

VÁRI VINCE¹**Rendőrségi szervezeti modellek: előnyök és hátrányok****Management Models by the Police: Advantages and Disadvantages****Absztrakt**

A tanulmányban röviden jellemzem a rendőrség modern demokráciában betöltött társadalmi szerepét, és az ehhez igazodó olyan stratégiai célokat, mint a legitim rendőri működés vagy a lakossági bizalom. A magyar rendőrség fejlődésének bemutatásával a tekintélyelvű rendőrségtől a társadalomba integrált rendőrséig vezető utat tekintem át, számba véve a központosított és a társadalomba integrált rendőrség előnyeit és hátrányait. Ezt követően a stratégiai szempontnak számító legitimitást és a bizalmat fémjelző transzparencia eszközöket veszem sorra, amelyek jogosan támaszthatók egy modern, demokratikus és a kor kihívásainak megfelelni akaró rendőrséggel szemben.

Kulcsszavak: tekintélyelvű rendőrség, társadalomba integrált rendőrség, irányítási sémák, legitimitás, bizalom

Abstract

In my paper, I briefly describe the role of the police in modern democracy. Furthermore, strategic goals such as legitimate police operation or public confidence. I present the development of the Hungarian police: from the authoritarian police to the society-integrated police. Then I sum up the benefits and disadvantages of centralized and society-integrated police. Lastly, I present the legitimacy and confidence-building transparency tools (indicators). Which can legitimately be supported by a modern, democratic and police who want to meet the challenges of the age

Keywords: authoritarian police, society-integrated police, management models, legitimacy, trust

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete, Büntetőeljárásjogi tanszék – National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Institute of Criminal Sciences, The Department of Criminal Procedure Law, E-mail: variv@uni-nke.hu, ORCID: 0000-0001-6416-1645.

BEVEZETÉS

A magyar rendőrség a rendszerváltozás előtti időktől egészen máig sajátos utat járt és jár be. Minden szervezetnek és egyénnek időszakos szükséglete, mi több kötelessége az önértékelés és a konzekvenciák megfogalmazása. Már csak ezért is érdemes elgondolkodni néhány fontos felvetésen. Többek között olyanokon, hogy a rendszerváltás után közel három évtizeddel jó úton jár-e a magyar rendőrség, ha a modern demokráciák rendőrségeivel szemben támasztott követelményeket vizsgáljuk, vajon meg tudna-e felelni ezeknek? A hazai rendőrség szervezeti modellje illeszkedik-e a modern trendekhez. Egyáltalán lehet-e azonosítani olyan rendőrségi szervezeti modelleket, ami egy jogállami demokráciában a társadalmi elvárásokhoz optimálisan igazodó működést garantál pusztán sajátos jellegénél fogva? Esetleg nem is az irányítási formán vagy szervezeti modell típusán, hanem a rendőri tevékenység gyakorlásának tartalmi minőségein múlik a rendőri szervezet társadalmi integráltságának nívója. Fonákjáról nézve, ki lehet-e kategorikusan jelenteni azt, hogy egyfajta szervezeti modell nem felel meg a rendőrség társadalmi rendeltetésének. Ha pedig nem, akkor meg lehet-e fogalmazni egy olyan álláspontot, hogy a szervezeti modell mindig csak az adott korszak és társadalmi igény kihívásaihoz igazodó attribútum, így azt legfeljebb dinamikus és komplex értelmezésben, a társadalmi, gazdasági és politikai kontextus változásával együtt érdemes szemlélni és értékelni.

A RENDŐRSÉG HELYZETE EGY MODERN DEMOKRÁCIÁBAN

A rendőrség társadalmi szerepével és részvételével kapcsolatos 21. századi nemzetközi szakirodalom szinte legégetőbb kérdése az állam közintézményei, jelesen a rendőrség iránti társadalmi bizalom lényegének megfejtése. A társadalmi bizalom, mint egyfajta tőke, lényegét tekintve nem más, mint a rendőri működés „társadalmi hatásainak” kollektív érzülete. Kollektív érzület és egyben viszonyulás a hatalom erőszakszervezetéhez. Akceptálása egyben a regnáló hatalom elfogadása is, gondolván arra, hogy a rendőrség a hatalom gyakorlásának „ultima ratio” eszköze, mely más közhatalmi szervezetektől eltérően az erőszakkal történő kikényszerítés teljes eszköztárával rendelkezik. Így a hozzá való társadalmi viszonyulás emblematikusan az állampolgár hatalomhoz való viszonyulásának leképeződése is. Számos kutatással veselkedtek már neki a világ minden táján, de különösen az Amerikai Egyesült Államokban, hogy megértsék a kapcsolatot a rendőrségi működés és a közvélemény alakulása között. A probléma rendkívül árnyalt, tekintettel arra, hogy a média óriása jelentőséggel bír ebben a relációban.² A kutatások kiinduló kérdése, hogy lehet-e mesterségesen javítani és befolyásolni a rendőrség iránti bizalmat, egy a média által nagymértékben uralt komplex demokráciában, azért, hogy tartósan és kiszámíthatóan biztosítani lehessen a rendőrség társadalmi elfogadottságának megfelelő szintjét. A kulcs, tehát annak megértése,

² Mátyás Sz.: Szubjektív biztonságérzet – lakossági vélemény a közbiztonságról és a rendőrségről. *Magyar Rendészet*, 2015/5, 159–170.

hogyan az adott társadalomban milyen tényezők növelik a rendőrség legitimitását, továbbá milyen faktorok befolyásolják az irányába fennálló közösségi bizalmat.³ Leginkább pedig az a döntő, hogy az említett bizalom és a legitimitás társadalmi „minőségének” szintje milyen eszközökkel monitorozható, vannak-e olyan indikátorok, amelyekkel hiteles információhoz juthatnak a döntéshozók.

ÁLTALÁNOS STRATÉGIAI CÉLOK: LEGITIMITÁS ÉS BIZALOM

A rendőrség stratégiai célja tehát a társadalmi legitimitásának kivívásában és a lakosság biztonságérzetének fokozásában jelölhető meg, amely effektíve a rendőrség és konkrétan a rendőrök irányába jelentkező bizalom vagy lakossági attitűd javításában mutatkozik meg. Bár a legitimitás és a bizalom leginkább csak a szervezet tevékenységét kísérő, egyfajta „utóhatásnak” tekinthető értéként testesül meg, de ahogy már előbb kifejtettem, éppúgy közrejátszik egy esemény vagy incidens eszkalációjában. Így hangsúlyossá válik, hogy valójában mit lehet tenni a közvélemény formálása érdekében, azért, hogy a rendőrség az ő biztonságuk érdekében valós és széles társadalmi felhatalmazottsággal, hatékonyan végezhesse munkáját.⁴ A hangsúly nem az aktuális vélekedésen vagy a formális ítéletalkotáson van. Ahogy jelentős kutatások is igazolták a hipotézist: még a negatív aktusok is elfogadhatók (letartóztatások, büntetések stb.), amennyiben átláthatóvá és kézzelfoghatóvá teszik az eredményhez vezető döntési folyamatokat, ha az okok megismerhetővé és leginkább megérhetővé válnak mindenki számára.

A procedurális igazság esszenciálisan minden rendőri aktus velejárója, dinamikus együttműködésnek a legitimitás és a bizalom formálója és a rendőrséggel való közösségi elégedettség elemi determináló tényezője. A legitimitás és a bizalom felépíthető, amennyiben a rendőr és állampolgár mindennapi interakcióit ez a szellemiség mozgatja, amennyiben ezek a vonások nem jellemzik, úgy az könnyen és gyorsan leépülhet. Úttörőként Michael Lipsy azonosította ezt a dinamikus kölcsönhatást számos közszolgálati foglalkozás körében, így nemcsak a rendőr, hanem az ügyész, a bíró és a szociális munkás esetében is.⁵

Az egyes rendőrségi stratégiák fejlődése során átértékelődött a rendőrségi kommunikáció jelentősége. Aminek legfőbb célja legyen, hogy a döntéshozatali folyamatok transzparenciájának megteremtésével demonstrálja az eredmények semleges, tisztességes és politikai indokoltól mentes létrejöttét. Az egyik jelentős kutatás megmutatta, hogy számos faktor képes befolyásolni a rendőrség lakossági megítélését, többek között a saját, a baráti és rokon körben előfordult bűncselekményekkel kapcsolatos negatív tapasztalatok, beleértve a

³ John Dowling and Jeffrey Pfeffer: Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. *Pacific Sociological Review*, Vol. 18 (No. 1, January 1975), 122–136.

⁴ Kristina Murphy, Lyn Hinds, and Jenny Fleming: Encouraging Public Cooperation and Support for Policing. *Policing & Society*, Vol. 18 (No. 2, June 2008), 136–155.

⁵ Michael Lipsky: *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded edition. Russell Sage Foundation, New York, 2010 (Lipsky's book was originally published in 1980).

média rendőrségi visszaélésekkel kapcsolatos hírközléseit. Ezek a tényezők negatív hatások tekintetében eltérően jelentkeztek az egyes etnikai és faji csoportok esetében.⁶

A legitim rendőri működés záloga, hogy megfelelő mutatókat, indikátorokat képezzünk, és képesek legyünk a társadalmi hatások oldaláról pozitív hatásokat kritikusan mérni.⁷ A társadalmi „mellékhatásait” tekintve káros, azaz a többség által elutasításra kerülő rendőrségi stratégia még a statisztikai eredmények javulása esetén sem nyerhet igazolást és polgárjogot. A következő fejezetekben a sajátos magyar viszonyokra szabottan mutatom be, hogy a rendőrségi irányítási sémáknak önmagukban nem döntő jelentőségű szerepe, sokkal inkább a mögöttük meghúzódó filozófia vagy a gyakorolt modell sajátos vonásai miatti torzulás, vagy az által hordozott veszélyek okozhatják, hogy a rendőrség eltávolodik alapvető bázisától: a társadalomtól.

A RENDŐRSÉGI IRÁNYÍTÁSI SÉMÁK SZEREPE

A rendőrség keletkezéstörténetében vizsgálni kell egyik oldalon a civil társadalom követelményeit, a másik oldalon pedig az állami-politikai hatalom igényeit. Ebből a perspektívából, vagyis a hatalom és az állampolgár viszonya alapján többféle rendőrségi szervezeti modell és stílus különböztethető meg. A tanulmány terjedelmi korlátai és a téma fókuszja miatt csak a magyar viszonyokat leginkább érintő két szervezeti modellt mutatom be, amelyek főleg az irányítás jellege miatt bírnak sajátos vonásokkal. A rendőrség szolgáltató jellegét vagy hatalmi alapú elfogódottságát, azaz tekintélyelvű vagy teljesímenyalapú működését az alapján tudjuk megnyugtatóan megállapítani, hogy céljait és rendeltetésének prioritásait tekintve hova teszi a hangsúlyt az „állambiztonsági” vagy a „közösségi szemlélet” közötti skálán.⁸

A TEKINTÉLYELVŰ RENDŐRSÉG

A tekintélyelvű rendőrség lényege a magyar rendőrség rendszerváltozás előtti és azt követő „utóéletén” keresztül kiválóan megragadható. Ennek a korszaknak az áttekintése azért is indokolt, mert ebben az időszakban távolodik el a rendőrség a társadalomtól, és válik teljesen a hatalom eszközévé, ez persze nem egyoldalú csak a rendőrség átalakításával járó folyamat volt, hanem a társadalom, ezáltal a társadalom-rendőrség viszony is gyökeresen megváltozott. Az 1990 előtti bő 40 év sajátos fejlődési utat kényszerített hazánkra, így a korábbi értékrendszerrel szakítva, a szocialista mintáknak megfelelő irányt követve egy-nemű hierarchikus és katonai rendszerben működött alapjában az uralkodó állampárt erőszak monopóliumaként.

⁶ Ronald Weitzer and Steven A. Tuch: *Race and Policing in America: Conflict and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge UK, 2006.

⁷ Sallai János, Tihanyi Miklós, Vári Vince, Mátyás Szabolcs: A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei. In: Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól V-ig (a adóbürokráciától a versenyképességig)*. Dialóg Camus Kiadó, Budapest, 83–121.

⁸ Vári Vince: Hatékony vagy eredményes bűnüldözés. *Magyar Rendészet*, 2014/1, 88–89.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

A szocialista rendszert egyaránt jellemző paternalista felfogás a rendőrség működésére is rányomta bélyegét, megváltozott a szervezett személyi összetétele is. „A háborúban üldözött életben maradtak, illetve azok leszármazottjai nagy igyekezettel léptek be a Katonapolitikai Osztály, illetve a később létrejött Államvédelmi Osztály, majd az abból kialakult Államvédelmi Hatóság állományába.”⁹ A rendőrség elsősorban a rendszer politikai céljait szolgálta, és nem a társadalom igényeire reagált. A politikai célok eléréseért „a szocialista eljárásjog a rendszer ideológiájából (ellentétes ideológia hirdetése állam elleni bűncselekménynek, ellenforradalmi tevékenységnek minősült) fakadóan csak látszólag támogathatta az eljárási igazságosság kérdését.”¹⁰ A politikai ideológiának megfelelően a rendőrség felépítése sem az ésszerű, a társadalomhoz alkalmazkodó berendezkedést mutatta. Aránytalanság és díszfunktionalitás jellemezte a szervezet belső rendszerét, és igazán szólva ez a totalitárius államkép logikájával sem magyarázható. A rendőrség kötelékén belül a politikai megbízhatóság fontosabbá vált, mint a szakmai hozzáértés, és ez érthetően a működés színvonalára is kihatott, emellett egyfajta misztifikált konspiráció – átláthatatlan titokzatosság – hatotta át a szervezetet.

A sok negatív ismérv mellett azonban számos pozitív vonását is el kell ismerni a kor rendőrségének, amelyek a társadalom szimpátiáját és biztonságérzetét erősítették, ahogy Finszter fogalmaz: „a diktatúrák jó közbiztonsága nem mese, hanem valóság.”¹¹ Éppen ez volt az a tényező, ami a rendszerváltásnak jelentős feladatot adott: vagyis a korábbi rendőrség demokratikus átalakítása, a negatív vonások felszámolása, de egyben a pozitívumok megtartása. Sokan naivan azt gondolták, hogy pusztán a politika reform és a demokratikus államszervezet kialakítása megoldja a feltárt problémákat. A szocializmus egész más társadalmi, politikai berendezkedése, a tulajdonviszonyok sajátos viszonyai, a szabályozott piaci mechanizmusok, a vállalkozások féken tartása és az állam gazdasági dominanciája értelemszerűen alacsony bűnözési rátát indukált. A kapitalista piacgazdaságra történő áttérés logikus következménye volt a bűnözés megugrása. Az akkori politikai aktorok sajnálatosan nem készítették fel a társadalmat a rendszerváltozás kellemetlen „mellékhatásaira”, inkább a rendőrségre és annak vezetőire kenték a felelősséget, így a hirtelen megromló közbiztonság nyilvánvalóan társadalmi elégedetlenséget és a szocializmus közállapotaira irányuló nosztalgikus állapotot váltott ki. Ami egyben fokozott társadalmi intoleranciával párosult.¹²

⁹ Nyeste Péter: A bűnüldözési célú „titkos információszerezés” és a büntetőeljárás kapcsolata. *Nemzetbiztonsági szemle*, 2013/1, 25–26.

¹⁰ Nyeste Péter: A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés története, rendszerspecifikus sajátosságai, szektorális elvei. PhD értekezés, NKE, Budapest, 2016. 95.

¹¹ Finszter Géza: A rendőrség és a közbiztonság – kelet-európai tapasztalatok, a pártállami rendőrségmodell. Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség. Nemzetközi Konferencia. Budapest, 1992. június 1-4. Budapest, 1993, 49–56.

¹² Jogállamiság vagy rend? – interjú Dr. Kuncze Gáborral Kőszeg Ferenc írásáról. *Belügyi Szemle*, 2000/1, 98.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

TÁRSADALOMBA INTEGRÁLT KÖZÖSSÉGI RENDŐRSÉG¹³

„A rendőrség a közösség és a közösség a rendőrség: a rendőrség a közösségnek azon tagjai, akiket azért fizetnek, hogy teljes idejüket annak a kötelességüknek szenteljék, amely minden polgárra együttesen hárulna a társadalmi jólét és a közösségi együttélés fenntartása érdekében.”¹⁴ A közösségi rendőrség eszméje nem mai találmány. Bár az 1960-as évekre a Robert Peel által megálmodott angolszász típusú, közösségi rendőrség jócskán eltávolodott az eredeti ideáltól. Ezt először kanadai kriminológusok, André Normandeau, Maurice Cusson, Jean-Paul Brodeur vették észre és írták le munkáikban.¹⁵ A decentralizált rendőrséget helyi szinten éppúgy a politika befolyásolta, mint a központosított rendőrséget, és a korrupció még jobban teret nyert. Ezen túlmenően bizalmi válság is felütötte fejét, ami a lakosság részéről a feljelentési aktivitás visszaesésében, ezáltal a rendőrségi eredményességi mutatók visszaszorulásában mutatkozott meg, hiába volt meg a szükséges létszámnövelés és technikai fejlődés. Világossá vált, hogy a decentralizálás önmagában nem hoz megoldást, a rendőrségnek hozzáállásában kell változnia, kapcsolatot kell keresni és találni az emberekkel, vissza kell nyerni a bizalmukat. A bizalom kialakítása, a kölcsönös előítéletek lebontása és egy új szemléletű rendőrség kialakítása nagyon sok tényezőtől függő, tudatos tevékenységet igénylő, hosszú folyamat eredménye.¹⁶ A közösségi rendőrség igyekszik a közösségek elvárásainak megfelelő biztonságot garantálni, és az erőfeszítéseinek köszönhetően az érintett közösségek tagjai tisztában vannak azzal, hogy a rendvédelmi szervezet az ő érdekükben tevékenykedik, illetve a civil szervezetek közreműködésével támogatják annak erőfeszítéseit.¹⁷ Másik nézőpontból a megfelelő társadalmi atmoszféra¹⁸ és a civil világ támogatása sem állt készen annak befogadásához. Hiszen a társadalomba integrált rendőrség nem csupán a rendőrségi szervezet és a társadalom relációjában értelmezendő, hanem a rendőr és szervezete, illetve a rendőr és a társadalom vonatkozásában is. Amennyiben a rendőr saját szervezete és a társadalom határvonalán helyezkedik el, egyszerű és könnyű átjárással, akkor ez pozitív előjelű tényező, ezzel szemben, ha a saját szervezetébe zárva, szegényes kommunikációval, titkolózással és ellenállással terhesen, úgy a rendőri szervezet integrálására irányuló erőfeszítés meddő erőfeszítés.¹⁹

¹³ Szikinger István részletes áttekintést ad a közösségi rendőrség kialakulásáról és európai tapasztalatairól. Összegzésében kijelenti: soha nem volt nagyobb szükség a rendőri tevékenység társadalmi hatásainak elemzésére, a nemzetközi tapasztalatok és a magyar viszonyok összevetésére, mint ma. Vö. Szikinger István: Közösségi rendőrség a mai Európában. *Belügyi Szemle*, 2012/3, 29–37.

¹⁴ Robert Peel közösségi rendőrség fogalma. in: Bruinsma Gerben, Weisburd David (ed.): *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Springer Reference. Volume 2 C. 2014, 381.

¹⁵ Kozáry Andrea: Nemzeti összehasonlító szervezettan. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2008, 24.

¹⁶ Szigeti Péter: Az alapjogok gyakorlati értéke a jogrendben – kitekintéssel a rendvédelemre. In: *Jogvédelem, Rendvédelem (tanulmányok)*. RTF, Budapest, 2007, 19.

¹⁷ Malina Adrienn – Takács István: Lakosságbarát brit rendőrség. *Rendőr*, 2010/4, 4.

¹⁸ Balassa Bence: Egy elhibázott viszony rövid története. *Rendvédelmi Füzetek*, 2009/2, 77–89.

¹⁹ Roelofse, Cornelis J.: Community Policing: Homogenous Societies are Actually Heterogenic – Challenges to Diverse Community Needs. *Internal Security*, vol. 5 (No. 2, 2013), 7–21.

A KÖZPONT VAGY A HELYI AUTORITÁSOK ÁLTAL IRÁNYÍTOTT RENDŐRSÉG KOORDINÁTA TENGELYE

David Bayley és Rob Mawby²⁰ is foglalkozott a centralizált és decentralizált rendőrségi modellben működő országok összehasonlító elemzésével, ennek során arra az általános következtetésre jutottak, hogy az azonos modellben működő országok rendőrségei között is nagy különbségek vannak. Valójában a rendőri szervek feladata, hatékonysága, a szolgáltatás minősége és az egyéni szabadságjogok tekintetében a modelleket igazából analitikus részletességgel eddig még tudományos igényességgel nem tekintették át.²¹ Ahogy Finszter is megfogalmazza: „A rendőrséggel foglalkozó szakirodalom abban teljes egyetértést mutat, hogy a világban működő különböző szervezeti megoldások között nem lehet minőségi rangsort állítani.”²² Éppen ezért sem lehet pálcát törni pusztán egyik vagy másik rendőrségi irányítási modell vagy stratégia felett, mert a lényeg nem a formában, hanem a tartalomban bújik meg. Hiszen elképzelhető egy modell lecserélése²³ egy átfogó állami modernizáció keretében, azonban ha ez nem kap elegendő társadalmi és politikai támogatást, úgy a remélt fejlődés elmarad.²⁴ Fontos szempont az is, hogy a rendőrségi irányítási modellek (eltérő vezetői nézetek), továbbá a hatásköri és illetékességi viták, valamint a párhuzamos nyomozások milyen hatással vannak a büntetőeljárásra (a nyomozásokra), amely indokolhatja a már meglévő a rendőrségi egységek egyesítését.²⁵ A következőkben rövid áttekintést teszünk a modelleket leginkább meghatározó központosított és a helyi rendőrségi szervezeti modellek jellemzőiről:

A központosító irányítás előnyei:

- A rendőri szervek feladat- és hatáskör szerinti összevonása és centrális irányítás alá helyezése jelentősen növelheti a költséghatékonyságot, aminek az egyetlen oka a rendőrség költségvetésének összetételében rejlik.

²⁰ Bayley, David H.: Policing: the World Stage. In: Mawby, Rob (Ed.): Policing across the World. The Mysterious Press, London–New York, 1999, 3–12.

²¹ Bayley, David H.: Comparative organization of the police English-speaking countries. In: Tonry, Michael (Ed.): Modern policing, Crime and Justice, vol. 16. University of Chicago Press, Chicago, 1992, 15.

²² Finszter Géza: Európai Rendészeti Modellek és a magyar rendőrség. In: Kriminológiai Közlemények 54. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999, 247. o.

²³ Ahogy egy döntéssel nem lehet átalakítani a rendőrség szervezetét, hogy jobban illeszkedjen a gazdasági és a bűnözés környezeti változóihoz. Vö: Balassa Bence – Bezsényi Tamás: Law enforcement administration in criminal service. Archibald Reiss Days, Volume 2. Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgarde, 2016.

²⁴ A legutóbbi rendészeti stratégia munkaanyaga alapján a rendészetben jelen lévő két rendkonceptió (centralizált, decentralizált) közül a status quo felé billent a mérleg, amit a parancs uralma és a hierarchia feltétlen érvényesülése jellemez, kombinálva a biztonság kollektív fogalmának rendszerbe állításával. Lásd: A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája. Munkaanyag, 2009. január 15.

²⁵ Nyitrai Endre: A szervezett bűnözés elleni küzdelem büntetőjogi és kriminalisztikai eszközei. PhD. értekezés, Pécs, 2017, 211.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

- A vezetői akarat érvényesítéséhez adekvátan illeszkedik. A centralizált forma az „információ” fentről lefelé történő végigfuttatásának legkisebb ellenállású modelljét hívja életre, melynek célja a parancs egységes és következetes végrehajtása.²⁶
- Az irányítása alatt álló teljes szervezetnél képes a helyi szinten mutatkozó eltérő közbiztonsági feltételekhez a bűnüldözési erőforrásokat adekvátan illeszteni, azokat ésszerűen telepíteni.
- Egységes humánerőforrás-gazdálkodással kapcsolatos stratégia kialakítása, a szakmai irányítás, hírközlés, a közös gyakorlatok, az egységes jogalkalmazás és szakmai munka kialakításának lehetősége, ami a színvonal növekedéséhez és a professzionalizmus megszilárdulásához vezet.

A központosító irányítás „tekintélyelvű” torzulásának veszélyei:

- A politika hatása és befolyása erőteljesebb ennél az irányítási formánál.²⁷
- A rendszer belső ellenőrzésének fenntartása érdekében érdemleges kérdésekben az alsóbb szint önállóságát csökkentheti.²⁸
- A parancs végrehajtásának „ellenállás-mentességét” az indokolás nélküli leváltás intézményének kiszolgáltatott vezetői helyzet és a végrehajtói beosztásokhoz képest aránytalanul honorált beosztások „lojalitás-minősége” garantálja. Az engedelmesség versus tudás dilemma ugyancsak látszólagossá válhat.²⁹
- A döntési kompetencia felső szintekre telepítése az elméleti tudás és szakmai intelligencia devalválásával járhat, miközben a lojalitás felértékelődik. Az itt szolgáltató teljesítő rendőr képzetlen, betanított munkás, döntően parancsvégrehajtó.³⁰
- A végrehajtásban dolgozók „könnyebb” irányítása érdekében alkalmazott technikák általánossá vállalása: a beosztotti állomány körében az általános bizonytalanság és kiszolgáltatottság fenntartása az elmozdíthatóság – a bármikor átvezénylés lehetősége –, illetve a jogilag sem kifogásmentes „megbízhatósági” vizsgálatok³¹ okozta egzisztenciális félelmek elültetésének gyakorlata.

²⁶ Krémer és Molnár felmérése során a többség elutasította a parancs munkaszervező hatékonyságát, sőt a megkérdezett parancsnokok és beosztottak 80–90%-a szerint kifejezetten akadályozza az érdemi munkavégzést. Lásd részletesebben: Krémer – Molnár: i. m. 88.

²⁷ Finszter Géza – Korinek László: Rekvium egy rendőrségért. *Népszabadság*, 2009. február 28. <http://nol.hu/belfold/lap-20090228-20090228-16-322527>. Idézi Kozáry Andrea: A rendőrség társadalmi szerepe – rendőrségi reform: aktuális kérdések. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2009/3, 11.

²⁸ Tihanyi a „tudásalapú” rendőrségi modelljének középpontjába a rendőri működés önállóságát és az egyéni felelősség magas szintjét helyezi. Vö. Tihanyi Miklós: A körzeti megbízotti szolgálat fejlődési lehetőségei, avagy a tudásalapú rendőrség. *Belügyi Szemle*, 2013/6, 87–107.

²⁹ Kozáry Andrea: *Rendészetszociológia. Kézikönyv I.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015, 39.

³⁰ Uo. 40.

³¹ Bejczy szerint alapos átgondolást igényelne, hogy egy ilyen súlyos alapjogot korlátozó és rendkívül költséges intézmény vajon megéri-e az árát, tekintve hogy a provokáció elrettentő hatása nem mindenkire hat olyan erővel. Lásd Bejczy Alexa: Célpontban a megbízhatósági vizsgálat. *Belügyi Szemle*, 2012/6, 62.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

- A munka minden részletére kiterjedő méretű, tagoltságú, továbbá az általánostól szervezetileg és működésileg elkülönült széles jogkörű, magasan dotált belső kontrollapparátus kiépítése és burjánzása.³²
- A rendszer termelési filozófiájában alapvetően „mennyiségi” küldetésű, ami a kompetitívással és a statisztikai szemlélettel paralel elem. Lényegileg az eredményeséget helyezi előtérbe, tekintet nélkül a kapacitás és a törvényesség szűkítő mozgástere szülte ellentmondásra. „*A hierarchikus szervezet viszont lehetetlenné teszi a területi rendőrségi szervezetek önállóságát, féltve őrzik a teljesítményértékelés egyetlen lehetségesnek tartott módszerét, a statisztikai mutatókat.*”³³ A statisztikának jónak kell lenni, hiszen a rendőrségnek jó képet kellett mutatnia magáról, ez pedig már a legelejétől a statisztika manipulálásához vezethet.³⁴
- Lemond a helyismeret nyújtotta előnyökről, és teret enged a szakmai és politikai partikuláris érdekvényesítésnek.³⁵

A decentralizált irányítás előnyei:

- Az állampolgárok biztonságát jelentő veszélyek többnyire helyben, „ott és akkor” keletkeznek. A döntési jogkör helyben tartása egyfajta racionális szükséglet, ami a gyors és hathatós reakciót jelenti.
- Az önrendelkezés biztosításával a felelősséget is áthárul a helyi közbiztonság megteremtésére, magyarán a rendőri tevékenység minőségileg és mennyiségileg is a helyi viszonyokhoz alkalmazkodik és nem a központosított homogén rendfenntartás ideológiáját követi.
- Kiterjedtebb kompetenciákkal rendelkezik a helyhatóságban, ezért gyorsabban és komplexebb módon tudja kezelni az ott keletkezett közbiztonsági rizikókat.³⁶
- A decentralizált és önműködő helyi biztonsági autonómiák a helyi rendőrségi szervekkel hatékonyabb együttműködést tudnak produkálni.³⁷ A kooperációs terek megteremtése csak önkéntes, saját belátáson és önálló autonóm felelős gondolkodáson alapulhatnak, annak központosított elrendelése egyértelműen ellenállást szül.

A decentralizálás irányítás hátrányai:

³² Kozáry: i. m. 39–42.

³³ Finszter: i. m. 248.

³⁴ Kozáry: i. m. 36.

³⁵ Finszter Géza: Az önkormányzati rendőrség lehetőségei. *Fundamentum*, 2012/2, 46.

³⁶ Punch, Maurice: *Zero Tolerance Policing*. The Policy Press, Bristol, 2007, 45.

³⁷ Finszter szerint az egyéni és kollektív védelmi képesség gyengesége a rendészet teljesítményét is rontja, mivel önmagukban semmit sem tudnak tenni a helyi közbiztonságért. Minél centralizáltabb, annál tehetetlenebb egy szervezet a helyi bajokkal szemben, erőinek nagy részét a központi feladatok kötik le. Lásd bővebben Finszter Géza: A települések közösségei és a helyi közbiztonság. *Magyar Rendészet*, 2011/3, 12.

- Nem képes ellenállásmentesen közvetíteni a politikai és szakmai akaratot. A végrehajtás minduntalan nehézségekbe és akadályokba ütközik.
- A szervezeti és helyi gyakorlat tekintetében heterogén rendszerelemek miatt az egységes tevékenységek végrehajtási minősége romolhat.
- Helyi szinten a szabványok, konvenciók, egységesített rendszerek hiánya az együttműködésre hátrányosan hat, így csorbíthatja a közös munka eredményességét.

A LEGITIMITÁST ÉS A BIZALMAT FÉMJELZŐ TRANSPARENCIA ESZKÖZÖK (INDIKÁTOROK) A MODERN DEMOKRÁCIÁK RENDŐRSÉGEIN

Alapvetően négy lényeges eszközt alkalmaznak erre a modern demokrációk rendőrségei, amelyek azon felül, hogy képesek a legitim rendőri működést transzparens módon demonstrálni, és a lakossági bizalmat növelni, egyben gátolják a központosított irányítási formában működő rendőrségi rendszerek tekintélyelvű hatalmi burjánzását és torzulását. Ezek az eszközök jobb esetben beépültek a rendőrség saját hatékonyságmérésének eszköztárába, így jelezve vissza az alkalmazott stratégia működési zavarait és a keletkező belső szervezeti problémákat:³⁸

1) Társadalmi önszerveződések bevonása, és együttműködés³⁹

A civil közbiztonsági önszerveződések létrejötte két okkal magyarázható. Egyrészt az emberek úgy értékelik, hogy a bűnözés egyre jobban növekszik, és a társadalmi rendezetlenség veszélyezteti saját biztonságukat és a köznyugalmat. Másrészt úgy látják, hogy a rendőrség és a büntető igazságszolgáltatás nem tud megbirkózni az észlelt krízissel, mert hiányos erőforrásai miatt képtelen a hatékony cselekvésre. Ennek feloldásaként közösségi szinten a lakosság önszerveződések hoz létre, amely egészséges formában az állami szervek munkájának segítésére törekszik, és nem önhatalmúlag kívánja kézbe venni a rendcsinálás feladatát. Nálunk ennek legismertebb formációja a polgárőrség.

2) Civil kontroll a rendőri tevékenység átláthatósága és megismerhetősége érdekében⁴⁰

³⁸ Lásd Anglia és Wales rendőrsége: <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/> (Letöltés: 2018. 01. 09.)

³⁹ Angliában és Walesben a szomszédsági rendőri modell működtetésének aránya és az ilyen területen foglalkoztatott rendőrök száma, igénybevétele és kihasználtságának aránya teljesítménymérési indikátor az adott helyi rendőri szerv működésére nézve.

⁴⁰ Angliában a legitimitás rendőrségi adatait lakossági felmérések és független szervezetek biztosítják. Minden rendőri egységhez kapcsolódnak független tanácsadó szervezetek, akik bármikor, be nem jelentett módon tehetnek látogatást a rendőrségi fogdáknak és előállító helyiségekben, és megvizsgálhatják a fogvatartás körülményeit, és beszélhetnek a fogvatartottakkal és az eljárás alá vont személyekkel. Erről éves jelentés készül, 2016-ban a panaszok tekintetében 13 olyan rendőri szerv esetében végeztek kísérleti programot, ahol legalább 3 vagy több szempontban nem felelt meg a kritériumoknak. Vö. Best Use of Stop and Search revisits. HMIC, September 2016. Available at: www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/publications/best-use-of-stop-and-search-revisits/ (Letöltés: 2017. 09. 09.)

Az alkotmányos demokráciák alapelvei szinten is komoly elvárásokat fogalmaznak meg a közigazgatással, így a rendőrséggel szemben is, amelynek egyik fontos pillére a fékek és egyensúlyok rendszerének kialakulása és annak az alkotmányos rendszerben való gyakorlati megnyilvánulása. Ennek rendőrségi vetülete leginkább arra ad választ, hogy az erőszak gyakorlásának monopóliumát élvező szervezetek milyen mértékben átláthatóak, és milyen mértékben kontrollálja azokat a társadalom.

3) A közösségi média szerepének növelése⁴¹

A nyugati államokban egyre elterjedtebb a rendőrség közösségi oldalainak használata, amelyen keresztül közvetlen kapcsolatot létesítenek az állampolgárokkal. Beszámolnak eredményeikről, objektívan közvetítik a bűnügyi híreket. Angliában a közösségi rendőrség eszméjét a közösségi kommunikációra is kiterjesztették, hitvallásuk szerint az aktív kommunikáció a rendvédelem szíve.

4) Helyi sajátosságok figyelembevételével az erőforrások disztribúciójában

A kutatásokkal igazolt szervezeti igazságosság a teljesítménymérésben tágabb kört ölel fel, mint a pusztán belső processzuális (eljárás) igazságosság, ez már magába foglalja az elosztás (elosztási) igazságosságát, vagyis annak érzetét, hogy a forrásokat, a munkatársakat, az anyagi és szellemi dotációt mennyire tisztességesen osztják el és biztosítják a szervezeten belül.⁴²

KÖVETKEZTETÉS, JAVASLAT

Az elemzettek fényében kijelenthető, hogy az egyes rendőrségi irányítási sémák előnyeinek és a hátrányainak latolgatása helyett az egyes modellek önkéntelen hatalmi torzulásának veszélye jelenti a legnagyobb kihívást a társadalomba integrált rendőrség eléréséhez vezető úton. Aminek döntő eleme, hogy a centrális irányítási séma saját eredményességének mérésére jellemzően az egységes és homogén elv szerinti statisztikai módszertant alkalmazza. Ezzel lényegileg elfedi a belső szervezeti aránytalanságokat és az erőforrások felhasználásának irracionális szempontjait. Logikus, hogy a lakosság elképzeléseiről mindig csak a helyben keletkező és települési szinten eltérő mértékű biztonságérzetből tudunk következtetést levonni, és nem a centrális rendőrség által mért és „egységesített” biztonsági helyzet értékeléséből. A társadalmilag elfogadott, legitim és lakossági bizalmat élvező rendőrséget ez a tény már önmagában a „relatív” kategóriába helyezi. Amiből következik, hogy a centrális modellt a decentralizálthoz képest akkor fogja a társadalom nagyobb mértékben akceptálni, ha a központosított rendőrség törekszik arra, hogy a helyi közbiztonsági igényekhez jobban igazodó rendőri működést produkáljon az előnyét jelentő jobb és hatékonyabb erőforrás (humán, technikai) allokációs kompetenciájának gyakorlásával. Ez pedig csak úgy érhető el, ha

⁴¹ Angliában és Walesben a közösségi médiumok működtetése az adott rendőri egységnél figyelemmel, hogy mennyire kihasználta és elterjedt a helyi lakosság körében (kommunikációs felületeken történő üzenetek forgalma alapján), a rendőri szerv működésének egyik teljesítmény indikátora.

⁴² Bradford, B., Quinton, P.: Self-legitimacy, police culture and support for democratic policing in an English constabulary. *British Journal of Criminology*, 54 (2014/6), 1,023-1,046.

saját központosított teljesítmény és hatékonyságmérési eszköztárát kiegészíti a legitimitás és a bizalom mérésére alkalmas indikátorokkal, amely lényegileg egyet jelent a transzparens rendőri működéssel. Törekszik arra, hogy a közösségi média és a civil kontroll eszközeivel a szükségeshez képest minden rendőri tevékenység átlátható, megismerhető, kritizálható legyen az érintett egyén és a helyi közösség oldaláról. A hagyományosan termelt rendőri tevékenységi adatokat, mutatókat korrigálja a helyi bűnözésföldrajzi viszonyokhoz igazodó erőforráselosztás igazságosságát megjelenítő elemekkel. Mindezekkel a központosított rendőrség működési professzionalizmusát biztosító központosítás fenntartható, miközben a decentralizált, társadalomba integrált rendőrség előnyei szintén kinyerhetőek. Ha ezeket nem valósítja meg, úgy a stratégiai célok elérése érdekében a központi irányítás fokozhatja a szervezet belső presszióját, gyakrabban váltogathatja a vezetőket, „irányíthatóbbá” teheti a beosztottakat, de érdemi javulás és nagyobb lakossági bizalom nem kíséri működését. Ezekkel mindössze a tekintélyelvű torzulás veszélyének teszi ki a rendőri szervezetet, amely így egyre jobban távolodik a társadalmi beágyazottság elérésétől.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Balassa Bence: Egy elhibázott viszony rövid története. *Rendvédelmi Füzetek*, 2009/2, 77–89.
2. Balassa Bence – Bezsenyi Tamás: Law enforcement administration in criminal service. Archibald Reiss Days, Volume 2. Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgarde, 2016.
3. Bayley, David H.: Comparative organization of the police English-speaking countries. In: Tonry, Michael (Ed.): *Modern policing, Crime and Justice*, vol. 16. University of Chicago Press, Chicago, 1992.
4. Bayley, David H.: Policing: the World Stage. In: Mawby, Rob (Ed.): *Policing across the World*. The Mysterious Press, London–New York, 1999, 3–12.
5. Bejczy Alexa: Célpontban a megbízhatósági vizsgálat. *Belügyi Szemle*, 2012/6.
6. Bradford, B., Quinton, P.: Self-legitimacy, police culture and support for democratic policing in an English constabulary. *British Journal of Criminology*, 54 (2014/6), 1,023–1,046.
7. Bruinsma Gerben, Weisburd David (edt.): *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Springer Reference. Volume 2 C. 2014.
8. David Weisburd, Cody W. Telep, Joshua C. Hinkle, and John E. Eck: Is Problem-Oriented Policing Effective in Reducing Crime and Disorder? Findings from a Campbell Systematic Review. *Criminology & Public Policy*, Vol. 9 (No. 1, February 2010), 139–172.
9. Finszter Géza: A rendőrség és a közbiztonság – kelet-európai tapasztalatok, a pártálami rendőrségmodell. Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség. Nemzetközi Konferencia. Budapest, 1992. június 1–4. Budapest, 1993, 49–56.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

10. Finszter Géza: A tekintélyelvű rendőrségtől a civil közigazgatás felé. *Belügyi Szemle*, 1997/4.
11. Finszter Géza: Európai Rendészeti Modellek és a magyar rendőrség. In: *Kriminológiai Közlemények 54.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999.
12. Finszter Géza – Korinek László: Rekviem egy rendőrségért. *Népszabadság*, 2009. február 28. <http://nol.hu/belfold/lap-20090228-20090228-16-322527>
13. Finszter Géza: A települések közösségei és a helyi közbiztonság. *Magyar Rendészet*, 2011/3.
14. Finszter Géza: Az önkormányzati rendőrség lehetőségei. *Fundamentum*, 2012/2.
15. John Dowling and Jeffrey Pfeffer: Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. *Pacific Sociological Review*, Vol. 18 (No. 1, January 1975), 122–136.
16. Kozáry Andrea: Nemzeti összehasonlító szervezettan. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2008.
17. Kozáry Andrea: A rendőrség társadalmi szerepe – rendőrségi reform: aktuális kérdések. *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2009/3.
18. Kozáry Andrea: Rendészetszociológia. Kézikönyv I. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015.
19. Krémer Ferenc – Molnár Emília: Modernizálható-e a magyar rendőrség? – A rendőrök véleménye. *Magyar Rendészet*, 2000/3–4, 82–102.
20. Kristina Murphy, Lyn Hinds, and Jenny Fleming: Encouraging Public Cooperation and Support for Police. *Policing & Society*, Vol. 18 (No. 2, June 2008), 136–155.
21. Kuncze Gábor: Jogállamiság vagy rend? – interjú Dr. Kuncze Gáborral Kőszeg Ferenc írásáról. *Belügyi Szemle*, 2000/1.
22. Malina Adrienn – Takács István: Lakosságbarát brit rendőrség. *Rendőr*, 2010/4.
23. Mátyás Szabolcs: Szubjektív biztonságérzet – lakossági vélemény a közbiztonságról és a rendőrségről. *Magyar Rendészet*, 2015/5, 159–170.
24. Michael Lipsky: Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th anniversary expanded edition. Russell Sage Foundation, New York, 2010.
25. Nyeste Péter: A bűnüldözési célú „titkos információszerezés” és a büntetőeljárás kapcsolata. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2013/1.
26. Nyeste Péter: A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés története, rendszerspecifikus sajátosságai, szektorális elvei. PhD értekezés, Budapest, 2016.
27. Nyitrai Endre: A szervezett bűnözés elleni küzdelem büntetőjogi és kriminalisztikai eszközei. PhD értekezés, Pécs, 2017.
28. Punch, Maurice: Zero Tolerance Policing. The Policy Press, Bristol, 2007.
29. Roelofse, Cornelis J.: Community Policing: Homogenous Societies are Actually Heterogenic – Challenges to Diverse Community Needs. *Internal Security*, vol. 5 (No. 2, 2013), 7–21.
30. Szigeti Péter: Az alapjogok gyakorlati értéke a jogrendben - kitekintéssel a rendvédelemre. In: *Jogvédelem, Rendvédelem (tanulmányok)*. RTF, Budapest, 2007.
31. Szikinger István: Községi rendőrség a mai Európában. *Belügyi Szemle*, 2012/3, 29–37.

32. Tihanyi Miklós: A körzeti megbízotti szolgálat fejlődési lehetőségei, avagy a tudásalapú rendőrség. *Belügyi Szemle*, 2013/6, 87–107.
33. Vári Vince: Hatékony vagy eredményes bűnüldözés. *Magyar Rendészet*, 2014/1, 87–93.
34. Sallai János, Tihanyi Miklós, Vári Vince, Mátyás Szabolcs: A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei. In: Kaiser Tamás (szerk.): A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól V-ig (a adóbürokráciától a versenyképességig). Dialóg Camus Kiadó, Budapest, 83–121.
35. Weitzer, Ronald and A. Tuch, Steven: Race and Policing in America: Conflict and Reform. Cambridge University Press, Cambridge UK, 2006.
36. Willard M. Oliver: The Fourth Era of Policing: Homeland Security. *International Review of Law, Computers & Technology*, Vol. 20 (No. 1–2, 2006), 49–62.
37. <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/>
38. Best Use of Stop and Search revisits, HMIC, September 2016. Available at: www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/publications/best-use-of-stop-and-search-revisits/