



MAGYAR RENDÉSZET

Kiemelt közlemények

BUDAVÁRI Árpád – MOLNÁR Katalin:
*Rendőri vezetők és mesterhallgatók viszonyulásai
a rendőrségi reformhoz – két(féle)
empíria közös metszete*

KARDOS Pál:
A polgárőrség belső normarendszere

KORINEK László:
Volt egyszer egy minisztérium

**XXIV. évf. (2024)
1. szám**

ISSN 1586-2895 (nyomtatott)
ISSN 1787-050X (elektronikus)



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

MAGYAR RENDÉSZET

A NEMZETI KÖZZSZOLGÁLATI EGYETEM RENDÉSZETTUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Magyar Rendészet – Szerkesztőség

Főszerkesztő:	Prof. Dr. CHRISTIÁN László (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)
Szerkesztők:	BARNUCZ Nóra (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) LIPPAI Zsolt (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) Dr. NÉMETH Zsolt (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)
Szerkesztőbizottság:	
A szerkesztőbizottság elnöke:	Prof. Dr. KOVÁCS Gábor (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)
A szerkesztőbizottság tiszteletbeli elnöke:	Prof. Dr. <u>KATONA Géza</u>
Alapító szerkesztőbizottsági elnök:	Prof. Dr. BLASKÓ Béla (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)
Szerkesztőbizottsági tagok:	Prof. Dr. BARABÁS Andrea Tünde (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) Dr. habil. BODA József (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) Dr. FAŁDOWSKI, Marek (Szczytnói Rendőr-akadémia, Lengyelország) Dr. FELKAI László (Belügyminisztérium) Dr. FIALKA György (Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara) Prof. Dr. FINSZTER Géza (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) Prof. Dr. HALLER József (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) Dr. HEGYALJAI Máttyás (Belügyminisztérium) Dr. JANZA Frigyes nyá. r. vezérőrnagy Prof. Dr. KERÉZSI Klára (Országos Kriminológiai Intézet) Dr. MADAI Sándor (Debreceni Egyetem) Prof. Dr. MEZEY Barna (Eötvös Loránd Tudományegyetem) Prof. Dr. <u>RUZSONYI Péter</u> (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) Prof. Dr. SALLAI János (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) Dr. SOTLAR, Andrej (Maribori Egyetem, Szlovénia)
Szerkesztőség:	1083 Budapest, Üllői út 82. magyarrendeszet@uni-nke.hu , +36 1 432 9074
	XXIV. évfolyam, 2024/1. szám
Kiadó:	Nemzeti Közszolgálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó 1083 Budapest, Ludovika tér 2. www.ludovika.hu ; info@ludovika.hu
A kiadásért felel: Olvasószerkesztők: Nyomdai kivitelezés:	DELI Gergely rektor GYÖRGY László, NAGY Judit, RESOFSZKI Ágnes Nemzeti Közszolgálati Egyetem ISSN 1586-2895 (nyomtatott) ISSN 1787-050X (elektronikus) Megjelenik évente 4 alkalommal.



MAGYAR RENDÉSZET

PROFESSIONAL JOURNAL OF LAW ENFORCEMENT OF THE UNIVERSITY OF PUBLIC SERVICE

Hungarian Law Enforcement – Editorial Team

Editor-in-chief: László CHRISTIÁN (Ludovika University of Public Service, Hungary)

Editors: Nóra BARNUCZ (Ludovika University of Public Service, Hungary)
Zsolt LIPPAI (Ludovika University of Public Service, Hungary)
Zsolt NÉMETH (Ludovika University of Public Service, Hungary)

Editorial Board

Chairman of the Editorial Board: Gábor KOVÁCS (Ludovika University of Public Service, Hungary)

Honorary chairman of the Editorial Board: † Géza KATONA

Founding Chairman of the Editorial Board:

Béla BLASKÓ (Ludovika University of Public Service, Hungary)
Andrea Tünde BARABÁS (Ludovika University of Public Service Faculty of Law Enforcement, Hungary)
József BODA (Ludovika University of Public Service, Hungary)
Marek FAŁDOWSKI (Police Academy in Szczytno, Poland)
László FELKAI (Ministry of Interior, Hungary)
György FIALKA (Chamber of Bodyguards, Property Protection and Private Detectives, Hungary)
Géza FINSZTER (Hungarian Academy of Sciences, Ludovika University of Public Service, Hungary)
József HALLER (Ludovika University of Public Service, Hungary)
Mátyás HEGYALJAI (Ministry of Interior, Hungary)
Frigyes JANZA (Hungarian Police, retired)
Klára KEREZSI (Hungarian Academy of Sciences)
Sándor MADAI (University of Debrecen, Hungary)
Barna MEZEY (Eötvös Loránd University, Hungary)
† Péter RUZSONYI (Ludovika University of Public Service, Hungary)
János SALLAI (Ludovika University of Public Service, Hungary)
Andrej SOTLAR (University of Maribor, Slovenia)

Editorial office: H-1083 Budapest, Üllői út 82.
magyarrendeszet@uni-nke.hu, +36 1 432 9074
Subscriptions are available at the editorial office, at the above address.

Vol. XXIV. 2024/1

Publisher: Ludovika University of Public Service | Ludovika University Press
H-1083 Budapest, Ludovika tér 2.
www.ludovika.hu; info@ludovika.hu

Responsible for publishing: Gergely DELI Rector
Proofreaders: László GYÖRGY, Judit NAGY, Ágnes RESOFSZKI
Print and bind: Ludovika University of Public Service

ISSN 1586-2895 (printed)
ISSN 1787-050X (online)

Published four times a year.



Tartalom

Szerzőink	7
Lektoraink	9
Szerkesztői köszöntő	11

Büntetés-végrehajtás

BREZOVSZKI Anna Luca: A hosszú tartamú szabadságvesztés és a reintegráció	17
---	----

Kriminológia

BÓI László: A városfejlődési szakaszok és a bűnözés kapcsolata a főváros VIII. kerületében	33
FAGGYAS Attila – RÉMAI Dániel: A modern és posztmodern terrorizmus: a helyszíni egészségügyi ellátás kihívásai	45

Rendészeti praxis

BALLA József – VÁJLOK László – VEDÓ Attila – KAKÓCZ Krisztián – NÉMETH Gábor – BARTUS Gábor – PULICS János: Önértékelés a határrendészeti szolgálati ágnál	57
Erna URICSKA – Zsolt LIPPAI: E-Community Policing	75
GUBICS Frigyes – HORVÁTH Tamás: A fizikai védelmi rendszerek és a biztonsági központ	89
MÁGÓ Barbara: A honosítás kockázatai az „állampolgárság védelmének” tükrében. . .	107
SUSZTER Tamás: A helyi polgárőrség szerepe a rendezvények biztonságának szavatolásában	117

Rendészettudomány

BUDAVÁRI Árpád – MOLNÁR Katalin: Rendőri vezetők és mesterhallgatók viszonyulásai a rendőrségi reformhoz – két(féle) empiria közös metszete	137
GAÁL Gyula: A rendészettudomány huszonöt kötete	167
KARDOS Pál: A polgárőrség belső normarendszere	175

Rendészettörténet

DULAI Péter: Hogyan és miért lett zsarú a rendőrből? – Rendszerváltás a rendőrség hetilapjában	193
KORINEK László: Volt egyszer egy minisztérium	201
MEZEI József: Gondolatok az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletnek a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség tevékenységére gyakorolt hatásairól	219

Recenzió

HEZAM Leila Melinda: Ágens objektivitás az ellenőrzés rendszerében – A büntetés-végrehajtási tudomány dualitása	233
VÁRI Vince: Recenzió Mátyás Szabolcs <i>Bűnözésföldrajz</i> című könyvéről	241

Szerzőink

- BALLA József dr. PhD, r. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar általános és fejlesztési dékánhelyettes; tanszékvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék
- BARTUS Gábor r. őrnagy, referens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék; PhD-hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészettudományi Doktori Iskola
- BÓI László r. alezredes, dr. egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Krimináltaktikai Tanszék
- BREZOVSZKI Anna Luca szociálpedagógus, kriminológus, PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Kriminológiai Tanszék
- BUDAVÁRI Árpád dr. PhD, r. ezredes, Fejér Vármegyei Rendőrfőkapitányság bűnügyi rendőrfőkapitány-helyettes
- DULAI Péter, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészetelméleti és -történeti Tanszék; PhD-hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészettudományi Doktori Iskola
- FAGGYAS Attila dr. r. o. ezredes, főosztályvezető, Terrorelhárítási Központ Művelési Igazgatóság Speciális Egészségügyi Főosztály
- FÖLDVÁRI-URICSKA Erna PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Kommunikációtudomány Doktori Iskola
- GAÁL Gyula r. ezredes, dr. PhD, alelnök, Rendőrség Tudományos Tanácsa
- GUBICS Frigyes, biztonsági igazgató, Lenovo Manufacturing Kft.
- HEZAM Leila Melinda egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék
- HORVÁTH Tamás dr. PhD, adjunktus, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék; KÉSZ Csoport, fizikai biztonsági és csalásmegelőzési vezető
- KAKÓCZ Krisztián c. r. alezredes, tanársegéd, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék; PhD-hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészettudományi Doktori Iskola
- KARDOS Pál mesteroktató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék; igazgató, Zuglói Önkormányzati Rendészet; elnök, Budapesti Polgárőr Szövetség; általános és oktatási elnökhelyettes, Országos Polgárőr Szövetség
- KORINEK László professor emeritus, az MTA rendes tagja, Országos Kriminológiai Intézet

- LIPPAI Zsolt r. alezredes, tanársegéd, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti
Tanszék; doktorjelölt, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi
Kar Rendészettudományi Doktori Iskola
- MÁGÓ Barbara dr. r. őrnagy, mesteroktató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar Bevándorlási Tanszék; PhD-hallgató, Nemzeti
Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészettudományi Doktori Iskola
- MEZEI József dr. PhD, nb. alezredes, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közzolgálati
Egyetem Polgári Nemzetbiztonsági Tanszék
- MOLNÁR Katalin dr. PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar Magatartástudományi Tanszék
- NÉMETH Gábor r. alezredes, tanársegéd, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék; PhD-hallgató, Nemzeti
Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészettudományi Doktori Iskola
- PULICS János r. alezredes, mesteroktató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék
- RÉMAI Dániel mb. tanszékvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar Terrorelhárítási Tanszék; PhD-hallgató, Nemzeti
Közzolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola
- SUSZTER Tamás r. ezredes, Veszprém Vármegyei Rendőrfőkapitányság bűnügyi
rendőrfőkapitány-helyettes; PhD-hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar Rendészettudományi Doktori Iskola
- VÁJLOK László r. alezredes, mesteroktató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék
- VÁRI Vince PhD r. alezredes, egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar Büntető-eljárásjogi Tanszék
- VEDÓ Attila dr. PhD, r. alezredes, adjunktus, Belügyminisztérium, Európai
Unió Fejlesztések Koordinációjáért Felelős Helyettes Államtitkárság Belügyi
Támogatások Főosztálya Program Koordinációs Osztály, határrendészeti
szakmai referens

Lektoraink

- BODA József dr. habil. egyetemi docens, (nyá) nb. vezérőrnagy, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Tanácsadó Testület tagja
- BORSZÉKI Judit dr. PhD, egyetemi adjunktus, angol-nyelvtanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Idegennyelvi és Szaknyelvi Lektorátus
- Prof. Dr. FINSZTER Géza ny. r. ezredes, professor emeritus, az MTA doktora, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
- FÜLE Ferenc dr. igazgatóhelyettes, Zuglói Önkormányzati Rendészet
- HACK Péter prof. dr. tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE ÁJK Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék
- HAUTZINGER Zoltán dr. habil. r. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási Tanszék; oktatási dékánhelyettes Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
- KARDOS Pál mesteroktató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék; igazgató, Zuglói Önkormányzati Rendészet; elnök, Budapesti Polgárőr Szövetség; általános és oktatási elnökhelyettes, Országos Polgárőr Szövetség
- LŐRINCZ Aranka dr. konzul, Magyarország Főkonzulátusa, Csíkszereda, PhD-abszolváns
- LUKÁCS Krisztina dr. PhD, alkotmánybírói főtanácsadó, óraadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Tanszék
- MÁTYÁS Szabolcs dr. habil. r. őrnagy, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Krimináltaktikai Tanszék
- PALLO József dr. habil. bv. ezredes, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Büntetőjogi Tanszék
- POLYÁK Zsolt dr. r. dandártábornok, rendőrfőkapitány, Csongrád-Csanád Vármegyei Rendőrfőkapitányság, címzetes egyetemi tanár
- RITECZ György dr. PhD, ny. r. ezredes, Magyar Hadtudományi Társaság tagja
- SALLAI János prof. dr. r. ezredes egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészetelméleti és -történeti Tanszék
- SIVADÓ Máté dr. r. őrnagy, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Kriminológiai Tanszék
- SVÉD László prof. dr. nyá. o. altábornagy, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola
- TISZOLCZI Balázs Gergely dr. adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék; stratégiai biztonsági vezető, KÉSZ Csoport

Szerkesztői köszöntő

A *Magyar Rendészet* 2024-ben is folytatja tudományos küldetését, amely nem kevesebb, mint a rendészettudomány területén, illetve annak határterületein született új tudományos eredmények publikálása, a rendészet egyes szakterületei, valamint a köz- és magánrendészeti feladatellátáshoz kapcsolódó szakmák, hivatások tevékenységének, továbbá a rendészeti képzés támogatása. A folyóiratban közölt, tudományos igényességgel készült művek tehát az elméletképzés mellett a szakmai praxis számára is szolgálni kívánnak.

A folyóirat közel negyed évszázados fennállása alatt mindvégig törekedett arra, hogy teret biztosítson minden, a rendészet rendeltetésével, intézményrendszerével, feladataival, személyzetével, működésével, jogi szabályozásával kapcsolatos munkának. A rendészet ugyanis olyan társadalmi konstrukció, amely sokrétűen kapcsolódik a közösség különböző alrendszereihez, így sokféle nézőpont érvényesülésének lehet helye. Az olvasó tehát jó okkal vár el sokszínűséget a hazánkban egyedülként felsőfokú rendészeti képzést folytató Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar tudományos folyóiratától. Bizton állíthatom, hogy a tudományos és szakmai közönség ez irányú igényeit a lap ez évben is igyekszik kiszolgálni.

Kiemelt célunk, hogy a folyóiratban megjelent publikációk, illetve az azok által közvetített eredmények, megállapítások minél szélesebb olvasói kört érjenek el. Ennek biztosítékeként továbbra is nyilvános hozzáférést (*open access*) biztosítunk az érdeklődők számára. Bizunk abban, hogy a *Magyar Rendészet*ben közölt eredmények ezáltal még inkább implementálódnak más tudományos közlemények diskuszióiban.

Érdekes számadatokkal találkozhatunk a *Nature* tudományos szaklapban megjelent egyik összefoglaló tanulmányban, amely szerint 2023-ban a nemzetközi folyóiratok kiadói több mint tízezer publikált közleményt vontak vissza.¹ A nyilvánosság elé tárt nemzetközi publikációk nagy száma kapcsán igazolódott tehát utólag, hogy azok nem felelnek meg a tudományos közléssel kapcsolatos elvárásoknak. A *Magyar Rendészet* szerkesztése során ezért a jövőben is kiemelt figyelmet fordítunk a megjelentetni kívánt kéziratok alapos, objektív, valamint a szakmai és tudományos elvárásoknak megfelelő kettős vak lektorálási folyamat biztosítására. A folyóirat által felkért lektorok lelkiismeretes és önzetlen munkája segít abban, hogy magas színvonalú közlemények kerüljenek az olvasók elé. Valljuk azt, hogy a minőségi közlemény a szerző, illetve szerzői közösség, valamint a lektorok közös erőfeszítéseinek eredménye. A *Magyar Rendészet* küldetése, hogy e szereplők számára, ha névtelenül is, de közös alkotóműhelyként és publikációs térként szolgáltson.

¹ VAN NOORDEN 2023: 479–481.

Visszatekintés

Előző, 2023/4-es lapszámunkban a magyar büntetés-végrehajtási szervezetben lezajló digitális transzformáció jelentőségére hívták fel a figyelmet szerzőink. A kriminalisztika rovatban megjelent közlemény szerzői a bűnügyi jelentőségű anyagmaradványok újszerű vizsgálati módszereivel foglalkoztak, amely hatékony felhasználási lehetőséggel kecsegtet a bűnüldözés területén. A kriminológiai vonatkozású tanulmányok körében betekintést kaphattunk a pszichiátriai zavarok, tünetek, ezeken belül is különösen a pszichózis kriminológiai jelentőségébe. Egy másik kvantitatív kutatás a rendőrséggel kapcsolatos bizalommal, illetve az elmúlt években egyre nagyobb teret nyerő kriptovaluták jogi kérdéseivel foglalkozott. Árva Zsuzsanna a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélet-történeti kérdéseit mint a rendészet és a közigazgatás egy sajátos, közös területét elemezte tanulmányában. A rendészeti gyakorlat újabb eredményeivel pedig a közösségi rendészet Gyöngyös városában kialakított modelljén, egy hazai sportesemény kapcsán készült esettanulmányon, valamint a határellenőrzés minőségbiztosításának megoldásain keresztül ismerkedhetett meg az olvasó.

Jelen számunk margójára

Büntetés-végrehajtás

A börtönártalmak, a kapcsolattartás fontossága és mibenléte, a speciális rezsim-rendszer, hogy mennyi időt értünk a hosszú tartam alatt, jelentős témák. Közösségi életünk minőségét jelzi, hogy milyen hatások érik a bebörtönzötteket, hogy szabaddulásuk után miként lesznek képesek beilleszkedni a kinti társadalomba (Brezovszki Anna Luca: *A hosszú tartamú szabadságvesztés és a reintegráció*).

Kriminológia

A városfejlődés bűnözésének vizsgálata szinte fehér folt a magyar tudomány palettáján, eddig hazánkban nagyon kevesen foglalkoztak ezzel a témával specifikus irányítottsággal. A városfejlődés szakaszainak bemutatását követően Józsefváros helyzetét ismerjük meg, az egyes szakaszokat és azoknak a bűnözésre gyakorolt hatását (Bóji László: *A városfejlődési szakaszok és a bűnözés kapcsolata a főváros VIII. kerületében*).

A terrorizmus megváltozott elkövetési módjai kiemelten érintik az elsőreagáló erőket. A tanulmány azt a célt tűzte ki, hogy áttekintse az elsőreagáló egészségügyi ellátók szerepét az új típusú terrorcselekményekre és elkövetési formákra. (Faggyas Attila, Rémai Dániel: *A modern és posztmodern terrorizmus: a helyszíni egészségügyi ellátás kihívásai*).

Rendészeti praxis

Magyarország 2007-ben csatlakozott teljes jogúan a schengeni térséghez. A csatlakozás, illetve a tagság feltétele is egyben, hogy a tagállam teljesítse a schengeni külső határokon végzett határellenőrzésre vonatkozó, a schengeni egyezményben és a határellenőrzési kódexben megfogalmazott szigorú feltételeket. A schengeni egyezményben és a kódexben megfogalmazott követelmények teljesítését a ciklikus jelleggel rendszeresen végrehajtott ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus biztosítja (Balla József, Vájlok László, Vedó Attila, Kakócz Krisztián, Németh Gábor, Bartus Gábor, Pulics János: *Önértékelés a határrendészeti szolgálati ágnál*).

A közösségi média megjelenése a rendőri munkában is optimizmusra adott okot azzal kapcsolatban, hogy az átalakíthatja és javíthatja a rendőrség és a polgárok közötti viszonyokat. A tanulmány bevezeti az e-közösségi rendészet fogalmát, amely a két fél közötti online szférában folytatott kommunikációs tevékenységek által generált problémaazonosítás és megoldások összessége (Erna Uricska, Zsolt Lippai: *E-community Policing. The Pragmatics of Community Policing on the Profiles Operated by the Hungarian Police*).

A modern fizikai védelmi rendszerek elterjedése és alkalmazásuk Magyarországon a rendszerváltozástól datálható, az átállás biztosította a hozzáférés lehetőségét addig nálunk nem használt rendszerekhez. A technika fejlődése magával hozta az iparág fejlesztését is, illetve a telepítéshez és fenntartáshoz szükséges tudás megszerzése is igényként jelent meg. A kapitalizálódás megteremtette a vagyonvédelmi piacot, illetve szélesítette azt (Gubics Frigyes, Horváth Tamás: *A fizikai védelmi rendszerek és a biztonsági központ*).

A honosítási eljárás során hozott egyéni és állami döntéseknek kockázatai vannak. A szerző egyrészt átfogó képet mutat be a külföldit honosító állam kockázatelemzői tevékenységéről, másrészt a honosítást kérelmező személy egyéni döntési rizikóit vizsgálja. A család módokon állampolgárságot szerzett személyek esetében pedig – az állampolgári státusz védelme érdekében – az állampolgárság visszavonása mellett érvel (Mágó Barbara: *A honosítás kockázatai az „állampolgárság védelmének” tükrében*).

Hazánk 64 000 fős polgárőrsége 2200 szervezetbe tömörülve, a rendőrség stratégiai partnereként a helyi önkormányzatokkal együttműködve végzi bűnmegelőzési tevékenységét, amelynek egyik szembeűnő megvalósulása a hazai feszítválturizmus biztonságának támogatása, azaz speciális rendezvénybiztosítások megvalósítása (Suszter Tamás: *A helyi polgárőrség szerepe a rendezvények biztonságának szavatolásában*).

Rendészettudomány

Két szerző összeveti a rendőrség foglalkozási kultúrájára és szervezeti átalakítására vonatkozó kutatásait. Az első a rendészeti rendszer teljes reformját javasolja, míg

a második a rendészet belső szakmai folyamatainak evolúcióját tartja szükségesnek. A két különböző megközelítés azonban a rendőrség állapotát, a beavatkozási pontokat érintően számos hasonló megállapításra jut. A két kutatás egy tanulmányban történő összevetése rámutat, hogy a rendészeti oktatásban és a rendészet gyakorló művelésében jártas szakemberek között nincs jelentős ellentmondás [Budavári Árpád, Molnár Katalin: *Rendőri vezetők és mesterhallgatók viszonyulásai a rendőrségi reformhoz – két(féle) empiria közös metszete*].

A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának 20. évfordulója alkalmából a szerző a társszerkesztő szemszögéből mutatja be a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények napjainkig megjelent huszonöt önálló kötetének néhány releváns gondolatát (Gaál Gyula: *A rendészettudomány huszonöt kötete*).

A polgárőrségnek a közbiztonság megteremtésében és fenntartásában való hatékony és törvényes közreműködése szabályozott keretek között történik. A szerző bemutatva a belső szabályozás szükségességét, részletességét és megfelelőségét, bepillantást nyújt a polgárőrségi működés, a polgárőri szolgálatellátás mindennapjaiba. A cikk a polgárőrség működésének átfogó tudományos kutatásához, feltérképezéséhez kíván hozzájárulni (Kardos Pál: *A polgárőrség belső normarendszere*).

Rendészettörténet

A Magyar Rendőr több mint negyven éven át volt a Belügyminisztérium egyetlen képes rendőrségi lapja. A rendszerváltás után a szerkesztőség másik névvel és új kötösben vágott neki egy friss korszaknak. A szigorú Magyar Rendőrből a jóval populárisabb, modernebb, fogyaszthatóbb *Zsaru* lett, így már a jogutód nevében is jelezték, hogy attól kezdve valami más lesz, mint ahogyan az előző rendszerben volt (Dulai Péter: *Hogyan és miért lett zsaru a rendőrből? – Rendszerváltás a rendőrség hetilapjában*).

Magyarországon 2006 és 2010 között működött az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium. Hazánkban nem voltak hagyományai e két terület együttes irányításának a közhatalmon belül. A reformot azzal a szándékkal vezették be, hogy erősödjék a politikai vezetés és irányítás a végrehajtó hatalmon belül. A következtetés: a struktúra átszervezése nem minősíthető óriási hibának, de érzékelhető fejlődést sem eredményezett a közbiztonság és a jogbiztonság menedzselésében (Korinek László: *Volt egyszer egy minisztérium*).

A hidegháborús évtizedekben a szemben álló felek komoly erőfeszítéseket tettek a másik gyengítésére, az egyértelmű katonai fölény megszerzésére, befolyási övezetük növelésére, illetve az ellenfelek ez irányú törekvéseinek akadályozására, amelyekben kiemelt szerep jutott a titkosszolgálatoknak. Ezzel párhuzamosan a két világháború pusztító következményeire is tekintettel az európai országok az újabb konfliktusok megelőzése érdekében biztonsági célú együttműködések kialakítására is törekedtek (Mezei József: *Gondolatok az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletnek a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség tevékenységére gyakorolt hatásairól*).

Recenzió

A büntetés-végrehajtási intézetek felett gyakorolható ellenőrzés rendszerében a büntetés-végrehajtási diszciplína funkcionálisan is kitüntetett figyelmet érdemel, növelni kellene a büntetés-végrehajtás tudományának társadalmi megbecsülését, különös tekintettel a büntetőtudományokban elfoglalt zárókóyszerű szerepére. Kívánatos lenne a nagyobb jogalkotói figyelem a tudomány képviselőinek empirikus munkáira (Hezam Leila Melinda: *Ágens objektivitás az ellenőrzés rendszerében – A büntetés-végrehajtási tudomány dualitása. Recenzió Lukács Krisztina A szabadságvesztés végrehajtásának egye független ellenőrzési formái című könyvéről*).

A bűncselekmények száma, fajtája, jellege, az elkövetői kör és a földrajzi hely közötti kapcsolat aligha lehet kétséges. Az összefüggések kimutatásának és a lényegi kauzalitás kifürkészésének diszciplínája a bűnözésföldrajz. Ez a tudományág Magyarországon a földtudományok körébe illeszkedik, kihasználva a geográfia térszemléletéből és matematikai, statisztikai módszereiből kinyert ismereteket, noha a kriminálgeográfia a földrajz és a kriminológia határterületén helyezkedik el (Vári Vince: *Recenzió Mátyás Szabolcs Bűnözésföldrajz című könyvéről*).

Ezúttal is tartalmas lapszámunkhoz jó olvasást kívánunk!

Budapest, 2024. január 28.

Tisztelettel:

Dr. Christián László r. dandártábornok
tanszékvezető egyetemi tanár
rektorhelyettes
főszerkesztő

Felhasznált irodalom

VAN NOORDEN, Richard (2023): More than 10,000 Research Papers Were Retracted in 2023 – A New Record. *Nature*, 624(7992), 479–481. Online: <https://doi.org/10.1038/d41586-023-03974-8>

A hosszú tartamú szabadságvesztés és a reintegráció

BREZOVSZKI Anna Luca¹

Aktualitását elveszíteni képtelen tárgykör a szabadságvesztés-büntetés és a reintegráció kapcsolata, a zárt világból szabadult fogvatartott sikerességének, helytállásának pozitív befolyásolása. Össztársadalmi érdek, hogy a büntetését letöltött személy a szabad világban törvényes keretek között tudjon érvényesülni, hogy kriminogén faktorok okán ne lépjen ismét a bűn útjára. Ezen összetett és figyelemre érdemes téma apropóján már számos kutatás született, hiszen mind a szabadságvesztésnek, mind a reintegrációnak számos olyan aspektusa van, amelyet tágabb – nem kizárólag kutatói – érdeklődés övez. A börtönáltalmak, a kapcsolattartás fontossága és mibenléte, a speciális rezsimszisztem vagy éppen az, hogy pontosan mennyi időt értünk hosszú tartam alatt, azért ilyen fontos, mert társadalmunk milyensége szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy egy legtöbbünk számára láthatatlan közösségben milyen impulzusok érték azon személyt, akire szabadulása után egyszerre kerül az új élet, a tiszta lap reménye és terhe.

Kulcsszavak: hosszú tartamú szabadságvesztés, reintegráció, börtönáltalmak, büntetés-végrehajtás

A tanulmány célja

Jelen tanulmány célja, hogy értékelő ismertetést nyújtson hosszú tartamú szabadságvesztésről és reintegrációról, illetve ezek kapcsolatáról, a reintegráció lehetőségeiről.

A hosszú tartamú börtönbüntetés kapcsán – a fogalom bemutatása mellett – mindekenélőtt áttekintjük a korábbi értelmezéseket, illetve ismertetjük a jelenlegi jogszabályi hátteret, s rámutatunk arra is – némiképp előreszaladva a következő nagyobb tartalmi egységig –, hogy a jogalkotók miként gondolkodtak azon intézményekről és módszerekről, amelyek a fogvatartottak társadalomba való visszailleszkedését segítik, és hogy milyen jogszabályi keret az, amely kapaszkodókat ad mind a hosszú tartamú szabadságvesztés, mind a reintegráció tartalmát, értelmezését illetően.

A reintegrációt és annak lehetőségeit jelen tanulmányban szűken, csupán a hosszú tartamú szabadságvesztésre ítélték kapcsán fogom bemutatni és értelmezni, kezdve a rehabilitációs eszme múltjának felvillantásától egészen a tárgykört érintő aktua-

¹ Szociálpedagógus, kriminológus, PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Kriminológiai Tanszék, e-mail: brezovszki.anna@ajk.elte.hu

litásokig, fontosabb, nagyobb ívű kutatások és projektek rövid és lényegre törő bemutatásáig.

Terjedelmi korlátok miatt jelen tanulmányban nem érintem azon – a hosszú tartamú szabadságvesztésre ítélteteket kevésbé érintő – programokat, mint a TÁMOP vagy az EFOP.

Módszertan

Tanulmányom célja, hogy feldolgozza a téma szakirodalmát. Vizsgálatom tehát beavatkozásmentes *desk research*, vagyis szekunder kutatás, amely során áttekintem a tárgyköröket érintő publikációkat, és az így megismert másodlagos forrásokból származó adatokat (példának okáért fontosabb projektek eredményei) is rögzítem.² A tartalom- vagy dokumentumelemzés módszere lehetővé teszi, hogy hosszabb időszakok eseményeit is bemutassam, például a rehabilitációs gondolat megjelenését büntetés-végrehajtási intézményekben.³

A hosszú tartamú szabadságvesztés fogalma meghatározásának nehézségei

Hogy a hosszú tartamú szabadságvesztést illetően mi tekinthető „hosszúnak”, arról megoszlanak a tárgykör kutatóinak véleményei. Nagy Ferenc például – egy 2005-ös tanulmányban⁴ – az 5 évi vagy azt meghaladó szabadságvesztést már e kategóriába sorolta. Nagy meglátását támasztja alá az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2003)23. számú ajánlása is, amely határozott ideig tartó büntetés esetén az 5 évnél hosszabb tartamú szabadságvesztést már hosszú tartamú büntetésnek minősíti.⁵ Mezey Barna szintén felhívja a figyelmet⁶ a hosszú tartam értelmezésének relatív mivoltára. Kiemeli, hogy egy 19. századi magyar feljegyzés szerint „három esztendő tömlőc értéke megfelel a halálbüntetés értékének”.

Úgy tűnik tehát, hogy a „hosszúság” kérdését alapvetően befolyásolja az adott kor társadalma, kriminálpolitikája, a döntéshozók és jogalkotók büntetés-végrehajtási törekvései. A hatályos Büntetés-végrehajtási Törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 186. § (1) bekezdése,⁷ továbbá a büntetés-végrehajtási gyakorlat okán a szakma (nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt)⁸ manapság a 10 év és afölötti szabadság-

² BASSOT 2022: 4.

³ BABBIE 2003: 363.

⁴ NAGY 2005: 15.

⁵ NAGY 2005: 15.

⁶ MEZEY 2005: 6.

⁷ 186. § (1) Azt az elítéltet, aki szabadságvesztés büntetésből folyamatosan legalább tíz évet bv. intézetben tölt, reintegrációs programba kell bevonnai, amelynek szabályait az elítélt köteles megtartani.

⁸ Lásd például: HESKIN et al. 1974: 151.

vesztés esetén beszél hosszú tartamról, annak ellenére, hogy nincsen egzakt definíció a hosszú tartamú szabadságvesztés pontos idejét illetően.

Ugyanakkor érdekes adalék, amely tovább nehezíti a hosszú tartam pontos meghatározását, hogy a Bv. tv. értelmében a hosszú idős speciális részlegre (a továbbiakban: HSR) az életfogytig tartó vagy legalább 15 évi szabadságvesztés-büntetésüket töltő elítéltek kerülhetnek.⁹

A hosszú tartamú szabadságvesztés-büntetés főbb problémái az empirikus vizsgálatok tükrében

Ma is élénk szakmai viták övezik a hosszú tartamú büntetéssel kapcsolatos speciális börtönártalmak – illetve ezek visszafordíthatóságának, esetleges meggátlásának – tárgykörét. Fontosnak gondolom sorba venni, hogy a Clemmer-féle kategóriák¹⁰ mentén mely börtönártalmak milyen mértékben érinthetik azon elítélteket, akik 10 vagy esetleg 15 évnél is hosszabb időt töltenek a zárt intézetekben.

A klasszikus börtönártalmak alatt leggyakrabban az úgynevezett *prizonizációt* értjük, amely a börtönvilág értékeinek és (szub)kultúrájának személyiségbe integrálódását jelenti, voltaképp azt, amikor a korábbi normákat felülírják a börtönben uralkodó erkölcsök. Inherens ártalom alatt azokra a többletnehézségekre gondolunk, amelyek már jelen voltak az elítélt korábbi élete során is, ám a börtönben ezek felerősödtek. Jó példa erre, amikor a bebörtönzés hatása ismét életre hívja az intézményi múlt okozta traumákat (például korábban gyermekotthonban töltött évek), de bármilyen pszichoszociális vagy intellektuális fogyatékoság ilyen módú kihangosodása is ebbe a kategóriába sorolható. Végezetül pedig szólni kell az immanens, vagyis a börtön jellegéből adódó ártalmakról, amely alkategória alatt érdemes megemlíteni a személyiség leépülését, a külvilágtól történő teljes vagy részleges elidegenedést vagy a szociális és családi kapcsolatok eltűnését.¹¹

A börtön (szub)kultúrája kapcsán érdemes kiemelni Gönczöl álláspontját. A tanulmánya szerint a reintegrációs törekvések abszolút csődje a börtönben „kinevelődő” bűnöző-utánpótlás, amely leginkább a hosszabb büntetést töltő, perifériáról érkező, aluliskolázott elítélteket érintő probléma. Esetükben a munkáltatás is csupán csökkenti a börtönártalmat, a zárt intézmény rendjét fenntartani igyekvő, kvázi szabadidő-kitöltő foglalkoztatás, amely hosszú távon kevéssé képes célt érni, pedig a reintegráció egyik legfontosabb aspektusa lehetne, ha piacképes végzettséggel kerülnének ki az intézetekből a fogvatartottak.¹²

Az izoláció és a saját személyiségtől való elidegenedés szintén klasszikus példák, amelyeket a totális intézményi jelleg és a büntetés előremenetelével párhuzamosan

⁹ Bv. tv. 105. § (1).

¹⁰ Lásd bővebben: CLEMMER 1958.

¹¹ VIG-FLIEGAUF 2019: 972.

¹² GÖNCZÖL 2013: 128.

egyre inkább lecsupaszuló, a korábbi személyiségjegyeiktől mentes *self* okoz.¹³ Számos vizsgálat alátámasztja, hogy a börtön zárt világában töltött huzamosabb idő és az azzal járó elszigeteltség – amellett, hogy meggyengíti a fogvatartottak kommunikációs és szociális készségeit – negatívan befolyásolja önképüket és önbecsülésüket is, ráadásul az önállóság (például döntéshozatal tekintetében) képessége is jelentősen csorbul.¹⁴

A hosszú tartamú szabadságvesztés okozta, legfájdalmasabbnak vélt elítélti hátrányok kapcsán Flanagan 1980-ban megismételte Richards korábbi, szintén hosszú időszabadságvesztésre ítélt körében végzett interjú vizsgálatát. Húsz problémakört foglalt össze, és arra kérte interjúalanyait, hogy rangsorolják őket. A két kutatás alapvetően szinte azonos konklúziókkal zárult. Flanagan eredményei alapján az 5 leginkább fájdalmas probléma az elítéltek szemében (az elsőtől az ötödikig haladva):

1. a család és szeretteik hiánya;
2. a szociális élet kvázi nemléte;
3. félelem a szabadulás utáni élettől;
4. az elkésérítő érzés, hogy a börtön falai között elvesztegetik az életüket;
5. a gyakorta érzett szexuális frusztráció.¹⁵

Bár sok kutatás foglalkozott korábban a hosszú tartamú szabadságvesztésre ítélt lelki egészségével, Flanagan arra mutat rá, hogy az elítéltek saját bevallása szerint ezek a problémák vannak legkevésbé a fókuszban a mindennapjaikban:

1. kimaradni a zárt intézetben a nyílt, erőszakos jellegű ellentétekből;
2. önsajnálát;
3. félelem bárminemű pszichiátriai probléma megjelenésétől;
4. a magabiztosság elvesztése;
5. félelem attól, hogy az idő előrehaladtával hatalmába kerítik a szuicid gondolatok.¹⁶

Ahogy a kutató is kiemelte, az interjúkból észlelhető, hogy a döntő többség igyekezett megtörhetetlenséget reprezentálni, eleget tenni azon toxikus társadalmi elvárásnak, hogy az erősebbik nemet nem veszélyeztetheti semminemű pszichés probléma, még olyan extrém helyzetben sem, amit a zárt intézet falain belül kell átélnie. Érzékletesen kitűnik, hogy a büntetés okozta leginkább fájó aspektusok többsége mind a kinti világot érintik, az azt illető általános bizonytalanság szivárog be a börtönbe és nehezíti meg az intézményben töltött éveket.

Richards 1978-ban végzett kutatása olyannyira nagy hatású volt, hogy azt 2014-ben újfent megismételték, az eredményeket pedig 2016-ban publikálták.

¹³ SEEMAN 1959: 783–791.

¹⁴ GÖNCZÖL 1996: 352.

¹⁵ FLANAGAN 1980: 152.

¹⁶ FLANAGAN 1980: 152.

Hulley és munkatársai a korábban rögzített kategóriák, továbbá új problémakörök mentén is lefolytatták a vizsgálatot, és az alábbi eredményre jutottak azt illetően, hogy mely problémák okozzák a legtöbb fájdalmat az elítélteknek:¹⁷

1. a család, hozzátartozók vagy barátok hiánya (a család, hozzátartozók vagy barátok hiánya);
2. az elkésérítő érzés, hogy a börtön falai között elvesztegetik az életüket (a kinti hozzátartozók életével, hogylétével kapcsolatos félelem és izgalom);
3. a szociális élet kvázi nemléte (az az elkésérítő érzés, hogy életük legszebb éveit a zárt intézetben kötelesek tölteni);
4. az általános és elérhető luxus hiánya (mások által hozott utasítások és szabályok szerint kell élniük);
5. gyakorta érzett szexuális frusztráció (annak elkésérítő érzése, hogy a börtön falai között elvesztegetik az életüket).¹⁸

A hosszú tartamú szabadságvesztés kapcsán nem mehetünk el szó nélkül az egyre inkább előregedő „börtönnépeség”, az idősebb korú fogvatartottak (55+ év) problémája mellett sem. Juhász egy tanulmányában arra mutatott rá, hogy ezen speciális igényű csoport kutatása kiváltképp fontos, hiszen egyes országokban az időskorúak száma nagyobb arányban nő, mint a teljes börtönnépeség.¹⁹ A tanulmányban három fő problémakört vet fel: a szabadulásra való felkészítés milyenségének kérdését, a fogvatartottak egészségügyi állapotát, illetve hogy börtönön belüli elhelyezésük kapcsán az integráció vagy a szegregáció-e a járhatóbb út.²⁰

Avieli 2022-ben publikált kvalitatív vizsgálata a börtön falain belüli korosodással járó érzelmi folyamatokra irányította a fókuszot. Interjúk kutatásával rámutatott arra, hogy a már idősek tekinthető rabok kevéssé érzik kilátástalannak vagy feleslegesnek az előttük álló, várhatóan börtönben töltött éveket. Sokan kihangsúlyozták, hogy meglátásuk szerint többet találkoznak családtagjaikkal, mint ha nem a börtön falain belül élnének. És bár kutatások sora emeli ki az érzelmi elsivárosodást, a motiválhatatlanságot és a családi kötelek szétfoslását, meglepő módon a megkérdezett fogvatartottak egy másik oldaláról közelítették meg a tárgykört. Többek egybehangzó meglátása, hogy a börtön voltaképp egy kiút számukra abból az időskori magányból és szegénységből, amelyre meglátásuk szerint kárhoztatva lettek volna.²¹

A korábbi kutatási tapasztalatok számbavétele után talán elhamarkodott lenne azt gondolni, hogy a hosszú tartamú szabadságvesztés egyet jelentene az egyszerű vegetálással és semmilyen pozitív hozadékot nem tartalmazhat. Boros olyan elí-

¹⁷ Az eredeti, Richards-féle kategóriákat elsőként rögzítem, míg az új problémakörökkel kibővített kutatás eredményét zárójelben tüntetem fel, hozzátéve, hogy természetesen vannak átfedések.

¹⁸ HULLEY et al. 2016: 780.

¹⁹ JUHÁSZ 2013: 41.

²⁰ JUHÁSZ 2013: 44–52

²¹ AVIELI 2022: 1666–1670.

tétek között kutatott, akik már 10 éve szabadságvesztésüket töltötték.²² Megállapította, hogy az intelligenciaszint nem csökkent, viszont a viselkedés- és önkontroll jelentősen nőtt a vizsgált személyek esetén. A 2005-ben megjelent tanulmány írója azon a véleményen volt, hogy a szabadságvesztés előrehaladtával csökken a szabályszegések száma, illetve hogy a hosszú tartamú büntetés valós (további) bűnmegelőzési potenciállal bír, összevetve az általa némiképp elmarasztalt rövid tartamú szabadságvesztéssel.

A „börtön mint lehetőség a megjavulásra” koncepcióról Crewe és munkatársai sokat értekeztek, hozzátéve, hogy amennyiben az intézmény támogató, és az elítélt valóban képes tetteinek súlyát reálisan értékelni, akkor az intézet terepe lehet a pozitív irányú változásnak.²³ Albert és Bíró empirikus vizsgálata pedig rámutatott²⁴ arra, hogy az utógondozásban részt vett, szabadult interjúalanyaik döntő többségének pozitív a jövőképe, és aktívan tesz azért, hogy életét jobb mederbe terelje. Ugyanakkor a siker – amely a normalitás hétköznapi ember számára unalmas valóságának elérése – soktényezős és esetenként befolyásolhatatlan a börtönviselt egyén számára.

A hosszú tartamú szabadságvesztés a hatályos hazai büntető törvénykönyvben – a 2012. évi C. törvény

2009-től kezdve jelentős szigorítások figyelhetők meg a kriminál- és a büntetőpolitikában, nem számított tehát meglepetésnek, hogy a jelenleg is hatályos 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) jórészt az exkluzív trendek mentén született. Az erőszakos visszaeső bűnözőket érintő „három csapás”, a büntethetőségi korhatár bizonyos bűncselekmények esetén történő, szektorális leszállítása, illetve a hajléktalan lét kriminalizálásaként elhíresült törvénymódosítás²⁵ csupán pár példa. A börtönépesség – az ismertté vált bűncselekmények számának csökkenése ellenére is – az évtizedfordulón szintén növekedésnek indult, köszönhetően a hosszú tartamú szabadságvesztések nagy számának, illetve annak, hogy kevésbé súlyosnak minősíthető cselekmények esetén is dönthet a bíróság szabadságvesztés mellett.²⁶ Érdeemes rámutatni arra is, hogy a szigorodó büntetőpolitika milyen módon befolyásolja a hazai börtönviszonyokat. A törvény növelte büntetési rendszerünk végrehajtandó szabadságvesztés centrikusságát, amelynek értelmében kijelenthető, hogy a szabadságvesztés-büntetések közel 12%-a²⁷ végrehajtandó. Érzékletes adat továbbá, hogy ezen büntetések hozzávetőlegesen 30%-a 5 évnél hosszabb, és majdnem 3% azon elítéltek aránya, akik legalább 20 évi vagy életfogytig tartó szabadság-

²² BOROS 2005: 20–22.

²³ CREWE 2007.

²⁴ ALBERT–BÍRÓ 2012: 150.

²⁵ 2018. évi Szabálysértési Törvény módosítása.

²⁶ BORBÍRÓ 2019: 760–761.

²⁷ Lásd: <http://ugyesszeg.hu/wp-content/uploads/2022/10/bunozes-es-igazsagszolgalatas-2012-2021.pdf>

vesztésüket töltik. Talán az is sokak számára ismert tény, hogy a hazai fogvatartási mutatók az egyik legrosszabbak európai viszonylatban, még úgy is, hogy a börtön-építési programok ideig-óráig képesek csökkenteni az intézeteken és az ott dolgozó személyzetén lévő nyomást. Ezen ördögi kör összefüggéseit emelte ki Ruzsonyi is egy tanulmányában,²⁸ amikor a börtönről mint veszélyforrásról értekezett. A Cavadino–Dignan–Mair szerzői hármast²⁹ által felvázolt folyamatábrát Magyarországra vetítve rámutatott a túlsúfolt intézetek³⁰ és a túlterheltség okozta, személyi állományt illető motiválatlanságra és általános kiábrándulásra. A tanulmány fontos konzekvenciája, hogy a modern börtön továbbra is keresi a helyes utat, amelyet a normalizáció és a nyitottság kellene hogy jellemezzен. Ezen elemek segíthetnének az elítéltek reintegrációját, de alkalmasak lennének a generális prevencióra és a bűnözéstől való félelem csökkentésére is. Tehát a rendszerszintűvé duzzadó problémák valós megoldása semmiképp sem újabb és újabb (konténer)intézetek építése lenne, hanem sokkal inkább az „input” oldal megreformálása.

A 2013. évi CCXL. törvény a hosszú tartamú speciális részlegről

Kihagyhatatlannak tartom, hogy ne rögzítsek pár fontosabb gondolatot a Bv. tv. kapcsán is. A reintegrációs törekvéseket alapvetően segíthetik a sajátos kezelési igényűek³¹ számára kialakított rezsimok, amely részlegeken zajló munka központjába az elítélt speciális helyzetéből kifolyólag fellépő nehézségek csökkentése, a többletproblémák kezelése kerül.³² A fentebb már említett HSR értelmezhető a Rec(2003)23 ajánlásra³³ adott válaszként is, hisz a dokumentum hangsúlyozza az „egyéb hosszú tartamú szabadságvesztésre ítélt esetben a megfelelő nevelési terv és a végrehajtási rezsim biztosításának kiemelt szükségességét”.³⁴

A HSR tapasztalatai még kevésbé kutatottak, éppen ezért tartom fontosnak Volford vizsgálatát, aki a Szegedi Fegyház és Börtön tapasztalatait rögzítette.³⁵ A speciális körletek létrehozása szakmai kezdeményezésekhez köthető, amelyeket a törvényalkotó felkarolt. A szóban forgó büntetés-végrehajtási intézet egy kvázi „otthon börtönt” hozott létre annak érdekében, hogy méltó és humánus körülményeket biztosítsanak azoknak, akik életük egy jelentősen nagy részét ezen zárt világban töltik. Érdekes tapasztalat volt a körleten, hogy bár a fogvatartottak nem jeleztek lélektani vagy érzelmi problémákat, a pszichológusi segítő beszélgetési felajánlásokra aktívan

²⁸ RUZSONYI 2015: 25.

²⁹ CAVADINO–DIGNAN–MAIR 2003: 11.

³⁰ Lásd bővebben: JUHÁSZ 2015.

³¹ A sajátos kezelési igényűeket illető reintegrációs feladatokról lásd bővebben: WORMITH et al. 2007.

³² Bv. tv. 105. § (1).

³³ R (2003) 23. számú ajánlás az életfogytig tartó szabadságvesztés és az egyéb hosszú tartamú szabadságvesztés végrehajtásáról.

³⁴ JUHÁSZ 2006: 26.

³⁵ VOLFORD 2015a; 2015b. Lásd bővebben: HEGEDŰS–IVASKEVICS 2016.

reagáltak. A körletlen csökevényesek a belső fejlődést segítő elemek, nincsen meg a társakkal való, jutalmazásért történő versengés öröme, a zömmel fiatal és életerős fogvatartottak már-már függőségi viszonyban állnak a személyi állománnyal. A fő probléma, hogy mozgásukban is korlátozva vannak, illetve az, hogy nem találnak értelmet büntetésük letöltésében, nincs elképzelésük a hogyan továbbról. A kis-állat- és növénytartás pozitív emocionális hatásai és a heti egy pszichológusi vizit ellenére egy üres és passzív lét rajzolódik ki a tanulmányból. Volford külön kiemeli, hogy a viszonylagos eszköztelenség és fogvatartotti motivátlanság közepette csak akkor tartja elképzelhetőnek a reintegrációs törekvések sikerességét, ha a személyi állomány felkészültsége megkérdőjelezhetetlen.

A reintegrációról

A reintegráció gondolatiságának múltja

A 19. században lezajlott változások a bűncselekményről alkotott felfogást is megváltoztatták. A pozitivisták felfogás tudományos és vizsgálatra érdemes jelenséggé írták le a bűnelkövetést.

A franciák mellett az olasz pozitivisták egy addig ismeretlen, úttörő irányzatot, a kriminálantropológiát vezették be a tudományos diskurzusba, amely magával hozta az elkövetők tipologizálását, ami az elkövetők különleges igényeinek felismeréséhez vezetett. Mivel a paradigma a bűnelkövetőt állította a középpontba, és mivel megismerhetőnek, törvényszerűnek és alakíthatónak gondolta a bűncselekmények minden aspektusát, ezért hitt abban is, hogy az esetek döntő többségében a bűnelkövető is javítható, sőt: *gyógyítható*.³⁶

A gyógyítás szót nem véletlenül használom, hisz a 20. század közepén, főleg Amerikában, de Svédországban is tapasztalt jóléti büntetőpolitikából nőtte ki magát a treatment (vagyis kezelési) modell. Kétségkívül szélsőséget képviselt ezen irányzat, amelynek fontos alapvetése volt az, hogy az állam a bűnözésért, ezért neki is kell meggátolnia annak elburjánzását. A jóléti állam elkötelezte magát a bűnelkövető kezelése és a családjáról való gondoskodás mellett, tehát teljes körű beavatkozást ígért. Felületesen szemlélve talán nem is tűnik elvetendőnek ez a modell, a valóságban azonban hamar megjelentek a problémák, amelyek az 1960-as évektől tapasztalt értékválságig és a (neo)konzervatív paradigma újraéledéséig vezettek.

A treatment modell problematikus elemeinek listája hosszúvá nyúlik. Mindenekelőtt a megvalósítása igencsak drágának bizonyult. Idővel az elítéltekkel dolgozó „fehérköpenyes” orvosi stáb helyett már csak „kék köpenyesek”, szakmai ismerettel kevésbé rendelkezők dolgoztak a kísérleti jelleggel létrehozott létesítményekben,

³⁶ BORBÍRÓ 2019: 733.

a terápiás börtönökben.³⁷ Komoly alapjogi sérelmek is tapasztalhatók voltak a határozatlan idejű kezelések miatt, de az irányzat végét leginkább talán annak eredménytelensége, a hozzá fűzött remények szertefoszlása jelentette.³⁸ Meglátásom szerint a treatment típusú rehabilitáció egyik fő tévedése volt, hogy abszolút passzív, alárendelt alanyként bánt a bűnelkövetővel, voltaképp gyermeki létbe taszította. Az állam kiszolgáltatott helyzetbe hozta azt az elítéltet, akit betegként kezel, egyértelműen túllépve azon a beavatkozási határon, amelyet ma egy demokratikus jogállamtól elvárunk.

Bár a gyógyítás vágya nem, a nevelés gondolata hazánkban is napirenden volt a 20. században. Első konkrét, zárt intézeten belüli kifejeződése a fiatalkorúakat érintő javítóintézeti javítás és nevelés volt, amely abszolút pedagógiai jellegűként aposztrofálható, korai és kezdetleges módszerei ellenére is.³⁹ Itt érdemes megjegyezni, hogy a kriminálpedagógia gondolata és hazai megjelenése a 19. század végére tehető, amikor is célként fogalmazódott meg az itthoni intézmények nyugat-európai szinthez való felzárkóztatása. Ekkorra datálható az is, hogy a megtorlás, illetve a társadalom általános elrettentése mellett megjelenik a „megjavítás” is mint cél.⁴⁰ A fogalom kapcsán fontos kiemelni, hogy Hacker Ervinhez köthető a börtönvilágot illetően a reintegráció fogalmának bevezetése, hisz felismerte a megjavításfogalom egydimenziós, elidegenítő mivoltát, illetve azt, hogy a korrekciónak alapvetően nem gyógyító jellegűnek kell lennie.⁴¹

A reintegráció fogalma kapcsán Lőrincz József egy tanulmánya⁴² kiemeli: Hacker fogalom-újraértelmezése előtt főképp a reszocializációval találkozhattunk a szakirodalomban. Az akkori értelmezések átnevelésként kezelték a fogalmat, amelynek a korabeli megfigyelések szerint megfelelő terepet biztosít a börtön. A gyakorlati megvalósítás azonban problémába ütközött, elsősorban azért, mert a büntetés-végrehajtás centralizált és hierarchikus szervezete nem tudott eleget tenni az illuzórikus elvárásoknak, és képtelen volt proaktívan fellépni a bűncselekmények ellen.⁴³

A 20. század végére Magyarországon is tudatosult, hogy a személyiségkorrekció, illetve -fejlesztés nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, tehát ahogy Amerikában pár évtizeddel korábban, úgy itthon is szakítottak a reszocializáció előzőleg ismert és támogatott formájával. A kor börtönpolitikáját illető tételmondattá vált, hogy bár továbbra is preferálandó az átnevelés, a célja alapvetően már kimerül a börtönártalmak csökkentésében, éppen ezért nem igényli a neveléstudományi megközelítést, semlegessé válik az ezt illető hatásvizsgálatok kapcsán.⁴⁴

³⁷ Lásd bővebben: FIÁTH 2019.

³⁸ BORBÍRÓ 2019: 737

³⁹ LŐRINCZ 2006: 2.

⁴⁰ RUZSONYI 2021: 8.

⁴¹ HACKER 1918.

⁴² LŐRINCZ 2006.

⁴³ LŐRINCZ 2006: 16.

⁴⁴ LŐRINCZ 2006: 20.

A reintegrációról a kutatások tükrében

Amint az előzőekből kiderült, a bűnelkövetők rehabilitációjának gondolata sok fogalmi, tartalmi és ideológiai változáson ment keresztül. Az is kijelenthető, hogy a kifejezés a treatment ideológia válsága óta megszabadult a medikális töltettől,⁴⁵ amellyel csak egyetérteni tudok. A fogalom számomra egyet jelent azon felfogással, amely szerint az elkövetőt meggyógyítani kell, és közben figyelmen kívül lehet hagyni alapvető jogait, hogy a bűnelkövetés egy társadalom okozta betegség súlyos tünete, nem pedig a társadalmi lét valahol természetes velejárója.

Amikor a reintegrációról, reszocializációról, rehabilitációról vagy akár reeducációról beszélünk a bűnelkövetők kapcsán, érdemes külön kitérni a „re” előtagra, amely értelmében a beavatkozás célja valamilyen korábbi állapot helyre- vagy visszaállítása. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy számos fogvatartott korábban sosem érte el a szocializáció azon fokát, amelyet társadalmunk elvár vagy normalitásként kezel.⁴⁶ Példaként említhető egy aluliskolázott, szociokulturális tekintetben hátrányos helyzetű elkövető, aki korábban sosem dolgozott. Az ő esetében a munka világához vagy a társadalmi normákhoz történő reszocializációról kevéssé lehet beszélni, hisz amennyiben elfogadjuk társadalmunk egyénekként szemben támasztott alapvető elvárásait, úgy az alapvető szocializáció is hiányosnak tekinthető.

A három fogalom kapcsán két magyar kutatóra és fogalommagyarázatuk eltéréseire szeretném felhívni a figyelmet. Popper, még jóval az ezredforduló előtt úgy fogalmazott, hogy a reszocializáció a rehabilitáció és a reintegráció összességéként értelmezhető. Ezzel arra kívánt rámutatni, hogy a bűnelkövető testi, lelki, emocionális harmonizációja vagy normalizációja nem kerülhető meg, ha a társadalomba való eredményes visszailleszkedés a cél, még akkor sem, ha ez a cél némiképp talán túlmutat a büntetés-végrehajtási intézmények alapvető keretein.⁴⁷ Fliegauf, hozzávetőlegesen negyven évvel később már amellett érvelt, hogy a reszocializáció folyamata nem foglalja magában sem a reintegrációt, sem a rehabilitációt, hiszen ezek különálló, jó esetben egymással párhuzamosan zajló folyamatok, amelyeket nem érdemes összekeverni.⁴⁸

Cullen és Gendreau⁴⁹ a vita eldöntése érdekében három fő kritériumot fogalmazott meg:

1. a reintegrációt célzó beavatkozás nem véletlenszerű, hanem tervezett;
2. a reintegráció, illetve ennek oka összefüggésben áll a bűnelkövető valamilyen tulajdonságával, személyiségvonásával, és olyan kritikus területekre irányul, mint a társas kapcsolatok vagy a munka világa;
3. a beavatkozás elsődleges célja a prevenció, vagyis a bűnismétlés potenciáljának minimálisra redukálása.

⁴⁵ SZABÓ 2014: 28.

⁴⁶ SZABÓ 2014: 36.

⁴⁷ POPPER 1970.

⁴⁸ FLIEGAUF 2012: 50–51.

⁴⁹ CULLEN–GENDREAU 2000: 112.

A hosszú tartamú szabadságvesztés és a reintegráció kapcsolata

Mára alapvetésnek tűnik, hogy egy működőképes reintegrációs programnak foglalkoznia kell a ténnyel is, hogy a bűncselekmények nagy arányát olyan személyek követik el, akik már büntetett előéletűek. Többek között ez is az oka annak, hogy a Nemzeti Büntelmegelőzési Tanács is aktívan támogatja a börtön falain belül zajló reintegrációs programok további színesítését, a repertoár bővítését. Egy 2015-ös tanulmány összegezte azt, hogy az adott évben országosan 160 művészetterápiás és kreatív jellegű foglalkozás valósult meg, mintegy 2500 fogvatartottnak téve hasznossá ezzel a felesleges szabadidejét, és megnyitva számukra új perspektívákat az önmegvalósítás terén.⁵⁰

Fontos, hogy a fogvatartottakat illető reintegrációs programok tekintetében nem beszélhetünk teljes homogenitásról, Griffiths és munkatársai a tárgykör kapcsán az alábbi három kategóriát állították fel.

Intézményalapú programok

Hagyományosan ezt értjük a büntetés-végrehajtási intézményekben zajló reintegrációs beavatkozásokon, hiszen ezen kategória foglalja magában az edukációt, a munkáltatást, de a testi és lelki egészséget támogató programokat is. A programokból azok válnak eredményessé, amelyek képesek egyéni szükségletekre is válaszolni, amelyek figyelembe veszik a dinamikusan változó kriminogén faktorokat, amelyek aktív szerepet várnak el a fogvatartottól, és amelyek képesek érdekeltté tenni őt a változás folyamatában. A szerzők kiemelik, hogy számos program ezek közül önkéntes alapú, így sok esetben a leginkább rászorulóknak, de a büntetés monotonitásába már belefásult elítéltek maradnak ki belőlük.⁵¹

Felügyeletalapú programok

Ezen programok középpontjában az éppen csak szabadult elítélt és a közösség kapcsolata áll. Maruna és LeBel⁵² tipologizálásának értelmében négy modellt különböztetünk meg, a kockázatalapút, a szükségletalapút, a középút jellegűt és az erősségeken alapulót.

Az első modell abból indul ki, hogy a volt elítélt továbbra is potenciálisan veszélyes lehet, ennek okán indokolt további megfigyelése, érdemes őt „szem előtt tartani”.

⁵⁰ BARBALICS 2015: 69.

⁵¹ GRIFFITHS–DANDURAND–MURDOCH 2007: 6.

⁵² MARUNA–LEBEL 2002: 165–172.

A szükségletalapú modellben az elkövető kriminogén szükségleteire kerül a hangsúly, a szabadulás után a pártfogó felügyelő igyekszik őt olyan szolgáltatásokkal, programokkal összekötni, amelyek válaszolhatnak szükségleteire, amelyek pozitív irányba terelhetik további életét.

A harmadik modell az előző két modell között igyekszik közvetíteni, vagyis egyszerre kontrollt gyakorolni a volt fogvatartotton és támogatni őt. Ugyanakkor tanulmányok rámutattak arra, hogy ezen, a segítőben szerepkonfliktust okozó szerepkör gyakorlati kivitelezése problémás.

Az erősségeken alapuló modell a legkevesebbszer használt, legkiaknázatlanabb mind közül. Az elítélt a modellben több, mint felügyelni szükséges potenciális veszélyforrás, a cél pedig az, hogy az egyén erősségeire építve történjen meg a reintegrációja a társadalomba. Ez a modell az, amely leginkább kihangosítja a szabadulás utáni megbélyegződés szinte kivédhetetlen lehetőségét, és leginkább ez áll ki amellett, hogy a volt elítélt aktívan tegyen azért, hogy közvetlen közössége minél előbb visszafogadja.⁵³

Segítségnyújtáson alapuló (átmeneti) programok

Ezen – legtöbbször átmeneti jellegű – programok igencsak sokrétűek. Többek között érintik a korábban szerhasználó fogvatartottakat, de ami témám kapcsán igazán fontos, az az, hogy a lakhatás, a létfenntartás és a munkába állás mellett a családdal való kapcsolatot illetően is igyekeznek gyakorlati segítséget nyújtani.⁵⁴

Következtetések

Kijelenthető, hogy a hosszú idő valós – éveket illető – tartama ma sem tisztázott. Meglátásom szerint a tárgykört alapjaiban befolyásolják olyan tényezők, mint az adott állam kriminál- és büntetőpolitikája, a többségi társadalom bűncselekményeket illető látásmódja és a születéskor várható élettartam. Szorgalmazom, hogy a téma kapcsán legyen egy elfogadott standard azt illetően, hogy mikortól tekinthető egy szabadságvesztés hosszú tartamúnak, ezzel is segítve a kutatások egységességét.

A hosszú tartamú szabadságvesztés kapcsán felmerülő problémák sora igen hosszú, még úgy is, hogy jelen tanulmányban csupán a fogvatartottakkal kapcsolatos oldalt mutattam be. Ahogyan arra kitértem, a legnagyobb kihívást alapvetően az jelenti, hogy az elítéltek alig jutnak információhoz a családtagjaikról, kevés a találkozási, illetve kommunikációs lehetőség a felek között, ez egyenes út a közeli kapcsolatok széthullásához, ami pedig extrém módon veszélyeztető faktor az ismételt

⁵³ GRIFFITHS–DANDURAND–MURDOCH 2007: 9.

⁵⁴ GRIFFITHS–DANDURAND–MURDOCH 2007: 13.

kriminalitás tekintetében. Emellett a szabadulás utáni várható instabilitás okozta frusztráció is jelen van a fogvatartottakban, amelyet a maximum heti egy alkalmas pszichológusi beszélgetés lehetősége kevéssé tud orvosolni, a magányosan töltött, céltalan órák pedig csak fokozzák ezen bénító gondolatokat. Hiába a HSR otthonossá, emberhez méltóvá tett rezsimje, a reintegrációs programok, a valós tartalom és a hosszú távú, kis lépésekben, de folyamatosan megvalósítandó célkitűzések továbbra is hiányoznak a hosszú tartamú szabadságvesztésre ítélteteket illető projektekből és a mindennapokból is.

Bár a kérdést korábban már pedzegettem, az empirikus kutatások és elítélti interjúk tanulmányozása után ismét érdemes feltenni a kérdést: felkészíthetnek a zárt intézetben zajló, reintegrációt segíteni hivatott programok a kinti életre?

A már idézett Albert–Bíró-kutatás azzal a konklúzióval zárult, hogy a reintegráció igen sokrétű, és sikerességét annyi tényező befolyásolja, így nehéz elképzelni, hogy egy olyan zárt intézmény, mint a börtön – annak minden humán erőforrásával –, önmagában elegendő hozzáadott értéket és gyakorlati tudást adjon át az elítélteknek. A tanulmány rávilágított arra, hogy a reintegrációt olyan tényezők mennyisége és minősége is befolyásolja, mint a jövedelemszerzés a szabadulás után, a lakhatási helyzet, a családi és baráti kapcsolatok, illetve az egyén önmagáról alkotott képe.⁵⁵ Ugyanakkor azt is hozzá kell tenni, hogy az eddigi tapasztalatok a hosszú távú sikeresség kapcsán egy másik, a fogvatartott hatáskörén kívül eső fontos tényezőt is megemlítenek. Ez pedig a társadalom befogadási (vagy visszafohadási) képessége. Kevésbé eredményes a büntetését letöltött személy próbálkozása, a benne lévő akarat és elszántság a törvénytisztelő polgári lét iránt, ha a társadalom rá ragasztott bélyege lekaparhatatlannak bizonyul minden tett és törekvés ellenére.

Felhasznált irodalom

- ALBERT Fruzsina – BÍRÓ Emese (2015): A sikeres reintegráció. In ALBERT Fruzsina (szerk.): *Életkeretek a börtönön innen és túl. Szubjektív reszocializációs esélyek.* (Szociológiai tanulmányok.) Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, 143–165.
- AVIELI, Hila (2022): 'A Sense of Purpose': Older Prisoners' Experience of Successful Ageing Behind Bars. *European Journal of Criminology*, 19(6), 1660–1677. Online: <https://doi.org/10.1177/1477370821995142>
- BABBIE, Earl (2003): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata.* Budapest: Balassi.
- BARBARICS Nikoletta (2015): Fogvatartotti programok a reintegráció jegyében. *Börtönügyi Szemle*, (34)4, 69–75.
- BASSOT, Barbara (2022): *Doing Qualitative Desk-Based Research. A Practical Guide to Writing an Excellent Dissertation.* Bristol: Policy Press. Online: <https://doi.org/10.56687/9781447362456>
- BORBÍRÓ Andrea (2009): Prevenció és büntető igazságszolgáltatás. *Kriminológiai Tanulmányok*, (46), 13–37.
- BORBÍRÓ Andrea (2019): Kriminálpolitika. In BORBÍRÓ Andrea et al. (szerk.): *Kriminológia.* Budapest: Wolters Kluwer, 715–761. Online: <https://doi.org/10.55413/9789632959313>

⁵⁵ ALBERT–BÍRÓ 2015: 150–161.

- BORBÍRÓ Andrea – SZABÓ Judit (2012): Harmadlagos megelőzés a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben a nemzetközi kutatások fényében. *Kriminológia Tanulmányok*, (49), 158–193.
- BOROS János (2005): A hosszú tartamú szabadságvesztés hatása a fogvatartottak személyiségére. *Börtönügyi Szemle*, 24(2), 19–24.
- BRANTINGHAM, Paul J. – FAUST, Frederic L. (1976): A Conceptual Model of Crime Prevention. *Crime & Delinquency*, 22(3), 284–296. Online: <https://doi.org/10.1177/001112877602200302>
- CAVADINO, Michael – DIGNAN, James – MAIR, George (2013): *The Penal System: An Introduction*. [H. n.]: SAGE
- CLEMMER, Donald (1958): *The Prison Community*. Holt: Reinhart and Wilson.
- CREWE, Ben – HULLEY Susie – WRIGHT, Serena (2007): Swimming with the Tide: Adapting to Long-Term Imprisonment. *Justice Quarterly*, 34(3), 517–541. Online: <https://doi.org/10.1080/07418825.2016.1190394>
- CULLEN, Francis T. – GENREAU, Paul (2000): Assessing Correctional Rehabilitation: Policy, Practice, and Prospects. *Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System*, 3, 109–175.
- FLANAGAN, Timothy J. (1980): The Pains of Long-Term Imprisonment. A Comparison of British and American Perspectives. *British Journal of Criminology*, 20(2), 148–156. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a047154>
- FLIEGAUF Gergely (2012): A börtönpszichológia elhatárolása a kriminálpszichológiától. *Börtönügyi Szemle*, 31(1), 45–62.
- FIÁTH Titanilla (2019): A „terápiás börtön” története. *Imago*, 8(3), 53–69.
- GÖNCZÖL Katalin (2013): A túlélő börtön. In Máthé Gábor et al. (szerk.): *Jogtörténeti Parerga. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest: ELTE Eötvös, 125–132.
- GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László (1996): *Kriminológiai ismeretek*. Budapest: Corvina.
- GRIFFITHS, Curt T. – DANDURAND, Yvon – MURDOCH, Danielle (2007): *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*. Ottawa: NCP.
- HACKER Ervin (1918): *A börtönügy*. Pécs: Dunántúli Nyomda.
- HEGEDŰS Judit – IVASKEVICS Krisztián (2016): Büntetés-végrehajtásban dolgozók nézetei a reintegrációról. *Alkalmazott Pszichológia*, 16(4), 71–92. Online: <https://doi.org/10.17627/ALK-PSZICH.2016.4.71>
- HESKIN K. J. et al. (1974): Psychological Correlates of Long-Term Imprisonment: III Attitudinal Variables. *The British Journal of Criminology*, 14(2), 150–157. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a046532>
- HULLEY, Susie – CREWE, Ben – WRIGHT, Serena (2016): Re-Examining the Problems of Long-Term Imprisonment. *The British Journal of Criminology*, 56(4), 769–792. Online: <https://doi.org/10.1093/bjc/azv077>
- JUHÁSZ Livia (2015): A bűnmegelőzés néhány lényegi kérdése a büntető-igazságszolgáltatás tükrében. *Diskurzus*, 5(2), 3–10.
- JUHÁSZ Zsuzsanna (2006): A megújult Európai Börtön szabályok ismertetése. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 68(12), 1–28.
- JUHÁSZ Zsuzsanna (2013): Az időskorú fogvatartottakról. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, (3)1, 39–52.
- LIPSEY, Mark – CHAPMAN, Gabrielle L. – LANDENBERGER, Nana A. (2001): Cognitive-Behavioral Programs for Offenders. *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, 578(1), 144–157. Online: <https://doi.org/10.1177/000271620157800109>
- LŐRINCZ József (2006): A „nevelés-gondolat” a XX. századi hazai börtönügyben – jogászai szemmel. *Börtönügyi Szemle*, 25(3), 1–20.
- LŐRINCZ József – NAGY Ferenc (1997): *Börtönügy Magyarországon*. Budapest: DUNA-MIX.
- MARUNA, Shadd – LEBEL, Thomas P. (2002): Revisiting Ex-Prisoner Re-Entry: A Buzzword in Search of a Narrative. REX, Sue – TONRY, Michael (szerk.): *Reform and Punishment: The Future of Sentencing*. Portland: Willam Publishing, 158–180.
- MARTINSON, Robert (1974): What Works? Questions and Answers about Prison Reform. *The Public Interest*, 42, 22–54.

- MEZEY Barna (1995): *A magyar polgári börtönügy kezdetei*. Budapest: Osiris–Századvég.
- MEZEY Barna (2000): A polgári börtönügyi tudományosság a XIX–XX. század Magyarországon. In BÓDINÉ BELEZNAI Kinga – MEZEY Barna (szerk.): *A magyar börtönügy kutatásának alapjai*. Budapest: ELTE ÁJK, 5–120.
- MEZEY Barna (2005): A hosszú tartamú szabadság-büntetés a jogtörténetében. *Börtönügyi Szemle*, 24(2), 2–6.
- NAGY Ferenc (2005): A hosszú tartamú szabadságvesztés büntetőjogi kérdéseiről. *Börtönügyi Szemle*, 24(2), 7–18.
- POPPER Péter (1970): *A kriminális személyiségzavar kialakulása*. Budapest: Akadémiai.
- PRATT, Travis C. – GAU, Jacinta M. – FRANKLIN, Travis W. (2010): Key Idea: Rehabilitation is Dead. In PRATT, Travis C. – GAU, Jacinta M. – FRANKLIN, Travis W.: *Key Ideas in Criminology and Criminal Justice*. [H. n.]: SAGE, 71–85. Online: <https://doi.org/10.4135/9781483388045>
- RAKIS, John (2005): Improving the Employment Rates of Ex-Prisoners Under Parole. *Federal Probation*, 69(1), 7–12.
- RUZSONYI Péter (2006): A kriminálpedagógia lehetősége a börtönadaptáció és a társadalmi integrálás érdekében. *Börtönügyi Szemle*, 25(2), 21–33.
- RUZSONYI Péter (2015): A börtön mint veszélyforrás. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Hátőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 23–33.
- RUZSONYI Péter (2021): A kriminálpedagógia bemutatása. *Neveléstudomány*, (1), 5–16. Online: <https://doi.org/10.21549/NTNY.32.2021.1.1>
- SEEMAN, Melvin (1959): On the Meaning of Alienation. *American Sociological Review*, 24(6), 783–791. Online: <https://doi.org/10.2307/2088565>
- SZABÓ Judit (2014): Rehabilitálható-e a rehabilitáció? *Börtönügyi Szemle*, 33(4), 28–40.
- VIG Dávid – FLIEGAUF Gergely (2019): A szabadságvesztés és az elkövetők reintegrációja. In BORBÍRÓ Andrea et al. (szerk.): *Kriminológia*. Budapest: Wolters Kluwer, 957–982.
- VOLFORD Róbert (2015a): A Szegedi Fegyház és Börtön HSR körlete team tapasztalatainak alkalmazási lehetőségei. In CSÓTI András (szerk.): *Körletmozaikok 2015. „A büntetés-végrehajtási intézetek személyi állományának vizsgálata” című kutatás tanulmányai*. Budapest: Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, 95–109.
- VOLFORD Róbert (2015b): A modellkörlet tapasztalatai a Szegedi Fegyház és Börtönben 2015. In CSÓTI András (szerk.): *Körletmozaikok 2015. „A büntetés-végrehajtási intézetek személyi állományának vizsgálata” című kutatás tanulmányai*. Budapest: Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, 129–144.
- WORMITH, Stephen J. et al. (2007): The Rehabilitation and Reintegration of Offenders. The Current Landscape and Some Future Directions for Correctional Psychology. *Criminal Justice and Behavior*, 34(7), 879–892. Online: <https://doi.org/10.1177/0093854807301552>

ABSTRACT

A Long-term Imprisonment and Reintegration

Anna Luca BREZOVSZKI

A topic that cannot lose its topicality is the relationship between the punishment of imprisonment and reintegration, influencing the positive effect of the successful rehabilitation of prisoners from the closed world. It is in the interest of society that the person who has served the sentence is able to assert himself in the world within a legal framework, that due to criminogenic factors, he is not allowed to repeat the path of crime. A number of empirics have

already been published on this complex and attention-worthy topic, as there are many aspects of both imprisonment and reintegration that are of wider interest, not only for researchers. The importance and nature of contact, the special regime system or exactly how much time we mean by a long period are such important topics, because from the point of view of the quality of our society, it does not matter at all what impulses in a community invisible to most of us affect the person who is released at the same time after prison the hope and burden of a new life, a clean slate.

Keywords: *long-term imprisonment, reintegration, prison harms, penitentiary institution*

A városfejlődési szakaszok és a bűnözés kapcsolata a főváros VIII. kerületében

BÓI László¹

A városfejlődés egyes szakaszainak vizsgálata többnyire a földrajz és a településszociológia kutatóinak a kutatási területéhez tartozik. A bűnözés vizsgálatát pedig a kriminológia, a rendészettudomány és a földrajztudomány képviselői végzik. A városfejlődés bűnözésének vizsgálata viszont úgyszólván fehér folt a magyar tudomány palettáján, ezért kutatásom irányvonala újszerűnek tekinthető, mivel eddig hazánkban nagyon kevesen foglalkoztak ezzel a témával specifikus irányítottsággal.

A városfejlődés szakaszainak bemutatását követően Józsefváros esetében vizsgálom meg az egyes szakaszokat és azoknak a bűnözésre gyakorolt hatását. A címben megjelölt kutatás hiánypótlónak mondható, mivel a VIII. kerület esetében bűnözésföldrajzi aspektusú tanulmány több mint három évtizede nem látott napvilágot, és mint olyan, egy hosszabb távú bűnözésföldrajzi aspektusú vizsgálatnak a kezdő lépése. A későbbiekben Józsefváros területén egy nagyobb volumenű, kérdőíves felmérést is kívánok végezni a témában.

Kulcsszavak: városfejlődés, bűnözésföldrajz, Józsefváros, bűnözés, rendészet

Bevezetés

A településszerkezet és a városfejlődés szakaszainak vizsgálata viszonylag széles körben kutatott téma, mind hazánkban, mind külföldön. E kutatási területek esetében viszont a bűnözés vizsgálata az alulkutatott területek közé sorolható. Ennek okára igen nehéz választ adni, annál is inkább, mivel a kutatási eredmények egyaránt alkalmazhatók lennének a bűnüldözés és a bűnmegelőzés területén, ugyanakkor a mindennapi rendészeti munkára is pozitív hatása lenne.

Elsőként a „chicagói iskola” kutatói voltak azok, akik a témával foglalkoztak. Ők állapították meg ugyanis azt, hogy a településszerkezet és a bűnözés között szoros összefüggés figyelhető meg. Észrevették, hogy a különböző városszerkezeti övekben eltérő társadalmi státuszú emberek élnek, aminek következtében eltérő a bűnözési gyakoriság az egyes övekben.² A legintenzívebb bűnözést a belvárosban (CBD) és az átmeneti övekben regisztrálták, ahol a szervezett bűnözés is jelen volt.³

¹ R. alezredes, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Krimináltaktikai Tanszék, e-mail: boi.laszlo@uni-nke.hu

² MÁTYÁS 2023.

³ MÁTYÁS 2018.

Az elkövetkező évtizedekben nem voltak olyan kutatók sem hazánkban, sem külföldön, akik jelentős kutatásokat végeztek volna e területen. Szabó Dénes (Denis Szabó) volt az, aki 1960-ban e témából írta doktori értekezését (Crimesetvilles). Szabó Dénes a disszertációját még Magyarországon kezdte el, de már külföldön, Belgiumban fejezte be. Munkájának színvonalát jól mutatja, hogy UNESCO-díjjal is jutalmazták. Szabót követően főként geográfusok és településszociológusok foglalkoztak e kérdéskörrel.

Kérdésként merülhet fel, hogy hazánkban miért érdemes foglalkozni ezzel a területtel. A rendszerváltozástól kezdve jelentősen megváltozott számos településünk épített környezete, ami érintette a településszerkezetet is. Ennek során az egyes településszerkezeti övek funkciója részben vagy egészben megváltozott. Elég, ha csak a belvárosi területek rehabilitációjára gondolunk, amelynek során a városközpontok megújultak, az ott élő, nemkívánatosnak minősített embereket pedig kiköltöztették a kevésbé frekvenciált területekre. A városokban lévő ipari üzemek lassan elnéptelenedtek, esetenként a városon kívülre, ipari parkokba költöztek vagy végleg bezártak. Helyükön kereskedelmi, kulturális vagy lakófunkciójú területek jöttek létre. Ezen folyamatok jelentős bűnügyi relevanciájú változásokat generáltak, amelynek kutatása fontos és aktuális. A bűnözési helyzet autentikus területi feltérképezése ezen ismeretek nélkül lehetetlen. A városszerkezet változása és a funkcióváltás napjainkban is létezik, bár kisebb intenzitással, mint az 1990-es években.

A téma kutatására személyes érintettség is vezérelt. Pályafutásomat a Mosonyi utcában található rendőri objektumban kezdtem, de dolgoztam a szomszédos Ferencvárosban is. Jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetem oktatójaként ugyancsak a Józsefvárosban dolgozom. Már évtizedekkel ezelőtt is feltűnt számomra, hogy milyen térbeli különbségek figyelhetők meg a bűnözés tekintetében e kerületben. Ezen folyamatokat és azok bűnözésre gyakorolt hatását kívánom jelen írásomban a lehetőségek adta határok között bemutatni.

A városfejlődés szakaszai és azok kriminális következményei

A városfejlődés négy szakasza közül jelenleg városrobbanás nincs sem hazánkban, sem pedig Európában, ezért a másik három szakasszal kívánok részletesebben foglalkozni. Az alábbiakban a városfejlődés fő szakaszait vizsgálom és elemzem a bűnözés oldaláról.

Városrobbanás

A városrobbanás a városfejlődés első szakasza, igaz, ez jelenleg fejlett országban nem figyelhető meg, ezért csak érintőlegesen említem. A városrobbanás indikátora az ipari forradalom volt, amely társult azzal a problémával, hogy a vidéki térségek népessége megnőtt, a vidék pedig már nem volt képes eltartani a lakosságot. Az ipari

forradalom az egyes országokban eltérő időben következett be, így a népesség városokba áramlása is különböző időszakokban történt.⁴ Ázsia és Afrika fejletlen országaiban napjainkban is folyik a városrobbanás folyamata, azonban sok esetben ezt nem az ipar szívó hatása indukálja, hanem az éhhalál előli menekülés.⁵

A városokba özönlő nagyszámú népesség jelentősen megváltoztatta a korabeli nagyvárosok életét, és hozzájárult a bűncselekmények számának és szerkezetének a változásához, előbbi esetében a növekedéséhez is.

Szuburbanizáció

A szuburbanizáció a latin „suburbia” kifejezésből származik. A szuburbanizációs folyamatok (relatív dekoncentráció) kiváltója elsősorban az volt, hogy a belvárosi és városi területek egyre kevésbé nyújtottak ideális lakhatási feltételeket az ott élők számára. A tehetősebb polgárság megengedhette magának azt, hogy a város peremére vagy a városon kívülre költözhessen, s ott új ingatlant, kertes házat vásároljon.⁶ A személygépkocsik általánossá válásával még inkább felgyorsult a szuburbanizáció, mivel még többen függetlenné váltak a tömegközlekedéstől, és gyorsabban tudtak megközelíteni számukra fontos helyeket. Az Egyesült Királyságban már a 20. század elején, a többi országban később, míg az Egyesült Államokban a világháború után indult meg a nagyarányú szuburbanizáció, hazánkban pedig a rendszerváltást követően.⁷

A nagyvárosokból kivezető utak mentén rövidesen mindenhol megjelennek a nagy helyigényű, különféle szolgáltatást nyújtó vállalkozások (autókereskedések, logisztikai központok, bevásárlóközpontok stb.), az elővárosok lakónépessége pedig megteremti a feltételét az oktatási, nevelési és egészségügyi intézmények megtelepedésének is.

A szuburbanizáció esetében több olyan tényező is beazonosítható, amely a bűncselekmények számának növekedését eredményezi. A városok központi részeiből kiköltöző családok helyére főként alacsonyabb egzisztenciájú személyek költöztek, aminek következtében többnyire növekszik a belvárosi területek bűnözési fertőzöttsége. A szuburbanizációhoz köthető bűncselekmények következő terepe a város peremén és a városon kívül található lakónegyedek, családi házas övezetek.⁸

Az új lakóterületek közelében, a kivezető utak mentén, nagy területű bevásárlóközpontok épültek. Ezek parkolói különösen a késő délutáni időszakokban vagy az ünnepnapokat megelőzően telnek meg autókkal, ami autófeltörésekre és a trükkös csalások elkövetésére ad lehetőséget.

⁴ PIRISI-TRÓCSÁNYI-HAJNAL 2018.

⁵ KOCSIS 2000.

⁶ KOCSIS 2000.

⁷ PIRISI-TRÓCSÁNYI-HAJNAL 2018.

⁸ MÁTYÁS 2020; SÓVÁGÓ 2007.

Dezurbanizáció

A dezurbanizáció (várostalanodás) során nemcsak a városok, hanem az elővárosok, a szuburbán részek lakossága is csökkenésnek indul. Ezért nevezik e folyamatot abszolút dekoncentrációnak is. A dezurbanizáció során tehát a várost elhagyják a költözők, és a rurális térségekbe költöznek, olykor több tíz kilométerre a várostól. A nagyvárosi problémák (például környezetszennyezés, zaj, parkolási nehézségek, stressz) következtében a kiköltözők vidéken találják meg a nyugalmat. Ennek előfeltétele, hogy a vonalas infrastruktúra (például autópálya, gyorsvasút, fejlett elővárosi közlekedés) fejlettsége lehetővé tegye azt, hogy akár naponta elérhető legyen a központi város, ahol a munkahely, oktatási és egészségügyi intézmény stb. található. A dezurbanizációs folyamatokban részt vevők többnyire tehetős emberek, akik megengedhetik maguknak a rendszeres ingázást (megnövekedett üzemanyag- és utazási költség) vagy lehetőségük van a távmunkára (értelmiségi munkavállalók).⁹

A dezurbanizációval kapcsolatban elmondhatjuk, hogy jóval kevesebb embert érint, mint a szuburbanizáció. Sem külföldön, sem hazánkban nem figyelhető meg nagyobb tömegekre kiterjedő dezurbanizáció.¹⁰

Reurbanizáció

A városfejlődés legújabb szakasza. A belvárosi területek újjáélesztésének társadalmi és gazdasági igénye hívta életre a reurbanizáció folyamatát. A társadalmi és gazdasági szereplők igénye a település vezetésének elképzeléseivel találkozva indíthatja meg a reurbanizációs folyamatokat. Ha az ingatlanfejlesztések sikeresen megtörténnek, akkor megindulhat a lakosság kicserélődése, ami kedvező folyamatokat indíthat be.¹¹

Az újonnan épített vagy felújított ingatlanok esetében a relatíve magas árakat a tehetősebbek tudják csak megfizetni. Ők elsősorban azok közül kerülnek ki, akik biztos egzisztenciával rendelkeznek, vagy a szülei megteremtik nekik a lehetőséget arra, hogy magas árfekvésű belvárosi ingatlant vásároljanak. Ezek a szülők sok esetben a dezurbanizációs folyamatok következtében a nagyvárostól távol költöztek, a gyermekeik viszont a nyüzsgőbb életre vágytak.¹²

Sokan úgy vélik, a városfejlődés ezen szakaszának csak pozitív bűnügyi hatásai vannak, ám meglátásom szerint ez csak részben igaz. A rehabilitált terület népesége kicserélődik, aminek egy adott területen valóban pozitív hozadéka lesz. Azt viszont nem vesszük figyelembe, hogy sok esetben az e területeken élőket kiköltöztetik máshová. Ezt számos magyarországi város esetében is láthattuk, hogy a belvárosi,

⁹ PIRISI-TRÓCSÁNYI-HAJNAL 2018.

¹⁰ KOCSIS 2000.

¹¹ PIRISI-TRÓCSÁNYI-HAJNAL 2018.

¹² PIRISI-TRÓCSÁNYI-HAJNAL 2018.

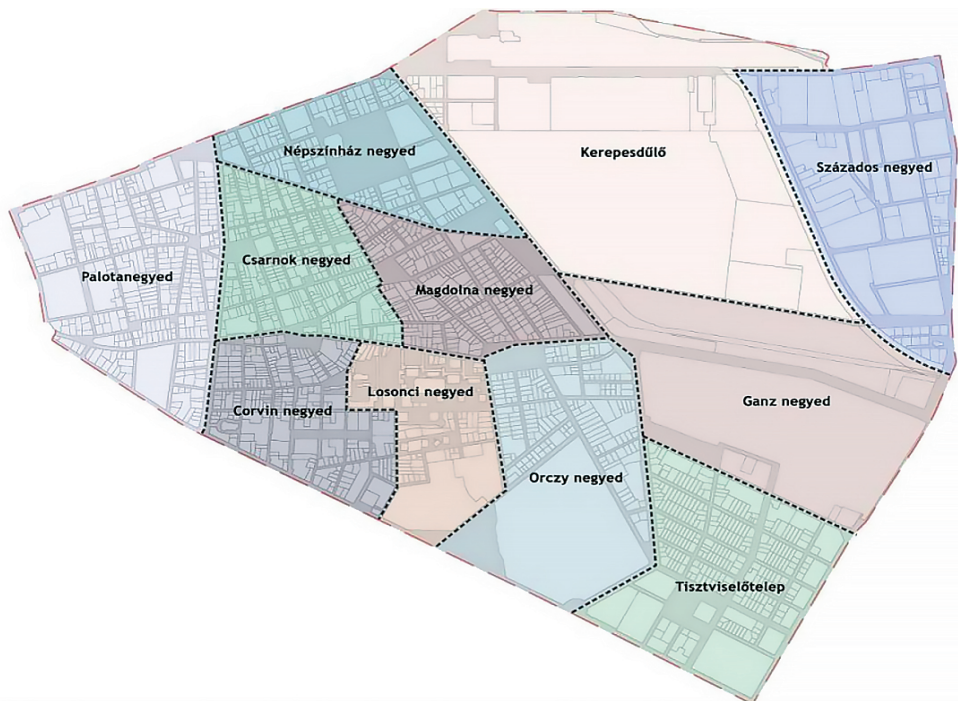
alacsony társadalmi nivón élő lakosságot kiköltöztették a városszéli, kertvárosi területekre, ahol jelentősen rontották a bűnügyi helyzetet.

A fizikai rehabilitáció hatásának köszönhetően általánosságban viszont valóban elmondható, hogy pozitív hatásai vannak a reurbanizációnak a bűnözésre, mivel a magasabb anyagi nivón élő, kvalifikáltabb személyeket alacsonyabb kriminalitás jellemzi.

Városfejlődés a VIII. kerületben

A szűkebb és a tágabb közvélemény szemében Józsefváros a legrosszabb közbiztonságú és épületállományú kerületek közé tartozik. Ennek nyilvánvalóan van valós alapja is, hiszen valóban vannak olyan szegregált területek a kerületben, amelyek a magyar átlag alatti nivót mutatják.¹³ Vannak azonban olyan részei is, amelyek látványos fejlődésen mentek keresztül az elmúlt évtizedben, aminek eredményeképpen jelentősen csökkent a bűnözési fertőzöttség.

Józsefváros nem egységes, 11 kerületrészből áll. Ezen területek sokszor egymástól teljesen eltérő bűnözésföldrajzi képet mutatnak (1. ábra).



1. ábra: A VIII. kerület városrészei

Forrás: BALÁS et al. 2019: 147.

¹³ MÁTYÁS 2014.

A VIII. kerület lakosainak száma 69 917 fő (2023. január 1.).¹⁴ Az állandó lakónépesség száma jelentősen csökkent a rendszerváltást követően, dinamikáját tekintve jóval nagyobb, mint az országos átlag. A kerületben jelenleg 47 866 darab lakás található.¹⁵ 1990-ben mindössze 39 974 lakást regisztráltak a kerületben, a számuk folyamatosan növekszik, a 2011-es értékekhez is 3469 darabos (7,8%) növekedés volt regisztrálható a KSH adatai szerint. A kerületben lévő ingatlanok számának dinamikus emelkedése két dolgot mutat. A rendszerváltozást követően növekedett a kis méretű lakások száma, másrészt pedig a reurbanizáció eredményeképpen a rehabilitált területeken többnyire kis alapterületű lakásokat építettek.

Különösen a 2011 és 2022 közötti lakásállomány számának növekedése mutatja a minőségi fejlődést. Míg a rendszerváltást követően számos esetben a meglévő lakások megosztásával nőtt az ingatlanok száma, úgy a rehabilitációs munkálatoknak köszönhetően új lakások is épültek nagy számban a kerületben.

Corvin negyed

A Corvin negyedben zajlott Közép-Európa legnagyobb rehabilitációs programja, amelynek köszönhetően jelentősen megújult a kerületrész. A Corvin Sétány Program keretében megújult 22 hektárnyi terület, amelyen 2700 új lakás, 130 000 nm² iroda-terület és 50 000 nm² új kereskedelmi ingatlan jött létre. Új közösségi terek, 800 méter hosszú sétálóutca, bevásárlóközpont, sport- és szabadidős terek keletkeztek. A fejlesztések főként az ingatlanokra koncentráltak, nem a lakosokra. A szociális rehabilitáció itt kevésbé volt hangsúlyos (vö. Magdolna negyed). Sokan elköltöztek, helyüket tehetős, többnyire fiatal lakosok vették át. A Corvin negyed néhány frekventált területét leszámítva (például Corvin köz) elsősorban zárt soros és zárt udvaros lakófunkciójú terület volt (a frekventált területei belvárosi részek voltak, és jelenleg is azok), viszont a rehabilitációs munkálatok eredményeképpen egyes részei funkcióváltáson mentek keresztül, s belvárosi szerepkört kaptak.

A rehabilitációs munkálatok és a lakónépesség relatíve jelentős változása ellenére a Corvin negyed erősen fertőzött bűncselekmények által. Továbbra is magas a vagyoni elleni és a közterületen elkövetett bűncselekmények száma.

Csarnok negyed

Számos frekventált csomópont érinti a területét (Blaha Lujza tér, Harminckettesek tere, Mátyás tér). A Csarnok negyedben található az évtizedeken keresztül a prostitúáltak találkozóhelyeként szolgáló Rákóczi tér, ezáltal sokak mentális térképén

¹⁴ *Magánszemélyek között létrejött lakástranzakciók negyedévenként régió és településtípus szerint* [é. n.].

¹⁵ *Magánszemélyek között létrejött lakástranzakciók negyedévenként régió és településtípus szerint* [é. n.].

még mindig a főváros neuralgikus helyeként szerepel. A kerületrész Janus-arcú, mivel egyes részei rendben tartottak, míg más részei erősen szlömösödtek. A kerületrész ingatlanjai elsősorban lakófunkciójúak, zárt soros beépítésűek, az épületek szintszáma pedig változatos.¹⁶

A Csarnok negyed forgalmas részei számos helyen forrópontként jelentkeznek a főváros térképén. Magas a közterületen elkövetett bűncselekmények aránya.

Ganz negyed

A kerületrész túlnyomó többsége ipari terület, a lakófunkciójú részek minimálisan vannak jelen (Kolóniatömb). Ezek viszont alacsony komfortfokozatúak, és az egyszobás lakások aránya magasabb mint 70%. A bűncselekmények száma alacsony, a Kőbányai út környéke az, amely egyes deliktumok által fertőzött.

Kerepesdűlő

A Kerepesdűlő a VIII. kerület ipari területének tekinthető, mivel meglehetősen alacsony a lakóingatlanok száma. Rendészeti szempontból a Keleti pályaudvar, az Aréna Mall üzletközpont és a józsefvárosi kínai piac az, amelyek növelik a terület bűnözési fertőzöttségét. A városfejlesztés eredményeképpen azonban egyes részei a főváros egészére kiterjedő vonzerővel rendelkező kereskedelmi funkciót kaptak (Aréna Mall).

Losonci negyed

A területen a lakófunkció dominál, igazán teresedése sincs a területnek. A kerületrész számos utcáján a rendszerváltozást megelőzően végeztek rehabilitációs munkálatokat (akkori szóhasználatnál élve szanálást), ami az ott lakóknak magasabb komfortfokozatú lakásokat eredményezett, azonban tájidegen, rideg beavatkozás volt ez a belső lakóhelyi öv házaiba. A településszerkezet meglehetősen változatos, ami részben a fentiekben írtakból adódik. A lakóteleptől a hagyományos zárt soros házakig többféle háztípus található.

A kerületrész bűnügyi fertőzöttsége átlag feletti, különösen a rehabilitációval nem érintett területeken.

¹⁶ BALÁS et al. 2019.

Magdolna negyed

A fővárosi rehabilitációs munkálatok egyik sikertörténete az, ami a Magdolna negyedben zajlott és jelenleg is zajlik. Nem kizárólag az ingatlanbefektetők érdekei voltak szem előtt, hanem az ott élők szociális rehabilitációja is. Számos ingatlant ledózeroltak, s helyükre új házak épültek. Az ott lakók viszont magasabb komfortfokozatú ingatlanokat kaptak. A 2005-ben indult program során elsőként a Mátyás téri parkot és a kulturális és közösségi térként funkcionáló Kesztyűgyárat újították meg.¹⁷

A településszerkezetet tekintve a belső, városias lakóövezet jellemző a Magdolna negyedre, így a lakófunkció a meghatározó. A földszinti, utcára nyíló részeken nem nagy számban ugyan, de kiskereskedelmi egységek találhatók. Más kerületrészekkel összevetve magas a földszintes és az egyemeletes házak száma.

A kerületrészt a józsefvárosi területek között továbbra is az egyik legfertőzöttebb terület.

Népszínház negyed

A negyedben főként a lakófunkció dominál, a zárt sorú beépítésű házsorok földszinti részein számos kereskedelmi funkciójú vállalkozás üzemel (például kocsmák, kisebb boltok). A negyedben elhanyagolható a turisztikai látnivalók száma. Nagyobb mértékű rehabilitációs munkálatokat még nem végeztek a negyedben. Bűnözési viszonyaival kapcsolatban megállapítható, hogy a személy elleni bűncselekmények azok, amelyek kisebb mértékben ugyan, de nagyobb számban fordulnak elő, mint a szomszédos negyedekben.

Orczy negyed

A VIII. kerület és egyben Budapest egyik legalacsonyabb presztízsű területe volt. Gettósodott, magas bűncselekményi fertőzöttséggel, de napjainkra jelentősen növelte társadalmi státuszát, és sokak mentális térképében egy dinamikusan fejlődő és dszentrifikálódó területté vált. Ez elsősorban a Nemzeti Közszerkezet 2014-es odaköltözésének köszönhető. Elsőként a volt Ludovika Akadémia épületét újították fel, majd megépült számos oktatási és kollégiumi épület. Az egyetem Rendészettudományi Karának kollégiuma a Diószegi utcában épült meg. Az Orczy negyed a Losonci negyedhez hasonló bűncselekményi környezettel és problémákkal rendelkezik. Jelentős a kábítószer-használók száma, különösen a fiatalabb korosz-

¹⁷ ZUBERECZKI 2017.

tályt érinti az új pszichoaktív szerek fogyasztása.¹⁸ Kerületi átlagban a fertőzött területek közé tartozik, annak ellenére, hogy statisztikailag kimutatható a bűncselekményi értékek csökkenése a rehabilitációs munkáltoknak köszönhetően.

Palotanegyed

A VIII. kerület legelőkelőbb része. A Palotanegyed településszerkezeti szempontból két részre osztható. A kerületrész határai mentén belvárosi (városmag) területek jellemzik. Ezek többnyire kereskedelmi, igazgatási, oktatási, kulturális és turisztikai funkcióval rendelkeznek, a lakófunkció csekély mértékű. A belvárosi résztől néhány háztömbnyire már a lakófunkció dominál, azonban ezen kerületrészek is magas beépítettségűek, többségében 2-3 emeletes házak, illetve paloták alkotják.

Százados negyed

A településszerkezetet nézve rendkívül változatos a kerületrész, nem lehet egy kategóriába besorolni. Található itt belső, városias lakóövezet, ipari területek (iparforgalmi övezet) és külső lakóöv (családi házas és kertvárosi övezet) is, de egyes helyein belvárosias területek is felfedezhetők. A kis területű kerületrész bűnügyileg nem fertőzött, a kerületi átlag alatt található a legtöbb úgynevezett figyelt bűncselekmény száma.

Tisztviselőtelep

1887-ben a Budapesti Tisztviselők Házépítő Egyesülete kezdett a területen egymástól többnyire elkülönült, kertvárosias jellegű lakóövezetet kialakítani. Ettől némileg eltér a kerületrész északi része, ahol zárt soros épületek találhatóak, amelyek belső, városias lakóövezethez sorolhatók. Józsefváros városrészei esetében az egyik legnyugodtabb, legkisebb bűnözési fertőzöttséggel rendelkező terület a Tisztviselőtelep.

A városfejlődés sajátosságai Józsefvárosban

A fentiekből jól látszik, hogy Józsefváros egymástól gyökeresen eltérő kerületrészekből tevődik össze, tehát semmiképp sem lehet egységes VIII. kerületről beszélni. Ezen területi heterogenitás eltérő bűnözési fertőzöttséget és jellemzőket eredményez.

¹⁸ SIVADÓ 2014, 2017; TIHANYI et al. 2020.

Egyes részein továbbra is az jellemző, hogy inkább elköltöznek az ott lakók, vagyis a szub- és a dezurbanizációs folyamatok játszódnak le. Egyesek csak a város szélére vagy közelébe (szuburbanizáció), míg mások akár több tíz kilométerre is elköltöznek Budapesttől (dezurbanizáció). Ez nyilvánvalóan függ attól is, hogy kinek milyen az anyagi lehetősége, meg tudja-e fizetni a bejárást, a munkahelye lehetővé teszi-e a távmunkát, stb.

A város egyes részei viszont fizikailag megújulnak (Orczy negyed, Corvin negyed), új háztömbök épülnek, az azokba költözők pedig többnyire a fiatal, tehetősebb értelmiségiek közül kerülnek ki. Ebben az esetben reurbanizációról beszélünk. A korábban ott élőket kiköltöztették, s máshol biztosítottak nekik (többnyire) magasabb komfortfokozatú ingatlanokat. Ez a rehabilitált városrészek esetében bűncselekményiérték-csökkentést eredményezett, a korábbi lakosok új területre költözése viszont egyes helyeken megemelte a bűnözési gyakoriságot. Bár ezt nehéz statisztikai adatokkal alátámasztani, mivel többnyire nem egy helyre költöztették ezeket az embereket.

A rehabilitációnak volt olyan típusa is, amikor fizikailag megújult egy adott terület (például Magdolna negyed), azonban az ott élőket nem költöztették ki, hanem szociálisan is megpróbálták őket rehabilitálni. Ezt nem tekinthetjük városfejlődési szakasznak, viszont a bűnözésre mindenképp pozitív hatással volt.

A fentiek alapján jól látszik, hogy Józsefvárosban egyszerre háromféle városfejlődési szakasz is megfigyelhető, amely olykor ellentétes előjelű bűnözési trendet eredményez. Azt azonban hangsúlyozni kell, hogy ezek többnyire nem tekinthetők tömegesnek, ezért statisztikailag nem minden esetben mutatható ki egyértelműen a folyamat.

Összegzés

A tanulmányban bemutattam a városfejlődés egyes szakaszait és azoknak a bűnözésre gyakorolt hatásait. Megállapítható, hogy a szuburbanizációs és a dezurbanizációs folyamatok következtében a belvárosi területek esetében növekszik a bűnözés mértéke, mivel az onnan kiköltözők helyére többnyire alacsonyabb státuszú emberek érkeznek. A dezurbanizáció esetében e folyamat kevésbé mérhető, mivel kevesebb ideje tart csak, és kevesebb embert érint. A reurbanizáció folyamata jól mérhető. A fizikailag megújuló belvárosi területekre többnyire fiatal értelmiségiek költöznek, aminek bűnözést csökkentő hatása van.

Budapest VIII. kerületében az egyes részek eltérő településszerkezeti és szociális jellemzőkkel rendelkeznek, az egyes kerületrészekben pedig eltérő városfejlődési szakaszok figyelhetők meg. Jelenleg a városrobbanás kivételével mindhárom városfejlődési szakasz nyomon követhető a főváros VIII. kerületében.

Felhasznált irodalom

- BALÁS Gábor et al. (2019): *Józsefváros településfejlesztési koncepció. Megalapozó vizsgálat*. Online: https://hetfa.hu/wp-content/uploads/2023/02/VIIIker_TFK_megalapozo_v4.pdf
- KOCSIS János Balázs (2000): A szuburbanizáció jelenségének főbb elméleti megközelítései a városszociológiai és más rokon tudományterületek irodalmában. *Tér és Társadalom*, 14(2–3), 311–321. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.14.2-3.599>
- Magánszemélyek között létrejött lakástranzakciók negyedévenként régió és településtípus szerint* [é. n.]. Online: www.ksh.hu/stadat_files/lak/hu/lak0053.html
- MÁTYÁS Szabolcs (2014): Budapest bűnözésföldrajzi vizsgálata 2009 és 2012 között. *Magyar Rendészet*, 14(3), 93–103.
- MÁTYÁS Szabolcs (2018): A szervezett bűnözés kriminálgeográfiai vizsgálata. In FRIGYER László (szerk.): *Nemzetközi jellegű szervezett bűnözés nyomozásának kutatása információáramlási szempontból*. Tanulmánykötet I. Budapest: NKE, 134–168.
- MÁTYÁS Szabolcs (2020): A településszerkezet és a bűnözés összefüggései a magyar főváros példáján. *Bűnözésföldrajzi Közlemények*, 1(1), 23–34. Online: https://rendeszet.uni-nke.hu/document/rendeszet-uni-nke-hu/BFK_2020_1.pdf#page=23
- MÁTYÁS Szabolcs (2023): *Bűnözésföldrajz*. Budapest: International Criminal Geographical Association.
- PIRISI Gábor – TRÓCSÁNYI András – HAJNAL Klára (2018): *Általános társadalom- és gazdaságföldrajz*. Online: <https://tamop412a.ttk.pte.hu/files/foldrajz2/ch03s06.html>
- SIVADÓ Máté (2014): Új kihívások a droghelyzet kezelésében itthon, Európában és a világban – kis alkohológiai kitekintéssel. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport.
- SIVADÓ Máté (2017): Jelenkori drogpolitika Magyarországon és Európában, tengerentúli kitekintéssel. In SZABÓ Csaba (szerk.): *Studia Doctorandorum Alumnae: Válogatás a DOSz Alumni Osztály tagjainak doktori munkáiból*. Budapest: Pytheas.
- SÓVÁGÓ Sándor (2007): *Értékelő jelentés a Debreceni Rendőrkapitányság 2006. évben végzett tevékenységéről*. Évértékelő jelentés. Debrecen: [k. n.].
- TIHANYI, Miklós et al. (2020): A Drug Policy in Hungary: Current Trends and Future Prospects. *Siberian Law Review*, 17(4), 485–494. Online: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2020-17-4-485-494>
- ZUBERECZKI Dávid (2017): Gettóból az ingatlanfejlesztők paradicsoma. Megismétli a Corvinnegyed sikerét Magdolnanegyed? Talán nem is ez a cél. *Index.hu*, 2017. szeptember 26. Online: https://index.hu/urbanista/2017/09/26/magdolnanegyed_rehabilitacioja/

ABSTRACT

The Relationship Between Urban Development Phases and Crime in the Capital's VIII District

László BÓI

The study of stages of urban development is mostly the domain of researchers in geography and settlement sociology. Representatives of criminology, lawenforcement, and geography investigate crime. However, investigating crime in urbandevelopment is almost a blank spot onthepalette of Hungarian science, so this research can be considered novel since very few people in our country have dealt with this topic so far.

After presenting the stages of urban development, in the case of Józsefváros, I examine the individual stages and the irimpacton crime. The present research fills a gap, since in the case of the VIII. district, a study on the geography of crime has not been published for more than three decades. The research presents the initial step of a longer-term study with a geographical aspect of crime. In the future, the author also intends to conduct a larger-scale questionnaire survey in Józsefváros.

Keywords: *urbandevelopment, criminalgeography, Józsefáros, crime, lawenforment*

A modern és posztmodern terrorizmus: a helyszíni egészségügyi ellátás kihívásai

FAGGYAS Attila¹ - RÉMAI Dániel²

„A modern és posztmodern terrorizmus: változatos elkövetési módszerek és eszközök” című tanulmányunkban megvizsgáltuk a modern és a posztmodern terrorizmus jellemzőit, az elkövetési módok és az eszközök változását, és esettanulmányok mentén elemeztük az elkövetések jelentette kihívásokat az elsőreagáló szempontjából. Ennek részeként, a terrorszerű fellépés prioritásai közé tartozik az is, hogy az érintett szervezetek azonosítsák a hatáskörükbe tartozó jelenségeket és eseményeket, megfelelő válaszokat találjanak a biztonsági kihívások kezelésére, elhárítására. A terrorszervezetek és a terrorszerű erők szembenállásában jelen van az akció-reakció elve, azaz a terrorszervezetek fejlődése kihívás elé állítja a terrorszerű szervezeteket, és fordítva. A terrorizmus megváltozott elkövetési módjai kiemelten érintik az elsőreagáló erőket. A tanulmány azt a célt tűzte ki, hogy áttekintse az elsőreagáló egészségügyi ellátók szerepét az új típusú terrorcselekményekre és elkövetési formákra.

Kulcsszavak: terrorizmus, elsőreagáló erők, terrorszerű elhárítás, egészségügyi ellátás

Problémafelvetés

A modern és posztmodern terrorizmus: változatos elkövetési módszerek és eszközök című tanulmányunkban körbejártuk az elmúlt időszak terrortámadásainak meghatározó jellemzőit, a célpontkiválasztás elveit, az elkövetési módszerek és eszközök változását. Összességében megállapítható, hogy az általunk vizsgált támadások puha célpontokra fókuszáltak, a terroristák felhasználták a tömegpánikot, ezzel növelve az elhunytak és sebesültek számát.³ Ezen túlmenően látható, hogy az áldozatok és sérültek száma viszonylag széles skálán mozog, és az elkövetési eszközök sokszínűsége miatt az elsőreagáló egészségügyi erőknek nagyon eltérő kihívásokkal kell szembenézniük a kárhelyeken. Jelen tanulmányban arra a kérdésre keressük a vála-

¹ R. o. ezredes, főosztályvezető, Terrorszerű elhárítási Központ Művelési Igazgatóság Speciális Egészségügyi Főosztály, e-mail: faggyas.attila@tek.gov.hu

² Munkatárs, Nemzeti Közszerületi Egyetem Rendésztudományi Kar Terrorszerű elhárítási Tanszék; hallgató, Nemzeti Közszerületi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, e-mail: remai.daniel@uni-nke.hu

³ FAGGYAS-RÉMAI 2024.

szokat, hogy az egészségügyi ellátók számára az új típusú terrortámadások milyen szemléletbeli váltást indukálnak, továbbá arra, hogyan reagálnak ezekre a kihívásokra az egészségügyi ellátók és az európai terrorelhárító szervek.

Terrortámadások az egészségügyi ellátók perspektívájából

Az emberi élet és egészség fenyegetése alapvető karaktere a terrorizmusnak, a tény, hogy e „tevékenység” bekerült a katasztrófák klasszifikációjába, tehát nem meglepő, különösen a közel 3000 halálos áldozattal és 6000 sérülttel járó New York-i terrortámadást követően. A posztmodern terrorizmus korszaka az egészségügyi infrastruktúrát is új kihívás elé állította.

Amennyiben áttekintjük a terrorizmus történetét, nem boncolgatva annak kezdeteit, definícióját, azt látjuk, hogy mind a célok, mind az elkövetési magatartások idővel folyamatosan változtak, így változásra kényszerítették a felszámolásra kijelölt szervezeteket. E fejlődés magában foglalja a személyi állomány nagyságát, képességeit, fegyverzetét és eljárási (taktikai) rendjét. Főszabály szerint belföldön az erőszakos rendkívüli események megelőzése, megszakítása a rendvédelem feladata és kötelessége. Nem meglepő, hogy a rendőri szervezeteknek alkalmazkodniuk kellett egy új, globálissá váló fenyegetés kezeléséhez. Ez Európában leginkább az 1972-es müncheni olimpia tragikus eseményei után érhető tetten. Új alakulatokat állítottak hadrendbe, speciális beavatkozó – terrorelhárító – egységek (CTU) jelentek meg, legelsőként a Német Szövetségi Köztársaságban, GSG 9 néven. Képességeik, fegyverzetük terén közelítettek a katonai különleges alakulatokhoz, felépítésükkor mintaként vagy éppen kiképzésük során a katonai tapasztalatokat használták fel. Az átalakulás azonban nem csak a harci és harci támogató profilokat érintette – jelentős fejlődés volt észlelhető a harci támogató kiszolgáló (logisztika) tevékenységek területén is. A logisztikai támogatás igénye egyre nyilvánvalóbbá vált, ennek része az egészségügyi ellátói képesség is.

A speciális rendőri egységek egészségügyi tevékenysége, más néven taktikai medicina két oldalról is megközelíthető. Egyrészt a műveletek sérülésveszélyes mivoltának köszönhetően az élőerő védelme elvárásként jelent meg az állomány, a parancsnokok és – tágítva a kört – a társadalom részéről (családok, hozzátartozók, barátok). Ehhez némi hideg számítás is adódott, ami a felszámolóik képzésének költségességében és időtartamában határozható meg. Sérülés után az ismételt hadrendbe állíthatóság „olcsóbb”, mint új kollégák kiképzése. Az élőerő védelmén alapuló egészségügyi ellátói képesség klasszikus katonai megközelítés, szakmai oldalról a „combat” harctéri ellátás rendvédelmi adaptációja, ezt nevezhetjük a taktikai medicina klasszikus formájának. Ezekben a modellekben katonai mintára szakképzett „combat medic”-ek állnak a középpontban, akik nem rendelkeznek egészségügyi diplomával, ezért felhatalmazásuk csak a sérült katonák, rendőrök kezelésére terjedhet ki.

A terrorelhárítási alakulatok taktikai medicina megközelítésének másik, új keletű iránya abból indul ki, hogy a rendőr nem katona, így esküalapú kötelessége a civil állampolgárok életének, testi épségének védelme. Ebben a verzióban a „csak” a saját előerő megóvására koncentráló egészségügyi ellátás nem elegendő, azt ki kell terjeszteni mindenkire, aki a rendkívüli eseményben érintett. Ez a taktikai medicina modern szemlélete. E felismerések mentén számos CTU kezdett foglalkozni az akut egészségügyi ellátói képesség integrálásának lehetőségével, a felelősségvállalás kiterjesztése civilekre egyre inkább érezhetővé vált. Az ideológia szép, a gyakorlat azonban ennél jóval árnyaltabb.

A parancsnokok jól tudják, hogy a műveletek egyik alapelve az erőszakos események elszigetelése az adott környezetben. A zárás azonban azt is jelenti, hogy az adott területre – kontroll nélkül – se be-, se kilépni nem lehet. A belépés tilalma a további sérülések elkerülését hivatott biztosítani, azonban ez meggátolja a civil ellátórendszer bevetését, amivel az egészségügyi beavatkozás jelentős késedelmet szenvedhet. A súlyos sérültek/betegek prognózisa pedig erősen függ a minél korábban megkezdett, adekvát kezeléstől. A dilemmára választ a saját képességek kialakítása, megszervezése és folyamatos elérhetősége adhatja. E logika mentén kezdte meg taktikai medicina tevékenységét a magyar Terrorelhárítási Központ (TEK) 2010-ben. A TEK olyan egészségügyi bevetési rendszert állított fel, amely különböző kompetenciaszintekből, egymásra épülő, saját fenntartású, progresszív ellátói láncból áll. Ebbe alapszintű kompetenciákkal rendelkező felszámolókat, szakképzett „medic”-eket és diplomásokat (orvos, mentőtiszt) építettek be. Ezt a modellt az Európai Bizottság által létrehozott ATLAS Network⁴ befogadta és új munkacsoportot hozott létre, az úgynevezett Medic Forum-ot, s vezetésére a TEK-et kérte fel.

Az egészségügyi infrastruktúra feladata a terrorcselekmények kapcsán

Az egészségügyi infrastruktúra feladata a terrorcselekmények kapcsán igen sokrétű. A szemléletváltás időserű volt. A teljes ellátói láncot nézve a speciális rendőri alakulatok „first responder”-i tevékenységet folytatnak. Ez magában foglalja a rendkívüli esemény megszakításának, felszámolásának a képességét, illetve a területen fellelt sérültek ellátásának megkezdését. Az ennek való megfelelés egészségügyi oldala csak a felszámolás taktikáiban jártas, megfelelő felszereléssel ellátott diplomás el-látók alkalmazásával lehetséges, akiknél a jogszabályi felhatalmazás adott civil sérültek kezelésére is.⁵

Nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy egy nagyobb volumenű rendkívüli esemény felszámolása mindig multiagency megközelítést igényel. A hatékony és eredményes együttműködés egyik záloga, hogy a beavatkozásra kijelölt szervek

⁴ ATLAS Network: az Európai Unió terrorelhárítási egységeit magában foglaló, 2007-ben az Európai Bizottság által alapított informális hálózat.

⁵ FAGGYAS 2020.

feladatmegosztása egyértelmű legyen, felelősségi területeik kitisztázottan álljanak rendelkezésre. Ugyanakkor a különböző szervek közötti kommunikáció a betegellátás folyamatosságának fenntartása érdekében nélkülözhetetlen. Mindezeket közös képzésekkel, átgondolt protokollok bevezetésével, jól megírt együttműködési szerződésekkel lehet elérni. A posztmodern terrorizmus nagyszabású támadásai idézték elő a fent említett folyamatokat. A first provideri teendőket ellátó speciális rendőri egységek és a területi ellátásban részt vevő civil mentőszolgálatok közötti párbeszéd és különböző együttműködési modellek kialakítása Európa-szerte megindult. Ennek egyik jó példája a magyarországi TEK, amely részt vett az Országos Mentőszolgálat kijelölt állományának tartott SPEC-képzés megszervezésében és végrehajtásában.

A teljes egészségügyi ellátórendszerben a kórházak szemléletváltásának igénye sem hagyható ki. A katasztrófaszintű terrortámadások sérültek tömegeit eredményezik, a rendszerben hirtelen megjelenő aránytalanság csak kompromisszumok árán enyhíthető. Ez nemcsak a területen alkalmazott *triage*-t jelenti, hanem a kórházakban is átkapcsolást igényel. A definitív ellátás helyett „damage-control”⁶ („életfunkció-mentő”) elvű beavatkozások válnak szükségessé. Ez utóbbi a katonarostan gyakorlatában jól ismert megközelítés, a hagyományos sebészet, traumatológia szakképzésben azonban alulpozicionált. Szintén kihívást jelent a CBRN-támadásokra való felkészülés, ahol leginkább a sugárfertőzöttek, -szennyezettek fogadása speciális tudást, szervezést és eszközrendszert igényel.⁷ A dekontaminálásra, az elkülönítésre és a dolgozók védelmére jelenleg kevés kórház rendelkezik megfelelő háttérrel.

Végül nem hagyható ki a vezetés-irányítás kérdése sem. Természetesen a terrorelhárítási alakulatok, szervezetek bírnak a saját vezetési pont kialakításának képességével. A helyszíni műveleti központ azonban nem vállalhatja egy tömeges sérüléssel járó esemény átfogó menedzsmentjét. Feladata a first provider-i teendők levezénylése. Az egészségügyi vonatkozású egyéb teendőket csak katasztrófamenedzsmentben jártas, döntési hatáskörrel felruházott központi egészségügyi irányítás (válságtörzs) tudja hatékonyan szervezni. Ezen törzs feladata egy megvalósult támadás esetén többek között a szükséges erő-eszköz tartalékok mozgósítása, a fekvőbeteg-ellátó intézmények riasztása, a sérültirányítási rendszer működtetése. E döntéshozói testület munkája békeidőben sem állhat meg, a felkészülés része kell hogy legyen a tartalék kapacitások meghatározása, elosztása, készenlétben tartása, az egészségügyi ágazatban dolgozók katasztrófaszemléletű képzésének megszervezése, a kórházi mozgósítási és átállási tervek ellenőrzése. A posztmodern terrorizmus támadásai egyértelművé tették nemcsak a CTU-k számára, de a teljes egészségügyi infrastruktúrának is, hogy szemléletváltásra van szükség – a struccpolitika itt már nem elegendő.

⁶ HSU-PHAM 2011.

⁷ COLEMAN et al. 2019.

A taktikai medicina feladatainak alakulása a terrorizmus korszakainak tükrében

A terrorizmus ösztársadalmi hatásai igen sokrétűek, ebből csak egy szűk szelet az egészségügyi infrastruktúrára gyakorolt nyomás. A terrorizmus felszámolására kijelölt szervezeteknek nem lehet feladata a teljes ellátói rendszer felkészítése, szemléletének átalakítása. Azonban saját erőből reagálniuk kellett az új kihívásokra, amelyek leginkább a támadások elkövetési módjainak változásaiból fakadtak, és leginkább a sérülések jellegének, illetve a sérültek számának alakulásában érhetők tetten.

Kaiser és Tálás felosztását követve történelmileg a terrorizmus három korszakát különíthetjük el.⁸ Klasszikus terrorizmusról beszélhetünk a francia forradalomtól 1968-ig. Ebben az időszakban a hatalmat képviselő személyek elleni merényletek jellemezték a támadásokat. Ezen időszakban nem beszélhetünk még a napjainkban működő terrorelhárításról, így arra való hatásokról sem. A megszerzett tapasztalatokat inkább üzenetként foghatjuk fel, amelyek a védett személyek egészségügyi biztosításának szükségességére mutatnak rá. A taktikai medicina egyik ága a személyvédelemben integrált egészségügyi biztosítás, ami nem mobil háziorvosi szolgáltatásért értelmezendő, hanem fő feladata rendkívüli körülmények esetén a biztosítás eljárási rendjéhez igazodó, mind fizikailag, mind pszichésen felkészült egészségügyi ellátókkal lehetőséget teremteni a sérült személy túlélésére a kimenekítés során.

A következő korszakot modern terrorizmusként ismerjük, ami 1968-tól a 2001-es New York-i támadásig terjedő időszakot öleli fel. Itt már szervezett terrorista csoportokról és összetett támadásokról beszélhetünk. Célpontként megjelennek a civilek, amivel az elkövetők nagyobb nyomást tudtak gyakorolni céljaik eléréséhez. Az erőszakkal fenyegetés és félelemkeltés már sokkal kézzelfoghatóbb. Tipikus elkövetési magatartás a túszejtés, gépeltérítés, előre bejelentett robbantások. Az áldozatok száma emelkedik, nem ritka a fegyveres kontakt sem. Jellemzően lehetőség adódott tárgyalásokra, ami statikus szakaszt jelentett a műveletekben. Tisztán egészségügyi szempontból az így megnyílt időintervallum esélyt adott a felkészülésre, településre az esetleges sérülések ellátásának tervezésére, szervezésére. Ebben a korszakban Európában gombamód megsaporodtak a CTU-k, a már specifikus terroresemények felszámolására kiképzett egységek. Az egészségügyi ellátás, ott, ahol ezt megszervezték, a speciális alakulatok saját állományuk védelmére fókuszált. A taktikai medicina szakterület kialakulásának korszaka ez, igaz, nem minden egység tartja kardinálisnak ezt a fajta logisztikai támogatást, így szívesebben figyelhető meg az egészségügyi szakképzett állomány szervezése, alkalmazása. Jelentősége e korszaknak, hogy precedensértékkel megjelenik az igény a harctéri ellátás rendvédelmi adaptációjára, a speciális képességekkel rendelkező felszámoló hadrendbe állítására.

⁸ KAISER–TÁLÁS 2012.

A posztmodern terrorizmus, ami napjainkban is tart, drasztikus változásokat hozott az egészségügyi képességek alkalmazása terén. A korszak fő elkövetési magatartása a tömeges halált és sérülést okozó támadások megjelenése. Idesorolhatók a ramming, az aktív elkövető, különösen az aktív shooter és az öngyilkos vagy egyéb módon végrehajtott robbantások. A média központi szerepet kapott, a kívánt félelemkeltés általuk kiterjeszhetővé, globálissá vált. A terrortámadások a katasztrófaesemény szintjére emelkedtek. A first responder-i rendvédelmi állomány a tömeges sérültek ellátásának problémakörével szembesült. Itt már nemcsak az egészségügyi ellátás kompromisszumos megközelítéséről kell beszélnünk, hanem a pszichés nyomásról is, ami a helyszíni beavatkozókat éri. A beavatkozó egységek lefagyása, az értelmetlen cselekvési láncok, a következményes PTSD kialakulása mind olyan hatás, amire a taktikai medicinát mint szakterületet irányító diplomás vezető egészségügyi szakembereknek reagálniuk kellett.⁹

A terrorelhárítási alakulatok válasza a posztmodern terrorizmus egészségügyi kihívásaira

A modern taktikai medicina szakterülete napjainkra átfogja a személyvédelem és műveleti prehospitalis, sürgősségi, egészségügyi ellátást rendkívüli körülmények között, ehhez társul a műveleti pszichológia és mindezeket átfogó sajátos taktikai medicina képzési rendszere. A CTU-k egészségügyi ellátói tevékenysége mint önálló képesség jelentőségének felismerése vezetett az ATLAS-hálózat új munkacsoportjának megalakításához. A taktikai medicina munkacsoport 2014-ben jött létre, három évnyi projekt munka után. Induláskor a Medic Forum tagja a német GSG 9, a holland DSI, az ír ERU, az osztrák ECO COBRA, a svéd NI, a lett OMEGA és a munkacsoportot vezető magyar TEK, akikhez a későbbiekben csatlakozott a finn KARHU is. A Forum feladata volt, hogy az addig szigetszerűen meglévő egészségügyi képességeket standard alapokra helyezze, és hozzásegítse a tagegységeket a szemléletváltatáshoz, illetve ezen új képességek megszerzéséhez. Az egységes nomenklatúra bevezetése és a műveletek egészségügyi biztosításának egységesen elfogadott eljárási rendjének (SOP) bevezetése nélkülözhetetlen első lépés volt a határon átnyúló műveletek ambíciójával működő ATLAS Network részére.

Következő lépés a taktikai medicina oktatási és képzési rendszerének felépítése volt. Tekintettel arra, hogy az ATLAS Szövetség 32 ország 36 egységét foglalja magában, ráadásul az egyes tagegységek között igen nagy volt az egészségügyi képességbeli szórás, ezért a képzési struktúrát három kompetenciaszint köré szervezték meg:

⁹ *Posttraumatic Stress Disorder* [é. n.].

- alapképességet jelentő és minden felszámoló számára kötelezően ismerendő alapszintű taktikai medicina ellátó és képzési kurzusa (Basic Tactical Medical Provider Course – BTMP);
- az invazív beavatkozásokat már magában foglaló (harctéri életmentő katonának megfelelő) középszintű taktikai medicina ellátó és képzési kurzusa (Intermediate Tactical Medical Provider Course – ITMP);
- a legmagasabb szintű, orvosoknak és mentőtiszteknek megfelelő emelt szintű taktikai medicina ellátó és képzési kurzusa (Advanced Tactical Medical Provider Course – ATMP).

A program indulását követően a BTMP-kurzusokat a tudás terjesztésében hatékonyabb taktikai medicina instruktorképzés (Tactical Medical Instructor Course – TMIC) váltotta fel. Az instruktorképzéssel támogatni tudtuk a saját BTMP-képzések megszervezését, így a felszámolók nagyobb számban való felkészítésének igényét. E képzés a BTMP-ismereteken túl magában foglalja az ERC (European Resuscitation Council) által is használt négylépcsős felnőttoktatási modell ismertetését, gyakorlását.

A fenti képzések főleg a sérültellátás különböző egészségügyi kompetenciával történő végrehajtását célozzák meg. A rendszer erőssége, hogy mind a szemlélet, mind az algoritmusok ugyanazok minden szinten, a szakmai tartalom pedig egyre mélyebb, ahogy a kompetenciaszintek megkövetelik. A kurzusok elméleti – skill – szituációs gyakorlati elemek egymásra épülő láncából állnak. Igaz, minden szinten tartalmazza a curriculum a helyszíni triage-t is, azonban az csak egy szűkebb része a tananyagoknak.

A posztmodern terrorizmus nagyszámú áldozattal járó támadásaira való felkészülésre egyértelmű volt az igény. Ezért újabb kurzussal bővültek az ATLAS taktikai medicina képzései. A tömeges sérüléssel járó események felszámolásának oktatására a MASCAL Event Training Course-t szervezték meg. Ez nem a NATO MIMMS-képzés. Célja kizárólag a CTU-k első beavatkozó feladataihoz társul, az ő felelősségük alatt végrehajtható egészségügyi teendők megszerzése. A CSCATTT- (*command, safety, communication, assessment, triage, treatment, transport*) szemléletű megközelítést követő algoritmussal, a mindenkori körülményeknek megfelelően, a terrorelhárítási egységek képesek lehetnek az egészségügyi kárhely kialakítására, működtetésére, az egészségügyi tevékenységek megkezdésére, az evakuáció folyamatos biztosítására mindaddig, amíg a zárás megnyitható a civil ellátók előtt.

Szintén a tömeges események kezeléséhez sorolható az a tapasztalat, ami az ATLAS nagyszabású gyakorlatain és a korábban említett terrortámadások során volt tapasztalható az első beavatkozó rendőri állománynál. A nagyszámú sérült óriási pszichés nyomást jelent a helyszínen tevékenykedő rendőrökre. A ramming, az aktív shooter vagy az öngyilkos merénylők akciói rendkívül gyorsakká váltak, a helyszínre nem a CTU-k érkeznek először, hanem az általános rendőri szerv egységei. Ők szembeesülnek olyan feladattal, amelyre nincsenek felkészülve. Itt nemcsak a szakmájuk

azonnalos teendőit kell elvégezni, hanem amennyiben kapacitásuk elegendő, a sérültek alapvető ellátását is meg kellene kezdeni. Ez a felismerés vezetett oda, hogy az ATLAS Medic munkacsoportja pilotkezdeményezésként, a CEPOL (European Union Agency for Law Enforcement Training) európai ügynökségén keresztül elindítsa az úgynevezett Triage Officer (sérültosztályozásra kiképzett rendőrtiszt) képzést. Az oktatás gyakorlatcentrikusan próbál olyan instruktorkat képezni az általános rendőri szervek számára, akik képesek ezt a tudást, algoritmust hazájukba visszatérve továbbadni olyan rendőröknek, akik elsőként érkehetnek egy tömeges sérüléssel járó esemény helyszínére. A kurzuson egy egyszerű triage protokoll kapja a központi szerepet, amivel cél, hogy már a rendőrök által meg lehessen kezdeni a sérültek osztályozását. Ezt történhet a mentőszolgálatok kiérkezése előtt, vagy térben tagolt és/vagy kiterjedt helyszín esetén velük párhuzamosan. Így az ilyen esetekben szinte törvényszerűen fellépő sérült-ellátó aránytalanság mérsékelhető, ami életet menthet. Másrészt olyan tudáshoz jutnak az első beavatkozók, ami hasznos tevékenységet jelent, megszűnik az értelmetlen egy helyben topogás érzése, az események feldolgozása könnyebb, az önmarcangolás enyhíthető. Ne feledjük, hogy az első beavatkozók bármily nehéz körülmények között dolgoznak egy adott nap, másnap ismét hadrendbe kell hogy álljanak, ezért a gyors és „szövődménymentes” mentális regenerációjuk alapvető érdek.

Az ATLAS taktikai medicina oktatási és képzési programja rendkívül népszerűvé vált az egységek között, a kurzusokra állandó volt a túljelentkezés. A képzéseket Budapesten, a TEK objektumában tartották meg. A kurzusok egyik presztízsértékű jellemzője, hogy az egészségügyi oktatásban egyrészt a TEK műveletekben tapasztalt egészségügyi diplomás instruktora, másrészt a magyar orvostudomány két kiváló egyeteme, a Semmelweis Egyetem Aneszteziológiai és Intenzív Terápiás Klinikájának munkatársai, illetve a Szegedi Orvostudományi Egyetem Sürgősségi Orvostani Tanszékének orvosai vesznek részt. Ezen együttműködések a TEK és az orvostudományi intézetei között jól mutatják a prehospitalis speciális ellátás és a civil intézmények közötti szükséges és előremutató összefogást, ami követendő precedensként szolgált az európai közösségnek. E példaértékű sikeres program teremtette meg az alapjait annak, hogy 2019-ben az Európai Bizottság javaslatára, az EUROPOL támogatásával, az ATLAS Szövetség megbízta a TEK-et az első európai rendvédelmi kiválósági központ felállításával. Az ATLAS Center of Excellence for Tactical Medicine (TacMed COE) Budapesten működik, és folytatja a korábban megkezdett taktikai medicina oktatási programot. Tevékenysége mára már túlnyúlik az ATLAS közösségen, s a CEPOL-lal együttműködve az európai rendvédelem általános rendőri szerveinek képzésében is szerepet vállal. 2024-ben az ATLAS TacMed COE az Európai Bizottság EEOD Network (European Explosive Ordnance Disposal Network) taktikai medicina irányú képzését is szervezi.

Az európai CTU-k fejlődésének egészségügyi irányban való elkötelezettségét jól mutatják az ATLAS Szövetség taktikai medicina képzésének számadatai.

1. táblázat: ATLAS TacMed COE kurzusok részletes bontása

Kurzus típusa	Végrehajtott kurzusok száma	A kurzuson részt vett országok száma	A kurzuson részt vett egységek száma	Kiképzett személyek száma
Basic Tactical Medical Provider	3	4	4	43
Intermediate Tactical Medical Provider	9	27	28	154
Advance Tactical Medical Provider	7	21	23	98
Tactical Medical Instructor	3	22	24	57
MASCAL Event	4	18	20	60
CEPOL TRIAGE Officer Instructor	2	22		50
Összesen	30	33	36	462

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az egészségügyi képességek jelentőségének felismerése vezetett oda, hogy az ATLAS által szervezett nagyszabású gyakorlatok magukban foglalják a szcenáriókba integrált sérüléseket, azok ellátását, illetve a gyakorlásokba épített taktikai medicina képzéseket. Ezek tervezését és végrehajtását az ATLAS Medic Forum végzi.

2. táblázat: ATLAS-gyakorlatok taktikai medicina pre-exercise képzéseinek részletes bontása

Kurzus típusa	ATLAS-gyakorlatok száma	A gyakorlaton országok száma	A kurzuson részt vett egységek száma	Kiképzett személyek száma
ATLAS-gyakorlatok taktikai medicina pre-exercise képzései	4	22	50	480

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az ATLAS TacMed COE az elmúlt 10 évben 35 országból több mint 1000 rendőrtiszt taktikai medicina szakképzését végezte el különböző egészségügyi kompetencia-szinteken.

A TEK saját taktikai medicina képzése mindenben megfelel az ATLAS nemzetközi képzéseknek, a kiválósági központ instruktoraik hajtják végre, ami a standardizált oktatásokkal kiképzett diákok számát további 600 fővel növeli.

Az ATLAS TacMed COE a hazai egyetemi oktatásban is részt vesz. Speciális taktikai medicina ismereteket oktat a Nemzeti Közszerződési Egyetem Terrorrelhárítási Tanszékén és a Szegedi Orvostudományi Egyetem Sürgősségi Tanszékén.

A terrortámadások megelőzése és megszakítása speciális rendvédelmi feladat. A terrorelhárítási műveletek eredményes végrehajtása magában foglalja a következőképpen enyhítésére szolgáló intézkedéseket és beavatkozásokat is. Az áldozatok számának csökkentése első számú cél, kiemelt feladat. Az elmúlt 10 évben az európai terrorelhárítási alakulatok jelentős szemléletváltáson mentek át, minden lépést igyekeztek megtenni, hogy az egészségügyi képességek megszerzésével, fejlesztésével meg tudjanak felelni az újonnan jelentkező társadalmi elvárásoknak, az életmentésnek. Felismerték, hogy életet menteni nem csak fegyverrel lehet és kell. Az időérzékeny súlyos sérültek műveleteikbe integrált ellátásának felelősségét felvállalva kezdték meg taktikai medicina rendszerük kiépítését. E folyamatban, nemzetközi szinten a TEK vezető szerepet vállalt az ATLAS Medic Forum irányításával és az ATLAS TacMed COE felállításával.

Összefoglalás

A modern terrorizmus az utóbbi évtizedekben nem válogat az eszközök tekintetében, és az olcsósítás irányába haladt. Az elkövetők egyre nagyobb és kreatívabb eszköztárral dolgoznak, amelyek a sérülések széles skáláját okozhatják. A terrorizmus áldozatainak csökkentése összetett feladat, kiemelt társadalmi elvárás. Az eredményes végrehajtáshoz, egészségügyi szempontból a terroresemények helyszínére vonuló első beavatkozóitól a kórházi ellátásig minden szakterület összefogására szükség van. A posztmodern terrorizmus támadásai azt mutatják, hogy szemléletváltásra volt, van szükség minden közreműködőnél. E szellemben kezdték meg az európai terrorelhárító egységek taktikai medicina képességük fejlesztését és integrálását műveleti tevékenységükbe. Az egészségügyi infrastruktúra további szereplőinek is felelősségük és feladatuk igazodni a katasztrófaszintű, nem konvencionális sérültek tömeges ellátásához. Jó iránynak látszik Magyarországon a speciális egészségügyi ismeretek orvosképzés és rendőrképzés curriculumába történő felvétele, ahogyan az Országos Mentőszolgálat SPEC oktatásának folytatása. A kórházakban katasztrófa-helyzeti tervek elkészítése, begyakorlása. A terrorizmus globális fenyegetésével, kiterjedt társadalmi hatásaival csak a felszámolásra kijelölt szervek, szervezetek összehangolt fellépésével lehet szembeszállni. Ez nem opcionális, minden résztvevő megkérdőjelezhetetlen kötelessége.

Felhasznált irodalom

COLEMAN, C. Norman et al. (2019): Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, and Explosive (CBRNE) Science and the CBRNE Science Medical Operations Science Support Expert (CMOSSE). *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 13(5–6), 995–1010. Online: <https://doi.org/10.1017/dmp.2018.163>

FAGGYAS Attila (2020): A katonai és a rendvédelmi harctéri egészségügyi ellátás jogszabályi hátterének dilemmái Magyarországon. *Belügyi Szemle*, 68(3), 19–57. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.3.2>

FAGGYAS Attila – RÉMAI Dániel (2024): A modern és posztmodern terrorizmus: változatos elkövetési módszerek és eszközök. *Magyar Rendészet*. (Megjelenés alatt)

HSU, Jeremy M. – PHAM, Tam N. (2011): Damage Control in the Injured Patient. *International Journal of Critical Illness and Injury Science*, 1(1), 66–72. Online: <https://doi.org/10.4103/2229-5151.79285>

KAISER Ferenc – TÁLÁS Péter (2012): Politikai erőszakformák. *Nemzet és Biztonság*, 5(5–6), 133–156. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2012_5-6_13_kaiser-talas.pdf
Posttraumatic Stress Disorder [é. n.]. Online: www.apa.org/topics/ptsd

ABSTRACT

Modern and Postmodern Terrorism: The Challenges of On-Site Healthcare

Attila FAGGYAS – Dániel RÉMAI

In the article of Modern and postmodern terrorism: diverse modus operandi and toolbox of perpetration we examined the characteristics of modern and postmodern terrorism, the changing methods and tools of perpetration. We analysed the challenges of perpetration from first responder perspective through case studies. Counter-terrorism organizations has so many priorities, which include the identification by the relevant terror organisations of the phenomena and events, the development of appropriate responses and counter security challenges. The principle of action-reaction is present in the confrontation between terrorist organisations and counter-terrorism forces: the development of terrorist organisations challenges counter-terrorism organisations and vice versa. The changing modus operandi of terrorism has a particular impact on first responders. The aim of this study is to review the role of first responders in responding to new types of terrorist acts and perpetrators.

Keywords: terrorism, first responders, counter-terrorism, healthcare

Önértékelés a határrendészeti szolgálati ágban

BALLA József¹ - VÁJLOK László² - VEDŐ Attila³ - KAKÓCZ Krisztián⁴ - NÉMETH Gábor⁵ - BARTUS Gábor⁶ - PULICS János⁷

Magyarország 2007-ben csatlakozott teljes jogúan a schengeni térséghez. A csatlakozás, illetve a tagság feltétele is egyben, hogy a tagállam teljesítse a schengeni külső határokon végzett határellenőrzésre vonatkozó, a schengeni egyezményben és a határellenőrzési kódexben megfogalmazott szigorú feltételeket. A schengeni egyezményben és a kódexben megfogalmazott követelmények teljesítését a ciklikus jelleggel rendszeresen végrehajtott ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus biztosítja. Az időszakosan végzett ellenőrzési tevékenység hatásfokának növelése, valamint a határellenőrzési rendszer elvárt, folyamatosan magas színvonalú működtetésének támogatása érdekében - a határrendészeti szolgálati ág esetében úttörő jelleggel - minőségbiztosítási rendszer kialakítása folyik a 101102709 - HSQA azonosító számú, „Magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén” elnevezésű projekt keretében. A minél hatékonyabb mechanizmus kidolgozása érdekében alapvető fontosságú a jelenlegi állapot minél részletesebb és mélyrehatóbb felmérése. Ennek során kiemelt jelentőséggel bír a kifejezetten belső indíttatásból fakadó önértékelési tevékenység, amely szakszerűen alkalmas arra, hogy a korábbi formalizált ellenőrzési formák mellett hatékonyan képes biztosítani a szervezet működésének, képességeinek reális megismerését.

Kulcsszavak: határellenőrzés, schengeni ellenőrzés, minőségbiztosítás, önértékelés

¹ PhD, r. ezredes, általános és fejlesztési dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék, e-mail: Balla.Jozsef@uni-nke.hu

² R. alezredes, mesteroktató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék, e-mail: Vajlok.Laszlo@uni-nke.hu

³ PhD, r. alezredes, adjunktus, Belügyminisztérium, Európai Unió Fejlesztések Koordinációjért Felelős Helyettes Államtitkárság Belügyi Támogatások Főosztálya Programkoordinációs Osztály, határrendészeti szakmai referens, e-mail: Attila.vedo@bm.gov.hu

⁴ C. r. alezredes, tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék; doktori hallgató, Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: kakocz.krisztian@uni-nke.hu

⁵ R. alezredes, tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék; doktori hallgató, Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: Nemeth.G@uni-nke.hu

⁶ R. őrnagy, referens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék, doktori hallgató, Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: Bartus.Gabor@uni-nke.hu

⁷ R. alezredes, mesteroktató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék, e-mail: pulics.janos@uni-nke.hu

Bevezetés

A társadalmi szervezetek hatékony működése legfőképp a feladatkörök pontos meghatározásától, kijelölésétől és elhatárolásától, a feladatok végrehajtásához szükséges hatásköri és felelősségi viszonyok, valamint a munkakapcsolatok kialakításától, illetve az előbbi tényezők és a rendelkezésre álló erők-eszközök hatékony összehangolásától függ. Mindezek biztosítása érdekében elengedhetetlen, hogy a szervezet tevékenységét – az elérni kívánt célhoz igazodó szempontrendszer alapján – folyamatosan értékeljék. A reális értékelés alapja az ellenőrzési tevékenység, amely során a rendszer működésének feltárása történik meg. Ennek célja az, hogy láthatóvá váljon, a szervezet milyen mértékben képes a létrehozása alapjául szolgáló cél elérésére, ennek során milyen mértékben teljesülnek a rá vonatkozó jogszabályi és egyéb szervezeti normák, a tevékenység összhangban van-e a meghatározott célokkal, valamint a szervezet tevékenysége mennyire hatékony, gazdaságos, illetve eredményes. Az ellenőrzési tevékenység hatékony és szakszerű végrehajtása, a valós hiányosságok feltárása és megszüntetése rendszerint jelentős humán erőforrás igénybevételét és anyagi ráfordítást igényel a szervezetek részéről. Korunk egyik legfőbb problémája mindinkább a szükséges számú, magasán képzett humán erőforrás biztosítása, így mindenképpen vizsgálni szükséges a szervezeti ellenőrzési feladatok hatékonysága javításának lehetőségeit, egyben új módszerek alkalmazását. Ilyen erőforrás-kímélő módszernek tekinthető az önértékelés széles körű alkalmazása.

Ellenőrzés, értékelés és az önértékelés kapcsolata

Annak érdekében, hogy az önértékelést el tudjuk helyezni a központi államigazgatási, hierarchikus felépítésű, kötött struktúrával rendelkező bürokratikus működésű rendészeti szerv esetében, az ellenőrzési tevékenységből kell kiindulnunk. Az ellenőrzési tevékenység megfogalmazását rendészeti vonatkozásban a *Rendészet-tudományi szaklexikon* tartalmazza.

„Ellenőrzés: Általános értelemben: tényfeltáró tevékenység a rendszer céljainak és feladatainak minél hatékonyabb megvalósítására. Rendészeti értelemben: (1) ténymegállapító, összehasonlító, értékelő javaslattevő megoldás, a vizsgált terület, ill. tevékenység helyzetének feltárására, működési gyakorlata hiteles megismerésére, mindezek jogszabályokhoz, egyéb normákhoz, belső rendelkezésekhez, a rendelkezésre álló erőforrásokhoz viszonyítására, valamint a rendszerrel megállapítások alapján a vezetői döntésekhez javaslatok készítése.”⁸

⁸ BODA 2019: 144.

Az ellenőrzés típusa szerint lehet külső vagy belső. A tanulmány témája szempontjából a belső ellenőrzés az irányadó, amely „a rendőrség szervezetén belül, az arra kötelezettek részéről törvényességi, szakszerűségi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végrehajtott szakmai ellenőrzés”.⁹ A szervezet működésének fel-tárása során a korábbi, professzionális és formalizált ellenőrzési tevékenység mellett egyre nagyobb szerepe van a kifejezetten a szervezeten belülről kezdeményezett önértékelési tevékenységnek, amely szakszerűen alkalmazva nagymértékben segíti a szervezet működésének, képességeinek, igényeinek és elvárásainak reális megismerését.

Az önértékelést az egyén és a szervezetek tekintetében is vizsgálja a szakirodalom. A *Rendészettudományi szaklexikon* megfogalmazása alapján az önértékelés:

„a szervezet (intézmény) vagy az egyén (vezető, pedagógus) tevékenységeinek, kompetenciáinak és eredményeinek átfogó, szisztematikus, rendszeres, összehasonlító, önmaga által – és meghatározott szempontok szerint – elvégzett felülvizsgálata, értékítélete. Az egyén vagy a szervezet tudatos odafigyelése által saját magára, teljesítményére, hatékonyságára, viselkedésére, tulajdonságaira vonatkozó kritikai megítélés, minősítés, valamint pozitív és/vagy negatív kép kialakítása, amelyet a sikerek és/vagy a kudarcok, továbbá a másokkal történő és a saját belső normáival való összehasonlítás tényszerű eredményei determinálnak. Az önértékelést legfőképpen a környezet visszajelzései és a saját tapasztalatok alakítják, rámutatva arra, hogy milyen viszonyban állnak az ebben érintett személyek, ill. szervezetek önmagukkal. Megfelelő önértékelés esetén elégedettek, kiegyensúlyozottak, magabiztosak és sikeresek lehetnek. Az önértékelések az értékelésekkel együtt alkotnak komplett egységet, és hozzájárulnak a minőségirányítási rendszer szervezeti működtetéséhez, a teljesítményértékeléshez, az előre lépéshez, fejlődéshez. A folyamatos önfigyelésen és önellenőrzésen alapuló önértékelés lehetővé teszi az egészséges, személyiségre, ill. szervezetre jellemző önismeret, önbizalom és elkötelezettség kialakulását, megerősítését, az önrányítás képességének fejlődését.”¹⁰

E fogalom rámutat az egyén és a szervezet tevékenységére, amelynek kiemelkedő elemei a rendszeres felülvizsgálat és az értékítélet egy meghatározott szempontrendszer alapján. A tevékenység tudatosságon alapul, és a szervezet vagy az egyén teljesítményének és hatékonyságának megítélése, minősítése érdekében történik. A hatékonyságot a szervezet befektetett erőforrásainak és elért eredményeinek relációjában kell vizsgálni.

A vizsgált szervezet lehet akár gazdasági társaság, ahol az eredmény egy termék előállítására, de lehet egy rendészeti szerv is, ahol az eredménytermék nem más, mint

⁹ 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás az Ellenőrzési Szabályzatról, 8. b).

¹⁰ BODA 2019: 431.

a szerv jogszerű működése során a rendészeti szerv jogszabályokban meghatározott feladatainak követelményszintű végrehajtása. Ez megnyilvánulhat például az állampolgárok objektív és szubjektív biztonságérzetében, a közlekedési szabályok betartásának növekedésében, ezáltal a halálos kimenetelű közúti balesetek csökkentésében, vagy a határrendészet területén az államhatárok őrizetének garantálásában, illetve a határforgalom-ellenőrzés megszervezése tekintetében a határátléptetés gyors és biztonságos végrehajtásában. Amennyiben megfelelően működik az önértékelés, az az adott szervezet fejlődéséhez és sikeréhez vezethet.

Az *Önértékelési kihívások a felsőoktatásban* című tanulmányában Tóth Zsuzsanna Eszter és Ökrös Ferenc a következő meghatározást alkalmazta: „Az önértékelés egy szervezet tevékenységének átfogó, szisztematikus és rendszeres, összehasonlíthatókon alapuló felülvizsgálata, amely egyfajta belső motivációból fakad. Az önértékelési tevékenység eredményeképpen a szervezet azonosítja erősségeit és fejlesztendő területeit, és kijelöli azokat a fejlesztési tevékenységeket, amelyek megvalósulását a stratégiába illesztve folyamatosan nyomon követi.”¹¹ E fogalomban megjelenik az erősségek és a fejlesztendő területek meghatározása, amely végső soron az önértékelés céljaként is megfogalmazható. A rendészeti szervek esetében természetesen nem a belső motiváció az elsődleges oka az önértékelésnek, tekintettel arra, hogy az ellenőrzési tevékenység végrehajtása szabályozva van. Az önértékelés nincs norma szintjén szabályozva, ezért ahhoz szükséges a vezetők, illetve az annak végrehajtását megszervezők motivációja.

„Az élet minden területén a fejlesztési elgondolások öt, maximum tíz évre tervezhetők, hiszen olyan új technológiák jelennek meg vagy válnak a mindennapok részévé, amelyekre akár két éve sem gondoltunk.”¹² Ezért fontos a rendszeres felülvizsgálat.

További kérdésként merül fel, hogy mikor hajtunk végre önértékelést, és mikor ellenőrzést. Van-e különbség a belső ellenőrzések végrehajtása és az önértékelés között? Felmerülnek olyan kérdések, hogy mi az önértékelés célja, módja, folyamata. Az önértékelést mikor és hány alkalommal célszerű végrehajtani? Milyen következtetéseket tudunk levonni az önértékelésből, és egyáltalán mire tudjuk használni a jövőben az eredményét vagy másképp kifejezve, az önértékelés végtermékét, ami minden bizonnyal megállapít valamilyen értékelést. Az önértékelés többnyire azt mutatja meg, hogy az a tevékenység, amit végzünk, jó, megfelelő vagy sem. Az irány, amit az önértékelést megelőzően kitűztünk magunk elé, megfelelő-e, követhető-e, és eredményre, fejlődésre vezet-e. Természetesen arra a következtetésre is juthat az önértékelést végrehajtó, hogy változtatni szükséges valamit, valamilyen szinten vagy valamelyik munkafázisban, azok megszervezésében, megvalósításában. Végső esetben az is előfordulhat, hogy teljesen új alapokra kell helyezni az elgon-

¹¹ TÓTH-ÖKRÖS 2022: 2.

¹² BAKSA et al. 2024: 133.

dolásunkat annak érdekében, hogy az elérni kívánt célt a lehető leghatékonyabban tudjuk teljesíteni.

Ebben a tanulmányban alapvetően a rendőrség szervezetében működő határrendészeti szolgálati ágra vonatkozó önértékelést, annak folyamatát vizsgáljuk, ami a határrendészeti szakterület tekintetében a teljes szolgálati ág vagy annak részét képező országos, területi vagy helyi szerv tevékenységének, hatékonyságának, eredményességének értékelését jelenti. Az önértékelés azt vizsgálja, hogy a szakterület a számára különböző európai uniós, nemzetközi és hazai jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben meghatározott feladatokat milyen szinten hajtja végre. Bemutatjuk általánosságban egy szervezet önértékelésének folyamatát, szükségességét és eredményeit, valamint párhuzamba állítjuk Magyarország határrendészeti önértékelésének jelenlegi formáját a schengeni értékelési folyamattal.

A határrendészet helye a rendőrségi szervezetben

A magyar rendőrséget több rendőri szerv alkotja,¹³ amelyek közül az általános rendőrségi feladatok végrehajtására létrehozott szerv szolgálati ágakra¹⁴ tagozódik. A szolgálati ágak közül az Alaptörvényben¹⁵ foglalt államhatár rendjének védelmét, valamint a Rendőrségről szóló törvényben megfogalmazott államhatár-őrzetéhez, határforgalom-ellenőrzéshez, határesemények kivizsgálásához, valamint az államhatár rendjét veszélyeztető konfliktushelyzetek és a migráció kezeléséhez kapcsolódó feladatokat a határrendészeti szolgálati ág keretében szervezi meg és hajtja végre a rendőrség.

A rendőrség szervezeti felépítéséből adódóan központi szerve (Országos Rendőrfőkapitányság, továbbiakban: ORFK), fővárosi, vármegyei rendőrfőkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és határrendészeti kirendeltségekre tagozódik. A határrendészeti szolgálati ág részét képezik a központi szervnél a szakirányítási feladatokat ellátó Határrendészeti Főosztály a Rendészeti Főigazgatóság alárendeltségében, területi szerveknél a vármegyei rendőrfőkapitányságoknál működő szakirányítási és egyes esetekben végrehajtó feladatokat is ellátó Határrendészeti Szolgálatok (belső határokon közrendvédelmi és határrendészeti osztályok), valamint helyi szinten a végrehajtói feladatokat ellátó határrendészeti kirendeltségek.

¹³ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 4. § (2).

¹⁴ 30/2011. (IX.22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról 3. § (1) bekezdés c).

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 46. cikk (1).

Az önértékelés

Célja, előnyei-hátrányai

Az önértékelés önmagában nem elegendő ahhoz, hogy teljes képet kapjunk az értékelt szervezetről; az adott szervezet ismeri a legaprólékosabban saját tevékenységét, munkafázisait, szolgálatszervezését, és ezzel összefüggésben látja eredményeit és hatékonyságát. Az önértékelés során arra törekszik az azt megtervező, megszervező, koordináló és megvalósító szervezet, hogy felmérje saját helyzetét, eredményeit, lehetőségeit önmagához és a hasonló tevékenységet végrehajtó szervezetekhez képest. Az elért eredmények érdekében végrehajtott erőfeszítéseket, valamint egy meghatározott időszakra vonatkozóan az eredmények összehasonlítását és következtetések levonását is tartalmaznia kell az önértékelésnek. Annak érdekében, hogy megfelelő képet kapjunk és meg tudjuk határozni a következő időszak feladatait, célkitűzéseit.

Az önértékelés végrehajtásának célja tehát a szervezet megfelelő működésének biztosítása a szervezetet létrehozó, annak feladatrendszerét és követelményeit meghatározó jogszabályok alapján, illetve gazdasági társaságok esetében az alapító okiratokban, szervezeti és működési szabályzatokban vagy az esetleges éves, rövid és hosszú távú tervekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében. Az ellenőrzés – legyen az belső, az ellenőrzött szervezet szabályozói alapján megszervezett és megvalósított ellenőrzés, vagy külső, a szervezet felügyeletét ellátó más szerv vagy szervezeti egység, illetve megbízott más szerv által végrehajtott – és az önértékelés egymáshoz való viszonyát a rész-egész szempont szerint vizsgálva azt mondhatjuk, hogy az önértékelés ellenőrzések sorozatából áll. Míg az ellenőrzések egy-egy szakterületre, feladatok végrehajtására vonatkoznak, addig az értékelés, illetve önértékelés a szerv minden érintett szakterületének teljes működését veszi górcső alá az előzőekben meghatározott célkitűzések teljesítése érdekében.

Az önértékelés tagadhatatlan előnye, hogy optimális esetben azok a szakemberek végzik, akik teljes mértékben tisztában vannak az adott szervezet feladataival, erőforrásaival, ezek valós képességeivel, alkalmazhatóságukkal, valamint a szervezeti fő és ezekhez kapcsolódó egyéb feladatok érdekében végzett folyamatok menetével, azok valamennyi sajátosságával és egymáshoz való viszonyával. Mindezek professzionális, átfogó és mélyreható, ok-okozati összefüggéseket magában foglaló ismerete jelentős előnyt biztosíthat az ellenőrzés hatékonyságában egy, a szervezeten kívülről érkező ellenőrző személy tevékenységéhez képest.

Az önértékelés módszerének fő hátránya viszont pontosan a végrehajtók szubjektív értékítéletéből és a vizsgált szervezethez köthető viszonyukból eredhet. Saját szubjektumukból adódóan torzulhat az értékelés objektivitása, ami eredhet a kommunikáció hiányosságából, az egyén önértékeléséből, élettapasztalataiból fakadó szándékos manipulációból. Jelentős mértékben torzíthatja az értékelés valódiságát a parancsuralmi rendszerekre jellemző zárttság, a kritikai észrevételekre való túlzott érzékenység, valamint a vezetés részéről általánosan elfogadott narratívák fokozott jelenléte is.

Az önértékelés folyamata

Az önértékelés folyamatát alapvetően három fő szakaszra lehet osztani. Az első szakaszban felkészülünk az önértékelés végrehajtására. Az önértékelés felkészülési szakaszában meg kell határoznunk az önértékelés célját, vagyis azt, hogy miért az adott időszakban fogjuk azt végrehajtani, pontosan mit, milyen ütemezéssel tervezünk, és azt, kik fogják elvégezni. Szükséges egy belátható időintervallumot (határidők megadása) is meghatározni az önértékelésre, a megvalósításra és az elemzésre is, mert így egy rendszerben tudjuk kezelni a saját szervezetünk feltérképezését. A felkészülési időszakban állítjuk össze azt a szakértői csoportot, amelyik az önértékelést megvalósítja. A csoport minden tagját ellátják a rendelkezésre álló információval, és a szakértőket úgy választják meg, hogy a szervezet minden szakterületét megfelelő hozzáértéssel rendelkező személy tekintse át. Így egy adott rendészeti szervnél az önértékelés végrehajtása során, annak teljes tevékenységét, a humán erőforrás, képzés, infrastruktúra, külső-belső együttműködés és a szakmai vonal minden területét átfogják.

A második szakaszban a szervezetről, annak működéséről, a szervezet alkalmazottainak felkészültségéről, az együttműködő és külső partnerek véleményéről és a szervezet eredményességéről rendelkezésre álló információkat elemzik. Ez tulajdonképpen a legösszetettebb szakasz, amely az információk elemzésével, a különböző dokumentumok tanulmányozásával és helyszíni ellenőrzések, interjúk készítésének a sorozatos végrehajtásával valósul meg. Ebben a fázisban nagyon fontos a beszerzett információk folyamatos rögzítése és a szakértők közötti „tisztázása”. Különösen fontos ez a helyszíni ellenőrzések, látogatások során, amikor egy-egy munkatárssal több szakértő is készít interjút, illetve többen vizsgálják át egy-egy szakterületet. Fontos, hogy az önértékelést végrehajtó csoport egy közös véleményen legyen, a végső javaslatok nem az önértékelésben részt vevő egyének véleményét, hanem az azt végrehajtó csapat közös álláspontját kell hogy tartalmazzák.

A harmadik szakaszban a beszerzett adatokat, kapott információkat elemzik, értékelik, és a levont következtetések alapján ajánlásokat fogalmaznak meg, illetve cselekvési tervet készítenek, amelyek egyértelmű célja a szervezet működésének hatékonyabbá tétele. A cselekvési terv készítésének célja, hogy az önellenőrzés során felfedett megállapításokra a szervezet valamilyen intézkedéseket tegyen. A cselekvési terv tartalmazza az önértékelés során megállapított tényeket, tehát, amit a szakértőkből álló csoport egységesen elfogadott. A szakértők javaslatát arra vonatkozóan, hogy az adott szervezet milyen intézkedéseket tegyen, és azt milyen határidővel hajtsa végre. A cselekvési terv tartalmazhat egyfajta prioritási sorrendet is az önértékelés során felfedett problémák alapján aszerint, hogy mely intézkedéseket sürgős végrehajtani, és melyek azok az intézkedések, amelyek végrehajtására tervet kell készíteni és például a jövőbeni költségvetés vagy a rendelkezésre álló erőforrások alapján kell megvalósítani.

A határrendészeti szolgálati ágnál megvalósított értékelési mechanizmusok

A schengeni értékelési mechanizmus

A határrendészeti szolgálati ág egyik legmeghatározóbb értékelési mechanizmusa a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus. Ennek az értékelési mechanizmusnak a célja annak biztosítása, hogy a tagállamok hatékonyan, eredményesen és szabályszerűen alkalmazzák a schengeni vívmányokat.¹⁶ Az értékelési mechanizmus megvalósításáról az Európai Unióban rendeletet alkottak, amely az előbb megfogalmazott célok mellett a végrehajtás felelőseit, módszereit, formáit, résztvevőit, jelentő rendszerét és lehetséges következményeit szabályozza. Schengeni vívmányoknak tekintjük azokat az uniós jogi aktusokat, amelyek az Európai Unió Szerződéséből és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésből adódóan a külső határok igazgatása, a belső határellenőrzés mellőzése, a vízumpolitika, a visszaküldés, a schengeni vívmányok alkalmazását támogató nagyméretű információs rendszerek, rendőrségi együttműködés, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint az adatvédelem területére vonatkoznak. E felsorolás egyben a schengeni értékelési mechanizmus szakpolitikai területrendszere is.

A schengeni értékelési mechanizmusokat három generációra oszthatjuk az alapján, hogy hogyan fejlődött a végrehajtás megszervezése, az ellenőrzési formák, a végrehajtó személyek felkészítése, a jelentések rendszere és az értékelésekről készített jelentések következményei. Az első generációba soroljuk a 2013 előtti értékeléseket, amelyek végrehajtására egy állandó bizottság jött létre, ami értékelő programok keretében felhatalmazást biztosított szakértői csoportok számára, hogy helyszíni schengeni ellenőrzéseket valósítsanak meg. Ennek jogi alapja a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló, 1998. szeptember 16-i határozat volt.¹⁷ Ezt követően az 1053/2013/EU rendelet szabályozta a schengeni értékeléseket, megteremtve azok fő formáit, rendszerét. „A schengeni értékelési és monitoring mechanizmus megreformálásának előkészítése uniós szinten már 2020 végén megkezdődött.”¹⁸ A harmadik generációs értékelési és ellenőrzési mechanizmust, a Tanács (EU) 2022/922 rendeletét (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, normával fogadták el (Scheval-rendelet). Az új típusú, harmadik generációs schengeni típusú értékeléseket 2023. február 1-től az új rendelet alapján tervezik, szervezik és hajtják végre.

¹⁶ A Tanács (EU) 2022/922 Rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

¹⁷ A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról [SCH/Com-ex (98)26 def.].

¹⁸ BALLA et al. 2024: 31.

A témához szorosan kapcsolódik, hogy miben is más ez a harmadik generációs schengeni értékelési mechanizmus. Növeli a mechanizmus stratégiai jellegét és biztosítja az arányosabb és a különböző értékelési és monitoringeszközök stratégiai célú felhasználását. Elmozdul a széttagolt szakpolitikai területeken alapuló „megfelelőségi” értékelésektől, ezáltal átfogó értékeléseket ad a tagállamok általános teljesítményéről. Az új mechanizmus a schengeni vívmányok hatékony végrehajtására fókuszál, ez különösen fontos a helyszíni látogatások megvalósítása során. Az eljárások lerövidítése és egyszerűsítése a folyamat hatékonyabbá tétele érdekében történt. Az alapvető jogok schengeni keretben történő tiszteletben tartásának meg erősítése és értékelésének végrehajtása schengeni vívmányok között valósul meg. Optimalizálja a tagállami szakértők részvételét és az Unióval való együttműködést.

Az uniós szervek, hivatalok és ügynökségek, valamint szinergiák más értékelési és nyomon követési mechanizmusok célozottabb, stratégiai és személyre szabott értékelések alkalmazásával valósulnak meg. Kiemelendő, hogy: „Az új Scheval rendelet egy fontos új elemet hozott létre a megújult mechanizmusban, az úgynevezett tagállami szakértői állomány rendszerét. Rendelkezik ugyanis arról, hogy a Bizottságnak minden évben szakértői állományt kell létrehoznia, amelynek szakmai háttere kiterjed a többéves értékelési programban meghatározott szakpolitikai területekre.”¹⁹

A schengeni értékelési mechanizmus az említett generációkon keresztül történő fejlődésével párhuzamosan fejlődött és változott az Európai Unió egyik ügynökségének a szerepe, felelőssége és feladatvállalása is. Megfigyelői státuszából meghatározó szerepkör betöltőjévé és az értékelési mechanizmus szerves részévé vált az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (továbbiakban: Frontex).²⁰ Az Európai Unió a Frontexről alkotott rendelettel pontosította és hangsúlyozta az Európai Integrált Határigazgatás minőség-ellenőrzési elemeit.²¹ Ezek között szerepel a határ-ellenőrzésre vonatkozó minőség-ellenőrzési mechanizmus, amelynek részét képezi a schengeni értékelési mechanizmus, a sebezhetőségi értékelés és az esetleges nemzeti mechanizmusok. Igaz, hogy ez utóbbinál nem utal kifejezetten ellenőrzési vagy értékelési mechanizmusra, de egyértelműen kijelenthető, hogy a jövőben a nemzeti ellenőrzési és értékelési mechanizmusok kialakításának és megvalósításának jelentős szerepe lesz az Európai Integrált Határigazgatásban.

A nemzeti értékelési mechanizmusok

A schengeni értékelések kezdetén is részét képezte a tagállamok látogatása során a saját értékelési, ellenőrzési mechanizmusokkal, azok eredményeivel való ismerkedés. Azonban a tagállamok részéről az volt tapasztalható, hogy fenntartottak ugyan egy-

¹⁹ ZSÁKAI 2023: 1499.

²⁰ A Frontexet, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló 2016. szeptember 14-i (EU) 2016/1624 rendelet hozta létre. A Frontex székhelye Varsóban (Lengyelország) található.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete.

fajta ellenőrzési rendszert, ez azonban szinte kizárólag csak az egyes szakterületekre irányuló cél-²² és témaellenőrzésnek volt tekinthető. Átfogó önértékelés és annak folyamatos fenntartása nem jelent meg a tagállamok részéről, csak 2019 után. Magyarország is kizárólag a schengeni értékeléseket megelőzően hajtott végre tervezetten önértékelést, amelynek egyértelmű célja az volt, hogy a ténylegesen tervezett vizsgatérő schengeni értékelésre felmérje a felkészültség szintjét, és a lehetőségekhez mérten a feltárt hiányosságokat javítsa, pótolja.

Az új rendszerben (2023. február 1-jét követően) végrehajtott schengeni vizsgatérő ellenőrzések alkalmával már több tagállamban az országos prezentációban és beszámolóban külön fejezetet szántak a nemzeti ellenőrzési mechanizmus bemutatásának. Így jártak el például Lettorszáiban, Litvániában és Észtországban is. Ezek a national quality control mechanism (nemzeti minőség ellenőrzési mechanizmus) címszó alatt valójában egy önértékelési rendszert jelentenek, jelentettek.

A nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusokban a tagállamok között több eltérés, sajátosság tapasztalható. Azonban összeségében megállapítható, hogy ezeknek a nemzeti ellenőrzési mechanizmusoknak a célja nem más, mint a saját szervezet működésének felmérése, az erősségek és gyengeségek megállapítása, tulajdonképpen önértékelés végrehajtása a tényleges schengeni értékelést megelőzően. Litvániában országos szinten szerveznek egy önértékelést, amelynek során konzultálnak az érintett határőr szervezeti egységekkel. Az értékelésről jelentéseket készítenek, amelyek tartalmazzák a feltárt problémákat. A feltárt hiányosságok javítására saját akciótervet hoznak létre, amelyben meghatározzák a saját szervezeti egységeik részére az ajánlásait és határidőt szabnak, illetve szükség esetén javaslatot tesznek magasabb felügyeleti, irányítási szervek (minisztérium) felé a módosítások, fejlesztések végrehajtására. Majd az elvégzett feladatokat visszaellenőrzik.²³ Ez a rendszer tulajdonképpen a schengeni értékelési mechanizmus leképezése nemzeti rendszerré. Schengeni szinten ugyanez történik, az értékelést követő 2 hónapon belül a tagállam akciótervet készít, és további 6 hónapja van az akciótervben megfogalmazott ajánlásokkal kapcsolatos jelentés megtételére.

Észtországban a minőség-ellenőrzési mechanizmus részének tekintik a schengeni értékelésekben való részvételt és a tapasztalatok megosztását, valamint a Frontexszel a sebezhetőségi értékelésben való részvételt. Egy jelentésteljesítési rendszert dolgoztak ki a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus keretén belül. Ehhez egy belső ellenőrzési rendszert alkalmaznak, amely tervezett és előre be nem jelentett vizsgálatokat jelent a végrehajtó szervezetek szintjén, ami mindennapos menedzsmentben és felügyeletben jelenik meg. Az ellenőrzési tevékenységük egy kockázatelemző és értékelési rendszeren alapszik. Külső ellenőrzéseket az ész

²² Az Ellenőrzési Szabályzatról szóló 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás 8. c) pontja alapján a „céllenőrzés: valamely konkrét eset vagy tárgykor meghatározott szempontok szerinti vizsgálata, illetve egy-egy szolgálati feladat végrehajtásának ellenőrzése egy adott szerv, szervezeti egység, szervezett munkacsoport vagy személy vonatkozásában”.

²³ State Border Guard Service Under the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania 2023-06-05. Vilnius 53. dia és a Schengen-értékelésen hozzáfűzött magyarázat.

Határőr Igazgatóság tekintetében a Belügyminisztérium és a Nemzeti Ellenőrzési Iroda hajt végre. Ezek a külső ellenőrzések az eljárások jogszerűségére, hatékonyságára, valamint a költségvetés felhasználásának jogszerűségére irányulnak. Folyamatosan biztosítják az informatikai rendszerek által kezelt adatok biztonsági ellenőrzését. Fő elven a minőség-ellenőrzésben a tervezés, tevékenység, ellenőrzés és cselekvés fázisait különböztetik meg, mint egy cirkuláló folyamatot.

Magyarország schengeni értékelései

Magyarországon schengeni típusú értékelést először 2006-ban hajtottak végre.²⁴ A szárazföldi határokat értékelő bizottság helyszíni ellenőrzéseket végzett, továbbá az ellenőrzést megelőzően a részére továbbított kérdőívre adott válaszokból tájékoztatást kapott Magyarország határrendészeti helyzetéről.²⁵ Ez az ellenőrzés az úgynevezett első alkalommal végrehajtott ellenőrzésnek minősült, amit ugyan megelőzött 1998-tól kezdődően több jelentés, amelyek megfogalmaztak ajánlásokat, de ezek még nem sorolhatók a schengeni típusú ellenőrzések körébe. Ez azt jelenti, hogy az ellenőrzési bizottság a tagjelölt államok felkészültségét értékeli, és javaslatot, ajánlásokat tehet olyan intézkedések megtételére, amelyek garantálják a schengeni normák követelményszintű megvalósítását.

Magyarország teljes jogú schengeni csatlakozása 2007. december 21-én történt meg a szárazföldi határokat illetően, míg a légi határokon 2008. március 28-án. Ezen értékelési mechanizmus még az első generációhoz, azaz a bizottsági határozat alapján végrehajtott helyszíni ellenőrzésekhez kapcsolódott, ahol még gyakorlat volt, hogy a felfedett problémák, hiányosságok kijavításának „ellenőrzése” érdekében visszatérő értékelést hajtottak végre. Magyarország tekintetében ezt nem tartották indokoltnak, a tisztázó kérdésekre adott válaszokat elfogadták, így a következő értékeléseket 2012-ben és 2013-ban végezték el.

Egy előre be nem jelentett schengeni értékelést a 2013. évi rendelet alapján 2017-ben hajtott végre a bizottság kijelölt szakértői csoportja, majd 2019-ben szervezték meg és hajtották végre az 5 évenkénti időszakos értékelést minden szakterületen. 2024-ben ismét egy 5 éves periódust követően időszakos értékelést fognak végrehajtani, ám az új schengeni értékelésről szóló EU-rendelet alapján ezt az időszakot innentől kezdve már 7 évre kitöltik.

²⁴ ÉBERHARDT 2018: 52.

²⁵ ÉBERHARDT 2018: 53.

Magyarország nemzeti értékelési mechanizmusa (a határrendészeti szolgálati ág önértékelése)

Magyarország tekintetében is hasonló elvek alapján indult el az önértékelési, önelenőrzési folyamat. A belső és a vezetők által végrehajtott ellenőrzéseket követték a külső, magasabb szintű ellenőrzések. Ezek az ellenőrzések minden esetben jelentés készítésével zárultak, majd kezdetben csak hiányosságokat, később ajánlásokat is megfogalmaztak.

Leginkább a 2019-es visszatérő schengeni értékelésre való felkészülés során lehetett tapasztalni az önértékelési mechanizmus megvalósítását, amit azóta is fenntart a rendőrség, azonban önértékelést még mindig csak arra az időszakra koncentrálni hajt végre, amikor a schengeni értékelésre történő közvetlen felkészülés van. Az országos rendőrfőkapitány jóváhagyásával feladatterv készült, amely határidőkre lebontva tartalmazta az országos, területi szintek feladatait. A területi szintek vezetői a rájuk és az alárendeltségükben működő helyi szervek feladataira vonatkozóan további feladatterveket készítettek. Ezek ellenőrzési, képzési, technikai fejlesztési feladatok voltak, amelyekről meghatározott időszakonként jelentést kellett továbbítani, illetve kell a mai napig is a szakirányító, felettes rendőri szervek felé. A 2018-ban létrehozott feladatterv második pontjában megjelenik a nemzeti szintű minőség-ellenőrzési mechanizmus létrehozása, nevesítve a „nemzeti scheval”. Ez utóbbit próba- vagy elő-scheval néven ismeri a határrendészeti szakma.

A feladatterv kiemeli, hogy az előző időszakokban végrehajtott schengeni értékelések ajánlásaira tett intézkedéseket figyelemmel kell kísérni, és a szinten tartás érdekében rendszeres ellenőrzéseket kell végrehajtani. Az ellenőrzések végrehajtására az Országos Rendőrfőkapitányság Rendészeti Főigazgatóság alárendeltségében működő Határrendészeti Főosztályt és az Ellenőrzési Főosztályt jelölték ki. A feladatterv meghatározta, hogy e két szerv munkatársai folyamatosan ellenőrzéseket hajtsanak végre, és negyedévente készítsenek jelentéseket. A nemzeti scheval megvalósításának folyamatában a feladatterv elkészítésének időszakát és az abban lévő feladatokat tekinthetjük a felkészülési szakasznak az önértékelés végrehajtásához.

A Határrendészeti Főosztály irányításával létrehoztak szakértőkből álló csoportokat, akik a schengeni értékelési mechanizmus mintájára egy-egy szakterületet megfelelő szinten képviseltek. Ahhoz, hogy ezeket az értékeléseket azonos szinten és egységes elvárás mentén végre tudják hajtani, ellenőrzési szempontrendszer állították össze. Az ellenőrzési szempontrendszer alkalmazása megjelenik a schengeni típusú nemzetközi értékelésekben is. Célja, hogy a szakértők részére támpontot adjon az értékelés végrehajtásához, egységes követelményeket határozzon meg. Kiemelendő, hogy nagy segítséget nyújt egy jól kidolgozott szempontrendszer a teljes körű értékelés megvalósításához, hiszen átfogó és kellően részletes jellege miatt minden területre kiterjed, így az értékelést szervező meggyőződhet arról, hogy minden szükséges területet értékelnek.

A nemzeti schengeni értékelő szakértői csoportok egy előre elkészített terv alapján azokat a területi és helyi szerveket értékelték, amelyek érintettek voltak a korábbi schengeni értékeléseknél, és várhatóan érintettek lehetnek a következő visszatérő értékelések alkalmával is. Míg 2018–2019-ben olyan szakértőket választottak a nemzeti értékelő csoportokba, akik a schengeni értékelési mechanizmusokban is részt vettek, addig 2023-ban a szakterületek vezetői hajtották végre ezeket a feladatokat. A nemzeti schengeni értékelő csoport felépítése és működése a schengeni értékelési mechanizmushoz hasonlóan történt. A csoportok eligazítását és a kijelölt szakértők felkészítését követően a területi és a helyi szervek helyszíni értékelését hajtották végre.

Nemzeti értékelés (önértékelés) és a schengeni értékelés szakterületei, szempontrendszerei

Hasonlóan tehát a schengeni értékelésekhez, az értékelést végrehajtó személyek vagy csoportok különböző témaköröket fogtak át. A schengeni értékeléseknél, amennyiben egy teljes visszatérő értékelést tekintünk át, a következő felépítése lehet az értékelő csoportnak.²⁶ A következőkben írt csoportosítástól eltérő alcsoportok összeállítása is előfordulhat természetesen, a rendelkezésre álló szakértők száma, szakiránya és a tervezett értékelési terület alapján.

Az első alcsoport a horizontális területek, amely az Európai Integrált Határigazgatás legfőbb elemeit, a belső határigazgatásban részt vevő szervek közötti együttműködést, nemzetközi együttműködést, a Frontexszel történő együttműködést és a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem értékelését foglalja magában. Ez stratégiai szintű terület, amelynek az értékelése leginkább központi és területi szinten történik. Ehhez a területhez sorolják a stratégiai tervek meglétét, úgymint Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégia,²⁷ végrehajtási vagy cselekvési tervek – Magyarországon a Nemzeti Integrált Stratégia 2. számú melléklete tartalmazza a cselekvési tervet –, intézkedési tervek, együttműködési megállapodások a határigazgatásban részt vevő szervekkel és egyéb kiemelten fontos dokumentumokat, amelyek az integrált határigazgatás megfelelő működését alátámasztják. E területet a tapasztalt, stratégiák kidolgozásában, elemzésében és gyakorlati megvalósításának értékelésében jártas szakértők értékelik. Ki kell emelni, hogy az integrált határigazgatás működtetésének értékelését egy rendszeres, minden érintett részvételével megtartott értekezletekről, információcserékről és esetleges gyakorlatokról készített jegyzőkönyvek, jelentések alapján lehet megfelelően végrehajtani.

²⁶ A csoportok felosztása az aktív schengeni értékelésben részt vevő szakértők és bizottsági szakértők információi és szervezési munkája alapján történik.

²⁷ Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája 2022–2028 [1891/2021. (XII. 13.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról].

A második alcsoportba a Nemzeti Koordinációs Központ működése, a nemzeti helyzetkép és az EUROSUR²⁸ működtetése tartozik. E terület is még a központi szinthez tartozik, de már az operatív oldal. A Nemzeti Koordinációs Központban az adatok feldolgozása, továbbítása, információk megosztása történik, és a mindennapi események valós időben történő figyelése. Egy állandó, minden nap, a nap 24 órájában működő valós központ fenntartása és működtetése. Ennek megvalósítása az EUROSUR-on keresztül történik. Az EUROSUR mechanizmusáról az EUR-Lex, az Európai Unió hivatalos jogszabályokat közlő online oldala az összefoglalójában a következőképp fogalmaz: „Olyan mechanizmust hoz létre (a jogszabály), amely gyors információcserét és együttműködést tesz lehetővé a határőrizeti ügynökségek számára. A nemzeti koordinációs központokon keresztül valamennyi uniós ország határőrizetért felelős »nemzeti hatóságának« (pl. határőröknek, rendőrségnek, parti őrségnek, tengerészetnek stb.) össze kell hangolnia tevékenységeit a többi uniós országnak, valamint az EU határügynökségének, a Frontex-nek az ilyen tevékenységeivel.”²⁹ A nemzeti helyzetkép része a Nemzeti Integrált Stratégiának, ám annak pontosítása, naprakésszé tétele egy folyamatos feladat. Természetesen az adatok szolgáltatását helyi és területi szintekről továbbítják, azok értékelése és validálása történik meg a területi és központi szerveknél, mielőtt a rendszerbe feltöltik.

A harmadik alcsoport értékelési témaköreibe tartozik az elemző-értékelő munka (képességfejlesztés), a sebezhetőségi értékelés – helyzetértékelés, és a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem. Ez már területi és helyi szinten végrehajtott értékeléseket jelent az operatív oldalon. Ki kell emelni, hogy a sebezhetőségi értékelés külön is részét képezi a tagállamok értékelési mechanizmusának, amelyet alapvetően a Frontex menedzsel és értékeli folyamatosan a rá vonatkozó feladat-meghatározások alapján. Ezért van jelentősége annak, hogy az új schengeni ellenőrzési mechanizmusban a Frontex mint ügynökség már nem megfigyelő, hanem az értékelésben részt vevő aktív szereplő is.

A negyedik alcsoport szakértői ellenőrzik a nemzeti humán erőforrás-gazdálkodást, a képzési rendszert, a professzionalizmus megvalósulását és az állomány létszámának megfelelését. Ez a terület átfogja a központi, területi és helyi szinteket egyaránt. A humán erőforrás tekintetében a rendszeresített és meglévő állomány közötti különbséget, a rendelkezésre álló adatok alapján számított szükséglet és meglévő állomány közötti különbséget, valamint előre várható és előre nem várható helyzetek bekövetkezése (például határforgalom-ellenőrzésben nyári csúcsgalomban idején vagy tömeges méretű illegális migráció megjelenésekor) esetén a további bevonható, úgynevezett megerősítő vagy kiegészítő állomány létszámát. A képzérendszer értékelése a határrendésszé válástól a továbbképzéseken át a különböző speciális szakképzések értékeléséig terjed (például hány okmányszakértővel rendelkezik egy-egy szervezeti elem). Itt külön értékelik a korábban említett megerősítő

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. október 22-i 1052/2013/EU rendelete az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról.

²⁹ *Az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) [é. n.]*.

erők felkészítését. Magyarországon például a határforgalom-ellenőrzésben a Készenléti Rendőrség tagjai, más megyéktől átrendelt megerősítők, úgynevezett ideiglenes útlevélkezelői csoportok és határvadászok is hajtanak végre útlevélkezelési feladatokat. Az ő képzettségük, felkészítésük és gyakorlati tudásuk szinten tartása és annak megfelelősége rendkívül fontos lesz mind a nemzeti értékeléseknél, mind pedig a schengeni értékeléseknél.

Az ötödik alcsoportban a tényleges operatív tevékenységi szinten a határforgalom értékelése történik. Idetartozik a határforgalom-ellenőrzés (szárazföldi, tengeri és légi határok) és eljárások a határforgalom-ellenőrzésben, a szállító vállalatok felelőssége, az előzetes utasinformációs rendszer (*Advance Passenger Information, API*)³⁰ működtetése, az infrastruktúra, a technikai eszközök megléte, alkalmazása, a vízumok megléte, tárolása, a vízumkiadás szabályainak ismerete és a vízumkiadás gyakorlata. Az e csoportba tartozó szakértők tulajdonképpen a határforgalom-ellenőrzés teljes spektrumát átfogják az értékelés során.

A hatodik alcsoportba – amely szintén operatív tevékenységi szint – tartozik a határőrizet, az eljárások a határőrizetben, a technikai rendszerek és eszközök a határőrizetben, a helyzetértékelés, helyzetfelismerés és reagálóképesség. Ez a terület szintén speciális felkészültséget igényel a szakértők részéről is. Az előző alcsoportban részletezett átfedések itt is jelen vannak, hiszen a határőrizetben szolgálatot teljesítő rendőrök, határőrök felkészültségét, helyzettudatosságát és képzettségét itt is értékelik.

A hetedik alcsoportban a külföldiek rendészetével kapcsolatos mechanizmusok működtetését, a személyazonosítás végrehajtását, az eljárás alá vont személyek regisztrálását, a jogszabályok által kötelezően előírt ujjnyomatvétel helyzetét, a szűrés-azonosítás-átvilágítás (screening), a meghallgatások és az alapvető jogok helyzetét értékelik. Ez az utolsó alcsoport az eljárások, a külföldiekkel való bánásmód értékelésére irányul, valamint hangsúlyt fektet a külföldiek azonosítására, regisztrálására és a tőlük nyert információk kezelésére is.

Természetesen sok összefüggés van a különböző alcsoportok között, hiszen a képzést, az állomány ismeretét, a rendelkezésre álló profilokat, háttéranyagokat és az együttműködés tényleges megvalósulását mindegyik alcsoport értékeli, ellenőrzi a helyszíni látogatásai során.

Összefoglalás

Az előzőekben részletezett témák, alcsoportokba sorolt értékelési szempontrendszerek önértékelése jelentősen hozzájárul a schengeni értékelésre történő felkészüléshez és az elért megfelelőségi szint fenntartásához. Ez utóbbihoz szükséges az ön-

³⁰ A Tanács 2004/82/EK Irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről.

értékelés folyamatos fenntartása és meghatározott időnként történő megismétlése. Az értékeléseket követően összefoglaló jelentéseket készítettek, amelyeket minden értékelt szerv részére megküldtek és az azokban foglalt javaslatokat feldolgozták, intézkedtek a végrehajtásukra, javításukra. Kiemelendő, hogy az értékelt szervezet gyengeségeit és erősségeit is felméri az önértékelések során, hiszen egy átfogó képhez mindezekre szükség van. A javaslatok a gyengeségeken történő változtatások lehetőségét és szükségességét tartalmazzák.

Ezt a fajta nemzeti értékelési mechanizmust, amennyiben a tervezési, szervezési és megvalósítási folyamatát összevetjük az önértékelés végrehajtásának folyamatával, egyértelműen tekinthetjük a határrendészeti szolgálati ág önértékelésének. A célja pedig a schengeni értékelési mechanizmusra való felkészülés biztosítása és az elért eredmények szinten tartása.

Felhasznált irodalom

- Az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) [é. n.]. Online: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/european-border-surveillance-system-eurosur.html>
- BAKSA László et al. (2024): Határrendészeti felderítési képességek fejlesztési lehetőségei Magyarország schengeni külső határain. In SZABÓ Csaba (szerk.): *Kihívások kapujában I.* Budapest: Belügyminisztérium, 128–188.
- BALLA József (2018): Schengeni értékelési mechanizmus. *Hadtudományi Szemle*, 11(1), 287–306.
- BALLA József – VÁJLOK László – KUI László (2018): A schengeni értékelési mechanizmus elmélete és gyakorlata. *Határrendészeti Tanulmányok*, (3), 26–47.
- BALLA József et al. (2024): Határrendészeti Innovációs Program a határrendészeti kutató, fejlesztő és eszközminősítő egység létrehozására. In SZABÓ Csaba (szerk.): *Kihívások kapujában II.* Budapest: Belügyminisztérium, 26–93.
- BODA József főszerk. (2019): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest: Dialóg Campus.
- BORSA Csaba (2020): Egy schengeni értékelés margójára. *Belügyi Szemle*, 68(9), 35–46. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.9.2>
- ÉBERHARDT Gábor (2018): A schengeni értékelési rendszer elmélete és gyakorlata: A Szegedi Határrendészeti Kirendeltség szerepe a szárazföldi határok viszonylatában történt bizottsági értékelésben. *Határrendészeti Tanulmányok*, 15(2), 46–63.
- TARI Tamás (2013): *A magyar rendőrség tevékenysége a schengeni térséghez történő csatlakozás terén 2004–2010 között*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola. Online: <https://doi.org/10.17625/NKE.2013.013>
- TÓTH Zsuzsanna Eszter – ÖKRÖS Ferenc (2022): Önértékelési kihívások a felsőoktatásban. *Gradus*, 9(2), 1–7. Online: <https://doi.org/10.47833/2022.2.ECO.011>
- TURCSÁNYI Károly (2014): *Minőségelmélet és -módszertan*. Budapest: NKE.
- ZSÁKAI Lénárt (2023): A schengeni értékelési mechanizmus nemzetközi és hazai koordinációja. *Belügyi Szemle*, 71(8), 1493–1501. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.8.8>

Jogi források

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról

1891/2021. (XII. 13.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról

6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás az Ellenőrzési Szabályzatról

A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről

A Tanács (EU) 2022/922 Rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98)26 def.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2013. október 22-i 1052/2013/EU rendelete az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről

Magyarország Alaptörvénye

Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája 2022–2028

ABSTRACT

Self-Assessment in the Border Police Service

József BALLA - László VÁJLOK - Attila VEDŐ - Krisztián KAKÓCZ - Gábor NÉMETH - Gábor BARTUS - János PULICS

Hungary joined the Schengen area in 2007. A prerequisite for accession or membership is the fulfilment of strict conditions for border control at the Schengen external borders, as defined in the Schengen Borders Code. The effective and correct application of the Schengen acquis is ensured by a regular and cyclical evaluation and monitoring mechanism. In order to increase the effectiveness of the periodic evaluation activities and to support the expected continuous high quality of the border control system, a quality assurance system is being developed Hungarian-Slovakian experts. This activity aiming to develop quality assurance mechanism in the field of border management, under the project 101102709-HSQA. A more detailed and in-depth assessment of the current situation is essential in order to develop a more effective mechanism. In this context, the self-assessment activity, which is specifically internally motivated, is of particular importance, as it can, if professionally applied, provide a realistic insight into the organisation's functioning and capabilities, in addition to the previous formalised forms of control.

Keywords: border control, Schengen acquis, quality assurance, self-assessment

E-Community Policing

The Pragmatics of Community Policing on the Profiles Operated by the Hungarian Police

Erna URICSKA¹ - Zsolt LIPPAI²

Community policing is a philosophy, part of the policing work carried out by the police, whose main aim is to create and maintain public safety. The emergence of social media in policing also led to optimism about the potential of it to transform and improve police-citizen relations. The study introduces the concept of e-community policing, a set of problem identification and solutions generated by communication activities between the two parties in the online sphere. The main questions of the research examine the platforms, methods and tools used by the Hungarian Police to meet these communication challenges. The research observes the interfaces of the organisation's official website, Instagram profile and Facebook page. The corpus of the research analyses the news items that appeared on all three platforms (n = 28) from the posts of the first month (22 June 2020 - 21 July 2020) (N = 843). The quantitative data of the results show that the platforms share content in line with the expectations of other target groups, and the qualitative data show that social media platforms are trying to respond to the challenges of the information society and to develop a more direct relationship with citizens, both in style and in language.

Keywords: e-community policing, public safety, social networking sites, linguistics, pragmatics

Introduction

The Hungarian Government, leaving the socialist form behind itself in the spring of 1990, turned to the Swiss-based multinational company TC Team Consult³ with a request to support the restructuring and democratisation of the Hungarian Police. The research identified five axes, among which the fifth highlighted the need for

¹ PhD Candidate, Corvinus University of Budapest Doctoral School of Sociology and Communication Science, Communication Science Doctoral Program, Guest Lecturer. E-mail: erna.uricska@stud.uni-corvinus.hu

² Police Lieutenant-colonel, Assistant Lecturer, University of Public Service Faculty of Law Enforcement Department of Private Security and Local Governmental Law Enforcement; PhD student, Doctoral School of Police Sciences and Law Enforcement. E-mail: lippai.zsolt@uni-nke.hu

³ Available at: www.teamconsult.org/index_en.html

establishment of a new type of relationship should have been formulated between the community and the police.⁴

According to Balázs Horváth, the Minister of Interior Affairs of the Antall government (1990–1993), the change of the police force could be characterised as: “[...] a congregation of individuals under socialist rule incapable of independent initiative, burdened by stifled thinking, and unable to assume responsibility”⁵ before the regime. It is necessary for the Hungarian law enforcement as a whole to employ international and innovative technologies and methodologies to solve real life problems, to search for the roots of them, and offer possible implementations for their treatment.

One of its possible directions is the implementation of community policing. The model of community policing is often referred to as the third way, alongside the dichotomy of the state police and the market-based private providers of safety.⁶ Community policing represents an opportunity that prioritises collaboration with the public over a disconnected, highly hierarchical police force.⁷ The first experiences of the application of the model can also be found on the official website of the Hungarian Ministry of Interior. The unjustly forgotten and only partially implemented program in Hungary⁸ accepted by the government and police of the time stated that police organisations are forced to evolve continuously.

A successful police organisation of the future must focus on where it can expect to be the most successful, in line with societal expectations, and citizens must be empowered and encouraged to take independent actions, rather than waiting solely for administrative measures. Therefore, more and more responsibility and control can be shifted from bureaucracy to the citizens. Executives should strive to move from the current reactive situation to a proactive, problem-solving role, aiming to create security as a product in collaboration with social institutions and the public. The trust-building principle of the police reform includes the establishment of networked partnerships between the public and institutions, the necessity of proactive and preventive actions. Personal and informal communication, proper language use can also contribute to better police-public relations.

Community policing

The initiative of the community policing model is predominantly present in English-speaking regions. Community policing offers a way for the police and the community to work together to resolve the serious problems that exist. The central

⁴ GERHARDT et al. 1998.

⁵ HORVÁTH 1990: 4.

⁶ CHRISTIÁN 2022.

⁷ CHRISTIÁN 2012.

⁸ Community Policing in Hungary / Swiss Contribution for the implementation of Community Policing. See: <https://bmprojektek.kormany.hu/kozosségi-rendeszlet-magyarorszagon>

element of the community policing model is the close relationship between the community and the police. Its tactical elements include foot patrols, information gathering, problem-solving, regular consultation and communication with the community, and responses to calls for assistance.⁹ Special emphasis is placed on increasing the efficiency of information flow aimed at detecting crimes between patrol officers and investigators, the presence of measurable results, such as enhancing the subjective sense of security among the population, improving the quality of living environments, increasing levels of citizen satisfaction, and reducing the level of crime.

Community policing emphasises proactive law enforcement activities carried out in collaboration with citizens, with the primary goal of crime prevention, addressing law enforcement issues, and reducing fear. Its essential element is a problem-oriented approach focusing on organisational reforms and coordinated cooperation with the local community.¹⁰ The key figure of community policing is the community police officer who processes available information and data to perform daily service activities in the interest of the community.

The model of Community Policing employs creative solutions, actively involves the local population to solve the problems. This approach ensures a more direct engagement with citizens, including holding office hours, conducting crime prevention lectures, and maintaining personal interactions. Thanks to the work of community police officers, accessibility is enhanced, allowing individuals to approach them with questions and feedback easily.¹¹

The concept of e-community policing

Hu and Lovrich introduced the concept of *electronic community-oriented policing* (E-COP) in 2020 to characterise the communication activities carried out by law enforcement units.¹² They examined how social media could impact the relationship between the police and the community. Christián also offered to exploitation of the potential of social media by the Hungarian police, however, the organisation appeared in 2020 in all of the platforms observed.¹³

Hu and Lovrich examined how social media influence the relationship between the police and the community. The creators of the concept support the necessity for a paradigm shift in traditional community-oriented policing strategies through the presentation of theoretical background and empirical research results, thus moving beyond the 21st century. The *electronic community-oriented policing* represents a systematic approach to law enforcement that applies knowledge derived from individual,

⁹ PEYTON et al. 2019.

¹⁰ MILLER et al. 2010: 5–7.

¹¹ See: <https://bmprojektek.kormany.hu/kozossegi-rendeszeti-magyarorszag> (translated by EU)

¹² HU–LOVRICH 2020.

¹³ CHRISTIÁN 2015.

social behaviour, and mass communication dynamics to contemporary police practices.¹⁴ The concept of *e-community policing* was introduced by Erna Uricska.¹⁵ E-community policing is “a set of problem identification and solutions generated by communication activities carried out by police units in the online sphere with the aim of maintaining and improving the relationship between the police and members of the community, as well as formulating and implementing organisational strategies for its improvement, in line with the principles of traditional community policing”.¹⁶

With the emergence of the internet and the extension of the *global village* analogy,¹⁷ it is also possible to explore problems together in the online sphere, and to formulate proposals for solving problems between the police and the members of the public, with the appropriate use of social media and social networking sites.¹⁸ The terms *electronic community-oriented policing* and *e-community policing* are synonymous in English, but the two terms do not exactly mean the same in Hungarian. In the latter one, the shortening tendency of the use of the Internet language can be perceived, and it is more present that the police tries to find common solutions with the community. This new philosophy and shift in approach is both evident in verbal content, such as linguistics, where changes in language use can be explored through scientific methods, and in visual content (images, videos, infographics, etc.).

Online police communication and its pragmatic approach

Law enforcement is an extremely important area of public administration, and its essence is best captured by the word *safety*.¹⁹ Safety is not solely the responsibility of the police, but a complex, modern approach to safety is determined by the quality of social coexistence. The concept of community policing is that the police are part of the community, and can therefore influence the quality of life through cooperation and communication with residents: a service-oriented and decentralised police force that increases the trust in the population, and enhances law enforcement and public safety.²⁰

It follows from the above that police communication is primarily a social communication. Due to the diverse and multifaceted nature of its activities, it is difficult to define it precisely. In its essence, it is “about and within society and contributes to the development of the communication practices that constitute society”.²¹ Because

¹⁴ HU–LOVRICH 2020.

¹⁵ URICSKA 2022a.

¹⁶ URICSKA 2023.

¹⁷ HENSBY 2011.

¹⁸ URICSKA 2023.

¹⁹ BALLA 2017; CHRISTIÁN 2010.

²⁰ TÓTH 2017.

²¹ CRAIG 2013: 7.

of the different meanings of the terms police and law enforcement, policing and law enforcement communication are not the same.²²

Law enforcement communication can be characterised as direct communication, where police officers exercise power over the individual due to their position.²³ On the other hand, police communication is capable of allowing citizens to express their opinions, specifically through dialogue, fostering a relationship of trust from the citizen's side as well.²⁴ The communication situation determines the relationship and roles of the participants involved.²⁵ Consequently, on various online platforms, the style of expression from the recipient's perspective may be linked to different communication situations in police communication as well.

Since the 1990s, the widespread use of the internet, online platforms, and more precisely, the social networking sites have led to several changes in the ways of communication and use of language,²⁶ and this can be observed well, even in the case of the hierarchically functioning administrative organisations' online platforms, such as the Hungarian Police.²⁷ Similarly to several international organisations, the Hungarian, compared to its previous linguistic style, adopts a more informal language style on online platforms. This includes elements such as humour, irony, and the use of various figures of speech.²⁸

The pragmatic approach might be an interesting aspect in communication-centred research such as in digital police communication. Before examining the pragmatic features of policing communication, it is important to distinguish and explain the concepts of pragmatics and linguistic pragmatics. Language use, whether it is verbal or written, can be understood as a social activity, more precisely as a social cognitive activity.²⁹ Linguistic pragmatics is the examination of language use, and it investigates how we use language in certain contexts. Linguistic pragmatics, as a comprehensive approach to linguistic activity, plays a central role in capturing the functioning of language in its entirety.³⁰ "Pragmatics examines the relationship between linguistic forms and the users of linguistic forms [...], dealing with questions of language use."³¹ The latter research began to spread quite late, only in the 1970s. Earlier, pragmatics in a narrower sense examined the context of the linguistic system and language use, and did not pay sufficient attention to the language users themselves. Based on the holistic interpretation of pragmatics, it views the scientific field as an "umbrella".³² There are two areas in linguistic pragmatics: micro-pragma-

²² DARREN 2017.

²³ DARREN 2017.

²⁴ URICSKA 2020a; MOLNÁR-URICSKA 2022.

²⁵ HULYÁR-TOMESZ – DOMONKOSI 2020.

²⁶ POSTEGUILLO 2002; VESZELSZKI 2017; ISTÓK 2019.

²⁷ URICSKA 2020b.

²⁸ URICSKA 2022b.

²⁹ TÁTRAI 2011.

³⁰ TÁTRAI 2011.

³¹ DÉR-CSONTOS 2019: 7.

³² TÁTRAI 2006: 31.

tics and macro-pragmatics. “Micro-pragmatics focuses on the narrower aspects of language use,”³³ while macro-pragmatics deals with the observation and analysis of “interactions between the communicating parties. This includes linguistic politeness and linguistic manipulation. Additionally, meta-pragmatics can be mentioned which encompasses the principles applied by pragmatics, including the principle of cooperation”.³⁴

There are several linguistic tools within language use in any verbal or written communication situation to choose from when the participants want to express their goals and intentions highlighting the constructive contributions of those engaging in the discourse.³⁵ “Deixis refers to the possibilities through which one can directly refer to the circumstances of the discourse or various aspects of it. Deixis is enacted by deictic linguistic elements. Among these deictic linguistic elements, demonstrative and personal pronouns and adverbs are included, as well as lexical and morphological options that enable the speaker to directly refer to the situational context of the discourse, or one of its components”.³⁶ These deictic elements enable the recognition of social relations related to the roles played by the participants in the context. The deixis concept involves the social deixis, personal deixis, and attitude deixis. [...] According to the conceptualisation of cognitive pragmatics, the operation of social deixis and attitude deixis is “a linguistic operation that involves the interpretation of discourse by involving the social world of the participants, the contextual knowledge derived from processing the interpersonal relations of the speech situation”.³⁷ Attitude deixis is mostly present in the forms of address, e.g. the use of the familiar and informal *you* (‘te’ and ‘ti’) or the formal *you* (‘ön’ and ‘önök’).

The aim of the research

The purpose of the research is to quantitatively and qualitatively examine what linguistic elements and strategies of language use were employed by the Hungarian Police in the texts created on the official website, Facebook page and Instagram profile operated by the organisation towards the readers and followers on the communication platforms. The main questions observe whether the use of the informal *you* is detectable, and if so, for what purposes and what other linguistic features can be identified that are used to enhance safety and prevention. We also observe how a positive image of the organisation is created in the target audience, and how the administrators of the platforms encourage cooperation with the members of society

³³ DÉR-CSONTOS 2019: 8.

³⁴ DÉR-CSONTOS 2019: 8.

³⁵ TÁTRAI 2011: 9.

³⁶ TÁTRAI 2011: 126–150.

³⁷ VERSCHUEREN 1999: 20–21; TÁTRAI 2011: 127.

for accident prevention purposes, and how language use is employed for recruitment and making the profession appealing.

The methodology and sample of the research

The research methodology of the study carried out by content and discourse analysis, specifically focusing on “the contextual factors of who, when, where, and why says or writes something to someone”.³⁸ These goals and intentions are of paramount importance, and inevitably determine the creation of discourse and their adequate interpretation. The concept of discourse can be defined in multiple ways, but here we consider it as a linguistic activity that occurs between two or more individuals. It is important to note that in the online sphere, interpretation is crucial as it results in indirect interaction, meaning that the communication partners are not physically present during the communication activity. During the examination of written communication of the police, we are interested in the thematic content of posts that appeared on all three platforms, namely of the official webpage, Instagram and Facebook profiles of the police. Discourse analysis focuses on the operations of social deixis and attitude deixis. The analysis was conducted on the texts of three online platforms: the police.hu, the official website of the Hungarian Police; a Facebook page; and an Instagram profile, @police_hu operated by the Hungarian Police.

A particular attention was paid how references to members of the organization appeared in terms of words, personal pronouns, and suffixes across different platforms, and whether their use seemed consistent, peculiar, or contradictory. We also examined whether there was an impact on language use across the platforms. By backwash and washback, we mean the influence of one platform to another (both ways), not just the communication within a single platform.

Research results

The corpus of the study consisted of posts created between 22 June 2020 and 21 July 2020 (N = 843). It was the first month when the Hungarian Police appeared on all three previously mentioned platforms. During the examined period, 730 posts were created on the official website, police.hu. On the Hungarian Police’s Facebook page, 74 posts were shared, out of which only 14 included a textual content; the rest solely included images without hashtags or a text, making it difficult to interpret the message in several cases. On police_hu, the Instagram profile of the Hungarian Police, 39 images were collected in the sample. 26 included texts (1 image – 1 text). In the remaining 13 cases, multiple images were attached to the

³⁸ DÉR-CSONTOS 2019: 13.

posts. There were relatively few posts, only a total of 28 that appeared on at least two or all three platforms (see Table 1).

There were two events that appeared on all three interfaces with a verbal and a visual content. One of these was the passing out ceremony for officers. It is one of the most significant image and brand building events of the organisation in Hungary. The presentation of the event mainly reflects how the organisation wants to present itself to the members of society and the outside world (more on this in the next subsection). The other entry that appeared on all three platforms was a campaign video (see later) as part of the Hungarian Police’s accident prevention (anti-drunk driving) campaign.

In spite of the short time span of the study, from accident prevention through police vehicles and international cooperation to animal rescue, the organisation shows the diversity of its activities online (see first column of the table for the different topics).

Table 1: The first month in the case of the three platforms

Topic	police.hu	Facebook	police_hu
Total (n = 28)	8	12	8
Go to Facebook!	1 (22 June)	1 (22 June)	
Sexual harassment and abuse	1 (27 June)	1 (27 June)	
Water policing, crime prevention		1 (23 June)	1 (18 July)
Fictional story – “self-abduction”	1 (30 June)	1 (30 June)	
Don’t draw a card to 19. Traffic is not a game!	1 (02 July)	1 (2 July)	1 (2 July)
Passing-out ceremonies	1+1 (03 July)	1 (30 June) 1 (3 July)	1 (30 June) 1 (3 July)
Little owl		1 (3 July)	1 (3 July)
Hollókó (a small Hungarian village classified as a UNESCO’s world heritage)		1 (4 July)	1 (6 July)
International cooperation – off-road vehicles	1 (05 July)	1 (9 July)	
Police planes		1 (9 July)	1 (4 July)
School security	1 (without date)	1 (16 July)	1 (20 July)

Source: compiled by the authors based on Uricska 2022a

Presentation of the organisation and its members

By analysing the word-frequency, the following terms were used to describe the organisation and its members on police_hu: *police officer* ('rendőr', 7), *police* ('rendőrség', 6), *county* ('megyei', 6) *headquarters* ('főkapitányság', 5), *standby* ('készenléti', 4), KR³⁹ ('Készenléti Rendőrség', 4) *Frontex* (4), *border policing* ('határrendészeti', 4), *cooperation* ('együttműködés', 3) *police officers* ('rendőrök', 3).

The singular *police officer* and plural forms *police officers* were separated deliberately in order to be precise with the exact mentions of the two items found in the sample. In the case of the official website, the deictic projection was achieved by modifying the grammatical person of the members of the organisation by using the plural form of the organisation, as in the entry dated 3 July 2020: „Az ország valamennyi megyéjébe kerülnek új *rendőrök*. A pályájukat kezdő fiataloknak szakmai munkájukhoz sok sikert, kitartást kívánunk, legyenek büszkék választott hivatásukra!” (*New police officers will be deployed in every county of the country. We wish the young people who are starting their careers good luck and perseverance in their professional work, and we wish them to be proud of their chosen profession*),⁴⁰ as well as „Segélyhívására mentők és *rendőrök* érkeztek” vagy „A mentőorvos életmentő beavatkozásából az egyik *rendőr* is kivette a részét és hasznosította mentőszakápolói képzését.” (*Emergency call was answered by ambulances and police officers or One of the police officers helped in the ambulance doctor's life-saving intervention and used his paramedic qualification*)⁴¹. The phenomenon is called “the narration of the self” by Domonkosi.⁴² In parallel, the organisation also uses the terms “*colleagues*” and “*co-workers*” on social media to refer to the members of the organisation, and “*new family members*” to imply an even more intimate relationship.

On the Facebook page of the Hungarian Police, the organisation refers to its members in the first-person plural and uses *we* when address to the public: „Köszöntünk a rendőrség hivatalos Facebook-oldalán!” (*Welcome to the official Facebook page of the police!*), or „A közösségi média nem új terep számunkra, sokan ismeritek és követitek Twitter és Instagram csatornáinkat.” (*Social media is not a new field for us, many of you know and follow our Twitter and Instagram channels*),⁴³ „Kollégáink járőrözés közben ezt a kis kuvik bagolyt találták az úton 🦉” (*Our colleagues found this little owl on the road on patrol 🦉*).⁴⁴ On their Instagram profile, the organisation uses language to make the relationships between members of the organisation seem even closer, presenting them as a second family for newcomers: “Új hivatás – új élet – *második család*” (*New*

³⁹ 'Készenléti Rendőrség' is abbreviated as KR, the full term in English is Rapid Response and Special Police Service.

⁴⁰ See: www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/szervezeti-hirek/isten-engem-ugy-segeljen

⁴¹ See: www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/rendori-szallitmany-jeg-oxigen

⁴² DOMONKOSI 2019.

⁴³ See: www.facebook.com/photo/?fbid=140564094304488

⁴⁴ See: www.instagram.com/p/CCLjspGBxYT/

vocation – new life – second family),⁴⁵ “Isten engem úgy segéljen! Köszöntjük *családunk új tagjait*” (So, God help me! Welcome to the new members of our family).⁴⁶

The passing out ceremony was published on social media on the same day (Table 1, line 5), while the official website reported the news three days later. Although the organisation announced the event later on its official website, the report of the passing out ceremony of officers and non-commissioned officers appeared simultaneously with a verbal and visual content. The administrators of the website treated the members of the organisation as a unit, although there was no reference to this at the linguistic level. On Instagram, the passing out ceremony of non-commissioned officers was posted on the day of the event, and it was also posted on the official website (line 7).

As it can be seen from the examples, the organisation communicates on its Facebook page and Instagram profile about its professional staff in a less formal and distanced language style, neither towards its own members, nor towards the members of the public. The lack of end-of-sentence punctuation is proof of this informal style. On Instagram, this more direct relationship is even strengthened by the use of hashtags, such as the English phrase #newfamily.⁴⁷

Pragmatics of crime prevention

The Hungarian Police use different strategies in language use to prevent crime and accidents, to make the profession more attractive and to improve the image of the organisation and its members. It is not uncommon for the police to use the first-person plural in order to cooperate with the members of the public, and to do so, they use the personal pronoun *we* ('mi'): “Mivel a történet idején is épp másodfokú viharjelzés volt érvényben, *ismételjük át, amit a viharjelzésről tudunk*” (As the warning of a two-level storm was in force at the time of this story, let's repeat what we know about the storm warning).⁴⁸

This communicative practice can be placed in the field of *pragmatics of crime and accident prevention*, besides the concept of *policing digilect*.⁴⁹ Therefore, it is believed that attitude deixis can be of particular importance in law enforcement communication. Furthermore, it is the substitution of the form of the adjective by the more direct form of the gesture, which may have other purposes. For example, to encourage the public to cooperate in accident prevention. This is also the case in the post where the water police officers engaged their followers on our Facebook page: “Ha mégis baj

⁴⁵ See: www.instagram.com/p/CCEXgxDB0wP/?next=%2Faccounts%2Fonetap%2F%3Fnext%3D%252F

⁴⁶ See: www.instagram.com/p/CCMIhsXBKCe/?next=%2Faccounts%2Fonetap%2F%3Fnext%3D%252F

⁴⁷ See: www.instagram.com/p/CCEXgxDB0wP/?next=%2Faccounts%2Fonetap%2F%3Fnext%3D%252F

⁴⁸ See: www.facebook.com/photo/?fbid=142990834061814

⁴⁹ URICSKA 2020a, 2020b.

van, hívjátok a 1817-es balatoni segélyhívó telefonszámot!” (*If you do have a problem, call the emergency number 1817 Balaton!*).⁵⁰

However, in repeating the information, the organisation expresses a kind of distance with the use of the infinitive form of the verb *stay*: “...500 méteren belül szabad tartózkodni” (*it is allowed to stay within 500 metres*).⁵¹ Although not during the sampling period, in the following weeks the rules of safe water transport and swimming were repeatedly mentioned on all three surfaces to prevent accidents. It is worth noting the curious phenomenon that it is not only social media sites that are affected by the increased use of social media by members of Generation Z, but the reverse is also true: the emergence and popularity of social media sites also has an impact on the language used by the police in their official tomorrow. Thus, the national campaign video “Ne húzz lapot 19-re! A közlekedés nem játék!”, (*Do not hit on 19! Traffic is not a game!*)⁵² was also published on the official website, police.hu.⁵³

Recruitment

A similar phenomenon can be observed in the promotion and attractiveness of the profession. On the Facebook page of the Hungarian Police, dated 16 July 2020, there is a post in which the organisation writes to members of the public in the same form: “Üzenetben többen érdeklődtek az iskolaőr-képzésről. Készítettünk nektek egy tájékoztatót, amelyet itt megtaláltok: www.police.hu/hu/iskolaor. Javasoljuk, hogy a jelentkezéseketek küldjétek meg a lakóhely szerinti illetékes megyei rendőrfőkapitányságra, annak elérhetőségét és a szükséges nyomtatványokat az említett oldal alján csatolt dokumentumban találjátok” (*Several of you have sent a message asking about school guard training. We have prepared a brochure for you which you can find here: www.police.hu/hu/iskolaor. We recommend that you send your application to the relevant police station in the county where you live, the contact details and the necessary forms are attached at the bottom of the page*).⁵⁴

The same recruitment message can be found on the official website, police.hu launched on 20 July 2020: “Ha Te is szeretnél jelentkezni iskolaőrnek, minden információt megtalálhatsz honlapunkon” (*If you want to become a school police officer, you can find all the information on our website*).⁵⁵ It is an important phenomenon to highlight that language used on the social networking sites influences the language use of the official site. The punctuation at the end of the sentence is missing in both cases.

⁵⁰ See: www.facebook.com/PoliceHungaryOfficial/videos/neh%C3%B3Bazz-lapot-19-re/651526832107015/

⁵¹ See: www.instagram.com/p/CCJBefOBqI2/

⁵² See: www.instagram.com/p/CCJBefOBqI2/

⁵³ See: www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozlekedesrendeszlet/nehuzz-lapot-19-re-a-kozlekedes-nem

⁵⁴ See: www.facebook.com/PoliceHungaryOfficial/photos/152078376486393

⁵⁵ See: www.instagram.com/p/CC2k-pmBydc/

Conclusion

The main questions of the research examined the online platforms of the Hungarian Police, the way and means how the Hungarian Police tries to fulfil the expectations posed by the advent of social networking sites in its external organisational communication. The research observed the official website, Instagram profile and Facebook page of the Hungarian Police during the first month (22 June 2020 – 21 July 2020) when the organisation was present on all three platforms and created content about the same events ($n = 28$).

The quantitative data of the results show that *police.hu* and *police_hu* shared predictable content on a daily basis, while the Facebook platform was in an initial phase in terms of content production in the first month, due to the novelty of employing the communication channel in the external organisational communication. As the generation, gender and other characteristics of the followers are not known, i.e. these factors cannot be taken into account in content production and sharing, so this is not unusual when a new communication channel is launched.

In response to the research questions, the most important finding is that the quantitative data of the present study show that the rise of the Internet has made it inevitable to observe the linguistic characteristics by linguistic sub-disciplines including pragmatics in the analysis of content on social networking sites. Quantitative data indicate that the organisation distributes content according to the expectations of other target groups. The qualitative data show that the organisation responds to the challenges of the information society in a more direct style and language on social media platforms, thus being able to better engage citizens in crime and accident prevention.

The use of synonyms to substitute for the organisation and the appearance of the informal forms are documented linguistic evidence of this process. At the time of the research, the verbal content on the Instagram profile running for a year and a half at the time supported the improvement of the police-citizen relations. The research results can be employed in teaching English for Special Purposes, e.g. English for Law Enforcement⁵⁶ or courses held in English dealing with the external communication of public administration organisations.

References

- BALLA, Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest: Dialóg Campus.
- CHRISTIÁN, László (2010): A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet alapfogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 6(1), 175–192.
- CHRISTIÁN, László (2012): Law Enforcement. In SCHANDA, Balázs – VARGA, Zs. András – CSINK, Lóránt (eds.): *The Basic Law of Hungary: A First Commentary*. Dublin: Clarus Press, 235–242.

⁵⁶ ÜRMÖSNÉ SIMON et al. 2021.

- CHRISTIÁN, László (2015): *Rendészeti politika*. MTA Law Working Papers 2015/14. Budapest: MTA.
- CHRISTIÁN, László (2022): *Komplementer rendészet*. Budapest: Ludovika.
- CRAIG, Robert T. (2013): Communication Theory and Social Change. *Communication & Social Change*, 1(1), 5–18. Online.
- DARREN, T. Esan. (2017): *Police Officer Communication: Bridging the Gap between Law Enforcement and Policing Communication Styles*. Plateville: University of Wisconsin.
- DÉR, Csilla Ilona – CSONTOS, Nóra (2019): *Pragmatika a magyar mint idegen nyelv oktatásában*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem – L'Harmattan. Online: <https://doi.org/10.56037/978-963-9808-93-5>
- DOMONKOSI, Ágnes (2019): A nézőpont szerepe az attitűddeixis műveletében. *Acta Universitatis de Carolo Eszterházy Nominatae. Sectio Linguistica Hungarica. XLV*. Eger: Eszterházy Károly Egyetem, 75–92.
- GERHARDT, Gottlieb – KRÖZSEL, Károly – PRESTEL, Bernhard (1998): *Die Reform der ungarischen Polizei. The Reform of the Hungarian Police. A magyar rendőrség reformja*. Holzkirchen: Felix Verlag.
- HENSBY, Alexander (2011): Globalisation. The Global Village. In BYRNE, Darren – HENSBY, Alexander (eds.): *Theorizing Global Studies*. Palgrave MacMillan, 10–32.
- HORVÁTH, Balázs (1990): A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 28(10), 3–9.
- HU, Xiaochen – LOVRICH, Nicholas P. (2020): *Electronic Community-oriented Policing. Theories, Contemporary Efforts, and Future Directions*. Lanham, ML: Lexington.
- HULYÁK-TOMESZ, Tímea – DOMONKOSI Ágnes (2020): Az attitűddeixis műveletei közvetített médiaesemények társas viszonyainak alakításában. *Hungarológiai Közlemények*, 21(3) 31–47. Online: <https://doi.org/10.19090/hk.2020.3.31-47>
- ISTÓK, Béla (2019): Netnyelvészeti kaleidoszkóp. *Eruditio – Educatio*, 14(1), 83–99.
- MILLER, Linda S. – MATISON, Kären Hess – ORTHMANN, Christine (2010): *Community Policing Partnerships for Problem Solving*. Sixth Edition. Cengage Learning.
- MOLNÁR, Katalin – URICSKA, Erna (2022): *Police Café EFLE. Alkalmazott Nyelvtudomány*, 22(Special Issue), 23–36. Online: <https://doi.org/10.18460/ANY.K.2022.003>
- PEYTON, Kyle – SIERRA-ARÉVALO, Michael – RAND, David G. (2019): A Field Experiment on Community Policing and Police Legitimacy. *PNAS*, 116(40), 19894–19898. Online: <https://doi.org/10.1073/pnas.1910157116>
- POSTEGUILLO, Santiago (2002): Netlinguistics and English for internet Purposes. *Ibérica*, 4(4), 21–38.
- TÁTRAI, Szilárd (2006): A nagy esernyőcsel. *THL*, (1–2), 29–35.
- TÁTRAI, Szilárd (2011): *Bevezetés a pragmatikába. Funkcionális kognitív megközelítés*. Budapest. Tinta.
- TC Team Consult (1991): *A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok*. Bécs: Varnsweld.
- TÓTH, Judit (2021): A rendészeti nyelv: átmenet vagy helybenjárás? *Közösségi Kapcsolódások – tanulmányok kultúráról és oktatásról*, 1(1–2), 202–218. Online: <https://doi.org/10.14232/ka-pocs.2021.1-2.202-218>
- URICSKA, Erna (2020a): Közösségi rendészet – közösségi média. Elméleti háttér és a rendészeti digilektus fogalmának bevezetése. *Magyar Rendészet*, 20(2), 153–168. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.2.8>
- URICSKA, Erna (2020b): Proper Interactive Communication of the Police as a (n e-) Trust-Building Strategy. Introducing the Term Policing Digilect. *Kosice Security Revue*, 10(2), 185–195.
- URICSKA, Erna (2022a): E-közösségi rendészet – A közösségi bölcsészet pragmatikája a magyar rendőrség online felületein. In *ABSolute VI. – Alkalmazott Bölcsészet Konferencia*, ELTE BTK HÖK & DOSZ Nyelvtudományi Osztály. (Book of Abstracts).

- URICSKA, Erna (2022b): A bizalom a (nyelvi) részletekben rejlik? Nyelvhasználat a police_hu Instagram-profilján. *Alkalmazott Nyelvtudomány*, 22,(Special Issue), 37–51. Online: <https://doi.org/10.18460/ANY.K.2022.004>
- URICSKA, Erna (2023): The Relationship between the Framing of Speeding Messages and Changes in Attitude of Generation Z Respondents. *Magyar Rendészet*, 23(1), 249–262. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2023.1.16>
- ÜRMÖSNÉ SIMON, Gabriella – BORSZÉKI, Judit – BARNUCZ, Nóra – URICSKA, Erna (2022): The Role of Languages for Law Enforcement Purposes in Higher Education: The Introduction of the New Foreign Language Strategy at the UPS, Hungary. *Kosice Security Revue*, 12(1), 112–121.
- VERSCHUEREN, Jef (1999): *Understanding Pragmatics*. London – New York – Sydney – Auckland: Arnold.
- VESZELSZKI, Ágnes (2017): *Digilect. The Impact of Infocommunication Technology on Language*. Berlin–Boston: De Gruyter Saur. Online: <https://doi.org/10.1515/9783110499117>

A fizikai védelmi rendszerek és a biztonsági központ

GUBICS Frigyes¹ - HORVÁTH Tamás²

A modern fizikai védelmi rendszerek elterjedése és alkalmazásuk Magyarországon a rendszerváltozástól datálható, hiszen az átállás biztosította a hozzáférés lehetőségét addig nálunk nem látott, nem használt rendszerekhez. A technika fejlődése magával hozta az iparág fejlesztését is, illetve a telepítéshez és fenntartáshoz szükséges tudás megszerzése is igényként jelent meg. A kapitalizálódás megteremtette a vagyónvédelmi piacot, illetve szélesítette azt. A biztonsági kultúra kialakítása a magántulajdon megjelenésével elengedhetetlen volt, de ez a fajta megközelítés igazán a multinacionális vállalatoknál valósult meg, hiszen ezek megjelenésével hozták magukkal az anyacégeknél és a más országokban megszerzett tudást, tapasztalatot. A fizikai védelmi rendszerek komplexitása, egyre autonómabb működésük igényelte, hogy az irányítás, információk kezelése és analízisa centralizáltan történjen, a reakciók gyorsak és átláthatóak legyenek, így létrejöttek a biztonsági központok, amelyeknek kulcsszerepe van az objektum elvárt biztonsági szintjének fenntartásában.

Kulcsszavak: fizikai védelem, biztonsági központ, kockázatelemzés, vagyónbiztonság

Bevezetés

A biztonságtudomány viszonylag fiatal tudományág, amely az utóbbi néhány évtizedben indult rohamos fejlődésnek, köszönhetően a globális szintű változásoknak és a biztonsági iparágra is hatást gyakorló tendenciáknak.³ A biztonságra egyre nagyobb az igény, és kormányzati szinteken, illetve a versenyszférában is felismerték ennek fontosságát, aminek köszönhetően nőtt a fejlesztésre ráfordított erőforrás, és hatékonyabb lett az üzemeltetés. A technikai haladás szintén kihatással van a tudományág és ezzel együtt az üzletág fejlődésére, ideértve az egyre intelligensebb rendszereket és a digitalizáció térnyerését is. A fizikai biztonsági rendszerek alapját képezik egy objektum védelmének, megfelelő tervezéssel az úgynevezett preventív biztonság alapkövei. Egy komplex rendszer – alapösszetevőit tekintve behatoláscijelző, zárláncú kamerarendszer, beléptetőrendszer – üzemeltetése ma már egyé-

¹ Biztonsági igazgató, Lenovo Manufacturing Kft.

² Adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék; KÉSZ Csoport, fizikai biztonsági és csalásmegelőzési vezető.

³ LIPPAI-CsABA 2021.

telmően olyan kompetenciákat igényel a biztonsági szolgálatok részéről, amelyek második pilléreként szolgálnak, kapcsolódva a harmadik, de sorrendben inkább elsőként említhető biztonsági központhoz. A biztonsági központ létrehozása nem más, mint az alaptevékenységként végzett biztonsági szolgáltatás, tevékenység keretbe foglalása, egységesítése, az adatok feldolgozásának központosított formája. A bejövő információk jól detektálhatók, az egyes csatornákon érkező adatok fizikailag egy helyre érkeznek és összekapcsolhatók, összefüggéseikben értelmezhetők, kiértékelésük után pedig a válaszreakciók időben és adekvátan érkeznek. A támogató jogszabályi háttér és a szakmai képviselő segít a rendszerek üzemeltetésében, de a rugalmas és az élet változásaihoz igazodó jogszabály-módosítási gyakorlat még nem része a magyar jogalkotásnak.

A cikk címe alapján jogosan merül fel a kérdés: a fizikai rendszer mit is véd? Gondolhatnánk első látásra azt, hogy mindent, aminek fizikai létezése, megjelenése van. Ez részben igaz, azonban fizikai védelemre⁴ szüksége van például az információknak is, hiszen érzékeny vállalati információk nem heverhetnek szabadon minden irodában, ahol bárki hozzáférhet. Először is azokat zárt ajtók mögött tároljuk – függetlenül attól, hogy elektronikus vagy papírformában érhetők el. Korlátozzuk a bejutást, így megtettük az első fontos lépést a fizikai védelem kialakítására. Természetesen a példában említett szenzitív adatok védelmét fokozhatjuk attól függően, hogy mennyire fontos számunkra, hogy illetéktelenek ne férjenek hozzá. Például, ha gyártástechnológiát szeretnénk védeni, nem szerencsés, ha a gyártóterület ablakai átláthatók, kívülről a belátást meg kell akadályozni függöny, roló, illetve speciális fólia alkalmazásával.

A fizikai biztonság tervezésekor figyelemmel kell lennünk a már rendelkezésre álló és a jövőben telepítendő technológiák integrálhatóságára, amelyeknek módszertanukban a belső vállalati szabályokon túlmenően jogszabályi oldalról is megfelelőnek kell lenniük.⁵

A biztonsági rendszerek egységes platformon történő kezelése a fizikai biztonsági rendszer hatékonyságának erősítését célozza, amely a megelőzés és felderítések eredményességében mérhető, a reakcióidők csökkentése mellett. Fontos szempont az úgynevezett „compliance”,⁶ vagyis az a fajta megfelelés, harmonizáció, amely figyelembe vesz minden szempontot, a szakmai mellett a vállalat speciális, idevonatkozó szabályait, amelyeknek ugyancsak harmonizálniuk kell a hatályos jogszabályokkal. A fizikai védelem felépítését ezen elvek, szabályozók mentén kell végrehajtani. Cikkünkben a fizikai biztonság kérdéskörét kívánjuk körbejárni abból az aspektusból, hogy milyen módon érhetjük el a megkívánt biztonsági szintet, melyek azok az eszközök, amelyek rendelkezésre állnak, milyen előnyei, illetve ne-

⁴ Fizikai védelem: célja a fizikai eszközök, erőforrások, személyek védelme jogosulatlan hozzáféréstől, sérüléstől, károkozástól.

⁵ TISZOLCZI 2019.

⁶ Compliance: megfelelés (valamilyen szabálynak, irányelvnek, előírásnak), amelynek célja, hogy egy vállalat, illetve szervezet külső és belső tevékenységét tekintve is megfeleljen az irányadó törvényi, szervezeti és olykor erkölcsi/társadalmi szabályoknak.

hézskéi vannak a rendszer kiépítésének – a fizikai védelem személyi, szervezési, technológiai és eljárás-módszertani rendszerét helyezük a fókuszba.

A biztonságról általánosan

A biztonság mint a fenyegetettség hiánya egyszerűen írja le a fogalmat, azonban túl elméleti a fogalom abban az esetben, amikor a biztonság megvalósításáról beszélünk.⁷

A biztonság kifejezés mindenkinek mást jelent, de talán nem véletlen, hogy a Maslow-piramis alsó részében találjuk, ez tehát az egyik legalapvetőbb igénye az embernek: bántódásmentesnek lenni és abban az állapotban meg is maradni. A biztonság tudománya multidiszciplináris⁸ alapokon nyugszik. A biztonságtudomány egy kialakulóban lévő tudományág, amely a fizikai és információs vagyon, személyek biztonságát veszi górcső alá, hangsúlyozva, hogy a biztonság nemcsak az állami szervezetek, hanem a kisebb közösségek és az egyén felelőssége is.⁹

Abraham Maslow elméletében tehát előkelő helyen van a biztonságra való törekvés, annak vágya, hogy biztonságban legyünk, és realiztikusan átgondolva, semmilyen tevékenység nem végezhető hosszú távon, nyugodtan, akár félelem nélkül, ha az alapvető biztonsági igényünk nem teljesül. A fizikai szükségleteken túl tehát igényként merül fel a biztonságra történő törekvés mint alapelvárás.¹⁰

A biztonság léptékei

Különböző léptékekben kell gondolkodnunk a biztonságról: globális, országos, kisebb közösségi, lakóhelyi, személyes. Mikroszinten tehetünk a legtöbbet a biztonságérzetünkért, ami nem egyenlő az objektív biztonsággal. A biztonságérzet befolyásolója nagymértékben az állam és annak szervezetei. A vagyonbiztonság az, amelyről személyesen gondoskodunk különböző, hétköznapiak tűnő eszközökkel, mint kerítés, kulcsra zárt ajtó, riasztóberendezés stb.

A vagyonvédelem nagyobb léptékben a gazdasági társaságok, vállalatok életében jelenik meg és válik a közösség számára is fontossá, hiszen a vállalati vagyon megtartása elemi érdeke a cégtulajdonosokon kívül a munkavállalóknak is. A termelőeszközök hiányában veszélybe kerül a prosperitás, és ha nincs mivel termelni, nem lesz mit eladni a piacon és így a vállalat fizetni sem tud dolgozóinak, tehát veszélybe kerül az emberek anyagi biztonsága is.

⁷ CHRISTIÁN 2014.

⁸ Multidiszciplináris: több tudományágot, szakterületet érintő.

⁹ CHRISTIÁN et al. 2019.

¹⁰ MASLOW 1954.

A biztonság gyökerei

Az emberi történelem során a valami ellen, jobbra a támadók elleni védekezés mindig is együtt járt az ember által generált és megélt konfliktusokkal. A fizikai védelem egyidős az emberiség kialakulásával és az egymás közti konfliktusok létrejöttével. Amikor az egyenlőtlenség kezdett kialakulni és felütötte fejét az irigység, amikor még nem voltak etikai gátak, jogi normák, szankciók és semmi, ami visszatarthatta volna az embereket egymás tárgyainak, később vagyonnak nevezett értékeinek, embereinek, asszonyainak elbirtoklásától; az egyik oldalon megjelentek az el-tulajdonítást elősegítő módszerek, a tulajdonosok, birtoklók pedig intézkedéseket tettek ennek megakadályozására. A földtulajdonnal elkezdtek kiépülni a tulajdon határát jelző „rendszerek”, vagyis a kerítések. Ezen belül is védeni kellett a tulajdont, élőhelyet, és nem csak az időjárás viszontagságaitól. Erre szolgált a ház fala, a zárható ablakok és ajtók. A tehetősebbek embereket béreltek fel, hogy a birtokhatárokat vigyázzák, mai szóval talán a vagyonőr a leghelyesebb kifejezés erre a tevékenységre.

Klasszikusan az ember ember elleni harca során védekezés, majd visszatámadás következett. Az ókorban és az újkor hajnalán még kevésbé volt szabályozott a védekezéshez való jog a jogtalan támadásokkal szemben, jóllehet az angolszász jogrendszer hagyományon és precedenseken alapuló ítélkezési gyakorlatában ez megjelent, és a jogos védelem elfogadott volt. Korunkban, amikor a jog uralkodik a civilizált társadalmakban (*rule of law*),¹¹ az állam kötelezettsége megvédeni polgárait, amelynek az igazságszolgáltatáson és erőszakszervezetein keresztül szerez érvényt. Ki védi meg az állampolgárok tulajdonát? A tulajdon védelme alapvető emberi jog, amelyet az Alaptörvény deklarál. Kimondja, hogy személy, illetve tulajdon ellen intézett jogellenes támadás elhárításához mindenkinek joga van.¹²

A vagyonvédelem evolúciója

Minden olyan tevékenység, ami magánkezdeményezés, az államnak nem volt ráhatása és felügyelete, tiltott volt. Kifejezetten tilos volt, hogy a rendőrségen kívül más szervezet ellásson őrzés-védelmi feladatokat. Az 1960-as években kezdett átalakulni az ipari üzemek őrzése, és már nemcsak karhatalmi szervezetek tevékenykedtek, hanem kialakult az úgynevezett üzemrendészet, amely a belső rendet volt hivatott fenntartani, de hatósági jogosítványuk nem volt.¹³ A mai értelemben vett objektumőrzés kialakulásának kezdete a rendszerváltáshoz köthető, hiszen ekkor kezdtek az állami cégek megszűnni, átalakulni, privát vállalatokká formálódni, ahol szükség volt a vagyon védelmére. Ehhez eleinte másodállású rendőrökből, nyugdíjas katonákból verbuváltak „vagyonőröket”. Napjainkban a magánkézben lévő ipari ob-

¹¹ Rule of law: jogállam.

¹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), V. cikk.

¹³ LIPPAI 2021.

jektumok védelmét vagyónvédelemmel foglalkozó cégek látják el, sok esetben ezek a vállalkozások építik ki a fizikai védelemhez szükséges technikai rendszereket, így nem kizárólag az előerős őrzés a feladatuk.

A magántulajdonon alapuló társadalmakban a tulajdonos kötelessége gondoskodni a vagyónvédelemről. Magyarországon és a többi, keleti blokkhoz tartozó országban a múlt rendszerben a „nép közös tulajdonát” nem kellett védeni, hiszen a bűnözés mint olyan hivatalosan nem, vagy csekély mértékben létezett. Ennek megfelelően a védelmi potenciál is alacsony volt, ha egy termelészövetkezet vagy egy gyár értékeit kellett megvédeni, sőt sok esetben a rendészek is közreműködtek, még ha csak passzívan is, egy-egy vagyon elleni cselekmény végrehajtásában. A lopás a szocialista rendszerben is bűn volt, mindemellett sok elkövető azzal az ideológiával mentette fel magát, hogy ami mindenkié, az lényegében senkié, így az enyém is lehet, tehát jogom van elvinni. Ezt a hiedelmet, „népszokást” szakította meg a rendszerváltás, amikor hirtelen, sokszerűen megváltozott a gazdasági környezet, ezzel együtt az érdekek is, és előtérbe helyeződött az egyének, tulajdonosok vagyoni érdeke. A privatizáció és ehhez kapcsolódóan a kárpótlás új alapokra helyezte a vagyoni viszonyokat. Az évek alatt kialakult új gazdasági rend mellett átrendeződött a társadalom is, alapvetően szintén gazdasági alapon. A vagyontárgyak centralizálva kezdtek megjelenni, és megszületett egy új, tehetős réteg, akik kezében elég érték összpontosult ahhoz, hogy legyen mit megvédeni, most már valódi tulajdonosi alapon és érdekek mentén. Innentől kezdve a védelmet nem látszólagosan, hanem hatékonyan és számonkérhetően kellett megszervezni, hiszen vagyónvesztés esetén nem a nép mint közös tulajdonos állt helyt, hanem sok esetben az egyszemélyi tulajdonost érte kár. A kockázat tehát már valódivá vált, és ehhez kellett felzárkóztatni a hatékony védelem kialakítását, amely jogszabályi oldalon is megteremtette a modern vagyónvédelem alapjait. A törvényalkotó ezen a téren is adott feladatot a Rendőrségnek.

Jogszabályi háttér

A jogalkotó a gazdasági tevékenység keretében, személy- és vagyónóri tevékenység végzéséhez történő hatósági engedély kiadását, a szakmai és adminisztratív ellenőrzést, szankcionálást a rendőrség hatáskörébe utalta.¹⁴

Ezzel extra terheket tesz a Rendőrségre úgy, hogy plusz erőforrást ehhez nem rendel. Ennek köszönhetően az ellenőrzések végrehajtása mennyiségben és minőségben korlátozott. Másfelől azonban kérdésként merül fel a szakmai hozzáértés, tehát hogy rendelkezik-e a Rendőrség megfelelő szakértelemmel és szakembergárdával e tevékenységek érdemi szakmai ellenőrzéséhez, irányításához. A feltett kérdések költőiek, hiszen aki a privát biztonsági területen dolgozik, érzékeli, hogy a hatósági és szakmai irányítást más szemszögből kellene megközelíteni. A több nyugati

¹⁴ 1994. évi XXXIV. törvény, 28. §.

országban sikerrel alkalmazott, pozitív példaként felhozható szakmai kamarának lehet szerepe, amely képes szakmai alapon ellátni az említett feladatokat. Ezzel párhuzamosan a Rendőrség ellenőrző szerepe megmarad, de a szakmát, képzéseket, továbbképzéseket és hatósági igazolványok kiadását, regisztrációt, nyilvántartást a kamara végzi. Ez a megoldás hatékonyan megosztja a magánbiztonsági területen adminisztratív és ellenőrző tevékenység során felmerülő és kötelező feladatokat, meghagyva a jogot az államnak, hogy ellenőrzést gyakoroljon a Rendőrségen keresztül. Ehhez a modellhez törvénymódosítás lenne szükséges, amely megváltoztatja a 2005. évi CXXXIII. törvényt.

Fizikai biztonsági rendszer

A fizikai védelmi rendszer egymásra vagy egymás mellé épülő eszköz vagy eszközök összessége, amely hatékonyan tudja biztosítani a védelmi képességet. Rendszerré akkor válik, amikor képes egymást hatékonyan kiegészítve ellátni a tervezésükkor kitűzött célt. A védelmi cél, illetve annak mértéke határozza meg, hogyan tervezzük egységes rendszerré a külön-külön is működőképes eszközeinket, melyek együttműködése során érjük el a magasabb biztonsági szintet. Preventív hatást ér el egy koncepcióját tekintve jól átgondolt biztonsági rendszer, amely a felhasználó szubjektív biztonságérzetét is javítja.

A biztonság optimális szintjének eléréséhez meg kell határozzuk, hogy mi a szükséges és elégséges szint. Ehhez kockázatelemzést kell végeznünk, amelynek során, mintegy a módszer eredményeként, az elérni kívánt biztonsági szint meghatározható.

Kockázatelemzés

Az objektumvédelem megszervezése és tervezése szempontjából az egyik legfontosabb feladat felmérni az összes lehetséges kockázatot, tekintettel arra, hogy a jövőbeni bekövetkezések esetlegesek, illetve több komponens együttállása, illetve egymásra hatása esetén következik be, amit szintén lehetetlen megjósolni, ezért az egyes komponensekre is figyelemmel kell lennünk. Az objektumban végzett tevékenység profilja alapján kockázatelemzést kell végezni, amely megelőzi a tervezést és a költségek meghatározását.¹⁵ Kockázati modellek alkalmazását hívhatjuk segítségül, hogy minél létszerűbb legyen a kockázatkezelésünk. Tekintettel arra, hogy a biztonsági rendszer felépítése kockázatarányos, a kiépítés költsége arányosan növekszik a kockázattal és a védelmi rendszer szofisztikáltságával. A kockázatokat tehát valamilyen módon számszerűsíteni és a valósághoz minél jobban közelíteni szükséges kvalitatív és kvantitatív elemzéssel. A felmerülő kockázatok közül kiemelten kell kezeljük

¹⁵ HORVÁTH 2021.

a humán kockázatokat, mert minden rendszer leggyengébb láncszeme az ember, amely a „normál” kockázatok mértékét képes eltorzítani, ennek eredményeképpen a valós kockázat magasabb lesz a vártnál, illetve az előzetesen kalkulálnál. A rendszerszintű, folyamatbeli intézkedések hivatottak csökkenteni a humán kockázatot, amelyeknek társulniuk kell egy hatékony ellenőrzési rendszerrel.

A rendszer megtervezéséhez azonosítjuk a felmerülő kockázatokat, tehát azt, hogy milyen előre látható, a biztonságot befolyásoló történés következhet be a normál működéshez képest, ezek az incidensek mennyi ideig tartanak, milyen megelőző vagy korrektív lehetőségünk van a hatások csökkentésére, semlegesítésére. Az objektum tervezése során a tevékenységgel kapcsolatos kockázatokra is készülünk. Amennyiben már meglévő objektumról van szó, ebben az esetben az adottságokhoz kell igazodnunk. Sok esetben átalakításra, a biztonsági szempontok és kockázatok figyelembevételére nincs lehetőség, illetve a költség/haszon elv nem mindig érvényesül. A tervezési időszakban a tevékenységi profil természetéből adódó kockázatokat is felismerjük és a biztonsági rendszert ezek figyelembevételével tervezzük meg. A tervezési időszakban szükséges biztonsági audit és kockázatelemzés elvégzése után értékelünk, és javaslatot dolgozunk ki a védelmi rendszer kialakítására. A kockázatokat rangsoroljuk a bekövetkezés valószínűsége alapján, illetve figyelembe kell veyük a bekövetkezés során elszenvedett károk mértékét, valamint, hogy időben mennyire nehezíti meg és lehetetlenné teszi a normál működéshez történő visszatérést. Ez utóbbit, például a termelés kiesést bele kell számoljuk az elszenvedett kár mértékébe. A bekövetkezés valószínűségét múltbeli adatok, a vállalatcsoporton belül már bekövetkezett, biztonságot érintő események, illetve az iparágban a múltban tapasztalt incidensek elemzése alapján számíthatjuk.

1. táblázat: Kockázati katalógus

Kockázatok azonosítása és hatásai, bekövetkezés megelőzése/Risk assessment and action plan													
Folyamat leírása/Process description							Osztály/Department		Osztályvezető/Department leader				
Folyamat azonosító száma							Dátum/Date						
Azonosító szám/ID number	Folyamat (rész) megnevezése/Flow or part of the flow	Felálló kockázat/Possibly risk	Detektálhatóság/Detectability	Bekövetkező kockázat hatásai/Consequence if the risk occurs	Kockázat mértéke/Risk level LOW MEDIUM HIGH	Esemény bekövetkezésének okai/Causes of occurrence	Kontroll/Control		Megelőző intézkedések/Preventive actions	Felelős személy/Responsible name	Határidő/Deadline	Teljesítettség-%/Level of performance	Státusz/Status
							Bekövetkezés detektálása/Detection of occurrence	Intézkedések bekövetkezés esetén/Actions in the case of occurrence					

Forrás: a szerzők szerkesztése

A fentihez hasonló formanyomtatványt használva a kockázatok jól rendszerezhetők, áttekinthetők, a lista karbantartása során újabb kockázati elemek kerülnek bele, illetve tűnnek el attól függően, hogy a biztonsági és egyéb folyamatok milyen irányba tolják el az egyes elemeket. A cél, hogy minden kockázat minimálisra, illetve kezelhető mértékűre csökkenjen, és az újabb elemek felvétele minél előbb megtörténjen, ezzel egy időben pedig a megelőző intézkedések is megszülessenek. A kockázatelemzés lényegében dinamikus folyamat, tevékenység, szemlélet, amellyel dolgozni kell nap nap után az elvárt biztonsági szint fenntartásához.

Tervezés és felkészülés biztonsági eseményekre

A fizikai védelmi rendszerek struktúráját a védendő objektum vagy leendő objektum adottságaihoz igazítjuk. Ezeket földrajzi elhelyezkedés, környező épületekhez, településhez való viszony, domborzati viszonyok, tereptárgyak elhelyezkedése alapján mérjük fel, tervezzük meg (építészeti objektumvédelmi megoldások). Fontos bevonni a tervezési fázisba a biztonsági vezetőt, hogy a helyszín kiválasztását érdemben képes legyen befolyásolni a biztonsági szakmai szempontok érvényesítésével. A projektek nagy részében a helyszín kiválasztása inkább anyagi megfontolások alapján történik – például az, hol olcsó a telek, vagy hogy melyik önkormányzat ad olyan vonzó „csomagot”, amely ösztönzi az új beruházásra készülő cégeket, vállalkozásokat.

A megrendelői igényeket és a rendelkezésre álló anyagi forrásokat is be kell határolni a tervezés során. A vállalatok sok esetben a biztonságra a legszükségesebb mértékben költenek, tehát alapvetően anyagi megfontolások alapján döntenek a beruházásról. A védelem szintjének megfelelő behatárolása a későbbiekben jelentkező problémákat előzhet meg.¹⁶ Az alultervezés növeli a biztonsági kockázatot, a túlbiztosítás pedig aránytalan költségnövekedést hoz magával. A biztonsági rendszer tervezésekor kész forgatókönyvet¹⁷ kell készítenünk arra vonatkozóan, hogy miként előzhetjük meg az azonosított kockázat vagy kockázatok által elszenvedett veszteséget, ezt hívjuk alapvetően preventív biztonsági tevékenységnek. Biztonsági incidens bekövetkezése esetén a helyreállítást, az eredeti vagy közeli állapothoz való visszatérést is terveznünk kell, kidolgozzuk a hasonló biztonsági események bekövetkeztekor követendő eljárásrendet, a bekövetkezett esemény tanulságai alapján módosítani kell az eredeti protokollt, amennyiben az szükséges. A kockázatok minél pontosabb azonosítása, illetve mértékének meghatározása szolgál a megfelelő szintű biztonság kidolgozásának alátámasztására és annak megvalósítására. Biztonsági esemény bekövetkezése esetén, a gyakorlati tapasztalatok alapján szükséges meg-

¹⁶ BEREK-BODRÁCSKA 2010.

¹⁷ Forgatókönyv-elemzés (Scenario Analysis): a lehetséges körülmények összegyűjtése, majd a felmerülő biztonsági kockázatok azonosítása, amelyek előfordulhatnak az egyes események együttes bekövetkezése során. IEC/ISO 31010:2009 Risk management. Risk assessment techniques magyar nyelvű változata, MSZ EN 31010 (2010), Kockázatkezelés. Kockázatfelmérési eljárások.

tenni a változtatásokat biztonsági szervezeti és eljárásrendi szinten is. Kritikus a reakcióidő, amely alapvetően attól függ, hogy milyen detektálási rendszer áll rendelkezésre, illetve hogy az e rendszerben helyet foglaló szereplők milyen hatékonysággal képesek ellátni a vészhelyzeti, illetve biztonsági folyamatokban megfogalmazott feladataikat. Ehhez szükséges a jártasság megszerzése, amely gyakoroltatás és tesztek végrehajtása útján lehetséges. Ennek egyik módszere a különböző, szimulált biztonsági eseményekre történő előzetes felkészülés, gyakoroltatás.

Tapasztalatunk, hogy a munkautasításokban rögzített feladatok megtanulása nem elégséges, mert a biztonságot fenyegető incidensekre a hatékony reagálás akkor lehetséges, ha időszakosan, célzottan beépítjük a gyakorlatokat a biztonsági személyzet magas szintű éberségének fenntartása érdekében. Vagyonbiztonság esetében ilyen lehet például a „trap test”,¹⁸ életbiztonságra vonatkozóan pedig a kiürítési gyakorlatok. Mindkét esetben a hangsúly a feladatok előre történő meghatározásában és a rendszeres gyakoroltatáson van. Itt szükséges megjegyezni, hogy a vagyonvédelemre az utóbbi években jellemző magas fluktuáció miatt oda kell figyelünk, hogy a személyzet összes tagja le legyen oktattva és gyakoroltatva, különösen az új alkalmazottak, akikre lehet, hogy nem került még sor a tervezett időszakos tréningek során. Biztonsági incidens esetén annyira hatékony a szervezet reagálása, amennyire hatékonyan dolgozik a leggyengébb tagja a szervezetnek. Tehát törekednünk kell rá, hogy mindenkiből a lehető legtöbbet hozzuk ki az adott körülményekhez képest – ha egy szintre nem is hozhatjuk őket, hiszen különbözők az alapképességek. Az sem mindegy, hogy a biztonsági csapat mennyire állandó, mennyire tudnak jól együtt dolgozni. Éppen ezért törekedni kell rá, hogy minél kisebb mértékű legyen az elvándorlás és egy stabil stáb álljon rendelkezésre, összszokott csapatmunkával. Tekintettel arra, hogy a fluktuáció magas lehet, ami rombolja a stabilitást és az állandóságot, a középvezetői szint (váltásvezetők)¹⁹ megtartása és megbecsültsége megfelelő kell legyen, hiszen ők az alappillérei egy jól felépített élőerős csapatnak, és rajtuk múlik, milyen szakmai minőségű reagálóerőt sikerül menedzselni.

Ezen túlmenően meg kell vizsgálnunk a lehetséges technikai megoldásokat, amelyekkel segítséget nyújthatunk az élőerő munkájához a telephelyen, illetve bizonyos tevékenységeket lecserélhetünk-e, kiválthatunk-e a használatukkal. A fizikai védelmi szervezet felépítése, feladatok szétosztása, felelősségek tisztázása fontos alapkövei a hatékony működésnek.

Sennewald elképzelése alapján az alábbi alapelvek segítenek a kiépítésben:

1. A munkát valamilyen logika szerint kell felosztani.
2. A hatásköröket és a felelősséget a lehető legvilágosabbá és legközvetlenebbé kell tenni.
3. Egy felügyelő csak korlátozott számú embert tud hatékonyan irányítani, és ezt a korlátot nem szabad túllépni. (Ezt az elvet vezérlési tartománynak nevezik.)

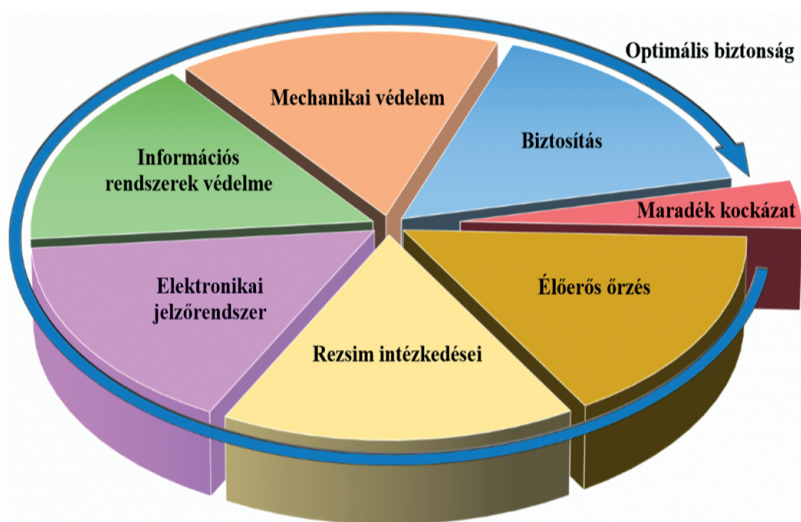
¹⁸ Trap test: szimulált biztonsági incidens a rendszerek működésének ellenőrzésére.

¹⁹ Váltásvezető: a biztonsági személyzet munkáját koordináló személy egy műszakon belül.

4. A szervezetben „a parancsegység elve” érvényesüljön.
5. Felelősség nem vállalható arányos hatáskör átruházása nélkül, és elszámoltathatónak kell lennie a rábízott feladatokért.
6. Az alegységek és a személyzet minden erőfeszítését össze kell hangolni, hogy együttműködjenek a szervezet céljainak elérésében.²⁰

A biztonság megteremtésének eszközei

Létezik-e százszázalékos biztonság? Milyen módon tudjuk csökkenteni a kockázatokat? Az 1. ábra szemlélteti, milyen eszközöket veszünk igénybe a fizikai védelem megteremtéséhez. Az ábrán láthatjuk a maradék kockázatot, amely mindig ott lesz, függetlenül attól, mennyire szigorú és hatékony védelmi intézkedéseket vezetünk be. A maradék kockázat mértéke nem mindegy, és a rendelkezésre álló – az ábrán is látható – eszközökkel tudjuk csökkenteni azt. Az eszközök használhatósága, egymáshoz képesti aránya nem minden esetben ugyanannyi, sőt, általában eltér, néhány esetben pedig aránytalan egymáshoz képest, bizonyos helyzetekben pedig nem is mindegyiket vagyunk képesek használni, a védendő objektum adottságaitól függően. Ilyenkor meg kell erősítenünk a többi intézkedésünket annak érdekében, hogy kompenzáljuk a kiesett vagy kisebb hatékonysággal használható összetevőt.



1. ábra: Optimális biztonság

Forrás: a szerzők szerkesztése

²⁰ SENNEWALD 2011.

Megelőző védelmi intézkedések

Ezek az intézkedések garantálják, hogy a zárt folyamatok kiküszöböljenek minden olyan lehetséges hibát, amely vagyoni hátrányt, veszteséget eredményezhet. Minden szabály, kidolgozott folyamat természetesen annyira hatékony, amennyit betartanak belőle. Természetesen ebben az esetben is az ember a folyamat leggyengébb láncszeme. Nem minden esetben szándékos mulasztás vagy direkt károkozás kapcsán fordul elő az emberhez köthető hiba, lehet a folyamat kidolgozatlanlansága vagy az ellenőrzés nem megfelelőse, vagy ha valamely ponton a védelem nem az elvárt biztonsági szintet teljesíti. Ezt a folyamatok időnkénti ellenőrzésével, frissítésével, külső és belső auditok segítségével javíthatjuk, emellett fontos a megfelelő személyzet kiválasztása is az egyes munkafázisokhoz, védelmi intézkedések végrehajtásához, ellenőrzéshez.

Az ellenőrzési folyamatok implementálását és időnkénti felülvizsgálatát, az eredmények értékelését kiemelkedő fontosságúnak tartja a hatékony előerős folyamatok fenntartása terén.²¹

Az emberi kockázat mérséklését célozza meg a kiválasztás folyamata. Mind a biztonsági szolgálat, mind pedig a vállalat dolgozóinak kiválasztása során igyekszik a cég minimalizálni azokat a biztonsági kockázatokat, amelyek azok kezelését nehezítenék, vagy akár el is lehetetlenítenék. (A kompetenciaalapú kiválasztás kiterjesztésével a biztonsági kockázatok szignifikáns mértékben csökkenthetők.)

Idetartozik még az egyes folyamatok kialakítása, felülvizsgálata. Felmerül a biztonsági szolgálat direkt bevonása egyes termelési, raktári folyamatokba. Ezek preventív jellegűknél fogva alkalmasak arra, hogy a rendszerszintű hibákra, biztonsági résekre felhívják a figyelmet, és korrektív intézkedések bevezetésével megelőzzék adott területen a vagyonesztést.

A szolgálat bevonása lehet állandó vagy ideiglenes. A vagyonesztés nem kizárólag szándékos, bünyös cselekmény következtében léphet fel, hanem az egyes folyamatok hiányosságaira is visszavezethetők, például az időszakos leltárak során feltárt esetlegesen fellépő hiányok, eltérések. Ez lehet könyvelési probléma, vagy az áru hanyag kezeléséből adódó „hiány”, ami annyit jelent, hogy az adott anyagot a számára kijelölt helyen nem találják, vagy nem annyit találnak meg, amennyinek a könyvek szerint lennie kell. A rendszabályok betartása és betartatása minden dolgozó feladata, jóllehet klasszikusan gyártói környezetben a Biztonsági Osztálytól várják el kizárólag. A dolgozói felelősség és tudatosság kialakításáról a humán kockázat részben bővebben szólni fogunk.

Ahogy fentebb említettük, a védelem akkor hatékony, ha a rendelkezésre álló eszközök mindegyikét felhasználjuk, függően attól, hogy mik a helyi adottságok, körülmények. Tekintettel arra, hogy a technikai fejlődés a biztonsági területet sem kerüli el, a digitalizáció, illetve az információátvitel sebessége és a célba jutás ideje töredék-

²¹ CHRISTIÁN 2014.

kére csökkent az évekkel ezelőtthez képest, a különböző forrásokból érkező adatok feldolgozása kikényszerítette, hogy azokat központosítva, lehetőleg fizikailag is egy helyen fogadják, dolgozzák fel, majd az elemzéseket követően viszontválaszt adjanak a helyzetértékelésnek megfelelően. A biztonsági központok tehát manapság szükségszerű velejárói egy modern, nagyméretű rendszer kialakításának, üzemeltetésének. Domján András a folyamatok frissítésével, átalakításával, a megváltozott környezet okozta fenyegetettség szint változásával újabb és mélyebb ismeretek elsajátítását tartja szükségesnek a hatékonyság további fenntartása érdekében. Így a klasszikusan értelmezett, pusztán a jelenléten alapuló objektumvédelem már nem elégséges.²²

Biztonsági központ

A régebben csak monitorszobának nevezett helyiség neve utal arra, hogy kizárólag a kameraképek fogadásával és megfigyelésével voltak megbízva az ott szolgálatot teljesítő munkatársak. A manapság SOC elnevezéssel (*Surveillance Operations Center*) megjelölt operációs központok története, gyökerei eredetileg a kiberbiztonsági tevékenységekhez kapcsolhatók, hiszen az első SOC-k (*Security Operations Center*) ezt a területet szolgálták ki, tevékenységük közvetlenül ide kapcsolódott.

A technika fejlődésével egyre több eszköz áll rendelkezésünkre, amelyeket a biztonsági szint emelésre használhatunk, azonban ezek alkalmasak arra is, hogy kaput nyissanak a kívülről érkező támadásoknak. A biztonságos üzemeltetés tehát szélesebb körű, és új ismereteket kíván meg az üzemeltető személyzettől.²³

A biztonsági központok elterjedése először az informatikai rendszerek felügyelete területén valósult meg, elsősorban az angolszász országokban. Az Európai Unió javítani kívánja tagjai között az együttműködést a kibervédelem hatékonysága terén, ezért a biztonsági központok egyfajta együttműködését irányozta elő, nem utolsósorban a kutatás-fejlesztés elősegítése céljából. Az ennek jegyében kiadott rendelet 2021 és 2029 között kívánja meg a közös tevékenységet a tagállamoktól, hacsak a rendelet felülvizsgálata során másként nem rendelkeznek, tehát ez a határidő kitolható annak függvényében, hogy milyen szakmai eredmények születnek, illetve annak, hogyan alakulnak a fenyegetettségi, a kitettségi és a kiberbiztonsági kockázatok.

A 2013-ban kiadott stratégiát 2017-ben vizsgálták felül, a „Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Ellenálló képesség, elrettentés, védelem: az Unió erőteljes kiberbiztonságának kiépítése” című anyagban. Ekképpen értékelték az Európai Unió előrehaladását, amelynek főbb megállapításai a következők:

²² DOMJÁN 2017.

²³ TÓTH 2018.

- 2017 őszére a Bizottság egy kiberbiztonsági csomagot ad ki a tagállamok részére, bemutatva a jól bevált gyakorlatokat.
- Erősíteni kell az együttműködést és az információcserét a közzféra és a magánsféra között.
- A kritikus ágazatokban látható előrelépés az információcserét illetően. Megalakult az Európai Repülési Kiberbiztonsági Központ, illetve az energetikában is létrehoztak információcsere és -elemző központokat.
- Az ENISA²⁴ támogatja a folyamatokat.²⁵

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a biztonság, ezen belül pedig a kiberbiztonság nemcsak a privát szférát foglalkoztatja, hanem a kormányzatok is gondot fordítanak rendszereik megvédésére, hiszen a közfeladatok ellátásának biztosítása kritikus infrastrukturális kérdés. A kiberbiztonsági központok tehát jelentős szerepet játszanak ma is, és várhatóan a jövőben még nagyobb nyomás alatt fognak dolgozni a környezetünkben tapasztalható feszültség és háborús események miatt, hiszen annak egy része láthatatlanul, a kibertérben zajlik. Az jól körtvonalazható, hogy milyen speciális képességekkel kell rendelkeznie egy CSOC-nak (*Cyber Security Operations Center*),²⁶ amelyek alapján határozzák meg az ott folyó tevékenységet, és a személyzet képzettségére, szakmai tapasztalatára is speciális igényeket támasztanak. Ehhez képest egy fizikai védelmi képességekre berendezkedett biztonsági központ tevékenységében eltérő, a valódi fizikai támadások megelőzésére, elhárítására hivatott. Mivel azonban a fizikai biztonsági központban is IT-eszközöket alkalmazunk, azokat is védeni kell a kibertámadásokkal szemben, az informatikai szakembereket be kell vonni a központ tervezési és kivitelezési munkálataiba, hogy a központ sérülékenységeit feltárjuk, illetve informatikai eszközökkel védjük azt meg. Alapos tervezés előzi meg a fizikai biztonsági központ kialakítását és épületen belüli integrációját. A központ fizikai védelméhez annak elhelyezésekor figyelemmel kell legyünk az épület infrastrukturális kialakítására, például nem célszerű vizesblokk vagy vízcsőhálózat közelében felépíteni a központot, hiszen egy esetleges csőtörés esetén a helyiség a kiáramló víz miatt használhatatlanná válhat, extrém esetben zárlat következtében súlyos károkat szenvedhetnek a berendezések, illetve a személyzet testi épsége is veszélybe kerül.

Az SOC-védelem²⁷ alapvető eszközei:

- fizikai elhelyezkedés;
- falazat/plafon védelme;
- üvegfelületek védelme (fizikai és belátás elleni);
- bejutás elleni védelem;

²⁴ ENISA: European Union Agency for Cybersecurity – Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség.

²⁵ Közös Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, Ellenállóképesség, elrettentés, védelem: az Unió erőteljes kiberbiztonságának kiépítése, Brüsszel, 2017. szeptember 13.

²⁶ CSOC: Cyber Security Operations Center – Kiberbiztonsági Védelmi Központ.

²⁷ MSZ EN 50 518: Riasztásfogadó központok.

- a bejutás korlátozása szabályokkal, intézkedésekkel;
- beléptető;
- behatolásjelző;
- kamerarendszer;
- interkom;
- pánikgomb;
- belső kommunikációs rendszer és alternatív kommunikációs csatornák;
- vészhelyzetekre, incidensekre előre kidogozott folyamatok.



2. ábra: Modern SOC

Forrás: a szerzők felvétele

Hatékonyság

A fizikai védelmi rendszerek hatékonyságának mérése fontos szempont a megbízó oldaláról, hiszen amennyiben egy megfelelően felépített és szofisztikált rendszerrel van szó, azt szeretnék látni, hogy a befektetett és a fenntartásra költött forintok megtérülnek, de legalábbis elérik a kitűzött célokat. Arra tekintettel, hogy a biztonságra általában csak „pénznyelőként” tekintenek, fontos megteremteni a hatékonyság méréséhez szükséges feltételeket. Klasszikusan tehát ez is egy olyan szakterület – sok más mellett –, ahol nem elég jól dolgozni, azt meg is kell valamilyen módon mutatni. A preventív biztonság hatékonyságmérése sok összetevős.

Amennyiben a biztonsági rendszer kiépítése vagy megerősítése egy adott vállalatnál reaktív elemként valósult meg, úgy azt mindenképpen tudni érdemes, mi vál-

totta ki ezt a reakciót a menedzsment részéről. Ezek általában a biztonságot érintő jelentősebb események köré csoportosíthatók, jellemzően nagyobb vagyonszétválás, leltár eltérése/hiánya, illetve nemzetközi vállalat esetében az anyagcég belső szabályzóik azok, akik kiváltják egy hatékonyan működő objektumvédelmi rendszer kialakításáról meghozott döntést. A hatékonyságot tehát valamilyen kiinduláskori helyzethez kell viszonyítsuk. A KPI-k²⁸ meghatározásánál tehát figyelembe kell venni a speciális helyi viszonyokat. A KPI-kat alapvetően két csoportra osztanám. Az egyik esetében az élőerős őrzés teljesítményét mérem, a másik pedig a technikai biztonsági rendszer működését vizsgálja különböző szempontok alapján. Itt fontos megjegyezni, hogy mind az élőerő, mind pedig a technika működhet saját üzemeltetésben, valamint kiszervezett tevékenységként, mintegy szolgáltatásként.

2. táblázat: KPI

	Dátum	Név	Poszt	
	KPI	Leírás	Értékelés leírása	Értékelés
6	Poszt ellenőrzése – Profeszionalizmus	Felszerelés teljes és működőképesség (rádiók, lámpák stb.) Semmilyen tiltott eszköz (olvasási anyag, étel, e-eszközök stb.) Professzionális megjelenés (egyenruha stb.) Tiszta terület, rendetlenségtől mentes, lehetővé teszi a munkát Speciális felszerelés jelen van (pecsét, vágók, esőkabátok stb.)		0
7	Poszt ellenőrzése – Kiterjesztés / Eszkaláció	Ki, mi, mikor, hol, miért, hogyan terjeszti ki a szituációt: tűz, WPV, lopás, SP Annak megértése, hogy mit jelentsen, és mit terjesszen fel a vezetőknek felülvizsgálatra, eszkalációra	A/B = %; 69% vagy kevesebb = NEM MEGFELELT	0
8	Poszt ellenőrzése – Kritikus feladat	A pozíciófeladatok teljes bemutatása úgy, mint a kijárat ellenőrzése, szállítási dokk, POD és plombálási folyamat, kapunál kamion-felülvizsgálat, hozzáférés ellenőrzése, laptop/telefon ellenőrzése, NPI-terület stb.	A/B = %; 69% vagy kevesebb = NEM MEGFELELT	0
9	Poszt ellenőrzése – Kockázattudatosság	Konkrét kockázat tudásának és tudatosságának bemutatása a poszton, úgymint alkatrészlopások magas rizikója, valószínű problémák a rakodásokkal/beérkezésekkel, a „helyi” kockázat definiálása a poszton, úgymint hamis belépőkártya, tiltott tárgy bevitele/kihozatala stb.	A/B = %; 69% vagy kevesebb = NEM MEGFELELT	0
10	Poszt ellenőrzése – SOP	A vonatkozó szövegek és SOP bemutatása Badge, jogosult személyek, nyomonkövetési papírmunka stb. A papírmunka naprakész, pontos és olvasható	A/B = %; 69% vagy kevesebb = NEM MEGFELELT	0

Forrás: a szerzők szerkesztése

²⁸ KPI (Key Performance Indicators): kulcsfontosságú teljesítménymutatók.

A magyar fizikai védelmi piacon az utóbbi elterjedtebb, illetve létezik még egyfajta „kombó” megoldás is, miszerint az előerős őrzést vagyónvédelmi cég látja el, a technika pedig saját üzemeltetésben van. A fentiekől függetlenül a hatékonyság-mérés elengedhetetlen akkor is, ha bármelyik tevékenység saját szervezésben történik. Ilyen esetekben a Biztonsági Osztály mintegy „belső szolgáltatóként” tevékenykedik, szolgálja ki a biztonsághoz kapcsolódó folyamatokat, tevékenységeket. A KPI-k eredményétől függően lehet meghatározni a közép- és hosszú távú célokat, illetőleg megtenni korrekatív intézkedéseket, amennyiben azok szükségesek.

A hatékonyság mérésekor, a mérőrendszer kialakításakor súlyozni kell, hogy mik azok a mérőpontok, amelyek hangsúlyosak, és igenis hatással vannak a napi operatív munkára és a biztonsági szintre, illetve melyek sorolhatók hátrébb, mert közvetlen hatásuk nincs a biztonságra. Például fontos, hogy egy vagyónőrnek kifogástalan legyen az egyenruhája a napi munka során, de ennél jóval előrébb van a rangsorban, hogy a biztonsági zóna elhagyásakor a dolgozók átvizsgálása szabályszerűen és szakszerűen történjen, hiszen érdemben ez befolyásolja a biztonsági szintet.

Összefoglalás

A fizikai védelmi rendszerek, jóllehet külön-külön is elláthatnak bizonyos részfeladatokat és sok esetben egyes rendszerelemek hangsúlyosabban vesznek részt a fizikai biztonság megteremtésében és fenntartásában, ám leghatékonyabban egymásra épülve tudják kifejteni tevékenységüket, és végeredményben ez hozza a várt hatást, vagyis a szükséges és elégséges biztonsági szint fenntartását. Ma már a technika olyan fejlettségi szintet ért el, amely képes élő időben detektálni, más rendszereknek átadni, feldolgozni az információkat, analitikus funkcióiknak köszönhetően pedig kiszűrni azokat az eseményeket, amelyek nem tartoznak a védelmi reakciót kiváltó történések körébe, ekként tehát csak a valós, a biztonságot veszélyeztető eseményekre koncentrálhat az előerő is, fenntartva ezzel az éberséget azáltal, hogy minél kevesebb téves riasztásra kell reagálniuk.

Napjainkban, amikor a vagyónőrök megfelelő szintű kiképzése, a jártasság fenntartása, illetve maga a toborzás is kihívásokkal küszködik, fontos „előremenekülési” lehetőség a technikai megoldások alkalmazása a létesítményvédelem területén. Az ez irányú fejlődés törtetlen, igaz, sok megoldás még kísérleti fázisban van, illetve ami még visszatartó erő a beruházóknak, az új technológiák sok esetben igen magas költségei. Jó példa erre az úgynevezett robotjárőr alkalmazása, amely ugyan első látásra meghökkenést kelthet a járókelőkben és a vállalat dolgozóiban, de hatékonyságban felveszi a versenyt az emberrel, ám ebben a pillanatban hazai körülmények között még biztosan nem piacképes, hiszen jelenleg többszörösebe kerül a fenntartása egy vagyónőr költségeihez képest.

Felhasznált irodalom

- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
- BEREK Tamás – BODRÁCSKA Gyula (2010): Az élőrész őrzés az objektumvédelem építőipari ágazatában. *Hadmérnök*, 5(4), 38–49.
- CHRISTIÁN László (2014): *Létesítményvédelem*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar.
- DOMJÁN András (2017): A kiemelten védett objektumok biztonsága a fenyegetettség tükrében. *Hadmérnök*, 12(3), 26–36.
- HORVÁTH Tamás (2021): Mechanikai védelem mint késleltetés a fizikai védelemben. *Hadmérnök*, 16(1), 23–32. Online: <https://doi.org/10.32567/hm.2021.1.2>
- LIPPAI Zsolt (2021): Az üzemőrségtől, a fegyveres biztonsági őrségig. In KOVÁCS István – FRIGYER László – TIRTS Tibor (szerk.): *Globális kérdések – globális válaszok: rendészettudomány a hallgatók szemével*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 133–144.
- LIPPAI, Zsolt – ZÁGON, Csaba (2021): The Borderline Between Private and Public Security. *AARMS*, 20(3), 5–19. Online: <https://doi.org/10.32565/aarms.2021.3.1>
- MASLOW, Abraham H. (1954): *Motivation and Personality*. [H. n.]: Harper and Row.
- SENEWALD, Charles A. (2011): *Effective Security Management*. [H. n.]: Butterworth-Heinemann.
- TISZOLCZI Balázs Gergely (2019): Fizikai biztonsági kontrollok tervezésének és alkalmazásának gyakorlata az ISO/IEC 27001 szabvány elvárásainak tükrében. *Magyar Rendészet*, 19(2–3), 23–32. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2019.2-3.12>
- TÓTH Attila – TÓTH Levente (2014): *Biztonságtechnika*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar.
- TÓTH Levente (2018): A komplex objektumvédelem kihívásai napjainkban. *Bolyai Szemle*, (1), 35–45.

ABSTRACT

Physical Security Systems and Surveillance Operations Center

Frigyes GUBICS – Tamás HORVÁTH

Using modern physical security systems started when economy system changed in Hungary, around 1990. It was a chance to develop security infrastructures with new and never seen technical solutions. Security industry also improved and requested to get new knowledge to implement and operate new systems. The industry made and got wider by capitalization in the country. Private property system evolution followed by the security culture formalization as well. This kind of culture came from multinational companies as headquarters and other country experiences were summarized and brought into Hungarian sister sites. Complexity of physical security systems, automated working order requested centralized control, gather of information and analization, quick reactions and proactive actions with tranparency, forced to make surveillance operations center as key participant in the field of high level of security services.

Keywords: *physical security, surveillance operations center, risk management, asset protection*

A honosítás kockázatai az „állampolgárság védelmének” tükrében

MÁGÓ Barbara¹

E tanulmány a honosítási eljárás során hozott egyéni és állami döntések kockázatait elemzi. A szerző egyrészt átfogó képet ad a külföldit honosító állam kockázatelemző tevékenységéről, másrészt a honosítást kérelmező személy egyéni döntési rizikóit vizsgálja. A csalárd módon állampolgárságot szerzett személyek esetében pedig – az állampolgári státusz védelme érdekében – az állampolgárság visszavonása mellett érvel.

Kulcsszavak: állampolgárság, honosítás, kockázat, visszavonás, védelem

Előszó

„Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság és a szabadság kiteljesítése” – áll Magyarország Alaptörvénye Nemzeti hitvallásának második részében. Napjaink migrációs válsággal, járványokkal és háborús konfliktusokkal övezett világában a biztonság és a jólét fogalma rendkívüli módon felértékelődni látszik. A remélt állampolgári biztonsághoz vezető útnak számos iránya létezik, amelyből az egyik lehetséges alternatíva magának az állampolgári létnek a biztonsága, a törvényekben foglalt állampolgári jogok érvényesülésének garantálása, valamint az állampolgársággal kapcsolatos visszaélésekkel szembeni fellépés elengedhetetlensége. Leszögezendő, hogy az állampolgársághoz fűződő kockázatelemzésről csupán az állampolgárság-szerzés és -vesztés kapcsán beszélhetünk, hiszen az állampolgárság vér szerinti keletkezése nem hagy lehetőséget a mérlegelésre. A kutatók a honosítási és a megfosztási kockázatokat legtöbbször csupán a honosító állam védelmének szemszögéből vizsgálják, a kérelmezői döntés eshetőleg, sokszor elhanyagolt egyéni veszélyét figyelmen kívül hagyva. E tanulmány megkísérli mind az egyéni, mind az állami döntések rizikóját górcső alá venni, ezáltal az állampolgári státusz védelmének mindkét irányát – a magyar állampolgársági joggyakorlat példáin keresztül – szemléltetni.

¹ R. őrnagy, mesteroktató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási Tanszék; doktori hallgató, Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: mago.barbara@uni-nke.hu

Az állampolgársági kockázat fogalma és a felek céljai

Az állampolgárság legáltalánosabb értelemben véve egy közjogi kapcsolat, amely mind az állam, mind az egyén részéről jogokat garantál és kötelezettségeket keletkeztet. Az e kapcsolatot keletkeztető vagy megszüntető állampolgársági eljárások valamennyi résztvevő számára kockázatot hordozhatnak. A *Rendészettudományi szaklexikon* definíciója szerint a kockázat olyan előre nem látható és nem kívánt jövőbeni esemény lehetősége, amely kárt, veszteséget vagy egyéb nemkívánatos állapotot okoz.² A kockázatelemzés pedig egy olyan eljárás, amely az adott területre vonatkozó lehetséges kockázatok csoportosítását és értékelését foglalja magában.³ Az állampolgársági jog kockázatelemzésének célja tehát az állam és az állampolgárok védelme a nemkívánatos, veszélyt jelentő személyek felismerése, kiszűrése és adott esetben országból való eltávolítása révén. Ahogy azt már a bevezetőben tisztáztam, az állampolgársági eljárásokban csak az állampolgárság megszerzése és az állampolgárság visszavonása tárgyában lehetséges kockázatot elemezni, hiszen a magyar jogban is uralkodó leszármazási rendezőelv szerint az állampolgárság a születéssel, további feltételek fennállta nélkül a felmenőről a leszármazottra a törvény erejénél fogva száll át.

A honosítási és a visszavonási eljárásokban félként főszabály szerint a honosítandó vagy megfosztandó magánszemély és az állam jelenik meg. Bizonyos esetekben a honosítást kérő személy eredeti állampolgársága szerinti állam is érdekelt, vagy éppen ellenérdekelt lehet. A honosítási kérelmet megvizsgáló állam nézőpontjából előnyök az egyén integrációjának magas fokát elismerő, tartós és fentiek szerint örökíthető tartózkodási jog biztosítása körében merülhetnek fel. Közép- és hosszú távon egyes, az állampolgársági jogon túlmutató (például demográfiai, gazdasági, honvédelmi, nemzetpolitikai) előnyök és hátrányok is kimutathatók lehetnek. Előbbieken túl kockázatként egyértelműen a külföldi kérelmezők biztonságot veszélyeztető cselekedetei jelennek meg. Az állampolgárok jogait és kötelezettségeit a honosítás által megszerző személy éppen korábbi külföldiségének meghaladása útján érzékelhet előnyöket, valamint az érzelmi és az egzisztenciális biztonsága területén is bizton előrelépésre számíthat. A kérelmező eredeti származási országának honosításhoz való viszonyulása azonban nagyban függ saját gazdasági és civilizációs fejlettségétől, aktuális háborús vagy békeállapotától. A kibocsátó ország részéről feszültség a többes állampolgárság engedélyezése vagy tiltása függvényében merülhet fel. Az állampolgárság visszavonása minden potenciális érintett esetében ezek ellentétjeként jelenthet előnyt vagy hátrányt.

² BODA 2019: 325.

³ BODA 2019: 325.

Az egyéni döntés kockázata – az állampolgárság védelme

Az állampolgári lét elérése a külföldi számára a migrációs folyamat utolsó állomása, a teljes befogadás végső, sok esetben sorsdöntő mozzanata. Bár számos idegenrendészeti státusz huzamos területen való tartózkodásra jogosítja fel az egyént, azonban e tartózkodási jogcímek egyike sem foglalja magában az egyén irányába ható, feltétlen, az állam által nyújtandó védelmi kötelezettséget. Az állampolgár tehát a jogszerűen és huzamosan az országban tartózkodó külföldihez képest számos olyan pozitív többletjogosultságot élvez, amelyek gyakorlásának lehetősége egy meglehetősen hosszadalmas, rendkívül összetett és jól megfontolt hatósági döntés eredménye. A jogosultságok mellett a honosítottat vagy a honosításért folyamodót azonban esetleges többletkötelezettségek, negatív jogkövetkezmények is terhelhetik, amelyekről kevéssé esik szó. Előbbi megállapítást tényként elfogadva joggal tehető fel a kérdés: az állampolgári státusz összeköt vagy elválaszt? Ahogy az éremnek, úgy a honosításnak is két oldala van, ez esetben egy mindkét fél számára kedvezőbb és egy eshetőlegesen kedvezőtlenebb. A honosítás kedvezőtlen joghatásai az adott állam állampolgársági joganyagából ismerhetők meg és vezethetők le.

Az állampolgárság megváltoztatásához fűződő jogot nem lehet önkényesen korlátozni,⁴ így az egyén nem kötelezhető születéssel szerzett állampolgárságának kizárólagos, örökös viselésére. Némely állam azonban – a többes állampolgárság kiküszöbölésének elvét szem előtt tartva – tiltja a honosítás útján keletkezett kettős jogi kötődést, egyúttal megkövetelve az eredeti állampolgárságról való lemondást. A kettős állampolgárság jelenségének megítélése a történelem során időről időre változott, és változik manapság is, kívánatos és nemkívánatos voltának váltakozása szintén az állami kockázatkezelés kategóriájába sorolható. Az állampolgári hűség feltétlen biztosítása és a katonai kötelezettségek teljesítése alóli kibúvás lehetőségének tiltása háborúkkal övezett mindennapjainkban is aktuális kérdésnek bizonyulhat. Az egyidejűleg több államhoz való tartozás kizárására vagy korlátozására az állampolgársági jogszabályok rendelkezéseinek jogalkotó általi változtatása útján van mód. A tűrés és a tiltás okai, időszakai országoként eltérők: míg Nyugat-Európában a többes állampolgárság intézményének elismerése a gyarmati múlt hozadéka és a tömeges bevándorlásra adott válasz, addig Közép- és Kelet-Európában a világháborúk okozta nemzetállami szétesések egyfajta kompenzációja.⁵

A magyar jogalkotó – hátat fordítva a korábbi szocialista felfogás szerinti „egy állam, egy állampolgárság” személetnek – a kettős állampolgárságot kizáró bilaterális egyezményeket a rendszerváltást követően hatályon kívül helyezte, mivel a többes állampolgárság intézménye ekkortól már nem tartozott a fokozott állami kockázat körébe. A többes állampolgárság megítélésének kérdésében ezzel a régmúlt engedélyező szabályai tértek vissza. Az állampolgársági politika tényleges paradig-

⁴ Ápt. 1. § (2) bekezdés; Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata, 15. cikk.

⁵ CULIC 2013: 99.

maváltását pedig az egyszerűsített honosítás 2010-ben elfogadott és 2011. január 1-jén hatályba léptetett bevezetése jelentette, amely az effektivitás, vagyis a tényleges kapcsolat elvével szakítva áttelepülés nélkül is lehetőséget teremtett a határon túlra szakadt magyar nemzetiségűek többes állampolgárrá válására.⁶ A magyar jogszabályi keret változtatása, a honosítás könnyebbé tétele azonban a nemzetközi viszonyokban nem várt reakciókat váltott ki. Míg a szomszédos államok közül Románia, Szerbia, Horvátország és Szlovénia – elismerve a kettős állampolgárságot – nem gördített akadályt a kedvezményes honosítások útjába, addig Ausztria⁷ és Ukrajna⁸ már a hatálybalépést megelőző időkből is tiltotta a többes kötődést. Mivel a burgenlandi terület lakosai kevéssé voltak érdekeltek a magyar honosításban, így kérelmezőként elenyésző számban jelentek meg, honosításuk különösebb ellenállás nélkül kivitelezhető volt. Hosszabban is vizsgálható volna a korabeli német és osztrák jogban jellemző alkotmányos hozzáállás, amely szerint a saját honosságú polgár korlátozás nélkül megszerezheti más állam állampolgárságát, azonban a honosítási eljárás eredményességének feltételeként fordított esetben főszabály szerint nem tűri a többes állampolgárság kialakulását. Ennek az ok-okozati összefüggésnek a részletes feltárására azonban a szerző e helyütt nem vállalkozik. Ukrajna esetében bár az alapvető cél az orosz–ukrán kettős állampolgárok szankcionálása volt, a tilalom az ott élő magyar kisebbséget is sújtotta. A tilalmat azonban a szankcionálási rendszer kidolgozatlansága részben ellensúlyozta, ugyanis a *lex imperfecta* jellegű szabályok a tilalom megsértőire semmilyen kötelezően alkalmazandó jogkövetkezményt nem írtak elő. A magyar honosítási szabályok változására a szlovák jogalkotás reagált a legradikálisabban, mintegy szankcionálva a határon túli magyar kisebbség állampolgárság-szerzését.⁹ A diszkriminatív jogszabály-módosítás egyértelműen befolyásolta a kettős állampolgárság érvényesülését, valamint visszatartó hatást generált a szlovákiai magyar kisebbség körében.¹⁰ Bár a hivatkozott jogszabályt 2022-ben némileg módosították, érdemben máig nincs változás a restriktív szlovák szemléletben.¹¹ Megjegyzendő, hogy Szlovákia eredeti szöveg szerinti jogszabály-módosítása jelentősebb arányban a Csehországban és a tengerentúlon élő polgárait sújtotta.

Az egyéni döntés szabadságát korlátozó, némely esetben kizáró állampolgársági klauzulák tehát a honosítás árnyoldalának tekinthetők. A többes állampolgárságot tiltó országokban a lakosság állampolgársági egységessége elérendő célként jelenik meg, amelyet a rendkívül kedvezményes, lakóhelytől független honosítási formák nagymértékben veszélyeztetnek. A szakirodalomban mindaddig nem alakult ki

⁶ BALOGH–HALÁSZ–PAP 2022: 292.

⁷ Az 1985. évi osztrák állampolgárságról szóló törvény 27. cikk (1) bekezdése értelmében a polgár elveszíti osztrák állampolgárságát, amennyiben más állampolgárságot szerez, kivéve, ha korábban osztrák állampolgársága megtartására engedélyt kapott.

⁸ Ukrajna alkotmányának 4. cikke; Ukrajna állampolgárságáról szóló 2001. évi törvény 2. cikke.

⁹ 2010. évi 250. törvény a Szlovák Köztársaság állampolgárságáról szóló 1993. évi 40. törvény módosításáról 9. § (1) bekezdés

¹⁰ TÖRÖK 2020: 157.

¹¹ VARGA 2022.

egységes álláspont arról, hogy egy másik állam általi honosítás gyengítheti-e anynyira a származási országgal való kapcsolatot, hogy az állampolgárság megvonása legitimmé váljon.¹² Jelenleg a nemzeti szuverenitás védőköpenyébe burkolódzva az államok önmaguk dönthetnek állampolgársági kérdéseikben mindaddig, amíg azok az esetleges önkényesség vizsgálatát kiállják. Az önkényesség fogalmának definiálatlansága, s ezáltal eltérő értelmezése a kérdéskör bonyolultságát azonban még tovább kumulálja.

Az állami döntés kockázata – az állam védelme

A honosítási kérelemről való döntés önmagában a kérelmező biztonságprofiljának komplex jellegű értékelése. A honosítási biztonságprofil megalkotása¹³ a honosítandó személy esetében a kockázatok jelenlétének vagy hiányának feltárását, majd ezen indikátorok mérlegelését foglalja magában. A nemzeti állampolgársági jogszabályok honosítási feltételei kivétel nélkül figyelmet fordítanak arra, hogy csak olyan személy honosítására adjanak lehetőséget, akinek magatartása biztonsági szempontból nem kifogásolható.¹⁴ Az előterjesztendő vélemény kialakításakor az állampolgársági ügyekben eljáró szerv feltárja az egyén korábbi életútját, vizsgálja és értékeli az esetlegesen általa elkövetett bűncselekmények társadalomra veszélyességét, valamint az állampolgári közösségbe való sikeres integráció lehetőségét. A kérelmeket az egyén közbiztonsági kockázatának értékelésén túl nemzetbiztonsági szempontból is górcső alá veszik, szakhatóságként eljáró társszervekre bízva a kockázatok jelenlétére utaló elemek észlelését, értékelését. E felelősségmegosztás a célirányos és hatékony eljárás garanciája. Míg némely állam a büntetett előéletű személyek esetében egyáltalán nem vállal kockázatot – „zéró toleranciát” hirdetve teljesen kirekeszti őket a honosítás lehetőségéből –, addig más országok csak a nagyobb tárgyi súlyú büntettek elkövetőivel szemben járnak el így, a jelentéktlenebb bűncselekményeket és szabálysértéseket tolerálják. A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az állampolgári kötelekbe fogadásról való döntés egyfajta értékítélet a vállalható és a nem vállalható kockázat megkülönböztetése terén.¹⁵ Mindez azért is rendkívül fontos, mert a pozitív állami döntést követően a honosított a születés által magyar állampolgárságot szerzett személyekkel azonos jogokat szerez, valamint azonos kötelezettségek terhelik. E státuszegyenlőség még inkább alátámasztja az állampolgársági státusz védendő értékét is.

A teljes körű állampolgárság-védelem az állampolgársági jogon túl leginkább idegenjogi és büntetőjogi eszközök segítségül hívásával valósítható meg. Az ország területén lakóhellyel rendelkező, idegenrendészeti vagy menedékjogi státuszban lévő

¹² VASS 2013: 136.

¹³ Profilalkotás. BODA 2019: 451–452.

¹⁴ LÓRINCZ 2019: 56.

¹⁵ FINSZTER 2023: 9.

személyek esetében a honosítás feltételeit vizsgáló ügyintézőknek és a velük együtt dolgozó közrendi és nemzetbiztonsági körülményeket értékelő szakhatóságoknak lényegesen könnyebb dolga van. Ebben az esetben a tisztviselők többévtényi – a külföldről már alapból rendelkezésre álló – iratanyag és adat alapján dolgozhatnak, a köztársasági elnök diszkrecionális döntését így jól megalapozottan készíthetik elő. Ezen túl a magyar nyelv és kultúra ismeretének vizsgálata is eltér a klasszikus honosított kör és az egyszerűsített honosítási kör esetében. Míg klasszikus honosítottak esetében alkotmányos alapismeretek vizsgálata vagy magyar tannyelvű oktatási intézmény végbizonyítványa igazolja a magyar nyelvtudást, addig a magyar származását igazolni tudó személy esetében a kérelmet átvevő ügyintéző vizsgálja azt. Bár a határon túli magyar nemzetiségűek esetében az integráció vizsgálata nem szükséges, amint az nem is volna helyénvaló, azonban a belföldi tartózkodás, a korábbi tartózkodási engedély, letelepedési ügyek és számos más hatósági kapcsolat hiányában a döntés előkészítése a szokottnál is inkább tekinthető megelőlegezett bizalomnak.

Utólagos eljárás – az állampolgári státusz védelme

A jogszerűen szerzett állampolgárság értékvédelme egyúttal megköveteli a csalárd állampolgárság-szerzés szankcionálását is. E szankció a honosítási eljárás kockázatelemzésének eddig ismertetett proaktív (feltérképező, előjelző) oldalával ellentétesen a reaktív (visszaható, utójelző) oldalát erősíti. Az állampolgárság visszavonása, vagy más szóhasználatnál élve, az állampolgárságtól való megfosztás az állampolgári státusz tiszteletét, méltóságának fenntartását hivatott szolgálni. Amennyiben e véndő jogállást visszaélészerűen is birtokolni lehet, úgy annak értéke devalválódik.

A csalárd módon szerzett állampolgárság visszavonandóságának jogszabályi bevezetése – éppúgy, mint a többes állampolgárság intézményének újbóli elismerése – a rendszerváltás időszakának terméke. A magyar jogban az első valós állampolgárság-visszavonásra azonban csak az egyszerűsített honosítás bevezetését követően, 2013-ban került sor, amit azóta a *Magyar Közlöny* tanúsága szerint közel 550 további eset követett. Amennyiben ezt statisztikaiadat-szerűen fogalmazzuk meg, a fenti elemekből az alábbi tények következethetők: míg a rendszerváltást követő 20 év alatt (1993–2013) egyetlen visszavonás sem történt, addig az elmúlt 10 év során (2013–2023) 550. Vajon ennyivel kockázatosabbak az egyszerűsített jogcím alapján honosítottak, mint a klasszikus honosításban részt vevő személyek? A válasz egyértelműen nem! Az okok tehát máshol keresendők. Az államok honosítási trendjei napjainkban a nagyfokú kedvezmények biztosításában öltenek testet. A kedvezményes honosítás nagyobb kockázata tehát nem a kérelmezői kör összetételéből, hanem az eljárás egyszerűsítéséből vezethető le.

Az eljárás köztudott gyorsítása és a feltételek nagyfokú könnyítése némely bűnözői csoportokat rosszhiszemű, csalárd állampolgárság-szerzésre ösztönöztek. Az úgynevezett „állampolgárság-biznisz” során egyes bűnözői csoportok arra nem

jogosult külföldieket anyagi ellenszolgáltatás fejében segítettek hozzá az állampolgárság megszerzéséhez. E cselekedeteik sokszor büntetőjogi relevanciával is bírtak, az elkövetők tettükkel okirathamisítást, korrupciós bűncselekményt, embercsempészést valósítottak meg.¹⁶ Ezekben az esetekben a család szerzések elleni fellépés és az elkövetőkkel szembeni szankciók alkalmazása elengedhetetlen. A fent részletezett hibákból tanulva a magyar jogalkotó az állampolgárság visszavonásának időbeli korlátját megduplázta, így a rosszhiszeműség a honosítástól számított immár húsz éven belül szankcionálható. A magyar nyelvismerettel kapcsolatos esetek – kivéve a vesztegetéssel megvalósuló, tudatos megtévesztéseket, amelyek az előbbi kategóriába sorolandók – álláspontom szerint más kockázati megítélés alá esnek. A visszavonások megalapozott voltát kétségbe nem vonva szükséges azonban megállapítani, hogy a jogi szabályozás anomáliája egyfajta táptalaját szolgáltatott ezeknek az eseteknek. A középszintű magyar nyelvismeret definiálatlansága a gyakorlatban eltérő jogértelmezést generált. Bár a később kiadott Módszertani útmutató¹⁷ némileg árnyalta a helyzetet, a nyelvtudás pontos megkívánt szintjének egyértelmű rögzítésére azóta sem került sor.

Az egyszerűsített honosítással visszaélők számadatát valójában csak megbecsülni lehet, biztosan csak a jogerős visszavonások száma ismert, a nagyfokú látencia azonban valószínűsíthető. A kedvezményes eljárás bevezetése óta közel 1,1 millió fő szerzett magyar állampolgárságot e jogcím szerint, arányaiban tehát a kérelmezők csupán 0,0005%-a esetében került sor a visszavonásra. Bár e szám statisztikailag elenyészőnek tűnhet, mégis ajánlott fokozott figyelmet fordítani az állampolgári státusz megfosztás általi védelmére.

Konklúzió

Bár a honosítást a közbeszéd legtöbbször adományként látta, az állampolgárság valójában kettős természetű jelenség, amely kiválasztottságot és megbélyegzettséget egyszerre is jelenthet, attól függően, hogy mi a szemlélő nézőpontja.¹⁸ Kétségtelen, hogy a migrációs jog – ezen belül az állampolgársági jog – kérdésköre leginkább az állami, társadalmi biztonság szektorába illeszthető be,¹⁹ azonban a hatósági döntés kockázatértékelése mellett a kérelmezői döntések kevésbé hangoztatott egyéni veszélyeit is érdemes vizsgálni. A történelmi háttér miatt az egyszerűsített honosítás bevezetése például rendkívül érzékenyen érintette a Szlovákiával fennálló kétoldalú kapcsolatot.²⁰ A többes állampolgárság intézményének bevezetése vagy megszerzési lehetőségeinek kiterjesztése heves ellenállásba ütközhet, akár az adott állam állam-

¹⁶ DOBOS et al. 2019.

¹⁷ KIM Módszertani Útmutató.

¹⁸ NAGY 2017: 190.

¹⁹ HAUTZINGER 2017: 190.

²⁰ GANCZER 2022: 152.

polgárainak, akár a szomszédos államhatalmak részéről. Az állampolgári kötelekbe fogadásnak vagy az abból való kitaszításnak tehát kétségtávol kockázatelemzési alapokon kellene nyugodnia, amelyben – számos egyéb tényező mellett – a fő szerepet a biztonságcentrikusságnak kellene adni.

A nemzetközi migrációs tendenciákat figyelemmel kísérve azonban megállapítható, hogy teljes biztonság nem létezik, az egyéni és az állami döntéseket a kockázatos állapotokban rejlő veszélyek mértéke és annak változásai befolyásolják. Ezekre a kihívásokra lehetőség szerint előzetesen, közérthetően és egyértelműen, jogi garanciákkal körülbástyázva kell reagálni. Jóllehet a honosítás minden esetben elismerés, rang, megtiszteltetés, a (test)vérség felajánlása, a megelőlegezett bizalom kiterjesztése esetén a tévedés esélye is nagyobb. A tévedés orvoslására pedig éppen a jogszerűen és jóhiszeműen szerzett állampolgársággal rendelkezőknek mutatkozik alapvető joga.

Felhasznált irodalom

- BALOGH Lídia – HALÁSZ Iván – PAP András László (2022): Egyenlőség, kisebbségi jogok, nemzetpolitika 2010 és 2018 között. In GÁRDOS OROSZ Fruzsina (szerk.): *A magyar jogrendszer rezilienciája 2010–2020*. Budapest: HVG-ORAC.
- BODA József főszerk. (2019): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest: Dialóg Campus.
- CULIC Irina (2013): Az állampolgárság visszaállításától a kedvezményes (vissza)honosításig: a kettős állampolgárság politikájának kiterjedése Romániában 1989 után. *Magyar Kisebbség*, 18(3), 96–128.
- DOBOS Ádám György – DOBOS-BALOGH Nikolett (2019): „Állampolgárság-biznisz”, avagy az egyszerűsített honosítási eljárás és az illegális migráció összefüggései. *Ügyészek Lapja*, 26(1), 57–63.
- FINSZTER Géza (2023): A vállalható és a nem vállalható biztonság. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 25(9), 5–24.
- GANCZER Mónika (2022): A határon túli magyarok kedvezményes honosításának értékelése – A törvénymódosítás célja és gyakorlati megvalósítása. *Jog, Állam, Politika*, 14(ksz.), 141–155.
- HAUTZINGER Zoltán (2017): Idegenrendészet és határrendészet. In VARGA János (szerk.): *A határrendészeti tisztképzés negyedszázada*. Budapest: Dialóg Campus, 183–191.
- LŐRINCZ Aranka (2019): „Legyetek jók, ha tudtok” – a honosítás rendészeti feltételei az állampolgársági jogban. *Belügyi Szemle*, 67(9), 47–58. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.9.3>
- NAGY Boldizsár (2014): Az állampolgárság mint stigma: az állampolgárság hátrányai. *Regio*, 22(1), 36–73. Online: <https://doi.org/10.17355/rkkpt.v22i1.8>
- TÖRÖK Ákos (2020): Mit ér az állampolgárság, ha magyar? Szlovákia Belügyminisztériumának 1/2015-ös rendelete és a kettős állampolgárság kérdése. *Kisebbségvédelem*, 2(2), 140–161.
- VARGA Csilla (2022): A szlovák parlament megszavazta a kettős állampolgárságról szóló törvényt. *Ludovika.hu*, 2022. február 21. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/02/21/a-szlovak-parlament-megszavazta-a-kettos-allampolgarsagrol-szolo-torvenyt/
- VASS Ágnes (2013): Szlovák–magyar kettős állampolgárok szlovák állampolgárság nélkül. *Magyar Kisebbség*, 18(3), 129–151.

Jogi források

Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról (Ápt.)

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium egyszerűsített honosítási eljárásért felelős miniszteri biztosának Módszertani Útmutatója

A Miniszterelnökség Nemzetpolitikai Államtitkárságának Módszertani útmutatója

1985. évi 134. törvény az osztrák állampolgárságról

2010. évi 250. törvény a Szlovák Köztársaság állampolgárságáról szóló 1993. évi 40. törvény módosításáról

Ukrajna alkotmánya (1996)

Ukrajna törvénye az ukrán állampolgárságról (2001)

ABSTRACT

The Risks of Naturalisation in the Light of “Citizenship Protection”

Barbara MÁGÓ

This study analyses the risks of individual and state decisions in the naturalisation process, both in terms of the risk assessment activities of the state naturalising the alien and the individual risks of the applicant on the decision of naturalisation. In the case of fraudulent acquisition of citizenship, the author argues for the revocation of citizenship in order to protect the status of the state nationals.

Keywords: *citizenship, naturalisation, risk, deprivation, protection*

A helyi polgárőrség szerepe a rendezvények biztonságának szavatolásában

SUSZTER Tamás¹

Napjainkra a rendészet mint állami monopólium paradigma megtörésével a rendfenntartás szükségszerű pluralizálódását, a magánbiztonság és a polgári rendfenntartás előtérbe kerülését, az állami rendészet egyeduralmának megtörését figyelhetjük meg.

Hazánk 64 000 fős polgárőrsége 2200 szervezetbe tömörülve, a rendőrség stratégiai partnereként a helyi önkormányzatokkal együttműködve végzi bűnmegelőzési tevékenységét, amelynek egyik szembetűnő megvalósulása a hazai fesztiválturizmus biztonságának, azaz a rendezvénybiztosítások rendészettudományi aspektusainak elemzésével jeleníthető meg.

Tanulmányomban a polgárőrség megalakulásának történeti fejlődését, alaptevékenységét, illetve a rendezvények és fesztiválok biztosításában betöltött szerepét vizsgáltam. A szakirodalom feldolgozása mellett kérdőíves kutatásom eredményeit felhasználva próbáltam rámutatni a helyi polgárőrség komplex, komplementer rendészeti szerepére a közbiztonság garantálásban, ezen belül is nagyobb hangsúlyt fektetve a rendezvénybiztosítási szektorban nyújtott kiemelkedő tevékenységére.

Kulcsszavak: polgárőrség, közbiztonság, biztonság, fesztiválturizmus biztonság, rendezvény, helyi önkormányzatok, rendezvényszervezők, rendvédelmi szervek, rendezvénybiztosítás, gazdaságosság, felkészültség, együttműködés

Bevezetés

A hazai szakirodalom alaptételként rögzíti, hogy a rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredménye, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti tevékenységnek, amelyben az állam rendészeti szereplőinek a tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki.² Álláspontom szerint különösen igaz ez az alaptétel a rendezvények, fesztiválok és a zenés-táncos

¹ R. ezredes, bűnügyi rendőrfőkapitány-helyettes, Veszprém Vármegyei Rendőrfőkapitányság; doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola. ORCID azonosító: <https://orcid.org/0009-0004-8478-4603>

² CHRISTIÁN 2022: 109.

rendezvények, a falunapok, szüreti felvonulások (későbbiekben: fesztiválok) biztonságának szavatolására.

A 21. század társadalmait, államait érő új és sokasodó biztonsági kihívások, veszélyek miatt megjelent az állam korlátozott befolyásolóképességének dogmája is. Kockázati társadalomban élünk, amelyben az állam korlátozott befolyásolóképessége miatt felülvizsgálatra szorul az állami erőszak monopóliumának elve, és szükségessé válik az állami és nem állami szereplőkre vonatkozó szabályok újragondolása.

Amikor nem állami szereplőket is bevonnak a biztonság megteremtésébe, érdemi felhatalmazás birtokában, ezt nevezhetjük felelősségmegosztási stratégiának (responsibilisation strategy). Ekkor az állam kivonul egyes szegmensekben a biztonság garantálásából, és csak közvetett szerepet kap, például felügyelet, ellenőrzés formájában. Az állam, jogi normák útján befolyásolja a működés szabályait, a jogszabályok által szabályozott módon hatósági és ellenőrzési feladatokat lát el, illetve kizárólagos hatáskörrel végzi az elkövetett szabálysértések és bűncselekmények felderítését.³

Hazánkban az elmúlt harminc év kitermelt számos magán- és közösségi rendészeti szervezetet, olyanokat is, amelyeknek csak részfeladata a fesztiválok biztonságának megteremtése, de olyanokat is, amelyek kifejezetten erre specializálódtak.

A rendfenntartás pluralizmusa⁴ ezt a területet kifejezetten jellemezte, sőt, ha lehet mondani, ezen a területen tört meg a legkorábban az állami rendészeti monopólium, és a magánbiztonsági és polgári rendfenntartás került előtérbe és jutott jelentős szerephez.⁵

A fesztiválok biztosításában a rendészeti szervekre elsősorban hatósági, szakhatósági és főleg ellenőrzési és koordinációs szerep jut, míg egyes kiemelt fesztiválok esetében garantálják a megfelelő közbiztonságot, közlekedésbiztonságot és a szubjektív biztonságérzetet.

A rendészettudományon belül a veszélykezelés vizsgálatának, ezen belül is a rendezvénybiztosítás (fesztiválturizmus biztonságának) kiemelt kutatási iránya a prediktív rendészet, a civil szféra rendészeti bevonásának vizsgálata, illetve a közösségi rendészet, továbbá a magánrendészet és magánbiztonság témaköre, amelyben szintén széles körű feltáró és elemző kutatási munka kívánatos.

Christián László szerint a komplementer rendészeten belül el kell különíteni azon szervezeteket és személyeket, amelyek az állami működéshez szervesen kapcsolódnak, hiszen ők állami, de nem rendvédelmi szereplők, úgymint egyes rendészeti feladatokat ellátók és az önkormányzati rendészetek (ideértve a közterület-felügyeletet is).⁶

A komplementer rendészet másik oldala a civil biztonság, amelynek szereplői napjainkban egyre meghatározóbb résztvevői a rendészeti kooperációnak. A civil

³ CHRISTIÁN 2015: 59.

⁴ BUDAVÁRI 2019: 85–99.

⁵ KERESZSI-NAGY 2017: 275.

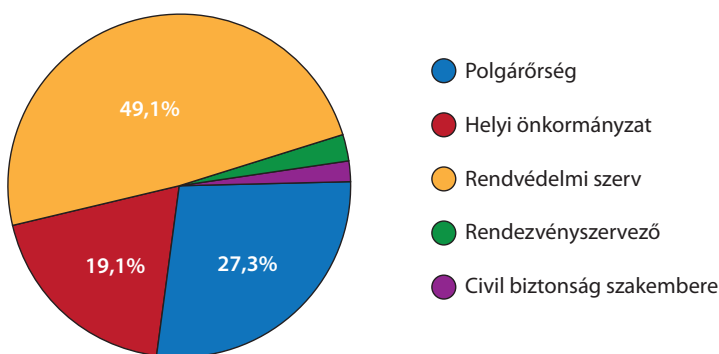
⁶ CHRISTIÁN 2022: 110.

biztonság egyik ága a magánbiztonsági piac, a másik pedig a társadalmi önkéntes szerveződések, egyesülések a rendészet terén, külön kiemelve a polgárőrséget.⁷

A következőkben a komplementer rendészet szervein belül a polgárőrséget és ezen belül is a polgárőrség rendezvénybiztosításban, azaz a fesztiválturizmus biztonságában betöltött szerepét kívánom vizsgálni, és a vizsgálatom eredményein keresztül röviden szemléltetni megállapításaimat. Kutatásom során egy kérdőívet vettem fel, amelyet 110-en töltöttek ki, polgárőrök, helyi önkormányzatok képviselői, rendvédelmi szervek tagjai, rendezvényszervezők és a civil biztonság szakemberei.

A kérdőíves felméréssel arra a feltevésemre akartam választ kapni, hogy napjainkban egy-egy rendezvény biztosítása nagyrészt elképzelhetetlen a helyi polgárőrségek közreműködése nélkül. A felvett kérdőív több feleletválasztós kérdésből áll, de néhány kérdésben lehetőséget adtam a válaszadóknak arra, hogy röviden leírják véleményüket.

110 válasz



1. ábra: A kérdőívet kitöltők köre

Forrás: a szerző szerkesztése

A polgárőrség

Megalakulása, működése, jelentősége

A társadalom, az önkéntesek részvétele a rendészeti munkában különböző módokon valósul meg az egyes országokban. Az alulról építkező angolszász rendészeti modell, amely tevékenységének középpontjába az állampolgárt és a helyi közösséget állítja, számos formáját alakította ki a civilek bevonásának: „neighborhood watch”, „community policing”, „auxiliary police” stb.

⁷ CHRISTIÁN 2022: 110.

„Fontos tényező az állampolgárok civil bűnmegelőzési mozgalmának erősítése, azon lehetőség kihasználása is, hogy a közösségeken belüli problémák és gondok csírájában történő felismerésére az önszerveződő közösségeknek vannak a legkedvezőbb feltételei. Hazánkban az egyetlen – az ország egészét átfogó – ilyen jellegű civil bűnmegelőzési szerveződés a polgárórség, amelynek súlya, szerepe és jelentősége tovább növekszik.”⁸

A közösségek bevonása a rendészeti munkába a rendészettel kapcsolatos jelenkori nemzetközi rendészeti diskurzus egyik fő fókuszja. A cél a közösségek prioritásainak beazonosítása és ezek becsatornázása a rendészeti munkába, az állampolgárok egyre aktívabb bevonásával.⁹

Az önkéntesek anyagi ellenszolgáltatás nélkül, szabadidejük terhére maguktól és nagy odaadással vesznek részt a biztonság megteremtésében, és működnek közre a rendészeti szervekkel egy vagy több közös cél elérése érdekében. A rendészet hatékonysága érdekében feltétlenül ki kell használni ezt a lehetőséget, és erősíteni kell az együttműködést a rendészet szervei és a közösségek között.¹⁰

Az önkéntesek közreműködése a biztonság megteremtésében hazánkban nagy történelmi múltra tekint vissza és erős hagyományai vannak.

A közrend és közbiztonság, a közlekedésbiztonság, de a rendezvények, fesztiválok biztonságának megteremtése sem működne a magyar polgárórség nélkül, és erre utalnak a polgárórséget érintő kutatási eredmények is. A polgárórség szerepe a biztonság fenntartása szempontjából több szegmensben is megkerülhetetlen, de a szervezet több súlyos problémával néz szembe, úgymint a finanszírozás, az előregedő tagság és előregedő elnökség. Sajnos nemegyszer voltam szem- és fültanúja a tagságon belül folyó vitáknak, amelyek főleg az éves közgyűléseken élesedtek ki, de olyan esettel is találkoztam, amikor egy adott településen (Dunaújváros) több polgárőr-egyesület is működött, és nagyon nehéz volt a tevékenységüket összehangolni a vélt vagy valós sérelmek, ellentétek miatt.

A polgárórség megújulása és a fiatalítás jegyében több új tagozatot¹¹ hozott létre, köztük a lovas és az ifjú polgárőr tagozatot, ezzel is vonzóvá téve a szervezetet a fiatalok és a természetet, sportokat kedvelők számára.¹²

⁸ BESENYEI 2017: 540.

⁹ COLIN 2017: 11–15.

¹⁰ ALBRECHT 2017: 3.

¹¹ Az OPSZ elnöksége 2012. április 20-án megtartott ülésén létrehozta szakmai tagozataként a lovas tagozatot (továbbiakban: a Tagozat). Hazánkban – 2018. januári adatok alapján – az Országos Polgárőr Szövetség Lovas Tagozatának 1017 lovasa 745 lóval ad megerősített szolgálatot, országszerte 197 településen. Létszámuk folyamatosan és dinamikusan növekszik. A lovas polgárőr szolgálat elsősorban a külterületek (például tanyás részek, üdülőterületek, hétvégi házak, gyümölcsösök, mezőgazdasági területek, állattartó telepek, erdők, természetes vizek, vízügyi létesítmények stb.) vagyonvédelme érdekében kifejtett bűnmegelőzési tevékenység speciális formájaként működik. Lásd: <https://opsz.hu/ifjusagi-polgaror-tagozat/>

¹² A polgárórségről szóló 2011. évi CLXV. törvény 2015. június 21-én hatályba lépő módosítása tette lehetővé, hogy a polgárórségen belül a 14 és 18 év közötti ifjú polgárőrök is szolgálatot lássanak el. Ezt követően evidens volt számunkra, hogy az OPSZ-en belül is szükség van egy erős alapokon nyugvó, jól szervezett, hatékonyan működő ifjúsági tagozatra. Lásd: <https://opsz.hu/ifjusagi-polgaror-tagozat/>

Hazánkban a rendszerváltást megelőző időszakban, majd közvetlenül azután végbement átalakulások erőteljesen befolyásolták a közbiztonság általános helyzetét, a társadalmi rétegek eltávolodását, az állampolgárok létbizonytalanságának növekedését és a bűnözés növekvő tendenciáját.

1989–1990 után a rendőrségre hirtelen jelentős teher hárult, a gazdasági és a társadalmi átalakulás következtében kinyíltak a határok, hatalmas lett a munkanélküliség, és minden egyéb tényező abba az irányba hatott, hogy jelentősen megnőtt az elkövetett bűncselekmények száma.

Az új elkövetési módszerek mellett új elkövetői csoportok, külföldiek is megjelentek, és a korábbiaktól eltérő bűncselekményi formák, szerveződések kezdtek kialakulni. A regisztrált bűncselekmények száma évről évre dinamikusan nőtt.¹³

A legnagyobb mértékben a vagyon elleni bűncselekmények, lopások, betörések, lopások, gépkocsilopások, rablások, kifosztások, közterületi bűncselekmények szaporodtak el, azok, amelyek legnagyobb mértékben negatívan befolyásolták az állampolgárok biztonságérzetét.

A rendőrség szinte tehetetlenül állt ezekkel szemben, azonban megindult a lakosági önszerveződés is: csoportokba verődve próbálták megvédeni az adott közösség tagjait és értékeit.¹⁴ A lokálisan, spontán módon szerveződő közösségek eleinte szervezetlenül, majd később összehangoltan próbálták megszervezni védelmi feladataikat őrzés és járőrözés formájában, amelynek következtében az adott területen jelentősen visszaesett a bűncselekmények száma. A rendőrség kételkedve fogadta a kezdeményezést, bizonytalan volt az együttműködés.

A jogszabályi környezet kedvező változása lehetővé tette, hogy a csoportok az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján egyesületbe tömörüljenek, s megkezdjék hivatalos működésüket; bejegyzésük az ország egész területén jellemzővé vált.¹⁵

A bűnmegelőzési céltevékenységgel bejegyzett egyesületek általános feladata kezdetben az önálló járőrszolgálat és a rendvédelmi szervek segítése volt annak érdekében is, hogy csökkentsék a bűncselekmények elkövetését. Az így megalakult polgárőrmozgalomnak az alapvető feladata a bűncselekmények megelőzése lett.¹⁶

Az 1990-es évek elején már több mint 200 szervezet működött az országban, azonban a rendőrség és a politika is sok esetben nemtetszését fejezte ki velük szemben. A rendőrség féltette a presztízsét, míg a politika bizonyos szemszögből egy erőkoncentrációt látott benne, amit veszélyesnek vagy a régi rendszer csökevényének tekintett. A polgárőr csoportok azonban a sok kihívás ellenére tették a dolgukat, és rengeteg önkéntes szolgálat mellett több sikeres elfogást tudhattak a magukénak, rendőrségi közreműködés, politikai és anyagi támogatás nélkül.

A majd 20 ezer tagot számláló csoportok képviselőinek és a rendőrség akkori vezetőinek tárgyalása mentén 1991. április 24-én megalakult az Önvédelmi Szer-

¹³ MÁTYÁS 2020: 103.

¹⁴ CHRISTIÁN 2022: 175.

¹⁵ CHRISTIÁN 2022: 175.

¹⁶ KARDOS 2015: 111.

vezetek Országos Szövetsége (ÖSZOSZ), amelynek nevét a közgyűlése még abban az évben Országos Polgárőr Szövetségre (OPSZ) változtatta, dr. Kopácsi Sándor ny. rendőr tábornok elnökletével.¹⁷

Akkor stratégiai célokként az alábbiakat jelölték meg:

- városok, falvak, települések (kistelepülések) biztonságának megteremtése, megerősítése;
- a lakókörnyezeteket veszélyeztető bűncselekmények megelőzése;
- a közlekedési balesetek megelőzése;
- gyermek- és ifjúságvédelem társadalmi feladatainak ellátása;
- a fenti feladatokat ellátó állami és önkormányzati szervezetek munkájának lakossági segítése.

A polgárőrség tehát alulról szerveződő mozgalomként jött létre, az akkori, kritikusnak mondható közbiztonsági helyzet következményeként. A civil szervezet gyorsan fejlődött, regisztrált tagsága mára 64 ezer fő, akik mintegy 2000 egyesületben tevékenykednek, ami Európában a legmagasabb.¹⁸

A polgárőr-egyesületek megyénként területi szövetségekbe tömörülnek. A szervezetrendszer alsó szintjén, egyesületi jogi formában helyi polgárőrszervezetek működnek, amelyek vármegyénként területi szervezetbe tagozódnak.

Az első, nehezen megtett lépések és kihívások ellenére a polgárőrség szerepe erősödni kezdett, egyre nőtt vele szemben a közbizalom, a rendőrség, a rendvédelmi és rendészeti szervek, az önkormányzatok pedig egyre inkább stratégiai partnerként kezelték, jelentőségét felismerték, támaszkodni kezdtek rá. A polgárőrség napjainkra a közbiztonság nélkülözhetetlen letéteményesévé nőtte ki magát. Jelentős átalakuláson és fejlődésen esett át a szervezet, feladatai bővültek, szerepe szerteágazóvá vált, létszáma, infrastruktúrája nagymértékben nőtt.

A polgárőrség fejlődését egyes nézetek szerint három, mások szerint négy szakaszban lehet jól bemutatni.¹⁹ Az alábbiakban a négyszakaszos felosztást szemléltetem.

Első szakasz

1991 és 1996 között a polgárőrszervezeteket alapvetően spontán fejlődés, laza országos szövetségi kapcsolat, területenként eltérő bűnmegelőzési szemlélet és gyakorlat, valamint rendkívül csekély anyagi támogatottság jellemezte. Nagy felelősséget vállaltak ekkor magukra a megyei és a fővárosi szövetségek, valamint az egyesületek vezetői, hogy megalapozzák szinte településenként a civil bűnmegelőzés társadalmi megbecsülését, elfogadottá tegyék a lakosság körében. Ennek az időszaknak fontos eredménye, hogy folyamatosan jöttek létre a polgárőr-egyesületek, a mozgalom terebélyesedett, és egyre inkább kereste helyét a bűnözés elleni társadalmi fellépés rendszerében. Az egyesületek

¹⁷ CHRISTIÁN 2017.

¹⁸ Az OPSZ nyilvántartása szerinti adatok, 2019. augusztus 30.

¹⁹ KARDOS 2015: 113–118.

az egyesülési jogról szóló törvény alapján működtek, így nem különböztek a társadalom különféle területein tevékenykedő egyesületektől, társadalmi szervezetektől.

Második szakasz

1997 és 2000 között a mozgalom jelentős változásokon ment keresztül. Az Országos Polgárőr Szövetség élén 1997. március 1-jével személyi változások történtek, ami szervezeti változásokat hozott magával, s a mozgalom szellemisége is megváltozott. Az OPSZ legfontosabb célkitűzéseként a bűncselekmények megelőzését jelölte meg azzal, hogy a fő figyelmet a lakosság vagyonvédelmére, a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatokra, a kábítószer-fogyasztás visszaszorítására és a közlekedés biztonsága érdekében végzendő tájékoztató és nevelő munkára kell fordítani.

A polgárőrszervezetek elhatárolták magukat az erőszak, az önbíráskodás, a másokat sértő provokatív magatartás, a felfegyverkezés és a félkatonai jellegű szervezeti és működési struktúrák, illetve a politikai megnyilvánulások minden formájától.

Az OPSZ, a megyei és fővárosi szövetségek, a polgárőr-egyesületek kiterjesztették együttműködésük rendszerét, így egyre több támogatásban részesültek.

Kinyilvánították, hogy a polgárőrség a rendőrség és az önkormányzatok stratégiai szövetségese lett. Az OPSZ 2000-ben kiemelkedően közhasznú szervezeti besorolást kapott. Ekkorra már törvény mondta ki, hogy a lakosság élet- és vagyonvédelmének biztosítása érdekében létesült társadalmi önvédelmi szervezetek tagjának a közbiztonság javítására irányuló, rendőrséggel kötött együttműködési megállapodás szerint végzett tevékenysége közfeladat, ennél fogva a polgárőr e feladata teljesítése közben fokozott büntetőjogi védelemben részesül.

Harmadik szakasz

A 2001 és 2010 közötti időszakot tekinthetjük a polgárőrség minőségi fejlesztési szakasza megkezdésének. Ennek legfontosabb elemei:

- a stratégiai partneri kapcsolatok további erősítése;
- az országos polgárőr-bűnmegelőzési programok (kábitószerügy, idegenforgalmi régiók programja, nagyvárosi bűnmegelőzési program, őszi iskolakezdés) beindítása és folyamatos szervezése, elméleti és módszertani fejlesztés;
- a polgárőri tevékenység jogi szabályozása, a szervezet beillesztése a társadalmi bűnmegelőzés rendszerébe;
- stabil, folyamatos finanszírozási háttér megteremtése.

Ezekben az években ezen a téren jelentős előrelépések történtek. Az OPSZ megjelent a központi költségvetés belügyminisztériumi fejezetében. Lehetőség nyílt arra, hogy a területi szövetségek működésükhöz és programjaik megvalósításához támogatást kapjanak, egyes bűnmegelőzési programok megvalósuljanak, a forráshiányos egyesületek fennmaradhassanak, központi rendezvényekre sor kerüljön.

Az Országgyűlés 2006. február 13-án elfogadta a polgárőrsegről szóló 2006. évi LIII. törvényt, amely megteremtette a polgárőri tevékenység egységes jogi szabályozását.

„Kialakult a szalonképesebb civil bűnmegelőzés, amelyet már az állam is elfogadott, és a rendőrség is kezdett felkarolni. Felismerték a civil szerveződésekben rejlő értékeket, és sikerült jó néhány, figyelmet érdemlő szakmai programmal is belépni a bűnmegelőzés területére. A rendőrség tulajdonképpen ebben a szakaszban nyújtotta ki a kezét egyértelműen a polgárőrség felé. Bár a korábbi időszakban is voltak már lépések, de azok még nem voltak eléggé hatékonyak és erősek.”²⁰

Negyedik szakasz

2011-től napjainkig. Mára a több mint 64 ezer polgárőr, 2000-nél több egyesületben és 20 (megyei és fővárosi) szövetségbe tömörülve végzi szabadidejében önkéntesen vállalt közösségi feladatait. A polgárőrség mára a közbiztonság egyik fő letéteményese, a rendőrség, a rendvédelmi és rendészeti szervek, továbbá a helyi önkormányzatok stratégiai partnere, szövetségese lett, jelentős és tevékeny részt vállalva a bűncselekmények megelőzéséből, az állampolgárok szubjektív biztonságérzetének javításából.²¹

A jelenleg is hatályos, a polgárőrsegről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény a közbiztonság fenntartása terén monopolizálta a polgárőrség helyzetét a civil szervezetek között.

Az említett, jelenleg is hatályos törvényi szabályozás szerint a polgárőrszervezet csak az alapító okiratban székhelyként feltüntetett területen láthatja el a tevékenységét, azaz tagjai csak az adott település bel- és külterületein végezhetnek feladatokat. A polgárőrség csak a rendőrséggel kötött együttműködési megállapodás alapján végezheti tevékenységét. Polgárőr a törvényi szabályozás szerint csak nagykorú, cselekvőképes, büntetlen előéletű személy lehet, szolgálatát az előírt formarúháztanban, a polgárőr-igazolvány kihelyezésével láthatja el.

A szervezeti és feladatköri bővüléssel összefüggésben a polgárőrség együttműködése egyre szélesebb kört ölel fel, ma már az OPSZ rendkívül széles együttműködési hálójával rendelkezik, a stratégiai partnerek mellett számos állami szervvel és civil szervezettel együttműködik.

„Az utóbbi tíz évben már stratégiai partnerséget kaptunk a kormánytól. Ennek hatásaként számos országos hatáskörű szerv is stratégiai partnereként kezelte a polgárőrséget. Ekkor indult meg érdemben a polgárőrség szakmai, szervezeti és technikai fejlődése, amellyel egy minden tekintetben felemelkedő pályára léptünk.”²²

²⁰ LIPPAI-KARDOS 2021: 30.

²¹ CHRISTIÁN 2018: 75.

²² LIPPAI-KARDOS 2021: 30.

Képzések

A polgárőrség szerepének és szervezetének erősödése azt is eredményezte, hogy mind nagyobb szakmai kihívásoknak kell megfelelni. Ezért napjainkra kiemelt jelentősége lett a polgárőri képzéseknek. Az OPSZ ezért bevezette az egységes képzési rendszert, amelynek megfelelően valamennyi polgárőrnek alapismereti vizsgát kell tennie. A polgárőrséghez jelentkező személyeknek szolgálatellátásuk megkezdése előtt a tananyag tartalmát el kell sajátítaniuk, és ebből vizsgát kell tenniük.

Az OPSZ képzési rendszere többszintű. Az alapszintű vizsga után vezetői képzések folynak, amelyeken a megyei vezetőknek, illetve az általuk delegált tagoknak kötelező részt venniük. A polgárőri képzések legmagasabb szintje a Polgárőr Akadémia, amelyet az OPSZ a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karával közösen szervez, a kar oktatóinak közreműködésével. A képzések az OPSZ éves oktatási terve alapján zajlanak, amelyet az országos rendőrfőkapitány hagy jóvá.

„A félprofi bűnmegelőző szervezetté vált polgárőrséget befogadták, amely nemcsak a társadalmi elfogadottságnak volt köszönhető, hanem annak az országosan szervezett képzésnek, oktatásnak is, amely magasabb szintre emelte a polgárőrök szakmai felkészültségét. Megvalósult az a célkitűzésünk, hogy felkészült, a szolgálatellátáshoz szükséges közbiztonsági, bűnmegelőzési alapismeretekkel rendelkező polgárőrök legyenek az egyesületek tagjai.”²³

A tagság

„Van egy működő közösség, amelyben a sport, a kultúra és a karitatív tevékenység is kiemelt fontosságú. Ez az egyik oldala, a másik pedig az, ahogyan más emberek biztonságát vállalták fel. Ha nézem az átlagembert, akkor ő az, aki a szabadidejét feláldozza és ajándékba adja másoknak. Ez sokkal nagyobb ajándék, mint ha bármilyen pénzt, technikai eszközt vagy informatikai eszközt ajándékozna embertársainak. A szabadidő nyilvánvalóan a regenerálódást, a pihenést és a családot, a kikapcsolódást szolgálja, ennek jelentős részét áldozza fel a polgárőr.”²⁴

Annak a személynek, aki polgárőr szeretne lenni, országosan egységes alapismereti képzésben (általános bűnmegelőzési és közbiztonsági ismeretek, jogi alapismeretek, polgárőr-alapismeretek) kell részt vennie, és ezután – ha sikeres vizsgát tett – az egyesület felveszi tagjai közé.

Polgárőri tevékenységet csak polgárőr-egyesület tagja végezhet, belépési nyilatkozatával kötelezettséget vállal az OPSZ szabályzatainak betartására. A belépés

²³ LIPPAI-KARDOS 2021: 31.

²⁴ LIPPAI-KARDOS 2021: 31.

és az alapismereti vizsga eredményes letétele után az OPSZ a polgárórt igazolvánnyal látja el, amelyet közterületi szolgálata során jól látható módon viselnie kell.

A polgárőr kötelessége aktívan részt venni egyesületének, illetőleg magának a polgárőrmozgalomnak a tevékenységében, céljai megvalósításában. Alapvető feladata tehát a bűncselekmények megelőzése, a bűnmegelőzés.

A polgárőr szempontjából a bűnmegelőzés elsősorban a bűnalkalmak megelőzését jelenti. Azon kell lenni, hogy senki ne kapjon alkalmat, lehetőséget bűncselekmények elkövetésére.

Az ennek érdekében alkalmazható számos módszer két főcsoportba sorolható: az egyikbe tartozik a lakosság információellátása, a tájékoztató, felvilágosító jellegű munka, míg a másikba sorolhatjuk a különböző polgárőrszolgálati formákat. Hosszú időn keresztül a polgárőrök nem rendelkeztek saját jogon fokozott büntetőjogi védelemmel: csak hivatalos személy támogatójaként részesülhettek az általánosnál magasabb szintű védelemben.

A Btk.-ban (2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről) meghatározottak szerint, aki a hivatalos személy elleni erőszak tényállását kimerítő cselekményt a hivatalos személy támogatására vagy védelmére kelt személy ellen követi el, a hivatalos személy elleni erőszak bűncselekmény büntetési tételei szerint büntetendő.²⁵

Ez tehát azt jelenti, hogy a polgárőr ugyanolyan büntetőjogi védelmet élvez, mint például a rendőr, de csak akkor, ha a rendőrrel közösen lát el szolgálatot, például közösen járőröznek, vagy ha a polgárőr a rendőr védelmére kel. Ilyen szabályozás mellett a probléma akkor jelentkezik, ha a polgárőr nem rendőrrel együtt, nem a rendőrt közvetlenül támogatva lép fel, hanem önállóan járőrözik – és ez a gyakoribb eset. Ebben az esetben tehát nem illeti meg fokozott büntetőjogi védelem.

A jelenleg hatályos Büntető Törvénykönyv közfeladatot ellátó személyként nevesíti a polgárórt a polgárórségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló törvényben meghatározott tevékenységének ellátása során.

A polgárőr jól látható jelzést viselve, polgárőr formaruházatban lát el szolgálatot, igazolványt mindig kötelező magánál tartania. A polgárőrök – saját biztonságuk és a hatékonyság fokozása érdekében – mindig legalább ketten látnak el szolgálatot, és összeköttetésben vannak a saját, illetve a rendőrség ügyeletével. A polgárőr gyakorlatilag azonos jogokkal rendelkezik, mint egy átlagos állampolgár, konkrétan a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt bárki elfoghatja, köteles azonban őt haladéktalanul a hatóságnak átadni. Amennyiben erre nincs módja, akkor a hatóság kitérkezéséig az elfogott személyt a helyszínen visszatarthatja.

A polgárórségről szóló törvény 2015. évi módosítása megalapozta, hogy a polgárőr-egyesület törvényben meghatározott kiegészítő feladatának ellátásában 14–18 év közötti büntetlen előéletű ifjú polgárőr, törvényes képviselője írásbeli engedélyével, közreműködhesen.

²⁵ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 229 §.

Mindenképpen szót kell ejteni a klasszikus polgárőri tevékenységről, a jellemző szolgálati formákról. A polgárőrszolgálat gyűjtőfogalom.

Tágabb értelemben magában foglalja a teljes bűnmegelőzési tevékenységet, azonban használhatjuk e megnevezést szűkebb értelemben is, és ekkor csak a különböző járőr-, őr- és figyelőszolgálatokat, valamint a bizonyos személyek biztonságának fokozására irányuló szolgálatot értjük rajta.

A figyelő-jelző szolgálat lehet álló vagy mozgó, tárgyát tekintve pedig lehet területátfogó, lehet pontfigyelés, objektumfigyelés vagy körkörös. A járőrözés végrehajtható gyalogosan vagy (gép)járművel, és akár rendőrökkel, közterület-felügyelőkkel vagy egyéb más hatóságokkal együtt is.

E tevékenységek lényege abban áll, hogy a polgárőr kint van a közterületen, és ugyanúgy viselkedik, mint az átlagállampolgár, csak éppen bizonyos dolgokra, bizonyos jelenségekre fokozottan figyel: figyelmét arra összpontosítja, hogy kiszűrje az elkövetésre alkalmas adó helyzeteket, illetve a gyanús körülményeket, személyeket.

A másik – sajátos – formája a polgárőr fellépésének az, amikor jelenlétével bizonyos feladatokat ellátó személyek biztonságának fokozását igyekszik elérni. Ilyen személy lehet például a pénzt kézbesítő postás, a díjbeszedő, a mezőőr, a természetvédelmi őr, vagy akár a rendőr is.²⁶

A polgárőrség szerepe a rendezvények biztosításában, a fesztiválturizmus biztonságában

A polgárőri szolgálat részletes szabályait a többször módosított, 2017-ben megalkotott Polgárőr Szolgálati Szabályzat tartalmazza, amelynek IV. fejezete rendelkezik a polgárőri szolgálat kiegészítő feladatellátásainak szabályairól. A polgárőr a különböző önkormányzati, egyházi, kulturális, sport- stb. rendezvények helyszínének biztosításában a rendőrség vagy a rendezvények szervezőinek kérésére vesz részt. A rendezvénybiztosítási feladatok végrehajtásának keretében személyek, illetve forgalom elől elzárt területet őrizhet, a forgalom irányításában, parkolás rendjének fenntartásában, a rendezvényre beléptetést végző személyek tevékenységének biztosításában közreműködhet, a rendőrség vagy a rendezésre jogosult személy intézkedése alapján, zárt területen vagy helyen tartott rendezvényre belépő személyeket a testi sérülés okozására alkalmas tárgyak bevitelének megakadályozása érdekében, azok bevitelének tilalmára figyelmeztetheti.²⁷

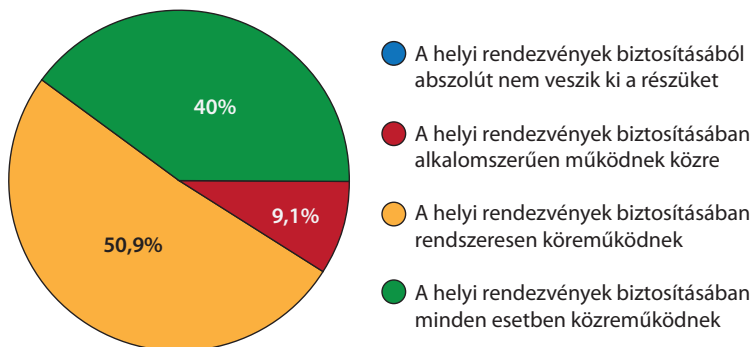
Amennyiben a polgárőr az általa biztosított rendezvényen annak céljával össze nem egyeztethető magatartást, tevékenységet észlel, akkor köteles a rendezvényt szervező személyt haladéktalanul értesíteni.

²⁶ Lásd: <https://opsz.hu/wp-content/uploads/belso-normak/OPSZ-szolgalati-szabalyzat.pdf>

²⁷ Lásd: <https://opsz.hu/wp-content/uploads/belso-normak/OPSZ-szolgalati-szabalyzat.pdf>

A vizsgálatom során felvett, kérdőíves felmérés²⁸ alapján (2. ábra) a helyi polgárórség az adott településen megrendezett rendezvények biztosításában rendszeresen közreműködik; a válaszadók 40%-a jelölte azt, hogy minden esetben közreműködik, míg a válaszadók 9,1%-a válaszolta azt hogy alkalmyszerűen vesznek részt a polgárórok a rendezvények biztosításában. Azt, hogy abszolút nem vesznek részt ilyen munkában, egyik válaszadó sem választotta.

110 válasz

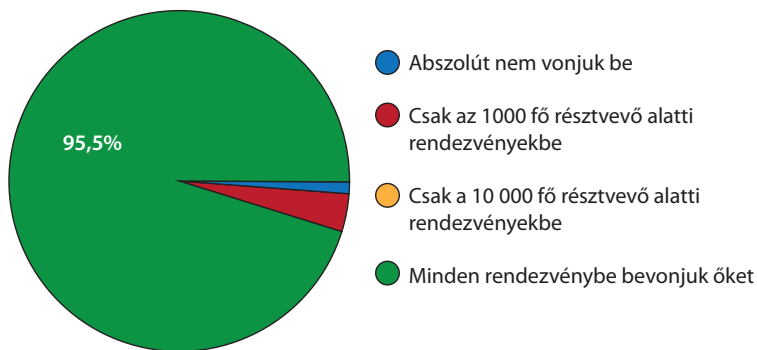


2. ábra: Mekkora részt vállalnak a helyi polgárórszervezetek a rendezvények biztosításában?

Forrás: a szerző szerkesztése

A felvett kérdőíves felmérés alapján (3. ábra) a válaszadók 95,5%-a azt a választ adta, hogy minden rendezvény biztosítási feladataiba bevonják a helyi polgáróroket.

110 válasz



3. ábra Milyen rendezvények biztosítási feladataiba vonják be a helyi polgáróroket?

Forrás: a szerző szerkesztése

²⁸ Kérdőíves kutatás a polgárórség rendezvénybiztosításban, azaz a fesztiválturizmus biztonságában betöltött szerepének vizsgálatához.

Az elkészített kérdőív feleletválasztós kérdéseit az alábbi kifejtős kérdéssel egészítettem ki.

Mit gondol a polgárőrség közreműködésének jelentőségéről a rendezvények (fesztiválok, falunapok, szüreti felvonulások stb.) lebonyolításának biztosításában?²⁹

A kérdésre 109 válaszadó felelt, és a teljesség igénye nélkül emeltem be ide néhányat.

„Nélkülözhetetlen.”

„Szükséges.”

„A helyi rendezvények lebonyolításában jelentős szerepet játszik a település ismerete és ezáltal a rendezvény biztosításának problémamentes lebonyolítása. A helyi lakosság személyi ismerete és ezáltal a biztonság megzavarását elkövető személyek figyelemkísérése, és esetleges problémák személyes ismeretség alapján történő megszüntetése.”

„Véleményem szerint kisebb falunapok biztosítását önállóan is hatékonyan el tudják látni. Természetesen visszatérő rendőri vagy önkormányzati rendészeti támogatás mellett. A felvonulások, nagyobb rendezvények biztosításában segítő, támogató szereplője lehet a rendészeti szervezetnek és a magánbiztonsági szereplőknek. A hely- és személyismerete egy polgárőrnek a helyi rendezvényeken a hatóság számára lehet segítség. Koncentráltabb lehet azon személyekre való fókuszálás, akik a rendezvény biztonságának megzavarására törekedhetnek.”

„Nélkülük a rendőrségnek olyan mértékű terheket kellene viselni, amely negatívan befolyásolná a reagálóképességét és az eredményes rendészeti és bünyügyi fellépést az illetékességi területen, főleg vidéken.”

„Fontos és elengedhetetlen. Az alkalmazás során feladataikat mindig a biztosított eseményhez igazodóan határozzuk meg. A múlt év 2 legnagyobb számú polgárőr alkalmazása rendezvénybiztosítási feladatnál: a Giro d'Italia kerékpáros körverseny sportrendezvény (98 fő polgárőr működött közre), illetőleg a Balaton Sound kulturális rendezvény (43 fő polgárőr működött közre). Előbbinél közlekedésrendészeti (zárási) jellegű feladatokat, míg utóbbinál gyalogos és gépkocsizó járőrszolgálattal bűnmegelőzési feladatokat hajtottak végre (üresen hagyott nyaralókba besurranás, rablás, kifosztás megelőzése, magatehetetlen személyek felderítése). Hatékony alkalmazásukkal gyakorlatilag a bevont polgárőrök számával megegyező számú rendőri állomány váltható akár ki.”

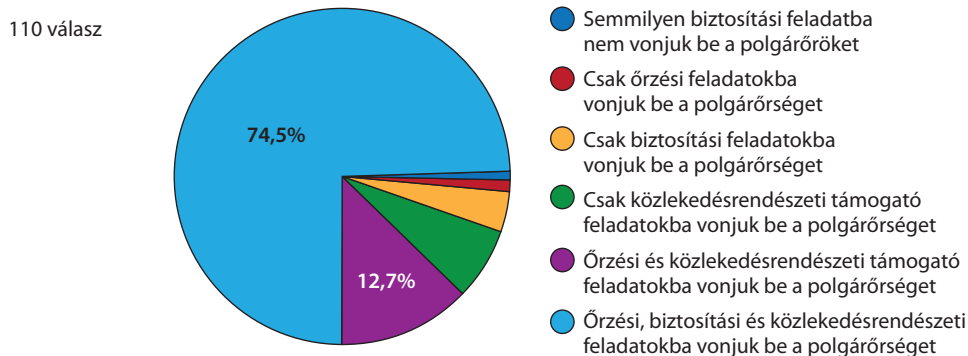
„A létszámuk nélkülözhetetlen a lebonyolítás folyamatában, valamint sok esetben a helyismeret és személyismeret is nagy segítséget jelenthet a kisebb »csetepaték« esetében, illetve szabs. vagy bcs. megvalósulása esetén a személyek felkutatásában is segítséget tudnak nyújtani. A konkrét forgalomirányításban is nélkülözhetetlenek, mivel sok esetben a rendőri létszámot egészítik ki. A jelenlegi helyzetben – túlórahiány –, amikor a Covid-járvány után ismét emelkedik a ren-

²⁹ Kérdőíves kutatás a polgárőrség rendezvénybiztosításban, azaz a fesztiválturizmus biztonságában betöltött szerepének vizsgálatához.

dezenyvek száma, és az önkormányzatok sok esetben nem tudják előre kellő időben jelezni a rendezvényeiket, abszolút módon támaszkodni kell a biztosítások alkalmával a polgárőrségekre.”

„A polgárőrség közreműködése jelentős mértékben segíti a rendezvények lebonyolítását. Közlekedésrendészeti feladataikat a legmegfelelőbb módon végzik az erre a célra kialakított helyszínen. A polgárőrség szerepe ezen rendezvények során a jó hely- és személyismeret kapcsán is jelentős. Ebből adódóan sok esetben esetleges közterületi bűncselekmény elkövetésének megelőzését vagy a rendőrséggel történő EDR-rádiós összeköttetésnek köszönhetően a rendőrség gyors támogatását is szolgálja. Közlekedésrendészeti szempontból teljes mértékben hozzájárulnak a rendezvények biztonságos lebonyolításához. Munkájukat a helyzetből adódóan igyekeznek a legmegfelelőbben végezni.”

A rendezvény mérete vagy a biztonsági tervre vonatkozó előírások határozzák meg, hogy a polgárőrszervezetek őrzési, biztosítási vagy közlekedést segítő (forgalomirányítás, parkoltatás) tevékenységet látnak-e el, ezzel kapcsolatban 110 válaszadó mondott véleményt. A válaszok 74,5%-a alapján a polgárőrök komplexen, azaz a biztosítás minden feladatából kivesszük a részüket.



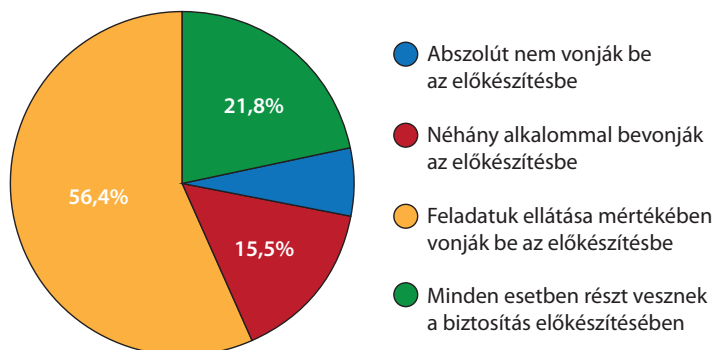
4. ábra: A rendezvény mérete, a szervező vagy a biztonsági tervre vonatkozó előírások határozzák meg, hogy a polgárőrszervezetek őrzési, biztosítási vagy közlekedést segítő (forgalomirányítás, parkoltatás) tevékenységet látnak-e el?

Forrás: a szerző szerkesztése

Álláspontom szerint egy szervezet egy adott feladatot annál pontosabban hajt végre, minél több információ van birtokában a megvalósítás és az előkészítés kapcsán. A kérdőívben vizsgáltam, hogy a biztosítás előkészítésében, azaz a tervezés fázisában mennyire vonják be a polgárőröket. 110 válaszadó 56,4%-a azt a választ adta, hogy a feladataik végrehajtásának függvényében vonják be őket, 21,8% válasza alapján minden esetben, 15,5% szerint pedig néhány alkalommal.

Annak értéke, hogy abszolút nem vonják be, 6,4%. A kapott adatok arra engednek következtetni, hogy a feladatra megfelelően előkészült és felkészült a biztosításban közreműködő polgárőrállomány.

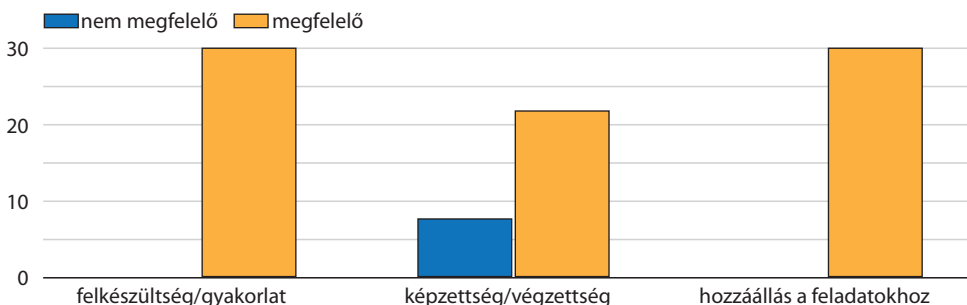
110 válasz



5. ábra: A rendezvények biztosításának előkészítésébe a polgárőrszervezet képviselőit bevonják-e, vagy csak a végrehajtásban kapnak feladatokat?

Forrás: a szerző szerkesztése

A biztosítási feladatban részt vevő polgárőrök felkészítése, felkészültsége (adott feladatra eligazítás, gyakorlat), képzettsége (iskolai végzettség, például vagyoni bizonyítvány) megfelelő-e, a feladatok végrehajtására a kapott válaszok alapján megfelelő.



6. ábra: A biztosítási feladatban részt vevő polgárőrök felkészítése, felkészültsége (adott feladatra eligazítás, gyakorlat), képzettsége (iskolai végzettség, például vagyoni bizonyítvány) megfelelő-e a feladatok végrehajtására?

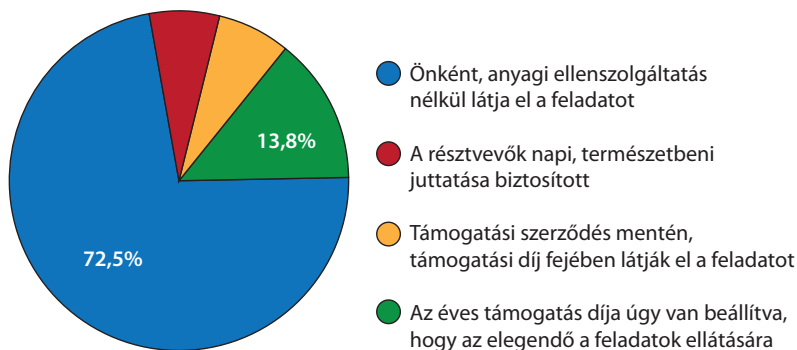
Forrás: a szerző szerkesztése

Kutatásom során kiemelten fontosnak tartottam annak vizsgálatát, hogy a polgárőrök a rendezvénybiztosítások során tudnak-e olyan anyagi profithoz jutni, amely

valamilyen módon segíti az alapfeladataik finanszírozását. Itt kiemelném, hogy nem az önkéntesség ellentételezésére gondolok, hanem az alapszervezet működésének finanszírozására. A válaszok alapján egyértelműen megállapítható, hogy önként, anyagi ellenszolgáltatás nélkül végzik ezt a tevékenységet is (72,5%), de nagymértékben be van építve a feladat ellátása abba a támogatási rendszerbe, amit az önkormányzatok (13,8%) juttatnak részükre éves szinten.

A válaszadók kisebb hányada nyilatkozott úgy, hogy a biztosítási tevékenységben részt vevő polgárőrök napi, természetben történő ellátását biztosítja a szervező. Ugyancsak kis százalék nyilatkozott úgy, hogy a polgárőr-egyesület külön támogatási szerződést köt a szervezővel, és e támogatási díj fejében látják el feladataikat.

109 válasz



7. ábra: A fesztiválok biztosítását a polgárőrszervezetek önként, anyagi ellenszolgáltatás nélkül vagy ellentételezés fejében hajtják végre?

Forrás: a szerző szerkesztése

A kifejtősként feltett kérdés³⁰ a finanszírozás körében is aktuális.

Mit gondol a polgárórség közreműködésének jelentőségéről a rendezvények (fesztiválok, falunapok, szüreti felvonulások stb.) lebonyolításának biztosításában?

„Jelentősebb, mert a magánbiztosítási cégek magas árai nagymértékben megnövelnék a rendezvények költségeit.”

„A forráshiányos önkormányzatoknak nagy segítség a saját rendezvényein a polgárőr segítsége, és így látszik, hogy a polgárőrök megdolgoznak a támogatásért.”

„Helyi rendezvények tekintetében – amennyiben szükséges létszám rendelkezésre áll – közreműködésük hasznos és hatékony, ugyanakkor zömében nem váltja ki mégsem a rendőri jelenlétet. Az önkormányzatok mint rendezvényszer-

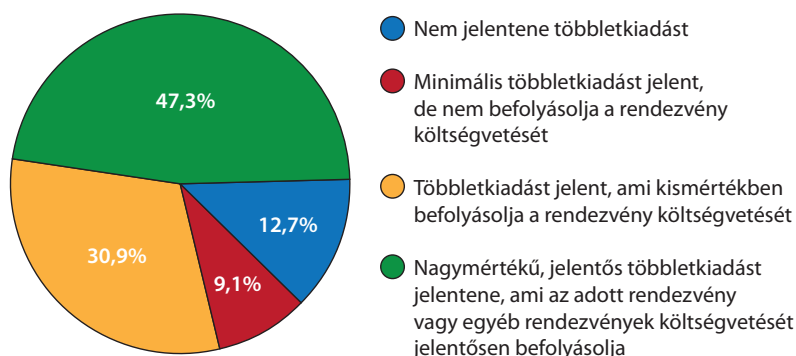
³⁰ Kérdőíves kutatás a polgárórség rendezvénybiztosításban, azaz a fesztiválturizmus biztonságában betöltött szerepének vizsgálatához.

vezők részéről járhat előnnyel közreműködésük, elsősorban anyagival, hiszen szervezőkként kötelezettségük a biztosításról gondoskodni.”

„A szervezők a polgárórség közreműködésével jelentős költséget takarítanak meg, a rendórség által történő biztosítás egy-egy rendezvényen lényegesen kisebb humán és egyéb erőforrást igényel.”

A fenti válaszok tükrében ide emelem be azt a kérdést, hogy ha a rendezvények biztosítási tevékenységét a civil biztonság szakembereivel kellene megoldani, akkor az jelentene-e, és ha igen, mekkora költségvetési többletkiadást a rendezvény költségvetésében. A kapott válaszok alapján egyértelműen kijelenthető, hogy ez jelentős többletkiadást jelentene a szervezők számára. Rendezvényszervezőkkel, polgármesterekkel folytatott beszélgetéseim alapján lenne olyan rendezvény, amit forráshiány miatt meg sem tudnának szervezni, ha nem tudnának a helyi polgárőrökre támaszkodni.

110 válasz



8. ábra: Amennyiben a rendezvények biztosítási tevékenységét a civil biztonság szakembereivel kellene megoldani, akkor az jelentene-e, és ha igen, mekkora költségvetési többletkiadást a rendezvény költségvetésében?

Forrás: a szerző szerkesztése

Összegzés

Napjainkban a rendfenntartás szükségyszerű pluralizálódását, a magánbiztonság és a polgári rendfenntartás előtérbe kerülését, az állami rendészeti egységuralmának megtörését figyelhetjük meg.

Hazánk 64 000 fős polgárórsége 2200 szervezetbe tömörülve, a rendórség stratégiai partnereként a helyi önkormányzatokkal együttműködve végzi bűnmegelőzési tevékenységét, amelynek egyik szembetűnő megvalósulása a hazai fesztiválturizmus

biztonságának, azaz a rendezvénybiztosítások rendészettudományi aspektusainak elemzésével jeleníthető meg.

A helyi polgárőröket a rendezvények, fesztiválok biztonságát garantáló biztosítási feladatokba szinte minden esetben alkalmazzák. A rendezvénybiztosítási feladatokat a polgárőrök megfelelő előkészítés mellett, önként, anyagi ellenszolgáltatás nélkül hajtják végre úgy, hogy az előkészítő feladatokba a polgárőrszervezetek képviselőjét a szervező nagymértékben bevonja, és általában a végrehajtás során őrzési, biztosítási és közlekedést segítő (forgalomirányítás, parkoltatás) tevékenységet látnak el.

Kutatásom adatai szerint a biztosítási feladatban részt vevő polgárőrök felkészítése, felkészültsége, képzettsége, ruházata, felszerelése megfelelő, azaz alkalmasak a feladatok végrehajtására. A polgárőrség által végzett rendezvénybiztosítási tevékenység során megvalósul az együttműködés a rendvédelmi szervekkel, a szervezővel és a civil biztonság szakembereivel.

„Rendezvényeinken nélkülözhetetlenek. Több településről is jönnek segíteni szükség esetén. A mieink is mennek máshova. Kellenek a »megszállottak« hozzá. Meg kell becsülnünk önkéntességüket. Nélkülük nem is tudnánk megtartani rendezvényeinket.”³¹

Felhasznált irodalom

- ALBRECHT, James F. szerk. (2017): *Police Reserves and Volunteers. Enhancing Organisational Effectiveness and Public Trust*. Boca Raton: CPC Press. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315367460>
- BESENYEI Lajos (2017): Exponenciálisan gyorsuló idő – exponenciálisan növekvő biztonsági kockázat. Világmodell-szemléletű kitekintés a 21. század biztonsági kihívásaira. In FINSZTER Géza – SABJANICS István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest: Dialóg Campus, 523–541.
- BUDAVÁRI Árpád (2019): Partnerség a rendészetben. *Belügyi Szemle*, 67(6), 85–99. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.6.6>
- CHRISTIÁN László (2015): A magánbiztonság aktuális nemzetközi trendjei, rövid hazai helyzetértékeléssel. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai” című tudományos konferenciáról*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 57–64.
- CHRISTIÁN László (2017): *Iránytű a polgárőrség és az önkormányzatok együttműködéséhez*. Budapest: OPSZ.
- CHRISTIÁN László (2018): A távolodó önkormányzati rendőrség. In FINSZTER Géza – KORINEK László – VÉGH Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Dános Valér tiszteletére*. Budapest: Belügyminisztérium, 21–27.
- CHRISTIÁN László (2022): *Komplementer rendészet*. Budapest: Ludovika.
- CHRISTIÁN László – BACSÁRDI József (2019): Az önkormányzati rendészet társadalmi megítélése a nyomtatott sajtóban. *Belügyi Szemle*, 67(5), 50–70. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.5.4>

³¹ Kérdőíves kutatás a polgárőrség rendezvénybiztosításban, azaz a fesztiválturizmus biztonságában betöltött szerepének vizsgálatához.

- KARDOS Pál (2015): A polgárőrség helye, szerepe a közbiztonság megőrzésében. In TIHANYI Miklós (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 111–113.
- KEREZSI Klára – NAGY Veronika (2017): A rendészettudomány kritikai megközelítése. In BODA József – FELKAI László – PÁTYI András (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest: Dialóg Campus, 379–390.
- LIPPAI Zsolt – KARDOS Pál (2021): Bűnmegelőzés és hazafiság. Interjú Túrós András ny. r. altábornaggyal, az Országos Polgárőr Szövetség elnökével. *Magyar Rendészet*, 21(4), 29–35. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.4.1>
- MÁTYÁS Szabolcs (2020): *A kábítószer-bűnözés elleni küzdelem mint stratégiai kihívás a magyar bűnüldözésben*. Budapest: NKE. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/16027>
- ROGERS, Colin (2017): *Plural Policing: Theory and Practice*. Bristol: Policy Press. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t893ph>

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról
1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről
2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól
2010. évi CXLVII. törvény egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról
2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőr tevékenység szabályairól
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról

Internetes források

<https://opsz.hu/ifjusagi-polgaror-tagozat/>

<https://opsz.hu/wp-content/uploads/belso-normak/OPSZ-szolgalati-szabalyzat.pdf>

ABSTRACT

The Role of the Local Civil Guard in Guaranteeing the Security of Events

Tamás SUSZTER

Nowadays, with the breaking of the paradigm of policing as a state monopoly, we can observe the necessary pluralization of law enforcement, the coming to the fore of private security and civil law enforcement, and the breaking of the monopoly of the state police.

Our country's 64,000-strong civil guard is organized into 2,200 organizations and, as a strategic partner of the police, carries out its crime prevention activities in cooperation with local governments.

In my study, I examined the historical development of the formation of the Civil Guard, its basic activities, and its role in securing events and festivals. In addition to processing the literature, using the results of my questionnaire research, I tried to point out the complex, complementary policing role of the local civil guard in guaranteeing public safety, placing more emphasis on its outstanding activity in the event insurance sector.

Keywords: *civil guard, public safety, security, festival tourism security, events, local governments, event organizers, law enforcement agencies, event insurance, economy, preparedness, cooperation*

Rendőri vezetők és mesterhallgatók viszonyulásai a rendőrségi reformhoz - két(féle) empiria közös metszete

BUDAVÁRI Árpád¹ - MOLNÁR Katalin²

A tanulmány célja a két szerzőnek a rendőrség foglalkozási kultúrájával és szervezeti átalakítására vonatkozó reformmal kapcsolatos kutatási eredményeinek összevetése. Az első az akkori országos rendőrfőkapitány által 2009-ben a rendészeti stratégiaalkotás részeként megrendelt kutatás a rendészeti foglalkozási kultúra átalakításának stratégiai koncepcióját megalapozó felmérés, valamint ezt követően a Rendőrtisztviselői Főiskola mesterszakos hallgatói körében végzett empirikus adatfelvétel eredményeit tartalmazza. A második „A reform és a közösség alapú működés kilátásai a magyar rendőrségen” című doktori kutatás részeként egy magyar vármegye rendőri vezetőinek körében a biztonság értelmezése, az együttműködési készség felmérése és a közbiztonsági problémák definiálása tárgyában készített 19 interjú eredményeinek vizsgálata.

A két szerző különböző célcsoportokon elvégzett, egymástól időben jelentősen elkülönülő kutatása különböző eredményekre vezetett. Az első végkövetkeztetéseként a rendészeti rendszer teljes reformját javasolja, míg a második alapvetően a rendészet működését érintő belső szakmai folyamatok evolúcióját tartja szükségesnek. A két különböző megközelítés azonban a rendőrség állapotát, a beavatkozási pontokat érintően számos hasonló megállapításra jut.

A két kutatás egy tanulmányban történő összevetése rámutat, hogy a rendészeti oktatásban és a rendészet gyakorló művelésében jártas szakemberek között a rendőrség működését érintően nincs jelentős ellentmondás. Álláspontjaikban az alapvető eltérés a változtatás módjában és mértékében mutatkozik meg, ez pedig - tekintve a közös célt - egyáltalán nem tűnik feloldhatatlan ellentétnek.

Kulcsszavak: rendészeti reform, rendészetelmélet, rendészeti foglalkozási kultúra, rendészeti oktatás

¹ PhD, bűnügyi rendőrfőkapitány-helyettes, Fejér Vármegyei Rendőrfőkapitányság

² PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, e-mail: molnar.katalin@uni-nke.hu

Bevezetés

Témánk szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy szerzőpárosunk ismeretségét a rendészeti vezetőképzésnek köszönheti. A Rendőrtiszti Főiskola 2010/2012-es évfolyamának mesterszakán találkoztunk, akkor még két tantárgy, az „Integrált társadalomtudományi ismeretek” és a „Kommunikáció, vezetői kompetenciák” kiscsoportos tréningfoglalkozásain. Egyikünk ott „fertőzte meg” másikunkat az elméleti igényű tudományos gondolkodás szépségeivel, másikunk pedig egyikünket a rendőrszakmai megközelítés gyakorlatias kézzelfoghatóságával. Az is különös, hogy egyikünk éppen azóta – huszonnyolc éve – dolgozik rendőrtisztként, mióta másikunk a felsőfokú képzésben rendőrtiszteket tanít. És mindketten éppen tizenhat év tapasztalatát tudhatjuk magunkénak a vezetés terén is: egyikünk különböző méretű városi kapitányságok élén gyakorolja azt, másikunk a rendészeti vezető mesterképzés műhelyeiben ennek tanulása körül segédkezik. Ez a fúzió évek múltán a Rendészettudományi Doktori Iskola jóvoltából doktori tanulmányokhoz vezetett. A finishhez közeledve, ahogy a doktorandusz egyre sűrűbben rótt a már a disszertációjába is beilleszthető sorokat, felmerült a közös publikáció igénye is. Szép szimbólum, hogy ennek az írásnak a végső formába öntése a doktorrá avatás napjára esett. Kölcsönös ünnepi ajándéknak is tekinthetjük tehát.

Helyzetünkben szükségszerűen adódnak szelíd-szolid nézetkülönbségek, de ezek olyan lényeges dolgokra világítanak rá, amelyekről úgy gondoljuk, talán másoknak is érdekesek lehetnek. Talán össze is egyeztethetők, de legalábbis egymás mellé tehetők. Mint témavezető és témavezetett jegyezzük ezt a tanulmányt, amelyben kétféle identitásunk izgalmas metszetében helyezük el a mindkettőnk régóta foglalkoztató témát. Egyikünk friss, Fejér megye teljes rendőri vezetői állománya körében végzett empirikus kutatása juttatta eszünkbe másikunk egy régebbi, kisebb hatókörű, de tanulságos és eddig nem publikált felmérésének emlékeit. A két nézőpontból megvilágítandó téma: a magyar rendőri vezetők és mesterhallgatók viszonyulásai a rendőrségi reformhoz.

A változás igénye és a változatlanság menedzselése a rendőrség rendszerváltás utáni történetében

Kutatásaink kontextusba helyezéséhez talán nem haszontalan felidézni rendszerváltás utáni rendőrségünk változáshoz fűződő viszonyát. Az államszocializmus negyven éve után megöröklött rendőrség megújításának gondolata a rendszerváltás előtti időkre nyúlik vissza. Az alapvető strukturális berendezkedés gyakorlatilag 1949 óta változatlan: a civil közigazgatástól elkülönülő, erősen hierarchikus és militarizált, centrális irányítású államrendőrség. A pártállamban a Belügyminisztérium részét képező rendőrség szakmai és politikai irányítása nem különült el. Működése nem a jog, hanem az állampárt uralma alatt állt, annak társadalmi ellenőrzése nem

létezett. Az állam a közbiztonsággal kapcsolatos feladatok ellátása során monopolhelyzetben volt, ez egyaránt biztosította polgárainak totális ellenőrzését és a bűnözés alacsony szinten tartását, amit az is elősegített, hogy a gazdaság is az államigazgatás irányítása alatt működött, nem létezett magántulajdon és piacgazdaság sem.

A rendszerváltást követően formálódó demokratikus jogállam már korántsem tudta a biztonságot a totális diktatúra időszakához hasonló mértékben szavatolni. A privatizációval óriási vagyonok kerültek magánkézbe, a szocializmus kiegyenlítő tervgazdálkodását felváltotta a piacgazdaság. A demokratikus fordulat érdekében egyszerre kellett végrehajtani az igazságszolgáltatási rendszer reformját, a rendőrség demokratizálását, és meg kellett küzdeni az ugrásszerűen megnövekedett bűnözéssel. Nyilvánvaló volt az is, hogy új rendőrség csak a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása mentén formálódhatott.

A rendőrség jövőjét érintően a vélemények két pólusra oszlottak. A gyökeres fordulat hívei elsősorban az elmélet szakemberei közül kerültek ki. Céljuk volt, hogy a katonai típusú szervezetet a civil közigazgatásba integrált, decentralizált önkormányzati rendőrség váltsa fel, amely komoly garanciákat ad az erőszak-monopóliummal való visszaélésekkel szemben. A rendőri vezetők és a rendőrség szakpolitikai irányítói viszont nem fordítottak hátat a múltnak, a régi struktúra fenntartása mellett érvelve kevesebb korlátot és nagyobb felhatalmazást szertettek volna beépíteni a működésbe. Végül ez utóbbi elgondolás győzedelmeskedett.³ Az alkotmányozás során a rendőrség egy tekintet alá került a honvédséggel,⁴ immár közvetlen pártirányítás nélkül, de maradt a centrális, militarizált államrendőrségi berendezkedés.

A rendszerváltás alkalmat teremtett arra, hogy rendőrségünk nyíltan szembenézhesen múltjával, megalkossa állapotának pontos diagnózisát, és esélyt kínáljon a rendőrség jogállami rendeltetésével kapcsolatos társadalmi-politikai konszenzusra. Ezek híján az elmúlt harminckét évben nem születhettek hosszú távú, a politikai kurzusok változásainak próbáját is kiálló koncepciók sem a rendőrség szervezeti felépítésére, sem pedig annak működésére vonatkozóan. És bár a megújulás folyamatosan témája volt a rendészettudomány kutatásainak, a későbbiekben már csupán egyetlen időszak kínált valós esélyt a reformszintű változásokra: a 2006–2010 közötti néhány év. A 2006. őszi budapesti demonstrációk rendőri kezelése nyomán végzett vizsgálatok rámutattak azokra a hiányosságokra, amelyek szoros összefüggésben vannak a változatlanul hagyott szervezettel. E hibák komoly mértékű, társadalmi szintű elégedetlenséget és bizalmi válságot eredményeztek a rendőrséggel szemben. A közbiztonság és a rendőrség rossz állapota a következő években a politikai retorika vezető témájává vált. Az elégedetlenség újjáélesztette a közbiztonság helyreállítását és a bűnözőkkel való leszámolást sür-

³ FINSZTER 2008.

⁴ 1949. évi XX. törvény VIII. fejezet.

gető vigilantista mozgalmakat. A helyzet változásért kiáltott. Ennek felismerése válthatta ki a rendőrség akkori vezetésében az igényt arra, hogy rendészeti stratégiába foglalja a megújulás szükségét.

Előkészületek egy rendőrségi reform stratégiai koncepciójához – avagy a szolgáltató rendőrség foglalkozási kultúrájának modellje

2009-ben az országos rendőrfőkapitány felkérésére 16 szerző készített tanulmányokat egy rendészeti stratégiához, amelyeknek az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szakmai tudományos folyóirata, a *Rendészeti Szemle* 2010. évi különszáma biztosított megjelenési felületet. A főkapitányi előszó így ajánlotta a tizenkét tanulmányt tartalmazó kötetet: „részben közelmúltunk és jelenünk igényes lenyomata, másrészt azonban távlatos gondolatok lelőhelye. Abban az értelemben feltétlenül, hogy a kötetbe foglalt egyes elemző munkák a rendészet több mint két évtizedes fejleményeire visszatekintve főként a jövőbe mutató stratégiai problémákra keresnek megoldást. [...]” Meglehetősen önkritikusan fogalmaz a főkapitány, amikor azt írja: „nem állíthatjuk, és nem is állítottuk soha, hogy a rendőrség működésében ne lennének strukturális problémák. [...] A koherens irányító eszmék és az okszerűen rendezett stratégiai célrendszer hiánya következtében a bűnözés egyes jelenségeinek felerősödése, azok nyugtalanító társadalmi hatásai következtében olykor kapkodó improvizációk uralták a rendészeti tevékenységet.”⁵ Mind ezekből levont következtetése – amely egyben a szóban forgó stratégiai koncepcióhoz készült tanulmányok megszületését és közreadását is indokolja – ugyanitt a következő: „Összességében úgy látjuk, hogy nem elsősorban a rendőrség korszerűsítés címen történő átszervezésére, hanem sokkal inkább a rendészeti rendszer egészének reformjára van szükség.”⁶ Ilyen kijelentést országos rendőrfőkapitány azóta sem tett.

Ebben a fent vázolt inspiráló környezetben és nívós szerzői társaságban nagyon megtisztelő volt kidolgozni és publikálni a rendőrségi foglalkozási kultúra átalakításának stratégiai koncepcióját.⁷ A megjelenés óta eltelt 14 évben sokan olvasták és olvassák, sőt, egyre többen hivatkozzák is ezt a szöveget, ami persze szerzőként jó érzés. Nem annyira örömteli viszont, hogy a benne megfogalmazott, a magyar rendőrség struktúráját és az ahhoz társuló foglalkozási kultúrát, valamint az ezekből szükségszerűen fakadó működési anomáliákat leíró gondolatok máig érvényesek. Vagyis úgy tűnik, az akkori döntéshozói stratégiaalkotási lendület a jelzett tanulmánykötet megjelentetésével meg is torpant. Erről a megrendelő főkapitány maga a kötet előszavában így vall: „Sajnálattal kellett tudomásul vennünk, hogy

⁵ BENCZE 2010: 3, 6, 7.

⁶ BENCZE 2010: 8.

⁷ KRÉMER et al. 2010.

az együttes értékalkotás közös célját: az átfogó nemzeti rendészeti stratégia elfogadtatását rajtunk kívül álló, ám szándékainkat meghatározó körülmények nem tették lehetővé. Mégis örömmel bocsátjuk útjára e kötetet, hiszen a közölt művek a bennük lévő értékek mellett a jövő szempontjából megkerülhetetlen kérdéseket is megfogalmaznak. Arra, hogy ki és mikor tudja majd kimondani a helyes választokat, a következő idő ad feleletet.”⁸

A fentieket itt most azért kellett felidézni, hogy kirajzolódjon az az értelmezési keret, amelyben értelmet nyer az az ominózus rendőrségi foglalkozásikultúra-modell, amelyet az említett tanulmány szerzői kidolgoztak, és amelyet az alábbiakban röviden ismertetünk.

Az egyetemi mesterszakon az „Integrált társadalomtudományi ismeretek” című kurzushoz teljesítendő kollokviumnak a kezdetektől mindmáig kötelező olvasmánya az említett négyszerős tanulmány.⁹ A tantárgy témája ugyanis pontosan lefedhető azokkal a dimenziókkal, amelyek metszetében a rendőrség egyfajta társadalmi szerepdefiníciója meghatározható. Természetesen egy olyan szerepé, amelynek alapértéke éppen az az integritás lenne, amelynek deficitjeit 2010-ben az országos rendőrfőkapitány is jelezte, amikor a kötet már idézett előszavában így fogalmazott: „Összességében azt lehet mondani, hogy az elmúlt évtizedek rendőrségre ható kedvezőtlen gazdasági, társadalmi és politikai fejleményei kapcsán számottevően károsodott a testület morális, társadalmi és szakmai integritása.”¹⁰

A fent említett dimenziókat egy úgynevezett „kék ábra” illusztrálja, amelynek nagyon részletes magyarázata megtalálható a négyszerős tanulmányban.¹¹ Itt most ebből elegendő annyit felidézni, hogy ez a modell azt a komplex összefüggésrendszert kívánja szemléltetni, amelyben a rendőrség társadalmi szerepe meghatározható. Az ábra négy dimenziója a rendőrségnek (és egyben a benne dolgozó szakembereknek)

- a civilekhez,
- a hatalomhoz,
- a rendhez és
- a szervezethez

való viszonyát tartja relevánsnak. (E dimenziók mentén egyébként más foglalkozások társadalmi szerepe is definiálható, természetesen egyes dimenziók nevét behelyettesítve az ahhoz a tevékenységhez adekvát szavakkal, például, ha az egészségügyre gondolunk, akkor a *rend* helyébe az *egészség-betegség* fogalom párt helyezhetnénk, és így tovább.) A szerzők szerint a 21. századi modern európai rendőrségi foglalkozási kultúra kívánatos modellje a demokratikus értékrenden alapuló szolgáltató modell. Azaz: egy humánus, a civilekre, azok közösségeire nyitott; velük fo-

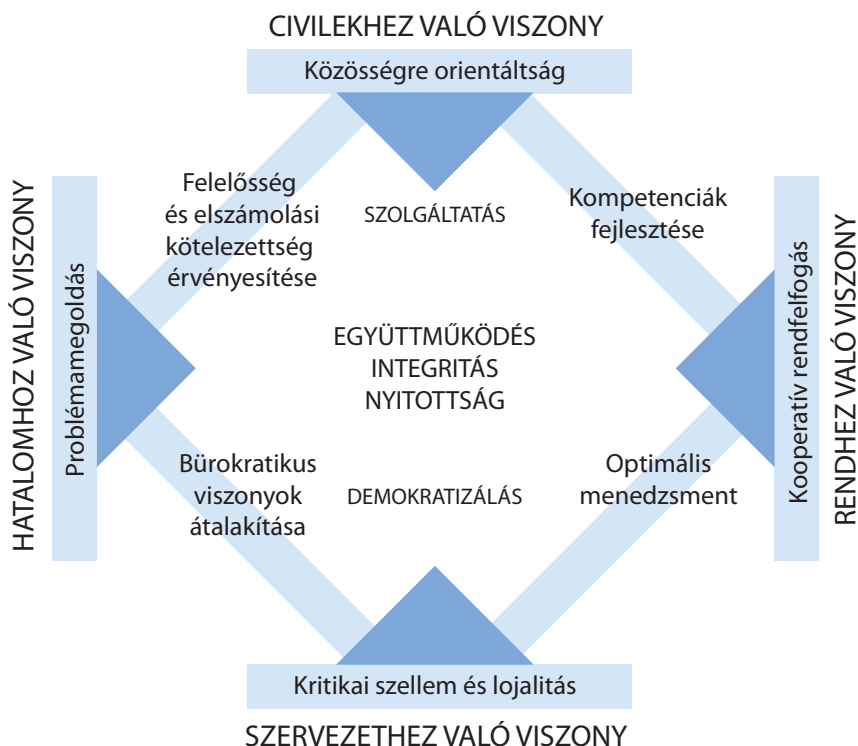
⁸ BENCZE 2010: 10.

⁹ KRÉMER et al. 2010.

¹⁰ BENCZE 2010: 6.

¹¹ KRÉMER et al. 2010.

lyamatos, adekvát párbeszédre hajlandó és képes; a problémáikra orientált és azok megoldásához professzionálisan hozzájáruló rendőrség, amelynek működését az 1. ábrán látható, a dimenziókat összekötő mezőben elhelyezett folyamatok, tevékenységek és fogalmak jellemzik.



1. ábra: Az ügynevezett „kék ábra”

Forrás: KRÉMER et al. 2010: 277.

Tapasztalataink szerint a „kék ábra” részletes magyarázatát tartalmazó – elég hosszú és egyáltalán nem könnyed stílusban íródott – tanulmány elolvasása önmagában nem elég a megértéshez. Mint minden modell, ez is absztrakt, ezért a képzés során a kezdetektől a mai napig sok időt szentelünk a benne szereplő fogalmak kifejtésére, elemzésére és különböző, csoportmunkában zajló strukturált gyakorlatok általi szemléltetésére. Tulajdonképpen egy hosszú munkadefiníció-alkotással jutunk el a teljes kritikai feldolgozásig, aminek konkrét bemutatását a következő alfejezet tartalmazza.

A magyar rendőrségi foglalkozási kultúra – a 2013–2014-es tanév mesterszakos hallgatói szerint

A Rendőrtisztviselői Főiskola mesterszakának első négy (2008 és 2011 közötti) évfolyamán co-tréneri együttműködésben az akkor még csupán 30 fő körüli évfolyamokkal csoportmunkában lehetett feldolgoztatni a hallgatóknak a rendészeti vezetők kompetenciáiról vallott nézeteit, véleményeit. Az akkor ott tanulóknak mintegy egyharmada dolgozott aktív vezetőként. Bár maga az órai munka érdekes és tanulságos volt, tudományos vizsgálatra alkalmatlannak bizonyult, hiszen a tréningek során maximum a résztvevők személyes kompetenciáinak megfigyelésére, azok tréneri értékelésére, visszajelzésekre, fejlesztési javaslatok megtételére volt kapacitásunk.

2012-ben azonban komoly változás következett. Az egyetemmé válás során egyrészt korábbi képzési portfóliónk is megváltozott – a két eredeti tantárgy, az „Integrált társadalomtudományi ismeretek” és a „Kommunikáció, vezetői kompetenciák” egy harmadikkal, a „Vezetői készségfejlesztés”-sel bővült –, de főleg a személyi feltételek módosultak. A korábbi páros egyik tagjának 2012-es távozásával – bár ez jelentős visszalépés volt – a co-trénerséget átmenetileg, két évfolyam erejéig felváltotta az egy oktatóval is ellátható frontális előadás. 2014-ben új kolléga kapcsolódott be a mesterképzésbe, ami megint lehetővé tette a tréningeket. Az ismételt csoportbontást az is indokolta, hogy az első négy év 27/28/31/21 fős évfolyamait jelentősen nagyobb létszámú tanulócsoporthoz követték.¹²

A két tanévben átmenetileg egyedül maradó oktatónak a kötelező olvasmányként használt, az előző alfejezetben ismertetett „kék ábra” magyarázatát más módszerrel kellett megoldania. Amennyi hátrányt jelentett ez a változás, annyi előnyt is hozott. A szükségből erényt kovácsolva az ábra megértéséhez két évfolyam hallgatói körében felmérést végzett. A megkérdezetteknek három kérdést kellett röviden kifejtve megválaszolniuk, amely az „Integrált társadalomtudományi ismeretek” című kurzus fő fókuszában álló problémafelismerési (1), problémaelemzési (2) és problémamegoldási (3) készségeiket kívánta feltérképezni. A kérdések az alábbiak voltak:

1. Az Ön tapasztalata szerint mi az, amit az Ön által képviselt rendészeti szervezet többnyire nem tud kezelni?
2. Ön szerint miért nem? Lehetséges lenne egyáltalán? Ha nem, miért nem?
3. Ha igen, Ön szerint hogyan?

Az 1–3. táblázatok a 2013-as mesterévfolyam 15 önként válaszoló hallgatójának a három kérdésre adott válaszait összegzik, a 4–6. táblázatok pedig a 2014-es évfolyam 10 hallgatójától származó véleményeket. Utóbbiakban már verbalizálva is megjelennek a kifejezetten vezetőkre vonatkozó reflexiók is. Ezeket a táblázatokban aláhúzással jelöltük.

¹² Az első tíz évfolyam létszámait lásd itt: MOLNÁR 2019b: 102.

1. táblázat: Mesterhallgatók véleményei a rendészeti szakemberek civilekhez való viszonyáról – 2013 tavasz

Problémák	Okok	Megoldások
<p>A civilek és a rendészet távolsága A civilektől való elszigetelődés Társadalmi kapcsolatok hiánya Főlölesleges titkolózás A rendészet nem a lakossági elvárásoknak felel meg A rendészeti modellek ellentmondásossága A rendőrséggel szemben megfogalmazott elvárások közötti feszültség</p>	<p>Nem fordítanak rá időt, mert nem fogják föl a jelentőségét Hiányzik a hatékony párbeszéd a rendészet és a civilek között Mert nem tekinti magát a közösség részének, hanem azon felül állónak A rendőrség a társadalom és a politika közötti ütközőpont A bűnözés csökkenése nem csak a rendőrség munkáján múlik</p>	<p>A szervezet társadalmi szerepének meghatározása Társadalmi párbeszéd Közösségi rendészet, polgárbarát rendőrség (pl. BM pilot projekt 2014) Civilek bevonása, társadalmi konszenzus Közösségi szemlélet Partnerség a civilekkel való kommunikációban Politikai, társadalmi, szakmai konszenzus</p>
A civilekhez való viszony		
Elszigeteltség	A rendészet nem a közösség részének, hanem azon felül állónak tekinti magát	Társadalmi párbeszéd és konszenzus Közösségre orientáltság

Forrás: a szerzők szerkesztése

2. táblázat: Mesterhallgatók véleményei a rendészeti szakemberek hatalomhoz (politikához) való viszonyáról – 2013 tavasz

Problémák	Okok	Megoldások
<p>Politikai befolyás Államrendőrség A szervezet nem tud megfelelni a kormányzati elvárásoknak Nem az emberek, hanem a hatalmon lévők szolgálata</p>	<p>A rendőrség a politika játékszere Politikai függőség Politikai konszenzus hiánya A rendőrséget a politikai hatalom megszerzéséhez használják eszközként A hatalom nem viseli el a kritikát, kiszolgálóit kiszolgáltatótá teszi, ezzel tartja markában őket Stratégiai tervezés hiánya Rendészeti stratégia hiánya A rendőrség a társadalom és a politika közötti ütközőpont</p>	<p>Politikai függés csökkentése Depolitizálás Politikai konszenzus A kormányzattól független irányítás alatt álló rendőrség a politikai kultúra jelentős változásával Rendészeti stratégia Politikai, társadalmi, szakmai konszenzus</p>
A hatalomhoz (politikához) való viszony		
Politikai függőség	Motiválatlanság Kiszámíthatatlanság	Politikai konszenzus Rendészeti stratégia

Forrás: a szerzők szerkesztése

3. táblázat: Mesterhallgatók véleményei a rendészeti szakemberek szervezetéhez való viszonyáról – 2013 tavasz

Problémák	Okok	Megoldások
Reaktív működés A szervezet képtelen a modern szervezetekkel szemben támasztott követelményeknek megfelelni Állandó változás, kiszámíthatatlanság A váratlanság kezelése, a kreativitás hiánya és kiirtása Kritikai attitűd hiánya, annak irtása Az önreflexió hiánya Korrupció és a szervezeten belüli bűnözés Bürokrácia Statisztikai szemlélet Centralizáció Parancsuralmi rendszer Humánpolitika hiánya Az állomány félelemben, kiszolgáltatottságban tartása Megalázás Motivátlanság	Az átlagtól eltérés már problémát okoz, s akként kezelik Problémamegoldás helyett feladat-végrehajtás Fiatal és tapasztalatlan az állomány A negatív motiválás divatja	Proaktivitás Szervezetfejlesztés Szervezeti belső reform s annak következtében javuló külső megítélés Professzionizmus Testületi szolidaritás Etikai Kódex Bürokrácia csökkentése Statisztika háttérbe helyezése Decentralizáció Problémamegoldás előtérbe helyezése Humán stratégia Valódi karrierrendszer Kiszámítható jövőkép, életpálya-modell Pozitív motiválás Politikai, társadalmi, szakmai konszenzus
A szervezethez való viszony		
Kiszolgáltatottság Parancsuralom Bürokrácia	Motivátlanság Kiszámíthatatlanság	Szakmai konszenzus Demokratizálás

Forrás: a szerzők szerkesztése

4. táblázat: Mesterhallgatók véleményei a rendészeti szervezetekről és (aláhúzással kiemelve) azok vezetőiről – 2014 tavasz

Problémák	Okok	Megoldások
<u>A vezetői kiválasztás hiánya</u> <u>Inkompetens vezetők</u>	<u>A vezetőknek nem érdekük a változás</u> <u>A vezetői véleményezés hiányzik</u> <u>Saját önző vezetői érdekek működnek a közösségi érdekek helyett</u>	<u>A vezetői kiválasztás</u> <u>A vezetők leváltása</u> <u>A vezetői kompetenciák fejlesztése</u>
A képzés hiányosságai	Gyakorlati oktatás hiánya Tisztázatlan, elavult szelekció	Szemléletváltás Szelekció (pl. EQ alapján) Kompetenciamérésen alapuló szelekció
A kommunikáció elégtelensége	A jelenlegi kommunikáció az erőszakmódot növeli	A kommunikáció javítása
Alulfinanszírozás Pazarló gazdálkodás	Változékony jogszabályi háttér, nem veszik figyelembe a szakmai igényeket, véleményeket	Pénz Munkafeltételek biztosítása
Rasszizmus, előítéletesség	A társadalom intoleranciája, amelyet a politika is gerjeszt	Érzékenyítés, képzések, tréningek

Forrás: a szerzők szerkesztése

5. táblázat: Mesterhallgatók véleményei a rendészeti szervezetekről és (aláhúzással kiemelve) azok vezetőiről – 2014 tavasz

Problémák	Okok	Megoldások
Pálya nehézsége, kiégés, motiválatlanság, megbecsültség hiánya	Idő- és igényhiány, önzés, figyelem- és eszközhány, <u>vezetők személyisége</u>	<u>Vezetőkiválasztás, vezetőképzés</u>
<u>Parancsuralmi rendszer, beosztás = uralkodás, fogvatartottakkal való bánás</u>	<u>Kommunikációs deficit a vezetőknel (felméréssel bizonyítottam)</u>	Kommunikációs oktatás, konfliktuskezelés
<u>Vezető-beosztott konfliktus, civilek panaszai</u>	<u>Merev vezetés, zárkózottság, a törvénykezés rendőrelles</u>	Tréning, tapasztalt kollégák megtartása, médiával adekvát kommunikáció
Jogrendszer paradoxona (kontinentális – angolszász), humánérő-garádzálkodás zajlik	Szemléletváltás (politikai, szakmai, civil), rendészettudomány szerepe, érdekek megváltoztatása (a szervezet rombolása szándékos?)	-
Bürokrácia, a munka 7 feladat-végrehajtás	Totális centralizáció, <u>vezetők kiszolgáltatottsága</u> , egzisztenciális félelem	<u>Vezetői kommunikáció</u>

Forrás: a szerzők szerkesztése

6. táblázat: Mesterhallgatók véleményei a rendészeti szervezetekről és (aláhúzással kiemelve) azok vezetőiről – 2014 tavasz

Problémák	Okok	Megoldások
Politikai befolyásoltság, <u>vezetők kontraszelekciója</u> , régi katonai kultúra továbbörökítése, embertelenség, törvénytelenések, bizalmatlanság, fűrés	-	Szelekció és annak szempontjai, képzés, vezetőképzés, politikától való függetlenedés
Fluktuáció, rehabilitáció hiánya, <u>büntetés-központúság</u> , <u>a kollégákkal, autokratikus vezetési stílus, bizalmatlanság</u>	Alulfinanszírozottság, vezetői ismeretek hiánya, szokásjog	Mélyreható problémaelemzés, <u>motiválási kultúra megváltoztatása</u> , HSZT módosítása
Beosztottak alacsony fizetése	Szűkös büdzsé és rossz szervezés, gazdálkodás	Bürokrácia csökkentése, anyagi és morális megbecsülés növelése

Forrás: a szerzők szerkesztése

A két évfolyam összesen 25 hallgatójának válaszait összefoglaló 1–6. számú táblázatok az említett „Integrált társadalomtudományi ismeretek” című kurzus frontális előadásaira készültek, és ppt-ben a mai napig fennmaradtak, bár ebben a formában jellemzően már nem használjuk őket. Tartalmi feldolgozásuk a következőképpen történt: a válaszokat anonimizáltuk, egy-egy fogalom köré csoportosítva tematizáltuk, a hosszabb kifejezéseket redukáltuk, majd a négydimenziós „kék ábra” szerinti rendszerbe foglaltuk. Mivel a vélemények a gyakorlati életben tapasztalt vezetőktől és beosztottaktól származtak, belőlük az akkor a rendészeti szervezetekre jellemző, az általuk definiált problémákra vonhattunk le – nyilván nem reprezentatív – következtetéseket. Vagyis egy munkadefiníció-alkotás folyamatában így született meg az ideális szervezeti összetevőket szemléltető, elméleti jellegű „kék ábra” egyfajta, a válaszadók által érzékelt valóságot tükröző változata, amelyet munkanyelven „zöld ábrának” neveztünk el (lásd a 2. ábrát). A két, az egyetemi mesterképzés „Integrált társadalomtudományi ismeretek” című kurzusán a mai napig is használt sematikus ábra segítségével jól összehasonlítható egy problémákkal terhelt (1. ábra) és egy ideális rendészeti foglalkozási kultúra (2. ábra).



2. ábra: Az úgynevezett „zöld ábra”

Forrás: a szerzők szerkesztése

A 2. ábra aktualizálása a mesterképzés kompetenciafejlesztő tréningjein részben a már említett munkadefiníció-alkotás módszerével, részben más strukturált tréninggyakorlatok során a mai napig is zajlik. Az egyik ilyen gyakorlat egy, a szervezetfejlesztésben a szervezeti problémák feltárására és ábrázolására gyakorolt alkalmazott, jól ismert, nagyon szemléletes rajzos csoportmunka. A résztvevőknek egy jármű alakjában kell ábrázolniuk az általuk képviselt és ismert rendészeti szervezetet. A rajzok gazdag képi világa egyértelmű szimbolikus üzeneteket hordoz a foglalkozási kultúráról, amelyek verbalizálása aztán könnyen megfeleltethető a „zöld ábra” tartalmának. A csoportos gyakorlat egyfelől ventilálási lehetőségnek is alkalmas, másfelől viszont egyértelműen segít megalapozni azt a kiindulópontot, amelyből levezethető a szervezeti kultúra átalakításának folyamata. Vagyis ezen keresztül visszaérkezhetünk az 1. ábra által felvázolt korszerű, szolgáltató típusú rendőrségi foglalkozási kultúrához.

Nos, az idő múlásával – ha nem is egységes rendészeti stratégiai koncepció mentén, de óriási mennyiségű rendészettudományi publikáció formájában – bizonyos részválaszok és javaslatok nem vártak magukra, ám a szervezeti szintű reform elmaradt.

A 2010 utáni időszak – változtatások reform nélkül

Az említett stratégiaalkotó törekvés óta eltelt több mint egy évtizedben azonban a korábban már említett javuló eredmények, a növekvő biztonságérzet és a bizalom a rendőrség reformszerű, strukturális átalakításának gondolatát visszaüzte a kutatóműhelyekbe. Több próbája is volt az utóbbi években a kimunkált foglalkozási-kultúra-váltás és a közösségi rendészeti szemlélet meghonosításának, ám az áttörő strukturális változás nem következett be.¹³

A napjaink közbeszédében elkoptatott és pejoratív csengésűvé vált, hosszú távú, koncepciózus tervező és végrehajtó munkához azonban valóban elengedhetetlen feltétel, a stratégiai nyugalom egyértelműen a 2010 utáni kormányzásban volt és van jelen. A törvényhozásban kivívott kétharmados többséget és a mögötte meghúzódó társadalmi legitimitást kihasználva a 2010 óta irányító kormányok a rendészetet érintően számos jelentős változtatást hajtottak végre. A közbiztonságot érintő jogszabályok (ilyen a büntető anyagi és eljárásjogi törvény, a szabálysértési törvény) módosításáról elmondható, hogy azok céljai követik a világszerte tapasztalható trendeket, a közhatalom felhatalmazásainak az alapvető jogok rovására történő szélesítését vagy az ellenség-büntetőjog térnyerését.

Ebben az időszakban a szervezeti változások sem kerültek el a rendészetet. Bár monolit rendőrségünk rendszerváltás előtt és hosszú ideig a rendszerváltás után is állandó szerkezete több rendőri szervre tagolódott, a 2010 után bekövetkező szervezeti változások nem a korábbi reformtörekvések vezérelvét jelentő decentralizáció, sokkal inkább a specializáció jegyében történtek. A terrorizmus és az illegális migráció által teremtett fokozott biztonsági igény előbb a Terrorelhárítási Központot (rövidítve: TEK), majd 2019-ben az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot (rövidítve: OIF) hívta életre, amelyek a továbbra is a BM irányítása alatt működő belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervvel (Nemzeti Védelmi Szolgálat – rövidítve: NVSZ) speciális hatáskörű rendőrségekként működnek.

Az általános hatáskörű rendőrségen minden addiginál vonalasabb, egységesebb működési struktúra épült ki. Az egyik leglátványosabb átalakulás a Nemzeti Nyomozó Irodát (rövidítve: NNI) érintette, amely során a bűnügyi csúcsszervet jelentő szervezet a rendészeti csúcsszervet jelentő Készenléti Rendőrségbe (rövidítve: KR) olvadt be. Szintén a KR szervezetében kapott helyet a korábbi Köztársasági Őrezred.

A belső struktúra centrális jellegének növelésével párhuzamosan a közbiztonság ügyének társadalmisítása irányába számos lépés történt. A Kormány jelentősen megemelte a polgárőrség támogatását, és az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló törvénnyel¹⁴ az önkormányzatok rendészeti szerepvállalásának erősítését segítette elő. Szintén az önkormányzatoknak biztosított pályázati lehetőséget a közbiztonság helyi infrastruktúrájának fejlesztésére.¹⁵

¹³ CHRISTIÁN 2019.

¹⁴ 2012. évi CXX. törvény.

¹⁵ 28/2014. (IV. 1.) BM rendelet.

A társadalom felé történő nyitásról szóló intézkedések körében szükséges megemlíteni az ORFK vezetője által 2014-ben meghirdetett intézkedési kultúraváltást, amelynek célja az új rendőrprofil kialakítása volt. Ennek lényegét foglalja össze az ORFK hivatalvezetője egy közérdekű adatigénylésre adott válaszában: „[a] Rendőrségnek az állampolgárokkal együttműködő, azokat támogató szerepfelfogásban kell eljárnia. Az egyes rendőri intézkedések során is ezt a szemléletet kell érvényre juttatni, és alapvető szintű elvárás a megfelelő kommunikáció, a segítőkész rendőri intézkedés, a kulturált hangneme, az etikus viselkedés, a megfelelő differenciálás és részrehajlás-mentesség.”¹⁶

Látható tehát, hogy miközben a globális biztonsági kockázatok a specializáció felé terelték a rendészeti struktúrát, a „hagyományos” közbiztonsági kockázatok kezeléséért felelős általános hatáskörű rendőrségen az intézkedések az egységesítés és a centralizáció növelése irányába mutatnak. A fenti, közel sem a teljesség igényével készült felsorolás alapján is kijelenthető, hogy a 2010 óta egymást követő kormányzati ciklusokban a centralizmust és a represszív rendőri fellépést fokozó, valamint a társadalmi beágyazódást és a kooperációt elősegítő intézkedések egyaránt megtalálhatók. E két, egymáshoz nehezen illeszthető társadalmi szerep ötvözését segíthetné egy, a kormány kriminálpolitikai koncepcióját tükröző átfogó közbiztonsági stratégia, amely egyben az abban meghatározott irányok és intézkedések számonkérését is biztosíthatná. Ilyen azonban nem született.

Okkal merülhet fel a kérdés, hogy a számokkal kifejezett bűnözés mélypontján, a társadalom bizalmával az állam intézményei közül egyik leginkább kitüntetett rendőrségen miért van szükség változtatásra. Az egyik ok épp a bűncselekmények számának csökkenése. A regisztrált bűncselekmények száma 2021-re a 2010-es harmadára csökkent, és bár az utóbbi években lassan felfelé kúszik, még mindig léptékekkel alatta marad az új évezred első évtizedében mértnek. A csökkenés okai rendkívül összetettek. El kell fogadjuk, hogy nincs egyetlen abszolútítható ok, de egészen biztosan hatnak rá a rendőri tevékenység és az állam egyéb, a bűnözés felletti kontrollt közvetlenül vagy áttételesen erősítő intézkedései is. Épp az alacsony bűnözés, a magas intézményi bizalom ad lehetőséget arra, hogy látványintézkedések helyett műhelytevékenység vegye kezdetét, ahol a közösség biztonságigénye, a tudományos kutatások eredményei és a szakma véleménye egyaránt helyet kaphatnak.

A helyzet nem csupán alkalmas a változásra, hanem szükségessé is teszi azt. A globalizációs folyamatok alapjaiban változtatják meg a biztonságra és a biztonságérzetre ható körülményeket is. A biztonsági kockázatok fókuszába került globális biztonsági kockázatok Európa több országában a rendőrség társadalmi szerepének átrendeződésével jártak együtt, ami kihat a rendőrség és a társadalom viszonyára is.

A bűnözés jövőbeni trendszerű alakulását jelentősen befolyásolják a demográfiai változások. Társadalmunkban a bűnelkövetők kormegoszlásában meghatározó hányadot kitevő fiatal korosztály létszáma csökken, az áldozattá válásnak fokozottan

¹⁶ Az Országos Rendőrfőkapitányság Hivatalának 29000/28550/5/2015 ált. számú irata.

kitett időseké folyamatosan nő. A technológia gyors ütemű változása új bűnözési formákat hoz létre, ezért a technikai fejlődést a rendőrség által használt eszközöknek is követniük kell. A várhatóan kicsúcsosodó gazdasági válságok idején felértékelődik a rendőrség hatásosságának és hatékonyságának a kérdése, valamint az önkéntes és piaci alapon szerveződő komplementer rendészeti erőforrások szerepe. A kulturális értékek átalakulnak, jelentős vagyonok váltak elérhetővé a világhálón, ami azzal járhat, hogy a közterület büntérképe átalakul.

Maguk a globalizációs folyamatok is hatnak a foglalkozási kultúrára, és kívánatosá teszik a változást. A globális biztonsági kockázatok kezelésére összpontosító rendőrség óhatatlanul kevesebb figyelmet fordít a helyi problémákra. A közösségekkel ápolt szoros viszony ellen hat a rendőr-polgár találkozások mértékét és minőségét is csökkentő elektronikus ügyintézés, de a helyben beágyazott rendőrség lakossághoz fűződő szoros kötelekeit az ESR-112 rendszer személytelen, távoli ügyintézése vagy a rendőrségi információgyűjtés adatalapúvá válása is fokozza. A rendőrség absztrakttá válása nem csupán a rendőrség-társadalom viszonyát erodálja. A szervezeten belüli szervezeti kultúrára is kihat, hogy a tevékenységirányítás 10 éve már nem a közlelről látható-hallható helyi viszonyokat, polgárt és rendőrt egyaránt jól ismerő ügyeleteseké, hanem a központból vezénylő tevékenységirányítási szakembereké. A személyes vezető-beosztott kapcsolattartás pedig a múlthoz képest jóval nagyobb arányban írásban, elektronikus csatornákon történik. E folyamatokhoz nem érdemes előjelet kapcsolni. Óhatatlanul szűrődnek be mindennapjainkba, és ha küzdeni szeretnénk ellenük, akkor a világot kellene kizárni a rendőrségből. Ehelyett alkalmazkodni kell hozzá, de ez az alkalmazkodási folyamat is számos változási igényt vet fel mind a rendőrség külső kapcsolatait, mind pedig belső szervezeti kultúráját érintően.

A változás igénye egy bő évtizeddel később – vezetői interjúk a doktori kutatásban

A már említett doktori kutatás – bár célja csak részben fedti az előzőét, időben pedig több mint egy évtizeddel később született – sok tekintetben reflektál a foglalkozási kultúra előzőekben leírt vágyott és megélt állapotára. Különösen tanulságos lehet annak az empirikus vizsgálatnak az eredménye, amely a Fejér Vármegyei Rendőr-főkapitányság 19, jelentős szolgálati tapasztalattal bíró vezetőjével készített félig strukturált interjúm keresztül vizsgálta, hogy a szervezeti egységek működését döntéseikkel alapjaiban befolyásoló vezetők hogyan azonosítják a helyben jelentkező problémákat, milyen lehetőségeik, mozgásterük és egyéni módszereik vannak arra, hogy ezeket megfelelően kezeljék, hogyan gondolkodnak a társadalom helyi közösségeivel és a rendészet rendőrségen kívüli szereplőivel való együttműködésről.¹⁷

¹⁷ BUDAVÁRI 2023.

E tanulmányban az interjúk elemzésének rövidített változata szerepel, elsősorban a foglalkozási kultúrához és a változtatáshoz társuló attitűdöket jól illusztráló szempontok megjelenítésével.

Az interjúk során minden megkérdezett ugyanazokat a kérdéseket kapta. Ezek közül az első a vezetők közbiztonság-értelmezésére irányult, akik alapvetően két-féle megközelítéssel válaszolták meg azt. Az egyik a fogalom tudományos/szakmai és hétköznapi értelmezésének különbsége, a másik pedig az objektív és a szubjektív közbiztonságé. Az objektív biztonság eszköztárát többségében a tudományos/szakmai értelmezéshez használták, míg a fogalom hétköznapi megélését a szubjektív biztonságérzet elemeivel azonosították. Jól jellemzi a véleményeket az alábbi interjúszemelvény:

„Erre vannak egyrészt tudományos megközelítések, nyilván én nem is ebből indulok ki. Számomra a közbiztonság az, aminek nagyon sok mérője van, de az, amikor az állampolgár jól érzi magát a lakóhelyén, a szűk környezetében biztonságban érzi magát, és nem azon kell gondolkodnia, hogy ha elmegy otthonról, akkor betörnek-e hozzá, vagy éri-e valamiféle sérelem, hanem egy normális, egy jónak számító közterületi, illetve a bűnügyi állapot uralkodik a járásban. A közbiztonságot egyrészt meg lehet objektív mutatókkal is közelíteni – elfogás, előállítás, vagy akár a bűncselekmények száma – ezek is nagyon fontosak. [...] Amit mondtam, hogy az állampolgárnak a viszonyulása, tehát hogy hogyan érzi magát, ez a legeslegfontosabb.”

Megoszlott a megkérdezett vezetők véleménye abban a kérdésben, hogy szerintük mi múlik ma egy vezető (jellemzően egy kapitányságvezető) személyén, azaz mennyire érzik jelentősnek saját szerepüket és mozgásterüket a közbiztonság védelmezésében. Egyrészt úgy vélik, hogy nincs mozgásterük, mert a jogszabályok és a központi utasítások meghatározzák feladataikat. Másrésztől azonban állítják: nagyon sok múlik a vezető munkáján és személyiségén, hiszen magatartása kihat a vezetettek hangulatára és teljesítményére is. Újabb választóvonal rajzolódott ki azok között, akik a kapitányságvezető befolyását a szervezetre értelmezik, és azok között, akik a külső orientációjú befolyást is fontosnak tartják. A kérdésfeltevés során szándékosan maradt nyitva a lehetőség, hogy az interjúalanyok maguk határozzák meg a vezetői befolyás irányultságát. E csoportosítások alapján jókora többségben vannak azok (11 fő), akik szerint a vezetőnek jelentős a befolyása, és mindössze négyük válaszából rajzolódott ki az a vélemény, hogy a rendőrkapitányság vezetőjének személyén nem sok dolog múlik, befolyása nem jelentős.

Habár többségben voltak azok, akik a vezetői szerepet a vezetettek szempontjából tartották elsősorban fontosnak, jelentős volt azok száma is (8 fő), akik mind a belső, mind a külső orientációjú vezetői szerepet fontosnak tartják.

„Szerintem jelenleg ilyen vidéki kapitányságokon az egyik legfontosabb az lenne, hogy a lakossággal szorosabb kapcsolatot építeni, mert az a tapasztalatom, hogy ha esetleg történik valami, információ nagyon-nagyon kis részben ér el a rendőrséghez. Ennek ugye több oka is lehet: érdektelenség, vagy az, hogy nem jó személynek adják tovább az információt. És sokszor az emberekben benne maradnak ezek a negatív dolgok, amik őket érik, és így nem foglalkozik vele a rendőrség.”

A „zöld ábrát” megalapozó hallgatói vélemények között a bürokrácia, a statisztikai szemlélet térnyerése, a reaktív, a külvilágtól, társadalomtól elszigetelődő vezetői szemlélet markáns véleményként fogalmazódott meg. Ennek tükrében igen tanulmányos, hogy az elvégzett interjúkból miként rajzolódnak ki a vezetők belső (csak a szervezetre koncentráló) és külső (a társadalom véleményére igényt tartó, a kooperációt kereső) vezetői attitűdök. Erre vonatkozóan meghatározó, hogy a vezetők honnan nyerik a közbiztonság állapotának megítéléséhez szükséges információkat. A vezetők túlnyomó többsége (14 fő) válaszában mind a belső, mind a külső információforrások fontosságára kitért. Kiemelt figyelmet kap a digitális világ térhódítása a rendőri munkában is: a közösségi oldalak szerepe felértékelődött. A helyben lakók véleménye, a statisztikai adatok, a média is fontos forrás.

„A közösségi média: minden egyes településnek van mindenféle fajta Facebook-csoportja vagy csatornája, amit én előszeretettel szoktam böngészni, és bízok benne, hogy naprakész vagyok az ottani népeknek a problémájával. Ezt én mindenféleképpen bele szoktam szőni a szolgálat-szervezésbe, hogyha ott olvasok, hallok, látok valamit, és azt gondolom, hogy erre reagálni kell, mint rendőrségnek, akkor mindenféleképpen szolgálat-szervezésben ezt figyelembe szoktam venni. Illetve nyilván az önkormányzatok meg a társszervek, civil szervezetek, leginkább polgárőrség, azzal napi szinten kapcsolatot tartunk, és az ő kívánságuknak, jelzésüknek, kérésüknek eleget téve próbálom a feladatot szervezni.”

„Nagyon komolyan gondolom, hogy azok a számszaki folyamatok, amik, ha jól találjuk ki őket, akkor azért modelleznek folyamatokat, így a közbiztonságot is képesek bizonyos értelemben megvilágítani. Ezek nélkülözhetetlenek.”

„Leginkább és elsősorban az emberek visszajelzéseiből. Tehát a statisztikát én egy szükséges rossznak tartom, támpontot ad, arra jó – persze az is kell –, azért nagyjából látunk, de nem szabad csak arra hagyatkozni.”

Az objektív és szubjektív biztonság mérése körüli dilemmák markáns helyet kaptak a válaszokban. Ez a téma azért fontos, mert nemcsak a rendőrség munkáját tekintve, hanem más területeken is gyakran úgy tűnik, hogy e két indikátor egyre élesebben áll egymással szemben. Egyrészt felértékelődött az állampolgárok véleményének a súlya. Sokan úgy vélik, hogy ennek kell lenni a teljesítmény fokmérőjének. De láthatjuk azt is, hogy ezek több esetben abszolút szubjektívák és relatívák, ezáltal nehezen mérhetőek. Másik oldalról láthatjuk azt is, hogy a kemény (hard) mutatók/

indikátorok nem a teljes valóságot írják le, ezért ezeket sem lehet kizárólagos módon használni. Az interjúalanyok között találunk olyanokat, akik csak az egyik, vagy csak a másik módszerben hisznek, de a többség inkább azon az állásponton van, hogy mindkettőt figyelembe kell venni. Jellemzően azok a vezetők (4 fő) támaszkodnak jelentős mértékben a számokban kifejezhető teljesítménymutatókra, akik a főkapitányságon dolgoznak, így kevesebb információ jut el hozzájuk a helybéli közösségektől, vagy azok, akik ugyan jelenleg rendőrkapitányságon dolgoznak, de rendőri múltjukban kevesebb lehetőség volt a polgárokkal való közvetlen érintkezésre.

„Reggel elolvasom a napi tájékoztatót. Nem csak a megyeit, az országosat is. Akkor vannak a kisebb-nagyobb fórumok. Minden polgármesterrel rendszeresen tartom a kapcsolatot hol telefonon, hol személyesen. Onnan is nagyon sok minden visszajön hozzám. Akkor szintén, amit már említettem, a fogadónapra, fogadóórára bejön valaki, tehát ezek mind-mind olyan visszajelzések, amikre oda kell figyelni. Nyilván ezek alapján tartom az eligazítást, ez az egyik dolog. A másik dolog meg, hát figyeljük naprakészen az adatoknak az alakulását. Itt most elsősorban a statisztikai adatokat értem, amikre oda kell figyelnünk.”

Ahogy a fentiekből láthatjuk, nagyon sok információforrást használnak a vezetők. Az egyik megkérdezett szerint „ha információ jön be, az mindenhol jó, itt nem is a csatorna, ami számít”. Ezeket az információkat azonban meg kell szűrni, hiszen sok fals és álhír is megjelenik, illetve a közösségi oldalakon a nem valós információkat közlő, de ezt hangosan tevő kommentelők is jelen vannak, véleményükkel sokak véleményére hatnak.

A centrális irányítású rendőrség működésében jelentős szerep jut a központi elrendelésű feladatoknak. Az e kérdésre adott válaszok elemzése arra irányult, hogy az egyes vezetői szinteken miként ítélik ezt meg, és mennyire akadályozzák ezek a feladatok a helyi biztonsági igények kielégítését.

A legfelső, stratégiai irányító szinten dolgozók véleményéből is egyértelműen tükröződik, hogy a mai magyar rendőrség munkáját alapvetően határozzák meg a centrumból érkező feladatszabások. Ezek hasznosságáról és szükségességéről megszlik a megyei vezetők véleménye is.

„Ha a központi feladatokon azt értem, hogy mondjuk az egész országot érintő eseményekkel kapcsolatosan történő feladat-meghatározások, akkor azt gondolom, hogy maga a koordináció egy normális és jó dolog. Ha azt értem, hogy azok az adatszolgáltatások meg azok a kvázi extra ellenőrzési tevékenységek, amik meg vannak határozva, azok rengeteg időt, energiát emésztnek fel – hogyha azt az ember tisztességesen meg akarja csinálni –, és nem biztos, hogy minden esetben szolgálja a közbiztonság olyan típusú érdekeit, hogy elvonó tényezőként jelentkezik.”

A helyi rendőri vezetők véleménye sem volt egységes. Válaszaikból az is tükröződik, hogy amíg a globális biztonsági kockázatok kezelésével kapcsolatban jelentkező, sokszor az adott rendőrkapitányság területétől távol végrehajtandó feladatokra szükséges rosszként tekintenek, addig a helyben végrehajtandó, központi elrendelésű akciók hasznosságát többen kétségbe vonják.

„Szerintem az egyik legnagyobb bajunk ez, a központosítás. A túlzott központosítás, amikor meghatározzák fentről, hogy milyen akciókat kell csinálni. Mondok egy példát. Tanyaprogram. Kiküldték a tanyaprogramot, hogy adaptáljam erre a helyzetet. Mire? [...] Tanyaprogram, akinek nincs tanyája – mert ugye Fejér megyében nincs tanya – adaptálja a helyi viszonyokra... Mire? Luxusházakra? Vagy mire? Tehát kiküldték az egész országnak. Vannak olyan területek nyilván, ahol a tanyaprogram hatásos lehet, én ugyan nem dolgoztam arrafelé, de láttam már ilyet az Alföldön. De itt nincs.”

„Sajnos egyre inkább, én úgy látom, egyre nagyobb mértékben határoznak meg nekünk központilag feladatokat, egyre inkább jellemző, hogy 4-5-féle, egyszerre futó, központilag elrendelt ún. akció fut, amit mindenképpen csinálni kell. Némelyik ilyen akció – szerintem – a realitásoktól teljesen elrugaszkodott, így úgy látom, hogy egyébként nagyon nehéz a helyi problémákra időt meg erőt szakítani.”

Akad azonban a központi feladat-meghatározás mellett szóló érvelés is, amely a feladatok elodázhatalanságát és a központi koordináció jótékony hatását emelte ki.

„Én azt hiszem, hogy ezek a központilag meghatározott akciók jók, azokkal én egyetértek. Azt mondom, hogy ezek nagyon jók, mert legalább az biztos, hogy meg van csinálva. Mert lehet, hogy itt a napi munkánk mellett azt mondanánk egy közlekedési akcióra, hogy hú, meg kéne csinálni, de majd jövő héten. Így meg kell csinálni ekkor és ekkor, tehát ez szerintem így teljesen rendben van.”

Az egyik vezető szerint jó szolgálatsszervezéssel a központi és helyi érdekek egyaránt érvényesíthetők.

„Nyilván sok időt vesz el a szolgálatteljesítési időből egy-egy konkrét akció vagy egy-egy fajta feladatnak a végrehajtása. De úgy gondolom, hogy lehet ezt úgy is csinálni, hogy a helyi érdekek se sérüljenek. Nyilván egy központi feladatot végre lehet hajtani úgy is, hogy az a helyi elvárásoknak is megfeleljen. Például, ha most azt mondják, hogy biztonsági öveket kell ellenőrizni, akkor én azt tudom a településnek olyan részén is végrehajtatni, ahonnan egyébként is érkezett jelzés, hogy keveset látják a rendőrt, jobban örülnének, ha többször lennének ott. Tehát nyilván össze tudom kötni a kettőt az esetek nagy részében. Tehát ilyen szem-

pontból nem jelent túl nagy elvonást. Amikor valami olyan feladatot kell végrehajtani, ami a területünkön kívül van, az nyilván elvonást jelent.”

Az együttműködés fontosságának megítélésére irányuló kérdésre adott válaszokból látható, hogy a megkérdezettek szerint a rendőrség legfőbb szövetségesei az önkormányzatok és a polgárőrök, akik elsősorban a kis településeken nagyon sok támogatást tudnak nyújtani. A rendőrség által vágyott, ideális állapotot az egyik kisváros rendőrkapitánya fogalmazta meg:

„Ha erre most egy kicsit nagyvonalúan akarok válaszolni, akkor talán a legfontosabb az lenne – és szerintem ilyen soha nem lesz –, hogy elérjünk: mindenki. Tehát igazából az lenne a jó, ha a legfontosabb partnerünk az összes itt élő ember lenne. Az összes itt élő. Nyilván ilyen nem lesz. Ezért mit tudunk tenni? Megpróbálunk bizonyos célcsoportokat megmozgatni. Megpróbálunk olyan csoportokat megmozgatni, akik hajlandók tenni a közbiztonságért. Akik velünk együtt gondolkodnak.”

Az elmondottak rendkívül szemléletesen tükrözik az e tanulmányban hivatkozott foglalkozásikultúra-váltást megalapozó „kék ábra” nyitottságszemléletét és Christián néhány évvel korábbi megállapításait is: „A helyi rendészeti együttműködés hatékonyságának fokozása lehetséges, amennyiben azt az érintettek partnerségen alapuló együttműködés keretében (komplementer rendészet) kívánják megvalósítani és minden fél aktivitást mutat ennek érdekében.”¹⁸

Arra, hogy miként is működik valójában az együttműködés, az egyik őrsparancsnok adott szemléletes választ:

„A legtöbb kmb-sünk polgárőr tag is az adott településen. A kmb-sek, gyakorlatilag majdnem mindegyik a saját településén lakik. Ez egy olyan előny, amit nyilván ki lehet és ki kell aknázni. És ha jó kapcsolatot tartunk a polgárőrökkel, akkor kvázi ők nem csak mint a polgárőrség szellemisége, vagy a kötelező polgárőri szolgálatok miatt jönnek el járőrözni egy-egy kmb-s kollegámmal, hanem azért, mert egyébként ha nem is barátok, de jó ismerősök egy településen. Tehát kvázi más hangulatban tudnak eltelni ezek a szolgálatok, és így nyilván könnyebb erre rávenni mind a két felet, hogy működjön együtt. És ugyanez nem csak a járőrözésnél, de nekünk van azért 1-2 rendezvényünk, falunapunk, ahol elengedhetetlen, hogy ha ők nincsenek ott, akkor mi nem tudunk ott lenni a létszámban, hogy az érdemben működjön.”

Az interjúk elemzésének fontos szempontja volt annak vizsgálata, hogy a rendőrség mennyire nyitott a civil közösségek és általában a külső forrásból származó infor-

¹⁸ CHRISTIÁN 2018.

mációk hasznosítására. Az interjúalanyok markáns többsége szerint (14 fő) semmi értelme már fogadóórákat tartani, az emberek mobiltelefonon vagy elektronikus úton sokkal hamarabb eléri a rendőrséget. Szinte mindenki beszélt a közösségi médiáról, azonban néhányan arra is felhívták a figyelmet, hogy az itt megjelenő „tényeket” nem szabad fenntartás nélkül kezelni, gyakran találkoznak fals információkkal is. Jelenleg nem alakult ki az interneten érkező információk szervezett figyelése a rendőrségen. A jövőben mindenképpen szükség van azonban az online felületek használatának és figyelésének fejlesztésére.

„Én azt gondolom, hogy erre nagyon-nagyon fogékonyak kell lennünk. Tehát akár lakossági fórumon, akár más fórumon felmerül valamilyen közbiztonsági probléma, nekünk arra azonnal reagálni kell. A mai világban azt gondolom, hogy mindenki megtalál minket. Tehát az elektronikus ügyintézésel, az e-mailes lehetőséggel, tehát bárkinek bármi problémája van, azt el tudja juttatni hozzánk. Tehát azért külön fórumot, azt gondolom, hogy nem, de Fehérváron ennek kultúrája van.”

Különösen a kistélepüléseken szolgáló vezetők válaszaiból szűrhető le az a tapasztalat, hogy ott, ahol a rendőrség közvetlen kapcsolatban áll az emberekkel, még ma is elsősorban a rendőrök és a polgárok közötti személyes találkozók szolgáltatják a leghasznosabb információkat.

Külön kérdést kaptak a megkérdezettek arról, hogy milyen módon érzékenyítik beosztott kollégáikat a lakosság által jelzett problémákra. Ezt alapvetően személyesen végzik. Eligazításokon, formális és informális beszélgetések során, „szituációs” játékok segítségével, amikor megkérlik a kollégáikat arra, hogy képzeljék el, hogy az adott bűncselekmény vagy szabálysértés velük, a családtagjaikkal vagy a saját értéktárgyaikkal történik.

„Ebben maga az intézkedési kultúraváltás is nagyon nagy segítség volt. Amikor ugye jó pár évvel ezelőtt elkezdődött, hogy a szankcionáló rendőr szerepét váltsa fel a segítő, támogató rendőr. Azt gondolom, hogy az érzékenyítés már akkor elindult, és azóta is tart és megtörtént, hogy érzékenyek legyünk az állampolgárok problémáira. Tehát ez azt jelenti, hogy ha hozzánk fordul valaki, segítséget kér, akkor mindenáron meg kell neki azt adni.”

Az interjúk befejezéseként a rendőrség kívánatos változására irányuló kérdésre adott válaszok is erőteljesen megosztották az interjúalanyokat. A változatlanság mellett érvelőtől az önkormányzati rendőrségi struktúrában gondolkodóig tartó skálán mozogva ki-ki személyes tapasztalatai, vérmérséklete, ambíciói és bátorsága függvényében foglalt állást. Csupán egyetlen olyan – pályája végéhez közeledő – interjúalany volt, aki egyáltalán nem változtatna már.

A válaszok kódolása során itt is fontos szempont volt a változtatások orientációja, erre a kérdésre – és ez önmagában is jelentős tanulság – senki nem adott olyan választ, amely a rendőrség és a társadalom kapcsolatának megváltoztatására irányuló javaslatokat tartalmazott. Öt olyan vezető volt, aki alapvető változtatásokat nem hajtana végre, ők – a már említett egyetlen kivételtől eltekintve – elsősorban az illetményel, a rendőrség rugalmas létszámgazdálkodásának hiányával vagy az óriási terhet jelentő adminisztrációs feladatokkal nem voltak megelégedve. Közös jellemzőjük az ötven év feletti életkor és a stratégiai szintű vezetői beosztás. Van köztük, aki azért nem változtatna szívesen, mert a rendszert alapvetően jónak tartja, akad, aki azért, mert pályája végén már a reformgondolatokat a fiatalabbaknak hagyná meg. És van, aki azért, mert jobbat nem tudna kitalálni, a jelenlegi struktúrában megtanult dolgozni, és nem tudja másképp elképzelni a munkáját.

„Arra jöttem rá, hogy van erre igény bennem, hogy valamit máshogy tenni, de mindig ott lyukadok ki, hogy ehhez én nem vagyok kellően kreatív [...]. Én azokat a sémákat szeretem alkalmazni a saját gondolataimban is, amik bevésődtek valamiért, amíg sokkal hatékonyabbat nem találok, addig én lehet, hogy nem is töröm magam, hogy keressek valami más, hatékonyabb megoldást. Lehet, hogy alulértékelem ezt a képességet, de én szeretem a sémákat, szeretem a bevált módszereket, és nem tudom, hogy tudom-e a jó választ, hogy mit kellene megváltoztatni.”

A vélemények ellenkező pólusán található azok, akik gyökeres változást szeretnének. Ők jellemzően a fiatalabb generáció tagjai, helyi szerveknél teljesítenek szolgálatot. Az egyik vezető szerint látszik, hogy a rendőrség változik, de mégis valahogy kicsit a kommunizmusban ragadt. E gondolatát az alábbiakkal indokolta:

„Az egyik a teljesítményértékelés, a másik a parancsos tervgazdálkodás, mert igazából az. Akkor nagyon ragaszkodunk ehhez a »parancsuralmi« rendszerhez – nyilván mindenhol kell hogy legyen főnök, meg nyilván meg kell adni a tiszteletet a főnöknek, meg a főnöknek is a beosztottaknak –, de menjünk vigyázz menetben, szerintem már nem ez a rendőrség része, a kmb-snek a lakossággal ott kéne lenni, a lakossági problémákat kellene kezelni, meg a helyi olyan személyeket, akik nem megfelelően viselkednek.”

Ketten nyilatkoztak úgy, hogy az önkormányzati rendőrség felé lehetne elmozdulni, egyikük csak bizonyos rendőrségi funkciókat terelne önkormányzati irányítás alá.

„[É]n elgondolkodnék ebben az önkormányzati dologban, igen, de csak a rendészeti területen.”

„Én nagyon kíváncsi lennék, hogy az önkormányzati rendőrség tudna-e, vagy hogyan tudna működni helyben. [...] A rendőrségnek szerintem ez az egyik legna-

gyobb problémája, hogy nincs idő és energia helyben a problémáknak a kezelésére vagy megelőzésére. Én így látom.”

A meglehetősen heterogén véleményekben a változtatást a szervezeten belüli átalakításokkal képzelik el a megkérdozettek. Senki nem tett javaslatot a szervezet külső orientációjú tevékenységének (a rendőrség és a helyi közösségek kapcsolata, partneri együttműködések rendszere, külső kommunikáció stb.) átalakítására.

A vezetők rendkívül nyomasztónak és a munkát hátráltató körülménynek értékelik a rájuk nehezedő adminisztrációs terhet.

„Az adminisztráció agyonnyom minket. Lehet, hogy – ugye arról volt szó, hogy azzal a cézzal lettek bevezetve különféle iktatási és egyéb dolgok, hogy az adminisztráció csökkenjen. Szerintem nőtt az adminisztrációja egy rendőrnek, egy nyomozó ma már majdhogynem egy titkárnő melót kell hogy ellásson, ide, oda, mindenhova kattintgatsz. De rendészeti területen is túl sok.”

Erős hangsúlyt kapott a demokratikus vezetés, az emberközpontúság és a kreativitás ösztönzése, mint a jövő rendőrségének kialakításában meghatározó elemek, amelyeknek a mindennapokban kell működniük, nemcsak a szavak szintjén, hanem a gyakorlatban is. Olyan lépésekre lenne szükség, amelyek az állomány megtartását és az állomány motivációjának a növelését szolgálnák (például béremelés vagy nagyobb jutalomkeret biztosítása a vármegyéknek). Fontosnak tartják az első tiszti kinevezések rugalmasabb intézésének lehetőségét. Ez sokat segítené azon a jelenlegi problémán, hogy sokszor azért mennek el más szervezethez munkatársak, mert ott sokkal könnyebben lehetnek tisztek. Sokan hangsúlyozták az adatszolgáltatások és az adminisztráció csökkentésének fontosságát, ugyanilyen fontos lenne egy megfelelő minőségbiztosítási rendszer kiépítése.

„Én azt mondom, hogy az embert valóban jó lenne középpontba helyezni. A dolgozót, a kollegát. Erről nemcsak beszélni kell, hanem ténylegesen oda kell figyelni az emberre, a kollegára, a beosztottra, ténylegesen. Aztán lehet, hogy egy kicsit nagyobb teret kellene hagyni a kreatitásnak. Lehet, hogy ehhez egy kicsit bátrabbnak kell lenni és rugalmasabbnak. De mindezt keretek között persze.”

Két(féle) empíria közös metszete – következtetések

A kétféle kutatási eredményt összevetve nem az a kérdés, hogy szükség lenne-e a változásra, hanem az, hogy meg lehet-e valósítani. Ha igen, hogyan? És ha nem, mi lehet a másik út?

Mindkettőnk meggyőződése, hogy szükség van változtatásokra. Legfeljebb egyikünk – nyilván a tanárnő – a bátrabb és nagyobb léptékű, azaz reformértékű

változtatás híve. A másikunk – nyilván a rendőrvezető – nem híve a múltnak hátat fordító, totális változásoknak. Úgy véli, hogy a megújulásra nem szabad egyetlen, változást kiváltó eseményként tekinteni, azt sokkal inkább folyamatként szükséges értékelni. Osztja Terpstra és Fyfe holland és skót reformot értékelő tanulmányban megfogalmazott, rendkívül tanulságos megállapítását:¹⁹

„A rendőrségi reform az intézményfejlesztés folyamata, amely nemcsak változás, hanem folyamatosság kérdése is. A teljes átalakulás álma, vagy inkább délibábjá helyett a társadalmi változásokra reagáló innováció és a fejlesztés lépésről lépésre építkező folyamata reálisabbnak tűnik. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a jövő rendőrségi reformjait kevésbé a szervezeti felépítésre és a strukturális kérdésekre, hanem jóval inkább az intézményekre és a rendőrség szakmai minőségének javítására kell összpontosítani.”

Az biztos, hogy ehhez is, ahhoz is szükség van a változéspártiak döntéshozatalhoz szükséges többségére. A rendőrségnek olyan helyzetbe kell kerülnie, ahol a szakmaiság garanciája a tudományos kutatásokkal és a gyakorlati tapasztalatokkal is alátámasztott rendészetpolitika. És ahol a változást a társadalom is igényli. Ennek fokozatos elérése kitartó és következetes aprómunkát – többek között a két fél közötti folyamatos együttműködést, egyeztetést, párbeszédet – igényel, amelyhez jó néhány korszerű és hatékony módszer már most is rendelkezésre áll és működik. Ezek közül itt a Police Cafét emeljük ki.²⁰ Térnyerésükhöz azonban még sokat kell tenniük az elkötelezett szakembereknek, legfőképpen a vezetőknek, hiszen a szervezeti változások előidézésének elengedhetetlen feltétele az ő tartós és szilárd elkötelezettségük.

A vezetőképzés feladata és felelőssége

Látszik az is, hogy bármilyen megközelítéssel gondolkodunk is a változásról, bármekkora léptékkal képzeljük is el azt, alapvető fontosságú a vezetők változáshoz fűződő kapcsolata. Sohasem szabad szem elől téveszteni azt az egyszerű, de megkerülhetetlen körülményt, hogy a változásról ugyan politikusok döntenek (amihez jobb esetben a tudomány művelőit is segítségül hívják), de minden esetben rendőrök hajtják végre azt. Ezt figyelembe véve megszívlelendők az 1990-es években a demokratizálódó országok átalakuló rendszetét kutató David H. Bayley intelmei:

„[a] rendőri működés bármely elemének megváltoztatása során az is kulcskérdés, hogy a rendőri vezetés miként készíti a szervezet tagjait a változtatásra. Minden felülről lefelé végrehajtott változtatás kulcsa, hogy a megújulást kezdeményezők

¹⁹ TERPSTRA–FYFE 2019.

²⁰ MOLNÁR 2019a, 2020; MOLNÁR (Café) 2021; MOLNÁR 2023a; 2023b.

miként tudják szándékukat megértetni a végrehajtók különböző szintjeivel, majd hogyan tudják megnyerni őket törekvéseiknek. E tekintetben a túlnyomóan a strukturális változtatásra összpontosító nyugat-európai átalakítások nem nevezhetők sikeresnek, hiszen minden vizsgált, reformmal érintett országban jelentős ellenállásba ütköztek az újító törekvések. Elengedhetetlenül fontos tehát a reformmal érintett rendőri szervezetek tagjainak támogatása is. Ehhez kulcsfontosságú, hogy a végrehajtókat be kell vonni a tervezésbe, elgondolásaikat meg kell jelentetni a reformprogramban. A reform végrehajtásának vezetői az átfogó változások minden szintjén meg kell hogy teremtsék azokat a feltételeket, amelyekkel lehetővé válik a reformcélok elérése. Mindezzel megkönnyíthetik a reform belső elfogadását. Gondoskodni kell arról is, hogy a változtatások eredményeiről rendszeres visszacsatolásokat kapjanak a rendőrök. Ezek kapcsán fontos megjegyezni, hogy a statisztikai adatokon alapuló visszacsatolások sokkal kevésbé meggyőzőek, mint az informális csatornákon érkező vélemények. Ennek szem előtt tartásával, a véleményvezérek meggyőzésével az érintettek nagy csoportjait lehet a változások mellé állítani.”²¹

A szervezeten belüli kommunikáció,²² vezetői kommunikáció²³ és az elsősorban azon keresztül megvalósítható motiválás – mert itt lényegében erről van szó – minőségén mindig van mit javítani. A fejlesztés elsődleges és legfontosabb terepe nyilvánvalóan a szakemberképzés, azon belül is a vezetőképzés. A 2008-ban az egykori Rendőrtisztviselői Főiskolán induló, majd 2012 óta már a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán folyó, idén 16 éves mesterképzés a hazai iskolarendszerű rendészeti vezetőképzés legmagasabb foka, és mi történetesen a kezdetektől oktatóként és ott végzett hallgatóként ezt ismerjük.

Egy, a képzés tízéves évfordulója apropóján született, 2019-ben megjelent tanulmány²⁴ a vezetői készségek fejlesztését célzó, három tantárgyból álló tréning-sorozat mentén taglalja az ott folyó munkát. A kritikai elemzésből előzményként megismerhetjük a szakalapítást, a kezdetekben részben a Társadalomtudományi Tanszék, részben, majd egészében a Pszichológiai Tanszék és Laboratórium, illetve annak jogutódjaként a Rendészeti Magatartástudományi Tanszék gondozásában lévő²⁵ kurzusok előkészítő munkálatait és tartalmukat.²⁶ A három tantárgy egy háromfókuszú megközelítésben helyezi el a rendészeti vezetőt.²⁷ Eszerint a vezető egyik fókuszja a környezetre (esetünkben a rendészeti szervezeten kívüli folyamatokra, tendenciákra, a társadalomra, más rendészeti szervezetekre és a szervezeten belüli viszonyokra, tulajdonképpen a szervezeti kultúrára és e kettő viszonyára) kell hogy irányuljon. Ebben mozog az „Integrált társadalomtudományi ismeretek” című

²¹ BAYLEY 2001: 20, 22.

²² MOLNÁR 2016.

²³ MOLNÁR 2007.

²⁴ MOLNÁR 2019b.

²⁵ FEKETE et al. 2022: 2034.

²⁶ KRÉMER–MOLNÁR: 2007, 2010, 2011.

²⁷ GOLEMAN 2014.

kurzus. A „Kommunikáció, vezetői kompetenciák” című kurzus során egy másik, befelé, önmagára irányuló fókuszban, önreflexiós „üzemmódban” igyekszünk tartani a hallgatót, azaz saját személyiségének jellemzőit, elsősorban kommunikációs kompetenciáit térképezzük föl, és ezek fejlesztését támogatjuk. A „Vezetői készségfejlesztés” című kurzuson pedig a harmadik fókuszra „edzünk”, vagyis a másokra irányuló figyelem, mások, elsősorban a munkatársak motiválása kerül „terítékre”, és az ehhez szükséges munícióval igyekszünk ellátni a kollégákat.

A vezetői működésben a három fókusz egymással folyamatosan váltakozva kerül előtérbe. A hatékony vezető rugalmasan és gyorsan képes a közöttük való váltásra, ami nyilvánvalóan csak akkor lehetséges, ha tisztában van ezek létével és jelentőségével, és birtokában van a fölöttük gyakorolt kontrollnak. Az ehhez vezető tanulási út hosszú, komplex és nehéz, de a mára a mesterszakon rendelkezésre álló 4x2 napos kiscsoportos tréningorozat megfelelő támogatást biztosít ehhez.

Összegzés

Egyetlen vármegye 19 rendőrvezetőjének véleményeiből az országos helyzetre vonatkozó közvetlen következtetést levonni persze merész lenne. Mint ahogy két – ráadásul 9 és 10 évvel ezelőtti – egymás utáni évfolyamba járó 25 egyetemi rendészeti mesterképzésben megkérdezett hallgatóéból is. De bizonyos megállapításokra a kapott válaszok összehasonlítása alkalmas lehet.

Mesterszakra többségében harmincas-negyvenes éveikben járó vezetők iratkoznak be. Ez a minta – egy-két kivételtől eltekintve, mert előfordult már a beiratkozáskor 54–56 éves hallgató – jellemzően nem tartalmazza a nyugdíj előtt állókat, de azokat a kiváló szakembereket sem, akik csak a jelenleg is érvényes és általuk a rutin szintjén ismert struktúrában tudják elképzelni a munkájukat. Erre szocializálták őket, soha nem próbáltak mást, ezért sokan közülük el sem tudnak képzelni másfajta működést. Egy rendészeti reform lényegét nem értik, a jellegzetességeit leíró terminológiát nem ismerik, vélhetőleg a rendészettudományi szakirodalmat nem olvassák, kutatásokat nem folytatnak.

De nyilvánvalóan nemcsak az életkoruk és a szocializációjuk a meghatározó, hanem a személyiségük is. A mesterhallgatók még ambíciózusak, többet akarnak annál, mint amit eddig elértek. Ebből következően a belőlük álló vizsgálati mintának szinte szükséges eleme a változásra való nyitottság. Ám az erre való motiváció megléte vagy hiánya komplex dolog. Az egyetemi szakra jövők tanulni vágyanak, ami számukra a változás lehetőségét kínálja. Többek között saját magukon is érzik a megkopott tudást, a rutin visszatartó erejét. Java részüknek erős önreflexiója van, ami a képzésben még tovább fokozódik. És fokozandó is, hiszen a változáshoz elsősorban az kell, hogy a változtatni akaró pontosan tudja, mihez képest kell változnia. És azt sem hagyhatjuk számításán kívül, hogy – többek között – éppen az olyan kurzusokon kapnak ehhez motivációt és speciális muníciót (eszközöket, módszereket, technikákat), amelyeket

a tanulmányban röviden bemutatunk. Ha a szakemberek közül egyre többen rendelkeznek a megfelelő tudással és eszközökkel, a változás is elérhetőbbé válik.

A jelenlegi rendészeti szervezetekben egymással párhuzamosan mindkét tábor létezik, és a köztük lévő különbséget a friss interjúalanyok és a képzésben egykor részt vevők véleményei kiválóan kihozták.

Amikor arról beszélünk, hogy a reformhoz szükséges a vezetők elköteleződése, abból az is következik, hogy az ő meggyőzésük rendkívül fontos. Ennek elsődleges terepe pedig nyilvánvalóan a vezetőképzés lehet.

A vezetők szemszögéből persze (nemcsak itthon, hanem szerte a világban) a változás sokszor inkább veszély, mint lehetőség. Idősebbek, emiatt már kevésbé rugalmasak, érthető okokból ragaszkodnak a megszokotthoz, az elért pozíciójukat és egzisztenciájukat szeretnék megtartani, nem akarják és nem is tudnák újraépíteni a nehezen megszerzett „renoméjukat”. Ez a szervezeten belül lévő szakember, de a tantermekben velük rendszeresen találkozó tanár számára jól látszik – empirikus kutatás, interjúk nélkül is. Más kérdés, hogy enélkül „csak” benyomások halmozán alapuló vélemény lenne mindkettőnké. Így azonban – bár csak egy vármegye rendőrfelügyelőségének és két évfolyamnyi mesterszakos egyetemi hallgató töredékének véleménye segítségével – valamelyest sikerült alátámasztanunk véleményünket.

Ahogy láttuk, a magyar rendőrség vezetői rétege finoman szólva sem csak reformpártiakból áll. Egyet kell értsünk Bayley-vel, aki szerint „a reformokat legtöbbször kizárólag céljaik kívánatossága, nem pedig megvalósíthatósága indokolja”.²⁸

A kívánatosság serkenti, a megvalósíthatóság fékezi-gátolja a reformokat. A tanárnak nyilvánvalóan a kívánatosság fokozása a dolga, azaz serkentéspártinak kell lennie. Hitünk szerint az elég jó vezetőnek is annak kell lennie, s ha egy rendészeti vezető rendészettudományi kutatásra adja a fejét, biztonnal afelé indul. Ám belátjuk, hogy őt a mindennapok realitása folytonosan a megvalósíthatóság akadályával szembesíti. E kettő között kellene a járható utat megtalálni.

Mi ezt keressük szüntelen, s elmondhatjuk, hogy egymáshoz már eljutottunk. Értjük, elfogadjuk a kettőnk között meglévő különbségeket, de nem annak növelésén és hangsúlyozásán, hanem közelítésükön és összehangolásukon dolgozunk. Szándékunk szerint ez a rövid gondolatébresztő írás ennek bizonyítéka és egyben a mi szelíd-szolid vitánk kvintesszenciája is. Most már talán érthető ez a kettős jelző, amivel ennek a nézőpont- és nézetkülönbségnek a mértékét illetük.

Nemcsak nekünk, de talán a téma iránt érdeklődők számára is jó hír, hogy e tárgykörben nem oly rég sikeres védésen esett át egy, a rendőrségi reformok elméleti alapjait áttekintő és gyakorlati esélyeit fontolgató, reprezentatív minta empirikus vizsgálatán alapuló disszertáció. Szorgos kezek írták, inspiráló témavezetés mellett. Már alig várjuk, hogy könyv formájában is a polcunkra kerüljön.

²⁸ BAYLEY 2001.

Felhasznált irodalom

- BAYLEY, David H. (2001): *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it*. Washington DC: U.S. dept. Office of Justice Programs, National Institute of Justice Retrieved from the Library of Congress.
- BENCZE József (2010): Előszó. Tanulmányok a rendészeti stratégiához. *Rendészeti Szemle*, (ksz.), 3–11.
- BUDAVÁRI Árpád (2023): *A reform és a közösségi alapú működés kilátásai a magyar rendészetben*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közszolgálati Egyetem RDI.
- CHRISTIÁN László (2018): A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 4(1), 33–61.
- CHRISTIÁN László (2019): Egy feledésbe merülő közösségi rendészeti modellkísérlet margójára. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 79–89.
- FEKETE Márta et al. (2022): A magatartástudomány helye és a kompetenciafejlesztés lehetőségei a rendészeti felsőoktatásban. *Belügyi Szemle*, 70(10), 2029–2046. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.10.6>
- FINSZTER Géza (2008): A rendészet átalakulásának húsz esztendeje (1988–2008). In SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve. A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988–2008)*. Budapest: Demokráciakutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.
- GOLEMAN, Daniel (2014): *Fókusz. Út a kiválóság felé*. Budapest: Libri.
- KRÉMER Ferenc et al. (2010): A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítása – stratégiai koncepció. *Rendészeti Szemle*, (ksz.), 269–306.
- KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Katalin (2007): Előszó az Integrált társadalomtudományi képzés c. tantárgyhoz. In MOLNÁR Katalin (szerk.): *Rendészeti kommunikáció vezetőknek. MA tananyag*. Budapest: Rendőrtisztviselői Főiskola, 6–7.
- KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Katalin (2010): A szociális kompetenciák szerepe a mester szintű rendészeti képzésben. *Rendvédelmi Füzetek*, (2), 21–32.
- KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Katalin (2011): A szociális kompetenciák szerepe a rendészeti szakmai gondolkodás formálásában. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, (12), 229–241.
- MOLNÁR Katalin (2016): A kommunikáció szerepe a rendészeti munkában. A kommunikációs készségek fejlesztési lehetőségei a rendészeti képzésben. *Határrendészeti Tanulmányok*, (1), 51–54.
- MOLNÁR Katalin (2019a): A Police Café hatása a rendőrség és a közösségek kapcsolatára. 2. rész. Interjúelemzés. *Magyar Rendészet*, 19(2–3), 163–205. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2019.2-3.9>
- MOLNÁR Katalin (2019b): Kompetenciafejlesztés mesterfokon – tízéves a rendészeti mesterképzés. In HEGEDŰS Judit (szerk.): *A magatartástudomány helye és szerepe a rendészeti képzésben*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 102–114.
- MOLNÁR Katalin (2020): A Police Café hatása a rendőrség és a közösségek kapcsolatára. In HEGEDŰS Judit (szerk.): *Magatartástudományi kutatások a rendészeti képzés megújítása érdekében*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 89–104.
- MOLNÁR Katalin (2021): *Police Café módszertani kézikönyv*. Pécs: [k. n.].
- MOLNÁR Katalin (2023a): PR és/vagy RP? Rendőr-kávéházak Baranyában. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, (25), 119–126.
- MOLNÁR Katalin (2023b): A baranyai járási Police Café sorozat kérdőíves hatásvizsgálata. *Rendőrségi Tanulmányok*, (4), 22–64. Online: <https://doi.org/10.53304/RT.2023.4.02>
- TERPSTRA, John – FYFE, Nicholas (2019): Great Expectations? Assessing the Creation of National Police Organisations in Scotland and the Netherlands. *International Journal of Police Science & Management*, 21(2), 101–107. Online: <https://doi.org/10.1177/1461355719842310>

Jogi források

2012. évi CXX. törvény
28/2014. (IV. 1.) BM rendelet

Internetes forrás

Az Országos Rendőrfőkapitányság Hivatalának 29000/28550/5/2015 ált. számú irata. Online:
<https://kimitud.atlatszo.hu/request/5034/response/8117/attach/1/28850%205.pdf>

ABSTRACT

Attitudes of Police Leaders and Master Students Towards Police Reform - A Common Intersection of Two (Types of) Empiricisms

Árpád BUDAVÁRI – Katalin MOLNÁR

The aim of this paper is to compare the research findings of the two authors on the reform of the police occupational culture and its organisational restructuring. The first is a survey commissioned by the then National Police Commissioner in 2009 as part of the Police Strategic Planning process to inform the strategic concept for the transformation of the occupational culture of policing, and the subsequent empirical data collection among Master's students at the Police College. The second study is part of the doctoral research "Prospects of reform and community-based operation in the Hungarian police" and examines the results of 19 interviews with police leaders of a Hungarian county on the interpretation of security, the assessment of cooperativeness and the definition of public security problems.

The two authors' research on different target groups, significantly separated in time, led to different results. The first concludes by proposing a complete reform of the law enforcement system, while the second calls for an evolution of the internal professional processes that affect the functioning of law enforcement. The two different approaches, however, reach a number of similar conclusions regarding the state of the police and the points of intervention.

The comparison of the two studies in one study shows that there is no significant disagreement between experts in the field of police education and practitioners in the field of policing as regards the functioning of the police. The fundamental difference in their positions is in the way and extent of change, which, given the common goal, does not seem to be an irresolvable conflict.

Keywords: law enforcement reform, law enforcement theory, law enforcement occupational culture, law enforcement education

A rendészettudomány huszonöt kötete

GAÁL Gyula¹

A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának 20. évfordulója alkalmából a szerző a társszerkesztő szemszögéből mutatja be a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények napjainkig megjelent 25 önálló kötetének néhány releváns gondolatát.

Kulcsszavak: tudomány, rendészet, rendészettudomány, biztonság

„Tanulmányozd először az elméletet,
aztán jöjjön a gyakorlat, mely belőle származik.”

Leonardo da Vinci

Bevezetés

Az ezredfordulón a tudomány pécsi fellegvárában határőr szakcsoport alakult Szent László király szellemisége jegyében azzal a céllal, hogy kezdetben a hadtudományon belül, később pedig önálló rendészettudományi társaság keretében, külön diszciplínaként foglalkozzon a rendészettel kapcsolatos specifikus ismeretekkel.²

A szakcsoport tevékenységében mérföldkő volt 2001-ben a Határőrség ünnepnapja (június 27. – Szent László napja) alkalmából hagyományteremtő szándékkal megrendezett határrendészeti szimpózium kedvező fogadtatása, amit azóta évente követnek széles körű érdeklődést kiváltó nemzetközi tudományos konferenciák, amelyek értékeit a *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* elnevezésű periodika aktuális kiadványai öröközik meg.³

A 2002-ben Hautzinger Zoltán kezdeményezésével létrehozott periodikát elsődlegesen azzal a céllal indították útjára, hogy egyrészt a Pécsen szervezett konferenciákhoz kapcsolódó előadások, hozzászólások tanulmányoszerű változatai egyrészt szerkesztett módon juthassanak el azokhoz is, akik nem tudtak részt venni a rendezvényeken. Másrészt megjelenési lehetőséget teremtsenek mindazoknak, akik a rendvédelmi szervek szakmai tevékenységéhez kapcsolódó tudományágazatok (hadtudomány, rendészettudomány, jogtudomány, illetve egyéb társadalom- vagy természettudományok) terén kívánják kifejtetni gondolataikat.⁴

¹ Dr. PhD, rendőrségi főtanácsos, alelnök, Rendőrség Tudományos Tanácsa, e-mail: rtt@orfk.police.hu

² A Magyar Hadtudományi Társaság Határrendész Szakosztály Pécsi Szakcsoportját 2000. május 17-én alapították a Pécsi Határőr Igazgatóságon, amelynek elnöke Tubák Zoltán határőr alezredes, titkára Gaál Gyula határőr őrnagy volt. A szakcsoport jelenlegi elnöke Zámbó Péter nyugállományú rendőr ezredes.

³ GAÁL 2014.

⁴ HAUTZINGER 2010.

A rendészettudomány elméleti alapjai

A Határőrség és rendészet címmel 2001-ben, Pécsen megrendezett nemzetközi határrendészeti szimpóziumon Virányi Gergely ismertette a téziseit a rendészettudomány létrehozásának szükségességéről. Az álláspontja alapján, ahogy a társadalomtudományoknak általában, a rendészettudománynak is két pillére van, a logika és a megfigyelés, valamint három lényegi összetevője, az elmélet, a kutatómódszertan és a statisztika. A rendészettudomány a társadalomtudományok között foglal helyet, és eme három lényegi összetevője különbözteti meg a tárgya körébe tartozó jelenségek, folyamatok, állapotok szakmai vagy éppen hétköznapi megközelítéstől.

A rendészettudományi elmélet középpontjában a rendészet logikus és tartósan megmutató szabályszerűségei állnak.

A rendészettudomány tárgyának értelmezése logikus (észszerű), illetve megfigyelése tudatos tevékenység kell hogy legyen. A logikus értelmezés és a tudatos megfigyelés által válik tudományossá a spontán megismerés. A rendészettudományi kutatás alapjait is a logikára és a tudatos megfigyelésre épülő megismerési mód képezi.

A rendészettudományi elmélet a rendészettudomány logikai vonatkozásaival foglalkozik, a rendészettudományi kutatómódszertan a megfigyeléssel, a rendészettudományi statisztika pedig eszköz, hogy összevethessük a logikusan várható azzal, amit ténylegesen megfigyeltünk.⁵

Finszter Géza szerint a rendészet a közigazgatásnak az a területe, amely a legitim fizikai erőszak-monopólium birtokában a jogellenes emberi magatartásoktól óvja a közrendet és a közbiztonságot. A rendészettudomány tartalmilag a rendészetre vonatkozó, kritikailag igazolt, tudományos módszerekkel megszerzett és a rendészettudomány által kialakított fogalmakkal leírt ismeretek rendszerezett összessége, amely lehetővé teszi a kutatási tárgy törvényszerűségeinek megismerését és a rendészet más társadalmi komplexumokkal való kapcsolatainak tanulmányozását.

Tudományrendszertanilag a rendészettudomány az állam- és jogtudományok sorában kapott helyet, és a Magyar Tudományos Akadémia által önálló diszciplínaként elismert társadalomtudomány.

A rendészettudomány önálló tárgya a rendészeti igazgatás, mint az egyéb társadalmi komplexumoktól elkülönülő rendészeti rendszer, és a más társadalomtudományok által kifejlesztett metodikáktól különböző, a kutatási tárgy tanulmányozására alkalmas módszertan.

A rendészettudomány feladata a rendészet működésének, szervezetének, személyi állományának és jogi szabályozásának elméleti igényű tanulmányozása annak érdekében, hogy hozzájáruljon a rendészeti tevékenységek kritikai elemzéséhez, a szervezet célszerű kialakításához, a rendészeti jog megalkotásához, a rendészeti

⁵ VIRÁNYI 2002.

szakmák magas szintű elsajátításához, valamint a rendészet hatékonyságához és törvényességéhez.⁶

Katona Géza a rendészettudomány terminológiai kérdéseit vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy a tudományos, illetve a szakmai területek művelői folyamatosan alakítják ki azokat a sajátos (szak)szavakat és (szak)kifejezéseket, vagyis terminusokat, amelyek tükrözik a területükön folyó tevékenység tárgyát, módszereit. Ezek a szakkifejezések rendszeres alkalmazás után az adott terület elfogadott terminológiájává válhatnak. A terminológiai pontosság jelentősége jelen korszakban a történelmi és a technikai fejlődés függvényében nagymértékben megnövekedett.

A terminus olyan alapelem, amely minőségileg és mennyiségileg meghatározza a rendészeti terminológia mint rendszer egészét, megalapozottságát, használhatóságát. A rendészeti szakszavak, szakkifejezések különböző forrásokon keresztül válnak megismerhetővé, így szakmai szinten a jogszabályok (törvények, alacsonyabb szintű jogforrások, szolgálati utasítások stb.) szövegéből, a rendészeti gyakorlatból, a tudományos forrásokból (szakkönyvekből, tanulmányokból, egyéb publikációkból), valamint a speciális rendészeti terminológiai gyűjteményekből, adatbázisokból.

A tudományos munkák szerzőivel kapcsolatban általánosan elismert követelmény a terminológiai pontosság, a szakkifejezések következetes alkalmazása. A technikai haladás, különösen a komputerezáció és a világháló létrejötte előmozdítja a terminológia fejlődését és fokozza a megalapozott terminológia iránti igényeket.⁷

Pragmatikus rendészettudomány

A hazai rendészettudomány művelőinek egybehangzó véleménye szerint, a rendészet egyik legnagyobb adóssága, hogy nagyon kevés tudományos igényű kutatás, szakmai műhely foglalkozik ezzel az érzékeny és számos tekintetben vitatott területtel. Éppen Pintér Sándor belügyminiszter emelte fel a szavát 2012-ben, teljes joggal, a rendészettudományi – elsősorban a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán dolgozó – oktatók és kutatók visszafogott aktivitása és a rendészeti tárgyú publikációk alacsony száma kapcsán, azonnali lépéseket sürgetve. Megvan tehát az igény a rendészettudomány művelése iránt, feltéve, hogy a jövő rendészetének kialakításánál a kutatókat és a tudományos műhelyeket is érdemben bevonják, kutatási eredményeiket pedig figyelembe veszik, mutatott rá Christián László.⁸

A magyar rendészet történetében 1806 óta ismerjük a rendészet, 1833 óta a rendőr, 1838 óta a rendőrség és 1989 óta a rendvédelem szavakat, foglalta össze kutatásai eredményeit Sallai János, a „Rendészet, rendőr, rendfenntartás, rendőrség, rendvédelem” című tanulmányában.⁹

⁶ FINSZTER 2013.

⁷ KATONA 2012.

⁸ CHRISTIÁN 2013.

⁹ SALLAI 2020.

Az 1806-ban Pécsen kiadott *Baranya vármegyei tiszti címtárban* a „registrator” kifejezés magyar megfelelőjeként már megtalálható a „rendész” szó. Fontos dátum 1833, amikor Fogarasi D. János a *Diák magyar műszókönyv és a magyarhoni törvény és országtudománybul* című művében a politia kifejezésnél az ország, országlat mellett, elsőként leírja a „Rend-őr” szavunkat. A rendőrség kifejezés 1838-ban, Zsoldos Ignác *Néhány szó a honi közbátorságról* című könyvében jelent meg, amely szerint: „Rendőrség nélkül rend nem lehet.” Másfél évszázad múltán, 1989-ben találkozhatunk a rendvédelem fogalom megjelenésével Szakács Gábor *A tehetség gondozás és kutatásával válás helyzete, fejlesztésének lehetőségei a VCSÉK Rendőrtiszti Főiskolán* című kandidátusi értekezésében.

A rendészet lényege, feladatrendszere, kapcsolata a társadalom más területeivel meghatározóan összetett jelenség, amelyet mozgásában, fejlődésében szükséges vizsgálni. Az emberi társadalom fejlődése felgyorsuló folyamat, ami magával ragadja a rendészetet, új követelményeket és feltételeket teremtve. Új kihívások jelentkeznek, ugyanakkor a régiek részben megmaradnak, részben átalakulnak. A globalizáció növekvő dimenziókat teremt, és a változásoknak csak akkor tudunk megfelelni, ha képesek leszünk tudományos alapon megválaszolni azokat, amihez felkészültségre és társadalmi összefogásra van szükség, fogalmazta meg Fórizs Sándor.¹⁰

Teke András meglátása alapján célszerű elgondolkodni azon, hogy korunk kihívásai, problémái esetében, hogyan is történik a kezelés. Egyáltalán kezelés-e az, ami történik? A funkcionális szakterületi és szervezeti rendeltetés és a megfelelés összhangja mennyire valósul meg? A rendészeti tevékenység tipikusan békeidőszaki tevékenység, de ha a katonai erőket békeidőszakban, a napi társadalmi élet egyre több területén veszi az állam igénybe, akkor ez azt is jelzi, hogy a problémamegoldási kényszer magasabb szintre került. A funkcionalitás prioritása az elmúlt évtizedben más értelmezést kapott. Vannak olyan időszakok, amikor a hagyományosan értelmezett tevékenységek és szereplők mellett újak jelennek meg, vagy a régi szereplők kapnak új szerepet. Ilyenkor gyakran összemosódnak a funkcionális és tevékenységi határok, azaz olyan megoldások is szület(het)nek, amelyek korábban nem voltak szokványosak.¹¹

Napjainkban a nemzetállamok számos nemzetbiztonsági kihívással néznek szembe. Hazánk az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) és az Európai Unió (EU) tagjaként nemcsak mint nemzetállam kell hogy szembenézzen ezen kihívásokkal, hanem tagállamként aktív szerepet szükséges vállalnia azok kezelésében. A főbb kihívásoknak az illegális bevándorlás (migráció), a nemzetközi szervezett bűnözés, a terrorizmus, a globális és regionális konfliktusok, valamint a kibernetikus fenyegetések tekinthetők Boda József gondolatai alapján.¹²

¹⁰ FÓRIZS 2016.

¹¹ TEKE 2020.

¹² BODA 2018.

Kovács Gábor szerint a veszélyek komplexen jelentkeznek, azok intenzitása és természete a létrehozó körülmények következtében állandóan változik. A Magyarország államhatárának biztonságát veszélyeztető tényezők a teljes jogú schengeni csatlakozást követően sem szűntek meg.

Hosszabb távon továbbra is számolni kell az illegális migrációs jelenség növekedésével – mint ahogyan ez napjainkra már európai uniós problémává nőtte ki magát –, a nemzetközi szervezett bűnözéssel, a terrorjellegű fenyegetettségekkel, a közrend, közbiztonság veszélyeztetésével és egyéb más, a biztonságot veszélyeztető tényezőkkel.

Mindezek a fenyegetések továbbra is szükségessé teszik az olyan komplex határbiztonsági rendszer működtetését, amelynek meg kell felelnie a schengeni normáknak. Ezt a megfelelést az EU bármikor ellenőrizheti. A schengeni csatlakozás óta eltelt időszak tapasztalatai és a jelenleg kialakult migrációs helyzet alapján időszerű a határrendészetben érvényesülő általános elvek fejlődésének és változásának elemzése, hiszen ezen elvek változásainak felismerése, tudatos alkalmazása és a szervezet tevékenységére gyakorolt hatásainak adaptálása hozzájárulhat a rendőrség és azon belül a határrendészeti szolgálati ág még eredményesebb működéséhez, ezzel együtt a még hatékonyabb határellenőrzési módszerek kidolgozásához és alkalmazásához.¹³

A modern kori kihívások megoldásához elkerülhetetlen a rendészeti reform megvalósítása, amely sikerének előfeltétele a humán erőforrás-fejlesztési stratégia kidolgozása, a megvalósítást szolgáló intézkedések megtervezése, a szabályozási környezet szükséges megváltoztatása, fejtette ki gondolatait Janza Frigyes.

A rendészeti humán rendszer fejlesztését kizárólag hosszú távra szóló, kormányciklusokon átnyúló, a meglévő értékekre építő és az innovációnak, a kreativitásnak, a motivációnak is teret adó, a közszolgálati rendszerhez igazodó, jövőkép-vezérelt stratégia alapján lehet eredményesen megoldani.

A stratégiai emberierőforrás-menedzsment elvei szerint működő, kompetenciaalapú, fejlesztésközpontú integrált humán erőforrás-gazdálkodási rendszert kell lépésről lépésre, az érdekelt szervek adottságaihoz, feladatrendszeréhez igazodóan differenciált formában kialakítani.

A megrendelő szakmai szervek feladatrendszeréhez, a rendszeresített munkakörök követelményeihez igazodó kompetenciaalapú, fejlesztésközpontú, moduláris szerkezetű és gyakorlatorientált felkészítések egymásra épülő, átlátható, horizontálisan és vertikálisan is átjárható, a szakmai professzionalitást, illetve az általános műveltséget is biztosító, költséghatékonyan működtethető integrált rendészeti képzési és oktatási rendszert (IRKOR) szükséges kiépíteni.

A rendészeti humán rendszer átalakításához, a minőségi igényeket is kielégítő működéséhez elengedhetetlen pénzügyi, technikai, anyagi és infrastrukturális

¹³ Kovács 2015.

erőforrásokat az Európai Unió rendészeti szabványosítási törekvéseihez igazodó, 21. századi színvonalon szükséges biztosítani.¹⁴

Zárszó helyett

A Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első és második évtizedének tanulmányaiból a pécsi szakcsoport gondozásában 2012-ben és 2022-ben antológia jelent meg, *A rendészettudomány határkövei I. és II.* címmel.

Korinek László akadémikus, a Magyar Rendészettudományi Társaság elnökének ajánlása szerint nagyon tanulságos az az ív, amit – mint maradandó értéket – e vállalkozás felrajzolt. A minden évben megismétlődő Szent László-napi tudományos konferencia már régen túlnőtt azon a szűk kereten, ahonnan indult. A határőrizet, az ezzel kapcsolatos sok évszázados tapasztalat szervesen beépült a magyar rendészet általános tudásanyagába.

A válogatás azonban jóval szélesebb spektrumot ölel fel, mint a rendészet. Megtalálható itt a magyar jogi, katonai, katasztrófavédelmi kutatóknak a legjava, akik tanulmányaikkal színesítették, gazdagították a határrendészeti szakemberek látásmódját, horizontját, és hozzájárultak ahhoz, hogy szemléletük az Európai Unió és a világ fő vonulataihoz igazodjon.

A kötet szerkesztőinek személyes elhivatottsága lehetővé teszi, hogy belássuk, a Határőrség nem nyom nélkül szublimálódott a magyar belügyi igazgatás tengerébe, hanem szemléletében, filozófiájában, elkötelezettségében tovább él, és hagyományaival gazdagítja a magyar rendészettudományt.¹⁵

Felhasznált irodalom

- BODA József (2018): A XXI. század nemzetbiztonsági kihívásai. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A XXI. század biztonsági kihívásai*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 5–13.
- CHRISTIAN László (2013): A rendészetelméleti kutatóműhely. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 457–461.
- FINSZTER Géza (2013): A változó rendészet és a rendészettudomány. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 5–12.
- FÓRISZ Sándor (2016): A rendészeti változások iránya, tendenciái, mozgatórugói. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A határrendésztől a rendészettudományig” című tudományos konferenciáról*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 27–36.
- GAÁL Gyula (2014): Tizenöt kötet a rendészettudomány szolgálatában. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság*

¹⁴ JANZA 2008.

¹⁵ KORINEK 2012, 2022.

- megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából.* Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 203–208.
- HAUTZINGER Zoltán (2010): Tíz kötet a rendészettudomány szolgálatában. *Rendészeti Szemle*, 58(2), 127–143.
- JANZA Frigyes (2008): A rendészeti karrier rendszer. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 107–132.
- KATONA Géza (2012): A rendészettudomány terminológiája. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos konferenciáról.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 5–14.
- KORINEK László (2012, 2022): Beköszöntő. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határhővei I., II.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 7, 9.
- KOVÁCS Gábor (2015): A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai” című tudományos konferenciáról.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 221–231.
- SALLAI János (2020): Rendészet, rendőr, rendfenntartás, rendőrség, rendvédelem. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A hadtudománytól a rendészettudományig – társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében” című tudományos konferenciáról.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 105–110.
- TEKE András (2020): A tudomány és a szakma viszonyrendszere a hadtudomány és a rendészettudomány kompatibilitási dilemmájában. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A hadtudománytól a rendészettudományig – társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében” című tudományos konferenciáról.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 25–32.
- VIRÁNYI Gergely (2002): Gondolatok a rendészettudományhoz. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 34–68.

ABSTRACT

Twenty-five Volumes of Police Science

Gyula GAÁL

On the occasion of the 20th anniversary of the founding of the Hungarian Association of Police Science, the author presents some of the relevant ideas of the twenty-five volumes of the Pécs Border Guard Scientific Bulletin published to date from the perspective of the co-editor.

Keywords: science, law enforcement, police science, security

A polgárőrség belső normarendszere

KARDOS Pál¹

A tanulmány célja a közrend, a közbiztonság megteremtésében és fenntartásában közreműködő polgárőrség működését érintő belső szabályozások részletes bemutatása. A tanulmány szerzője gyakorló rendészeti szakemberként és gyakorló polgárőrként foglalja össze a polgárőrség működését érintő belső normarendszert és annak a hatályos jogszabályokkal képezett egységét. Megismerteti az olvasóval a legfontosabb szabályozók főbb rendelkezéseit és azok jelentőségét, elsődlegesen az Országos Polgárőr Szövetség Alapszabályára, Szolgálati Szabályzatára, Etikai Szabályzatára fókuszálva, továbbá az egyéb, jellegüket tekintve megemlíthető szabályozásokat érintve. A közbiztonság megteremtésében és fenntartásában való hatékony és törvényes közreműködés érdekében a szabályozott keretek között történő működés lényegére irányítja a figyelmet, megvilágítva a belső szabályozás szükségességét, részletességét és megfelelőségét, bepillantást engedve a polgárőrségi működés, a polgárőri szolgálatellátás mindennapjaiba. A cikk a polgárőrség működésének átfogó tudományos kutatásához, feltérképezéséhez kíván hozzájárulni, felismerve annak tényét, hogy a kutatott téma a bűnmegelőzés, a közrend, a közbiztonság megteremtésében és fenntartásában való civil közreműködés, ennél fogva a rendészeti együttműködés folyamatosan időszerű kérdése, ugyanis a jelenlegi körülmények között a polgárőrség szerepvállalása nélkülözhetetlen segítség a rendőrség számára.

Kulcsszavak: polgárőr, polgárőrség, közrend, közbiztonság, bűnmegelőzés, belső norma, szabályozás, szabályzat, szolgálat, etika

A polgárőrsegről létrejöttéről, szerepéről röviden

Évszázados hagyomány, hogy a nagyobb városok, települések a veszélyhelyzetek kezelésére polgári őrséget szerveztek, amely a lakosság biztonságát és az értékek megvédését szolgálta. Ezen feladatok ellátását a lakosság saját érdekei alapján szervezte anyagi ellenszolgáltatás nélkül. Magyarországon is hasonlóan szerveződtek a polgárok a különböző védelmi helyzetek kezelésére.

A rendszerváltás időszakában jelentősen megszaporodott bűnelkövetések szükségessé tették, hogy a büntettek és egyéb jogellenes cselekmények megelőzése érdekében önszerveződő csoportok alakuljanak és vegyenek részt a közrend, közbiztonság megteremtésében és fenntartásában. Az önvédelmi csoportok idővel

¹ Szaktanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék; igazgató, Zuglói Önkormányzati Rendészet; elnök, Budapesti Polgárőr Szövetség; általános és oktatási elnökhelyettes, Országos Polgárőr Szövetség, e-mail: kardosp@uni-nke.hu

szervezetekbe t3m3r3ltek, amire lehet3s3get biztosított az egyes3lési jogról sz3l3 1989. 3vi II. törvény. A k3zbiztons3g civil 3sszefog3ssal val3 megval3sít3sa 3s az 3lami szervek segít3se 3rdek3ben kezdt3k meg tev3kenys3g3ket a polg3r3r3k 3s a polg3r3r-egyes3letek, amelyek t3rsadalmilag elfogadott3, megbecs3ltt3 v3lta. Sikeres tev3kenys3g3k 3rdem3nyek3nt l3trehozt3k az 3nv3delmi Szervezetek Orsz3gos Sz3vets3g3t, amely 1991. november 30-3val – a feladatok jelent3s b3v3l3se, illetve a lakoss3gi elv3r3sok miatt – az Orsz3gos Polg3r3r Sz3vets3g nevet vette fel.²

Az Orsz3gos Polg3r3r Sz3vets3g ir3nyít3s3val a Magyarorsz3gon törvényesen m3k3d3, lakoss3gi 3nszervez3d3s3, a szil3rdabb k3zrend 3s k3zbiztons3g 3rdek3ben t3rsadalmi b3n- 3s balesetmegel3z3si, gyermek- 3s if3s3gv3delmi, valamint k3rnyezetv3delmi c3llal alakult polg3r3r-egyes3letek 3s ter3leti sz3vets3geik egys3ges fell3p3s3, azonos szeml3let3, j3l szervezett, hat3rozott c3lkit3z3sekkel rendelke�3, egyben a legnagyobb l3tsz3m3 t3rsadalmi b3nmegel3z3si szervezett3 v3lta.³ Olyanokk3, amelyek alkalmasak lehet3k a k3zrend 3s a k3zbiztons3g megteremt3s3ben, fenntart3s3ban val3 k3zrem3k3d3sre, 3s ennek 3rdek3ben m3s szervezetekkel t3rt3n3 egy3ttm3k3d3sre. A k3zbiztons3g megteremt3se 3s fenntart3sa t3bb szerepl3 – 3nkorm3nyzat, rend3rs3g, civil 3s mag3nszervezetek – szoros egy3ttm3k3d3s3nek 3rdem3nye, vagy, ahogy Christ3n L3szl3 fogalmaz, kooper3ci3s term3ke.⁴

A szab3lyozott polg3r3rs3g fel3

A t3rsadalmi megbecs3l3s 3s az elfogadotts3g felt3tele, hogy a polg3r3r3k tev3kenys3ge 3s szervezeteik m3k3d3se törvényes legyen. A törvényess3gnek els3dleges felt3tele a kell3 szab3lyozotts3g, amely 3tsz3vi a polg3r3rs3g teljes szervezet3t 3s feladatell3t3s3t.

Az egyes3lési jogról sz3l3 törvény alapj3n az 3nv3delmi szervezetek, a polg3r3r-egyes3letek 3s sz3vets3geik – mint szervezetek – l3trej3hetnek 3s m3k3d3hetnek a civil szervezeti m3k3d3sr3l sz3l3 egy3b jogszab3lyok betart3s3val. Azonban ez a polg3r3rs3g m3k3d3s3nek, a polg3r3ri tev3kenys3g v3gz3s3nek törvényess3g3t 3nmag3ban m3g nem szavatolta. A törvényes m3k3d3s biztosít3s3hoz a tev3kenys3g gyakorl3s3nak szab3lyait is sz3ks3ges lefektetni 3s betartani.

Folyamatos c3l volt, hogy civil szervezetk3nt, civil mozgalomk3nt kiz3r3lag a szab3lyozottan, jogk3vet3en, er3szakmentesen m3k3d3 polg3r3rs3g v3gezhesse k3zbiztons3gi tev3kenys3get, ilyenre m3s t3rsadalmi szervezet ne legyen alapít3hat3 – azaz e ter3letre semmilyen m3s, esetleg er3szakt3teltd3l vissza nem ri3d3 vagy félkatonai jelleg3 szerepl3 ne nyerhesse bebocs3t3st –, ugyanakkor a polg3r3rs3gnek arra egy3rtelm3 3s a legmagasabb jogalkot3i szinten deklar3lt felhatalma-

² CHRIST3N–BACS3RDI 2018; CHRIST3N–KARDOS 2019.

³ SZ3CSI–M3NDI 2012.

⁴ CHRIST3N 2020.

zása legyen.⁵ Szükséges volt mindenekel1tt a polgárórségnek a civil b1nmegel1zési tevékenység végzésére vonatkozó törvényi felhatalmazást megadni. Ezt oldotta meg a 2006-ban elfogadott els1 polgár1rtörvény, amely szabályozta a polgárórség tevékenységének jogi elemeit, m1ködésének jogi szabályait. A törvény mérföldk1 volt a polgár1rmozgalom életében, a társadalmi b1nmegel1zés szervezett m1ködésében, úgy is fogalmazhatunk, az alapvet1 jogi keretet adta meg a polgárórség létéhez és tevékenységéhez.

Az egyre fejl1d1 szervezet, az egyre sokrét1bb m1ködés azonban indokolta a jogi szabályozás részletesebbé tételét, egyéb kérdésekre történo kiterjesztését. Ezt hozta el a 2011-ben elfogadott második polgár1rtörvény (a polgárórségr1l és a polgár1ri tevékenység szabályair1l sz1l1 2011. évi CLXV. törvény), amely kiterjesztette a szabályozást a polgárórség m1ködésének olyan területeire is, amely addig nem volt törvényileg rendezett. A jogszabályi normákkal már érintett területeken pedig részletesebb, pontosabb rendelkezéseket hozott, amelyek szükségesek voltak a polgárórség ekkorra elért fejlettségi szintjén.

A polgárórséget érint1 szabályozók

A polgárórség m1ködésének szabályait jogszabályok, valamint a szervezet bels1 normái állapítják meg.

A jogszabályok között els1 helyen kell megemlíteni a polgár1rtörvényt, amely a legmagasabb szinten határozza meg a polgár1ri tevékenységre, a polgár1r-szervezetek m1ködésére vonatkozó el1írásokat.

Ugyancsak törvényi szint1 jogforrás határozza meg a civil szervezeti jogállásra irányadó szabályokat, amelyek a polgár1r-egyesületekre és szövetségeikre is irányadók. A polgárórség szervezetei az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek m1ködésér1l és támogatásár1l sz1l1 2011. évi CLXXV. törvény rendelkezései szerint j1hetnek létre és m1ködhetnek.

A jogszabályok között kell említést tennünk a polgár1rtörvény úgynevezett végrehajtási rendeleteir1l. A polgár1rtörvény felhatalmazást ad a feladatkörrel érintett miniszternek, hogy rendeletében szabályozza azokat a területeket, amelyek a polgárórség tevékenységét segítik és rendezik. Ennek alapján a belügyminiszter rendeletben szabályozta a polgár1rök szakmai ismereteinek bővítésében való közrem1ködés rend1rségi feladatait. Szintén a belügyminiszter rendelete szabályozza a polgár1rök által alkalmazható vegyi eszköz igénylésének és használatának rendjét, valamint a formaruhával ellátás szabályait, a polgár1r-igazolvány formáját, az igazgatási és szolgálatási díj kezelésének rendjét, valamint a polgár1ri tevékenység központi költségvetési támogatásának rendjét.

⁵ LIPPAI 2023.

A fentiekén túlmen3en számos ágazati jogszabály tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a polgárórség m3ködését valamilyen formában érintik.

A jogszabályokon fel3l a polgárórség m3ködésére vonatkozó és a polgár3ri tevékenység végzése során követend3 jogforrások a polgárórség bels3 normái, szabályzatai.

A polgárórség bels3 normái

A polgárórség bels3 jogforrási rendszerét az OPSZ, valamint a polgárórszövetségek és -egyesületek szabályzatai adják. Értelemszer3en e tanulmány keretei között nincs lehet3ség valamennyi szabályzat bemutatására, ezért a legfontosabbakkal foglalkozunk. Ezek:

- az OPSZ Alapszabálya,
- az OPSZ Szervezeti és M3ködési Szabályzata,
- az OPSZ Szolgálati Szabályzata,
- az OPSZ Etikai Szabályzata.

Az OPSZ Alapszabálya

Az OPSZ Alapszabályának részletesebb áttekintése azért fontos, mert ebb3l ismerhetjük meg az Országos Polgár3r Szövetség bels3 szervezetét és m3ködésének alapvet3 jellemz3it.

Az alapszabály a civil szervezet m3ködésének kötelez3 alapidokumentuma, amelyet a szervezet létrehozásakor az alapít3 tagok elfogadnak. Ebb3l következ3en az egyesületi m3ködésb3l ered3en a polgár3rszervezetek bels3 alapidokumentumait testesítik meg az alapszabályok, amelyet az egyesület közgy3lése – illetve megalakulásakor a legalább 10 alapít3 tag – fogad el.

Alapszabállyal mind a polgár3r-egyesületek, mind területi szövetségeik, továbbá az Országos Polgár3r Szövetség egyaránt rendelkezik. Az alapszabály szolgál arra, hogy meghatározza – egyebek mellett és els3sorban – a szervezet céljait, bels3 felépítésére vonatkozó alapvet3 rendelkezéseket, a tagsági jogviszony létrejöttére, megsz3nésére, egyéb kérdéseire irányadó szabályokat, a szervek összetételét, a döntési jogkör3ket.

A polgár3ri tevékenység teljes kör3 meghatározását a jogszabályokra alapozott „Országos Polgár3r Szövetség Alapszabálya” tartalmazza. Az Alapszabály szerint az OPSZ az önkormányzás elvén alapuló, közhasznú jogállású köztestület.⁶

Az Alapszabály részletesen tartalmazza az OPSZ megnevezését, székhelyét, védjegyét és képvisel3ének rendjét.

⁶ Az Országos Polgár3r Szövetség Alapszabálya [é. n.].

Az Alapszabály szerint az OPSZ célja a közbiztonság és a körend fenntartásában részt venni kívánó, a környezetük biztonságáért felel3sséget érz3 állampolgárok számára a polgárórség szervezeti rendjében hatékony cselekvési lehetőség biztosítása, továbbá a közbiztonság megszilárdításában fontos szerepet betölt3 polgár3-szervezetek törvényes, szakszerű és célszerű m3ködésének el3segítése.

Az Alapszabályban rögzített szervezete:

- az OPSZ tagjaiból,
- a Küldöttgy3lésb3l,
- a Küldöttgy3lés által megválasztott bizottságokból,
- az OPSZ Elnökségéb3l,
- az OPSZ Elnökség szakmai tagozataiból és munkabizottságaiból,
- az OPSZ munkaszervezetéb3l áll.

Az Alapszabály meghatározza a tagsági feltételeket, az új polgár3-szervezet felvételének kritériumait az OPSZ-be, a tagfelvétel és tagsági viszony megszüntetése rendjét és a nyilvántartás szabályait.

Az OPSZ-be csak az a területi polgár3-szövetség és -egyesület kérheti tagfelvételt, amely rendelkezik az illetékes rend3rkapitánysággal megköt3tt együttm3ködési megállapodással.

Az Alapszabály részletesen meghatározza a tagok jogait és kötelességeit. Az OPSZ nyilvántartásában bejegyzett polgár3-egyesületek és területi szövetségek azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek.

A jogok alapvet3en az Alapszabályban foglaltak elfogadásával a helyi tevékenység önálló szervezésére, a választhatóságra és a jogorvoslatra terjednek ki.

A kötelezettségek a jogszabályok, az OPSZ Alapszabálya és egyéb szabályzatok által meghatározottak maradéktalan teljesítésére vonatkoznak.

Az Alapszabály a polgár3r jogállását és felvételének szabályait is rögzíti. Ennek megfelelően a polgár3r a meghatározott feladatok ellátásával kapcsolatban közfeladatot ellátó személynek min3sul.

Az Alapszabály részletesen szabályozza az OPSZ egyes szerveinek, szervezeteinek, személyeinek feladat-, és hatáskörét. Az OPSZ legfels3bb döntéshozó szerve a Közgy3lés, amelynek tagjait és létszámát felsorolásban (megyénként) határozza meg. A Közgy3lésen a tagegyesületek által megválasztott képvisel3 vehet részt.

A Közgy3lés kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a polgár3r-tevékenység alapvet3 szabályainak megalkotásában és módosításában, a vezet3 szervek és személyek megválasztásában és visszahívásában, valamint a tagdíjfizetés mértékének megállapításában.

Az Alapszabály rögzíti az OPSZ Bizottságait, amelyek:

- Jelöl3 és Választási Bizottság,
- Felügyel3 Bizottság,
- Jogi és Etikai Bizottság.

A Közgyűlés meghatározott feladatok ellátására más bizottságot is létrehozhat.

Az OPSZ operatív irányító testülete az Elnökség, amelynek összetétele:

- az elnök,
- az elnökhelyettesek,
- az alelnökök,
- az elnökségi tagok.

Az Elnökség összesen legfeljebb 29 főből állhat.

Az Elnökség szakmai munkáját különböző szakmai tagozatok segítik, amelyek az egyes részterületeken folyó tevékenység szabályozására, végzésére vonatkozó javaslatokat dolgoznak ki.

Az Alapszabály szerint az Elnökség a saját tagjai, az OPSZ munkaszervezetének állománya, a tagszervezetek tagjai, valamint külső szakértők bevonásával határozott időtartamú vagy állandó munkabizottságokat hozhat létre, vonhat össze és szüntethet meg. A munkabizottságok az Elnökség tanácsadó testületei.

Az Alapszabály részletesen foglalkozik az OPSZ munkaszervezetének működésével, a vezető tisztségviselők feladataival, az összeférhetetlenségi szabályokkal, valamint a gazdálkodás szabályaival.

Külön fejezet foglalkozik a polgárőr-tevékenység költségvetési támogatásával, a támogatás elosztása rendjével, amelyet a belügyminiszter szabályoz. A támogatásokat a Közgyűlés által elfogadott éves költségvetés keretében határozzák meg, azok elszámolása minden esetben a támogatási szerződésekben meghatározottak szerint valósul meg.

Az Alapszabályban foglaltak minden polgárőr-tagszervezetre és szervezeti tagra egyaránt kötelező érvényűek. Ennek megismerése, elfogadása és érvényesítése a szolgálati feladatok ellátása során minden polgárőr részére kötelező.

Az OPSZ Szervezeti és Működési Szabályzata

Az Alapszabály rendelkezésein felül az OPSZ Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ) határozza meg az OPSZ szervei, idesoroltan a Küldöttgyűlés, az Elnökség, annak szakmai tagozatai, munkabizottságai, a tisztségviselői értekezlet, a kabinetek, továbbá a tisztségviselők (elnök, elnökhelyettesek, alelnökök) pontos és részletes feladatait, tevékenységet, a kapcsolódó eljárási és ügyviteli szabályokat. Rendelkezik az OPSZ képviselőről, a belső ellenőrzés mechanizmusáról, az ellenőrzési szervezet tevékenységéről az irányadó eljárási szabályok részletes meghatározásával. Szól a polgárőrszervezetek együttműködési kötelezettségéről. Szabályozza a tagfelvétel rendjét, a taggyűlés tagtagsági jogviszonyának megszűnését, a támogatások igénylési és elosztási rendjét. Nagy vonalakban kitér a polgárőri szolgálatellátásra, a polgárőr és ifjú polgárőr szolgálati igazolványok felhasználására. Részletesen szabályozza az OPSZ munkaszervezetének feladatait, nevesíti szervezeti egységeit.

Meghatározza a minősített munkaköröket, a szervezet irányításának és vezetésének szereplőit, a hozzájuk kapcsolódó követelményeket.⁷

Az OPSZ Szolgálati Szabályzata

A polgárórtörvény jogszabály előírja, hogy a polgárórszolgálat ellátásának részletes feltételeit az OPSZ szabályzatban alkossa meg. Ezen feladatok részletes szabályozását tartalmazza az „Országos Polgárőr Szövetség Szolgálati Szabályzata”.⁸ Ez a belső norma alapvető jelentőségű a polgáróri szolgálatellátásra vonatkozóan, ezért a tanulmány nagyobb részletességgel foglalkozik vele.

A Szolgálati Szabályzatban meghatározottak az OPSZ egészére, a területi (megyei és fővárosi) polgárórszövetségekre, a polgárőr-egyesületekre és azok tagjaira kiterjednek. A Szabályzat a polgárórszervezetek tevékenységi körébe tartozó, az állampolgárok közösségei által vállalt feladatok ellátásának egységes rendjét határozza meg annak érdekében, hogy a polgárőrök szolgálat közbeni tevékenysége megfeleljen a törvényességnek, az irányadó jogszabályi előírásoknak, az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó követelménynek, a polgárórség alapvető céljainak.

A Szabályzat rendelkezik arról, hogy a polgárórszervezetek a működési területükön kötelesek együttműködési megállapodást kötni az illetékes megyei (fővárosi) rendőrfőkapitánysággal. A polgárórszervezetek együttműködési megállapodást köthetnek még a területükön működő más hatósági szervekkel, valamint a tevékenységi körhöz tartozó egyéb civil szervezetekkel, egyesületekkel, személyekkel.

Az együttműködési megállapodásban kizárólag a polgáróri szolgálat ellátására vonatkozó alapvető feladatok határozhatók meg, amelyek különösen a

- felvilágosításra,
- tájékoztatásra,
- meghatározott események helyszínén való tartózkodásra, ott a rend fenntartásában történő közreműködésre,
- objektum, közterület vagy esemény megfigyelésére, továbbá
- az eljáró szerv tevékenységének támogatására és segítésére terjedhetnek ki.

Az együttműködési megállapodásban rögzíteni kell

- az együttműködés területeit,
- az együttműködés időkeretét,
- a tevékenység végzéséhez szükséges eszközök biztosításának rendjét,
- a közös feladatok ellátásának rendjét (rendőrséggel, más hatósági szervvel, civil szervezettel, önkormányzattal),
- a kapcsolattartás módját,

⁷ Az Országos Polgárőr Szövetség Szervezeti és Működési Szabályzata [é. n.].

⁸ Az Országos Polgárőr Szövetség Szolgálati Szabályzata [é. n.].

- az egyttm3k3d3st seg3t33 egy3b rendelkez3seket,
- a polg3r3rszervezet k3telezetts3g3t tartalmaz3 nyilatkozatot.

A Szab3lyzat r3szletesen meghat3rozza a polg3r3r-tev3kenys3g egyes ter3leteit, a szolg3lat ell3t3s3nak rendj3t 3s szab3lyait, valamint a szolg3lati feladatok megismer3s3re vonatkoz3 alapismereti k3pz3s megtart3s3t 3s igazol3s3t. Az egyes r3szter3letek szab3lyair3l a tov3bbi alfejezetek sz3lnak.

A polg3r3rs3g alapfeladatai

A polg3r3rs3gr3l sz3l3 jogszab3ly a polg3r3rszervezetek alapfeladatak3nt hat3rozza meg a helyi k3zrend 3s k3zbiztons3g v3delm3ben, a b3nmegel3z3sben val3 k3zrem3k3d3st.

A polg3r3ri szolg3lat alapfeladat3t a polg3r3r3k:

- k3zter3ületi j3r3rszolg3lat,
- figyel3szolg3lat,
- jelz33ri tev3kenys3g keret3ben l3tj3k el.

K3zter3ületi j3r3rszolg3lat

A polg3r3r k3zter3ületi j3r3rszolg3lat3nak alapvet33 rendeltet3se, hogy jelenl3t3vel v3dje az adott ter3letet, l3tes3tm3nyt a jogs3rt3st elkovetni sz3nd3koz3 szem3lyekt3l, megel3z3 a b3nelkovet3st, megakad3lyozza a vagyon elleni b3ncselekm3nyek elkovet3s3t, figyeljen azon rendelleness3gekre, amelyek zavarj3k a k3znyugalmat, kedvez3tlen3l befoly3solv3k az 3llampolg3rok biztons3g3rzet3t.

A k3zter3ületi j3r3rszolg3latot a polg3r3r ell3thatja:

- gyalogosan k3zter3ületen, vagy k3zter3ületen k3v3l,
- szolg3lati vagy mag3n-szem3ly3gp3j3rm3v3l,
- motorker3kp3rral,
- seg3dmotoros ker3kp3rral,
- ker3kp3rral,
- v3zi j3rm3v3l,
- l3h3ton,
- t3megk3zleked3si eszk3z ig3nybev3tel3vel.

A k3l3nb3z33 j3r3rszolg3lati feladatok ell3t3sa sor3n a polg3r3r a k3zter3ületen 3s nyilvános helyen, a b3ncselekm3nyek, a szab3lys3rt3sek, valamint a k3zrendet 3s k3zbiztons3got s3rt33 cselekm3nyek 3szlel3se 3s megakad3lyoz3sa c3lj3b3l v3gez b3nmegel3z3si tev3kenys3get, amelynek keret3ben megel3zi a jogellenes cselekm3nyeket

és megszakítja a jogsértéseket, visszatartja a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyeket.

A járőrözési tevékenység alapfeltétele, hogy azt felkészülten, az előírt formaruházatban és az elrendelt felszereléssel lehet ellátni. Eleget kell tenni a jól láthatóság követelményének. Járőrözési tevékenységet kettőnél kevesebb polgárőr nem végezhet.

A polgárőrnek a járőrszolgálat során minden szokatlan, gyanús körülményre figyelni kell, amely esetleg jogsértő cselekményre utalhat, a közlekedés rendjét negatívan befolyásolhatja vagy a környezetben kárt okozhat.

Gyanús eset észleléséről pontos feljegyzést kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell az időt, a helyet, az észlelt eseményt, járművet vagy személyt, a személy- és tárgy-leírást, illetve a tett intézkedést vagy jelentést. Sürgős esetben azonnal jelezni kell az illetékes hatóság (rendőrség, mentők, katasztrófavédelem stb.) felé.

A közúton, illetve a közterületen észlelt rendellenességről a járőrtevékenységet ellátó polgárőr minden esetben tájékoztassa az illetékes rendvédelmi szervet, a természetvédelmi hatóságot, az erdészeti szakszemélyzetet vagy a mezőőrséget.

Figyelőszolgálat

A figyelőszolgálat a polgárőrnek a településen, lakókörnyezetben és közterületen, valamint mezőgazdasági területen előforduló bűncselekmények, szabálysértések megelőzése, megakadályozása, felfedése céljából teljesített szolgálata.

Végrehajtható posztos polgárőrökkel vagy mozgó járőrözéssel, folyamatos vagy időszakos megfigyeléssel. Törvénysértés, rendellenesség, nemkívánatos jelenség, esemény észlelése esetén értesíteni kell az intézkedésre jogosult hatóságot (rendőrség, NAV, katasztrófavédelem, önkormányzati rendészet stb.).

A figyelőszolgálat keretében a polgárőr a megfigyeléssel érintett területen a közrendet, közbiztonságot veszélyeztető cselekmények megelőzése és megszakítása, továbbá a rend fenntartása érdekében segítséget nyújt a közösségi rendezvények szervezőinek.

Figyelemmel kell kísérni az adott terület közbiztonsági állapotát, a személy- és vagyonvédelem helyzetét, az ismeretlen személyek mozgását, a közintézmények és közterületek bűncselekményektől és egyéb káreseményektől való megóvását.

Kiemelt figyelmet kell fordítani a környezetkárosító tevékenységre (például hulladéklerakás), a közlekedés biztonságát veszélyeztető cselekményekre, helyzetekre.

A figyelőszolgálatot ellátó polgárőr feladata továbbá a mezőgazdasági területeken a termés, a gépek, a haszonállatok védelme, megóvása, a polgári védelmi tevékenységgel összefüggő biztonsági feladatokban való közreműködés, a pénzt kézbesítő postás vagy díjbeszedő kísérése, más szervezetek tagjaival (vadász, mezőőr, természetvédelmi őr stb.) való együttműködés.

A polgárőrök közterületen, nyilvános helyen és mezőgazdasági területen legalább ketten együtt, a polgárőrséggel vagy a polgárőrséget támogató szervek ügyeleti központjával összekötöttési lehetőséggel rendelkezve teljesítsenek szolgálatot.

Jelzőőri tevékenység

A polgárőr a közlekedési balesetek, valamint a kiemelt rendezvények, katasztrófa sújtotta területek helyszínén, továbbá az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervek, más rendvédelmi szervek és az önkormányzatok felkérésére a közlekedés zavartalanságának biztosítása érdekében jelzőőri feladatok ellátására jogosult. E feladatnál különös gondossággal kell eljárni, és az intézkedéseknél körültekintő figyelemmel kell lenni a saját, valamint mások személyes biztonságára. Jelzőőri feladatot csak kiképzett polgárőr láthat el.

A jelzőőr a rendőri intézkedést igénylő baleset helyszínén a rendőrség megérkezéséig önállóan, azt követően a rendőrség felkérésére és utasításainak megfelelően tevékenykedik. A baleset helyszínére érkezést követően azonnal értesítse a rendőrséget a baleset jellegéről, a sérültek számáról, valamint a veszélyhelyzet megítéléséről.

A bölcsőde, az óvoda, valamint az általános és középiskola fenntartójának értesítése mellett a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitánysággal kötött megállapodás alapján a jelzőőr jogosult a gyermekek úttesten történő biztonságos átkelésének elősegítése érdekében a bölcsődék, az óvodák, általános és középiskolák közvetlen közelében jelzőőri feladatokat ellátni.

A jelzőőr nappal jelzőtárcsával, éjszaka és korlátozott látási viszonyok esetén piros fényt adó lámpával irányítja a forgalmat. Munkáját egyértelműen látható, illetőleg hallható (például sípjelzés) jelzésekkel köteles összehangolni. A jelzőőrnek és jelzéseinek a megállási látótávolságon belül folyamatosan láthatónak kell lennie. Ha a polgárőr a közúti forgalmat jelzőőrként irányítja, akkor „Egyéb veszély” jelzőtáblát kell elhelyezni a jelzőőrrre vonatkozó kiegészítő táblával, illetve minden esetben „POLGÁRŐRSÉG” feliratú láthatósági mellényt kell viselni.

A polgárőrség kiegészítő feladatai

A polgárőri alapfeladatokon túl a polgárőrség a jogszabályban rögzítetteknek megfelelően az alábbi kiegészítő feladatokat is ellátja:

- a katasztrófákra történő felkészülés, a katasztrófák elleni védekezés, a helyreállítás és újjáépítés területén, a polgári védelmi szervezetek tevékenységében való közreműködés, a környezet veszélyeztetésének, károsításának megelőzése és elhárítása, a környezeti károk következményeinek felszámolása;

- a baleset-megelőzési, áldozatvédelmi, közlekedésbiztonsági tevékenység támogatása, az állat-, környezet- és természetvédelmi tevékenység támogatása, a lakosság és az önkormányzat közötti kapcsolat erősítése;
- az otthonában élő fogyatékos személyek védelmében való közreműködés, a polgárok javainak védelme, az állami és önkormányzati vagyon megóvása;
- a közterületen közbiztonsági, bűnmegelőzési, valamint bűnüldözési célból elhelyezett képfelvévő által rögzített felvételek figyelése, ellenőrzése;
- a rendezvények helyszínének biztosítása;
- az illetékességi területen létrehozott bűnmegelőzési és közbiztonsági, valamint baleset-megelőzési bizottság munkájában való részvétel;
- az együttműködő szervek szakmai tevékenységének segítése;
- a polgárőrség feladataival összefüggő oktatási, kulturális, ismeretterjesztő tevékenységben való részvétel;
- körözött tárgyak, személyek és holttestek azonosításában és felkutatásában való részvétel.

Katasztrófahelyzet kezelése

A katasztrófa helyszínén a rendvédelmi szervek megérkezése előtt a polgárőr közreműködik az adott helyzetben megteremthető rend és közbiztonság fenntartásában, illetőleg ennek helyreállításában, a helyszínre érkező különböző mentőegységek munkája zavartalanságának biztosításában, a forgalom lezárásában, illetve elterelésében, az élet- és vagyonmentésben.

Rendkívüli helyzetek kezelése

Alapvető, hogy tűz észlelése esetén a polgárőr a meghatározott értesítési feladatoknak tegyen eleget. A tűzoltók értesítésekor pontosan határozza meg a tűz észlelésének helyét, idejét, az égő anyag milyenségét, a veszélyhelyzetet (élet és vagyon veszélyeztetettsége), a bejelentő nevét, elérhetőségét.

A tűzoltóság kiérkezéséig a polgárőr a lehetőségek és a veszélyhelyzet figyelembevételével kezdje meg az élet- és vagyonmentést, illetve ezt követően a tűz oltását. Akadályozza meg a tűz további terjedését. Készítse elő a tűzoltók akadálymentes beérkezését (kapuk kinyitása, mentést akadályozó eszközök eltávolítása). Akadályozza meg a területre illetéktelen személyek bejutását, akik zavarhatják a tűz oltását, az élet- és vagyonmentést.

Az adott objektum vezetőjét vagy használóját azt követően értesíti, hogy e feladatoknak eleget tett. A tűzoltók kiékezése után kizárólag az oltás és kárelhárítás vezetőjének utasításai szerint vehet részt a mentési munkálatokban.

Árvízveszély vagy bekövetkezett árvíz esetén a polgárőr közreműködhet a védekezési, veszélyelhárítási és kárfelszámolási feladatok ellátásában, az óvintézkedések betartásának ellenőrzésében, az élet- és vagyonmentési munkálatokban, a kiürített vagy lezárt területek őrzésében, illetve az vagyontárgyak védelmében. A feladatok végrehajtása során mindenkor a katasztrófaelhárítás vezetőjének utasításai szerint kell cselekedni.

Víz-, gáz- és villanyvezeték, egyéb veszélyes anyagot továbbító vezeték, ezek műtárgyai, továbbá közúti, vasúti, vízi közlekedésbiztonsági berendezések közveszéllyel fenyegető hibája, megrongálódása esetén haladéktalanul értesíti az üzemeltető szervezetet, illetve az intézkedésre jogosult hatóságot. Szükség és igény szerint részt vesz a terület lezárásában, őrzésében, az illetéktelen személyek veszélyeztetett területre való bejutásának megakadályozásában.

A rendezvények biztosítása

A polgárőr a különböző állami, önkormányzati, egyházi, kulturális és helyi ünnepek alkalmával megrendezett események, sport- és egyéb, nagyobb tömegek mozgását jelentő rendezvények zavartalan biztosításában a rendőrség vagy a rendezvény szervezőjének felkérésére vesz részt.

A rendezvénybiztosítási feladatok végrehajtásának keretében személyek, illetve forgalom elől elzárt területet őrizhet, a forgalom irányításában, a parkolás rendjének fenntartásában, a rendezvényre beléptetést végző személyek tevékenységének biztosításában közreműködhet. A rendőrség vagy a rendezésért felelős személy intézkedése alapján a zárt területen vagy helyen tartott rendezvényre belépő személyeket a testi sérülés okozására alkalmas tárgyak bevitelének megakadályozása érdekében azok bevitelének tilalmára figyelmeztethet.

Ha a polgárőr az általa biztosított rendezvényen annak céljával össze nem egyeztethető magatartást, tevékenységet, tárgyat észlel, arról köteles a rendezvény szervezéséért felelős személyt haladéktalanul tájékoztatni.

Körözési tevékenységben való részvétel

A polgárőrség a rendőrséggel kötött együttműködési megállapodásban rögzítettek szerint közreműködhet körözött személyek, körözött gépjárművek és más tárgyak felkutatásában, azonosításában, valamint holttestek személyazonosságának megállapításában. Ha a polgárőr olyan személyről, gépjárműről vagy más tárgyról szerez tudomást, akivel vagy amivel kapcsolatban körözést rendeltek el, köteles erről az illetékes rendőri szervet értesíteni.

Az adatot igénylő polgárőr-egyesület számára az OPSZ biztosítja a körözött személyek, gépjárművek vagy egyéb tárgyak, valamint az azonosítandó holttestek aktuális listájának elektronikus elérhetőségét.

Az OPSZ feladatkörrel érintett tagozata szervezi, koordinálja a tagszervezetek között a gépjárművek felderítésére, valamint a közlekedésbiztonság javítására irányuló tevékenységet, továbbá segíti a működési és technikai feltételek javítását.

Az OPSZ Etikai Szabályzata

Az OPSZ Etikai Szabályzata – a Szolgálati Szabályzat mellett – a polgárőrség másik alapvető belső normája, amely valamennyi polgárőrre kiterjedő érvénnyel meghatározza a polgárőri tevékenység során követendő viselkedési szabályokat. Nyitó rendelkezése a polgárőrség iránti közbizalom és megbecsülés megérzését és erősítését mondja ki a Szabályzat céljaként, amelynek érdekében e norma hivatott segítséget nyújtani a polgárőrtörvény és a polgárőrségre vonatkozó egyéb jogszabályok, az OPSZ Alapszabálya és Szolgálati Szabályzata érvényre juttatásához a polgárőrök szolgálatellátása, egyesületi és szövetségi tevékenysége során.⁹

A fentiek körében a Szabályzat meghatározza azokat a magatartási normákat, amelyek vétkes megszegése etikai eljárást von maga után, amelyek megtartása a polgárőrszervezetek és a polgárőrök iránti közbizalom érdekében minden polgárőrtől elvárható.

A szabályzat a polgárőrökre vonatkozóan az alábbi etikai szabályokat állapítja meg:

- elhivatottság,
- becsület, tisztesség,
- bajtársiasság,
- felelősség,
- közbizalommal visszaélés tilalma,
- jog- és szabálykövetés,
- együttműködés,
- pártsemlegesség.

A fentiekén túl a polgárőrvezetőkre további követelményeket állapít meg az Etikai Szabályzat:

- részvételi kötelezettség a testületek, fórumok munkájában,
- a polgárőrökkel való, megbecsülésen alapuló, részrehajlástól mentes kapcsolat,
- polgárőrség egységének óvása,
- személyes példamutatás,

⁹ *Az Országos Polgárőr Szövetség Etikai Szabályzata [é. n.].*

- lemondási kötelezettség ellene szándékos bűncselekmény miatt induló büntetőeljárás, továbbá meghatározott szabálysértések miatt történt jogerős elmarasztalás esetén,
- vezetői tisztségbe kerülés kizárása szándékos bűncselekmény miatt folyamatban lévő büntetőeljárás, ilyen miatt történt jogerős büntetés kiszabása, továbbá meghatározott szabálysértések miatt történt jogerős elmarasztalás esetén.

A Szolgálati Szabályzat és az Etikai Szabályzat együttes alkalmazása

Az OPSZ Szolgálati Szabályzata kimondja, hogy a Szolgálati Szabályzatot együtt kell alkalmazni az OPSZ Alapszabályával és Etikai Szabályzatával.

A Szolgálati Szabályzat és az Etikai Szabályzat – az Alapszabály mellett, amely a polgárország belső normarendszerének alapdokumentuma – a polgárország működésére vonatkozó alapvető belső normái. Ezek határozzák meg a polgárőri szolgálatlátás részletes szabályait, illetve a polgárőröktől elvárt viselkedésformákat, amelyek törvényi szinten történő lefektetése nem – vagy legfeljebb nagyon általánosan – indokolt, sokkal inkább az országos szövetségnek kell az e téren követendő elveket meghatározni. Követésük az ország valamennyi polgárőre számára kötelező, elfogadásuk a polgárőri lét alapkövetelménye.

Az együttes alkalmazás abban az értelemben is kiemelendő, hogy a polgárőrökkel szembeni panaszt megalapozó szolgálati szabályszegéseket és etikai vétségeket a polgárőrtörvény és a belső normarendszer gyakorlatilag egyben rendeli kezelni, az Etikai Bizottság jogkörében és eljárásaként.

A szolgálati szabályszegés törvényi meghatározása viszonylag általános. A polgárőrtörvény szerint szolgálati szabályszegést követ el az a polgárőr, aki a szolgálati szabályzat előírásaival ellentétes magatartást tanúsít, azonban magatartásával nem valósít meg szabálysértést vagy bűncselekményt. Az OPSZ Szolgálati Szabályzata külön felsorolást nem tartalmaz a szolgálati szabályszegésekre vonatkozóan, de gyakorlatilag minden egyes előírásával rendelkezik róla.

A polgárőrtörvény szerint etikai szabályszegést (etikai vétséget) követ el a polgárőr, ha

- az etikai szabályzat előírásaival ellentétes magatartást tanúsít,
- polgárőri tevékenységét oly módon gyakorolja, amely alkalmas arra, hogy a polgárország jó hírnevét sértse,
- a polgárőr az egyesületbe történő belépéskor (a polgárőr-igazolvány igénylése során) tett jognyilatkozatában valótlan feltételek fennállását állította,
- az adatváltozás bejelentésére, illetve a vele szemben indult szabálysértési vagy büntetőeljárás jelentésére vonatkozó kötelezettségét elmulasztja.

Az Etikai Szabályzat szerint etikai vétséget követ el a polgár3r, ha – a fentiekén túl –

- a polgár3r elhivatottságáról,
- a polgár3r becsületéről, tisztességéről,
- a polgár3r er3alkalmazásáról,
- a polgár3r bajtársiasságáról,
- a polgár3r felel3sségéről,
- a k3zbizalommal visszaélés tilalmáról,
- a polgár3r jog- és szabálykövetési kötelezettségéről,
- a polgár3r egy3ttm3ködési kötelezettségéről,
- a pártsemlegességr3l,
- a polgár3r szolgálatteljesítéséről sz3ló valamely magatartási szabályt megszegi.

Etikai vétséget követ el a polgár3r, ha – a fentiekén túl –

- a polgár3rvezet3 és a polgár3r3k kapcsolatáról,
- az 3lésén val3 részvételi kötelezettségéről,
- a polgár3rség egységének 3vására iránuló kötelezettségr3l,
- a polgár3rvezet3 személyes példamutatásáról és vezetői magatartásáról,
- a polgár3rvezet3 lemondási kötelezettségéről,
- a tisztsegelfogadás tilalmáról sz3ló valamely magatartási szabályt megszegi.

Az OPSZ Etikai Bizottsága közigazgatási hat3sági feladatként, közigazgatási hat3sági eljárásban, annak szabályai alkalmazásával dönt a szolgálati és etikai szabályokat megszeg3 polgár3r3kkel szemben beny3jtott panaszról.

Az OPSZ Etikai Bizottságának végleges határozatával kapcsolatban közigazgatási jogvita kezdeményezhető. Az Etikai Bizottság által lefolytatott eljárásban hozott határozat ellen a kézbesítést3l számított 30 napon belül

- a panaszt tev3,
- az etikai eljárás alá vont polgár3r, valamint
- más, a határozattal érintett személy bír3sághoz fordulhat.

Az Etikai Bizottság munkáját az OPSZ igazgatási szervezete közvetlenül segíti az eljárások lefolytatásával kapcsolatban.

Összegzés

Ma a polgár3rség a rend3rség stratégiai partnereként az ország k3zbiztonságának egyik letéteményese – ahogy Túr3s András, az OPSZ elnöke fogalmaz egy vele készült interjúban, civil pillére.¹⁰ Szerepe meghatározó a közrend, k3zbiztonság megteremtésére és fenntartására iránuló rendvédelmi feladatellátásban. A polgár-

¹⁰ LIPPAI–KARDOS 2021.

3rszervezetek léte a telep3l3seken alapvet3, a lakoss3g többsége elismer3ssel sz3l a polg3r3r3k tevékenységér3l, kifejezik együttm3ködési és segít3 sz3nd3kukat a közrend, a közbiztons3g er3sít3se érdekében akt3van tevékenyked3 szervezetek ir3nt.

A polg3r3rszervezetek hatékony m3ködése, a színvonalas, a több ir3nyb3l érkező igényeknek megfelelni tud3 polg3r3ri sz3lg3latellát3s elképzelhetetlen – a törvényi szab3lyoz3son túl, a jogszab3lyok el3ír3saival egységben – részletes, id3szer3, a jogi környezethez igazod3, annak v3ltoz3s3it követ3, alaposan kidolgozott bels3 norm3k megalkot3sa és azok betart3sa nélkül. Ez garant3lja a jog- és szakszer3 polg3r3ri tevékenys3get, amely z3loga az orsz3g közrendjének, meghat3roz3ja az állampolg3rok szubjektív biztons3gérzetének.

A polg3r3rség szerte3gaz3 bels3 normarendszerével összef3ggésben sz3mos t3r3letr3l lehetne még sz3lni (p3ld3ul pénzügyi-gazdas3gi m3ködés, közbeszerzések, 3gyvitel, kommunik3ci3, rádi3forgalmaz3s, elismerés, j3rm3vek 3zemeltetése), azonban jelen tanulm3ny segít a bels3 normarendszer lényegének, jelent3ségének, legf3bb összetev3inek átlát3s3ban.

Felhasznált irodalom

- Az Orsz3gos Polg3r3r Sz3vetség Alapszab3lya [é. n.]. Online: <https://opsz.hu/wp-content/uploads/belso-normak/Alapszabaly.pdf>
- Az Orsz3gos Polg3r3r Sz3vetség Etikai Szab3lyzata [é. n.]. Online: https://opsz.hu/wp-content/uploads/belso-normak/OPSZ_EtikaiSzabalyzata_20210615.pdf
- Az Orsz3gos Polg3r3r Sz3vetség Szervezeti és M3ködési Szab3lyzata [é. n.]. Online: <https://opsz.hu/wp-content/uploads/belso-normak/SZMSZ-2023-08-30.pdf>
- Az Orsz3gos Polg3r3r Sz3vetség Sz3lg3lati Szab3lyzata [é. n.]. Online: <https://opsz.hu/wp-content/uploads/belso-normak/OPSZ-szolglati-szabalyzat.pdf>
- CHRISTIÁN Lászl3 – BACSÁRDI J3zsef (2018): *3nkorm3nyzati rendészet*. Budapest: Dial3g Campus.
- CHRISTIÁN Lászl3 – KARDOS Pál (2019): Soks3n3n3 polg3r3rség: New Yorkt3l az NKE egyetemi polg3r3rs3gig. *Magyar Rendészet*, 19(4), 33–51. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2019.4.2>
- CHRISTIÁN Lászl3 (2020): A helyi 3nkorm3nyzatok felel3ssége a telep3l3sek közbiztons3gának megteremtésében. *Magyar Rendészet*, 20(3), 55–77. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.4>
- LIPPAI Zsolt – KARDOS Pál (2021): B3nmegel3zés és hazafis3g: Interjú T3r3s Andr3s ny. r. alt3bornaggyal, az Orsz3gos Polg3r3r Sz3vetség eln3k3vel. *Magyar Rendészet*, 21(4), 29–35. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.4.1>
- LIPPAI Zsolt (2023): A biztons3g megteremtésének és fenntart3s3nak 3llami és nem 3llami szerepl3ir3l. *Bel3gyi Szemle*, 71(8), 1391–1417. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.8.4>
- SZÉCSI Gy3rgy – MÁNDI Tibor (2012): *Polg3r3ralapismeretiszakmai jegyzet*. Online: https://opsz.hu/wp-content/uploads/polgaror-segedanyagok/poszakjegyzenyomdai-pdf_20130129185044_59.pdf

Jogi forr3sok

2011. évi CLXV. törvény a polg3r3rs3gr3l és a polg3r3ri tevékenys3g szab3lyair3l
2011. évi CLXXV. törvény az egyes3lési jogr3l, a közhaszn3 jog3ll3sr3l, valamint a civil szervezetek m3ködésér3l és támogat3s3r3l

ABSTRACT

Internal Standards of the Auxiliary Police

Pál KARDOS

A detailed presentation of the legislation affecting the operation of the auxiliary police, which contributes to the establishment and maintenance of public order and public safety, highlighting the process of legal development and the most important stages. The author of the study, as a practicing law enforcement professional and a practicing auxiliary police, summarizes the internal rules and regulations affecting the functioning of the auxiliary police, focusing on the main provisions of the most important internal rules and their significance, primarily on the Statutes, the Code of Service, the Code of Ethics of the National Association of Auxiliary Police and other regulations of a similar nature. The author draws attention to the essence of operating within a regulated framework in order to contribute effectively and lawfully to the establishment and maintenance of public security, shedding light on the necessity, detail and adequacy of internal regulations, providing an insight into the everyday life of the operation of the Auxiliary Police and the provision of services by the Auxiliary Police. The author of the study wishes to contribute to the comprehensive scientific research and mapping of the operation of vigilance, recognizing the fact that the researched topic is the prevention of crime, civil participation in the maintenance of public order and public safety, and therefore the cooperation of law enforcement is a constantly topical issue, because in the current circumstances the role of the vigilante is an indispensable aid to the police.

Keywords: *auxiliary police, auxiliary police officer, public order, public safety, crime prevention, internal standard, regulation, code, service, ethic*

Hogyan és miért lett zsarú a rendőrből? - Rendszerváltás a rendőrség hetilapjában

DULAI Péter¹

A Magyar Rendőr több mint negyven éven át volt a Belügyminisztérium egyetlen képes rendőrségi lapja. A rendszerváltás után a szerkesztőség másik névvel és új köntösben vágott neki egy friss korszaknak. A szigorú Magyar Rendőrből a jóval populárisabb, modernebb, fogyaszthatóbb Zsaru lett, így már a jogutód nevében is jelezték, hogy attól kezdve valami más lesz, mint ahogyan az előző rendszerben volt. Az addig belsős terjesztésű, a belügyi állomány tájékoztatását szolgáló lap ekkor már kereskedelmi forgalomban volt, vagyis bárki által hozzáférhető sajtótermékként vett részt a piacon. Mivé akart válni az újság, és sikerült-e elérni a célokat? Mik voltak a konkrét célok? Valóban más lett-e a lap a gyakorlatban? Ha igen, miben? Tanulmányomban ezeket a kérdéseket próbálom megválaszolni a korabeli lapszámok vizsgálatával, valamint a Zsaru egykori főszerkesztőjével folytatott interjú segítségével.

Kulcsszavak: Magyar Rendőr, rendőrségi sajtó, rendszerváltás, modernizáció

A rendőrség, amelytől félni, rettegni kellett

Cikkem nem a rendészeti sajtó történetéről, feladatairól, illetve az ezzel kapcsolatos vitákról szól, hanem a magyar rendőrség – most már egykori² – képes lapjának egyik meghatározó időszakát mutatja be röviden. Amikor azonban a rendészeti sajtó történetével foglalkozunk, nem lehet elmenni szó nélkül az előbbi témakör mellett sem. Azt ugyanis, hogy milyen rendőrségi lapot szeretett volna és tudott csinálni a mindenkori hatalom, alapvetően határozta meg, hogyan viszonyult és mit gondolt magáról a sajtóról, az állampolgárok tájékoztatásáról. Hogy érzékeltessem a szakemberek által is fontosnak tartott dilemmát, az alábbiakban három releváns munkából idézek a rendszerváltás előtti évtizedekből.

A Belügyi Szemle hasábjain az 1960-as évek első felében magáról a sajtó és a rendőrség kapcsolatáról jelent meg vitasorozat. Az éveken át tartó diskurzust végül Déri Pál r. alezredes, a lap főszerkesztője zárta le. Összegző cikkében fontos tanulságként

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészetelméleti és -történeti Tanszék; doktori hallgató, Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: Dulai.Peter@uni-nke.hu

² A *Zsaru* nyomtatott kiadása 2023. április 26-án jelent meg utoljára. A lap online működik tovább, a cikkek ezt követően a police.hu-n jelennek meg.

emelte ki, hogy az eszmecsere alatt a rendőr szakemberek hozzászólásaiban általában az a felismerés kapott nagy hangsúlyt, amely szerint a sajtónak igenis jelentős szerepe van, illetve lehet a rendőri munka segítésében, ezért azt hasznos támogatni. A főszerkesztő szerint a vitában részt vevők felismerték,³ „hogy a tájékoztatás összefügg a szocialista demokratizmus közéletünk minden területén megnyilvánuló fejlődésével”.⁴ Megállapította, hogy a rendőri érdek a közérdeknek van alárendelve, amely megköveteli a lakosság megbízható és tárgyilagos tájékoztatását. Déri Pál még egy fontos megállapítást tett, amikor azt írta, hogy „a hírközlő szervezeteknek nemcsak joga, hanem kötelessége: kommentálni az eseményeket, az összefüggésekre rámutatni; hozzásegíteni az olvasót, a nézőt, a hallgatót az események jelentőségének, kihatásának megfelelő értékeléséhez – de nincs joga hallgatni!”⁵

Az 1970-es évek közepén Bakóczy Antal és Irk Ferenc a tömegkommunikációval és a szubjektív biztonságérzetet nagyban befolyásoló emberölésekkel kapcsolatban⁶ tették azt a megállapítást, hogy a hazai – nem rendészeti – sajtóban „a legtöbb híranyag a rendőri szervek jelentéseinek távirati stílusát követi, ezért az állampolgárok részére általában semmitmondó, tanulság nélküli, sőt éppen ennél fogva ezek az elsődleges híranyagok a későbbi tényállás- és háttérváltozások stb. következtében félrevezetőek s következményeiket tekintve a bűnüldöző és igazságügyi szervezeteket esetenként nemkívánatos megvilágításba helyezők”.⁷ Nem az a baj – teszük hozzá a kriminológus szerzők –, hogy nagyobb ügyekről cikkezik a sajtó, hanem az, hogy „elmarad a nevelés és az általános megelőzés szempontjából elengedhetetlen elemzés és az oksági háttér bemutatása”.⁸ Ha már bűnügy, akkor a mennyiség helyett inkább a minőségre helyezték volna a hangsúlyt, foglalták össze a szerzők.

Dános Valér egy, a rendszerváltás hajnalán publikált előtanulmányában⁹ nem győzi kiemelni, hogy adott társadalom legtöbb polgárának biztonságérzetét az írott és elektronikus sajtó nemcsak befolyásolja, alakítja, de meg is határozhatja. „A lakosság rendőrségről alkotott képe nehezen formálható. Ennek döntő oka az, hogy a rendőrségnek a múlt rendszerben kétségkívül olyan szerepeket is fel kellett volna vállalnia, ami miatt nem válhatott népszerűvé. Tegyük hozzá rögtön, az állami és a pártvezetők nem is akarták, hogy a rendőrség népszerű legyen. A rendőrségnek határozott, kíméletlen erőszakos szervezet képét kellett mutatnia, amitől félni, rettegni kellett”¹⁰ – foglalja össze a pártállami időkben tapasztaltakat a szerző.

A sajtó befolyásoló szerepe tehát megkérdőjelezhetetlen, és nem elég tájékoztatni, a tanulságokat, összefüggéseket is ki kell emelni, mert a kommentár nélküli közlés nem elégséges – foglalható össze az imént idézett gondolatok.

³ SALLAI 2018: 132.

⁴ DÉRI 1965.

⁵ DULAI 2022: 107–119.

⁶ BAKÓCZI–IRK 1977: 395–403.

⁷ BAKÓCZI–IRK 1977: 401.

⁸ BAKÓCZI–IRK 1977: 402.

⁹ DÁNOS 1992.

¹⁰ DÁNOS 1992: 8.

Volt elvtárs, nincs elvtárs

A Belügyminisztérium két eltérő, de egymást jól kiegészítő sajtóterméke, a tudományos igényű *Belügyi* (korábban *Rendőrségi*) *Szemle*, illetve a *Magyar Rendőr* közel azonos időben indultak útjukra.¹¹ A *Magyar Rendőr* belső terjesztésű, a belügyi állomány tájékoztatását szolgáló lap volt. Átlag 54 ezer példányban jelent meg,¹² de olvasói köre ennek többszörösét tette ki, vagyis korántsem kizárólag a belügyi dolgozók tájékozódhattak belőle. A Belügyminisztérium képes lapja 1947-től egészen 1991-ig működött ezen a néven.¹³ A lap első főszerkesztője a Rajk-perben elítélt és két évvel később kivégzett Marschall László rendőr ezredes volt. A *Magyar Rendőrt* ekkor a Belügyminisztérium Közrendészeti Főosztályának Politikai Osztálya adta ki. Marschall László kivégzése után az egész szerkesztőségi állományt eltávolították, hogy aztán új stábbal vágjanak neki a következő időszaknak.¹⁴ A rendőrujság „feladata, hogy a sajtó eszközeivel járuljon hozzá a belügyi szervek, az állomány eredményes munkájához. Ismertesse pártunk politikáját, segítse elő annak megértését, mozgósítson a politikai és szakmai feladatok színvonalas végrehajtására.”¹⁵

A lap kezdetben kéthetente, képek nélkül jelent meg, de ahogyan teltek az évek, mind a borító, mint az oldalak egyre több illusztrációt kaptak, az újságból pedig hetilap lett. Az olvassmányosság, a színes, látványos dizájn, a bravúros, szokatlan tordelési megoldások kimondott célok voltak. „A lapot nem saját magunknak, hanem az elvtársaknak készítjük, és elsősorban az ő véleményüket kell figyelembe venni, milyen kívánságuk és milyen észrevételeik vannak. Természetesen az elvtársaknak a képes riportok tetszenek. Szeretik az elvtársak, és azt mondják, hogy jó kézbe venni olyan újságot, amibe képek vannak illusztrálva”, érvelt 1956-ban¹⁶ Hámos György r. alezredes, a lap felelős szerkesztője. A *Magyar Rendőrben* az ország egész területéről igyekeztek dokumentálni a belügyi, rendőrségi munkát. Ott voltak az utcai intézkedéseknél szilveszter éjjelen is, de óvodások karneváljáról, a járőr-kutyák kiképzéséről és aztán egyre többször súlyos bűncselekmények helyszínéről sem hiányozhattak.

„Nem lehet kétségünk afelől, hogy a rendőrség soraiban is mindenható MSZMP a megszokottnál is gondosabban őrködött az ideológia tisztaságán, a rendszer kétkedésmentes, minden körülmények közötti lojális támogatásán” – jegyzi meg kritikusan Dvorák Ede újságíró,¹⁷ aki egy 1992-ben megjelent sajtótörténeti esszéjében azt vizsgálta, miként tükröződik a *Magyar Rendőrben*, majd az utód *Zsarú Ma-*

¹¹ DEÁK 2017.

¹² A pontos példányszámok éves adatai nem ismertek, de a lap 1981-ben például 60 ezer példányban jelent meg hetente. BM jelentés. MR_mnl-ol_XIX-B-1-az BM Oktatási és Közművelődési Csoportfőnökség 16-32 1982.

¹³ Ez a *Magyar Rendőr* a fellelhető források szerint nem utódja az 1934-től 1944-ig létező, ugyanilyen nevű rendőrségi szaklapnak.

¹⁴ KRISKÓ 2012: 215.

¹⁵ Díszparancs a Magyar Rendőr megjelenésének 25. évfordulója alkalmából 10-21-1/1972.

¹⁶ HORVÁTH 1992: 226–254.

¹⁷ Dvorák Ede a Magyar Posta sajtóosztályának munkatársa, valamint a *Postamagazin* riportere volt, ezenkívül több lap állandó külsős szerzőjeként dolgozott. Bűnügyi tematikájú kötetei is megjelentek, de publikált a *Belügyi Szemlében* is.

gazinban a rendszerváltás.¹⁸ „E változhatatlannak hitt módszerek és évek után érkezett 1989, amikor eresztékeiben kezd recsegni-ropogni az egész »felépítmény«, és a nemzetközi változások által is keltett repedések már az »alapot« is kikezdték”, folytatja 1992-ben megjelent munkájában a szerző, utalva a közelgő rendszerváltásra.

Ez az időszak a magyar sajtó nagy lehetősége volt. Egy csapásra mindenről mindenhogyan lehetett írni. Jellegükből adódóan mérsékeltbben ugyan, de igaz volt ez a szakmai, testületi, üzemi lapok esetében is. Milyen hatással volt ez a *Magyar Rendőrrre*?

Bár a lap szerkezetileg, témájában és stílusában ebben az időben nem sok újat mutatott az előző évekhez képest („Semmi különbség, csak az »elvtárs« szó teljes hiánya a szembetűnő”, jegyzi meg cinikusan Dvorák), voltak figyelemreméltó változások. A nemzetközi kitekintés rovatban már nemcsak a „bűnös Nyugat” botrányos bűnügyi helyzetéről, hanem a Szovjetunió bűnözéséről is lehet olvasni. Szó esett a növekvő bűnözés hátteréről, de a halálbüntetés eltörléséről szóló vita is helyet kapott a lapban. Egyre többször merül fel a kérdés: milyen legyen a rendőrség?¹⁹

Az újságban egyre gyakrabban számoltak be az éppen aktuális, valamilyen szempontból érdekes, kiemelt tárgyi súlyú bűncselekményekről. Az ezzel kapcsolatos változást az jelentette, hogy egy-egy bűntény már a címlapra is kikerült. A lap pedig kikerült az újságárusokhoz, vagyis a nyilvánosság elé, így bárki számára megvásárolhatóvá, hozzáférhetővé vált. Óriási változás, amely értelemszerűen a tematikára is hatást gyakorolt. Amikor aztán bemutatták az új országos főkapitányt, Pintér Sándort, a *Magyar Rendőr* című hetilap története is véget ért. Legalábbis ami a nevet és a Belügyminisztériumot mint kiadót illeti.

Ezt a zsarut előbb-utóbb szeretni fogják?

A jogutód *Zsarú Rendőrségi Magazin* első száma 1992 januárjában jelent meg az Országos Rendőrfőkapitányság (ORFK) gondozásában. A szigorúbb *Magyar Rendőr* elnevezésből jóval közvetlenebb *Zsarú*²⁰ lett. Több névötlet is felmerült. Ilyen volt például a *Kék Rabszódia*, a *Pandúr*, a *Hekus* vagy a *Kék Hírek*.²¹ Annyi bizonyos, hogy első ránézésre a névváltás már önmagában komoly változásokat sejtetett. A ké-

¹⁸ DVORÁK 1992.

¹⁹ Érdekes, ahogyan a rendőrséget ábrázolták a sajtóban. A rendszerváltás környéki rendőrséggel kapcsolatos cikkek tartalomelemzése után Dános Valér álláspontja szerint 1990-ben a vonatkozó írások egészét nézve elmondható, hogy a sajtó nagyfokú támadást indított a rendőrség ellen. DÁNOS 1992: 24.

²⁰ „[H]ogyan és mikor lett az egykor rendőröket gúnyosan megfricskázó, betörők, tolvajok, stricik és utcalányok által használt argó kifejezésből olyannyira szalonképes szó, hogy most már nemcsak a rendőrök említik előszeretettel így magukat, hanem ez a szó a Magyar Rendőr utódjának címévé is avanszált.” DVORÁK 1992: 44.

²¹ Vezda László szóbeli közlése. Vezda a rendőrujság ikonikus munkatársának, a 2007-ben 59 éves korában elhunyt Vezda Jánosnak a fia.

sőbb – a mai sajtóviszonyokat nézve egészen elképesztő – 250 ezer példányszámban²² megjelent és ebből 180 ezer példányban eladott hetilapnak két alapítója volt: Leyrer Richárd²³ főszerkesztő és Pintér Sándor.²⁴

Vajon a radikálisnak mondható névváltás miben hozott valóban hangsúlyos változást? Már akkor, ha egyáltalán hozott. Erre próbálok meg válaszokat adni a Csala Károly Bálint nyugállományú r. ezredessel (újságírói neve Cs. Csala Károly), a *Zsarú* egykori főszerkesztőjével²⁵ készített interjúim és a lapszámok vizsgálata alapján. Fontos kiemelni, hogy amikor esetleges változásokat említek, a lap előző évekbeli stílusához, kinézetéhez, tematikájához vizsgálva teszem, és nem az 1950-es, 1960-as, 1970-es évek rendőrújságjához viszonyítok.

A főbb észrevételeket hat pontban foglaltam össze:

- Való igaz, hogy a megújult lapban egyre kevesebb helyet kapott a politika, a szervezeti, bennfentes információ. Ezzel szemben egyre nagyobb szerepe volt a konkrét bűnügyeknek.
- Egyre nagyobb hangsúlyt kaptak a harsány, figyelemfelkeltő címek és címlapok. Utóbbira önmagában jó példa, hogy a lap élénk (piros) színben került az olvasók elé.
- Nagy személyi váltásoknak nem volt értelme, hiszen a korábbi munkatársak olyan tapasztalattal rendelkeztek, hogy indokolatlan lett volna lecserélni az állományt. Az a fajta „előjog” és kapcsolati tőke, amelyet a korábbi stáb hozott magával, felbecsülhetetlen értéket jelentett az egyébként is monopolhelyzetben lévő lapnak.
- A „Zsaruvá válás” nem hozott éles váltást a nyelvhasználatban. Fontos megjegyezni, hogy a nyelvezetet – ahogyan korábban a *Magyar Rendőrnél* is – meghatározta a főszerkesztő személye, nem volt mindegy ugyanis, hogy az illető például jogász volt-e vagy éppen újságíró.
- Slendriánság továbbra sem volt érzékelhető. A munkatársak nem keverték a rablást a lopással, használtak szakszavakat, rendfokozatokat.
- A szakmaiság mellett cél volt az olvasmányosság is. Ez nem elbulvárosodást jelentett, hanem azt, hogy megpróbálták érdekesen írni.

Leyrer Richárddal 1993-ban²⁶ a *Kurír* című lap újságírója beszélgetett. Utóbbi szerint a *Zsarú* elődjének, a *Magyar Rendőrnek* nem volt jó híre. Leyrer erre a meglátásra a következőt válaszolta:

²² A hatalmas példányszámnak a kereskedelmi televíziók megjelenése vetett véget az 1990-es évek második felében, de ez már egy másik kutatás témája lehetne.

²³ Leyrer Richárd már a névváltás előtt, 1989-ben a lap főszerkesztője volt. Az ezredet 1998-ban mentették fel a főszerkesztői pozícióból. A Magyar Olimpiai Bizottság (MOB) későbbi alelnökével nem volt lehetőségem interjút készíteni, mert 2015-ben, 66 éves korában tragikus hirtelenséggel elhunyt.

²⁴ Csala Károly Bálint ny. r. ezredes szóbeli közlése.

²⁵ Csala Károly Bálint a nyolcvanas években a *Magyar Rendőr*, majd a *Mai Nap* szerkesztője, 1998-tól 2013-ig a *Zsarú* főszerkesztője volt.

²⁶ Beszélőn a Zsarunál 1993.

„Ezért változtattunk rajta 1991 decemberében. Az elhatározást gyors cselekvés követte, mert 1992. január 7-én már utcára dobtuk az új Zsarú Magazin első számát. Akkor 40 ezer példánnyal indultunk, s ahogyan növekedett a lap terjedelme, s mind tartalmasabb anyagok jelentek meg benne, úgy nőtt az eladott lapok száma. [...] A rendszerváltáskor új rendőrségi lapra volt igény, mi voltunk a szerencsések, hogy megvalósíthattuk régi tervünket. Az országos rendőrfőkapitány, Pintér Sándor támogatása nélkül ez nem ment volna. Szerencsére beleegyezett, és kaptunk fél évet, hogy bebizonyítsuk életképességünket. A fél év elteltével már százezer fölött volt az eladott példányszám, a tábornok úr pedig még egy kis időre – szerencsére – elfeledkezett a lapról. Mire eszébe jutottunk, már nem volt kétséges a számára sem, hogy a Zsarú Magazin benne van a köztudatban.”

„[A] lap kiválóan alkalmazkodott az élethez, a változásokhoz. Egyre inkább azt mutatja be, amit politikai nézetünktől függetlenül valószínűleg mindnyájan szeretnénk: egy remélhetőleg megerősödő polgári demokrácia rendőrségét, valamint a legsúlyosabb esetekben is törvényesen fellépő profi rendőrt. Aki miértünk – polgárokért – viszi időnként vásárra a bőrét! Ezt a rendőrt előbb-utóbb szeretni fogják! Ennek a rendőrnek tekintélye lesz! Ehhez pedig a megújult lap a maga eszközeivel nagymértékben hozzájárulhat” – zárta munkáját lelkesen Dvorák Ede. Hogy bizonyos jóslatai mennyire váltak be, azt nem ez a tanulmány hivatott megválaszolni.

Összegzés

A magyar sajtóban a rendszerváltás után a rendőrségi témájú cikkek között a szóra-koztató jellegű, a bűncselekményeket bemutató anyagok kerültek előtérbe. Ez igaz volt az ORFK gondozásában megjelent *Zsarura* is, amelynek jelen tanulmány csak a megszületésével hivatott foglalkozni. A jogelődjéhez hasonlóan monopolhelyzetben lévő rendőrségi, de már nem belső terjesztésű, hanem bárki számára hozzáférhető lap megpróbált alkalmazkodni egy új korszak követelményeihez. Jelen tanulmányomban az erőforrások hiánya és a terjedelmi korlátok miatt is „csak” arra vállalkozhattam, hogy egy rövid, de a kontextus szempontjából elengedhetetlen történeti áttekintést követően ismertessem a rendszerváltás környékén jelentkező dilemmákat, illetve hogy megpróbáljak választ adni arra a kérdésre: valóban látványos változás történt-e az egyetlen rendőrségi képes hetilapban akkor, amikor a szigorú *Magyar Rendőrből* egy lazább *Zsarú* lett? Erre a kérdésre kutatásaim alapján határozottan nem a válasz. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a magyar rendőrség egyetlen képes hetilapja nem formálódott jelentősen, de ez az átalakulás nem köthető szorosán a névváltáshoz. Egy folyamatról beszélhetünk, amely sokkal inkább köthető a rendszerváltáshoz, a sajtóban rejlő új lehetőségekhez, valamint a lap sajtópiacra kerüléséhez.

Felhasznált irodalom

- BAKÓCZI Antal – IRK Ferenc (1977): A tömegkommunikáció és az emberölés néhány összefüggéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 32(7), 395–403.
- Beszélőn a Zsarunál (1993). *Kurír*, 1993. szeptember 30. 4.
- BM jelentés. MR_mnl-ol_XIX-B-1-az BM Oktatási és Közművelődési Csoportfőnökség 16-32 1982.
- DÁNOS Valér (1992): *A rendőrség, valamint a rendőrség és a társadalom viszonya a magyar sajtóban (1989–1992)*. Budapest: BM.
- DEÁK József (2017): *A Belügyi Szemle és jogelődei a közpolitika és a rendészettudomány szolgálatában (1953–1990)*. Phd-disszertáció. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola.
- DÉRI Pál (1965): Az ideológiai irányelvek és a tájékoztatás (Még egyszer a rendőrség és a sajtó kapcsolatáról). *Belügyi Szemle*, 3(8), 5–10.
- Díszparancs a Magyar Rendőr megjelenésének 25. évfordulója alkalmából. MR_mnl-ol_XIX-B-1-az BM normák gyűjteménye 10-21-1/1972.
- DULAI Péter (2022): Tájékoztatni jog vagy kötelesség? Egy ötrendbeli emberölés nyomai a magyar sajtóban. *Magyar Rendészet*, 22(2) 107–119.
- DVORÁK Ede (1992): *A „Magyar Rendőr”, illetve a „Zsaru” magazin társadalomképe a rendszerváltás során*. Budapest: BM.
- HORVÁTH Sándor (2005): A szocialista bulvársajtó és a társadalmi nyilvánosság arénái Magyarországon: népszerűség és pártszerep az 1960-as években. *Múltunk*, 50(3), 226–254.
- KRISKÓ Edina (2012): *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi kommunikáció*. Phd-disszertáció. Pécsi Tudományegyetem.
- SALLAI János (2018): In memoriam Dr. Déri Pál nyugállományú rendőr dandártábornok. *Rendőrségi Tanulmányok*, 11(4), 125–134.

ABSTRACT

How and Why Did the Policeman Become a Cop? - System Change in the Hungarian Police Weekly News

Péter DULAI

For more than forty years, “Magyar Rendőr” (Hungarian Policeman) was the only police newspaper of the Ministry of Interior of Hungary. After the regime change, the editorial staff embarked on a new era in a new design and a different name. The rigorous title “Magyar Rendőr” became the much more popular, modern and consumable “Zsaru” (Cop), so it was already indicated in the name of the legal successor that from then on something would be different than it was in the previous system. The newspaper, which until then had been distributed internally and served to provide information to the internal affairs staff, went into commercial circulation. It became a press product accessible to anyone. What did the newspaper transform and were the goals achieved? What were the specific goals? Has the paper really become different in practice? If so, in what? I try to answer these questions by examining the periodical issues and with the help of interview with former editor in chief of “Zsaru”.

Keywords: Hungarian Policeman, police press, regime change, modernization

Volt egyszer egy minisztérium

KORINEK László¹

A szerző a 2006 és 2010 között Magyarországon működött Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szerepét és működését vizsgálja, értékeli. Hazánkban nem voltak hagyományai e két terület együttes irányításának a közhatalmon belül. A reformot azzal a szándékkal vezették be, hogy erősödjék a politikai vezetés és irányítás a végrehajtó hatalmon belül. A következtetés: a struktúra átszervezése nem minősíthető óriási hibának, de érzékelhető fejlődést sem eredményezett a közbiztonság és a jogbiztonság menedzselésében. A miniszterelnök erősödő pozíciója az adott minisztériumi rendszer jelentőségének a csökkenéséhez vezetett. Mindazonáltal az egyes szervezeti megoldások jelentősége még kriminológiai megközelítésben sem becsülhető le, például a korrupció elleni küzdelem esélyei szempontjából.

Kulcsszavak: Kormány, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, politikai vezetés, alapjogok

Bevezetés

A hazai államszervezésben korábban ismeretlen megoldásként a 2006. évi LV. törvény létrehozta az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot. Az intézmény 2010-ig működött. Újdonság volt, hogy a rendészet és az igazságszolgáltatás ugyanazon tárca irányítása alá került, bár a bíróságok esetében természetesen megmaradt az ítékezés függetlenségének követelménye. Az egyes ágazatok és funkciók kormányon belüli elhelyezése persze korábban és azóta is sokszor változott. Külföldön is számos példa van az igazságügy és a rendőrség egységes kormány szerv alá rendelésére (például Norvégia, Hollandia stb.).

Önmagában tehát ez az intézményes megoldás nem feltétlenül eredményezett mélyreható, a hatalomgyakorlás lényegi kérdéseit érintő változásokat. Nem az átszervezésből következett tehát az állami tevékenység karakterének az átalakulása, de ebben az esetben a struktúra újratervezése egy átgondolt reform része volt. Inkább következmény, nem pusztán egy problémákat felvető ötlet megvalósulása.

Alapkérdésként jelölhető meg a politikai és szakmai irányítás, vezetés elhatárolásának felfogása és gyakorlata. Ezzel összefüggésben az ágazatok – és a munkát megvalósító szervezetek – sajátos érdekeinek és törekvéseinek, szubkultúrájának az egy-egy vagy legalább részben differenciált kormányzati kezelése jelenti a problémát. A demokratikus jogállamok hatalommegosztási rendszerében az igazgatási, illetve

¹ Professor emeritus, az MTA rendes tagja, Országos Kriminológiai Intézet.

az igazságszolgáltatási szervezetek az alkotmány keretein belül más-más hangsúlyt adnak a saját működésüknek. A rendészet az eredményességet, a bíróságok az igazságosságot helyezik előtérbe, legalábbis kívánatos esetben. A szükséges összhangot a jogi szabályozás biztosítja.

Megközelítésünk kriminológiai szempontokat követ. A kontrollteóriák elterjedése² óta elmondhatjuk: nem közömbös akár a bűnözés alakulását illetően sem a közhatalom gyakorlásának módja. Ráadásul ma már az is széles körben elfogadott, hogy a biztonság szubjektív oldala is kiemelkedően fontos, ehhez pedig szorosan kapcsolódik az állami és önkormányzati intézményekbe vetett bizalom, a hajlam a velük való állampolgári együttműködésre. A bevezetett intézményi megoldások szolgálhatják vagy éppen akadályozhatják az embereknek a védelmükre rendelt szervezetekhez való viszonyát, így azok eredményességét, végeredményben tehát a sikeres bűnüldözést és az igazságosság érvényesülését.

Az emberi jogok oldaláról pedig azt kell hangsúlyozni, hogy a mögöttük álló értékek (élet, szabadság stb.) védelme jelentős mértékben – de nem teljesen – egybeesik a bünygyi tudományok által is szolgált törekvéssel, a társadalomra veszélyes cselekmények visszaszorításának céljával. A büntetőjogi tényállások a bűnös magatartással szemben oltalmazzák ezeket az értékeket, amelyek megóvása a közhatalom kiemelkedő jelentőségű feladata. Ma már az sem vitatott, hogy a következetes jogalkotáson és jogalkalmazáson túlmenően nem kizárólag jogépségi szempontokat szolgál a társadalmi igényekhez alkalmazkodó hatalom, hanem az intézményvédelmi kötelezettségének a teljesítésén keresztül a jogok valóságos érvényesülését is elő kell mozdítania.

Az államszervezés minőségének mércéje

A kifejtettekből következik, hogy a számos értékmérő (hatékonyság, lakosságbarátság stb.) mellett a legáltalánosabban attól függ egy szervezetrendszer, így egy kormányzati struktúra megítélése, hogy az mennyire tudja szolgálni az emberi jogok érvényesülését. Ahogyan az Ember és polgár jogainak francia forradalmi nyilatkozata megfogalmazta (II. pont): „Minden politikai társulás célja az ember természetes és elévülhetetlen jogainak megőrzése.” De nem is kell messzire menni: Alaptörvényünk I. cikkének (1) bekezdése is ugyanezt a gondolatot emeli a legmagasabb hatalmi célá: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Az új minisztérium létrehozásának időszakában hatályos Alkotmány is elvárta ezen értékek és normák tiszteletben tartását.

² Lásd FREILICH–NEWMAN 2018; KORINEK 2010.

Az emberi jogok védelmének legjobb szervezeti garanciája a modern polgári államszervezetben a hatalommegosztás. A törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás szigorú szétválasztása és kölcsönös kontrollja a hatalom egy kézben való összpontosítását akadályozza, ezzel az önkény kialakulását és eluralkodását is gátolja.

A polgári átalakulás korszakának ez az elvi megközelítése azonban soha nem volt következetesen érvényesíthető.³ A hatásköröket nem lehetett mereven elkülöníteni, a közigazgatásban szükségképpen jelentkeztek igazságszolgáltatási elemek, a kormányok részt vettek a jogalkotásban, de még a parlamenti igazságszolgáltatásra is volt példa. A későbbiekben kiépült új intézmények (alkotmánybíróságok, ombudsman) már nehezen vagy egyáltalán nem voltak beilleszthetők a Montesquieu és más „alapító atyák” által kialakított sémába. A hatalommegosztásos gondolkodás azonban tovább élt, és él ma is. Ennek lényege, hogy a szigorú elválasztás és a kölcsönös ellenőrzöttség – többek között a hatáskörök védelme terén – véd a túlhatalommal, így az önkénnyel szemben. Nem kizárólag a klaszszikus „triászra” érvényes ez a követelmény. A megközelítés kiterjesztésére már csak azért is szükség volt, mert a polgári társadalom és a politikai állam elkülönülése sem tartható már nagyon régóta. Az állam kifejezetten civil funkciókat valósít meg – például a gazdaságban –, míg a közhatalmon kívül álló személyek és közösségeik korábban szigorúan állami monopóliumnak tekintett vagy legalábbis a hivatalos közegek által ilyenként megszerezni próbált feladatokat látnak el (például magánbiztonsági szervezetek). Természetesen az igazságszolgáltatás és a rendészet sem szeparálható mereven. Az előbbinek megelőző szerepe, tehát a társadalmi viszonyok alakítására irányuló hatása (sőt célja) van, míg a közbiztonság aktív védelme elképzelhető valamilyen szankciók alkalmazása nélkül, a szabálysértési eljárásban ez nyíltan kifejezésre is jut.

A posztmodernnek nevezett korszakban, vagyis az utóbbi évtizedekben megkérdőjeleződnek, részben meg is dőlnek a polgári forradalmak eredményeképpen létrejött alkotmányos rendszerek sziklaszilárdnak hitt elvei. A demokratikus értékek védelmét korábban a szigorú elválasztásokban látták. A posztmodern gondolkodás már a 19. században is megjelent, a változás kiinduló tételeit 1926-ban publikálták,⁴ a klasszikus polgári állam elveinek eróziójaként is felfogható folyamat azonban az ezredforduló előtti és az azt követő negyedszázadban bontakozott ki. Egyre világosabbá vált, hogy a klasszikus szabályozás merev betartása mellett megrendül a kormányozhatóság, amellet maga a társadalom sem tud megfelelően reagálni az új típusú kihívásokra, veszélyekre. Erősödik az a felismerés, hogy például a biztonság védelme nem darabolható szét külső-belső, gazdasági-katonai és egyéb területek szerint, azt komplex módon kell szemlélni és kezelni.⁵

³ SÁRI 1995.

⁴ IDDINGS BELL 1926.

⁵ BUZAN–WÆVER–WILDE 1998.

A miniszterelnöki kormányzás Magyarországon

A kormányon belüli hatáskörmegosztás vizsgálata előtt célszerű megvizsgálni az egyes minisztériumok jogállását egymáshoz és a kormányfőhöz képest. Ha az utóbbinak meghatározó szerepe van a testület működésében, akkor értelemszerűen kisebb a garanciális jelentősége az egyes tárcák önálló döntési jogkörének. Ma ez a helyzet, az Alaptörvény szerint [18. cikk (1) és (2) bekezdések] a miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját, a miniszter pedig a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. A miniszterelnöki elv azt jelenti, hogy a kormányfő kiemelkedik a Kormányon belül, és domináns szerepet játszik. Ő az ország politikai irányultságának bel- és külföldi reprezentánsa, megtestesíti a Kormány elképzeléseit és törekvéseit. A miniszterelnök a testületnek a vezető személyisége, a Kormány általános politikájának meghatározója és egyszemélyi megjelenítője.⁶

2006-ig azonban más volt a helyzet. Az Alkotmány jobban hangsúlyozta a Kormány testületi jellegét, amiből nyilvánvalóan következett a tagok egymás mellé rendeltsége. A miniszterelnökről az akkor hatályos 1949. évi XX. törvény 2006-ban azt rögzítette, hogy „vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról”. Kétségtelenül voltak olyan rendelkezések is, amelyek a kormányfő kiemelkedő szerepére utaltak, például az ő tisztségének az elvesztése egyben a Kormány megbízatásának a megszűnését is jelentette. Az akkori Alkotmány nem tartalmazta a hatalommegosztás elvét, a jelenlegi Alaptörvény igen (C. cikk). A 2006. évi LVII. törvény már a miniszterelnöki kormányzás felé mozdította el a végrehajtó hatalom legmagasabb szintű gyakorlását. A jogszabály 14. §-a lényegében a mai szabályozás tartalmának megfelelően rendelkezett. Az Alkotmánybíróság a 122/2009. (XII. 17.) AB határozatában kimondta, hogy ez a rendelkezés elfogadható, mert az Alkotmány által statuált közjogi rendben a miniszterelnök a Kormány működésének a középpontjában áll. Annak ellenére, hogy a testület tagjai és annak vezetője között nincs (nem volt) hierarchikus viszony.⁷

Összességében elmondható, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozásának időszakában erősödött a miniszterelnök által meghatározott egységes kormányzás igénye és lehetősége. Ezzel együtt logikusan háttérbe szorult a feladat- és hatáskörmegosztáson és szigorú adatvédelmen alapuló garanciák rendszere. Természetesen vannak más lehetőségek is az önkény kizárására, az emberi jogok és a mögöttük álló értékek védelmére (külső kontroll, a jogi felelősség szigorítása stb.). A hivatkozott – és az Alaptörvényben is elsődleges állami kötelezettségként szabályozott – emberi jogvédelmi szempont érvényesülésének a megítéléséhez tehát

⁶ PETRÉTEI 2020.

⁷ Lásd: FAZEKAS 2010; STUMPF 2015.

közelebről is meg kell vizsgálni a magyar hagyományoktól eltérő, de a fejlett demokráciákban nem ismeretlen szervezeti megoldás intézményesítését.

Potencianövelés

Tudjuk, hogy a szervezetalakítás fontos forrása volt Sárközy Tamás elemzése és javaslatokat is megfogalmazó munkája az államszervezet potenciazavarairól.⁸ A jogalkotó a magáévá tette a jogtudós gondolatait, azoknak megfelelően született meg az új kormánystruktúra, benne az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium.

Ahogy Sárközy professzor már a címben is hangsúlyozza: a hatékonyság és a modernizáció állt az elemzések és a törekvések középpontjában. E tanulmányban nem feladatunk az egyébként magas tudományos színvonalat képviselő munka átfogó kritikája, kizárólag néhány, a témánk szempontjából releváns gondolatot emelünk ki.

A szerző világosan rögzítette a törvényesség, hatékonyság kérdésében elfoglalt álláspontját, konkrétan az akkori magyar államszervezetre (és önkormányzati rendszerre) vonatkozóan. Szerinte az alapellentmondás abban állt, hogy a jogállamiság nem járt a hatékonyság elvárható szintjének az elérésével. A feladatot ebből adódóan a működés minőségének a javításában látta.

A hivatkozott mű szerint az akkori állapotokat (a 2000-es évszázad első évtizedének első fele) az állam túlméretezett és túltagolt volta jellemezte, a centralizáltság mellett az állam túlsúlya és drága működése miatt Magyarország hátrányba került a versenytársaival szemben.⁹

Nyilvánvaló, hogy Sárközy Tamás kritikája számos kérdésben jogos, megalapozott volt. Témánk szempontjából mégis azt kell kiemelni, hogy nála a mérce (a cél) nem az egyes alapjogok érvényesülésének a kibontakoztatása, nem az embereik szabadságának és méltó életkörülményeinek a védelme, hanem a szűkebb értelemben vett eredmény. Úgy is lehet – nem eltorzítottan – értelmezni, hogy a túltagoltság leépítésével Sárközy professzor általa feleslegesnek minősített garanciák megszüntetését is szorgalmazta. Tény, hogy a többszörös ellenőrzés, felülvizsgálat, akár szankcióalkalmazás gátolhatja, mindenképpen lassítja az állami tevékenységet. De ne legyünk igazságtalanok!

Teljes mértékben elfogadható, hogy a Sárközy Tamás által „demokratikus düh[nek]” meghatározott jelenség¹⁰ a biztosítékok néha értelmetlen halmozására létezett, az nem vitte előre az ország fejlődését, sőt – tesszük hozzá – károkat is okozott. A titkos, leplezett eszközök alkalmazásának bírói engedélyezése például jórészt olyan feltételezések megítélését teszi szükségessé, amelyek megalapozottságát az igazságszolgáltatás igen kevéssé tudja elbírálni. Különösen igaz ez – mai példával

⁸ SÁRKÖZY 2006.

⁹ SÁRKÖZY 2006.

¹⁰ SÁRKÖZY 2006.

élve – az úgynevezett előzetes eljárás körében, ahol még gyanú sincsen, annak a lehetőségét kell megerősíteni vagy kizárni (a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 339–347. §-ok). Az ilyen biztosítékok beiktatása azért káros, mert az ellenőrzöttség látszatát kelti akkor is, amikor valójában legfeljebb az emberi jogok és értékek védettségének néhány formai kritériumát vizsgálhatja a bíróság. Ebből természetesen nem következik, hogy minden kontroll felesleges és a hatékonyságot akadályozza. Ezt persze Sárközy Tamás sem állítja, de a kiinduló tétele mégis a „jogállamiság hatékonyság nélkül” minősítés volt.

A szakma és a politika

Sárközy Tamás elemzéseiben és javaslataiban központi szerepet játszik a politika és az igazgatás kormányzati – valamint önkormányzati, de ez most témánkat nem érinti – szintű elhatárolása, illetve egysége. Hangsúlyozni kell mindenekelőtt, hogy a viták egy része azon a félreértésen alapul, ami visszavezethető a modern állam kialakulása idején uralkodó felfogásra, amely szerint alapvető minőségi különbség van a civil társadalom és a politikai állam között. Az előbbi a szabadság birodalma, míg az állam a társadalomnak alárendelve, annak szolgálatában szigorú (alkotmányos) szabályok között működik.

A történelem folyamán a gyakorlatban és a politikai gondolkodásban sem érvényesült teljes következetességgel ez az elválasztás. Arisztotelész *Politikájában* még a közösség gondolata dominál: „Minthogy minden városállamban egy bizonyos fajta közösséget ismerhetünk fel, s minden közösség nyilván valami közjó megvalósítására alakult (mert hiszen az emberek mindent a jónak látszó cél érdekében tesznek).” A városállamban persze nincs egyenlőség az emberek között, de a társadalom és az állam mégsem válik el élesen egymástól.¹¹ A politika legtágabb értelemben tehát a közösségi ügyek intézése. Az egész állami tevékenység beletartozik, függetlenül az említett különbségtételtől, ami soha nem érvényesült teljes következetességgel, a relatív elhatárolás pedig mára alig tartható.

Ezt azért kell hangsúlyozni, mert a politikai meghatározottságot csak viszonylagosan tudjuk kezelni.¹² Általános értelemben politika az igazságszolgáltatás és a rendészet is, hogy a témánkat érintő két területet említsük. A függetlenség és a legalább szakmai önállóság a gyakorlatban inkább a pártbefolyás távoltartását igényli. Ilyen megközelítésben kell és lehet tárgyalni azt a változtatást, ami az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozása során is komoly szerepet játszott.

Ezzel kapcsolatban felmerül, hogy ha a politikai és a szakmai irányítást elválasztjuk egymástól, de mindkettőt a minisztériumhoz rendeljük, akkor miért van szükség külön az ORFK-ra. A mai megoldás szerint is vagy a politikai befolyás lesz

¹¹ Arisztotelész 1969.

¹² SCHMITT 2002.

túl erős, ha a minisztérium nem végez kifejezetten szakigazgatási tevékenységet, hanem csak politikai elvárásokat fogalmaz meg, és a rendőrségi vezetés ennek akar megfelelni, vagy nincs értelme – főleg a mai, négyosztatú rendőrségnél – az egyes rendőrségi főhatóságok fenntartásának, ha van a minisztériumnál szakigazgatás. Jobban el kellene választani a politikai irányítást és a szakigazgatást, de hogy miképpen, arra ma még nincs egyértelmű válasz. Elmondható, hogy nincs tiszta, politikamentes miniszteriális szakigazgatás, ez a mai struktúrában kivitelezhetetlen. A hatáskörök pontos elválasztása és főként ennek betartása csak akkor lehetséges, ha van hova fordulni hatáskörütközés esetén, illetve a politikának nincs kiszolgáltatva teljesen a rendőrség vezetése (a főkapitány bármikori meneszthetősége révén). Ez a mai viszonyok között egyelőre hiú ábránd.

Kérdés az is, hogy a két (IM és BM) tárca összevonásánál milyen tárcavezetőre lenne szükség. A mai megoldásnál ez nem merül fel, mert az összevont tárcáknál az államtitkárok kvázi miniszterként működnek (nem véletlenül van ennyi államtitkár és helyettes államtitkár), és maga a minisztériumi struktúra is – házon belül – több minisztériumot jelent (plusz hozzájön, hogy már tárca nélküli miniszter sincs, csak az Alaptörvényben, mert őket is beépítették az egyes tárcákba, jöllehet, most csak a miniszterelnök-helyettes az egyetlen ilyen miniszter). Ezért lehet megoldani a mai struktúránál, hogy a miniszter több, különálló területet is el tud látni (már amennyiben).

Az IRM esetében ez a lehetőség nem állt fenn, így a miniszternek egy személyben kellett igazságügyi és rendészeti kérdésekkel foglalkoznia mind politikai, mind szakigazgatási szempontból (tehát a törvényesség és a biztonság került egy kézbe), de ez a megoldás teljesen más embert kíván meg. Az egységes minisztérium – persze a miniszter politikai felelősségével – akkor tudott volna működni, ha a két területet eltérő személyiségű államtitkár vezette volna, a feladatellátás sajátossága szerint.¹³

Az addigi – 2006 előtti – szabályozás és szervezés a szakma (igazgatás) és a politika (akaratérvényesítés, az igazgatás irányvonalának a meghatározása) határozott elválasztására épült. A miniszter a Kormány tagjaként nyilvánvalóan politikus volt (konkrét példa: az igazságügyi és rendészeti tárcát sokáig vezető Draskovics Tibor korábban pénzügyminiszterként tevékenykedett, inkább banki és egyéb gazdasági szférákban mozgott, noha jogot végzett), a politikai (parlamentari) államtitkár ugyancsak. Az említett (relatív) értelemben vett politikamentességet a közigazgatási államtitkár képviselte, aki vezette a minisztérium apparátusát. Ők hárman képviselték a minisztérium legfelső vezetését. Másoknak, így a helyettes államtitkároknak sem volt megengedett munkájuk végzése során a politizálás. Tény, hogy az igazgatási munka olyan szaktudást igényel, ami egy demokratikus jogállamban akár eltérő (egymást váltó) politikai irányítás alatt is érdemben változatlanul végezhető, különösen akkor, ha az a parlamenti és kormányciklusokon átívelő jogszabályok alkalmazásában nyilvánul meg. Ebből következően a minisztériumi dolgozókat

¹³ Személyes közlés Petrétei Józseftől.

nem szokás (nem is lehetséges) lecserélni az egyes választások és a kormányalakítás eredményétől függően. A dolgok logikája szerint ennek kellett volna érvényesülnie a közigazgatási államtitkárakra is, akinek a pályája elvileg nem kötődött a miniszter és a politikai államtitkár sorsához.

Valójában a szűkebb értelemben vett – a pártok akaratát megvalósító – politika és a szakma közötti viszony kérdése merült fel a 2006-os változtatások előtt. Mindjárt hozzátesszük: az utóbbi alapvetően jogalkalmazás. Ezzel nem kívánjuk tagadni az egyéb – például közgazdasági, pszichológiai stb. – tudás szerepét, de mindezeknek szigorúan a törvények keretei között kell érvényesülniük. Az ezzel (relatív módon) szembeállítható irányítás a jog által kevésbé behatárolt stratégiaalkotás és egyéb (személyügyi, gazdálkodási, képzési stb.) körében jelölhető meg politikaként. A hagyományos hatalommegosztási megközelítés keretei között az elválasztás, a feladatok és hatáskörök világos elosztása volt a meghatározó. Minisztériumi szinten ez azt jelentette, hogy a miniszter a kormány tagjaként a végrehajtó hatalom politikáját valósította meg, a közigazgatási államtitkár a szakma, a politikai (parlament) államtitkár pedig a politika szempontjait érvényesítette.

Sárközy Tamás a már hivatkozott művében a miniszter általános felelősségét hangsúlyozta azzal, hogy nem helyes valamiféle ágazati vagy funkcióhoz kapcsolódó érdekképviseletként felfogni a szerepet.¹⁴ Mivel azonban a források elosztásától – és persze azok értelmes felhasználásától – nyilvánvalóan függ a kormánytagok által irányított területek fejlődésének a sikeressége, az összkormányzati felfogás lehet elvárás, de aligha megvalósítható. Más kérdés, hogy a miniszterelnök pozíciójának erősítése szükségképpen elnyomhatja a tárcák közötti vetélkedést.

A 2006. évi LVII. törvény indokolása világossá tette, hogy az akkor létrehozott kormánystruktúrában az állami vezetők nem részei a közigazgatás rendszerének, bár ahhoz sok szálon kapcsolódnak. Szerepük tehát alapvetően politikai. Megszűnt a közigazgatási államtitkári és a címzetes államtitkári pozíció. A miniszterek helyettesítését a politikai államtitkár helyett a jelző nélküli államtitkár látta el, míg a korábbi helyettes államtitkárok helyébe lépő szakállamtitkárok alkották az állami vezetői struktúra legalacsonyabb szintjét. A szakmai munka folyamatosságáért, annak magas színvonalú ellátásáért a főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek és osztályvezetők feleltek vezetőként.

Elmondható tehát, hogy a szakmai, ágazati és funkcionális érdekek a korábbiaknál határozottabban alárendelődtek a politikai akaratnak, legalábbis az átalakítás bevalótt célja ez volt. Kérdés, hogy mindez kriminológiai szempontból hogyan értékelhető. Ahogyan arról szó volt, a közhatalom gyakorlásán belül relatív módon megkülönböztetett politika a jogilag szigorúbban szabályozott szakmai tevékenységtől abban különbözik, hogy nagyobb szabadsága van a viszonyok alakítására. Az egyén, a civil társadalom közösségei oldaláról ez nyilvánvalóan nagyobb kiszolgáltatottságot, a hatalom berkeiben pedig az önkény korlátozásának a csökkenő lehetőségeit eredményezi.

¹⁴ SÁRKÖZY 2006.

A Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium egyesítése

A kifejtettek alapján mindenekelőtt az rögzíthető, hogy a két szervezet összevonása nem az ördögtől való, önmagában nem ítéltető meg az emberi jogok szolgálatára való alkalmasság szempontjából. Valóban van példa demokratikus jogállamokban az egységre, de a rendészet és az igazságügy elkülönülő irányítására is. Magyarországon azt kell látni, hogy az átalakítás a leírt koncepció keretében történt meg. Tehát nem kizárólag az együtt vagy külön kérdése merül fel, hanem az a garanciális megfontolás, hogy lehetséges-e a rendészet és az igazságszolgáltatás egységes elvek alapján történő legfelsőbb szintű irányítása. A miniszteri szerep és felelősség a 2006-ban bevezetett új felfogással együtt értelemszerűen feltételezi az elvi megközelítés harmonizálását.

Sárközy Tamás fogalmazta meg konkrétan az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozásának a szükségességét. Álláspontja szerint általános tendencia a rendvédelmi és igazságügyi feladatok egységesítése. Meg kell jegyezni, hogy a reformokat előkészítő jogtudós azt is hangsúlyozta: „Hagyni kellene [...] a kormányhivatalokat és a fegyveres testületeket végre nyugodtan dolgozni, az operatív munkába nem szabad beleszólni, különösen nem politikai alapon.” Amellett annak a véleményének is hangot adott, hogy a rendvédelem és az igazságügy „találkozása” (*eredeti idézőjel – K. L.*) a törvényesség és a jogállamiság magasabb szintre emelkedését is elősegítheti, és így alkotmányosan is előnyösnek látszik.¹⁵

Hozzátesszük: természetesen akkor, ha a Kormány politikájának hangsúlyos eleme az említett értékek erősítése. A rendészeti és igazságügyi irányítás összevonását nyilvánvalóan a biztonság iránti igény erősödése, másrészt a két szféra közötti ellentmondások feloldásának, de legalábbis enyhítésének az igénye támasztja alá. Kétségtelen tény, hogy a hagyományos megkülönböztetések (megelőzés-megtorlás, eredményesség-jogszerűség stb.) egyre kevésbé tarthatók, a hatalommegosztás logikájából levezetett garanciák egyebek mellett a biztonság iránti igény felértékelődése miatt sem tarthatók eredeti formájukban. A biztonság fogalma kiszélesedett, az a társadalom, a közösségek és az egyén életének szinte minden megnyilvánulásában érvényesítendő követelmény,¹⁶ az egyes tényezők (például pénzügyi biztonság és a terrorizmus elleni küzdelem) közötti kölcsönhatás pedig tagadhatatlan.

A kockázat-társadalom teóriája azt a helyes felismerést öntötte formába, hogy maga a biztonság értéke (nem feltétlenül a tényleges fenyegetettség szintjének megfelelően) előtérbe kerül a közgondolkodásban és az embereknek a társadalomhoz fűződő viszonyában is.¹⁷ Olyannyira, hogy a modern állam és a civil szféra közötti szigorú elhatárolás is egyre inkább elmosódik, példa erre a magánbiztonsági szervezetek és szolgáltatások elterjedése. De még a szigorúan vett törvényesség oldására is születtek elvileg indokolt megoldások.

¹⁵ SÁRKÖZY 2006.

¹⁶ BUZAN-WÆVER-WILDE 1998.

¹⁷ BECK 2003.

Az alkotmányos keretektől való eltérést a „biztonságiasítás” (*securitization*) technikájával oldják meg a fejlett demokráciák. Az ugyanis általánosan elfogadott, hogy a rendkívüli helyzetek az általánostól eltérő megoldásokat igényelhetnek. Ezek azonban szigorúan a kivételesség idejére, helyére és körülményeire tekintettel alkalmazhatók (rendkívüli, szükség-, veszélyhelyzet stb.). Ilyenként értékelhető a biztonsági érdekekre tekintettel elrendelt vagy megengedett speciális szabályozás és közhatalmi cselekvés. Egyes viszonyokat, jelenségeket (például terrorizmus, szervezett bűnözés) kiemelnek az egyébként irányadó szabályok kereteiből, és a veszély elhárítása érdekében különleges felhatalmazást adnak az állam szerveinek.¹⁸ A törvények uralma azonban szükségessé teszi, hogy a megfelelő intézkedések megtételét követően visszatereljük az ügyet a rendes kerékvágásba (biztonságiatlanítás – *desecuritization*).¹⁹

Ezért azt lehet mondani, hogy a problémához közvetlenül kapcsolódó közhatalmi működési területeknek a komplex irányítását végezni képes kormányzati szervek közelítése, akár összeolvasztása sem vethető el a magyar államszervezési hagyományokra, vagy éppen alapjogvédelmi szempontokra hivatkozással.

Ebből azonban nem következhet a minisztériumi munkának az irányított területek sajátosságaitól független összemosása. A rendészet feladata a közbiztonság, az igazságszolgáltatásé a jogbiztonság garantálása. A kettő természetesen nem válik el mereven egymástól, hiszen a bíróságok is szerepet játszanak a bűncselekmények prevenciójában. A hatályos magyar Btk. 79. §-a a korábbiakhoz hasonlóan rögzíti: „A büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.”

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény számos olyan helyzetet írt le, amelyben a fegyverhasználat jogszerű lehet, így annak következményei, beleértve az intézkedéssel érintett személy halálát is, szintén elfogadhatók törvényesnek. Az Alkotmánybíróság a 9/2004. (III. 30.) AB határozatában kimondta: „Aki más életének kioltásával megsérti az élethez való jogot, nem kerül és nem is helyezhető a jog világán kívül, de magára vonja azt a kockázatot, hogy – a törvényben meghatározott feltételek beállta esetén – a vele szemben alkalmazható jogszerű lőfegyverhasználat révén a saját élete kerül veszélybe.” Ezzel a testület egyértelműen elfogadhatónak nyilvánította a legsúlyosabb következménynek a büntetőeljárás garanciáit nélkülöző alkalmazását a rendészeti működés keretében.

Az átfedések, a biztonsági megfontolásokon alapuló hasonlóságok felismerése mellett továbbra is szükség van a közigazgatási meghatározottságú rendészet és a bíróságok működése közötti – nem lényegtelen – eltérések figyelembevételére. Annál inkább, mivel a tevékenység céljával és dinamikájával összefüggésben alkotmányos követelményeket kell érvényesíteni. Mindenekelőtt az igazságszolgáltatás függetlensége emelendő ki, ami az említett tendenciák ellenére ma is szilárd elvi

¹⁸ BUZAN-WÆVER-WILDE 1998.

¹⁹ TAURECK 2006.

tétel, miközben a rendészeti szervek irányításában ilyen távolságtartásra nincs szükség. Ezért az egységes Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumon belül is fenn kellett tartani az egyes szervezetek különböző szintű autonómiájához igazodó működést, ami meg is történt.

Az IRM működése a gyakorlatban

A belügyi és az igazságügyi irányítás új megoldásának az átfogó értékelése nem lehet feladata a jelen tanulmánynak. Itt és most csak azt vizsgáljuk, hogy megvalósult-e Sárközy Tamásnak és az átalakítást megtervező szakembereknek az az elképzelése, hogy az új struktúra hatékonyan szolgálja a biztonság védelmét, miközben a minisztérium távol tartja magát a napi ügyekbe való beavatkozástól.

Közismert tény, hogy már 2006-ban olyan súlyos helyzet alakult ki a rendőrség működésében és működtetésében, ami felhívta a figyelmet a helyzet tarthatatlanságára.

A politikai elem hangsúlyossá tétele a felső szintű vezetésben nem hozott érzékelhető javulást a közbiztonság védelme terén. Olyan döntések és iránymutatások születtek az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium részéről, illetőleg kezdeményezésére, amelyek nem igazolták az előfeltevéseket. Itt hármat emelünk ki, természetesen a teljesség igénye nélkül.

Az IRM és a hazai terrorizmus

Példaképpen említhető a terrorizmushoz való viszonyulás, azzal kapcsolatban pedig a hazai helyzet értékelése és az arra adott közhatalmi válaszok. Draskovics Tibor, a tárca vezetője 2009 áprilisában adott hangot annak a meggyőződésének, hogy Magyarországon megjelent a belföldi eredetű, politikai motivációjú terrorizmus. A miniszter akkor nyilatkozott így, amikor egy gépkocsiban futball-labdába rejtett bombákat foglalt le a rendőrség, a gyanúsítottak pedig az ügyészség és a nyomozásban közreműködő rendőrség szerint a Budaházy György által vezetett terrorista csoporthoz tartoztak.²⁰ Ez azért érdemel figyelmet, mert akkor az adott magatartást a nyomozó hatóság – és a titkos eszközök felhasználhatóságáról határozatot hozó bíróság sem minősítette terrorcselekménynek, még előkészületi formában sem.

Ugyanazon év július 24-én az igazságügyi és rendészeti miniszter bemutatott a sajtó képviselőinek egy robbantásról készült felvételt. Kijelentette, hogy valódi magyar terroristák valódi bombájáról van szó. Ez azonban nem volt igaz. A videóknak a gyanúsítottak tevékenységéhez semmi köze nem volt azon túlmenően,

²⁰ Draskovics: megjelent a politikai terrorizmus Magyarországon 2009.

hogy az egyikük számítógépén lehetett.²¹ Tévedni természetesen emberi dolog, de sokat mond az a tény, hogy a sajtónyilvános rendezvényt körülbelül egy héttel (július 16-án) megelőzően a Központi Nyomozó Főügyészségre előállították azt az együttműködő gyanúsítottat (S. Tibort), aki résztvevőként beszélt a Budaházy György nevéhez kapcsolt csoport tevékenységéről. A terhelt bevitelének oka: meg akarták kérdezni, hogy tapasztal-e zaklatást, hallott-e ilyet a családja részéről, kér-e védelmet. Nyilvánvaló, hogy ennek nem volt semmi értelme. Védője – aki a meghallgatást javasolta, de a Nyomozó Főügyészség is egyetértett ezzel – maga is megkérdezhetette volna: van-e ilyen veszély vagy támadás. De ha már ott volt, bemutatták neki a már említett robbantásos felvételt. S. Tibor a helyszínt nem ismerte fel, világgossá vált, hogy az anyagnak a gyanúsítás tárgyát képező cselekményekhez semmi köze. Ezért az ügyész rögzítette: a felvétel bizonyítékként nem használható!²²

Ennek a nyomozati cselekménynek az elvégzése teljesen indokolatlan, értelmetlen volt. Az viszont nyilvánvaló, hogy a jó egy héttel későbbi miniszteri bejelentés a főhatóság vezetőjének teljes tájékozatlanságáról, rosszabb – de valószínűsíthető – esetben a félrevezettségéről tanúskodott.

Ezt a konkrét példát azért volt szükséges megemlíteni, mert alátámasztja, hogy az új struktúrában nem alakult ki az a kommunikáció a gyakorlat és a politikai vezetés között, amire felelős, meghatározó jellegű döntéseket lehetett (volna) építeni. A legnagyobb és legveszélyesebbnek tartott hazai terrorista csoport létezésének mint döntéshozatali alapnak az elfogadása álláspontunk szerint téves volt. Már csak azért is, mert Budaházy György és társai ügyét teljes mértékben az akkor létező keretek között derítették fel. Nyilvánvaló azonban, hogy a szerintünk nem megalapozott miniszteri helyzetfelmérés indokolta a Terrorrelhárítási Központ mint specializált és magas színvonalon ellátott intézmény létrehozását a politikai erőszak elleni küzdelem kezelésére. A lényegesen nem változtat, hogy az így előkészített döntést már a következő, ellentétes politikai erőt képviselő kormány időszakában hozták meg.

Megjegyzendő, hogy Magyarországon – szerencsére – mind a mai napig nem jelent meg az a fajta tömegpusztító terrorizmus, ami a világ sok országában tapasztalható. Ezért az IRM tevékenysége során előkészített szervezeti változtatás visszatekintve sem látszik megalapozottnak. A terrorveszély természetesen nem becsülhető le, bármikor bekövetkezhet hazánkban is egy tömeggyilkossággal járó támadás. Ennek megelőzése és elhárítása azonban megítélésünk szerint megvalósítható a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség információgyűjtése és -feldolgozása, illetőleg szükség esetén a katonaság bevetése révén. A Terrorrelhárítási Központ zömmel nem a rendeltetéséből következő feladatokat látja el, hanem hagyományos, a jól felszerelt és jól kiképzett rendészeti szervek által is végezhető teendőket (fegyveres bűnözők elfogása, fogolykísérés stb.).

²¹ Titok maradt, ki robbantott a Draskovics-videón 2009.

²² Központi Nyomozó Főügyészség, 74/2008, 2009. július 16.

A rendőrség és a határőrség integrációja

Máig vitatott a Határőrség megszüntetéséről szóló döntés, amit az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium kezdeményezett és készített elő. A változtatás jelentőségét mutatja, hogy a határrendészet feladatainak a rendőrség hatáskörébe utalása alkotmánymódosítást tett szükségessé.²³

Az említett alapjogi megközelítés miatt kriminológiai szempontból e tanulmány keretében csak arra az elvi jelentőségű kérdésre térünk ki, hogy a korábbi kettős jogállású szervezet (fegyveres erő – rendészeti, illetőleg rendvédelmi szervezet) megszüntetése milyen hatással járhatott volna. Sajnálatos módon a kodifikáció nem erről szólt. Az alkotmánymódosító törvény javaslatának a vitájában Kondorosi Ferenc államtitkár arról szólt, hogy a Kormány a vezetés és irányítás javítását, valamint a schengeni kötelezettségek teljesítését tartotta szem előtt az előkészítés során úgy, hogy a reform egy komplex folyamat része legyen.²⁴ Az emberi jogok védelmének erősítése nem volt ilyen elvi szintű törekvés. Sőt: az egyébként álláspontunk szerint helyes szervezeti átalakítás nem eredményezte a katonák kivonulását a határrendészetből.

Kétségtelen tény, hogy a következő években tapasztalt tömeges migráció napi-rendre tűzte a jelenség kezelésének a szervezeti és létszámkérdéseit. Ezek megoldására a későbbiekben a jogalkotó visszatért a katonai gondolkodáshoz. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 2015. évi módosítása [80/G §] a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén már lehetővé teszi a Magyar Honvédség közreműködését. Ez logikusnak tűnhet, a törvény jelenlegi szövege mégis meglepőnek nevezhető. A katonák ugyanis nem a kényszer alkalmazásában, hanem csupán adminisztratív feladatok ellátásában juthatnak szerephez. Ellentétben például a Covid-járvány idején járőröző honvédekkel, akik komoly félelmet keltő fegyverekkel járták – a rendőrökkel – az utcákat. Ide kívánczik az is, hogy a rendőrségen belüli határvadász alakulatok tagjainak a képzése 180 tanórából áll,²⁵ ami az elnevezéssel együtt inkább az engedelmisségi köteletség, semmint a magas színvonalú jogalkalmazás hangsúlyozására utal.

Mindezek alapján kriminológiai szempontból a rendőrség és a határőrség integrációja önmagában helyeselhető, egyidejűleg meg kell azonban állapítani, hogy az Alkotmányban, majd az Alaptörvényben az emberi jogok biztosításával kapcsolatban rögzített követelmények érvényesülésének erősödése nem következett be, holott a szervezeti átalakítás jó alkalmat teremthetett volna arra.

Nem mondható, hogy a katonák bevonása a rendészeti feladatok ellátásába teljesen új keletű tendencia volna. Tény viszont, hogy a közelmúltban felgyorsult ez a folyamat – nem csupán Magyarországon –, és egyre több területen nyílik meg a lehetőség a honvédek közbiztonság-védelmi működése számára.²⁶

²³ 2007. évi LXXXVIII. törvény.

²⁴ Dr. Kondorosi Ferenc expozeja az Országgyűlés 2007. május 22-i ülésnapján.

²⁵ 47/2022 (XII. 27.) BM Rendelet a szerződéses határvadász jogviszonyával, képzésével és vizsgáztatásának rendjével összefüggő egyes szabályokról, 90. § (1).

²⁶ Magyar Helsinki Bizottság 2021.

A Független Rendészeti Panasztestület

A feladatok és hatáskörök szigorú megosztásán alapuló garanciák oldása miatt jogosan merült fel a hatalom kontrollja iránti igény, hiszen a politikai akaratérvényesítés erősítése a jogi és szakmai szempontok rovására nyilvánvalóan erősítette az önkény felé történő elmozdulás veszélyét. A szervezeten, szervezetrendszeren belüli biztosítékok gyengülése értelemszerűen vezetett el a civil ellenőrzés gondolatához. Erősödött az a felismerés is, hogy a bűnüldöző szervekkel való lakossági együttműködés egyre fontosabb szerepet játszik a közbiztonság, különösen annak szubjektív oldala védelmében. Magától értetődik, hogy a tevékenységüket hagyományosan titkosnak tekintő, egyébként is a társadalmi normákkal nem mindenben egyező szubkultúrát kialakító rendőrök magatartásának a polgárok értékeihez és normáihoz való igazítása²⁷ feltételezi a testület és a civilek közötti interakciót.²⁸

A Magyarországon intézményesítendő megoldás kidolgozása során a jogalkotást és szervezetalkítást előkészítő szakemberek különös figyelmet fordítottak az Angliában és Walesben működő, 2004-től létrehozott Independent Police Complaints Commission (jelenleg: Independent Office for Police Conduct) tapasztalataira. E panaszbizottság fokozottan bővülő és erősödő hatáskörök birtokában, adott esetben akár saját nyomozás lefolytatásával járulhatott hozzá a rendőrség elleni panaszok megalapozottságának vizsgálatához.²⁹ Hasonló szervezetek a világ más országaiban is működnek, bár kétségtelen tény, hogy a rendőrség államszervezeti, közhatalmi jellegét hangsúlyozó kontinentális rendszerek elsősorban az állami és önkormányzati irányítást és ellenőrzést helyezik előtérbe.

A Független Rendészeti Panasztestületet a 2007. évi XC. törvénnyel hozta létre az Országgyűlés, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításával. Valójában tehát csupán a Rendőrség működésével kapcsolatos panaszok kivizsgálására és az alapjogok védelmével kapcsolatos javaslatok megtételére nyílt lehetőség, a rendészeti működés más megnyilvánulásaival kapcsolatban ilyen külső kontroll továbbra sem volt. Az érdemi döntési jogkör az országos rendőrfőkapitány kezében maradt, persze közigazgatási határozatokról lévén szó, a bírósági felülvizsgálat lehetősége megvolt.

Azt lehet mondani, hogy a hazai hagyományok és a rendőrség túlcentralizált, militarizált rendje miatt ez a gyenge státus is előrelépést jelentett. A testület állásfoglalásainak nyilvánossága, a szakszerű indokolás és az alapjogok védelmének a közbiztonság fenntartására irányuló tevékenység körében történő vizsgálata akkor is pozitívum, ha a panaszoknak való helyt adás elenyésző volt.

A mintaként, hivatkozási alapként használt brit intézmény fejlődésével, hatásköreinek folyamatos bővülésével szemben a magyar Független Rendészeti Panasztestület megmaradt a másutt kezdetinek nevezhető szinten. A témával foglalkozó

²⁷ SKOLNICK 1975; KRÉMER 2003.

²⁸ TERRILL 1991.

²⁹ HARRISON–CUNNEEN 2000.

szakemberek a kontroll erősödését várták, rámutatva arra, hogy a rendőri munka demokratizálása azt tette volna szükségessé.³⁰ Ehelyett azonban a 2019. évi CIX. törvény 145. §-a értelmében 2020. február 27-étől megszűnt a szervezet, feladatait az alapvető jogok biztosa vette át.

Következtetések

Ismételten hangsúlyozva, hogy nem az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozásának és működésének komplex elemzésére vállalkoztunk, elmondható, hogy az államszervezet alapjogvédelmi kötelezettségeinek érvényesülése szempontjából áttörés, lényeges változás nem következett be az új struktúra kialakítása miatt. Az egyébként célként sem fogalmazódott meg, ami kifogásolható a demokratikus jogállam kiépítése terén. A korábbiakhoz képest megváltoztatott irányítási rend a politikai akarat érvényesítésének szempontját helyezte előtérbe, tekintettel egyéb (például költség-takarékossági) megfontolásokra is.

És ahogy egy, a neve elhallgatását kérő, tapasztalt közigazgatási szakember fogalmazott: vannak bizonyos kormányzati funkciók, amelyek más kormányzati tevékenységek kontrolljai; ha ezek elvesztik az önállóságukat, akkor egy meghatározott terület ellenőrzés nélkül marad. Az igazságügy valamennyi tárca tevékenységének törvényességi kontrollja. Azáltal, hogy egyesítették a rendészettel, teljesen eltűntek felette a törvényességi kontrollt. (Ez olyan, mintha például a költségvetési egyensúlyért felelős Pénzügyminisztériumot a Honvédelmi Minisztériummal egyesítenék.)

Értékelésként annyit lehet elmondani, hogy az igazságügyi és rendészeti tárca összevonása jelentős változást nem hozott, de a közhatalom működésében károkat sem keletkeztetett. Való igaz, hogy van átfedés a két nagy terület működésében, a legfontosabb demokratikus jogállami követelmények (például bírói függetlenség) nem kerültek veszélybe. Az is tény, hogy mind az Európai Unió, mind más államok gyakorlatában van példa az egységes, biztonsági alapú megközelítésre a rend fenntartása és a megelőzés, illetőleg az igazságosság érvényesítésére fókuszáló bíráskodás között. Voltak figyelmet érdemlő érvek a kormányzati munkának az említett területeken történő integrációja mellett, ellene szóltak a hazai hagyományok.

Nem tekinthető tehát óriási hibának az IRM létrehozása, de feltétlenül visszaál-
lítandó vívmánynak sem. A miniszterelnöki kormányzás erősödése,³¹ ami a végrehajtó hatalmon belül már az új struktúra kialakításának az időszakában is érvényesült, csökkenti a konkrét minisztériumi rendszer jelentőségét. Hasonló, a korábbi rendtől eltérő megoldások ma is vannak, példaképpen említhető az egészségügy és az oktatás kérdéseinek belügyi hatáskörbe utalása. Mindez természetesen nem

³⁰ HORVÁTH 2019.

³¹ STUMPF 2015.

értelmezhető a szervezés tudományának és gyakorlatának a lebecsüléseként, még kriminológiai szempontból sem. A korrupció elleni küzdelem szempontjából például fontosak lehetnek azok a belső kontrollmechanizmusok, amelyek elősegítik a megelőzést, de akár a megtörtént visszaélések felderítését is.

Felhasznált irodalom

- Arisztotelész (1969): *Politika*. Budapest: Gondolat.
- BECK, Ulrich (2003): *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba*. Budapest: Századvég.
- BUZAN, Barry – WÆVER, Ole – WILDE, Jaap de (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner. Online: <https://doi.org/10.1515/9781685853808>
- Draskovics: megjelent a politikai terrorizmus Magyarországon (2009). *Hvg.hu*, 2009. április. 10. Online: http://hvg.hu/itthon/20090410_draskovics_terrorizmus_magyarok_nyilai
- FAZEKAS János (2010): A miniszterelnök jogállásának ellentmondásai egy alkotmánybírói határozat tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 56(11), 583–588.
- FREILICH, Joshua D. – NEWMAN, Graeme R. (2018): Regulating Crime: The New Criminology of Crime Control. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 679(1). Online: <https://doi.org/10.1177/0002716218784853>
- HARRISON, James – CUNNEEN, Mary (2000): *An Independent Police Complaints Commission*. London: Liberty.
- HORVÁTH Péter János (2019): A Független Rendészeti Panasztestület szerepe a rendőrség demokratizálásában. *Belügyi Szemle*, 67(10), 59–70. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.10.4>
- IDDINGS BELL, Bernard (1926): *Postmodernism and Other Essays*. Harrisburg: Morehouse Publishing Co.
- KORINEK László (2010): *Kriminológia I*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- KRÉMER Ferenc (2003): *A rendőri hatalom természete – társadalmi szerep és foglalkozási kultúra*. Budapest: Napvilág.
- Magyar Helsinki Bizottság (2021): *Katonás (t)rend? Militarizációs tendenciák Magyarországon – helyzetkép*. Online: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2020/11/katonas_trend_fin_HUN_211130.pdf
- PETRÉTEI József (2020): *Kormányzás és Alaptörvény*. Budapest: Dialóg Campus.
- SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás*. Budapest: Osiris.
- SÁRKÖZY Tamás (2006): *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására*. Budapest: HVG-ORAC.
- SCHMITT, Carl (2002): *A politikai fogalma*. Budapest: Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor.
- SKOLNICK, Jerome H. (1975): *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: John Wiley and Sons.
- STUMPF István (2015): A kormány alkotmányos jogállása. *Új Magyar Közigazgatás*, 8(2), 8–14.
- TAURECK, Rita (2006): Securitization Theory and Securitization Studies. *Journal of International Relations and Development*, 9(1), 55. Online: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800072>
- TERRILL, Richard J. (1991): Civilian Oversight of the Police Complaints Process in the United States: Concerns, Developments, and More Concerns. In GOLDSMITH, Andrew J. (szerk.): *Complaints against the Police: The Trend to External Review*. Oxford: Clarendon Press, 177–209.
- Titok maradt, ki robbantott a Draskovics-videón (2009). *Index*, 2009. július 27. Online: https://index.hu/belfold/2009/07/27/titok_maradt_ki_robbantott_a_draskovics-videon/

Egyéb források

47/2022 (XII. 27.) BM Rendelet a szerződéses határvadász jogviszonyával, képzésével és vizsgáztatásának rendjével összefüggő egyes szabályokról
2007. évi LXXXVIII. törvény
Dr. Kondorosi Ferenc expozéja az Országgyűlés 2007. május 22-i ülésnapján
Központi Nyomozó Főügyészség, 74/2008, 2009. július 16.

ABSTRACT

Once Upon a Time There Was a Ministry

László KORINEK

The author examines and evaluates the position and functioning of the Ministry of Justice and Law Enforcement that had existed between 2006 and 2010 in Hungary. In this country there used to be no traditions of controlling jointly these two areas of exercising public power. The reform was introduced within the framework of strengthening political leadership of the executive organs. The conclusion: reorganization of the structure of ministries did not lead to some enormous mistake, neither caused it any spectacular development in governing public, respectively legal security. The increasing power of the Prime Minister results in relative less importance of the particular ministerial structure. However, the organisational solutions remain significant even in criminological aspects. An example for that is the position of the fight against corruption.

Keywords: government, Ministry of Justice and Law Enforcement, political leadership, fundamental rights

Gondolatok az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletnek a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség tevékenységére gyakorolt hatásairól

MEZEI József¹

A hidegháborús évtizedekben a szemben álló felek komoly erőfeszítéseket tettek a másik gyengítésére, az egyértelmű katonai fölény megszerzésére, befolyási övezetük növelésére, illetve az ellenfelek ez irányú törekvéseinek akadályozására, amelyekben kiemelt szerep jutott a titkosszolgálatoknak. Ezzel párhuzamosan a két világháború pusztító következményeire is tekintettel az európai országok az újabb konfliktusok megelőzése érdekében biztonsági célú együttműködések kialakítására is törekedtek. Az egyik ilyen kezdeményezés az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet életre hívása volt 1973-ban. Magyarország, az akkori terminológia szerint Magyar Népköztársaság, a kezdetektől részt vett az EBEÉ munkájában. A zárónyilatkozatot maga Kádár János írta alá, aki beszédében pozitívan nyilatkozott az értekezlet eredményeiről és az aláírók közötti együttműködés jövőjéről. Ez, illetve hogy a nyilatkozatot a két hidegháborús tömb vezető hatalmai és az európai szocialista országok vezetői is aláírták, a nemzetközi kapcsolatok enyhülésének lehetőségét hordozta. Írásomban azt vizsgálom, hogy ez befolyásolta-e, és ha igen, akkor milyen módon és mennyire az akkori magyar állambiztonság, szorosabban véve a magyar kémelhárítás feladatellátását.

Kulcsszavak: állambiztonság, kémelhárítás, titkosszolgálat, Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet

Bevezetés

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1973. július 3-án kezdődött Helsinkiben, célja a megosztott Európa országai közötti kapcsolatok fejlesztése volt. Első szakasza július 7-ig tartott, amelyen 35 európai ország külügyminisztere, továbbá az Amerikai Egyesült Államok és Kanada képviselői ismertették kormányaik

¹ Egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Polgári Nemzetbiztonsági Tanszék, e-mail: mezei.jozsef@uni-nke.hu

véleményét az európai biztonságról és együttműködésről, majd elfogadták a helsinki konzultációra vonatkozó javaslatokat. Ezzel megkezdődött a „helsinki folyamat”.² A helsinki tárgyalások második szakasza 1973. szeptember 18-tól 1975. július 21-ig tartott, amelynek során elkészítették a záróokmányt,³ amelyet a kidolgozásában részt vevő államok vezetői 1975. augusztus 1-jén írtak alá.⁴ Az egyeztetések végén, Helsinkiben, 1975. augusztus 1-jén aláírt záróokmányban⁵ rögzítették az európai biztonság fenntartásához szükséges alapelveket, továbbá az aláírók közötti együttműködés kérdéseit többek között az emberi jogok, a gazdaság, a tudomány és a technika területein, amely elképzelések „iránytűként” szolgáltak a következő évtizedekben.⁶ Ezen közös munkáról utólag kiderült, hogy az „összeurópai együttműködés fő előmozdítója lett”.⁷

A záróokmányban rögzített alapelvek:

- szuverén egyenlőség, a szuverenitásban rejlő jogok tisztelete;
- erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától való tartózkodás;
- a határok sérthetlensége;
- az államok területi integritása;
- a viták békés rendezése;
- a belügyekbe való be nem avatkozás;
- az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása (beleértve a gondolat, lelkiismeret, vallás vagy meggyőződés szabadságát);
- a népek egyenlő jogai és önrendelkezése;
- az államok közötti együttműködés és a nemzetközi jog szerinti kötelezettségek jóhiszemű teljesítése.⁸

A zárónyilatkozatot magyar részről Kádár János írta alá úgy, hogy a rendezvényen beszédet is mondott.⁹ A felszólalásában Kádár megköszönte a Szovjetunióknak és valamennyi európai országnak, továbbá az USA-nak és Kanadának, hogy a zárónyilatkozat megszületett. Kijelentette, hogy a magyar delegáció azért is vett részt folyamatosan a munkában, így a záróokmány elkészítésében is, mert a Magyar Népköztársaságnak (MNK) fontos volt a békés egymás mellett élés és a leszerelés. Üdvözölte a Szovjetunió és az USA közeledését. Úgy vélte, hogy „az európai biztonsági és együttműködési értekezlet eredményességétől, és a jelen értekezlet szellemében végzendő további munkától függ népeink, földrészünk, Európa, és nem túlzás, ha azt mondjuk, nem kis mértékben az emberiség jövője”.¹⁰

² *Stage I of the CSCE. Final Recommendations of the Helsinki Consultations Adopted* [é. n.].

³ *Stage II of Helsinki Negotiations Begins* [é. n.].

⁴ *Helsinki Final Act Signed by 35 Participating States* [é. n.].

⁵ *Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act 1975*.

⁶ REMEK 2020: 39.

⁷ REMEK 2017: 144.

⁸ *Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act 1975*.

⁹ KÁDÁR 1975: 107–114.

¹⁰ KÁDÁR 1975: 110.

Utalt arra, hogy a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének 1969-es budapesti megbeszélését követően elfogadott nyilatkozat már az európai biztonsági értekezlet összehívását javasolta.¹¹ Felhívta a figyelmet arra, hogy az MNK-ban mindenki nyitott kapukat talál, aki „becsületes szándékkal” érkezik az MNK-ba. Ezt mutatta szerinte a 8 millió beutazó és a 3 millió külföldre utazó magyar. Értékelése szerint „ez az értekezlet lezárja a múlt egy szakaszát, és egy új, jobb, békésebb világ korszakjelzőjeként kerülhet a történelembe”. Ígérte, hogy az MNK mindent megtesz, hogy az értekezlet céljai „valóra váljanak”.¹² Kijelentette, az „MNK kész ezeknek az elveknek következetes betartására”.¹³

Az 1969-es budapesti nyilatkozat, az EBEÉ munkájában való magyar részvétel, Kádár János nyilatkozata és a zárónyilatkozatban rögzített alapelvek alapján úgy tűnhetett, hogy ténylegesen pozitív irányba mozdulhatnak el az európai, benne az MNK és a nyugat-európai országok közötti kapcsolatok.

Ezt a lehetőséget tovább erősítette, hogy az EBEÉ záróokmányával kapcsolatban a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága (MSZMP PB) 1975. augusztus 12-i, valamint a Minisztertanács 1975. augusztus 14-i határozataiban rögzítette, hogy az MNK támogatta és a „nemzetközi érintkezésben kezdeményezően végrehajtja a záróokmányban foglaltakat”.

A Belügyminisztérium III/II. Kémelhárító Csoportfőnökségének feladatai az EBEÉ kapcsán

A BM III/II. Kémelhárító Csoportfőnökség levéltári iratainak tanulmányozása során az Állambiztonsági Történeti Levéltárban egy külön iratgyűjtőbe rendezve megtalálhatók az EBEÉ-vel összefüggésben megjelent nyilvános és saját készítésű dokumentumok. Ezek között van két feladatterv, amelyeket elemezve megállapítható, hogy az MSZMP az EBEÉ kapcsán kétutas megoldást választott. Egyrészt a nyilvános felületeken lépéseket tettek a kapcsolatok normalizálása irányába. Másrészt az állambiztonsági munkában – a korábbi elhárítási irányok megtartásával – hatékonyságnövelő eljárásokat vezettek be, félve attól, hogy az EBEÉ által

¹¹ 1966. július 5-én a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testülete (VSZ PTT) bukaresti ülésén nyilatkozatot fogadott el, amely az európai béke és biztonság erősítésére hívta fel a figyelmet. Érdekes, hogy a nyilatkozatban a biztonság fejlesztése kapcsán nemcsak a katonai területen megtenni ajánlott lépésekkel foglalkoztak, hanem a két tömb közötti gazdasági kapcsolatok fejlesztésének kérdéskörével mint a biztonság erősítésére közvetlenül ható tényezővel is. Ezt követően a VSZ PTT, fennállása alatt először, 1969. március 15. és 17. között Budapesten ülésezett. A végén elfogadott nyilatkozat az összeurópai értekezlet összehívása kapcsán nagyban hasonlít a bukarestire, azonban kevesebb negatív jelzőt tartalmazott a nyugati országokat érintően, illetve az értekezlet összehívása kapcsán sem tartalmazott előfeltételeket, így könnyebben elfogadhatóvá tette azt a nyugati országok körében. Az elfogadás után a magyar nagykövetek szinte minden európai országban átadták a nyilatkozatot az ottani külügyminisztériumban és ösztönözték az abban foglaltak támogatását. Összességében tehát a budapesti nyilatkozat ténylegesen fontos lépés volt az EBEÉ létrejöttéhez. KÖVÁRINÉ IGNÁTH 2010: 175–191.

¹² KÁDÁR 1975: 114.

¹³ KÁDÁR 1975: 112.

megindított változást az ellenséges országok fokozott hírszerzési tevékenységre használják ki.

3112/1976. számon minisztertanácsi határozat született az EBEÉ záróokmányában foglalt feladatok kapcsán. Erre hivatkozva 1976-ban a BM III/II. Kémelhárító Csoportfőnökség feladatba kapta, hogy vizsgálja meg:

- a magyar határátkelőhelyeken a biztonság szintjének fenntartása mellett a határrendészet és a vám eljárás fejlesztését a kulturáltabb, gyorsabb beléptetés érdekében;¹⁴
- mely államokkal lehetne idegenforgalmi és betegellátási egyezmények megkötését kezdeményezni;
- hogyan lehetne a kiutazást tovább egyszerűsíteni;¹⁵
- mely országok vonatkozásában lehetne eltörölni a vízumkényszert (a felmerült országok: Ausztria, Svédország, Svájc, Olaszország);
- mely ország esetében lehetne konzuli egyezményt, polgári, családjogi és bűnügyi jogsegélyegyezményt kötni (a felmerült országok: Görögország, USA, Svájc, Svédország, Hollandia, Franciaország, Németországi Szövetségi Köztársaság, Kanada, Olaszország, Törökország, Belgium);
- milyen lépéseket lehetne tenni a jogellenesen külföldön tartózkodó magyar állampolgárok útlevéllel történő ellátásához.¹⁶

Ezeket túl a külügyminiszter a belügyminiszterrel egyetértésben – a kölcsönösség biztosítása mellett – újrászabályozta a külföldi újságírók akkreditálásának és beutazásának körülményeit.¹⁷

Az állambiztonság számára előírták még, hogy a továbbiakban a család egyesítés, kivándorlás eseteiben jobban vegye figyelembe az érintett tőkés országgal összefüggő politikai és gazdasági érdekeket.¹⁸

Az EBEÉ záróokmányával összefüggésben a BM III. Főcsoportfőnökség 1975 végén készített egy feladattervet, amely a Belügyminisztérium EBEÉ-vel kapcsolatosan kiadott irányelvére¹⁹ épült. Ebben rögzítették, hogy a záróokmány célkitűzései ellenére az „imperialisták” továbbra is törekszenek céljaik elérésére, és az osztályharc folytatódik, amelynek növekedését sem zárták ki. Azzal számoltak, hogy a kialakult új helyzetet az „imperialisták” ellenséges tevékenységre

¹⁴ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 45-148/1/76. Javaslat, 1.

¹⁵ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 45-148/1/76. Javaslat, 2.

¹⁶ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 45-148/1/76. Javaslat, 3.

¹⁷ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 45-148/1/76. Javaslat, 5.

¹⁸ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 45-148/1/76. Javaslat, 2.

¹⁹ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, melléklete

használják ki²⁰ azzal a céllal, hogy „politikai előnyhöz” és „katonai fölényhez” juszanak²¹.

A helyzet kapcsán az MSZMP Központi Bizottsága 1969. november 28-i határozatát tartották irányadónak, miszerint a Belügyminisztérium vezetése legyen különös tekintettel az imperializmus stratégiai célkitűzéseire, amely változó taktikával továbbra is a szocialista országok, a Magyar Népköztársaság államhatalmának gyengítésére, aláásására, megdöntésére irányul.²²

A helsinki záróokmányra mint a nemzetközi helyzet fontos tényezőjére tekintettek,²³ de az abban érintett, korábbi szemben álló feleket ugyanúgy ellenségként kezelték, és célként fogalmazódott meg, hogy a záróokmány hatására kiszélesedő lehetőségeket az ellenség ne használhassa pozíciók szerzésére, illetve ne növelhesse, fejleszthesse ellenséges tevékenységét.²⁴ Az enyhülési politika adta új lehetőségek ellenség általi kihasználásának felderítése mellett az operatív munka fejlesztését és a társadalmi kapcsolatok²⁵ kiszélesítését látták indokoltnak.²⁶ Az EBEÉ által előállt új helyzetben a kockázatok kapcsán kiemelt területként tekintettek az idegenforgalomra,²⁷ a katonai információk védelmére,²⁸ a társadalmi kapcsolatok fejlesztésére, kiemelve a társadalom tájékoztatását az ellenséges tevékenységről a sajtót és a televíziót is igénybe véve.²⁹

Az EBEÉ kapcsán már a következő év első felévére új feladatokat határoztak meg az állambiztonság, benne a kémelhárítás számára, amely a következőket tartalmazta:

- Erősíteni kellett a kémelhárítási munkát a nemzetközi kapitalista érintkezés felületén, a népgazdaság kiemelt objektumaiban, a hadiiparban, a tudományos kutatóintézetekben és a nemzetközi szervezetekben.

²⁰ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 2.

²¹ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 11.

²² ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 3.

²³ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 4.

²⁴ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 3.

²⁵ „Társadalmi kapcsolatnak nevezzük azt a szocializmushoz hű személyt, aki felkérésre vagy önként folyamatosan segíti, tájékoztatja az állambiztonsági szerveket.” GERGELY 1980: 183.

²⁶ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 5.

²⁷ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 6-7.

²⁸ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 9.

²⁹ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 9-10.

- Fokozni kellett a kémelhárítás hatáskörébe tartozó külképviseleteken a biztonsági intézkedéseket és erősíteni a technikai védelmet.³⁰
- Együttműködéseket kellett kidolgozni az érintett szervezetekkel az államtitok védelme és a nemzetközi népgazdasági célok teljesülése érdekében.
- A kapitalista országokba rendszeresen, hivatalos ügyben kiutazókat fel kellett készíteni, hogy a támadólagos célokat segítsék.
- Az MNK-ba akkreditált diplomáciai és egyéb külképviseleti szervek vonatkozásában azonosítani kellett az olyan változásokat, amelyek a záróokmány következtében történtek. Ennek érdekében:
 - a) A kapitalista külképviseletek vonalán erősíteni kellett a hálózati és szigorúan titkos (SZT) tiszti pozíciókat.³¹
 - b) A külképviseletet érintő elhárító munkában fokozottan törekedni kellett a konspirációs és biztonsági szabályok betartására.
 - c) Ezen követségek ellenséges propagandatevékenységét meg kellett akadályozni.³²
- A határon túli célobjektumok irányába fokozni kellett a tevékenységet az ellenség terveinek megismerése érdekében.³³
- A támadólagos elhárításban érintett szervezetek kötelmeit, az együttműködés rendjét ki kellett dolgozni.³⁴

A tapasztalatokat felhasználva 1977-re hatékonyabb elhárító rendszert kellett kialakítani a katonai objektumokat, a gazdasági szervezeteket és a kutatóintézeteket érintően, továbbá javaslatokat kidolgozni a tanintézetek és kulturális intézmények védelme hatékonyságának fokozására is.³⁵ A BM III/II. Csoportfőnökség 1976. évi összefoglaló jelentésében már rögzítették is, hogy az állambiztonság kidolgozta és megkezdte a helsinki záróokmány végrehajtásával kapcsolatos állambiztonsági feladatokat.³⁶ Azok kapcsán megfigyelhető, hogy egyértelműen elvált egymástól, illetve ellentétes tartalmú volt a nyilvános politika és a politikai hatalmat titkosan támogató állambiztonsági szerv munkája.

A csoportfőnökség munkája kapcsán fejlesztési igény fogalmazódott meg a há-lózatnak mint a bonyolult operatív helyzet áttekintése egyik eszközének,³⁷ illetve

³⁰ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 13.

³¹ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 14.

³² ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 15.

³³ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 15.

³⁴ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 16.

³⁵ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 22.

³⁶ ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 14. tétel. Jelentés a BM III. Főcsoportfőnökség 1976. évi munkájáról, 24.

³⁷ ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban, 23.

az előzetes ellenőrzések és a bizalmas nyomozások végrehajtása eredményességének tekintetében is. Ebben a hangsúly a belső és külső ellenség közötti kapcsolat feltárására és a közös tevékenységük akadályozásának területeire került.

A hálózatot vizsgálva az látható, hogy 1975-ben, vagyis a zárónyilatkozat aláírásának évében 1344 volt a hálózat tagjainak összlétszáma.³⁸ Innen a létszám 1976-ra 1441-re, 1977-re 1586-ra, 1978-ra 1631-re, majd 1979-re 1638-ra nőtt.³⁹ Az első négy évben tehát a hálózat létszáma szinte lineárisan, közel 300 fővel nőtt. Ez alapján kijelenthető, hogy a hálózati munkában tapasztalható változás összhangot mutat a BM III/II. Csoportfőnökségnek az EBEE után elfogadott szakmai feladattervben foglaltakkal, illetve az annak alapját képező belügyminisztériumi irányelvvvel is. Úgy tűnik, hogy a kémelhárítás az EBEE-t követő 5 évben tehát intenzíven fokozta információgyűjtő tevékenységét.

Az előzetes ellenőrzések és bizalmas nyomozások terén megállapítható, hogy 1975-öt követően a kémelhárítás számára a fő irányokat a kapitalista országokon belül az Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország, a Német Szövetségi Köztársaság és Ausztria jelentette. Ezen körből az 1975-öt követő években egyedül az amerikai ügyekben ellenőrzött személyek létszáma mutatott emelkedő tendenciát. A nyugatnémet és a francia érdekeltségű ügyek létszámadataiban 1979-ig egy kvázi állandóság, majd csökkenés, míg az angol és az osztrák esetében 1975-től csökkenő tendencia figyelhető meg. Az is egyértelmű, hogy

³⁸ ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-9/76. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1974. év XII. hó 31. napjától 1975. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról.

³⁹ Az adatok forrása a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában bekövetkezett változásokat rögzítő éves jelentések az 1975–1985 közötti időszakban: ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-9/76. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1974. év XII. hó 31. napjától 1975. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15/31/77. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1975. év XII. hó 31. napjától 1976. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-12-/1978, 64-224/22/77. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1976. év XII. hó 31. napjától 1977. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-6/79. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1977. év XII. hó 31. napjától 1978. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-8/1980. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1978. év XII. hó 31. napjától 1979. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-1442/80. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1979. év XII. hó 31. napjától 1980. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-1445/81, 64-118/81. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1980. év XII. hó 31. napjától 1981. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-14/82. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1981. év XII. hó 31. napjától 1982. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-2/1984. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1982. év XII. hó 31. napjától 1983. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-5/1985, Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1983. év XII. hó 31. napjától 1984. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-8/86. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1984. év XII. hó 31. napjától 1985. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról.

az EBEÉ után az ellenőrzött személyek összlétszámában már a kezdetektől lassú visszaesés látszik.⁴⁰

Az EBEÉ-vel összefüggő magyar álláspont kettőssége a külpolitika mellett a belpolitika területén is megmutatkozott. A záróokmány 10 éves évfordulóján, 1985-ben Budapest adott otthont az Európai Kulturális Fórumnak, amely a helsinki záróokmányban foglalt humanitárius és kulturális együttműködések területét értékelte. Amellett, hogy a fórumot megelőzően jelentős előkészületek, a szocialista országok között részletekbe menő egyeztetések folytak,⁴¹ a magyar hatóságok ugyanezen időpontban viszont nem engedélyezték a magyar ellenzék azon rendezvényét megtartani, amely a hazai jogsértésekkel foglalkozott volna.⁴²

A politika nyilvános megnyilatkozása és a kémelhárítás tevékenysége közötti ellentétet erősíthette, hogy a kémelhárítás a zárónyilatkozat aláírását követően érzékelt olyan változásokat, amelyek szerintük a helsinki folyamathoz voltak köthetők. Így például a nyugati hírszerző szervek hírigényében azonosították a helsinki záróokmány megsértésére vonatkozó területeket,⁴³ illetve a szocialista országok tevékenységében található, a záróokmány elveivel kapcsolatos állításokkal és szándékokkal való ellentmondásokat, különösen a személyes kapcsolatok fejlesztése,

⁴⁰ Az adatok forrása a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség által folytatott személyellenőrzések számában bekövetkezett változásokat rögzítő éves jelentések az 1975–1985 közötti időszakban: ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-9/76. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1974. év XII. hó 31. napjától 1975. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1975. év XII. hó 31. napjától 1976. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-12/1978. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1976. év XII. hó 31. napjától 1977. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-6/1979. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1977. év XII. hó 31. napjától 1978. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-8/1980. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1978. év XII. hó 31. napjától 1979. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-1442/1980. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1979. év XII. hó 31. napjától 1980. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-1445/1981. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1980. év XII. hó 31. napjától 1981. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-14/1983. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1981. év XII. hó 31. napjától 1982. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-2/1984. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1982. év XII. hó 31. napjától 1983. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-5/1985. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1983. év XII. hó 31. napjától 1984. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról; ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-8/86. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1984. év XII. hó 31. napjától 1985. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról.

⁴¹ MÜLLER 2005.

⁴² *Nem várt hatás: 45 éves a Helsinki Záróokmány* [é. n.].

⁴³ ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 13. tétel. Jelentés a BM III. Főcsoportfőnökség 1975. évi munkájáról, 5.

az információcsere és a fegyverzetcsökkentés kérdéseiben.⁴⁴ Ez utóbbi esetében például olyan információk beszerzésére törekedtek, amelyek alátámasztották volna az egyoldalú katonai fölényt.⁴⁵

Úgy értékelték, hogy a nyugati hírszerző szolgálatok a helsinki zárónyilatkozatban foglaltak végrehajtásának felügyeletére tettek kísérletet, amelynek kapcsán a belügyekbe is be akartak avatkozni,⁴⁶ illetve ilyen jellegű információgyűjtéseik során ezt a „»természetes és jogszerű«” álláspontot tapasztalták részükről.⁴⁷

A helsinki záróokmány aláírását követően a magyar kémelhárítás azt is jelentette, hogy változásokat tapasztaltak például a katonai attasék működésében. A beszerzett információk szerint a külföldi katonai attasék fokozták tevékenységüket, a katonai terület utáni érdeklődésüket a helsinki megállapodással és az enyhüléssel indokolták.⁴⁸ 1975-ben az USA hírszerzési központjából 3 alkalommal érkezett látogató az MNK-ba. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (North Atlantic Treaty Organization – NATO) országainak diplomatái közül az USA-beli, brit, francia attasék pedig azzal a kéréssel fordultak a magyar hivatalos szervekhez, hogy meglátogathassák a katonai objektumokat, megnézhessék a gyakorlatokat és személyes kapcsolatokat alakíthassanak ki a magasabb katonai egységek vezetőivel. Emellett gyakorlattá vált, hogy magas beosztású katonai parancsnokokat hívtak meg rendezvényeikre, lakásaikra. Előfordult, hogy a Magyar Néphadsereg Vezérkarának Külügyi Osztyán tiltakoztak, mert nem kapták meg a szerintük szükséges támogatást.⁴⁹

A negatív tapasztalatok/vélemények a helsinki folyamat kapcsán nagyon gyorsan megjelentek a Belügyminisztérium propagandatevékenységében is. Az 1977–1980 közötti időszakra vonatkozó belső szabályzó témakörei között szerepelt például, hogy „[m]utassa be, hogyan sértik meg az említett körök az európai biztonsági értekezlet záróokmányában foglaltakat”.⁵⁰

Befejezés

1975-öt követően a hidegháború egy enyhülési szakaszát figyelhettük meg, amelynek háttérében – az állambiztonság értékelése szerint is – a Szovjetunió és az USA viszonyának javulása állt.⁵¹ Az USA és a Szovjetunió közötti enyhülés kapcsán egy érdekes momentum, hogy 1975. július 17-én összekapcsolódott a Szojuz-19 és

⁴⁴ ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 15. tétel. Jelentés az Állambiztonsági szervek 1976. évi munkájáról, 5.

⁴⁵ ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 14. tétel. Jelentés a BM III. Főcsoportfőnökség 1976. évi munkájáról, 5.

⁴⁶ ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 14. tétel. Jelentés a BM III. Főcsoportfőnökség 1976. évi munkájáról, 2.

⁴⁷ ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 14. tétel. Jelentés a BM III. Főcsoportfőnökség 1976. évi munkájáról, 8.

⁴⁸ ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 13. tétel. Jelentés a BM III. Főcsoportfőnökség 1975. évi munkájáról, 7.

⁴⁹ ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 13. tétel. Jelentés a BM III. Főcsoportfőnökség 1975. évi munkájáról, 8.

⁵⁰ ÁBTL-4.2-10-24/1/1977. A Magyar Népköztársaság Belügyminiszter-helyettesének 1/1977. számú Parancsa a Belügyminisztérium külső – a lakosság körében végzendő – propagandamunkájának 1977–1980. évekre szóló irányelveiről, 12.

⁵¹ ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 13. tétel. Jelentés a BM III. Főcsoportfőnökség 1975. évi munkájáról, 2.

az Apollo-18⁵² űrhajó, és több órán keresztül együtt repültek.⁵³ Ennél lényegesebb esemény volt, hogy 1979. június 15-én, Bécsben Jimmy Carter és Leonid Brezsnyev a SALT I. (Strategic Arms Limitation Talks) folytatásaként aláírta a SALT II. szerződést a hadászati fegyverek korlátozásáról. A kezdeményezés jelentős és előremutató volt, azonban mivel a szovjet csapatok december 26-án bevonultak Afganisztánba, soha nem lépett életbe,⁵⁴ helyette elkezdődött a második vagy kis hidegháborúnak nevezett időszak.

A záróokmányban rögzített alapelvek és a felvetett együttműködések hatására – figyelembe véve azt, hogy a záróokmányt aláírták azok az államok, amelyek a magyar állambiztonsági szervek számára a hírszerzés és a kémelhárítás szempontjából relevánsak voltak⁵⁵ – változhatott volna ezen országok titkosszolgálati tevékenysége, köztük a magyar állambiztonsági szerv feladatellátása is.

A helsinki folyamatot a szocialista országok politikai vezetése azonban sehol nem tekintette a rendszer demokratizálásához vezető útnak, hanem a tőkés országok, élükön az Egyesült Államok, aknamunkájának minősítette. Ettől a felfogástól némileg eltérés csak hazánkban volt tapasztalható, aminek jele az Államtudományi Kutatások Központjának megalakulása – Verebélyi Imrével és Kilényi Gézával, vagy a *Társadalmi Szemle* szerkesztőségének kezdeményezése a jogállami intézmények befogadására Schmidt Péter irányításával. Ezek a kísérletek azonban nálunk sem eredményeztek lényegi változásokat a pártállami politikában.

A magyar diplomácia ott volt az EBEÉ születésének előkészítésénél, ösztönözte és tevékenyen fel is lépett az EBEÉ érdekében, ennek ellenére, amikor az megvalósult, az ország fokozta a titkosszolgálati tevékenységet azon entitásokkal szemben, amelyekkel a kapcsolatát a záróokmány alapján normalizálni szerette volna. A ket-tősség mögött rejlő okok között megtalálható volt az, hogy a magyar politikai vezetésnek is szüksége volt arra, kiemelten a gazdasági problémái miatt, hogy javítsa a viszonyát a nyugat-európai országokkal és az USA-val. Mindazonáltal a szocialista berendezkedésre épülő hatalmát is féltette, amelynek gyengítésére az EBEÉ keretében lerakott alapok további lehetőséget teremtettek.

Minthogy Helsinki tartalmi fordulatot nem hozott a világ megosztottságában, ezzel összhangban a Csoportfőnökség is megmaradt a pártállami diktatúra elkötelezett kiszolgálójának.

⁵² *Apollo* [é. n.].

⁵³ *History. The Flight of Apollo-Soyuz* [é. n.].

⁵⁴ KÖVÁRI 2019: 105.

⁵⁵ Az aláírók között szerepelt az Amerikai Egyesült Államok, a Német Szövetségi Köztársaság, Nagy-Britannia, Franciaország, Ausztria és a Szovjetunió is.

Felhasznált irodalom

- Apollo* [é. n.]. Online: www.britannica.com/science/Apollo-space-program
- Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act* (1975). Online: www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf
- GERGELY Attila (1980): *Állambiztonsági értelmező kézikönyvtár*. Budapest: BM.
- Helsinki Final Act Signed by 35 Participating States* [é. n.]. Online: www.osce.org/mc/58376
- History. The Flight of Apollo-Soyuz* [é. n.]. Online: <https://history.nasa.gov/apollo/apsoyh1st.html>
- KÁDÁR János (1975): *Az Európai és Biztonsági Együttműködés Értekezlet Záróokmánya*. Budapest: Kossuth.
- KÖVÁRI László (2019): Az amerikai–orosz fegyverzetkorlátozási, illetve -csökkentési megállapodások helyzete és perspektívája. *Honvédségi Szemle*, 147(5), 102–13.
- KÖVÁRINÉ IGNÁTH Éva (2010): Az 1969-es budapesti nyilatkozat helye az enyhülés időszakában. *Külgügyi Szemle*, (2), 175–191.
- MÜLLER Rolf (2005): *Európai Kulturális Fórum és ellenfórum, Budapest, 1985*. Budapest: Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára.
- Nem várt hatás: 45 éves a Helsinki Záróokmány* [é. n.]. Online: www.osaarchivum.org/node/1525
- REMEK Éva (2017): Az EBESZ II. Története, helye, szerepe és jellemzői a nemzetközi szervezetek rendszerében. *Hadtudományi Szemle*, 10(2), 143–162.
- REMEK Éva (2020): *Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet: párbeszéd Vancouver-től Vlagyivosztokig*. Budapest: Zrínyi. Online: URI: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/16174>
- Stage I of the CSCE. Final Recommendations of the Helsinki Consultations Adopted* [é. n.]. Online: www.osce.org/event/mc_1973
- Stage II of Helsinki Negotiations Begins* [é. n.]. Online: www.osce.org/mc/58470

Levéltári források

- ÁBTL–4.2–10–24/1/1977. A Magyar Népköztársaság Belügyminiszter-helyettesének 1/1977. számú Parancsa a Belügyminisztérium külső – a lakosság körében végzendő – propaganda-munkájának 1977–1980. évekre szóló irányelveiről. Belügyminiszter-helyettes, 1977. március 28. Online: https://abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10_24_1_1977.pdf.
- ÁBTL–I.–1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-9/76, Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1974. év XII. hó 31. napjától 1975. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1975. december 31.
- ÁBTL–I.–1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-2/1984, Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1982. év XII. hó 31. napjától 1983 év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1984. január 2.
- ÁBTL–I.–1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-2/1984., Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1982. év XII. hó 31. napjától 1983. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1984. január 3.
- ÁBTL–I.–1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-5/1985. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1983. év XII. hó 31. napjától 1984. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1985. január 3.
- ÁBTL–I.–1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-5/1985. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1983. év XII. hó 31. napjától 1984. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1985. január 2.

- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-6/79. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1977. év XII. hó 31. napjától 1978. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1979. január 4.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-6/1979. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1977. év XII. hó 31. napjától 1978. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1979. január 2.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-8/86. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1984. év XII. hó 31. napjától 1985. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1986. január 3.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-8/86. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1984. év XII. hó 31. napjától 1985. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1986. január 3.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-8/1980. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1978. év XII. hó 31. napjától 1979. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1980. január 2.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-8/1980. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1978. év XII. hó 31. napjától 1979. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1980. január 3.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-9/76. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1974. év XII. hó 31. napjától 1975. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1975. december 31.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-12-/1978, 64-224/22/77. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1976. év XII. hó 31. napjától 1977. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1978. január 3.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-12/1978. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1976. év XII. hó 31. napjától 1977. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1978. január 2.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-14/82. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1981. év XII. hó 31. napjától 1982. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1983. január 3.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-14/1983. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1981. év XII. hó 31. napjától 1982. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1983. január 3.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15/31/77. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1975. év XII. hó 31. napjától 1976. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1977. január 7.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-1442/1980. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1979. év XII. hó 31. napjától 1980. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1981. január 4.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-1445/1981. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1980. év XII. hó 31. napjától 1981. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1982. január 3.
- ÁBTL-I.-1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség szervénél lévő operatív ügyek és »F« dosszié alapján ellenőrzött személyek számában 1975. év

- XII. hó 31. napjától 1976. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1977. január 4.
- ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 13. tétel. Jelentés a BM III. Főcsoportfőnökség 1975. évi munkájáról. BM III. Főcsoportfőnökség, 1976. február 9.
- ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 14. tétel. Jelentés a BM III. Főcsoportfőnökség 1976. évi munkájáról. BM III. Főcsoportfőnökség, 1977. február 10.
- ÁBTL 1. 11. 1. 6. doboz 15. tétel. Jelentés az Állambiztonsági szervek 1976. évi munkájáról. BM III. Főcsoportfőnökség, 1976. február 10.
- ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 10-75-/7/1975. Feladatterv az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záróokmányával kapcsolatban. III. Főcsoportfőnökség, 1975. november 12.
- ÁBTL 1. 11. 5. 45-148/1/76, 45-148/1/76. Javaslat. BM/7. Osztály, 1976. május 31.
- ÁBTL-I.- 1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-1442/80. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1979. év XII. hó 31. napjától 1980. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1981. január 4.
- ÁBTL-I.- 1.11.10. 2. sorozat, 1. doboz, 40-15-1445/81, 64-118/81. Jelentés a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség hálózatának létszámában 1980. év XII. hó 31. napjától 1981. év XII. hó 31. napjáig történt változásokról. BM III/II. Csoportfőnökség, 1982. január 3.

ABSTRACT

The Impact of the Conference on Security and Cooperation in Europe on the Activities of the III/II Group Chief of the Ministry of the Interior

József MEZEI

During the Cold War decades, the opposing sides made serious efforts to weaken the other, to gain clear military superiority, to increase their sphere of influence, and to hinder their opponents' efforts in this direction, in which the secret services played a prominent role. At the same time, in view of the devastating consequences of the two world wars, European countries also sought to establish cooperation for security purposes in order to prevent new conflicts. One such initiative was the creation of the Conference on Security and Cooperation in Europe in 1973. The Hungarian People's Republic participated in the work of the EBEE from the beginning. The final declaration was signed by János Kádár himself, who in his speech spoke positively about the results of the meeting and the future of cooperation between the signatories. This, as well as the fact that the declaration was signed by the leading powers of the two Cold War blocs and the leaders of the European socialist countries, held the possibility of easing international relations. In my article, I examine whether this influenced and, if so, in what way and to what extent the Hungarian state security at the time, more closely speaking, the task performance of the Hungarian counter-espionage.

Keywords: state security, counterintelligence, secret service, European Security and Cooperation Conference

Ágens objektivitás az ellenőrzés rendszerében - A büntetés-végrehajtási tudomány dualitása

HEZAM Leila Melinda¹

Recenzió Lukács Krisztina *A szabadságvesztés végrehajtásának egyes független ellenőrzési formái*² című könyvéről

„A fogvatartottak jogalanyi minősége minden korábbinál szélesebb alapot teremtett a szabadságvesztés végrehajtását érintően kifejtett ellenőrző tevékenység számára. A szabadságvesztés független ellenőrzési formáinak a tevékenysége, sikere és hatékonysága pedig alapvetően függ attól, hogy azt mennyire fogadja el az állam, a büntetőhatalom partnerének, mennyiben valósul meg közöttük együttműködés. A szabadságvesztés végrehajtása ugyanis – ahogyan azt a hatályos szabályozás is rögzíti – állami feladat. Az ellenőrzés független formáinak a működéséhez így természetszerűleg szükség van az állam – legalább minimális – együttműködésére. Az állami együttműködés szintje pedig meghatározza a kontroll intenzitását.”³

Néhány gondolat Lukács Krisztina *A szabadságvesztés végrehajtásának egyes független ellenőrzési formái* című monográfiájából. Tűpontos megállapítások a büntetés-végrehajtási intézetek ellenőrzésének világáról. A szerző a könyvében a büntetés-végrehajtási intézetek felett gyakorolható ellenőrzés rendszerében a büntetés-végrehajtási diszciplínát funkcionálisan is kitüntetett figyelemben részesíti, emelve ezzel a büntetés-végrehajtás tudományának társadalmi megbecsülésén, de hangsúlyozza annak büntetőtudományokban elfoglalt záróköszerű szerepét is. Emellett felhívja a jogalkotás becses figyelmét a tudomány képviselőinek empirikus munkáira, azok előadótermeken túlmutató gyakorlati hasznosíthatóságára.

A szerző rávilágít monográfiájában arra, hogy a hazai tudományos szakirodalomban a büntetés-végrehajtási politika három alapelvből álló princípiuma körvonalazódik: első alapelve a szabadságvesztés-büntetés többletként hozzáfűzött kényszer vagy szenvedés nélküli végrehajtása, második alapvetése, hogy a büntetés

¹ Egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék, e-mail: hezam.leila@ajk.elte.hu

² LUKÁCS 2021.

³ LUKÁCS 2021.

végrehajtásának az elítélt társadalmi visszailleszkedését kell megcéloznia, végül biztosítania kell az elítélt alapvető emberi jogainak betartását. Ezen alapelvek szellemi frontvonala mögött húzódik a büntetés-végrehajtási intézetek kontrollrendszere.

Hogy melyek ennek a kontrollrendszernek az államtól független elemei, melyek e független elemek eredményességét elősegítő és hátráltató tényezők és az állam milyen lehetőségeket biztosít a független kontrollszervek számára, hogy a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának kizárólagos állami feladatát figyelemmel kísérik, és arról véleményt alkossanak, Lukács Krisztina e kérdések megválaszolására és mélyreható gondolkodásra invitálja az olvasót új könyvében.

Osztva Laki János, a tudományfilozófia doktorának gondolatát, egy jól ismert, manapság triviálisnak tekintett értelemben a tudomány állandó válságban van: minél több kérdésre ad választ, annál inkább kevesebbet tud, hiszen a tudás gyarapodása következtében újabb és újabb, korábban nem látott megoldatlan problémák tűnnek föl a horizonton. Ezek számának állandó növekedése azonban inkább tekinthető a tudományfejlődés motorjának, mintsem válságjelenségnek.⁴ A könyv a büntetés-végrehajtás tudományában éppen ilyen előremutató, motorként funkcionáló írás.

Miközben a monográfia az említett kérdéseket hivatott megválaszolni, gondolatmenetének irányt szab, hogy a vizsgálatok középpontjába a Magyarországon, hazai jogszabályi rendelkezések alapján végrehajtott szankciót állítja, így a könyv azon szervezetek tevékenységét veszi górcső alá, amelyek közvetlenül fejtenek ki hatást hazánkat érintően. Emellett nem valamennyi büntetőjogi jogkövetkezményt vizsgálja, hanem kizárólag a szabadságvesztés-büntetést, így mint a legsúlyosabb büntetési nem fölött ellenőrzést végző szervek rendszerének és tevékenységének az ismertetését, értékelését kívánja elvégezni. A szabadságvesztés-büntetés végrehajtása – minthogy az állami feladat – megszervezését és ellenőrzését az állam megfelelő szervei útján végzi. Ezért állítja a könyv, hogy ha ezt a tényt összekapcsoljuk azzal a büntetés-végrehajtás természetéből következő zártsággal, amely azt leginkább jellemzi, az oda is vezethetne, hogy a végrehajtás rendszerébe az állam egyes szervein kívül más nem nyerhetne betekintést. De, amiként arra a szerző is utal, ez koránt sincs így, léteznek és működnek az államtól független ellenőrzési mechanizmusok és garanciarendszer. A büntetés-végrehajtás nem is létezhet megfelelő kontroll- és garanciarendszer nélkül. A monográfia pedig arra hívja fel a figyelmünket, hogy melyek az ezzel a biztosítékrendszerrel szemben támasztható követelmények. Ezt a következőkben azonosítja:

- egyfelől a hazai és nemzetközi elemek együttes tevékenységének széles körű kontrollt kell eredményeznie;
- másfelől pedig kellően differenciált – jogi, tudományos és társadalmi jellegű – felügyeletet kell kifejtenie az érintett szervezetek, azok minden objektivitásával és szervezett szkepticizmusával. Komplex követelményrendszer ez,

⁴ LAKI 2019.

ám érthető ez a sokrétű elvárás a szabadságvesztés-büntetés súlyos jogkorlátozó jellegéből következően.

A könyv az ellenőrzés e komplex rendszerét annak 3 formáján keresztül vizsgálja: elsőként a nemzetközi szervezeteken és eszközkészletein keresztül – mégpedig az ENSZ, az Európa Tanács, valamint az Európai Unió szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenységének, és a nemzetközi ellenőrzés alapjául szolgáló szabálygyűjteményeik, ajánlásai bemutatásával; másfelől a társadalmi ellenőrzésen keresztül, amely annak elméleti hátterét és gyakorlati megvalósítási módjait is számba veszi; végül a független ellenőrzésnek egy új, harmadik formáját is felveti a szerző, a tudomány ellenőrző funkcióját mint az ellenőrzési rendszer önálló elemét.

Így átfogó képet kapunk a honi ellenőrzésben részt vevő intézményekről, a nemzetközi szervezetek kontrollmechanizmusairól. Gondolhatnánk, hogy az állami kontrollmechanizmusok köre és tevékenysége állandóságot mutat, minthogy az állami ellenőrzés konkrét kereteit a jogalkotó jogszabályi rendelkezésekben annak rendje és módja szerint meghatározta. A könyv azonban arra tesz kísérletet, hogy ezen állandóság mellett, vagy éppen annak dacára, azonosítsa az ellenőrzési rendszer 21. századi elemeit, és válaszokat találjon azokra a kontrollrendszer hatékonyságával összefüggésben felmerülő kérdésekre, amelyek felvetése a jelenlegi büntetés-végrehajtási tudományos diskurzusból rendre elmaradnak. A társadalmi ellenőrzés elméleti hátterének és hazai tapasztalatainak vizsgálatával továbbá értékes betekintést ad a büntetés-végrehajtás összetett és sokszínű ellenőrzési rendszerébe, végül felveti a büntetés-végrehajtás tudományos ellenőrzésének lehetőségét, amelynek alapvető elemévé teszi az empirikus kutatások elvégzését. Ez utóbbi a jogtudományt űző szakemberek számára esszenciális megállapítás, hiszen a tudományos kutatások eredményei ma nem számontartott elemei a szabadságvesztés ellenőrző rendszerének. A könyv büntetés-végrehajtásban betöltött tudományos szerepe nemcsak abban érhető tetten, hogy feltárja az államtól független szereplők és ellenőrző mechanizmusaik funkcióit és szerepüket a szabadságvesztés-végrehajtás körülményeinek alakításában, hanem önmagában már abban is, hogy a szerző elsőként tesz kísérletet az ellenőrzéshez kapcsolódó fogalmak tudományos meghatározására és elemeinek új szempontú csoportosítására.

A monográfia tudományos színvonalát emeli az értékelés alá vont szervezetek történeti kontextusban és fejlődéstörténetük aktuális állapotában való vizsgálata, értékelve a kontrollrendszer egészében betöltött szerepüket. Elemzési módszertana is tanulságul szolgál, diverzifikált, abban a dogmatikai és logikai értelmezés eszköze egyaránt segíti a jogforrások feldolgozását.

A szerző a nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenységével kapcsolatban a következő, tudományosan releváns megállapításokat teszi. Egy ideálisnak tekinthető ellenőrző rendszerben a külső kontrolltevékenység többszörösen összetett: a nemzeti elemek mellett szükségszerűen megjelennek benne a nemzetközi tényezők, kereteik között pedig az általános emberi jogi és a szakjogi (azaz a büntetés-végre-

hajtási jogi) elemek egymással párhuzamosan működnek, így igen sokrétű ellenőrzési tevékenység kifejtésére képes a nemzetközi szervezetekkel kiegészülő ellenőrzési struktúra. Tevékenységük leginkább számontartott eredményének az tekinthető – amint arra a szerző is utal –, hogy hidat képeznek a szabadságvesztés állami ellenőrzése, így az államok között. Jelentőségük – elméletet és gyakorlatot formáló szerepükön túl – abból is fakad, hogy fórumot kínálnak a vélemények és az információk cseréjéhez a kormányok számára, megteremtve a lehetőségét annak, hogy egyetemesen elfogadott, univerzális eszközöket dolgozzanak ki. Az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európa Tanács és az Európai Unió, amelyek kontrollmechanizmusait a monográfia vizsgálja, számos kapcsolódási ponton érintkezik, a követelményekhez való résmentes idomulás nemzetközi igénye pedig nem csekély kihívás elé állítja a honi büntetés-végrehajtási rendszert. A nemzetközi követelményrendszer kívánalmait is kielégítő ellenőrzési struktúra azonban különféle formát ölthet, ilyen módon pedig lehetővé teszi a nemzeti sajátosságokhoz igazodó, egyedi ellenőrzési szabályok és módszerek kidolgozását, érvényesítését, így ezen elvárások is egy sokszínű és az egyes államok büntetés-végrehajtási rendszerének jellemzőihez is igazodó ellenőrző rendszer kialakulását eredményezhetik. Arról persze, hogy az így összeállt rendszer milyen hatékonysággal képes működni, mennyiben képes szolgálni a független ellenőrzés nemzetközileg deklarált céljait, a hazai szakirodalmi vélemény megosztott. A nemzetközi szervezetek vizsgálatának különös aktualitást is kölcsönöz az, hogy – amiként azt a szerző is említi – az Európa Tanács újfent elérkettnek látta az időt, hogy az Európai Börtön szabályok rendelkezéseit a börtönügy területén bekövetkezett legújabb változásokhoz igazítsa, a kontrollrendszert érintő kérdéseket pedig újragondolja. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2020 júliusában elfogadott új szabálygyűjteményében a fogvatartás felügyeletével és független ellenőrzésével kapcsolatos rendelkezések módosultak, amelyben már különbséget tesz felügyelet és független ellenőrzés között. Előbbi a nemzeti és a nemzetközi jogból fakadó követelményekkel való összhangot hivatott kontrollálni, utóbbi tekintetében pedig a független elemek kontrollrendszer működésében való megjelenését hangsúlyozza a Bizottság. A könyv bizakodó megállapítást tesz a nemzetközi szervezetek ellenőrzési tevékenységével összefüggésben, minthogy e szervezetek fejlődése folyamatos, tevékenységük hatékonyságát pedig növelni törekednek.

Nem mehetünk el azonban szó nélkül a társadalmi ellenőrzés fontossága mellett sem, hiszen a társadalompolitikai beágyazottságra építő modern büntetőpolitikai ideológiákból nem hiányozhat a társadalmi nyilvánosság. Jelentősége így elsősorban abban ragadható meg, hogy – jogosítványok hiányában szimbolikusan is – társadalmi ellenőrzést gyakorolnak az államhatalommal szemben, így a nyilvánosság ellenőrző pozícióba juttatja a társadalmat. Ilyen módon a büntető-igazságszolgáltatás intézményrendszerével szemben az esetleges bizalmi deficit csökkentésének és a bizalom fenntartásának, vagyis a jogállami alapelvekbe vetett hit és közbizalom megóvásának alapvető eszközei a társadalmi ellenőrzést megvalósító szervezetek, fogalmazza meg a szerző. A társadalmi ellenőrzés szükségességét azonban egy to-

vábbi szempont is indokolja: a társadalom ellenőrző tevékenységbe való bevonása a fogvatartott társadalmon belüli megtartásának szimbóluma is. Hiszen a fogvatartottak továbbra is a társadalom tagjai maradnak, még ha állampolgári jogukat ideiglenesen korlátozzák is. Hadd utaljak itt Gönczöl Katalin professzor asszony szavaira:

„A szembesülést követő büntudat, jóvátétel csak attól várható el, aki még tartozik valahová, és ott számíthat valamire. Jó esetben arra, hogy az általa is méltányosnak ítélt büntetéssel »megválthatja« bűneit és »elnyeri a bocsánatot«. Ennek eredményeként a közösségben majd számon tartják és visszafogadják, hiszen nem őt bélyegezik meg, rekesztik ki, hanem azt, amit rosszul tett.”⁵

Pulszky Ágost és Tauffer Emil, a 19. század börtönügyi kórképét ismertető munkájában, az angol börtönjavító mozgalmak tekintetében a következőket jegyzi meg:

„A javítást elfogadja ugyan, de csak gondos kísérletek, pontos észleletek, s minden lépés következményeinek talán túlságosan aggodalmas kiszámítása után, valamint az életerős emberszeretet, a nyilvánosság féltékeny ellenőrzése, s a gyakorlatiasság miatt, mellyel csekélységek is figyelemre méltatva, néha számos apró hibák orvoslása által a rendszerek egyes nagy hiányait pótolja.”⁶

Ez az a gondos emberszeretet és a gyakorlatiasság ma a társadalmi ellenőrzés intézményes formája felé mutat. Jó reménységünk lehet abban, hogy nemcsak a jogalkotás, hanem a gyakorlat szintjén is széleskörűen be tud kapcsolódni a társadalom az ellenőrző tevékenységek rendszerébe.

Végül hadd essék néhány szó a tudományos ellenőrzésről. A tudományos ellenőrzés a gyakorlat művészete, amelynek tagadhatatlan előnyei vannak a megfigyeléssel szemben. Ezek egyike, hogy megszabadítja a tapasztalatot helyhez, időhöz, valamint individuális megfigyelőhöz kötött mivoltától. A megismételhetőség által a szubjektív tapasztalat kiemelkedhet egyedi összefüggéseiből, időtlenné, véletlenszerű körülményektől függetlenné, standardizálttá, szubjektummentessé, ezáltal objektívvá válhat.⁷ Szerencsére a tudományos tudás előállítására nem lehet panaszunk, sorra születnek rigorózus, precíz módszertannal kivitelezett tudományos munkák a szabadságvesztés-büntetést érintően, amelyek a jogalkalmazók széles köre, sőt a jogalkotás számára is hozzáférhető, megismerhető.

Ez idáig azonban nem készült olyan szakirodalmi értékelés, amely jelentőséget tulajdonított volna az ellenőrző mechanizmusok csoportosításában a tudományos világnak, jóllehet képviselőire igaz leginkább a széles látókörűség, a honi és a külföldi tapasztalatok elemzésének képessége, a lehetséges megoldások objektív mérlegelése, és menthetetlenül benne rejlik az innovációs törekevés is. Segítségével

⁵ GÖNCZÖL 2021.

⁶ PULSZY-TAUFFER 1896.

⁷ LAKI 2019.

a jogalkalmazó és jogalkotó szervek számára is új aspektusba helyezhető a független ellenőrző tevékenység. Képviselőinek hozzáértése, szakmai felkészültsége garantálja az ellenőrzés hatékonyságát, tudományos eredményeik hasznosságát. Szerepe megkérdőjelezhetetlen a szabadságvesztés ellenőrzésére irányadó követelmények érvényesítésében, az eredmények vagy hiányosságok felismerésében, értékelésében, és a következtetések levonásában. Ez az elgondolás, a maga legkövetkezetesebb formájában azt jelenti, hogy a tudomány képviselőinek munkássága a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzését valósítja meg. Ahhoz azonban, hogy a tudományos eredmények a szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatos állami feladatokat és folyamatokat segítő, támogató funkciót tölthessenek be, meg kell fogalmazzuk a jogi szabályozás iránti igényt. Ezáltal vállalhatnak ugyanis a tudományos világ képviselői: az egyéni kutatók, a kutatócsoportok és kutatóműhelyek hivatalos szerepet a szabadságvesztés-büntetést érintő döntések előkészítésében és a döntéshozatalhoz szükséges ismeretek összegzésében, amelyeket képes széles körben is kommunikálni, de előnye az is, hogy egyebekben mind a nemzetközi ellenőrzéssel, mind a társadalmi ellenőrzéssel kapcsolatba hozható. „Habár a szabadságvesztés végrehajtását érintő ellenőrzést napjainkban elsősorban a tudományos világ hazai szereplői valósítanak meg, a globalizáció és az információ-áramlás 21. századi tempója a tudományos tevékenyének területén is új lehetőségeket kínál” – jegyzi meg a szerző. Nos, a tudomány országghatárokat nem ismerő, expanzionista jellemvonásának kiaknázásával válhat maga a tudomány – amelynek jelenléte ma még nem magától értetődő az ellenőrző mechanizmusok rendszerében – az ellenőrzés integráns, természetes részévé.

A hazai büntetés-végrehajtás feletti kontrollrendszer azon alapintézményei kiépültek, amelyek a törvénysértések megszüntetéséhez és megelőzéséhez, a fogvatartottak jogi helyzetének védelméhez és a nyilvánosság biztosításához szükségesek. Az ellenőrzés rendszere azonban szükségszerűen magában hordozza a folyamatos monitoringozás feladatát a szervezeti hatékonyság növelése érdekében az állam oldalán, valamint a fejlesztési szándékot a társadalom és a tudomány oldalán. Miképpen néz ki tehát a 21. századi jogállami követelményekhez illeszkedő ellenőrzési rendszer? A monográfia segít megválaszolni a kérdést: független szereplők részvételével kialakított komplex, egységet alkotó rendszer működtetésével, mi több, amiként arra a könyv is rámutat, az egyes ellenőrző elemek összehatásában, rendszerszintű együttműködésében rejlik a kontroll legfőbb ereje. A kontrollrendszer a szabadságvesztés-végrehajtás törvényességének igen fontos biztosítója, amelynek szereplőitől az állam elsősorban azt várhatja, hogy átvállalnak olyan feladatokat, amelyekre a szakpolitikai intézményrendszer nem tud anyagi forrásokat fordítani, vagy amelyekbe nem tud hatékonyan beavatkozni. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy kimutatható a jelenlegi kontrollrendszer néhány olyan hiányossága, amelyek az ellenőrző rendszer komplex jellegéből, és ezáltal a mai kor jogállami biztosítékrendszeréből fakadó elvárások teljesítése ellen hatnak. Ilyen hiány a társadalmi ellenőrzés jogszabályi háttérének kidolgozása, de égető szükség volna a független ellenőrzés tudománnyal való kiegészítésére.

szítésére, vagy legalább ezen lehetőség komoly mérlegelésére. Lőrincz József és Nagy Ferenc alább idézett gondolata jól rávilágít a kontrollrendszer relevanciájára: „egy gyakran hangoztatott mondás szerint a társadalom civilizációs szintjének fejlettségét az adott országban uralkodó börtönbeli állapotokkal jól és megbízhatóan lehet felmérni, felismerni”. „Ezt a mondást akként lehetne továbbfejleszteni, hogy az adott ország végrehajtási intézeteiben uralkodó börtönviszonyok mellett az ott elhelyezett fogvatartottak jogi helyzete és a többirányú jogi, törvényességi ellenőrzés tényleges lehetősége és hatékonysága a büntetés-végrehajtás fejlettségi szintjének nagyon jellemző fokmérője.”⁸ Ezeket a gondolatokat a bemutatott monográfia azzal egészíti ki, hogy egy ország büntetés-végrehajtásának a fejlettségi szintjét mutatja az is, hogy mekkora teret enged a független elemeknek a szabadságvesztés ellenőrzésében. Azok részvétele ugyanis egy jogállami követelményeket kielégítő kontrollrendszerben feltétlen kívánalom. Jó reménységünk lehet afelől, hogy e komplex jogi és tudományos kívánalom mielőbb teljesül.

Felhasznált irodalom

- GÖNCZÖL Katalin (2021): A szolgáltatott igazság. In BARABÁS A. Tünde – CHRISTIÁN László (2021): *Ünnepi tanulmányok a 75 éves Németh Zsolt tiszteletére. Navigare necesse est.* Budapest: Ludovika, 189–197.
- LAKI János (2019): Ágens objektivitás: a tudomány replikációs válságai. *Magyar Filozófiai Szemle*, 63(2), 52–77.
- LŐRINCZ József – NAGY FERENC (1997): *Börtönügy Magyarországon.* Budapest: Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Sajtóiroda.
- LUKÁCS Krisztina (2021): *A szabadságvesztés végrehajtásának egyes független ellenőrzési formái.* Budapest: Patrocinium.
- PULSZKY Ágost – TAUFFER Emil (1867): *A börtönügy múltja, elmélete jelen, állása, különös tekintettel Magyarországra.* Pest: Emich Gusztáv.

⁸ LŐRINCZ–NAGY 1997.

Recenzió Mátyás Szabolcs *Bűnözésföldrajz*¹ című könyvéről

VÁRI Vince²

A bűncselekmények száma, fajtája, jellege, az elkövetői kör és a földrajzi hely közötti kapcsolat aligha lehet bárki számára kétséges. Az összefüggések kimutatásának és a lényegi kauzalitás kifejtésének diszciplínája a bűnözésföldrajz. Ez a tudományág Magyarországon a földtudományok körébe illeszkedik, kihasználva a geográfia térszemléletéből és matematikai, statisztikai módszereiből kinyert ismereteket. A nézetek megoszlanak, hogy a bűnözésföldrajz bűnügyi tudomány vagy a geográfia egyik ágához, a társadalomföldrajzhoz tartozik-e. Kétségtelen, hogy a kriminálgeográfia a földrajz és a kriminológia határterületén helyezkedik el, mégis azt mondhatjuk, hogy a magyar kriminológiai gondolkodás az interdiszciplináris tudományos szellemisége ellenére ez idáig nem mutatott markánsabb igényt a terület „bekebelezésére”. Hozzá kell tenni, hogy a kutatók jelentős része folytatott olyan empirikus kutatást, amely kifejezetten a bűnözés területi jellemzői és a társadalmi jelenségek között kereste a kapcsolatot. A diszciplína kétségtelenül társadalomtudomány, amelyhez a bűnügyi tudományok, továbbá szociológiai, geográfiai ismeretek mellett matematikai és statisztikai ismeretekre is szükség van. Egyébiránt a bűnözésföldrajz Németországban a kriminológia szerves részeként jelenik meg. Olyannyira, hogy a felsőfokú rendőrképzés kriminológiai oktatásában a bűnözésföldrajz egységes tematikában helyezkedik el a látenciával és a rendőrségi statisztikával.³ Ez annak is köszönhető, hogy a német bűnözésföldrajzzal kapcsolatos kriminológiai kutatások nagy és komoly múltra tekintenek vissza. Jeles képviselője, Horst Herold ugyancsak a kriminológia részeként kezelte a bűnözésföldrajzot vagy más szóval a kriminálgeográfiát. Úgy gondolom, hogy az említett szerző méltó magyarországi reprezentánsa és tudományos követője a mű szerzője: Mátyás Szabolcs.

A szerző eddigi munkássága és szakmai életútja jól mutatja, hogy elhivatott a földrajz és a kriminalisztika iránt. A két diszciplína ötvözésének kifinomult alkotása ez az egyetemi jegyzet, ami hiánypótlónak tekinthető. Szellemi és szakirodalmi muníciót biztosít magyar nyelven a témával foglalkozó szakemberek, kutatók és hallgatók számára.

A szerző, Mátyás Szabolcs több mint két évtizede dolgozik rendőrtisztként, és csaknem tíz esztendeje a rendészeti felsőoktatás alma materében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán oktat, jelenleg egyetemi docensi be-

¹ MÁTYÁS 2023.

² Dr. PhD r. alezredes, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Büntető-eljárásjogi Tanszék, e-mail: vari.vince@uni-nke.hu

³ HEROLD 1977.

osztásban. A bűnözésföldrajz vizsgálata mellett egyéb területekkel is foglalkozik, széles látókörrrel rendelkező tudósként folyamatosan az egyes bűnügyi tudományos területek ötvözésére, összekapcsolására törekszik, keresve az összefüggéseket és a tudományterületi kapcsolódásokat. A szerző által választott téma rendkívül aktuális, sőt talán aktuálisabb, mint korábban, hiszen az ország gazdasági és társadalmi viszonyai egyre inkább szétszakadást mutatnak az egyes országrészek vonatkozásában, ami a bűnözést is jelentős mértékben befolyásolja. A bűn tehát – a szerző Bertrand Russeltől kölcsönzött gondolatával élve – mindig is földrajzi fogalom volt, ami nem változik meg vélhetően a jövőben sem.

A magyar nyelvű kiadvány itthon jelent meg, a szerző által alapított Nemzetközi Bűnözésföldrajzi Társaság (ICGA) gondozásában, és nyomtatásban is elérhető. A monográfia 238 oldal terjedelmű, amely rendkívüli alaposággal dolgozza fel a témát.

Az első fejezet a téma rendszertani és konceptuális megalapozására és elhelyezésére szolgál. Minden szakkönyv, egyetemi jegyzet esetében elsődleges a fogalmi kérdések pontos meghatározása, egyben a szerző állásfoglalása is abban a vonatkozásban, hogy a tudományág korábbi jeles képviselői közül mely szerzők álláspontját tartja meghatározónak és indokoltnak. Mátyás Szabolcs szerint a bűnözésföldrajz egy olyan, mesterségesen létrehozott tudományterület, amely a bűnügyi tudományok és a földrajz együttes ismereteit használja fel. A kriminálgeográfiát saját kutatásaim oldaláról abból a szempontból tartom jelentős tudománynak, hogy szociálgeográfiai perspektívában a bűnözés területi makrotényezőinek beolvasztásával a bűnüldözés relatív hatékonyságméréséhez ad hasznos támpontokat.

A második fejezetben a szerző sorra veszi a hazai és külföldi szerzők kutatásai alapján az egyes történeti korszakokat, majd elérkezik a forrásművek összegzéséhez. Úgy gondolom, hogy egy egyetemi jegyzet esetében rendkívül fontos, hogy a témával kapcsolatba kerülő, arra fogékony hallgatók számára kellő támpontot adjon arra nézve, hogy az adott tudományterület milyen fejlődési stádiumokon ment át, és leginkább, hogy pontos és részletes iránymutatásul szolgáljon abban a vonatkozásban, hogy kik a téma legfontosabb hazai és külföldi kutatói és művelői. Egy leendő szakdolgozatnál vagy tudományos diákköri dolgozatnál éppen a források és a történeti korszakok behatárolása jelenti az első lépést, amit a legnehezebb megtenni egy kellő rutinnal nem rendelkezőnek. Máskülönben számos egyetemi jegyzet esik abba a hibába, hogy pusztán elvont elméleti kérdéseket feszeget, és csapong az egyes szerzők gondolatai és művei között. Miközben egy oktatási műnek elsődlegesen a hallgatók felkészülését és a téma alaposabb megértését kellene szolgálni. Mátyás Szabolcs ezt tudja és érti, és éppen ezért nem csupán kiváló tudós, hanem kitűnő oktató egyben, aki pontosan definiálja, hogy a leendő tiszteknek mire van szükségük, hogyan érthetik és tanulhatnak meg egy szakmailag izgalmas anyagot.

A szerző a negyedik és ötödik fejezetben már a bűnözésföldrajz „sűrűjébe” vág, feldolgozva és szétbontva a földrajzi szempontokat természeti és társadalomföldrajzi tényezőkre. Ahogy Mátyás Szabolcs nagyon helyesen rámutat:

„A gazdaság fontos mutatószáma a munkanélküliségi ráta. A magas munkanélküliségi ráta negatívan befolyásolja a bűncselekmények számát. Azt hangsúlyozni érdemes, hogy attól, hogy valaki elveszti a munkáját, természetesen nem válik bűnelkövetővé. Azonban, ha valaki hosszú ideig van munka nélkül, akkor esetében nagyobb annak az esélye, hogy bűncselekményt kövessen el.”⁴

Bűnelkövetés szempontjából a tartós munkakerülő hozzáállás jelenthet önmagában a bűnelkövetésre hajlamosító tényezőt, de sokkal inkább az egyébként a konvencionális életformát elutasító, hibás gondolati sémával rendelkező elkövetők jellemzője a munka nélküli megélhetést biztosító bűnözői életforma tudatos vállalása. Korinek szerint a munkanélküliség akkor veszélyes és bűnözésgeneráló, ha valaki tartósan van munka nélkül, illetve amikor fiatal korban a szocializációs folyamat befejezése előtt veszíti el az állását.⁵ Nagyon izgalmas fejezet a műben a különféle településszerkezetek bűnözésföldrajzi tényezőinek a bemutatása, különösen a szubkulturákkal való kapcsolódások áttekintése és felvázolása. Ugyancsak fontos és teljesen új területe a bűnözésföldrajznak a bűnözési térképezés, ami a jegyzet következő fejezete, sajnálatosan Magyarországon meglehetősen későn „fedezték fel” a bűnözési térkép kínálta bűnüldözési és bűnmegelőzési lehetőségeket. Ahogy Mátyás Szabolcs leszögezi, időszerű lenne hazánkban is a térinformatika alkalmazása a bűnözés területi elemzése során.

Úgy gondolom, hogy Mátyás Szabolcs munkája a hazai rendészeti szakirodalomban úttörő jellegű, mivel előtte korábban ezzel a témával ilyen részletességgel nem foglalkozott még senki sem. A nyugat-európai és észak-amerikai irodalomban számos ezzel foglalkozó mű látott már napvilágot, viszont a hazánkkal szomszédos országokban, tudomásom szerint, még nem foglalkoztak ilyen alaposan a témával, így ebben az értelemben nemzetközi szinten is úttörő jellegű az egyetemi jegyzet.

A kiadványt jó szívvel ajánlom nemcsak a rendészeti felsőoktatásban részt vevő hallgatóknak, hanem a gyakorlatban dolgozó rendészeti szakembereknek, különösen a rendőri vezetőknek. Mátyás Szabolcs úr munkája olyan kapukat dönt, amelyek fejlettebb, nagyobb kutatási háttérrel rendelkező országokban már évtizedekkel ezelőtt kinyíltak. Bár igaz, hogy az elmúlt közel egy évtizedben a hazai rendészettudomány is rendkívül sokat fejlődött, s ezzel együtt a rendőrség is jelentős átalakuláson ment keresztül. Ennek köszönhetően a rendőri vezetők számos innovációt vezettek be, többek között a bűnözésföldrajzi kutatások vívmányait, a bűnözési térképezést ugyancsak felfedezték és alkalmazzák a mindennapokban. Mégis úgy vélem, hogy a rendészet területén sohasem mondhatunk le a nyitott és rugalmas tudományos gondolkodásról, így befogadónak kell lennünk az interdiszciplináris megközelítésekre. A folyamatosan változó és fejlődő tudományos áramok mellett elsődlegesen olyan kutatókra van szükség, akik a nemzetközi szakmai élet ütőerén tartják a ke-

⁴ MÁTYÁS 2023.

⁵ KORINEK 1989.

züket, és képesek a legkisebb reagálási idővel adaptálni a legújabb kutatások eredményeit. Mátyás Szabolcs éppen ilyen kutató és oktató. Aki mindig azért tevékenykedik, hogy olyan újszerű megoldásokat vezessenek be, amelyekkel a rendőri munka szakmai színvonala növelhető. Különösen a jövő rendészeti tisztjeinek a szemléletmódját, szakmai felkészültségét, tudományos gondolkodásra való érzékenységét szeretné fokozni, amire ez a mű tökéletesen alkalmas. Értékes tananyagot adva a hallgatói kezekbe, és talán ezen túlmutatva még inspiráló gondolatokat nyújtva néhány nyitott elmének, hogy az egyetemi alapképzés végén akár a tudományos pályafutást válassza e témában tovább mélyedve.

A szerző legújabb munkája egy több mint egy évtizedes kutatás és több mint két évtizedes rendőri munka eredménye. Mátyás Szabolcs egy olyan alapművet rakott le a rendészettudomány képzeletbeli asztalára, amely hosszú éveken keresztül zsinórmértékül szolgál majd az egyetemi oktatás és a gyakorlati szakemberek számára egyaránt.

Felhasznált irodalom

- HEROLD, Horst (1977): Die Bedeutung der Kriminalgeographie für die polizeiliche Praxis. *Kriminalistik*, 7, 289–296.
- KORINEK László (1989): A munkanélküliség és a bűnözés kapcsolatának néhány kérdése. *Belügyi Szemle*, 27(8), 30–34.
- MÁTYÁS Szabolcs (2023): *Bűnözésföldrajz*. Budapest: International Criminal Geographical Association.

Tartalom

Büntetés-végrehajtás

- BREZOVSKI Anna Luca: *A hosszú tartamú szabadságvesztés és a reintegráció* 17

Kriminológia

- BÓI László: *A városfejlődési szakaszok és a bűnözés kapcsolata a főváros VIII. kerületében* 33
- FAGGYAS Attila – RÉMAI Dániel: *A modern és posztmodern terrorizmus: a helyszíni egészségügyi ellátás kihívásai* 45

Rendészeti praxis

- BALLA József – VÁJLOK László – VEDÓ Attila – KAKÓCZ Krisztián – NÉMETH Gábor – BARTUS Gábor – PULICS János: *Önértékelés a határrendészeti szolgálati ágnál* 57
- Erna URICSKA – Zsolt LIPPAI: *E-Community Policing* 75
- GUBICS Frigyes – HORVÁTH Tamás: *A fizikai védelmi rendszerek és a biztonsági központ* 89
- MÁGÓ Barbara: *A honosítás kockázatai az „állampolgárság védelmének” tükrében* 107
- SUSZTER Tamás: *A helyi polgárőrség szerepe a rendezvények biztonságának szavatolásában* 117

Rendészettudomány

- BUDAVÁRI Árpád – MOLNÁR Katalin: *Rendőri vezetők és mesterhallgatók viszonyulásai a rendőrségi reformhoz – két(féle) empiria közös metszete* 137
- GAÁL Gyula: *A rendészettudomány huszonöt kötete* 167
- KARDOS Pál: *A polgárőrség belső normarendszere* 175

Rendészettörténet

- DULAI Péter: *Hogyan és miért lett zsaru a rendőrből? – Rendszerváltás a rendőrség hetilapjában* 193
- KORINEK László: *Volt egyszer egy minisztérium* 201
- MEZEI József: *Gondolatok az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletnek a Belügyminisztérium III/II. Csoportfőnökség tevékenységére gyakorolt hatásairól* 219

Recenzió

- HEZAM Leila Melinda: *Ágens objektivitás az ellenőrzés rendszerében – A büntetés-végrehajtási tudomány dualitása* 233
- VÁRI Vince: *Recenzió Mátyás Szabolcs Bűnözésföldrajz című könyvéről* 241