

## TIHANYI MIKLÓS

### A körzeti megbízotti szolgálat fejlődési lehetőségei, avagy a tudásalapú rendőrség

Hazánkban a körzeti megbízotti szolgálat már több mint ötvenéves múltra tekint vissza, de a szolgálat alapelvei a történelem és a történelmi időszakok folyamán sem változtak, habár az idő múlásával a feladatai kibővültek, „*sokszí-  
nűbbé és tartalmasabbá vált*”<sup>1</sup>. A körzeti megbízott munkájában – akárcsak régen – a hangsúly ma is a lakossággal való kapcsolattartáson van. Ennek a viszonyoknak a tartalma azonban jelentős változáson ment keresztül. Ezek a változások napjainkra sem zárultak le, egyre erősebb igény mutatkozik arra, hogy a helyi közösségeknek legyen „saját” helyi rendőrük.

#### A tudás mint a rendészet alapja

A napjainkban oly sokszor emlegetett közösségi rendőrségi modellt legtöbbször a körzeti megbízotti szolgálattal kapcsolják össze. A közösségi rendőrség alapelemének, sőt: inkább kiindulási alapjának tekintik. Noha az európai mércével mért közösségi rendőrség modellje nem feleltethető meg a hazai körzeti megbízotti szolgálatnak, arra mindenképpen alkalmas, hogy történelmi hagyományaira, szakmai potenciáljára építve kellő alapot szolgáltatson a közösség szolgálatában álló rendőri modell kialakításához. Jelen munka keretei között arra vállalkozunk, hogy vázoljuk a körzeti megbízotti szolgálat egy lehetséges fejlődési irányát, amelynek végső célja a közösségi rendőrség kiépítése. Amikor egy-egy szolgálati forma számára új irányokat jelölünk meg, soha nem lehet megfeledezni annak történelmi hagyományairól és arról a társadalmi közegről, amelyben a működésének hatásait várjuk.

A rendőrségi szervezet- és feladatrendszer eddigi átszervezési kísérletei szinte kivétel nélkül kudarcot vallottak, ennek legfőbb okát abban látjuk, hogy az egyes modellváltások, irányváltások mögött pillanatnyi megfontolások, pillanatnyi érdekeknek való megfelelés húzódozott<sup>2</sup>. Igaz ez akkor is, ha

<sup>1</sup> Szilvási Ferenc: A Körzeti Megbízott szolgálat harminc éve. BM Könyvkiadó, Budapest, 1984. 5. o.

<sup>2</sup> Ilyen modell-, illetve irányváltásnak tekinthető a látható rendőrség koncepciója; a BRFK bevetési központjának kiépítését, a közbiztonsági háló, a lakosság szubjektív biztonságérzetének javítását célzó intézkedések; az egy járőr–egy autó projekt, hogy csak néhány példát említsünk az elmúlt időszakból.

mindezt a legjobb javító szándék vezérelte. Ahhoz, hogy egy-egy irány- vagy modellváltás sikeres legyen, szükséges, hogy ne nélkülözze a hazai társadalmi viszonyokhoz való alkalmazkodást és a szakmai realitásokat, valamint számoljon a rendőrséget jellemző foglalkozási kultúra sajátosságaival. Nem lehet tartós változást elérni úgy, hogy a rendvédelem meghatározó személyiségei az elődök által szabott iránytól minden esetben eltérőt, újat, egyénit kívánnak létrehozni.

A mindenáron való változtatás hagyományával való szakítás úgy érhető el, ha meghatározzuk azt a társadalmi minimumot, amely a rendőrséggel szembeni jogos és reális elvárásokat megfogalmazva alkalmas arra, hogy kijelölje a fejlődés irányát. Ehhez természetesen szükséges a társadalmi kívánalmakat felismerő politikai konszenzus megteremtése. Ahhoz, hogy a változtatás egyben modernizációt, fejlődést is jelentsen, szükség van arra, hogy a modernizációs programot több, egymás után következő politikai kurzus is elfogadja.<sup>3</sup>

A kérdést tovább árnyalja az a jelenlegi modell, amelyben a rendőrségnek, illetve az annak alappilléreit jelentő helyi szervezeteknek egyszerre kell megfelelniük a hierarchizált felépítésből eredő – parancsok formájában jelentkező – központi követelményeknek és a helyi igényeknek. Ebben a modellben nehezen képzelhető el egy hatékonyan működő közösségi rendőrség. Ahhoz, hogy a közösség problémái iránt érzékeny, a problémát velük együttműködve megoldó közösségi rendőrség jöhessen létre, meg kell valósítani a központtól való relatív függetlenségüket. Erre alapvetően két megoldási irányt találunk: 1. az erősen központosított rendőrségtől különálló – de vele szorosan együttműködő – önkormányzati rendőrség létrehozása; 2. az egységes állami rendőrség elvét nem megtörve, ennek szervezeti keretén belül egy nagyfokú önállósággal és ehhez mért felelősséggel felruházott szervezeti elem létrehozása.

A magyar történelmi hagyományoktól nem teljesen idegen az önkormányzati rendőrség gondolata. Ennek ellenére mégis úgy véljük, hogy a társadalmi fejlődés pillanatnyi állapota nem teszi lehetővé, újabb – tisztán helyi érdekek szolgálatában álló – rendvédelmi szerv létrehozását. Önmagában az önkormányzati rendőrség gondolata nem elvetendő, hosszabb távon elképzelhető, hogy akár a jelenlegi közterület-felügyelet bázisán kiépülve létrejön ilyen partikuláris érdekeket szolgáló rendészeti szerv.

---

<sup>3</sup> Finszter Géza: A rendészet rendszerszemléletű megközelítése és a stratégiai tervezés. Rendészeti Szemle, Különszám, 2010

Jelenleg azonban az egyenruhák sokszínűsége kevésbé képes kiszolgálni a társadalom biztonság iránti igényét. Úgy véljük, hogy egy tudásalapú és éppen ezért a szoros központi irányításon nyugvó rendszerből részben kivett szervezeti modell szolgálja leginkább a közösségi rendőrség hazai megjelenését.

Az általunk vázolni kívánt tudásalapú rendőrség annyiban szoros összefüggést mutat a problémaorientált rendőrségi modellel, hogy mindkét elképzelés szerint a közbiztonság védelme során a problémás helyzetek előre nem látható sokféleségével kell foglalkozni. Mindemellett pedig figyelemmel kell lenni azokra a korlátokra, amelyek között a rendőri szervezet a tevékenységét végzi. A problémaorientált rendőrségi modell szerint a feltárt problémákat vizsgálni, elemezni kell. A vizsgálat feltételezi további információk beszerzését, illetve azt, hogy az adatgyűjtés és -elemzés egymásra épülve folytatódik. A probléma feltárását és elemzését a következtetések levonása és a megoldás vázolása követi. Ez azonban az esetek igen jelentős részében túlmutat a rendőri funkciókon, még inkább a hatáskörökön. A problémaorientált rendőrség erre vonatkozó megoldása az, hogy meg kell találni a kapcsolókat és törvényes eszközöket a megoldásban érintett, illetve azért tenni tudó egyéb tényezők megmozdítására.<sup>4</sup>

A tudásalapú rendőrség az előbbieken túlmenően pedig azt is feltételezi, hogy a helyben szolgálatot ellátó rendőr önállóan képes a problémákat felismerni, azonosítani és erre önállóan képes választ adni. Ennek megfelelően a tudásalapú rendőrség egyik fundamentuma a megszerzett tudás minősége. Nem nehéz amellet érvelni, hogy a XXI. századra igencsak felgyorsultak a társadalmi változások. A gyorsan átalakuló társadalmi környezettel a jogalkotás is csak nehezen tud lépést tartani. A jogalkalmazás pedig kullog az események után.

Akkor, amikor alapvető jogszabályokat, sőt magát a jogrend alapját jelentő alaptörvényt is még a hatálybalépése előtt kell többször módosítani, úgy véljük, könnyű belátni, hogy a jövő rendőreit elsősorban nem a jogszabályok normaszövegére kell megtanítani, hanem sokkal inkább a problémafelismerés, -megoldás és az ehhez nélkülözhetetlen önálló gondolkodás képességéhez szükséges kompetenciákat kell bennük kialakítani.

Nem attól lesz megbecsült a rendőr és általa a rendőrség, ha a jogszabály szövegét pontosan tudja, hanem attól, hogy azt emberséges módon – ha tesz is, a józan ész szabályai szerint – képes alkalmazni egy probléma megol-

---

<sup>4</sup> Korinek László: Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről. Jogtudományi Közlöny, 2006/7–8., 247–267. o.

dására. Ehhez előbb meg kell tanulnia a problémát felismerni, amihez nélkülözhetetlen az empátia. Másodsorban pedig meg kell tanulnia, hogy a rendelkezésre álló normák keretein belül milyen módon tudja megoldani őket, vagy legalábbis közreműködni a megoldásukban.

Illusztrációként hadd álljon itt egy banálisnak tekinthető probléma. Ha a rendőr megtanulja az egyes rendőri intézkedéseket, és kialakítjuk benne az intézkedés pavlovi reflexét, akkor ő minden különösebb megfontolás nélkül a hatóság elé állítja az otthonról megszökött gyermeket, mert a törvény ezt a parancsot adja.<sup>5</sup> Ezzel a probléma nem oldódott meg, hiszen ez az eszköz nyilvánvalóan alkalmatlan arra, hogy egy diszfunkcionálisan működő család gondjai akár csak enyhüljenek. Ráadásul az egyébként is sérült gyermeknek további kellemetlenségeket okozunk a rideg hatósági eljárással. Ellenben a probléma megoldására koncentráló rendőr tudja, hogy a gyermek szökése hátterében a családban keresendő okok állnak, tudja azt is, hogy a hatósági eljárással a gyermek helyzetén mit sem segít, ezért ilyen esetben a gyermeket inkább az otthonába „állítaná elő”, mert ezzel egyrésztől könnyíti a helyzetén, másfelől pedig alkalma nyílik arra, hogy közvetlen betekintést kapjon abba a környezetbe, ahonnan a gyermek szabadulni vágyott. Ezzel legalább a gyermek nem sérült tovább, és a rendőrség a hatóság elé állításnál egészen bizonyosan hathatósabban segíthet a probléma megoldására hivatott szervezetek, személyeknek, esetleg magának a családnak.

A példa azt is jól illusztrálja, hogy a rendőrség időnként olyan problémák „kezelésére” használ rendészeti eszközöket, amelyek egyáltalán nem rendészeti kérdések. Ez közel sem azt jelenti, hogy a rendőrségnek ne kellene az adott kérdéssel foglalkoznia, csupán annyit jelent, hogy az rendészeti eszközökkel nem oldható meg. Egy nem rendészeti probléma rendészeti eszközökkel való megoldási kísérletének elégtelenségét a hajléktalankérdéssel lehet igen jól prezentálni. Akkor, amikor a rendőrség a normaszövegnek engedelmeskedve bünteti a hajléktalant pusztán az életmódja miatt, akkor egyáltalán nem oldja meg a problémát, miközben a téli időszakban a hajléktalanok felkutatása és fedett helyre szálltatása – noha a hajléktalankérdést szintén nem oldja meg – alkalmas arra, hogy az adott személy életét megmentse.

A tudásalapú rendőrség rendőre miután felismert egy problémát, képes meglátni annak egyéb társadalmi összefüggéseit is, és ennek alapján a rendelkezésre álló eszközök közül kiválaszthatja azt, amelyik a legjobban szolgálja az adott kérdés megoldását. Ebbe beletartozik az is, hogy túl is lásson a kor-

<sup>5</sup> A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 33. § (2) bek. d) pont.

látozott hatású rendészeti eszközökön. Vagyis egy adott feladatban ne valamelyik rendészeti eszköz alkalmazásának a lehetőségét lássa, hanem sokkal inkább magára a kérdésre és annak tényleges megoldására összpontosítson.

Amelyik rendőrség nem a tudásra épít, annak rendőre nem azt tanulja meg, hogy milyen módon lokalizáljon egy problémát, és azt hogyan oldja meg, hanem azt sajátítja el, hogy az egyes rendőri intézkedéseket milyen helyzet megoldására kell hogy alkalmazza. Ez még akkor is így van, ha tudjuk, hogy az élet gyakran állítja olyan helyzet elé a rendőrt, amikor csődöt mond a „betanult intézkedési formula”. Ezzel pedig annak a kockázatnak tesszük ki őt és rajta keresztül a rendőrséget, hogy noha jogszerűen intézkedik, az mégis társadalmi ellenérzést vált ki, mert nem megoldott egy problémát, legfeljebb a rendészet eszköztárával lesújtott rá, vagy még inkább annak okozójára.

Mindennek alapján úgy látjuk, hogy ha egy minden tekintetben legális rendészeti eszköz alkalmazása nem visz közelebb a kérdés megoldásához, akkor megkérdőjeleződik a legitimitása. Ez pedig a társadalom szemében legalább akkora hátrányt jelent, mint a legalitás hiánya. Ezért tapasztalhatjuk azt, hogy a legmesszebbmenőig jogszerű rendőri intézkedésekkel sem minden esetben elégedett a társadalom. Ezt is könnyű egy példával illusztrálni. Gyakori, hogy rendőrök olyan helyen végeznek sebesség-ellenőrzést, amely igazgatásilag még lakott terület, de a járművezető már kilométerek óta olyan környezetben halad, hogy úgy érezheti, lakott területen kívül közlekedik. A környezetnek megfelelő sebesség megválasztása ez esetben szabálysértő magatartáshoz vezet, ezt a rendőr jogszerűen torolja meg a kiszabott közigazgatási bírsággal. A vázolt intézkedés törvényességéhez kétség sem férhet, de könnyű belátni, hogy teljesen hiányzik a társadalmilag hasznos cél. Hiszen a sebességmérés valós célja a sebességtúllépésből eredő balesetek megelőzése az elkövető szankcionálásával. Ezt pedig csak úgy érhetjük el, ha azokon a helyeken alkalmazzuk, ahol a sebességhatár túllépése tényleges baleseti kockázattal jár. Minden más esetre igaz lesz, hogy az intézkedésünk nem szolgálta a közbiztonság megszilárdítását, márpedig ez az egyetlen valós indok, amely egy rendőri intézkedést legitimál. Ugyanígy nehéz elfogadtatni az évenkénti kétmillió rendőri igazoltatást, miközben tudjuk, hogy annak legfeljebb öt százaléka eredményes.

Amikor arról beszélünk, hogy a rendőrség társadalmi problémákat old meg, tisztáznunk kellene, hogy mi minősül rendőrségi feladatnak. Ez a régóta halogatott profilisztítás, amely eddig nem történt meg. A rendészeti feladatokat mindig az aktuális jogalkotói akarat határozza meg. Szélsőséges esetben

előfordulhat, hogy a rendőrségre telepítenek oda egyáltalán nem illő feladatokat, ilyen például a rendőrségre rótt büntetés-végrehajtási feladatok egy része.

Annak eldöntése azonban, hogy az egyes rendőrségi feladatokat melyik szervezeti vagy szolgálati forma lássa el, tisztán belső szervezési kérdés. Azon azt állásponton vagyunk, hogy az egyes szolgálati formákat is profiltisztává kell tenni. Nem fér meg egymás mellett, egy szervezetben a szolgáltató jelleg, a nyílt fizikai erőszak és a represszív büntetések alkalmazása. Márpedig amikor a körzeti megbízott feladatainak összetettségét hangsúlyozzuk, akkor elismerjük, hogy gyakran egymásnak ellentmondó cél elérése érdekében alkalmazzuk ezt a szolgálati formát. Gyakorlati tapasztalatok mutatják, hogy – kiváltképp nagyvárosi környezetben – a körzeti megbízott igen gyakran a járőri állomány munkáját, a közterületi járőrszolgálatot végzi. A járőrszolgálat egyik sajátossága az, hogy hangsúlyos eleme a reaktív rendőri intézkedések alkalmazása. Vagyis a járőrszolgálat fő feladata az állampolgári jogsértésekre adott rendészeti válaszok alkalmazása, ami minden esetben jogkorlátozást okoz a jogsértőkkel szemben.

A rendőrségi törvényben megfogalmazott intézkedési kötelezettség egyfajta intézkedési kényszert is jelent. A rendőr abban a helyzetben van ugyanis, hogy a rendészeti jog kógens normái szerint az észlelt jogsértésre kötelező intézkednie. Adott helyzetben igen szűkre szabottak azok a lehetőségek, amelyek közül kiválaszthatja a helyzethez igazodó arányos intézkedési formát.

Ez a választási lehetőség egyes esetekben *expressis verbis* kiiktatódik, és a rendőr kizárólag az egyetlen nevesített eljárási forma mellett „dönthet”. Ennek egyik legszemléletesebb esete a fix szabálysértési bírság. Ha a rendőr úgy ítéli meg, hogy adott esetben szükséges a szabálysértési joghátrány alkalmazása, akkor már nincs lehetősége arra, hogy ennek mértékét a helyzet körülményeihez igazítsa. Ennek nyomán a büntetés nem igazodhat sem a cselekmény körülményeihez, sem pedig az elkövető személyéhez. Ennélfogva míg ugyanaz a büntetés a társadalom tehetősebb rétegeinél nem éri el a büntetés célját, hiszen nem okoz gondot a bírság kifizetése, addig a napi megélhetési gondokkal küszködőknek egzisztenciális nehézséget jelent, adott átmeneti ellehetetlenüléshez vezet. Egyetlen büntetés célja sem lehet az, hogy veszélyeztesse az elkövető, illetve a vele együtt élők megélhetését. Az a büntetés, amelyet nem képes megfizetni, vagy rezignálttá teszi az illetőt, vagy elkeseredetté. Míg az első esetben csupán arról van szó, hogy a büntetés nem éri el a célját, a másodikban már azzal is számolnunk kell, hogy a probléma társadalmi méretűvé válása veszélyezteti a biztonságot. Mindazonáltal egyes szerzők álláspontja szerint éppen a fix bírságösszegek által leginkább érintett

közlekedés területén igaz az, hogy a valamilyen deviancia miatt intézkedés alá vontaknál a magatartásbeli változtatások elérésére „a korrekciós beavatkozások sokkal hatékonyabbak, mint a büntetés, mivel a személyiség több rétegét is érintik, ezáltal aktivizálják azokat a belső erőforrásokat és motivációs rendszert, amely az attitűd és viselkedésváltozást eredményezi. Az ilyen, büntetést elkerülő beavatkozásoknak nagy pszichológiai előnye továbbá, hogy tudati szinten sem büntető következményként jelennek meg, hanem attól enyhébb beavatkozásként, melyeknek tudati kezelése, személyiségre gyakorolt hatása és megítélése önértékelési szinten is enyhébb.”<sup>6</sup>

Az eltérést meg nem engedő módon alkalmazni rendelt büntető jellegű intézkedések a kötelezettség fogalmi körét meghaladó kényszert jelentenek. A kényszerpályán mozgó rendőr pedig nem problémát old meg, hanem azt és annak a gyökerét figyelmen kívül hagyó módon jogot alkalmaz. Az intézkedési kényszer nem egyeztethető össze sem a problémaorientált, sem pedig a tudásalapú rendőrséggel.

Az intézkedési kényszert teremtő kötelezettség és a tényleges problémamegoldás közötti ellentét feloldására két lehetőség kínálkozik. Az első esetben az intézkedési kötelezettség formuláját kellene oly módon megváltoztatni, hogy a rendőrnek lehetősége nyíljon represszív rendőri intézkedések helyett együttműködésen alapuló problémamegoldást alkalmazni. Másik alternatívaként egy szervezeti megoldás kínálkozik, ez esetben el kell különíteni egymástól a hatósági jogalkalmazásra és ezen belül a represszív rendőri intézkedések lefolytatására hivatott közterületi szolgálatot és a lakosság problémái iránt nyitott közösségi rendőrt. Nem amellett kívánunk érvelni, hogy a közösségi rendőr ne intézkedjen, sokkal inkább amellett, hogy hatékonyságának fokmérője ne az intézkedési aktivitása legyen, hanem a körzete lakosságának az elégedettsége.

Ami a tudásalapú rendőrséget illeti, ez idáig nem rugaszkodtunk el a jól ismert problémaorientált rendőrségi modelltől. A két felfogás közötti árnyalatnyi különbség a tudásalapú rendőrség másik pillérje, az önállóság. Ennek pedig négy feltétele van: az egyik maga a tudás; a másik a problémamegoldás (másként szólva: a hivatás) iránti elkötelezettség; aztán az egyéni ambíció, amellyel a rendőr kihasználja az önállóságban rejlő önmegvalósítási lehetőségeket; végül pedig a megkérdőjelezhetetlen tisztetség.

Bármelyiknek a hiánya elegendő ahhoz, hogy az önállósághoz nélkülözhetetlen bizalom csorbuljon. Ily módon a tudásalapú rendőrség harmadik lá-

---

<sup>6</sup> Aranyos Judit – Major Róbert: Kezelő jellegű intézkedés megalkotása a közlekedési bűncselekmények körében. Belügyi Szemle, 2005/4.

ba a bizalom. Ennek a hiánya vezethet oda, hogy a belső ellenőrzési szolgáltat reneszánszát éljük annak ellenére, hogy szolgálati formánként meghatározták az egyes vezetői szintek ellenőrzési minimumát. Ez pedig azt jelenti, hogy a vezetőkbe vetett bizalom is hiányzik.

A rendőrség belső működésében több helyen tetten érhető az önállótlan-ság és a bizalmatlanság. Ennek egyik legfőbb okát a magunk részéről abban látjuk, hogy a rendőrség még mindig túl sok mindent hordoz a múlt terheiből. Abból a távoli múltból, amikor még nem volt önálló rendészeti igazgatás, hanem a honvédelmi igazgatás látta el a rendészeti feladatokat is. Erre a hagyatékra építkezett a csendőrség félkatonai szervezetrendszer. A militarista szemléletmóddal nem tudott és nem is akart szakítani az 1949–1989-ig terjedő időszakban, amikor az erősen központosított parancsuralmi rendszerre épülő rendőrséget tekintették ideális rendfenntartó szervezetnek. A rendszer-változás óta eltelt években pedig lényegét tekintve semmit nem változott a rendőrség belső viszonyrendszere. A rendőrség – kiváltképp annak közrendvédelmi szerve – lényegében ugyanabban a szervezeti modellben működik, mint ahogyan a rendszerváltozáskor. Igazi reformot az jelentene, ha a rendőrség szervezetét decentralizálnák. Annak nincs szakmai realitása és indokoltsága, hogy a decentralizáció minden területen megjelenjen és minden területen ugyanazt a mértéket értsük rajta. Természetesen vannak olyan rendőri feladatok, amelyek erős központi irányítás alatt kell hogy működjenek. Ilyen például a csapaterő, de jól központosítható a szervezett bűnözés, a korrupció vagy éppen a terrorizmus elleni fellépés.

A közbiztonság aktuális állapotát azonban sokkal inkább a lokális szintű problémák határozzák meg, mint azok a nagy horderejű jogsértések, amelyek ellen az előbb említett szervek hatékonyabban képesek fellépni. Ennek ellenére a helyi rendőri szervek is erős központi befolyás alatt működnek. Ebből eredően abban a kettős présben vannak, hogy egyfelől meg kell felelniük a parancs formájában megjelenő követelményeknek, egyszersmind ki kell elégíteniük a helyi igényeket is. A helyi vezetőknek végre kell hajtaniuk a központi döntéseket, másfelől pedig az önkormányzat képviselő-testülete előtt is számot kell adniuk arról, hogy a rendőri szerv mit tett a helyi lakosok közbiztonságának javításáért. Nehezen lehet ugyanazt a személyt felelőssé tenni a központi kívánalmak teljesítéséért és a helyi igények kielégítéséért.

Éppen ezért célszerű egy olyan szervezeti rendszer kialakítása, amelyben megjelenik egy kizárólag a helyi igények kielégítésére törekvő és ezáltal kizárólag helyi felelősséggel felruházott rendőri szerv. Az itt szolgáló rendőrök működése alapvetően önálló kell hogy legyen, hiszen azt feltételezzük, hogy náluk



jobban senki nem ismeri az adott terület közbiztonságát befolyásoló tényezőket. Ez az önállóság azt is jelentheti, hogy saját feladataik szervezését maguk látják el. A nagyfokú önállósághoz hozzá kell rendelni azt a nagyfokú felelősséget is, amely elősegíti a hatékony működést. Ez lenne a körzeti megbízotti rendszer lényege. Van azonban számos olyan pont, amely éppen a helyi önállóság ellen hat. Ezek részletes megtárgyalására jelen tanulmányban később kerül sor.

Itt csupán a felelősség egyetlen elemének szentelünk nagyobb figyelmet. Ez pedig a helyi közösség iránti felelősség. *A Magyar Köztársaság Körzeti Megbízotti Szabályzatáról* szóló jelenleg hatályos 11/1995. (VIII. 30.) ORFK utasítás előírja, hogy a körzeti megbízott kinevezése, illetve beosztásból való felmentése (fegyelmi fenyítés és alkalmatlanság esetét kivéve) előtt be kell kérni a települési önkormányzat képviselő-testületének véleményét. Ugyancsak véleményalkotási jogköre van a képviselő-testületnek a körzeti megbízott kétvétenkénti minősítésekor. A helyi felelősség gyakorlati érvényesítésének gátja, hogy a körzeti megbízottak gyakran több településen teljesítenek szolgálatot. Ez esetben pedig valamennyi település képviselő-testületének véleményét ki kellene kérni. Ez jelentős adminisztratív terhet róna a helyi vezetésre. Ugyancsak a helyi felelősség érvényesítésének útjában áll, hogy a közösség előtti felelősség csupán ORFK-normában ölt testet, erre pedig az önkormányzatok nem alapíthatnak közvetlenül jogot, lévén hogy rájuk nem terjed ki a norma hatálya. Mindezek nyomán mára a helyi lakosság iránti felelősség teljes egészében erodálódott, legfeljebb néhány helyen tartják magukat a formaságokhoz, ami általában kimerül abban, hogy a körzet rendőreit bemutatják a képviselő-testületnek.

A kialakult helyzet oda vezetett, hogy a körzeti megbízott éppen a helyi közösség által nem kérhető számon. Annak a közösségnek nem kell számon adnia munkájáról, amelynek érdekében dolgozik. Egyedül a központilag szabályozott követelmények nemteljesítése miatt vonható felelősségre. Ez a megoldás a legmesszebbmenőkig ellentétes a közösségi rendőrség elvével. A közösségi rendőrség elvéhez hozzátartozik a közösség iránti felelősségvállalás. Éppen ezért szükségesnek tartjuk a körzeti megbízottak közösség iránti felelőssége jogszabályi alapjainak kidolgozását.

## **A tudásalapú működés feltételrendszere**

Ahhoz, hogy a rendőrség tudásalapú működése biztosított legyen, figyelembe kell vennünk a szervezet társadalmi viszonyrendszerét, a szakmai realitá-

sokat, illetve a szervezeti kultúrát. A rendészeti stratégiák története arra tanított bennünket, hogy e szempontok figyelmen kívül hagyása biztos kudarccra ítéli a legjobb szándékú, legmodernebb modell-, illetve irányváltási kísérleteket is.

A társadalmi viszonyrendszer kétoldalú kapcsolatot feltételez. Egyaránt hangsúlyos szerepet kap a rendőrség társadalmi megítélése, illetve a rendőrség viszonyulása a civil szférához. A társadalmi megítélést a rendszerváltás után egyértelműen a közbiztonsági adatok alakulásához kötöttük. Azt gondoltuk, hogy a jó közbiztonsági és felderítési mutatók azok, amelyek alapján a társadalom megítéli a rendőrséget.<sup>7</sup> Mára azonban természetessé vált, hogy a szubjektív biztonságérzet és ennek egyik katalizátora, a rendőri fellépés, hozzáállás, intézkedési kultúra is legalább olyan fontos szerepet játszik a rendőrség megítélésében, mint az objektív közbiztonsági mutatók. Erre vonatkozóan elegendő csupán a 2006-os események rendőri fellépésének visszáságaira utalni. De megemlíthető a Balsai-jelentés, illetve a szolgálati nyugdíj megszüntetése kapcsán kibontakozó, olykor komikus demonstrációs-sorozatba torkolló vita. Természetszerűen a társadalom nem hagyja büntetlenül és nyomot hagy a rendőrség megítélésén a tolvagyűrűző korrupció.

Mіндеzen körülmények a kiemelkedő presztízsű rendőrségek tekintélyét is kikezdenék. Az amúgy sem felhőtlen társadalmi megítélést tovább rombolják azok a rendőri fellépések, amelyek a társadalom szemében úgy jelennek meg, mint amelyeknek egyetlen – olykor nem is túlságosan leplezett – céljuk a minél nagyobb bírság kiszabása. Ezek azok az intézkedések, amelyeket úgy jellemeztünk, hogy legalitásuk kétségtelen, legitimitásuk azonban erősen megkérdőjelezhető. Ezek és a hasonló jelenségek együttes hatása, hogy a rendőrség egyre többet veszít az amúgy is csekély társadalmi bázisából. Ezen még az egy-egy feladatra specializálódott, professzionális működést felváltató országos hatáskörű szervek működése sem sokat segít. Egyszerűen azért, mert hatásukat nem a társadalom széles rétegei számára fejtik ki. Ilyen hatásúak a helyi rendőri szervek, azok a szervezeti egységek, amelyek napi kapcsolatban állnak a lakosság széles körével. A rendőrségbe vetett társadalmi bizalmat helyi szinten kell visszaszerezni.

A társadalom és a rendőrség kapcsolatában annak is döntő szerepe van, hogy a rendőrség miként ítéli meg azt a társadalmat, amelyben működik, és miként határozza meg magát a társadalomhoz, a civilekhez képest. Ennek egyik legerősebb befolyásoló tényezője a rendőrség társadalmi szerepvállalá-

---

<sup>7</sup> Finszter Géza: Rendőrségi modellek. Rendészeti Szemle, 1994/3.

sának meghatározása. A rendőrök oldaláról alapvetően háromféle szerepfelfogást különböztethetünk meg: a bűnözés elleni háború, a rendfenntartás, végül pedig a szolgáltatás.<sup>8</sup> A jelenleg uralkodó felfogásban is keveredik a rendfenntartó, a szolgáltató és a paramilitáris felfogás.<sup>9</sup> A rendőrség esetében nem beszélhetünk egységesen érvényesülő értékrendről, ellenkezőleg, ambivalens módon érvényesül benne az uralkodó és a szolgáltató jelleg.<sup>10</sup>

Azt kell mondanunk, hogy a rendőrségi szervezetrendszer és a hozzá kapcsolódó feladatrendszer jelen állapotában nem is teszi lehetővé a konzekvensen érvényesülő értékrend kialakítását. Ennek egyik igen valószínű okát abban látjuk, hogy esetenként ugyanazon szervezeti egység ugyanazon rendőrének kell az egyik percben társadalmi problémákra érzékenynek, megoldásuk iránt elhivatottnak lennie, míg a másik percben ugyancsak neki kell „talpig páncélban”, katonai elvek alapján kialakított szoros parancsuralmi rendszerben szembenéznie futballhuligánok tömegeivel. A szolgáltató jelleg és a nyílt erőszak alkalmazásának követelménye akkor is identitászavart okozhat, ha ezt ugyanattól a szervezettől várjuk el. Hát még ha ugyanattól a személytől!

A régóta esedékes rendőrségi profiltisztításnak nem pusztán annyit kell jelentenie, hogy levesszük a rendőrség válláról mindazokat a terheket, amelyeket nem feltétlenül az állami rendészetnek kell megoldania. A profiltisztításnak az is a célja, hogy az egyes szervezeti egységek feladatrendszerét nem eshetőlegesen, a helyben szokásos módon alakítjuk ki, hanem meghatározzuk az egyes szervezeti elemek által elérendő célokat, és a célok eléréséhez rendeljük a feladatokat. Fontos az is, hogy az eltérő célok ne vezessenek ambivalens gondolkodáshoz. Egy szervezeti elemen belül nem férnek meg egymás mellett a merőben eltérő társadalmi szerepvállalást jelentő célok.

Ha ezt szem előtt tartjuk, akkor nem történhet meg, hogy ugyanannak a körzeti megbízottnak kell tömeget oszlatnia, aki a lakossággal való kapcsolattartás során a rendőrség szolgáltató arcát mutatja, miközben bűnügyi felderítő és esetenként vizsgálati munkát is bízunk rá, míg a fennmaradó idejében hatósági ellenőrzéseket végez.

Tudjuk, hogy a rendőrség befelé zárt, a normatív előírásokat a saját érdekei szempontjából értelmező szervezet. Az éles irányváltások követésére a

---

<sup>8</sup> Krémer Ferenc – Molnár Katalin – Szakács Gábor – Valsicsák Imre: A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítása – stratégiai koncepció. Rendészeti Szemle. Különszám. 2010

<sup>9</sup> Krémer Ferenc: A rendőri hatalom természete. Társadalmi szerep és foglalkozási kultúra. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003

<sup>10</sup> Uo. 124–132. o.

rendőrség nem alkalmas, mert belülről hatalmas tehetetlenségi erők hatnak a működésére. Ez a legegyszerűbben úgy fogalmazódik meg a végpontokon, hogy „mondjanak, amit akarnak, csináljuk úgy, ahogy szoktuk”. Ezen azok a próbálkozások sem sokat segítettek, amelyek a rendőrök egzisztenciájának fenyegetésével próbálták meg a szervezetet eltéríteni a tehetetlenségi erő által kijelölt útról. Gondoljunk például a BRFK-n meghirdetett külső és belső zéró toleranciára. Hiába került sor annak kihirdetésére, hogy a rendőröknek minden jogsértésre reagálniuk kell, ellenkező esetben számolhatnak a felelősségre vonás következményeivel, legfeljebb rövid távú, mondhatni, percnyi eredmények születtek. Ennek egyik legfőbb oka, hogy az elkövetők a rendőri jelenléttel, a rendőrök pedig a fenyegetettség érzésével tanultak meg együtt élni, túlélési technikáikat a kialakult helyzethez igazították.

A szervezeti kultúra ismerete nélkül lehetetlen bármilyen lényeges változtatást véghezvinni. Lehetetlen egy merőben más attitűdöt igénylő rendészeti koncepció megvalósítása, mint amelyik a szervezeti kultúra része. Az elmúlt néhány évtized átszervezési, illetve stratégiaváltási kísérletei általában nem vették figyelembe a szervezeti kultúra szervezetet megkötő nehézségi erejét. Nem lehet a fejekben máról holnapra éles irányváltást megkövetelni kellő motiváció nélkül. Ha a rendőröket motiválttá tudjuk tenni abban, hogy változtassanak a gondolkodásmódjukon, abban az esetben esély mutatkozik a szervezeti kultúra olyan irányú átalakulására, amely nélkülözhetetlen a modellváltáshoz. A fenyegetettség érzésének kialakítása nem tekinthető motivációnak. Hosszú távon nem tartható fenn, mert a helyzet azzal fenyeget, hogy a professzionális szakemberek a fenyegetettség nélküli nyugodtabb légkört és emellett magasabb javadalmazást is nyújtó civil szféra felé sodródnak. A történeti tapasztalatok azt mutatják, hogy hiába írjuk elő a polgárok irányába fordulást, a szubjektív biztonságérzetük növelését, vagy akár a zéró toleranciát – ha ennek végrehajtásával az állomány nem képes azonosulni, valamennyi modell kudarca van ítéelve.

Ezzel számolva úgy tartjuk, hogy nem lehet máról holnapra tudásalapúvá alakítani a teljes rendőrséget. Sőt nem is kell. Nem lehet zászlóra tűzni a teljes rendőrség közösségi modellnek megfelelő átalakítását, mint ahogyan nem lehet a tudásalapú működést sem mindenre kiterjedően értelmezni. Felismertük, hogy van néhány olyan beosztás, amely nem igényel különösebben hosszabb idejű képzést. Ennek megfelelően nem rentábilis az alaprendőri képzettséget nyújtó szakközépiskolai képzés differenciálatlan működtetése. Az oktatás költséghatékonyabbá tétele érdekében létrehozták a moduláris képzést. A képzési rendszer átalakítása következtében a rendőrség a korábbinál

erősebb belső rétegződést kezd mutatni. Az öt plusz egy hónapos képzéssel megjelent a „rendészeti segédmunkás”, az átalakítás előtt álló felsőfokú szakmai képzés pedig létrehozta a „technikusi réteget”.

Szomorúan kell megállapítanunk azonban, hogy az alapmodulra építkező további képzések jelenleg még nem működnek, ennek következtében a korábban tömegével kibocsátott rész-szakképesítésű rendőrök ugyanolyan közterületi szolgálatot látnak el, mint azok, akik kétéves szakközépiskolát végeztek. Ennek természetesen oka az is, hogy a rendőrségnek nincs szüksége annyi rész-szakképesítésű rendőrrre, mint amennyi kibocsátódik. A szakmai ismeretek híján lévő rendőrökből túlkínálat van, ellenben jól felkészült professzionális szakemberekből hiány mutatkozik. Ennek ellenére szükséges a rendőr szakma belső differenciálása, csupán az összhangra kell nagyobb figyelmet fordítani.

### **A körzeti megbízott mint tudásalapú közösségi rendőr**

Annak megítélése során, hogy a körzeti megbízotti szolgálat miként válhat problémákat megoldani képes közösségi rendőri modellé, három összetevőre kívánjuk felhívni a figyelmet. Az egyik a kiválasztás, a másik a képzés folyamata, a harmadik pedig a szervezetrányítás. Tartjuk ugyanis, hogy az egyéni képességeken, az egyén képzettségén múlik a rendőr, az egyének közös célra szervezésének minőségén pedig a rendőrség sikere.

Őnálló problémamegoldásra természetesen a járőrnek és a járőrvezetőnek is képesnek kell lennie, de jelen írás keretei között kifejezetten a körzeti megbízotti szolgálatra kívánunk fókuszálni, mint olyan területre, amely közösségi, problémaorientált rendőri szervként határozható meg.

#### *A kiválasztás*

Önmagában a rendőri hivatásra jelentkezők körében zajló alkalmassági vizsgálatok is több szempontból hagynak kívánnivalót maguk után. Jelenleg kutatások folynak annak megállapítására, hogy mi motivál egy fiatal pályakezdőt arra, hogy rendőrtiszt-helyettesi, avagy -tishti pályára orientálódjon. Azt gondolom, nem nehéz érvelni amelle, hogy a professzionális szakember és a hivatásos szakember között lényeges attitűdbeli különbség van. Az utóbbi társadalmi megbízásból, a társadalomnak felelős módon végzi munkáját, míg az

előbbtől ilyen többletet nem várunk el.<sup>11</sup> A társadalmi felelősségvállalásnak meg kellene jelennie a pályaválasztási motivációban. Optimális körülmények között nem lehetne szó arról, hogy a hivatást választó pusztán megélhetést lát a választott életpályában. Ennek ellenére a felvételi idején nem vizsgálják a pályaválasztás orientációját, holott ennek egyszerű módját kínálja a *Kasser és Ryan* nyomán kialakított aspirációs index kérdőív, amelynek magyar változatát *Rózsa Sándor* és munkatársai készítették el 2006-ban.<sup>12</sup> Ezen még a rendészeti felsőoktatásba visszatérő felvételi beszélgetés sem változtat, tekintve, hogy egy néhány perces beszélgetés – amelyből a szubjektivitás sem zárható ki – nem pótolhat egy standardizált kérdőívet. Minden kritikai észrevétel ellenére ezt pozitív elmozdulásnak tartjuk ahhoz képest, hogy a tiszthelyettesi pályát választók körében még ehhez hasonló pályorientációs vizsgálat sincs<sup>13</sup>.

A társadalmi felelősségvállalásnak hatványozottan kell jelen lennie abban a rendőrbn, aki magát a közösség rendőrének tartja. Éppen ezért szükséges, hogy a képességek és attitűdök minimum elvárható szintjéhez képest meghatározzák azt a pluszkövetelményt, amely alkalmassá tesz valakit arra, hogy önálló felelősséggel, önálló módon ismerje fel a rendőrség közreműködésével megoldható társadalmi problémákat és képes legyen a megoldásukra. Amint a fedett nyomozók, a terrorelhárítók vagy a személyvédők esetében kialakították azokat a tesztek, amelyek segítségével vizsgálják a jelentkező alkalmasságát az adott feladatra, ugyanígy vizsgálhatók azok a társas kompetenciák, amelyek a tudásalapú működést segítik.

Ennek megfelelően a körzeti megbízottak kiválasztásában meg kellene jelennie a társadalmi problémák magas színvonalú megoldásához szükséges társas kompetenciák mérésének. Ehhez elengedhetetlen lenne egyfajta kompetencia-katalógus elkészítése, vagyis annak feltárása, hogy ténylegesen milyen attitűdöt várunk el a körzeti rendőrtől. Jelenleg ezek a magatartási jegyek csupán kívánalomként fogalmazódnak meg, tényleges meglétüket senki nem vizsgálja.

#### *A képzés*

A képzési rendszer és tartalma jelenleg is kialakítás alatt áll. A napvilágra került koncepciókból egy dolog mindenképpen hiányzik: ez pedig a

<sup>11</sup> Janza Frigyes: A rendészeti karrierrendszer. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei. Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs, 2012

<sup>12</sup> <http://faculty.knox.edu/tkasser/aspirations.html>; <http://faculty.knox.edu/tkasser/aspirations.html>

<sup>13</sup> <http://arszki.hu/felveteli/tajekoztato/>

*lifelong learning* elvének megfelelő ciklikus továbbképzés. Tudvalévő, hogy a megszerzett tudás az idő múlásával nem pusztán avul, de jelentős mértékben erodálódik is. Ezért nem tartjuk elfogadhatónak azt a rendszert, amelyben egy megszerzett tudásról szóló igazolás elégséges az adott képzettségi szinttel ellátható munkakör akár évtizedekig tartó betöltéséhez. Szükséges, hogy a tudás időközönként megújuljon, frissüljön. Igaz ez még akkor is, ha körzeti megbízottnak lenni egyfajta előmenetel, amihez szükséges a plusz – iskolarendszeren kívüli – szakmai végzettség. Ezt ma a körzeti megbízotti szaktanfolyam kínálja. Természetesen szükséges a plusz végzettség. Szükséges, de nem elégséges, mert ez is csupán egyszeri felkészüléssel abszolválható.

A megújuló tudás jó példáját látjuk a pedagógusok, az orvosok vagy akár a bírák világában. Kiváltképp az első két hivatásnál igaz, hogy gyakorlói rá vannak kényszerítve a tudásuk időről időre történő megújítására. Ennek lényege, hogy az illetőnek újra és újra a feladatköréhez igazodó tudásra kell szert tennie, amelyet a tudást kínáló alkalmakon kiadott kreditigazolással fogadtathat el.

A lehetőségek köre roppant széles. Pedagógusoknál ismert a pedagógus-továbbképzés rendszere, amely mára jól betagozódott a felnőttképzésbe, így módon ők akkreditált felnőttképzés keretében juthatnak kreditponthoz. De választhatják azt is, hogy újabb felsőfokú végzettséget, netán doktori fokozatot szereznek. Az adott időszak alatt kötelezően megszerzendő kreditpontok rendszere elősegítheti, hogy az érintett időközönként megújítsa a szakmai működéséhez szükséges tudását.

Hasonló módon ki lehetne és kellene alakítani a körzeti megbízottak kreditrendszerét is. Egy nemrég napvilágot látott életpályamodell-koncepció említést tesz az általunk megfogalmazott rendszerhez hasonló metódusról, de sajnálatos módon egyrészt a vezetői rétegre koncentrálna, másrészt szigorúan a rendőri szervezet keretei között maradvá teszi mindezt. Ezzel az a látászat keletkezik, hogy elegendő, ha a tisztii kar tudása fejlődik, a BM által felügyelt képzések pedig elégségesek a kellő kompetenciák közvetítésére.

Holott a tudásalapú rendőrség lényege éppen abban áll, hogy a beosztott rendőr is önállóan, a saját felelősségére végzi a szolgálatát, ennek során pedig széles körű ismereteire támaszkodik. A rendőrség fejlődése szempontjából nélkülözhetetlen, hogy a beosztotti és a tisztii állomány közötti szakadék a jelenlegihez képest szűküljön.

Napjainkban a tiszthelyettesi állományt két ok motiválja a továbbtanulásra. Az egyik a civil élet reménye, a másik a tisztii pálya. Ha a diplomás tisztihelyettes a diplomáját „értékesíteni kívánja”, vagy leszerel, vagy tiszt lesz, de

arra nincs lehetősége, hogy a végzettsége más módon elismerést kapjon. Holott a közalkalmazottak körében ismerős a diplomás fizetés. Ami nem jelent vezetői vagy akár önálló munkakört, egyszerűen csak annyit jelent, hogy elismerik az egyénnek a felsőfokú végzettség megszerzésében megnyilvánuló törekvését.

A rendőri szervezetben egyetlen lehetőség nyílik a nagyobb megbecsülés megszerzésére, ez pedig a tisztí pálya. De miért gondoljuk azt, hogy kizárólag a tisztí jelentheti a rendészeti értelmiséget? Jelenleg a tiszt és a rendészeti értelmiség fogalma egybeolvad. Még a speciális ismereteket igénylő szakterületek, mint például az informatika, a hivatal, a zenekar, vagy akár a gazdaságvédelem rendőreit is arra kényszerítjük, hogy pusztán a jobb fizetésért váljanak rendőrtisztté. A tisztí beosztásnak ki kellene fejeznie a viselője felelősségét.

Megoldható lenne, hogy a tisztí rendfokozat ténylegesen vezető, vagy önálló munkát végző (például ügyeletes tiszt, szemlebiztoság-vezető, tanár stb.) személy felelősségét kifejező titulus legyen, e mellett pedig megjelenjen a felsőfokú végzettségű, ennek megfelelő illetményel bíró rendőri tisztviselő értelmiség, amelynek tagja nem visel tisztí rendfokozatot. Úgy véljük, nem nehéz érvelni amellelt, hogy egy közgazdaság-tudományi egyetemet vagy pénzügyi szakot végző ember lehet kitűnő gazdaságvédelmi nyomozó anélkül, hogy tisztí rendfokozata lenne. Ők csupán azért végzik el a rendőrszervező tiszt OKJ-s tanfolyamot, hogy magasabb illetményt kapjanak.

Mert azt senki nem mondhatja, hogy fél év alatt alkalmazható tudás birtokába jut a büntetőjog, az eljárásjog, a kriminalisztika, a közigazgatásjog, a közrendvédelem, a közlekedésrendészet, a csapatszolgálat és még ki tudja, milyen ismeretanyag körében. Az OKJ-s tanfolyam elvégzése után pedig már nincs különbség a tisztí képzést nyújtó egyetemi kar rendvédelmi diplomása és az „átképzős” között. Ezzel pedig elismerjük azt, hogy nem a rendvédelmi képzést nyújtó egyetemi kar a rendészeti értelmiség kizárólagos letéteményese. Innen egyenes út vezet annak kimondásához, hogy a tisztí kar nem egyenlő a rendvédelmi értelmiséggel.

Mert ugyan ki mondja azt, hogy egy közlekedési vizsgálónak nem szakirányú végzettség a közlekedésmérnöki diploma, avagy egy körzeti megbízottnak valamely társadalomtudományi végzettség? Miért kéne, hogy tisztí rendfokozatuk legyen ahhoz, hogy őket rendészeti értelmiséginek tartsuk?

Mindezek előrebocsátásával, úgy véljük, ki lehetne alakítani egy olyan besorolási osztályt és ennek megfelelő fizetési fokozatot, amelyben az adott területen elfogadható szakirányú felsőfokú végzettségük lehetnének. Ez a tiszthelyettesnél magasabb, a tisztnél azonban – a felelősség mértékéhez iga-



zodóan – némiképp alacsonyabb beosztást kell hogy jelentsen. Ez a megoldás perspektívát kínálna azoknak, akik tiszthelyettesként továbbtanulásra szánják el magukat annak ellenére, hogy az adott rendőri szervnél nincs általuk betölthető tisztí státus. Ez a rendészeti pályáivben egy összekötő láncszem lehetne a tiszt és a tiszthelyettes között.

Az így megszerzett szakirányú felsőfokú végzettség – hasonlóan a pedagógusokhoz – kreditpontként ugyancsak elismerhető lehetne.

Mindezek alapján úgy véljük, meg kell teremteni a kreditrendszeren alapuló kötelező szakmaitudás-fejlesztés rendszerét. Ez a rendszer nem merülhet ki a BM által nyújtott képzésekben, hiszen léteznek olyan területek – mint a már említett közlekedésvizsgálat, körzeti megbízott, avagy informatikus –, amelyeken a szakmai végzettség szükségképpen kiterjed a civil ismeretanyagra is. Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy akkreditált felnőttképzés keretében is meg lehessen szerezni a kívánt pontszámot. Ezzel arra is lehetőséget nyújtanánk, hogy ki-ki a maga ütemében fejlődjön, de a ciklus végére elérje a kívánt szintet.

#### *A munkaszervezés*

A körzeti megbízottak feladatrendszere jelen formájában egy helyi minden rendőr képét festi elénk, nem pedig a lakosság problémájára nyitott közösségi rendőrt. Az a helyi rendőr, aki a rendőrség szinte valamennyi szolgálati ágához kapcsolódóan lát el feladatokat, nem közösségi rendőr, mert a minden területen való megfelelés épp a közösségtől vonja el. A körzetén kívül eső területen való alkalmazás lehetősége ugyancsak ide vezet. Meglehet, hogy a körzeti megbízotti szabályzat a körzeten kívüli igénybevételhez előírja a megyei rendészeti igazgató előzetes engedélyét, ilyennel a gyakorlatban aligha találkozunk.

A szakmai realitás azt mondatja, hogy nem szabad túl szélesre húzni a körzeti megbízottak feladatkörét, mert akkor pont a lényeg, a lakossággal való kapcsolattartás vész el a feladatok sűrűjében. Nem feltétlenül jó megoldás a korábban is meglévő feladataikhoz képest rájuk bízni a szabálysértési előkészítési eljárás lefolytatását, vagy határrendészeti feladatokkal terhelni őket. Célszerűnek mutatkozik, hogy a körzeti rendőrök számára tilalazzuk a szolgálatparancsnoki feladatokat, a büntügyi vizsgálati feladatokat, a csapatszolgálati igénybevételt. Az is megfontolandó, hogy a közösségi rendőri attitűddel mennyire összeegyeztethető a helyszínbírságolás, illetve a közigazgatási bírság kiszabása.

Lehetne érvelni amellet, hogy a szakmai feladatok széles spektrumából eredő elvonó tényezők nem feltétlenül a területről vonják el a körzeti megbí-

zottat. Ez igaz. De mindez mit ér, ha a területén marad ugyan, de a feladatok sokaságától nem tud a körzetében hatékony módon kapcsolatot építeni? A szabályzat abból indul ki, hogy a helyi rendészeti feladatokat a körzeti megbízottnak kell ellátnia, ezáltal a személye megtettesíti a rendőrséget és annak lehető legszélesebb szerepvállalását. Ezzel pedig azt mondjuk ki, hogy ő az, aki a helyi közbiztonság fenntartásáért a személyével felel.

Ehhez képest célszerűbbnek mutatkozik annak a meghatározása, hogy a körzeti megbízott milyen elvek szerint szervezze a helyi közbiztonságot. Nem neki kell fenntartania a közbiztonságot, mert látjuk jól, hogy ez képtelen kívánalom. Viszont neki kell megszerveznie a közbiztonságot. Jól érzékelhető különbség van a között a két követelmény között, hogy a körzeti megbízott fenntartja a közbiztonságot, vagy szervezi. Az előbbi arra a rég meghaladott elvre épül, hogy a rendőrség szolgáltatja a közbiztonságot. Míg az utóbbi megfogalmazás azt tükrözi, hogy a közbiztonság társadalmi össztermék, amelynek a fenntartásából a társadalom minden tagjának ki kell vennie a részét. Ebben a felfogásban a rendőrség a szakértelme révén szervezi a közbiztonságot, mintegy *primus motorja* annak.

A munkaszervezés egyik fő szempontja az önállóság, a hozzá tartozó magas szintű felelősséggel. A társadalmi felelősség problémakörét már érintettük, ezért e helyütt kiváltképpen az önállóságra fókuszálunk. A körzeti megbízottak igazi létjogosultsága a vidékhez kötődik. A nagyvárosi környezetben az emberek elszigetelődnek egymástól, befelé fordulóvá válnak. Így részük-ről kevesebb igény mutatkozik a rendőrséggel való kapcsolattartásra is. Mindazonáltal nem meglepő módon éppen ezek a területek bűnügyileg jobban leterheltek. Csakhogy az itt lakók a rendszeresebb előfordulás okán megtanultak együtt élni a bűnözéssel. Éppen ezért – meg a rendőrség iránti bizalmatlanság miatt – ezeken a területeken hatványozott a latencia. Mindezeket csupán azért említjük meg itt, hogy kimondjuk: a nagyvárosi millió nem kedvez a körzeti megbízotti szolgálatnak. A gyorsan fluktuálódó, anonim életvitelt lehetővé tevő lakótelepeken nem, legalábbis elvételre lehet közösségi rendőrséget építeni. Részben igaz ez azokra a belvárosi negyedekre is, amelyek lakosságának nagy részét az ideiglenesen ott tartózkodók – eladók, pincérek, vendégek, vásárlók, irodai alkalmazottak stb. – adják. A körzeti megbízottak munkaszervezésének első eleme tehát az, hogy a helyi vezető a hozzá beérkező információk alapján, a lakosság véleményét figyelembe véve önállóan – vagyis helyben – eldönthesse, mely területre kell körzeti megbízotti szolgálat és hol teljesen felesleges. Ezzel szemben a jelenlegi helyzet az, hogy az ország lakott területeit teljes egészében lefedik a körzeti megbízotti

körzetek. Azokon a területeken, amelyeken nincs létjogosultsága a körzeti megbízotti szolgálati formának, a kollégák jószerével járőrfeladatot látnak el.

A munkaszervezés második eleme arra épül, hogy feltételezzük: a helyben szolgálatot ellátó rendőr van a legtöbb helyi információ birtokában. Sokat ismételt axióma, hogy a helyben jelentkező problémákat helyben kell megoldani, amit értelmezhetünk úgy, hogy „*a hatásköröket azokhoz a közösségekhez célszerű elhelyezni, amelyeket a rendőrségi tevékenységnek szolgálnia kell*”.<sup>14</sup> Témánk szempontjából ez annyit tesz, hogy a körzeti megbízottra kizárólag olyan feladatok róhatók, amelyek az adott közösség közbiztonsági érdekeit szolgálják.

E gondolat alapján még tovább lépve úgy véljük, hogy a célmeghatározás után önállóan kell végeznie a feladatát. Az igazgatási ciklus általánosan elfogadott rendjét tekintve ez annyit tesz, hogy a központi vezetés hatásköre kizárólag az elérendő célok kitűzésére és azok, valamint az elért eredmények összevetését jelentő ellenőrzésre kell hogy korlátozódjon. Az információk gyűjtése, elemzése, értékelése, a tervezés, döntés, végrehajtás mind meg kell hogy maradjon helyi szinten.

Mindezek előrebocsátásával a körzeti megbízotti szolgálati ág fejlődése szempontjából döntő jelentőséget tulajdonítunk a körzeti megbízott önállóságának. Ez nem jelenti azt, hogy kivonjuk őket a rendőrségi hierarchiára jellemző vezetési struktúrából. Nem jelent felelősségmentességet, épp ellenkezőleg: fokozott felelősséget várunk el az önállóan működő rendőrtől, mert a hivatásos állomány felelősségi rendszerén kívül megjelenik a közösség előtti felelősség.

Ennek jegyében nehezen képzelhető el, hogy ne a körzeti megbízott tervezze a saját szolgálatát. Ezzel ellentétes megoldás azt a lehetetlen helyzetet idézné elő, hogy a helyi rendőri szerv székhelyén határoznák meg, hogy a sokszor több tíz kilométerrel messzebb fekvő település közbiztonsági helyzete milyen fokú rendőri jelenlétet, aktivitást igényel. Városi körzeti megbízotaknál el lehet képzelni, hogy a helyi vezető tervezze meg a körzeti megbízott szolgálatát, de községi, tanyasi viszonyok között ez elképzelhetetlen.

## **A rendszertani elhelyezkedés**

A körzeti megbízotti szolgálat komplexitásával összefüggésben felvetődik néhány rendszertani kérdés. Eddig evidenciának számított, hogy körzeti megbízotti szolgálat a közrendvédelmi szolgálati ág része, azaz a körzeti

---

<sup>14</sup> Finszter Géza (1994): i. m.

megbízott közrendvédelmi rendőr. Tudjuk azonban, hogy a körzeti megbízottak végezhetnek és végeznek is nyomozást, szabálysértési előkészítő eljárást, ellenőriznek fegyvertároló helyeket, illetve személy-, vagyonvédelmi és magánnyomozói tevékenységet. A jelenlegi szabályzat hosszan kitér a közlekedésrendészeti feladataikra is, amelyek nem véletlenül ilyen számosak, Magyarország útjain ugyanis csupán legfeljebb nyolcvan közlekedésrendészeti feladat ellátására kiképzett és képes közlekedésrendészeti járópár van jelen egy időben<sup>15</sup>. Mindemelllett a körzeti megbízottak végzik az egyes büntetések és intézkedések végrehajtásának ellenőrzését jelentő igazságügyi igazgatási feladatokat is.<sup>16</sup>

Ennek megfelelően a közrendvédelmi szerveken belül található egy olyan szervezeti egység, amely a közrendvédelmi tevékenységen túl ellát bűnügyi nyomozati, igazgatásrendészeti, közlekedésrendészeti és még büntetés-végrehajtási feladatokat is. Mindezek alapján úgy véljük, hogy a körzeti megbízottakat sok mindennek lehet tekinteni, de a legkevésbé sem kizárólagosan közrendvédelmi rendőrnek.

Ez pedig felveti annak kérdését, hogy mi indokolja a közrendvédelmi szerv – alosztály, illetve osztály – vezetőinek és az egyes rendőri szervek vezetőinek nyújtott kizárólagos irányítási, ellenőrzési jogosultságokat. A megyei és az országos szervek vezetőinek irányítási funkcióiról nem kívánunk hosszabban szólni, mert ezt a problémát a helyi felelősség kérdéskörében már érintettük. Mindazonáltal operatív irányítási szerepük tényleges módon nincs.

A helyi rendőri szerv egyszemélyi felelős vezetőjének csupán az ellenőrzési kötelezettségét pontosítják, de az ki is merül a kétévenkénti átfogó ellenőrzésben.<sup>17</sup> Ennek megfelelően az operatív irányítási és ehhez kapcsolódó ellenőrzési jogosultságok a közrendvédelmi vezetők kezében összpontosulnak. Annak ellenére nem kap helyet sem a bűnügyi, sem az igazgatásrendészeti vezető, hogy a körzeti megbízott az ő kompetenciájukba tartozó ügyekben is eljár.

Az előbbiek alapján úgy véljük, át kell értékelni a körzeti megbízottak rendszerbeli elhelyezkedését, hiszen az egyes szolgálati ágak feladatait sajátosan ötvöző rendőri munkát végeznek. Ennek megfelelően klasszikus értelemben nem tekinthetők sem bűnügyi, sem közlekedési, sem igazgatásrendészeti, sem pedig kizárólagosan közrendvédelmi rendőrnek. Egy kicsit mindegyik, de kizárólagosan egyik sem.

<sup>15</sup> Major Róbert: Rendészet, közlekedésrendészet. In: Barabás A. Tunde (szerk.): Tanulmányok Irk Ferenc professzor 70. születésnapjára. OKRI, Budapest, 2012

<sup>16</sup> A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. 70. § (3) bek.

<sup>17</sup> Körzeti megbízotti szabályzat. IV. fejezet 51/A pont.

A körzeti megbízotti szolgálat – ha közösségi rendőrséget látunk benne – sui generis rendőri szolgálati forma.

Ennek megfelelően a közösségi rendőrség műfajához az illene legjobban, ha a körzeti megbízottakat kivennénk a paramilitáris attitűdöket valló közrendvédelmi szolgálati ág fennhatósága alól és elismernénk sajátos, szinte minden szolgálati ág stílusjegyét magán viselő arculatukat. Ezzel létrehoznánk a helyi közösségnek és a helyi rendőri szerv vezetőjének felelősséggel tartozó közösségi, tudásalapú rendőri szervezeti egységet.