



R E C E N Z I Ó

Budavári Árpád

A változás, amiről akár a Jereváni Rádió is tudósíthatott volna, avagy a betört ablakok elméletére épített rendészeti reform végrehajtása Kazahsztánban és Ukrajnában

Erica Marat: *Mimicking 'broken windows' policing in post-soviet cities: expanding social control in uncertain times* című tanulmányának ismertetése

The change about that even Radio Yerevan could have reported, or the implementation of law enforcement reforms based on the theory of 'broken windows' in Kazakhstan and in Ukraine

Recension of the paper: Erica Marat: *Mimicking 'broken windows' policing in post-soviet cities: expanding social control in uncertain times*

Absztrakt

Az olvasmányismertető Erica Marat – a Policing and Society (Rendészet és Társadalom) nemzetközi rendészeti kutatási tudományos folyóiratban 2018. március 8-án publikált, *Mimicking „broken windows” policing in post-soviet cities: expanding social control in uncertain times*”, azaz *A „betört ablakok” elméletének utánzása a posztszovjet városokban: a társadalmi ellenőrzés kiterjesztése bizonytalan időkben* című – tanulmányának az ismertetése, mely a szerző *The Politics of Police Reform: Society against the State in Former Soviet Countries (A rendőrség reformjának politikája: Társadalom az állam ellen az egykori szovjet országokban)* című könyvének része. A tanulmány első részében a szerző állást foglal a betört ablakok politikájának térnyerésével

kapcsolatban, majd a két vizsgált ország – Kazahsztán és Ukrajna – vonatkozásában ismerteti a zéró tolerancia bevezetésének előzményeit és alapjait, megvilágítva az azonosságokat és különbözőségeket az alkalmazást megalapozó körülményekben. Ezt követően részletesen bemutatja a kazah és az ukrán rendfenntartási működési sémát. Az ismertetőben rávilágítok a tanulmánynak a rendőrségi reformok kutatása során nyújtott hasznosságára, valamint arra a – véleményem szerint – nem helytálló állásfoglalásra is, mely a betört ablakok elmélete és a zéró tolerancia alkalmazása közé egyenlőségjelet tesz.

Kulcsszavak: Kazahsztán, Ukrajna, recenzió

Abstract

The present review is a presentation of the study *Mimicking “broken windows” policing in post-Soviet cities: expanding social control in uncertain times* by Erica Marat published in the international journal of *Research and Policy Policing and Society* on 8th March 2018 and is part of the author’s book *The Politics of Police Reform: Society against the State in Former Soviet Countries*. In the first half of the study the writer takes a stand regarding the rise of “broken windows” theory after which she presents the background and the bases of the introduction of zero tolerance in the examined countries, namely Kazakhstan and the Ukraine, by highlighting the similarities and differences in the circumstances establishing the execution. Next, she gives a detailed description of the Kazakh and the Ukrainian policing scheme. In the review I wish to highlight the value of the study while doing research on police reforms, and also point out the standpoint I find irrelevant and which equates “broken windows” theory and the use of zero tolerance.

Keywords: Kazakhstan, Ukraine, review

Bevezetés

Erica Marat az USA Nemzeti Védelmi Egyetemén (NDU) működő Nemzetközi Biztonsági Ügyek Főiskolájának (CISA) tanszékvezető egyetemi docenseként a posztkommunista országok, valamint Mexikó és India biztonsági ügyeinek szakértője. Kutatási területe elsősorban a volt szovjet tagállamok, Mexikó és India biztonsági intézményrendszerében végbement változásokra terjed ki. A *Policing and Society* nemzetközi rendészeti kutatási tudományos folyóiratban 2018. március 8-án publikált, *Mimicking „broken windows” policing in*

post-soviet cities: expanding social control in uncertain times, azaz A „betört ablakok” elméletének utánpótlása a posztszovjet városokban: a társadalmi ellenőrzés kiterjesztése bizonytalan időkben című tanulmánya az ugyanebben az évben a *The Politics of Police Reform: Society against the State in Former Soviet Countries* című könyvének része. Az alábbiakban e tanulmányt kíséreltem meg az olvasóval megismertetni. Nem megszokott, de a magyar olvasó számára talán érthető, és sem a recenzió műfajára, sem a szerzőre nézve nem sértő bevallani, hogy Erica Marat kutatásának terven felüli eredményeként az alábbi ösrégi vicc jutott az eszembe.

A tanulmány ismertetése

Valamikor a hetvenes években a Jereváni Rádió híradásaiban jelentette, hogy Leningrádban Volvokat osztogatnak. Néhány hét múlva azonban érkezett a cáfolat: A hír igaz, de nem Leningrádban, hanem Moszkvában, nem Volvokat, hanem Volgákat, és nem osztogatnak, hanem fosztogatnak.

A történet a szocializmus idején nagy karriert futott be, szájról szájra járva tanmesévé vált. Gyermekfejjel a felnőttektől hallottam és természetesen tovább adtam osztálytársaimnak, akikkel jól neveltünk azon, hogy milyen cifraságok születnek abból, ha a derék jereváni rádiósok néhány betűt elnéznek egy hírben, és eszünkbe sem jutott, hogy ez talán nem is vicc. Szellemiségén és szellemességén keresztül azt is megvillantja, apáink, hogy mondhatták el mindenkinek, amit nem mondhattak el senkinek. Esetünkben azt, hogy miként változnak a vágyott nyugati minták keserű rögválóvá az autorizmus gépezetében. Már a tanulmány címe is némileg megtévesztő, ugyanis a cikk későbbi tartalma alapján nem a betört ablakok politikájáról van benne szó, és nem is annak utánpótlásáról, hanem a két posztszovjet állam – Ukrajna és Kazahsztán – sajátos működési viszonyaihoz igazított zéró tolerancia stratégiájának megvalósításáról. A szerző a tanulmányban maga is megjegyzi, hogy a Kazahsztánban és Ukrajnában megvalósított működési séma nem az eredeti – Kelling és Wilson által megalkotott – elmélet tiszta megisméltése, sokkal inkább a brand kisajátítása a politikai elit sajátos igényeinek megfelelő rendfenntartási forma megvalósítására. Tény azonban, hogy Kazahsztán és Ukrajna tapasztalatai fontos kérdéseket vetnek fel azzal kapcsolatban, hogy egy ország hogyan tud egy rendszeti stílust importálni, és mik a transznacionális normák emulációjának határai.

A Kazahsztánban és Ukrajnában alkalmazott zéró tolerancia kutatásakor Marat a két fővárosban 2015 és 2017 között végzett terepmunkája során több mint 40 mélyinterjút készített három különálló mintában:

- a politikai elithez tartozók és a rendőrségi reformprogramokban részt vevő rendőrökében;
- a civil társadalom képviselői és a rendőrségi munkát vizsgáló szakértők körében;
- valamint a nemzetközi szervezetek csoportjaiban.

A kutatás elsősorban a rendőrségi reformokra összpontosított, különös tekintettel azokra a változásokra, amelyek a rendőrség és a polgárok napi interakcióit befolyásolják.

A tanulmány első részében a szerző állást foglal a betört ablakok politikájának térnyerésével kapcsolatban, majd a két vizsgált ország – Kazahsztán és Ukrajna – vonatkozásában ismerteti a zéró tolerancia bevezetésének előzményeit és alapjait, megvilágítva az azonosságokat és különbségeket az alkalmazást megalapozó körülményekben. Ezt követően részletesen bemutatja a kazah és az ukrán rendfenntartási működési sémát. Az alábbiakban a cikk tartalmát ismertetem röviden.

A New York-ban az 1990-es évek közepétől sikerrel alkalmazott betört ablakok elméletnek a közösségi rendészeti elgondolásokhoz viszonyított széles körű térnyerését a szerző három alapvető okra vezeti vissza. Először is a közösségi rendészet amorf fogalom. Eszköztára kevésbé standardizálható, ami az egyik országban működik, lehet, hogy nem adaptálható egy eltérő kultúrájú országban. Ezzel szemben a zéró tolerancia rendészete szűkszavú politikai értelmezést és szimbolikusan hatékony megoldásokat kínál összetett társadalmi problémákra.

Amíg – Marat szerint – a betört ablakok elmélete rendőrségközpontú megközelítés, mely a rendezetlenségek kezelését elsősorban a rendőrségtől várja el, a közösségi rendészeti gondolkodásban a rendőrség szerepe az, hogy segítse a társadalmat az önigazgatásban és saját „törött ablakuk” kijavításában.

Végezetül a rendészeti technikák népszerűsítésében a NYPD a világ legjobb és legismertebb rendőri ereje saját brandként kezelte és terjesztette világszerte a zéró toleranciát, a hozzá kapcsolt marketingtevékenységgel semmilyen más rendészeti stratégia nem tudott versenyezni.

A zéró tolerancia alkalmazását megalapozó társadalmi feszültséghelyzet mindkét vizsgált országban az amerikaihoz képest sokkal inkább területi, semmint etnikai alapú volt, gyűjtőpontjai azonban egymáshoz képest is eltérők. Amíg Kazahsztánban – ezen belül is leginkább a fővárosban és Almatiban – a városi őslakosok és az urbanizációs folyamatok eredményeképp oda újonnan betelepülők közötti kulturális különbségek nehezítették meg az együttélést, addig Kijevben az „új nemzet” felépítésére törekvő értelmiségi csoportok és az apolitikus és a változásokkal szemben közönyös lakótelepi közösségek között keletkezett törésvonal.

A koncepció bevezetését egyik országban sem előzte meg az amerikai vagy nyugati adaptációkhoz hasonló nyilvános vita. A program megvalósulása és eredményei viszont mindkét országban nagy nyilvánosságot kaptak. Ukrajnában ez a korrupciós vádakkal illetett Porosenko-kormány alkalmasságának igazolásává vált, Kazahsztánban pedig a letartóztatások számának növekedésével igazolták a rendőri munka hatékonyságát. Az antiszociális viselkedés körébe tartozó magatartások meghatározása Kazahsztánban és Ukrajnában nagy mértékben eltér. Míg Kijevben a szabálytalan parkolás és a tiltott területen történő dohányzás szankcionálása élvezett prioritást, Almatiban a köpés, a dohányzás és a gyorshajítás nagyobb figyelmet kapott, mint a szemetelés.

Kelling és Wilson elméletéhez képest jelentős torzulásokat okozott a két ország által végrehajtott programban az is, hogy nem rendelkeztek elegendő pénzügyi erőforrással arra, hogy fenntartsák a rendőrök és a lakosság közötti állandó és intenzív interakciókat. Emiatt a programok megvalósítása kazah és ukrán városokban a bevezetést követően a leggyakoribb és legzavaróbb magatartások szelektív visszaszorítása irányába tolódott, ami csak megerősítette azt a társadalmi megosztottságot, melynek áthidalására szánták.

A kazahsztáni rendőrségi reformot elemezve Marat megjegyzi, hogy más politikai kezdeményezésekhez hasonlóan a rendfenntartás új prioritásait is a fejlett nyugati államokban bevált gyakorlatként tálták, holott a kazah vezetésben a nemzetközi példákat leginkább abból a célból kezdték ebben az időben alkalmazni, hogy igazolják Asztana hivatalos politikáját, és felerősítsék nyilvános vonzerejüket.

A kazah belügyminiszter készségesen alkalmazta az irányelvek szókincsét, ám az ehhez szükséges intézményi szintű változtatásokat nem hajtotta végre. A kormány által támogatott és a független kutató szervezetek azonban egyetértettek abban, hogy bár a közigazgatás kétségtelenül nagy ívű víziókat vázolt fel a rendfenntartás új stratégiájáról, azok a reformok végrehajtásában nem érdekelt, gyakorlatlan miniszteri szinten megrekedtek. A program eredményességét a kis súlyú jogsértések miatti nagyszámú letartóztatással támasztották alá, a meglehetősen aszimmetrikusra sikerült végrehajtás azonban elmélyítette a társadalmi szakadékokat. Megítélését nem javította az a valószínűsíthető jelenség sem, hogy a kis súlyú cselekményekkel szembeni szigorú fellépés az alulfizetett rendőrök számára korrupciós lehetőséget teremtett. Erre utal az is, hogy a bejelentett rendezetlenségek számának emelkedését nem követte a bírósági eljárások számának hasonló mértékű emelkedése.

Marat a kazahsztáni alkalmazásról azt az összegző megállapítást teszi, hogy az itt alkalmazott rendfenntartó rendészetet annak a politikának a megerősítése érdekében fogadták el, melynek célja a tömeges tiltakozásokhoz vezető tényezők

korai azonosítása. Noha az új rendőri stílus nem törekszik nyíltan az ellenzéki politikai nézetek visszaszorítására, a rendőrség a társadalom mindennapi életébe való beavatkozásnak új szintjét vezette be a városi területeken.

Az ukrán változások szintén a rendőrség és a polgárok közötti összetűzések következményei. A 2014-ben elnökké választott Petro Porosenko kormánya arra összpontosított, hogy megakadályozza a halálos rendőri erőszak alkalmazását a civilek ellen, valamint visszaszorítsa a rendőri korrupciót. A változtatások egyik fő szempontja az volt, hogy azok által közelebb kerüljenek az irányítás európai normáihoz. Szemléletükben a mélyebb változás akkor tud bekövetkezni, ha a mindennapi életben fennáll és fenntartható a rend. A Porosenko-kormány működésének kezdetén az ukrán civil szervezetek és polgári aktivisták igyekeztek meggyőzni a kormányt a lakosság azon követelésének teljesítéséről, hogy demilitarizálja a rendőri erőket és szolgáltatásorientált szervezetet hozzon létre. Az aktív, alulról jövő kezdeményezéseket azonban fokozatosan félretolták, és a szomszédos Grúziából vett mintát felülről lefelé végrehajtva kezdték el alkalmazni.

A kormány a társadalmi vita nélkül megvalósult rendőrségi reformról soha nem állította, hogy az a grúz mintát követi, tény azonban, hogy a grúz származású Saakashvili belügyminiszter rendszeresen küldött rendőri vezetői delegációkat a Grúz Köztársaságba az ottani rendfenntartási stratégia tanulmányozására. Az úgynevezett járőröző rendőrségre való áttérés első lépéseként – Grúziához hasonlóan – 2200 új járőrt vettek fel, akikkel szemben a fő követelmény a felsőfokú végzettség, a magas IQ, a fizikai erőnlét és a pszichológiai felkészültség voltak. Kiképzőik felkészítésében külföldi – elsősorban egyesült államokbeli – rendőri erők is részt vettek. A rendőri munkában járatlan szervezeti egység mindenhol látható volt, gyorsan reagált a segélyhívásokra, és szükség esetén veszélyes helyzetekbe is beavatkozott. A járőröző rendőrséget a rendőrség egészére kiterjedő reformok kezdeti lépésének szánták. A mögöttes elképzelés az volt, hogy mind a kisebb, mind a nagyobb bűncselekmények ellen az alapoktól újonnan felépített rendőri erők lépjenek majd fel.

Az ukrán Belügyminisztérium felismerte, hogy a reform nem mehet végbe társadalmi beágyazottság nélkül, ezért nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy az új járőri egységről kedvező kép alakuljon ki. A híradások rendszeresen közölnek történeteket a járőrökről, melyekben olyan személyeket büntetnek meg vagy tartóztatnak le, akik korábban társadalmi helyzetük, politikai befolyásuk vagy korrupciós lehetőségeik miatt el tudták kerülni a felelősségre vonást.

A társadalmi megosztottság növeléséhez az ukrán rendészeti reformok is hozzájárultak azzal, hogy mindennapi munkájukban a társadalmat „normális emberekre” és „banditákra”, „korrupt elite” és „becsületes emberekre” osztották

fel. A változtatás eredményeiről az ukrán Belügyminisztérium nem közölt statisztikákat, ehelyett konkrét példákat idézett a rendőrök és az állampolgárok mindennapi érintkezéseiről, melyek elsősorban kis súlyú jogsértésekhez kapcsolódtak. Nem kaptak nagy hangsúlyt a korábbi tüntetések rendőri kezelésével kapcsolatban felmerült kritikák, ehelyett az új rendőri állomány felvétele hozzásegítette Porosenko kormányát ahhoz, hogy a közterületek rendjének helyreállításával és minden addiginál szorosabb felügyeletével elejét vegyék a további zavargásoknak.

A tanulmány összképe

Erica Marat korábbi kutatásai és e tanulmány alapján a posztkommunista országokban végbemenő társadalmi változások kiváló ismerője és interpretálója. Kutatói munkássága, jelen tanulmány fókuszáltsága és az abban felhasznált irodalom is arról tanúskodik, hogy a kazah és ukrán rendészeti reformok ismertetésével Marat célja a posztszovjet államok politikai kettősségének bemutatása, amely a valódi demokratikus fordulat nélküli látványos közigazgatási reformokban testesült meg. Kevésbé részletes és pontos a rendőrségi reformok kriminológiai hátterének ismertetése. Nem értek egyet Marat véleményével, mely szerint a zéró tolerancia alkalmazása és a betört ablakok elmélete közé egyenlőségjelet tesz. (Az elmélet bemutatásához használt szakirodalom arról tanúskodik, hogy a szerző a kutatása során szerzett benyomásokhoz keresett elméleti hátteret, nem törekedett a betört ablakok elmélet teljes körű bemutatására.) A betört ablakok elmélet objektív megítéléséhez szükségszerűnek tartom azt leválasztani a zéró tolerancia stratégiájától, mert amíg a kis súlyú rendezetlenségek közösség bevonásával és a rendőrség jelentős diszkrecionális felhatalmazásával történő kezelése szükséges, hatékony és életképes, a zéró tolerancia egyre erőteljesebb alkalmazása már eredeti alkalmazási színterén, az Egyesült Államokban is a társadalmi megosztottság előidézője volt, mely a Black Lives Matter mozgalom utcai demonstrációiban és zavargásaiban csúcsosodott ki.

Összegzés

Erika Marat kutatása szemléletesen rávilágít arra a veszélyre, ami a betört ablakok elméletének kettős megítélését és gyakori félreértettségét okozta. Nevezetesen arra, hogy a fejlett demokráciákban született rendészeti elméletek és stratégiák sztenderdizálható brandként való népszerűsítése a jogállami garanciák

megléte nélkül könnyen kaphat gellert és válhat fegyverre az autoriter hatalomgyakorlás arzenáljában. A közérthető nyelvezettel íródott tanulmány azonban azok számára is érdekes, értékes és tanulságos lehet, akik azt a rendőrségi reformok tanulmányozása céljából olvassák.

Felhasznált irodalom

Marat, E. (2018). Mimicking ‘broken windows’ policing in post-soviet cities: expanding social control in uncertain times. *Policing and Society*, 29(9), 1005-1021. <https://doi.org/10.1080/10439463.2018.1448396>

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Budavári Á. (2021). A változás, amiről akár a Jereváni Rádió is tudósíthatott volna, avagy a betört ablakok elméletére épített rendészeti reform végrehajtása Kazahsztánban és Ukrajnában. *Belügyi Szemle*, 69(7), 1261-1268. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.7.10>