

Bencze József
(országos rendőr főkapitány)

Rendészeti stratégia és a rendészeti rendszer jövőképe

A rendészet stratégiai tervezésében megfogalmazott célrendszer és alapelvek alkotó módon történő alkalmazása elvi keretet és modellt adhat a Rendőrség megújítását elősegíteni hivatott tudományos, technológiai fejlődés, az innovatív gondolkodás és cselekvés számára.

A Rendőrség átgondolt és a kor követelményeihez igazodó fejlesztése, a rendészeti technológia (technika), a bűnügyi tudományok továbbá a rendészettudomány párhuzamos és egyszersmind egymásra ható megújulásának eredményeként történhet. Különösen így van ez az informatikai-, a hírközlés-technológia, a bűnügyi és a rendészeti technika, a fizika, és kémia, az orvostudományok, a genetika, a pszichológia egyes területein, valamint a bűnügyi tudományok és a rendészettudomány viszonylatában is. Igazolható tapasztalat az is, hogy a bűnügyi tudományok és a rendészettudomány eddigi fejlődésük során számos alkalommal támaszkodtak a természet- és a társadalomtudományok eredményeire. E kölcsönhatások további jellemzője, hogy a tudományos és a technológiai fejlődés következményei önmagukban is új kérdéseket, megoldásra váró válaszokat vetnek fel a bűnügyi tudományok és a rendészettudomány terén, mint ahogyan a rendészeti gyakorlat is egyre többször ütközik a rendészeti szervek alaptevékenységét meghatározó jogi alapok vagy technológiai, módszertani feltételek korlátaival.

Helyes célkitűzés tehát az lehet, ha a hazai és a nemzetközi tapasztalatokra, tudományos eredményekre tekintettel ezt a fajta interdiszciplináris, továbbá az elmélet és a gyakorlat egymást erősítő hatásait is átfogó, szemléleti megközelítést és az azon alapuló innovatív stratégiát adekvát struktúrában rendszerezünk. E szemléleti mód és cselekvési rend biztosíthatja a tudományos és technológiai eredmények gyors befogadását és azt is, hogy a fejlődés kihívásaira kellő időben legyünk képesek reagálni, mely természetesen nem áll ellentétben a kormányzati szándékokkal sem, sőt támogatja azok érvényesülését. Mindemelllett a szervezet fejlesztési feladatai indokoltá teszik az irányító döntések elméleti háttérének azonnali megerősítését, valamint az állomány szakértelmének és tapasztalatainak hatékonyabb megismerését és felhasználását biztosító struktúra kialakítását.

Mindezek érdekében jelent meg a 25/2008. (OT 15.) ORFK utasítás, amely a rendőrségi stratégia alapelveit meghatározva kijelölte a stratégia előkészítésének a feladatait.

A rendőrségi stratégia alapelvei

1. A rendőrségi stratégia alapvető célja, hogy a tudásalapú társadalom igényeinek megfelelően a tudományos és a technikai fejlődés, valamint az innováció a terület tevékenységének jövőbeni meghatározó tényezőjévé váljon. A kutatási és fejlesztési elképzeléseket a biztonságvédelem kiemelt területein betöltött speciális szerepének megfelelően kell kialakítani.

2. A rendőrségi stratégia átfogja a rendészettudományt, a bűnügyi, vezetési, szervezési tudományokat, valamint az e tudományterületekhez kapcsolódó társtudományokat.

3. A tudományos tevékenység a közbiztonság jelenségekörét, továbbá a rendőrségi feladatokat átfogó elméleti keretben értelmezve hozzájárul a Rendőrségre vonatkozó stratégiai döntések megalapozásához, a jogalkotás előkészítéséhez.

4. A kutatások és a technológiai innováció harmonikusan illeszkedik az európai bűnügyi és rendészettudományi, valamint technológiai és innovációs rendszerekhez, a rendvédelmi szervek nemzetközi kapcsolatrendszerén belül továbbfejlődik a tudományos kapcsolatok rendszere.

5. A technológiai innováció elősegíti a Rendőrség működésének javítását, illetve az azt szolgáló módszerek és szervezeti rend megvalósítását, a hatékonyság fokozását, a szolgálati munka színvonalának emelését, a meglévő szolgálati eszközök, anyagok optimális kihasználtságának növelését, a pénzügyi források, anyagok tervezése és felhasználása során a takarékos megoldások alkalmazását, valamint új, hatékony technikai eszközök, módszerek, eljárások bevezetését.

6. A rendőri vezetőknek az a feladata, hogy biztosítsák a Rendőrségen belüli tudományos élet, a tudományos kutatás és a technológiai fejlesztés, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének, tanításának nyilvánosságát és szabadságát, továbbá hogy adják át szolgálati tapasztalataikat és ismereteikkel járuljanak hozzá a rendészet tudományos fejlődéséhez.

7. A minősített adatokat tartalmazó, így különösen a rendészeti technológiára, taktikai és eljárási módszerekre vonatkozó dokumentumok tudományos kutatását a minősített adatok védelmére vonatkozó jogszabályok

keretei között - szükséges esetben a minősített adatok megismerésének személyi előfeltételeivel rendelkező személyek részére zártkörű pályázat kiírásával - kell biztosítani.

Be kell látnunk, hogy a modernizáció, a globalizáció és az individualizáció a XXI. század társadalmainak fejlődését meghatározó világtendenciák. E folyamatok hipersebességű térhódításának következményei a rendfenntartás terén is új kihívásokat jelentenek a társadalomirányító tényezők számára. Az elmúlt évtized egyik fontos politikai fejleménye, hogy a modern államok rendfenntartó funkcióinak társadalmi, politikai súlya oly mértékben megnövekedett, hogy napjainkban a biztonság védelme a legfontosabb kormányzati feladatok egyikévé vált.

A spontán, improvizatív válaszokat, védekezéseket és reagálásokat fel kell váltania a tudatos, előre mutató gondolkodáson, tervezésen és együttes cselekvésen alapuló, jogi, pénzügyi, valamint humánerőt igénylő és feltételező társadalmilag, államilag is szervezett komplex, célirányos, valamint a jogállammal összeegyeztethető védekezési, elhárító mechanizmusoknak.

Felfogásunk szerint a Kormány alkotmányos kötelezettségeinek megfelelően köteles gondoskodni a társadalom rendjének és az állampolgárok jogainak védelméről, e jogok érvényesülésének, a törvények végrehajtásának biztosításáról, és a rendfenntartás terén vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítéséről. E téren a hatékony kormányzás feltétele, hogy a döntéshozók kellő mélységben ismerjék a közbiztonság állapotát, annak legfontosabb összetevőit és tudatában legyenek a közbiztonságra veszélyt jelentő társadalmi kortünetek alakulását befolyásoló makrostrukturális összefüggéseknek.

A kormányok rendfenntartó funkciójuk gyakorlásának sikere érdekében egyre növekvő mértékű anyagi és szellemi energiákat kénytelenek mozgósítani. A Rendőrség önálló cselekvési tere és felelőssége ebben a keretben határozható meg. E ráfordítások – már nagyságrendjük miatt – sem nélkülözhetik a kiadások célszerűségét és hatékonyságát egyaránt biztosító tudatos tervszerűséget.

A rendszerváltozást megelőzően sokan hittük, hogy tartósan stabil és hosszú távon harmonikusan fejlődő országban fogunk élni. A társadalomban még a legmarkánsabban megjelenő konfliktushalmazt, a növekvő bűnözést is viszonylag jól kezelhető társadalmi problémaként fogtuk fel. Hajlamosak voltunk arra, hogy a bűnözőt, a deviáns személyt az esélyegyenlőségi

folyamat vesztesének tekintjük, aki a korszerű tudomány, a bőkezűen gazdálkodó és szakszerűen működő szociálpolitika eszközeivel rehabilitálható és visszavezethető a társadalom integrált rendjébe.

Nos, nem így történt. Hosszú ideje világossá vált számunkra is, hogy a bűnözés kedvezőtlen tendenciái válságot jeleznek. E folyamatba váratlanul és elementáris erővel robbant be a közelmúltban a hazánkat is súlyosan érintő pénzügyi, gazdasági és bizalmi világválság, amelynek következménye az ország belső viszonyait ziláló morális bomlás.

A 2006. szeptember-októberi események már világosan jelezték, hogy a válságtüneteket mutató posztmodern irányba fejlődő társadalmunkban a társadalmi kötelékekből fakadó konfliktusok egyre inkább elmélyülnek. A társadalomban felhalmozódó agresszió kriminális megnyilvánulásának tünetei láthatóvá tették azt is, hogy az erőszakos és garázda jellegű bűnözés szélsőséges következménye ugyanazon negatív társadalmi folyamatoknak, amelyek más vonatkozásban másfajta agresszivitás kibontakozásához is vezethetnek. Például etnikai konfliktusokhoz. Ilyen körülmények között a kényszerek, közöttük a rendészeti hatóságok által alkalmazott legitim erőhatalom bevetése – minden jó szándékú törekvés ellenére is – a társadalom szétfosló erkölcsi szövetének összetartó erejévé, sőt helyenként azok helyettesítőjévé vált.

Sok energiát fordítottunk arra, hogy tevékenységünk átlátható és nyilvánosan értékelhető legyen. A közbiztonság fenntartása, sőt javítása érdekében sok százezer nyomozást folytattunk le, megszilárdítottuk a közlekedés biztonságát, valamint végrehajtottuk a Rendőrség és a Határőrség integrációját, ami az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat követő éveink túlzás nélkül történelminek nevezhető eseménye volt.

Mindezek mellett azonban nem állíthatjuk - és soha nem is állítottuk -, hogy a Rendőrség működésében ne lennének strukturális problémák. Ezekkel szembesültünk a 2006. szeptember-októberi eseményekkel kapcsolatos rendfenntartó intézkedések hibái kapcsán és ezekkel találkoztunk egyes kistérségek közbiztonságának megingásával összefüggésben is. Folytathatnám a sort a kisebb súlyú vagyon elleni jogsértések felderítése, a közterületi rend biztosítása vagy éppen a gazdaságvédelmi tevékenység hatékonysága kapcsán általunk is észlelt teljesítményhiányokkal.

Összességében azt lehet mondani, hogy az elmúlt évtizedek Rendőrségre ható kedvezőtlen gazdasági, társadalmi és politikai fejleményei

kapcsán számottevően károsodott a testület morális, szervezeti és szakmai integritása. Nem jutunk előbbre, ha e jelenség okaival nem nézünk szembe.

Amennyiben a dolgok gyökeréig kívánunk eljutni, akkor a Gönczöl Bizottság – a Kormány által elfogadott – jelentésére kell utalnunk. E szerint „... az eddigi kormányok tulajdonképpen nem alakítottak ki átfogó kormányzati, rendészeti stratégiát. Megítélésünk szerint, a hatályos szabályozás elemei nem koherensek, a kormányzati irányítás és szervezeti rendszer pedig, nem felel meg a demokratikus önvédő jogállamnak.”

E megállapításnak számos, a Rendőrség mai helyzetét meghatározó következménye van:

- a) A testület egy önmagát túlélte konzervatív etatista rendszetfelfogás csapdájában vergődik, a Rendőrségre koncentrált monolitikus rendfenntartási felfogást nem váltotta fel a kollektív biztonságvédelem elve. A mindenhatónak tekintett Rendőrség a kockázati társadalom egyre gyarapodó veszélyeivel szemben önmagában vette fel a küzdelmet, a szervezet túlterheltté és egyre nehezebben irányíthatóvá vált. A növekvő feladatmennyiség növekvő költségvetési igényekhez vezetett, amelyek hosszabb ideje meghaladták a költségvetés teljesítőképességét. Mindez működési zavarokhoz, az állomány egyre fokozódó fluktuációjához és a szervezet integritásának meggyengüléséhez vezetett.
- b) A távlatos gondolkodás és a politikai konszenzusképesség hiánya nem tette lehetővé egy olyan modern, pragmatikus felfogású „kettős nyomtávú” kriminálpolitika kialakítását, amely alkalmas elméleti keretet nyújthatna az egymással szembenálló stratégiai kínálatok előnyeinek egyesítésére és gyengeségeik minimalizálására.
- c) 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.
- d) A rendszerváltás alapvetően változtatta meg hazánk tulajdonjogi és gazdasági viszonyait, amelyet nem követett kellő módon a rendészeti vagyon-, illetve gazdaságvédelem átalakulása. Nem határolódtak el a köz-, illetve magánbiztonság védelmének feladatai, és ennek következtében a Rendőrség közigazdaságilag indokolatlan biztonsági szolgáltatásokat nyújt a magántulajdonosok részére.

- e) Nem vált elfogadottá, hogy a modern polgári jogállamban a közbiztonság kollektív társadalmi termék, amely az egyének és a közösségek (civil szervezetek) tevékenységéből, az állami (kormányzati, önkormányzati) szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességeinek és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatásoknak az együtteséből alakul ki. Számos tanulmány egyik alapgondolata éppen az, hogy az alternatív rendfenntartás lehetőségeinek felvázolásával a magunk lehetőségei között tegyünk egy lépést a kollektív közbiztonság védelem elvének érvényesülése irányába.
- f) A rendfenntartás stratégiai jelentőségű ellentmondása, hogy a rendészeti tevékenységet egyszerűen közigazgatási ágazati feladatnak tekintjük, holott az valójában egy olyan funkció, amelyben a Rendőrség mellett jelentős szerepe van az egyes minisztériumoknak, illetve főhatóságoknak is. E főhatósági felelősség egyre inkább elenyészni látszik, minek következtében a Rendőrségre hárulnak az állam működése, a lakosság ellátása szempontjából jelentős tevékenységek vagy objektumok, ideértve a természet és a környezet védelmét, az erdők védelmét, a vadvédelmet, halgazdaságot, és többek között még a színesfém kereskedelmet is.
- g) A koncepcionális vákuum hatása folytán a sürgető igények ellenére sem tud kibontakozni az önálló hatáskörű önkormányzati rendészet, amely szervezet működése pótolhatatlan jelentőségű segítséget nyújthatna a kistérségek közbiztonságának védelmében azzal, hogy az önkormányzatok összefognak és koordinálnák a különböző célú és eszközökkel rendelkező, de közös nevezőjű közbiztonságot szolgáltató helyi rendészeti feladatokat ellátó szerveket és személyeket. Fontos kiemelni, hogy az önkormányzati rendészet nem összekeverendő a korábban már felmerült önkormányzati rendőrséggel!

A mondottakra tekintettel tehát nem elsősorban a Rendőrség „korszerűsítés” címen történő átszervezésére, hanem sokkal inkább a rendészeti rendszer egészének reformjára van szükség.

A századforduló pozitív irányú, visszafordíthatatlan és ellenállhatatlan sodró modernizációs folyamatai hazánk XXI. századi előrehaladásának irányába mutatnak. A posztmodern és az utolérő modernizáció stádiumában lévő társadalmakkal kapcsolatban azonban több olyan strukturális jellemző is

kimutatható, amelyek jelenléte egyéb társadalmi kortünetek mellett a bűnözés növekedéséhez is vezethet. Mindez egyben kedvezőtlen módon érinti a negatív társadalmi jelenségek kezelésének állami kontroll-mechanizmusait is.

E társadalmi szindróma megjelenése egybeesik az újkori történelem nagy társadalmi fordulatainak tapasztalataival, amelyek arra mutatnak, hogy a felgyorsult társadalmi változásokkal szükségképpen együtt járó centrifugális és dezintegrációs hatások deviancia-többletbe vezetnek. A stratégiai tervezésnek, illetve a rendfenntartás modernizációjának éppen az az alapvető célja, hogy – amennyiben azt a társadalmi fejlődés nemkívánatos kísérőjelenségei ezt indokolják – a kor követelményeinek megfelelően újrafogalmazhatók legyenek az állam rendfenntartó funkciójának alapelemei, és végrehajtható legyen a rendfenntartás modernizációja, vagy szükség esetén annak reformja és természetesen a Rendőrség korszerűsítése is.

Amennyiben szakítani kívánunk a rendfenntartásra, közelebbről a rendészetre és a Rendőrségre vonatkozó konzervatív etatista nézetekkel, úgy el kell fogadnunk azt az uralkodó európai nézetet, amely szerint a közbiztonság kollektív társadalmi termék.

Munkánk során mi elsősorban a rendészeti szervezetet és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási feladatokat tartjuk szem előtt, de természetesen nincs annak sem akadálya, hogy a rendészeti rendszer más elemeivel összefüggésben is észrevételeket vagy akár javaslatokat tegyünk. Nyilvánvalóan ki kell térnünk a rendészeti rendszer alkotmányos közjogi háttérének elemzésére és ezen belül az állam önvédő képességének rendészeti szempontból történő értékelésére is.

Figyelembe kell vennünk azt is, hogy a hazánkban lezajlott rendszerváltozás egyik fontos tényezője a piacgazdaság kialakulása. Ehhez képest a modern piacgazdaságban külön tarthatók a köz- és a magánbiztonság védelmével kapcsolatos közérdekek, illetve a tulajdon és egyéb jogos érdekek védelméhez kapcsolódó egyéni (vállalkozói) érdekek. Ennek megfelelően a jelenleginél lényegesen pontosabban meghatározhatók a köz- és magánbiztonságot egyaránt védelmezni hivatott rendészeti típusú közfeladatok, illetve a tulajdonos vagy egyéb érdekelt érdekkörében vagy a tulajdon felelősség keletkeztető hatása kapcsán előírt kötelező védelem tennivalói.

Fel kell oldani a kialakult rendészeti struktúra azon ellentmondását, hogy az átfogó kormányzati szintű rendészeti stratégia és az erre épülő

koordinált irányítási rendszer hiányos és így az egymástól elkülönült szervek működését nem fogják össze közös irányító eszmék, nem teljes az összehangolt cselekvési irányok meghatározásának rendszere sem. Az elmúlt évek gazdaságvédelmi intézkedései kapcsán világosan körvonalazódtak azok a cselekvési irányok, amelyeket a társadalom, illetve a társadalomirányító tényezők is egyaránt fontosnak tartanak. Ilyen például a feketegazdaság, a korrupció, a termékhamisítás, az élelmiszerhamisítás elleni küzdelem. Az irányítási viszonyok korszerűsítése révén ki kell küszöbölni a rendszer működésének diszfunkcióit, megfelelő összhangot kell teremteni az egyébként helyes irányú részstratégiák rendszerében és e vonatkozásban is ésszerűbbé kell tenni a költségvetési eszközök felhasználását.

Napjaink rendészetpolitikai gondolkodásának lényeges ellentmondása, hogy az egyes kormányzati ciklusokban érvényes rendészetpolitika megvalósíthatóságának időtengelye lényegesen rövidebb, mint ami a tapasztalatok szerint a közbiztonsági, bűnügyi problémák eredményes kezeléséhez szükséges. A társadalom hosszabbtávú biztonsági érdekeire tekintettel indokolt lenne figyelembe venni, hogy a rendészetpolitika, sőt a kriminálpolitika művelése megfelelő terepet nyújthat a társadalom életének kriminális jelenségeihez, eltérő társadalomfilozófiai és kriminálpolitikai szemlélettel közelítők nemzeti érdekű konszenzusa számára. A szakpolitika képződésének ez a módja egyben alkalmas lehet arra is, hogy egy adott kormányzati cikluson belül szükségképpen behatárolt érvényességű döntések, és a bűnözés, valamint más devianciák hátterében álló okok, és társadalmi tényezők eredményes kezeléséhez szükséges hosszabb időintervallum ellentmondása feloldható legyen.

Sajnálattal kellett tudomásul vennünk, hogy az együttes értékalkotás közös célját egy átfogó nemzeti rendészeti stratégia elfogadtatását rajtunk kívül álló, ám szándékainkat és még inkább cselekvési terünket meghatározó körülmények nem tették lehetővé.

Az, hogy ki és mikor tudja majd kimondani a helyes válaszokat, arra majd az elkövetkezendő idő felel. Az azonban, hogy e válaszoknak az ember biztonság igényére tekintettel kell megszületniük, örökérvényű követelmény marad, amelyet senki sem téveszthet szem elől azok közül, akik hazájuk biztonsága érdekében szolgálatot vállalnak.