

# FINN ÉS MAGYAR RENDÉSZETI MODELLKÍSÉRLETEK

CHRISTIÁN László\*

## 1. Bevezető gondolatok

Finnországot rendészeti szempontból etalon országgént szokás említeni. Az EU tagállamok közül itt az egyik legalacsonyabb a rendőrség létszáma, ugyanakkor ebben az országban az egyik legjobb a bűnügyi statisztika, és talán még ennél is fontosabb, hogy kiemelkedően pozitív a rendőrség társadalmi megítélése. A legnagyobb kihívás egyszerre sikeresen és költséghatékonyan működni. A fentiek miatt meggyőződésem, hogy sokat tanulhatunk a finnektől, annál is inkább, mert a hazai pilotprojekt kezdeti fázisában tart, míg a finn projektről már részletes elemzések, visszacsatolások is rendelkezésünkre állnak.

### *1.1. Finnországról röviden*

Finnország hazánknál két és félszer nagyobb alapterületű állam a Skandináv-félszigeten. Okkal nevezik az ‘ezer tó országának’, mivel területén több mint 180 000 sziget található. Az ország két nagy tájegységre osztható. A sarkkörtől északra eső Lappföld a fátlan, gyér növényzetű tundra területe, ahol az ország lakosságának mindössze 3,5%-a él. Délen a Finn-tóvidék az Oroszországból átnyúló tajga folytatása. Jelentős földrajzi kiterjedése ellenére lakossága nem haladja meg az öt és fél milliót. Világviszonylatban is jelentősnek mondható mező- és erdőgazdasága mellett meghatározó a fa- és papíripara, valamint a vas és rézérc bányászata. A finn gazdaság legjelentősebb ágazata az elektrotechnikai és a telekommunikációs eszközök előállításai.<sup>1</sup>

Finnország államformája parlamentáris köztársaság. Politikai és kormányzati rendszerében meghatározó a miniszterelnök szerepe, akit az államfő javaslata alapján a törvényhozás választ a képviselők többségének szavazatával. A mi-

\* Egyetemi adjunktus, PPKE JÁK.

<sup>1</sup> *Midi Atlasz*. Szalay Kiadó, 2009. 58.

nisztereket az államfő nevezi ki a miniszterelnök javaslata alapján. A 2011-ben megalakult kormány 19 miniszterből és a miniszterelnökből áll. A törvényhozó hatalmat a 200 tagú, egykamarás szerkezetű parlament (Eduskunta) gyakorolja, melynek tagjait négy évre választják.<sup>2</sup> Az ország területét az 1993-as közigazgatási reform keretében 6 tartományra és 19 régióra osztották fel. Az alsó szintű igazgatási feladatokat 342 helyi önkormányzat látja el. 1999-es alkotmánymódosítással vált a szubszidiaritás elve a finn közjogi berendezkedés részévé, ami máig az önkormányzatok nagyfokú önállóságát biztosítja. A tartományok közül 1921 óta autonóm jogállású a svéd kisebbség lakta Åland.<sup>3</sup> A területi autonómia biztosítása mellett a lakosság 6%-át jelentő svéd kisebbség számára a nemzeti identitás megőrzését segíti, hogy Finnország egész területén a svéd is hivatalos nyelv az alkotmány 17. cikk (1) bekezdése alapján.

Annak ellenére, hogy a finn nép már a Krisztus utáni első évszázadban bevándorolt a Baltikumból és Kelet-Karéliából a mai Finnország területére, az önálló államiságot csak a XX. század elején sikerült kivívnia. A finnek Suominaak nevezik hazájukat, aminek eredete máig vitatott. A legvalószínűbb magyarázat szerint a 'suomi' kifejezés a kora középkorban a Botteni-öböl és a Finn-öböl közti területen lakó törzseket jelölte, melyek évszázadokon át vezető szerepet játszottak az északabbra élő törzsek egyesítésében. A 'finn' elnevezés Tacitus írásaiban fordul elő először Kr. u. 98-ban.<sup>4</sup>

A finn nép erős nemzeti identitástudatának kialakulását jelentősen befolyásolta, hogy több évszázadon át két európai nagyhatalom, Svédország és Oroszország geopolitikai érdekeinek ütközőzónájában helyezkedett el. A svéd hódítók 1050-ben törtek be először területszerzési és térítési céllal a finn szállásterületekre.<sup>5</sup> Ezt követően a XX. század első feléig kétszáz éves periódusokban váltakozva került orosz és svéd uralom alá. A finn nemzeti önállóság gondolatának kialakulása szempontjából jelentős fordulópont volt a XVI. századi reformáció, ami megteremtette a finn írásbeliséget.<sup>6</sup> 1917-ben a cári birodalom összeomlása adott lehetőséget a finn népnek az ország függetlenségének kikiáltására. A bolsevik hatalom átvételi kísérletének leverését követően a parlament 1918. július 17-én fogadta el az ország első alkotmányát. Az 1920-ban megkötött tartui békeszerződés ellenére a Szovjetunió területi igényeket támasztott a fiatal állammal szemben és a stratégiai jelentőségű dél-karéliai területek

<sup>2</sup> <http://valtioneuvosto.fi/etusivu/en.jsp> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>3</sup> [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/MainIssues/Regional\\_Democracy/AER\\_Regionalism\\_Report/Report\\_by\\_country/FINLAND\\_2010.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/FINLAND_2010.pdf) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>4</sup> Sziú Enikő: *Finnország*. Budapest, Panoráma Kiadó, 1979. 15.

<sup>5</sup> Uo. 30–31.

<sup>6</sup> Uo. 42.

megszerzése érdekében 1939. november 30-án megtámadta Finnországot. Az 1940 márciusában aláírt moszkvai békeszerződésben a finn fél egyes stratégiai jelentőségű területeket kénytelen volt átadni a Szovjetuniónak. Ezen területek szovjet státuszát 1947-ben a második világháborút lezáró párizsi békeszerződés megerősítette, deklarálva ezzel a mai finn határokat.<sup>7</sup> Az 1950-es évek elejétől Finnország egyre több nemzetközi szervezetnek vált a tagjává. 1955-ben belépett az ENSZ-be, majd a GATT-ba és az OECD-be. A hidegháború éveiben a finn külpolitika nyugati orientációja mellett hangsúlyt kapott a Szovjetunióval, mint szomszéd országgal folytatott párbeszéd. A finn geopolitikai gondolkodás legfontosabb alappillére a semlegességre törekvés. Ennek érvényesítése érdekében Finnország nem vált a NATO tagjává és jelentős erőforrásokat (GDP 1,5% / év) fordít az ország védelmi képességének fejlesztésére. Ennek érdekében fenntartják az általános hadkötelezettségi rendszert, aminek keretében évente körülbelül 27.000 fiatal képeznek ki tartalékos katonai szolgálatra. Megemlítendő, hogy a lakosság 90%-a támogatja a sorkatonai szolgálat működtetését, ami a finn társadalomban máig jelen van, ez az ún. „téli háború szindrómával” magyarázható. Utóbbi az Oroszországgal való egyedüli szembenézésből való félelmet jelenti.<sup>8</sup>

Az ország nyugati integrációjának első lépéseként 1961-ben vált az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjává, majd 1995. január 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz. 2000-ben bevezette a közösségi fizetőeszközt, az eurót.<sup>9</sup>

## *1.2. A finn rendőrség kialakulása*

A finn rendőrség első szervei majd 100 évvel a független Finnország megalakulása előtt jöttek létre. A svéd uralom alatt álló területeken először 1816-ban, Turkuban jött létre egy finn polgárokból álló rendőrkamara. Később, a nagyobb lélekszámú településeken hasonló szervek alakultak, amelyek feladata a közrend fenntartása, a bűnelkövetők elfogása és a kisebb súlyú, hatósági jogkörben is elbírálnak cselekmények pönalizálása volt. 1861-ben a kamarák egységesen szabályozott rendőrkapitányságokká alakultak. Ezekről a szervektől 1897-ben elvonták a kihágások elbírálására vonatkozó hatásköreiket. 1903-ban a rendőrkapitányságokat integrálták a központi közigazgatásba, azonban egyes, működésükkel kapcsolatos hatáskörök megmaradtak a településeknél. Ennek egyik

<sup>7</sup> [http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1939\\_november\\_30\\_megkezdodik\\_a\\_teli\\_haboru/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1939_november_30_megkezdodik_a_teli_haboru/) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>8</sup> [http://www.zmne.hu/Forum/04harmadik/finn\\_.htm](http://www.zmne.hu/Forum/04harmadik/finn_.htm) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>9</sup> [http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok\\_tagallamok&id=12](http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok_tagallamok&id=12) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

következménye volt többek között, hogy 1977-ig a települési önkormányzatok fizették a rendőrség költségvetésének 1/3-át. A ritkán lakott északi területeken a kormányzók jogosultak voltak az USA-ban működő sheriffekhez hasonló jogkörű tisztviselők kinevezésére. Ezek jogköre kezdetben meglehetősen szabályozatlan volt. Képzettségük jelentős kívánnivalót hagyott maga után, így nem mindig voltak képesek feladataik szakszerű és hatékony ellátására. Jogállásukat és hatáskörüket először 1891-ben rendeleti szinten szabályozták. Jelentős előrelépés volt az egységes finn rendőrség megeremtésében az 1925. évi rendőrségi törvény elfogadása, amely azonos szabályozást vezetett be a települési rendőrségre és a sheriff-állományra, megszüntetve a hatásköri és javadalmazási különbségeket. A második rendőrségi törvény (1967) már a kor követelményeinek megfelelően szabályozta átfogó jelleggel a rendőrség munkáját. 1973-ban e törvény kiegészítése (amendments) deklarálta először a belügyminiszter irányító jogkörét.<sup>10</sup>

Az 1967-es törvény újraszabályozta a rendőrség szervezetét. A törvény a centralizált, hierarchikus felépítés mellett széles körben tette lehetővé dekoncentrált szervek létrehozását. A szabályozási koncepció indoka, hogy az ország egyes régiói közt rendkívül nagy eltérések voltak és vannak jelenleg a népsűrűséget illetően. Ma ez az érték országos átlagban 16 fő/km<sup>2</sup>, Lappföld tartományban viszont csak 1,8 fő/km<sup>2</sup>. Az eltérő helyi igények és lehetőségek nagyban befolyásolták a vidéki rendőrség hálózatának kialakítását. A törvény hatálybalépését követően a tartományi rendőrkapitányságok irányítása alatt 27 városi és 225 vidéki rendőrkapitányság működött.<sup>11</sup>

### *1.3. A finn rendészetről általában*

A finn rendőrség jelenlegi szervezeti és irányítási rendszere – mint a legtöbb európai rendőri szervé – centralizált és hierarchikus, a belügyminiszter irányítása és felügyelete alatt végzi tevékenységét. A legfőbb rendőri szerv a Nemzeti Rendőrségi Tanács (National Police Board, továbbiakban: NPB), amely koordinálja a szakosodott rendőri szervek munkáját. Az NPB alárendeltségébe tartozik a finn Nemzeti Nyomozó Iroda, a Biztonsági Hírszerző Ügynökség, Nemzeti Közlekedési Rendőrség, a Rendőrtiszt Főiskola és Rendőrségi Technikai Egység. Utóbbiak országos illetékességgel rendelkeznek. A rendőrségi igazgatás területi szintű tagolása nem igazodik a regionális közigazgatási határokhoz. A 2009-2010-ben lezajlott szervezeti változásoknak köszönhetően

<sup>10</sup> [http://www.photius.com/countries/finland/national\\_security/finland\\_national\\_security\\_police\\_organization.html](http://www.photius.com/countries/finland/national_security/finland_national_security_police_organization.html) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>11</sup> [http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/finland/fi05\\_11a.pdf](http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/finland/fi05_11a.pdf) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

jelenleg 19 régió területét 24 tartományi rendőrkapitányság illetékessége fedi le. A centralizációs reform előtt ugyanezeket a feladatokat 90 kapitányság látta el.<sup>12</sup> Megemlítenéd, hogy az autonóm Åland tartomány önálló középszintű rendőri szervvel rendelkezik, aminek az illetékessége azonos a tartomány kiterjedésével.<sup>13</sup>

2009-2010-ben lezajlott szervezeti reformnak köszönhetően 24-re csökkent a tartományi rendőrségek száma.

A belügyminiszter munkáját segíti a rendőrségi ügyek vizsgálatára jogosult tanácsadó testület (Advisory Board, AB). Az AB-t 1973-ban a második rendőrségi törvényt kiegészítő rendelettel hozták létre.<sup>14</sup> A civil kontroll megvalósítása érdekében minden önálló rendőri szerv tevékenységét külön tanácsadó testület felügyeli. A hatékonysági és költségvetési ellenőrzések mellett a testületek jogosultak a minisztérium számára javaslatot tenni az lehetséges fejlesztési irányokra és módszerekre. Az AB tagjait a kormány nevezi ki 4 évre. A tagok számát előzetesen a NPB határozza meg. A testület legalább 13 legfeljebb 21 tagú. Közülük a kormány jelöli ki az elnök és alelnök személyét. A testület tagjává a Belügyminisztérium feladatkörében érintett alkalmazottjai, a NPB tagjai és a rendőrség tevékenységével foglalkozó civil szervezetek tagjai választhatók. A helyi rendőrségeket felügyelő tanácsadó testületek tagjait a helyi önkormányzatok képviselő testületei választják. Ezeknek a testületeknek mindig tagja a helyi rendőri szerv vezetője.<sup>15</sup>

A rendőrség tagjaival szembeni lakossági panaszok kivizsgálására elsősorban a felettes rendőri (tartományi vagy országos illetékességű) szerv vezetője jogosult. Külső kontrollt gyakorol a rendőrség tevékenysége felett az ombudsman.<sup>16</sup>

Az országos illetékességű rendőri szervek közül a Nemzeti Nyomozó Iroda hatáskörébe tartozik a szervezett bűnözés és más nemzetközi vonatkozású bűncselekmények elleni fellépés. A Biztonsági Hírszerző Ügynökség feladata az állam elleni bűncselekmények és a terrorizmus elleni harc, valamint a külföldi hírszerző szervezetekkel való információcsere biztosítása. A Nemzeti Közlekedési Rendőrség önállóan végzi a közúti, vasúti és vízi közlekedés ellenőrzését. A

<sup>12</sup> Sirpa VIRTÁ: *Community Policing Innovations in Finland, Case Helsinki Police Department*. University of Tampere, 2012. 2. [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/meetings/LisbonVirta\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/meetings/LisbonVirta_en.pdf) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>13</sup> [http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/POHA2011\\_engl\\_%20lopullinen2/\\$file/POHA2011\\_engl\\_%20lopullinen2.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/POHA2011_engl_%20lopullinen2/$file/POHA2011_engl_%20lopullinen2.pdf) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>14</sup> [http://www.photius.com/countries/finland/national\\_security/finland\\_national\\_security\\_police\\_organization.html](http://www.photius.com/countries/finland/national_security/finland_national_security_police_organization.html) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>15</sup> <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/49C26C3F719654E3C225775800377223?openDocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>16</sup> <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/AEF89A67DCEE9A4CC2256C2900441DFD?openDocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

Rendőrtisztai Főiskola (Police College) felelős a rendőrtisztek és altisztek kiképzéséért és a továbbképzések lebonyolításáért, további fontos feladata a nemzetközi oktatási módszerek tanulmányozása. A XXI. századi campuson elit körülmények között készülhetnek a leendő rendőrök a gyakorlati munkára. 2008 óta a különböző képzéseket koncentráltan a tamperei kiképzőközpont végzi, miután egyesült a korábban Espoo-ban működő társintézménnyel.<sup>17</sup> A Rendőrség Technikai Egysége (Police Technical Unit) végzi a rendőrség által használt technikai eszközök fejlesztését. Kutatási tevékenysége a mindennapi szolgálat során használt eszközök mellett kiterjed a titkos információgyűjtés eszközeire és az informatikai eszközök fejlesztésére is. Az egység jogosult saját kutatásai finanszírozása végett az általa előállított programok értékesítésére.<sup>18</sup> Az országos illetékességű szervek és a 24 tartományi rendőrség állományában összesen 10.900 fő teljesít szolgálatot. Ebből 7.800 fő tiszti rendfokozatban látja el feladatát. Finnországban az egy rendőrtisztre jutó lakosok száma (5,3 millió fővel számolva) 681 fő, ami jelenleg az egyik legmagasabb érték az uniós tagállamok közt.<sup>19</sup> Ha az Európai Unió többi tagállamával vetjük össze, megállapítható, hogy a finn rendőrség nemcsak összlétszámát, de az egy rendőrré jutó lakosok számát tekintve is a legutolsó helyen áll a tagállamok között. Ennek ellenére mégis Finnország az unió egyik legbiztonságosabb országa a bűnügyi statisztikák alapján. A lakosság szubjektív biztonságérzete jobb, mint a többi tagállamban, és itt a legmagasabb a rendőrség tagjai iránt érzett bizalom. Utóbbi tényezőt vizsgálta egy 2004-es uniós felmérés.<sup>20</sup> Ennek adatai alapján megállapították, hogy a rendőrség létszámának növelése és a lakosság által érzett bizalom nem ekvivalens jellegű. A bizalmi tényező tekintetében az első helyen Finnország, második helyen Dánia, harmadik helyen Svédország és Németország végzett. Az ezer lakosra jutó rendőrök számát tekintve a legutolsó helyen Finnország és Dánia végzett. A svéd rendőrség harmadik helyezéseinek értékét növeli a némettel szemben, hogy az ezer lakosra jutó rendőrök száma lényegesen alacsonyabb, mint Németországban. Magyarország a 'lakosság által érzett bizalom' alapján a középmezőny hátsó részében helyezkedik el. Ezzel csak a Visegrádi négyeket, Portugáliát és Szlovéniát előzi meg. A magyar rendőrség teljesítményének mutatóit jelentősen rontja, hogy ehhez az eredményhez

<sup>17</sup> <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/0543687DCE59C147C22573D1003F5CF0?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>18</sup> <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/4369F87BE87266A2C22573D20028CDC6?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>19</sup> <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/51AB1EDFFA353429C2256BB8003F8663?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>20</sup> Juha KÄÄRIÄINEN: Why Do the Finns Trust the Police? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2008/2. 141–159.

lényegesen nagyobb létszámú rendőrségre van szüksége, mint az unió más országainak. A felmérés azt is megmutatja, hogy 2004-ben, a hazánkban volt a legmagasabb az 1000 főre jutó rendőrök száma a vizsgált országok között.<sup>21</sup>

A finn tartományi rendőrségek alárendeltségébe 180 kisebb rendőrkapitányság és rendőrőrs tartozik országszerte. Különleges jogállása van a fővárosra kiterjedő illetékességgel rendelkező Helsinki Rendőrkapitányságnak (Helsinki Police Department, továbbiakban HPD), mivel a területi hatáskörök mellett egyes országos illetékességű szerveket megillető hatáskörök gyakorlására is jogosult. Ennek oka, hogy Helsinkihez hasonló méretű város nem található Finnországban. Lakóinak száma 570.000-re tehető, ami az összlakosság egytizede. A második legnagyobb város Tampere, mindössze 290.000 lakossal rendelkezik.<sup>22</sup>

A finn rendőrség aktívan részt vesz a szomszédos államok bűnüldöző és közrendvédelmi tevékenységeinek támogatásában. Különösen fontosnak tartják a szerepvállalást azokban az országokban, ahol jelentős számú finn nemzetiség él vagy az állampolgáraik gyakori látogatók. Jelenleg Szentpéterváron, Murmanszkban, Moszkvában és Tallinban állomásoznak az ottani diplomáciai misszió mellé akkreditált tisztek. Az ország 1928 óta az INTERPOL tagjai.<sup>23</sup> A finn Nemzeti Nyomozó Iroda, mint az uniós tagállam legfontosabb nyomozó szerve közreműködik az EUROPOL munkájában.<sup>24</sup> A nemzetközi béke és biztonság megőrzése érdekében a finn rendőrség részt vesz a koszovói rendőrség képzésében. Az unió által támogatott békefenntartó műveletet tagállami szinten a finn Külügyminisztérium koordinálja, így a műveletben résztvevő tisztek távollétük ideje alatt nem a Belügyminisztérium, hanem a Külügyminisztérium állományába tartoznak.<sup>25</sup>

A határőrizettel kapcsolatos feladatokat a belügyminiszter irányítása alatt álló Határőrség (Rajavartiolaitos, továbbiakban: RVL) látja el. A határrendészeti tevékenység Finnországban mindig elkülönült a bűnügyi rendészeti tevékenységet ellátó rendőrség szervezetétől. Ennek oka, hogy 1919-ben az állam megalapítását követően szükségessé vált a Szovjetunióval közös, több mint 1200 km hosszúságú határszakasz fokozott ellenőrzése. A Határőrség és a később megalakított Parti Őrség (1930) a saját illetékességi területén segítette a

<sup>21</sup> KÄÄRIÄINEN i. m. 155.

<sup>22</sup> <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/DFBADFE089311AC3C2256C2900437F3A?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>23</sup> <http://www.interpol.int/Member-countries/Europe/Finland> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>24</sup> <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/DDBDB8986256443DC2256C37003E14F3?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>25</sup> <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/B9942AB00FA8C850C2256C37003E32CF?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

rendőrség munkáját. Részt vettek a gyanúsítottak felkutatásában és elfogásában és a helyi konfliktusok kivizsgálásában. Annak ellenére, hogy az unió tagállamainak jelentős részében a schengeni övezet kiterjesztése, és a belső határok eltűnése feleslegessé tette az önálló határőrségek működtetését, a finn politikai döntéshozók fontosnak tartják a Határőrség önállóágának megőrzését.<sup>26</sup> A határőrség szervezetébe integráltan látja el feladatait a Parti Őrség és a Repülőtéri Rendőrség.<sup>27</sup>

Finnországban a rendészeti szervek működését befolyásolja az állam demokratikus és jóléti-szociális jellege. Napi működésük során érvényre juttatják az emberi jogok védelme, a jóhiszeműség és tisztesség, a szolgáltató rendőrség és a szolgálatok közti együttműködés elveit.<sup>28</sup>

Említésre érdemes, hogy a finn rendőrség az online kapcsolattartás kialakítása előtt is népszerűbb voltak a lakosság körében, mint az unió más tagállami rendőrségei. Az 1990-es években kialakított közösségi rendőrségi modell alapját a rendőrség 'láthatóságára' (visibility) építették. Ennek alapja az utcai jelenlét és a lakosság egyes csoportjaival való közvetlen kapcsolattartás. A 'láthatóság' szerepe, hogy az állampolgárok szubjektív biztonságérzete növekszik. A rendőrség tagjai iránt érzett bizalom is ezzel áll összefüggésben. Mindezek mellett a rendőrség munkájának pozitív értékelését erősíti annak szolgáltató jellege. 2000-ben és 2005-ben végzett felmérések szerint a finn lakosság körében a rendőrség utcai jelenlétének hatására csökkent a bűncselekményektől való félelem. Ennek oka valószínűleg az, hogy a rendőrség által folytatott médiakampányok alapján a lakosok érzékelik a rendőri munka proaktív jellegét. Ugyanezekben az években, Dániában végzett közvélemény-kutatás eltérő eredményre vezetett. A dán társadalom is homogén és jóléti jellegű. A bűnözési ráta az ország egész területén alacsony. A dán rendőrség is fokozottabbá tette az utcai jelenlétét, azonban ez a lakosság körében a veszélyeztetettség érzetét váltotta ki, mert a dán polgárok korábban a rendőrök jelenlétét tudatilag a bűncselekmények elkövetéséhez társították, így annak az érzete alakult ki bennük, hogy romlott az országban a közbiztonság. A finn felmérés adatai alapján megállapítható, hogy az állampolgárok biztonságérzetét jobban növeli a rendőrök mozgásának érzékelése, mint annak a tudata, hogy lakóhelyük vagy munkahelyük egy rendőrök közelében van. Utóbbi tényezőt a megkérdezettek nem tartották fontosnak a közbiztonság szempontjából. Ennek oka lehet, hogy a kis népsűrűségű területek lakói kiszolgáltatottabb helyzetben lévőknek érzik magukat, és jelentősen javít a biztonságérzetükön annak a tudata, hogy a rendőrök mozgásban vannak a nagy

<sup>26</sup> [http://www.photius.com/countries/finland/national\\_security/finland\\_national\\_security\\_frontier\\_guard.html](http://www.photius.com/countries/finland/national_security/finland_national_security_frontier_guard.html) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>27</sup> [http://www.raja.fi/the\\_border\\_guard/organization](http://www.raja.fi/the_border_guard/organization) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

<sup>28</sup> VIRTA i. m. 1.



kiterjedésű területen. Ezek alapján a felmérés elemzői arra a következtetésre jutottak, hogy a finn lakosság a közbiztonsági helyzetet procedurális és nem instrumentális tényezők alapján ítéli meg. Ez azt jelenti, hogy számukra nem a rendőrörsök száma vagy a rendőrség létszáma, felszereltsége a meghatározó, hanem elsődlegesen a rendőrség által nyújtott szolgáltatások elérhetősége és minősége. A dologi eszközöket, mint a szolgáltatás minőségét javító tényezőket tekintik, de ezek elé helyezik a szolgáltatás igénybevételének lehetőségét. A lakosság szubjektív biztonságérzetét javítja az a tényező is, hogy Finnországban a bűnözés állami szinten megoldandó kérdés és nem politikai kérdés. Ez azt jelenti, hogy a finn politikai pártok nem használják a bűnözést és a nagyobb nyilvánosságot kapó bűncselekményeket kampányeszközként a választások előtt.<sup>29</sup>

A nehezen megszerzett bizalom azonban könnyen elveszíthető. Ennek megelőzése érdekében a finn rendészeti szervek komoly anyagi erőforrásokat fektetnek az állomány továbbképzésébe és megélhetésének biztosításába. A rendőrség mindennapi munkájának minőségét jelentősen növeli, hogy a rendőrök kellően megbecsültnak érzik magukat. A Skandináv államok rendőrségeiben ennek köszönhetően nincs jelen a korrupció. A rendőrség megfelelően illeszkedik abba a jól működő államszervezetbe, ami a lakosság általános bizalmát élvezzi politikai irányultságra tekintet nélkül.<sup>30</sup>

## 2. Finn rendészeti modellkísérlet

### 2.1. Előzmények

Finnországban a közösségi rendőrségi modell egyes elemei több évtizede jelen vannak a rendőrség gyakorlatában. Az angol-amerikai 'community policing' az 1990-es évekre a legtöbb nyugat-európai országban általánossá vált, és az Európai Unió tagállamaiban a közösségi rendészeti stratégia meghatározója lett. Ennek alapját az EU III. pillére (Bel- és Igazságügyi Együttműködés pillére) keretében történő szabályozása képezte.<sup>31</sup> A finn rendőrség először 1996-ban ültetett át angol-amerikai eljárási módokat egy átfogó program keretében. A finn rendőrök a San Diego-i Rendőrség által alkalmazott módszereket tanulmányozták. A következő években tanulmányutakon vettek részt Hollandiában és Belgiumban.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> KÄÄRIÄINEN i. m. 148., 155.

<sup>30</sup> Uo. 156.

<sup>31</sup> Sirpa VIRTA: *Policing meets new challenges: preventing radicalization and recruitment*. University of Tampere/CEPOL/Police College of Finland, 2008. 15.

<sup>32</sup> Sirpa VIRTA: *Local security management, Policing through networks*, Uni. of Tampere. *An*

Az 1960-as évek óta a skandináv államok jóléti társadalmára a stabilitás és a homogenitás volt a jellemző. Az 1990-es években Kelet-Európából és a harmadik világból érkező migrációs hullámok hatására ez megváltozott. Az ezredfordulón megerősödött több európai államban a belföldi terrorizmus és a politikai extrémizmus. A finn rendőrség által korábban alkalmazott 'community policing' alapú módszerek ezekre a kihívásokra nem adtak választ. Ennek következtében ki kellett dolgozni egy olyan rendőrségi stratégiát, ami új alapokra helyezi a közösségi rendőrségi modell alkalmazását.<sup>33</sup>

A finn rendőrség fejlődésének irányát befolyásolta az ország uniós tagsága, mivel a tagállamok jövőbeli rendészeti működésének alapelveit a közösség meghatározta a Hágai Program keretében. A programot az Európai Tanács 2004 novemberében hagyta jóvá. Ennek alapját az 1999-es Tamperei Program tapasztalatai képezték. Az új típusú kihívásokkal kapcsolatos tapasztalatok cseréje érdekében már ebben az évben a CEPOL szemináriumot rendezett szintén Tamperében Policing meets new challenges, Preventing Radicalization and Recruitment címmel.<sup>34</sup>

A nyugat-európai terrorveszély növekedése miatt egyes kutatók a community policing modellt egyoldalúnak és eredménytelennek minősítették. Véleményük szerint az új típusú kihívások teljesen új megoldásokat kívánnak. Ennek a megközelítésnek a hatására a hangsúly a proaktív működés új területe felé, az információszerző működés felé tolódott el. E nézet hívei szerint a rendőrségnek ún. community-based intelligence jellegű tevékenységet kell folytatni.<sup>35</sup> A brit nemzeti hírszerzési modellben (National Intelligence Modell, NIM) leírtak szerint az 'intelligence-led policing' jellemzői a következők:<sup>36</sup>

- ez alapvetően egy szervezési és gazdálkodási modell;
- célja a bűncselekmények számának csökkentése, a megelőzés és az elkövetés megszakítása;
- egyesíti a bűnügyi hírszerzés és a kriminálanalízis elemeit;
- az erőket a profi és veszélyes elkövetők ellen összpontosítja.

Ezzel szemben az említett problémák megoldásaként a finn rendészeti szakemberek az Egyesült Királyságban kidolgozott 'intelligence-led policing' módszereit ötvözték a közösségi rendőrségi modell korábban alkalmazott elemivel. Ennek ellenére a finn rendészetben nem terjedt el az 'intelligence-led community policing' terminológia. A legújabb National Community Policing

---

*international journal of police strategies & management*, 2002/25. 190.

<sup>33</sup> VIRTÁ (2012) i. m. 3–4.

<sup>34</sup> VIRTÁ (2008) i. m. 18.

<sup>35</sup> Uo. 25.

<sup>36</sup> Uo. 27.

Strategy of Finland az ‘intelligence-led policing’ egyes elemeit átveszi, de továbbra is a community policing elvei és módszerei kapnak benne főszerepet.<sup>37</sup>

A megoldás unortodox jellegét mutatja, hogy a legtöbb rendészeti szakember a két modell közti viszonyt nem tekintette kiegészítő jellegűnek. A finn megközelítés legfontosabb alapelve, hogy a modern rendőrség egyidejűleg képes kell, hogy legyen választ adni a globális és a lokális kihívásokra. Az új szervezési és vezetési filozófiának köszönhetően információs források nyíltak meg és létrejött az ún. ‘virtual community policing’ modell. Egyes helyi rendőri szervek az Egyesült Államokban, Kanadában és az Egyesült Királyságban már korábban alkalmazták ezt a módszert. A finn rendőrség kezdetben nem rendelkezett olyan stratégiával, mely az elektronikus kommunikáció eszközeire vonatkozott volna. Szükségesnek ítélték, hogy olyan internetes felületeken jelenjenek meg, mint a Facebook, IRC-Gallery, Twitter és a MySpace. Ennek oka, hogy a finn fiatalok (17 év alattiak) 79 %-a napi 2-3 órán át használja az internetet, főként az említett közösségi oldalakat. Az így létrejött párbeszédnek köszönhetően a finn rendőrség társadalmi megbecsültsége jelentősen növekedett.<sup>38</sup>

Az új internetalapú kapcsolati háló kiépítésének másodlagos célja volt a rendőrség és a civilek közti információáramlás intenzitásának növelése. A közösség birtokában lévő információk nemcsak a bűnüldözés, hanem a bűnmegelőzés terén is segíthetik a rendőrség munkáját.<sup>39</sup>

## 2.2. A pilot előkészítése

2006-ban a Finn Országos Rendőr-főkapitányság (Supreme Police Command of Finland) létrehozott egy munkacsoportot, melynek feladatákként az új közösségi rendőrségi stratégia kidolgozását határozták meg. A korábbi stratégiát 1999-ben fogadták el, ebben rögzítették a rendőrség legfontosabb célját, mely a helyi közösségekkel való kapcsolatépítést és az ún. helyi biztonsági tervek készítését jelentette. Az első stratégia keretében valósult meg a kormányzat által elfogadott szervezeti reform. Ennek eredményeként a már említett módon a területi rendőrkapitányságok számát 90-ről 24-re csökkentették, majd megszüntették az így feleslegessé vált tartományi rendőrségeket.<sup>40</sup>

Az Itäkeskus elnevezésű modellkísérletet 2007-2008-ban bonyolították le. A program nevét a Helsink-i Rendőrkapitányság keleti körzete alapján kapta.

<sup>37</sup> Uo. 29.

<sup>38</sup> VIRTÁ (2012) i. m. 5–6.

<sup>39</sup> VIRTÁ (2012) i. m. 9.

<sup>40</sup> VIRTÁ (2008) i. m. 126–127.

*Itäkeskus kerület kiválasztása* mellett szölt, hogy itt a városi átlagnál nagyobb arányú a bünözés, rosszabbak a szociális viszonyok és magasabb a munkanélküliség. A körzetben dolgozó rendörök helyzetét tovább nehezíti, hogy a 150.000 lakos 12%-a migráns, akik általában szovjet utódállamokból vagy szegényebb afrikai országokból érkeztek.<sup>41</sup>

A finn kormány által 2004-ben elfogadott Internal Security Program alapján, 2015-re a pilot segítségével a következő célokat tűzte ki:

„Finnországnak Európa legbiztonságosabb országává kell válnia. A biztonságot a magas szinten működő rendészeti igazgatás kell, hogy biztosítsa, melyet a preventív jellegű tevékenységre alapozza. A rendészeti szervek magas színvonalú működésének találkozni kell az állampolgárok egyéni biztonsági igényeivel. Utóbbi a rendörség, más hatóságok és a helyi közösségek együttműködésén keresztül kell létrehozni.”<sup>42</sup>

Ennek megvalósítása érdekében került elfogadásra a modellkísérlet alapját képző 2007-es *Community Policing Strategy*. Az új stratégiában meghatározott elvek képezték a modellkísérlet kidolgozásának alapjait. Ilyenek voltak a multikulturális párbeszéd, a migrációs hullámok kezelése, valamint az új típusú büncelekmények elleni hatékony fellépés.<sup>43</sup>

A program kidolgozásában a Belügyminisztérium és az Országos Rendörfőkapitányság mellett a Tamperei Egyetem kutatói is közreműködtek. *A stratégia fő célkitűzései:*<sup>44</sup>

- szolgáltató jellegű, magas színvonalú és hatékony munkavégzés;
- bünmegelőzés fejlesztése és a közbiztonság növelése;
- stratégiai megállapodások létesítése társadalmi szervezetekkel és hatóságokkal;
- ‘intelligence-led policing’ egyes módszereinek beültetése a közösségi rendörégi modellbe;
- nyilvános és átlátható működéssel elnyerni az állampolgárok bizalmát és ezt hasznosítani a bünildözésben.

*A modellkísérlet három fő célkitűzése:*<sup>45</sup>

- szervezetrendszer fejlesztése és a community policing módszereinek beültetése a napi rendöri munkavégzésbe;

<sup>41</sup> VIRTÁ (2012) i. m. 7.

<sup>42</sup> VIRTÁ (2008) i. m. 127–128.

<sup>43</sup> VIRTÁ (2012) i. m. 6.

<sup>44</sup> *Community Policing Strategy Strategic outlines and objectives of community policing and security cooperation development*. 2007/4. 4–5. [a továbbiakban: *Community Policing Strategy*]

<sup>45</sup> VIRTÁ (2012) i. m. 7.

- kapcsolatépítés a lehetséges valamennyi stratégiai partnerrel (társadalmi szervezetek, egyházak, közigazgatási hatóságok);
- kapcsolatépítés az állampolgárokkal (utcai jelenlét, helyi szintű biztonsági programok tervezése, iskolák és más közösségek látogatása).

A program megvalósítására a HPD 25.000 eurót különített el.<sup>46</sup>

### 2.3. A modellkísérlet lebonyolítása

Az Itäkeskus-program megvalósítása 2007 augusztusában kezdődött. A pilot gyakorlati lebonyolítása a HPD közreműködésével történt. A megvalósításért egy rendőrtisztekből álló koordinatív csoport volt felelős. A program első lépéseként létrehoztak egy 5 fős 'community police team'-et, ami nagyfokú függetlenséget élvezett a többi rendőri szervtől.<sup>47</sup>

A pilot első fázisában elkészült a csoport működésének *elveit és módszereit meghatározó tanulmány*. A team a hatékony működés érdekében saját járművet és felszerelést kapott feladati ellátásához. Az új 'virtual community policing'-modell elveinek megfelelően saját e-mail címmel és mobil telefonszámmal rendelkezett. A lakosság széleskörű tájékoztatása érdekében újságcikkekben, rádió és televízió műsorokban számoltak be a csoport munkájáról és céljairól. A szolgáltatásrendjét a projekt kidolgozói úgy határozták meg, hogy a csoport tagjainak a szolgálati idő 60%-ban kell járőrözniük és a lakossággal a lehető legtöbb alkalommal érintkezniük. A projekt célként határozta meg, hogy 12 hónap alatt 14.000 személlyel létesítsenek kontaktust. Ez az Itäkeskus kerület lakosságának 10%-át jelenti.<sup>48</sup>

2008-ban a csoport tagjai ezt az elvárást teljesítették. *A civil lakossággal való kapcsolatfelvételre* nemcsak az utcai járőrözés alkalmával került sor. Az iskolákban és óvodákban tett látogatások lehetőséget biztosítottak több mint 3000 diákkal és 150 tanárral való megismerkedésre. 2008 áprilisában a csoport 25 iskolában járt és tartott bűnmegelőzési célú előadásokat. 2007-ben és 2008-ban az ötfős állomány összesítve 4138 órát szentelt a szolgálati idejéből az állampolgárokkal és partnerszervezetek való kapcsolatok építésére. Emellett 2100 órát fordítottak a közösségi rendőrségi modell módszereinek fejlesztésére és programok kidolgozására, 1719 órát járőrözésre és 403 órát továbbképzésre. A team feladatainak meghatározásakor a HPD vezetői ügyeltek arra, hogy a projektben résztvevők csak másodlagosan foglalkozzanak az időigényes

<sup>46</sup> Uo. 7.

<sup>47</sup> Uo. 7.

<sup>48</sup> Uo. 8.

bűnügyi nyomozati tevékenységgel. Ennek köszönhetően mindössze 211 órát fordítottak bűnüldözésre.<sup>49</sup>

2008-ban a projekt részeként a HPD felállította a 'virtual community policing team'-et. A háromfős csoport feladata a Facebook, Twitter és más internetes felületek alkalmazása segítségével a rendőrség munkájának népszerűsítése. A cél az ún. 'online proaktív képesség' kifejlesztése volt. Ennek segítségével lehetővé válik az állampolgárok valós idejű tájékoztatás a veszélyforrásokról, valamint az információk kétirányú cseréje. A program keretében a virtual community policing team létrehozott egy IRC-gallery felületet, egy Facebook-profil és rendszeresen tájékoztató anyagokat tett közzé a Twitter és a Youtube segítségével. 2010-ben 36 esetben tájékoztatták a csoportot szexuális bűncselekmény elkövetéséről. A Facebookon keresztül több mint 80 üzenet érkezett naponta a 3 rendőrtiszt elektronikus postafiókjába. A csoport az online proaktív tevékenység mellett közreműködött kisebb bűncselekmények felderítésében és havonta egy alkalommal közösen járőrözött szociális gondozókkal.<sup>50</sup>

A projekt egyik legfontosabb célkitűzése a community policing és az intelligence-led policing elemeinek együttes alkalmazása volt. Utóbbi modellben fontos szerepe van a bűncselekmények lokális prevenciójának. A legfontosabb alkalmazási területe az erőszakos rasszista bűncselekmények és a politikai szélsőségek elleni harc. A finn rendőrség a modell elemeinek elsajátítása érdekében részt vett 2009-ben az Európai Unió által támogatott COPPPRA (Community Policing on Preventing Radicalisation) projektben. Ennek keretében a finn rendőrség tagjai Belgiumban tanulmányozhatták 5 hetes kurzus keretében a módszer gyakorlati alkalmazását.<sup>51</sup>

#### 2.4. A projekt tapasztalatai és értékelése

A pilotprogram 2008 végén fejeződött be. A community policing team és stratégiai partnerei által végzett munka eredményeit és a lehetséges fejlesztési irányokat az Itäkeskus kerület 2009. évi Biztonsági Tervében foglalták össze először. A dokumentum négy kiemelt területet határozott meg a 2009-es évre:<sup>52</sup>

- családi együttéléssel, gyermekekkel és fiatalokkal kapcsolatos bűncselekmények;
- korai beavatkozás;

<sup>49</sup> Uo. 10.

<sup>50</sup> Uo. 11.

<sup>51</sup> Uo. 12.

<sup>52</sup> Uo. 9.

- alkohol és drogfogyasztásból származó problémák elleni fellépés;
- közlekedés biztonság.

A HPD a program lezárását követően állandó jelleggel felállított több community policing team-et. A pilotprogram eredményeit beépítették az Internal Security Program of Finland (2008) és a Community Policing Strategy (2010) nevű programokba.<sup>53</sup> A HPD és más rendőrkapitányságok saját lokális stratégiájuk kidolgozásakor hasznosították a pilotprogram egyes elemeit, eredményeit. Ezek a stratégiák a 2008-2012-es tervezési időszakra vonatkoznak.<sup>54</sup>

A projekt lehetővé tette az internet széleskörű alkalmazását. A netes felületek segítségével közvetített kommunikáció megnövelte a rendőrség információs lehetőségeit. A projekt keretében létrehozott és annak zárását követően is tovább működtetett IRC-gallery felületen 16.000 üzenetet küldtek a 'virtual community policing team' tagjainak. Ez több mint 43 üzenetet jelentett naponként. Ezek jelentős része bűncselekmény bejelentése volt. A fennmaradó üzenetekben a lakosság tagjai felvilágosítást kértek a csoport tagjaitól az általuk leírt bűncselekményekkel, vagy a rendőrség által végzett hatósági tevékenységgel kapcsolatban. Ennél nagyobb számú üzenet érkezik a finn rendőrség Facebook felületére. Több mint 180 000 személy (!) jelölte be a rendőrséget ismerősként. Ez az összlakosság 3,3%-a.<sup>55</sup> Az online kapcsolattartásban közreműködő rendőrök saját profiljuknak és e-mail fiókjuknak köszönhetően népszerűek lettek a fiatalok körében. A projekt zárását követően 2011-ben végzett monitoring alkalmával 156 megkérdezett 97%-a minősítette a csoport munkáját kiválónak. Összességében megállapítható, hogy a HPD virtual community policing team tevékenysége jelentősen javított a rendőrség megítélésén. A kimagasló eredményeknek köszönhetően a Nemzeti Rendőrségi Tanács (National Police Board) döntése alapján 13 további 'Net Cop' képzését kezdték meg 2011-ben.<sup>56</sup>

A COPPRA (Community Policing on Preventing Radicalisation) projektben való részvétel eredményeként a HPD a community police team tagoknak 2012 májusától rendszeres továbbképzést szervez, melyben az állományoknak lehetősége van elsajátítani a COPPRA keretében kidolgozott tananyagot.<sup>57</sup>

A pilotprojekt eredményeként 2012-ben a HPD struktúráját átszervezték. Ennek keretében a keleti, a nyugati és az északi rendőrkerületek egybeolvadtak. A korábban létrehozott community policing team-eket egyesítették Preventive Policing Unit néven. Ennek ellenére a közösségi rendőrségi tevékenység tovább-

<sup>53</sup> Uo. 4.

<sup>54</sup> Uo. 6.

<sup>55</sup> Uo. 11.

<sup>56</sup> Uo. 12.

<sup>57</sup> Uo. 13.

ra is területközpontú marad, ami azt jelenti, hogy a csoportok saját felelősségi körzetükben fejtik ki tevékenységüket. Ennek oka, hogy a közösségi rendőrségi modell megköveteli a helyi lakosokkal való szoros kapcsolat kialakítását és ennek a bizalmi jellegű viszonynak a fenntartását.

A virtual community policing team is a Preventive Policing Unit részét képezi a jövőben, így létrejön egy centralizált prevenciók központ. A szervezetalakítási reform célja a pilot projekt eredményeinek megőrzése, mivel az átcsoportosításoknak köszönhetően több járőr lesz Helsink utcáin. A pilot során szerzett tapasztalatok megmutatták, hogy a közösségi rendőrségi tevékenység legfontosabb része az utcai jelenlét. Ez biztosítja, hogy a rendőrség tagjai a lakosság számára láthatóvá és elérhetővé válnak. Ezt egészítik ki az olyan módszerek, mint az online felületekre építő network policing. További fejlesztési irányként határozták meg a pilot eredményei alapján az 'inter agency' (szolgáltatkozi) tevékenységek területét. Ennek keretében a community policing team-ek tagjai szorosan együttműködnek más állami és civil szervezetek alkalmazottaival. A stratégiai partnerek közt szerepelnek a szociális és gyámhivatalok és az egészségügyi intézetek alkalmazottai.<sup>58</sup>

A Finn Rendészeti Főiskola a pilotprogram eredményeit már 2007-ben, a modellkísérlet befejezése előtt beültette tananyagába. Az állomány szakirányú képzése érdekében 'community policing' szemináriumot indított és a tananyagot nyomtatott formában is elérhetővé tette. A 2006. évi közösségi rendőrségi stratégiát kidolgozó szakértői csoport volt felelős a pilot zárását követően az eredmények implementációjáért. A visszacsatolást a programban résztvevő rendőrök által készített éves jelentések biztosították. Ezeket a csoport tagjai éves teljesítményértékelő dokumentumokban vetették össze az elérni kívánt célokkal.<sup>59</sup>

A finn rendőrség vezetési filozófiáját és szervezetét érintő változások eredményeként kialakított modellt nevezhetjük 'service style policing'-nek (szolgáltató jellegű rendőrségnek). A szolgáltatás orientált működés nem nélkülözheti a közösségi rendőrségi modell vívmányait és az ügyfélközpontú igazgatási tevékenységet. A pilot eredményeként bevezetett struktúra és újonnan létrehozott intézmények mind ennek a megvalósulását szolgálják.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Uo. 13–14.

<sup>59</sup> *Community Policing Strategy* i. m. 21.

<sup>60</sup> VIRTÁ (2012) i. m. 14.



### 3. A modellkísérlet továbbélése: egy folyamatban lévő magyar pilot

#### 3.1. Előzmények

A magyar rendőrség a rendszerváltozást követő 20 évben új típusú kihívásokkal szembesült. Az 1990-es évek elején a bűnözés volumene drasztikus mértékben növekedett. Ezzel párhuzamosan a rendőri munka megbecsültsége és az állampolgárok szubjektív biztonságérzete fokozatosan romlott. A projekt megalkotásának közvetlen előzménye annak a felismerése volt, hogy az eseménykövető tevékenységet végző ún. reagáló rendőrségi modell lehetőségei nem mutatkoznak elégségesnek a bűnözés elleni harcban. A tényleges közbiztonsági helyzet és az állampolgárok szubjektív biztonságérzete a korábbi évtizedekben alkalmazott módszerekkel nem javítható. Ennek oka, hogy az állomány létszáma és a bűnüldözésre fordított erőforrások tovább nem növelhetők. Ebben a helyzetben lehetséges fejlődési irányként mutatkozott az Egyesült Államok és több nyugat-európai állam rendőri szervei által már az 1980-as évek óta alkalmazott 'community policing' modell (közösségi rendőrségi modell). Az új irányzat legfontosabb jellemzője, hogy nem az erőforrások növelésével, hanem azok célzott és helyi fellépést erősítő felhasználásával próbál meg fellépni a bűnözés ellen. Ebben a rendszerben kiemelt szerepet kap a helyi közösségek bevonása és önszerveződése, valamint egyes proaktív módszerek alkalmazása. A modell kidolgozói a hatékony fellépés mellett legalább olyan fontosnak tartják a bűncselekmények megelőzését és a lakosság tájékoztatását. Ennek keretében a rendőrség az elkövetők személyének felderítése mellett hangsúlyt fektet a bűnözővé válás okainak feltárására és azok felszámolására is. Utóbbi megvalósulása érdekében a rendőri szervezeteknek együtt kell működniük más közigazgatási (elsősorban szociális és munkaügyi területeken működő) szervezetekkel és társadalmi szervezetekkel.<sup>61</sup>

A projekt rövid, közép és hosszú távú célkitűzéseit a lebonyolításért felelős szervek *öt jól elkülöníthető fázisra* osztották, melyek a projekt szakaszaiként is értelmezhetők. Az első fázis szerepe a szakmai előkészítés, mivel ebben készül el egy 'módszertani kézikönyv', amely alapján a projekt fő elveit átültetik a gyakorlatba. A második fázisban történik meg a tesztrendszer lebonyolításához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása. A harmadik fázis jelenti a teszt jellegű működés lefolytatását a kijelölt térségekben. A negyedik fázisban az egy éven át tartó teszt eredményeinek összesítését és a modellel kapcsolatos

<sup>61</sup> Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért (Megvalósíthatósági tanulmány) 6.

kiterjesztési javaslat elkészítését kell megvalósítani. Végül az ötödik fázisban történik meg a modell országos méretű kiterjesztése.<sup>62</sup>

A modellben szereplő képességek elsajátítása lehetővé teszi a rendőri munka új alapokra helyezését. A közösségi rendőrség megvalósításához olyan vezetői megközelítésre van szükség, amely érvényre juttatja a szubszidiaritás elvét. Ennek érdekében a szolgálatteljesítéssel kapcsolatos hatásköröket úgy kell megosztani, hogy a döntéseket mindig a problémákhoz legközelebb eső szinteken lehessen meghozni. Mindezek mellett szükséges a beosztott állomány szakirányú képzése, aminek segítségével képessé válnak kreatív bűnüldözési módszerek adaptációjára. Mindezek mellett meg kell említeni, hogy a közösségi rendőrségi modell proaktív megoldásai kiegészítő jelleggel kerülhetnek bevezetésre, mivel nem váltják ki a hagyományos rendőri tevékenységet.<sup>63</sup>

### 3.2. Előkészítés

A Belügyminisztérium és konzorciumi partnerei 2011. augusztus 1-jén nyújtották be a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez a projektet megvalósítási tervét. Az ehhez szükséges anyagi erőforrások jelentős részét a Magyar-Svájci Együttműködési Program biztosítja. A Belügyminisztérium mellett a projekt megvalósításában közreműködik az Országos Rendőr-főkapitányság. A program modellezéséhez szükséges teszrendszer Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Szabolcs-Szatmár és Zala megyében kerül alkalmazásra. A program kezdeti szakaszában Miskolc, Szeged, Nyíregyháza és Zalaegerszeg rendőrkapitányságai kerülnek bevonásra. Az említett megyék kiválasztásának indoka, hogy azok eltérő bűnügyi statisztikai mutatókkal rendelkeznek, így alkalmasak lehetnek a program országos szintű kiterjesztését követő hatások előrevetítésére.<sup>64</sup>

A projekt hatékony menedzselése érdekében az alábbi *szervek jöttek létre*:<sup>65</sup>

#### 1. BM Projektiroda:

- ellátja a PFB és POB titkársági feladatait, megküldi az ülések meghívóját, napirendjét, emlékeztetőjét, továbbá biztosítja az üléseken résztvevők számára előzetesen a napirendhez kapcsolódó dokumentumokat;
- felügyeli a vonatkozó előírásokban, jogszabályokban, illetve az egyéb szabályzatokban foglaltak betartását;

<sup>62</sup> Megvalósíthatósági tanulmány 14.

<sup>63</sup> Megvalósíthatósági tanulmány 12.

<sup>64</sup> Megvalósíthatósági tanulmány 8–10.

<sup>65</sup> Megvalósíthatósági tanulmány 43.

- koordinálja az ajánlatkérések, közbeszerzési tenderek és szerződések előkészítését.

## 2. *ORFK Projektiroda:*

- ellátja az ORFK-n megrendezésre kerülő POB ülések titkársági feladatait, megküldi az ülések emlékeztetőjét;
- a rendőrség által elvégzendő feladatok során felügyeli a vonatkozó előírásokban, jogszabályokban, illetve az egyéb szabályzatokban foglaltak betartását;
- részt vesz a BM által lebonyolításra kerülő közbeszerzések előkészítésében és bírálatában.

## 3. *Projekt Felügyelő Bizottság:*

- dönt az operatív szinten nem kezelhető nyitott kérdésekről és problémák megoldásáról;
- a program szakmai megvalósításának nyomon követése és szükség esetén beavatkozások elrendelése.

## 4. *Projekt Operatív Bizottság:*

- a Projekt tervszerű előrehaladásához szükséges döntések saját hatáskörben történő meghozatala, illetve a PFB hatáskörébe tartozó kérdések esetén, azok döntéshozatalra vonatkozó előkészítése;
- a Projekt előrehaladásának folyamatos nyomon követése;
- a Projekt előrehaladását akadályozó problémák, konfliktusok összegyűjtése, javaslatok kidolgozása azok kezelésére, megvalósításuk érdekében a szükséges intézkedések megtétele.

A projekt *megvalósításáért felelős személyeket* valamennyi közreműködő szerv kijelölte. Ezek a következők:<sup>66</sup>

1. Projekt megvalósulásáért ‘felelős személy’: BM kijelölt állami vezető beosztású tagja, aki ellátja a BM-en belül a megvalósítással kapcsolatos munkák felügyeletét és a konzorcium vezetői szintű összefogását.

2. Projektmenedzser: a BM kijelölt középvezetője, aki támogatja a ‘felelős személy’ munkáját. Ennek keretében:

- irányítja a BM Projektirodát, utasítási jogkört gyakorol a BM projektiroda munkatársai felett;
- irányítja a projektmenedzsment feladatok ellátását, felel a projekt meg-

<sup>66</sup> Megvalósíthatósági tanulmány 41–42.

felelő operatív működéséért, a projektszerződésnek megfelelő végrehajtásáért, az eljárásrendek betartásáért;

- ellátja a konzorciumvezetésből adódó operatív feladatokat.

3. Bűnügyi főigazgató: a rendőrség felső vezetője, aki

- szakmailag felügyeli, igazolja és irányítja a szakmai megvalósításban résztvevő munkatársak tevékenységét;
- jóváhagyja a szakmai megvalósításhoz szükséges szerződéseket, kötelezettségvállalásokat;
- jóváhagyja a szakmai beszámolókat;
- szükség szerint részt vesz a projekt ellenőrzéseiben.

4. A bűnügyi és a rendészeti szakterület egy-egy vezetője, akik a rendőrség kijelölt vezetőiként utasítják a szakterületükkel kapcsolatban a városi kapitányságok vezetőit és szükség szerint részt vesznek a projekt ellenőrzésében.

### 3.3. A lebonyolítás kezdő lépései

A projekt szakmai előkészítő fázisa 2012 júniusában kezdődött és várhatóan 2013 júliusában fejeződik be. Ebben a szakaszban történik meg a „Módszertani kézikönyv a magyarországi közösségi rendészet létrehozására” című dokumentum elkészítése és a szükséges közbeszerzési eljárások lefolytatása. A szakmai előkészítő fázis kezdetén jött létre az ún. Állandó Szakértői Csoport. A nyolcfős testület feladata a módszertani kézikönyv összeállítása és egyéb előkészítő anyagok kidolgozása. A csoport végzi a tesztrendszer működésének monitoringját, és elkészíti az erre vonatkozó szakmai értékeléseket. Mivel a közösségi rendőrségi modell működése a gyakorlati alkalmazáson keresztül ismerhető meg, így a projekt keretében kiemelt szerep jut a külföldi partnerekkel való kapcsolatfelvételnek és tanulmányutak szervezésének. A csoport tagjai számára lehetővé vált ilyen tanulmányutak keretében az Egyesült Királyság, Írország és Svájc rendőri szervei működésének tanulmányozása. Az így szerzett tapasztalatokat a „Tanulmányutak összesített értékelése a magyar közösségi rendészet létrehozása érdekében” című dokumentum tartalmazza, melyet a csoport tagjainak 2012. december végére kellett elkészíteniük.

A közösségi rendőrségi modell hatékony működéséhez meg kell teremteni a problémaorientált projektmenedzsment rendszerét. Ennek alapja egy módszertani összefoglaló elkészítése, melynek elkészítésére az Állandó Szakértői Csoport pályázatot hirdetett meg 2012 novemberében.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Megvalósíthatósági tanulmány 18.

2013 augusztusában kerül sor a tesztrendszer megkezdésére az említett városi rendőrkapitányságok bevonásával. Amennyiben a tesztrendszer során tapasztaltak megfelelnek a projekttel szemben támasztott elvárásoknak a teljes rendőri állomány képzése 2014 decemberéig fejeződhet be. A következő évben a lebonyolításért felelős szervek a projekt kiterjesztésének hatásait és eredményeit vizsgálják, majd egy 2015 júniusában esedékes záró konferencián összegzik az addigi tapasztalatokat.<sup>68</sup>

### *3.4. A jövő: a modellkísérlet folytatása és befejezése*

Tekintettel arra, hogy a magyar modellkísérlet még a megvalósítási fázis elején tart, így a két projekt összesítő értékelése nem lehetséges. Értékelés helyett azonban érdemes néhány konklúziót levonni így a tanulmány végén.

Mindkét modellkísérlet a közösségi rendészet eszmerendszeréből táplálkozik. Ennek lényege, hogy a rendőrség a társadalom és annak különböző csoportjai felé fordul, kapcsolatokat épít ki, ezáltal számos rendészeti tárgyú probléma világossá, könnyebben kezelhetővé válik a rendészet számára. Ennek egyik előfeltétele a hatékony információáramlás, a kommunikációs csatornák kiépítése a rendőrség és a társadalom között.

A két modellkísérlet kapcsán számos további kérdés felmerülhet bennünk. Egészen más a rendőrség társadalmi beágyazottsága Finnországban, mint hazánkban. Európai összehasonlításban Finnországban az egyik legalacsonyabb a rendőrség lakosságszámra eső aránya, mégis kiemelkedően jók a statisztikák, és az állampolgárok biztonságban érzik magukat országszerte. Más a társadalom és rendőrség viszonya Magyarországon; részben történelmi okokból, ezért különösen izgalmas kérdés az, hogy miként reagál majd a társadalom egy, az eddigivel szöges ellentétben álló új megközelítésű, alulról építkező rendészeti fellépésre. Ennek középpontjában az egyes emberek és a társadalom egyes csoportjai állnak.

Bármilyen legyen is a modellkísérlet vége, annyi bizonyosan megállapítható, hogy nagyon fontos külön figyelmet fordítani olyan új problémákra, amelyek a XXI. század társadalmában szükségszerűen jelentkeznek, vagy amelyekkel nap mint nap találkozunk a technika fejlődése révén. A tanulmányból kiderült, hogy a finn modellkísérlet rendkívül sikeres volt. Csak reméljük, hogy amennyiben a magyar kísérlet is eredményeket tud felmutatni, úgy ez egy folyamat első lépése lehet a rendészeti problémák új típusú kezelésének irányába.

<sup>68</sup> Megvalósíthatósági tanulmány 18–21., 26.