

Kísérletek az orosz rendőrség átalakítására és modernizálására

A 2008-tól terjedő időszakban, amikor Vlagyimir Putyin a kormányfői szerepet töltötte be Dmitrij Medvegyev elnök mellett, az oroszországi belügyi szerveken belüli visszaélések gyakran kaptak jelentős sajtóvisszhangot. A rendőrség problémái ezen a területen nem csökkentek, sőt növekvő tendenciát mutattak. Nem meglepő tehát, hogy az orosz rendőrség átalakításának folyamatában az etikai szempontok jelentős szerepet játszanak.

A szervezeten belüli gondokat szélsőséges formában jelenítette meg Gyenyisz Jevszjukov ámokfutása 2009 áprilisában. Az őrnagy egy szupermarketben adott le számos lövést az ott tartózkodókra, akik közül több mint húszat megsebesített. Az érthetetlen merénylet halálos áldozatokat is követelt.

Mivel az időszakot sorozatos rendőri botrányok jellemezték – Jevszjukov esete kirívó volt ugyan, de semmiképp nem egyedi – 2010 februárjában Medvegyev elnök rendőri vezetőket bocsátott el, és egyre több szó esett a rendőrség strukturális átalakításának szükségességéről is.

Az elmúlt évtizedekben lezajlott mediális forradalom már jóval ritkábban teszi lehetővé a rendőri visszaélésekkel kapcsolatos információk eltitkolását, ezért általánosnak nevezhető az a tendencia, hogy egy botrányosnak számító esemény által kiváltott felháborodás von maga után érdemi lépést a rendőri vagy politikai vezetés részéről.

A közelmúltban, 2012 áprilisában történt, hogy Kazanyban rendőri túlkapás miatt (egy kihallgatott személyt súlyosan bántalmaztak) haláleset következett be. Ezzel kapcsolatban – nem utolsó sorban a tömeges felháborodás hatására – kezdődtek alapos ügyészségi vizsgálatok a térségben történt rendőri túlkapásokkal kapcsolatban, amelyek számos visszaélést tártak fel.

Az ötvenkét éves Szergej Nazarov halála tehát önvizsgálatra, majd arra készítette a belügyi szerveket, hogy bevallják, mely területeken értek el csak minimális eredményeket a rendőrségi reform során. Egy – 2012. március 15-én Kazanyban készült tüntetésről készült – videofelvétel hűen tükrözi az emberek elkeseredését, egyben csak az utóbbi években megszokottá váló – adekvát reakciót követelő és elváró – szókimondását. „Jöjjenek ki és válaszoljanak”, kiáltja egy férfi a rendőrség épülete előtt. „Én nem félek.” A tüntetők a rendőri visszaélések áldozatairól emlékeznek meg, elsősorban Szergej Nazarovról, de egyéb eseteket is említenek. „Őnök már sokakat küldtek a temetőbe” – mondja egy láthatólag elkeseredett másik férfi a jelen lévő belügyi dolgozóknak. „Mikor jön végre a bizottság

Moszkvából? – skandalizálják a tüntetők, majd egy felháborodott asszony kezdeményezésére a „szégyen” szót ismétlik ütemesen.

A tüntetők egyike utal arra, hogy a rendőrség átalakítása szerinte nem járt a várt eredménnyel (a megfogalmazás kevésbé irodalmi stílusban történt).

Az ehhez hasonló demonstrációk sora elérte az egyik legfontosabb célját. Az orosz belügyminisztérium bizottságot hívott össze, amelynek feladata a kazanyi események kivizsgálása, valamint a szükséges intézkedések megállapítása volt. Rasid Nurgalijev belügyminiszter március 15-én, a tüntetés napján felhívta a területi belügyi szerveket, hogy végezzenek alapos vizsgálatot, és tárják fel a visszaéléseket.

A belügyminiszter az újságírók kérdéseire válaszolva az események okát az egyes munkatársak alkalmatlanságában látta. „Mi odafigyelünk arra, kit veszünk fel, és a legjobbakat alkalmazzuk. Miért kell ennek így történnie? – tette fel a kérdést Nurgalijev.

A fenti, a közelmúltban történt eset is illusztrálja, hogy az átalakulás folyamata nem tekinthető lezártnak. Az erkölcsi megújulásra való törekvésnek egyik fontos kezdeti állomása volt az új orosz rendőri Etikai Kódex kidolgozása 2008-ban, valamint az új Rendőrségi Törvény megalkotása a következő években.

„Az oroszországi belügyi szervek munkatársainak szakmai-etikai kódexe” 28 szakaszból tevődik össze, amelyek kiterjednek az általános viselkedési szabályok és a szigorúan vett szakmai etika számos területére. Az ajánlott viselkedési normák közé tartozik például, hogy a rendőr folyamatosan figyelje saját viselkedését, érzéseit és emócióit. Szolgálati döntéseit ne irányítsa a személyes rokonszenv vagy ellenszenv, rosszkedv, esetleg baráti érzelmek. Megfogalmazásra került az is, hogy az állampolgárokkal soha ne bánjanak fennhéjázóan, durván, pökhendi módon.

„A Kódex, mint a szakmai és etikai normák gyűjteménye, megjeleníti az Orosz Föderáció belügyi szerveinek munkatársai számára a belügyi szolgálat során elvárható erkölcsi értékeket, kötelezettségeket és elveket a szolgálat során és azon kívül, továbbá a munkatársak közötti kapcsolattartáskor elvárható viselkedési, valamint a korrupció kiküszöbölésére irányuló szakmai-etikai normákat;”- olvashatjuk a bevezető rész szövegében.

Az Etikai Kódexben megjelenő követelmények számos ponton éreztetik hatásukat a rendőrségi törvényben is, többek között a IV. fejezet 12. cikkelyében: „A szolgálati

kommunikáció általános szabályai” címmel ismerteti a Kódex a rendőröktől elvárható alapvető udvariassági szabályokat, pl.:

(Kapcsolatfelvételkor a rendőr) „megnevezi beosztását és rendfokozatát, valamint családi nevét, majd közli a kapcsolatfelvétel okát és célját. Az állampolgár kérésére köteles felmutatni szolgálati igazolványát, majd korrekt és meggyőző formában közli megjegyzéseit és követeléseit. Ha szükséges, nyugodtan, ingerültség nélkül megismétli és elmagyarázza az elmondottakat;..”

Hasonlóképpen kerül megfogalmazásra ez az elvárás a Rendőrségi Törvény ötödik cikkelyének 4. pontjában: „Az állampolgárral való kapcsolatfelvételkor a rendőr köteles:

- 1.) megnevezni beosztását, rendfokozatát, családi nevét, az állampolgár kérésére felmutatni szolgálati igazolványát, majd közölni a kapcsolatfelvétel okát és célját;
- 2.) olyan intézkedés esetén, amely az állampolgár jogait és szabadságát korlátozhatja, a rendőr tárja fel e lépések okát és alapját, és hívja fel az állampolgár figyelmét arra is, hogy ezzel kapcsolatban milyen jogokkal rendelkezik, és milyen kötelezettségei merülhetnek fel.
- 3.) Ha egy állampolgár kezdeményez kommunikációt a rendőrrel, az utóbbi köteles megnevezni beosztását, rendfokozatát, családi nevét, a hozzá forduló állampolgárt figyelmesen meghallgatni, végrehajtani a kompetenciájából következő intézkedéseket, vagy közölni, kihez fordulhat a kérdező az adott ügyben.”

A Rendőrségi Törvény kidolgozása folyamatának és a rendőrség tervezett átstrukturálásának egyik fontos, szimbolikus eleme volt a „milícia” elnevezés helyett a „polícia” használata, amely erkölcsi-etikai újramezést érzékeltet. A „polícia” elnevezés „újrahasznosításának” ötletét (a kifejezés első használata Oroszországban I. Péter cár nevéhez fűződik) többnyire Szergej Sztjepasinnak, az orosz Állami Számvevőszék elnökének tulajdonítják.

Az általános megújulási folyamatot természetesen számos sajtóközlemény is tükrözi. A „lenta.ru/news” orosz nyelvű internetes oldalán például 2010. augusztus huszadikán jelent meg egy – az elnevezés lehetséges megváltoztatásáról szóló közlemény: „Medvegyev javasolta a milícia átnevezését políciává” címmel.

Az írás az elnök szavait idézve arról tudósít, hogy az új rendőrségi törvény gyakorlatilag elkészült, és a tervezetet a közeljövőben társadalmi vitára bocsátják (ez meg is történt, lásd a <http://zakonoproekt2012.ru/police/27-10-2010> megjelölésű internet-oldalt).

Medvegyev számos megszólalásában hangsúlyozta a törvény létrejöttének folyamatát kísérő széles körű társadalmi vitát, amely nem a kormány akarata ellenére, hanem részben annak kezdeményezésére indult.

A törvény hatályba lépését megelőző napokban (2011. február 1-én) az elnök kijelentette: „A rendőrségről szóló törvény tervezete holnap a Föderációs Tanács elé kerül megvitatásra. A tervezet törvénnyé válásának folyamatát széleskörű eszmecsere kísérte mind a közösségi hálókön, mind a regionális civil szervezetek összejövetelein. Szeretném, hogy a törvény alkalmazását hasonló társadalmi kontroll kísérje.” – jelentette ki Medvegyev.

Az elnök által is említett társadalmi kontrollal kapcsolatban számos érdekes adatot ismerhetünk meg a statisztikai elemzésekkel foglalkozó orosz „Levada-centrum” honlapján. A központ munkatársai 2011 februárjáig (tehát a törvény elfogadását megelőző hetekben is) folytattak reprezentatív közvélemény-kutatást az ország 45 régiójában, amelyen a következő kérdéseket tették fel:

- Ön hogyan értékeli a milícia policiává válásának tényét és folyamatát?
- Mit gondol, milyen következményei lesznek a Dmitrij Medvegyev által benyújtott új rendőrségi törvénynek és a milícia policiává válásának?
- Milyen módon változott meg az elmúlt évben a milícia és más rendvédelmi szervek tevékenysége?
- Ön megbízik a rendvédelmi szervezetekben, vagy – épp ellenkezőleg – tart tőlük?
- Véleménye szerint mire törekednek mostanában a milícia munkatársai?

A válaszok az állampolgárok szkepticizmusát vagy kifejezett bizalmatlanságát tükrözik a rendőrséggel kapcsolatos kérdésekben.

Az első kérdésre adott válaszokból kiderül, hogy csupán a megkérdezettek 4 százaléka viszonyul határozottan pozitívan a rendőrség átalakításának folyamatához, az éles elutasítás ezzel szemben a válaszadók 40 százalékát jellemezte.

Az átalakulás hatásával kapcsolatban a megkérdezett polgárok 60 százaléka nyilatkozott úgy, hogy mindez csupán látszatintézkedés, lényegi változás nem várható, sőt 13 százalék szerint az önkényesség fog növekedni az adott területen.

A harmadik kérdést (Milyen módon változott meg az elmúlt évben a milícia és más rendvédelmi szervek tevékenysége?) 1989-től kezdődően minden évben feltették, így nem csupán a 2010-re vonatkozó válasz érdekes, hanem maga a tendencia is.

A véleményalkotás itt is a negatív megítélés irányában változik, azonban nem érdektelenek az időszakokhoz kötődő értékek:

a válaszadás éve	1989	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
a helyzet javult	16	9	11	9	10	9	10	7	9	17	10	6	11
negatív változások történtek	19	38	30	40	41	36	29	35	25	39	24	34	32
semmi nem változott	31	29	48	40	38	40	46	45	51	36	48	44	45
nem tudok válaszolni	34	24	11	11	11	14	15	13	15	11	18	14	13

A negyedik kérdésre kapott információkból kiderül, hogy többé-kevésbé tart a rendőröktől a megkérdezettek összesen 67 százaléka. Feltétel nélküli bizalommal mindössze a válaszadók öt százaléka viseltetik a belügyi szervek munkatársai iránt.

Az ötödik kérdésre adott válaszokból összeállított táblázatot szintén érdemes részletesebben áttekinteni, mivel talán ebből tűnik ki leginkább a gyökeres átalakulás szükségessége:

„Véleménye szerint mire törekednek mostanában a milícia munkatársai?” – tették fel a kérdést a közvélemény-kutatók.

	2004 szept.	2006 okt.	2007 okt.	2010 aug.	2010 okt.
a lakosság biztonságának növelésére	25	24	21	32	24
saját érdekeik érvényesítésére	61	60	65	48	60
nem tudok válaszolni	14	16	14	20	16

A válaszadók nagy százaléka szerint tehát az önértékek érvényesítése dominál a rendőrség soraiban, és ez a vélemény még erősödött is a rendőrségi törvény összeállításának időszakában.

A törvényt végül 2011. február hetedikén fogadták el, fél évvel az után, hogy kidolgozásának szükségessége felmerült.

Számos publikáció foglalkozik jogi, politikai és etikai szempontból a törvény értékelésével, amelyek közül a moszkvai szociológus, Dr. Leonid Kosals német nyelven megjelent tanulmányát emelném ki.

Kosals abból indul ki „Reform vagy új üzleti modell” című cikkében, hogy az orosz rendőrség nem élvezzi a lakosság túlnyomó részének támogatását. Ezt az állítást statisztikai adatok ismertetésével illusztrálja, nemzetközi vizsgálatok eredményei alapján. A 2006-ban Descartes-díjjal kitüntetett European Social Survey (ESS) közvélemény-kutató projekt adatai szerint – ismerteti Kosals – 28 ország közül csak Bulgáriában és Ukrajnában alacsonyabb szintű a helyi rendőrségbe vetett bizalom, mint Oroszországban, ahol az emberek zöme még bűncselekmény áldozataként is óvakodik attól, hogy a rendőrséghez forduljon segítségért. Mindez önbíráskodáshoz vezethet, olykor a korrump rendőrökkel szemben is. A reformok sajnos nem a lakosság biztonságának megerősödését eredményezték, hanem csupán a hierarchikus szervezet és a politikai vezetés ellenőrző funkciójának fokozódását.

A rendőrség legfőbb problémái – Leonid Kosals véleménye szerint– a testület *túlzott militarizáltsága, az átláthatóság hiánya, valamint a szervezet tagjai részéről egyéni gazdasági érdekek követése, gyakran korrupció formájában.*

A militarizáltság egyik következménye az, hogy az előljáró parancsának gyakran nagyobb a súlya, mint a törvényeknek vagy a társadalmi érdekeknek. A rendőrség részben az államhatalom mindenkori eszközeként funkcionál, amely segít kiszorítani a másként gondolkodókat a politikai arénából.

Az átláthatóság hiánya abban mutatkozik meg elsősorban, hogy nem érhetőek el pontos és megbízható nyilvántartások a rendőrség nagyságával, szerkezetével, vagy bevetéseivel kapcsolatban. Az utolsó hivatalos adatokat a rendőrség munkatársainak számával kapcsolatban egy 1994-ben, az ENSZ tevékenysége során született tanulmány tartalmazta. 2000 után Oroszország nem szolgáltatott ezzel kapcsolatban további adatokat, csak magas rangú rendőrtisztviselők adnak meg véletlenszerű számokat egyes interjúk során. 2009-ben a

rendőrség egyik képviselője 1,4 millió rendőrrel beszélt, nem álltak rendelkezésre azonban regionális adatok. Az átláthatóság elégtelen szintjét jellemzi az is, hogy korlátozzák a rendőrök vélemény-nyilvánítását a sajtóval szemben.

Kosals nem említi ebben a vonatkozásban az Etikai Kódexet, de azt annál inkább, hogy tudomása szerint a rendőröknek titokban megtiltották a rendőrségi törvénnyel kapcsolatos társadalmi vitában való részvételt.

Ezért következzen, mintegy a cikk illusztrációja céljából, néhány szakasz a kódexből:

Az etikai kódex 20. cikkelyében, amely a szolgálati információk kezelésének szabályaival foglalkozik, a következő szabályokat rögzítik:

1. A szolgálati információt a belügyi szervek munkatársa hivatali kompetenciája által meghatározott keretek között, csak hivatalos kérésre, a vezető engedélye által meghatározott rendben adhatja tovább.

2. A szolgálati információk kezelése során a belügyi munkatárs feladata, hogy:

- a szakmai etika követelményeinek és normáinak megfelelő éberséget és pontosságot tanúsítson;
- megértéssel viszonyuljon a média tevékenységéhez, és vezetői engedéllyel, a kijelölt keretek között segítse munkájukat;
- a belügyi szervek és vezetőinek tevékenységéről a nyilvánosság előtt ne nyilatkozzon, ne ítélje meg azt, és ne is értékelje.

A gazdasági érdekek követését a rendőrség munkatársai részéről Kosals nem azonosítja teljes mértékben a korrupcióval. Egy 2001-ben történt közvélemény-kutatás adatai szerint az orosz rendőrök 49 százalékának van mellékállása, sőt 18 százalékuk – saját bevallása szerint – ezt főállása munkaidejében végzi. A rendőrök mellékállása természetesen nem csak Oroszországra jellemző – jegyzi meg Kosals.

Más országokban azonban a hatóságok szigorúan ellenőrzik ezt a tevékenységet. Oroszországban ez a szemlélet a korrupciónak olyan formáját eredményezheti, hogy pl. a tehetősebb közlekedési szabálysértőktől nyert jövedelemből a rendőr az előjárójának is juttat, mintegy viszonzásképpen az extra kereseti lehetőségért, sőt olykor nagyobb összegek cserélnek gazdát előléptetésekkel kapcsolatban is.

Negatív következménye a haszonelvű szemléletnek az is, hogy privát gazdasági társulások diktálnak olykor személyügyi kérdésekben.

Kosals cikkében összefoglalja az orosz rendőrség átalakításának folyamatát, amely véleménye szerint pseudo-reformokból tevődik össze. A 1990-es években még – véleménye

szerint – nem állt középpontban a rendőrség korszerűsítése. A gazdasági változásokkal, a privatizációval párhuzamosan a rendőrség alulról kapcsolódott be a gazdasági változások folyamatába. Kialakult egy új piac, a privát személy- és vagyonvédelem területén; a rendőrök a feltörekvő vállalkozói réteget védték például szervezett bűnözői csoportosulások fenyegetésével szemben.

Tartva a szervezett bűnözés növekedésétől, az állam is tovább erősítette a rendőrséget, de a hiányzó kontroll lehetővé tette, hogy – gyakran a bűnözőket sakkban tartva, azokat fenyegetve – jussanak egyes rendőrök törvénytelenül anyagi eszközökhöz. 1998-ban történtek a politikai vezetés részéről az első lépések, amelyek a túlságosan erős belügyminisztériumot kísérelték meg gyengíteni. A folyamat fontosabb állomásai a következők:

- 1998-ban az Igazságügyi Minisztérium átvette a börtönök irányítását. 350 000 dolgozó került át a Belügyminisztérium személyi állományából az Igazságügyi Minisztérium fennhatósága alá.
- 2001-ben a tűzoltói állomány (275 000 munkatárs) került át a Katasztrófavédelmi Minisztériumhoz.
- 2003-2006-ban politikai kampány indult a rendőri visszaélések elkövetői ellen. Igen nagy számban indultak a gyanúsítottak ellen büntető eljárások, a pontos szám azonban nem ismeretes.
- 2009 óta folyik politikai kampány a rendőri korrupció ellen. A célkitűzések szerint mintegy 200 000 fővel kívánják csökkenteni a rendőrök számát, emellett kiemelik a rendőrség kötelékéből a korrupcióra különösen hajlamos osztályokat, így pl. a járművek műszaki felülvizsgálatával foglalkozó területet.

Kosals szerint ezek az átalakítások nem a lakosság érdekeit szolgálták, hanem csupán szerkezeti átalakítást jelentettek, valamint a rendőri korrupció és szelektíven egyes személyek elleni politikai indíttatású fellépés lehetőségét.

A kormány célja a cikk szerzője szerint a rendőrség feletti adminisztratív ellenőrzés megerősítése, hogy a rendőrség szolgáltató feladatokat végezzen a politikai vezetés számára. A szerző itt sorolja fel a tüntetések során történő bevetéseket is. A szerző a rendőrség szeméreteti a hajlamot, hogy gazdasági előnyökért hajlandó a mindenkorai politikai vezetés iránti túlzott lojalitásra.

Az egyetlen megoldás az átláthatóság fontosságának felismerése, valamint állandó erősítése. A nyilvánosságot integrálni kell a rendőrség átalakításának folyamatába, és valóságos társadalmi ellenőrzést érvényesíteni az állami végrehajtó hatalom felett. A szervezetnek

túlnyomórészt civil jellegűvé kell válnia; és alá kell rendelnie magát a törvényeknek és a közérdeknek.

Mindezt elősegítené a rendőrség működésével kapcsolatos adatok következetes közzététele, központi és regionális szinten egyaránt. Nem kevésbé lényeges szempont lenne a valódi átalakulás érdekében a rendőrség gazdasági jellegű tevékenységének felülvizsgálata, és a rendőri tevékenységek, szolgáltatások következetes elhatárolása a piaci folyamatoktól.

Szűcs Gáborné

Петров, Иван- Кособокова, Татьяна: После скандала в Казани в МВД признали, что реформа милиции провалилась.

<http://www.rbcdaily.ru/2012/03/16/focus/562949983259494>

Медведев предложил переименовать милицию в полицию.

<http://lenta.ru/news/2010/08/06/police/>

Митинги против полицейского произвола в Казани. Опубликовано 15.03.2012

Акции протеста против полицейского произвола в Казани. 15 марта 2012

<http://www.svobodanews.ru/media/video/24517392.html>

Медведев: Закон "О полиции" носит исторический характер.

<http://www.vesti.ru/doc.html?id=424821>

Kosals, Leonid. Russlands Polizei – Reform oder neues Geschäftsmodell.

<http://www.bpb.de/internationales/europa/russland/48287/analyse-russlands-polizei-reform-oder-neues-geschaeftsmodell?p=all>

Аналитический Центр Юрия Левады (Левада-Центр): О реформе милиции.

<http://www.levada.ru/press/2011022403.html>

Проект федерального закона «О полиции.» Общественное обсуждение законопроектов.

<http://zakonoproekt2012.ru/police/27-10-2010>

Кодекс профессиональной этики сотрудника милиции.

<http://www.prof-police.ru/index.php/component/content/article/26-2008-09-29-13-43-50/153-2009-02-14-14-39-00.html>