

Közösségi rendészet

Berei Róbert

Bevezető gondolatok

„A hagyományos bürokratikus kormányzás a szolgáltatások nyújtására összpontosít, hogy megoldja a problémáit. A betegségek gondjainak megoldására egészségügyi szolgáltatásokat szubvencionál. A bűnüldözés érdekében nagyobb rendőri erőt. Hogy felvegye a harcot a tűzzel, több tűzoltókocsit vásárol.”¹⁸

Az idézett szövegben szereplő „kormányzás” szóval kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy nem képes visszaadni mindazt, amit az eredeti *government* kifejezés jelent, minthogy ennek jelentésköre sokkal szélesebb. A *government* az amerikai szóhasználatban a hatalmi szervezetek és funkciók egészét átfogja, azaz a szövetségi kormány különböző szerveitől a legkisebb helyi szervezetekig terjed.¹⁹ A szöveg mindazonáltal jól rávilágít a reaktív irányultságú működés korlátaira. Az idézett tanulmány címe is sokatmondó: „Előretételező kormányzat: nem a gyógymódon, a megelőzésen van a hangsúly.”²⁰ Jim Dator jövőkutató megemlíti, hogy a korábbi időszakban az amerikai önkormányzatok több figyelmet fordítottak a prevencióra: a járványok megelőzése érdekében víz- és szennyvízcsatorna-rendszereket építettek, a tüzesetek megelőzése érdekében építési előírásokat hoztak, a betegségek megelőzése érdekében ellenőrizték az élelmiszereket, a betegségek legyőzése érdekében támogatták az oltóanyagokra és az orvosi gyógymódokra irányuló kutatásokat.

A szolgáltatási kapacitások kibővítésével azonban figyelmük más irányba fordult. A tűzoltóegységek szakszerűbbek lettek, de a tűzoltás korszerű módszereit fejlesztették, nem pedig a tűzmegeelőzést. A professzionalizálódó rendőrségek a bűnelkövetők elfogására koncentráltak ahelyett, hogy a bűnözés megelőzésében segítették volna a közösségeket.

A környezetvédelmi szervezetek viszonylag hamar felismerték a megelőzés elsőbbségét, azonban mégis arra kényszerültek, hogy a költségvetésük nagyobb részét a környezeti szennyeződések eltávolítására fordítsák, nem pedig a megelőzésre. Szemléletes a következő kijelentés is: „A bürokratikus modell azt hozta magával, hogy minden figyelem a szolgáltatások nyújtására irányul – az evezésre. És az olyan szervezetek, amelyek energiájuk legjavát az evezésre fordítják, ritkán kormányozzák is a hajót. Egyfajta csóllátás alakul ki bennük.”²¹

¹⁸ DATOR 1994, 223.

¹⁹ OSBORNE–GAEBLER 1994, 8.

²⁰ OSBORNE–GAEBLER 1994.

²¹ DATOR 1994, 223.



A közösségi rendészeti gondolkodásmód alapvető szemléletbeli különbséget képvisel a „hagyományosnak”, illetve „professzionalistának” titulált rendőrségi működésmód mögött meghúzódó elvekhez képest, ezért át kell tekintenünk, hogy az utóbbi működésnek melyek a főbb jellemzői.

1. A hagyományos rendőrségi működési modell

A hagyományos modellben a rendőrség feladata a törvények betartatása, a végrehajtás, a bűnüldözés. A rendőrség eszköztára szűkös, elsősorban a kényszerítő eszközök, az őrizetbe vétel állnak rendelkezésre, és a bűnmegelőzés feladatát is ezekkel az eszközökkel kell ellátni. Az igazságszolgáltatáson kívüli más intézményekkel a rendőrség kapcsolata igen csekély, nem beszélhetünk rendszerszintű együttműködésről, közös stratégiáról. Alapvető a reaktív stratégia alkalmazása: a rendőrség segélyhívásokra válaszol, már elkövetett bűncselekmények ügyében nyomoz. Ezt a stratégiát nem idomítja a körülményekhez, nem specializálja, hanem változatlan formában használja minden helyzetben a bűnüldözéshez, tekintet nélkül a bűnözés mértékére, a bűncselekmények fajtájára.²²

A hagyományos rendészeti modell nagyobb hangsúlyt fektet a rendőrség eszközeire és erőforrásaira, mint a bűncselekmények számának csökkentésében és a bűnözés miatti félelem mérséklésében elért hatékonyságra.²³ Például a megelőző járőrözés sikerességét ebben a modellben gyakran azzal mérik, hogy egy bizonyos időpontban hány járőröző gépjármű volt az utcán, a segélyhívásokra adott válasz sikerességét az mutatja, hogy mennyi idő telt el a segélyhívás és a válasz között, a nyomozások sikerességét pedig a felderítési arány jelzi.²⁴ Ez egyben a bűnmegelőzést is szolgálja. A bűnmegelőzést illetően ugyanis az elrettentés a legfőbb módszer: a segélyhívásra adott gyors válasz azt jelenti, hogy a rendőr gyorsan kiér a helyszínre, ott tetten éri az elkövetőt, és azonnal el is fogja. Minél többször tud a rendőrség gyors választ adni a segélyhívásra, annál valószínűbb, hogy az elkövetőt azonnal elfogják. Ha a potenciális elkövetők is tudják, hogy az elkövetést nagy valószínűséggel elfogás követi, az elrettentő hatással bír, és így a bűncselekmények egy részét legalábbis el sem követik. Ugyanígy, ha a nyomozások nagy arányban végződnek az elkövetők elfogásával, akkor a potenciális elkövetőknek azzal kell számolniuk, hogy az elkövetendő bűncselekményt is nagy eséllyel elfogás követi, és ez elrettentheti őket az elkövetéstől. A bűnözéstől való félelem csökkentése nem szerepel a hagyományos rendészet kifejezett céljai között, a modell adottnak veszi, hogy a bűncselekmények számának csökkenésével a bűnözés miatti félelem is arányosan csökken.

A stratégiát illetően a rendőrség a segélyhívásokra adott gyors válaszban, a bűnelkövetést követő nyomozásban, a kényszerítő eszközök, az őrizetbe vétel alkalmazásában, a rendőrsők méretének, a személyi állomány létszámának növelésében és a véletlenszerűen meghatározott útvonalú (*random*) járőrözésben hisz.²⁵

²² WEISBURD–ECK 2004, 44.

²³ GOLDSTEIN 1979, 236.

²⁴ WEISBURD–ECK 2004, 44.

²⁵ WEISBURD–ECK 2004, 49–50.

*Fő eszközei a következők:*²⁶

- a rendőrség szervezetének növelése;
- véletlenszerűen meghatározott útvonalon (*random*) járőrözés a körzetben;
- gyors reagálás a segélyhívásokra;
- bűnelkövetést követő nyomozás általános használata;
- intenzív jogérvényesítés és a személyi szabadság korlátozásának általános használata.

Témánk tárgyalásához elengedhetetlen a fogalmi kérdések tisztázása, ezt követően áttekintjük az Amerikai Egyesült Államok rendőrségi korszakait, amelyen keresztül nyomon követhetők a rendőrség működésében történt változások, illetve annak mozgatórugói.

Amint arra Korinek László is rámutatott, az utóbbi évtizedekben a kriminálpolitikai újítások jelentős része az Amerikai Egyesült Államokból, illetve Kanadából származik, így a megújulás érdekében kifejlesztett közösségi rendészeti modell is ehhez a térséghez kapcsolható.²⁷ A közösségi rendészeti tevékenység gyakorlati példái közül az Angliában és Walesben működő formákat említhetjük példaként.

Felmerülhet a kérdés, hogy érdemes-e a hazai intézményrendszerünkől eltérő országok rendőrségeit tanulmányozni. A „brit” kriminálpolitikának és a büntető igazságszolgáltatásnak az 1990-es években megvalósult tanulmányozása kapcsán Lévay Miklós kijelentette, hogy az ismeretszerzésen felül azért is hasznos lehet az összehasonlító vizsgálódás, mert „a kérdéskörhöz tartozó társadalmi jelenség, a kriminalitás alakulása, valamint a büntető igazságszolgáltatás működése számtalan hasonló, vagy azonos problémát vet fel a legtöbb országban”. Hozzátette azt is, hogy a kontinentális és a *common law* büntető igazságszolgáltatási rendszerek közötti kölcsönhatás egyre erőteljesebb, amit a kutatásaik nyomán kiadott kötet tanulmányai is alátámasztottak.²⁸ A bűnözés elleni fellépés, ezen belül a brit büntető igazságszolgáltatási politika tanulmányozása során tárgyalt kérdések jelentős része nálunk is relevanciával bírt, így nem meglepő, hogy arra a következtetésre jutott, hogy a bűnözés elleni fellépés, a kriminálpolitika elmélete és gyakorlata megújításra szorul.²⁹ Lévay felvetéseit mai viszonyaink között is aktuálisnak tartjuk.

2. Fogalmi kérdések

A *közösségi rendészet* (*community policing*) filozófiájának, a programok leírásának, elemzésének nagyon gazdag irodalma van, de univerzális fogalma még nem született meg. Robert R. Friedmann professzor definíciója szerint a közösségi rendészet olyan irányvonal és stratégia, amely a bűnözés kontrolljának eredményesebbé és hatékonyabbá tételét, a bűnözéstől való félelem csökkentését, az életminőség javítását, a rendőri szolgáltatások és a rendőrség elfogadottságának magasabb szintre emelését célozza a közösségi forrásokra építő proaktív működéssel, a bűnözést keletkeztető körülmények megváltoztatása útján. Feltételezi

²⁶ WEISBURD–ECK 2004, 49.

²⁷ KORINEK 2006, 252.

²⁸ LÉVAY 2000a, 8.

²⁹ LÉVAY 2000b, 82–85.

a rendőrség megnövekedett felelősségét, a közösség nagyobb irányú részvételét a döntéshozatalban, továbbá fokozott figyelmet az alapjogok és a polgári szabadságok érvényesülése iránt.³⁰ A közösségi rendészet proaktív jellegéből következően átfogó szemléletű, minthogy nemcsak a bűnözéskontrollal, hanem a bűnözéstől való félelemmel, az életminőséggel, a szolgáltatások fejlesztésével és a rendőrség legitimációjával is foglalkozik.³¹ Hozzáteszszük, hogy mindez megkívánja a közösség tagjaival való folyamatos interakciót, amelynek biztosítása érdekében a rendőrségnek nyitottabbá kell válnia a társadalom irányába. Ezáltal kiszélesedik a rendőrség tevékenysége feletti civil kontroll lehetősége is.

Friedmann a megelőző időszakból egy brit szerzőt és egy amerikai szerzőpárost említ meg, mint akik – az ő szavaival élve – a közösségi rendészet „definícióhoz közeli” meghatározását adták. A brit John Alderson alapelveiben a személyes szabadság biztosítására esik a hangsúly,³² míg az amerikai Robert Trojanowicz és Bonnie Bucqueroux többet foglalkozott a koncepció adott rendőri egységnél történő megvalósíthatóságával.³³

Tisztázni kell, hogy mit is értünk közösségen. Bólyai János a következők szerint összegezte a *közösség* tartalmának lényegét: „A közösség olyan emberek egyesülése, amelyet közös értékek, érdekek, a társadalom számára pozitív közös célok és a kitűzött célok érdekében folytatott együttes szervezett tevékenység köt össze.”³⁴ A közösségnek ezen értelmezés szerint egyértelműen pozitív értéktartalma van. Bólyai azonban a továbbiakban a közösség szót nem (egészen) ebben az értelemben használta, hanem „egy adott földrajzi területen élő, egymással szociális interakcióban álló emberek csoportját” értette rajta.³⁵ Álláspontja szerint ugyanis az angolszász szakirodalomban a közösség (*community*) szó szinte szinonimájává vált a szomszédság (*neighborhood*) szónak. Emiatt a közösség, polgárok, lakosság szavak azonos értelemben szerepeltek a tanulmányában. Ugyanakkor az adott terület lakosságának integrációját, azaz a pozitív közösség felé tett lépést előmozdítja a bűnözés, illetve a rendbontó magatartások elleni közös küzdelem szükségességének felismerése. Az idézett szerző meggyőződéssel vallja: „[M]inél jobban közeledik annak a társadalmi közegnek az állapota, amelyben a rendőrség működik, a pozitívan értelmezett közösséghez, annál nagyobb az esély arra, hogy valódi közösségi rendőrség jöjjön létre.”³⁶ Meg kell jegyezni, hogy a közösségi rendészet korszerű megjelenési formái a közösséget már nem csupán a területiség dimenziójában értelmezik.

Korinek László a közösségi rendőrség kiépítésének és az új közbiztonság-védelmi elvek alkalmazásának esélyeit latolgatva részletesen elemezte a felmerülő kérdéseket. Ennek sorában találjuk, hogy az európai (magyar) lakóhely fogalma nem esik egybe az amerikai megfelelőjével. Korinek óvatosságra int, mivel a nem kellően átgondolt módszerátültetés a lakóhellyel kapcsolatban egy nosztalgikus elképzelést, előfeltételezést tartalmaz. A mai gazdasági feltételek mellett nem lehet a lakóhelyről abban az értelemben beszélni, hogy az egy viszonylag homogén, kollektív identitással rendelkező szociális egység. A gazdasági fejlődés és az életstílusok elkerülhetetlen individualizációja miatt a társadalmi kapcsolatok

³⁰ FRIEDMANN 1992, 4.; idézi KORINEK 2006, 253.

³¹ FRIEDMANN 1996, 116.

³² ALDERSON 1979, 199.

³³ TROJANOWICZ–BUCQUEROUX 1990, xiii–xv.

³⁴ BÓLYAI 1994, 106.

³⁵ BÓLYAI 1994, 106–107.

³⁶ BÓLYAI 1994, 107.

fellazultak, a közösség tagjai között csak felületes interakciók vannak. Létező tendencia az elidegenedés és az elmagányosodás. A *community policing* sikeres alkalmazásához feltételezett tradicionális lakóhely fogalma Európában a legtöbb helyen már visszahozhatatlanul a múlthoz tartozik. Ebben az összefüggésben a lakóhelyre és az ott lakók aktív részvételére építő megelőzési stratégia Korinek szerint anakronizmusnak tűnik. A település mérete a bűnözési leterheltséggel pozitív korrelációt mutat. A településen élők társadalmi aktivizálhatósága az előző kettővel negatív összefüggésben van. Ebből következően éppen a legnagyobb bűnözési rátát mutató nagyvárosokban jelent gondot a lakosság bevonása a bűnmegelőzésbe.³⁷

Korinek László a továbbiakban olyan kérdéseket is felvet, hogy jogállami keretek között a rendőri munkába mekkora befolyást szabad engedni a polgároknak? A módszer támogatói részéről egyetértés van abban, hogy a rendőrség feladatai túlnőnek a rendfenntartás és a bűnüldözés teendőin, és a rendőrségnek bizonyos szerepet kellene felvállalni a település biztonságát és rendjét, valamint a polgárok közérzetét alakító tényezőkkel kapcsolatban is. Kérdés, hogy ez a szerep pusztán a problémák egyszerű jelzésére korlátozódik, vagy magában foglalja a körülmények tevékeny alakítását is?³⁸ A Friedmann által adott fogalom alapján látható, hogy széles körben húzza meg azt a kört, amelyben a rendőrségnek szerepe lehet.

Trojanowicz és Bucqueroux szerint: „A közösségi rendészet filozófia és szervezeti stratégia, amely új partnerséget sürget az emberek és a rendőrségük között. Kiindulópontja, hogy a rendőrségnek és a közösségnek együtt kell dolgoznia egyenlő felekként, hogy azonosítsák, prioritási sorrendbe állítsák és megoldják az olyan jelenlévő problémákat, mint például a bűnözés, kábítószer, bűnözéstől való félelem, közösségi és fizikai rendzavarás és általában a környék hanyatlása, abból a célból, hogy a környéken mindenhol emeljék az életminőséget. [...] A közösségi rendészet elköteleződést igényel mindenkitől a szervezetben, a hivatásostól és a nem hivatásostól, a civiltől, a közösségi rendészet filozófiája felé. Mindenkit az elé a kihívás elé állít, hogy találjon rá módot, hogy kifejezze ezt az új filozófiát a munkájában, egyensúlyozva az egyedi bűncselekményekre és vészhelyzetekre adott azonnali és hatékony rendőrségi válasz és az új proaktív, a még fel sem merült vagy nem eszkalálódott problémák megoldását célzó eszközök között. [...] A közösségi rendészet a rendőrségi szolgáltatás decentralizálásán és személyre szabottságán nyugszik, hogy a helyszínen dolgozó rendőrnek legyen lehetősége, szabadsága és felhatalmazása a közösségépítésre és a közösségi alapú problémamegoldásra, hogy minden egyes közösség jobb és biztonságosabb hely legyen.”³⁹

Az idézett szerzőpáros *The Big Six* (a Nagy Hatos) elnevezéssel csoportosította azokat a személyeket, illetve szervezeteket, akiknek együtt kell dolgozniuk a közösségi rendészeti erőfeszítések sikere érdekében:⁴⁰

- A helyi rendőrség: idetartozik a teljes állomány, a parancsnoktól a járőr, a hivatásosok és nem hivatásosok is.
- A közösség: idetartozik mindenki a kinevezett és az informális közösségi vezetőktől kezdve a civil szervezetek elnökei, az egyházi személyeken és a tanárokon, a közösségsszervezőkön és az aktivistákon át a polgárokat.

³⁷ KORINEK 2006, 263.

³⁸ KORINEK 2006, 263.

³⁹ TROJANOWICZ–BUCQUEROUX 1998, 6.

⁴⁰ TROJANOWICZ–BUCQUEROUX 1998, 7–8.

- A választott vezetők: a polgármester, városvezető, városi tanács (képviselő-testület), minden megyei, állami, járási, szövetségi tisztviselő, akinek a támogatása hatással lehet a közösség jövőjére.
- A gazdasági közösség: mindenféle üzlet magában foglal a nagy cégektől a sarki családi vállalkozásban üzemeltetett boltig.
- Egyéb hivatalok: közhivatalok (közegészség, szociális szolgálatok), nonprofit szervezetek (önkéntes szervezetek és jótékonyági egyletek).
- Média: elektronikus és nyomtatott sajtó egyaránt.

Látható, hogy az idézett két szerző egészen széles körben gondolkodik abban a tekintetben, hogy kik tartoznak a „közösségbe”, illetve az együttműködésbe kiket kell bevonni. Kijelentették, hogy a közösségi rendszet megköveteli a „Nagy Hatos” minden tagjának támogatását, illetve személyes részvételét, egyenlő szereplőként kezelve az átlagpolgárt is.⁴¹

Témánk szempontjából különösen jelentős John Alderson munkássága. Személyében a közösségi rendszet gondolatának egyik legkorábbi és legszínvonalasabb képviselőjéről van szó, akinek jelentős szerepe volt abban, hogy a közösségi rendszet gondolata meghonosodott az Egyesült Királyságban.

Alderson egy idealizált, szabadnak, megengedőnek és részvételinek leírt társadalom számára a közösségi rendszet következő 10 alapelvét határozta meg:

1. Járuljon hozzá a szabadsághoz, egyenlőséghez és a testvériséghez az emberi kapcsolatokban.
2. Segítsen összeegyeztetni a szabadságot a biztonsággal és fenntartani a jog uralmát.
3. Az emberi jogok megtartásával és védelmével támogassa az emberi méltóságot és a boldoguláshoz való jogot.
4. Álljon az élére vagy vegyen részt a bűnözésre hajlamosító szociális tényezők felszámolásában a közösségi fellépés eszközével.
5. Járuljon hozzá a közösségen belüli bizalom megteremtéséhez vagy megerősítéséhez.
6. Fokozza a személyek és a vagyontárgyak biztonságát és a személyes biztonságérzetet.
7. Nyomozza ki, tárja fel az elkövetéseket, és támogassa a közbírádat a jog uralmának keretein belül.
8. Könnyítse meg a szabad áthaladást és a közlekedést a köz számára megnyitott főutakon, utakon, utcákon és tereken.
9. Tartsa kordában a nyilvános rendezavarást.
10. Foglalkozzon a nagyobb és kisebb krízisekkel, segítse és lássa el tanáccsal a bajbajutottakat, esetleg más szervek bevonásával.

Valójában nagyon nehéz lenne egy fogalomba belesűriteni mindazt, amit a közösségi rendszet jelent. Korinek László az általa bemutatott modellek eredményességének megítélése kapcsán rámutatott arra: „[A] közösségi rendőrség, illetve a többi megközelítés is valójában olyan konkrét programokban és projektekben öltött testet, amelyek a maguk közvetlenségében jobban megragadhatók az értékelés számára.”⁴² Hozzá kell tenni, hogy

⁴¹ TROJANOWICZ–BUCQUEROUX 1998, 11.

⁴² KORINEK 2006, 259.

a „közösségi rendőrség” címszó alatt futott programok sok esetben jelentősen eltérő tartalommal jelentek meg.

A fogalmi kérdésekkel összefüggésben Katona Géza rámutatott: „A rendészettel összefüggő elméleti és gyakorlati kérdések tárgyalását – mind hazánkban, mind nemzetközi szinten – nehezíti az alapvető fogalmak terminológiai tisztázatlansága. Magyarországon a terminológiai zavarok zöme a »rendészet« és a »rendőrség« fogalmak jellegének és tartalmának összekeveréséből, a két főnév szinonimakénti alkalmazásából származik.”⁴³

Erre tekintettel szólni kell a „rendőrség” és a „rendészet” közötti különbségről: „A nemzetközi hivatalos és tudományos fórumokon rendszeresen használt angol nyelvben kifejezetten a »rendészet« jelölésére alkalmazott kifejezést nem ismerünk. A »Police« főnevet a »rendőrség« jelölésére alkalmazzák, bár ennek folyamatos igei alakja a »policing« (»rendőrködés«) olykor szélesebb fogalmat is takar. [...] A »rendőrség«-et (»Police«) mint szervezetet a hivatalos jogi nyelv a »law enforcement organ« (törvényvégrehajtó/alkalmazó szervek) gyűjtőkategóriájába sorolja. Ha figyelembe vesszük, hogy ebben az összetett kifejezésben az »enforcement« jelző/főnév tartalmilag bizonyos mértékben utal az erőszakkal történő jogalkalmazás elemére, ez a »rendészet« magyarországi értelmezésével mutat hasonlóságot.”⁴⁴

A *rendészet* mint intézmény- és tevékenységi rendszer gyűjtőfogalom. A továbbiakban a „rendőrség” elnevezés alatt valamely rendőri szervezet értendő. A „közösségi rendészet” kifejezést („rendőrködést”) nem szervezet, hanem a rendőrségi gondolkodásmód („filozófia”) és gyakorlati tevékenység jelölésére használom. Az idézett magyar szerzők által használt megnevezéseken viszont a hivatkozás korrektsége érdekében nem változtatok.

A *community policing* kifejezés napjainkban olyannyira elterjedt, hogy Kozáry Andrea szerint az Európai Unióban általános gyakorlattá vált, hogy nem fordítják le a tagállamok nyelvére. Ő maga is ezt gyakorlatot követi, de egyébként „szolgáltató rendészet” néven szerepelteti.⁴⁵ Magam a hazai szakirodalomban elterjedt közösségi rendészet kifejezést használom, bár időnként a „közösségi rendőrség” kifejezést is alkalmazzák egyes szerzők.

3. A rendészet korszakai az Amerikai Egyesült Államokban és a közösségi rendészet generációi

Az Amerikai Egyesült Államok rendészeti korszakait felidézve láthatóvá válik az a folyamat, ahogyan az eleinte kezdetleges rendőrségi működés több fejlődési lépcsőn keresztül eljutott a mai formájába. A folyamat áttekintésével jobban érthetővé válik, hogy a mai formájában mit értünk a közösségi rendészet fogalma alatt. A modern rendészet eredetét illetően az angol gyökerek a meghatározóak.

George L. Kelling és Mark H. Moore a rendészet történetét három korszakra osztották az Egyesült Államokban.⁴⁶ Ezek a korszakok nem éles határvonallal váltak el egymástól,

⁴³ KATONA 2008, 11.

⁴⁴ KATONA 2008, 12.

⁴⁵ KOZÁRY 2015, 83.

⁴⁶ KELLING–MOORE 1998.

de az egyes időszakokra jellemző szakmai ethosz alapján mégiscsak alkotható valamilyen elhatárolás.

3.1. Politikai korszak

Az Egyesült Államok történetében a rendészet korai éveire a rendőrség feletti irányításért való vetélkedés volt jellemző. A rendőrség legitimizációját nem egyetlen erős központi hatalomtól nyerte, hanem helyi politikai vezetőktől származott a felhatalmazása és az erőforrásai is. A rendőrség persze köteles volt követni a törvényeket, de a helyi közösségekhez és a helyi politikusokhoz nagyon erősen kötődött. Kölcsönös előnyökkel járt ez: a politikusok támogatták a rendőrség munkáját, a rendőrség pedig viszonzta a támogatást azzal, hogy bizonyos jelöltek melletti szavazásra buzdított, és lebeszélte más jelöltekről.⁴⁷

A rendőrség ebben az időszakban sokféle szolgáltatást nyújtott amellest, hogy klasszikus feladatait, a bűnmegelőzést, rendfenntartást, bűnüldözést ellátta. Egyéb feladatai elsősorban szociális jellegűek voltak: szállást biztosított vendégmunkásoknak, segített a bevándorlóknak a munkakeresésben. Szervezeti felépítését tekintve decentralizált volt, a városokban dolgozó középvezetők még személyügyi kérdésekben is hatáskörrel bírtak, dönthettek felvételtől, elbocsátásról. Hatáskörüket erősítette a kommunikáció és a közlekedés igen alacsony szintje is, ami eltávolította őket a parancsnoki láncban felettük álló központtól, noha a rendőrség létrehozásánál egy centralizált, félkatonai szervezet létrehozása volt a cél. A feladatellátás módszere elsősorban a gyalogos járőrözés volt, a rendőr a körzetében sétálva a felettesei utasításai és az állampolgárok megkeresései alapján kezelte a szembejövő problémákat. A telefon és a gépkocsi megjelenése és elterjedése sem változtatott ezen, előbbit a rendőri vezetők ellenőrzésre, a gépkocsit pedig szállításra használták.⁴⁸

Ezen korai rendészeti stratégia előnye volt, hogy a rendőrség a közösségbe mélyen beágyazódva bírta annak bizalmát, de legalábbis a helyi politikai vezetés bizalmát mindenképpen. Szolgáltatást nyújtott a közösség számára, lázongást előzött meg, és általános vélekedés volt, hogy képes elejét venni bűncselekményeknek, illetve felderíteni azokat. A rendészeti stratégia gyengesége volt azonban, hogy mivel a rendőrség közel volt a közösséghez és a politikai vezetőkhez is, és a rendőri vezetők csak korlátozott mértékben voltak képesek ellenőrizni a rendőröket, felütötte fejét a korrupció. Ezenkívül mivel a rendőr a közösségbe tartozónak érezte magát, és magáénak vallotta a közösség normáit is, gyakran érte diszkrimináció az idegeneket és a normasértőket. A stratégia gyengesége volt az is, hogy a decentralizáció és a rendőrség politikai elköteleződése rontotta a hatékonyságot, és szervezetlenséget okozott.⁴⁹

⁴⁷ KELLING–MOORE 1998, 3.

⁴⁸ KELLING–MOORE 1998, 3.

⁴⁹ KELLING–MOORE 1998, 4.

3.2. Reformkorszak

A rendőrség megreformálására már a 19. század végén történtek kísérletek, de végül is a 20. század elején ért el sikert a reformtörekvés. Ennek során elválasztották a rendőrséget és a politikát azáltal, hogy a rendőri vezetők kinevezését és elbocsátását kivették a politikai vezetők kezéből. Ez nemcsak a kiemelt rendőri vezetőkre vonatkozott, hanem általában az állományra, és egyes városokban odáig jutott, hogy például Philadelphiában a rendőrnek tilos volt abban a körzetben járőröznie, ahol ő maga lakott. A rendőrség a közigazgatás legnagyobb autonómiájával rendelkező szervezetévé vált, a rendészet pedig törvényes keretek között, szakértő vezetők irányítása mellett végrehajtott jogérvényesítés és szakmai feladat lett. A rendőrség feladatköre is szűkült, a rendészetre és a bűnözés kontrolljára. Az egyéb, szociális jellegű feladatokat más szervezetek vették át, például a mentő-, tűzoltó szolgálat.⁵⁰

A reformstratégia feladatellátási módszere a megelőző gépjárműves járőrözés és gyors válaszadás a segélyhívásokra. A gyalogos járőrözés teljesen háttérbe szorult, hatékonyabbnak tekintették a gépjárműves szolgálatot, mivel így nagyobb területet lehetett adott idő alatt bejárni. A telefon és a rádió elterjedése után arra biztatták a polgárokat, hogy hívják a rendőrséget, amint problémát látnak, a rendőrség rögtön lépni fog, uralja a helyzetet, azonosítja az elkövetőt, és őrizetbe veszi. A korszak vége felé már az egész országban sikeresen bevezették a 911-rendszert, számítógépes támogatással.⁵¹

Először az 1960-as, majd a 70-es években mutatkoztak komolyabb nehézségek a reformstratégiával. A mérési módszerektől függetlenül a rendőrség képtelen volt javítani az eredményességi mutatókon, és a 60-as években a bűnözés erősödni kezdett. Bár a rendőrség rendelkezésére bocsátott erőforrás (főleg felszerelés, műszaki felszereltség formájában) növekedett, a rendőrség sem a saját, sem a lakosság elvárásainak nem tudott megfelelni a bűnüldözésben és a bűnmegelőzésben. A bűnözéstől való félelem jelentősen megnőtt, bár az sok fejtörést okozott a kutatóknak, hogy a bűnözéstől való félelem és a bűnözés szintje között nem volt világos összefüggés. Végül az 1980-as években a szakértők arra jutottak, hogy a félelem és a rendzavarás között szorosabb a kapcsolat, mint a félelem és a bűncselekmények száma között. A reformstratégia sikertelenségének része volt az is, hogy a valamely kisebbséghez tartozó polgárok nem részesültek egyenlő elbánásban, főleg az 1960–70-es években, és ennek tüntetésekben hangot is adtak. A polgári jogi és háborúellenes mozgalmak megkérdőjelezték a rendőrség legitimitását és módszereit. Ráadásul a pénzügyi nehézségekkel szembesülő városok szűkebbre szabták a rendőrségi szervezetek erőforrásait, vagy egyenesen a szervezet méretét.⁵²

3.3. Közösségiprobléma-megoldó korszak

Az 1970-es végétől és az 1980-as évek elejétől kezdve a rendészeti szakemberek és a politikusok is felfigyeltek arra, hogy milyen népszerű a lakosság körében a gyalogos járőrözés. Ismét ebbe az irányba mozdult el a rendészeti gyakorlat, és ez új közelséget, bizalmi viszonyt

⁵⁰ KELLING–MOORE 1998, 5.

⁵¹ KELLING–MOORE 1998, 7.

⁵² KELLING–MOORE 1998, 8–9.

teremtett a rendőrök és a lakosság között. Ez az új irány sok fejlődést okozott a gyakorlati szakembereknek és a kutatóknak is, mivel alapvetően ellentmond annak, amit a 20. század eleje óta jónak tartottak. A reformkorszakban a korrupció kizárásának kulcsa az volt, hogy a lehető legkisebb mérlegelési jogkört bízták a rendőrré, inkább a formalizált, részletesen szabályozott eljárásban hittek. A 80-as évektől kezdve újra előtérbe kerülő gyalogos járőrözés és helyben történő problémamegoldás viszont megköveteli, hogy a rendőrnek legyen lehetősége széles körben mérlegelni a körülményeket, mielőtt intézkedne. Azt is felismerték, hogy a hatékony munkavégzéshez az állampolgároktól beérkező információkra igen nagy szükség van, információáramlás pedig csak támogató környezetben várható. Mindez a közösségi rendészeti szemlélet bevezetéséhez vezetett. Ennek a szemléletnek fontos része a közösség, és a közösségtől és a politikai vezetéstől származó felhatalmazás, miközben a jogkövetés és a szakmaiság is fontos szempont.⁵³

3.4. A közösségi rendészet három generációja

A közösségi rendészet három generációját Willard M. Oliver tanulmánya alapján kísérhetjük nyomon. A szerző rámutat arra, hogy a bár a közösségi rendészet az 1970-es évek vége és az 1980-as évek eleje óta létezik, azóta sokat változott, fejlődött, és az ezredfordulóra vált kiforrottá, többféle gyakorlati formában.⁵⁴

3.5. Fejlesztés (Innovation) (1979–1986)

A közösségi rendészet nem egyik pillanatról a másikra terjedt el az Egyesült Államokban, és az 1970-es évektől a 21. század elejéig tartó hosszú évek alatt nem is maradt változatlan a koncepció. Oliver nyomán az 1979 és 1986 közötti évekre nézve beszélhetünk a közösségi rendészet első generációjáról. 1979-ben Herman Goldstein a rendészet fejlődéséről írva hívta fel a figyelmet, hogy az 1970-es években a bejáratott rendőri módszerek már nem működnek, és más megközelítésre van szükség, a professzionális modell alternatívájaként. Goldstein problémamegoldó módszerei, valamint Wilson és Kelling betört ablakok elmélete indították el a rendészet elméletének innovációját.⁵⁵

A közösségi rendészet első generációját a kísérletezés jellemezte. Ezek a kísérletek, tesztek, projektek gyakran nagyvárosokra korlátozódtak, és állami anyagi forrásokkal, progresszív rendőri felső vezetés mellett jöhettek létre. Többnyire egy-egy, a közösségi rendészethez kapcsolódó módszert próbáltak ki, mint például a gyalogos járőrözés vagy a problémamegoldó módszerek, közösségi kapcsolatok. A kedvező és a kedvezőtlen tapasztalatok is visszahatottak az eredeti koncepcióra, és formálták azt.⁵⁶

⁵³ KELLING–MOORE 1998, 10.

⁵⁴ OLIVER 2000, 369.

⁵⁵ OLIVER 2000, 374–375.; GOLDSTEIN 1979, 236–258.; WILSON–KELLING 1982, 29–38.

⁵⁶ OLIVER 2000, 375.

3.6. Elterjedés (Diffusion) (1987–1994)

1987 és 1994 között a közösségi rendészet gyorsan terjedt, egyre nagyobb teret nyerve. 1985-ben az Egyesült Államokban még csak 300 rendészeti kirendeltség (*police department*) alkalmazta a közösségi rendészet valamely formáját,⁵⁷ 1994-ben pedig már 8000.⁵⁸ Ebben az időszakban a közösségi rendészet nagyrészt újonnan létesített, vagy már korábban is létező, de kibővített hatáskörű szervezetek által működtetett programokon keresztül szerveződött. Ezekre példa a COMPASS, COPPS, CPOP, COPE, INOP, CPTED. A tipikus helyszín még mindig egy közepes méretű vagy nagyváros volt, már csak a rendelkezésre álló több információ és nagyobb költségvetés miatt is, amely utóbbiban jobban elfértek az esetleges járulékos költségek. Ebben a szakaszban már nem csak egy-egy módszer kipróbálásáról volt szó, egyre inkább szemléletmódként tekintettek a közösségi rendészetre. Célba vették a kábítószerrel kapcsolatos problémákat, a bűnözéstől való félelmet, a közösségi kapcsolatok fejlesztését és a közösség bevonását a rend megtartásába.⁵⁹

3.7. Intézményesülés (Institutionalization) (1995–)

1995-től kezdve a közösségi rendészetet tekinthetjük a rendészeti szolgáltatások alapvető szervezési formájának az Egyesült Államokban. 1996-ban már 13 ezer rendészeti hatóság tett lépéseket a közösségi rendészet alkalmazása felé.⁶⁰ 1992-ben az elnökségért folytatott kampányban Bill Clinton ígéretet tett, hogy 100 ezer új rendőrt fog közterületre küldeni az országban. Megválasztása után 1994-ben aláírta a Violent Crime Control and Law Enforcement Act törvényt, és ezzel 9 milliárd dollár nyílt meg új közösségi rendészeti szellemben felvett, kiképzett és felszerelt rendőrök alkalmazása előtt. A forrás szétosztását az erre létrehozott The Office of Community Oriented Policing Services (COPS) nevű szervezet koordinálta.⁶¹

Ebben a harmadik generációban már a közepesnél kisebb városok is alkalmazni kezdték a közösségi rendészetet, már csak azért is, hogy a költségvetési forráshoz hozzáférjenek. Külön program (COPS FAST) is létrejött annak érdekében, hogy 50 ezer főnél kisebb lakosságszámú városok is támogatást kapjanak.⁶² Érdemes megjegyezni ugyanakkor, hogy a nagy költségvetési forrással megtámogatott gyors terjedés ellenére megkérdőjelezhető a COPS Office sikere, mivel a forrást felhasználó hatóságok munkájára korlátozott a rálátása, erős a gyanú, hogy bizonyos esetekben a pénzt már korábban is létező programok fenntartására és már alkalmazott rendőrök további alkalmazására fordították, ráadásul nem sikerült kiállítani a beígért 100 ezer új rendőrt sem.⁶³

A szakirodalomban felvetődött a kérdés, hogy vajon a 2001. szeptember 11. után bekövetkezett fordulattal véget ért-e a közösségi rendészet korszaka. Willard Oliver amellett érvel, hogy jelenleg már a „belbiztonsági” korszakban (*Homeland Security*) élünk, amikor

⁵⁷ WALKER 1985, 375.

⁵⁸ McEWEN 1995.

⁵⁹ OLIVER 2000, 376–377.

⁶⁰ EDWARDS–HAYESLIP 1997.

⁶¹ OLIVER 2000, 378–379.

⁶² OLIVER 2000, 380.

⁶³ OLIVER 2000, 382.

a fő fenyegetést a terrortámadások jelentik, és a polgárok az államtól azt várják, hogy az védje meg őket a belföldi és a nemzetközi terrorfenyegetéstől. A rendőrség feladata szerinte ma már az, hogy erőforrásait a bűnüldözésre fordítsa, mert így tudja felfedni a potenciális fenyegetéseket és információkat gyűjteni.⁶⁴

Zárógondolatok

A közösségi rendészet valójában egy átfogó gondolkodásmód, amelynek ernyője alá rengeteg változatos rendészeti taktikai módszer befér. Az alapgondolat – amelyre ez az irányzat épül – az, hogy a rendőrség valójában az eszközök széles tárházából válogathat a hatékony fellépés érdekében, a hagyományos rendészettel ellentétben, és hogy ezen eszközök közé kellene tartoznia a lakosság, a helyi közösségek bevonásának a problémák meghatározásába, a bűnmegelőzésbe és a bűnözés visszaszorításába. Hogy ennek mi a módja, arról nincs tudományos közmegegyezés: van, aki szerint ehhez a rendészeti szervek decentralizációja is szükséges vagy az utcán dolgozó rendőrök nagyobb önállósága, a szomszédsági figyelő programok, lakossági fórumok szervezése. A közösségi rendészet a közösség kontextusába helyezi a rendészetet, és kiemelt eleme, hogy az alkalmazott rendészeti stratégia jól illeszkedjen a helyi lakosság szükségleteihez és a helyi körülményekhez. Ezáltal nem csak a rendőrség erőforrásaira támaszkodik – ahogy a hagyományos rendészet teszi –, hanem a közösségi erőforásokra is.⁶⁵

Hazai viszonyaink között rendészeti tevékenységünk leginkább a szakirodalomban „hagyományosként” jellemzett modellel azonosítható. Jobbára a reaktív rendészeti stratégia az, amellyel nap mint nap mindenki találkozhat, illetve amelyet rendőrként és a rendőrrel valamilyen okból kapcsolatba kerülő polgárként megtapasztalhat. A proaktív megközelítés egyelőre még várat magára. A közösségi rendészet nyugati modelljeinek és módszereinek hazai meghonosítására több kísérlet is zajlott már.⁶⁶ A modern irányzatok alkalmazhatóságának számos feltétele van, amelyek közül az egyik nyilván az, hogy egyaránt legyen politikai és szakmai akarat a változásra, és a kettő egybecsengjen. A tudomány egyik feladata pedig az, hogy járuljon hozzá reális alternatívák felállításához, amelyek közül a döntéshozók igény szerint választhatnak.

Felhasznált irodalom

- ALDERSON, John C. (1979): *Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies*. Estover, MacDonald and Evans.
- BEREI Róbert (2012): *A körzeti megbízott a jövő közösségi rendőre? A community policing gondolkodásmód alkalmazásának lehetőségei Magyarországon*. A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi szekciója Kriminológia tagozatában bemutatott, II. helyezést elért pályamunka. Kézirat.

⁶⁴ OLIVER 2006, 54.

⁶⁵ SKOGAN–FRYDL 2004, 232–235.

⁶⁶ Lásd BEREI 2012.

- BÓLYAI János (1994): A közösségi rendőrség. In GÖNCZÖL Katalin szerk.: *Büntetőpolitika, bűnmegelőzés. Tanulmánygyűjtemény a szociális szakképzés számára*. Budapest, ELTE Szociológiai Intézet, Szociálpolitika Tanszék.
- DATOR, Jim (1994): Előrettekintő kormányzat: nem a gyógymódon, hanem a megelőzésen van a hangsúly. In OSBORNE, David – GAEBLER, Ted szerk.: *Új utak a közigazgatásban – Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Budapest, Kossuth.
- EDWARDS, Steven – HAYESLIP, David (1997): *Community Policing: Where Are We Now?* Paper presented at the annual meetings of the Academy of Criminal Justice Sciences, Louisville.
- FRIEDMANN, Robert R. (1992): *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. New York (US-NY), St. Martin's Press.
- FRIEDMANN, Robert R. (1996): Közrendészet: néhány elméleti és gyakorlati megfontolás. *Belügyi Szemle*, 34. évf. 6. sz. 114–123.
- GOLDSTEIN, Herman (1979): Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime & Delinquency*, Vol. 25, No. 2. DOI: <https://doi.org/10.1177/001112877902500207>
- KATONA Géza (2008): *A kriminálpolitikai és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat biztosítása. 4. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához*. Budapest, a Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa. Elérhető: www.police.hu/data/cms529194/fogalomrendszer_analizise.doc (A letöltés dátuma: 2011. 12. 07.)
- KELLING, George L. – MOORE, Mark H. (1988): *The Evolving Strategy of Policing. Perspectives on Policing*. Washington, D. C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- KORINEK László (2006): Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 7–8. sz. 247–267.
- KOZÁRY Andrea (2015): *Rendészetszociológia kézikönyv I.* Budapest, Rejtjel.
- LÉVAY Miklós szerk. (2000a): *Kriminálpolitika és büntető igazságszolgáltatás Nagy-Britanniában a 90-es években*. Miskolc, Bíbor.
- LÉVAY Miklós (2000b): Az angol büntető igazságszolgáltatási politikáról, annak szerzőiről és szereplőiről. In LÉVAY Miklós szerk.: *Kriminálpolitika és büntető igazságszolgáltatás Nagy-Britanniában a 90-es években*. Miskolc, Bíbor.
- MC EWEN, Torn (1995): *National Assessment Program: 1994 Survey Results*. Washington, D. C., National Institute of Justice.
- OLIVER, Willard M. (2000): The Third Generation of Community Policing: Moving Through Innovation, Diffusion, and Institutionalization. *Police Quarterly*, Vol. 3, No. 4. 367–388. DOI: <https://doi.org/10.1177/109861110000300402>
- OLIVER, Willard M. (2006): The Fourth Era of Policing: Homeland Security. *International Review of Law Computers & Technology*, Vol. 20, Nos. 1–2. 49–62. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600860600579696>
- OSBORNE, David – GAEBLER, Ted szerk. (1994): *Új utak a közigazgatásban – Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Budapest, Kossuth.
- SKOGAN, Wesley – FRYDL, Kathleen eds. (2004): *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*. Washington, D. C., National Academies Press.
- TROJANOWICZ, Robert – BUCQUEROUX, Bonnie (1990): *Community Policing: A Contemporary Perspective*. Cincinnati (US-OH), Anderson Publishing.
- TROJANOWICZ, Robert – BUCQUEROUX, Bonnie (1998): *Community Policing: How to Get Started*. Cincinnati (US-OH), Anderson Publishing.

- WALKER, Samuel (1985): *The Police in America: An Introduction*. New York (US-NY), McGraw-Hill.
- WEISBURD, David – ECK, John E. (2004): What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 593, No. 1. 42–65. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716203262548>
- WILSON, James Q. – KELLING, George L. (1982): Broken Windows: The Police and the Neighborhood Safety. *Atlantic Monthly*, March. 29–38. Elérhető: www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465 (A letöltés dátuma: 2018. 06. 18.)

Ajánlott irodalom

- BEREI Róbert (2014): Szolgáltatsszervezés a „nehéz körzetekben”. In KORINEK László szerk.: *Értekezések a rendészetről*. Budapest, NKE RTK. 199–226.
- BEREI Róbert (2017): A közösségi rendőrség fogalmának megjelenése; a fogalom tartalomváltozásai. A közösségi rendőrség gyakorlatának egyes változatai. In KERESZTES Gábor szerk.: *Tavaszi Szél [Spring Wind] 2017. Tanulmánykötet I.* Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége. 149–161.
- BORBÍRÓ Andrea (2011): *Kriminálpolitika és bűnmegelőzés a késő modernitásban*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Doktori Iskola.
- BORBÍRÓ Andrea (2016): Kriminálpolitika. In BORBÍRÓ Andrea – GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – LÉVAY Miklós szerk.: *Kriminológia*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BULLOCK, Karen (2014): *Citizens, Community and Crime Control*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137269331>
- FINSZTER Géza (2012): *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest, ORFK.
- FINSZTER Géza (2016): Bűnüldözés és rendészeti modellek. In BORBÍRÓ Andrea – GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – LÉVAY Miklós szerk.: *Kriminológia*. Budapest, Wolters Kluwer. 790–814.
- GREEN, Jack R. – MASTROFSKY, Stephen D. eds. (1988): *Community Policing – Rhetoric or Reality*. New York (US-NY), Praeger.
- JONES, Trevor – NEWBURN, Tim (2007): *Policy Transfer and Criminal Justice: Exploring US Influence over British Crime Control Policy*. Maidenhead, McGraw-Hill – Open University Press.
- KORINEK László (2010): *Kriminológia I.* Budapest, Magyar Közlöny.
- KRÉMER Ferenc (2003): *A rendőri hatalom természete. Társadalmi szerep és foglalkozási kultúra*. Budapest, Napvilág.
- KRÉMER Ferenc (2010): *Rossz döntések kora. Rendészetpolitikai tévelygések a rendszerváltás első húsz évében*. Budapest, Napvilág.
- ROSENBAUM, Dennis P. (1994): *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*. Thousand Oaks (US-CA), SAGE. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781483327006>
- SÁROSI Péter (2008): „Zéró tolerancia” – Veszélyes illúziók a rend fenntartásáról. *Beszélő*, 13. évf. 3. sz.
- TÖNNIES, Ferdinand (1983): *Közösség és társadalom*. Budapest, Gondolat.