

PhD értekezés

dr. Vári Vince

Miskolc

2015

MISKOLCI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

dr. Vári Vince

A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség

PhD értekezés

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A doktori iskola vezetője:

Prof. Dr. Bragyova András egyetemi tanár

A doktori program címe:

A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai jogfejlődési tendenciákra

Tudományos vezető:

Prof. Dr. Farkas Ákos egyetemi tanár

Társ-témavezető:

Dr. Németh Zsolt PhD egyetemi docens

MISKOLC,
2015

TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS

Vári Vince értekezése – már a tartalomjegyzékből is érzékelhetően – meghökkentően sokirányú, egy-egy fejezete szinte önálló témaként is rendkívül fontos. Ez a szerteágazó érdeklődés természetesen buktatókkal jár, a sok szál kibontása, alapos körüljárása nyilvánvalóan nem sikerülhet teljes mélységében, azonban a téma, illetve az annak alapjául szolgáló jelenség, a bűnözés és az arra történő állami reagálás elemzése másként nem is volna lehetséges. A dolgozat nagy értéke éppen ez a komplexitás, és az egyes részletek, az egész megítéléséhez kellő munícióval szolgálnak. Különösen értékesnek tartjuk, hogy a bűnüldöző organizáció működésének konkrét, a praxisban létező problémáit járja körül, a munka tudományos értékű és hitelű, de következetesen problémamegoldó jellegű.

A rendőrség teljesítményének – különösen a hivatalos – értékelésekor rendszerint figyelmen kívül hagyják a latenciában maradó bűnözés létét, és ezzel a közbiztonságról alkotott kép bizonyosan torzul, de a szervezet megítélése is tévedéseket tartalmaz. Ugyancsak kiemelendő, hogy bemutatja a rendőrségi kommunikáció problémáit, hisz feszítő ellenmondást élnek a bűnüldözők, nevezetesen, hogy nagyon sokat dolgoznak, és azt nem értékeli sem a közvélemény, sem a politikai szféra. Így tehát fontos része a dolgozatnak a teljesítményértékelés kritikai tárgyalása összefüggésben a rendőrségi modellekkel, valamint a az egész sine qua non-jaként felfogható rendőrségi képzés tartalma és állapota.

A rendszerváltás óta számtalan próbálkozás volt (annak háttérében szinte mindig Finszter Géza) a rendészeti stratégia megalkotására. Vári Vince dolgozata képes érzékeltetni, hogy milyen bonyolult feladatról van szó, hogy lehetséges, azért következtek be kudarcok, mert nem volt megfelelő felkészültsége a magyar társadalomnak, benne a rendészeti szakmának, hogy a sokféle elvárást, érdeket képes legyen egyeztetni, vagyis a mindenki (adófizető, sértett, elkövető, rendőr stb.) számára kielégítő közbátorság továbbra is égető hiányunk. Szerzőnk pozícionáltsága a feladatra szinte egyedülálló: volt gyakorló rendőr, oktató a közép- és felsőfokú rendőrképzésben, mára pedig a szükséges tudományos eszköztárral rendelkező kutatóvá vált, így remélhetően fontos szerepe lehet a jövő, most már tényleg elodázhatatlan változásaiban.

A szerző teljesítményét a rendészettudomány több jeles képviselője is kiválóan értékeli: a 168 idegen és a 394 magyar nyelvű felhasznált forrás, a közel nyolcszáz lábjegyzet imponáló méretű munkáról tanúskodik, ugyanakkor a dolgozat a témaválasztását, a feldolgozását és a következtetések levonásának megalapozottságát tekintve is megfelel a tudományos tevékenység kritériumainak. Vári Vince értekezése messzemenően alkalmas arra, hogy annak alapján nyilvános vitában megvédje kutató munkája eredményeit, és bemutassa, egyúttal igazolja a PhD tudományos cím elnyerésére való érdemességét.

Miskolc–Budapest, 2015. szeptember 25.

Dr. Németh Zsolt
főiskolai tanár,
társ-témavezető

Dr. Farkas Ákos
egyetemi tanár,
témavezető

Tartalomjegyzék

Bevezetés és a témaválasztás indoklása	8
1.1. A kutatás célja, feladata	13
1.2. A kutatás köre, terjedelme	14
1.3. A kutatás módszerei.....	14
1.4. Hipotézisek	15
1.5. A kutatás tematikája	19
1.6. A kutatás várható eredményei, azok hasznosítása.....	20
2. Az eredményesség és hatékonyság értelmezése a bűnüldözésben	21
2.1. A bűnüldözés fogalmi megközelítései.....	21
2.2. A hatékonyság, eredményesség összetevői	26
2.3. Az eredményesség és hatékonyság bűnüldözési vonatkozásai.....	29
2.4. A hatékony bűnüldözés értelmezésére vonatkozó tudományos nézőpontok.....	30
2.5. A hatékonyság-kritériumok problematikája a rendőrség esetében.....	33
3. A bűnözés és a bűnüldözés mérési eszköze: az igazságügyi statisztika.....	39
3.1. Az igazságügyi statisztika alapjai	39
3.2. A bűnügyi statisztika rendszere	41
3.3. A „bűnüldözés statisztikája” – az eredményesség dimenzióit demonstráló output kriminálstatisztika anomáliái	44
3.4. Minőségi követelmények a bűnüldözés statisztikájával szemben.....	51
3.5. A statisztikai mutatók mindenhatóságába vetett hit buktatói, statisztika kontra hatékonyság	55
4. Bűnözéskontroll és a rendőrség	58
4.1. Elméleti előzmények	59
4.2. Rendszerelméleti megközelítés	62
4.2.1. Modellek a büntető igazságszolgáltatásban.....	64
4.2.2. Hatékonyság mint rendszer és környezete egyensúlya.....	65
4.3. A rendőrség szervezete és működése	72
4.3.1. A rendőrség helye az államszervezetben.....	72
4.3.2. A rendőrség mint a törvényes erőszak birtokosa.....	74
4.3.3. A rendőrség szervezete: rendészetszociológiai aspektusok.....	75
4.4. Rendőrségi szervezeti modellek	78
4.4.1. A tekintélyelvű rendőrség.....	78
4.4.2. A közösségi rendőrség.....	79
4.4.3. A professzionális, represszív stratégiát követő rendőri szervezetek	81
4.4.4. A „hotspot” rendészeti modell.....	83

4.4.5.	Problémaorientált rendészet (POP)	84
4.4.6.	A bizalomépítő rendőrség.....	85
4.4.7.	A „zéró tolerancia elve”	85
4.4.8.	Adatfeldolgozás által vezérelt rendőrségi modell	86
4.4.9.	Aszimmetrikus rendészet.....	87
4.5.	Rendőrségi modellek a különféle kapcsolódások szerint	87
4.6.	A magyar modell	90
4.7.	A rendőrség szervezeti és irányítási modellje a hatékonyság tükrében.....	91
4.7.1.	Centralizált és decentralizált felépítés: előnyök, hátrányok	94
4.7.2.	Szolgálati ágak együtt vagy külön.....	104
4.7.3.	Centralizált vagy decentralizált irányítási forma? Az összehasonlítás következtetései	106
5.	A rejtett bűnözés és a rendőrségi statisztika – objektív és szubjektív biztonság.....	112
5.1.	A rejtett bűnözés	112
5.2.	A célszerűség, a törvényesség és a latencia hatása a statisztikai eredményességre	116
5.3.	A lakosság biztonságérzetét meghatározó szempontok – az objektív biztonság és a szubjektív biztonságérzet mibenléte	118
6.	Tömegtájékoztatás és a rendőrség iránti bizalom.....	124
6.1.	A tömegtájékoztatás negatív hatásai.....	124
6.2.	A tömegtájékoztatás torzítása	126
6.2.1.	Az objektivitás-torzítás indokai.....	127
6.3.	A rendőrség hazai kommunikációs modellje.....	132
6.3.1.	Előzmények	132
6.3.2.	A kommunikáció stratégiája.....	133
6.3.3.	Külső kommunikáció „ma”	136
6.3.4.	A bűnüldözés és a tömegtájékoztatás kapcsolata	142
6.3.5.	A tömegtájékoztatás és a bűnüldözés hatékonyságának összefüggései	145
6.3.6.	A hírtorzítás ellensúlya: a közösségi média és a közvetlen kommunikáció.....	148
6.4.	A közvélemény-kutatások és a hatékonyság	150
7.	Hatékonyság a rendészeti tiszthelyettes képzés és a karrierrendszer fejlesztésének ütközőzónájában.....	155
7.1.	Előmeneteli rendszer és a szervezet	155
7.2.	Helyzetkép a moduláris kompetenciaalapú rendészeti tiszthelyettes képzés létrejöttéről és a benne rejlő lehetőségekről	158
7.3.	A kompetenciaalapú moduláris rendészeti képzési rendszer	159
7.3.1.	A képzés fogalmi elemei	162
7.4.	A kompetenciaalapú képzés bevezetésének problematikája	163
7.5.	A képzés jogszabályi háttérének változásai.....	167

7.6.	A képzési rendszer változásának egyéb következményei	168
7.7.	A képzési rendszer jelene	171
7.8.	Következtetések.....	175
8.	A bűnüldözés hatékonyságmérésének magyarországi története, lépcsői. A jelenlegi hatékonyságmérési modell	179
8.1.	A hatékonyságmérés útkeresései a '80-as években.....	179
8.2.	Hatékonyságmérés a '90-es években.....	182
8.3.	A hatékonyság mérése a gyakorlatban	184
8.4.	A bűnüldözés hatékonyságmérésének hazai modellje.....	185
8.4.1.	A szabályozás	185
8.4.2.	A hatékonyság számításának módja	186
8.4.3.	A mérőszámok súlyozása	186
8.4.4.	A mérőszámok súlyozását illető következtetések	188
9.	A statisztikai szemlélet és a teljesítménymérés összekapcsolásának objektivitás-csapdái	190
9.1.	A „bagatell” és makro (fehérgalléros) bűnözés differenciálatlanságának statisztikai eredményességgel való összefüggései.....	190
9.2.	A bűnözés és bűnüldözés költség-haszon értékelési aspektusa szinkronban a bűnüldözés lokális kondícióival	193
9.3.	A relatív „hatékonyság” szemléltetésének előfeltételei.....	195
9.4.	Szervezet és hatékonyság	197
9.5.	A teljesítmény mérésének elvei és módozatai	199
9.6.	Hatékonyság- és teljesítménymérés.....	203
10.	A rendőrség relatív hatékonyságmérésének nemzetközi gyakorlata.....	211
11.	A bűnüldözés hatékonyságmérésével kapcsolatos kérdőíves felmérés Ausztria, Svájc és Németország egyes tartományi rendőrségein.....	225
11.1.	A felmérés szempontjai	226
11.2.	A válaszok összefoglalása	226
11.3.	Következtetések.....	236
12.	Empirikus kutatás a rendőrök körében a civil–rendőrség viszonyról, a statisztikai szemléletről és a bűnüldözés hatékonyságáról.....	238
12.1.	A résztvevők megoszlása, reprezentativitás	238
12.2.	A rendőrség és társadalmi közege	239
12.3.	A statisztikai szemlélet és a lakossági elégedettség, bizalom.....	243
12.4.	A média és a rendőrségi külső kommunikáció: A tömegtájékoztatás és a rendőrség viszonya	244
12.5.	A bűnüldözés relatív hatékonysága	246
12.6.	Teljesítményértékelés, előmenetel, vezetői attitűd.....	250
13.	A kriminálgeográfia és a bűnüldözés relatív hatékonyságmérése	252

13.1. A kriminálgeográfia jelentősége.....	252
13.2. A relatív hatékonyság képzésének előfeltételei.....	256
14. A bűnüldözés hatékonyságmérésének modellezési módszerei	258
14.1. A költséghatékonyság képlete	258
14.1.1. A költséghatékonyság-képlet elemei, számítása	260
14.1.2. A költséghatékonyság számításának szemléltetése.....	267
14.2. A DEA-módszer alkalmazása a relatív hatékonyság modellezésére.....	271
14.2.1. A bemeneti tényezők.....	271
14.2.2. Az exogén vagy makrotényezők	273
14.2.3. A kimeneti tényezők.....	280
14.3. Részösszegzés, megállapítások	283
15. Összefoglalás, konklúziók.....	287
Felhasznált magyar nyelvű irodalom	305
Felhasznált idegen nyelvű irodalom.....	331
Summary	347

Bevezetés és a témaválasztás indoklása

A növekvő bűnözés nem magyarázható a bűnüldözés alacsony kapacitását mutató statisztikával. A kriminológiai latenciakutatások egyértelműen bizonyították azt a kézzelfogható tényt, hogy a hatóságok ügyfelvevő képességén múlik a statisztikai mutatta eredményesség. A bűnözést kiváltó oksági lánc számos közvetlen és közvetett együttható függvénye, aminek csak egyetlen, de korántsem jelentéktelen eleme a bűnüldöző hatóság: a rendőrség. Az értekezés tudományterületi kutatási tárgyköre szerint az elméleti kérdések értelmezésén túl, kifejezetten a rendőrség mint bűnüldöző hatóság szervezeti és működési kérdéseivel foglalkozik. Mindezekre a hatékonyság perspektívájából reflektálva szolgálja a kriminológia jelenleg legdinamikusabban fejlődő területének, a büntető igazságszolgáltatási rendszer működésének vizsgálatát. Tárgya a rendőrség bűnüldözési hatékonyságának vizsgálata, a működési formáján és a társadalomban betöltött rendeltetésén keresztül.

A szocialista rendszer bukásával a társadalom részéről jogosan vetődött fel a korábbi politika és közhatalmi intézményi struktúrák megváltoztatásának, és a demokratikus szemléletű átalakulás igénye. Ez egyrészt jelentette az intézményi átfogó reformot, másrészt a korszerű jogszabályi háttér megteremtését. Emellett éppolyan fontos követelményként jelent meg a szemléletváltás és a berögzült marxista-leninista ideológiai alapokon nyugvó paradigmák kigyomlálása. Naivan hitte a rendszerváltó értelmiségi réteg, hogy a jogintézményi formák átnevezése önmagában megoldást kínál a megváltozott társadalmi és gazdasági viszonyokra. A valóságban sajnos a korábbi rendszer által formált és kondicionált gondolkodás tovább lüktetett a közéleti cselekvésben és a jogalkalmazói aktusok bejáratott mechanizmusaiban. Főleg az állampolgár és hatalom relációjában maradt meg az opposzió és a bizalmatlan légkör.

A rendőrség kiemelten fontos szerepet kapott az átalakulás és a modernizáció terén. Immár egy demokratikus államrendszer bűnüldözésének integráns részeként kellett elképzelni és nem a rendőrállami felfogásban gyökerező önálló hatalmi ágként, amely valójában a monolit, egyeduralgó politika erőszakszervezete volt. Ez új kihívásokat és feladatokat jelentett a rendőrségnek, de a legjelentősebb nehézséget a társadalom részéről felmerülő jogos elvárásoknak való megfelelés okozta – és okozza jelenleg is. Komoly identitászavaros és

magáról elfeledkezett téveszmés állapotban kereste a rendőrség saját helyét az új társadalmi és hatalmi rendszerben.¹ Egyszerre akart megfelelni a jogállamiság által rászakadt tengernyi kritériumnak, miközben nehezen tért magához a társadalom és állampolgári szembenállásban bevésődött negatív hatalmi szerepköréből. Hirtelen, a külföldi minták panelszerű jogintézményi átvételét és integrálását követően, a fejlődési szintek kihagyásával kívánta magát a szélsőségesen állampolgári oppozíciójából baráti és szolgáltató központúvá tenni.² Eközben a hierarchikus és militáns rendszerének fenntartásával az aktuális politikai irányítók még a látszattal sem foglalkozva tették egyértelművé, hogy továbbra sem mondanak le a rendőrségi erőszak-monopólium kézivezrléséről.³ Másrészt a rendőrség a fejlődés egy lépcsőfokát kihagyva nem lépett a professzionista szemléletű rendőrség irányába sem: *„A rendszerváltás nyomán a teljes demokratikus átalakítás és ezzel együtt a huntingtoni értelemben vett »relatív önállóság« nem teremthető meg. A korábbi zárt világ alacsony mobilitása és a kifejezetten szoros állami ellenőrzés viszonylag alacsony bűnözési terjedelmet generált, következésképpen a demokrácia egyik áráként felmutatott bűnözési boom hamar erős rendőrségért kiáltott. Az elvárt eredmény (vagy annak látszata) és a helyenként ma is felfedezhető zártság jótékonyan elfedte a gyökeres megújítás szükségességét.»*⁴

A társadalmi rendeltetés- és identitáskeresést, továbbá a problémákra való hatékony reagálást nehezítette, hogy a rendőrségi vezetőket a politikai „váltógazdálkodás” szakmaiságtól és eredményességtől függetlenül ad hoc jelleggel váltogatta, így felsővezetési szinten sem lehetett egy egységes és hosszú távú szakmai stratégiát megvalósítani.⁵ A rendszerváltás után robbant a „bűnözésbomba”, ami párhuzamban jelentkezett a korábbi bűnüldözési gyakorlat tehetetlenségével. A bűnözés progresszív növekedése egyébként nem elszigetelt, hanem világméretű, globális jelenség volt, amelyet a szocializmus addig észben féken tartott. A bűnmegelőzés és a büntető igazságszolgáltatás kérdéseit tárgyaló, Bangkokban megrendezett XI. ENSZ kongresszusra készülő, szintén a világszervezet által kezdeményezett felméréseken

¹ A szerző szerint erről főleg a politikai elvárások ellentmondásossága és a civil kontroll hiánya tehet. Lásd erről Kaltenbach Jenő: A rendőrség civil kontrollja Magyarországon. *Rendészeti Szemle*, 2009/4., 10. o.

² Finszter Géza: A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 1990/6., 3–6. o.

³ A szerző sem tud elképzelni politikamentes rendőrséget, amit csak nehezít, hogy a rendőrség a politikai pártok csatározásának színterévé vált. Vö. Tátrai Miklós: Rendőrség, politika, stratégia. *Belügyi Szemle*, 2006/4., 70. o.

⁴ Csapó Csaba: *A korszerű rendőrség alapjai*. 42. o. <http://www.pecshor.hu/periodika/2009/csapo.pdf> (letöltve: 2015. 02. 03.) Itt dönts el, hogy aláhúzd az internetes hivatkozásokat, vagy sem, valamint mögé írod-e, hogy mikor lett letöltve. Ha ok, akkor végig következetesen.

⁵ A tanulmányban levezetetten, a 1990–2010 közötti időszakban a politikai pártok igyekeztek formális és informális úton befolyást gyakorolni a rendőrség felett. Lásd bővebben Kőhalmi László: Pártok, kormányok és rendészeti stratégiák. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.* Pécs, 2011, 51–69. o.

alapuló jelentés szerint az ismertté vált bűncselekmények száma (57 ország adatai alapján) a világban 12%-kal emelkedett 1995 és 2002 között.⁶

Kutatások, tanulmányok hosszú sora foglalkozott már valamilyen mértékben a rendőrség társadalmi rendeltetésével. Ezek olvasása során mindig hiányérzetem maradt az egyes monokauzális megközelítések hagyta nyitott kérdések miatt. Miközben mindvégig ott motoszkált bennem a gondolat, hogy lennie kell egy olyan tézisnek, amely egyszerre képes megmutatni és feloldani az ellentétet, amely a rendőrség és a bűnüldözés minőségének külső és belső szemlélése között feszül. Legyen a problémák gyökere a centralizált, militáns szervezeti forma, vagy az állampolgárok és a rendőrség közötti bizalmi reláció gyenge szintje, esetleg a külső kommunikáció rossz minősége, illetve a civil kontroll részleges vagy teljes mellőzöttsége. Hisz mindezen tényezők csak a reform, a modernizáció, avagy a változtatás igényeiként lépnek fel, ami politikai akarat hiányában meddő és hiábavaló erőfeszítésként egy újabb „elméletet” helyez porosodni a padlásra, annak ellenére, hogy „*a bűnözés elleni hatékony fellépés politikailag semleges kérdés. Nem függ politikai ideológiáktól, pártállástól.*”⁷

A társadalomtudományok, így többek között a rendészettudomány „életet” formálni akaró erőtlensége annak elvontságában és teoretizált szemléletében rejtekezik. Nem véletlen, hogy a kriminológia tudománnyá válásának korlátait is a tudományterület határán ténykedő *Adolphe Quetelet* belga csillagász, matematikus és morálfizikus törte át a kriminálstatisztika alapjainak lefektetésével.⁸ Gondolván arra, hogy a *természettudományok a társadalomtudományokhoz képest objektívebbek, adottak az elkülönítési kritériumok. A társadalomtudományi jelenségek kevésbé elkülönültek, határaik sem olyan tartósak.*⁹ Mi sem mutatja jobban a tudomány egzaktuságra való feltétlen igényét, minthogy a kriminálstatisztika mindannyi kritikája ellenére a mai napig a legfontosabb „lázmérő” szerepét tölti be a bűnözésben, és a rá alapozott hitrendszer megkérgesedésével éppen a „statisztikai szemlélet” teszi egyneművé a hatékonyságot az eredményességgel, egy olyan társadalomba ágyazott szervezet esetében is, mint a rendőrség. Ha a helyzetet a matematika kérlelhetetlen racionalitása szülte, akkor azt annak is kell megoldania: ennek lehetséges útja a hatékonyság

⁶ *State of Crime Report, 2005.* 35–38. pontok, p. 12.

⁷ Farkas Ákos: Kriminálpolitikák egy globalizált világban, avagy kriminálpolitikák vándorúton. In: *Kriminológiai Közlemények* 68. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010, 40. o.

⁸ Beirne, Piers: Adolphe Quetelet and the Origins of Positivist Criminology. *American Journal of Sociology*, vol. 92, no. 5, 1987, pp. 1140–1169.

⁹ Spaller Endre: A rendészettudomány bevezetője. *Magyar Rendészet*, 2004/1., 34. o.

mibenlétének statisztikai, racionális és kézzel fogható feltárása. Módszere a bűnüldözés hatékonyságának összehasonlító alapú mérése a társadalmi közeg bizalmi attitűdjének beszámításával.

Az utóbbi évtizedekben a szakirodalomban találunk olyan kutatásokat is, amelyek konkrét összefüggésekre mutatnak rá a rendőrség társadalmi közegben betöltött szerepéről és elfogadottságának, illetőleg reputációjának mértékéről. Ezek a korrelációs kutatások rávilágítottak számos olyan tényezőre, amelyek megfoghatóvá, közvetve – a hiányát mutatva – mérhetővé tettek olyan eddig csak elvont elemként kezelt fogalmakat, mint amilyen a szubjektív biztonságérzet vagy a bűnüldöző hatóság munkájával kapcsolatos bizalom. Emellett a bűnüldözés tevékenységének egzakt, bűnözéssel egybehangolt mérése már önmagában is a valós helyzet feltárásának reményét hordozza.¹⁰

A korai magyar statisztikusok igen hamar felismerték a bűnügyi statisztikában rejlő lehetőségeket, illetve azt, hogy a kriminálstatisztika adatai és az azokon alapuló törvényszerűségek megismerése nélkül semmit nem tehet az állam a mindenkori bűnözés ellen.¹¹ Napjainkban a statisztikai központú rendszer a minőség szemléltető tényezőjévé vált. A bűnüldözés eredményességi statisztikájával szemben a hatékonyság „reciprok” szembevetően exponálhatja a kialakításához szükséges belső változók egymáshoz viszonyított arányát, különösen a befektetés és a haszon egyszerűsített relációjában. Továbbá megmutathatja az endogén és exogén¹² faktorok saját integritását a teljes rendszer külső környezetébe ágyazottságának szintjén.

A bűnüldözés hatékonyságmérésénél egy olyan komplex rendszer működési vizsgálatát végezzük, ami egy téves alapfeltevés esetén azzal a következménnyel fenyeget, hogy a kapott eredmény magára a rendszerre vonatkoztatva, arra visszacsatolva, annak szerkezeti és működési zavarát okozhatja. Az eredményességi szemlélet mint ok tehát a szervezet formális és informális tényezőinek entrópiáját idézve lép kölcsönhatásba a „téves” hatékonysági feltevés következményével. A bűnüldöző szervezet amellett, hogy saját objektivitása csapdájába esik, éppen az eredményességmérés hatékonyságát ambicionáló küldetésével

¹⁰ Vavró István: A társadalmi változások és a bűnözés. In: *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség című nemzetközi konferencia, Budapest, 1992. június 1–4.* Budapest, 1993, 74. o.

¹¹ Domokos Andrea: A kriminológiai gondolat megjelenése a magyar büntetőjogban a XIX. század végén. In: Deres Petronella – Domokos Andrea (szerk.): *De Iuris Peritorium Meritis 8. 80 Studiain Honorem Tamács Jakucs.* Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013, 64. o.

¹² A bűnüldözés saját, belső és külső környezeti tényezőit értem a fogalom alatt.

ellentétesen válik demotiválttá és demoralizálttá, ami jellemzően a struktúra és a működés alkalmazkodóképességét gyengítő hatásokat eredményez.¹³

A hatékonyság jelenlegi „ortodox” mérésének káros hatásai lényegében a bűnüldözés külső környezetének előítéletes hatásmechanizmusait és társadalmi beágyazottságának gyengülését idézik elő. Ez leginkább a működési teljesítmény visszaeséséhez, hatékonyságromláshoz, ezáltal a külső környezeti tényezők negatív visszacsatolásához vezet. A hatások valódi természetét fel nem ismerő „struccpolitika” az eredményességet mutató számok fortélyos kicselezésének megakadályozására tesz minduntalan kísérletet. Az ún. bűnüldözési statisztika valójában nem más, mint a belső szervezeti hatékonyság takarozására szolgáló, tupírozott számszaki képződmény. Hatására a szervezet számára az „önmaga” által elvárt egzakt mutató válik a teljesítmény produktumává, aminek „bármilyen áron” való „kitermelése” és annak a kommunikációs eszközökkel való társadalmi elfogadtatása hangsúlyosabbá nőtt, mint maga a szervezet alapvető állami és társadalmi rendeltetésének betöltése, és feladatainak operacionalizált ellátása.¹⁴

A hatékonyság nem definiálható egykönnyen, hisz olyan elemeken nyugszik a „minőség” elismerése és értékelése, melyek hiányára csak indirekt módon következtethetünk. Megfogalmazásánál nem megengedhető, hogy olyan esszenciális elemek, mint a bűnüldözés minősége, az absztrakció homályába vesszenek, pusztán azért, mert a tudomány híján van a megfogalmazás instrumentumainak. Azonban az sem engedhető meg, hogy a bűnüldözés hatékonyságát a matematika egzakt transzformációjával csak a jogi tények nyers statisztikai számai szemléltessék, amelyek legkevesebbé sem implementálnak olyan értékeket, mint a szolgáltatást igénybevevő elégedettsége, vagy a negatívan alakuló bűnözési félelem.¹⁵

Témaválasztásomban nagy szerepet játszott a rendőrségnél eltöltött több mint húsz esztendőm, amelynek során tanulóként a rendészeti képzés minden lépcsőjét végigjártam, közben a „végrehajtásban” eltöltött több mint öt év alatt világos képet kaptam a rendőrség szerveinek belső működéséről és szervezeti kultúrájáról. Ezt követően a rendészeti képzési rendszer közép és felső szintjén szerzett több mint egy évtizedes gyakorlat során a képzési és

¹³ Egyetértve a szerzővel, a statisztikagyártás kényszere szükségszerűen a teljesítmény erózióját szüli. In: Danielisz Béla – Jármay Tibor: *Rendészet Európában*. Duna Palota Kulturális Kht., Budapest, 2008, 285. o.

¹⁴ A kutatás igazolta, hogy a rendőrök többsége nem tud azonosulni azzal a képpel, amit a rendőrség külső kommunikációjában magáról fest. Lásd: 12.4. alfejezet, 15. számú diagram.

¹⁵ A rendőrök zömének véleménye szerint a közbiztonságra jellemző állapotokat egyik mutató sem képes szemléltetni. Lásd: 12.3. alfejezet, 12. számú diagram.

humánerőforrás utánpótlási rendszer vonatkozásában szereztem empirikus tapasztalatokat azzal, hogy fejlesztője és alakítója lehettem a folyton változó képzési struktúráknak, miközben a területen dolgozó aktív kollégák folyamatos gyakorlati képzése folytán a szervezet „belső életéről” mindvégig reális tapasztalatokhoz jutottam.

Eltökéltem hiszem, hogy ez a rendőrség jobb sorsra érdemes: rengeteg kiváló kolléga és szakember dolgozik nap mint nap, és teljesít erején felül a közjó érdekében. Kutatásommal és értekezésemmel szeretnék tükröt tartani a rendőrség elé, és bemutatni objektív valóságában a társadalom–média–rendőrség triászának valódi erővonalait, azok alakulását a törekvések, a tervek és az átgondoltság, illetőleg a megvalósult gyakorlat koordináta-rendszerében.

1.1. A kutatás célja, feladata

A kutatás általános célja a katonai típusú, főként bűnüldöző – megelőzésre gondot nem fordító –, a tettes-centrikusságot hangsúlyozó rendszer helyett egy polgárokhoz közel álló, az emberi jogokat és a törvényességi garanciákat tiszteletben tartó, a lakosság tényleges problémáit felismerő és a megoldásukban közreműködő, ahhoz segítséget nyújtó és így a közigazgatással, a civil szervezetekkel összhangban működő, azokkal saját csatornáin közvetlenül és bátran kommunikáló, gyors és hatékony rendőrség kialakítása. Ez egy új felfogás megteremtését jelentené, aminek legszembeűnőbb változása az állampolgár középpontba helyezése, a rendőrség szolgáltató jellegének erősítése, a bizalmi légkör kialakítása, a bűnüldözés rendszerének a bűnözéshez való rugalmasabb igazítása, az ehhez szükséges jogi intézmények megteremtésére irányuló szakmai szándék kialakítása.

A kutatás konkrét célkitűzése, hogy a hatékonyságmérési rendszer fejlődésének és jelenlegi hazai és nemzetközi helyzetének bemutatásával igazolja, hogy a statisztikai szemléletű rendőrségi hatékonyságmérési modell nem szolgálhat a teljesítménymérés és -értékelés összehasonlítási alapjául. Különben a rendőri egységek óhatatlanul is a statisztikai számok manipulálásához folyamodnak, aminek járulékos következményeként torzul a szervezet belső ösztönző rendszere és értékrendje. Mindennek jegyei a jelen magyar rendőrségnél tetten érhetők. A magyar hatékonyságmérési modell – a nemzetközi trenddel ellentétben – a hatékonyságot meghatározó input, output, illetőleg környezeti elemek vizsgálata és célirányos

fejlesztése helyett az egyenlőtlen feltételekkel teljesítő rendőri egységekre nehezedő, kompetitív, eredményességi presszióval kíván hatékonyságjavulást elérni.

1.2. A kutatás köre, terjedelme

A kutatás köre, terjedelme az alábbiakban összegezhető:

1. Feldolgoztam és elemeztem a hazai kriminológiai szakirodalmat és jogszabályi forrásanyagot, valamint az egységes rendőrségi és ügyészségi/igazságügyi kriminálstatisztika adatait.
2. Elemeztem és értékeltem a rendőrségi modelleket, különös tekintettel a centralizált és decentralizált irányítási formákra, a bennük rejlő lehetőségek alkalmazásának előnyeire és hátrányaira.
3. Primér kvantitatív empirikus kérdőíves kutatást végeztem rendőrök körében a civil–rendőrség viszonyt, a statisztikai szemléletet és a rendőrség reputációját akadályozó tényezőket fűrkészve. A vizsgálat eredményeit kiértékeltem, a szükséges következtetéseket levontam.
4. Áttekintettem a hatékonyság témakörét érintő jelentős külföldi kutatások eredményeit, az ezzel kapcsolatos tanulmányokat.
5. Primér kutatásként kvalitatív irányított kérdőíves megkeresést küldtem a németajkú rendőrségnek, melyben a hatékonyság mérésének elvi kérdéseire kerestem a válaszokat.
6. Komparatív elemzést és kutatást végeztem az Európai Unió tagállamai vonatkozásában az egyes rendőrségi modellek szervezeti és működési sajátosságait érintően.
A bűnüldözés relatív hatékonyság-modellezését végeztem el a saját magam által összeállított költséghatékonysági képlet és a jelenlegi DEA nemzetközi mintája alapján.

1.3. A kutatás módszerei

1. Kutatásom kiinduló pontjaként a témához kapcsolódó szakirodalom, a vonatkozó jogszabályok, belső normák, szabályozók, tervek és előterjesztések elemzését végeztem el. Szekunder kutatásként szükségesnek láttam a külföldi szakirodalom és gyakorlatra vonatkozó ismeretek feltárását, összegyűjtését. A kutatás legnagyobb

részében – a hagyományos kutatási módszerek előnyben részesítésével – áttekintő, értékelő jellegű elemzést és összefüggés-vizsgálatot végeztem. Ennek során mellőzhetetlen volt a történeti és komparatív szemléletmód. Az elméleti álláspontok és irányzatok felvázolásánál szükségesnek tartottam még a kritikai módszer alkalmazását is. A disszertáció – jellegénél fogva – hasznosítani kívánta a matematika és a statisztika módszereit is.

2. A könyvtárkutatás és internetes forráselemzés, ezen belül elsősorban a hazai és nemzetközi történeti, jogtörténeti áttekintés szintén eleme volt az átfogó vizsgálatnak.
3. A primér kvantitatív és kvalitatív empirikus szociológiai módszerek elengedhetetlen részét képezték kutatásomnak. Szakmai konzultációkkal, irányított többnyelvű nemzetközi kérdőíves megkeresésekkel, továbbá reprezentatív kérdőíves módszerrel tártam fel a hatékony bűnüldözés legfontosabb összetevőit, és azok konzisztenciáit. A szociológiai megközelítés azért is különösen fontos, mert terepen szerzett tapasztalatokon alapul, és a rendőri munka apró részleteit mutatja be, felszínre hozza a felmerülő ellentmondásokat, és ilyenformán átfogó képet ad a rendőri tevékenységről.
4. A rendészeti képzési és karrierrendszer változásainak átvilágításával, szakértői megbeszélésekkel, szakmai interjúkkal a téma szélesebb körű megismerése volt a célom.

1.4. Hipotézisek

A bűnözés expanziójából adódó nehézségekkel még a nyugati államok hosszú ideje kiforrott és rendezett társadalmi viszonyai között működő rendőrségi szervezetek is szembekerültek, nem ritkán eredménytelenül véve fel a harcot, mielőtt a modernizáció és a reformok útjára léptek. A magyar rendőrség ezen felül halmozottan nyögte még a rendszerváltás modernizációs megkésetttségéből adódó terheit is. Szintúgy jelen volt továbbá a mindenkori kriminál- és büntetőpolitika populizmusának szakmai dilettantizmusa, és az állampolgárok rendőrségről alkotott általános „problémamegoldó” szerepe között feszülő ellentmondás. A rendőrség Magyarországon számos fronton folytat harcot, aminek csak egy eleme a bűnözés. A huszonöt éve folyó állóháború lassan kivérezteteti, tényleges feladatában és eredeti rendeltetésének teljesítésében teszi harcképtelenné.

Kutatásomban az alábbi hipotézisek helytállóságának vizsgálatára vállalkoztam:

- 1 A rendészeti rendszeren „ragadt” központosító felfogással szemben még a modern rendészeti modellek és minták, sőt az empirikusan igazolt külföldi kutatások tudományos eredményei sem voltak képesek ellentmondásmentes helyzetet teremteni, legkevésbé cselekvésre és gyökeres átalakításra ösztönözni.
 - 4.4. alfejezet, 8., 10., 13. fejezetek. Empíria: 12.2. alfejezet.
- 2 Az eredményesség és a hatékonyság szemantikailag a bűnüldözésre nézve mást takar. Az eredményesség a költséghatékonyságot és a bűnüldözés lakosság bizalmi attitűdjét nem jeleníti meg, ezért annak jelentése a hatékonysággal nem egyezhet meg.
 - 2. fejezet és 14.1. alfejezet. Empíria: 12.3. alfejezet.
- 3 A bűnüldözés hatékonysága rendszerelméleti megközelítésben a bűnüldözés és a társadalmi környezet közötti egyensúlyban diszponálódik, melynek alapelemei: a bizalom, az őszinteség és az elégedettség.
 - 4.2. alfejezet, 5. fejezet. Empíria: 11. fejezet és 12.5. alfejezet.
- 4 Megkülönböztethetjük a bűnüldözés „külső” és „belső” hatékonyságát. Míg a külső hatékonyságnál elsősorban a bizalom és az elégedettség objektív eredményekkel való együttes kommunikálásán van a hangsúly, addig a belső hatékonyság eredménycentrikus és statisztikai alapú. Saját hatékonyságát a rendőrség szervezetén kívül (jelenleg az objektív statisztikák mellett) a lakosság bizalmát demonstráló közvélemény-kutatások eredményeivel exponálja, miközben a statisztikai szemléletet már csak a belső szervezet hatékonyságának mérésére tartja fenn, ahol továbbra is főleg ez adja a teljesítményértékelés alapját.
 - 6. és 9. fejezet. Empíria: 11. fejezet és 12.4. alfejezet.
- 5 A centrális irányítási modell törvényszerű járuléka a „belső” hatékonyságát az „egyneműsítő” statisztikai szemléletmódra építő szervezet. Oka, hogy a centrális irányítási séma az egyes vezetési szintekhez nem telepít az elvárásokhoz adekvátan illeszkedő felelősségi és cselekvési jogkört. Így a „piramisban” alacsonyabb szervezeti szintek/egyének egyre szűkülő döntési mozgástér hiányában, a növekvő eredményességi elvárás és a szervezeti/vezetői nyomás hatására, korlátozott erőforrásaikat az egyszerűbben és könnyebben megoldható feladatokra fókuszálják. Mindez a rendszeren végighaladva értelemszerűen az informális hatósági ügyszелеkció és a „kényszerű” statisztikai torzításban tör utat. Erre a rendszer reaktív módon, az ellenőrzési tevékenysége szervezeti és tevékenységi spektrumának kiszélesítésével válaszol, nem értve meg a mélyebben húzódó kauzalitást. Ezzel lényegileg csupán ciklizálja és állandósítja a szervezeti és egyéni teljesítmények folyamatos és idő előtti erodálását.
 - 3.5., 4.7.1. és 9.6. alfejezetek. Empíria: 12.6. alfejezet.

6

A bűnüldözés statisztikai szemléleten nyugvó szervezeti teljesítményértékelése demotiváló hatású, így az ilyen típusú működés óhatatlanul a hatékonyság romlásához vezet. A „belső” hatékonyság teljesítményértékének apadását a munkaerő motivációjának amortizációja okozza, ami azzal függ össze, hogy a szervezetben az egyének teljesítménye – annak eredménycentrikussága miatt – minőségileg összesimul. Következésképpen ez a képzetesebb, kreatívabb munkaerőt visszahúzza, előzékenyen hat továbbá a fluktuációra és a korai kiégésre, valamint teret enged a szubjektív vezetői attitűd befolyásának.

• 9. fejezet. Empíria: 12.6. alfejezet.

7

A statisztikai szemlélet alapján funkcionáló bűnüldöző szervezet saját belső működését részben öncélú, bürokratikus pályára állítja. A bűnözéskontroll és a bűnözés társadalmi környezete egymástól távolodik, ami egyben a „külső” hatékonyságot gyengítő tendencia motorja lesz. Ezt, illetve a média bűnüldözés-/rendőrség imázsát károsító hatásokat igyekszik kompenzálni az önmagát pozitív színben feltüntető jelenlegi rendőrségi kommunikációs stílus.

• 3.3. és 6.3. alfejezet, 5. fejezet. Empíria: 11. fejezet és 12.3. alfejezet.

8

A „külső” hatékonyság a társadalomba integráltság minőségét takarja, amit az ehhez igazított modern és közösségi alapon rendeződött szervezet, működés és szemléletmód fémjelez. Ezen attribútumok tényleges megvalósításának hiánya tartósan nem „fedezhető” a külső kommunikáció „meggyőzés” arzenáljával, különben óhatatlanul is érzelmi és attitűdbeli szakadék keletkezik a tapasztalat és a látszat között, ami a társadalmi és a saját szervezeti közeg elutasítását és az integritás gyengülését eredményezi.

• 6. és 7. fejezet. Empíria: 12.4. alfejezet.

9

A rendőrség/bűnüldözés hatékonyságát a szervezeti és működési rendszer, a társadalmi környezet, illetve az eredményértékelési dimenzió integrált egysége determinálja.

• Empíria: 11. fejezet és 12.5. alfejezet.

10

A centrális irányítású rendőrségi modell esetében a hatékonyság csakis „relatív” dimenzióban értelmezhető. Az ilyen szervezeti és működési modell akkor tekinthető hatékonynak, amennyiben parancsrendszerű irányítási modelljének előnyeit a közbiztonsági deficitiek felszámolása érdekében maximálisan kiaknázza. Ha viszont nagy eltérések mutathatók ki az irányítása alatt álló területi egységek „bűnüldözési” viszonyai között, úgy a modell nem él az erőforrás allokációs kompetenciával, következésképpen: nem működik hatékonyan. Ehhez a dekoncentrált, viszont horizontálisan azonos szinten elhelyezkedő rendőri egységek teljesítményének – a bűnüldözés és a bűnözés környezeti elemeit is visszatükröző – összehasonlítható kimutatása szükséges.

• 4.7. alfejezet és 9. fejezet. Empíria: 12.5. alfejezet.

11

A rendőrség társadalmi rendeltetésének lakossági értékelésében a média – mint „információs” közvetítő közeg – meghatározóan negatív befolyással bír,

amelyet a rendőrség csak a társadalom felé irányuló közvetlen, nyitott, kétirányú kommunikációs csatornák létrehozásával tud ellensúlyozni.

• 6.1. és 6.2. alfejezet. Empíria: 12.4. alfejezet.

12

A bűnüldözés hatékonysága a szubjektív biztonságérzet és a lakosság bűnüldözéssel kapcsolatos attitűdje közvetett módon, egyes nyomozással összefüggő számadatoknak a hatékonyság képletébe való integrálással objektívizálható.

• 5. és 9. fejezet, 15.2. alfejezet.

A hatékonyságmérés ilyen jellegű kialakítása igazolni fogja az alábbi hipotéziseket is:

1. Paradigmaváltás nincs magától. A rendőrség társadalmi szerepfelfogása és rendeltetése tekintetében az eddigi szervezeti és strukturális reformkísérletek nem jártak sikerrel, és nem is fognak, amíg az nem egészül ki az oktatás és a média kíséretével (⇒ 4.6. alfejezet és 6., 7., 8. fejezetek).
2. A külföldi minták sematikus átvétele és szervezeti-működési integrálása önmagában nem mozdítja elő a rendőrség nagyobb társadalmi elfogadottságát és hatékonyabb működését (⇒ 4.4. alfejezet).
3. Eredményesség – statisztikai torzítástól mentesen – csak a modern szervezeti modellek illesztésével és a rendészeti szakma professzionalizmusának megtartásával, a hatáskörök átfogó decentralizációjával valósulhat meg helyi szinten (⇒ 4. és 6. fejezet).
4. A rendészeti képzési struktúra átalakítása és valós gyakorlata nem szolgálja következetesen a kompetenciákban gazdag és jellemzően magas szintűnek propagált közösségi rendőrrel szembeni elvárások szervezeti kiépülését (⇒ 7. fejezet).
5. A bűnüldözés hatékonyságából fakadó növekvő eredményességi elvárások és a militáns szervezet hierarchikus működése ellentmondásban vannak egymással, ami a teljesítményalapú, tehetséges, megoldást kereső kreatív munkaerő számára disszonáns szervezeti légkört teremt (⇒ 4. és 9. fejezet. Empíria: 12.6. alfejezet).
6. A képzett munkaerő elvándorlása, idő előtti kiégése egy hatékonyabb utánpótlási, képzési és rotációs elven alapuló – valóban működő –, eredmény- és humán-centrikusan kiépített, nagyfokú szociális érzékenységgel rendelkező szervezeti modellel számolható fel (⇒ 7. és 9. fejezet).

1.5. A kutatás tematikája

1. A hatékony bűnüldözés alapkérdései:
 - a hatékonyság, eredményesség, bűnüldözés fogalma;
 - a hatékonyság és az eredményesség kérdése a bűnüldözés esetében;
 - a hatékonyság és a statisztikai szemlélet.
2. Az igazságügyi statisztika mint a bűnözés és a bűnüldözés mérési eszköze. A bűnügyi statisztika és a hatékonyság ellentmondásai.
3. A bűnüldözés mint rendszer és annak hatékonysága.
4. A bűnözéskontroll kriminológiai helye és szerepe. A rendőrség bűnözéskontrollban betöltött feladatai.
5. Az egyes rendőrségi szervezeti modellek.
6. A magyar rendőrségi szervezet szociológiája.
7. A rejtett bűnözés, a bűnözési félelem és a rendőrségi statisztika.
8. A tömegtájékoztatás szerepe a bűnüldözéshez fűződő lakossági bizalom formálásában.
9. A rendészeti képzés- és karrierrendszer aktuális kérdései.
10. A statisztikai szemlélet és a teljesítményértékelés objektivitás-csapdája.
11. A bűnüldözés hatékonyságmérésének magyarországi története és fejlődésének lépcsői, a jelenlegi hatékonyságmérési modell.
12. A bűnüldözés hatékonyságmérésének külföldi irodalma és gyakorlata.
13. A bűnüldözés hatékonyságmérésével kapcsolatos kérdőíves felmérés eredménye Ausztria, Svájc és Németország több tartományának rendőrségein.
14. Empirikus kutatás a nyomozók és vizsgálók körében a civil–rendőrség viszony, a statisztikai szemlélet és a nyomozás időszerűségeit akadályozó tényezők tekintetében.
15. Kriminálgeográfia mint a bűnüldözési erőforrások ésszerű elosztását segítő tudomány.
16. A hatékonyság értékelésének szempontrendszere. A költséghatékonysági képlet mint a relatív hatékonyság számításának lehetséges modellje.
17. A DEA-metódus alkalmazása a „relatív hatékonyság” szemléltetésére és számítására, figyelemmel a lakossági bizalom köztes értékelésére.
18. Összefoglalás, következtetések, javaslatok megfogalmazása.

1.6. A kutatás várható eredményei, azok hasznosítása

Kutatásom eredményeként el kívánom érni:

1. az 1.4. pont alatt található hipotézisek alátámasztását;
2. az új hatékonyságmérési modell alapján a képletek matematikai modellezését, gyakorlati kipróbálását és eredményeinek értékelését, hasznosítását;
3. annak tudományos elismerését, hogy a bűnözés és bűnüldözés együttes értékelése, továbbá a lakosság bűnüldözéssel kapcsolatos attitűdje elengedhetetlen a hatékonyság értelmezésében;
4. a hatékonyság mérése iránti szakmai érdeklődés felkeltését;
5. nemcsak az eredményességet demonstráló statisztikai szemlélet látszatszintű feloldását – a hozzávetőlegesen „megbecsült vagy felmért” bizalmi tényező hangoztatott értékelésével –, hanem valódi áttörést a közvetett mutatók hatékonysági beszámításával;
6. a lakosság bizalmának felértékelődését a hatékonyság javítása érdekében végzett törekvésekben, és ezek célirányos figyelembevételét;
7. az objektív biztonsági helyzetről és a szubjektív biztonságérzetről folytatott diskurzusok új perspektívába helyezését;
8. hogy felismerhessük a közösségi szemléletű rendőrségi modell kialakítása előtti akadályokat, és azok leküzdésére a relatív hatékonyságmérési módszert alkalmazzuk;
9. a rendőrség közvetlen külső kommunikációs csatornáinak felértékelését a hatékonyság jegyében;
10. meggyőződést és bizonyítást arról, hogy a rendőrség szervezetének és a működésének fejlesztési és modernizációs kísérletei önmagukban nem elégségesek a relatív hatékonyság hiányának tényleges és számokba foglalt kimutatása nélkül;
11. részben előremutató szervezeti és humánpolitikai, képzési javaslatok megfogalmazását;
12. annak a tézisnek a megerősítését, hogy a bűnüldözés és a működés hatékonysági adatai nem javíthatóak a rendőrség szervezeti modelljének szükségszerű modernizációja nélkül.

2. Az eredményesség és hatékonyság értelmezése a bűnüldözésben¹⁶

2.1. A bűnüldözés fogalmi megközelítései

A bűnüldözés a bűnözésre mint társadalmi tömegjelenségre reagáló állami tevékenység. A bűnüldözés területhez és időhöz kötött, ami csak a büntetőjog által meghatározott bűncselekmények és elkövetők felderítését foglalja magában. Büntetőeljárásról megközelítve a bűnüldözés a funkciómegosztás alapelvét tekintve a vád oldalát szolgáló funkcióban olvad fel.¹⁷ Ez az alapelv a büntetőeljárásban más és más kötelességeket ró az egyes hatóságokra, és a védelemre. Míg a nyomozati fázisban a bűnüldözés dominál, addig a bírósági fázisban már az igazságszolgáltatás lesz a döntő. A védelem jobb esetben, mindkét eljárás fázisban meghatározó eleme. A fentiekből következik, hogy a bűnüldözés az állam büntetőigényének érvényesítését szolgálja, ami eljárásjogilag a nyomozó hatóság tevékenységével azonosítható.¹⁸

A bűnüldözési funkció és a modern kriminalisztika kialakulásához történeti vonatkozásait tekintve a következő lépések vezettek:

- a büntetőigény államosítása. Megszülettek azok az állami hivatalok, amelyeknek elsődleges feladata a büntetőjogi szempontból releváns múlt megismerése lett, előbb az ügyész, majd a vizsgálóbíró, végül a bűnügyi rendőrség.¹⁹
- A természettudomány fejlődése, ami a XIX. századra érte el azt a szintet, hogy az elmélet és a praxis a múlt megismerésének eszközévé válhatott.

¹⁶ Vári Vince: A bűnüldözés hatékonyságának rendőrségi vetületei. *Társadalom és Honvédelem*, 2013/3–4. 511–521. o.

¹⁷ 1998. évi XIX. tv. (Be.) 1. §

¹⁸ *Büntető eljárásjogi alapismeretek*. Tansegédlet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2012, 14. o.

¹⁹ A büntetőigény államosítása azt jelentette, hogy a sértett helyébe az állam képviselője, az ügyész lépett, aki a XII. századtól a középkor végéig nyomozó, vádló és bíró is volt egy személyben. Lásd Foucault, Michel: *Az igazság és az igazságszolgáltatás formái*. Latin betűk, Debrecen, 1998, 62. o.; idézi Finszter Géza: *A kriminalisztikai elmélete és a praxis a büntetőeljárás reform tükrében*. Kutatási összefoglaló. Budapest, 2005–2007. Elérhető: <http://users.atw.hu/letoltes/krimjegyzet.doc>

- A jogállamiság alapelvi értékeinek egybeépülése az előzőekkel, ami az emberi jogok garantálásával az eljárások tisztességét és emberségét biztosította, kizárva a meg nem engedett módszerek alkalmazását.²⁰

Az előbbieken összefoglalt három előfeltétel együtt alakította ki a büntetőeljárás ma működő jogállami rendszereit, a vádelvre épülő (de a nyomozó elv mind több elemét magába integráló) angolszász, valamint a nyomozói elvre épülő (de a vádelv mind több elemét befogadó) kontinentális szisztémát, amit összefoglalóan vegyes rendszernek is nevezhetünk.

A bűnüldözés fogalmát más megközelítésből vizsgálva azt mondhatjuk, hogy az a társadalomnak a bűnözés visszaszorítására, leküzdésére irányuló tevékenysége.²¹ Az állam pontosan meghatározza, hogy mely cselekményeket tekint bűnnek, azaz nyilvánít bűncselekménnyé, ezeket az emberi magatartásokat a mindenkor hatályos büntető törvénykönyvben írja le. A bűnüldözés nem foglalja magába a szabálysértések és a közigazgatási hatósági eljárások során történő hatósági tevékenységet, javarészt a bűncselekményekre összpontosít. Az állam amellet, hogy a jogalkotással kijelöli azokat a cselekményeket, amelyeket büntetőjogi eszközökkel is üldözendőnek tekint, egyben kijelöli a bűnüldözést ellátó intézményeket, e feladatok ellátásához általában alkotmányos felhatalmazást is ad. Az Alaptörvény a rendőrségre ruházza a bűnüldözési tevékenység ellátását.²² Maga a kifejezés konkrétan csak a Rendőrségi törvényben a rendőrség feladatkörei között jelenik meg, ahonnan a rendőrség bűnügyi nyomozó hatósági jogköre fakad.²³

A Rendőrségi törvényben a feladatokat illetően a rendőrség összes szolgálati ágát érintő felsorolás található, ahol nincs külön bontva, hogy mely feladatokat tekintünk önálló bűnüldözési, bűnmegelőzési, államigazgatási vagy rendészeti feladatköröknek. Ez azért van így, mert az egyes klasszikus szolgálati ágak, mint a bűnüldözés fogalmához leginkább köthető bűnügyi rendészet, éppen úgy ellát államigazgatási feladatokat is, figyelemmel például a rendkívüli halálesetek vagy az eltűnt személyek vizsgálatával kapcsolatos eljárásokra, ahogy a közlekedési szolgálat is rendelkezik nyomozó hatósági jogkörrel, hogy közlekedési bűncselekmények esetében nyomozó szervei felderítési és nyomozási feladatokat,

²⁰ Finszter Géza (2005–2007): i. m. 21. o.

²¹ *Kriminálisztikai jegyzetek és tanulmányok*. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2005, 7. o.

²² Alaptörvény (2011. április 25.) 46. cikk (1): A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

²³ 1994. évi XXXIV. törvény (Rendőrségi törvény) a rendőrség feladata, szervezete, jogállása és irányítására vonatkozó I. fejezeten belül az 1. § (2) bekezdés 1. pont

tehát klasszikus bűnüldözési feladatkört lássanak el.²⁴ A közrendvédelmi, határrendészeti szolgálatok rendészeti feladatkörükben észlelik a jogsértéseket és bűncselekményeket, de azokban nem folytathatják le a büntetőeljárást.²⁵

Megállapítható, hogy a rendőrség szervezetét, feladatrendszerét illetően egységesen a bűnüldözés szolgálatában áll, szervezetén belül legfeljebb a munkamegosztás és a szervezeti felépítés miatt jelenhet meg a bűnüldözési feladat kizárólagos ellátása. A bűnüldözéshez kapcsolódó fogalom bizonyos átfedést mutat az igazságszolgáltatás fogalmával, tekintve hogy a bűnüldözés az igazságszolgáltatás része, és egyben eleme, ami megteremti a bírósági felelősségre vonás kereteit, amennyiben az eljárás törvényes és megfelel a jogállamiság elvárásainak.

Az is tisztázásra szorul, hogy melyek azok a szervek, amelyeket az állam a büntetőeljárás lefolytatására feljogosít, és amelyek a rendőrségen kívül bűncselekmények felderítését és nyomozását látják el. A bűnüldözést büntetőeljárás tekintetben azonosíthatjuk a bírósági főszakaszt megelőző nyomozással, és bár, ahogy előbb kifejtettem, rendészeti értelemben a bűnüldözés sokrétűbb tevékenységet jelent ennél, lényegét a bűnügyi munkában, azaz a nyomozásban ragadhatjuk meg.

Amennyiben a rendőrség és a rendészet problematikáját vizsgáljuk, abból a szempontból, hogy mennyiben jelent meg a jogtudósok munkáiban a rendőrség közigazgatási vagy bűnüldözési jellege, úgy a múlt század harmincas éveiben *Tomcsányi Móric* munkásságát kell megemlíteni, aki *Concha Győző* gondolatait modernizálta tovább a rend koncepciójával kapcsolatban. Elméletében a rendészet tiszta közigazgatási funkció, a rend pedig olyan dinamikus és statikus állapot, folyamat, amelyben a természet, a társadalom és az állam összefüggenek, egyfajta belső szükségesség, indokoltság és törvényszerűség jellemzi őket. *„[N]incs az állami és társadalmi jelenségek között még egy, melynek természete iránt annyira*

²⁴ A rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet mellékleteiben felsorolja, hogy milyen bűncselekmények esetében milyen szintű rendőri szervek jogosultak és kötelesek eljárni. A nyomozó szervek azonban tevékenységük során eljárnak és intézkednek más eljárások (közigazgatási hatósági alapeljárás, szabálysértési eljárás) esetében is, például a Rendőrségi törvény alapján, míg a rendőrségnek azok a szervei, amelyek nem rendelkeznek nyomozati jogkörrel, eljárásaikban nem nyitottak a büntetőeljárások lefolytatására, ebben az értelemben egyedül a büntetőeljáráshoz illesztett bűnüldözési funkcionális szervezetnek szubszidiárius csak a viszonya a többi rendőrségi feladatkörre nézve.

²⁵ *Balla Zoltán* szintén kategorizálja a rendőrségi szerveket: elsődleges rendőrségnek azokat a szerveket tekinti, amelyek kifelé gyakorolják a közhatalmat a biztonság fenntartásában, amibe a felsorolt szolgálati ágak igen, a funkcionális szervek nem tartoznak bele. Lásd erről *Balla Zoltán: A rendészet kérdései. Belügyi Szemle, 2014/10., 17–18. o.*

eltérne a tudományban és az életben a felfogás, mint a rendőri működés.”²⁶ Amint látható, ők elsősorban a rendőrség közigazgatási szerepére helyezik a hangsúlyt. *Kmetty Károly* száz évvel ezelőtti megállapítása szerint, a rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenység egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg.²⁷ *Szamel Lajosnál* már inkább a bűnüldözési jelleg dominál, aki szerint a rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.²⁸ A közigazgatás teljes rendszerére irányuló átfogó kutatás is arra a megállapításra jutott, hogy Magyarországon az 1867–1945 közötti időszakban a rendészet a civil közigazgatás része volt, ahol nem érvényesültek a katonai függelmi viszonyok, illetve az állam nem vindikált magának olyan hatáskört, amellyel az irányítása alá vonhatta volna a rendvédelem társadalmi és magánszervezeti keretek között működő részét.²⁹

Szikinger István a rendőrséget szintén a civil közigazgatás részeként helyezi el, álláspontja szerint a rendőrség alkalmatlan a közbiztonság befolyásolására, mivel nem mérhetők a közrendvédelmi tevékenység hatása és a pozitív nyomozások következményei a közbiztonság javulásában, így a rendőrség bűnüldözési erőforrásainak növelése nincs összefüggésben a bűnözés alakításával, megszüntetésével vagy csökkentésével, annak ellenére, hogy a bűnözés és a megelőzés terén meghatározó tevékenységet végez. Igazság szerint a rendőrség bűnüldözési funkcióját, azaz a bűnözés visszaszorítása érdekében végzett feladatát akkor töltheti be a legteljesebb mértékben, amennyiben a lakossághoz a legközelebb kerül, az magáénak érzi a rendőrséget, mert az alkotmányos és jogállami értékeket betartja és betartatja és azt a közösség hitelesnek tartja, elfogadja és azonosulni tud vele.³⁰ A modern – jogállamiságnak megfelelő – közigazgatás nyitott, ellenőrizhető közigazgatás. A közigazgatást a társadalom kontrollja övezi, a társadalommal való függőségi rendszer feltételei között funkcionál.³¹

A Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata is a rendőrség civil közigazgatásba való tagozódása mellett tette le a voksot, amikor kimondta, hogy *a*

²⁶ Concha Győző: *A rendőrség természete és állása szabad államban*. Székfoglaló értekezés, 1901

²⁷ Kmetty Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Zsigmond kiadása, Budapest, 1907, 320–323. o.

²⁸ Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990

²⁹ Korinek László: *A kutatás zárótanulmánya*. Az országos Bünmegelőzési Bizottság által támogatott, FAPI_P:1321/2005 számú, „A magyar állam rendvédelmi szerveinek a magánszféra számára nyújtott szolgáltatásai, a polgári biztonsági cégekkel és az NGO-kkal való együttműködés lehetőségei, a prevenció területén” című kutatási projekt résztanulmánya. Budapest, 2006, 24. o.

³⁰ Szikinger István: Bűnözés Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 2001/8.

³¹ Ficzer Lajos: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1997/1., 26. o.

*Rendőrségről szóló törvényben foglalt rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jellegű tevékenység, mivel a rendőri szerv közhatalmi jogosítványát felhasználva, egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfélre nézve kötelezettséget állapít meg, és ennek maga szerez érvényt.*³² Ami szintén tovább erősíti azt a következtetést, hogy a rendőrség bűnüldözési jellege a lakosság és a rendőrség közötti párbeszéd, összhang minőségének függvényében tehető mérhetővé, éppen ezért tartom elengedhetetlennek értekezésem későbbi fejezeteiben ennek kiemelt elemzését.

A bűnüldözés jellegét érintően hasonló következtetésekre jut *Finszter Géza* is: „*A bűnüldöző szervezet részben szűkebb, részben pedig tágabb a rendőrségnél. Szűkebb azért, mert nem foglalja magába a közbiztonsági, a közlekedésrendészeti és az igazgatásrendészeti szolgálatokat. Tágabb viszont azért, mert bűnüldöző hatóságnak nevezzük mindazokat az államigazgatási szervezeteket, amelyek nyomozó hatósági jogkörrel rendelkeznek, így a vám- és pénzügyőrséget, az ügyészségi nyomozó hivatalokat vagy a határőrség felderítő szolgálatait.*”³³

A *Finszter*-féle tágabb felfogásban tehát bűnüldöző szervek mindazok a nyomozó hatóságok, amelyek a büntetőeljárás során önállóan vagy az ügyész rendelkezése alapján nyomozást végezhetnek. A nyomozó hatóságok feladataként van meghatározva a bűncselekmények felderítése, a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása, valamint a tényállás olyan mértékű felderítése, hogy a vádló dönthessen arról, hogy vádat emel-e.³⁴ Az igazságszolgáltatás magában foglalja a büntetőügyekben történő ügyészi és bírói tevékenységet, a vádat és az ítélezést, miközben a vád képviselőjére feljogosított ügyészi szervezet vonatkozásában a 2011. évi CLXIII. (az ügyészségről szóló) törvény alapján az ügyészség mint bűnüldöző szervezet is fellép, bizonyos körben kizárólagos joghatósággal, a meghatározott bűncselekmények felderítése és a felelősségre vonás feltételeinek megteremtése érdekében önálló nyomozati jogkört lát el.

Az ügyészség mellett nyomozó hatóság, így bűnüldöző szerv:

³² Ugyancsak a ügyfélcentrikusság és a közszolgálati szempontok elemeit hangsúlyozza a szerző a rendészeti feladatok ellátásban. Lásd Madai Sándor: *A rendészeti feladatellátás, mint közszolgáltatás* In: Horváth M. Tamás (szerk.) *Kilengések: Közszolgáltatási változások*. 348 p. Budapest; Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2013. 217-236. o.

³³ Finszter Géza: A bűnüldözés működési modelljei. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévay Miklós: *Kriminológiai ismeretek*. Corvina Kiadó, Budapest, 1996. Idézi Kozáry Andrea: *Nemzeti összehasonlító szervezeten*. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 1996, 11–14. o.

³⁴ Bögöly Gyula – Budaházi Árpád – Csányi Csaba – Sléder Judit (2010): *Büntetőeljárás-jog jegyzet*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2010, 277–278. o.

- *Nemzeti Adó és Vámhivatal.*
- *Külföldön lévő magyar kereskedelmi hajón és polgári légi járművön magyar állampolgár – a Btk. 3. § (2) bekezdésében, illetve a 4. §-ában meghatározott esetben – bárki által elkövetett bűncselekmény miatt a hajó, illetőleg a légi jármű parancsnoka – kapitány.*
- *Bizonyos törvényi feltételek teljesülése esetén az Európai Unió tagállamainak részvételével az EUROPOL közös nyomozócsoportot hozhat létre.*
- *Katonai büntetőeljárársban a katonai ügyész és az illetékes parancsnok is nyomozhat.*

A lakosságot érintő köztörvényes bűncselekményeket – tekintettel, hogy nem speciális alanyokról van szó – a rendőrség üldözi, így a laikus közönség zöme, amikor a bűnüldöző tevékenységről beszél, akkor ez alatt általában a rendőrség munkáját érti. Az igazságszolgáltatás más résztvevőinek köre hasonlóképpen jelentős a hatékonyság nézőpontjából, és indokolt is lehet a kitekintés a bíróságok és a rendőrség, a rendőrség és az ügyészség viszonyára, akár olyan dimenzióból megközelítve, hogy a büntetőügyek felderítésére fordított idő hogyan oszlik meg az egyes szereplők között, vagy milyen mértékben és eredményességgel derítik fel az ügyeket és ítélik el a vádlottakat. Mindez statisztikai szempontból a rendőrség esetében a felderítési mutatókban az ügyészségnél a váderedményességben, a bíróságoknál az elítélések számában és arányában tükröződik vissza. *Jelen értekezésben a terjedelmi korlátokra tekintettel csak a rendőrség bűnüldözési hatékonyságának kérdéseit veszem górcső alá.*

2.2. A hatékonyság, eredményesség összetevői

Elengedhetetlen elméleti síkon annak meghatározása, hogy mi az, aminek a hatékonyságát vagy eredményességét vizsgálni akarom. *Témám fókuszában a hatékonyságot – rendszerszemléleti megközelítésben – a bűnüldözési funkciót megtestesítő rendőrség teljesítményére vonatkoztatom, amit szervezeti és funkcionális oldalról közelítek meg.* Szervezeti teljesítmény alatt a kimeneti eredményt értem, míg funkcionálisan a külvilágban, a nyílt rendszerben bekövetkezett hatásokat, azaz mindazokat a mutatókat nézem, amit a

környezete felé tesz vagy nyújt, abban bármilyen tudományos eszközzel és módszerrel mérhető változást idéz elő.³⁵

Szervezeti szinten a hatékonyság jelentheti a szervezet egészének hatékonyságát, vagy az egyén munkavégzésének hatékonyságát. Egy szervezet viszonyában az egyéni teljesítményértékelések összesítve is adhatják a teljes szervezet hatékonyságának summázott, átlagolt, egzakt eredményességi mutatóit. *A hatékonyság kérdésének mégis funkcionális vonatkozásban van problémás jelentéstartalma, ugyanis a szervezet önmaga által megszabott teljesítményi értékek bürokratikus keretek közötti produkálása ellentétbe kerülhet az igazságszolgáltatás más területeinek, de legfőképpen a társadalom által megfogalmazott hatékonysági értelmezésekkel.* Ez azt is jelenti, hogy az adott szervezet társadalmi megítélés szerinti „haszontalan” tevékenységei, vagy diszfunkcionális működése során létrejött „belső” teljesítményértékek produkálása látszólag a hatékonyság növekedéséhez vezetnek. Ám társadalmi szinten a koncepcionálisan és stratégiailag nem helyesen, azaz nem a „valós” társadalmi igények szerint funkcionáló szervezet külső környezetében megjelenő teljesítménye, paradox módon, egyre inkább hátrányos megítélést hordoz. Elég csak arra gondolnunk, hogy az emberek zöme szerint mivel foglalkozik (bírságolás stb.) a rendőrség, és e helyett inkább mivel kellene foglalkoznia. Ez a szemlélet az egyén szintjén is ugyanilyen visszás értékeket mutathat, ha a teljesítményértékelés túlzottan szubjektív és nem számszerűsíthető.³⁶ Éppen emiatt a nehezen megfogható kompetenciák mérése a szervezetben anomáliákkal terhessé válik, és kikerülhetetlen a vezető szubjektivitása. *Ez a káros vezetői magatartás hátrányos szervezeti kultúra esetén a teljes szervezet teljesítményének hatékonyságára károsan hat.*³⁷ A mechanizmus hasonlóságot mutat egy teljes szervezet működési eredményességének külső megítélésénél, amennyiben rosszul vagy egyáltalán nem kommunikált a szervezet „valós” eredményessége, ezzel szemben a szervezet teljesítménye a saját maga által megszabott kritériumoknak megfelel.

A hatékonyság a közszervezetekkel szemben támasztott elengedhetetlen feltétel, mondhatni a közcélú szervezetek megítélésének egyik központi szempontja lett a működés hatékonysága. *A szakirányú működés az a tevékenység, amelyet a szerv az elé kitűzött célok megvalósítása*

³⁵ Gajdusчек György: Közigazgatási eredményesség – piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban? In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. MTA Jogi Tudományi Intézet, Budapest, 2009, 8–87. o.

³⁶ Pont ezt igazolta kutatásom, mely szerint a rendőri vezetők leginkább elfogultak és az előmenetelnél döntően a szubjektivitás érvényesül. Lásd: 12.6. alfejezet, 24–25. számú diagramok

³⁷ Szakács Gábor: Az emberierőforrás-gazdálkodás új alapokra helyezésének szükséglete. *Rendészeti Szemle*, 2009/6., 26. o.

*érdekében végez.*³⁸ Emellett fontos, hogy figyelemmel kísérhető-e mindazon tényezők, amelyek a szervezeti hatékonyságra kihatással vannak. Megközelíthető a hatékonyság a bűnüldöző szervezet által nyújtott „termék”, a közbiztonság, vagyis a lakosság biztonságérzetének értékelésében is. A közrend és a közbiztonság fenntartása a rendőrség sajátos szolgáltatása – bárkit megillető közjó –, amelynek alkotmányos megvalósulása szintúgy követelmény, mint a jogsértőkkel szembeni alkotmányos fellépés. Ennek a szolgáltatásnak az alkotmányossági értékelése közelít majd a rendőrséggel szembeni lakossági elvárásokhoz.³⁹ *A közbiztonságról kialakított vélekedés és érzület kialakításában a rendőrség létszámnövelés hatására vagy akár önkormányzattal való együttes teljesítménye is csak egy elem. Hiába javulnak ugyan a felderítési mutatók, a helyzet sokszor azt mutatja, hogy a negatív biztonságérzet változatlan marad. Ebben fontos szerepet kap a lakókörnyezet minősége, elszegényedettsége és a leromlott állapotok is.*⁴⁰

A rendőrség „szolgáltatásával” szembeni minőségi elvárások az utóbbi időben egyre inkább megnövekedtek. Be kell látni, hogy *a minőség növelése nem az egyetlen lehetséges út a hatékonyabb közszolgáltatás eléréséhez, másképpen nézve az igény csökkentése vagy manipulációja ugyanahhoz vezethet: az elégedettségi szint növekedhet.* Ilyen mód, ha a lakókörnyezet biztonságáért való felelősséget a lakosságra helyezzük, vagy az alternatív rendészeti megoldásokat preferáljuk. A közszolgáltatásokat rendszerint a monopolhelyzetben lévő szolgáltató nyújtja, ezért van lehetőség radikális módon megváltoztatni a szolgáltatás jellemzőit, hiszen a fogyasztó nem fordulhat máshova szolgáltatásért, összehasonlítási alapja sincs. A minőség tehát csak egyik dimenziója a teljesítménynek, ami maga is több tényezőtől tevődik össze. A minőség egyaránt függ a szolgáltatótól és a felhasználótól. Egyik fokmérőjeként alkalmazható a fogyasztói elégedettség vizsgálata – közvélemény-kutatás –, azonban a közszolgáltatások területén a minőségre vonatkozó visszacsatolás kevésbé erőteljes hatású, és viszonylag csekély mértékben kapcsolódik a költségekhez, mert *általában előre és nem a szolgáltatás időpontjában fizet a fogyasztó.*⁴¹

³⁸ Horváth Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999, 116. o.

³⁹ Takács Albert: A rendőrség megítélése az ombudsmani vizsgálat alapján. *Belügyi Szemle*, 2004/9., 8. o.

⁴⁰ Salgó László: Mobil rendőrség a Józsefvárosban. *Belügyi Szemle*, 2012/5., 54. o.

⁴¹ Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert: Defining Quality. In: Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert: *Quality Improvement in European Public Services, Cases and Commentary*. SAGE Publications, Great Britain, 1995, pp. 3–19. Idézi Turzó Barbara Éva: Hatékonyság és eredményesség a közszektorban. A határőrség szervezeti átalakításának példája röviden. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2006/4., Budapest, 26. o.

2.3. Az eredményesség és hatékonyság bűnüldözési vonatkozásai⁴²

A büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának alapkérdéseit *Farkas Ákos* professzor rendszerelméleti síkon közelítette meg tanulmányában. A rendszer attribútumaiként számos fogalmat tisztázott és vonatkoztatta az igazságszolgáltatási rendszerre, olyanokat többek között, mint az entrópia vagy az ekvifinalitás.⁴³ (Amelyeket részletesebben a 4.2. alfejezetben tárgyalok.)

A „nyílt rendszerekre” jellemző ismérvek átítatják a bűnüldözés rendszerét is, azonban a hatékonyság mint közgazdasági kategória és szemléletmód egymástól eltérő, néhol ellentmondó gondolati egységekkel operál, hiszen ebben a dimenzióban *nem ekvivalens a hatékonyság és az eredményesség értékelése*. *Vass Kálmán* szerint csak az a tevékenység lehet hatékony, amely eredményes, de az adott eredményt többféleképpen is el lehet érni. Másrészt az eredményes működés nem mindig tekinthető hatékony működésnek, már ami a költségfelhasználást illeti.⁴⁴

A hatékonyság a bűnüldözés esetében is többet és mást jelent, mint egyszerűen eredményesnek lenni, akár büntetőeljárás vagy közgazdasági értelemben. A két fogalom közötti különbségtartalmat lényegileg az igazságszolgáltatási rendszeren belüli sajátos normatív alapú függés okozza, illetve az azonos és eltérő célokat szolgáló rendszerelemek egymáshoz való viszonyának bonyolultsága adja és teszi nehezen megfoghatóvá. Gondolva itt akár a törvényesség és eredményesség ellentmondásaira.⁴⁵ Másik oldalról a környezet, kvázi a lakosság, mint az eredmény megjelenési színterében mutatkozó eredményesség-kritérium, szintén nem egynemű a bűnüldözési szervezet kimeneti eredményeivel. A környezetben, tehát a közösségnél jelentkező hatékonyság a szervezet outputjával lényegében alig befolyásolható, és nincs kölcsönhatásban a társadalmi hasznossággal sem. Máskülönben a rendőrséggel szembeni társadalmi bizalom magasabb fokú, az opposíció alacsonyabb lenne. *Egy vállalkozás esetében könnyebb a helyzet, aminek jövedelmezőségét egzakt módon lehet mérni,*

⁴² Kutatásomban a bűnüldözés hatékonyságát a társadalmi elégedettséggel, ezt követően a szervezet és működés belső jellemzőivel azonosította a válaszadó rendőrök többsége. Lásd: 12.5. alfejezet, 20. számú diagram.

⁴³ Farkas Ákos: A büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának alapkérdései. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós: *Kriminológiai Ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll*. Corvina Kiadó, Budapest, 1998, 391. o.

⁴⁴ Vass Kálmán: A nyomozó szervek büntetőeljárásjogi tevékenységének mennyiségi értékelése. *Belügyi Szemle*, 1985/8., 21. o.

⁴⁵ *Jerome H. Skolnick* szerint abban ragadható meg a demokratikus társadalmi rendszet fő problémája, hogy a rendőrség eredményességre törekvése ellentmondásban áll a törvényesség követelményeivel. Lásd erről Skolnick, Jerome H.: *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. 2nd ed. Wiley and Sons, New York, 1975, 6. o. Idézi Korinek László: Rendszerváltozás a belügyben. *Belügyi Szemle*, 2015/1., 13. o.

*így a fejlesztés kényszere tehát csak a hatékonyság növekedésével együtt garantálja a gyarapodást. Ugyanakkor a közigazgatás hatékonyságát egzakt számok hiányában mennyiségi mutatókkal nem lehet mérni, amennyiben ezt mégis megkísérik, akkor ennek az alacsony hatékonyságot elfedő és a statisztika hitelét rontó következményei lesznek.*⁴⁶

Az eredményesség a bűnüldözés és a rendőrség munkájának, működésének vizsgálatában számszakilag mérhető, statisztikailag egzakt mutatók alapján képződik és válik megfoghatóvá, de leginkább a szervezet saját maga által kreált teljesítménymutatóiban ölt testet. Ezek az eredményességi mutatók azonban a hatékonyság valódi vizsgálatánál döntően csak az inputok (pénz, humán erőforrás, tárgyi és technikai tényezők stb.) és az outputok (felderítési mutatók, regisztrált bűncselekmények, eredményes nyomozások stb.) függvényében határozhatók meg objektíven. *A hatékonyság értelmezéséhez hozzátartozik az is, hogy a rendőrség a politika és a média torzított prizmáján keresztül hogyan ítéli meg magát a társadalom elvárásainak tükrében.* Ezért is lényeges kérdés a statisztikai eredményesség és a „hatékonyság” közötti különbség okainak és jellemzőinek többirányú megközelítése.

2.4. A hatékony bűnüldözés értelmezésére vonatkozó tudományos nézőpontok

Számos egymással rokon vagy eltérő tudományos álláspont létezik a rendőrség hatékonyságának megfogalmazásával kapcsolatban, de azzal a szerzők többsége egyetért, hogy a bűnüldözés és a modernizáció kulcsa a hatékonyság vizsgálatában és a különféle hatékonyságmérési okok és hibák feltárásában mutatkozik. *A rendőrség modernizációjának és fejlesztésének kérdése értelmezésben a hatékonyság növelésével mutat analógiát, így az ebben a tekintetben megfogalmazott nézetek egyformán a bűnüldözés fejlesztésének rendőrségi vetületeként jelenítődnek meg.*⁴⁷

Dános Valér tanulmányában elveti azt a szemléletet, amely főleg az erők és eszközök növelésével érheti el a hatékonyság növelését. Az egzakt mutatók hibájának tudja be, hogy a rendőri munkának számos olyan területe van, ami nem mérhető, így nem is egyneműsíthető a bűnüldözési mutatókkal, mivel a rendőrség a bűnügyi szolgálaton kívül más feladatokat is ellát, elég csak a bűn- vagy a balesetmegelőzési tevékenységre gondolni. *A statisztikai*

⁴⁶ Finszter Géza: Víziónak a rendőrségről. *Belügyi Szemle*, 2008/1., 14. o.

⁴⁷ Modernizációról akkor beszélhetünk, ha az egész szervezet teljes átalakítása bekövetkezik, ami érinti a szervezetet és a működést. Lásd Finszter Géza (2008a): i. m. 27. o.

*mutatók abszolútizálását önmagunk és a társadalom becsapásának tartja, mivel nem alkalmas a rendőri tevékenység mérésére és értékelésére sem, legfeljebb a hatékonyságmérés egyik elemeként tekint a kriminálstatisztikai mutatókra. Döntőnek a rendőrségi célok meghatározását tartja, amivel harmonizálva a rendőrségi filozófia tisztázása is elengedhetetlen. Rámutat, hogy nem szabad a közvéleményt a rendőrségi teljesítmény egyedüli mutatójaként értelmezni, mert a legtöbb polgár nem érintkezik közvetlenül a rendőrséggel, így a véleményét az írott és elektronikus sajtó befolyásolja.*⁴⁸

Finszter Géza szerint az államszervezetben a rendőrség jelenleg a közigazgatás jelentősen elkülönített alrendszere. Bár ez a modell is alkalmas az alkotmányos demokráciák uniós értékrendjének betöltésére, de fejlődése és a hatékonyság növelése csak nagyon szűk határok között lehetséges. Mindazonáltal e modell halmozza az olyan veszélyforrásokat, amelyek a törvénysértések lehetőségét hordozzák.⁴⁹ *A militarizált és centralizált szerkezet akadályozta a rendőrség szakmai fejlődését, az értelmes belső munkamegosztást, a rendészeti feladatok színvonalas teljesítésének egyik fontos garanciáját jelentő professzionalizmus kialakulását.*⁵⁰

A rendőrség modernizációjához és a hatékonyság kérdéséhez kapcsolódóan fogalmazta meg *Kertész Imre*, hogy a jogállam a rendőrség számára kettős feladatot jelent, egyrészt meg kell erősítenie a közrendet és biztonságot kell teremtenie a polgárok számára, de egyúttal meg is köti a rendőrök kezét, hogy munkájukkal ne sértsék meg az emberek jogait. Látni kell azonban, hogy a bűnözést és a közrend tömeges megsértését a rendőrség nem tudja felszámolni, sőt még jelentős csökkentését sem tudja önmagában elérni.⁵¹

Tökéletesen azonosulni tudok a belga rendőrség átalakítását hatékonysági és minőségbiztosítási szempontból sikeresen végző *Team Consult Project* megállapításaival. Szerintük a magyar rendőrségnek a továbblépéshez és a hatékonyság növeléséhez ténylegesen új alapokra kell helyezni a rendőrség és a lakosság közötti kapcsolatot. Kiemelendő gondolat, hogy *a lakosságot aktív részvételre kell ösztönözni a biztonság produkálásában.* Továbbá nem a tevékenységi mutatókat, hanem az eredményeket kell mérni, ezek sorában pedig rendkívül fontos a lakosság biztonságérzete, valamint a rendőrséggel való elégedettsége. Szem előtt kell

⁴⁸ Dános Valér: Mérhető-e a rendőri munka hatékonysága? *Rendészeti Szemle*, 1992/4.

⁴⁹ Finszter Géza: Joguralom és erőszak monopólium. *Rendészeti Szemle*, 2008/11., 87. o.

⁵⁰ Finszter Géza: A rendészet rendszerszemléletű megközelítése és a stratégiai tervezés. In: Tanulmányok a rendészeti stratégiához. *Rendészeti Szemle Különszám*, 2010, 114. o.

⁵¹ Kertész Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam, III. rész. *Belügyi Szemle*, 1990/3.

tartani továbbá azt, hogy a biztonság megteremtése ösztársadalmi feladat, a rendőrség csak az utolsó láncszem a rendszerben.⁵²

A kriminológiai felhasználás szempontjából *Katona Géza* különösen fontosnak tartja a bűnügyi statisztika idősorait, azonban kiemeli, hogy az elemzések okságai éppoly fontosak a hatékonyság megítélésénél. *„A bűnüldözési szervek működésének eredményességre, hatékonyságára kiterjedő évenként esedékes értékelések helyett vizsgálódásunk során nagyobb figyelmet fordítunk azokra a kriminológiai elemzésekre, amelyek a statisztika eszközeivel a kriminalitás mögött különböző demográfiai, gazdasági, földrajzi, közlekedési vagy éppen kulturális, esetleg történelmi tényezők kriminogén hatását igyekeztek megállapítani.”*⁵³ Különösen értékesek azok a kutatások és tanulmányok, amelyek tudományos alapossággal tárták fel az egyes területek kriminalitását jellemző mennyiségi és minőségi sajátosságokat, és bizonyított összefüggések révén jutottak el az ezeket létrehozó tényezőkhöz.

Sebesi Béla, Dános Valérral ellentétben, kevésbé a célmeghatározásra, sokkal inkább a rendőrség prioritásaira helyezi a hangsúlyt. Nézete szerint annak eldöntése az elsődleges, hogy minek tulajdonítsanak nagyobb jelentőséget a rendőrség szervezeti és működési szisztémájának megválasztása során: centralizált vagy önkormányzati rendőrségre, bűnüldözésre vagy a közbiztonság egészére. A humán erőforrás hatékonyságának mérése álláspontja szerint nem mentes a dilemmáktól, hiszen különösen nehéz eldönteni, hogy milyen szempontok alapján válasszák meg az egyes szervezetek fejlesztési indokait; innentől a leterheltség és a kihasználtság mindig az adott prioritási viszonyrendszerrel mutat szoros kapcsolatot, relatív és kiszolgáltatott a fejlesztési irányoknak és lehetőségeknek. *A legjobbnak azokat a fejlesztési elveket tartja, amelyek a teljesítményelvet, a komplex és parciális hatékonysági mutatókat helyezik előtérbe.* Tanulmányában az emberi erőforrások felhasználásának hatékonyságát emelte ki, ezen belül is a bűnügyi szolgálat munkáját, mert a társadalmi értékítéletben ez a rendőri terület – a bűnüldözés – élvez prioritást, továbbá ez a

⁵² Gottlieb, Gerhard – Kröszel, Károly – Prestel, Bernard: *Die Reform der Ungarischen Polizei. Vorgehen Methoden, Resultate.* Felix Verlag, Holzkirchen, 1998. Idézi Szikinger István: Elképzelések a magyar rendőrség jogállami átalakítására. *Belügyi Szemle*, 2010/7–8., 51–52. o.

⁵³ Katona Géza: A bűnügyi statisztika és a bűnügyi tudományok fejlődése. In: Kovacsics Józsefné (szerk.): *Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére.* ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006, 98. o.

tevékenység mérhető egzakt módon, illetve stabil és tendenciózus képet mutat az adatok kapcsolata, így a hatékonyság és az eredményesség jól megfogalmazható számszerűen.⁵⁴

A hatékonyság követelménye egyre jobban rányomja bélyegét a társadalom és a gazdaság alrendszerének működésére, legyen szó akár a közszféra, akár a magánszféra világáról. Forrásgondolata nem más, mint a piacra – azaz a keresletnek megfelelően adekvát – termelő és kizárólag az igények kielégítését szolgáló, egymással versengő piaci szereplők egymáshoz mérésének különféle szempontrendszer szerinti differenciálásának eszköze. A piaci ideál egy racionális és finansiális elven működő gazdasági társaság esetében egy nagyon egyszerű képletet eredményez: a felhasznált erőforrások minimalizálásával és a kimeneti – elért – produktum maximalizálására törekedve profitot ér el a feltételek optimális összehangolásával. „Minél alacsonyabb, minél gazdaságosabb a források használata, minél kedvezőbb az eredmény és az ennek eléréséhez szükséges ráfordítás viszonya, annál magasabb a hatékonyság.”⁵⁵ A neoliberális gazdasági filozófiában ez a kisebb és olcsóbb állam formációjában konstruálódik, ami a közszolgáltatás piaci versenybe helyezésével nyeri el értelmét.⁵⁶ A hatékonyabb állam ideáljának útkeresései egyértelművé tették, hogy a piaci modell alkalmazása az állam esetében nem jár feltétlen sikerrel. Különösen árnyalt a kérdés olyan szolgáltatások esetében, amelyeket az állam állít elő, vagyis nyújt a közösség számára a jogállamiság követelményeibe ágyazva. Ezek közé sorolható a közbiztonság és a rendőrség alapvető rendeltetését megtestesítő bűnüldözés is. *A piaci alapú szemléletmód a bűnüldözés hatékonyságával szemben a statisztikai eredményességben jelenik meg, és sokkal kevésbé olyan értékekre fókuszál, mint a szolgáltatást igénybevevő elégedettsége.*⁵⁷

2.5. A hatékonyság-kritériumok problematikája a rendőrség esetében

A modern jogállamok rendőrségeinek működését és szerveződési elveit nézve azt a ténymegállapítást tehetjük, hogy bár a rendőrség nyilvánvalóan védi az állam alapvető biztonságát – a demokratikusan létrejött politikai és intézményi elemeket –, sokkal inkább a lokális közösségi tér elementáris és stratégiai közbiztonsági szükségletei kielégítésének

⁵⁴ Sebesi Béla: Az emberi forrás – követelmények, eredmények, feladatok a rendőrségnél. In: *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség c. nemzetközi konferencia*, i. m. 229–238. o.

⁵⁵ Farkas Ákos (1998): i. m. 399. o.

⁵⁶ Bordás Mária: A hatékony állam és a jogállam konfliktusa. *Közjogi Szemle*, 2011. szeptember, 14–28. o.

⁵⁷ Ahogy az itt idézett kutatás is a helyi rendőri munka legjobb indikátoraként a lakossági elégedettség jelentőségét hangsúlyozza. Lásd részletesebben Rogge, Nicky – Verschelde, Marijn: A composite index of citizen satisfaction with local police services. *Economics & Management*, Hub Research Papers, 2012/13.

megfelelően rendezkedik be. Az antidemokratikus vagy diktatórikus alapon szerveződő államok rendőrségeinél az állam és az egyeduralkodó ideológiai és hatalmi rendszer védelmét szolgáló erőszakszervezeti funkció dominál, ugyanakkor kevésbé jellemzi a „polgárbarát” közösségi, szolgáltató szemlélet.⁵⁸ „[A] politikai rendszerek feloszthatók demokráciákra, melyeket jogállamoknak tekinthetünk, és diktatúrákra, melyeket rendőrállamoknak is nevezhetünk. A demokráciában a hatalom forrása a társadalom, vagy ha úgy tetszik, a nép, s a rendszer legitimitációja is belőle ered, az államszervezet működését pedig a civil kontroll vigyázza. A diktatúrában a hatalom forrása az erőszak, s a rendszer legitimitációjában is szerepet játszik az erőszak valamilyen formája. A két politikai rendszer pedig olyan alapvetően különbözik egymásból való átalakulásra...”⁵⁹ A rendőrség szolgáltató jellegét vagy hatalmi alapú elfogódottságát, azaz tekintélyelvű vagy teljesítményalapú működését oly módon tudjuk megnyugtatóan megállapítani, hogy céljait és rendeltetésének prioritásait tekintve hova teszi a hangsúlyt az „rendőrállami” vagy a „közösségi szemlélet” közötti skálán.

E skálán az egzakt elemeken kívül több, jellemzően absztrakt elem is szerepet kap és lesz fokmérő. Ezek együtt mozdítják lefelé vagy felfelé a rendőrséget, és teszik a bűnüldözést, illetve a teljes igazságszolgáltatást is hatékonyá. *A rendőrség társadalmi beágyazottsága és bizalmi elfogadottsága tehát erősen korrelál a hatékonyságával.*⁶⁰ Absztrakt elemként a jogállamiság garanciális hangsúlyainak (nyitottság, civilkontroll, professzionalizmus stb.) erősödése a nehezen megfogható bűnözési félelemérzet csökkenésében és a lakossági bizalom növekedésében manifesztálódik. Egzakt elemnek fogható fel a rendőrség centrális szervezeti és működési jellege, amelyben a hierarchikus felépítés egyértelműen a bűnüldözés hatékonyságának hátrányára válik, a törvényesség garanciáinak alkotmányos elveken nyugvó betartatása ellenére is. *A társadalmi beágyazottság és a centrális berendezkedés egymásnak némileg ellentmondó fogalmak, amelyek szinte nélkülözhetlenné teszik az eredményesség statisztikai mérését, akkor is, ha tudjuk, hogy ezeknek az adatoknak a tényleges*

⁵⁸ A 12.2. alfejezet 8–9. számú diagramjai demonstrálják, hogy a rendőrök mit gondolnak arról, kit vagy mit képvisel jelenleg a rendőrség.

⁵⁹ Raffai Ernőné: A magyar rendőrség társadalmi szerepének történeti változásai. A rendőrség társadalmi szerepe és a gyakorlat. In: *A rendőrség társadalmi szerepe. Tudományos konferencia, 1998. április 21–22.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999, 34–35. o.

⁶⁰ Az állami irányítással kapcsolatos viták speciális okainak (úgy mint törvénysértő cselekmények, militarizáció, vagy láthatóan csökkenő eredményesség) alapja, hogy mélyebb és alapvetőbb változások vannak a jelenkori társadalomban. Korábban az volt megfigyelhető, hogy a modern nemzetállamok fejlődésével párhuzamosan az állami irányításban a speciális szervezetek egyre inkább elkülönültek egymástól, de központilag igyekeztek irányítani a részterületeket. Ma már ez tarthatatlan nézet. A társadalomban a rendőrség szimbolikus szerepe legalább olyan fontossá vált, mint annak közvetlen hatékonysága a bűncselekmények kezelésében. Lásd Newburn, Tim – Reiner, Robert: Policing and the police. In: Maguier, Mike – Morgan, Rod – Reiner, Robert (Eds.): *The Oxford Handbook of Criminology*. 5th ed. University Press, Oxford, 2012, pp. 806–838.

*teljesítményhez semmi közük.*⁶¹ A rendészeti stratégiák változásai hatékonysági perspektívából is vizsgálhatóak, amelyet több kutatás is megerősít olyan tények formájában, minthogy a koncentrált rendőri munka hatékonysága nagymértékben függhet a lakosság rendőrséghez való viszonyulásától.⁶² Így a rendőrség stílusának megváltozása ugyanolyan fontos lehet, mint a tényleges tevékenységének hangsúlyai. Rossz eszközök alkalmazásával maga is hozzájárul a bűnözés kockázati tényezőinek emelkedéséhez. Következésképpen minél kevésbé tiszteli a rendőrség a gyanúsítottakat és az állampolgárokat, az emberek annál kevésbé fogják tisztelni a törvényt.⁶³ A hatékonyság tehát egyenes arányban van a rendőrség szolgáltató központúságával.⁶⁴ „*A bűnözés mennyiségi növekedése és minőségi átalakulása, a lakosság szubjektív biztonságérzetének csökkenése rendkívül komoly kihívást jelent a Magyar Köztársaság Rendőrsége számára.*”⁶⁵

A társadalmi beágyazottságot jól mutatja a bizalmi index. Hazánkban – ahol az angolszász országoknál jóval gyengébb a politikai intézmények iránti bizalom – a rendőrség mint nemzeti intézmény 55% körüli index-szel bír.⁶⁶ Az ilyen jellegű bizalmi indexek megbízhatóságát erősen megkérdőjelezi a felmérést végzők vagy a célközönség függőségi viszonya miatti részrehajlása, vagy a megcélzott interjúcsoport jellege és a szervezettől való formális és informális függősége. Finszter Géza a lakosság megkérdezését tartaná a legjobb módszernek: „*Nyugat-Európában ezt minden évben elvégzik, az eredmény jól összevethető a bűnügyi statisztikával, megmutatja, hol van egyezés, vagy hogy mely területeken nagyok az eltérések.*”⁶⁷

Az Amerikai Egyesült Államokban az 1970-es években a rendőrség a statisztikai mutatók „mindenhatóságában való hitet” maga mögött hagyva, a társadalmi elégedettségmérések ún.

⁶¹ Finszter Géza: A rendőrképzés és a rendészettudomány. In: Németh Zsolt (szerk.): *Tiszteletkötet Sárkány István 65. születésnapjára*. Rendőrtisztviselői Főiskola, Budapest, 2010, 67. o.

⁶² Braga, Anthony A.: Policing Crime in Hot Spots. In: Welsh, Brandon C. – Farrington, David P. (Eds.): *Preventing Crime – What Works for Children, Offenders, Victims, and Places*. Springer, 2007, p. 189. Idézi Borbíró Andrea: A kriminálpolitika hatékonysága. In: *Kriminológiai Közlemények Különkiadása, VI. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés*. Magyar Kriminológiai Társaság–Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009, 349. o.

⁶³ Sherman, Lawrence W. – Eck, John J.: Policing for Crime Prevention. In: Sherman, Lawrence W. – Farrington, David P. – Welsh, Brandon C. – MacKenzie, Doris L. (Eds.): *Evidence-Based Crime Prevention*. Routledge, London–New York, 2001, p. 295.

⁶⁴ A 12.2. alfejezet 11. számú diagramja szemlélteti, hogy a rendőrök zöme szerint milyen jelenleg a civil–rendőr viszony minősége.

⁶⁵ Orbán Péter: A magyar rendőrség modernizációs kísérletei. In: *Kriminológiai Közlemények 57*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999, 223. o.

⁶⁶ A felmérés szerint a bizalmi index legmagasabb értéke (56%) 1999 márciusára esett, minimuma (41%) 1999 októberére. Karácsony Gergely – Tóka Gábor: A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében. In: *Magyarország Politikai Évkönyve*. Typotex Kiadó, Budapest, 2000, 725. o.

⁶⁷ http://hvg.hu/itthon/20140820_ORFK_rendorseg_bunugyi_statisztika (letöltve: 2015.02.04.)

objektív mutatóit kezdte el az eredményesség szinonimájaként hangoztatni: „*A társadalmi változás következtében a hivatalok egyedül már nem határozhatták meg a biztonságot. A statisztikák mutatta képet kénytelenek voltak kiegészíteni a civilek által érzékelt valósággal. Ezt nevezték el szubjektív biztonságnak, ami a lakosság különböző csoportjai által észlelt valóságot jelölte. Mindennek a feltétele az elégedettségérzet társadalmi indikátorrá válása volt.*”⁶⁸ A szubjektív biztonságot a lakosság elégedettségével kezdték el mérni, amit már 1957-től közvélemény-kutatásokkal vizsgáltak. Az elégedettségmérés fontossága lassan elfogadottá vált a rendőrségi gondolkodásban is. Az objektívnek tekintett bűnözési adatok természetesen ugyanúgy lényegesek maradtak, különösen a belső eredményesség mérésére és érzékelésére használták, közben az elégedettségmérést egyfajta ehhez csatolt függelékként alkalmazták. A lakosság biztonságérzetét a különböző területi egységeknél végzett „objektív” és „mérhető” tényként fogták fel és egyfajta pszichológiai, szociálpszichológiai jelenségnek tekintették: „*Valójában az adatelemzés során konstruálták meg és egyúttal a szubjektív biztonság mérésekor ellenőrizték is, hogy valóban az jött-e létre, amit létrehozni akartak. Az egyének érzései önmagukban nem voltak fontosak az intézményrendszer számára. A biztonság jelentése tehát mindenekelőtt attól a módtól függött, ahogyan létrejött, illetve ahogyan létrehozták.*”⁶⁹

Japánban – vezető gazdasága és nyüzsgő metropoliszai ellenére – rendkívül alacsony a bűncselekmények száma és nagyon magas a rendőrség eredményessége, ami nagymértékben a rendőri szakma társadalmi megbecsültségének, elismertségének és a rendőrök sajátos összetartó és kollektív szervezeti kultúrájának tudható be.⁷⁰ A megbecsültség ott a rendőri munka központi és minőségi eleme, és a hatékonyság döntő szempontja. A japán rendőr őszinte lelkesedéssel dolgozik a köz érdekében, amit nem profit vagy más anyagiakhoz kapcsolódó szempont motivál, hanem a rendőri munka magas közösségi presztízsének tudata. Így náluk nem okoz akkora gondot a fluktuáció és a rendőri korrupció sem.⁷¹ A japán példából kitűnik: *ha a rendőr értékesnek és hasznosnak érzi magát, mert a szervezetten belül*

⁶⁸ Kozáry Andrea: *Rendészetszociológia. Kézikönyv I.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015, 43. o.

⁶⁹ Kozáry Andrea (2015): i. m. 45. o.

⁷⁰ A japán mintából levont következtetést erősíti a török szerzőpáros kutatása is, akik tanulmányukban szignifikáns kapcsolatot találtak a rendőri és lakossági bűnözés és a beosztott rendőrök vezetőjükkel és a munkatársakkal kapcsolatos elégedettségi szintje között. Buker, Hasan – Dolu, Osman: Police job satisfaction in Turkey: effects of demographic, organizational and jurisdictional factors. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, vol. 34, no. 1, 2010, pp. 25–51.

⁷¹ Sajnálatos módon a hazaira jellemző tendenciák az utóbbi években egyre inkább felütik a fejüket Japánban is, ami kapcsolatban áll a tömegtájékoztatás és a rendőrség viszonyával. Erről ír Yokoyama, Minoru: A rendőrségi korrupció vizsgálata Japánban. *Külföldi Jogi Szemle*, 2001/11., 687–693. o.

és azon kívül is elismerik és megbecsülik munkáját, úgy odaadását nem az anyagi előnyök fogják kiváltani, hanem saját munkájának értékességtudata.⁷² A japán rendőr egy teljesen más társadalmi miliőben dolgozik, mint a nyugati országok rendőrségei, mégis, a japán modell bevezetésével szemben nem annyira a társadalom, mintsem a rendőrség bürokratikus hagyományai támasztanak ellenállást.⁷³ Álláspontom szerint a hivatástudat mint személyes kompetencia, csak egy olyan társadalmi és szervezeti miliőben tölthető fel érdemi tartalommal, ahol a feltételek szervezeten belül és kívül egyaránt adottak a megbecsülés és a hasznosságtudat interiorizálásához, a tartós attitűdváltozáshoz még a nagyobb anyagi dotáció sem jelent kellő ösztönző erőt a rend őre számára.⁷⁴

A rendőrség hatékonysága és társadalmi rendeltetése nem egyszerűsíthető le csupán a bűnüldözési statisztikai mutatók, vagy a „direkt” módon mért elégedettségi mutatók, esetleg a bizalom-index növekedését mutató közvéleménykutatási felmérések eredményeire. Az erre való redukálás hipokrata módon, megfogható és egzakt eszközökkel olyan elvont igényt akar kielégíteni, ami a kriminológiai kutatások szerint legkevesbé befolyásolható a konkrét bűnüldözési adatokkal vagy az arról festett kép társadalmi hatásainak propagálásával. Ennek oka a megjelenített eredmények és azzal kapcsolatosan a társadalomban érzett appercepció közötti ellentmondásban rejlik: *„Az egyik – ráadásul a nagyobb – a tapasztalati kommunikációs felület, amikor a rendészeti szakemberek és az ügyfelek találkoznak, legyen az a rendőr egyszerű látványa a közterületen, vagy igazoltatás, kihallgatás, baleseti vagy bűnügyi helyszínelés, házkutatás, telefonos segélyhívás. Ez maga az »áru«, itt konkrétan az a biztonsági szolgáltatás, amelyet a rendőrség nyújt a civileknek. A másik kommunikációs felület az, ahogyan a rendőrség mint szervezet önmagát a nyilvánosság előtt megjeleníti, amilyen képet önmagáról mutat. Ez a »kirakat«. Ha az árukészlet és a kirakat nincs összhangban egymással, a vevő joggal lesz csalódott: ha a rendőrségi PR során küldött üzenet nem esik egybe a civilek hétköznapi tapasztalataival, a rendőrség imázsa hamis lesz. Az emberek bizalmát és ezáltal együttműködését a rendőrök nem élvezik, akkor sem, ha*

⁷² Schneider, Hans-Joachim: Crime and its Control in Japan and in the Federal Republic of Germany. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, vol. 36, 1992, pp. 307–321.

⁷³ Bayley, David H.: *Forces of Order: Policing Modern Japan*. University of California Press, Berkeley–Los Angeles–Oxford, 1976 (1st ed.), 1991 (2nd ed.), p. 165.

⁷⁴ Balassa Bence szerint a társadalmi közeg az elsődleges akadály a közösségi szemlélet meghonosodása előtt, amihez viszont elengedhetetlen, hogy a „hatalom” se kezelje „kiskorúként” a lakosságot. Lásd részletesebben Balassa Bence: Rendőrség és társadalom. Egy elhibázott viszony rövid története. *Rendvédelmi Füzetek*, 2009/2., 77–89. o.

*egyébként egyenként méltóak lennének az elfogadásra, tiszteletre, megbecsülésre.*⁷⁵ Pontosan ugyanez történik, amikor a rendőrség iránti bizalmat és a társadalmi beágyazottságot varázsütésre, politikai akarattal és direkt módon kívánjuk formálni.

⁷⁵ Gaál Gyula – Molnár Katalin: *Ami elromolhat, az el is romlik? A média szerepe a biztonságos, élhető közösségek formálásában.* 138. o. <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/gaal-molnar.pdf> (letöltve: 2014.02.03.)

3. A bűnözés és a bűnüldözés mérési eszköze: az igazságügyi statisztika

3.1. Az igazságügyi statisztika alapjai

Ahogy *Vavró István* fogalmaz, a bűnözés statisztikai elven nyugvó megismerése és mérésének lehetősége jelentősen összetett kérdés: „*[A] bűnözés mint társadalmi tömegjelenség a vizsgálhatóság szempontjából minden látszólagos egyszerűsége ellenére bonyolultabb más jelenségeknél. Ez a tömegjelenség soha nem vezethető vissza csupán egy elemre, mert egymást kölcsönösen feltételező, egymástól el nem választható, mégis különböző sokaság egysége. Az egyik elem a büntetőjogi normaszegés mint emberi magatartás, a másik a büntetőjogi normát megszegő személy. A két sokaság mennyiségi szempontból is különbözik. Ennek okai a jogrendszerben, a jogalkalmazó szervek tevékenységében keresendők.*”⁷⁶ Az összetett értelmezés mellett a kriminálstatisztika nagymértékben determinált a jogrendszert meghatározó mindenkori kriminálpolitikai felfogásnak, amely indirekt módon hatással van a legalitás elvének minőségére, azaz a *nullum crimen sine lege* elvre, hiszen nem lesz statisztikai adat abból a cselekményből, amit a jogalkotó nem rendel büncselekménynek.⁷⁷

Az igazságügyi statisztika a társadalomstatisztika része, ami a jogtudománnyal és a jogalkalmazással kapcsolatos. Tárgya a bűnüldöző és jogalkalmazó szervek tevékenysége, valamint az általuk elbírált vagy egyéb módon elintézett ügyek (jogesetek). Alapját képezi a büntetőjog, a büntetőeljárás-jog, a polgári jog, a polgári eljárásjog és a szabálysértési kódex.

Felosztása:

- kriminálstatisztika (bűnözés, bűnüldözés, büntetőpercek, büntetés-végrehajtás);
- polgári jogi statisztika (polgári peres és polgári nemperes eljárások);
- szabálysértési statisztika;
- ügyforgalmi statisztika (az adatfelvevő szervezetek munkaterhe az előbbi mindhárom területen).

⁷⁶ Vavró István: A bűnözés mérésének módszerei; a magyarországi kriminalitás általános jellemzői. In: Gönczöl Katalin – Kerecsi Klára – Korinek László – Lévay Miklós: *Kriminológia – Szakkriminológia*. Complex Kiadó, Budapest, 2006, 221. o.

⁷⁷ Gatrell, Victor A.: Crime, authority and the policeman-state. In: Thompson, Francis M. L.: *The Cambridge Social History of Britain 1750–1950. Vol. 3: Social Agencies and Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 243–310.

*A kriminálstatisztika két nagy részterület elemzését végzi. Az egyik a bűnözés mint társadalmi jelenség, a másik a jogalkalmazás, a jogalkalmazó tevékenység mint a bűnözésre adott társadalmi válasz.*⁷⁸ A kriminálstatisztika tehát a bűnözés mint társadalmi tömegjelenség volumenét, dinamikáját, struktúráját, okait és feltételeit vizsgálja. Mennyiségi és minőségi ismérveket képez, amelyeket a társadalmi és gazdasági viszonyokhoz való pozitív és negatív kölcsönhatások befolyásolnak. A kriminálstatisztika három jól elkülönülő adatbázisból épül fel az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi statisztikai rendszer továbbiakban: (ENYÜBS), a bírósági statisztikai rendszer és a büntetés-végrehajtási statisztika.⁷⁹

A kriminálstatisztika tárgya:

- a bűnözés cselekményi (ténybeli vagy objektív) oldala;
- ismertté vált bűncselekmények: büntettek–vétségek;
- a bűncselekmények áldozatai, alanyai, vagyis a sértettek;
- és alanyi (személyi, szubjektív) oldalának statisztikai eszközökkel történő vizsgálata;
- a büntetőjogi normák megszegői: elkövetők, bűnelkövetők.

A bűnözésnek nincs egyetlen kitüntetett mérőszáma. Önmagában egyik faktor sem értelmezhető. A bűnözés egységeinek számbavétele időbelileg nem a bűncselekmény elkövetésekor történik, hanem a büntetőeljárás különböző szakaszaihoz kapcsolódik, tehát egy adott időben mért terjedelem és struktúra eltérő lehet a különféle eljárási szakaszok szerint. Ezért kell mindig külön is figyelemmel lenni a kriminálstatisztika vizsgálata során arra, hogy az adott statisztika éppen melyik eljárási szakaszt érinti.⁸⁰

A bűnözés terjedelmének (volumenének) fontosabb mérőszámai személyi és cselekményi oldalon egyaránt mérhetőek. Ilyenek:

- az ismertté vált bűncselekmények (a statisztikailag megismerhető bűnözés);
- az ismertté vált közvadás bűncselekmények;
- a nyomozás elrendelések száma;
- az adott időszakban befejezett (vagy megszüntetett) nyomozások adatai;
- az ismertté vált elkövetők;

⁷⁸ Vavró István (2006): i. m. 222. o.

⁷⁹ Uo. 226. o.

⁸⁰ Uo. 222–223. o.

- a jogerősen elítéltek száma.

3.2. A bűnügyi statisztika rendszere

Magyarországon a bűnügyi statisztika terén a két világháború között a jogerősen elítéltek adataival dolgoztak, később többletté vált a bűnügyi statisztika: bővült a rendőrség és az ügyészség adataival. A törekvések arra irányultak, hogy a statisztikai számbavételt közelebb hozzák az elkövetés időpontjához. Mindezek hatására kialakították a már korábban említett Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Statisztikát (ENYÜBS, korábban ERÜBS). Jellemzői:

- 1964. I. 1-jén a belügyminiszter és a legfőbb ügyész közös utasítása hozta létre;⁸¹
- az összes nyomozó hatóság adatait feldolgozta;
- a megfigyelés alapegysége a büntetőfeljelentés és a gyanúsított lett;
- B és T lapot különböztettek meg az ügy és a tettesek vonatkozásában.

Évente közzéteszik a bűnözés, valamint a bűnüldözés adatait, 2009 óta csak az ügyészségi bűnüldözési adatok nyilvánosak.

Az ENYÜBS tartalmilag a következőképpen épül fel:

- ismertté vált közvéleményes bűncselekmények;
- az elkövetés helye, a bűncselekmény súlya (büntett-vétség), eredménye (előkészület, kísérlet, befejezett);
- az ismeretlen elkövetőjű cselekmények;
- a kiemelt bűncselekmények sértettjei (nem, életkor, foglalkozás);
- az elkövető alkohol vagy kábító hatású anyag általi befolyásoltsága;
- gyanúsítottak, elkövetők, bűnelkövetők száma;
- ezek demográfiai jellemzői (nem, életkor, családi állapot);
- társadalmi helyzetük (állampolgárság, iskolai végzettség, foglalkozás, előélet);
- a tettesi minőség, a cselekmény helyszínén tartózkodás jellege;
- a rendőrséghez beérkezett feljelentések (ügyek);
- nyomozásmegtagadások;
- nyomozás befejezések/megszüntetések száma;

⁸¹ Uo. 226. o.

- ezek területi, eljáró szervek szerinti megoszlása;
- nyomozáseredményességi és ismeretlen felderítési mutatók.

Mindezekről a nyomozás befejezésekor a nyomozó hatóság nyomozást végző előadója a statisztikai adatlap kitöltésével szolgáltat adatokat. Az ENYÜBS-ben szereplő ismertté vált bűncselekmények száma tehát egyenlő azoknak a cselekményeknek az összegével, amelyek miatt indított eljárásban a következő intézkedések történtek:

- vádemelés;
- elkobzási indítvány;
- megrovás melletti elkobzási indítvány;
- vádemelés mellőzése;
- büntetőeljárás felajánlása;
- nyomozás mellőzése;
- vádemelés elhalasztása;
- nyomozásmegtagadás;
- nyomozásmegszüntetés;
- a cselekmény társadalomra veszélyességének megszüntetése;
- megrovásban részesítés;
- megállapodás;
- a legfőbb ügyész feljelentése külföldi hatóságoknál;
- fedett nyomozó;
- a bűncselekményt nem a gyanúsított követte el;
- nem állapítható meg az elkövető kiléte;
- nem állapítható meg, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el.⁸²

A büntetőbírószági statisztikáról 1900. január 1-jétől vannak adataink, ami a bíróságok ügyforgalmát, a jogerősen befejezett ügyeket és a jogerősen elítéltek adatait tartalmazza. A fiatalok külön számon vannak nyilvántartva. Megtalálható a vád jellege, a bűnhalmazat, a szankció fajtája, a szabadságvesztés időtartama és fokozata, valamint kimutatható a váderedményességi mutató. Az adatokat az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) teszi közzé éves, illetve havi bontásban.

⁸² Kó József: A kutatás módszertani eredményei. In: Irk Ferenc (szerk.): *Áldozatok és vélemények I.* OKRI, Budapest, 2004, 35. o.

A büntetés-végrehajtási statisztika a büntető igazságszolgáltatás meghatározó eleme. Sokáig a rabok számának alakulásával értékelték a bűnözés helyzetét. Ma már a szabadságvesztés ítélet az összes elítélt részhalmazát alkotja, csak beletartozik a jogerős szabadságvesztés mellett a kényszergyógykezelés, az előzetes letartóztatás, a szabálysértés esetében alkalmazott pénzbírság helyébe lépő elzárás, valamint elemét képezi a pénzbüntetés helyébe lépő szabadságvesztés is. Az adatokat a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP) adja át a Központi Statisztikai Hivatalnak (KSH) 1972 óta. A statisztikából adatokat kapunk az elítéltekre, valamint a büntetés végrehajtására vonatkozóan, továbbá a büntetés-végrehajtási intézmények felszereltségére, a férőhelyekre, a személyzetre, az elítéltek nevelésére, oktatására és foglalkoztatására.

Arno Pilgram osztrák kriminológus a statisztikai elemzés szerves részének tartja a statisztika keletkezési folyamatának vizsgálatát.⁸³ A statisztika elkészítése komplex társadalmi cselekvés, részt vesz benne a nyomozó, az ügyész, a bíró, az áldozat és az elkövető. Három szűrőn megy keresztül egy-egy eset, amíg több ponton válik statisztikai adattá. Az első jelentős szűrőt – lényegében a tölcsér bemenetét – az eset létrejöttében részt vevő személyek képezik azzal, hogy tevékeny közreműködésükkel a hatóság tudomására hozzák a cselekményt, amiről természetesen ebben a fázisban még nem lehet tudni azt, hogy büntetőjogilag releváns-e. Itt jönnek számításba olyan tényezők, mint az állampolgár és a hatalom viszonya, vagy a feljelentési hajlandóság, esetleg/és a bizalom kérdése. *„E bizalom alakulásában pedig nem kis szerepe van a felderítési arány alakulásának, s egyes nézetek szerint ez a feljelentési készség változásaiban is tükröződik.”*⁸⁴ Az itt fennakadó cselekmény latenciában marad, nem válik bűnüggyé és így statisztikai adattá sem. Ezért is döntőbb az első szűrő, mivel erről csak sejtelmek és becslések vannak, az elvégzett latenciakutatások függvényében.

A következő szűrő már a rendőrség. Ebben a tevékenységében a rendőrség passzív és aktív is egyben, amennyiben eredményorientált és statisztika-központú, úgy a „bemenetkor” megsaccolható kimenet függvényében determinálja önmagának a nyomozásmegkezdésre, vagyis az aktivitásra való hajlandóságot, és *mindezt bármiféle kontroll hiányában teszi.*⁸⁵

⁸³ Pilgram, Arno: *Kriminalität in Österreich*. Verlag für Gesellschaftskritik, Wien, 1980, S. 2–50.

⁸⁴ Vavró István: A társadalmi változások és a bűnözés. In: *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség c. nemzetközi konferencia*, i. m. 77. o.

⁸⁵ A civilkontroll szerepének jelentőségére hívja fel a figyelmet *Kaltenbach Jenő*: a közigazgatás bármely aktusának törvényességét az érintett jogalanyoktól független kontrollnak kell alávetni. Ez egyben minden

A második szűrő aktivitása és cselekvési készsége kimagaslóan visszahat az első szűrőre, vagyis a feljelentési hajlandóságra.⁸⁶ *Ha a bűnüldözés eredményessége közvetlen összefüggésben van a teljesítményértékeléssel, továbbá az eredményesen elvégzett munkafeladatok a rendőrségnél nem kapnak megfelelő értékelést és elismerést, akkor ez kihat a motivációra és a feljelentőkhöz való hozzáállásra.* Ha azonban az eset bűnüggyé válik, akkor a sikeres nyomozásnak köszönhetően a terhelt vádlottként kerül a folyamat harmadik szűrője, a bíróság elé. A cselekvéssor második pontján születik meg az első statisztikai adat, a rendőrségi statisztika, amelyet a folyamat végén kiegészít a bírósági, majd a büntetőügyi statisztika. A különböző bűnügyi statisztikák tehát egy hosszadalmas folyamat eredményeképp születnek meg, melynek a büneset résztvevői és tanúi mellett egyik fő szereplője az állam, pontosabban annak különböző intézményei, melyek *gyakran a saját képükre formálják a keletkező adathalmazt. Az adatok tehát egy olyan szelektációs folyamat során jönnek létre, amelyben a részt vevő egyének és intézmények érdekei, céljai és motivációi döntően befolyásolják a végeredményt, a bűnügyi statisztikát.*⁸⁷

3.3. A „bűnüldözés statisztikája” – az eredményesség dimenzióit demonstráló output kriminálstatisztika anomáliái⁸⁸

A statisztika tehát olyan módszertani tudományág, amely alapvetően tömegjelenségek vizsgálatával foglalkozik, abból a célból, hogy releváns következtetésül szolgálhassanak fontos tények megállapításához, illetve felhasználhatóvá váljanak különféle elméletekhez vagy kutatásokhoz. A statisztikára jellemző fogalmi ismervek nemkülönben alkalmasak a kriminálstatisztikára is, annyi eltéréssel, hogy a kriminálstatisztika a bűnözést mint társadalmi

demokratikus közösség működőképességének alapfeltételére, a közbizalom nélkülözhetetlenségére utal, amely minden hatalmi aktus legitimitásának egyetlen forrása. Ha a jogállam bármely szerve diszfunkcionális működése (például akkor, ha intézkedéseinek minősítése kizárólag saját maga által történik) miatt a közbizalmat elveszti, az zavart okoz a jogállam működésében, végső soron annak ellehetetlenüléséhez vezethet. Lásd részletesebben Kaltenbach Jenő: A rendőrség civil kontrollja Magyarországon, *Rendészeti Szemle*, 2009/4., 3–18. o.

⁸⁶ *Déri Pál* szerint a feljelentés megtételére ezen kívül még több tényező is hatással van, mint pl. egyéni érdek, a cselekmény súlyossága. Lásd részletesebben *Déri Pál*: Az összébűnözési statisztika nem a valóságot mutatja. *Belügyi Szemle*, 2005/2., 57–66. o.

⁸⁷ *Perényi Roland*: *A bűnözés mérése. Bűnügyi statisztika és bűnözéstörténet.*

http://andorkaweb.tarki.hu/Konferenciak/Konferencia2006/Perenyi_Roland.pdf (letöltve: 2015.01.26.)

⁸⁸ *Kertész Imre* szerint jelenleg nálunk a bűnüldözésben nincs input statisztika, vagyis annak mérése, hogy milyen bemenő ügyekkel kezdenek a hatóságok, hanem csak az eredményesen befejezett ügyek számítanak. Mindkét esetben van előnye és hátránya is. Lásd *Kertész Imre*: Statisztikai mozaik. *Belügyi Szemle*, 2002/4., 30. o.

jelenséget elemzi módszereivel, de valójában nem a valós bűnözést tárja fel, mindössze az ismertté vált bűnözésről ad többé-kevésbé reális képet.

Az utóbbi években még nagyobb hangsúly helyeződött a statisztikai adatszolgáltatás valóságtartalmával kapcsolatos szkepszisekre, ami leginkább annak köszönhető, hogy soha ilyen mértékben nem távolodott el egymástól a bűnözést leképező statisztikai adatok mutatta helyzetkép és az emberek bűnözéstől való félelemérzete. *A bűnüldöző szervek eredményességi mutatói egyre növekvő és javuló eredményességet tükrözve olyan képet sugallnak, mintha a bűnözés csupán egy leküzdhető feladat lenne.* Ez a tendencia hamis illúziót keltve, félrevezetésül szolgál olyan téves következtetések és gondolkodási sémák kialakításához, amelyek a társadalom bűnüldözéssel szembeni intoleranciájához vezetnek.

A bűnügyi statisztika feladata a bűnözés feltérképezése és valós leírása, azaz annak viszonylag pontos rögzítése, hogy ez a társadalmilag deviáns tömegjelenség a társadalomban milyen szerepet játszik. A bűnözésről alkotott képet a társadalom viszont csakis a bűnüldöző szervek munkáján, azaz a jogalkalmazás minőségén keresztül ismerheti meg. *„A bűnözés és a jogalkalmazó tevékenység közötti szoros kapcsolat lényege, hogy a cselekmény a jogalkalmazó tevékenysége során válik ismertté, a vizsgálat szempontjából kategorizálhatóvá, mennyisége felismerhetővé, szerkezete elemezhetővé.”*⁸⁹

Amennyiben a rendőrség tevékenységén keresztül ismerszik meg a bűnözés, válik láthatóvá és mérhetővé, *úgy a rendőrség lesz a felelős a kriminálstatisztika minőségéért* is. A gond ezzel mindössze az, hogy a rendőrség társadalmi és szakmai megítélése ugyanettől a mutatótól függ, vagyis tevékenységével maga állítja elő a bűnügyi statisztikát. Jogosan merül fel a kérdés, *hogy ha maga termeli a bűnözési adatokat a releváns cselekmények felderítésével, vajon nem fog-e óhatatlanul is torzítani a bűnözést bemutató statisztikákon, főleg ha a saját munkájának pozitívabb megítélésére a cél?* Az ismertté vált bűnözés arányát tekintve az előbbi dilemmának köszönhetően tér el a valós bűnözéstől, aminek legfőbb okát a latencia és a regisztrált bűnözés számításának sajátos módja adja. A rejtve maradás egyik indoka a feljelentési hajlandóság (hiánya), hiszen a legtöbb bűncselekmény a lakosság közreműködésével jut a hatóság tudomására. Ezt nagymértékben befolyásolja, hogy az állampolgár a büntetőeljárás bürokratikus módszereivel mikor és milyen mértékben

⁸⁹ Vavró István (2006): i. m. 54. o.

szembesül. Amihez hozzájárul az is, hogy a hatóságok az írott jog sajátos értelmezéseivel élve, jogalkalmazási mozgásterüket kihasználva, az eredménytelennek tűnő ügyek esetében eleve kibújni igyekeznek a büntetőeljárás officialitás elve alól.⁹⁰ Elég, ha csak az oly gyakran alkalmazott feljelentés helyett bejelentés felvételének rendőrségi gyakorlatára gondolunk.⁹¹ „Azokon a területeken, ahol a bűnüldöző szervek nagyobb aktivitással dolgoznak, az ismertté vált bűncselekmények száma több lehet, mint azokon a területeken, amelyeken a bűnözés valójában nagyobb, de a bűnüldöző szervek kisebb aktivitással dolgoznak és így kevesebb lesz az ismertté vált bűncselekmények száma.”⁹²

A kriminálstatisztika tehát főként az ismertté vált bűnözésről nyújt képet, azt is a hatóság sajátos reagálásán és rábízott statisztikai adatkészítési módszerén keresztül. Az adatok között meg kell különböztetnünk a cselekményi és az elkövetői oldalt. A tudomásra jutás módja alapvetően kétféle lehet: egyik az állampolgári bejelentések vagy feljelentések, a másik a hatóság tudomására jutás saját hatáskörében. A bűncselekményeket megkülönböztethetjük felderítettség szerint is: a bűncselekmények egy része felderítetlen marad, más részében az elkövetőt a nyomozó hatóság eredményesen felderítette. A bűncselekmények nagy része a nyomozás elrendelését követően utólagosan kerül felderítésre és később válik ismertté az elkövető, lényegileg ez a mutató adja meg a bűnüldözés eredményességét.

A statisztikai célú adatgyűjtés és rendszerezés kétségtelenül output célokat szolgál, az adatok személyi és tárgyi kategorizálása, rugalmatlansága miatt tartam-idősorokba rendeződik és egy állapotot mutatva valójában több év adatait átlagolja. *Következésképpen az ENYÜBS és a bírósági statisztika operatív nem mutatja annak az évnek a bűnözési tényeit, amikor készítették, hiszen az adatok minden esetben az eljárás bizonyos szakaszaihoz kapcsolódnak, így az évekig elhúzódó nyomozati szakasz vagy bírósági eljárás adatai összemosódnak az adatkészítés évének tényleges adataival.* Ezen felül nem kapunk teljes képet az alanyi és a tárgyi oldalról sem, hiszen az ügyekben az elkövető nem minden esetben kapcsolódik össze a bűncselekménnyel, gondolva például arra, hogy a bírósági statisztika a halmazati elkövetés

⁹⁰ Korinek László: A bűnözés visszatükröződése. Látens bűnözés, bűnözésábrázolás, félelem a bűnözéstől. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós: *Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll*. Corvina Kiadó, Budapest, 1998, 77. o.

⁹¹ Amíg a feljelentési forma büntetőeljárás kötelezettséget jelent a nyomozó hatóság számára (Be. 171–178/A. §), addig a bejelentés nem. A tényállás vagy „gyanú” kérdésében „tisztázatlan” eseteket rendszerint bejelentésként jegyzőkönyveznek, ezzel biztosítva, hogy ne kelljen az officialitás elve alapján nyomozást indítani és sikertelensége esetén azt bizonyíték hiányában megszüntetni.

⁹² Borsi Zoltán – Halász Kálmán: *A bűnözés megismerésének statisztikai módszerei*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972, 60. o.

esetén csak a legsúlyosabb bűncselekményt rendeli az elítélthez.⁹³ A bűncselekmények számszerűsítése szintén problematikus a büntetőjogi fogalmak és minősítések sajátos megítélése miatt, utalva itt az egység, többség és halmazat kérdéseire. Ugyancsak nem kapunk képet az elkövetők számáról, mivel az adatsorokban többször is szerepelhetnek, az eljárás egyes fázisaihoz képest különféle minősítésben.⁹⁴

Amennyiben valós és naprakész adatokat szeretnénk kinyerni és tényleges képet kapni a bűnözés és ezzel együtt a bűnüldözés helyzetéről, úgy az aktuális bűnügyi nyilvántartások állapotát kellene figyelembe vennünk és kutatási célból feldolgoznunk. Azonban ezeknek a nyilvántartásoknak, mint a „büntettesek nyilvántartása”, a bűnügyi ügyforgalmi statisztika, a bírósági statisztikáknak a jogerős elítéltekre vonatkozó adatgyűjtése és a büntetés-végrehajtásnak a fogvatartottokról szóló nyilvántartása, egymástól és az ENYÜBS-től függetlenül működnek.

A kriminálstatisztika adatait a bűnözés területi és nemzetközi összehasonlítása érdekében különféle számított értékekkel egészítik ki. Ennek során az ismertté vált közvélemény bűncselekményeket általában a lakossághoz, esetleg annak vétőképes számához arányosítva százezer vagy tíz főre számítják, amit „bűnözési gyakoriságként” jellemzünk. Ez korcsoport és bűncselekménytípus beosztásban is megadható, így a korspecifikus mutatószámok szemléltetik egy-egy korosztály vagy bűncselekménytípus arányát. A számok elsősorban a bűnözéskontroll szervezetének nyújtanak értékes információt saját tevékenysége hatékonyabb szervezése és fellépése érdekében. A számadatok megfelelő, tudományos igényű értelmezése szükséges ahhoz, hogy helyes következtetést lehessen levonni a statisztikából. Az amerikai kriminológusok a kriminálstatisztika hiányosságaira már idejekorán felfigyeltek, aminek kiküszöbölésére kutatásokba kezdtek, létrehozva az egységes bűnügyi statisztika (UCR) mellett alkalmazott országos bűnügyi viktimizációs felmérést (NCVS), 1986-ban pedig az eseményeken alapuló országos bejelentési rendszert (NIBRS).⁹⁵ Ez utóbbi fontos kísérlet volt az olyan adatok gyűjtésének a fejlesztésére, amelyek a rendőrség tudomására jutnak, de a bűnügyi statisztikákban nem jelennek meg. A viktimizációs felmérés a be nem jelentett

⁹³ Kovacsicsné Nagy Katalin: Statisztika és/vagy nyilvántartás. In: Kovacsics Józsefné (2006): i. m. 140. o.

⁹⁴ Vavró István: A kriminálstatisztika és a bűnözés valósága. In: *Kriminológiai Közlemények 60.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2002, 15–21. o.

⁹⁵ Adler, Freda – Mueller, Gerhard O.W. – Laufer, William S.: *Kriminológia.* Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 60–61. o.

bűncselekmények esetében az áldozattá válás mértéke és milyensége alapján von le következtetést.⁹⁶

A bűnözés mint tömegjelenség az arányszámoknál fogva minden spektrumában differenciálható, fajlagosítható és arányosítható, tehát cselekményi és személyi oldalról megítélhetővé válik minősége és változása. A kriminálstatisztikai adatok megmutatják az általuk mért jelenséget, következtethetünk a bűnözés makroszemponitú okságaira, olyanokra, mint például az eltérő etnikai összetétel vagy az urbanizációs hatások, továbbá kriminálgeográfiai vizsgálatokkal a bűnözés háttérjelenségeinek megértéséhez is közelebb juthatunk.

A bűnüldözés és a bűnözés közötti szoros összefüggés aligha lehet kétséges, tekintetbe véve az utóbbi évek jelentős kutatási eredményeit, gondolva itt a latens bűnözésre. Az elemzések mégis sokszor sematikusak. Így például, ha nőttek a bűnözési mutatók az egyben azt jelenti, hogy romlott a közbiztonság, ergo rosszul dolgozott a rendőrség. Miközben ha ez egy magas latenciájú bűncselekménytípus esetében történik (ittas vezetés, családon belüli erőszak stb.), akkor biztosan állíthatjuk, hogy sokkal inkább a bűnüldöző szerv hatékonyságának növekedéséről kaptunk tanúbizonyságot.⁹⁷ *A jelenlegi statisztikák mögött lényegében homogenizáltan számszerűsített jogi tényezők sokaságának matematikai képletei nyugszanak, amelyek mögé nézve azt észleljük, hogy azok alacsony relevanciát élveznek a hatóságok bűnüldözési képességeivel.* Igazság szerint, ha valós képet szeretnénk kapni a nyomozás hatékonyságáról, úgy azt a nyomozáseredményesség számított értékeinek a nyomozó hatóság bűnüldözési „képességéhez” viszonyítottan határozhatnánk csak meg. *Amennyiben elfogadjuk a tényt, hogy kapcsolat van a bűnözés intenzitása és a bűnüldözés minősége között, úgy a bűnüldözés helytelen bemutatását szolgáló valótlán statisztikai módszerezéssel magunk is hozzájárulunk a bűnözés téves diagnosztizálásához és az aránytalansága miatt kialakuló anomáliákhoz.*

A nyomozás eredményességének megállapításához felhasznált változókat, mint az ismert és ismeretlenes nyomozáselrendelések számát, minden esetben az adott ügy kimeneteléhez és befejezési módjaihoz viszonyítva arányosítjuk. Ezek alapján az eredményességet statisztikailag a nyomozáseredményesség, az ismeretlen elkövető felderítése, a bűncselekmények felderítési

⁹⁶ Blumstein, Alfred – Cohen, Jacqueline – Rosenfeld, Richard: Trend and deviation in crime rates: A comparison of UCR and NCS data for burglary and robbery. *Criminology*, vol. 29, no. 2, 1991, pp. 237–263.

⁹⁷ Kertész Imre (2002): i. m. 29. o.

aránya és a tisztázási útmutató konstrukciójában vizsgálhatjuk meg. Az értekezés témája szempontjából annak érdekes a meghatározása, hogy mit is takar a nyomozáseredményesség.⁹⁸

A mutatók eredményességi értékeinek megállapításánál, azaz a validitás tisztázásánál elsősorban kriminálpolitikai/jogi tényezők játszanak szerepet, ettől függően matematikai módszerekkel szűkíthető és bővíthető a számláló és a nevező, és flexibilisen variálható a várt eredmény.⁹⁹ Tekintsük át, hogy a nyomozáseredményesség szempontjából mi kerül a képlet számlálójába, hogy az összes befejezett nyomozás alapján eredményesnek ítélhessük meg a bűnüldöző szerv, azaz a rendőrség munkáját. Ebből csak azokat emelem ki, amelyek a rendőrség mint nyomozó hatóság szempontjából relevánsak.¹⁰⁰

1. A vádértékű és egyéb befejezésekből:
 - vádindítvány, lényegében a vádemelési javaslat.
2. A nyomozásmegszüntetésekben:
 - nem bűncselekmény, hanem szabálysértés,
 - megrovás,
 - a cselekmény társadalomra veszélyességének megszűnése,
 - büntethetőséget kizáró okok,
 - büntethetőséget megszüntető okok,
 - megállapodás,
 - legfőbb ügyész feljelentése külföldi hatóságnál,
 - fedett nyomozó.

A nevezőbe az eredményesek mellé hozzáadásra kerülnek az eredménytelenek, amelyek az alábbiakat takarják:

- a bűncselekményt nem a gyanúsított követte el,
- nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése,

⁹⁸ *Newburn és Reiner* szerint a felderítettségi és a nyomozáseredményességi mutató a rendőrségi működés megítélése szempontjából köztudottan nem mérvadó, de az eredmények csökkenése politikailag hátrányos a rendőrségre nézve azzal, hogy a kormány aktuális irányítási gyengeségeire enged következtetni. *Newburn, Tim – Reiner, Robert* (2012): i. m. p. 829.

⁹⁹ Ahogy *Mátyás Szabolcs* is megjegyzi, a BRFK (ha először használod írd ki, hogy minek a rövidítése és utána használj a továbbiakban) bűnözési helyzetét mutató statisztikai számok nem elsősorban a bűnügyi és az operatív helyzetnek, hanem főként a statisztikai eljárás változásának tudhatók be. Lásd *Mátyás Szabolcs: Budapest bűnözésföldrajzi vizsgálata 2009–2012 között. Magyar Rendészet, 2014/3., 102. o.*

¹⁰⁰ *Martosi Ádám: A nyomozások eredményességének statisztikai mutatói. Kriminálstatisztikai Értesítő, 2001/29.*

- nem állapítható meg az elkövető kiléte,
- nem állapítható meg, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el.

A számítás szempontjából irrelevánsak, tehát se a számlálóba, se a nevezőbe nem kerülnek be az alábbi jogi tények:

- a nyomozásmellőzés,
- a nyomozásfelfüggesztés,
- a korábban már jogerősen elbírált ügyek,
- a bűncselekmény-hiányos megszüntetés,
- a vádemelés elhalasztása utáni nyomozásmegszüntetés,
- a vádemelés elhalasztása utáni vádemelés.

$$\text{Nyomozáseredményesség} = \frac{\text{eredményes}}{\text{eredményes} + \text{eredménytelen}} \times 100$$

A fenti képletből jól látható, hogy amivel jelentősen befolyásolni lehet a nyomozáseredményességet a regisztrált bűncselekmények alapján, az a nevezőben található eredménytelen nyomozások számának csökkentése. Ennek egyszerű módja a megszüntető és a felfüggesztő okok közötti feltétel valamelyikének áthelyezése. Vagyis, ha a jelentősebb mennyiségi értéket takaró bármely megszüntető okot áthelyezzük a felfüggesztő okok közé, úgy máris javítottunk a nyomozás eredményességén, ami persze az ismeretlen tetteses felderítési mutatókat nem javítja, viszont lezárásukat – így valójában a felderítés statisztikai eredménytelenségének konstatálását – elodázza. Így már könnyen érthető, hogy miért emelte át a jogalkotó két alkalommal is az elkövető kiléte megállapításának hiányát a nyomozás-felfüggesztő okok – azaz az irreleváns jogi tényezők – közé.¹⁰¹

A nyomozáseredményesség statisztikai output adataiból a következő főbb következtetések vonhatók le:

- az ilyen típusú statisztikai adatok lényegében tartam- vagyis állapotadatok, és nem az adott év releváns jogi történéseit mutatják be, hanem homogenizált időbeli és jogi konstrukciók együttesének átlagát;

¹⁰¹ 2006. július 1. és 2009. augusztus 12. között a nyomozás megszüntetésének volt helye, ha az elkövető kiléte a nyomozás során nem volt megállapítható. A 2003. július 1. és 2006. június 30. közötti időszakban, illetőleg 2009. augusztus 13. óta e jogcímen a nyomozás felfüggesztésére kerül sor.

- a nyomozáseredményesség az adott bűnüldöző szerv munkájáról ad képet, de ezek a mutatók – szemben a bűnözési mutatókkal – nem fajlagosak, így az egyes hatóságok eredményességi mutatói egymással nem összehasonlíthatóak, viszonyítottan nem jelenítik meg az egyes hatósági kondíciókat, nem hordoznak munkateherre, munkaképességre, valamint kapacitásra vonatkozó adatokat;
- a bűnözéskontrollt, tehát a bűnüldözési funkció eredményességét olyan matematikai és statisztika úton képzett mutatókkal mérik, amelyek eljárásjogi és adminisztratív tényezőket számszerűsítenek;
- az eredményesség szempontjából nem számítanak azok az esetek, amelyek bár a hatóság tudomására kerültek, tehát már büntetőeljárás relevanciát kaptak – feljelentést tettek bennük vagy bejelentésre kerültek –, de azokban a hatóság bármely okból saját döntése miatt nem indított nyomozást, vagyis az eredményesség növelése oldaláról előnyös volt az ilyen ügyekben való nyomozás elkerülése;
- az ismeretlen elkövetővel szemben elrendelt nyomozások felderítési eredményessége nem mérhető, nem állapítható meg, mert ennek eldöntését a szervek az egyéni körülmények függvényében szabadon értékelik, függetlenül attól, hogy már nem az adott konkrét ügyhöz viszonyítják, hanem az összes adott évben előfordult ismeretlenes nyomozás elrendelésekhez¹⁰²;
- az értékek számszerűsítését a számlálók és a nevezők, illetve az irreleváns tényezők diszkrecionális kialakításával végzik, úgy, hogy ezzel jogi, szakmai és kriminálpolitikai szempontok alapján validálják az egyes értékeket.

3.4. Minőségi követelmények a bűnüldözés statisztikájával szemben¹⁰³

Amikor statisztikai adatokról és azok minőségi kérdéseiről beszélünk, óhatatlanul a felhasználók körének elvárásaiból kell kiindulnunk. Természetesen a bűnüldözési statisztika adatokat szolgáltat a kriminológiai elemzésekhez és kutatásokhoz is, illetve azokat más szakmai célokból is felhasználhatjuk. Azonban lényegét tekintve adminisztratív számadatai inkább a társadalom számára közölnek információkat a bűnüldözés tevékenységéről, vagyis arról, hogy mennyire küzdöttek meg az aktuális bűnözéssel, milyen a reagáló képességük,

¹⁰² 5-ös számú rendkívüli Bűnügyi Tájékoztató. BM, Budapest, 1964

¹⁰³ Marton Ádám: „Minőség” a hivatalos statisztikában. In: Kovacsics Józsefné (2006): i. m. 149–159. o.

illetve mennyire képesek ellátni feladatukat és garantálni a közbiztonságot. Alapvető kritérium tehát az adatközlés szakszerűsége és etikussága.

Korrekt, hiteles, pártatlan tájékoztatást vár el a társadalom, amihez biztosítani kell az adatkészítő és a közlő függetlenségét és megbízhatóságát, hiszen csak ezek megléte szavatolhatja a szavahihetőséget és a bizalmat. Korábban a statisztikai minőséget főképp a pontossággal azonosították, tehát a statisztika szakmailag és matematikailag egyaránt nagyfokú alaposággal és hozzáértéssel kell hogy készüljön. Később a követelmények köre kibővült a relevanciával és az időszerűséggel, majd ez a skála további három elemmel szélesedett.

A hivatalos statisztika minőségének tudományos definíciója (Encyclopedia of Statistical Sciences)¹⁰⁴ szerint a teljes körű minőség:

- ✓ egy termék minőségét alapvetően az határozza meg, hogy mennyiben elégíti ki a termék felhasználójának jelenlegi és várható igényeit,
- ✓ a minőség fogalmának tükröznie kell a termék minden olyan tulajdonságát, mely alapján a felhasználó dönthet a termék minőségéről.

Az Encyclopedia alapján a hivatalos statisztika minőségének öt fő eleme van: tartalom (1), pontosság (2), időszerűség (3), koherencia (4) és összehasonlíthatóság (5), hozzáférhetőség (6) és átláthatóság (7). Az Eurostat által elfogadott ajánlás szerint a minőség ismérvei a következők: relevancia (1), pontosság (2), időszerűség (3), hozzáférhetőség (4) és érthetőség (4), összehasonlíthatóság (5), koherencia (6).

A következőkben röviden áttekintem a minőségi ismérvek értelmezését a bűnüldözés statisztikájára vonatkoztatva.

1. *A relevancia*, vagyis „fontosság” arra keresi a választ, hogy a társadalom valójában a büntetőjogi és eljárásjogi, illetve adminisztratív tények alapján képzett számítási adatokra kíváncsi, vagy sokkal inkább arra, hogy mennyire látja el feladatát a rendőrség és tölti be társadalmi rendeltetését? A bűnüldözés valóban megfelelő válaszokat ad-e a bűnözésre? A felhasználó véleményem szerint elsősorban a

¹⁰⁴ Kotz, Samuel – Read, Campbell B. – Banks, David L.: *Encyclopedia Statistical of Sciences*. Update vol. 2. Wiley-Interscience, 1998, p. 745

szűkebb – helyi –, illetve tágabb – országos – környezetének bűnözéséhez viszonyítva várja, hogy pontos képet kapjon a bűnüldözés minőségéről, amelyet igyekszik összehangba hozni saját tapasztalataival. Az eredményességet megjelenítő adatok jelenlegi képzése nem alkalmas arra, hogy valójában egzakt és reális módon megítélhetővé tegye a bűnüldözés bűnözésre adott választát, mert adatai egyrészt hiányosak, másrészt nem fajlagosak, így igazából az állampolgár nem kap valós képet belőlük a tevékenység minőségéről. Ezzel a bűnüldözés statisztikája relevancia tekintetben nem felel meg a minőségi elvárásoknak.

2. A *pontoság* megállapításánál elsősorban a statisztikai adatok képzésének különféle hibaforrásait kell megemlíteni. Ilyennek tekintjük a mintavételi és a nem mintavételi hibákat, amelyek a lefedettséggel és a reprezentativitással függnek össze. Mindkettő az adatszolgáltatás adatgyűjtési hibáit tükrözi vissza a sokaság felméréseivel összefüggésben, ami különösen a kérdőíves felméréseknél bír jelentőséggel. A bűnüldözési tevékenység megjelenítése elsősorban informatikai adatszolgáltatás során az egyes ügyekből kinyert adatokból történik, esetükben nem beszélhetünk hibás mintavételi megoldásokról, illetve adatfeldolgozási tévedések a pontos fogalmi definíciók és az informatikai rögzítettség okán csak szórványosan feltételezhetőek.
3. Az *időszerűség, időbeli pontoság* azt az időszakot takarja, amire az adatszolgáltatás vonatkozik, tehát az a referenciaidőszak, amit demonstrál a statisztika, az megfelel-e a valóságnak. Például egy adott évre vonatkozó nyomozáseredményességi mutató alapján valóban annyi ügy került-e vádemelési javaslattal továbbításra vagy bűncselekmény hiánya miatti megszüntetésre. A gond ezeknek az adatoknak az időbeli pontosságával mindössze annyi, hogy a számítás alapját képező jogi vagy adminisztratív tények csak az ügy befejezését datálják, a keletkezés pedig gyakran nem esik egybe az adott időszakkal, így a tevékenység folyamatjellege eltűnik a számok mögött. A 2009-es ENYÜBS statisztikákban a megjelenített adatok 43 százaléka nem abban az évben keletkezett bűncselekményekkel számol, hiszen az abban az évben elkövetett bűncselekmények csak 4–5 év múlva bukkannak fel számadatok formájában a későbbi statisztikában. Így ha a nyomozáseredményesség időbeli minőségéről akarunk képet kapni, úgy olyan adatszolgáltatás lenne célszerű, amelyik jól láthatóan exponálja azt a körülményt is, hogy az adott tevékenységből mennyi

jutott az adott időszakra. Ezzel realisabb kép keletkezne a bűnözésről és a bűnüldöző szerv teljesítményéről, nem adva lehetőséget arra sem, hogy a tárgyidőszak adatszolgáltatása hatást gyakoroljon a tényleges nyomozásokra, indokolatlan gyorsításokhoz, illetőleg ügylezárásokhoz vezetve.¹⁰⁵ „[A] büntetőeljárás akkor hatékony, ha az elkövetést minél hamarabb követi a felelősségre vonás. A kriminálstatisztikának ezért mérnie kell: a bűncselekmény elkövetése és az arról a bűnüldöző szervek által szerzett tudomás közötti időt egyes bűncselekmények szerint és elkövetési helyek szerint; a nyomozás időtartamát a nyomozás elrendelésétől a nyomozás befejezéséig.”¹⁰⁶

4. A *hozzáférhetőség* azt feltételezi, hogy a felhasználók hozzájuthatnak-e a statisztikákhoz. A bűnüldözési tevékenységhez köthető statisztikai eredményességi adatok 2008-ig évről évre megjelentek az ERÜBS statisztikáiban az adott év bűnözési és bűnüldözési adatai között. Sajnálatos módon azóta a bűnüldözés ilyen jellegű adatai a rendőrség esetében már nem transzparenssek, azokra vonatkozó speciális adatszolgáltatást csak megkeresés ellenében teljesít. Mindazonáltal az ügyészség mint nyomozó hatóság nyomozáseredményességi adatai a honlapokon továbbra is megismerhetők, hozzáférhetők.
5. Az *érthetőség* azt jelenti, hogy az adatok önmagukban érthetőek-e, vannak-e külön információk az adatok képzéséről, létrejöttéről, felhasználhatóságának kérdéseiről. Az adatokhoz korábban külön értelmezési útmutató társult, az adatok táblázatos, számszerűsített formában, nyomtatott és írott formában is rendelkezésre álltak. Azok értelmezése azonban jogi és ügyfeldolgozási ismeret hiányában nem sokat árul el.
6. Az *összehasonlíthatóság* az adatok időbeli, területi és országok közötti összehasonlítására szolgál. Az eredményességi adatok esetében az időbeli összehasonlíthatóság az időbeli pontosságnál jelzett kritériumok nemteljesülése és az időbeli homogenizáltság miatt értelmetlen, merthogy az állapotmegjelenítés miatt az adott év adatai magával a tevékenységgel nem befolyásolhatók, így legfeljebb a statisztikai módszertan átalakításával variálhatók. Az átlagosan 6 hónap és 1 év közötti nyomozások a későbbi év statisztikáiban jelennek meg, tehát az eredményesség évenkénti viszonyított összevetése teljességgel téves következtetések

¹⁰⁵ Rendőrségi berkeken belül közismert az a gyakorlat, hogy a statisztikai időszak zárása előtt a nyomozó hatóságnál felgyorsítják a nyomozás befejezéseket. Az elkövető hiányos nyomozások felfüggesztése szintén szorgalmazásra kerül, amivel még javítani tudnak az adott időszak ügyforgalmi statisztikájának átlagán.

¹⁰⁶ Borsi Zoltán – Halász Kálmán (1972): i. m. 354. o.

levonásához vezet, ami így nem tükrözi vissza a bűnüldözés valós eredményesség-változását. Mégis azt konstatáljuk, hogy a területi összehasonlítás tekintetében szenved leginkább csorbát a minőség: *az egyes nyomozó hatóságok eredményességi mutatói nem tükrözik vissza a kapacitásbeli különbségeket, ugyanez igaz az országokkal való összehasonlításra is.* Az eredményességi mutatók számítási módja ugyancsak eltérő más országok esetében, annak harmonizálására nem történt kezdeményezés, így a nyomozáseredményességi mutató az összehasonlíthatóság ilyen kérdésében szintén nem állja ki a minőségi próbát.

7. A *koherencia* biztosítja, hogy a különböző felhasználási célokból vagy különböző forrásokból előállított adatok kombinálhatók legyenek. Ez az ismérv kapcsolódik az összehasonlíthatósághoz, de a bűnüldözési eredményesség szemléltetésénél leginkább a kriminológiai kutatásoknál és a kriminálpolitikai kérdéseknél bírnak jelentőséggel az ilyen természetű adatok és vonhatóak le belőlük következtetések. Nem utolsósorban a minőség kérdésénél elkerülhetetlenül tisztázásra szorul az etikusság kérdése, azaz hogy az adatok valóban az objektív valóságot tükrözik-e vissza, nem történik-e félrevezetés, esetleg statisztikai manipuláció.

Amint látható, a bűnüldözési eredményességi statisztika a minőség mérhetősége kérdésében jócskán hagy kívánnivalót maga után. Minőségirányítási kutatások tárhatnák fel a bűnüldözéssel kapcsolatos adatszolgáltatás minőségi ismérveinek preferenciarendszerét. Ez lehetővé tenné, hogy a felhasználó véleményt formáljon az adatszolgáltatás minőségével szembeni elképzeléseiről, ezzel prioritást adva mindazoknak az ismérveknek, amelyek jelenleg nem képezik alapját az adatszolgáltatásnak.¹⁰⁷

3.5. A statisztikai mutatók mindenhatóságába vetett hit buktatói, statisztika kontra hatékonyság¹⁰⁸

Az eredményességet a statisztikák fényében legkevésbé sem szabad összetéveszteni a hatékony működéssel.¹⁰⁹ Hiszen ha a statisztikai mutatók kialakítását, hihető egzaktságát, értelmezésük problémáit alaposabban górcső alá vesszük, egyre több aggály támad bennünk, hogy vajon alkalmas-e egyáltalán a bűnüldözési statisztika arra, hogy tudományos elemzéseket és

¹⁰⁷ Már ha van ilyen adatszolgáltatás, 2009-óta csak az ügyészség közöl bűnüldözési statisztikákat.

¹⁰⁸ Vári Vince: Hatékony vagy eredményes a bűnüldözés? *Magyar Rendészet*, 2014/1., 87–97. o.

¹⁰⁹ Kutatásomban az ügyforgalmi statisztika és a bűnüldözés hatékonysága a legkisebb relációt tükrözte vissza a válaszokban. Lásd: 12.5. alfejezet, 20. számú diagram.

következtetéseket vonjunk le belőle. A bűnügyi statisztika használhatóságát, módszerét és értékét újra kell gondolni. Leginkább a statisztikai szemlélet miatt, amely nem komplex¹¹⁰ módon végzi a statisztikai adatok értékelését. *„Való igaz, hogy az európai kriminológia bölcsőjét a bűnügyi statisztikánál találjuk, és tény az is, hogy a rendvédelmi szervek a maguk tevékenységének hatékonyságát a legszívesebben ugyancsak a kriminálstatisztika számaival fejezik ki. De ezen a ponton sem kerülhetik el a kriminológus rosszalló megjegyzéseit. A múltira vonatkoztatva ez abban a felismerésében érhető tetten, amely szerint a bűnözés statisztikai mennyiségei nem a valóságos kriminalitást mutatják, hanem csupán arról tudósítanak, hogy milyen a bűnüldöző hatóságok felvevő kapacitása.”*¹¹¹

A statisztika a bűncselekményekből kinyert adatokat egynemű, homogén egységként, strukturális és mérhető dimenzióiban ragadja meg, nem adja vissza az ügyekre ráfordított időt, energiát és a hatóság által vállalt feladatok mennyiségét, összetettségét. A számok világában a nyomozó hatóság szervezete számára is a könnyen és egyszerűen megoldható ügyek jelentik az eredményesség növelésének lehetséges útját. *A bonyolult, összetett, de kevés sikerrel kecsegtető ügyekre a bűnüldöző hatóság sajátos hatalmi és tudásbeli mozgásterének kihasználásával – az állampolgárok tájékozatlansága, ismerethiánya vagy védekezési képességeinek elégtelensége – és törvényes eljárás határainak feszegetésével kerüli a reagálást.* A kisebb jelentőségű és bizonytalan kimenetelű ügyekben szintén nem mozgósítja erőforrásait, azokat csökkent minőségű kapacitással, nagyobb részt eredménytelenül teljesíti.

A bűnüldöző hatóságok, így a nyomozó hatóság eredményességének legfőbb mutatóit a felderített bűncselekmények adják. Leegyszerűsítve, a hatékonyság oldaláról abszolút mérce az ilyenformán „egyszerűsített” statisztikai mutatók minél jobb teljesítése. Tíz évvel ezelőtt, szakítva az addigi statisztikai szisztémával, az „új” koncepció már a költségfelhasználást is bekalkulálta volna a bűnüldözés eredményességének értékelésébe. *Ezt a rendőri szerv anyagi-technikai kondícióival egybevetve képzelte el, és mindezt az eredményes és eredménytelen ügyek relációjában is megkülönböztette volna, azonban ez azóta sem valósult meg.*¹¹² A jelenlegi statisztikai szemlélet évtizedek óta pangó, akut problémaként ezeknek a „kondícióknak” a kimutathatóságát akadályozza, anomáliaként torzítja és kényszeríti hamis adatszolgáltatásra a nyomozó hatóságokat. Az egymással versengő politikai erők a statisztikát mint kommunikációs

¹¹⁰ Kaló József: Az egységes rendőrségi, ügyészségi, bűnügyi statisztika néhány jellemző vonása. *Rendészeti Szemle*, 1994/6., 21–29. o.

¹¹¹ Finszter Géza (1996): i. m. 335. o.

¹¹² Németh Zsolt: A számháború vége? Statisztika, a valóság és a rendőrség. *Belügyi Szemle*, 2013/4., 5–11. o.

fegyvert alkalmazzák, amiről tudvalevő, hogy még manipulálható is, miközben a lakosság biztonságérzete sokkal fontosabb értékmérője a bűnüldözés hatékonyságának.¹¹³

¹¹³ Christián László: Mai magyar rendészet. *Rendészeti Szemle*, 2010/5., 19. o.

4. Bűnözéskontroll és a rendőrség

„A hagyományos oksági kriminológia mellett, amelynek létjogosultsága nem vitatható, megjelentek azok a törekvések, amelyek nem csupán a bűnözést, hanem az annak kontrollálását szolgáló intézményrendszert is kutatni óhajtják. A kriminológus most már nem csupán a bűn társadalmi környezetének mezőit szeretné felderíteni, hanem a bűnüldözéstől az igazságszolgáltatáson át egészen a büntetés-végrehajtásig azokat a kontrollmechanizmusokat vizsgálná, amelyek feladata az állami büntetőigény érvényesítése.”¹¹⁴ A bűnözésre adott társadalmi válasz a bűnözéskontrollal, vagyis a büntető igazságszolgáltatás rendszerén keresztül a bűnmegelőzéssel, a bűnüldözéssel és az igazságszolgáltatáson kívüli közösségi és társadalmi programokkal, beavatkozási módokkal valósul meg. „A kriminológia egészen a legutóbbi időkig a bűncselekményt mint emberi magatartást és a bűnözést mint társadalmi tömegjelenséget tekintette megismerhetőnek a maga sajátos módszereivel. Csak viszonylag lassan terjesztette ki hatáskörét a bűnözést kontrolláló szervezetekre, a bűnüldözésre és az igazságszolgáltatásra.”¹¹⁵ A bűnözéskontroll rendszere és intézményei bűnözésre gyakorolt hatásának vizsgálata a kriminológia viszonylag új keletű irányzata. A bűnözést kiváltó kauzalitás kutatása során a tudomány figyelme óhatatlanul a büntető igazságszolgáltatásra terelődött, erre mindenekelőtt olyan társadalmi jelenségek vezettek, amelyek kikerülhetetlenné tették ennek kiemelt tényezőként történő figyelembevételét. A hatást erősítették a természettudományban alkalmazott rendszerelméleti megközelítések társadalomtudományos adaptációjára irányuló törekvések, továbbá a kriminálpolitika tudományos súlyának növekedése és a kriminológia tudományába integrálása.¹¹⁶ Annak elismerése, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendszer meghatározó hatást gyakorol a mindenkori bűnözésre, a kriminológiát politikai tényezővé emelte és a büntetőpolitika részévé tette.¹¹⁷ A bűnözéskontrollt érintően a kriminálpolitikának két irányzata alakult ki. Az egyik irányzat a redukált represszív bűnözési kontroll. A „zéró toleranciaként” is emlegetett felfogásban a bűnözés elleni küzdelem igazi élet-halál harc. A bűnözés társadalmi kontrollja viszont szöges ellentétben áll ezzel, mivel a bűnözés a társadalom reprodukív képessége, így

¹¹⁴ Korinek László: Út a statisztikától a rendészet elméletéig. *JURA*, 2008/1., 70. o.

¹¹⁵ Finszter Géza (1996): i. m. 631. o.

¹¹⁶ Schneider, Hans Joachim: *Kriminologie*. Walter de Gruyter, Berlin–New York, 1987, S. 87.

¹¹⁷ Korinek azonban megjegyzi, hogy a bűncselekmények elkövetése és a büntető igazságszolgáltatás intézményei között nincs olyan kapcsolat, amely meghatározó jelentőségű hatásokat idézne elő. Lásd Korinek László: Újabb tendenciák. *Belügyi Szemle*, 2013/1., 20. o.

aki a bűnözésnek hadat üzen, az lényegében a társadalom felszámolására törekszik. *A bűnözés társadalmi kontrollja tudományos szakkifejezés, annak a kooperációs tevékenységnek a megjelölésére szolgál, amelynek célja a bűncselekmények megelőzése, megszakítása, a bűncselekménnyel okozott károk helyreállítása, az elkövetők felderítése, a további bűnöktől való visszatartásuk, megbüntetésük és a jogkövető társadalomba való visszavezetésük.*¹¹⁸ A bűnözéskontroll tanulmányozásának előzményei a közgazdasági, pszichológiai és szociológiai tárgyú rendőrségi (igazságügyi) kutatásokban lelhetők fel. Ezek nyomán alakult ki az a speciális szakterület, melyet a „kontroll kriminológiájának” nevezünk, megkülönböztetve azt az „okási kriminológiától”.

4.1. Elméleti előzmények

A bűnözéskontroll megszületésének elméleti előzményeihez sorolom a címkézés-elmélet és a radikális kriminológia irányzatainak megjelenését. A társadalomtudósok egy csoportja a címkézés-elmélet teoretikusaként azt vizsgálta, hogy bizonyos cselekményeket milyen módon, eljárással nyilvánítanak büntetendővé, és egyeseket miért és hogyan minősítenek bűnözőnek. Erős aggály merült fel arra nézve, hogy a mindenkori hatalom birtokosaitól eredeztethetőek azok a törvények, amelyek egyenlőtlenségeket és igazságtalanságokat szülnek, hiszen általuk válik deklaráltnan bűnözővé valaki. A *címkézés-elmélet* szerint nincs született bűnöző, mert sokkal inkább a társadalomnak a cselekményre adott válaszában, vagyis reakciójában van a hangsúly, és a lényeg, hogy ez a reakció, hatást gyakorol-e az egyén későbbi viselkedésére.¹¹⁹ *Howard S. Becker* szociológus szerint önmagában nincs deviancia-kategória, csak a deviánsná nyilvánítás folyamata értékelhető, vagyis a deviánsnak minősítés formája teszi a személyt deviánsná. Az elmélet arra a módra koncentrált, amely a konvencionális társadalomból kirekeszt és kívülállóvá tesz egyéneket úgy, hogy közben címkét ragaszt rájuk és szegregálja is őket, inentől nem marad más választásuk, minthogy ebben a szerepben az „elvárt” viselkedésformát válasszák. A kulcstényező tehát a címke, a megjelölés, amit az egyénre ragasztanak. Ahogy Becker fogalmaz: „*A deviáns az, akire a deviáns címkét sikeresen rátették, deviáns viselkedés az a viselkedés, amelyet az emberek annak*

¹¹⁸ Finszter Géza: *A rendészeti szervek működésének alapjai*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 86–87. o.

¹¹⁹ Adler, Freda – Mueller, Gerhard O. W. – Laufer, William S. (2000): i. m. pp. 282–291.

*minősítenek.*¹²⁰ Becker elmélete csak szilárdította a meggyőződésemet, hogy a bűnözéskontroll milyenségének óriási hatása van a rekriminalizációra, azaz a bűnözés újratermelődésére.

A '60-as évek jelentős politikai és társadalmi változásai csak tovább erősítették az elmélet pártolóit, akik tagadták, hogy az állam hatást tudna gyakorolni az elkövetőkre, sőt inkább úgy vélték, hogy sokkal inkább hozzájárul a bűnözés létrejöttéhez. A bűncselekmény fogalma nem a jelenség természetéből, hanem a társadalmi minősítésből ered. Az állam és a társadalom diszkriminatív módon ragasztja rá az emberekre a bűnöző címkét. A bűnözés alapvető oka az állami reagálás a normasértésre (pl. a börtön a bűnözés iskolája). Becker szerint a kriminális mivolt állandó szem előtt tartása a megtévedt embereket bűnöző életpályára kényszeríti, ez rögzül az elkövetőben és végül azonosul vele; kitzsított lévén a hasonló címkékkal ellátottak társaságába kerül.¹²¹ Erős kiközösítés érvényesül a börtönviselttel szemben, ami megnehezíti a munkaviszony létesítését, egyéb társadalmi kapcsolatok kialakítását, fenntartását. Interakcionista elméletnek is hívják, mivel az alapja a normasértő és az arra reagáló személyek interakciója. Az állami beavatkozás korlátozásának négy módja lehetséges: dekriminalizálás, elterelés (diverzió), megfelelő eljárási garancia, szabadságvesztéssel járó büntetések csökkentése.¹²² Összességében a bűnözés alternatív kezelése a négy úgynevezett „D” (diversion, decriminalisation, deinstitutionalization¹²³, due process¹²⁴) részeként egyre jelentősebb befolyással van jelen a kriminálpolitikai diskurzusokban, mint a kevésbé súlyos bűncselekmények elleni harc lehetséges módjai.¹²⁵

Mindamellet elmondható, hogy a címkézés-elmélet nem egy tipikus krimináletiológiai modell, hanem inkább egy látásmód, amely felöleli a hagyományos megközelítés mellett a

¹²⁰ Andorka Rudolf – Buda Béla – Cseh-Szombathy László (vál.): *A deviáns viselkedés szociológiája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1974, 80–114. o.

¹²¹ Becker, Howard S.: *Outsider*. In: *Studies in the Sociology of Deviance*. The Free Press, New York, 1966

¹²² Miközben egyes címkézési teóriák erősen a nem beavatkozás (non-intervention) mellett érvelnek, addig mások inkább a kevesebb, de célirányosan hatásos beavatkozás mellett teszik le a voksot. Sőt egyrésről a bűnözést alapvetően azoknak a kortüneteknek tudja be, amelyekbe az informális szociális kontrollal való beavatkozás nagyobb visszatartó hatást hordoz, mint a büntetőjogi eszközök alkalmazása. Másrésről az elkövetőt az elkövetett cselekmény után is érdekeltté teszi a bűncselekmény jóvátételében azzal, hogy felkínálja a tettes-áldozat megegyezést, ezzel is csökkentett reakcióval válaszolva a bűnözésre. Lásd Kerner, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Diversion statt Strafe? Probleme und Gefahren einer neuen Strategie strafrechtlicher Sozialkontrolle*. Heidelberg, 1983, S. 639.

¹²³ A szervezeti hatékonyság növelését jelenti, vagyis az igazságszolgáltatási szervezet tagoltságának és bonyolultságának csökkentését.

¹²⁴ A processuális jogosultságok redukálását az ügyféli jogok növekedésének javára.

¹²⁵ Heinz, Wolfgang – Hügel, Christine: *Erzieherische Massnahmen im jugendlichen Strafrecht*. Bonn, 1987, S. 149. Idézi Kaiser, Günther – Kerner, Hans-Jürgen – Sack, Fritz – Schellhoss, Harmut: *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1993, S. 92.

bűnözéskontroll fontosságát. A szemléletmód nem véletlenül az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki, ahol a represszív filozófia¹²⁶ a „*garanciákkal védett eljárások versus bűnözéskontroll*”, azaz a törvényesség és az eredményesség szembenállásában az eredményesség preferálásában oldódott fel. A legalitás elvével szorosan összefüggő represszív felfogású bűnözéskontroll intézményeinek tehetetlenségei új megoldásokért kiáltottak.¹²⁷

Mindezek jegyében *Otto Kirscheimer és George Rusche*¹²⁸ a büntetési formákat tanulmányozva alkották meg elméletüket, nevük összefonódik a pönológia megteremtésével. Szerintük a bűnelkövetőkkel való bánásmódnak több köze van az emberi élet értékeléséhez és a gazdasági szükségletekhez, mint a bűnmegelőzéshez.

A radikális kriminológia az 1970-es években tovább erősödött. Az 1973-as *Új Kriminológia* könyv szerzői, *Ian Taylor, Paul Walton és Jock Young* szerint más szabályok érvényesek a társadalom egyes rétegeire. Amíg a társadalom nagy részét a büntetőjog kikényszeríthetősége által irányítás alá tudnak vonni, addig a munkatulajdonosokat csak olyan jog köti, amely mindössze az egymással szembeni versenyüket korlátozza. Az osztályharc mindig a források és a hatalom elosztásához kapcsolódik, és a bűnözés csak akkor tűnik el, ha végleg felszámolják a kapitalizmust. Az amerikai radikális kriminológia szószólója *Richard Quinney* lett. Szerinte a társadalom ellentétes érdekekre épülő politikai szervezet, ahol az érdekeket konfliktusok jellemzik. *A bűncselekmény olyan magatartás, amit egy politikailag szervezett társadalomban a hatalmi szervek teremtenek meg. Valójában egy társadalmi konfliktus az elkövető és a politikát alakító társadalmi csoport között. A büntető igazságszolgáltatás normáit a hatalmat gyakorló réteg alkotja.* A bűnözés problémáit a fejlődés utolsó stádiumába érkezett kapitalista rendet követően az új rend, vagyis a demokratikus szocializmus oldja meg.¹²⁹ Elméletében a bűnözés tipológiája az uralkodók által elkövetett bűncselekményekre (pl. Watergate), a megélhetéssel kapcsolatos bűncselekményekre (pl. lopás), és az ellenállási

¹²⁶ *Finszter* szerint a társadalom pozitív kontrollmechanizmusai a népesség bizonyos részeiben teljességgel hatástalanok, vagy azért, mert a szegénység és a kirekesztettség miatt őket ezek a pozitív hatások nem érik el, vagy azért, mert társadalmi helyzetüknél és sok más helyzetüket érintő tényezőknél fogva nem képesek ebben az értékteremtő folyamatban részt venni. Lásd *Finszter Géza* (2008c): i. m. 81. o.

¹²⁷ *Helmut Kury* amellett érvel, hogy a büntetőjogi beavatkozás inkább megszilárdítja azt a viselkedési formát, ami a bűncselekmény elkövetéséhez vezetett, ezzel nem megelőzve, hogy az érintett további bűncselekményeket kövessen el vagy megoldást találjon a bűncselekmény mögött meghúzódó problémára, és arra igyekezzen segítséget találni. Lásd erről *Kury, Helmut – Lerchenmüller, Hedwig* (Hrsg.): *Diversion. Alternativen zu klassischen Sanktionformen*. 2 Bde. Bochum, 1981, S. 173.

¹²⁸ *A büntetés és a társadalmi struktúra* című munkájukban fejtették ki nézeteiket, amivel lényegében a pönológiát teremtették meg, mint önálló tudományágat.

¹²⁹ *Quinney, Richard: Class, State, and Crime: On the Theory and Practice of Criminal Justice*. David McKay, New York, 1974, p. 10.

bűncselekményekre (pl. terrorizmus) oszlik. A bűnözés alapja szerinte a társadalmi igazságtalanság. A cél nem a bűnözők kezelése, hanem a kapitalista társadalmi rendszer megdöntése. Szerinte csak egy új társadalmi rend vezethet el a bűnözés csökkenéséhez. *William Chambliss* és *Robert Seidman* *A jogrend és hatalom* című munkájukban ugyancsak azt fejtik ki, hogy a bűncselekmény az osztálytársadalom terméke. Szerintük az elkövetők számára az racionális, ami osztályhelyzetükből következik; a kapitalista társadalmakban jobban ellenőrzik az alsóbb rétegek tagjait, így hamarabb felfigyelnek azok normasértéseire, ha mégis az igazságosság és a tisztesség érvényesül a büntető igazságszolgáltatásban, az csak a véletlen műve. *Anthony Platt* szintén erőteljesen bírálta a hagyományos kriminológiát, mert az szerinte az uralkodó rendszert szolgálja és nem az igazság talaján áll. A vizsgálatai elfogultak és az elnyomók érdekeivel egyezők. A radikális kriminológia cselekvésérdekelt és új elvek megvalósítására törekszik. *Horton és Platt* szerint csak egy világrendszer-elmélet lehet megfelelő alternatíva a kapitalista elméletekkel szemben.¹³⁰

A bűnözéskontroll lényegében az állam büntető igazságszolgáltatási rendszerének összessége, amely rendszerelméleti szempontból a nyitott rendszerek körébe tartozik. Ez annyit tesz, hogy a rendszer kölcsönhatásban van környezetével, onnan energiát vesz fel és ad le. A rendszerek részben önálló elemekből állnak, amelyek valamilyen formában kapcsolódnak egymáshoz. Amennyiben a büntető igazságszolgáltatási rendszer elemeit egy közös cél kapcsolja össze úgy, hogy az egyes elemek egymással konzisztens módon törekednek annak elérésére, abban az esetben beszélhetünk a rendszer hatékonyságáról, azonban *Farkas Ákos* szerint ez a körülmény a büntető igazságszolgáltatás rendszere esetében hiányzik.¹³¹

4.2. Rendszerelméleti megközelítés

A rendszerelmélet sajátja, hogy olyan törvényszerűségeket kutat, amelyek egyaránt érvényesek a valóságra, az emberi közösségekre és a gondolati képződményekre. A szervezetek működésének szabályait, az abban megnyilvánuló munkamegosztást alapvetően a szervezélmélet kutatja. A rendszerelmélet ennél lényegesen tágabb kört ölel fel, mivel nemcsak a szervezési és vezetési ismeretek nyújtotta lehetőségekre korlátozódik, hanem a rendszerek működésének törvényszerűségeit kutatja a természetes rendszerek jellemzőinek

¹³⁰ Horton, John – Platt, Tony: A bűnözés és a büntető igazságszolgáltatás a kapitalizmusban és a szocializmusban. A radikális kriminológia. *Belügyi Szemle*, 1987/3., 111–121. o.

¹³¹ Farkas Ákos (1996): i. m. 395. o.

feltárásával. Ahogy a rendszerelmélet megfogalmazója megállapítja: „*A rendszert az különbözteti meg más rendszerektől, hogy tovább már nem redukálható tulajdonságokkal rendelkezik. A rendszerre jellemző saját belső működése, elemeinek egyéni interakciói és a környezetével való kapcsolata, amely során információt vesz fel és ad le, és ezzel feje ki külső működését.*”¹³² A hatékonyság szempontjából vizsgálándó a rendszer belső és külső működése, azonban a működés hatékonysága csak a külső működésével összefüggésben értelmezhető. *A bűnüldözés jogrendszeren, szervezeti kultúrán és történelmi hagyományokon alapuló sajátos rendszer, ezért főként jogi és szervezetszociológiai aspektusból nem értelmezhető.*

Farkas Ákos monográfiájában¹³³ a nyitott rendszerek kulcsfogalma a „negatív entrópia”, ami nem más, mint az anyag véletlenszerűségének vagy rendezetlenségének mértéke. Minél nagyobb az anyag rendezettsége, annál kisebb az entrópiája, következésképpen annál nagyobb a negatív entrópiája. „*Az entrópia jelensége azt mondja ki, hogy egy a környezetétől elszigetelt rendszerben az elemeinek szerveződéséhez tárolt energia elfogy, s ezzel párhuzamosan dezorganizáció lép fel.*”¹³⁴ A nyitott rendszer több energiát vesz fel, mint amennyit felhasznál, a fölös energiát pedig tárolja (negatív entrópia). A rendszer és a külvilág közti egyensúly a zárt rendszernél a működés kezdetén létező állapot az ekvilibrum. A nyílt rendszernél a rendszer és a környezet között folyamatos kölcsönhatás, egyensúlyra való törekvés van, melynek során a rendszer működése folyamatosan változhat, anélkül azonban, hogy a rendszer jellege megváltozna. Ez az ekvifinalitás. Az alrendszerek kölcsönös függőségi kapcsolata az interpedencia, ami a relatív, funkciójuk gyakorlásához szükséges függetlenséget jelent, vagy más néven funkcionális autonómiát. Ezek egymással szembeni gyakorlása vezethet konfliktusokhoz, feszültségekhez.

Erre jó példa, hogy minden szervezet igyekszik elkerülni, nehogy más szervezet struktúrájába olvassák (pl. az ügyészségnek az igazságügyi szervezetbe történő beolvasztási kísérlete). Ez nemcsak a rendszer és az alrendszer viszonyára, hanem az alrendszer–alrendszer viszonyára is jellemző. Minden alrendszer inputját az előző alrendszertől (vagy rendszertől) kapja, az általa kibocsátott output a következő alrendszer inputja lesz (pl. a nyomozás során elkövetett hibák

¹³² Bertalanffy, Ludwig von: *Adalékok egy általános rendszertanhoz. A szervezet mint rendszer.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979, 92. o.

¹³³ Farkas Ákos: *A falra akasztott nádपालca, avagy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai.* Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 1–179. o.

¹³⁴ László Ervin: *A rendszerelmélet távlatai.* Magyar Könyvklub, Budapest, 2001, 45. o.

meghatározzák a vád megalapozottságának mértékét, a bíróság előtt lefolytatott bizonyítás eredményességét, a büntetőjogi felelősség megállapításának határait).

4.2.1. Modellek a büntető igazságszolgáltatásban

Minden igazságszolgáltatási rendszer eleme a rendőrség, ügyészség, bíróság, büntetés-végrehajtás. Ezek többféleképpen kapcsolódnak egymáshoz: megkülönböztethetünk angolszász, illetve kontinentális európai büntető igazságszolgáltatást. Ezen kívül egy másik felosztás szerint létezik még a hierarchikus és koordinatív modell, ami az állam hatalomgyakorlásának centralizált, vagy decentralizált módjától függ. Hierarchikus modell esetében a döntéshozatal bürokratikus sajátosságokat mutat. Koordinatív modell esetében három alapelv jellemző:

- ⇒ centralizáltság, az egységes eljárás iránti igény minimális;
- ⇒ a hierarchia csökevényes jellegű;
- ⇒ a hatalom gyakorlását a formához kötöttség bizonyos fokú mellőzése jellemzi.¹³⁵

A rendszer működése során arra törekszik, hogy mind saját, mind a közte és a külvilág közötti egyensúlyát megőrizze. A rendszer hatékonysága a funkcionális szemlélet szerint a rendszer és környezete relációjában értelmezhető, jóllehet a strukturális felfogás kvázi zárt rendszerként kezeli a nyílt rendszert és önmagához képest vizsgálja.¹³⁶ A rendszer akkor nyílt, amikor a környezetével energiát cserél, felvesz és lead, és akkor zárt, amikor ilyenre nem kerül sor.

Egyesek a büntető igazságszolgáltatást nem tekintik rendszernek, mert az alrendszerek, ahogy már korábban is idéztem, álláspontjuk szerint konzisztens módon nem kapcsolódnak egymáshoz. E felfogás követői az Egyesült Államok igazságszolgáltatását sem tekintik rendszernek, mert az nem egységes célt követ. Ennek az álláspontnak a követői azért utasítják el az igazságszolgáltatás rendszerként definiálását, mert annak vizsgálata során azt tapasztalták, hogy az nem hatékony, így nem mentes a konfliktusoktól.

¹³⁵ Damaška, Mirjan: Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure. *The Yale Law Journal*, vol. 84., no. 3., 1975, pp. 480–544. Idézi: *Előadások büntetőeljárás jogból I.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000, 73–87. o.

¹³⁶ Katz, Daniel – Kahn, Robert L.: Common Characteristics of Open Systems. In: Emery, Frederick E. (Ed.): *Systems Thinking. Selected Readings*. Penguin Books, Harmondsworth, 1969, p. 101.

A hatékonyság megközelítésére Farkas Ákos többféle verziót nyújt a büntető igazságszolgáltatás esetében. A hatékonyság lehet pénzkérdés, a büntetőeljárás hatékonysága,¹³⁷ közgazdasági kategória és rendszerhatékonyság. E hatékonysági megközelítések különös összetartozó strukturális elemei a hatékonyság általános tézisének, amit az alábbi kategóriával egészítünk ki, szorosan kapcsolódva a későbbi részben külön kifejtésre kerülő rejtett bűnözés, rendőrség és a kommunikáció kérdésköréhez.

4.2.2. Hatékonyság mint rendszer és környezete egyensúlya¹³⁸

A funkcionális rendszerelméleti felfogásban a bűnüldözés mint rendszer hatékonysága a társadalmi környezetétől függetlenül szerintem nem, vagy csak nehezen értelmezhető.¹³⁹ Finszter Géza ugyancsak külön nevesíti a közbiztonsági rendszert: alatta mindazoknak a jogszabályoknak, állami szerveknek, társadalmi szervezeteknek és vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összességét érti, amelyek rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyeseknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben. *A közbiztonsági rendszer produktuma a közbiztonság modern felfogásából vezethető le, ami nem más, mint az abban részt vevő együttműködők által komplexen előállított közös termék.*¹⁴⁰

Amennyiben a közbiztonság a rendszer outputja, úgy annak minősége a valóság minden aspektusában vizsgálható a hatékonyság tükrében. *A közbiztonság így az arról kialakult társadalmi kép vagy azzal kapcsolatos általános és kollektív érzület formájában is a bűnüldözési rendszer kimeneti eredményét képezi.* A kriminálstatisztika és a bűnüldözési szervezet hatékonysága ebben a tekintetben válik értelmezhetővé. A bűnüldözés a Finszter-féle közbiztonsági rendszerrel és a rendészeti alrendszerrel részben átfedésben van, de szűkebb

¹³⁷ Fantoly Zsanett monográfiájában a hazai büntetőeljárás hatékonyságának gyakorlati visszasságait tárja fel kritikai élel, a szerző elsősorban az opportunitás térnyerésében és az egyszerűsítő intézmények fejlesztésében látja a fejlődés útját. Lásd bővebben Fantoly Zsanett: *A büntető tárgyalási rendszerek sajátosságai és a büntetőeljárás hatékonysága*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013, 336. o.

¹³⁸ Roelofse modelljében a rendőrségi szervezet a társadalomba ágyazva jelenik meg, ahol a zárt és a nyitott rendszer lényege attól függ, hogy a rendőr egyéni szinten hol helyezkedik el saját rendőri szervezetében. Amennyiben szervezete és a társadalom határvonalán, átjárással, akkor ez pozitív előjelű tényező, ezzel szemben ha a saját szervezetébe zárva, szegényes kommunikációval, titkolózással, ellenállással terhesen, úgy az egész szervezet társadalmi homogenizálására irányuló erőfeszítés nem működőképes konstrukció. Lásd Roelofse, Cornelis J.: *Community Policing: Homogenous Societies are Actually Heterogenic – Challenges to Diverse Community Needs*. *Internal Security*, vol. 5, no. 2, 2013, pp. 7–21.

¹³⁹ Szikinger szerint a rendőrség a bűnüldöző munkájának környezetét „kifelé” a társadalom egésze jelenti, beleértve a politikai hatásokat is. Elsősorban a rendőrség adja a büntető igazságszolgáltatás egész rendszerének „bemenetét”. Lásd Szikinger István: *Rendőrség és politika*. *Belügyi Szemle*, 2012/3., 25. o.

¹⁴⁰ Finszter Géza (2010c): i. m. 150. o.

értelemben csak a bűnüldözési tevékenységet folytató rendőrség tevékenységére vonatkozatható. A bűnüldözés már a korábbi fejezetben meghatározásra került, így rendszerként az ott használt értelmezést használom.

A rendszer elemei:

- a rendőrségi modell, stílus, szervezeti kultúra. A testület szerkezeti és szervezeti elemei.¹⁴¹
- A működés jellemzői mint a befelé és kifelé irányuló kommunikáció nyitottsága.
- Az önmagára való reflektálás képessége és hajlandósága; vagyis a tényleges hatékonyság leplezetlen kimutatására való törekvés, annak jelenléte és minőségi szintje.

David Easton amerikai politológus szerint a rendőrség úgy helyezkedik el a társadalmi környezetben, mint egy „üres négyzet”, mellyel szemben megfogalmazódnak követelések és elvárások, de természetesen megjelennek a támogatások is, amelyek nélkül a szervezet nem lenne képes elemi funkcióját betölteni. Az ilyen körülmények között működő rendszer eredményeket ér el, értékeket produkál vagy kudarcot szenved, ami aztán visszahat magára a szervezetre is.¹⁴² Hasonlóan fogalmazott és külön kiemelte a rendőrség elkülönült szerepét *Loubet de Bayle*, aki szerint a rendőrség a társadalom „fekete doboza”, amelybe a társadalom minden káros mechanizmusából fakadó termése bekerül.¹⁴³

Rutherford ezzel szemben a hatékonyság alatt a büntetőeljárás költségkímélő lefolytatását értette, vagyis annak elérését, hogy a büntető igazságszolgáltatás a rendelkezésre álló személyi és tárgyi eszközökkel a legnagyobb határfokon dolgozzék.¹⁴⁴ A bűnüldözés esetében költséghatékonysági szempöngből nézve a bűncselekmények felderítési mutatói, illetve a büntetőügyek elbírálásának gyorsasága nem áll arányban az igazságszolgáltatásra fordított beruházásokkal. Ezen elvből kiindulva lett a rendszer és a hatékonyság egymással

¹⁴¹ A kutatási eredmények egy jelentös része azt sugallja, hogy az államirányítási erőforrások és statisztikák kapcsolatban vannak a bűncselekmények számával és felderítettségi arányával (Clarke és Hough, 1980, 1984; Bayley, 1994; Morgan és Newburn, 1997; Reiner, 2010). Következésképpen az innovatív stratégiáknak is van némi befolyásuk, de nem valószínű, hogy ezek a fő okai a bűncselekményi számok változásainak. Lásd Newburn, Tim – Reiner, Robert (2012): i. m. pp. 806–838.

¹⁴² Easton, David: *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley, New York, 1965, p. 32.

¹⁴³ Loubet del Bayle, Jean-Louis: *La police. Une approche socio-politique*. Montchrestien, Clefs Politique, Paris, 1992, pp. 33–36.

¹⁴⁴ Rutherford, Andrew: Introductory Report. In: *Interactions within the Criminal Justice System. Reports presented to the seventeenth Criminological Research Conference, 1986*. Collected Studies in Criminological Research Volume XXV, Council of Europe Publication Section, Strasbourg, 1987. Idézi Farkas Ákos (2002): i. m. 9. o.

összetartozó fogalom. A bűnüldözés hatékonyságáról vallott magyar elméleti kutatók fejébe is befészkelte magát a parciális szemléletmód, és olyan elméletek kialakításához vezetett, amelyek elősegítették a nyomozások ismeretlenes felderítési mutató és a bűnüldözés hatékonysága ekvivalenciájával való kiegyezést. Ebben a szemléletben a hatékonyság úgy is értelmezhető, mint ami kifejezi az erőforrások meghatározott célokra történő felhasználásának színvonalát és minőségét.¹⁴⁵ *Holott a bűnüldözés pusztán költség-haszon perspektívában igazán soha nem lehet hatékony, annál az egyszerű oknál fogva sem, mert a törvényesség követelménye ütközik a haszonelvű megközelítésben rejlő hatósági eredményességi küldetéssel, amely olyan feloldhatatlan paradoxont idéz elő, amely alapjaiban vet gátat az ésszerű és célorientált működésnek.*¹⁴⁶ Kétségtelen, hogy az ügyféli jogok törvényes gyakorlásának biztosítása a bűnüldözés eredményességét és gyorsaságát rontva lassítja és hosszabbítja a nyomozásokat.

Máskülönben pedig, a tisztességes és törvényes eljárások betartására gondolva, a kényszerintézkedések végrehajtási költségei, illetve a szakértői bizonyítás költségei ugyancsak jelentős költségnövelő tényezők. Ebben a felfogásban a hatékonyság csak a rendszerelméleti mivoltában, vagyis a „rendezettség” és az egyensúlyi állapot eléréséhez szükséges tényezők működésében érhető tetten, ami nem jelenthet mást, mint a külső környezetével (bűnüldözés–társadalom) való interakció minőségét.

Ez lemérhető az adott bűnüldözési rendszer rugalmasságát, nyitottságát mutató differenciálási intézmények jogi természetében, illetve a negatív entrópia elkerülése érdekében alkalmazott szelekciós mechanizmusokban és a statisztikai szemlélet uralmában. *Mindezek a rendszer és környezete közötti egyensúly látszatának fenntartására törekedve képesek elkendőzni a rendezetlenséget mutató valóságot. A rendszer e tényezők propagálásával védekezik a környezet rendezetlenséget okozó beavatkozásaival, esetünkben „negatív” értékítéletével szemben.*¹⁴⁷ A képlet egyszerű, hiszen ha egyensúly lenne a rendszer, jelen esetben a bűnüldözés és a külső környezete – vagyis a társadalom – között, úgy fel sem merülne olyan kérdés, hogy a szubjektív biztonságérzet és az objektív biztonsági helyzet nem egyenemű

¹⁴⁵ Sebesi Béla: *A bűnözés és a bűnüldözés közgazdasági összefüggései*. BM Könyvkiadó, Budapest, 1992, 129–130. o.

¹⁴⁶ Kertész Imre: A szocialista törvényesség és a bűnüldözés hatékonysága. *Belügyi Szemle*, 1977/1., 49–57. o.

¹⁴⁷ *Menyhay* szerint a balanszmodell azt mutatja be a lehető legegyszerűbben, hogy az ember milyen könnyen kerülhet ambivalens helyzetbe anélkül, hogy az ambivalencia tudatosodna benne. Az ambivalencia komoly mértékű rombolást tud véghezvinni komplex társadalmi folyamatokban! Lásd *Menyhay Imre: Adalékok Káin „esti meséjéhez”*. *Gazdaság és szocializáció a jelenkori liberális társadalomban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998, 197. o.

fogalmak, tehát az ambivalencia ebben a modellben járulékos következmény. *A balansz jelenti a bűnüldözés hatékony működését, az egymástól eltávolodott nézőpontok, érdekek és szemlélet pedig a dezintegráció szintjét, illetve a hatékonyság hiányát.*

A hatékonyság így nem a bűnüldözés cél-eszköz konstrukcióban dimenzionálódik, hanem a rendszer környezetével történő egyensúly minőségi vonatkozásaiban. *Az egyensúly elérésének elemi eszközei többek között a közvetlenség, őszinteség, figyelem, interakció, nyíltság, kommunikáció, rugalmasság, emberség és nem utolsósorban a bizalom.* Ha azonban a bűnüldözés mint rendszer úgy kommunikálja és mutatja be saját külső környezetbe integráltságának minőségét, mintha az zavar- és problémamentes lenne, úgy, hogy eközben az állampolgár – és ezáltal a közvélemény – saját bőrén nem ezt tapasztalja, akkor a rendszer és külső környezete között ellentmondás és feszültség keletkezik. *„Kiemelt célunk volt a polgárok szubjektív biztonságérzetének további javítása. [...] Az önkormányzat és a rendőrség kapcsolatát a válaszadók 94,5%-a jónak vagy kiválónak értékelte. [...] Nem semmi, csakhogy az adatokat a rendőrség összegezte. Válasz: Bárki utánunk számolhat, ráadásul ugyan miért csapnánk be saját magunkat?”*¹⁴⁸ A bizalom bírásának mások véleményével való alátámasztása és bizonygatása nem más, mint egy a társas befolyásolás felületes feldolgozásmódjánál alkalmazott szociálpszichológiai technika.¹⁴⁹ Ennek során az érvelő bizonyos fogalmak összekapcsolása ellen ágál: *„Az alkalmazott disszociáció a látszat-valóság különbségtétel, alapja pedig az a feltevés, hogy a valóság koherens, s ha inkohereciával találkozunk, az csak látszat lehet, amit le kell választani a valóságról. A kiindulópontnak vett valóság természetesen nem önmagában áll előttünk, hanem tudati konstrukcióként.”*¹⁵⁰

Mindez azonban tartós rendezetlenséget eredményez, ami a rendszer hatékonyságára üt vissza. Defenzívvé válik a külső környezet a negatív értékítélet okozta fokozódó zavarokkal szemben. Ennek érdekében teljesítményének és működésének – a tapasztalati tényekkel szögesen ellentmondó – harsogóan pozitív propagálására kényszerül, a nemkívánatos hatások kivédésére rendszerében és felépítésében zárkózottá, könnyen irányíthatóvá és bürokratikusá

¹⁴⁸ Rendőrség 2014: A főkapitány szemével. Évértékelő. *Zsarú Magazin*, 2015/5., 13–14. o.

¹⁴⁹ A konszenzuseurisztika szabálya egyszerű: ha az emberek többsége valamiről valamit gondol, akkor az valószínűleg tényleg az is. Felszínes meggyőzési mód akceptálása nem igényel kognitív folyamatot. Lásd Smith, Eliot R. – Mackie, Diane M.: *Szociálpszichológia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 505–506. o.

¹⁵⁰ Szabó Miklós: *A jogdogmatika előkérdéseiről*. Prudentia Iuris, Miskolc, 1999, 166–167. o.

válik.¹⁵¹ A szociálpszichológia kognitív diszsonancia elmélete¹⁵² igazolta, hogy a kényszer hatása alatti viselkedést követő magyarázkodás csak a kedvező benyomás kialakítását célozza, ami önmagában viszont *nem oldja fel a valóság és a magyarázat tartalmi inkonzisztenciáját*,¹⁵³ ahol a kényszert a hatékonyság produkálására alkalmatlan szervezeti modell és a média, a lakosság, a politika elvárásainak különbözősége okozza.

Mármost, amit a „rendszer” tenni kénytelen és amit mond, lényegesen eltérhet egymástól, aminek gyanánt *racionalizálást* alkalmazhat. Adott esetben ezt a lakossági bizalom bírásának demonstrálási kényszere mutatja meg. Ez nem más lényegében, mint egy eszköz, ami a negatív (averzív) tudattartalom módosítása és saját integritásának helyreállítása érdekében – az identitás-sérülés elkerülésére – a diszsonanciát csökkenti.¹⁵⁴ Mindezzel fokozza vagy fenntartja a közte és a környezete közötti bizalmatlanságot, következésképpen saját kontraproduktív szervezeti és működési hatásait konzerválja. *Nem gondolom, hogy a rendőrség a machiavellizmus tökéletes reprezentánsa¹⁵⁵ lenne a benyomáskeltésben és a közvélemény befolyásolásában, ahhoz túlzottan kapkodó és váltakozó attitűdöket jelenít meg a kommunikációs formáiban.*¹⁵⁶ A zártsága, diszkrecionalitásra való hajlama, belső szolidaritása egyfajta bizonytalanságot és önbizalomhiányt takar, így a bizalom bírásáról való meggyőzési törekvése inkább takarja helyeslési és konformitási szükségletét: *„Az erős helyeslés-szükséglettel jellemezhető emberek összképe olyan valakit ábrázol, aki borzasztóan kívánja, hogy szeressék, mégis hiányzik belőle az önbizalom, a határozottság és a megfelelő jártasság, hogy a legtöbb társas helyzettel megbirkózzon.”*¹⁵⁷

¹⁵¹ A társadalom negatív viszonyulása nem a véleményszabadság elve érvényesülésének ára, hanem a valóság érzékelésének és a propaganda diszsonanciájának logikus következménye! Lásd a munkanélküliséggel kapcsolatosan Menyhay Imre: Ambivalencia, személyiség és a társadalmi változások. *Valóság*, 2014/5., 1–10. o.

¹⁵² Festinger, Leon: *Theorie der kognitive Dissonanz*. Huber Verlag, Bern, 2012 (Unveränderter Nachdruck der Ausgabe von 1978)

¹⁵³ Fogarasi Mihály: *Attitűd, attitűd-dinamika. Emberi kapcsolatok pszichológiája*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 101. o.

¹⁵⁴ Festinger, Leon – Carlsmith, James M.: A kikényszerített engedelmisség kognitív következményei. In: Csepeli György (szerk.): *A kísérleti társadalomlélektan főárama*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1981, 342. o.

¹⁵⁵ A reneszánsz tudós Machiavelli (1469–1527) klasszikus XVI. századi művében, a *Fejedelemben* részletes tanácsokat ad, hogyan lehet szert tenni a kívánatos stratégiai jártasságokra. Többek között tudja, hogy kell jó benyomást kelteni a kívánt cél elérése érdekében. A machiavellizmus sajátossága a látszat fenntartása, a fejedelemnek nem kell rendelkezni az erényekkel, elég, ha csak úgy tűnik, mintha rendelkezne ezekkel. Lásd Fodor László – Kriskó Edina: *A hatékony kommunikáció alapjai*. Noran Libro, Budapest, 2014, 239. o.

¹⁵⁶ Sziklai szerint affektív komponens az Én, így a szervezeti identitásnak is tartalmi eleme, melynek fő jellemzője a viszonylagosság. A viszonylagosságot pedig az értékorientáció teszi identifikációs elemmé, amely a környezet hatására alakítja át a szemléletmódot. Lásd Sziklai László Péter: Identitás, elkötelezettség, hivatástudat. *Magyar Rendészet*, 2003/4., 107. o.

¹⁵⁷ Schlenker, Barry R.: *Impression Management*. Brooks-Cole, Monterey, 1980, p. 79. Idézi Forgács József: *A társas érintkezés pszichológiája*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1994, 214. o.

A disszonáns tudattartalom, vagy másként a dilemma feloldása ebben a megközelítésben meglehetősen banális: *a bűnüldözésben éppen azoknak az intézményeknek, „falaknak” a lebontása szükségeltetik, amelyeket a rendszer saját rendezetlensége – társadalmi el nem fogadottsága – miatt a „rendezettség” látszatának vagy „érzésének” fenntartása miatt önvédelemből működtet a társadalmi közeggel való egyensúlyra törekvés fátyolos kényszerképzetétől hajtva.* Ez vagy maga a rendszer autoriter, centrális jellegű működési formája, vagy az ezt „szépítő” kommunikációs narratíva.

A nyitott rendszereknek törvényszerűen összhangba kell kerülniük környezetükkel, míg a zárt rendszerek teljesítménye tulajdonképpen csak önmagukkal mérhetők, esetükben a nyitottság egyenesen a társadalmi küldetésük rovására mehet. Ez sokszor azzal jár, hogy a környezettől való elhatárolódás a rituálék és a beavatási módszerek egész arzenálját alakítja ki, és a tagok folyamatosan megkülönböztetik magukat a rendszerhez nem tartozóktól. Ilyen lehet az egyenruha és más megkülönböztető jegyek.¹⁵⁸ *A bűnüldözés, így a rendőrség bárhol a világban, így Magyarországon sem zárt rendszer, a zártságra törekvését a társadalommal szembeni kölcsönös bizalmatlanság kelti, ami a rendszer hatékonyságára visszásan hat.* A rendszer és környezete közötti függőségi viszony természete a rendszer szervezeti és működési berendezkedésében kitűnően tetten érhető, így egy autoriter, hierarchikus szervezeti modell nem tagadhatja meg a paternalizmust, és nem hangoztathatja a „polgár-barátságot” és a bizalmi légkör prioritását sem, különben könnyen a realitás és a retorika ellentmondásának örvényében találja magát. *Éppen az irányított rendszer iránti bizalmatlanság indokolta a politika számára a centralizált forma fenntartását, mivel a jogegyenlőség és jogbiztonság, továbbá a korrupció elleni hatékonyabb fellépést így látták biztosítottnak.*¹⁵⁹ Holott a rendszer autoriter irányítási modellje hozza létre a nagyfokú társadalmi dependenciát, melynek racionális következménye a „megoldás” fentről való várása. Ennek dacára a feszültséget mégis inkább a félreérthető kommunikáció és a felelősségi rendszer tisztázatlansága eredményezi, ami kétségtelenül az „ámítás” polgárjogának térnyeréséhez vezet. Innentől a környezet bizalmatlansága mindössze a rendszer törvényszerű és velejáró vetületeként kezelendő.

¹⁵⁸ Finszter Géza: A demokratikus jogállami rendőrség alternatívái a XXI. században. In: *Rendőrségi Évkönyv 2005*. ORFK, Budapest, 2006

¹⁵⁹ *Korinek* szerint az egységességet a rendőrségi törvény létrehozását követően több alkalommal áttörte a politika azzal, hogy lényegében háromféle rendőrséget (általános hatáskörű, terrorelhárító, belső védelmi) is működtet. Lásd Korinek László: Rendszerváltozás a belügyben. *Belügyi Szemle*, 2015/1., 29. o.

Skolnick a rendőrséget körülvevő társadalom felől érkező pressziókat környezeti tényezőként veszi figyelembe. Álláspontja szerint a rendőrökre nehezedő nyomás hatására a rendőri értékrend a hatékonyságot helyezi előtérbe a jogszerű eljárásokkal szemben, azonban a rendőrségi propaganda annak hangsúlyozásával, hogy a rendőrök mi mindenre képesek a köznyugalom biztosítása érdekében – így a rendfenntartás és a bűnüldözés terén –, éppen saját maga gerjeszt fokozott elvárásokat a közvéleményben a rendőrséggel szemben.¹⁶⁰

A bűnüldözés komplex hatékonysága ebben a megközelítésben nem más, mint a bűnüldözés rendszerének külső környezetébe izoláltságának minősége, amelyre csak negatív oldalról következtethetünk. Azaz minél nagyobb a törekvés és a kényszer a saját maga által vizionált hatékonyan működő¹⁶¹ rendszer elfogadtatására, úgy annál biztosabb a dezorganizáltság mértéke, hisz nyilvánvalóan mi más, mint a hiányérzet indukálná a már említett disszociáció akaratlagos korrekciós törekvését. „*A rendészet körébe tartozó jelenségek rejtőzködő természete nem kizárólag a szolgálati és az államiitkok tömegével magyarázható, hanem azzal is, hogy az intézmények szeretnek magukról olyan képet közvetíteni, ami a valóságos természetüket elleplezi. A jogalkalmazó szervek ehhez igen jó segítséget kapnak a jogszabályoktól, amelyek tevékenységüket meghatározzák. Ugyan ezek a normák nem azt mutatják meg, hogy hogyan működik egy hatóság a valóságban, hanem azt, hogy miként kellene működnie. Hiszen a büntetőeljárás törvény nem egyenlő a büntetőeljárással a valóságban.*”¹⁶²

Áttételesen a hatékonyság indikátorai a szervezeti és működési rendszer, a szervezeti kultúra, a bizalmi attitűd, a statisztikai szemlélet jelenlétének hiánya, a valódi hatékonyságmérési módszerek alkalmazása iránti igény és törekvés. Amennyiben a rendszer felépítésében és működési jellegében nem tükrözi a nyitottságot, közvetlenséget és nem sugároz bizalmat, úgy a hatékonyság hiánya joggal feltételezhető.

A rendszert viszont egy nagyon lényeges és meghatározó közvetítő közeg veszi körül, amely önmagában befolyásolja a rendezettség és az egyensúly elérésének esélyét: ez maga a média. A média a rendszer és a külső környezete közé ékelődve tájékoztatási funkciójánál fogva szűri, szelektálja, torzítja és alakítja a külső környezet felé irányuló információkat, ezzel

¹⁶⁰ Skolnick, Jerome H.: *Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society*. 2nd ed. Wiley & Sons, New York, 1975. Idézi Fogarasi Mihály: A rendőri struktúrák és szociális reprezentációik. In: Csernyikné Póth Ágnes (szerk.): *Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknek*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2009, 109. o.

¹⁶¹ Azonban változatlan szervezeti, működési, formális és informális sémában funkcionál.

¹⁶² Finszter Géza (2010c): i. m. 74. o.

lényegében kialakítja a „külső környezetben” a rendszerről alkotott képet, esetleg magára a rendszer saját kommunikációjára hatva azt saját hírközlő stílusához¹⁶³ igazítja. *A hatékonyság szemszögéből ugyanolyan fontosságú a rendszer médiaközegbe, mint a külső környezetébe illeszkedése.* Jogosan merül fel a kérdés, hogy valójában mi is a bűnüldözés rendszerének külső környezete: a média vagy a társadalom? Amennyiben konstatálhatóan nem segíti, hanem rontja a média mint közeg a rendszer külső környezetében történő elfogadottságát, úgy a felelősség a bűnüldözésé lesz, mert törekvés esetén aktív módon alakíthatná és fejleszthetné saját külső környezetével – a lakossággal – a közvetlen kommunikációs csatornákat.

A média hírközlési mechanizmusának működését a hatodik fejezetben tekintem át, rávilágítva arra, hogy a negatív hírszelekciós magatartással milyen mértékben járul hozzá a rendszer és a külső környezete egyensúlyának felbomlásához, ezzel együtt a tényleges hatékonyság redukciójához.

A bűnüldözés hatékonyságának tisztázásához megkerülhetetlen a rendőrségi modellek és a szervezetszociológiai kérdések feltárása és bemutatása, a bűnüldözés hatékonysági kérdései a rendőrség büntető igazságszolgáltatási rendszerben elfoglalt helyének és szerepének ismeretében tárhatók fel.

4.3. A rendőrség szervezete és működése¹⁶⁴

4.3.1. A rendőrség helye az államszervezetben

A magyar közigazgatás fejlődésének kiegyezés utáni korszakában a rendőrség fokozatosan vált modern államigazgatási szervvé, és kapott helyet a közigazgatásban. A tudomány véleménye egységes volt arról, hogy a rendőri tevékenység a közigazgatás körébe tartozik. A szocialista időkben ez a helyzet megváltozott, a politikai berendezkedés kiemelte a rendőrséget a civil közigazgatásból, közvetlen politikai felügyelet alá helyezte és sokáig a jogon kívüliség állapotában tartotta. Rendszerváltozáskor a jogalkotás ki akarta emelni a rendészetet a civil közigazgatásból és sajátos áttételes értelmezést kívánt neki adni a rendészet

¹⁶³ A rendőrség honlapjának (www.police.hu) megyei weboldalait olvasgatva, a rendőrségi kommunikáció stílusát tekintve egyre inkább annak bulvárosodására lehetünk figyelmesek, háttérbe szorítva a rendőrség tárgyilagos, valóság-hű tájékoztatási rendeltetését. Erről még a tömegtájékoztatás szerepénél, a hatodik fejezetben külön is szó lesz.

¹⁶⁴ Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (1998): i. m. 334–349. o.

és a honvédelem között, ezért is költözött be a terminológiába a rendvédelem kifejezés.¹⁶⁵ A rendészetnek azonban más a feladata, mint a katonaságnak. Ezért egy modern alkotmányos demokráciában a katonaság és a rendőrség között éles különbség van.¹⁶⁶ A rendőri hivatás még a tipikustól eltérő szélsőséges helyzetekben sem keverhető össze. Mi több, éppen ezek a helyzetek azok, ahol a katonai, illetve a rendőrségi professzionalizmus egybemosása súlyos és gyakran szinte helyrehozhatatlan károkat okozhat. A jogosítványok szélesítése, alkotmányos kiterjesztése a jogállamiság alappilléreit veszélyeztetheti, gondolván a katonaság rendőri feladatokra alkalmazására vagy a rendőrség katonai célú bevetésére.¹⁶⁷

Az 1949. évi XX. törvény, ami lényegében a szovjet mintára létrehozott alkotmány, négy fő szervezettípust határozott meg: államhatalmi, államigazgatási, bírósági és ügyészségi szerveket. Az ötödik – alkotmányban akkor még nem nevesített – szerv-típusok az erőszakos szervezetek voltak, ideértve a fegyveres erőket, fegyveres testületeket, rendészeti szerveket. A fegyveres erőkre és a rendőrségre vonatkozó alapvető szabályok csak az 1989-es módosításkor kerültek az alkotmányba.¹⁶⁸ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény elfogadásával sajátos helyzet alakult ki. Kétségtelen, hogy a jogszabály ismét legitimitást biztosított a rendőrség számára, ugyanakkor a testület államszervezetben elfoglalt helyét illetően átmeneti állapotot teremtett. Nem tért vissza az 1945 előtti megoldáshoz, nem deklarálta a rendőrség integrációját a civil közigazgatási szervezetbe, csupán arról szólt, hogy a rendőrség egyebek mellett államigazgatási feladatokat is ellát, de maga az egész szervezet állami, fegyveres, rendvédelmi szerv. A hatáskörök részletes kibontása mellett a jogalkotó nem változtatott az egész szervezet jogállásán és a belső viszonyok katonai jellegén. Ezt a megközelítést utóbb a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény is megerősítette.¹⁶⁹ A rendészeti szervek alkotmányos kereteik¹⁷⁰ létrejöttét követően kettős kihívás elé kerültek: hatékonyan kell örködniük a közrend és a közbiztonság felett, ugyanakkor a legitim erőszakmonopólium birtokában a teljesített intézkedéseiknek meg kell felelniük a törvényesség követelményének.¹⁷¹

¹⁶⁵ A nyugat-európai rendőrségek tanulmányozása során jutott *Finszter* arra a következtetésre, hogy létezik egy pártállami rendőrségi modell. Vö. Danielisz Béla – Jármay Tibor (2008): i. m. 29. o.

¹⁶⁶ Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2003, 65–67. o.

¹⁶⁷ Finszter Géza (2008b): i. m. 152. o.

¹⁶⁸ Papp Judit: Rendvédelem vagy rendészet? In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1998, 156. o.

¹⁶⁹ Korinek László (2006d): i. m. 559. o.

¹⁷⁰ A rendszerváltáskor az 1989. évi XXXI. törvény módosította az 1949. évi XX. törvényt, megteremtve a jogbiztonság szavatolására képes rendőrségi szervezet keretét.

¹⁷¹ Finszter Géza (2008b): i. m. 135. o.

4.3.2. A rendőrség mint a törvényes erőszak birtokosa

A törvényes erőszak alkalmazásánál követelmény a törvényesség, az arányosság és a szakszerűség. Ezeket szekunder feltételként elkíséri az eszközszűrés, tehát nem a megbüntetés, hanem az elhárítás és megakadályozás a cél; humánus, vagyis kíméletes alkalmazás; a döntésben a mérlegelési jogkör szűkre szabása.¹⁷² A legitim erőszak alkalmazásának vannak veszélyei, mint az erőszak eskalációja, amikor az alkalmazott erőszak erőszakos reakciót vált ki azokból, akikkel szemben alkalmazzák.¹⁷³ Ebből következik, hogy a kiképzetlen rendőri állomány által, erkölcsi fundamentumok nélkül alkalmazott erőszak gyakran vezethet ahhoz az általános meggyőződéshez, hogy a rendőri erőszak minden formája elvetendő.¹⁷⁴ A legitim erőszak másik változata a büntetőeljárás által a rendőrség számára biztosított kényszerintézkedések alkalmazása, amelyek szintén feltételezik ezen intézkedések fizikai erővel történő érvényesítését.¹⁷⁵ Az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) határozata megállapította, hogy valamely alapjog tartalmának és lényeges garanciáinak meghatározása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. „*A rendőrségek feladat- és jogköre, a rendőri munka, az egyes rendőri intézkedések jogilag sokoldalúan szabályozottak. Minél inkább szabályozott valamely tevékenység a jog által, annál inkább indokolt, hogy a jog mögött meghúzódó erkölcsi-etikai oldal is érvényre jusson, melyet a különböző etikai-magatartási szabályzatok, kódexek rögzítenek. A rendőr jogi és erkölcsi felelőssége azt jelenti, hogy a társadalom megítéli és az adott esetben elítéli az olyan rendőri magatartást, viselkedést, amely társadalmilag káros következményt eredményez.*”¹⁷⁶ A rendőrségi eljárásban is különösen fontos a jogok érvényesülése, ilyenek az anyanyelv használata, a személyes szabadság, mozgásszabadság korlátozása, a jogorvoslati jog, továbbá a magántitok és a személyes adatok védelme. Megkülönböztethetünk anyagi, eljárásjogi és szervezeti garanciát a jogok betartása érdekében. Ezek mellett vannak olyan szervek, amelyek speciális garanciát nyújtanak ezek betartására (Alkotmánybíróság, Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa).

¹⁷² Balla Zoltán (2014): i. m. 15. o.

¹⁷³ Érdekes aspektus a rendőri erőszak és az arról festett kép ellentmondása. *Kriskó* a média erőszakra gyakorolt eskalációs szerepét elemzi cikkében. Lásd *Kriskó Edina: A rendőri „erőszakmítosz” nyomában. Rendészeti Szemle, 2009/2., 116–127. o.*

¹⁷⁴ Finszter Géza (2008b): i. m. 34–37. o.

¹⁷⁵ Finszter Géza (1996): i. m. 341–343. o.

¹⁷⁶ *A rendőrség és az emberi jogok.* I.P.A. Hírmondó szakmai melléklete, 2000/10., 9. o.

A rendőrnek tehát bármely eljárási cselekmény foganatosításakor tudnia kell, hogy törvényi felhatalmazás alapján, emberi jogokkal kerül szembe.¹⁷⁷ Jogalkalmazói munkájában a szaktudás és a szakmai tisztesség segítheti. A rendőrnek az okok fennállása esetén kötelességét teljesíteni kell. A szakismeret mellett az emberi jogok állandó szem előtt tartása segítheti a cél eléréséhez legmegfelelőbb eszköz megválasztásában, de a rendőrnek az okok megléte esetén is az erőszak minimalizálására kell törekedni és legelőször azt kell vizsgálni, hogy a célt erőszak alkalmazása nélkül el lehet-e érni: *„A jogok minden olyan intézményes korlátozása, amely nem állja ki a szükségesség és arányosság próbáját, nem javítja, hanem rontja a közbiztonságot.”*¹⁷⁸ Az egyes alapjogok korlátozásával kapcsolatban fogalmazta meg az Alkotmánybíróság azokat a kritériumokat, amelyek alapján megítélhető azok gyakorlása: *„Az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges. Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”*¹⁷⁹

4.3.3. A rendőrség szervezete: rendészetszociológiai aspektusok

A szervezetszociológia elsősorban arra alkalmas, hogy rámutat azokra a diszfunkcionális jellemzőkre, amelyek az egyes organizációkat jellemzik. Ilyen többek között a feladat-túlvállalás jelensége, amikor a szervezet saját fontosságát és jelentőségét mások hátrányára kívánja erősíteni. Az instrumentalista szemlélet a rendőrséget csak pusztán eszköznek tekinti a hatalmat gyakorlók kezében, míg az értékszociológiai szemlélet az egyénre fókuszál, aki a szervezet fontos elemét képezi.

A szervezetszociológiai kutatások a rendvédelmet mint sajátos szubkultúrát határozzák meg, amely jól definiálható belső csoportismérvekkel rendelkezik. Minden rendőri szervezet,

¹⁷⁷ Kondorosi Ferenc: A rendészeti stratégia: Magyarország közbiztonsági programja. *Belügyi Szemle*, 2008/1., 7. o.

¹⁷⁸ Szikinger István: *A rendőrség, társadalom és a jog – A rendőrség társadalmi szerepe*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999, 72. o.

¹⁷⁹ 7/1991. (II. 28.) AB Határozat

amikor felveszi magára ennek a testületnek a jegyeit, egy időben kétféle műveletet hajt végre: egyrészt elhatárolja magát a környező társadalomtól (izoláció), amit kifejez az egyenruha, az általánostól eltérő viselkedési szabályok, a rendőri szolgálathoz kapcsolódó különleges jogosítványok és köztétések, másrészt viszont kialakul egy erőteljes belső csoportképzési folyamat, amelyet a szakma megtanulása és a mindennapi szolgálat kovácsol össze. Ezek a kohéziós elemek hozzák létre a rendőri kollektívák sajátos értékeit, mint amilyen a veszély vállalásának a hétköznapit meghaladó szintje, a nagyfokú kollegialitás, és a túlzó szolidaritás. Ennek a zárt és környezetéhez szolidárisan viszonyuló szubkulturális miliónek sajátos viszonya alakul ki társadalmi közeghez kapcsolódóan, amelyre nézve számos elmélet látja igazoltnak a környezetét elutasító, attól elidegenedő, arra elutasítóan reagáló etnocentrikus rendőrkép felfogását. Mindez olyan következtetésre sarkall, hogy az tekinthető jó rendőrnek, aki uralkodik az emberek felett és megvédi kollégáit a felelősségre vonástól.¹⁸⁰ Tanulmányok a rendőri szolidaritás, a saját maguk által elkövetett törvénytelenések és a külvilág felé történő orientáció között mutattak ki fordított előjelű összefüggést.¹⁸¹

Aligha lehet kétséges, hogy egy ellenséges, oppozícióban lévő társadalmi közegben minden kívülálló és feladatait tekintve visszatetszést keltő csoport saját értékeibe és kohéziójába kapaszkodva igyekszik védekezőképességét fenntartani,¹⁸² aminek következménye az ellenséges környezeti tényezők további erősödése, vagy reprodukciója¹⁸³ lesz, ahol már teljességgel felesleges a hibákat vagy okokat firtatni, különösen, ha azok hosszú ideje beágyazott kollektív társadalmi vagy szubkulturális sztereotípiával párosulnak. *Éppen ezért tartom hihetőbbnek egy az „etnocentrikus” rendőrképpel szembenálló olyan kutatás eredményére hagyatkozni, amit nem melleleg a japán rendőrségi modell hatékonysága is igazolt, miszerint a belcsoportok befelé irányuló tisztelete, elfogadása, megbecsülése, és a csoport összetartozását erősítő értékeinek és hagyományainak pozitív elfogadására épülő intenzív identifikáció egyenesen arányos a kifelé irányuló orientáció növelésének szükségletével.*¹⁸⁴ Következésképpen, ha a rendőrség összetartozás-igényét nem a társadalom

¹⁸⁰ Krémer Ferenc: *A rendőri szubkultúra valamint a korrupció néhány sajátossága – egy kérdőív tapasztalatai*. Kézirat. 1998, 13. o.

¹⁸¹ Schernock, Stan K.: An empirical examination of the relationship between police solidarity and community orientation. *Journal of Police Science and Administration*, vol. 16, 1988, pp. 182–194.

¹⁸² Perez, Douglas W.: *Common Sense about Police Review*. Temple University Press, Philadelphia, 1994. Idézi Krémer Ferenc (1998): i. m.

¹⁸³ Ericson, Richard V.: Patrolling the facts: secrecy and publicity in police work. *The British Journal of Sociology*, vol. 40, no. 2, 1989, pp. 205–225. Idézi Fogarasi Mihály (2003): i. m. 13. o.

¹⁸⁴ Dion, Kenneth L.: Intergroup conflict and intragroup cohesiveness. In: Austin, William G. – Worshel, Stephen (Eds.): *The social psychology of intergroup conflict*. Brooks/Cole, Monterey, 1979, pp. 221–224.

intoleranciával szembeni védekező attitűdje alakítja ki, úgy normál esetben ez a kohézió pozitívan hat akár a rendőrség társadalmi beágyazódására is.¹⁸⁵ Finszter szerint a rendszer okatlan titkolózása okozza a társadalom rendőrséggel szembeni előítéletességét, amelyre a testület tagja maga is előítélettel válaszol.¹⁸⁶

Egy rendszer mindig a környezetével törekszik egyensúlyba kerülni, így a környezeti tényezők pozitív változása – jelen esetben a társadalmi légkör – vagy a rendszer védekezőképességének, vagyis ellenállásának a lebontása erősíti a társadalmi beágyazódást. Ehhez viszont őszinte párbeszédre van szükség a rendszer és környezete között, amihez első és elengedhetetlen a rendszer önmagával való szembenézése. A szembenézésére való képesség hiányát azonban erősen feltételezi a rendszer önvédő mechanizmusának konok tagadása vagy háritása,¹⁸⁷ ennek „leleplezését” is szolgálja – szándékaim szerint – a bűnüldözés hatékonyságmérésének jelen értekezésemben kidolgozott objektív eszköze (ld. 14. fejezet).

Az értékszociológiai feltárásnak ezen túlmenően sikerült rámutatnia a szakma egyik alapvető ellentmondására, nevezetesen a rendőri munkát végző egyénre nehezedő eredményesség és a törvényesség dilemmájára. Az igaz, hogy végső soron a törvényesség és az eredményesség vagy célszerűség részben erősítik egymást, de konkrét helyzetekben összeütközésbe kerülhet a két szempont. Az e körben végzett hazai kutatás is azt erősítette meg, hogy nagy az eredményességi kényszer a rendőrökön. *A rendőrök mintegy háromnegyede valamilyen részben hajlik az írott szabályok megsértésére, ha az az eredményességgel összeütközésbe kerül. A válaszadók 5,2%-a szinte mindig megszeghetőnek látja a szabályokat. A legtöbben azzal értenek egyet, hogy az írott szabályok megsértése nélkül nehéz teljesíteni a feladatokat, ami azt jelenti, hogy a szabályok megszegése kényszerként jelenik meg a rendőrök számára.*¹⁸⁸

¹⁸⁵ Vagyis a rendőrség zártságát és összetartozását nem a társadalom rendőrséggel szembeni elutasítása hozza létre vagy gerjeszti, hanem a közös hivatásszeretetet és gyakorlása. A rendőrök részéről a nagyobb társadalmi szolidaritás igényét igazolja a 12.2. alfejezet 8. számú diagramja.

¹⁸⁶ Finszter Géza (2010a): i. m. 68. o.

¹⁸⁷ Festinger szerint valahányszor egy embernek olyan információja vagy véleménye van, amely magában véve arra késztené, hogy ne hajtson végre valamilyen cselekvést, ez az információ és vélemény disszonáns azzal a ténnyel, ahogy a cselekvést végrehajtotta. Ha ez a disszonancia fennáll, az illető vagy cselekvésének megváltoztatásával, vagy meggyőződéseinek és véleményeinek megváltoztatásával próbálja mérsékelni. Lásd Festinger, Leon: A kognitív disszonancia elmélete. In: Hunyadi György (szerk.): *Szociálpszichológia*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1973, 76. o. Különösen igaz a disszonanciahatás érvényesülése, ha kényszerű engedelmisségi helyzetben kell a nemkívánatos döntés okozta viselkedés belső konzisztenciáját megteremteni.

¹⁸⁸ Krémer Ferenc: Rivális világok. In: Tarján G. Gábor: *Szociológiai ismeretek*. Rendőrtisztviselői Főiskola Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2002, 25. o.

A törvényesség és eredményesség dilemmájára adott válaszként az amerikai *John Broderick* a következő rendőri kategóriákat dolgozta ki:

- az *idealista rendőr* tevékenységében főképp a törvényességre figyel, és az eredményességet mindig alárendeli a jogszabályok betartásának.
- A *cinikus rendőr* sem a törvényességnek, sem az eredményességnek nem tulajdonít különösebb jelentőséget.
- A *represszív rendőr* az eredményesség érdekében hajlamos sutba dobni a jog előírásait.
- Az *optimista rendőr* abban a meggyőződésben él, hogy tevékenysége során egyforma erővel és konfliktusoktól mentesen képes mindkét értékrendet szolgálni.¹⁸⁹

A strukturalista–funkcionalista szociológiai iskola módszereinek felhasználásával történtek már kísérletek arra, hogy a rendőrségi funkciókat egy szélesebb társadalmi szerkezetben vizsgálják. A funkcionista modell felhasználásával ismét kulcsot kapunk rendőrségtípusok meghatározásához. E szerint a rendőrség keletkezéstörténetében vizsgálni kell egyik oldalon a civil társadalom követelményeit, a másik oldalon pedig az állami-politikai hatalom igényeit.

4.4. Rendőrségi szervezeti modellek

A hatalom és az állampolgár viszonya alapján többféle rendőrségi modell és stílus különböztethető meg.

4.4.1. A tekintélyelvű rendőrség

A tekintélyelvű gondolkodás vizsgálatánál végzett pszichológiai kutatások feltárták, hogy a merev gondolkodás, az ideológia és az előítélet összefügg egymással. A paternalista, tekintélyelvű vezetői attitűd hazug gondolatokat sugall és hamis érzelmeket (kétkedést, szomorúságot, bizonytalanságot), kiszámíthatatlanságot közvetít környezetére számára. Alapvető érdeke, hogy a beosztott elveszítse autonómiáját, egyéniségét, és irányíthatóvá válva essen szét a közösségi kohézió, ebben az ambivalens érzelmi légkörben az egyének

¹⁸⁹ Broderick, John J.: *Policing a time of change*. General Learning Press, Morristown, 1977. Idézi Finszter Géza (1996): i. m. 344. o.

könnyebben irányíthatóak, bár passzívak és kezdeményezésre alkalmatlanok lesznek.¹⁹⁰ Kialakulása a jellemzőit tekintve autoriter, a büntetés és jutalmazás dualitását alkalmazó, kudarckerülő és következetlen szülői modellben keresendő.¹⁹¹ Társadalmi szinten ott működik ilyen, ahol a politika nagy szerepet kíván fenntartani magának a közbiztonság és a belső rend érvényre juttatásában, a civil társadalomnak pedig egyszerűen nincs módja, fóruma a közbiztonság oltalmazásában való aktív részvételre, sem pedig a közhatalmi tevékenység kontrolljára, *vagy mindezek csak látszatra, formálisan vannak jelen, de valódi befolyásuk, ráhatásuk nem értékelhető.* A jelenlegi magyar rendőrség lényegében ennek a modellnek feleltethető meg leginkább, így ennek részletes bemutatására itt külön már nem térek ki, annak karakterjegyei az értekezés zömében egyébként is markánsan érzékelhetőek lesznek.

4.4.2. A közösségi rendőrség¹⁹²

Az előbbi modell ellentéte, amikor a civil közösségek autonómiája igen magas, ahol az állam nagyfokú önkorlátozással a minimumra kívánja szorítani a közhatalom represszív jogosítványainak alkalmazását. A modell egyik legteljesebb kifejtése a kanadai kriminológusok leírásában található.¹⁹³ *André Normandeau* a tekintélyelvű rendőrség alapját képező centralizálás helyett arra mutat rá, hogy a siker kulcsa többek között a közbiztonsági kockázatok geográfiai pontossággal történő felmérése, a rendőri jelenlét láthatóvá tétele, a civil megelőzési programok sokasága, valamint a korrekt helyzetértékelés a bevezetésre jogosult intézkedések előtt és a folyamatos kontroll a végrehajtás alatt, továbbá az eredmények utólagos mérlegelése.¹⁹⁴ A közösségi rendészet¹⁹⁵ elmélete a problémamegoldó rendészet egy változata a közbiztonságot fenyegető újabb kihívások kezelésére.¹⁹⁶ Fontosabb jellemzői, hogy a lakosságot is be kell vonni a problémák megoldásába. Velük közelebbi, együttműködés-centrikus kapcsolatot kell kiépíteni, ami alapot nyújt a terület rendészeti beavatkozásaihoz a közbiztonság és közrend biztosítására.

¹⁹⁰ Sziklai László Péter (2003): i. m. 112. o.

¹⁹¹ Kovács Daniella: Tekintélyelvűség és előítéletesség. In: Csernyikné Póth Ágnes (szerk.): *Emberi kapcsolatok pszichológiája*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 109–110. o.

¹⁹² *Szikinger* 1991-ben íródott tanulmánya részletes áttekintést ad a közösségi rendőrség kialakulásáról és európai tapasztalatairól. Összegzésében kijelenti: soha nem volt nagyobb szükség a rendőri tevékenység társadalmi hatásainak elemzésére, a nemzetközi tapasztalatok és a magyar viszonyok összevetésére, mint ma. Vö. Szikinger István: Községi rendőrség a mai Európában. *Belügyi Szemle*, 2012/3., 29–37. o.

¹⁹³ Kozáry Andrea (2009): i. m. 24. o.

¹⁹⁴ Normandeau, André: Bilan provisoire de la recherche évaluative sur la police professionnelle de type communautaire. *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, vol. 51, no. 2, 1998, p. 178.

¹⁹⁵ Community policing.

¹⁹⁶ Finszter Géza (2010c): i. m. 56. o.

„A rendőrség a közösség, és a közösség a rendőrség: a rendőrök a közösségnek azon tagjai, akiket azért fizetnek, hogy teljes idejüket annak a kötelességüknek szenteljék, amely minden polgárra együttesen hárulna a társadalmi jólét és a közösségi együttélés fenntartása érdekében.”¹⁹⁷ A közösségi rendőrség ideális esetben tehát széles konszenzuson kell hogy alapuljon, mélyen be kell hatolnia a társadalom azon viszonyaiba, amelyek kriminogén hatásúak lehetnek. „A hatóság akkor mondható tökéletesnek, ha a szabad társadalom felismeri képviselőiben azokat a személyeket, akikben megbízik.”¹⁹⁸ A „lakosságbarát” rendőrség igyekszik a közösségek elvárásainak megfelelő biztonságot garantálni, és az erőfeszítéseinek köszönhetően az érintett közösségek tagjai tisztában vannak azzal, hogy a rendvédelmi szervezet az ő érdekükben tevékenykedik, illetve a civil szervezeteik közreműködésével támogatják annak erőfeszítéseit.¹⁹⁹

A közösségi rendőrség bevezetésének egyértelmű sikerei kimutathatók voltak a kísérleti területeken, ami kétségtelenné tette, hogy pusztán a rendőrök polgárbarát beállítottságának változása a szervezeti struktúra változtatása nélkül is óriási pozitív változásokat tud előidézni.²⁰⁰ Nem kétséges, hogy a közösségi rendőrség nemcsak egyfajta bűnüldözési modell, hanem a bűnözés egészen másfajta szemléletmódja, és a kettő holisztikus megközelítésű együttes kezelése.²⁰¹ A közösségi rendőrségi filozófia nem a kauzalitás szűk keresztmetszetű teóriájában, a bűnözés-akció és a bűnüldözés-reakció sémájában gondolkodik, e kettő elválaszthatatlan egységből vonja le következtetéseit.²⁰² Chicago öt városrészében bevezetett közösségi rendészet – fél millió ember biztonságáért 1800 rendőr felelt – megmutatta, hogy a legnagyobb közbiztonsági problémakörökben, mint akár a drog, az erőszakos bűncselekmények, a vagyon elleni bűnözés 45 százalékkal javult az eredményességi ráta.²⁰³

¹⁹⁷ Robert Peelt idézi Bruinsma, Gerben – Weisburd, David (eds.): *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, Vol. 2. Springer, New York, 2014, p. 381.

¹⁹⁸ Alderson, John: Az emberi jogok és a rendőrség. *Belügyi Szemle, Külföldi Figyelő*, 1990/48.. Idézi Csapó Csaba: *A korszerű rendőrség alapjai*. 2009, 1. o. <http://www.pecshor.hu/periodika/2009/csapo.pdf> (letöltve: 2015. 03. 30.)

¹⁹⁹ Malina Adrienn – Takács István: Lakosságbarát brit rendőrség. *Rendőr*, 2010/4., 4. o.

²⁰⁰ Wycoff, Mary Ann – Skogan, Wesley G.: Community Policing in Madison: An Analysis of Implementation and Impact. In: Rosenbaum, Dennis P. (Ed.): *The Challenge of Community Policing*. Thousand Oaks, London–New Delhi, 1994, pp. 75–91.

²⁰¹ Danielisz Béla – Jármay Tibor (2008): i. m. 124. o.

²⁰² Bólyai szerint rendőrség a közösség része, és legfontosabb feladata az egyének és a közösség jogszerű érdekeinek megóvása, szolgálata. A rendőri mentalitás általános jellemzőjévé kell tenni a törvényeket betartó adófizető állampolgárok tiszteletét, másrészt a bűnözés elleni határozott fellépést. Lásd Bólyai János: *Közösségi Rendőrség Magyarországon*. *Belügyi Szemle*, 1998/1., 74. o.

²⁰³ Skogan, Wesley G.: The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents. In: Rosenbaum, Dennis (Ed.) (1994): i. m. pp. 167–181.

A hatékonyság a közösségi rendőrség attitűdjében nem a hatáskiváltás vagy reaktivitás rögtönzött eredménye,²⁰⁴ sokkal inkább egy hosszú távú stratégia, amely száműzve az okság e maradi paradigmáját, egy igazságosabb, egyenlőbb és átfogóbb társadalmi érdeket közvetít. Ezt támasztja alá a törvényesség és a hatékonyság együttes érvényre juttatása céljából a német szövetségi rendőrségnél kialakított értékrend, amely előfeltevései között fogalmazza meg, hogy a rendőrségi intézkedéseket a rendőrségen túlnyúlóan, a kooperációra és a társadalmi részvételre kell alapozni, ahol a politikai és a társadalom által képviselt stratégiát a prevenció és a represszió tartóoszlopaival kell kialakítani.²⁰⁵ Ennek szerves része a büntetési rendszer modernizálása, mely a normák megsértésekor a büntetőjogon kívüli eszközökkel operálva a formalizált eljárás kereteinek betartásától eltekint, azokat a szociális kontroll eszközeivel és alternatív programokkal informális úton kezeli.²⁰⁶

4.4.3. A professzionális, represszív stratégiát követő rendőri szervezetek

„A represszív stratégia csak arra alkalmas, hogy létrehozza a rendészet legdrágább és leghatástalanabb változatát.”²⁰⁷ Létrehozásában jelentős szerepet játszik az egyre durvább bűnözéstől mint globális világproblémától való megalapozott félelem, amely a társadalmi közösségeket arra kényszeríti, hogy igényeljék az erős, jó szakmai színvonalon működő, harcra kész rendvédelmet, ugyanakkor az állam is fokozni kényszerül erőfeszítéseit a közbiztonság hatósági erőszakkal történő oltalmazásában. Egyes elképzelések szerint csak ez vezethet a közbiztonság megerősödéséhez, vagyis a bűnözéssel szembeni rendőri fellépés eredményessége növekedésének feltétele a leghatározottabb cselekvés, még apróbb jogsértések esetén is. Itt a rend elemi szintű megbomlására való reagálás nem csupán preventív, hanem határozottan represszív jelleget is ölt. A rendőrség komolyan veszi a szabálysértések leküzdését, minimális deviancia sem kerülheti el a rend őreinek figyelmét. A veszélyforrások represszív, drasztikus módon történő kezeléséhez rövid távon bizonyosan eredmény kapcsolódik, ahogy ezt a New York-ban alkalmazott módszer is igazolta, ahol közel öt év alatt, 1993–1998 között, majdnem 50 százalékkal csökkent a bűncselekmények

²⁰⁴ Lásd a „zéró tolerancia” represszív modelljénél, bűnözéskontroll versus bűnözés.

²⁰⁵ Dreher, Günther – Feltes, Thomas: Szüksége van-e a kriminalisztikának belső vezetésre? In: Katona Géza (szerk.): *A kriminalisztika aktuális kérdései. Tanulmányok öt európai országból.* BM Kiadó, Budapest, 2001, 125. o.

²⁰⁶ Kaiser, Günther: Role and Reactions of the Victim and the Policy of Diversion in Criminal Justice Administrations. In: Charles, J. B. – Jasperse, C. W. G. – Leeuwen-Burow, van K. A. – Toornvliet, Leo G.: *Criminology between the rule of law and the outlaws: Volume in honour of Willem H. Nagel.* Kluwer, Deventer, 1976, p. 159.

²⁰⁷ Finszter Géza: Rendészeti menedzsment. *Magyar Rendészet*, 2003/4., 20–33. o.

száma. Ezzel szemben viszont számos olyan következmény keletkezett, amely hosszú távon éreztette hatását. Többek között nőtt a túlkapások száma, főleg a kisebbségekkel szemben, ezzel növekedett az előítéletre épülő lokális társadalmi feszültség. Ennek jelei a mai napig visszaköszönnék az amerikai rendőrség által preferált rendőrségi stratégia társadalmi következményeként, olyan eszkalációs faktort rejtve magukban, amely komoly zavargások kialakulásához és elharapódzásához vezethet, ahogy ezt tapasztalhattuk 2014 végén is.²⁰⁸

Másik oldalról folyamatosan nő a börtönnépesség száma, amely a visszaesés miatti rekriminalizálódással szoros korrelációt mutat. *„Lakosságárányosan is az Egyesült Államokban a legnagyobb a börtönnépesség. Amerikában 100 000 lakosból 727-en vannak börtönben, Oroszországban 611-en, St. Kitts és Nevis szigetén 547-en. A legtöbb fejlett ipari országban százezer lakosra átlag száz elítélt jut. A legfrissebb adatok lökést adhatnak a szigorú büntetési tételek ellen küzdő civil szervezeteknek”* – írja a Reuters. *„Az Egyesült Államokban él a világ börtönpopulációjának a negyede. Világelsők vagyunk honfitársaink lecsukásában”* – nyilatkozta a hírügynökségnek *Ethan Nadelmann*, a Kábítószer-politikai Szövetség vezetője.²⁰⁹ Szintén hátrányként lehet elmondani, hogy a bűnözés a nagyvárosokból kiszorulva máshova helyeződött át, amelyek átfogó vizsgálatára a „marketing” statisztikai adatok nem vállalkoztak.

A magyar rendőrség ilyen jellegű modelljével kapcsolatosan egy szerző ugyancsak kritikus hangvételben fogalmaz: *„A represszív biztonságkezelés nagy létszámú, jól felszerelt rendőrséget és igazságszolgáltatási apparátust, valamint ezek hatékony működését elősegítő jogszabályi háttérrel feltételez, de ma ilyen felelős politikusaink nem akarnak, illetve csak mértékkel. Egyértelmű és világos stratégia kellene arra nézve, hogy az állam közbiztonságra a GDP-nek ennyi és ennyi százalékát szánja, amiért ilyen és ilyen prioritásokat vár el, illetve olyan meg amolyan feladatokat vagy követelményeket felad. Az nem szerencsés, hogy kiengedték a szellemet a palackból, és úgy követelik meg annak kordában tartását, hogy az ehhez szükséges pénzügyi és jogi feltételrendszert nem biztosítják.”*²¹⁰

²⁰⁸ http://index.hu/kulfold/2014/12/05/egy_feher_amerikai_rendor_agyonlott_egy_fegyvertelen_fekete_ferfit/ (letöltve: 2015. 02. 09.)

²⁰⁹ <http://index.hu/kulfold/brtn1500/> (letöltve: 2015. 02. 09.)

²¹⁰ Cserép Attila: A biztonságkezelés válaszútjai. In: *Szabadság és/vagy biztonság. Ellentétes indítékok a rendvédelmi stratégiában. Tudományos konferencia, 2005. október 25–26.* MRTT Társadalomtudományi Tagozata, RTF Társadalomtudományi Tanszék, 2006, 21. o.

A represszív modell többnyire a rendőri létszám és erők emelésére épít, annak ellenére, hogy többek között a kansas-i empirikus kutatás is igazolta, hogy a rendőri jelenlét növelése önmagában nem hatékony: a „látható rendőrség” kutatása során a járőrözés gépkocsival való növelésekor azt tapasztalták, hogy az a lakosság biztonságérzetét nem csökkenti, valószínűleg mert túl személytelen és távoli.²¹¹ Holott a gyalogos járőrözés a társadalmi elégedettséget és a rendőri munka megítélését ténylegesen javítani tudta.²¹²

4.4.4. A „hotspot” rendészeti modell

Lawrence Sherman és társai minneapolis-i kutatásához köthető az elmélet, melynek során igazolást nyert, hogy a segélyhívások többsége térben és időben jól behatárolható.²¹³ Az empirikus adatok igazolták, hogy a bűnözés szempontjából frekvenciált kerületekre való fókuszálás képes volt visszavetni a bűnözés mennyiségi adatait, különösen érzékelhető volt ez a közterületi rablásoknál.²¹⁴ A modellnél a rendőrség felméri azokat a területeket, ahol nagyobb számban történik bűncselekmény, ahelyett, hogy az illetékességi területen szétszórva a rendelkezésre álló rendőröket. Úgynevezett hot-spotokat alakít ki, oda és akkor összpontosítja, koncentrálja a rendőri erőket, ahol a leggyakrabban fordulnak elő törvénysértések. Azokon a területeken, ahonnan erőt vont el, a szituációs bűnmegelőzés módszereit alkalmazza. A modell elméleti alapjait erősítették azok a kutatások, amelyek a bűnözés frekvenciáltságának területi és személyi összefüggéseit vizsgálva tárták fel, hogy az elkövetők 10 százaléka valósítja meg a bűncselekmények 55 százalékát, a sértettek 10 százaléka alkotja a teljes sértetti kör 42 százalékát és a helyszínek 10 százalékához kötődik a teljes riasztások 60 százaléka. A helyhez kötött reagálás és rendőri jelenlét, illetve az alkalmazott bűnüldözési vagy proaktív módszer adekvátsága kétséget kizáróan bizonyítást nyert.²¹⁵ A célirányosan alkalmazott represszív fellépés hátránya viszont, hogy fennáll a bűnözés áthelyeződésének veszélye. Bizonyos esetekben eredményes, de például a drogkereskedelemre hatástalan volt.²¹⁶

²¹¹ Kelling, George L. – Pate, Tony – Dieckman, Duane – Brown, Charles E.: *Kansas City Preventive Patrol Experiment: A summary Report*. Washington D.C., 1994, pp. 341–382.

²¹² Pate, Antony M.: Experimenting with Foot Patrol. The Newark Experience. In: Rosenbaum, Dennis (Ed.): *Community Crime Prevention*. Sage, Beverly Hills–Newbury Park–New Delhi, 1986, pp. 137–156.

²¹³ Sherman, Lawrence W. – Gartin, Patrick R. – Buerger, Michael E.: Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place. *Criminology*, vol. 27, no. 1, 1989, pp. 27–55.

²¹⁴ Sherman, Lawrence W. – Weisburd, David A.: General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime „Hot Spots”: A Randomized, Controlled Trial. *Justice Quarterly*, vol. 12, 1995, pp. 625–648.

²¹⁵ Sárközi Irén: *A közösségi rendőri filozófiáról*. ORFK Tájékoztató, 110/4/1999., 6. o.

²¹⁶ Maguire, Mike – Morgan, Rod – Reiner, Robert (Eds.): *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford University Press, Oxford, 2012

4.4.5. Problémaorientált rendészet (POP)

A problémaorientált rendőrség a közösségi rendőrségtől megkülönböztetve, hangsúlyosnak tekinti az összegyűjtött információ társadalomba történő visszaáramoltatását, ezért a nyitottság a döntő a közbiztonság fenntartása során.²¹⁷ A problémaorientált rendőrséget egyebek mellett éppen az jellemzi, hogy tudja: céljai eléréséhez a jelenlétén és a kényszer bevetésén kívül számtalan törvényes eszköz alkalmazható, és a folyamat végén nem marad el az értékelés.²¹⁸ A problémaorientált megközelítés az együttműködés kooperatív és informatív sémái helyett az információk tudatos elemzését és feldolgozását helyezi előtérbe, amivel a rendőrség egyfajta kalkulációs feladatkörében a lehetséges közbiztonsági rizikók felett spekulálva választja ki a viszonylag széles intézkedési repertoárjából az adekvát választ.²¹⁹ A modell különlegessége a fenti módszerek együttes alkalmazása, tehát az együttműködés kombinációja a problémák fókuszával, kiemelt területe a viktimizáció elkerülése.²²⁰ Herman Goldstein 1979-ben alakította ki a problémaérzékeny rendészeti modell koncepcióját,²²¹ melynek lényege a fenyegető veszélyek felismerése és az arra történő professzionális reagálás. Precíz kutatómunka után, a problémához igazítva az intézkedést, lehetséges olyan rendészetet folytatni, mely betarthatja a szükségesség és arányosság kritériumait. A modell nem kész módszert, hanem egyfajta forgatókönyvet kínál fel a rendőröknek, melynek négy foka van: problémaazonosítás,²²² analízis, végrehajtás, értékelés. Ennek egy intézményesült formája a „pulling levers”, mely szakértői csoport kifejezetten az ilyen vizsgálatokra és módszerek kidolgozására létesült. Amíg a klasszikus bűnelemzők nyomozáseredményességét célból dolgozzák fel az adatokat, az adatközpontú rendészet a fő problémák (esetleg bűnözői

²¹⁷ Brodeur, Jean-Paul: Taylor-Made Policing: A Conceptual Investigation. In: Brodeur, Jean-Paul (Ed.): *How to recognize Good Policing? – Problems and Issues*. SAGE, Thousand Oaks–London–New Delhi, 1998, pp. 50–51.

²¹⁸ Scott, Michael S.: *Problem-Oriented Policing: Reflections on the first 20 Years*. US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Washington D. C., 2000, pp. 11–12. Idézi Korinek László (2006d): i. m. 570. o.

²¹⁹ Korinek szerint a problémamegoldó rendőrségnél a társadalmi igazságosság összeegyeztetése a hatékony rendészeti megoldások keresésének igényével kecsgetet. Lásd Korinek László: Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről. *Jogtudományi Közlöny*, 2006/7–8., 247–267. o.

²²⁰ Lásd bővebben Szabó Henrik – Windt Szandra: A problémaorientált rendészet szerepe az ismételt áldozattá válás megelőzésére. *Magyar Rendészet*, 2013/2., 151–167. o.

²²¹ Lásd bővebben Goldstein, Herman: *Problem-oriented Policing*. McGraw-Hill, New York, 1990

²²² Ehhez alkalmazták a CHEERS tesztet, ennek alapján dönt el, hogy a POP körébe tartozó problémával állunk-e szemben, vagy sem. Lásd erről Clarke, Ronald V. – Eck, John E.: *Crime Analysis for problem solvers in 60 small steps*. Center for Problem Oriented Policing. <http://www.cops.usdoj.gov/pdf/crimeanalysis60steps.pdf> (letöltve: 2015. 04. 03.)

szervezetek) modelljeit tárja a döntéshozók elé.²²³ A modellt számos kutatás igazolta, amelyek szerint a lakosság biztonságfogalma relatív, vagyis az objektív biztonsági helyzet változása nem törvényszerűen idézi elő annak romlását.²²⁴

4.4.6. A bizalomépítő rendőrség²²⁵

Az Egyesült Királyságban kidolgozott modell egy közvetlenül arra adott válaszként fogható fel, hogy a kriminalitás mutatószámainak csökkenése mellett a lakossági felmérések szerint továbbra is emelkedő bűnözési érzet volt jelen. Felismerve a szubjektív és az objektív biztonság közötti eltérést, nem a bűncselekmények súly szerinti értékelésére építettek, hanem az ún. „jeladó bűncselekményekre”, amelyek egyfajta szociológiai és társadalmi indikátorai voltak a szubjektív biztonságérzet romlásának. A rendőrség teljesítményének országos mérési rendje azonban az Egyesült Királyságban is a maradi statisztika-eredményességi modellre épült, így nehezen tudták az új felfogást összeegyeztetni az új prioritásokkal.²²⁶ Ezt hidalta át az új hatékonyságmérési sémák alkalmazása. A bizalom elnyerése, a kölcsönös előítéletek lebontása és egy új szemléletű rendőrség kialakítása azonban nagyon sok tényezőtől függő, tudatos tevékenységet igénylő, hosszú folyamat eredménye.²²⁷ A bizalomépítő vagy más szóval „megnyugtató rendőrség” modellprogramja arra világított rá, hogy a hazai rendészeti gyakorlatot is jellemző statisztikai szemlélet nem képes arra, hogy tekintetbe vegye a helyben érvényesülő szempontokat.²²⁸

4.4.7. A „zéró tolerancia elve”²²⁹

A „zéró tolerancia” gyakorlati érvényesülését *William Bratton*, New York rendőrfőnöke bizonyította, és számos európai ország próbálta átültetni ezt a szemléletet.²³⁰ Ez a modell a

²²³ Csapó Csaba (2009): i. m. 47. o.

²²⁴ Kó József: A bűnözéstől való félelem. In: Irk Ferenc (szerk.): *Áldozatok és vélemények I.* OKRI, Budapest, 2004, 77. o.

²²⁵ Reassurance policing.

²²⁶ Herrington, Victoria – Millie, Andrew: Applying Reassurance Policing: Is it „Business as Usual”? *Policing and Society*, vol. 16, no. 2, 2006, pp. 146–163. Idézi Korinek László: *Kriminológia I. Látens bűnözés, bűnözésábrázolás, félelem a bűnözéstől.* Magyar Közlöny- és Lapkiadó, Budapest, 2010, 567. o.

²²⁷ Szigeti Péter: Az alapjogok gyakorlati értéke a jogrendben – kitekintéssel a rendvédelemre. In: *Jogvédelem, Rendvédelem.* Tanulmányok. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2007, 19. o.

²²⁸ Millie, Andrew: Reassurance Policing and Signal Crimes. In: Bruinsma, Gerben – Weisburd, David (Eds.) (2014): i. m. pp. 4327–4335. Idézi Tihanyi Miklós: *A városok problémái.* In: Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről.* NKE–RTK, Budapest, 2014, 176. o.

²²⁹ Norman, Dennis (Ed.): *Zero Tolerance. Policing a Free Society.* The Institute of Economic Affairs Health and Welfare Unit, London, 1998

rendőrség decentralizálódását erősíti és a rendőrt nagyobb hatalommal ruházza fel. A rendőrség kapacitásai azonban végesek, így a nulltolerancia-elve szinte lehetetlen tökéletesen megvalósítani, mivel számos bűncselekmény marad latenciában.²³¹ Nem beszélve arról, hogy az elmélet egyértelműen – háborús retorikával élve – társadalmi választóvonalat húz az ún. jók és rosszak közé, ami megbélyegzéssel jár, másrészt elidegenedés és félelemgerjesztő hatású.²³² A törvény vasszigorával kell fellépni minden kevésbé súlyos, de a polgárok biztonságérzetét romboló magatartással és megnyilvánulással szemben, legyen az közterületi koldulás vagy fiatalkori erőszakos garázdaság. Ebben a megközelítésben lehet megelőzni a nagyobb, komolyabb veszélyt jelentő kockázati elemeket. Az elméletet számos kritika érte. „Tény, hogy még a kriminálstatisztikai értelemben vett sikeresség feltételezése esetén is számolni kell olyan társadalmi hatásokkal és alkotmányos aggályokkal, amelyek megkérdőjelezzik a hosszabb távra szólóan és széles értelemben vett hatékonyságot.”²³³ A társadalmon belüli egyenlőtlenségek és feszültségek konzerválásához ezen túlmenően a helyzet romlásához vezet e modell tartós alkalmazása. Következményei, hogy a statisztika elfedi a bűnözés tényleges állapotát, ahelyett hogy feltárná, a statisztika alapján történő teljesítménymérés valójában lerombolja a rendészet szakmai értékeit. Az előítéletesség fokozását váltja ki, társadalmi kirekesztéshez, szegregációhoz vezet. A hiányos professzionalizmus csökkenti a rendőri munka társadalmi rangját, terjed a rendőrbűnözés, egyre sűrűbbek a jogszerűen alkalmazott erőszakkal történő visszaélések, ami a rendőrség elleni panaszok növekedéséhez vezet.²³⁴ A szolgáltató rendőrség és a zéró tolerancia egymással nem kombinálható modellek.²³⁵

4.4.8. Adatfeldolgozás által vezérelt rendőrségi modell²³⁶

E modell olyan együttműködésen alapuló feladatellátást takar, amely az adatok szisztematikus gyűjtését és értékelését összekapcsolja a közösségi rendőrség és a problémaorientált rendőrség hosszú évek óta bevált gyakorlatával. Az adatfeldolgozás által vezérelt rendőrség működtetése érdekében a rendőri szervezeteknek újra kell értékelniük jelenlegi

²³⁰ Bratton, William J. – Knobler, Peter: *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. Random House, 1998

²³¹ Bratton, William J.: Crime is Down in New York City: Blame the Police. In: Norman, Dennis (Ed.) (1998): i. m. pp. 29–43.

²³² Finszter Géza: Zéró Tolerancia a kontinentális jog országaiban. *Főiskolai Figyelő*, 1999/2., 25. o.

²³³ Korinek László (2006d): i. m. 571. o.

²³⁴ Maguire, Mike – Morgan, Rod – Reiner, Robert (Eds.) (2012): i. m.

²³⁵ Punch, Maurice: *Zero Tolerance Policing*. The Policy Press, Bristol, 2007

²³⁶ Intelligence-led policing

tevékenységüket és annak rendjét. Az adatgyűjtésnek és -feldolgozásnak a közösségi problémák kezelését kell szolgálni.²³⁷ Az adatfeldolgozás által vezérelt rendőrség lényege a kommunikációs csatorna nyitottsága, vagyis a nála keletkezett adatoknak elsősorban a civil társadalomba kell visszajutniuk.

Ratcliffe a módszer lényegét az alábbiakban foglalta össze:

- a bűnüldözők a visszaeső vagy aktív bűnözőket célozzák meg;
- azonosítják és fókuszálnak az ún. forró pontokra (hot spots);
- hozzákötik a bűncselekményeket, rendkívüli eseményeket;
- megteszik a szükséges bűnmegelőzési intézkedéseket, lépéseket.²³⁸

4.4.9. Aszimmetrikus rendészet

A különféle modellek összevonására tesz kísérletet *Stephen Mallory*, a Mississipi Egyetem tanára. Az aszimmetrikus kifejezés a katonai terminológiában lett használatos. Az aszimmetrikus rendészet főleg a váratlan, krízisszerű károkat okozó helyzetekre való reagálást jelenti. A tudós ezt a terminológiát az aszimmetrikus fenyegetésekre adott rendészeti válaszként írja le, mivel a világ egy kiszámíthatatlan helyé vált, ahol a korábban bevált sémák variábilis használata indokolt. Az aszimmetrikus fenyegetés lényege: valamely (hadviselő) fél olyan helyzetet teremt, amely a másik félnek aránytalanul nagy veszteséget, vagy ennek közvetlen veszélyét jelenti. Az elmélet lényegét kidolgozója abban látja, hogy egyesítve az eddigi rendszerek előnyeit, az új metódus lehetővé teszi a pénz, az emberi erőforrás, a technika és idő hatékonyabb felhasználását.²³⁹

4.5. Rendőrségi modellek a különféle kapcsolódások szerint²⁴⁰

- a) A közigazgatástan és a szervezettudomány kategóriái szerint megkülönböztethető:
 - a dekoncentrált állami és

²³⁷ Peterson, Marilyn: *Intelligence-led Policing: The New Intelligence Architecture*. Bureau of Justice Assistance, Washington D.C., 2005, p. 1. Idézi Korinek László (2010): i. m. 573. o.

²³⁸ Ratcliffe, Jerry: *Intelligence-led Policing*. Australian Institute of Criminology, Canberra, 2003. http://www.aic.gov.au/media_library/publications/tandi_pdf/tandi248.pdf. (letöltve: 2015. 02. 03.) Idézi Mallory, Stephen L.: *The Concept of Asymmetrical Policing*. IPES Working Paper, no. 12, september 2007.

²³⁹ Mallory, Stephen L. (2007): i. m. p. 10.

²⁴⁰ Finszter Géza (2010): i. m. 61–63. o.

- az önkormányzati rendőrségi modell.
- b) A feladat, hatáskör és felelősség igazgatási szintek közötti eloszlása szempontjából pedig:
 - a centralizált és
 - a decentralizált rendvédelmi szervezet.
- c) A rendészeti működés stratégiai irányai szerint megkülönböztetünk:
 - reaktív és
 - proaktív rendőrséget.
- d) A rendőrség igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonya, előkészítő szerepének tartalma, terjedelme szerint megkülönböztethető:
 - a *felderítő* típusú rendőrség: amely eljárási jogosítványokkal csak szűk körben rendelkezik, feladata a bizonyítékok összegyűjtése és a gyanúsított kézrekerítése; és
 - a *processzuális* típusú rendőrség: amelynek széles jogosítványai vannak a büntetőeljárás bizonyítás lefolytatásában, a vád megalapozásában.

A legáltalánosabban elfogadott modellt a rendőrségről *Robert Reiner* állította fel.²⁴¹ Szerinte a korszerű rendvédelem az alábbi követelményeknek felel meg, ahol a decentralizált és a centralizált működés előnyei kombinálhatóak. Elvárások:

- magas szintű professzionalizmust magában foglaló bürokratikus szervezet, amely jól illeszkedik a közigazgatás egységes rendszerébe;
- a rendőrségi tevékenységek törvényben történő szabályozása és az intézkedésekért való törvény előtti felelősség;
- a minimális erőszak stratégiája;
- a pártsemlegesség és a jogszabályok részrehajlásmentes érvényesítése;
- a prevencióra orientált rendőrségi jelenlét, a megelőzés primátusa;
- a helyi lakóközösségek értékelésén alapuló és a jogérvényesítés minőségére figyelő teljesítménymérés (a statisztikai szemlélet elutasítása);
- a társadalom szociális összetételét tükröző rendőrségi személyzet (beleértve a kisebbségek képviselőit is).

Az egyes modelleket elemezve a következő konzekvenciákat vonhatjuk le:

²⁴¹ Reiner, Robert: *The Politics of the Police*. Wheatsheaf Books, Sussex, 1992

- a rendőrséget vissza kell fordítani abból az irányból, amelyik a túlzott professzionalizálódás és a technikai fejlesztések felé mutat.
- Fel kell ismerni, hogy ezek a törekvések a legfejlettebb országokban sem váltották be a hozzá fűzött reményeket, mindenhol csődöt mondtak, mert a rendőr egyre jobban eltávolodott a tevékenység bázisát jelentő közegtől: a közösségtől.
- Be kell vonni a lakosságot a rendőrségi információk áramlásába, vissza kell hozni valamit a régi idők rendőrség stílusából, hangulatából.

A társadalomba ágyazott rendőrség mindenekelőtt a szolgáltató jelleg megteremtését, a lakosság problémáinak felismerését és a megoldásukhoz való segítségnyújtást jelenti. A közbiztonság érdekében a rendőri szervek „provokatív”, vagyis nem egyszerű megelőző, hanem az adott helyi társadalom közösségi létét formáló, pozitív értékeket erősítő szerepet kell betöltsenek. Kezdeményezniük kell a közhatalmi beavatkozást nem igénylő hiányosságok kiküszöbölését és a lakosság közreműködését a bűncselekmények megelőzésében, üldözésében. A provokatív stílus szükségességét példázza az amerikai *George Kelling*²⁴² és *James Q. Wilson*²⁴³ műveiben megjelenő (amelyet *Alderson* elméletével kapcsolatban fogalmaztak meg) „betört ablakok” hasonlata, mely szerint ha egy épületen betört ablakokat észlelünk, és nem teszünk semmit, hamarosan az egész épület állapota leromlik.

A társadalomba átültetve a hasonlatot: ha valami rendellenességet észlelünk és tétlenül elmegyünk mellette, később súlyos zavarok lépnek fel és a végén bűncselekménybe torkollik a folyamat. Ebből logikusan következik, hogy a helyi közösség rendetlenség iránti érzékenysége és az annak megfelelő cselekvés igen jelentős bűnmegelőző hatású lehet. *A társadalmilag beágyazott rendőrség nem jelenti tehát a kényszer, sőt az erőszak kiküszöbölését, azt azonban igen, hogy ezek értelemszerűen csökkenő mértékű alkalmazásához meg kell nyerni az állampolgárok támogatását és megértését. A stratégia meghatározó eleme a közbiztonság védelmében és egyúttal a rendőrség ellenőrzésében való társadalmi részvétel.*

A fentiekből levezetve megállapítható, hogy csak az a polgárokhoz közel álló, bűnmegelőzési elven működő, nem „reaktív” megközelítésű rendőrség tudja a közösségi rendőrséggel szembeni elvárásokat teljesíteni, amely független a központi és a helyi politikától. Ennek

²⁴² Kelling, George L. – Pate, Tony – Dieckman, Duane – Brown, Charles E. (1994): i. m. pp. 341–382.

²⁴³ Wilson, James Q. – Kelling, George L.: Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety. *The Atlantic Monthly*, vol. 249, no. 3, 1982, pp. 29–38.

leginkább az a „problémaorientált” rendőrségi modell felelhet meg, amely a helyben jelentkező bűnüldözési szempontból sajátos vonásokkal rendelkező társadalmi kérdésekre – kriminogén makrotényezőkre – éppen úgy fókuszál, mint a felderítési eredményesség centrikusságra.²⁴⁴ *Intézkedéseivel a problémás kérdéseket a helyi közösségbe való integráltsága, és a nagyobb civil elfogadottsága miatt komplexebben, a lakosság bevonásával optimálisabban kezeli. Az önkormányzati irányítás előnyeként a bűnözést érintő, kiváltó és befolyásoló „problémás” területeket átfogó, nemcsak a tüneteket kezelő, hanem az okokat megszüntető, valós eredményeket produkáló lépéseket tud tenni.*

4.6. A magyar modell

A magyar rendőrség szervezetében a hatáskörök erős centralizációja valósul meg. Vezetését önálló országos hatáskörű szerv, az Országos Rendőr-főkapitányság látja el. A kormány a belügyminiszteren keresztül irányítja, felügyeli és ellenőrzi a rendőrséget.

A magyar rendőrségi modellt a dekoncentrált államigazgatási szervezeti berendezkedés jellemzi, ebben a hatáskörök erős centralizációja érvényesül. Működési stratégiáját tekintve reaktív rendőrség, kiterjedt processzuális jogosultságokkal rendelkezik a büntetőeljárás nyomozati főszakaszában. Magyarországon egységes rendőrség működik, egy szervezeten belül találhatóak a különféle szolgálati ágak, így a közbiztonsági és a bűnügyi terület. A közigazgatás rendszerén belül specifikált szakmai ágnak tekinthető, amely katonai jellemzőket hordoz magán, erősen hierarchikus, alá-fölé rendeltségi viszonyok dominálnak. A militáns vonások ellensúlyozására a civil közigazgatás felé való hangsúlyeltolódás jelenthet alternatívát, ami különösen a képzés és a karrierrendszer harmonizációjának és átjárhatóságának elismerésével nyithat utat egy professzionális és szakmailag magasabb identifikációs erővel bíró szervezet felé. *A politikai struktúrában elfoglalt helye szerint a magyar rendőrség represszív típusú, széles hatósági jogosítványokkal felruházott rendvédelem, amelyek irányításában fellelhetőek autoriter (tekintélyelvű) módszerek is mint a*

²⁴⁴ A szerzőpáros szerint Hollandiában éppen az elidegenedő rendőri gyakorlattal szembeni fokozódó társadalmi kritikáknak köszönhetően született meg a közösségi rendészet szomszédsági modellje, amely a rendőr jogi tevékenységéről a szociális funkcióra helyezte át a hangsúlyt. Lásd bővebben Danielisz Béla – Jármay Tibor (2008): i. m. 138. o.

kézi vezérlés, vezetési szinteken való átnyúlás, személytelen szabályok helyett a vezetői tekintély túlsúlya.²⁴⁵

4.7.A rendőrség szervezeti és irányítási modellje a hatékonyság tükrében

„A hatalom racionalizálása [...] a hatalomnak ésszerű, tárgyi szempontok alá vonását jelenti, mégpedig ennek eddig – minden hiba és tévút ellenére is – a hatalmak megosztásának az elve s a hatalomnak közösségi és bírói ellenőrzés alá vonása a legsikeresebb gyakorlati kísérlete.”²⁴⁶ A hatékonyságnak – ahogy már a rendszerelméleti kérdéseknél kifejtésre került – azonképpen eleme a társadalmi elvárások rendszere. Tehát annak pontos körbeírása, hogy a lakosság mitől tartaná jónak vagy hatékonynak a rendőri munkát. A minőséget itt végképp nem a népszerűség „akarásával” tenném egyneművé. A kettő egymással nem keverendő és össze nem tévesztendő, sok eddigi rendőrségi akció is ott vesztette el komolyságát, hogy egy nagyon hátrányos megítélésből a népszerűség növelését tűzte ki célul. Úgy gondolom, hogy az elismertség és a tisztelet éppen elégséges cél, amit a rendőrség elérhet, ez viszont nem akciótervekkel, vagy ad hoc megoldásokkal, hanem hosszas, akkurátus és konzekvens munkával, és alapvetően közösségi szemléletmóddal hozhat sikert.

A szervezeti alapelvek közül a hatékonyságot elsősorban a feladat, hatáskör és felelősség oldaláról kívánom megközelíteni, ami alapján a centralizált vagy decentralizált modellek főbb jellemzőit összevetve lehet megállapításokat tenni. Az egyik vagy másik megoldás elfogadása és alkalmazása alapvetően történelmi hagyományokon és az államrendszerek sajátos vonásain alapszik.²⁴⁷ Ebben a tekintetben a centralizált modellt kiemelkedően és plasztikusan a francia centralizált államszervezetben tanulmányozhatjuk, ahol az abszolutizmusból megszülető központosított állami berendezkedés a rendvédelem elsődleges feladatának az állam politikai berendezkedésének védelmét és garantálását tekintette. „A különféle modellek tanulmányozá-

²⁴⁵ Finszter Géza: Közbiztonság és közbátorság. In: Németh Zsolt (szerk.): *Írások Tauber István emlékére*. ELTE ÁJK–MKT–RTF, Budapest, 2009, 76. o.

²⁴⁶ Bibó István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. Válogatott tanulmányok, első kötet. Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 291. o.

²⁴⁷ Nagy Judit szerint az összes rendészeti struktúra Európában a centralizáció–decentralizáció koordinátarendszerének modelljét használja, attól függően, hogy milyen mértékben állnak egységes nemzeti vagy regionális irányítás alatt, vagy autonóm módon rendezkednek be. Lásd ezekről Varghese, John: *Police structure. A Comparative Study of Policing Models*. Seminar paper. Government Law College, Thiruvananthapuram, 2009; és Tupman, Bill: *Policing in Europe. Uniform in diversity*. Paperback, February 2011. Idézi Nagy Judit: Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés. In: Korinek László (szerk.) (2014): i. m. 131–154. o.

*sának éppen egy olyan komplex modell kimunkálása volt a célja, amely egyidőben alkalmas a rendőrségi munka hatékonyságának javítására és a törvényesség biztosítására.*²⁴⁸

A centralizált minta egyaránt és erőteljesen kihat a rendőrség stratégiai gondolkodására, szakmai arculatára, szervezeti kultúrájára, más társadalmi és politikai alrendszerrel való interakcióinak minőségére. Történelmi kialakulásától fogva magán visel olyan karakterjegyeket, mint a reaktivitás, represszivitás, továbbá a magas fokú professzionalizmus, a szakmai specializáció széles lehetőségei, a döntési szintek erős tagoltsága és a döntési kompetenciák monopolizálása a centrumban. A történelmi hagyományok és a kiforrottság ellenére még az olyan fejlett demokráciák centralizált modelljei, mint a nemzeti francia modell sem tudtak megálljt parancsolni a fejlődésnek és a hatékonyság elemi igényének, így egyre jobban megadták magukat a decentralizáció követelményének. *„A francia jogalkotás más jogi eszközökkel is gazdagította a bűnözés elleni harcot. A bűnügyi rendőrség hatáskörének a bűnözés területi terheléséhez igazítása mellett a büntetőeljárású kényszerintézkedések egyszerűsítésével is növelni próbálja a hatékonyságot.*²⁴⁹

Az 1980-as évek elejére a társadalmi mozgások felgyorsulása együtt járt a deviáns jelenségek elszaporodásával, amelyre a rendőrségek Nyugat-Európában erős centralizálással és határozott fellépéssel válaszoltak. Többek között Dániában is felismerték, hogy ennek hatására a rendőrség eltávolodott a közösségtől, így itt is a szervezet „lelapítása” és a decentralizáció eszménye került előtérbe. A „közeli rendőrségben” (a community policing dán megfelelőjeként) csaknem 800 rendőrnek, vagyis a rendőri állomány 10 százalékának lett feladata a lakossággal való kapcsolattartás.²⁵⁰

A decentralizáció igénye elsősorban a civil társadalom berendezkedésének és működésének követelményévé vált, mivel a megváltozott társadalmi viszonyokra reagáló civil kezdeményezések az esetek zömében helyben és problémacentrikusan jelentkeztek. A másik ok a bűnmegelőzési szemléletmód előtérbe kerülése, amit az a felismerés támogatott, hogy a

²⁴⁸ Finszter Géza: Európai rendészeti modellek és a magyar rendőrség. In: *Kriminológiai Közlemények 54.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999, 229. o.

²⁴⁹ Finszter Géza (1992): i. m. 30. o.

²⁵⁰ Jármay Tibor: *A közösségi eszme a rendőri mentalitásban – a bűnmegelőzés, mint alternatíva. A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága.* Rendőrtisztviselői Főiskola Társadalomtudományi tanszék, Budapest, 2004, 50. o.

reaktív rendőrségi elveket háttérbe szorító preventív rendőrség eredményességi faktorai a helyi közösséggel való hatékonyabb együttműködésben rejlenek.²⁵¹

Legvégül a decentralizált modellt elsősorban a bűnüldöző munka differenciáltabb igényű megközelítése támogatta, amely a közösségre irányuló megelőzési feladatait hatékonyabban látta el a potenciális sértettek támogatásával és a bűncselekményeket lehetővé tevő szituációk felszámolásával. *Azonban hiba lenne a decentralizált elven működő rendőrséget pusztán a bűnmegelőzéssel azonosítani, mivel a generális tudással rendelkező közösséghez közel álló, a kis és közepes bűnözést kezelni tudó rendőri tevékenység teljesítményének értékelése szintúgy mérhető, mint a modell szakmailag specifikált, professzionizált változata.*

A hibát a két eltérő eredményességi stratégia szerint működő szervezeti berendezkedési rendszernek az egységes és homogén elv szerinti statisztikai mérése okozza. Ez a decentralizált modell eredményességi kívánalmait kifejező rendőrségek eredményességének alacsony szintjét tükrözi vissza, mutatóit rontja, míg a professzionális irányába mozduló, a centralizáltság magasabb fokán álló szervek eredményeit javítja, így homogenizálva és elmosva az eredményesség eltérősége miatt keletkezett mutatókat. A túlzott központosítás eltorzítja a belső arányokat és az erőforrások felhasználását. *A központosításra irányuló törekvés a bűnmegelőzéstől a reaktivitás felé fordul, ezzel távolodik a helyi közösségtől, rontja a kapcsolatot, a kommunikációt, bürokratikus módszereivel erősen processzuális jegyeket ölt, és az eredményesség homogenizálásának igénye miatt a statisztikai szemlélet manipulatív válik.*

Egy központosított szervezet hatékonyságát nehéz pontosan felmérni. Az egész szervezet munkájának értékelése során nem kerül felszínre, hogy helyi szinten milyen munkaterhekkel küzdenek. *A konkrét erőfeszítéseket nem ismerik fel és így nem is támogatják, a hibák rejtve maradnak és nem kerülnek kijavításra.* Ezt nehezíti még az is, hogy a közkiadásokkal való gazdálkodás rendszere kevés lehetőséget ad arra, hogy helyi szinten döntsenek a pénzügyi források felhasználásáról.²⁵² Tagadhatatlan veszélyeket hordoz a központosított rendőrségi modellben a bűnüldözési és a bűnmegelőzési feladatok összeolvadása mellett a garanciális korlátok lazulása, és központosított szakmai akaratérvényesítés politikai befolyás alatt tartása.

²⁵¹ Bayley, David H.: *What works in Policing*. New York–Oxford, 1998, pp. 138–142.

²⁵² Laprand, Dominique: Centralizáció és decentralizáció a francia rendőrségnél és csendőrségnél. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 44. o.

Ezért kell erősíteni a közösségi kontroll határfokát a kooperatív elv dominánsabb érvényre juttatásával, a vezetési szintek csökkentésével és a közösségi kontroll intézményes és normatív lehetőségeinek kiszélesítésével.

„A múlt anakronizmusa a magyar rendőrségen belül a paternalizmus, ami sajnálatos módon, több területen túlélte a rendszerváltozást. A »fentről mindent jobban tudunk és irányítunk« szemlélete a centralizmus helyett használatos; fogalmazhatnám úgy is képiesen: a paternalizmus gyomnövénye, amelyre a gyomirtót – főleg a hatékonyt– nehéz megtalálni.”²⁵³

Belátva, hogy nálunk a paternalista szemlélet a centralizmus gúnyjába bújt, úgy elkerülhetjük, hogy – a nyugat-európai mintákkal példálózó és az itthoni rendészeti centralizálás mellett érvelőkkel egyetértve – abban bármilyen előnyöket lássunk. *Ellenállva a dependens társadalmi gondolkodásnak: kijelenthető, hogy a szervezeti modelltől független alsóbb irányítási jogkör szélesítése minden bizonnyal a szervezet hatékonyságának növekedése és integritásának fejlesztése irányába hat.* Ennek ellenére kétségtelen előnyökkel kecsegtet a centralizált felépítés is.

4.7.1. Centralizált és decentralizált felépítés: előnyök, hátrányok

Tagadhatatlan, hogy a rendőri szervek feladat- és hatáskör szerinti összevonása és centrális irányítás alá helyezése jelentősen növelheti a költséghatékonyságot, aminek az egyetlen oka a rendőrség költségvetésének összetételében rejlik. Vagyis a költségvetése jelentős hányadát a személyi kiadások jelentik, ez csaknem 80 százalékát emészti fel a kiadásoknak. Ebből következik, hogy a vezetési szintek csökkentése jelentősen redukálhatja a kiadási oldal mérlegét.

A rendőrség rendelkezésére álló anyagi erőforrások meglehetősen szűkösek. Mindez szükségszerűen központi gazdálkodást eredményez. Ezek az elvek a rendőrség szervezeti és humánerő gazdálkodási struktúrájában is visszatükröződnek. A szakmai szervek tekintetében követett decentralizált irányítási módszer azt eredményezi, hogy a mintegy 40 000 fős rendőrségnél a szakmai tevékenységet szakirányítók létszáma nem haladja meg a 400 főt.

²⁵³ Salgó László: Centralizáció és decentralizáció kérdései a magyar rendőrség szervezetében. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 39. o.

Ezzel szemben az alapvetően centrális módszerekkel irányított gazdasági, informatikai terület szakirányítását és az országos kiszolgálást végző dolgozók létszáma mintegy 500 fő.²⁵⁴

Így az üzenet az, hogy *meg kell tanulnunk az általuk nyújtott szolgáltatások racionalizálását és hatékony működtetését korlátozott költségvetés mellett.* A rendőri szervek centralizálása nyilvánvalóan lehetővé teszi a felső vezetés bérezésére fordított összegből való megtakarítást, ugyanakkor a tervezés és az igazgatás régió szinten egyszerűbbé válik, lehetőséget adva a társadalombiztosítási, egészségügyi és szociális intézményekkel való közös cselekvési programok kidolgozására. *A centrális irányítás hatékonysági szempontból kiváltképp a vezetési szintek „lapításával” és összevonásával, továbbá a hierarchia vertikumának csökkentésével hordozhat előnyöket.* Ehhez adódóan vizsgálat alapját képezi, hogy az egyes vezetési szintek egymáshoz képest milyen arányban, súllyal és milyen költségvetési tényezőket jelentenek.²⁵⁵

A kutatások igazolták, hogy nincs szignifikáns statisztikai összefüggés a rendőri létszám emelése és a bűnözés csökkenése között.²⁵⁶ A rendőrség megerősítése pusztán új emberek felvételével még ideiglenesen sem késlelteti a bűnözés növekedését.²⁵⁷ Éppen ezért a rendőrség esetében sokkal fontosabb a szervezet belső működése, kultúrája stratégiájának súlypontjai jelentősebbek.²⁵⁸ *A szervezeti struktúra lényeges eleme az egyes szinteken lévők egymáshoz viszonyított létszámbeli aránya, aminek kifejezése a felső, közép és beosztotti állomány súlyozott viszonya.* Az országos, területi és helyi szervek bérköltségeinek egymáshoz viszonyított aránya, továbbá a rendfokozati kategóriák szerinti összevetés és arányosítás lényeges összehasonlítási alap a hatékonyság egyes fokainak feltárásához. Ezen túlmenően vizsgálatot követel az is, hogy az anyagi megbecsültség a létszámviszonyokhoz kapcsolódva hogyan jelentkezik, amiből következően csak az adott szintek felszorozott átlagos beosztási illetményei mutatják meg, hogy mennyire hordozza magán a centrális irányítás a költséghatékony jellemzőt. Logikusan, ha nem csökken racionálisan a vezetési szintek száma, illetve a vezetési és hatásköri szinteken lévők száma nem arányos a dekoncentráció-körzetesítés

²⁵⁴ Felkai László: A magyar rendőrség szervezete. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 27. o.

²⁵⁵ Lebeuf, Marcel-Eugene – Szabó Dénes: A rendőri szervek centralizálásával és decentralizálásával kapcsolatos kanadai tapasztalatok. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 76. o.

²⁵⁶ Kutatási adatokra hivatkozva konstatálják ezt a tényt. Vö. Szikinger István: A rendőrség és a bűnözés. *Magyar Tudomány*, 2001/8., 921. o.

²⁵⁷ Loftin, Colin – McDewall, David: The Police, Crime, and Economic Theory: An Assessment. *American Sociological Review*, vol. 47, 1982, pp. 393–401.

²⁵⁸ Schneider, Hans-Joachim: Kriminologie für das 21. Jahrhundert. Schwerpunkte und Fortschritte der internationalen Kriminologie. In: *Überblick und Diskussion*. LIT Verlag, Münster, 2001, 361.

méreteivel, továbbá aránytalanul eltolódott a finanszírozás mértéke az egyes szinteken és beosztási területeken, úgy a centrális irányítás nem jár hatékonysági előnyökkel.²⁵⁹

David Bayley és *Rob Mawby*²⁶⁰ is foglalkozott a centrális és decentralizált rendőrségi modellben működő országok összehasonlító elemzésével, ennek során arra az általános következtetésre jutottak, hogy az azonos modellben működő országok rendőrségei között is óriási különbségek húzódnak. A decentralizált rendőrségi formában működő öt ország helyi szerveinek számai jelentősen különböznek egymástól, függetlenül a lakossághoz viszonyított rendőraránytól (8 Ausztráliában, 22 Indiában, 400 Kanadában, több mint tizenötezer az Egyesült Államokban). A rendőri szervek igazgatásának szintjei szintén változóak, lehet állami, megyei vagy városi. Ugyanez igaz az alkalmazottak számára és arra nézve is, hogy milyen lélekszámú lakosságot szolgálnak ki. E szervezetekben többé-kevésbé hosszú hierarchikus lánc van a szervezet vezetője és az egyszerű rendőr között. Természetesen, ha a centralizált rendőri szervezeteket nézzük, akkor is találunk különbségeket. Bayley igazából arra a következtetésre jutott, hogy a rendőri szervek feladata, hatékonysága, a szolgáltatás minősége és az egyéni szabadságjogok tekintetében a modelleket igazából analitikus részletességgel eddig még nem tekintették át.²⁶¹

A két modell közötti megkülönböztetés egyik fontos jellemzője, hogy a politika milyen formában tud nyomást gyakorolni a rendőrségre.²⁶² *A decentralizáció depolitizálás nélkül nem takar mást, mintsem a helyi autonómia ellenőrzési jogkörének és befolyásának növelését a priori és a posteriori ellenőrzések és irányítási jogosítványoktól az egyedi utasítások nyújtotta beavatkozásokig terjedően.*²⁶³ A centrális irányítás hasonlóképpen lehet kontraproduktív, ahogy a decentralizált az uniformizáltság hiánya és a szakmai stratégiák érvényesülése

²⁵⁹ Szakács is észrevételezi, hogy a helyzet tarthatatlanságát felismerve már számos erőfeszítés született. Lásd bővebben Szakács Gábor: *Előtanulmány a hivatásos állomány rendfokozati, illetve bér- és besorolási rendszere közötti ellentmondás feloldására, egy új, differenciált bér- és besorolási rendszer kialakítása*. A „Konceptió és stratégiai intézkedések a Belügyminisztériumhoz tartozó szervezetek oktatási rendszerének korszerűsítésére” című anyag melléklete. BM, Budapest, 2005

²⁶⁰ Bayley, David H.: *Policing: the World Stage*. In: Mawby, Rob (Ed.): *Policing across the World*. The Mysterious Press, London–New York, 1999, pp. 3–12.

²⁶¹ Bayley, David H.: *Comparative organization of the police English-speaking countries*. In: Tonry, Michael (Ed.): *Modern policing, Crime and Justice, vol. 16*. University of Chicago Press, Chicago, 1992, p. 15.

²⁶² A román decentralizált modellből nyilvánvaló, hogy depolitizálás és a lakossággal való együttműködést tudatoson erősítő szervezeti működés nélkül nem lehet a gyakorlatban közösségi rendőrségről beszélni, még a funkciók, kompetenciák és az erőforrások áttelepítése esetén sem. Lásd Móré Gáspár: *A közösségi rendőrség létrehozása Romániában. Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2012/1–2., 7. o.

²⁶³ Finszter Géza – Korinek László: *Rekviem egy rendőrségért. Népszabadság*, 2009. február 28. <http://nol.hu/belfold/lap-20090228-20090228-16-322527>. Idézi Kozáry Andrea: *A rendőrség társadalmi szerepe – rendőrségi reform: aktuális kérdések*. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2009/3., 11. o.

nélkül kevésbé költséghatékony, amennyiben az erőforrásokat nem helyi szintre csoportosítják, és nem erősítik meg a lakossággal közvetlen szervezeti egységeket.

Ennek bizonyosságául leginkább a francia centrális rendőrség működésében történt változások, reformok szolgálhatnak. *Barbara Jankowski* előadása alapján mutatom be a hatékonyság elvének érvényesülését:

1. A rendőrség prioritásának áthelyeződése az állami intézmények védelméről a biztonság szavatolására.
2. A rendőri tevékenység helyi igényekhez való hangolása a helyi biztonsági rendszereken keresztül. Ez a közösségi igények felé való eltolódásban öltött testet, ahogy akkori (1995) belügyminiszterük, *Charles Pasqua* is megfogalmazta: „*A rendőrséget ma már nem lehet csupán rendfenntartó erőnek tekinteni, a rendőrségnek már a biztonságot kell megteremtenie. A rendőrséget át kell formálnunk, az állam rendvédelmi szervéből, mely nincs tekintettel a közösség elvárásaira, egy közösségorientált rendőrséggé, mely a törvényesség felett őrködik, ugyanakkor odafigyel az állampolgárok igényeire.*”
3. A közösségi rendőrség gyakorlatba ültetése azonban nem egyszerű feladat, számos szakmai és irányítási változást hozott, amelyek a hátrányoktól sem voltak mentesek. Gondolva például arra, hogy a rendőrségi szakmai kultúra nem tart nagyra olyan feladatokat, mint a közbéke fenntartása: ezt nem lehet mennyiségi mutatókkal sem kifejezni. A jó kapcsolat nem mérhető, pedig az információáramlás javul a lakosság és a rendőrség között.²⁶⁴

Az állami kontroll (centralizáció) hozzájárult a rendőrség és a helyi lakosság közötti kapcsolatok fellazulásához, ami odáig vezetett, hogy a rendőri munka hatékonysága romlott, hisz a rendőri tevékenység hatékonyságának egyik alapvető tényezője a lakossági kapcsolatok minősége.²⁶⁵ Elsősorban a centralizációs hatékonysági hátrányokat enyhítették a helyi szervek illetékességének adaptációs változásai. Rendőrhatósági szinten ez olyan megközelítésmódokat és cselekvési programokat takart, amelyek célja a helyi politika és a gyakorlat biztonság terén való kohéziója. A megyei szintű programok a helyi önkormányzati és állami szereplők kooperációjában megvalósuló munkavégzésekben mutatkoztak meg. Ezt erősítette a pénzügyi

²⁶⁴ Jankowski, Barbara: La police de proximité: regard de la recherche sur un nouveau style de police. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, no. 13, 1993, p. 16. Idézi Jankowski, Barbara: A rendőrség centralizációja/decentralizációja Franciaországban. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 93. o.

²⁶⁵ Jankowski, Barbara (1995): i. m. 92. o.

források helyi szintre telepítése, és önálló gazdálkodásának megerősítése. A hatáskörök a francia rendszerben sem jelentik azt, hogy a helyi rendőri erők a polgármester irányítása alá kerülnének, azonban nem egységes rendőrségi szervezet működik, merthogy a bűnügyi rendőrség az államügyészek felügyelete alatt áll. E koncepcióban a rend fogalmát már nem felülről határozzák meg a hatóságok, hanem alulról, mint társadalmi szükséglet fogalmazódik meg.²⁶⁶

Az együttműködés megvalósulása a centrális irányítás ellenére a helyi prioritások elismerése irányába hatott. *A vonatkozó kutatás alátámasztotta, hogy a rendőrség és a helyi partnerek közötti együttműködés alapját nem a formális protokollok vagy előírt procedurák túlszabályozott bürokratikus vonásai, sokkal inkább a baráti kapcsolatokon alapuló informális bizalmi viszonyok alapozzák meg.*²⁶⁷ Az együttműködés csak önkéntes, saját belátáson és önálló autonóm felelős gondolkodáson alapulhat, mivel annak deklarálása vagy felülről való elrendelése egyértelműen ellenállást szül a kompromisszumkényszer végett születő cselekvési szabadság korlátozása miatt. Az együttműködés vagy a közös gondolkodás főképp akkor lehet eredményes, ha nem csak elvi szinten rögzített, és közös eredményei nincsenek a centrális irányítás kézi vezérlési pressziójától fenyegetve. Ezzel a decentralizált és önműködő helyi biztonsági autonómiák a helyi rendőrségi szervekkel hatékony együttműködést tudnak produkálni.²⁶⁸

A francia modell struktúrája és működése jól példázza, hogy *legkevésbé sem a decentralizált vagy centralizált felépítés jelenti a hatékonyságot a rendőrség működésében.* Ami a közösségi rendőrségi szemléletet illeti, az sem mutat fogalmi összeegyeztethetlenséget a centrális működéssel, azonban a helyi szintű autonómia és az állami szervek együttműködési és döntési kompetenciáinak feloldása és informális lazítása nélkül ugyancsak eredménytelenségre van kárhozthatva.

Az Egyesült Királyság rendőrségének modelljét fürkészve a már korábban idézett *Robert Reiner* „Rendőrség és Politika” című könyvében²⁶⁹ az angol rendőrség társadalmi ázsiójának

²⁶⁶ Glezial, Jean-Jacques: L'Etat, les collectivités locales et la sécurité. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, no. 16, 1994, p. 16. Idézi Jankowski, Barbara (1995): i. m. 94. o.

²⁶⁷ Gatto, Dominique – Thoenig, Jean-Claude: *La sécurité publique à l'épreuve du terrain, la policier, le magistrat et le préfet.* L'Harmattan–IHESI, 1993. Idézi Jankowski, Barbara (1995): i. m. 91. o.

²⁶⁸ Finszter szerint az egyéni és kollektív védelmi képesség gyengesége a rendészet teljesítményét is rontja, mivel önmagukban semmit sem tudnak tenni a helyi közbiztonságért. Minél centralizáltabb, annál tehetetlenebb egy szervezet a helyi bajokkal szemben, erőinek nagy részét a központi feladatok kötik le. Lásd bővebben Finszter Géza: A települések közösségei és a helyi közbiztonság. *Magyar Rendészet*, 2011/3., 12. o.

²⁶⁹ Reiner, Robert (1992): i. m. pp. 78–94.

és elismertségének csökkenését nyolc pontban foglalta össze. Ezek közül a hatékonyság szempontjából jelentős elemeket magyarázom alaposabban:

- *bürokratikus és professzionalista szervezet.* Zárt és szigorú protokollt követ, ahol a rendőr hatásköre alacsony, növelve vele szemben a jogszabály és gyakorlati ismeret és tudásszint-igényt, mely automatikusan a jogszerűtlenség és a szakszerűtlenség veszélyével járhat. Ez hatékony rendőrségi jogalkalmazás esetén a képzés erősítésével és a megbecsültség növelésével lenne ellensúlyozható, amennyiben a hatékonyság megőrzésének szempontja érvényesül. Amennyiben ez nem garantálható, úgy a döntési kompetenciát kell szélesíteni, a rendőr személyes és társas kompetenciáinak fejlesztésével egyetemben. A hatékony rendőrség esetében a rendőr szakmailag professzionalista, aki átlátható és ténylegesen alkalmazható ismeret birtokában viszonylag széles diszkrecionális jogkörrel rendelkezik a törvény érvényre juttatásában.
- *Törvények uralma, vagyis a rendőrség a törvény és a bíróság előtt felel intézkedéseierért.* Összefügg az előzőekben vázoltakkal, vagyis arányba kell hozni a rendőrtől elvárható ismeretszintet és a hibái miatti fokozott jogi felelősséget. A törvények uralma és az elszámoltathatóság prioritást élvez, de képessé kell tenni kutatásokkal és képzésekkel a jogalkalmazó rendőrt arra, hogy a törvényeket ismeretei birtokában jól és helyesen alkalmazza.
- *Minimális erő alkalmazásának stratégiája, fegyvertelen rendőri szervezet, pártatlanság, részrehajlás-mentesség.*
A megfelelő szerepfelfogású rendőrség nem represszív módon közelít a társadalomhoz. Tevékenysége során az erőszakmentes konfliktusrendezési megoldásokat preferálja, fenntartva és biztosítva ezzel a társadalmi békét és önmaga pozitív reputációját. A tisztességes rendőri munka alapja az állampolgárokkal való megkülönböztetés nélküli bánásmód.
- *Szolgáltató szerep.* A rendőrség ügyfélorientált, és össze kell egyeztetnie a politikusok, állampolgárok és más eljárási szereplők eltérő igényeit. A lakosság igényeinek kérdőíves felmérése megnöveli a lakosság különböző rétegeivel való kapcsolatot. A teljesítmény mérésének közzététele alapvető fontosságú a rendőri szervek számára a lakossági kapcsolataik figyelemmel kísérése során, legyenek akár javulóak vagy romlóak. A felmérések eredményei arról is tájékoztatják a rendőrséget,

hogy milyen tevékenységre kell nagyobb hangsúlyt fektetni, mi az, amit a lakosság elvár a rendőrségtől.²⁷⁰

- *Megelőző rendőrségi munka*, beleértve a rendszeres járőrszolgálatot, nagyobb hangsúlyt helyezve a bűnmegelőzésre, mint a felderítésre.
- *Hatékonyság*. A rendőrség hatékonyabb, ha igazságot tesz, mintha személyes bosszút áll. A '60-as években a reaktív modellben működő angol rendőrség zsákutcába jutott. Elveszítette konfliktusmentes lakossági kapcsolatait, ami megerősítette a magánbiztonság térhódítását, és az olyan nézetek előtérbe kerülését, amelyek a civil szféra felé tolták el a biztonság létrehozásának igényét. A felderítési mutatókra helyezett túlzott hangsúly a statisztikák manipulálásának helytelen gyakorlatához vezetett, a jó bűnfelderítési taktikák alkalmazása helyett.
- *Munkásosztály bevonása*. A rendőrség állományának szélesebb társadalmi bevonással történő feltöltése, a nagyobb elfogadottság és az esélyegyenlőség növelése érdekében.

A fenti elvek figyelembevételével a következő jelentős változásokat hajtották végre a rendőrség működési modelljében:

1. *A szervezeti hierarchia „lelapítása”*

Ami a végrehajtó állomány és a vezetés egymáshoz való közelítésében jelenik meg és egyben költségmegtakarítást eredményez.

A brit rendőrség a magyarhoz hasonlóan három vezetési szintből áll, amelyek közül a középső szintet a felső főkapitánysági vezetőkkel egybeolvasztották a középső szinten helyezkedő egységparancsnoki vezetőkkel, ezen felül a funkcionális, kiszolgáló feladatokat is átvette ez a szint. A vezetési szintekhez átlagban vezetőként négyszáz beosztott rendőr tartozott, ami ugyan a földrajzi és demográfiai jellemzőktől függő változó volt.

2. *A rendőri szervezetek egyesítése*

Az egyes rendőri egységek nagyobb szervezetbe való összevonása annak érdekében, hogy jobban megfeleljen a helyi közigazgatás felosztásának és hatékonyabban dolgozzon a rendőrség.

²⁷⁰ Cannings, Della M.: Az Egyesült Királyság rendőrségének átszervezése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 103. o.

3. *Finanszírozás és felelősség*

Háromoldalú felelősségi rendszer (főkapitány, helyi önkormányzat, bíróság) kiépítése annak érdekében, hogy a rendőrség az anyagi eszközöket megfelelően használja fel. Szigorú szabályozókkal korlátozták az anyagi igények megnövekedését. A Rendőrségi Tanácsban a főkapitány a résztvevőkkel együtt kooperatív módon úgy irányította a szervezetet, hogy biztosítva legyen a nagyobb költséghatékonyság.

4. *Teljesítménymérők és a szolgáltatás minősége*

A teljesítménymérés termelési alapon működő elveit alkalmazni a rendőri munka esetében – annak számos kiszámíthatatlan tényezőknek való kitettsége miatt – szinte lehetetlen. A teljesítmény és a fizetés összekapcsolása inkább demotiváló, mint ösztönző hatásokat indukál. Azonban a rendőrség munkáját a lakossági igényekhez kell igazítani, a működési költségeket a lakosság számához viszonyítani.

Természetesen a teljes korszerűsítés elképzelhetetlen lett volna a tudományos-technikai háttér megteremtése, a szakmai képzés, a megfelelő vezetési stílus és a rendőrök fizetésének megemlése nélkül.²⁷¹

A centrális irányítás mellett szól az egységes humánerőforrás-gazdálkodással kapcsolatos stratégia kialakítása, a hírközlés, a szakmai irányítás, a közös gyakorlatok, az egységes jogalkalmazás és szakmai munka kialakításának lehetősége, ami a színvonal növekedéséhez és a professzionalizmus megszilárdulásához vezet. Erre a képzési és karrierrendszerrel kapcsolatos témakörben részletesebben ki fogok térni, bemutatva e területen az utóbbi évben történt változásokat és azok jellemzőit.

A lakosság és a rendőrség között dinamikusan fejlődő kapcsolat azonban nem csökkenti a rendőrség felelősségét a szakismeret és a megfelelő képzettség megszerzése tekintetében. Nem jelenti azt sem, hogy az állampolgárok bizalma és a kooperációs szerepének jelentősége csökkenne.²⁷² Valójában minél többet tud a rendőrség azokról az emberekről, akiknek védelmet kell nyújtania, annál kevésbé érzi fenyegetve magát.²⁷³ A lényeg a rendőrség és a lakosság

²⁷¹ Katona Géza: Az angol rendőrség reformja. *Belügyi Szemle*, 2002/9., 7. o.

²⁷² Korinek László: Az igazságszolgáltatás mint rendszer, szervezeti kutatások. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2006/3., 35.o.

²⁷³ Pepinski, Harold E.: Issue of Citizen Involvement in Policing. *Crime and Delinquency*, vol. 35, no. 3, 1989, pp. 458–470.

közötti új kapcsolat. Így a magánéletben és a közéletben egyaránt folyamatosan javulhat az élet minősége.²⁷⁴

Ehhez viszont olyan rendőrök kiképzése és alkalmazása szükséges, akik olyan kompetenciákkal rendelkeznek, amelyek erősítik azt az elvárást, amelyek az önállóságot, a kapcsolatteremtési készséget veszik célba;²⁷⁵ mennyire tud a jelentkező figyelni, mennyire fogékony az új ötletre, milyen türelmes,²⁷⁶ hogyan tud másokkal kommunikálni²⁷⁷. A kiképzéssel kapcsolatban általában azt lehetett megállapítani, hogy nyilvánvalóan hiányzik a megfelelő kiképzés, sőt egyáltalán nincs kiképzés.²⁷⁸

A kanadai tapasztalatokat figyelembe véve a közösségi rendőrségi modellben, valamint a rendőrség és az állampolgárok közötti kapcsolatban történő változásokat elsősorban a költségvetési megszorítások indukálták és szorították rá a szervezetet a vezetési szintek csökkentésére és a centralizálásra.²⁷⁹ Ezzel összhatásban a feladat- és munkamegosztás belső decentralizálása valósult meg úgy, hogy a lakossággal közvetlenül kapcsolatba kerülő járőrre nagyobb felelősséget helyeztek, és megnövelték a szerepét a döntéshozatali folyamatban.²⁸⁰

Így vált kompatibilissé a centralizálás hatékonysági küldetése és a decentralizáció közösségi arculata. Lényegében a hatékonyság a szervezeti modell tekintetében ezen az egyetlen lehetséges módon javulhat. *A centrális irányítás a döntési szintek leszállítása nélkül nem hatékony, ahogy a decentralizált szervezet a funkcionális területein lévő egységes követelményrendszer és formalizálás elveinek figyelmen kívül hagyása esetén sem az.*²⁸¹ Át kell értékelnünk a munka eredményességére vonatkozó szemléletünket. Az abszolút számok helyett célszerűbb fajlagos értékeket vizsgálni (pl. az egy nyomozóra jutó eljárások száma).

²⁷⁴ Kelling, George L. – Stewart, James K.: *Neighbourhoods and Police: the Maintenance of Civil Authority. Perspective on Policing*. National Institute of Justice, Washington D.C., 1989, p. 10.

²⁷⁵ Walker, Christopher R. – Walker, Gail S.: *The Victoria Community Police Stations: An Exercise in Innovation*. Research and Program Development Branch, Canadian Police College, Ottawa, 1989

²⁷⁶ Asbury, Kathryn E.: *Innovating Policing: Foot Patrolin 31 Division Metropolitan Toronto*. *Canadian Police College Journal*, vol. 13, no. 3, 1989, pp. 165–181.

²⁷⁷ Loree, Don: *Innovation and Changing a Regional Police Force*. *Canadian Police College Journal*, vol. 12, no. 4, 1988, pp. 205–239.

²⁷⁸ Clairmont, Don: *To the Forefront: Community-Based Zone Policing in Halifax*. Research and Program Development Branch, Canadian Police College, Ottawa, 1990

²⁷⁹ Finszter szerint ilyenek többek között a centralizmus-finanszírozhatóság, centralizmus-dekoncentráció és a centralizmus-decentralizáció látszólagos dilemmái is, amelyek akadályozzák a modern önkormányzati rendészet reformját. Lásd Finszter Géza: *A települések közösségei és a helyi közbiztonság*. *Magyar Rendészet*, 2011/3., 13–15. o.

²⁸⁰ Szikinger István (1998): i. m. 50–53.o.

²⁸¹ Bánfi Ferenc: *A rendőrség társadalmi szerepe és a gyakorlat*. In: *A rendőrség társadalmi szerepe. Tudományos konferencia 1998. április 21–22*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999, 50–53. o.

Érdekeltséget kell teremteni a bűnözés számszerű csökkentésében. Nem lenne helyes a fejlesztések odaítélésénél csak az aktuális bűncselekmények számából kiindulni. A helyi rendőrség kizárólagos egyirányú függőségét (pl. felsőbb rendőrség, polgármester) fel kell váltania a többszemponútú, sokirányú nyilvános kontrollnak (helyi lakossági ellenőrzés, felső rendőri szakirányítás, törvényességi felügyelet, kapitánysági függetlenség). A lakossággal való érintkezés a tömeges ügyekben a helyi rendőrség feladata kell legyen.²⁸² A központi rendőrség csak a helyi rendőrség lehetőségeit, területi illetékességét és hatáskörét meghaladó kérdésekre összpontosít.²⁸³ A helyi rendőrségnek is a bűnözés elleni harc a feladata, és ezzel foglalkozó egységei egymástól nem választhatók el, nem telepíthetők szét. A rendőri munka egy szakmai tevékenység, aminél a rendőrség elsősorban a közbiztonság szavatolásának „hogyanjéért” felel.²⁸⁴

A decentralizált rendőrség előnyei kétségtelenül a közvetlen kontaktusban és a helyi viszonyok alaposabb ismeretében rejlenek, de ez legkevésbé sem ekvivalens a hatékonysággal. Mindazonáltal helyi szinten a szabványok, konvenciók, egységesített rendszerek hiánya az együttműködésre hátrányosan hat, így csorbíthatja a közös munka eredményességét. Ennek ellenére, ha centralizált felépítésű a szerv, úgy a merev struktúra szintén áthághatatlan akadályt jelent a helyi szinten felmerülő szükségletek számára, amennyiben bármilyen munkafolyamatot szabályozó központi előírások módosításának és a szükséges konvenciók elfogadtatásának, szabványosításának igényét hordozza. Így mind a hatékonyság, mind a közérthetőség csorbát szenved. A hagyományos modellben a prioritásokat fentről lefelé határozzák meg, a decentralizált modellben átveszi a lentől felfelé megközelítés.²⁸⁵

Leszögezhető, hogy a centrális rendszer irányítási modellje akkor lehet eredményes, ha a szervezet egésze lefelé lojális és nyitott, és nem csak a hierarchiából fakadó irányítási jogkörével éri el a szakmai kooperációt. Ezen túl, felfelé irányuló kezdeményezések esetén ugyancsak befogadó, sőt rugalmas a változtatási igényekre. Amennyiben az információ nem

²⁸² *Christián* szerint a közösségi rendőrség irányába mutató intézkedés volt a rendőrös-program és a körzeti megbízotti rendszer kiépítésének kezdeményezése. Vö. *Christián László: Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről. Absztrakt.* In: *20 évesek az önkormányzatok – „Születésnap vagy halotti tor?”* Országos konferencia, Pécs, 2010. március 19., 20. o.

²⁸³ A hatáskör idomuljon a közösséghez és a területhez, ahogy ezt *Finszter* is kifejti. Lásd *Finszter Géza: Rendőrségi modellek. Rendészeti Szemle*, 1994/3.

²⁸⁴ *Komáromi István: A hatékony, decentralizált, önkormányzatbarát kísérleti rendőrkapitányság Budapest XXII. kerületében. Főiskolai Figyelő*, 1990/2., 190–200. o.

²⁸⁵ *Punch, Maurice – Hoogenboom, Bob – Vuver, Kees Van Der: Community Policing in the Netherlands: Four Generations of Redefinition.* In: *Williamson, Tom: The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions.* Wiley and Sons, Chichester–Hoboken, 2008., p. 71.

lendületesen áramlik a lokális igényektől az irányítást végző központi szervek felé, úgy az nem képes szükségszerű változtatást elérni, ennek hatására a rendszer megmerevedik, döntésképtelensége és elavultsága miatt hatékonyságát veszti. *A fentiekből következően a rendőrség filozófiai célkitűzésében bújik meg a hatékonyság titka, főként ezzel határozható meg, hogy a hatékonyság oldaláról milyen preferenciarendszerre helyezzük a rendőrségi modellünket.*²⁸⁶ Meggyőződésem, hogy a globális bűnözés kihívásaira választ adni kívánó modern bűnügyi rendőrség csak dekoncentrált formában, egy centrális irányítású modellben működtethető hatékonyan.²⁸⁷ *Mindez a jelenlegi rendőrségi filozófia mellett a centralizálás valós és nem csak kommunikációs feloldásával²⁸⁸ a helyi közrendvédelmi rendőri tevékenység decentralizálását szükségszerűsíti.*²⁸⁹

4.7.2. Szolgálati ágak együtt vagy külön²⁹⁰

A közbiztonsági és a bűnügyi feladatok tekintetében merül fel a kérdés, hogy az egységes kezelés vagy a különválasztás-e a hatékonyabb. Az egyesítés némi specializációval egy értékes kompromisszumnak tekinthető a már említett francia példa esetében. Egyfelől a nyomozások teljesítéséhez szükséges a szakértelem, az információ és a megfelelő technika, másfelől a közbiztonsággal kapcsolatos külső elvárásoknak való folyamatos megfelelés bizonyos konszenzust igényel. A normál trend az, hogy az „iparossal” szemben a „profizmus” felfogása²⁹¹ a munkát hivatásnak tekintik, és közös erőfeszítéssel erre egy külön szervezetet hoznak létre. A hatékony nyomozási munkához szükség van külső támogatásra, az információk beáramlására és technikai jellegű egyéb segítségre. Ez különösen vonatkozik a szervezett bűnözésre. Tanúk, igazságügyi szakértők és egyéb források értékes információkkal szolgálhatnak, de a legtöbb

²⁸⁶ Berei kifejti: az utóbbi évtizedben tapintható a hagyományos modell krízise, ami főleg a személyi szabadság korlátozásában és a büntetések preferálásában nyilvánul meg, nem hatékony a lakosság félelemérzetének csökkentésében. Lásd Berei Róbert: Szolgálatsszervezés a „nehéz körzetekben”. In: Korinek László (szerk.) (2014): i. m. 203. o.

²⁸⁷ A kérdésben egyetértek Köhalmival. Köhalmi László: Pártok, kormányok és rendészeti stratégiák. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, 2011, 66. o.

²⁸⁸ Kozáry írja, hogy látszólagos egyetértéssel sok rendőrkapitány a közösségi rendőrség nyelvezetét használja, de szervezeti és értékrendszerét közel sem alakítja át ennek a koncepciónak megfelelően. Kappeler, Victor E.–Gaines, Larry K.: *Community Policing. A Contemporary Perspective*. 5th ed. Anderson Publishing, 2009. Idézi Kozáry Andrea (2015): i. m. 80. o.

²⁸⁹ Ezzel ért egyet a Finszter–Korinek szerzőpáros is. Lásd Finszter Géza – Korinek László (2009): i. m.

²⁹⁰ A rendőri megkérdésezések eredményei alapján a rendőrök zöme diszfunkcionálisnak tartja a paramilitáris szerveződést, és szívesen megkülönböztetné az egyenruhás és a bűnügyi állományt. A paramilitáris és túlbürokratizált szervezet egyformán nyomasztja az állományt. Lásd Krémer Ferenc – Molnár Emília: Modernizálható-e a magyar rendőrség? – a rendőrök véleménye. *Magyar Rendészet*, 2000/3–4., 85. o.

²⁹¹ Fogarasi Mihály: A rendőri struktúrák és szociális reprezentációik. In: Csornyikné Póth Ágnes (szerk.): *Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknek*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2009, 182. o.

esetben ez még nem elegendő a nyomozás sikeres lezárásához; a nyomozóknak más kútfők után is kell nézniük. A közbiztonsági rendőri szervek, különösen a járőrök, akiknek a feladata felismerni, hogy mi történik a területükön, pontos és megbízható információkkal szolgálhatnak.²⁹² Az ilyen információkból származó előnyök kiaknázása érdekében a bűnügyi szerveket nem szabad elkülöníteni a közbiztonsági egységektől, mert egy teljes szétválás motiválatlanná teszi a felderítésben a járőrt is. Amennyiben a bűnügyi szervek nem számíthatnak erre az információforrásra, úgy vitathatóbb megoldásokat kell találniuk, mint pl. informátorok felhasználása vagy ellenőrizhetetlen titkos akciók végrehajtása.

Bizonyos esetekben nagyszámú nyomozónak egyszerűbb feladatokat kell végrehajtania. Példa lehet erre egy sorozatban elkövetett csalás vagy lopás, ilyenkor egy adott területen valamennyi lakost ki kell hallgatni. Egyszerű kérdéseket kell feltenni és a kapott válaszokból elegendő jelentést készíteni. Amennyiben ilyen esetekben nem egységesen működik a két szolgálati ág, vagyis ezekre a feladatokra nem hangolhatók össze, úgy a rendőrség túlterheltté válik, hosszú időt vesz igénybe az eredmény elérése, az ügyészség és a lakosság elégedetlen lesz, a sajtó pedig összefüggésbe hozza a bűncselekményt a közbiztonsági helyzettel. Egyes álláspontok szerint az együttműködést nem lehet kötelezővé tenni, és önmagában a szervezeti egységesítés sem elégséges ahhoz, hogy a hatékony együttműködés megvalósuljon. A járőrök elkötelezettségét nem lehet szabályozókkal kikényszeríteni, ez csak úgy valósítható meg, hogy magukénak érzik az ügyet és számukra ugyanaz lesz a fontos, mint a bűnügyi rendőrségnek. Mindehhez megvizsgálandó, hogy a közrendvédelmi és a bűnügyi szolgálati ág hatékonysági követelményei vagy egyéni teljesítménymutatói mennyire vannak összhangban egymással. Kiváltképp, hogy a z együttműködésre irányuló motiváció elsősorban a szolgálati ágak ösztönző- és elvárásrendszerének összesimítésán keresztül javítható. Aminek elvileg nincs akadálya, hiszen a két szolgálati ág szociális reprezentációja nem árukkodik a „legendás” antagonizmusról, vagyis nincs kibékíthetetlen ellentét az egyenruhások és a nyomozók között. A kutatások eredményei éppen az ellenkezőjéről tanúskodnak: sem a beosztási hierarchia, sem a szakágak szerinti rendőrségi struktúraképző dimenziók mentén sincs olyan különbség, amelyek az adott kategóriákat szubkulturális együttthatók tekintetében megkülönböztetnék egymástól.²⁹³

²⁹² Danielisz Béla – Jármly Tibor (2008): i.m. 178–179. o.

²⁹³ Fogarasi Mihály: Rendőri struktúrák önreflexiói. *Magyar Rendészet*, 2009/3–4., 30. o.

Milyen hátrányokkal járna mégis, ha a két szolgálati ág elkülönülne? A lakosság észreveszi, hogy a bűnügyi és a közbiztonsági szervek között rés van, és tudja, hogy ha a sérelmére súlyos bűncselekményt követnek el, a járőről nem számíthat komoly segítségre. Ebben az esetben a közbiztonsági szervről alkotott véleménye negatív lesz.²⁹⁴

Álláspontom szerint végképp nem azon múlik a hatékonyság, hogy a két szolgálati ág szervezeti tekintetben elkülönült-e, sokkal inkább azon, hogy milyen küldetéssel tevékenykednek, tehát az elérendő eredményeikkel kapcsolatos célkitűzéseik egymással fedésben vannak-e? A közbiztonság garantálása egy permanens folyamat, amelynél a közösségi rendfenntartás a közrendvédelmi szolgálattal biztosítható. A kisebb súlyú ügyek nyomozását így a járőrök is végezhetik.

4.7.3. Centralizált vagy decentralizált irányítási forma? Az összehasonlítás következtetései

„A rendőrséggel foglalkozó szakirodalom abban teljes egyetértést mutat, hogy a világban működő különböző szervezeti megoldások között nem lehet minőségi rangsort állítani.”²⁹⁵ A modernizációs kezdeményezésekhez azonban nem elegendő a társadalmi támogatás biztosítása, ahhoz politikai konszenzus, professzionalizáció és a közösségi szemléletmód megléte is szükségeltetik.²⁹⁶ Áttekintve a két modell jellemzőit, egyértelműen a *centralizált modell* mellett szól az irányítás könnyebbsége. A rendszer a folyamatosan változó társadalmi rendeltetésének úgy tud leginkább eleget tenni, hogy szervezetét és működését szükség szerint és rugalmasan egységes irányba állítja. Ami ennek feltétele: a *szervezet erős függősége és az irányítási rendszerének való kiszolgáltatottsága*. A centralizált forma az „információ” fentről lefelé történő végigfuttatásának legkisebb ellenállású modelljét hívja életre, melynek célja a parancs egységes és következetes végrehajtása.²⁹⁷

²⁹⁴ Szikinger a közrendvédelem decentralizálását szorgalmazza. Hozzáteszi, hogy a helyi politika nemkívánatos hatásait jogilag ki kell küszöbölni. Lásd Szikinger István: Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, 2012/3., 16–28. o.

²⁹⁵ Finszter Géza (1998): i. m. 247. o.

²⁹⁶ A legutóbbi rendészeti stratégia munkaanyaga alapján a rendészetben jelen lévő két rendkoncepció (centralizált, decentralizált) közül a status quo felé billent a mérleg, amit a parancs uralma és a hierarchia feltétlen érvényesülése jellemez, kombinálva a biztonság kollektív fogalmának rendszerbe állításával. Lásd: *A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája*. Munkaanyag, 2009. január 15.

²⁹⁷ Krémer és Molnár felmérése során a többség elutasította a parancs munkaszervező hatékonyságát, sőt a megkérdezett parancsnokok és beosztottak 80–90%-a szerint kifejezetten akadályozza az érdemi munkavégzést. Lásd részletesebben: Krémer Ferenc – Molnár Emília (2000): i. m. 88. o.

A működtetés kellékei:

- döntési jogkör felső szintekre tolása, úgy hogy az egyben megteremti az alsóbb szintek felelősség alóli mentesítését is. Ez pozitív akkor, ha a döntés negatív következményei esetén a felsőbb, döntési szint(ek) hatalmi és jogi mozgástere nem teremti meg és hozza létre a felelősség visszatelepítésének még az elvi lehetőségét sem.
- A rendszer belső ellenőrzésének fenntartása érdekében minden érdemleges kérdésben az alsóbb szint önállóságának csökkentése.²⁹⁸
- A parancs végrehajtásának „ellenállás-mentességét” az indokolás nélküli leváltás intézményének kiszolgáltatott vezetői helyzet, és a végrehajtói beosztásokhoz képest aránytalanul honorált beosztások „lojalitás-minősége” garantálja. Az engedelmesség versus tudás dilemma ugyancsak látszólagos.²⁹⁹
- A végrehajtásban dolgozók „könnyebb” irányítása érdekében alkalmazott technikák: a beosztotti állomány körében az általános bizonytalanság és ki-szolgáltatottság fenntartása az elmozdíthatóság – a bármikori átvezénylés lehetősége –, illetve a jogilag sem kifogásmentes „megbízhatósági” vizsgálatok³⁰⁰ okozta egzisztenciális félelmek elültetése.³⁰¹
- A munka minden részletére kiterjedő méretű, tagoltságú, továbbá az általánostól szervezetileg és működésileg elkülönült széles jogkörű, magasan dotált belső kontrollapparátus kiépítése és működtetése, lehetőség szerint paramilitáris rendszerben.³⁰²
- A rendszer termelési filozófiájában alapvetően „mennyiségi” küldetésű, ami a kompetitívitással és a statisztikai szemlélettel paralel elem. Lényegileg az eredményességet helyezi előtérbe, tekintet nélkül a kapacitás és a törvényesség szűkítő mozgástere szülte ellentmondásra. *„A hierarchikus szervezet viszont lehetetlenné teszi a területi rendőrségi szervezetek önállóságát, feltve őrzik a teljesítményértékelés*

²⁹⁸ Tihanyi a „tudásalapú” rendőrségi modelljének középpontjába a rendőri működés önállóságát és az egyéni felelősség magas szintjét helyezi. Vö. Tihanyi Miklós: A körzeti megbízotti szolgálat fejlődési lehetőségei, avagy a tudásalapú rendőrség. *Belügyi Szemle*, 2013/6., 87–107. o.

²⁹⁹ Kozáry Andrea (2015): i. m. 39. o.

³⁰⁰ *Bejczy* szerint alapos átgondolást igényelne, hogy egy ilyen súlyos alapjogot korlátozó és rendkívül költséges intézmény vajon megéri-e az árát, tekintve hogy a provokáció elrettentő hatása nem mindenre hat olyan erővel. Lásd *Bejczy* Alexa: Célpontban a megbízhatósági vizsgálat. *Belügyi Szemle*, 2012/6., 62. o.

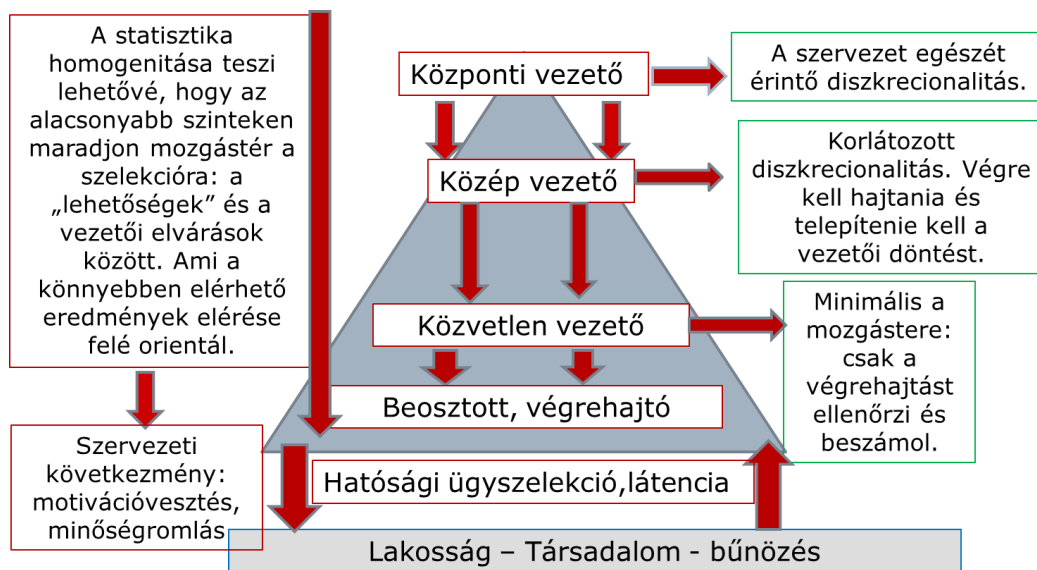
³⁰¹ *Ignác* szerint ma már senki sem vitatja, hogy a munkahely légköre, a dolgozók elégedettsége sokkal inkább ösztönzi a teljesítményt, mint a dolgozók állandó stresszben tartása. A Pest Megyei RFK-án folyt minőségfejlesztési projekt úgy nyerte meg 2003-ben a TQM vezetésfilozófia japán Shiba-díját, hogy többek között ilyen elveket és célkitűzéseket vallott. Elismerve, hogy van min változtatni a rendőri vezetésnek, bár a jogszabályi keretek és az intézményi miliő reformja nélkül ez többnyire nem más, mint jól hangzó propaganda. Lásd bővebben *Ignác* István: Minőségfejlesztés a PMRFK szerveinél. *Magyar Rendészet*, 2004/2., 63–79.o.

³⁰² Kozáry Andrea (2015): i. m. 39–42. o.

egyetlen lehetségesnek tartott módszerét, a statisztikai mutatókat.”³⁰³ A statisztikának jónak kell lenni, hiszen a rendőrségnek jó képet kellett mutatnia magáról, ez pedig már a legelejétől a statisztika manipulálásához vezetett.³⁰⁴

- A döntési kompetencia fentre telepítése az elméleti tudás és szakmai intelligencia devalválásával jár, ami a képzés tudásbeli minősége iránti igény apadása, ugyanakkor a lojalitást szolgáló függelmi rezsimmal és az „erőszak” hathatós alkalmazásával járó készségek tudati és szakmai beállítottságának preferálása irányába mutat. Az ilyen rendőr képzetlen, betanított munkás, döntően parancsvégrehajtó.³⁰⁵
- Lemond a helyismeret nyújtotta előnyökről. „A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, és közben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkcióit kellene teljesíteni.”³⁰⁶

1. számú ábra: A centrális irányítási modell és a statisztikai szemlélet kapcsolata



A központból irányított modell legnagyobb előnye mégis az, hogy az irányítása alatt álló teljes területén képes a helyi szinten mutatózó eltérő közbiztonsági feltételekhez a bűnüldözési erőforrásokat adekváтан illeszteni, azokat ésszerűen telepíteni. E modell ellentétben a decentralizált modellel – ami főképp a helyi adottságaihoz mérten autonóm

³⁰³ Finszter Géza (1999): i. m. 248. o.

³⁰⁴ Kozáry Andrea (2015): i. m. 36. o.

³⁰⁵ Uo. 40. o.

³⁰⁶ Finszter Géza: Az önkormányzati rendőrség lehetőségei. *Fundamentum*, 2012/2., 46. o.

módon tartja fenn és veszi igénybe saját emberi és technikai forrásait –, el tudja vonni és oda tudja helyezni az erőforrásokat, ahol erre éppen nagyobb szükség mutatkozik. A hatékonyság oldaláról már csak azt kell tisztázni, hogy egyrészt jelen van-e az említett probléma, másrészt ennek orvoslására az adott szervezeti modell mennyire mutat aktivitást és hajlandóságot.³⁰⁷

A decentralizált modell előnyének lényege éppen abban rejlik, hogy az önrendelkezés biztosításával a felelősséget is áthárítja a helyi közbiztonság megteremtésére. A „közösségi rendőrség” szemléletmódja ebben az értelemben nem feltétlenül leválaszthatatlan a decentralizált modelltől, de csak akkor, ha *a centralizált modell képes és hajlandó hatékonyabban élni az erőforrások ésszerű elosztásával.*

A központi modell hatékonyságának megállapításához tehát az alábbi tényezők feltárása szükséges:

- van-e akut vagy tartós közbiztonsági eltérés a kriminálgeográfiai sajátosságok tekintetében, ahol azért fontos a tartósság kérdésének feltárása, mert a központi irányítás alá tartozó, nagyobb erőforrást összpontosító rendőri erők, mint akár a Készenléti Rendőrség, csak „eseti” módon képes a lokális közbiztonsági deficiteket kezelni;
- amennyiben jelen vannak ilyen eltérések, akkor az a kérdés, hogy egyrésztől vannak-e olyan „tartalékok” a rendszerben, amivel a bűnüldözés erőforrás-redistribúciója biztosítható; másrésztől mutatkozik-e szándék és aktivitás a területileg eltérő közbiztonsági viszonyok erőforrás-átrendezésével történő kiegyenlítésére;
- az erőforrás hatékonyságmellőző allokációját a helyi szintű közbiztonság-deficit jól ábrázolja, ez a magánbiztonság és a civil szerveződések szerepének automatikus felértékelődésével jár. Amennyiben tehát élénk és erős a magánbiztonsági „szféra”, úgy az feltételezi a centrális modell erőtlenségét.³⁰⁸

³⁰⁷ A bűnözés mennyiségi és minőségi lokális különbségeiből fakadó disztributálás képességének hiányait, ezáltal a rendszer hatékonytalanságát igazolta kutatásom. Lásd: 12.5. alfejezet 17. és 21–22. diagramjai. A válaszadók a legdöntőbb problémának az aránytalan, indokolatlan és ésszerűtlen munkaterhelést tartják a gyorsaság és a hatékonyság gátjának.

³⁰⁸ Finszter szerint a magánjogi szemlélet beszűremkedése a közszolgálatban is felfedezhető. A közigazgatással szemben támasztott hatékonysági követelmények ezt a szférát közelítik a vállalkozások világához. Ez a tendencia rendkívül veszélyes, mert a joguralom helyett az eredményesség mindenáron hajszolása lesz a cél, a teljesítmény mérésében pedig a statisztikai szemlélet veszi át a hatalmat a tényleges minőséget feltáró módszerekkel szemben. A magánbiztonsági piacon a vagyonvédelmi és magánnyomozói vállalkozások eszköztárakat a hatóságokhoz közelítő jogosítványokkal szeretnék gyarapítani. Finszter Géza: Az európai közjog és a modern rendőrség megszületése. *Magyar Rendészet*, 2009/3–4., 25. o.

A centrális modell legelemibb hátrányát már önmagában annak pusztán ténye anticipálja, hogy a közbiztonságra szolgáló igény, így az állampolgárok biztonságát jelentő veszélyek többnyire helyben, „ott és akkor” keletkeznek. Kriminológiai evidencia, hogy mind az áldozatok, mind az elkövetők zöme többnyire helyből kerül ki. Így a helyben és „azonnal” keletkezett konkrét esemény kiváltotta veszélyre adott reakció ebben a modellben nyilvánvalóan lassul, hiszen először az észlelést követően a problémás helyzetet felfelé kell terelni, majd amikor döntés fent megszületik, érdemben csak később realizálódik valamilyen rendőri intézkedésben a döntés eredménye. A döntési jogkör eljáróhoz delegálása egyfajta racionális szükséglet, ami a gyors és hathatós reagálást idézné elő. Természetesen a modell hátrányát tompítja a hírközlési technika használata, ami miatt nem véletlenül értékelődött fel az utóbbi időben az információs központoknak a rendőri erők vezetésében és irányításában betöltött szerepe.

Persze a decentralizált szervezeti rendszernek is van hátránya. Ahogy már említésre került, többek között ez a modell nem képes ellenállásmentesen közvetíteni a politikai és szakmai akaratot. A végrehajtás minduntalan nehézségekbe és akadályokba ütközik. A problémák természetüket tekintve leginkább emberi tényezőket takarnak. A szervezeti és helyi gyakorlat tekintetében heterogén rendszerelemek miatt az egységes tevékenységek végrehajtási minősége romolhat. A vezetői és irányítói szándék megtörik, a decentralizált és nagyobb döntési autonómiával rendelkező szinteken nem tud eljutni a végrehajtó „sejtekig” az információ, majd elmarad esetenként nem lesz teljes a visszacsatolás sem.

Ámbár a modell előnyére szól mégis, hogy kiterjedtebb kompetenciái révén helyben gyorsabban és teljesebb módon tudja kezelni az ott keletkezett közbiztonsági rizikókat és anomáliákat. *„Még mindig nem tudjuk, melyik rendészeti stratégia a leghatékonyabb és miért. Túlzottan is kevés rendészeti stratégiát elemeztek a kutatók a hatékonyság szempontjából, s így nem tudható, melyik működik, milyen társadalmi környezetben és miért.”*³⁰⁹

A két modell között hatékonysági oldalról leginkább az tud igazságot tenni, hogy a lakosság melyik modell által „előállított” közbiztonságot ítéli jobb minőségűnek. A kérdéssel kapcsolatban Szikinger István alkotmányjogász meglehetősen szkeptikus. A rendőrség eredményességének fő kritériumaként az információt nevezi meg, amelynek a megszerzéséhez két út vezet; az egyik a titkos információgyűjtés, a másik a nyitottság. Az előbbi a kormány szolgálatában áll, az utóbbi pedig – a polgár-rendőr közötti párbeszéd –

³⁰⁹ Punch, Maurice (2007): i. m. 45. o.

intézményesen tiltva van. Szikinger egy negatív spirális folyamatot lát ebben.³¹⁰ *A több rendőr elidegeníti egymástól a rendőrt és a polgárt, az elidegenített rendőrnek a polgár nem ad információt, még több rendőrt és titkosszolgálati eszközt igényel a szervezet, még erősebb lesz az elidegenedés.*³¹¹ Bólyai János is a szilárd társadalmi közeg hiányát, továbbá a perszonális kapcsolatokat mellőző és elidegenedést okozó társadalmi dezintegrációs folyamatokat látja akadálynak, mint például a technika és az internet térhódításával csökkenti a közösségi rendszerek létrejöttének esélyét.³¹²

Emiatt a lakosság elképzeléseiről mindig csak a helyben keletkező és települési szinten eltérő mértékű biztonságérzetből tudunk következtetést levonni, és nem a centrális rendőrség által mért és „egységesített” bizalmi index értékéből. A hatékonyság fogalmát ez önmagában a „relatív” kategóriába helyezi. Ami azt eredezteti, hogy a centrális modell a decentralizálthoz képest akkor lesz hatékonyabb, ha a biztonságérzet és az objektív eredményei tekintetében a bűnüldözés a legkisebb szórást produkálja az alapul vett települések hatékonysági eredményei között. Így a modellek elméleti elemzésén túl elsősorban az egyes települések bűnüldözési „relatív” hatékonyságmérésének elvi alapjait kell megteremteni az összehasonlíthatóság érdekében, amihez a kriminálgeográfia tudományos eredményeit hívom segítségül. Ennek módszerét értekezésem 13. fejezetében mutatom be.

³¹⁰ Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó, Budapest, 1998

³¹¹ Szilágyi Gábor: A közösségi rendőrségről a Budapesti Rendőr Szakközépiskolában. *Belügyi Szemle*, 1998/5., 101. o.

³¹² Bólyai János: A közösségi rendőrség. In: Gönczöl Katalin (szerk.): *Bűnetőpolitika, bűnmegelőzés*. Szociális szakképzés könyvtára, ELTE Szociológiai Intézet, Budapest, 1994, 4. o.

5. A rejtett bűnözés és a rendőrségi statisztika – objektív és szubjektív biztonság

5.1. A rejtett bűnözés

A rejtett vagy latens bűnözés – azaz, ahogy a német kriminológiai irodalom nevezi: a „dunkelfeld”³¹³ – tudvalevően a mindenkori bűnözés jelentősebb hányadát teszi ki. Empirikus kriminológiai tanulmányok sora igazolta azt a tételt, hogy a rendőrségi statisztikák sokkal kevesebb bűncselekményt mutatnak a valóshoz képest.³¹⁴ Az áldozattá válással kapcsolatos vizsgálatokból kiderült, hogy a latens bűnözés nagyobb, mint amire eredetileg számítani lehetett: például egy Washingtonban készült tanulmány azt igazolta, hogy a tényleges áldozatok száma 20 százalékkal több a rendőrség statisztikai adataihoz képest.³¹⁵ A regisztrált, vagyis ismertté vált bűnözés arányához képest a latenciában maradó bűnözési ráta aránya sok mindent elárul a bűnözés társadalmi összefüggéseiről és még többet a bűnüldözés és a bűnözés kapcsolatáról.

„A nagymértékű latencia a bűnözésben egyértelműen arra utal, hogy nincs bizalom az emberekben a rendőrség iránt, nem tesznek feljelentéseket.”³¹⁶ A latenciakutatások nemcsak tudományos megállapításokkal jártak, hanem értékes információt szolgáltatottak a rendőri szakmának és a bűnüldözéssel foglalkozó hatóságoknak és nem utolsósorban a kriminálpolitikának is, de leginkább a rendőrségi statisztika mibenlétére és értelmezésére világítottak rá.³¹⁷

A bűnözéskontroll hatékonyságára ebben a perspektívában könnyen következtethetünk a latenciában maradó bűncselekmények alacsony számából.³¹⁸ A regisztrált bűnözéssel

³¹³ Fordítása: *sötét mező*, azaz ami a hatóságok számára nem válik ismertté. A *Hellfeld* – azaz *világos mező*, az a bűnözés, ami a hatóságok számára ismertté vált.

³¹⁴ A témával kapcsolatosan Magyarországon elég csak – ezen értekezésben is többször hivatkozott – Korinek László és Déri Pál kutatásaira gondolnunk.

³¹⁵ Biderman, Albert D.: Surveys of Population Samples for Estimating Crime Incidence. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 374, 1967, pp. 16–33.

³¹⁶ Németh Zsolt: Bűnüldözés – Bűnmegelőzés válsághelyzetben. *Főiskolai Figyelő*, 1999/2., 108. o.

³¹⁷ Schwind, Hans-Dieter: *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*. 21. Aufl. Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 2011, S. 54.

³¹⁸ *Gödöny* is kifejti, hogy kölcsönhatás van a bűnüldözés és a latencia között. Gödöny József: A bűnözés néhány kérdéséről. In: Gödöny József (szerk.): *Kriminológiai és Kriminológiai Tanulmányok X*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973

kapcsolatos dilemma nyilvánvalóvá válik, ha a mechanizmust komplexitásában értelmezzük. *Az ún. „pillangó effektus” még szembetűnőbb a következő összefüggésben: a feljelentési hajlandóság befolyásolja a latens bűncselekmények arányát, amennyiben alacsony, úgy növeli azt, aminek hatására a lebukás rizikója alacsonyabb lesz. Ugyancsak erősíti a következmények megszásának esélyét az a tényező, ha a bűnüldöző hatóság alacsony eredményességgel, tehát felderítési hatékonysággal dolgozik. A felderítési arányt javítja, ha az állampolgárok bizalommal vannak a bűnüldöző hatóságok irányába és nagy a tanúzási kedv, szívesen működnek együtt. Ehhez viszont elengedhetetlen, hogy a hatóság ügyeikben általában megnyugtatóan pozitív eredményeket produkáljon. Ahogy ebből is látszik, ahogy a lebukási rizikó növekszik, a kriminalitás úgy csökken.*³¹⁹

Ebben a megközelítésben a bűnüldöző hatóság és az állampolgárok relációja a kérdés „Achilles-sarka”, hiszen a hatósághoz fűződő bizalom szintje alapjaiban határozza meg a bűnüldözés minőségét. Ehhez viszont elengedhetetlen a hivatalos rendőrségi statisztika torzításmentes kimutatása³²⁰ és a latens bűnözés folyamatos szondáztatása, mivel a kettő nincs egymással konzekvens viszonyban.³²¹ A statisztikai különbségek gyakran abból fakadnak, hogy a rendőrség a csekély megítélésű cselekmények miatt hivatalból már eleve nem indít eljárást, ezért az ilyen cselekmények a statisztikában nem tükröződnek vissza. A kutatások szerint ezek a cselekmények mintegy 50 százalékkal növelhetik a hivatalos kimutatásokat.³²² A hivatalos rendőrségi statisztika mellett éppolyan fontos a latens bűnözésről is hiteles képet kapni. Ennek hiányában a bűnüldöző hatóságok és az állampolgárok viszonyáról mit sem tudunk meg. *„A hivatalos bűnügyi statisztikák kétarcúak: Egyrészt bemutatják az ismertté vált bűnözést, másrészt következtethetünk belőlük a készítő szerv leterheltségére, hatékonyságára, áteresztő képességére, azaz olyan információkra, melyek a szerv külső megítélése szempontjából döntő jelentőségűek lehetnek. A fentiek alapján úgy tűnik, hogy a közvéleménykutatás-szerű vizsgálatok eredményei jó kiegészítései a hivatalos bűnügyi statisztikáknak.”*³²³

³¹⁹ Schwind, Hans-Dieter (2011): i. m. S. 61.

³²⁰ A szerzők szerint a latencia az össz-bűnözés hőmérőjeként funkcionál. Lásd Remschmidt, Helmut – Merschmann, Wilfried – Walter, Reinhard – Höhner, Gerd: Empirische Untersuchungen zur unregistrierten kindlichen Delinquenz. In: Göppinger, Hans – Kaiser, Günther (Hrsg.): *Kriminologie und Strafverfahren: Neuere Ergebnisse zur Dunkelfeldforschung in Deutschland*. Kriminologische Gegenwartsfragen, Heft 12., Enke, Stuttgart, 1976, S. 145.

³²¹ Schwind, Hans-Dieter (2011): i. m. S. 54.

³²² Skogan, Wesley G.: Dimensions of the Dark Figure of Unreported Crime. *Crime and Delinquency*, vol. 23, 1977, pp. 41–50.

³²³ Korinek László (2010): i. m. 315. o.

Amennyiben döntően a rendőrségi statisztikák felderítési mutatói alapján kívánjuk megítélni a bűnözést, könnyen azzal a paradoxonnal szembesülhetünk, amelyet *Kreuzer* is feltárt: miszerint minél jobb a felderítési mutató, annál nagyobb a latencia, aminek egyszerű oka, hogy a rendőrség a „könnyen megoldható” ügyekre orientálódik és ezekben magas felderítési eredményességet produkál, eközben a tömegesen előforduló ügyek, mint például a lopások rendkívül alacsony számban jutnak a hatóság tudomására.³²⁴ Ahogy azt *Korinek* is megállapítja: „*A bűnözésről egyéni és társadalmi szinten kialakuló kép formálásában számtalan objektív és szubjektív tényező fejt ki együttes hatását. A társadalmi szinten kialakuló bűnözési kép egyik forrása a bűnügyi statisztika, amelyből az ismertté vált bűnözésről tájékozódhatunk. Maga a bűnözés rendkívül összetett jelenség, nehezen mérhető, ezért különbséget teszünk az ismertté vált bűnözés mérése és az össz-bűnözés becslése között.*”³²⁵

Mivel az ismertté vált bűnözés emelkedése a latencia csökkenéséből táplálkozik, ez nem jelenti szükségszerűen a biztonsági szint romlását, ellenkezőleg, a lakosság együttműködési készségére, a bűnüldözési hatékonyság növekedésére is visszavezethető. Meg kell azonban jegyezni, hogy mind a bűnügyi statisztika, mind a kutatási eredmények rendszere csak korlátozott hatékonyságú, de kombinálásukkal lényegesen differenciáltabb képet alkothatunk.³²⁶

A rejtett bűnözés megismerésére többféle megoldás létezik, ilyen többek között a *kísérlet*, amelyet a kutatók megfigyeléssel hajtanak végre. Kevésbé ismert eljárás a *résztevő megfigyelés*.³²⁷ A legjellemzőbb a *megkérdezés*, aminél arra kíváncsiak, hogy a megkérdezettek voltak-e áldozatai vagy elkövetői bűncselekményeknek. Számos tényező nehezíti a rejtett bűnözés feltárását, mégis a korlátok ellenére a közvéleménykutatás-szerű vizsgálat, a „victim survey” mára már teljesen elfogadott technikává nőtte ki magát.

A kérdőíves megkérdezések során a kutatók a következőkre kívánnak következtetéseket levonni:

- az össz-bűnözés becsült mértéke, eloszlása, fejlődése;

³²⁴ Kreuzer, Arthur: Kriminologische Dunkelfeldforschung. *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ)*, vol. 10–16, 1994, S. 10.

³²⁵ Korinek László (2010): i. m. 305–306. o.

³²⁶ A német kriminológiai irodalom megkülönbözteti az abszolút és a relatív „sötét zónát” vagy latenciát, attól függően lesz relatív, hogy végeztek-e közvéleménykutatásokat, amivel feltárták. A felderített részt nevezi relatív sötét zónának, míg a nagyobb, „nem kutatott” részt abszolút sötét zónának. Vö. Clages, Horst – Zimmermann, Elmar: *Kriminologie für Studium und Praxis*. Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH Buchvertrieb, 2006, S. 98.

³²⁷ Friedrichs, Jürgen: *Methoden empirischer Sozialforschung*. Hamburg, 1973, S. 288. Idézi Korinek László (2010): i. m. 306. o.

- az áldozatok, az áldozattá válás, ennek kockázata;
- a biztonságérzet, az elszenvedett jogsértés anyagi, erkölcsi, pszichikai kárai;
- a bűnügyi igazságszolgáltatás hatékonysága, elfogadottsága, a feljelentési kedv.

A kérdésfeltevés általános problémájaként merült fel a prevalencia, azaz a gyakoriság meghatározása. Az interjúalany a „gyakran”, „néha”, „ritkán”, vagy „soha” választ adhatja, ami jelentősen csorbítja az elkövetés vagy az áldozattá válás pontos becslését.³²⁸ A latens bűnözési vizsgálatok azonban mégis fényt derítettek a hivatalos bűnügyi statisztikák számos fogyatékoságára, például:

- a büntetőeljárások többsége lakossági feljelentéssel indul, vagyis amit a lakosság „nem enged fel” a hatósági szankcionálás szintjére, az lesz a latens bűnözés egyik jelentős tömege.
- A bűnüldöző szervek maguk is szelektálnak a feljelentett ügyek között, és némelyekben esetleg nem is indítanak nyomozást. Ez az ún. *hatósági szelekció*, amelynek lényege a következő: a rendőrség mint totális, bürokratikus és viszonylag zárt szervezet a társadalmi elvárásokból következően eredménycentrikus.³²⁹ A szervezet létének igazolását nem a nehezen mérhető közbiztonság javulásával, hanem a felderített bűncselekmények arányának növelésével érheti el. Emiatt könnyen előállhat az a helyzet, hogy a felderítési arányszámot növelni kívánó rendőrség az eleve reménytelennek látszó kisebb súlyú ügyekben lebeszélni igyekszik a feljelentőt.³³⁰ *„Az ügytömeg kezelhetetlensége miatt a nyomozó hatóságok már a nyomozás megindításakor maguk szelektálják az ügyeket, figyelembe véve, hogy mikor tudnak eredményt elérni, és a média, a közvélemény mely esetekben kíséri figyelemmel a nyomozást. [...] E tevékenység során a nyomozó hatóságok mérlegelik a hatékonyság elvét, költségelemzést végeznek abból a célból, hogy minimális erőfeszítéssel hol lehet maximális eredményt elérni. Ez a folyamat természetes módon*

³²⁸ Fontosnak tartom a prevalencia szó magyarázatát, ami meghatározott betegségben szenvedő egyének arányát jelenti (előfordulási gyakorisága) a teljes népességben. Forrás: Idegen Szavak Gyűjteménye: <http://idegen-szavak.hu/prevalencia>

³²⁹ Király Tibor szerint a hatósági szelekció biztosítja az ügyteherrel szembeni szelekciót. Ennek három változatát különbözteti meg: egyik a jogalkotó tevékenysége a büntetőpolitikában, a második a jogszabály értelmezése a bíróságok által, a harmadik változatot a jogalkalmazó szervek elkerülő mechanizmusai jelentik. Lásd Király Tibor: A legalitás a büntetőeljáráásban. *Jogtudományi Közlöny*, 1986/5., 205. o.

³³⁰ Korinek László (2010): i.m. 308–309. o.

*ellentmond a legalitás elvének, de nem mond ellent a hatékonyság és a költségkímélés követelményének.*³³¹

- Ráirányult a figyelem a bűnüldöző szervezetek különféle szervezeti és működési sajátosságaira: a szelekciós munkamódszerre. Ahogy az a kutatásokból kiderül, inkább a kisebb jelentőségű ügyeket nem jelentik be, de ahol a feljelentés feltétele valamilyen esemény bekövetkezésének, ott a feljelentési arány rendkívül magas. A válaszadók 43 százaléka nevezte meg a rendőrséggel szembeni bizalmatlanságot, illetve a rendőri tevékenységgel kapcsolatos elégedetlenséget a feljelentéstől való eltekintés okaként, ezt követte csak a kisebb kárértékre való hivatkozás.³³²

5.2. A célszerűség, a törvényesség és a latencia hatása a statisztikai eredményességre

*„A XIX. század óta probléma, hogy a hivatalos bűnügyi statisztika nem tudja kimutatni a ténylegesen elkövetett bűncselekmények összességét. A rejtve maradt (latens) bűncselekményekben nem tettek feljelentést, emiatt ezek a jogsértések nem jutottak a hatóságok tudomására, ezért az ügyekből eljárások sem indultak. A nem hivatalos adatforrások egyike társadalomtudományi alapon történő kimutatások, a másik pedig a közvélemény-kutatások eredménye, melyet magánvállalkozások végeznek. A két adatforrás közül a társadalomtudományinak tulajdonítanak nagyobb jelentőséget, hiszen ezekben az adatokban több tudományág eredménye egyszerre megjelenik.*³³³ A kimutatás bizonytalansága komoly kihatással van a bűnüldözés minőségére és hozzáállására is, gondolván arra, hogy amíg a magasabb latenciájú bűncselekmények gyakrabban fordulnak elő, addig az alacsonyabb latenciájúak súlyosabbak. Ha azonban ésszerűen a biztonságunkra veszélyt hordozó kockázat mértékének oldaláról ítéljük meg és értékeljük az egyes bűncselekménytípusokat. Úgy a helyes reagálás a magasabb kockázati tényezőkkel járó – azaz gyakoribb előfordulási valószínűségű, de kisebb absztrakt társadalmi veszélyességű – bűncselekményekre való hatékonyabb bűnüldözési kapacitás bevetése és ráfordítása, mintsem a kisebb eséllyel előforduló, de nagyobb súlyú bűncselekményekre.³³⁴

³³¹ Sléder Judit: A feljelentés kiegészítés jogintézménye a büntetőeljárásban. *Rendészeti Szemle*, 2009/10., 20. o.

³³² Irk Ferenc (szerk.): *Áldozatok és vélemények I.* OKRI, Budapest, 2004

³³³ Erdei Gábor: A bűnügyi statisztika valóságtartalma. *Hadtudományi Szemle*, 2013/3., 124. o.

³³⁴ Déri szerint a tömegesen elkövetett bűncselekmények magas latenciája a törvénytisztélet csökkenéséhez vezet. Lásd Déri Pál: A magyarországi bűnözés várható alakulása az ezredfordulóig, különös tekintettel a személyek javait károsító bűncselekményekre. In: *Kriminológiai Közlemények 14.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1987, 85–87. o.

Mindezekon kívül, a statisztikai szemlélet okozta hatékonysági és bűnüldözési anomáliák ugyanúgy a bűnüldöző hatóság „kifelé” irányuló egzakt statisztikai mutatóinak megjelenítési kényszerével magyarázhatók. Így a „belső” eredményesség lényegében háttérbe szorul, ami azonban az állampolgárok által észlelhető, hatékonyságot mellőző és öncélúságot tükröző bürokratikus, visszatetsző működési jelleget kölcsönöz a rendőrségnek. *„Az eredményességre való – minden más értéket elsöprő – törekvés a törvénytelen eszközök használatát mindennapossá tette, csak a statisztikai mutatókban megjelenő vezetői elvárások számítottak. Mindez pazarlásnak is felfogható volt, hisz ezzel az önállóságuktól megfosztott rendészeti »közkatonaikat« mechanikus parancs és utasítás szolgai végrehajtójává degradálta, ennek következtében a magyar rendőrség mérhetetlen szellemi erőforrásait tétlenségre szorította.”*³³⁵

A magas fokú latencia szintén korrelál a bűnüldöző hatóság fent kifejtett helytelen reagálásával és működésével, és tételesen összefügg a rendőri erők bűnügyi kapacitásának elosztásával. *„Rendkívül nagy a fluktuáció, fiatalok és tapasztalatlanok a rendőrök, vidéken ráadásul a technikai felszereltség állapota is nehezíti az egyenruhások munkáját – panaszolták fel a helyi képviselő-testületeknek azok a vidéki rendőrkapitányok [...]. A jelentésekből kirajzolódnak annak okai, hogy miért lett olyan rossz a tavalyi bűnügyi statisztika. A főváros kerületi kapitányságai ugyan jobb helyzetben vannak, de ott sem olvasható ki elégedettség a parancsnokok megállapításaiból.”*³³⁶ Ami éppen azokban a bűncselekményi kategóriákban mutat kiemelt értéket, ahol az erőforrás alacsony mértékben összpontosított – pl. bagatell bűncselekmények: fa- és terménylopások –, és mutat alacsony értéket – emberölések, fegyveres rablások – ahol a kapacitás egyébként is magas. Déri Pál írja tanulmányában a „sötét mező” kutatások – amiben személyesen is részt vett – egyik következtetéseként, hogy a magas latenciát kiváltó feljelentési aktivitás hiánya a rendőrség fogadókészségének hiányosságaira, a felderítés alacsony eredményességére és a büntetőeljárás időt pazarló bürokratikus metódusára utal.³³⁷

„A bűnügyi statisztika leginkább egy vegyeskereskedéshez hasonlítható, ahol sok száz cikk van, az egyiket literre, a másikat méterre, a harmadikat kilóra, a negyediket méterre stb. Azonban hasonló, de mégsem azonos a vegyeskereskedéssel, mert itt nincs latencia, másrészt

³³⁵ Berta Attila: A büntetőeljárás modernizációja az európai jogharmonizáció és a növekvő bűnözés kettős szorításában. In: *II. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga, Szekszárd, 1996. október 4–5.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1998

³³⁶ Forrás: http://hvg.hu/itthon/20130918_rendorseg_kapitanysagok_beszamolok_gondok# (letöltve: 2014. 09. 20.)

³³⁷ Déri Pál: *A bűnözési statisztika és a valóság.* BM Kiadó, Budapest, 2000, 162. o.

a különböző áruk homogénné tehető azzal, hogy forintban kifejezhető az egyes árukészletek értéke. [...] Véleményem szerint a statisztikát három részre kell bontanunk: az alacsony latenciájú és a magas latenciájú bűncselekmények elkülönített kimutatására és az olyanokra, melyeknél az állampolgárok feljelentési aktivitása és a bűnüldözők fogadókészsége meglehetősen mértékben »kiegyenlítettek« mondható.»³³⁸

A latenciakutatások elengedhetetlenek, csak a bűnözési „sötét foltok” feltárásával lehet biztos adatok alapján kialakítani a reális bűnözési térképet, és ehhez igazítani a bűnüldözési erőforrásokat, így céltudatosabb, célirányosabb működési stratégiát választani. *Hirschi* például egyenesen azt javasolta, hogy a hivatalos bűnügyi statisztikai adatokat ki kell egészíteni a latenciavizsgálatok eredményeivel.³³⁹ Emellett a latencia-adatok jelentős információt árulnának el a lakosság és a bűnüldöző szervek helyi viszonyáról. A lokális bűnügyi helyzet felmérését lényegesen előnyösebbnek tartja *Déri Pál* is: „*A lakosságot nem az érdekli, hogy mit mutat a statisztika, hanem az, hogy biztonságban érezheti-e vagy sem mind a saját, mind a hozzátartozói életét, testi épségét, vagyonát.*”³⁴⁰

5.3. A lakosság biztonságérzetét meghatározó szempontok – az objektív biztonság és a szubjektív biztonságérzet mibenléte

A biztonságérzet³⁴¹ és a biztonság meghatározása egymást feltételező tevékenység. Biztonság alatt elsősorban a társadalmi együttélés rendezettségéhez szükséges nélkülözhetetlen elemi feltételt értjük, amit elsősorban negatív oldalról a hiányának aspektusából közelítenek meg szemantikailag. A Magyar Értelmező Kéziszótár³⁴² a biztonság alatt veszélyektől vagy bántódástól mentes állapotot ért. A fogalom további magyarázatát és értelmezését a Magyar Rendészettudományi Társaság szöszedetéből ismerhetjük meg³⁴³ Innen derül ki, hogy a fogalom mindig időszak, helyszín viszonylatában bír jelentőséggel és dinamikus változásban

³³⁸ *Déri Pál: A bűnügyi statisztika problémái és a bűnözés prognózisa. 3. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához.* Budapest, 2008, 3. o.

³³⁹ *Hirschi, Travis: Causes of Delinquency.* University of California Press, Berkeley–Los Angeles, 1969, pp. 369–388.

³⁴⁰ *Déri Pál (2000): i.m. 31. o.*

³⁴¹ 1994-ben az ENSZ fejlesztési programja az emberi biztonság hét elemét határozta meg, amiből csak egy elem a személyi biztonság, amit a bűnözés fenyeget. A program arra a következtetésre jutott, hogy a közbiztonság csak akkor tekinthető jónak, ha az emberek azt jónak érzik és nem akkor, ha a statisztikai adatok azt jónak mutatják. Lásd *Elekes Edit: Menedzsment lehetőségek a rendvédelemben.* In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2010/1., 57–58. o.

³⁴² Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002

³⁴³ Forrás: <http://www.rendeszet.hu/linkc.htm> (letöltve: 2012. 09. 10.)

van, azaz a környezet függvénye. A kockázati veszélyforrások szintje tehát sohasem statikus elemeken alapszik, azok permanens változása multiplikált változók halmazának összetevője.

„A biztonság elégedettség, elégedetlenség érzése. Egyedi tapasztalat szerint érzékeli, és értékeli az állapotot, amelyet biztonságnak, illetve bizonytalanságnak fogalmaz meg. Sok tényező együttes hatására alakul, változik az egyének és általuk a társadalom egészének biztonságérzete. A szubjektív biztonság mint állapot sokkal nehezebben mérhető, mérésére nincsenek egzakt módszerek, meggyőző adatok.”³⁴⁴ Ahogy egy volt rendőri vezető is megfogalmazta: „Európai példákat figyelembe véve elmondható, ahhoz, hogy egy terület biztonságos legyen, a lakosság biztonságosnak érezze, számos tényező együttes megléte szükséges. A tiszta közterületektől a reagáló és kiszolgáló rendőrségig számos feladat együttes magas szintű megszervezése szükséges.”³⁴⁵

Ahogy a biztonság szubjektív oldalát több szerző megközelíti, a bűnözéstől való félelem három aspektusból is vizsgálható:

- *kognitív*: a biztonsági helyzet alakulására vonatkozó ismeretek és következtetések, a bűnözésre vonatkozó becslések;
- *affektív*: érzések, a bűnözéstől való közvetlen félelem;
- *konatív*: magatartásváltozás, az emberek milyen óvintézkedéseket tesznek a veszélyek elhárítása érdekében.³⁴⁶

Korinek László emellett külön kiemeli a kriminalitással kapcsolatos attitűdöt, ami az emberek hatósághoz fűződő viszonyában realizálódik, ilyen többek között a rendőrség iránti bizalom visszaesése miatt a feljelentési hajlandóság csökkenése.

A biztonság objektivitása rendszeralapú természete miatt alapjaiban megkérdőjelezhető, az észlelő és a rendszerben cselekvő, élő, a folyamat állandóan változó terében tevékenykedő alanyok – társadalom, lakosság – körétől, vagyis az azt érzékelő, arról felfogást kialakító

³⁴⁴ Havasi Zoltán: *A komplex biztonság időszerű kérdései*. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Tanulmányok a határőrség szerepe a bűnmegelőzésben című konferenciáról, II. kötet*. Pécs, 2003, 67. o.

³⁴⁵ Salgó László (2012): i. m. 55. o.

³⁴⁶ Schwind, Hans-Dieter: *Fear of Crime in Germany – A Report about three Population Surveys 1975/1976/1989*. In: Kaiser, Günther – Kury, Helmut – Albrecht, Hans-Jörg (Eds.): *Victims and Criminal Justice, Vol. 50*. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, 1986, pp. 657–679.

egyén tőle leválaszthatatlan, a rendszer immanens része.³⁴⁷ Mindazonáltal a biztonság hasonlóképpen azonos a biztonságot és a kockázatokat felmérni képes vagy képtelen, a veszélyeket tévesen vagy hibásan prognosztizáló szubjektummal, hiszen ő az, aki képet, és véleményt alkot és benne a „biztonságtudat” érzelmi töltetet vált ki, legyen az pozitív vagy negatív. Másrészt a biztonság ösztársadalmi értéként való megjelenítése a felelősséget is áttelepíti az egyénre, amivel az egyén saját negatív biztonságról alkotott szubjektív meggyőződéséért és érzületéért is önmagának tartozik felelősséggel.³⁴⁸ Ezzel a megközelítéssel a közösségi szolidaritástól eljuthatunk a teljesen kiszolgáltatott egyénig, aki kénytelen általa nem uralható fenyegetésekkel szembenézni.³⁴⁹

A fogalom önmagából fordul ki és nyer paradox értelmezést, ha a biztonságot immateriális egységként vagy produktumként próbáljuk kezelni, ha pedig leválasztjuk a biztonságot érzékelő egyénről, úgy a rendszerszemléletű értelmezésnek fordítunk hátat, és tesszük a biztonságot fogalmilag ellentmondásossá.³⁵⁰ „*A szubjektív biztonság akkor keletkezett, amikor az objektív adatokból formált kép már nem illett össze a civilek benyomásaival és tapasztalataival, és ezeket a tapasztalatokat a politika fontosnak vélte, és úgy gondolta, hogy azok semmiképpen sem hagyhatóak figyelmen kívül.*”³⁵¹

Ha a szubjektív biztonság nem is mérhető, de a hiányának szintje igen, ennek minősége és mennyisége kockázatelemzések valószínűségi értékévé válhat. Lényegében ezzel az eljárással érhetjük el, hogy a biztonság megfogható legyen, ilyen inverz módon nyerjük ki a biztonság objektív elemét. A biztonság és a negatív oldalát jelentő deficitének területei – a kockázatok és veszélyek – a kriminálpolitika és normatív jogalkotás struktúráival és intézményeivel vannak kölcsönhatásban. A kockázat mértéke a fenyegetettség és a sebezhetőség arányával van összefüggésben.³⁵² A biztonság garantálása nem állami vagy hatósági monopólium, az

³⁴⁷ Teke szerint az objektív biztonság megítélése mindig hordoz szubjektív elemeket, és függ az érintettségtől. Lásd Teke András: Kihívások – megfelelés. *Rendészeti Szemle Különszám*, 2010, 180. o.

³⁴⁸ Teke írja, hogy mostanában a biztonság fogalmi átértelmezésének lehetünk tanúi, amit a közbiztonság fogalmának degradálódása kísér. Ez két tendenciát hordoz: a jogegyenlőség devalválódását a biztonsághoz férés relativizálódásával, és ez a magánbiztonsági szféra megerősödéséhez vezet. Lásd Teke András: Biztonságos biztonság? *Magyar Rendészet*, 2005/4., 13–40. o.

³⁴⁹ Bukovics István – Kiss Ernő: Beszélhetünk-e „kockázattársadalomról” Magyarországon? *Belügyi Szemle*, 2004/7–8.

³⁵⁰ Tekével egyetértve, nélkülözhetetlen a tevékenység és működési integráltság valamilyen szintje, azaz elszakíthatatlan annak mikro- és makrokörnyezetétől. Lásd Teke András (2005): i. m. 14. o.

³⁵¹ Kozáry Andrea (2015): i. m. 46. o.

³⁵² Irk Ferenc: Biztonságérzet a rizikótársadalomban? In: Fenyvesi Csaba – Herke Csongor (szerk.): *Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára*. PTE ÁJK, Pécs, 2004, 59–72. o.

tudatos kooperáció útján jön létre.³⁵³ A lakosság viszont – különösen a paternalista szemléletű országokban – az államtól várja a biztonság szavatolását. Pedig az állam feladata mindössze olyan keretfeltételek létrehozása, fenntartása és folyamatos javítása, amelyek lehetővé teszik a polgárok fizikai, szociális és gazdasági biztonságát, megfelelő életminőségük fenntartását, sorsuk előrelátó tervezését.³⁵⁴ Abban azonban nincs egyetértés, mekkora fenyegetést jelentenek a bűnözés egyes megváltozott és teljesen új formái, ezek megváltoztatják-e és mennyiben a közbiztonság helyzetét. A konszenzus hiányának lényegi oka, hogy máig nem sikerült kialakítani az objektív biztonság meggyőző mérőrendszerét, alighanem azért, mert a biztonság iránti igény alapjában korlátlan, sohasem elégíthető ki maradéktalanul,³⁵⁵ ami abban a paradoxonban is megnyilvánul, hogy a biztonság javulásában a biztonságigény tovább nő.³⁵⁶

Kutatásokból megállapítható, hogy az áldozattá válás lehetősége – azaz az objektív biztonság – és a szubjektív biztonságérzet között nemhogy összefüggés nincs, hanem éppen fordítottja igaz, tehát pont azokon a területeken, régiókban vagy országokban a legmagasabb, amelyekben a legkisebb az áldozattá válás esélye. Ezt támasztja alá egy 2005-ös, Európa 17 országában végzett felmérés a szubjektív biztonságérzetről. Ez jelentős eltérést mutathat az objektív biztonsági mutatóktól, mert a felmérés szerint a „*bűnözéstől való legerősebb félelem éppen a legalacsonyabb áldozattá válási arányokat felmutató országokban mutatkozik*”.³⁵⁷ A félelemérzet kollektív felfokozódása tömeges, teljesen irracionális és indokolatlan következményeket vonz be, így történhetett, hogy a 9/11-i World Trade Center elleni merénylet után a polgárok tömegesen tértek át közúti közlekedésre a légi közlekedésről, ami csaknem 1600-zal növelte meg a közúti balesetben elhalálozottak számát.³⁵⁸ A terrorizmus globális fenyegetettségének szakadatlan súlykolása kiváló példája a kollektív félelemérzet fenntartásának. A politika a médiával karöltve el tudta érni, hogy a saját felelősségi körükbe tartozó tevékenységeket alacsony kockázatúnak állítsák be, míg bizonyos külső tényezőknek, amelyek rajtuk nem kérhetők számon, magas rizikót tulajdonítanak.³⁵⁹ A folyamatosan

³⁵³ Szabó Lajos: Mi a biztonság? In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII.* Pécs, 2012, 80–85. o.

³⁵⁴ Albrecht, Hans-Jörg: Biztonság és bűnmegelőzés. In: Virág György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 47.* OKRI, Budapest, 2010, 18. o.

³⁵⁵ Hassemmer, Winfried: Strafrecht, Pravention, Vergeltung. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, vol. 7, 2006, S. 270.

³⁵⁶ Albrecht, Hans-Jörg (2010): i. m. 24. o.

³⁵⁷ Uo. 27. o.

³⁵⁸ Gigerenzer, Gerd: Out of the Frying Pan into the Fire. Behavioral Reactionals to Terrorist Attacks. *Risk Analysis*, vol. 26, 2006, pp. 347–351. Idézi Albrecht, Hans-Jörg (2010): i. m. 27. o.

³⁵⁹ Peretti-Watel, Patrique: *Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable?* Risque et Démocratie, IHESI, Paris, 1999. Idézi Finszter Géza: A rendészeti igazgatás fejlesztésének lehetőségei 2012–2020. Tervezés a közigazgatásban és a gazdaságban. In: Finszter Géza (szerk.): *Kutatási jelentés „A globalizáció hatása és*

fenntartott félelemérzet fontos identitás és közösségképző erő, ami kifejezetten erősítheti az állami rendvédelmi apparátus érdekérvényesítő képességét, illetve retorikai eszköztárát. *Végső soron azt is mondhatjuk: ha a bűnözés (pontosabban az attól való félelem) a fejünkben, az érzéseinkben, szorongásainkban létezik elsősorban, akkor tulajdonképpen helyesen jár el az állam. Ha lélektani placebókkal kezel bennünket, felesleges lenne bajlódnia az egyes biztonsági intézkedések hatékonyságának vizsgálatával.*³⁶⁰ Ha a közösséget felelőssé tesszük a saját biztonságáért, akkor úgy gondolom, hogy igencsak álságos a felelősség valós természetét elkendőzni, esetleg áthárítani, amit a bulvármédia a nézettség és a profit érdekében hajlamos megtenni.³⁶¹

A helyi közösség és az egyén közbiztonságért való nagyobb felelősségére és a centralizált bűnüldözési hatóság gyengeségére hívja fel a figyelmet *Finszter Géza*, egy olyan társadalomban, ahol a bűnözéstől való félelem fokozódik, miközben a közbiztonság érdekében folytatott állami tevékenység hatékonysága és tekintélye visszaszorulóban van. *„A hagyományos közösségi formák felbomlása, az új kohéziós erők képlekedő támadása a közösség építésének alapmotívumát a félelemben leli meg, ehhez pedig nem szövetségesekre, hanem az ellenség felmutatására van szükség. Az ilyen közösségek nem a biztonság, hanem az újabb konfliktusok termelői lesznek. Az egyéni és a kollektív védelmi képességek elgyengülése a rendészeti hatóságok teljesítményét is jelentősen rontja, minthogy azok a közbiztonság általános állapotáért vállalják a felelősséget, de szinte semmit sem tudnak tenni a helyi közbiztonság érdekében. És minél inkább centralizált a szervezetük, annál tehetetlenebbek a helyi bajokkal.*”³⁶² Egy ilyen rendszerben a rendőrség szükségszerűen csak monokauzális teóriában tud gondolkodni, és a létszám és a jelenlét növelésében keresni a megoldást.³⁶³ Ahogy *Farkas Ákos* is fogalmaz: *„Magyarországon a rendőrség és a közösség kapcsolatában sokkal merevebb hatósági dominanciájú struktúrák érhetőek tetten. Ezek között az első és egyben a legtipikusabb megoldás a közösségközeli, vagy ahogy a magyar terminológiában használják: a látható rendőrség. Ez azt jelenti, hogy a rendőrök a terepen vannak, az utcán vannak, kapcsolatot tartanak az iskolákkal, a városok sűrűbben lakott, illetve kertvárosi részein őröket*

bűnözés-prognózis Magyarországon 2020-ig” című kutatási témában. Belügyminisztérium, Budapest, 2013, 101. o. Elérhető: <http://www.bm-tt.hu/cuccok/letolt/finsztergezajelentes13.pdf> (letöltve: 2015. 02. 20.)

³⁶⁰ Papp András László: Biztonság és hatékonyság: a rendészeti (állam)hatalom alkotmányos felfogásának alakulása a digitális társadalomban. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII.* Pécs, 2012, 31. o.

³⁶¹ A következő fejezetben részletesen bemutatásra kerül a bulvármédia és a bűnüldözés viszonya.

³⁶² Finszter Géza: Erőszakszervezet vagy biztonságot szolgáltató hatóság. Tanulmány a rendőrségről. In: Virág György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 47.* OKRI, Budapest, 2010, 177–201. o.

³⁶³ Vereckei Csaba: Települési közbiztonság és a rendőrség szerepe. In: *Kriminológiai Közlemények 67.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010, 60–61. o.

létesítenek, ezzel erősítve a lakosság biztonságérzetét. Ez nem jelent feltétlenül a lakosság és a rendőrség között intenzív kapcsolatot, legfeljebb annak a szándéknak a megjelenítését, hogy a bűnalkalmakra azon nyomban készek reagálni és a biztonságot fenntartani.”³⁶⁴

Vajon mi indokolja, hogy olyannyira eltér egymástól a biztonságról alkotott kép, vagyis a biztonságérzet és a statisztikákból megállapítható vagy prognosztizálható valós bűnözési veszély mértéke? A választ a duális fogalom téves és hiányos megközelítésében látom.³⁶⁵ Amennyiben a biztonság objektív vagy szubjektív jelentéseit firtatjuk, úgy elengedhetetlen a rendszerszemlélet miatt az elemek változó terében a veszélyeket tudatosan érzékelő individuum elhelyezése, vagyis fogalmi körbe vonása, hisz hasonlóképpen az emberek is tudnak biztonsági konstrukciókat alkotni, akár a hatóságok. A biztonság nemcsak egy állapot, amit szavatolni kell, esetleg termék, amit létre kell hozni, hanem egyben egy érzület is, ami tudatos vagy tudattalan mentális mechanizmusok behatásának eredménye, és illeszkedik a kollektív értékrendbe vagy annak hiányába, visszatükrözve az egyének félelemérzetének és szorongásának általános szintjét. A biztonságérzet tehát a biztonság szerves eleme, amely visszaköszön az egyén bűnüldözéshez, rendőrséghez való hozzáállásában: segítőkészségében, nyitottságában, együttműködési hajlandóságában, bizalmában vagy mindezek hiányában, esetleges passzivitásában.

³⁶⁴ Farkas Ákos: Kriminálpolitikák egy globalizált világban, avagy kriminálpolitikák vándorúton. In: *Kriminológiai Közlemények* 68. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010, 44–45. o.

³⁶⁵ Ahogy Krémer fogalmaz, ez kényelmes nézőpontot eredményezett, hiszen az egyik szféra alárendelhetővé vált a máskinak. A szubjektív biztonságot leginkább elképzelt biztonságnak tekintették mindazok, akik a szervezetek felől néztek rá, a „szubjektív” biztonságérzet csak közvetett kapcsolatban volt az „objektív” módon mért adatokkal és folyamatokkal. Lásd Krémer Ferenc: A biztonság intézménye és a rendőrség. *Replika*, 2011/1., 218. o.

6. Tömegtájékoztatás és a rendőrség iránti bizalom

6.1. A tömegtájékoztatás negatív hatásai³⁶⁶

A tömegtájékoztatás tagadhatatlanul jelentős befolyással van az emberek életére. Felfogásunkat, érzelmi állapotunkat, identitásunkat alapjaiban formálják a tömegtájékoztatás felől érkező információk.³⁶⁷ A híryanagok mennyiségileg és minőségileg is a fogyasztói igényekhez igazodnak, de nem szabad elfelejtkezni arról, hogy a tömegtájékoztatás célja a nézettség folyamatos fenntartása és növelése, ebből a szemszögből a kiszámítható fogyasztói szokások mindig kedvezőbbek a médiumok számára, mint a remélt nézettség feletti hazardírozás. A tömegtájékoztatás emberekre gyakorolt hatásaira nézve számos kutatást végeztek, amelyek annak negatív hatásait mutatták ki, olyanokat, mint az idegengyűlölet, bizalmatlanság, izolációs hatások és más hasonlók.

A figyelem felkeltésére és fokozására kiélezett híradások célja az emberek érzelmi minőségének megváltoztatása, továbbá a reaktív érzelmi válaszok kikényszerítése. Erről az oldalról érthető, hogy miért törekednek a médiaszolgáltatók a szokásos tapasztalatokat meghaladó „határélmények” kiváltására, illetve a szórakoztató élmény miatt lesz egyenlő a drámával, félelemmel és a borzongáskeltéssel.³⁶⁸ Kétségtelen a bűnüldözésnek ebben a mechanizmusban játszott szerepe. A rendőrség kerül kapcsolatba az erőszakkal, reagál arra, és megvédi az állampolgárokat annak nemkívánatos következményeitől. A rendőrség e tevékenységének bemutatásában a monopolhelyzetű tömegtájékoztatás óhatatlanul is véleményt közöl, és értékítéletet tesz.³⁶⁹ *Ebben a relációban pedig könnyen érthető, hogy a médiumok számára „a biztonságot szavatolni nem képes” rendőrségkép festése – fokozva a félelem- és bizonytalanságérzetet – miért növeli a hír „eladhatóságát” és a műsor nézettségét.*

³⁶⁶ Korinek László (2010): i. m. 322–328. o.

³⁶⁷ Pokol Béla: Tömegkommunikáció és politika. In: Bihari Mihály – Pokol Béla (szerk.): *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009

³⁶⁸ Korinek László: Média és bűnözés. *Rendészeti Szemle*, 2006/12., 8. o.

³⁶⁹ Virág György – Gyurkó Szilvia – Barabás A. Tünde: „Halál egyenes adásban” – a büntető igazságszolgáltatás megjelenése a tömegkommunikációban. Egy kutatás margójára. In: Both Emőke – Deres Petronella (szerk.): *Kriminológiai Közlemények 64*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2007, 127–154. o.

Önmagában a tévézés által az alacsonyabb néposztályok gyermekei veszélyeztetettebb helyzetben vannak, mint a középosztálybeli gyermek- és fiatalkorúak.³⁷⁰ Kutatások kimutatták az összefüggést az erős tévézés és az erőszakos megoldások preferálása között.³⁷¹ Következésképpen, hogy a gyakori tévé-, video-, filmnézés lassan kiszorít vagy helyettesít minden más interperszonális kapcsolatot.

A média által kultivált tényezők a tévézők értékrendjének változására is hatással vannak, különösen, ha azok kevésbé műveltek. Az alacsonyabb rétegek gyakran élnek olyan szociokulturális miliőben, ahol az átlagnál alacsonyabb az „agressziós-küszöb” és a konfliktustűrő képesség, mert pl. gyakrabban csattan el egy pofon. Ugyanitt egy tévéhős – akár bűnöző, akár bűnüldöző – éppen erőszakos módszerei miatt válik imponáló, esetleg követendő eszményképpé. Az erőszakos krimik ebben a társadalmi közegben mintegy oktatófilmként működnek, növeli az agresszivitás vonzerejét az, hogy gyakran kapcsolják a hatalom képviselőihez. A krimikben a rendőr gyakran hágja át a törvényt és önbíráskodva szolgáltat igazságot, az erőszakot bosszúként alkalmazva kíméletlenül leszámol a végletesen démonizált és aljasnak bemutatott ellenfeleivel. A filmek és az erőszak kultusz lényegileg az erőszak alkalmazását igazolják azzal, hogy „a cél szentesíti az eszközt” elve alapján felmenti annak végrehajtóját, aki az „igazság” nevében morálisan helyes tettet hajt végre, legyen az bármilyen bestiális. Az erőszak bemutatásában pusztán az a lényeg, hogy a főhőssel érzelmileg azonosulni lehessen. *A pozitív színben feltüntetett erőszakos tettek végrehajtását kiváltó körülmények valódi okait relativizálja, miközben az ellenséges szereplő negatív személyiségjegyeit abszolutizálja. Ezzel éri el a nézőben keltett érzelmi konfliktus „fekete vagy fehér” hatását, ami a sarkos döntések meghozatala miatti katarzisan csúcsosodik ki.* Ezzel ellentétben, az életben jelentkező vitás helyzetek szinte soha nem mellőzhetik az eltérő álláspontok és szubjektív igazságok megismerésének és ütköztetésének szükségességét, és az erőszak nélküli konfliktuslezárási formulák preferálását.

³⁷⁰ Többek között erről olvashatunk: Frydman, Marcel: *Televízió és agresszió*. Pont Kiadó, Budapest, 1993; N. Kollár Katalin – Szabó Éva (szerk.): *Pszichológia pedagógusoknak*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004; Horváth György: Problémás gyerekek. In: *Pedagógiai pszichológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.

³⁷¹ Gerbner, George: *A média rejtett üzenete*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000

6.2. A tömegtájékoztatás torzítása³⁷²

A szervezetelmélet azt tartja, hogy a kommunikáció mindenféle szervezeti kultúra, sőt a szervezetek éltető ereje.³⁷³ Jelentősége a rendőrségnél igazán hangsúlyos, hiszen a rendészeti tevékenységnek alapeleme az információ. A kellő informáltság, a jó kommunikáció nem egyszerűen fontos része, hanem elemi feltétele a rendőrség működésének, éppen ezért alapigény a külső kommunikáció, amit a média és a lakosság felé teljesít.³⁷⁴ Ahhoz, hogy érthetővé váljon a médiának a bűnüldözés ábrázolásával a hatékonyságra gyakorolt szerepe, mindenképp azt kell tudomásul venni, hogy a tömegtájékoztatás alapjaiban ferdíti el a valóságról alkotott képet. Görbe tükrön keresztül vizsgálja, illetve mutatja be a bűnözést és a bűnüldözést. Ezzel jelentősen befolyásolja az emberek bűnözésről, továbbá a bűnüldözésről alkotott véleményét és elképzeléseit.³⁷⁵

Mit is jelent az objektivitás a tömegtájékoztatás számára?

„Mint közvetítőnek a média feladata lenne, hogy az együttműködés módjáról, minőségéről, és ha vannak, nehézségeiről és kudarcairól is folyamatosan árnyalt és hiteles képet nyújtson a közösségnek. Tipikusan középen kell állnia: sem egyik, sem másik irányban nem lehet elfogult. Különösen nem ugraszthatja egymásnak a két együttműködő felet, neki csak a közvetítés a dolga a maga speciális technikai és szakmai eszközeivel.”³⁷⁶

³⁷² Kutatásomban a rendőrök 73 százaléka egyetértett azzal, hogy a bulvármédia torzítva mutatja be a rendőrséget és a bűnüldözést. Lásd: 12.4. alfejezet, 13. diagram.

³⁷³ Klein Sándor: *Vezetés- és szervezetszichológia*. Edge 2000 Kft., Budapest, 2004, 415. o.

³⁷⁴ Az Amerikai Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériumának a közösségi rendőrség 12 rendőri hivatal tapasztalatairól készült tanulmánya szerint jelentős paradigmaváltás a rendőrség számára a szimmetrikus kommunikáció bevezetése, de hatása csak akkor lesz, ha a nyitottság „őszinte”, a rendszer lehetővé teszi az információ torzítás nélküli továbbítását. A lakosság segítségével pontosabban határozhatók meg az incidenseket okozó problémák, és a pusztán bevonásukkal erősíthető a rendőrséggel szembeni bizalom. Lásd Maguire, Edward – Wells, William (Eds.): *Implementing community policing. Lessons from 12 Agencies*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Washington D. C., 2009, p. 11. Elérhető: <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p172-pub.pdf> (letöltve: 2015.04.06.)

³⁷⁵ A tanácselnök ugyanerről a tendenciáról számol be, csak a bíróságok esetében. Katona Sándor: Megszólaljon a bíró? In: Both Emőke – Deres Petronella (szerk.): *Kriminológiai Közlemények 64*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2007, 166–181. o.

³⁷⁶ Gaál Gyula – Molnár Katalin: Ami elromolhat, az el is romlik? A média szerepe a biztonságos, élhető közösségek formálásában. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV*. Pécs, 2013, 137. o. Elérhető: <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/gaal-molnar.pdf> (letöltve: 2014.02.03.)

6.2.1. Az objektivitás-torzítás indokai

- *Az akaratlan torzítás:* a hír nem azonos a tényekkel. *A hír csupán a tényekről szóló narratíva, amely szükségszerűen magán viseli megfogalmazójának értékítéletét.*³⁷⁷ Magától értetődő, hogy a téma és szóválasztás, az esemény egyes részeinek kiemelése vagy elhallgatása, kifejtettsége, vagy a cikkben belüli elhelyezése befolyásolja az olvasónak a cikk kapcsán kialakult véleményét.
- *A megerősítő torzítás:* Az újságíró azokat a történéseket tekinti hírértékűnek, melyek feltevése szerint számot tartanak a közönség érdeklődésére.³⁷⁸ Így történhet meg, hogy mikor a lapok rendszeresen beszámolnak például különböző bűncselekményekről, a közönség torzán úgy érzékeli: a közbiztonság hirtelen megromlott, holott a bűnügyek statisztikai gyakorisága nem növekedett. Az újságírók figyelmét azonban ekkor már a bűnügyek foglalják le, és csak azokat a tényeket írják meg, amelyek a közbiztonság romlását látszanak alátámasztani.³⁷⁹
- *A szervezeti torzítás:* teljesen egyértelmű, hogy az újságírók célja az, hogy az általuk lehozott hír minél több emberhez eljusson, minél több ember érdeklődését felkeltsék. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy a cikkeket úgy szerkesszék meg, hogy azokat az embereknek az átlagosnak vélt háttértudásához igazítsák. Ha túl tudományosan írnak, az emberek egy része azt nem érti meg vagy nem is érdeklődik a részletek. Ezért általánosságban elmondható, hogy a híreket leegyszerűsítik, a teljes folyamat bemutatása helyett csak a főbb eseményeket és személyeket emelik ki.
- *A szerkezeti torzítás:* a híryanag lehozását az újságban vagy az esti híradóban nagyban befolyásolja az, hogy mennyi hely van számára a lapban, vagy mennyi műsoridőt tudnak neki biztosítani.
- *A jelenlét általi torzítás:* ki kell hangsúlyozni, hogy az újságírók mindig részesei az eseményeknek. Minden emberre hatással van, ha figyelik, különösen akkor, ha az egész ország vagy az egész világ láthatja, amit csinál, vagy amit mond. A média nagy hatással van a politikára és ez visszafelé is igaz. *„A politikusok az újságírók várható reakcióit is előre belekalkulálhatják kommunikációjukba, ami ugyancsak befolyásolja a hírközlés tartalmát és minőségét.”*³⁸⁰

³⁷⁷ Bajomi-Lázár Péter: *Média és társadalom*. Jaffa Kiadó, Budapest, 2008, 71. o.

³⁷⁸ Bajomi-Lázár Péter (2008) i. m. 71. o.

³⁷⁹ Uo. 72. o.

³⁸⁰ Uo. 73. o.

A média és az objektivitás kérdésében a vélemények megosztottak. Van olyan kutató, aki szerint az újságírónak törekedni kell az objektivitásra, más szerint viszont az objektivitás egyáltalán nem is feladata: az újságíró lényegében mehet saját feje után és lehet elfogult a kitűzött cél érdekében.³⁸¹ *Mindez azért izgalmas kérdés, különösen jelen értekezés témáját érintően, mert a rendőrség médiához való viszonyában, illetve saját kommunikációs stratégiájában folyamatos a diskurzus, miközben még a médiának sincs kiforrott tudományképe a saját társadalmi küldetéséről, ami többek között a XX. század második felében saját ideológiai válságához is vezetett.*

6.2.2. A hírszelekció szempontjai³⁸²

- *A negatív hírek prioritása*

Miért van az, hogy a szerkesztők úgy gondolják, az embereket jobban érdeklik a negatív tartalmú hírek? *Csepeli György* szociálpszichológus elméletét támasztja alá³⁸³ *Pamela Shoemaker* amerikai médiakutató evolúciós elmélete³⁸⁴ is, miszerint az elmúlt évezredekben azok az emberek maradtak életben, akik időben értesültek a fenyegető veszélyekről és így fel tudtak készülni az elhárításukra, miközben a jó hírekkel kapcsolatosan semmi teendőnk nincs. A negatív hírek dömpingje elé a hatályos jogi környezet sem gördít különösebb akadályt.³⁸⁵

- *Valóidejűség*

A hírfogyasztásban elsődleges helyet foglal el a hírek frissességének kérdése, ami a tömegtájékoztatás jellegét is determinálja. A hírműsorok aktuális témákkal foglalkoznak, az internetes hírportálok a felkapott eseményekről „percről-percre” tudósítást készítenek.

- *Váratlanság, szokatlanság*

³⁸¹ Merrill, John C.: *Existential Journalism*. University Press of America, Lanham, Md., 1995

³⁸² Bajomi-Lázár Péter (2008): i. m. 79–82. o.

³⁸³ Németh Zsolt: A média a rendőrség társadalmi szerepéről. In: Kozáry Andrea (szerk.): *A rendőrség társadalmi szerepe. Tudományos konferencia 1998. április 21–22.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999, 89. o.

³⁸⁴ Shoemaker, Pamela J.: Hardwired for News: Using Biological and Cultural Evolution to Explain the Surveillance Function. *Journal of Communication*, vol. 46, 1996, 32–47.

³⁸⁵ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (médiatörvény) rendelkezik az ügynevezett bünyügyi bulvárról. A 38. § szerint a más médiaszolgáltatótól átvett, illetve a demokratikus közvélemény tájékoztatását nem szolgáló, bünyügyi tematikájú híryanagy vagy tudósítás a hírműsor időtartamának húsz százalékánál éves átlagban nem lehet hosszabb terjedelmű. Azonban ennek mértékét nem hivatalból, hanem csak bejelentésre ellenőrzik, így érzékelhetően nagyobb mértékben sugározzák a médiumok. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000185.TV (letöltve: 2015.01.16.)

A megszokott életritmustól eltérő események, történések felkeltik a figyelmet, amit a hírportálok kihasználnak a hírek megfelelő beharangozásával és tálalásával. A rutintól eltérő helyzetek felébresztik és ideig-óráig fenntartják a figyelmet.

- *Normasértés*

Ebbe a körbe a deviáns viselkedési formák tartoznak, amelyek eltérnek az uralkodó és általánosan elfogadott normáktól. Ahogy a váratlanság esetében a megszokott rutint, addig itt a rendet sérti meg az ilyen viselkedés, ami a társadalmilag elfogadott normákat betartóból negatív érzést, felháborodást vált ki.

- *Érintettség*

A média a tájékoztatásban a tömegek minél nagyobb megszólítását tűzi ki célul, ezért választ olyan témákat, amelyek a többséget érinthetik, vagy mindenkire kihatással bírnak, ezért igyekeznek inkább az érzelmekre, mint az értelemre hatni. Erről az oldalról a bűnözés és a bűnüldözés univerzális téma.

- *Érdekesség*

Ez lényegében felöleli a hírek és tudósítások „bulvárosodását”, amivel a hírek inkább a felszínes dolgokra vagy a pletykákra fókuszálnak az összefüggések megértése helyett.³⁸⁶

Kriminológiai oldalról jelentős kérdés, hogy milyen mértékben tér el a tömegtájékoztatásban megjelenő bűnözéskép a tényleges bűnözés valóságától, amiből erősen következtethetünk arra is, hogy a szubjektív biztonságérzet és az objektív biztonsági helyzet milyen minőségben tér el egymástól.

A bűnözés struktúrája szerint a médiumok bűnözésábrázolása³⁸⁷ zömében erőszakos bűnözés, noha valójában a vagyon elleni kriminalitás a meghatározó. Ellentétben a médiavilággal, az erőszakos bűnözés a valóságban mindenekelőtt ismerősök, rokonok, családtagok között zajlik. *Az erőszak a médiumokban megszépített és/vagy brutalizált formában jelentkezik. A bűncselekményszituációk bemutatásában a médiumok általánosságban csak a külsőségekre (cselekmény végrehajtása és felderítés) koncentrálnak. A bűncselekményszituáció*

³⁸⁶ Erre a szempontra az olvasottság/nézettség növelése érdekében a rendőrségi sajtó is épít, éppen ezért „bulvárosítja” a bűnügyi tudósítások színvonalát.

³⁸⁷ Korinek László (2006c): i. m. 5–6. o.

kialakulása, a tettes én-fejlődése, vagy elítélés utáni sorsa már nem érdekes. A tettes általában sportszerűtlen, brutális, önző, elvetemült, büntetett előéletű, gonosz. Motívumai a harácsolás, a féktelen hatalomvágy. Emberi kapcsolatairól szinte semmit, vagy főként rosszat tudunk. Ismeretlen a szocializációja, mentő körülményei, iskolázottsága, kiválóan alkalmas arra, hogy a néző/olvasó feltétel nélkül gyűlölje. Az áldozat a tetteshez hasonló, csak fordított előjellel: mindig ártatlanul csöppen a bűncselekménybe, nem provokálja a tettest, passzív, kiszolgáltatott, teljes rokonszenv kíséri.

A bűnözéskontroll kérdésében megfigyelhető, hogy a médiumokban a bűnözésellenőrzés szinte mindig a rendőrség dolga, csak nyomozókat látunk, ám bírót, ügyészt, börtönnevelőt szinte soha. Hallgat a média a családi, nevelési gondokról, a bűnözést ténylegesen magyarázó körülményekről. Nem ismerhetjük fel, hogy mi is valójában az állampolgár felelőssége. Úgy tűnik, mintha a bűnözés elleni harc leginkább represszáliákból állna, amelyek ráadásul mindig sikeresek. *A bűnözés összképe tekintetében az adott bűncselekmény az egyes médiumokban mindig egyedi esetként jelentkezik, noha az valójában tömegjelenség. Mivel a média feladata a szórakoztatás, valójában akaratlanul is félreinformál, manipulál.*

A bűnüldözés valóságábrázolása tehát a tömegtájékoztatásban a legkevésbé sem mondható hitelesnek, már csak azért sem, mert eltérő célokat szolgálnak: az igazságszolgáltatás számára a hitelesség, a pontosság és a szakszerűség a fontos, amíg a média számára a gyorsaság, az érdekesség és a „fogyaszthatóság” az elsődleges.³⁸⁸ *„A szakemberek előtt jól ismert annak a képnek a torzulása, amely a sajtó „kézi irányítása” megszűnésének következményeként a bűnözésről kialakult. Annak ellenére, hogy a bűncselekmények átlagosan 80 százaléka vagy on ellen irányul, a tömegtájékoztatást az erőszakos, személy elleni támadásokról szóló hírek uralják. Ennek pedig törvényszerű következménye a szubjektív biztonságérzet mélypontra kerülése, és ez már a köznapi életminőséget rontja, ekként politikai kérdéssé válik.”³⁸⁹*

Már a jogalkalmazás által nyújtott információ is szelektált, amit a médiumok tovább szelektálnak és egyszerűsítenek. A legtöbb embernek nincs közvetlen személyes tapasztalata a bűnözés és a bűnüldözés világról, vagy ha van, az – a bűnözés egészét tekintve – többnyire

³⁸⁸ Antal Szilvia – Dunavölgyi Szilveszter: A bűn világa a médiában. *Rendészeti Szemle*, 2006/12., 35. o.

³⁸⁹ Németh Zsolt (1999a): i. m. 89. o.

elenyésző mennyiségű, és semmiképpen sem „representatív”. Számukra a média által közvetített szelektált és szimplifikált kép a „való világ”.³⁹⁰

A média által „demonstrált” kép jellemzői:

- az igazságszolgáltatási rendszer és a bűnügyek megjelenítése súlyosan átpolitizált. A bűnözés szinte a politika sajátos vetületeként tűnik fel a híryanagyokban, felelőssé téve vagy mentegetőzésre bírva az aktuális kriminálpolitikai kérdésekben nyilatkozó képviselőiket, egymáshoz mérgetve a pártpolitikai törekvések sikereit vagy eredménytelenségeit. A bűnözést és a bűnüldözést megjelenítő média bűnözésábrázolása a politikai csatározások jellegzetes csatatere, ami a közönség nézettségének és érdeklődésének fókuszában preferálódik.
- Intenzívebb a médiaérdeklődés az erőszakos, durva és kegyetlen bűncselekmények irányában.
- A nyomozati szakasz, különösen a rendőrség tevékenysége felülreprezentált a híradásokban, amint az ügyek távolabb haladnak, egyre inkább csökken a híradások száma és az érdeklődés.
- A tudósítások stílusa rövid és tömör, a személyiségi jogokat ritkán tartják be.³⁹¹

Kerezsi Klára megállapítása szerint a magyarországi lakosok túlnyomó többsége biztonságosnak ítélte meg a lakókörnyezetét,³⁹² miközben az ország biztonsági helyzetét általában ennél kritikusabbnak találta. „*A makrotársadalmi hatások a társadalmi változások idején kapnak nagyobb hangsúlyt, illetve az ebbe a körbe sorolható médiahatás meghatározó volta is annak függvényében alakul, hogy volt-e jelentősebb változás a bűncselekményekkel kapcsolatos kommunikációban. Például egy-egy a bűnözést hangsúlyos kérdésként kezelő politikai kampány a médián keresztül erőteljes hatást gyakorol a lakosságban jelenlevő félelmekre.*”³⁹³ Ebből levonható következtetés, hogy a lakosság „valódi” tapasztalat hiányában többnyire a médiából felszínesen ítéli meg a bűnözés és a bűnüldözés folyamatait.

³⁹⁰ Ahogy a kutatók kifejtik: a polgár nem tudja, milyen is a bűnözés és a büntető igazságszolgáltatás valójában, azt a képet ismeri, azt a világot gondolja valóságosnak, amit számára a média kultivál. Lásd Virág György – Gyurkó Szilvia – Barabás A. Tünde (2007): i. m. 154. o.

³⁹¹ Barabás A. Tünde – Gyurkó Szilvia – Virág György: Média és igazságszolgáltatás. In: Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 43*. OKRI, Budapest, 2006, 14–15. o.

³⁹² Kerezsi Klára: A bűnmegelőzés és a biztonságérzet területi összetevői. In: Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 42*. OKRI, Budapest, 2005, 11–41. o.

³⁹³ Kó József: Félelem keletről nyugatra: A bűnözéstől való félelem területi sajátosságai Magyarországon. In: Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 42*. OKRI, Budapest, 2005, 45. o.

6.3. A rendőrség hazai kommunikációs modellje

6.3.1. Előzmények

Mindenekelőtt a szocializmus időszakának a bűnüldözés–média kapcsolat felfogását tartom fontosnak megemlíteni, hiszen abból a rendszerből nőtt ki magát a rendszerváltozás utáni és a jelenlegi liberális tömegtájékoztatási kultúra. Ennek illusztrálására felidézném a későbbi „*Kétfény*” című bűnügyi hírműsor jól ismert főszerkesztője, *Szabó László* 1963-ban közreadott, „*A rendőrség és sajtó*” címmel íródott cikkét, melyben az újságírók és rendőrök együttműködésének főbb kérdéseit vette sorra a szerző.³⁹⁴ Akkor még nem is sejtve, hogy ezzel egy három évig húzódó szakmai vitát fog elindítani rendőrségi tájékoztatásról és az erre mutató ideológiai irányelvekről.³⁹⁵ A vitából a következő tanulságok vonhatók le:

- a Horthy-korszak rendőrsége rendkívül komolyan kezelte és kiemelt ügynek tekintette a rendőrség és a sajtó kapcsolatát, éppen ezért jelentős befolyással bírt a bűnügyi tudósítások minőségére. A liberális szemléletű, nyitott sajtókapcsolattal ellentétben a rendőrség sajtójánál nem lehetett akárki bűnügyi tudósító, s arra is volt példa, hogy bizonyos újságírókat a bíráló és negatív hangvétel miatt kitiltottak a főkapitányság épületéből.
- A rendőrséget bíráló hangok még 1956-ot követően sem voltak elfogadhatóak, amelyeknek hátránya is volt, mivelhogy a rendőrség, nem tűrve a kritikát, saját fejlődésének gátját állította fel.
- A sajtó–rendőrség kapcsolatára a bizalmat és nyitottságot látták célravezetőnek, arra gondolva, hogy a rendőrség számos feladatát, mint a körözési vagy a bűnmegelőzési tájékoztatás, többnyire a sajtó segítségével valósíthatja meg.
- Szükségszerűen elismerték, hogy a tömegtájékoztatásnak erős népnevelő és gondolkodásmód-befolyásoló hatása van, ezért egyesek úgy látták, hogy nem lehet feltétlenül a sajtóra hagyni a hírszelekciót a szocialista erkölcsösség szempontjára tekintettel, de voltak olyanok, akik feltétlenül hittek és bíztak a sajtó tömegtájékoztatásának objektívitasában. A rendőrség kommunikációs szakemberei

³⁹⁴ Szabó László: *A rendőrség és a sajtó. Belügyi Szemle*, 1963/1., 16–25. o.

³⁹⁵ Lásd többek között Zlatniczky István: Hozzászólás Szabó László „A rendőrség és a sajtó” című cikkéhez. *Belügyi Szemle*, 1963/12., 89–92. o.; Budai János: Hozzászólás Szabó László „A rendőrség és a sajtó” című cikkéhez. *Belügyi Szemle*, 1964/2., 76–78. o.; Dénes J. Tamás: Hozzászólás Szabó László „A rendőrség és a sajtó” című cikkéhez. *Belügyi Szemle*, 1963/11., 1–74. o.; Bodor Endre: Hozzászólás Szabó László „A rendőrség és a sajtó” című cikkéhez. *Belügyi Szemle*, 1964/1., 98–101. o.

alapvetően a rendkívül nyitott, liberális, illetve a kissé konzervatívabb, kevésbé bizalmi kapcsolat kialakítása között foglaltak állást. Ami a vitából nyilvánvalóvá vált: nagy várakozással és pozitívan tekintettek a sajtó és rendőrségi jövőbeni kapcsolatára. Szélsőséges naivitással még a pozitív hír szenzációértékét vagy az előzetes szelekció nélküli tömegtájékoztatás lehetőségét is felvetette néhány szerző, hiszen, mint mondták, mi más lenne a média feladata, mint a valóságról való hiteles tájékoztatás.

- Mi sem mutatja jobban a rendőrség részéről mutatkozó optimista és bizakodó légkört, mint az alábbi szkeptikus kérdésnek a felvetése, miszerint *a rendőrséget negatív színben bemutató tömegtájékoztatás egyértelműen tekintélyromboló-e?* Teljesen elfelejtkezve és ignorálva a Horthy-rendszer sajtókapcsolati modelljét, mintha az csupán az autokrata és despota vonásai miatt – a szakmaiságtól és a testület tekintélyének megóvásának célszerűségi indokaitól függetlenül – kívánta volna olyan szigorúan kontrollálni a bűnügyi tudósítások szervezeti és személyzeti rendszerét. A példa jól mutatja, hogy egy gyökeres ideológiai szakítás és váltás – részleges társadalmi amnéziát előidézve – a korábbi korszak gyakorlatának minden elemét negligálja, azok ésszerűségétől és tapasztalati alapjaitól függetlenül.³⁹⁶

6.3.2. A kommunikáció stratégiája³⁹⁷

Ahogy a rendszerváltást megelőző és azt követő évek igazolták, a valósághű tájékoztatásban történő bizakodás túlzottan hiú és naiv ábránd volt. Ahogy az később világossá vált: a sajtó és a tömegtájékoztatás szabadságából nem következett a valósághű objektív tájékoztatás, amit a média hírszelekciós mechanizmusa és a hír áruvá degradálása fémjelez. A rendőrségnek a média kezelésére stratégiát kellett kiépíteni, amiben a zárkózottságot immár nem a korábbi pártpolitika ideológiai szándéka, hanem a renomé megóvásának jól felfogott érdeke vezérelt.³⁹⁸ A stratégia a katonai terminológiából került a közigazgatás, a gazdaság és a kommunikáció fogalomkörébe. Lexikonban található definíciója szerint a hadtudomány fontos alkotóeleme, amely „*a háború [...] előkészítésének és vezetésének kérdéseit vizsgálja. A háború céljainak megfelelően meghatározza a háborúban alkalmazott erőket és eszközöket,*

³⁹⁶ Kriskó Edina: *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi kommunikáció*. PhD értekezés. Pécs, 2013, 225–234. o.

³⁹⁷ Elekes szerint a HR az utóbbi években jelentősen felértékelődött minden szervezet életében, melynek célja az emberek megnyerése lett a kommunikáció által. Lásd bővebben Elekes Edit (2010): i. m. 54. o.

³⁹⁸ Mokane szerint új irányokra volt szükség a rendszerváltás után, aminek kiemelt tényezője volt a rendőrségkép (image, goodwill) kialakítása jól megtervezett és végrehajtott marketing managementtel. Lásd Mokane, Daniel J.: A rendőrség közösségi kapcsolatai Nyugat-Yorkshire-ban. *Belügyi Szemle Külföldi Figyelő*, 1982/35., 76–78. o.

a harc célját, a cél elérésének módjait, összehangolja a különféle fegyvernemek tevékenységét”.³⁹⁹ Mai értelmezésünkben *a stratégia egy átfogó koncepció, amely távlati célokat, cselekvési sávokat jelöl ki, valamint olyan feladatokat fogalmaz meg, amelyek hatásos eszközt jelenthetnek a szervezeti célok eléréséhez*.⁴⁰⁰ Ezt támasztja alá az is, hogy a rendőrség kommunikációs stratégiájának küldetése a társadalomban a rendőrségre nézve kedvező kép kialakítása lett, melynek lényeges eleme a közvélemény támogatásának elnyerése.⁴⁰¹ A stratégia célkitűzése kissé ütközik a tömegtájékoztatás elképzeléseivel, éppen ezért a sajtókapcsolat akkor működik jól, ha az újságírók értesültek (tájékoztatottak), képesek és hajlandók fontos, releváns, hiteles és aktuális információt áramoltatni a szervezetről, vagy annak termékeiről, szolgáltatásairól, eseményeiről vagy vezetőiről. A szervezet oldaláról ez azt jelenti, hogy hozzájut a szükségesnek ítélt publicitáshoz, közérdekű ügyei nyilvánosságot kapnak, a szervezeti célokkal összhangban lévő üzenetei eljutnak célközönségéhez.⁴⁰²

1999-ben így nyilatkozott a rendőr-főkapitány: *„Mi tette szükségessé új kommunikációs stratégiánk kidolgozását?*

- *régi nem volt,*
- *az események mögött jártunk,*
- *nem volt koordináció az ORFK sajtószervei között,*
- *hiányos volt a kapcsolatrendszer a médiák és az ORFK tájékoztatási struktúrája között,*
- *nem volt meg a szükséges kommunikációs háttér az ORFK-án.*”⁴⁰³

Hiába jött létre a kommunikációs igazgatóság az Országos Rendőr-főkapitányságon és hangolták össze a belső kommunikációs rendszert, a rendőrség továbbra sem tudta egységesen meghatározni saját kommunikációs profilját. A 2000-es évek elejére nyilvánvalóvá vált, hogy a rendőrségnek alaposan szűrnie kell a „kikerülő információt” és folyamatosan figyelemmel kell lennie a „rendőrség lakossági megítélésére.”⁴⁰⁴ Ahogy *Valcsicsák* fogalmaz, a rendőrség média arculatát a 2000-es évekig a statisztikai szemlélet uralta: *„Az ún. szocialista*

³⁹⁹ *Új Magyar Lexikon, 6. kötet.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962, 121. o.

⁴⁰⁰ Cserép Attila – Molnár Katalin: A rendőrség kommunikációs stratégiája és belső kommunikációja. *Rendészeti Szemle, 2010/2., 7. o.*

⁴⁰¹ Korinek László (2006c): 11. o.

⁴⁰² Nyárády Gáborné – Szeles Péter: *Public Relations I.* Perfekt Kiadó, Budapest, 2005, 113–123. o.

⁴⁰³ Orbán Péter: A magyar rendőrség modernizációs kísérletei. In: Domokos Andrea (szerk.): *Kriminológiai Közlemények 57.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999, 220. o.

⁴⁰⁴ Uo. 221. o.

társadalom, benne a szovjet típusú rendőrségek általános, szignifikáns jellemzője volt mindenkor a látványos, önigazoló kimutatások készítése/készítettése, és ezen számadatok [...] »mellédöngető« nyilvánosságra hozatala.” Ez a szemlélet 2002-re megváltozott: a rendőrségi külső kommunikáció innentől a rendőrségről az emberek fejében élő képpel való azonos modell kommunikálása lett, így a tények helyett a meggyőzés lett a kívánatos kép implikálása.⁴⁰⁵ A rendőrség maga is kezdte belátni, hogy a média által a rendőrségről sugallt kép erőteljesebb közvéleményformáló erejű, mint amit a rendőrség valós eredményei mutatnak.⁴⁰⁶ „Közismert, hogy milyen nehézségei vannak a rendőrségnek abban, hogy a munkáról hiteles és mozgósító képet adjon az őt megbízó és fenntartó polgárok felé, tehát kell hogy szüksége legyen egy stratégiára. Néha az embernek az az érzése, hogy a rendőrség mindenki mást illetéktelennek tart, hogy beleszóljon a kizárólagosnak gondolt felségterülete kérdéseibe, ami már csak azért is tévedés, mert a közbiztonság, régies szóval a közbátorság, mint a szó előtagja is mutatja, első számú közügy.”⁴⁰⁷

A kommunikációs stratégia megalkotásának fontossága azonban továbbra is szintúgy rendezetlen kérdés maradt.⁴⁰⁸ 2007 júliusában az országos rendőr-főkapitány, érezve a tényleges reform szükségességét, ismét meghirdette a kommunikáció megújítását, amely „a biztonság, a bizalom és a becsület rendőrségi programban” szerepelt: „Át kell tekinteni a külső és belső kommunikáció jelenlegi gyengeségeit, a kommunikáció eszköz- és módszerparkját meg kell újítani, az állomány kreativitását ki kell bontakoztatni. Lehetőséget kell biztosítani számukra véleményük közlésére, a kérdéseikkel kapcsolatos válaszok megadására, az interaktív kommunikáció létesítésére. Ennek érdekében írásban indokolt rögzíteni a rendőrség belső és külső kommunikációjának stratégiáját, elveit, módszereit, tartalmát, gyakorlásának határait, tilalmi rendszerét, az egyes szintekhez piramis jelleggel tartozó és azokhoz kapcsolódó feladatokat, követelményeket. A stratégia készítése előtt tételesen fel kell tárni a kommunikáció gyenge pontjait, annak okait.”⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ Valcsicsák Imre: *A rendőrségi kommunikáció stratégiaváltása (2002–2003). A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága*. RTF Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2004, 165–168. o.

⁴⁰⁶ Sutka Sándor: *A Hajdú-Bihar Megyei Rendőrfőkapitányság 2002. évi munkájának értékelése*. Évértékelő jelentés, 63. o.

⁴⁰⁷ Németh Zsolt (1999c): i. m. 229–230. o.

⁴⁰⁸ Annak ellenére, hogy a modern stratégia elméletéről kimerítő tanulmányok születtek, még rendészeti vezetők tollából is. Lásd Kiss Ernő: Gondolatok a stratégiai szemléletről és módszerekről. *Magyar Rendészet*, 2003/1–2., 64–83. o.

⁴⁰⁹ Bencze József: *A biztonság, a bizalom és a becsület rendőrségi programja*. ORFK intranet, 2009, 27. o.

Az új „önfényező” kommunikációs trend égisze alatt született meg 2008-ban a Főnix kommunikációs projekt, amely számos olyan megállapítást tesz, amely tényszerű, de látszatalapokra helyezi a pozitív imázskeltést: példának okáért SWOT-elemzéssel⁴¹⁰ sorolja a rendőrség erősségei közé a harmonikus vezetést, a szervezettséget, a minimálisan elhanyagolható fluktuációt, a tekintélyes külső presztízst, az egységes és egyetemleges kommunikációs kultúrát és filozófiát, valamint a magasan képzett, nagy tapasztalattal rendelkező munkatársakat.⁴¹¹

6.3.3. Külső kommunikáció „ma”⁴¹²

A médiatörvény⁴¹³ nyújtotta szabályozási háttérén kívül, a Rendőrség jelenlegi kommunikációját a 10/2013. (III. 14.) számú ORFK utasítás (továbbiakban: ORFK utasítás) és a 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet szabályozza. A szabályozókból jól kitűnik a lakosság felé irányuló kommunikációs csatornáknak a hierarchizált szervezethez igazított protokolláris működése: *„A rendőr a sajtó, a rádió és a televízió megkeresése alapján a feladatkörébe tartozó szolgálati ügyekről, egyes bűncselekményekről csak engedéllyel és a személyes adatok védelmére vonatkozó előírások betartásával nyilatkozhat. Az engedélyt az országos rendőrfőkapitány, a Terrorelhárítási Központ főigazgatója, a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója, továbbá a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitányok, azok helyettesei, a velük azonos hatáskörű, valamint az általuk felhatalmazott vezetők adhatják meg.”*⁴¹⁴ Az eljáró vagy intézkedő rendőr számára a jogszabály kivételesen engedi meg, hogy munkájával kapcsolatosan nyilatkozatot tegyen, és akkor is csak a tényközlő nyilatkozattételt, amiről később jelentést kell készítenie. Fő szabály szerint a nyilatkozattételre a rendőrségi szóvivők, illetőleg a megfelelő szintű vezetők jogosultak. A jogszabály a kommunikációt meghatározóan a rendőrségtől a média felé, egyirányban, és

⁴¹⁰ A SWOT – elemzés a versenytárs-elemzés és a vállalati belső értékelés egyik legalapvetőbb és legelterjedtebb módszere. Magában foglalja a vizsgált tényezők erősségeit (Strengths), gyengeségeit (Weaknesses), lehetőségeit (Opportunities) és veszélyeit (Threats). http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop412A/0007_d1_1075_1077_uzletiterv/a_swot_elemzes_JGRReK9C3qqHeUPDS.html

⁴¹¹ Garamvölgyi László: *Főnix. Kommunikációs projekt 2007–2010*. ORFK intranet, 18. o.

⁴¹² Tolnainé a rendészeti kommunikáció két dimenzióját különbözteti meg: a külső és a belső kommunikációt. Jelen témában csak a külső kommunikációt veszem górcső alá, vagyis ahogy a szervezet önmagát mint szervezetet jeleníti meg. In: Tolnainé Kabók Zsuzsanna: A rendészeti kommunikáció specifikussága, törvényi szabályozása. *Magyar Rendészet*, 2012/3., 77–83. o.

⁴¹³ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, a későbbiekben: médiatörvény.

⁴¹⁴ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 99. § (1) bek.

csak az előírt engedélyezési és jóváhagyási rend mellett, szigorú kontroll alatt teszi lehetővé, megtiltja az engedély nélküli szereplést vagy nyilatkozattételt. A médiában szerepelni és nyilatkozatot tenni a felettes vezetők engedélyével és előzetes jóváhagyásával lehet: *„Nyilvános szerepléshez – ha az rendőrként történik – engedélyt kell kérni. Az engedély megadására megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságnál vagy az alárendeltségébe tartozó rendőrkapitányságnál, határrendészeti kirendeltségnél szolgálatot teljesítő rendőr esetében a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány, az Rtv. 4/A. §-a (1) bekezdése alapján az egyes feladatok ellátására létrehozott rendőri szervnél szolgálatot teljesítő rendőr esetében a rendőri szerv vezetője, az ORFK állományában szolgálatot teljesítő rendőr esetében az országos rendőrfőkapitány, a Terrorelhárítási Központnál, a Nemzeti Védelmi Szolgálatnál a főigazgató jogosult.”*⁴¹⁵

A rendőrség sajtószolgálatára arra való, hogy pótolja a szakmai vezetés kommunikációs ismereteit, a médiumokat pedig segítse a rendészeti hatósági tevékenység szakszerű bemutatásában. A kommunikációs szolgálat szervezete és hierarchikus tagoltsága a stratégiai célkitűzéssel összhangban határozható meg.⁴¹⁶ A rendőrség kommunikációs szerve a szervezethez hasonlóan ugyancsak centralizált és alá-fölé rendeltségi elven alapuló, ami azonban szembevetendő, hogy más szakmai szervezeti egységekkel ellentétben közvetlen betagozódik a belügyminisztériumba, vagyis az összes belügyminisztériumhoz tartozó szervezet a kommunikáció tekintetében egységes felső irányítás alatt áll. Az ORFK utasítás alapján a legfelső kommunikációs szervezeti egység az Országos Rendőr-főkapitányság Kommunikációs Szolgálat, mely a Belügyminisztérium Miniszteri Kabinet szakmai iránymutatásainak megfelelően látja el a feladatát. A feladatkörében rögzítettek szerint teljes mértékben befolyást gyakorol a rendőrség kommunikációja felett:

„[...]

- f) a Szolgálat vezetője dönt egyes ügyek kommunikációs szempontból országos jelentőségűvé nyilvánításáról;
- g) előzetesen véleményt nyilvánít a szóvivők munkaköri leírásának szakmai tartalmával összefüggésben;
- h) véleményezési jogot gyakorol a szóvivők és a megyei kommunikációs szervek munkatársainak kiválasztásában, teljesítményértékelésében;

⁴¹⁵ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 99. § (6) bek.

⁴¹⁶ Korinek László (2006c): i. m. 12. o.

j) a megyei kommunikációs szervek megfelelő reagáló képességének biztosítása érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket, így különösen hatáskörébe von ügyeket, utasítást ad kommunikációs reakció végrehajtására, személyügyi javaslatot tesz.”⁴¹⁷

Nemcsak a nyilatkozattételek és a kapcsolattartás személyi köre szabályozott és felülről irányított, hanem a médiatartalom-szolgáltatók felé átadott információ tartalma is:

„A médiatartalom-szolgáltatók számára a budapesti székhelyű rendőri szervek kizárólag a Szolgálat, a nem budapesti székhelyű rendőr-főkapitányságok és az alárendeltségükben működő szervezeti egységek pedig kizárólag az illetékes megyei kommunikációs szerv közreműködésével adhatnak tájékoztatást.

A rendőrség közleményeit, tájékoztatóit kizárólag a kommunikációs szervek hozhatják nyilvánosságra. A nyilvánosságra hozott közleményt, tájékoztatót a kommunikációs szervek a lehető legrövidebb időn belül kötelesek megküldeni az érintett ügyben eljáró szervnek.

A médiatartalom-szolgáltató részére adott tájékoztatás esetén a médiatartalom-szolgáltatótól kérni kell a közlés tervezetének megküldését, illetve a hangfelvétel meghallgatásának vagy a képfelvétel megtekintésének lehetővé tételét, kivéve, ha ennek végrehajtása a közlés tervezett időpontjára tekintettel már nyilvánvalóan nem lehetséges, vagy ha a rendőrség sajtótájékoztató keretében illetve írásban kiadott közlemény, vagy médiatartalom-szolgáltatói megkeresésre írásos válasz formájában adott tájékoztatást.

A kommunikációs szervek a médiatartalom-szolgáltatók megkeresésére kötelesek a megkeresés tudomásukra jutásától számított négy órán belül dokumentálható formában reagálni. Amennyiben a megkeresés teljes körű teljesítése ezen határidőn belül nem lehetséges, a válasznak tartalmaznia kell a végleges válasz megadásának várható időpontját. Mindez nem érinti a rendkívüli vagy váratlan eseményekre történő reagálást és a tényközlő nyilatkozatot.”⁴¹⁸

Ahogy az ORFK utasításból is kitűnik, a rendőrség rendkívüli mértékben kontrollálni kívánja a megjelenő médiatartalmat, ezért nagyon leszűkíti még a saját kommunikációs szervezeti egységeinek mozgásterét is, annak elkerülése érdekében, hogy a médiumok véletlenül se közöljenek a rendőrséggel összefüggésben negatív értékítélet kialakítására alkalmas híryanagot.

⁴¹⁷ 10/2013. (III. 14.) ORFK utasítás

⁴¹⁸ 10/2013. (III. 14.) ORFK utasítás, 10–13. pontok

Azonban a rendőrség nem elégszik meg a kimenő kommunikációs formák és tartalmak részletes szabályozásával, ezen túlmenően tartalmilag is folyamatosan monitorozza a megjelent híradásokat, annak érdekében, hogy képet kapjon a bűnüldözés médiában festett képéről:

„19. A kommunikációs szervek munkanapokon 8.00 óráig kötelesek a székhelyükön bejelentett valamennyi médiatartalom-szolgáltató rendőrséggel, a rendőrség tevékenységével összefüggő közléseiből az elmúlt 24 órára vonatkozó lapszemlét készíteni. A médiatartalom-szolgáltatók munkaszüneti és a pihenőnapokon közzétett közléseit a munkaszüneti vagy a pihenőnapot követő első munkanapon készülő lapszemlének kell tartalmaznia. A lapszemle kötelező tartalmi eleme a kommunikációs reakcióterv.

20. A Szolgálat az általa készített lapszemlét annak elkészítését követő egy órán belül köteles elektronikus úton eljuttatni a megyei kommunikációs szervekhez. A megyei kommunikációs szervek kötelesek az általuk készített lapszemlét annak elkészítését követő egy órán belül a Szolgálat által működtetett ügyeletre (a továbbiakban: Ügyelet) elektronikus úton felterjeszteni.

21. A kommunikációs szervek kötelesek a lapszemléből külön leválogatni és a selejtezési időpontjukig megőrizni azokat a közléseket, amelyek országos jelentőségűek, jelentős közérdeklődésre tartanak számot, vagy amelyek a szerv vezetője által kijelölt ügycsoportba tartoznak.”⁴¹⁹

És hogy mennyire nem bízik a bűnüldözés a médiában:

„38. A kommunikációs szervek kötelesek mérlegelés nélkül soron kívül jelentést tenni az állományilletékes parancsnoknak abban az esetben, ha a rendőrség érintett szervének tevékenységébe vetett közbizalom megkérdőjelezésére alkalmas közlést észlelnek. A rendőrség kommunikációs szervei az állományilletékes parancsnok előzetes engedélyével kötelesek az állományilletékes parancsnok közléssel kapcsolatban megtett intézkedéséről tájékoztatást adni a médiatartalom-szolgáltatóknak.”⁴²⁰

A bűnüldözés jelenlegi kommunikációs modelljéből félreérthetetlenül kitűnik, hogy a rendőrség azért nem biztosít autonóm kommunikációs jogköröket az alsóbb szintű szerveknek és egységeknek, ne adj’ ég az „utca rendőrének”, mert tart a média negatív hírszelekciós mechanizmusától. Nem bízik és óvatosan viszonyul a médiához.⁴²¹ Ezért tart többek között attól, hogy az alsóbb szinten dolgozó beosztott rendőrök által nem kellően átgondolt és

⁴¹⁹ 10/2013. (III. 14.) ORFK utasítás, 19–21. pontok

⁴²⁰ 10/2013. (III. 14.) ORFK utasítás 38. pont

⁴²¹ „Egyébként pedig általában véve praktikus taktika a hallgatás, hiszen abból – gondolja a csinovnyik – még sohasem lehet baj.” Lásd Illisz László: Hírversenypálya etikai buktatókkal. *Belügyi Szemle*, 1998/6., 44–46. o.

megszűrt információk tartalmuk tekintetében a híradásokban már eltorzításra kerülnek, és a közzététel nem szolgálja majd a pártatlanság és a hitelesség ORFK utasításban megfogalmazott elveit.⁴²² A kifelé irányuló külső kommunikáció problematikájából félreértetlenül következik a belső kommunikáció erőtlensége is, amely indokolja, hogy az információs lánc egyes elemei az esetleges védekezéshez szükséges többletismeret megszerzése érdekében miért tartják vissza az információt, miért akadozik az információáramlás, illetve miért nem működnek olajozottan az alulról fölfelé irányuló információs csatornák sem.⁴²³ Amint látszik, a bizalom egyrészt nem áll fenn a rendőrség és a média között, nincs továbbá bizalom a rendőri vezetés és a beosztottak között sem, ami miatt marad a belső hierarchia és a tekintélyelvű vezetés. Mindez a szerv reputációja felett örködve a bűnüldözés egységes védelmét szolgálja a média szenzációhajhász negatív hírtorzításának kiküszöbölésére:

„Egy szervezet kommunikációja mindig két részre osztható: belsőre és külsőre. A belső kommunikáció, főleg ha arra mint az együttműködés nélkülözhetetlen alapelemére tekintünk, a leghatékonyabban akkor működik, ha egymást elfogadó, egymással partneri, azaz egyenrangú viszonyban lévő emberek között zajlik. A magyar rendészeti kultúra ma korántsem ilyen közeg. Valamennyi tevékenységi körét – sokszor szakmailag teljesen indokolatlanul, csupán a megszokás okán – át meg átszövi az erős hierarchizáltság. Ez a körülmény a kommunikációt minimum nehezíti, lassítja, akadályozza, sőt sokszor egyenesen lehetetlenné teszi. Amíg ez a helyzet, addig a külső kommunikációban is igen nehéz, sőt, lehetetlen elvárni, hogy azok a rendőrök, akiket a merev hierarchia irányítottként folyton csak »alattvalói« szerepre és beszédmódra kényszerít, képesek legyenek partnerséget megjeleníteni a civilekkel való kapcsolatokban.»⁴²⁴

Ezzel a megállapítással szembehelyezkedem. Hiszen a média szerepének hatásairól, a szocializmus korabeli gondolkodásból, továbbá a kommunikációs stratégia jelenlegi felépítéséből kétségtelenül nem az világlik elő, hogy a sokat korholt rendőrségi szervezeti kultúra idézi elő a zárt és rezignált külső kommunikációs attitűdöt, sokkal inkább a média

⁴²² Kutatásomban beigazolódott, hogy a rendőrök szerint is passzív, zárkózott és egyirányú a kifelé irányuló kommunikáció. Lásd: 12.4. alfejezet, 16. számú diagram.

⁴²³ *Kriskó* kilenc pontban foglalja össze a közösségimédia-stratégia kiépítésének feladatait, amely jelentősen érintené a centralizáció és decentralizáció kérdéskörét is. Lásd *Kriskó Edina: Rendészet 2.0 a kommunikációs szakember szemével. Belügyi Szemle*, 2012/9., 28–41. o.

⁴²⁴ Gaál Gyula – Molnár Katalin (2013): i. m. 137. o.

negatív hírfestő beállítottsága és hatalmi dominanciája, amely miatt a testület saját reputációja megőrzése érdekében zárttá és védekezővé, esetleg „bulvárosodásával” konformmá válik.⁴²⁵

A rendőrség belülről pontosan tudja szakmailag, hogy a lakosság bizalma hogyan nyerhető el, de ez egy olyan közegben, ahol a média érdekei sokkal erősebbek, ráadásul – a népszerűsége megőrzése által – neki még a politika is erősen kiszolgáltatott, önálló mozgástér híján szinte lehetetlen elvárás egy ilyen kiszolgáltatott szervezettel szemben.⁴²⁶ Érdeemes újragondolni a rendőrség–média–állampolgár erőviszonyait, az érdekek érvényesítésének esélyeit, ezáltal a rendőrség kommunikációs „betokozódásának” motívumait.⁴²⁷ „[A] sajtó hatalma nagyobbak tűnik, mint a rendőré. A helyzet úgy alakult, hogy a bűnügy megoldásáért egyedül a rendőr a felelős, és senki más, sőt hovatovább magának a bűncselekménynek a megtörténtéért is. Így aztán a rendőr kényszerűen érez, hogy mondjon valamit a sajtó számára, gyakran csak azért, hogy időt nyerjen. Közben nyilvánvalóan fél is tőle...”⁴²⁸

A helyzet bizarr aspektusát adja, hogy a jelen rendőrsége bár látszólag ugyanabban a változatlan hierarchikus, militáns és centralizált formában üzemel, mint a szocialista rendszer rendőrsége, ám az ennek hátterét jelentő kauzalitás a rendszerváltás után gyökeresen megváltozott. Amíg a korábbi rendszerben a diktatúra és az ideológiai rendszer védelmét – belülről kifelé – szolgálta a lakosságtól való elzárkózás, addig a liberális demokráciában a politikának és a média negatív hírszelekciós mechanizmusának való kiszolgáltatottság – kívülről befelé – készíti a védekező pozíciót jobban biztosító szervezeti és működési formációhoz való ragaszkodásra.⁴²⁹ Gondolván arra, hogy az egyént és a közösséget is a biztonságra törekvése hajtja, ennek ösztönös készítése miatt a konform zónát még akkor is nehéz elhagyni, amikor az integráló környezet gyors és gyökeres változást produkál, amikor

⁴²⁵ Ahogy Kovács Lajos is megfogalmazza: amióta a média olyan mértékben telepedett rá a nyomozásokra, hogy az már a nyomozásokban nélkülözhetetlen titoktartásnak is nagy nehézséget okoz, gondoskodni kell arról, hogy a rendőrség képes legyen megvédeni bizalmas adatait. „Az állami büntetőigény teljesülésének fokmérője nem a büntetés súlyossága, hanem az igazság megállapítása és a büntetés időszerűsége.” Lásd: Interjú Kovács Lajossal. *Rendészeti Szemle*, 2009/11., 53. o.

⁴²⁶ Korinek szerint a rendészet mint szakma mindaddig ki lesz szolgáltatva a politikának, míg egyfelől az önkorlátozó politika be nem látja, hogy hosszú távon neki is jobb a megbízható, politikamentes, időnként nemet mondani tudó rendőrség, másfelől pedig míg a rendészet mint hivatás a maga önbecsülését, autonóm szakmai ethosát meg nem teremti. Lásd Korinek László: A rendőrség pártirányítása 1956–1989. *Rendészeti Szemle*, 2006/10., 67. o.

⁴²⁷ Ezt igazolja a saját kutatásom is: a rendőrök többsége szerint a rendőrség saját jól felfogott érdekei miatt ilyen zárkózott. Lásd: 12.4. alfejezet, 16. számú diagram.

⁴²⁸ Németh Zsolt (1999c): i. m. 92. o.

⁴²⁹ Kriskó éppen a szervezet félelmét tartja a legnagyobb akadálnak a zárkózottság feloldása előtt, ami a negatív visszacsatolások miatt érhetné a rendőri szervezetet, nem látva benne a pozitív lehetőségeket, amellyel – az emberi arcának megmutatásával – a társadalmi bizalom elnyerése járhatna. Kriskó Edina (2012): i. m. 37. o.

viszont ellenséges légkör alakul ki a közegben, úgy a biztonság iránti igény a védekező forma önkéntelen elvetését legkevésbé sem fogja támogatni. *Egy ilyen helyzetben indokolt a kérdés, hogy a rendőrség miért akar mégis mindenkit meggyőzni arról, hogy élvezi a lakosság bizalmát? Ami a gyakorlatban nem takarna mást, mint a közvetlen és kétirányú kommunikációs csatornák működtetését, nem félve az onnan érkező negatív visszacsatolást.* Kissé ellentmond ennek, ahogy a szigorú rendszabályok szerinti jelenlegi kommunikációs modelljét működteti.⁴³⁰ Borúlátóbb tanulmányok arra a következtetésre jutnak, hogy a szabályozástól a mentalitáson át egészen a végrehajtásig alapjaiban kell megújítani a rendőrségi kommunikációt.⁴³¹

6.3.4. A bűnüldözés és a tömegtájékoztatás kapcsolata

Ha sorra vesszük a hírértéket befolyásoló tényezőket, megállapíthatjuk, hogy a rendőrségi hírekre szinte mindig jellemző a „negativitás” és a „normasértés” is. Sőt, a legtöbb ilyen hírben megtalálható a „valósídejűség”, a „váratlanság” és az „érintettség” tényezője is. Ha pedig a hírértéket valóban ezek a tényezők határozzák meg, akkor egyértelmű, hogy a közönség számára eladhatóvá válnak ezek a tények. A „bűn tehát eladja a lapot”.⁴³² A bűnelkövetésről, a jogszolgáltatás működéséről hírt adó beszámolók és programok bekerültek abba a csoportba, ahová a kiemelkedő személyiségek halála vagy temetése, a természeti katasztrófák, vagy a nagypolitika rendkívüli eseményei tartoznak. Vagyis részévé váltak azoknak a médiaeseményeknek, amit mindenkinek látnia kell.⁴³³ A bűnügyi tudósítások hírt adnak a bűncselekményekről, a rendőrség akcióiról, azok eredményeiről, és a bíróságok által kiszabott büntetésekről. A híreket a tömegtájékoztatás szelektálja, szűri, válogatja, alakítja, hogy legvégül a nagyközönség számára fogyasztható formát öltson. *„Az olvasót gyakran jobban érdekli a bűnözés, mint sok más, ugyancsak fontos társadalmi jelenség, és ráadásul a különböző bűncselekmények iránti kíváncsisága sem arányos azok előfordulási gyakoriságával. Természetes hogy a sajtó igyekszik igazodni az olvasók igényeihez.”*⁴³⁴

⁴³⁰ Kriskó fókuszcsoporthoz tartozó kutatásában arra kereste a választ, hogy a rendszerváltozás óta miért nem tud a rendőrség olyan kommunikációs modellt működtetni, amivel valóban elnyerheti a lakosság bizalmát. A megkérdezettek alulértékelték a kommunikáció jelentőségét, de torzítottan látták a tömegtájékoztatás rendőrségábrázolását. Lásd: Kriskó Edina: Fókuszban a rendőrség. *Belügyi Szemle*, 2011/12., 53–67. o.

⁴³¹ Cserépp Attila – Molnár Katalin (2010): i. m. 41. o.

⁴³² Barabás A. Tünde – Gyurkó Szilvia – Virág György (2006): i. m. 37.o.

⁴³³ Uo. 11. o.

⁴³⁴ Kertész Imre: A bűnügyi tudósítás és a személyi jogok védelme. *Belügyi Szemle*, 1990/11., 15–16. o.

Illés György a rendőrség és a sajtó közötti viszonyt a házassághoz hasonlította: „*a rendőrök és az újságírók közötti érintkezésben gyakran jelennek meg konfliktuselemek, ugyanakkor mindkét fél részére sok örömet is okozhat egy tartós munkakapcsolat*”.⁴³⁵ Szükséges megvizsgálni, miért megkerülhetetlen és miért nem konfliktusmentes az együttműködés, valamint mi a konfliktus kiváltó oka. „*A bűnüldözés szükséglete, hogy a média úgy közvetítse a publikum felé a tevékenységét, hogy az úgy érezze, szüksége van a rendőrökre, hisz a rendőrök mindennapi és a kulisszák mögötti tevékenysége nélkül kaotikussá válna a polgárok élete.*”⁴³⁶ Az ellentét pont ebből a tényezőtől adódik, mivel a média a szokatlant, a meghökkentőt keresi, egy hibátlan rendőri akció közel nem érdekli annyira a publikumot, mint egy elbaltázott.

A média káros hatásaira reflektálva, és nem elutasítva a társadalmi kondicionálás nézetét: ma a növekvő „*médiafogyasztás*” a társadalomban jelenlévő általános jelenségként fogható fel. Mértékét nagyobb társadalmi felelősségvállalással tudatosan is át lehet alakítani, ami főleg a fiatalok és a kevesebb aktivitással rendelkező idősebbek a szórakozás egyetlen formájaként jelenik meg: „*A bulvársajtónak persze nem a tájékoztatás az elsődleges célja, hanem a szórakoztatás, a nagyközönség pedig teljesen cinikussá, közönyössé vált a hitelességgel pontosabban a hiteltelenséggel szemben. Az emberek tudják, elfogadják, együtt élnek azzal a ténnyel, hogy a sajtó egyes szegmensei inkorrekt módon közvetítik az információkat, mivel maguk is elsősorban a szórakoztatás élményét keresik.*”⁴³⁷ A bulvár hatásai sajnálatosan a rendőrségi kommunikációt sem hagyják érintetlenül, a tömegtájékoztatás színvonalára helytelenül reagálva a nagyobb nézettség és olvasottság érdekében a bulvármédia nyelvezete válik ott is uralkodóvá. „*A Rendőrség hivatalos honlapján szereplő bűnügyi hírek célja nem lehet a meghökkentés vagy szórakoztatás, hanem csakis a körültekintő tájékoztatás, illetve olyan – mégoly rövid – közlemények kiadása, amelyek segítik az újságírókat egy-egy eset tágabb társadalmi összefüggéseinek megértésében és megértetésében.*”⁴³⁸

A lakosság és a közösség tudatosabb médiafogyasztási szokásainak kialakításával és a média erős kontrolljával kell elérni, hogy a bűnüldözési hatékonyság valós mutatókon nyugodjon, és a társadalom ellentmondásmentes megelégedéséül szolgálhasson. Úgy is tűnhet, hogy az embereknek a médiumok hiteles tájékoztatásával szembeni szkepticizmusa nélkül soha nem

⁴³⁵ Illés György: A rendőrség és a sajtó kapcsolata. *Magyar Rendészet*, 2004/1., 132. o.

⁴³⁶ Uo. 134. o.

⁴³⁷ Balogh Zsuzsanna – Wizner Balázs: A rendőrség és a média kapcsolata. *Belügyi Szemle*, 2004/9., 100. o.

⁴³⁸ Füstös Mónika: A Police.hu közvéleményformáló szerepéről. In: Balogh Lídia – Bethlen Anna – Kassa Nóra – Matolcsi Andrea – Sáfrány Réka (szerk.): *Emberkereskedelem, szexuális kizsákmányolás, prostitúció*. MONA Alapítvány, Budapest, 2012, 25. o.

lesz része olyan nyugati mércével mérhető bűnüldözési minőségben, amelyik legalább az ott jelenlevő évszázados tradíción alapuló pragmatikusággal látná el feladatát. Ehhez viszont a rendőrségnek is – akár a finn példát felhasználva – fel kell venni a harcot a kommunikációs társadalom új kihívásaival, és meg kell alkotnia a saját modern kommunikációs stratégiáját, ami talán képes lenne ellensúlyozni a bulvármédia hatásait, ténylegesen lehetővé téve a lakosság és a rendőrség közti folyamatos, kétirányú kommunikációt.⁴³⁹ A fejlődés alapvető feltétele, hogy be kell látnunk a hibáinkat és erre építve eljutni egy következő szintre. Nehéz úgy belátni azt, hogy hibáztunk, ha senki nem mondja el nekünk, függetlenül attól, hogy miért nem jut el hozzánk a kritika.

Jelenleg érezhető disszonancia mutatkozik a rendvédelmi retorika és a gyakorlat között. Az átlagpolgár, de a rendőr számára is nehezen értelmezhető az, hogy a rendőrség küldetésére, feladataira vonatkozóan hol a kényszer-verziót hangoztatják, hol a szolgáltató jelleget. *„A rendőri vezetés a rendszerváltás óta hirdeti a polgárbarátságot, azt, hogy egy demokratikus államban a rendőrség feladata a lakosság kiszolgálása, és a hogy a rendőrség az adófizetők pénzén értéket teremt, csak hogy az emberek egy része a rendőrség kettős arculatát félreérti vagy félremagyarázza.”*⁴⁴⁰ Éppen emiatt is lényeges lenne, hogy a rendőrség a média hírtorzító mechanizmusától félve ne mondjon le a közvetlen és kétirányú kommunikációs csatorna kiépítésének lehetőségéről, ezzel végképp elszakítva magát attól, hogy valós képet kapjon és alakítson ki a lakosságban a közbiztonságról. A médiumokhoz kikerülő információk totális kontrollálása helyett új csatorna kiépítésére kell a hangsúlyt helyezni, amellyel egy csapásra két célt is elérünk: egyrészt bizalmat építünk a lakossággal és pozitívan alakítjuk a közvéleményt már pusztán önmagában azzal a ténnyel, hogy közvetlenül kommunikálunk. Másrészt lehetőség nyílik a fejlődésre, mivel meghallgatjuk a közösség véleményét, ennek hatására változtathatunk és reformokat vezethetünk be. Ha a rendőrség elfogadja az építő jellegű kritikákat, vagy esélyt kap legalább, hogy közvetlenül meg tudja osztani a megoldást nehezítő tényezőket, akkor a bűnüldözés és a lakosság máris közelebb kerültek egymáshoz. A kommunikációban résztvevők közötti távolság csökkenése és a figyelem közvetlensége miatt a bizalmatlanság is oszlik.⁴⁴¹ Ezt követő lépcsőben pedig a kommunikáció eljuthat egy olyan

⁴³⁹ Christján László: Miért bíznak a finnek a rendőrségben? Új rendészeti megoldások Finnországból. *Belügyi Szemle*, 2013/7–8., 130–142. o.

⁴⁴⁰ Cserép Attila (2006): i. m. 23. o.

⁴⁴¹ Svédországban 1993-ban történt nagyobb változás a kommunikáció terén. A szervezeti decentralizációval együtt a járőrök reorientációja a kétirányú kommunikáció megkönnyítését szolgálta a rendőrség és a lakosság között. Lásd Danielisz Béla – Jármay Tibor (2008): i. m. 252. o.

szintre, amely az emberek szemléletváltásában, illetve a rendőrség hatékonyságának növelése érdekében szervezeti és működési változásokat is eredményezhet.

6.3.5. A tömegtájékoztatás és a bűnüldözés hatékonyságának összefüggései⁴⁴²

A lakosság szubjektív biztonságérzetének romlásában szerepet játszik a média azon magatartása, ami a bűnügyi hírek főműsoridőben való túlzott felülreprezentáltságában mutatkozik meg, azaz a közvéleményt befolyásolva kollektíven azt az „attitűdöt” erősíti, mintha a bűnözés sokkal nagyobb dimenziókat testesítene meg mindennapi életünkben. *Dános Valérral* egyetértve, a szubjektív biztonságérzet romlásáért és a növekvő félelem- és szorongásérzetért a médiát, és kifejezetten a bűnügyi tudósításokat is felelőssé tehetjük.⁴⁴³ A véres, durva és erőszakos ábrázolás többszörösen felülreprezentált, amit legkevésbé sem kompenzálnak az általában az állatkertből érkező bugyuta „pozitív hírek”. Ezzel az állásponttal vitatkozik *Déri Pál*, aki szerint a bűnözési félelmet, azaz a szubjektív biztonságérzetet valójában a tényleges bűnözés növekedése és a latencia okozza.⁴⁴⁴ A Dános-féle verziót egy a napjainkban több magyar nagyváros bűnözését vizsgáló elemzés is igazolta: „*Pécs példáján beigazolódott, hogy az emberek szubjektív biztonságérzetét a média jobban tudja befolyásolni, manipulálni, mint a viszonylag objektív kriminálstatisztika.*”⁴⁴⁵

Ahogy már a bevezető részben is kifejtésre került: a bűnüldöző hatóság felé irányuló bizalom szinte elengedhetetlen egy hatékonyan működő bűnüldözéshez. „*A bűnmegelőzés hatékonysága, a bűncselekmények számának csökkenése nemcsak rendőri kérdés, hanem oktatási és kommunikációs kérdés is.*”⁴⁴⁶ Kiemelt szerepet játszik tehát a tömegtájékoztatás, amely egyfajta kommunikációs csatorna funkcióját betöltve a bűnüldöző szervekről alkotott képet formálja és alakítja. Ennek során a bűnüldözés eredményei is – közvetlen és erős kommunikációs csatornák hiányában – először a médiához jutnak el. *A média*

⁴⁴² *Pap* kutatásával igazolta, hogy a 2006-os eseményekkel kapcsolatos tudósítások hírteremtő hatásának köszönhetően a rendőrségben megrendült a bizalom az egyoldalú, politikailag elfogult és részrehajló tudósítások természete miatt. Lásd *Pap Júlia*: Az internetes média szerepe a rendőrség iránti bizalom befolyásolásában. *Bűnügyi Szemle*, 2013/11., 133–148. o.

⁴⁴³ *Dános Valér*: Rendőrség és közvélemény. In: *Kriminológiai Közlemények 54.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1996, 5–25. o.

⁴⁴⁴ *Déri Pál* (2000): i. m. 36. o.

⁴⁴⁵ *Mátyás Szabolcs – Sallai János*: *Objektív és szubjektív biztonság néhány magyar nagyvárosban.* Kézirat. 2014, 60. o.

⁴⁴⁶ *Cs. Csala Károly – Schalk Endre*: Elismerésre méltó munkát végez a testület – a közbiztonság nem csak rendőri kérdés. *Rendőrr*, 2010/1., 5. o.

tömegtájékoztatási és híradási funkciójából adódóan a lakosságot a rendőrség hatékony vagy nem hatékony működéséről saját szája íze szerint tájékoztatja. Ha a média valóban a lakosság hiteles tájékoztatását igyekszik biztosítani, akkor kevésbé érthető, hogy hol csúszik félre a folyamat a rendőrség és a bűnüldözés pozitív lakossági megítélését illetően. A válasz abban rejlik, hogy a média elsősorban a „kritikus” szemével viszonyul a bűnüldözéshez: *„A sajtó jelenlegi állapotában, a közvélemény szöcsöveként, a rendőrség kontrollfunkcióval rendelkező szerve akar lenni és ennek megfelelően elsősorban hibákat keres.”*⁴⁴⁷ Ezért van az, hogy a média sokkal inkább a korrump rendőrökről vagy a szakszerűtlen intézkedésekről, a hamis statisztikai adatszolgáltatásokról szól, esetlegesen a szervezeten belüli zűrzavarokról tájékoztat, mintsem arról a sok ezer intézkedésről és törvényes eljárásról, amelyet nap mint nap ellát a bűnüldözés saját feladatkörén belül.

A média és a rendőrség közötti ellentét azonban csak látszólagos, valójában a bűnüldözés ebből a párharcból nem kerülhet ki nyertesén. A rendőrség – saját kommunikációs csatornáinak hiányában – mindig csak a hírek szolgáltatója lehet, de annak nem továbbítója és közvetítője. Ahogy a bűnüldözés egyre jobban belátja a média hírszelekciós mechanizmusával való szembeszegülésének értelmetlenségét és hiábavalóságát, úgy válik egyre inkább passzívvá.⁴⁴⁸ *Aminék eredménye a jelenlegi kommunikációs modell: vagyis a rendőrség rendre félszegen, vagy kizárólag a minimális információ átadásával, szigorú rendszabályok betartása mellett kommunikál a főáramú médiumokkal, illetőleg a kommunikációs stílusának helytelen – a főáramú bulvármédiumokhoz igazított – megválasztásával, saját funkcióját félreértelmezve, elsősorban a népszerűséget célozva simul be közegébe.*⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Illés György (2004): i. m. 132. o.

⁴⁴⁸ Budavári szerint sem jó, ha rendőrség csak védekező állásba helyezkedik. Megfelelően offenzívnek és konstruktívnak kell lenni, hogy felvegyük a versenyt a médiával. Lásd Budavári Árpád: A közbiztonság közevese. *Belügyi Szemle*, 2012/11., 94. o.

⁴⁴⁹ 2013 tavaszán civil szervezetek egy csoportja azzal fordult a Belügyminisztériumhoz, hogy konzultációs célú találkozót kérjenek a Rendőrség illetékeseivel, a Police.hu hírközlési gyakorlatával kapcsolatos kritikai észrevételeik közzétevése céljából. A legnagyobb csoportot a prostitúcióval és a szexuális kizsákmányolást célzó emberkereskedelemmel kapcsolatos hírek képezték. Mindkét témát illetően sok szakmai, illetve etikai kifogás vehető fel a címeikkel kapcsolatban. E tekintetben az egyik legjellegzetesebb probléma a „bulváros”, azaz szenzációhajhász címadás, ami szerepzavarra utal a rendőrségi kommunikátorok részéről – hiszen a rendőrségi kommunikációs felület nyilvánvalóan nem használható a bulvárujságírói ambíciók kibontakoztatására –, illetve inadekvát, méltatlan a rendőrség szerepét, társadalmi felelősségét tekintve. Lásd Balogh Lídia – Füstös Mónika: Szexuális erőszakkal, kapcsolati erőszakkal és prostitúcióval kapcsolatos hírek a magyar rendőrség honlapján – észrevételek és javaslatok médiaetikai szemszögből. *Magyar Rendészet*, 2015/1., 1–5. o.

Nem kérdéses, hogy a felelősség a politikáé, amely jogi környezetet teremt a média ilyen jellegű vesszőfutásának.⁴⁵⁰ Bár a politika saját népszerűségének növelése érdekében látszólag kiszolgálja a médiát, elfelejti, hogy a média saját és öncélú hatékonysági, „nézettségi” mutatói szerint a fogyasztói társadalom szemléletében dolgozik, holott elvileg a közösség érdekeit szolgálva a tömegtájékoztatásra vonatkozó valós igények tárgyilagos kielégítésével pozitív célokat kellene szolgálnia. A médiának hatalmas a felelőssége azzal, hogy egy esemény kapcsán miként foglal állást, mit emel ki pozitívumként vagy negatívumként, mit ferdít el vagy mely jelentős tényeket nem emel ki, míg melyik jelentőség nélkülieket igen. Mindezzel a közösség tudatát, gondolkodását alakítja, és közvetve képes a tömegek véleményét formálni, identitásukat befolyásolni, a gondolataik és érzelmeik kontrollálásával pedig akár cselekvésre vagy tétlenségre bírni őket. A diktatórikus berendezkedésű államok nem véletlenül blokkolják a főáramú médiát és gyakorolnak erős nyomást a sajtószabadságra.

Az ilyen országokban a média felett az állam monopóliumot gyakorol vagy szigorú cenzúrát alkalmaz. Gondoljunk csak a náci Németországban a Goebbels⁴⁵¹ által irányított propagandára, e nélkül Hitler képtelen lett volna megszilárdítani hatalmát és nem tudta volna véghezvinni világpusztító küldetését. Szintén példaértékű a ruandai mészárlás: *„Az emberek saját szomszédjait mészárolták le, a gyerekek az iskolatársaikat, barátait gyilkolták meg. Ezek felülről vezérelt, politikailag irányított tömeggyilkosságok voltak. A szörnyűséges évek után konszolidálódott az ország. Ma a helyi sajtó másképp akarja befolyásolni az embereket. Hutu és tuszi közösségek helyett ma az oktatástól a televízióig egy közös, ruandai identitást hirdetnek, mely egyesítené a nem túl rég még egymásnak ugrasztott csoportokat.”*⁴⁵²

A fentiek ismeretében belátható, hogy objektív tájékoztatást egy korlátoktól mentes médiától logikusan nem várhatunk. Ezért is kiemelt a felelőssége a mindenkori politikának abban, hogy a jogalkotással ésszerű korlátokat építsen ki, melynek célja, hogy egy hiteles köztájékoztatással kollektív szinten elérhető legyen az emberek egészséges gondolkodása, valós ítéletalkotása és társadalmi cselekvése. A média ésszerű szabályozása féket vet a korlátlan és szenzációhajhász médiumoknak, miközben megtartja a sajtószabadság

⁴⁵⁰ A szerzőpáros arra a következtetésre jut, hogy a hírközlésre vonatkozó jogszabályok korántsem egyértelműek, amit az igazságszolgáltatás szereplői teljes hírzárattal, vagy szűk és kis információtartalommal bíró közléssel próbálnak ellensúlyozni. Lásd Antal Szilvia – Dunavölgyi Szilveszter (2006): i. m. 36. o.

⁴⁵¹ Goebbels szerint a tömeg azt tartja igazságnak, ami a legismerősebbnek hangzik, ezért egyszerű és sokat ismételt igazságra van szükség a meggyőzéshez. Lásd Fodor László – Kriskó Edina (2014): i. m. 233. o.

⁴⁵² http://index.hu/nagykep/2014/04/08/ruanda_20/ (letöltve: 2015.01.20.)

évszázados vívmányait. Ezért is nehezedik nagy súly a médiatörvény rendelkezéseire és az azok gyakorlati érvényesülését biztosító intézményrendszerek működésére.

A média mellett szintén okolható a bűnüldözési szervezetrendszer elavult és bizalmatlanságot tükröző jelenlegi felépítése, ami hierarchikus jellegű és tekintélyelvű. „*A rendészet az államigazgatásnak az a területe, ami a leginkább ki van szolgáltatva a napi rögtönzéseknek, politikai csatározásnak és a legjobban nélkülözi a stratégiai szemléletet, a közszolgálat szakmaként való elismerését.*”⁴⁵³ A politika ugyancsak okolható azért a jogszabályi környezetért, ami lehetővé teszi a karrierrendszer és az anyagi megbecsülés csúcsát jelentő rendőri vezetővé válás feltétlen szakmaiságtól mentes kinevezési és leváltási gyakorlatát, egzisztenciális kiszolgáltatottságát.⁴⁵⁴ Ezzel a rendőri vezetők függővé válnak a politikusok népszerűségétől, amelyet a médián keresztül nyerhetnek vagy veszhetnek el. Ahogy a politikus a népszerűségnek, a rendőrségi vezető a politikusnak, úgy a hierarchia folytán a bűnüldöző szervezet egésze kiszolgáltatott a parancsnoknak.⁴⁵⁵ A törvények és a jogérvényesítés lehetőségeinek ismeretétől, illetve az anyagi lehetőségétől függően az állampolgár ugyancsak eszköztelen a processzuális jellegű büntetőeljárások hatósági túlsúlyával szemben. Az utóbbi időben szerencsére pozitív tendenciák is érzékelhetőek: a büntetőpolitika és a büntetőeljárás is magára találva, egyre több reformintézkedés jogalkalmazási gyakorlatba állításával javít az eljárás gyorsaságán, és az eredményességen, továbbá, hála a tudomány erőfeszítéseinek, haladó szemléletmódot alkalmazva előtérbe kerülnek a konszenzuális és áldozati érdekek is.⁴⁵⁶

6.3.6. A hírtorzítás ellensúlya: a közösségi média és a közvetlen kommunikáció⁴⁵⁷

A hírtorzító késztetésen felülemelkedve, személyes és őszinte hangvételű retorikára váltva az emberek sokkal befogadóképesebbek és nyitottabbak lennének az információra és annak

⁴⁵³ Finszter Géza (2003a): i. m. 13. o.

⁴⁵⁴ Bali Miklós: A rendőrkép és a rendőrségkép. *Magyar Rendészet*, 2011/2., 28–29. o.

⁴⁵⁵ Tarján kutatása szerint a politikusok bábuként kezelik a rendőrséget, fogalmazta meg mindenki. A bábu kifejezést minden második rendőr használta a vélemények kérdőíves felmérése során. Lásd Tarján G. Gábor: A rendőrség végrehajtó állományának véleménye a szervezet társadalmi szerepéről. A rendőrség társadalmi szerepe és a gyakorlat. In: *A rendőrség társadalmi szerepe. Tudományos konferencia 1998. április 21–22.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999, 61. o.

⁴⁵⁶ Bánáti János A büntetőeljárás gyorsításának eszközeiről. In: *Harmincadik Jogász Vándorgyűlés, Sopron, 2011. április 7–9.* Konferenciakötet. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2011, 9–17. o.

⁴⁵⁷ A rendőrök döntő többsége szerint rossz a rendőrség külső kommunikációja, aminek stílusán javítani kellene. Lásd: 12.4. alfejezet, 14. számú diagram.

közlőjére is, aminek köszönhetően többet fognának fel belőle, kevésbé szűrnék előítéletes attitűdjükön keresztül a bejövő hírt.⁴⁵⁸ Másrészt a megfelelő saját közvetlen (közösségi) csatorna kiválasztásával kiküszöbölhető a média hírtorzító hatása, így pont az az információ jutna el a célközönséghez, mint amelyet a rendőrség átadni kíván. A rendőrség feladata, hogy megfelelő tájékoztatást nyújtson az állampolgárok számára, akik komoly érdeklődést mutatnak a bűnügyi tudósítások iránt. A rendőrségi információ egyrészt ki kell hogy elégítse a lakosság ilyen irányú igényeit, másrészt be kell hogy vonja őket a megoldási és reagálási folyamatba is. Ennek során információt adnak és kapnak és közreműködésük nyilvánosság mellett zajlik, amelyet siker esetén elismerés követ, illetve a közösen teljesített munka feletti öröm kísér.⁴⁵⁹ A közvetlen kommunikációt jelenlegi állapotában azonban akadályozza, hogy a közösségi csatornákhöz is hozzáfér a hagyományos főáramú média, az ott zajló közvetlen kommunikációt híryanagként kezelve, azokról tudósítva úgyszintén alkalmazni tudja hírtorzító mechanizmusát. A kommunikációs csatornák lakosság felé nyitásának kitűnő iskolapéldája a „Police Café”, amely közvetlen kapcsolatot teremt a lakosokkal és a közbiztonsággal kapcsolatos saját tapasztalatok és érzések megosztását kínálja.⁴⁶⁰ Úgy látszik, a nyugat-európai országok felismerték, hogy a bűnüldözés elfogadottságához elengedhetetlen a hagyományos médián való átlépés és az állampolgárokkal történő nyílt és őszinte kommunikáció.⁴⁶¹

Magyarországon a médiatörvény elvileg lehetőséget adna a közösségi média kiterjedtebb használatára, akár a rendőrségen is.⁴⁶² Ehhez persze a rendőrségi kommunikációs jogkörök alsóbb szintű delegálására lenne szükség. Tudvalevően éppen a problémák megjelenésének helyi szintjén végzett közvetlen kommunikáció tenne a legtöbbet a bűnüldözés és a lakosság bizalmának megszilárdulásáért. Ebben a körben a körzeti megbízott az egyik fő kapcsolattartó a polgárok és a rendőrök között, ezért a körzeti megbízotti hálózat kiépítése és a státuszok feltöltése, az országos Rendőr-főkapitány reményei szerint is az állampolgárok szubjektív biztonságérzetének javulásához vezet.⁴⁶³ Ehhez azonban politikai akarat és szakmai döntés is

⁴⁵⁸ A közvetlen kommunikációs lehetőségek kiaknázásában látják a kutatók is a negatív médiahatások kiküszöbölésének lehetőségét. Lásd erről Antal Szilvia – Dunavölgyi Szilveszter (2006): i. m. 13–36. o.

⁴⁵⁹ A társadalmi elismerés meghatározó elemi feltétele egy szervezetnek. Lásd Farkas Zoltán: A társadalmi elismerés. *Valóság*, 2015/2., 1–14. o.

⁴⁶⁰ <http://www.origo.hu/itthon/20130719-rendorkavezo-a-bevasarlokozpontban-police-coffee.html> (letöltve: 2014. 02. 04.)

⁴⁶¹ Kriskó Edina: Rendészet 2.0 mint kommunikációs kihívás. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.* Pécs, 2013

⁴⁶² A rendőrség állandó, közvetlen kapcsolatának kialakítása és fenntartása az állampolgárokkal, a települési önkormányzatokkal, a helyi lakossági, társadalmi és gazdálkodó szervezetekkel. Lásd: A Magyar Köztársaság Rendőrségének Körzeti Megbízotti Szabályzat kiadásáról szóló 11/1995. (VIII. 30.) ORFK utasítás, 1. pont.

⁴⁶³ Cs. Csala Károly – Schalk Endre: Javuló biztonság – Továbbra is az ember a legfontosabb. *Rendőr*, 2013/1–3., 4. o.

szükségeltetik, amelynek kiemelt lökést adhatna a közösségi média informatikai háttérének helyi megteremtése.

6.4.A közvélemény-kutatások és a hatékonyság⁴⁶⁴

Megkerülhetetlen a közvélemény rendőrségre vonatkozó megítélésének megemlítése, ezzel is igazolva az előző fejezetben kifejtetteket, miszerint „*a lakosság és a közvélemény kollektív tudatossága és bölcsessége nélkül a modernizáció értelmetlen, és a tudomány is csak egymagában kullog*”.⁴⁶⁵ Finszter Géza és Irk Ferenc kutatása a közbiztonságra vonatkozó lakossági véleményekről kimutatta, miszerint azok hosszabb időn keresztül alig változnak, annak ellenére, hogy közben a társadalmi-politikai, a jogi és a kriminális környezet gyökeresen átalakult. Ezt teljes mértékben alátámasztja, hogy a vizsgálati eredmények kimutatásaiban sem figyelhető meg – akár 10–15 év vonatkozásában sem – lényeges eltérés. Annak tudata viszont, hogy a közvélemény álláspontja lényegileg nem, vagy csak nagyon hosszú idő elteltével változik meg, komoly kétségeket támaszt a politikának a közbiztonság javítására tett intézkedéseinek hatásvadász és akcióterveken nyugvó megoldási verzióival szemben. Úgy tűnik, sokkal kevésbé számít a jogszabályi környezet megváltozása, mintsem a jogszabályokat alkalmazó bűnüldözési feladatokat végrehajtó, vagy az igazságszolgáltatás más területén dolgozók szemlélete, kollektív gondolkodásmódja. Amellett, hogy a közvélemény bűnözéssel és bűnüldözéssel kapcsolatos álláspontja csak nehezen változik meg, megfigyelhető az is, hogy a klisészerű vélemények függetlenek a kortól, nemtől, iskolázottságtól stb., egyetlen változó mentén sem tapasztalható szignifikáns eltérés.⁴⁶⁶ A szubjektív biztonságot elsősorban a személyes tapasztalatok és a közvetlen környezet információi, illetve a tömegkommunikációs eszközök információi befolyásolják.⁴⁶⁷

A statisztikai szemlélet ellensúlyaként elfogadottá vált a szubjektív biztonság vizsgálata, amely nem csupán a bűnözés valóságához, hanem a helyi bűnmegelőzési modellek megtervezéséhez is közelebb vitt.⁴⁶⁸ *A bűnüldözés hatékonyságáról és különösen a közbiztonság állapotáról végzett kutatások eredményei sorra azt a tézist igazolják, hogy a*

⁴⁶⁴ Vári Vince (2013): i. m.

⁴⁶⁵ Korinek László: *Félelem a bűnözéstől*. KJK, Budapest, 1995, 172. o.

⁴⁶⁶ Finszter Géza – Irk Ferenc: Közvélemény-kutatás a közbiztonságról és a rendőrségről. *Belügyi Szemle*, 2004/9., 37. o.

⁴⁶⁷ Miskiné Fekete Ágnes: Az elmúlt tíz év a bűnözés alakulásának tükrében. *Belügyi Szemle*, 2002/4., 64. o.

⁴⁶⁸ Kerezsi Klára – Finszter Géza – Kó József – Gosztonyi Géza: *Nagyvárosi bűnözés*. OKRI–Bíbor Kiadó, Budapest, 2003

lakosság a növekvő rendőri jelenlét, a szigorúbb törvények, a gyorsabb eljárások, és az erélyesebb rendőri fellépés mellett teszi le a voksot. Érdekes módon az emberek a pártállami rendszerben működő rendőrség erényeit tartják fontosnak, miközben a demokratikus jogállami keretek közötti szigorúan és kötötten szabályozott jogszabályi formák betartását hasonlóképpen elvárják. Másrészt a közbiztonság állapotáért etatista módon a rendőrséget teszik felelőssé,⁴⁶⁹ ami ahhoz a téves ismerethiányos vélekedéshez vezet, hogy a rossz közbiztonság rossz rendőrséget is feltételez, és a létszám mennyiségi emelése arányosan javítja a közbiztonság állapotát. Ezt a gondolatot erősíti az is, hogy a lakosság lokális szinten sokkal pozitívabban ítéli meg a rendőrség munkáját, mint az országban, vagy akár a világban, hiszen arról, hogy máshol mi zajlik, legfeljebb csak a híradásokból értesülhetnek, amit egyértelműen súlyosabbnak, veszélyesebbnek és fenyegetőbbnek találnak.⁴⁷⁰

Ehhez kapcsolódó új irányzat – haladóbb elveken alapulva – a közbiztonság kooperációs termékként⁴⁷¹ történő ábrázolása. Ami egyre inkább abba az irányba igyekszik tolni a közvéleményt – nagyobb súlyt helyezve a kollektív felelősség elvére –, hogy a közösség rendjének biztosítását és a saját biztonságunk szavatolását egyre kevésbé csak a bűnüldöző hatóságok feladatának tartásák, jóval inkább a közösség, azon belül is az egyén feladatának tekintsék. *„A modern polgári jogállamban a közbiztonság kollektív társadalmi termék, amely az egyének és a közösségek tevékenységéből, az állami (kormányzati, önkormányzati) szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességeinek és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatásoknak együtteséből alakul ki.”*⁴⁷² Amikor tehát az egyén véleményt fogalmaz meg a közbiztonság aktuális állapotáról, úgy saját, a közbiztonság javítása érdekében végzett tevékenységéről is véleményt mond. Ez bár még csak egy szemléletmód, vagy ha úgy tetszik, irányzat, azonban azért tartom érdemesnek megemlíteni, mert fontos tendenciák elindítója lehet azzal, hogy a közbiztonság kérdésében a felelősséget a rendőrségről az állampolgárra telepíti, akiben ez nem a politikával szemben ébreszt aggályokat, hanem a rendőrség

⁴⁶⁹ Bencze József: A közbiztonság, mint társadalmi termék – a paternalista felfogástól az alternatív rendészetig. *Jogi beszélgetések*, 2013/1., 39. o.

⁴⁷⁰ A problémátavolítás elméletét igazolta több kutatás is, miszerint a saját lakókörnyezetet biztonságosabbnak ítélik meg, mint a távoli ismeretlenebb helyeket. Lásd bővebben: Irk Ferenc – Windt Szandra: Városi félelem és bűnmegelőzés. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2009/4., 10. o.

⁴⁷¹ A modern európai felfogás szerint a közbiztonság olyan kollektív termék, amely az egyének és a közösségek tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességei és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki. Ennek mérésére, elemzésére a fejlett democráciákban egyre bonyolultabb és pontosabb módszereket alkalmaznak. Ilyenek például az áldozatok megkérdezésén vagy a lakosság széles körében végzett vizsgálatok eredményein alapuló elemzések. Lásd: 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a bűnmegelőzés stratégiájáról.

⁴⁷² Deák József: Közbiztonság és magánbiztonság – Alternatív rendfenntartás. *Rendőrr*, 2009/3., 7. o.

hatóképességével és erejével. „*A modern zsarnokságnak szüksége van a tömegtámogatottságra, így aktív támogatásra akarja rábírní az alattvalókat, akinek mozgósítása nélkülözhetetlen. A tekintélyelvű rendszerek általában a demokratikus kormányzás eszközeivel élnek, és a technikai haladás eszközeit veszik igénybe, azokra a tömegtájékoztatási eszközökre támaszkodnak, melyek manipulálhatják a szellemileg kiskorúnak tartott embereket.*”⁴⁷³ Ha a manipulációs nézőpontot leszámítjuk, úgy a kiskorúként kezelt lakosságnak legkevésbé sem ildomos a szemére vetni az előbbieken idézett etatizmusra való hajlamát, végképp nem lehet ráhárítani a felelősséget olyasminek a megteremtéséért, aminek orvoslásáért a következő percben már omnipotens módon a politika és a rendőri kommunikáció tetszeleg.⁴⁷⁴ Véleményem szerint *a paternalizmus lebontása ott kezdődne, hogy elsődlegesen az autoriter felfogással számolunk le, nem pedig a lakosság önvédelmi reflexét gerjesztjük, hisz eszköz hiányában, az emberekben csak a tehetetlenség-érzetet fokozzuk, és valódi gyógymód alkalmazása helyett pusztán felület kezelünk.*

A tudományos szemléletű modernizációs vizsgálatok és a kriminológiai kutatások radikálisan más felfogásban látják a közbiztonság javításának kulcsát, és teszik egyértelművé, hogy a bűnözés és a rendőrség közötti minőségi összefüggés csak látszólagos, illetve a szigorúbb törvények önmagukban nem hoznak hathatós és tartós változást, legfeljebb látszólagos kezelésre alkalmasak.⁴⁷⁵ Jogosan merül fel a kérdés, hogy a közvélemény miért alakít ki ilyen téves alapokon nyugvó ítéletet, ami legkevésbé sem szolgálhatna a jogalkotó bölcsen hozott döntésének alapjául. A válasz ismételtén csak a médiában és a tömegkommunikáció szuggesztív erejében rejlik. A média szerepét teljesen át kell értékelni, hiszen az információs kapuőr szerepe már régen igazolni látszik: *McCombs* és *Shaw* „A tömegmédia napirend-meghatározó szerepe” című tanulmányukban kimutatták, hogy a világban végbemenő végtelen számú eseményből a média csak néhányat emel be a hírekbe, és azokat is sajátos kontextusba helyezi.⁴⁷⁶

⁴⁷³ Kozáry Andrea: Erőszak – politika – hatalom. Adalékok a legitim politikai erőszak problémájához. In: *Tudományos konferencia, 2002. október 14–15.* Rendőrtiszt Főiskola, Budapest, 2003, 95. o.

⁴⁷⁴ Kozáry Andrea (2002): i. m. 96. o.

⁴⁷⁵ Az állami szerepvállalás progresszivitása általános tendenciává nőtte ki magát, hiszen az utóbbi évtizedben a fejlett nyugati országokban jelentős változás figyelhető meg a biztonságot szolgáltató állami szervek, illetve a magánbiztonsági szektor viszonyában. A biztonsági területek egyre összetettebbé és ellentmondásosabbá váltak. Egyre jellemzőbb az állam beleszólása – biztonsági érdekből – a közösség életébe is. Lásd Trevor, Jones: *Governing security: pluralization, privatization, and polarization in crime control and policing.* In: Maguier, Mike – Morgan, Rod – Reiner, Robert (Eds.) (2012): i. m. p. 765.

⁴⁷⁶ McCombs, Maxwell E. – Shaw, Donald L.: *The agenda-setting function of mass media.* In: Boyd-Barret, Oliver – Newbold, Chris (Eds.): *Approaches to Media. A Reader.* Arnold, London, 1972

A főáramú média a közvélemény szabványosítására törekszik, átlátható és szimplifikált impulzusaival – ami nagyrészt a szórakoztatást (bűnügyi hírek, krónikák stb.) szolgálja – kritikai gondolkodást nélkülöző következtetésekre sarkallja a fogyasztóit, ezzel célja a rendszeres fogyasztói szokások befolyásolása és megjósolhatóságának előidézése. Ahogy a neves szociálpszichológus *Erich Fromm* írja: *„A szabadság és a függetlenség illúzióját elültetve az emberekből a felelős gondolkodás csíráját is kiöli, miközben hihetetlenül öntudatosá teszi őket, akik lényegében senkinek sincsenek alávetve, eközben kondicionált, ismétlődő viselkedési formáikkal és szokásrendszerükkel súrlódásmentesen illeszkednek a társadalmi gépezetbe és cselekszik, érzik és gondolják azt, amit elvárnak tőlük a nagyobb és további fogyasztás érdekében. Irányíthatóak erőszak nélkül, vezethetők vezetőik nélkül, ösztönözhetőek célok nélkül.”*⁴⁷⁷ Ezzel az állásponttal szinkronban, a média framing-elmélete szerint *„a média a politikai és az üzleti elitek ellenőrzése alatt áll, míg az egyszerű emberek – pénz, hatalom és tömegkommunikációs szaktudás híján – csak befogadóként férnek hozzá a médiához. Szemben a »tömeggel« tehát az elitek hatékonyan képesek befolyásolni a médiaüzeneteket. A média az ábrázolásakor »fram-et«, vagyis keretet használ, ami a történések egyes elemeit hangsúlyozza, míg másokat homályban hagy.”*⁴⁷⁸

Ennek eredménye többek között, hogy a liberális értékrendet közvetítő tömegmédia a közvéleményt olyan vélekedés kialakítása felé tereli, hogy saját privát jogérvényesítés esetén, legyen szó akár a kötelességek betartásáról (adófizetés, közlekedés stb.) vagy morális kérdésekről, úgy a szabályokat vagy az adott értékrendet magukra nézve nem kell betartani, ám saját jogaikat mások jogainak kárára vagy az állam kárára kikényszeríteni már annál inkább.⁴⁷⁹ A jogállamiság és a rend között komoly ellentét feszül: *„Ugyanis rend az is, ha mindenki betartja a törvényeket, a rendőrség és az állampolgárok is, a társadalom pedig biztosítja ehhez az igazságszolgáltatás és a civil kontroll eszközeit. A dilemma abból adódik, hogy az emberek azonnal akarnak nagyobb közbiztonságot és nagyobb rendet maguknak, arra azonban nem gondol senki, hogy ez a rövid távú érdek később ugyanazokból a polgárokból később ellenérzéseket vált ki. Hiszen a polgár azt szeretné, hogy emeljék ki a gyanús, bűnös elemeket a társadalomból, miközben nem örül, ha igazoltatják, ellenőrzik a gépkocsiját, lehallgatják a telefonját és ebben igaza van. Sajnos azonban a bűnözők nem csíkos vagy*

⁴⁷⁷ Fromm, Erich: *A szeretet művészete*. Helikon Kiadó, Budapest, 1984

⁴⁷⁸ Bajomi-Lázár Péter (2006): i. m. 130–132. o.

⁴⁷⁹ Reiner, Robert: *Media Made Criminality: The representation of Crime in the Mass Media*. In: Maguire, Mike – Morgan, Rod – Reiner Robert (Eds.) (2012): i. m. pp. 376–416.

*kockás autóval járnak, így elkülönítésük sem ilyen egyszerű. Az azonnali rendteremtés igénye egyfajta türelmetlenség.*⁴⁸⁰

Az etatizmust pártoló országokban⁴⁸¹ a többség a rendőrséget hibáztatja a rossz közbiztonságért, fújva azokat az általános frázisokat, amelyeket másoktól vagy a médiából hall, nosztalgizva a múlton, erős és erélyes rendőrséget, az igazságszolgáltatás drasztikus megszigorítását várva el a rendszertől és a jogalkotótól. Ámbár ennek hatásait természetesen mindig csak másokkal szemben tudja elképzelni, kihagyva belőle önmagát, úgy, mintha a bűnözés egy a társadalomtól elkülönült, „életidegen” jelenség lenne.⁴⁸²

2. számú ábra: A bűnüldözés „külső” hatékonysága



⁴⁸⁰ Jogállamiság vagy rend? – Interjú Dr. Kuncze Gáborral Kőszeg Ferenc írásáról. *Beliügyi Szemle*, 2000/1., 98. o.

⁴⁸¹ *Etatizmus* a központi állami hatalom kiterjesztésére és megerősítésére irányuló törekvés. <http://www.kislexikon.hu/etatizmus.html> (letöltve: 2015. 05. 06.)

⁴⁸² Ahogy *Balassa* kifejti, a saját magukkal és másokkal szemben tanúsított rendőri elvárásrendszer különbözősége mutatja a hazai szociokulturális hozzáállás infantilis és abszurd mivoltát. Lásd *Balassa Bence: Rendőrség és társadalom. Egy elhibázott viszony rövid története.* In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2009/2., 86–87. o.

7. Hatékonyság a rendészeti tiszthelyettes képzés és a karrierrendszer fejlesztésének ütközőzónájában

7.1. Előmeneteli rendszer és a szervezet⁴⁸³

„Egy szervezet struktúrájának kialakításakor, megváltoztatásakor mindenképpen figyelembe kell vennünk, hogy a formális, látható szervezetnek létezik egy úgynevezett informális, láthatatlan struktúrája, saját szokásjogával, felépítésével és vezetésével. Amíg az egyikben a ráció és a szervezeti elvárások jelennek meg, addig a másikban a szervezetet alkotó szubjektumok szükségletei. A szervezet működése a kettő egymásra hatásának eredménye lesz. A hatékony működés másik feltétele: a kért rendszer közelítése oly módon, hogy a formális rendszert nyitottabbá, az informális rendszert lojálisabbá kell tenni.”⁴⁸⁴

A rendőrség informális szervezetéről a már korábban tárgyalt szervezeti kultúra, stratégia és kommunikációs faktorok adtak eligazítást. A rendőrség szervezete formálisan a legtöbb közigazgatási szervhez hasonlóan háromszintű struktúrában funkcionál.⁴⁸⁵ Léteznek helyi (városi, kerületi), illetve területi (megyei) besorolású, valamint központi, tehát országos hatáskörrel rendelkező rendőri szervek. Hatáskörük és illetékességük ennek a felépítésnek megfelelően lett kalibrálva, azonban a bűnügyi szolgálat esetében nem beszélhetünk első- és másodfokú szervekről vagy törvényességi felügyeletről, tudvalevő, hogy a nyomozásfelügyelet nem a felettes szerv feladata, így különösen indokolatlan esetükben a hierarchia.⁴⁸⁶ A hármas tagoláson kívül még vannak olyan szervek, amelyek kívül esnek ezen és sajátos feladatrendszerrel rendelkeznek, kivételként gyengítve és rontva a rendszer statikusságát és egységes szemléletét.

A rendőrségnél lévő munkaköröknek és rendszeres státuszoknak elvileg fedésben kellene lenni a szervezet hármas felosztásával. Ez azt jelenti, hogy a hivatásos állomány

⁴⁸³ Korinek a rendőrség ösbűnének tekinti az előmeneteli és kiválasztási rendszer gyengeségét és a protekcionista viszonyokat. Lásd bővebben Korinek László: A rendőrség három „ösbűne”. *Népszabadság*, 2007. június 1.

⁴⁸⁴ Kalmár Tamás: Rendőri feladatok – szervezeti struktúra. *Belügyi Szemle*, 2002/9., 58–59. o.

⁴⁸⁵ 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet szabályai alapján a rendőrség bűnüldöző hatáskörének szervezete piramis rendszerű, merev és hierarchikus.

⁴⁸⁶ A rendszer erőforráselosztásának rugalmatlanságát és hatékonyságát belátta már más, a gyakorlatban dolgozó szerző is. Lásd például Hanvay Csaba: Rejtett tartalékok a rendőrségnél. *Belügyi Szemle*, 2004/9., 141. o.

vonatkozásában a rendfokozati rendszerben az alacsonyabb kategóriájú rendfokozatban lévőknek – így tisztek esetében a hadnagy és a főhadnagyoknak – kell többségben lenni, és ennél magasabb rendfokozatúnak csak elenyésző számban. Ezzel szemben azt tapasztaljuk, hogy a rendfokozatok nem alkalmasak a beosztások kifejezésére, alkalmatlanok arra, hogy a „piramis” rendszerű hierarchia sajátosságát visszatükrözzék. Önmagában ez nem is jelentene problémát, ha az egyes szinteken lévő képesítési követelmények és munkaköri előírások között különbség lenne.⁴⁸⁷ Ha elfogadjuk a rendfokozat beosztástól független, ösztönző tulajdonságát és lényegileg csupán erre redukáljuk jelentőségét, attól még az eltérő szintek közötti azonos beosztások képesítési és elvárási követelményei sajnálatosan nem térnek el egymástól. Csakhogy éppen azt tapasztaljuk, hogy a rendőrség piramis elv szerint építkező szervezeti struktúrája, illetve irányítási mechanizmusa szembekerült rendfokozati és munkaköri rendszerével, amely kevésbé strukturált volta miatt inkább a horizontális működés gyakorlatának érvényre juttatására alkalmas, annak minden jellemző elemét (karrierépítés, képesítési és követelményrendszer, utódlástervezés stb.) beleértve.⁴⁸⁸

Éppen a helyi, a területi és a központi szervekhez kapcsolódó, rendfokozati, illetve beosztási kategóriarendszert nézve figyelhetünk fel arra, hogy az egyező megnevezésű, valamint az esetek zömében egyazon képesítési és követelményrendszer teljesítéséhez kötött munkakörök szinte mindegyikének mégis más a rendőrségen belüli tényleges értéke és a vonatkozó jogszabályok által biztosított anyagi „megbecsültsége.” *„Amíg a rendőrségnél nem történik meg a munkakörök teljes körű elemzése, addig nincs sok esély a munkakörök egymáshoz viszonyított értékének megállapítására, hierarchikus rangsorba állításukra, a bérek igazságos, teljesítményhez igazodó elosztására, a munkateljesítmények statisztikai megközelítésen túlmutató értékelésére vagy a korrekt munkaköri leírások meghatározására.”*⁴⁸⁹ A helyi, a területi és a központi beosztású bünyügyi szerveknél foglalkoztatottak attól függően, hogy mely szervnél teljesítenek szolgálatot, más rendfokozati maximumot, alacsonyabb vagy magasabb beosztási kategóriát és ennek megfelelően jelentős fizetésbeli különbséget érhetnek el, vagy kénytelenek elszenvedni. Bárki joggal kérdezheti, hogy ezek szerint léteznek első, második és harmadik osztályú, illetve értékű vizsgálók,

⁴⁸⁷ Szakács szerint a rendszerszerűen működő integrált emberierőforrás-gazdálkodás elképzelhetetlen a munkakör- és teljesítményértékelés szakszerű összekapcsolása nélkül. Lásd Szakács Gábor (2009): i. m. 37. o.

⁴⁸⁸ Finszter a hivatás felemelkedésének akadályát látja a hierarchikus szervezeti piramisban. Lásd Finszter Géza (2008b): i. m. 36. o.

⁴⁸⁹ Szakács Gábor: A rendőrképzés korszerűsítésének szükségességéről. *Belügyi Szemle*, 1998/1., 84. o.

nyomozók és osztályvezetők.⁴⁹⁰ Ha pedig ez így van, akkor ez miért nem derül ki világosan az egyes munkakörök eltérő megnevezéséből, vagy abból, hogy csak az adott szintű helyi vagy területi, esetleg országos szintű szervnél kerül alkalmazásra, illetve ehhez más képesítési és követelménybeli előírást kell teljesíteni.⁴⁹¹

Ennek feloldásaként a munkakörök értékelését és áttekintését látták célszerűnek, amiből feltárhatóvá váltak a konkrét beosztással szembeni elvárások, munkavégzési követelmények. A munkakörök elemzésénél a kompetenciák meghatározása elsődleges, ami alatt egy személy alapvető és meghatározó jellemzőit értjük, és ami okozati kapcsolatba kell kerüljön a kritériumszintnek megfelelő hatékony és kiváló teljesítménnyel. A kompetenciák meghatározásánál mindig azt kell megvizsgálni, hogy a legjobban teljesítők mit tesznek a leggyakrabban, a legjobb helyzetben és a legjobb eredménnyel, továbbá, hogy mely jellemzők különböztetik meg őket az átlagosan szereplőktől.⁴⁹² A rendőrség vonatkozásában is az volt az elsődleges cél, hogy a munkakör-elemzés során az egyes munkakörökhöz kötött olyan kompetencia-profilok (alkalmassági feltételek, attribútumok) kerüljenek meghatározásra, melyek a testület szempontjából alapvetően fontosak, továbbá amelyek jelzik az egyes munkakörökhöz tartozó konkrét teljesítményszint eléréséhez szükséges alkalmassági feltételeket. A munkakör-elemzéssel a személyre vonatkozó kompetencia-profilok és az adott munkakörökhöz kapcsolódó kompetencia-profilok definiálása történik.⁴⁹³

A munkakör-elemzéssel elérünk a munkakör-értékeléshez és ezzel a relatív vagy lényeges beosztási státuszok meghatározásához. A rendőrségnél jelenleg alkalmazott besorolási osztályok, kategóriák és beosztások felülvizsgálatával – és ha szükséges – újrendezésével egy igazságosabb, a teljesítményt jobban honoráló döntési és felelősségi rendszert lehetne kialakítani.⁴⁹⁴ Ezáltal pedig olyan szervezeti és irányítási struktúrát sikerülne létrehozni, amely rugalmasabban és hatékonyabban tudna alkalmazkodni az újonnan keletkező szakmai, társadalmi igényekhez.⁴⁹⁵ Ezek hatására javulna az egyéni teljesítmény, vele együtt a

⁴⁹⁰ Szakács Gábor: Az emberierőforrás-gazdálkodás új alapokra helyezésének szükségessége a közigazgatásban és a rendészetben. *Belügyi Szemle Különszám*, 2010, 307–327. o.

⁴⁹¹ Szakács Gábor: Kulcsszerepben (!) az emberi erőforrás gazdálkodás. *Főiskolai Figyelő*, 1999/1., 12–28. o.

⁴⁹² Mohácsi Gabriella: Kompetencia modell nemzetközi környezetben, 1–2 rész. *Humánpolitikai Szemle*, 1996/11–12., 11–15. o.

⁴⁹³ Dános Valér: *A rendőrség kompetencia alapú emberi erőforrás-menedzsmentjének integrált modellje*. ORFK Rendőrségi Vezetőképző Intézet, Budapest, 1997, 1–11. o.

⁴⁹⁴ Vélhetőleg ezen javítani fog a 2015 júliusától hatályos szabályozás. Lásd: www.hirado.hu/2015/04/14/megszavaztak-a-rendvedelmi-dolgozok-eletpalyamodelljet (letöltve: 2015.04.15.)

⁴⁹⁵ A Miskolci Rendészeti Szakközépiskolában a TÁMOP 3.4.3.-08/2-2009-0111 Tehetség gondozó projekt fejlesztő teamjének szakmai vezetője voltam, melynek során kutatást végeztünk a rendőri vezetők és

szervezet hatékonysága, pozitívan változna a munkahelyi légkör, illetve a vezetői munka színtere, ami előnyös kihatással lehetne a növekvő fluktuációra és a pálya vonzottságára.⁴⁹⁶

7.2. Helyzetkép a moduláris kompetenciaalapú rendészeti tiszthelyettes képzés létrejöttéről és a benne rejlő lehetőségekről⁴⁹⁷

A belügyi rendészeti képzés szerteágazó struktúrája magában foglalja felsőfokú képzést, egészen a kialakulófélben lévő doktori képzéstől a főiskolai tisztképzésig. A végrehajtott állomány nagyobb hányadára a rendészeti szakközépiskolai képzés jelenti az utánpótlást biztosító képzési keretet.⁴⁹⁸ Ahogy az már a rendszerváltáskor megfogalmazódott: „*A további érdemi előrelépésre annál is inkább szükség van, mert a magyar köz- és felsőoktatás átalakításával szinkronban, annak szerves részeként a rendőr szakoktatás is gyökeres innovációra szorul.*”⁴⁹⁹ Mivel a főiskolai képzést hamarabb érte el a bolognai folyamat, úgy az szinte a '90-es évek óta a felsőfokú képzés rendszerébe tagozódva, változatlan formában „üzemel”.⁵⁰⁰ Ettől eltérően a középszintű rendészeti képzés gyakori reformjait a politikai és szakmai vezetés többségében a „hatékonyság” és ésszerűsítés szempontjaira hivatkozva vezették be.

Az értekezés témája szempontjából azért érdekes és izgalmas vállalkozás a változás alapját képező moduláris képzés kérdéskörét feszegetni, mert kitűnően szemlélteti, hogy egy belülről zárt, merev és sematikus rendszer milyen mértékben áll ellen minden olyan haladó törekvésnek, amely a szemléletmód lazítását, a nyitottság és a korlátoltság levetkőzését célozza.

szakirányítók körében, arra keresve a választ, hogy az egyes szolgálati ágak kompetencia-prioritása között mutatkoznak-e különbségek. A vizsgálat meglepő eredményeket hozott: többek között a bűnügyi szolgálat esetében a problémamegoldó gondolkodás szerepelt az első helyen, míg ugyanez a közrendvédelem esetén csak a tizedik helyen. A határozottság személyes kompetenciája ugyanezt az eredményt mutatta, csak fordítva. A kutatás igazolta a hipotézist, miszerint a szolgálati ágak esetében nem célszerű azonos képzési és motivációs rendszert működtetni. Lásd bővebben Zajáczy István: A tehetséges rendőr képe a rendőrség különböző szolgálati ágainál a rendőri szakmai munkához szükséges kompetenciák oldaláról. In: *Tehetség gondozás a Miskolci Rendészeti Szakközépiskolában*. Wondex Kft., Miskolc, 2011, 44–56. o.

⁴⁹⁶ Hegyi Hella: A kompetencia alapú kiválasztás lehetőségei a rendvédelmi szerveknél. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2010/1., 78–89. o.

⁴⁹⁷ Vári Vince: A rendészettudomány a rendészeti szakképzésben. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2011/1., 26–50. o.

⁴⁹⁸ Kiss Rita: A belügyi rendészeti képzés Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 2005/2., 150–171. o.

⁴⁹⁹ Szakács Gábor: Reformra szorul-e a magyar rendőrtisztképzés? In: *Rendészeti Tanulmányok 1991/1.* BM Rendészeti Kutatóközpont, 71–85. o.

⁵⁰⁰ Nagy Ákos Péter: *A magyar és német rendőrtisztképzés tapasztalatainak összehasonlítása. A német rendőrtisztképzés jellemzői és tapasztalatai.* Tudományos Diákköri Dolgozat. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2011, 35. o.

A hatékonyság hiányának oksági dimenzióját fűrészve az előzőeken túlmutatóan számos olyan tényező található, amely direkt és indirekt módon, vagy akár többszörös áttétel útján eredményezik a rendészeti működés, illetve a bűnüldözés hatékonysági defektusait. E nem kevésbé komplikált téma „útvesztőjében” – hangsúlyos tényezőként, személyes tapasztalataim alapján – a szakmai és személyes ismeretek alapját nyújtó rendészeti képzési és karrier-rendszer jellemzőire mutatnék rá. *„A rendőri szakoktatást a rendőrség átfogó modernizációjának szerves részeként kell kezelni, ezért a rendőri szakoktatás reformja nem elszigetelt probléma gyanánt értelmezendő, amely szimplifikált módon megoldható.”*⁵⁰¹

Úgy gondolom, hogy egy rendszer fejlődési szükséglete szorosan összefügg az azt alkotó, abban aktívan dolgozó személyek szemléletével, gondolkodásával és kondicionált szokásrendszerével. Ebben a tekintetben döntően meghatározó a kiinduló képzés minősége, színvonala, a gyakorlathoz való tényleges kapcsolódása, másrészt az oktatásnak a személyes célokkal, illetve kompetenciákkal való összehangolásra való alkalmassága. Hazánkban döntően a tiszthelyettesképzés szolgáltatja a legnagyobb rendészeti munkaerő utánpótlási bázist, ami ezzel a helyi szintű végrehajtásban a humánerő oldaláról is nagyobb arányt képvisel.⁵⁰² Másik oldalról a hatékonyságot szolgáló „modernizációs” átalakítások is ezt a területet érintették leginkább. A következőkben kifejtett terület jellemzőit javarészt saját empirikus tapasztalataimra, és az azokból levont következtetésekre alapozva mutatom be.

7.3. A kompetenciaalapú moduláris rendészeti képzési rendszer

A rendszerváltást követően a rendészeti tiszthelyettesképzés is a korszerűsítés és a minőség irányába mozdult el. 1994-ben a rendőr és a határrendész szakma is bekerült az Országos Képzési Jegyzékbe (OKJ), így az államilag elismert középfokú végzettség lett. Ezzel egyetemben 1995-ben beindult a kétéves rendőr, majd 1999-től a határrendészeti szakirányt is integráló rendészeti szakközépiskolai képzés. A képzés egy viszonylag stabil pályát írt le, leszámítva az elmélet és a gyakorlat szinte minden évben megváltozó súlyát, ami egészen 2008-ig tartott. A rendészeti képzés átalakításakor a kompetenciaalapú moduláris szakképzésre való áttérés nem partikuláris igényként jelent meg, hanem a teljes hazai

⁵⁰¹ Dános Valér: A rendőri szakoktatásról egy tudományos konferencia keretében. *Belügyi Szemle*, 1992/1., 43. o.

⁵⁰² Mogyoródi Gergely: A bűnözés elleni háborútól a közösségi rendőrségig. A magyar rendőrség metamorfózisa a rendszerváltás után. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2009/3., 42. o.

szakképzés átalakításának részeként. A rendészeti szakterület ennek (416 szakképesítés) sok más mellett csupán egy kis szelete. A változás jogi alapját a 1057/2005. (V. 31.) Kormányhatározat, továbbá az 1/2006. (II. 17.) többször pontosított OM rendelet, illetve a 10/2007. (II. 27.) SZMM rendelet adja. Ezek után lássuk a kompetenciaalapú moduláris rendszerű szakképzés legfőbb új jellemzőit!

Legfőbb jellemzők:

- a szükséges, kívánatos kompetenciákat célozza meg, ez áll a középpontjában;
- nincsenek benne tantárgyak, hanem modulokat, tananyagelemeket tartalmaz;
- a tanításról a tanulásra helyeződik át a hangsúly;
- interaktivitás jellemzi;
- a tudnivalók a gyakorlatra irányulnak, ezek egy-egy konkrét gyakorlati feladatok köré rendezettek;
- eltérés van a vizsgarendszerben;
- 20 százalék szabad sávra ad lehetőséget az iskoláknak.⁵⁰³

„A képzési forma átalakulásával kapcsolatosan a szakma elvárásként fogalmazta meg, hogy a jövőben a megrendelő jogos igényeit kell kielégítenie a lehető legmagasabb szinten és hatékonyan; tantárgyak súlyának csökkentésével és mellőzésével, a hatékonyság jegyében a költség-haszon hatékonyság optimalizálási szempontok érvényesítésével.”⁵⁰⁴ Mindezek hatására a képzési rendszer 2008-ban jelentős reformon ment keresztül. A modernizáció jegyében nagy várakozással tekintett a szakma a gyakorlatorientált, kompetenciaalapú moduláris képzés bevezetése elé, amelyet több éves szakmai és pénzügyi munka előzött meg.

„Az iskolák – különösen a közép- és annál magasabb fokúak – egyik fő célja az „ÉLET”-re történő jó felkészítése tanítványainak. Ma már közismert, hogy ez nemcsak és főleg nem bizonyos ismereteket, hanem sokkal inkább a jövődő pályán szükséges jártasságokat, készségeket, képességeket, más szóval kompetenciák kialakítását, megerősítését igényli, feltételezi. Ezt szolgálhatja az iskolarendszerű képzés gyakorlatiasságának erősítése is, ami a rendészeti szakközépiskolai felkészítés rendszerének módosítása magyarázatául is

⁵⁰³ Beregnyei József: A középfokú rendészeti szakképzés és a rendőrség–határőrség integrációjának kapcsolódása, lehetőségei. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII.* Pécs, 2007, 156–157. o.

⁵⁰⁴ Beregnyei József: A határőr tiszthelyettesképzés múltja jelene, és lehetséges jövője. *Belügyi Szemle*, 2003/6., 33. o.

szolgált.”⁵⁰⁵ A praxisorientáció sarkalatos kívánalomként jelent meg: „Mivel a rendészeti tevékenységek zöme végrehajtó jellegű, ezért a képzések és továbbképzések nagyobb hányadát is a gyakorlatiasabb felkészítések irányába célszerű »eltolni« [...]. A praxisorientált felkészítések széles körű elterjesztését a kompetenciaalapú és fejlesztésközpontú tantervek, tantárgyi programok kialakítása mozdíthatja elő.”⁵⁰⁶

Az áttérés leglényegesebb oka mégis leginkább a képzési idő rövidítése volt: „[A] fluktuáció következtében létszámihiánnyal működő rendőrség feladatellátásának optimalizálása, a hatékonyság növelése az oktatás költségeinek csökkentése, valamint a humánerőforrással történő ésszerű gazdálkodás.”⁵⁰⁷

Az iskolák igyekeztek az új képzési rendszer elvárásainak megfelelő felkészülési teendőket megtenni. Központi szervezés mellett a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal munkatársainak bevonásával, folyamatos képzések során, az iskolákon dolgozó tanárok megszerezték a kompetenciaalapú moduláris képzés alapjait jelentő akkreditált továbbképzési végzettségeket. Ekkor még az oktatás alapját jelentő központi programok is kimunkálatlanok voltak, amihez a fogalmak elsajátítását és megértését követően költséges és időigényes tréningek során a kollégák a rendészeti szakma feladat- és kulcskompetenciáinak, szakmai készségeinek kidolgozását maguk végezték el a műhelymunkák sűrűjében.⁵⁰⁸ A kompetenciaalapú moduláris képzésre való áttérés oktatása során feltárult az új módszer és szemlélet lényege: szélesebb körű és a tanulói aktivitásra épített gyakorlatorientált képzés képe sejlett fel, ami modularitása folytán leszámol a korábbi tantárgystruktúrával, projekt jellegénél fogva átfogó szakmai célokat szolgálva megszünteti az ismerethalmazást és a fölös tananyagátfedéseket.⁵⁰⁹

Az ismeretszerzést egy a nyugat-európai mintára átvett interaktív miliőbe helyezve, felelőssé tette volna a tanulót saját fejlődéséért, miközben szakított volna a merev frontális oktatás

⁵⁰⁵ Beregnyei József: *Határrendész szakképzés és minőség*. Pécs, 2005. 1. o. Elérhető: <http://www.pecshor.hu/periodika/2005/beregnyei.pdf> (letöltve: 2015. 02. 10.)

⁵⁰⁶ Szakács Gábor: A belügyi oktatási rendszer fejlesztésének lehetőségei. *Belügyi Szemle*, 2005/7–8., 8. o.

⁵⁰⁷ Bartos László: Gondolatok a rendészeti oktatásról. *Rendészeti Szemle*, 2009/3., 14. o.

⁵⁰⁸ DACUM (Developing a curriculum): a tananyagfejlesztés érdekében végzett csoportmunkához kötött munkakörelemzés. Legnagyobb erőssége, hogy alkalmazásával a maga sokoldalúságában és mélységében lehet feltárni, hogy egy adott munkakörben milyen kompetenciákra van szükség, és ezeket hogyan lehet használni a tananyag fejlesztés során.

⁵⁰⁹ Tanulmányában a klinikai szakpszichológus is a tréningmódszerek korszerű szemléletének rendészeti oktatásba ültetése mellett érvel. Lásd bővebben Bánságiné Bakonyi Beáta: Gondolatok a rendvédelmi tisztek továbbképzéséről. *Magyar Rendészet*, 2000/3–4., 196–207. o.

befogadóktól független ismeretleadó és számonkérő klasszikus modelljével. Ezen túlmutatóan a középfokú rendészeti oktatás immár nem követte volna le kevesebb óraszámában a felsőfokú képzés és a tantárgyi ismeretek átadásának szokványos haladási ütemét, hanem a tiszthelyettesi munkaköri elemzések adataiból kiindulva célkitűzésként a gyakorlat elvárásainak megismerését és az arra való begyakoroltatást jelölte volna meg. „*A képzésben tapasztalt »kis-főiskola« jellegű túlképzést úgy kellett volna megszüntetni, hogy a végrehajtó szolgálatok megértsék, nem kerülhet be minden aktuális jog- és szakanyag a tananyagba.*”⁵¹⁰ A rendőrképzésben a jogi ismeretek átadása elsőrendű fontosságú. De természetesen nem az általános egyetemi joganyag teljességének tömörítése, csak minimális elméleti bevezető, és, ha szabad a kifejezést használni, a szakjog.⁵¹¹

7.3.1. A képzés fogalmi elemei

A szakképesítés munkaterületéhez tartozó legjellemzőbb munkakörök betöltéséhez szükséges a kompetenciák⁵¹² elsajátítása. A kompetencia túlmutat a pszichológia által használt, személyiség, képesség, motivációs és tudásbeli jellemzőkön, azok fölé emelkedve mindezeket magában foglalja a viselkedésen keresztül megnyilvánulva.⁵¹³ A kompetencia megközelíthető öt összetevő együtteseként, ezek: ismeret – tudás (knowledge), készségek – jártasságok (skills), személyes értékek (value), személyiségvonások (character) és motivációk (motivations).⁵¹⁴

A rendészeti képzésben a cél elérése érdekében el kell sajátítani a munkakörben elvégzendő feladatokat, ki kell alakítani az ezekhez szükséges tulajdonságokat (alkalmazott szakmai ismeretek; szakmai készségek, képességek; személyes-, társas- és módszerkompetenciák). A feladatkompetenciák alapelvi szinten jelennek meg, az általános kompetenciák pedig pszichológiai fogalmakkal operálnak, aminek fejlesztési módszerei komoly háttér-felkészültséget kívánnak. Egyetlen konkrétan megfogható elem a szakmai ismeret és annak tartalma, ami teljes egészében a korábbi tantárgyi tematikából köszön vissza. Szintén

⁵¹⁰ Sas Ferenc: Modularitás a rendészeti szakközépiskola képzésében. *Rendészeti Szemle*, 2004/3., 131. o.

⁵¹¹ Finszter Géza: Kerekasztal-beszélgetés a rendészeti oktatásról. *Belügyi Szemle*, 2005/7–8., 93. o.

⁵¹² Beregnyei szerint a kompetenciára leginkább úgy tekintünk, mint az egyén – meghatározó, egymással összefüggő – jellemzőire, melyek hozzáértést (alkalmazható tudást) és konstruktív magatartást nyújthatnak a tanulási, szakmai, közösségi jellegű tevékenységek gyakorlásához. Lásd Beregnyei József (2007): i. m. 156. o.

⁵¹³ Jakó Melinda: A kompetencia fogalmának értelmezési lehetőségei Magyarországon. *Humánpolitikai Szemle*, 2004/5., 51. o.

⁵¹⁴ Uo. 52. o.

figyelemreméltó információ a képzési idő definiálása, merthogy ez nem körülbelüli vagy maximált módon van meghatározva, hanem fixen rögzített, ergo az ettől való eltérés csak szakmai tartalomcsökkentéssel valósulhat meg.⁵¹⁵

A kompetenciák bevezetésével elkerülhetetlenné vált a kompetenciák mérésének kérdése, és míg a feladatkompetenciákat és a szakmai ismerettartalmakat a központi programot „részben” figyelembe vevő *Szakmai és vizsgakövetelmények* határozták meg, addig a kompetenciák bemeneti és köztes, illetve kimeneti mérésének rendszerét iskolai szinten kellett kidolgozni és végrehajtani.⁵¹⁶ Az elkészült központi programban a feladatkompetenciák és a személyes kompetenciák lényegében elszakadva, másodlagosan, a korábbi tantárgyakban foglalt szakmai tartalmak kísérő információjaként integrálódtak.

Az új fogalmi elemek részeként a korábbi tantárgyi rendszer a központi programban szakmai követelménymodulokba került átforgatásra, azokat tananyagegységekre, a tananyag-egységeket tananyagelemekre tagolták. A tananyagelemek önmagukban független és önálló egységek, hiszen nemteljesítésük önmagukban akár a modul befejezetlenségét jelenthetik, és ismétlési kötelezettséget róhatnak a tanulóra. Az oktatási dokumentumokban megjelennek a feladatkompetenciák, amelyek kellően elnagyoltak és általánosak, ritkán atipikusak, így érdemi befolyást nem gyakorolnak a konkrét tananyagelemek elméleti oktatására, csak egyfajta elvi célkitűzésként kötődnek a szakmai ismeret oktatásához.⁵¹⁷

7.4. A kompetenciaalapú képzés bevezetésének problematikája⁵¹⁸

A moduláris képzés jellemző sajátossága, hogy elemekből építkezik, aminek gyakorlati haszna, hogy az összefüggő, csatlakozó elemek egymásra épülnek és a korábbi elem teljesítése feltétele a következő elem megkezdésének. Ennek a rendszernek a kiépítésekor az egyes modulok

⁵¹⁵ Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz felterjesztett és jóváhagyott rendőr szakképesítés központi programjából. Az irat száma: OF/okt/799/2009.

⁵¹⁶ A szerzőpáros szerint a mérés igen, azonban a kompetenciák fejlesztése nem valósult meg. A szociális kompetenciák jelentőségét hangsúlyozza az idézett tanulmány. Lásd bővebben Krémer Ferenc – Molnár Katalin: A szociális kompetenciák szerepe a rendészeti szakmai gondolkodás formálásában. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.* Pécs, 2011, 229–243. o.

⁵¹⁷ Bodonyi szerint a kompetenciák és a modulok egymással szoros kapcsolatban vannak egymással, ami komoly reformot igényel. Lásd bővebben Bodonyi Ilona: Néhány megjegyzés a kompetencia alapú oktatásról. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.* Pécs, 2011, 223–228. o.

⁵¹⁸ Még a képzés indulásakor a lehetséges veszélyeket és esetleges hibákat vette számba Dremmel, amelyek az előnyökkel szemben szinte kivétel nélkül beigazolódtak. Lásd Dremmel István: Kompetenciaalapú moduláris rendszer a rendészeti szakközépiskolai képzésben. *Magyar Rendészet*, 2008/4., 106. o.

óraszámainál az alkotók nem számoltak azzal, hogy a követelménymodulok óraszámainak teljesítési időszakai nem illeszkednek a tanévhez. Ebben a formában az a kellemetlen helyzet adódott, hogy egyszerre kellett megfelelni a közoktatási szabályoknak és a tanév rendjének, valamint eleget tenni a központi programba foglalt követelménymodulok oktatási kötelezettségének, teljesítve a meghatározott óraszámot. Ennek eredménye, hogy az egyes követelménymodulokban foglalt tananyagegységek oktatását, egymásra épülésüktől függetlenül, nem lineárisan, hanem szimultán kellett végrehajtani, azzal a – moduláris képzés elvével szakító – helyzettel szembekerülve, hogy az összezsúfolt és a több hónapos gyakorlat – elmélet ciklusokban váltakozó képzési formában abszurd módon egymás mellett kellett futtatni a két elvileg egymást követően megvalósítandó szakmai követelménymodulokat. Hozzá kell tenni, hogy ez csak azért nem eredményezte a képzési rendszer káoszát, mivel a moduláris képzés alapvető célja a tényleges komplex egymásra épülés, ami ebben a programban a szakmai tartalom tekintetében egyáltalán nem valósult meg.

Valójában a szakközépiskolai oktatásra való átállással az 1993-ban kialakított – közel húszéves – szakmai tartalommal folyik tovább az oktatás, annyi változtatással, hogy a teljes oktatási tananyag újra tagolásra került, a közel hasonló – jobb esetben homogén, rosszabb esetben egymással megerőszkolt – módon rokonított tantárgyak tananyagegységekbe foglalásával. Példának okáért így lett közös tananyagegység a központi programban a lőkiképzés és az informatika, azon nonszensz oknál fogva, hogy mindkét tárgy esetében a rendőr eszközöket használ. Ez sajnos olyan ésszerűtlen megoldásokba torkollott, hogy a tananyagegység zárásánál a két egymástól alapjaiban eltérő korábbi tantárgy oktatóinak közös érdemjegyet kellett adni, így az egyik terület a másik javára javíthatóvá tette a nem megfelelő teljesítést, ami igencsak abszurd, ha tekintetbe vesszük egyik vagy másik jelentőségét, szerepét a rendészeti munkában.

A tantárgyak tehát bizonyos elvek szerint a tantárgyaknál nagyobb kategóriát jelentő tananyagegységekbe tömörültek, önálló tantárgyi karakterüket viszont tananyagelem-szinten tovább őrizték. A tananyagegységbe soroló rendező elv és a követelménymodulba tagosítás nem követte feltétlenül a szakmai célkitűzést, bizonyos esetekben inkább a tantárgyak általános és különös részi felépítéséhez igazodott, igazolva ezzel is, hogy nem lett átvilágítva a szakmai tartalom, és a moduláris képzés a rendészeti képzésben nem kívánja meg a kizárólagos szakmai

szempontok szerinti egymásra épülést.⁵¹⁹ Következésképpen a képzésben később induló tananyagegység zavarmentesen elkezdhető a korábbi követelménymodul vagy tananyag-egységek teljesítése nélkül, továbbá a szakmai ismeretek tagolása rendszertelenül és aránytalan elosztással került a központi programba. Éppen a modularizálás előnyei nem valósultak meg: „*A modulrendszer az időben és térben való megkötöttséget a lehető legminimálisabbra csökkenti. Miután a képzési kínálat nem szűkül le egy intézmény adottságaira, lehetőség van átjárásra, egyéni haladási ütem meghatározására.*”⁵²⁰ Ezen előnyeit a képzési rendszer egyáltalán nem élvezte, mivel a korábbi tantárgyi rendszert egy teljesen eklektikusan széttagolt olyan moduláris rendszerbe kellett átültetni, amit főleg a képzési időszak szigorú tanévrendszerű kötöttsége, továbbá az elmélet és a gyakorlat váltakozó ütemezésének kényszere determinált. A hiányosságokat és az egyre jobban feltornyosuló képzési problémákat nem oldotta meg tehát a rendészeti szakképzés moduláris rendszerre való áttérése, pusztán azért, mert elmulasztotta górcső alá venni az oktatott szakmai tartalmakat. A rendészeti képzés szakmai felelősei elfogadták azt a hipotézist, hogy a korábbi ismeretek mennyiségben és tartalmában is kifejezik a társadalom elvárását a szakszerűen és kulturáltan, problémacentrikusan jól kommunikáló, és a helyzetet kiválóan felismerő és adekvátan intézkedő rendőrökkel szemben.

Átfogó munkakörelemzéssel, a napi szinten ellátott feladatok tipizálásával, a helyzetekben elvárt szakmai ismereteket össze kellett volna gyűjteni és ténylegesen súlyozni és eldönteni, melyik szakmai ismeret esetében mi az a szint, amit ismernie és tudnia kell a rendőrnek.⁵²¹ Ennek akadályát a generalista⁵²² képzési koncepció akadályozta meg, és leragadt annál az ideánál, hogy az alapok megtanítása a cél, főleg az elmélet átadásával, ahelyett, hogy kivonatolta és rögzítette volna az egyes legjellemzőbb – közrendvédelem, csapatszolgálat, bűnügy, közlekedés – tiszthelyettes szolgálati beosztások alapjainak típusfeladatait és azok begyakoroltatásával a készségszintű tudás elsajátítására helyezte volna a hangsúlyt.

⁵¹⁹ Utópia maradt *Beregnyei* azon elképzelése, hogy a redundáns és egymást átfedő elmélettartalmak a komplexitással felszámolhatóvá válnak. Lásd *Beregnyei József: A rendészeti szakképzés tervezett módosításáról. Magyar Rendészet, 2004/4., 131. o.*

⁵²⁰ *Udvardi-Lakos Endre: Kompetencia, modularitás – paradigmaváltás a gyakorlatban II. (Kompetencia és modularitás). Szakképzési Szemle, 2006/1., 91–114. o.*

⁵²¹ *Finszter* szerint ennek hiánya hozzájárul az anakronisztikus tekintélyelvű rendészeti struktúrák fenntartásához, ami ellentmond az ésszerűség és a hatékonyság kívánalmainak. Lásd *Finszter Géza: Teljesítménymérés a rendőrségnél. Rendészeti Szemle, 2009/6., 5. o.*

⁵²² A generalista ebben a kontextusban a minden rendészeti feladat ellátására alkalmas nem szolgálati ág specifikusan kiképzett rendőrt jelenti.

Visszatérve a kompetenciaalapú képzés eredeti küldetésére, nem kétséges, hogy a szakma humán erő megrendelői igényének színvonalasabb kielégítését célozta. Ehhez kitűnő alapot szolgáltatott volna a kompetenciák szerinti megközelítés, hiszen ez a tárgyi tudás mellett a munkakörök ellátásához szükséges képességekkel is számol, továbbá figyelembe veszi, hogy önmagában a szakmai ismeret megszerzése nem elégséges a beosztás betöltéséhez, a hatékony és eredményes munkavégzéshez. A feltérképezett szakmai kompetenciák mellett a tantárgyak közötti, illetve az oktatási szintek redundáns szakmai tartalmainak megvizsgálása és feltárása szintén célként jelent meg. Az áttételes, felesleges szakmai ismeret selejtezésével jelentős tanulási időt lehetett volna felszabadítani, az ilyen módon kinyert idővel az oktatásban az új kooperatív tréning módszerek során sokkal hatékonyabb oktatási módszertant lehetett volna kialakítani. *„A rugalmas tanulási formák elterjesztésével, a nyitott tanulással, az önálló, illetve az irányított egyéni tanulással, a távoktatással a hagyományos és az új megoldások egységét kell megteremteni.”*⁵²³ Ennek alapjait az oktatási rendszer bevezetése során végrehajtott továbbképzésekkel megfelelő módszertani tudás birtokába jutatták a pedagógusokat. Az új oktatási módszerekkel – melyek időigényesebbek és tanulóközpontúbbak – az aktívabb órai tanulói szerepvállalással folyó oktatás felé indulhattunk volna el. A frontális oktatás háttérbe szorításával a csoportos, páros szituációs feladatmegoldások és helyzetgyakorlatok kerülhettek volna a képzés fókuszába, lényegében a közös tevékenységre fektetve a hangsúlyt, ahelyett, hogy a hallás és figyelem utáni hagyományos pedagógiai rendszert alkalmaznánk egy ilyen szakmára való felkészülésben.

Ami a három küldetésből biztosan megvalósult az új oktatási módszerek bevezetése mellett, az egyedül a kompetenciák feltérképezése volt, aminek csupán a feladatprofilok definiálásának túlzott általánossága lett az egyetlen hibája, míg a tantárgyi struktúra átalakítása és a szakmai tartalmak átfésülése egyáltalán nem valósult meg a generalista igény fenntartása és az ahhoz nem elegendő képzési idő gyakorlati összehangolhatatlansága miatt.

⁵²³ Szakács Gábor (2005): i. m. 10. o.

7.5. A képzés jogszabályi hátterének változásai

A moduláris kompetenciaalapú képzésre való áttérés óta történt jogszabályi változások 2009-ben:

- a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, és
- a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény,

Fentiek helyett a szakképzési kerettanterv került bevezetésre 2013-tól, amelynek alapját az alábbi két törvény adta meg:

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény, és
- a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény.

Az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 150/2012. (VII. 6.) Kormányrendelet váltotta fel

- az Országos Képzési Jegyzékről szóló 1/2006. (II. 17.) OM, valamint az ezt módosító 8/2008. (VI. 13.) SZMM rendeletet, illetve
- az Országos Képzési Jegyzékről szóló 133/2010. (IV. 22.) Kormányrendeletet.

A 20/2013. (V. 28.) BM rendelet⁵²⁴ az alábbi rendeleteket helyezte hatályon kívül:

- a szakképzés megkezdésének és folytatásának feltételeiről, valamint a térségi integrált szakképző központ tanácsadó testületéről szóló 8/2006. (III. 23.) OM rendelet;
- az iskolai rendszerű szakképzésben részt vevő tanulók juttatásairól szóló 4/2002. (II. 26.) OM rendelet;
- a szakmai vizsgáztatás általános szabályairól és eljárási rendjéről szóló 20/2007. (V. 21.) SZMM rendelet;
- az 52 861 06 Rendőr szakképesítés szakmai és vizsgakövetelményeit tartalmazó 15/2008. (VII.28) IRM miniszteri rendelet.

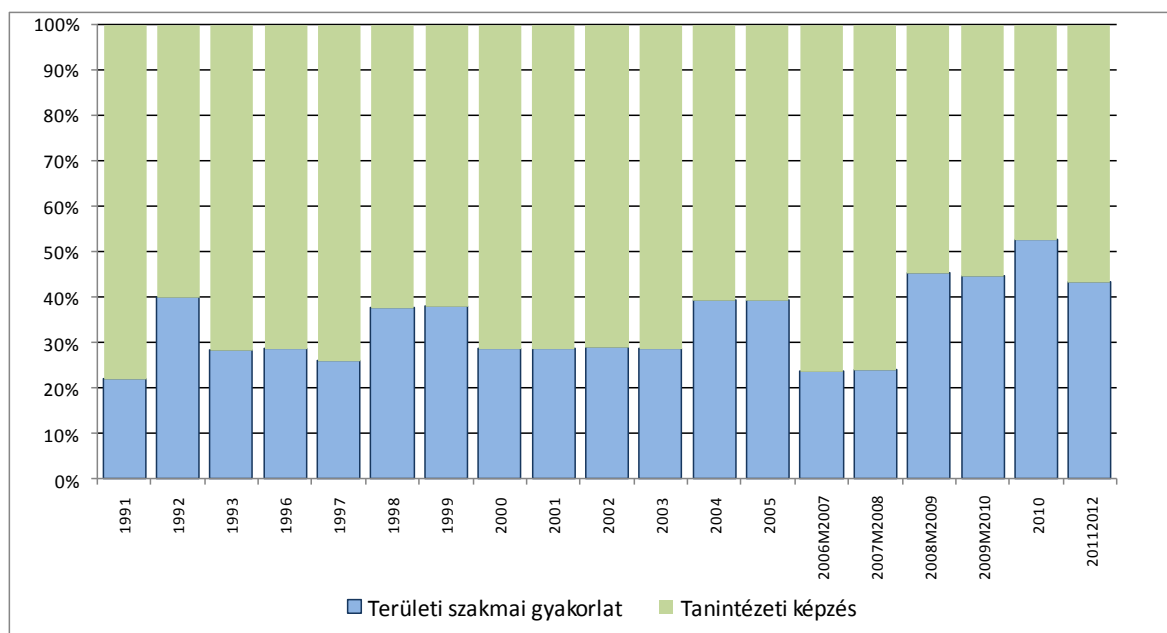
Helyettük 2013-tól az 54 861 01 Rendőr tiszthelyettes (a szakmairány megjelölésével) szakképesítés szakmai és vizsgakövetelményeit tartalmazó rendelet lépett hatályba. A vizsgáztatást a komplex szakmai vizsgáztatás szabályairól szóló 315/2013. (VIII. 28.) Kormányrendelet módosította.

⁵²⁴ A belügyminiszter ágazatába tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint egyes, szakmai és vizsgakövetelmények kiadásáról szóló miniszteri rendeletek hatályon kívül helyezéséről

7.6. A képzési rendszer változásának egyéb következményei

Az oktatási rend tekintetében jelentős átalakulás történt a képzési rendszerben a 2009/2011-es és azt követő 2010/2012-es évfolyamnál. A korábbi kétéves (2008/2010-es évfolyam) – területi gyakorlat, elmélet – képzési rendszer viszonylag tagolt volt, melyben a modulokban foglalt szakmai tartalmak közel a központi programban meghatározott óraszámokat követték. Ezzel szemben az új évfolyamoknál a próbaidős képzésre való áttéréssel a képzési idő lecsökkent és az intézetben töltött oktatási időszak összezsúfolódott. Egységes központi döntéssel a korábbi módszerben elindult 2009/2011-es évfolyam utolsó éves oktatási időszaka fél évvel rövidült, a 2010/2012-es évfolyam az utolsó évét pedig már eleve próbaidőn, a területi gyakorlati szervnél töltötte.

1. számú diagram: A tanintézeti képzés és a területi szakmai gyakorlat arányának változása 1991 és 2012 között a miskolci rendőrképzésben



Az ORFK elvárásának eleget téve, a 2009/2011. évfolyam tanulói 2011. január 1-jétől területi szakmai gyakorlatra kerültek kiküldésre, ennek érdekében végre kellett hajtani a helyi tanterv módosítását. Az egységesen megnövelt és ütemezett területi szakmai gyakorlat, jelentős óraszámemelkedést eredményezett a szakmai gyakorlati időszak javára, ami döntően a tanintézeti óraszámok csökkentésével valósulhatott meg.

A kompetenciaalapú moduláris képzés lényegileg kísérleti időszak nélkül került bevezetésre a 2008/2009-es tanévben, és mindösszesen csak egy évfolyam tudta teljesíteni a 2008-ban elfogadott központi programban foglaltakat. Ez sem volt maradéktalan, merthogy a 2009-es év nyári időszakától kezdődően megnövelt, kétszer három hónap területi gyakorlati időszak lett bevezetve, azonban a képzési időre megfelelő mentori háttér nem lett biztosítva.

Leszögezhető, hogy a területi szakmai gyakorlatnak végképp nem lehet célja a végrehajtásban jelentkező aktuális munkaerőhiány orvoslása.⁵²⁵ *„A rendőrszakmai feladatokat ellátó állomány nagy többségének alacsony életkorából, kevés szakmai tapasztalatából, rutinjából, a nagymértékű fluktuációból, a szakmai leterheltségből, a tanulók nagy tömegéből adódóan a mentorok sokszor nem, vagy nem úgy látják el a szakmai betanítást, akik arra hivatottak vagy felkészítettek lennének.”*⁵²⁶ A gyakorlat és elmélet aránya, fontossága minden képzés örök dilemmája. *„A rendészeti területen folyó elméleti és gyakorlati képzés közötti viszony megváltoztatásának lehetőségét az biztosítaná, ha a gyakorlatban dolgozók nem annyira elutasítással, hanem inkább érdeklődéssel fordulnának a rendszerbe belépő, de ott még idegenül mozgó gyakornok irányába, ha a gyakornokra mint információs forrásra tekintenének, és felvilágosítást kapnának önmagukról és az iskolában végzett munkáról. Más szóval, ha a gyakornokot külső szemlélőként vennék figyelembe, és a kiképzés teljesítendő céljait saját okulásuk és önkorrekciónak lehetőségeként fognák fel, és hasznosítanák. Ugyanez érvényes alapvetően a tanárookra, amíg a tanulót nem megfigyelőként veszik figyelembe, aki a területi gyakorlatról visszaérkezve a tapasztalatait hozza magával és ezt nem a gyakorlati munka megismerésére és követésére használják addig vajmi esély van a két rendszer közötti viszony megváltozására.”*⁵²⁷ Sajnálatosan a mi rendészeti szakképzésünkben egyik oldalról sem teljesül a feltétel. Az elmélet a gyakorlati képzésnek azt rója fel, hogy a tanuló kedvét, érdeklődését és motivációját töri meg a megfelelő személyi kvalitású és kompetenciákkal rendelkező mentori hálózat kiépítésének hiánya, a gyakorlat pedig az elmélet szükségtelenségét konstatálja, és ezzel degradálja, értékteleníti annak jelentőségét. A gyakorlat és az elmélet között a tanuló a kapocs, és nem egyiknek vagy a másiknak a tárgya vagy eszköze. Bár mindkettő róla szól és érte van, de a fejlődését csak a két terület

⁵²⁵ Elég gyakran érkeztek olyan visszajelzések a gyakorlatból az elméleti oktatásba visszatért tanulók részéről, hogy őket a járőri feladatok tekintetében a területen már a végrehajtói létszám elemeként vették figyelembe, illetve úgy alkalmazták a szolgálati beosztás készítésekor.

⁵²⁶ Szakács Gábor (1998): i. m. 85. o.

⁵²⁷ Stangl, Wolfgang: A rendőrképzés gyakorlati és tudásszociológiai problémái. *Belügyi Szemle*, 2001/10., 13–14. o.

kiegyensúlyozott viszonya szolgálhatja a legjobban.⁵²⁸

A moduláris képzéshez visszatérve kijelenthető, hogy a központi program nem egymástól elkülönülő szakmailag homogén egységeket hozott létre követelménymodul és tananyagegység szinten. Szerkezetében a tantárgyi struktúra korábbi rendszerét követve oktatásában feldolgozni szándékozta az összes korábbi szakmai elméleti és gyakorlati témaköröket. Haladási ütemében, oktatási elveiben követte a rendészeti szakma szakirányú tantárgyainak oktatási tematikáját. Közrendvédelem, bűnügyi és jogi vagy szabálysértési ismeretekben tehát azzal számolhattunk, hogy a tanuló az első két modulban található tananyagokat, szakmai ismereteket elsajátíthatta – természetesen lényegesen kevesebb óraszámban – úgy, hogy tanulmányai félidőben megszakadtak, azaz elkezdte egy „tantárgy” tanulását, de nem fejezte be. Ez az egyes törvényhelyek feldolgozásában vagy a szakmai didaktikus haladásban is egy komoly és értelmezhetetlen törést eredményezett.

Teljességgel logikátlan, hogy egy tanulásra szánt egymással összefüggő, összetartozó tananyagtartalom feldolgozását félbeszakítsák, azt mondva, hogy az eddig leadott és feldolgozott anyagok alapján teljesült a rész-szakképesítés és a tanuló bizonyítvány birtokában már elkezdheti a munkáját, ami alapján konkrét munkakört tölthet be. A kitűzött cél, miszerint a munkaköri kompetenciákra való felkészítés érdekében a tantárgyi struktúra kizárólagosságát fel kell váltania az intézkedési helyzetekre való komplex felkészülésnek, mindössze papíron valósult meg.⁵²⁹ A tantárgyi tartalmakat logikátlan módon darabokra aprózták, miközben a korábbi önálló tantárgyakat tanító tanárok éppúgy saját tantárgyaik témáit taníthatták továbbra is.

A későbbi munkakör-analízisekből kirajzolódó következtetés az lett, hogy az összes tiszthelyettes-beosztás feladatait magában foglaló tételes feladatkompetencia-lista elkészítése és oktatása – ilyen rövid képzésre szánt idő alatt – teljességgel kivitelezhetetlen, *így a képzési „kompromisszum” végül a korábbi tantárgyi tartalom moduláris formába való átemelése és átstrukturálása lett.* A már említett generalista rendőrrel szembeni elvárás, találkozó az új típusú képzési rendszerre való áttérés törvényi kötelezettségével, egy felemás, félig haladó, félig elavult oktatási torzót hozott létre. A moduláris képzés bevezetése előtti félelmek beigazolódni látszottak. Összehasonlítva, a szakképzés könnyebb helyzetben volt a moduláris képzésre való áttéréssel, mivel homogénebb szakmaisággal rendelkezett, mint a rendőr

⁵²⁸ A magyar rendészeti képzés alapvető dilemmája az elmélet és gyakorlat megfelelő aránya.

⁵²⁹ Sas Ferenc (2004): i. m. 130. o.

szakma, ami számos egymástól eltérő szakmai ágazatot foglal magába és nehezen képezhető le összesen egy szakmai végzettséggel. A rendőri szolgálati beosztások (közrend, határrendészet, bűnügy stb.) a közös alapon túl gyökeresen más szakmai ismereteket és gyakorlati tudást takarnak.

Az elmélet és a gyakorlat összhangja és kapcsolódása nem valósult meg, a területi gyakorlatok ütemezése és a szakmai monitoring nem szaktanári kontroll alatt zajlott, így az ütemezett és az elmélettel egybeépülő tanintézeti gyakorlat hiányában az elméleti oktatás nem kapta meg gyakoroltató fázisát. Az egyes tananyagelemekre készült tanulási útmutatók alapvetően a központi programban foglalt tananyagokra épültek, nem dolgozták és nem integrálták egységbe a szakirányú munkakörök szakmai területeit komplex szemléletű projekt alapú bontásokban. Mindezeket az anomáliákat látva számos erőfeszítés született részünkről annak érdekében, hogy a gyakorlatorientált képzés elméleti oldalról kontrollálható mederbe kerüljön. Sajnálatosan a szervezeti kívánalmak hektikus változásai miatt ezek a kezdeményezések többnyire „pilot” fázisban rekedtek.⁵³⁰

7.7. A képzési rendszer jelene

A többéves szakmai erőfeszítéssel, képzésekkel, és számos más technikai és adminisztratív előkészülettel, hovatovább több százmillió forint investálásával együtt járó új képzési forma úgy tűnik, csődöt mondott. 2013-ban a rendészeti középfokú képzésben újra visszatértek a hagyományos tantárgyi formához, de a modularitás okozta oktatási széttagoltság a szakági irányokban⁵³¹ megmaradt. A helyzet annyiban romlott, hogy a korábbi szakközépiskolai képzési formában a generalista képzési formában a tanuló, ha kis mértékben is, de legalább találkozott minden szakág területével (közrendvédelem, közlekedés, bűnügy, igazgatásrendészet), hiszen járőri munkája során bármely területtel kapcsolatba kerülhetett, az ott jelentkező problémakörben intézkednie kellett.

Ezzel szemben az új képzési rendszerben megszűnt a kétéves generalista képzés és kétéves szakirányú képzés került bevezetésre. Szintén beiktatták – a pálya vonzottságának elérése

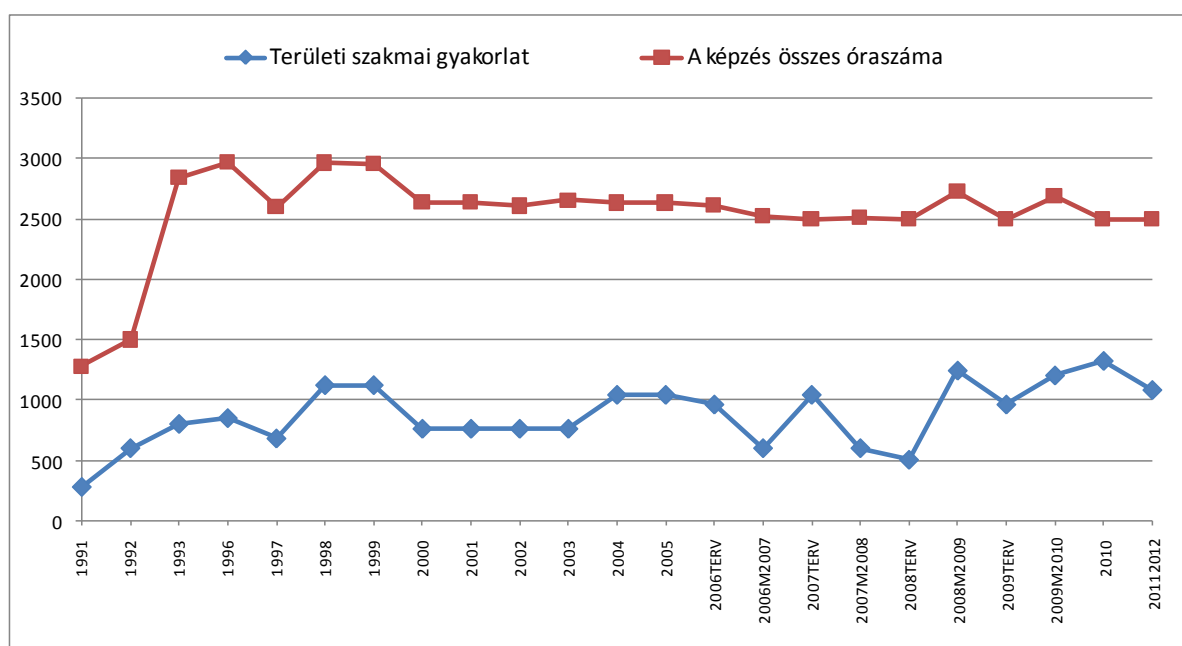
⁵³⁰ A 2009-ben vezetésem alá tartozó Miskolci Rendészeti Szakközépiskola Alapozó ismereti szakcsoportnál (bűnügy, jogi ismeretek, igazgatásrendészet, kommunikáció) alkalmazott ILIAS-rendszerre épülő, a tanuló gyakorlati munkáját felügyelő és kontrolláló informatikai alapú távoktatási módszer, amivel minden tanulót szaktanárhoz kapcsolva számoltattunk be a kijelölt gyakorlati feladatok teljesítéséről és a megszerzett tapasztalatokról.

⁵³¹ A képzésben szereplő szakágak: közrendvédelem, közlekedés, bűnügy, határrendészet. Az igazgatásrendészetet beolvastották ezekbe.

érdekében – a korábbi rendészeti fakultációs képzést, amely a rendészeti szakközépiskolai képzésben fél évet elismert a négy év szakképzéséből. Ahogy most kinéz: „a szakközépiskolai képzésben a kétévfolyamos képzés második évfolyamának (2/14.) szakmai tartalma, tantárgyi rendszere, órakerete megegyezik a 4+1 évfolyamos képzés érettségi utáni évfolyamának szakmai tartalmával, tantárgyi rendszerével, órakeretével. A kétévfolyamos képzés első szakképzési évfolyamának (1/13.) ágazati szakközépiskolai szakmai tartalma, tantárgyi rendszere, összes órakerete megegyezik a 4+1 évfolyamos képzés 9–12. középiskolai évfolyamokra jutó ágazati szakközépiskolai szakmai tantárgyainak tartalmával, összes óraszámával.”⁵³² Eközben a magas fluktuáció miatt a munkához nem jutó idősebb korosztály pályára bocsátása érdekében az iskolarendszeren kívüli képzési forma is folyamatos.

Az alábbi diagram jól mutatja, hogy a gyakorlat mennyire kiszorítja az elméletet, miközben a törvényes és szakszerű intézkedésekhez szükséges jogszabályi háttérrel csak az elmélet tudná biztosítani.

2. számú diagram: A középfokú rendészeti képzés területi szakmai gyakorlat óraszámának alakulása a képzés összóraszámához viszonyítva 1991-2011 között.



A jelenlegi képzési formában tehát egyszerre üzemel:

- érettségit követő kétéves rendészeti szakközépiskolai képzés (klasszikus),
- négyéves rendészeti szakú szakközépiskolák elvégzése után másfél éves rendészeti

⁵³² 2013-as 2.94.5. kerettanterv a XXXVIII. Rendészetágazathoz

szakközépiskolai képzés.

Mindezeket szakirány (közrendvédelem, közlekedés, határrendészet, bűnügy) szerint, centrikusan képezve, egyenként kétéves formában, közel egyéves elmélettel és egyéves gyakorlattal összekötve hajtják végre. Hozzáteve, ahogy az alábbi táblázatban⁵³³ látható, miszerint a képzendő osztályok és tanulók közel 80 százalékát a közrendvédelmi szakág képzése teszi ki, míg az összes többi szakirányon történő képesítés megszerzésére a későbbiek során csak „a munkáltató” esetleges szakmai igénye esetén kerülhet sor, ami – a korábbi fejezetben említett munkakör-képzettség rugalmas összekapcsolása⁵³⁴ miatt – csak igen elvétve merül fel.

1. számú táblázat: A rendészeti középfokú képzésben részt vevő tanulók aránya szolgálati ágankénti megoszlásban 2014-ben.

Határrendészeti rendőr	Közrendvédelmi rendőr	Bűnügyi Rendőr	Közlekedési rendőr
180	802	38	55
Összes: 1075			

A bevezetett rendszer nyilvánvaló indoka a jelentkezőszám csökkenése és a növekvő elvándorlás miatti humánerőforrás utánpótlásának biztosítása. „*A közismerten nehéz anyagi források között vergődő rendőri vezetés, a problémamegoldásra hivatott anyagi és személyügyi szolgálatok számára súlyos gond, hogy az évente önmagát reprodukáló fluktuáció, s a rendőrség munkaerő-megtartó erejének gyengesége miatt lényegesen több tanulót kell kiképezni, mint amennyire valójában szükség lenne. Ez többletkiadásokkal jár, forrásokat von el a rendőrség más egységeitől.*”⁵³⁵ Érdekes tendenciára lehetünk figyelmesek: míg a nyugat-európai országokban, többek között Németországban is, a rendészeti alapképzés időtartama egyre inkább kitolódik, növekszik és egyes tartományokban lényegében a főiskolai BA képzéssel összemosódik,⁵³⁶

⁵³³ 2014-es országos adat. Bűnügyi képzés csak az Adyligeti Rendészeti Szakközépiskolában folyik, míg közlekedési csak a Miskolci Rendészeti Szakközépiskolában.

⁵³⁴ A rendőrség esetében az egyes beosztások egészen más szakmai ismereteket várnak el, de a humánigazgatás számára az új beosztásba helyezés és a szakképesítés megléte csak a vertikális szintek, vagyis a tiszt-tiszthelyettes esetén kötött, de ott sem teljes mértékben, mert gyakran alkalmazzák a tiszt státusz terhére történő tiszthelyettesi kinevezést is. Holott a horizontális, vagyis eltérő szakirányú képesítést igénylő beosztásokba helyezés esetén a szakképesítés megszerzése nem feltétele a beosztás betöltésének, arra előírható akár több év is, ami a nagyfokú munkaerőmozgás miatt kötetlen mozgásteret jelent a munkáltatónak.

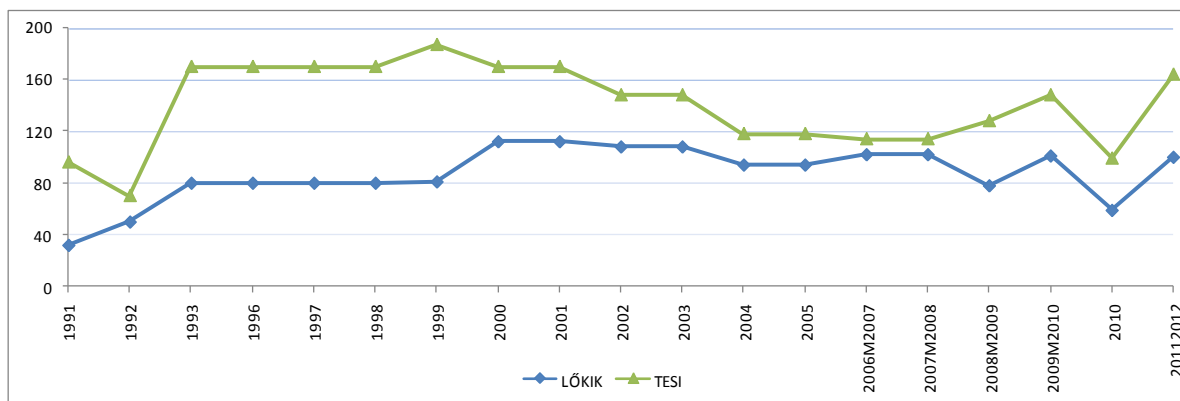
⁵³⁵ Szakács Gábor (1998):i. m. 83. o.

⁵³⁶ Saját tapasztalat, a személyesen 2014-ben az alsószászországi hann-mündeni, illetve a bajor königsbrunni rendőrakadémián tett látogatásom, illetve kutatásom megfigyelése alapján.

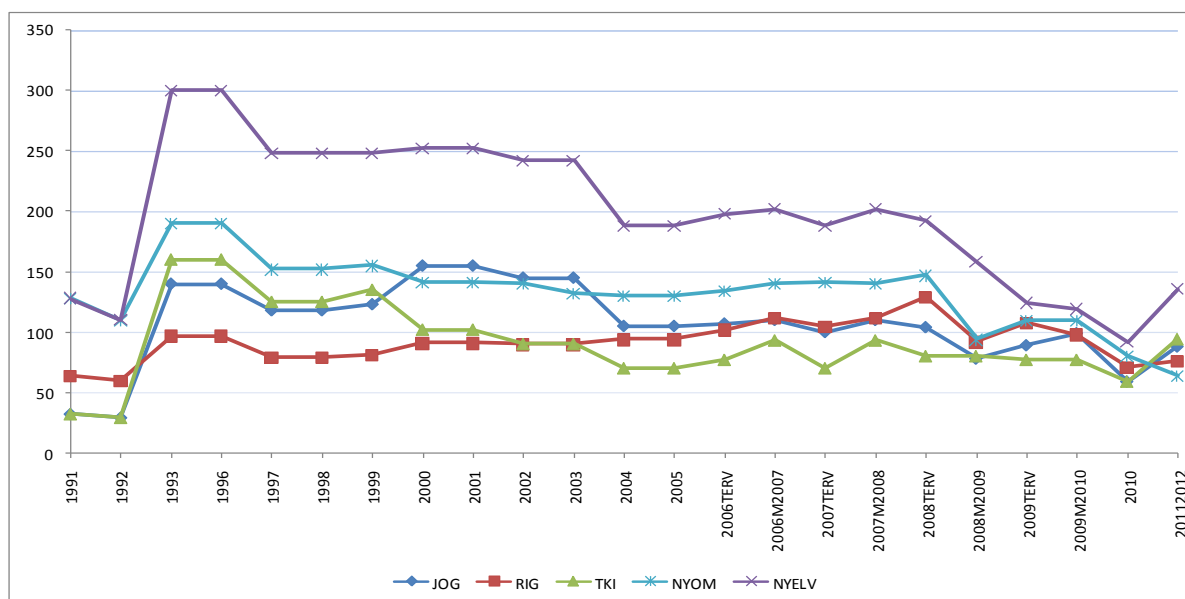
addig nálunk a munkaerőutánpótlás „kényszere” egy olyan felemás helyzetet szült, hogy lényegében a jogszabályi és nagyrészt szakismereti tudást jelentő „tantárgyak-szakágak” ismeretanyagát mesterségesen leválasztották, az alapképzésre szolgáló ismeretanyagot „szakág-centrikusra” redukálták. Ezzel együtt azonban az eltérő szakágazathoz tartozó beosztásba való kinevezésnek továbbra sem elemi feltétele a szakirányú képesítés megléte.

A képzés az évek során teljesen átértékelődött, és miközben a rendőr intézkedése és munkája során alkalmazni szükséges joganyag óriásira duzzadt, addig a képzésben éppen az ellenkező tendenciát tapasztaltuk: vagyis pont az „erőszak” alkalmazását igénylő képzési időkeret növekszik, míg a jogi tudás, a szakmai intelligenciát és a kommunikációs készséget növelő ismeretek órakerete permanensen és drasztikusan csökken. Ezt ábrázolja a 3., 4. és 5. számú diagram.⁵³⁷

3. számú diagram: A lőkiképzés és a testnevelés szerepének növekedése a képzésben



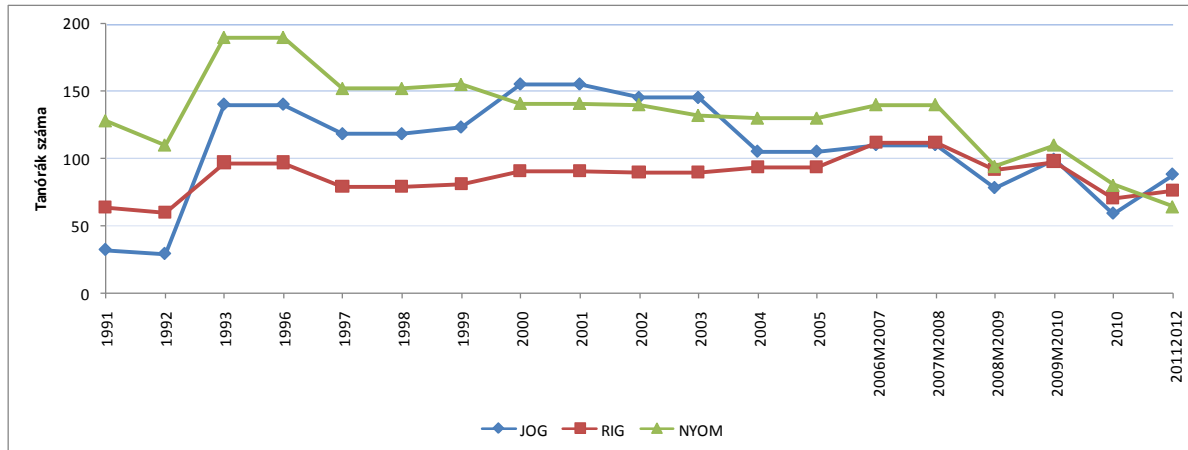
4. számú diagram: A jogi, bűnügyi ismeretek, kommunikációs ismeretek, az informatika és az idegennyelv szerepének csökkenése



⁵³⁷ A Miskolci Rendészeti Szakközépiskola vonatkozásában mutatják be a Lövei László r. alezredes oktatási igazgatóhelyettes által készített diagramok.

A legjellemzőbb csökkenés az új képzési rendszer bevezetését követően realizálódott, ami azóta is folytatódik.

5. számú diagram: A jogi ismeretek, a rendészeti igazgatási ismeretek és a nyomozási ismeretek óraszámának csökkenése húsz év alatt



Jól érzékelhető, hogy a rendészeti szakképzési iskolarendszer a megrendelő aktuális elvárásaihoz illeszkedő gyors alkalmazkodásával a képzési rendszert nem tudta stabilizálni, a változások hullámszerűen reagálva egyre kiszámíthatatlanabb minőséget produkált. Két egymást követő azonos képzési rendszerben elinduló és végző évfolyamról már hosszú évek óta nem lehet beszélni, ami a képzési rendszer erőtlenségét, ingatagságát és szerepe megítélésének bizonytalanságát is jól mutatja. Felismerve a karrier és a képzés összehangoltságának fontosságát, a jelenleg bevezetés előtt álló új karrierrendszer az állandóság és a kiszámíthatóság ígéréssel kecsegtet.

7.8. Következtetések

„Az oktatás stratégiai ágazat. Ha átlreformok történnek, amelyek arrogáns módon mellőzik a szakmai megfontolásokat, és nem is gondolkodnak a távolabbi jövőről, akkor ezt a szakoktatás nem tudja követni.”⁵³⁸ A képzés és hatékonyság hiánya egyértelműen az elméleti tudás devalválódása és a gyakorlati készségek amortizációja felé mutat,⁵³⁹ amit a képzési szisztéma permanens változása, és a valós idejű helyzete közötti összefüggés tendenciózusan az alábbi következtetésekből tükröz vissza:

⁵³⁸ Finszter Géza (2005): i. m., 96. o.

⁵³⁹ Tiborcz János: Gondolatok a rendőrség jövőjéről. *Belügyi Szemle*, 2006/4., 72–73. o.

- folyamatosan romló színvonal a képzési rendszerbe bekerülők és jelentkezők között;⁵⁴⁰
- az egyik alrendszer (oktatás) jogi és intézményi reformja a szorosan kapcsolódó másik (személyügy) nélkül okafogyott, értelmetlen;⁵⁴¹
- a folyamatos változásigény a szervezetben bizonytalanságot és kapkodást okozott;⁵⁴²
- az „álreform” rendkívül költségigényes volt, és éppen eredeti szándékával ellentétes lett;
- az elméleti alapvetések önmagukban nem elegendők a feltételek biztosítása nélkül, így hiába a gyakorlat elmélettel szembeni dominanciájára irányuló szándék, ha a területi gyakorlat mentori hálózatának fejlesztése és a finanszírozás ösztönző rendszerében nem történnek fejlesztések;⁵⁴³
- képzés aprózódása és fragmentálódása, ami a szakmai provincializmus örvényébe taszítja a képzési rendszert, ennek eredménye: törvényi és jogi ismereteket tartalmazó szakágak főképzési törzsről (közrendvédelmi szakág) való leválasztása és ezzel a képzés elméleti és partikuláris területeinek, tudásbázisának (bűnügyi, közlekedési, határrendészeti szakág) sorvasztása;
- a parciális szakmai érdekérvényesítési körbe nem tartozó, azonban a törvényességet, jogszerűséget, kommunikációs és idegen nyelvi ismereteket jelentő tantárgyak óraszámainak folyamatos csökkenése.⁵⁴⁴

A mindent megtanítani akarás rendészeti szakképzési programja túlzó hatásvárással mindenesetre olyan képzési rendszert hozott létre, ami elveszi a tanuló felelősségét saját karrierjének alakításától. Meggyőződésem, hogy a tanulás és képzés kiválasztásának és a karrierhaladási ütem eldöntésének felelősségét a tanulóra kell terhelni egy könnyen értelmezhető karrierrendszer kialakításával, a munkavállaló rendszerbe bocsátásával és a

⁵⁴⁰ Várfalvi Dénes: Főiskolat végzett járőrök? *Belügyi Szemle*, 2001/10., 51. o.

⁵⁴¹ *Bartos* szerint a moduláris képzés működőképessége feltételezte volna, hogy a rendőrség személyügyi tekintetben a korábbi diszkrecionális mozgásteréről nagymértékben lemondjon, aminek hiánya véleményem szerint jelentősen hozzájárult a képzési rendszer csődjéhez. Lásd: *Bartos László* (2009): i. m. 8. o.

⁵⁴² *Sziklai* szerint komolyabb a baj és súlyosabb a következmény, ha a bizonytalanságot a hierarchikus vezetési rendszer anomáliái idézik elő. Ilyen esetben a szervezet alrendszereiben is egyre fokozódik a bizonytalanság miatti feszültség, veszélybe kerülnek a szervezeti célok, gyengül a közösségeken belüli kohézió. Lásd *Sziklai László Péter* (2003): i. m. 108. o.

⁵⁴³ *Mészáros* kutatása megerősítette, hogy főleg a tanintézeti gyakorlatról visszatérve csökkent a tanulók motivációja, ami főleg a rendőrség társadalmi presztízsét érintő egyéni tapasztalatoknak tudható be leginkább. Lásd *Mészáros Gábor*: A rendészeti szakközépiskolába járó tanulók pályamotivációjának vizsgálata. *Magyar Rendészet*, 2010/3–4., 185. o.

⁵⁴⁴ Az alaki és testnevelési foglalkozások tényerését az elméleti tudás és ismeretek hátrányára róttá fel *Korinek* professzor hozzászólásában, egy az Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karán tartott konferencián. Lásd még *Korinek László*: A tudós hatalom. *Magyar Rendészet*, 2014/1., 61–65. o.

feltételek egyértelmű felvázolásával.⁵⁴⁵ Odáig jutva, hogy humánerőforrásként ezek után nem akaratszerű egységnyi rendőrként kezelni a tanulókat, ezzel eleve kedvtelenül és érdektelenül engedve ki őket a területre. Ha a tanuló részben felelősnek érezhetné magát saját karrierjének és jövőjének formálásában, az közép és hosszú távon a humánerő-gazdálkodásnak sem okozna számottevő hátrányt, és hatékonyabban dolgozó, lelkesebb és elhivatottabb munkaerőhöz jutnánk és a fluktuációt is jelentősen visszaszoríthatnánk.

Mindezzel a „szakmai megrendelő” félreérthetetlenül azt „üzeni”, hogy a törvényes és a kulturált rendőri intézkedésekre kevésbé van szüksége, mint az „erőszakmonopólium” gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos fogások ismeretére. Amíg az egyik a polgárokhoz és a társadalmi beágyazódáshoz közelebb visz, addig a másik a rendőr–állampolgár viszonyt gyengíti. Ami a helyzet átgondolatlanságát még inkább mutatja, hogy éppen azt a generális képzést szüntette meg a jelenlegi képzési szisztéma, aminek fenntartása miatt bukott meg a kompetenciaalapú moduláris képzés.⁵⁴⁶ Fel nem ismerve azt a tényt, hogy közelségem a képzési rendszer jellege, hanem a generalista felfogás okozta a gondot, a vízzel együtt a gyereket is kiöntötte a lavóról: vagyis a komplex, kompetenciákra irányuló képzést is száműzte a rendészeti oktatásból, visszatérve a hagyományos képzés tantárgyi formájához, immár elismerve, hogy a szolgálati ágak önmagukban kívánják meg az egyéves elméleti képzést.

A rendészeti képzés gyakorlatának és elméletének erővonalait illetően kitűnően fogalmazta meg Finszter Géza: *„Az olyan közigazgatási szervezet, amelyik saját bőrén tapasztalja a kapkodó átszervezések, szakmai felkészületlenség hiányosságait, a hektikus hivatalnokváltás, a vezetők bizonytalanságát és az anyagi és technikai feltételek hiányának következményeit, nem fog túl sok jelentőséget tulajdonítani az olyan elmélet »általánosításainak«, amely nem képes kézzelfogható fogódzót adni a zavarok felismerésére és elhárítására.”*⁵⁴⁷ Ezt annyival egészíteném ki, hogy a hektikusság „biztosítása” rendkívül költséges tényező, így nem sorolnám az állandó forráshiányt a bizonytalanságot okozó átszervezések halmazába, ami

⁵⁴⁵ Ezt támasztja alá az a 2004-ben Sóti által végzett kérdőíves felmérés, amely szerint olyan képzési struktúrát és módszert kell kialakítani, amelyek a képzésben résztvevők önállóságára és irányított egyéni felkészülésére épülnek, felhasználják a távoktatás és az e-learning ismeretátadás elemeit, amit a karrierrendszer egyéni kontrollálásának szükségével kell összekapcsolni. Lásd Sóti Kálmán: A BM képzési rendszerének korszerűsítését előkészítő, a belügyi oktatási rendszert áttekintő kérdőíves vizsgálat tapasztalatai. *Magyar Rendészet*, 2005/3., 75–105. o.

⁵⁴⁶ Ahogy Bartos is írja, ha a képzés nem generális, hanem konkrét beosztás ellátásra történő, úgynevezett speciális képzés lenne, bármely más beosztásba történő áthelyezés vagy kinevezés új képzési szükségletet generál. Ez elsősorban finansziális és humángazdálkodási kérdés, mintsem elvi jellegű. Részletesebben lásd Bartos László (2009): i. m. 13. o.

⁵⁴⁷ Finszter Géza (2010d): i. m. 69. o.

sokkal inkább az ésszerűtlenség, a források pazarlásának és ezzel együtt a hatékonyság hiányának önálló kategóriája.⁵⁴⁸ Hisz a konzervatív értékrendben a hagyomány tisztelete és a „status quo” megőrzése nem egyszerűen csak egy ideológiai konstrukció, sokkal inkább a folyamatos változás okozta „káoszt” elkerülő költségkímélő pragmatizmus.

⁵⁴⁸ Nemrégiben *Pirger* által egy rendőrkapitányságon végzett kutatás szerint szintén a bizonytalanság-faktor volt a legproblémásabb terület. Lásd *Pirger Tamás: Szervezeti kultúra a magyar rendvédelemben. Magyar Rendészet*, 2013/1., 9. o.

8. A bűnüldözés hatékonyságmérésének magyarországi története, lépcsői. A jelenlegi hatékonyságmérési modell⁵⁴⁹

8.1. A hatékonyságmérés útkeresései a '80-as években

A hatékonyság fogalmára a Magyar Nagylexikon a következő meghatározást adja: „1. a kibocsátás és a ráfordítás viszonyozása. A ráfordítás fajtájától függően különböző hatékonysági mutatók képezhetők, pl. az anyagfelhasználás hatékonysága, a tőke (reciproka a tőkeigényesség, azaz a tőke és a termelés hányadosa), munkatermelékenység (reciproka a munkaigényesség). Képezhetők komplex, a (tényező) ráfordítások együttesének az eredményességet kifejező mutatószámok is, rögzített ráfordás összetétel vagy egymásra átszámítható, illetve közös mértékegységben kifejezhető ráfordítások esetén. 2. Különnemű, egymással nem összemérhető kibocsátásokkal leírható termelési eljárások összehasonlításából adódó értékelés. Egyik eljárás hatékonyabb egy másiknál, ha ugyanahhoz a kibocsátás (kombináció)hoz legalább egyik ráfordításból kevesebbet, míg a többiből legfeljebb ugyanannyit használ fel, ill. ugyanazzal a ráfordítás kombinációval legalább az egyik kibocsátásból többet, míg a többiből legalább ugyanannyit eredményez (vektorális összehasonlítás). Hatékony (efficiens) eljárásoknak nevezik azokat, amelyeknél a fenti értelemben nincs hatékonyabb.”⁵⁵⁰

E lexikális meghatározást követve közelítette meg a hatékonyság kérdését néhány rendőrségi kutató a '80-as években. Tudomásul vették a rejtett bűnözés szerepét, azonban kifejtették, hogy az „összbűnözés” magában foglalja a latens bűnözést is, hatékonyságmérésnél azonban ezzel még nem tudtak számolni: a bűnüldöző szervek tekintetében az elvárhatóság elvileg lehetséges maximális szintjét határozták meg a viszonyítás alapjának, nem pedig a latens bűnözést is magában foglaló „összbűnözést”.⁵⁵¹

A bűnüldözés területén a hatékonyság nem más, mint a munkaráfordítás nagyságát, a megterhelést és az elért eredményt is magába foglaló olyan viszonyszám, ahol az eredményt a

⁵⁴⁹ Vári Vince: Statistics and Measuring Efficiency in Crime Investigation. *Magyar Rendészet*, 2014/4., 75–95. o.

⁵⁵⁰ *Magyar Nagylexikon*. Kilencedik kötet. Magyar Nagylexikon Kiadó, Budapest, 1999, 275. o.

⁵⁵¹ Déri szerint az összbűnözési statisztika rendkívül heterogén. Nem érzékeli a latens bűnözést, amely nagymértékben függ az állampolgárok feljelentési aktivitásától és a bűnüldöző szervek aktivitásától. Lásd Déri Pál: *Korszerű nyomozás – integrált bűnüldözés*. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, Budapest, 1976, 85. o.

társadalomra veszélyességgel súlyozott, ismertté vált bűnözés körén belül számítják, és ahol a munkaráfordítás nagyságát, valamint a munkaterhelést több tényező komplex hatása determinálja.⁵⁵² Az új mutatónak a rendőri bűnüldöző szervek a büntetőeljárás által szabályozott tevékenységére kell vonatkoznia, tehát egyéb irányú munkájuk értékelése figyelmen kívül marad. Az egyes bűncselekmények kategorizálásánál a konkrét bírósági ítéletek alapján súlyozott büntetési átlagokból, vagy a Büntető törvénykönyv szerinti szankciók átlagából indultak ki. Ezek átlagából „társadalmi veszélyességi indexet” képeztek, azonban hatékonysági képletük sajnálatos módon megrekedt a bűnözési helyzet területi jellemzőinek felmérésénél és azok indexálásánál.⁵⁵³ A bűnözés komplexebb ábrázolására törekedve, a bűncselekmények Btk.-szankciói alapján való súlyozására azóta komoly kutatások készültek.⁵⁵⁴

Somogyi, Vass és Madácsi kutatásukban lényegében arra a kérdésre keresték a választ, hogy vajon összhangban van-e a munkaráfordítás azzal, ahogy a joggyakorlat – konkrétan a bíróságok – milyen súlyúnak ítélik meg átlagban a kiszabott büntetések alapján az egyes bűncselekményeket. A hatékonyság definiálásánál a bűncselekményi indexálás elkészítésén túlmutató következtetéseket nem vontak le, azonban eredményeik alkalmasak voltak arra, hogy arányaiban mutassák be a bűnüldözés tárgyát képező bűncselekmények bírói megítélését, ezzel összehasonlítási alapot teremtve a bűnüldözésnek a munka és a szervezeti kondíciók allokációjához. Amennyiben objektív képet szerettek volna kapni az adott nyomozó hatóság hatékonyságáról, úgy az indexált bűncselekményi számokat az adott hatóság ismertté vált bűncselekményi adataira kellett volna átültetni és ezzel az adattal összevetni a szervezet munkaráfordítását. Azonban se az adaptálás módjára, se a munkaráfordítás viszonyrendszeréhez szükséges adatok kinyerésére nem fogalmaztak meg további javaslatot. A gondolatmenet ezen kiindulópontja bár nem vitatható, de a bűncselekményi kategóriák indexálása még rendkívül kevés információ a hatékonyság tisztázásához. Megállapításaik ezen túlmutató hiányossága, hogy a társadalomra veszélyesség indexált kategorizálása nem fedi le a nyomozások bonyolultságát, tehát a munkaráfordítás idő és bizonyítás nehézségeiről egyaránt nem árulkodik. Ténylegesen csak az átlagos bizonyítási „szükséglet” (bizonyítékok

⁵⁵² Somogyi József – Vass László – Madácsi Imre: A bűnözés helyzetének és a bűnüldözés hatékonyságának mérése. *Belügyi Szemle*, 1979/8., 22. o.

⁵⁵³ Uo. 21–30. o.

⁵⁵⁴ Kovacsicsné hasonló elvek alapján a kriminalitás mérésére megalkotta a bűnözési indexet, a volumenindexet és a büntetéspolitikai indexet. Indexálási módszerével bizonyította, hogy a növekvő bűnözéssel ellentétben a cselekmények megítélése mégis csökkenő tendenciát mutat. Lásd Kovacsicsné Nagy Katalin: *Bírósági indexek (A bűnözés és a büntetéskiszabás mérése 1990–1997)*. KSH Társadalomstatistikai Főosztály, Budapest. 2000

száma, milyensége) és a társadalomra veszélyesség indexálása alapján jelölhető ki a bűnüldöző szervezet prioritása, vagyis hatásköri rendszere.

Egyetértek *Tauber* István erre a kutatásra adott korabeli reflexiójával, aki a bűnüldözés hatékonyságának megfogalmazása során teljes mértékben kételkedett a bűnmegelőzési munka konkrét mérhetőségében. Álláspontja szerint a bűnmegelőzés társadalmi funkciójának hatékonyságát csak negatív eljárási módszerrel lehet behatárolni, méghozzá így is csak tendenciaszerűen. E módszernél figyelmen kívül hagyhatjuk a latens bűnözést akkor, ha feltételezzük, hogy az alacsonyabb volumenű, mint az ismertté vált bűnözés. Úgy vélem, ez a hipotézis hazánkban teljes joggal feltételezhető.⁵⁵⁵ *„Nem az elkövetett bűncselekmény társadalmi megítélésének súlyát, hanem a különféle bűnügyek felderítési és bizonyítási munkaigényességét kell döntő jelentőségűnek tekinteni, természetesen az elkövetett bűncselekmény társadalmi megítélésének a súlyát is figyelembe kell venni, de csupán mögöttes ismérvként.”*⁵⁵⁶

Hatékonysági elméletében a következő tényezőcsoportokat vázolta fel:

1. Különböző ügytípusokat kell létrehozni, pontrendszer alapján kategorizálva az ügyeket, aszerint, hogy mennyire összetettek, mennyi adat – továbbá azok minősége, fajtája stb. – áll rendelkezésre. Ezekről függően lehetne az ügytípusokat a rájuk fordított időintervallum függvényében indexelni, ami 1-10 között változna.
2. Az adott bűncselekmény fajtákban átlagban végzett nyomozati és bizonyítási cselekmény. E szerint is kategorizálni és indexelni kell a bűncselekményeket.
3. Vizsgálandók a rendőri egységek személyi feltételei. Szintén skálázni kell a szakmai felkészültség, gyakorlat, képzés és végzettség szerint.
4. A társadalmi megítélés súlya az adott bűncselekményeknél, a büntetések neme és nagysága szerint is kategorizálni szükséges a bűncselekményeket.

Tauber kiemelten kezeli a hatékonyság szempontjából a büntetőeljárás alrendszerének kooperációját, ahogy azt meg is fogalmazza: *„A büntetőeljárás megkívánja a különböző szervek egymásra épülő tevékenységét és ezek koordinációját, mert a hatékony bűnüldözés*

⁵⁵⁵ Ebben az időszakban még nem állt rendelkezésre átfogó latenciakutatás, ebből is adódhat a szerző e feltételezése. A rendszerváltozást követően Korinek László publikált először a latens bűnözésre vonatkozó magyarországi adatokat. Lásd Korinek László (1995): i. m.

⁵⁵⁶ Tauber István: A bűnüldözési munka hatékonyságának kérdéséhez: hozzászólás „A bűnözés helyzetének és a bűnüldözés hatékonyságának mérése” című cikkhez. *Belügyi Szemle*, 1980/7., 62. o.

*csak úgy képzelhető el, ha valamennyi a büntetőeljárásban résztvevő szerv maximális teljesítményre törekszik.*⁵⁵⁷

Tauber a bűnüldözési tevékenység hatékonyságának kiszámításánál a határfok általános fogalmából és képletéből indul ki, ugyanakkor figyelembe veszi a tevékenység hatékonyságát reálisan befolyásoló tényezőket, mint:

- a bűnözés helyzete,
- az ügyforgalom mennyiségi és minőségi tényezői,
- a nyomozással kapcsolatos időtényezők,
- a munkavégzés mennyisége, minősége és eredményessége,
- a bűnüldöző tevékenység személyi és tárgyi feltételei.

Álláspontja szerint a határfok képlete a bűnüldözés területére nem alkalmazható mechanikusan, mert egyrészt a „hasznos teljesítmény és a bevezetett teljesítmény” definiálása és mérése önmagában is bonyolult feladat, másrészt a hatékonyság általános fogalmának „társadalmi igény” eleme is értelmezési problémát vet fel. Hatékonysági megközelítése sokkal cizelláltabb, mint a korábbi elmélet, amely már kiindulópontjában helytelen volt, azonban ő is figyelmen kívül hagyja a hatékonyság értékelésében a szubjektív biztonságérzet szerepét, illetve a rendőrség lakossági megítélésének jelentőségét. Ezek a szempontok egy már társadalomba integrált modern rendőrség hatékonyságának meghatározásának elengedhetetlen elemei. Ennek a gondolatnak megerősödéséhez nélkülözhetetlen volt *Korinek László* munkássága, aki sajnos csak jóval a rendszerváltás után, 1995-ben készítette el „Félelem a bűnözéstől”⁵⁵⁸ című monográfiáját.

8.2. Hatékonyságmérés a '90-es években

Dános Valér a rendőri munka megítélését három mező mentén képzelte el: eredményességszámítás, teljesítményértékelés és hatékonyságmérés. Ezek a következőket mutatják meg:

- jól gazdálkodik-e a rendőrség a rendelkezésére bocsátott humánerővel és költségvetési támogatással, illetve a tárgyi infrastruktúrával,

⁵⁵⁷ Tauber István (1980): i. m. 59–63. o.

⁵⁵⁸ Korinek László (1995):i. m.

- a teljesítményeket egymással és időszakos változásokkal összehangban,
- a társadalmi elvárások teljesülését, a bűnözési adatokkal egybevetve⁵⁵⁹

A bűnüldözés hatékonyságmérésének kérdéskörében szintén említést érdemel *Komáromi István* 1996-ban a Pest Megyei RFK-n mint tudományos kutatóhelyen végzett középtávú kutatása.⁵⁶⁰ Álláspontja szerint a legnagyobb gond, hogy az egységes méréshez szükséges módszerek kialakítása még kezdetleges állapotban van, így az effajta kutatás időszerű. Jelenlegi statisztikai rendszerünk igazságtalan, nem jelzi az egyes hatóságok eltérő feltételeit, nem súlyoz a bűncselekmények között, minden „egy” darabszámú. További probléma, hogy a statisztika mint „objektív” biztonságot mutató eszköz (és nem cél!) nem koherens a lakosság szubjektív biztonságérzetével. Az egyes bűncselekményeknek más és más a közhangulat befolyásoló hatása. Eredményszemléletében az objektív megközelítést helyezi előtérbe, hiszen a beosztotti állomány nem hibáztatható az alacsonyabb eredményességért, amennyiben a szervezeti célok nincsenek szinkronban a hatékonysági mutatókkal.⁵⁶¹ A hatékonyság lényege gazdasági fogalomként a következő: minél kisebb erőfeszítéssel és eszközlelkötéssel a legtöbbet érjük el. Az eredményt a kimenet jelenti. A hatékonyság mutatója viszont az adott időszakra vonatkozó rendszer ki- és bemenetének hányadosa. Ha a ki- és a bemenet jól definiált, akkor a kettőt összemérhető értékűre, mértékegységűre kell hozni. Az elért eredménytől függetlenül a hatékonyság más értéket mutathat, az eltérő eredményeket a hatékonyságmérés elvei teszik összehasonlíthatóvá.⁵⁶²

Komáromi elemzése és kutatása komoly előrelépés a hatékonyság kérdésének definiálásában. A statisztikai szemlélettől azonban nem tudott elrugaszkodni, így számos fogalmi elem tisztázásával adós maradt és sajnos érdemileg ő sem tudta áthidalni az objektív biztonsági helyzet és a szubjektív biztonságérzet eltérőségének és mérésének hatékonysági dilemmáját. A rendszerében szereplő változók belső értékelési módszerének kidolgozatlanlansága a rendszert nem kényszeríti az önszabályozó hiteles hatékonysági mérésre, mivel azonképpen lehetőséget ad e változók önkényes kialakítására.

⁵⁵⁹ Dános Valér: A teljesítményértékelés. *Belügyi Szemle*, 2002/4., 20–23. o.

⁵⁶⁰ Komáromi István – Teremi Zoltán: Kezdeti lépések a rendőri eredménymérés útján. *Belügyi Szemle*, 1996/1., 63–71. o.

⁵⁶¹ Uo. 65. o.

⁵⁶² Uo. 66–68. o.

Hozzá hasonló kutatást végeztek *Marvin E. Wolfgang* és munkatársai, amikor arra keresték a választ, hogy az emberek egyetértenek-e a bűncselekmények egymáshoz viszonyított súlyával. Arra a megállapításra jutottak, hogy amikor súlyosságuk szerint kell rangsorolni az eseteket – a magyar kutatással ellentétben nem a bűncselekményeket – úgy tűnik, a polgárok arra alapozzák a döntésüket, hogy az áldozatok mennyire képesek a védekezésre, milyen mértékű az elszenvedett veszteség, milyen jellegű céget vagy szervezetet loptak meg, illetve milyen a kapcsolat az elkövető és az áldozat között. A válaszadók szinte mind egyetértettek abban, hogy a fehérgalléros bűncselekmények súlyosabbak a vagyon elleniekénél.⁵⁶³

8.3. A hatékonyság mérése a gyakorlatban⁵⁶⁴

Az 1990-es évek közepére nyilvánvalóvá vált, hogy a hatékonyság értékelési gyakorlata több diszfunkcionális elemet is tartalmaz. A rendőri szervek szakmai eredményességének megítélésére használt átlagos nyomozás- és felderítési eredményességi mutató alkalmatlan az adott szerv tényleges eredményességének mérésére.⁵⁶⁵ 1997-ben az ORFK vezetése elé egy teljesen új értékelési rendszert terjesztettek, amelynek a gyakorlati kipróbálásáról is döntés született. Három fázisban próbálták bevezetni a rendszert, először három, majd öt megye és végül Pest Megye adatait dolgozták fel. Az új értékelési rendszer egyértelműen pozitív eredményeket hozott. Számos olyan ismeret birtokába jutottak, amelyet a korábbi statisztikai mutatók nem szemléltettek, ezzel átalakították a korábbi eredményességi mutatókat:

- a rendőrsűrűsége végzett mérés átrendezte a rangsort a főkapitányságok között,
- a települési (helyi) szintű mérés egyértelműen operacionalizálta a rendőri erőket, láthatóvá tette a „típusos” regionális bűncselekményi fertőzöttséget,
- eltérő volt a rangsor az egy bűnügyre vetített költségmutatók tekintetében is, ami szintén jelentősen átrendezte a hatékonysági rangsort.

Az új értékelési rendszer szempontjai a következők voltak:

1. Állampolgárok, önkormányzatok bevonása az értékelési rendszerbe közvélemény-kutatási módszerekkel.

⁵⁶³ Wolfgang, Marvin E. – Figlio, Robert – Tracy, Paul E. – Singer, Simon I.: *National Survey of Crime Severity*. United States Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, Washington D.C., 1985

⁵⁶⁴ Dormán Tivadar: Új szemléletű értékelési rendszer. *Belügyi Szemle*, 2002/4., 15–23. o.

⁵⁶⁵ Uo. 15. o.

2. Hagyományos bűnözési statisztikai adatok kombinálva a társadalomstatisztikai mutatókkal, mint pl. mennyi az adott típusú bűncselekmények száma százezer főre viszonyítva.
3. Nem egymáshoz viszonyítják a területi statisztikákat, hanem az előző időszakhoz, főleg tendenciákat, változásokat mérnek.
4. Súlyozott mérőszámok képzése és mérése a Btk. szerinti büntetési tételek átlagolásával képzett nominális számokkal.
5. Tisztázási mutató használata, amely azt mutatja meg, hogy az adott időszakban a rendőrség hány ügygel foglalkozott. Ami azokat az ügyeket is tartalmazza, amelyeket nem intézett el, vagyis megszüntetett.
6. Az adott szerv humán, anyagi-technikai és pénzügyi kondicionális állapotának felmérése; mennyi pénzzel, hány rendőrrel dolgoznak, milyen a technikai és eszköz-kihasználtságuk stb.

A teljes rendszer bevezetését 2003-ra tervezték, azonban erre mégsem került sor, viszont elindított egy olyan gondolkodást, amely a szubjektív biztonságérzet szerepének elismeréséhez és felértékelődéséhez vezetett.⁵⁶⁶

8.4. A bűnildőzés hatékonyságmérésének hazai modellje⁵⁶⁷

8.4.1. A szabályozás

A modellt részletező ORFK utasítás a Neozsaru ügyintéző rendszerből kinyert statisztikai mérőszámok alkalmazásával összekapcsolja a szervezet teljesítményértékelését (ezáltal az egyéni teljesítményt is) és a bűnügyi statisztika mutatóit.

Ahogy azt az utasítás bevezetésében megfogalmazza, a cél:

„a) A közbiztonság fenntartására, javítására, az államhatár rendjének védelmére irányuló rendőri tevékenység eredményességének növelése,

⁵⁶⁶ A mérési rendszernek is köszönhetően 2003 januárjában belügyminiszteri jóváhagyásra szántak egy koncepciót a Magyar Köztársaság Rendőrsége új szervezeti felépítésének kialakítására, amely azonban csak előkészületben maradt és nem követte tényleges szervezeti átalakítás.

⁵⁶⁷ 18/2012. (X. 12.) ORFK utasítás a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok, a rendőrkapitányságok és a határrendészeti kirendeltségek objektív mérőrendszer alapján történő értékelésének eljárásáról.

- b) a szervezeti működés hatékonyságának javítása, a rendőrségi munka szakmai színvonalának növelése,
- c) a teljesítményhez igazodó ösztönzési rendszer kialakításának és folyamatos működtetésének elősegítése.

A szervezeti értékelés alapján kapott rangsor végén elhelyezkedő

- a) négy rendőr főkapitányság
- b) húsz rendőrkapitányság
- c) négy kerületi rendőrkapitányság
- d) kettő a Pest Megyei Rendőr főkapitányság irányítása alá tartozó rendőrkapitányság
- e) négy határrendészeti kirendeltség

esetében az érintett szerv tevékenységét az országos rendőrfőkapitány által meghatározott szempontok alapján meg kell vizsgálni.”

8.4.2. A hatékonyság számításának módja⁵⁶⁸

Az eredményességet (hatékonyságot) az utasítás – ahogy céljának megfogalmazásából kiderül – szorosan összekapcsolja a szervezeti teljesítményértékeléssel.

A megfogalmazott célkitűzések értékelésénél 30 mérőszámot alkalmaz, melyből:

- 20 bűnügyi,
- 2 szabálysértési,
- 4 közrendvédelmi,
- 3 közlekedésrendészeti,
- 1 az önkormányzatok véleményét tükrözi.

8.4.3. A mérőszámok súlyozása

Nem kiemelt fontosságú (1x):

1. 1 fő hivatásosra jutó nyomozások száma

⁵⁶⁸ Budavári Árpád r. alezredes *Ismeretlen tetteses felderítési mutató és szervezeti teljesítményértékelés* című prezentációja alapján (2013. január). Elérhető: <http://prezi.com/t-pqeagzd1pn/ismeretlen-tetteses-felderitesi-mutato-es-szervezeti-teljesitmenyertekeles/> (letöltve: 2014.05.10.)

2. 1 fő hivatásosra jutó eredményes nyomozások száma
3. 1 fő hivatásosra jutó bíróság elé elállítások száma
4. Közterületen elkövetett bűncselekmények nyomozáseredményességi mutatója
5. Segítségnyújtás elmulasztása nyomozáseredményességi mutatója
6. Cserbenhagyás nyomozáseredményességi mutatója
7. Garázdaság nyomozáseredményességi mutatója
8. Önbíráskodás nyomozáseredményességi mutatója
9. Személygépkocsi nyomozáseredményességi mutatója
10. Jármű önkényes elvétele nyomozáseredményességi mutatója
11. Rongálás nyomozáseredményességi mutatója
12. Kifosztás nyomozáseredményességi mutatója
13. Ismeretlen elkövető ellen indult tulajdon elleni szabálysértési ügyek felderítési eredményessége
14. Végrehajtott elővezetések aránya
15. Szabálysértési eljárás átlagos időtartama
16. 1 fő hivatásosra jutó közterületi óraszám

A mérőszámok megítélésének súlyozottsága I.:

Fokozott jelentőségű (2x):

1. Ismeretlen tetteses felderítési mutató
2. Százezer lakosra jutó, közterületen elkövetett bűncselekmények száma
3. Bíróság elé állításos ügyek aránya
4. Bűnügyek nyomozásának átlagos időtartama
5. 1 fő hivatásosokra jutó elfogások száma
6. 1 fő hivatásosokra jutó bűncselekmény gyanúja miatti előállítások száma

A mérőszámok megítélésének súlyozottsága II.:

Fokozott jelentőségű (3x):

1. Emberölés ismeretlen tetteses felderítési mutatója
2. Lopás nyomozáseredményességi mutatója
3. Betöréses lopás nyomozáseredményességi mutatója
4. Rablás nyomozáseredményességi mutatója
5. Személyi sérüléssel közúti közlekedési balesetek számának változása a korábbi időszakhoz képest

A mérőszámok megítélésének súlyozottsága III.:

Döntő jelentőségű (4x):

1. Regisztrált bűncselekmények számának alakulása
2. Települési önkormányzat véleménye

8.4.4. A mérőszámok súlyozását illető következtetések

A mérőszámok eredeti aránya, prioritása (20 bűnügyi, 2 szabálysértési stb.) a súlyozás utáni állapothoz képest jócskán változik. Úgy tűnik, a kezdeti arány csak „elvi” szintű, másrészt vannak olyan mérőszámok, amelyek általános bűnügyi statisztikai adatok, így nem függenek össze egyik szolgálati ággal sem.

A súlyozási megítélésnek megfelelő felszorzást követően 51 egységgel számolhatunk, ebből a mérőszám-csoportok aránya a következőképpen alakul:

- a.) 9 általános bűnözési statisztikai,
- b.) 28 bűnügyi szolgálatot érintő (ebből négy függ össze a hatóság bűnüldözési kapacitásával),
- c.) 2 közlekedési szolgálatot érintő,
- d.) 2 szabálysértési,
- e.) 6 közrendvédelmi szolgálatot érintő,
- f.) 4 az önkormányzati véleményhez kapcsolódik.

A mérőszámok arányánál döntően érvényesülnek az egyes bűncselekmények korábbi (nyomozás) és új ismeretlen tettes (ITE) eredményességi mutató, vagyis a bűnüldözés output statisztikájának aránya. Az értékelésben ugyan már pozitívumként jelenik meg a hatóság kondíciója is, azonban ez csak az értékelés 18 százalékát teszi ki, ugyancsak alacsony a bűnözés tendenciáit tükröző mérőszámok aránya, ami szintén csupán 18 százalék a teljes értékelésre vetítve. Továbbá jelentős kérdés, hogy az egy főre jutó különféle arányok tekintetében a feltöltetlen státuszok és a vezénylések hitelesen jelennek-e majd meg, mivel ennél az aránynál az eredményesség kulcsa az adott szolgálat létszámának csökkentett szemléltetése lesz. Az önkormányzati vélemény aránya egyrészt szintén alacsony, nem éri el a 10 százalékot, másrészt az önkormányzati vélemény bár lényeges, de nem egyenértékű a lakosság biztonságérzetével, és

ez utóbbi egyáltalán nem köszön vissza az értékelésben. Továbbá nem kapunk képet az ezzel szorosan összefüggő latens bűnözés arányáról sem.

Az utasítást elemezve kijelenthető, hogy az értékelés alapvetően továbbra is statisztikai szemléletű, de részben már számol a hatóság leterheltségével és a helyi bűnözés adataival, ami persze – tegyük hozzá – nem minden esetben a bűnüldöző hatóság hatékony működésének vagy ténykedésének függvényében változik, hanem számos, a későbbi mérési modellemben kalkulált makrotényező eredője. Így sajnálatos módon a mérőszámok továbbra sem a bűnözés trendjével korrelálnak, arra való hathatós reagálásból levezetve a hatékonyságot, hanem sokkal inkább a bűnüldöző hatóság által „előállított” ügyszámok arányaira fókuszálnak. Ettől függetlenül az utasítás előnyére legyen mondva, hogy már összehasonlító módon kezeli az azonos szintű hatóságokat a kondícióik tekintetében, azonban az arányok súlyozására talán kicsit nagyobb hangsúlyt is fordíthatott volna, nem beszélve a helyi bűnözési „sajátosságok” különbségeinek megjelenítési szükségességéről.⁵⁶⁹

⁵⁶⁹ Kutatásom során a rendőrök egyöntetűen alkalmatlannak találták az ügyforgalmi statisztikát arra, hogy az egyes nyomozó hatóságok eredményességét összehasonlíthatóvá tegye. Lásd: 12.5. alfejezet, 18. számú diagram.

9. A statisztikai szemlélet és a teljesítménymérés összekapcsolásának objektivitás-csapdái⁵⁷⁰

9.1. A „bagatell” és makro (fehérgalléros) bűnözés differenciálatlanságának statisztikai eredményességgel való összefüggései

A bűnügyi statisztikák a felvázolt kialakítási elvek alapján jogosan indukálnak olyan kérdést, hogy vajon miért nem tesz megkülönböztetést a jogalkotó a gyorsítás és a hatékonyság érdekében a büntetőeljárások között. A csekély társadalomra veszélyességű és a kiemelt jelentőségű ügyek megkülönböztetett üldözése világtendencia, azonban a pragmatikus gondolkodás jegyében számos fejlett demokrácia tett jelentős lépéseket annak érdekében, hogy más erőbefektetést és módszereket alkalmazzon kezelésükre. *„A rendőrség a maga részéről felosztaná a bűnözést tömeges és kiemelt ügyekre. A tömeges ügyek kezelésében vannak az igazi problémáink, erre nincs megfelelő hatékony stratégiája a magyar rendőrségnek. Az ügyek háromötöde állampolgári feljelentéssel indul. A rendőrség helyi és központi szerveinek aránya torz.”*⁵⁷¹ Szembeötlő különbség mutatkozik a két terület latenciájában, ahol a láthatóság, észlelhetőség inkább a bagatell kategória felé billen, merthogy a fehérgalléros bűnözés képzettségi szintje, szakmai felkészültsége, szervezettsége sokkal felderíthetlenebbé teszi az elkövetői kört. *„A másik összefüggés, hogy a büntető igazságszolgáltatás rá van szorulva – a magángazdaság vállalkozásaihoz hasonlóan – a mérhető eredményekre, amit úgy tud a legkönnyebben elérni, hogy olcsó, könnyen előállítható tömegtermékeket termel. Az egyedi gyártmányokat, amelyek elkészítése bonyolult, csak költségesen kis szériában lehet előállítani. Amíg a büntetőjogászok nem tudnak vállalati mérlegeket olvasni, nem lehet csodálkozni azon, hogy egy gazdasági ügy nyomozása, tárgyalása hosszú évekig tart és korántsem a közvélemény várakozásainak megfelelő módon zárul le.”*⁵⁷²

A bűnözés e tendenciái már a '60–70-es évek Magyarországon reagálásra készítették a büntetőpolitikát is a kodifikáció területén.

⁵⁷⁰ Vári Vince: Bűnügyi statisztika és a bűnüldöző szervezet teljesítményértékelése – avagy hatékony-e, ami „objektív”? In: *13. PhD Tanulmányok*. Pécsi Tudomány Egyetem ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2014, 389–422. o.

⁵⁷¹ Németh Zsolt (1999b): i. m. 108. o.

⁵⁷² Korinek László: Tendenciák. *Belügyi Szemle*, 2003/1., 62. o.

Ebben az időszakban került előtérbe a büntetőeljárás ésszerűsítése.⁵⁷³ Különösen ekkor lett hangsúlyos az eljárások differenciálásának kérdése, aminek köszönhetően az 1973. évi I. büntetőeljárásról szóló törvényben már megszülettek az egyszerűsítést szolgáló gyakorlatias intézmények, így már elegendő tapasztalatokat szűrhetünk le azokból, különösen a hatékonyságukat és működőképességüket illetően. A szocialista jogrendszer leváltási kényszere és a nyugat-európai demokráciákkal való harmonizálás elvárása eredményezte a második világháború előtti garanciális kötöttségekhez való visszatérést, ami a későbbi kodifikációs törekvések vesszőparipájává válva a differenciálás célszerűségi követelményét immár háttérbe szorította.

Sajnálatos módon közel ugyanabban az időben jutott el az európai jogfejlődés a differenciálás és a diverziók követelményének egyre erőteljesebb hangsúlyozási igényének megfogalmazásához, amikor nálunk a rendszerváltozás a szocialista jogrendszer teljes revíziójával annak minden intézményét ostrom alá vette. Így hiába született meg 1987-ben az Európa Tanács ajánlása a büntetőeljárás differenciálásáról, az aktualitásvesztettsége miatt „gondolataiban” nem kapott polgárjogot az akkor új (1998. évi XIX. évi) Be. törvény koncepciójában⁵⁷⁴ sem. Mindannak ellenére, hogy indoklása több mint provizórikus képet fest a jelen és jövő bűnözéséről: *„Nyugat-Európa valamennyi országa általában tapasztalja a bűnözés növekvő mértékét a népesség növekedése, az iparosítás és a fogyasztói társadalom kialakulása eredményeként. [...] Ez a fejlődés a hagyományos büntető igazságszolgáltatásban a hagyományos eljárási rendszer – amely nincs felkészülve ennek feldolgozására – terheinek növekedését eredményezte. Ezen új tendenciához a törvényhozás alkalmazkodása vagy hozzáigazítása nem kész még. A büntető igazságszolgáltatás forrásainak növekedése nem követte a megoldandó ügyek számának növekedését. Ezt a helyzetet még nehezíti az új formájú bűnözés komplexitása, különösen a szervezett nemzetközi bűnözés, a tiltott kábítószer-kereskedelem, és a szakértői vizsgálatot igénylő gazdasági bűnözés. A hagyományos eljárási rendszerekre nehezedő nyomások szükségszerűen idézik elő a késedelmeket.”*⁵⁷⁵

Ezen túl nem elhanyagolható szempont, hogy hierarchikus szervezet gyanánt a működés irányítását végző felsőbb szerv eredményességi elvárásai élveznek számára prioritást, kihatva

⁵⁷³ A jogalkalmazás jogpolitikai irányelveiről szóló 14/1973. számú NET határozat 11. pontja kiemelten kezelte a büntetőjogi felelősségre vonás differenciálását.

⁵⁷⁴ 2002/1994. (I. 17.) Korm. határozat a büntetőeljárás-jog koncepciójáról

⁵⁷⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(87) 18. számú ajánlása a büntetőeljárás egyszerűsítésére és gyorsítására

ezzel a munkaszervezet tevékenységének szervezésére és ezzel a bűnüldöző munka gyorsaságára és minőségére.⁵⁷⁶ A célszerűség szempontjainak negligálása a bűnüldözés statisztikáját és annak hatékonyságát érintő legjelentősebb következménye a büntető igazságszolgáltatás működési defektusán keresztül jelentkezett, ez legkézzelfoghatóbban az eljárások lassulásában, elhúzódásában és a büntető igazságszolgáltatás presztízsveszteségében ölt testet. A differenciálatlanság és az erőforrások disztribúciónak aránytalansága miatt az igazságszolgáltatási rendszert eltömitik a kisebb jelentőségű ügyek, ami leköti, lassítja és korlátozza az erőforrások hatékony működését.⁵⁷⁷ Amennyiben ez együtt jár – az eredményességi elvárás miatt – az erőforrás minőségi csökkenésével, úgy a differenciáltság tovább erősödik és az olló jobban nyílik a bagatell és a makrobűnözés között. Ez ellentmondásos és torz működéshez, teljesítmény-visszaeséshez és a társadalom biztonságérzetének romlásához vezet. Erre válaszul a politikusok mindenható orvosságként a represszív büntetőpolitikával kecsegtetik a közvéleményt, elterelve a figyelmet az ésszerű és hatékony megoldási lehetőségek variációi kimunkálásának törekvéseiről.

A probléma eredője a hibás diagnózisban keresendő, amely definiálatlanul a szemléletmód helytelenségének rója fel a diszfunkcionális működést. A hatékonysággal szembeni kíváncsi tagadhatatlanul a társadalomra veszélyesség szempontjából magasabb kategóriába tartozó bűnözéssel korrelál, azonban érdemes végiggondolni, hogy a társadalom nagyobb részét érintő bagatell bűncselekményi kör üldözését a jogállami garanciák részbeni feladásával vagy más módon közelítsük az említett szélsőségek csillapítására. „*A bagatellbűnözéssel szemben célszerűbb tehát az alternatív szankciók egyre több polgári jogi elemet hordozó konfliktusmegoldási gyakorlatának elterjesztése.*”⁵⁷⁸

A büntetőeljárás és a büntetőjog kodifikációs törekvései már korábban is zsákutcába jutottak, amikor a garanciális (formalizált, tradicionális) szempontok a gyorsítás és egyszerűsítés elveivel ütköztek, ennek során majd minden esetben az évszázadok alatt kimunkált

⁵⁷⁶ Nyíri Sándor: Az ügyészség és a nyomozóhatóság kapcsolata. *Belügyi Szemle*, 2003/7–8., 64. o.

⁵⁷⁷ Ami jelentősen összefügg a szűrőszerepet betöltő ügyész funkciójával. Lásd erről Miskolci László: Egy konferencia tanulságai, avagy a magyar büntetőeljárás továbbfejlesztésének az ügyész-e a kulcsszereplője. *Ügyészek Lapja*, 2001/1., 20. o.

⁵⁷⁸ Korinek László (2003): i. m. 63. o.; *Maguier* szerint támogatni kell a bíróságon kívüli szankcionálási formákat, különösen a fiatalok esetében, ügyelve arra, hogy ne kerüljenek ki teljesen az igazságszolgáltatás figyelő szeme elől. Padfield, Nicola – Morgan, Rod – Maguier, Mike: Out of court, out of sight? Criminal sanctions and non-judicial decision making. In: Maguier, Mike – Morgan, Rod – Reiner, Robert (Eds.) (2012): i. m. pp. 982.

formalizált kötöttségek győzedelmeskedtek. A bűnözés világméretű tendenciái azonban arra intenek bennünket, hogy a megoldás megtalálása egyre inkább sürgető kötelességünk.

9.2. A bűnözés és bűnüldözés költség-haszon értékelési aspektusa szinkronban a bűnüldözés lokális kondícióival

Amennyiben a közbiztonság minőségi fejlesztése mellett tesszük le a voksot, úgy nem hagyhatjuk ki a reális összehasonlítást lehetővé tevő költség-haszon számítást sem. „*A közbiztonságra elköltött összeg jóval magasabb a rendőrségre fordított központi költségvetési támogatással. Nem a teljesség igényével, de ideértendők a rendőrségnek az önkormányzatok és alapítványok részéről biztosított támogatások, a polgárőrségnek nyújtott pénzbeli és természetbeni támogatások, a fejezeti előirányzatokból meghirdetett és elnyert pályázati összegek. A társszerveknek a közbiztonság érdekében végzett tevékenysége, a polgárőrök által e célból felajánlott munkaóra, üzemanyag mind a közbiztonságra költött összegekhez számítandók, továbbá – áttételesen a nagyobb személy és vagyonbiztonság és ezzel a hatóságok túlterheltségének oldása révén – a biztonsági ipar által (sajnos néha szürke-, sőt feketegazdaság keretén belül) termelt biztonság, mint árucikk is ideértendő.*”⁵⁷⁹ Nyilvánvaló, hogy a bűnüldözés társadalmi hasznossága nem fejezhető ki csak pénzügyi értelemben, jóllehet mellőzhetetlen a figyelembevétele abból a célból, hogy megtudjuk, az adott bűnüldöző szerv milyen feltételek mellett teljesíti a jogi tényezők alapján meghatározott statisztikai mutatóit. 2010-ben az az Országos Kriminológiai Intézetben zajlott egy kutatás, amely a bűnözés társadalmi költségeivel foglalkozott. Megállapították, hogy a bűnözés által okozott kár 2009-ben (235 milliárd forint) volt, míg a bűnözéskontrollra fordított költségek csaknem 100 milliárd forinttal haladták meg ezt.⁵⁸⁰ A bűnözés társadalmi költségeinek számításánál három költségkategoriót különböztethetünk meg: 1) az előre láthatóság, 2) a következmények, 3) a bűnözésre adott reakciók költségét.⁵⁸¹ Ezek közül a témám szempontjából a harmadikkal összefüggő költségekhez *Cohen* az alábbi költségeket társítja: 1) a büntető igazságszolgáltatás rendszerének költségei, 2) a kormányzati megelőzési és rehabilitációs programok, 3) maradékhatások az egyéneknél (például bűnözési félelem),

⁵⁷⁹ Csapó Csaba (2009): i. m. 40. o.

⁵⁸⁰ Kerezsi Klára – Kó József – Antal Szilvia: A bűnözés társadalmi költségei. Kutatási összefoglaló. In: Virág György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 48.* OKRI, Budapest, 2010, 168–195. o.

⁵⁸¹ Cohen, Mark A. – Bowles, Roger: Estimating Costs of Crime. In: Piquero, Alex R. – Weisburd, David (eds.): *Handbook of Quantitative Criminology.* 1st Edition. Springer, New York–Dordrecht–Heidelberg–London, 2010, pp. 143–162.

maradékhatások a közösségnél (például adófizetők elvesztése), 4) az igazság szolgáltatásának demonstrációs költségei (olyan költségek, amelyek annak érdekében merülnek fel, hogy világosan mutassák: igazság „szolgáltatódott”, de nincsenek tekintettel például a költség-haszon szempontokra, például demonstratív rendőri fellépés egy ismert vádlott ügyének tárgyalásán).⁵⁸²

Természetesen a haszon meghatározásánál alapvető fontosságú lenne annak feltérképezése, hogy valójában milyen károkat is okoz a bűnözés, mert ehhez mérten lehetne meghatározni, hogy a társadalom valójában milyen árat hajlandó fizetni a közbiztonságért. Ennek meghatározásában viszont ismételten a jelenlegi statisztikai rendszert kell korholnunk, mivelhogy klasszifikációs elveiben legkevésbé sincs tekintettel számos jelentős tényezőre.

Az ENYÜBS a bűnözés okozta kár meghatározásánál jelentősen alulméri az anyagi kár mértékét, nem jelenik meg a nem vagyoni kár, nem veszi tekintetbe az érzelmi és erkölcsi károkat. Abszolút értékben torzul az okozott kár meghatározása a felderített és fel nem derített ügyek esetében, hisz az utóbbinál alul, míg az előbbinél felülértékeli a bűncselekmény okozta vagyoni kárt. A bűnildözés költségeinek kifejezése a jelenleg rendelkezésre álló adatok alapján még nehezebb, mint a bűnözés okozta károk megállapítása. Hiába léteznek jogszabályok a közérdekű adatok nyilvánosságát illetően, ilyen természetű adatokat a hatóságok nem kezelnek, nem bontanak és nem rendszereznek, tehát a költség-haszon szempontú felfogást nem vallják magukénak. *„Ha a rendőrség nem tudja megmondani, hogy mi mennyibe kerül, ha nem tudja forintosítani a feladatok költségvonzatát, akkor nem is megfelelő tárgyalópartner a tervezési tárgyalásokon. Ebből viszont az adódik, hogy mindig lehet mondani: ez az összeg még elegendő a feladatok ellátására, a közbiztonság fenntartására.”*⁵⁸³

A rendőrség esetében a létszámadatok alapján megyei, vagyis területi bontásban főképpen csak a bűnildözéshez társított személyi kiadások gyűjthetők ki, illetve a kiadások és a bevételek alapján személyre bontva arányosíthatjuk a bűnildözés költségeit. Így 2010-ben 35 401 főre vetítve 232,1 milliárd forint kiadást találunk. Amint látható, a bűnildözés költségeinek statisztikai értékelése és viszonyítása az eredményesség értékelésén túlmutató

⁵⁸² Cohen, Mark A.: *The Costs of Crime and Justice*. Routledge, New York, 2000, p. 5.

⁵⁸³ Gecse Gábor: Néhány gondolat a Magyar Köztársaság rendészeti stratégiájának tervezetéről. *Belügyi Szemle*, 2010/7–8., 72. o.

feladat.⁵⁸⁴ Egzakttá tétele, vagyis pontos számszerűsítése azon felül, hogy tényszerűen mérlegelhetővé tenné tevékenysége minőségét, növelné és tisztázná a bűnüldözés társadalmi ázsióját.

9.3. A relatív „hatékonyság” szemléltetésének előfeltételei

Koncepcionális szinten átgondolást igényel a bűnözés és a bűnüldözés jelenségének és hatásainak elkülönítése, és egymástól független kezelése. Valójában a kauzális sémában való megközelítés miatt bicsaklik meg a bűnüldözés és a bűnözés jelenségéhez való szubjektív viszony és a közbiztonság objektív tényei között fennálló kapcsolat hiteles interpretációja. A bűnözés nem a bűnüldözés következménye, az oksági láncban egyik sem tölt be meghatározó ok vagy okozat szerepet. Így a bűnözés kezelését hivatott különféle intézményes megoldások, intervenciók és megoldási konverziók, legyenek azok szigorúak, mint a „zéró tolerancia” vagy megengedőbbek, a bűnüldözés eszközével operálva kívánnak hatni, miközben nem mozdulnak ki – a szűk egyirányú okság – egyöntetűsített képletéből.⁵⁸⁵ Be kellene ismernünk, hogy a bűnüldözés minőségének javítása, hitelességének, bizalmának növelése valójában nagyobb hatást gyakorol a bűnözésre, mint ha pusztán eszköznek tekintve alkalmazzuk a bűnözés visszaszorítására. Ezt igazolták azok a kutatások is, amelyek egymással ellenkező irányú bűnüldözési felfogások eredményeit elemezve arra a következtetésre jutottak, hogy azok közel azonos hatásfokkal működve alakították át a bűnözési helyzetet.⁵⁸⁶ Azonban a kriminológiai kutatások következetesen igazolták a bűnözés és a bűnüldözés közötti szoros összefüggést és kölcsönhatást. *„A bűnözés a társadalomba determinált jelenség, ezért minősége a társadalom és nem a bűnüldözés kudarca. A bűnözés tehát a társadalmi viszonyok eredménye, ami maga is egyéb viszonyokat teremt. Ilyen viszony a bűnüldözés, amely a bűnözés által termelt viszonyoknak a kezelésére hivatott, a bűnözés társadalmi kontrolljának a legjelentősebb rendszere. Eredménye vagy eredménytelensége, hatékonysága kölcsönhatásban van a közbiztonsággal, ami ma már cseppet sem mérhető a hagyományos*

⁵⁸⁴ A rendészeti közszolgálatás finanszírozási rendszerének anomáliáit veszi cikkében ossztűz alá a szerző, amely komoly akadályát képezi a hatékony és rugalmas feladatellátásnak. Lásd Madai Sándor: A rendészeti közszolgáltatások finanszírozásáról. In: STUDIA IURISPRUDENTIAE DOCTORANDORUM MISKOLCIENSIMUM-MISKOLCI DOKTORANDUSZOK JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI 15:(2) 2014. 27-36. o.

⁵⁸⁵ Sárosi Péter: „Zéró tolerancia” – veszélyes illúziók a rend fenntartásáról. *Beszélő*, 2008/3., 1–6. o.

⁵⁸⁶ Harcourt, Bernard: *Illusion of order: The False promise of Broken Windows Policing*. Harvard University Press, Cambridge, 2001, pp. 90–104.

*módszerekkel. Gondolva arra, hogy a bűnüldöző apparátus a nyomozáseredményesség szempontjából lehetőségeit maximálisan kihasználva is növekvő bűnözési rátát produkál.*⁵⁸⁷

A bűnüldözési rendszer és társadalmi környezete egymásra hatva, egymást befolyásolva jeleníti meg a kriminalitást, így bármelyik állapotának másiktól független értékelése, hangsúlyozása önmagában értelmetlen, inkonzekvens, és végképp nem feltételez stratégiai aspektust. A bűnüldözés a bűnözés jelentőségén kívüli kezelése, statisztikáinak kutatási célú felhasználása önmagában fogyatékos eredményekhez vezet, ami téves és hibás következtetésekre sarkallhat.

A bűnözést csakis a bűnüldözéssel összhangban, a társadalmi folyamatok részeként szabad kezelni, ahol számos olyan tényezőt kell figyelembe venni, amely egzakttá és érthetővé teheti a bűnüldözés valódi természetét. Ilyenek lehetnek:

- **Komplex, társadalomba integrált statisztika**

A bűnüldözés minőségének értékelésénél elengedhetetlen a helyi társadalmi viszonyok és számadatok megismerése, pontos feltárása. A helyi szinten megjelenő munkanélküliség, társadalmi rétegződés, életszínvonal, és más jelentős eltérő makrotényezők mértékadóan más elvárásokat is képezhetnek a rendőrséggel, mint bűnüldöző szervvel szemben. A bűnözés alapvető oka országosan, megyékben és valamennyi településen a társadalmi alapfolyamatok funkciózavarára, a társadalmi dezorganizációra, a társadalmi kontroll gyengülésére, kulturális konfliktusokra vagy más anomáliákra vezethető vissza.⁵⁸⁸

- **Önkormányzatok, civilszervezetek, egyházak véleménye**

Kiemelt figyelemmel kell fordulni a helyben jelentkező sajátos közbiztonsági szükségletek felé, mivel a bűnüldözés az ezekre adott válaszaiban minősíthető. Az önkormányzati rendszert karöltve a civil közbiztonsági célú önszerveződésekkel, térben és időben, aktív formában hatékonyabban reagálna a települések életében felmerülő közbiztonsági természetű kihívásokra.⁵⁸⁹

⁵⁸⁷ Szabó András: Kriminológiai gondolkodás az informatikai rendszertervekben. *Belügyi Szemle*, 2002/4., 34–36. o.

⁵⁸⁸ Szabó András: Bűnmegelőzési stratégiák. *Belügyi Szemle*, 1985/6., 16. o.

⁵⁸⁹ Kiss Bernadett: Új lehetőségek előtt a településrendészet? *Belügyi Szemle*, 2013/4., 49–60. o.

• Bűnüldözés mérésének alapegysége: a helyi szerv

A hatékonyság alapvetése a lokális települési egységek formájában történő értékelés és mérés lehetne, ami elválaszthatatlanul összekapcsolódna és kifejezővé tenné a területi egységek sajátos bűnözési és bűnüldözési viszonyait. Az országos felmérés nem képes kimutatni és főleg kezelni egy-egy település társadalmi, gazdasági, kulturális és egyéb folyamatait, amelyek egyrészt bűnalkalmakat teremtenek, másrészt az elkövetőre motiválóan hatnak.⁵⁹⁰ A bűnözés valódi minőségének és méretének megismerése lehetővé teszi számukra, hogy hozzáigazítsák bűnmegelőzési és felderítési stratégiájukat, szervezetük, struktúráját, erőik elosztását és telepítését és figyelembe vehessék a bűnözés várható alakulását, prognózisát.⁵⁹¹

9.4. Szervezet és hatékonyság

A közigazgatás szervezetének racionális működése közel egy évszázada napirenden lévő kérdés: *„A közigazgatás racionalizálása azt jelenti, hogy a munka tudományos megszervezésének (scientific management) módszereivel keressük a lehetőségek közül a legjobbat, mert a nemzetnek joga van elvárni azt, hogy közigazgatása a kor igényeihez és saját anyagi erejéhez mérten a legjobb legyen. [...] Ha azonban ezt nem tudjuk elérni, annak okát nem fogjuk másra átháríthatni, hanem magunkban és saját szervezetünk hibáiban fog kelleni keresnünk.”*⁵⁹²

A hatékony működést csökkentő legjelentősebb tényezőként talán a szervezeten belüli bizonytalanságot és az ezzel összefüggő bizalmatlanságot említhetjük. Sajnálatos módon a rendőrök 25 éve nem kapnak iránymutatást azzal kapcsolatosan, hogy mi a társadalmi rendeltetésük és feladatuk. Elsődlegesen a rendőrség intézményrendszeren belüli helyének és társadalmi szerepének negatív definiálása történt meg, tehát csak annyit mondtak, hogy az

⁵⁹⁰ Déri Pál (2000): i. m. 162. o.

⁵⁹¹ Boge, Heinrich: Vorwort. In: Schwind, Hans-Dieter: *Dunkelfeldforschung in Bochum 1986/87*. BKA Forschungreihe, Bd. 21. Wiesbaden, 1989, S. 1–3.

⁵⁹² Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Javaslat*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai RT., Budapest, 1931, 30. o.

már nem olyan, mint korábban. Ennek következtében csak homályos benyomásuk van arról, hogy minek szabadna lenniük, de azt nem tudják, hogy a demokráciában kik is ők valójában.⁵⁹³ Emiatt a rendőrségnek szükséges volt kialakítania egyfajta védelmi mechanizmust, mely a túlzott professzionalitásba vetett hittel, illetve a bíráló társadalomtól való minél teljesebb elzárkózással írható le. Következmény gyanánt a bizonytalanság és a bizalmatlanság lett uralkodó a szervezetben, amely nemcsak vertikális, hanem horizontális szinten is érvényesült. Ez az információáramlás hiányosságaiban is felfedezhető. A szolgálati út túlzott szabályozottságának kikerülésére inkább informális hálókön történik az információ cseréje, mely szintén a bizalom kialakulásának gátjává válik⁵⁹⁴ „[Az] a szervezet, amelyik hierarchikus rendje következményeként szinte minden tagját szolgálai szerepre kárhóztatja, azt kockáztatja, hogy a külső kapcsolataiban minden együttműködési készségét elveszíti és úgyszólván egész környezetére, mint ellenségre tekint. A szervezethez tartozó így adhatja tovább a környezetnek mindazt a megaláztatást és sérelmet, amelyet a szervezeten belül elviselni kényszerült.”⁵⁹⁵ Ez a megállapítás szemléletesen mutat rá a struktúra rendezetlenségéből fakadó problémákra.

A rendvédelem egy tagadhatatlanul bürokratikus szervezet, ahol a dolgozók élethivatásként végzik a munkájukat, utasításon és a szigorú hierarchián alapuló egyszemélyi, autokrata parancsuralmi rendszer működik, a kontroll erős, a működés funkcionális, és ahol a kritikák mellőzése és a konfliktusok kerülése a jellemző.⁵⁹⁶ Ez azonban nem minden relációban hordoz pejoratív értelmet, mindössze akkor, ha a szervezeti kultúra deprimációja egyben korrelál is a munkaerő rossz helyzetével. E visszas viszonyokat az Ombudsmani Hivatal is vizsgálta, határozatában éles kritikával illette a lesújtó állapotokat.⁵⁹⁷

A rendőrségre jellemző tulajdonságok a következők: kizsákmányolás, túlterheltség, nincs figyelemmel a személyes szükségletekre, nincs rendőregylet, társas színterek, nincsenek ápolható hagyományok, szokások, nincs kontroll, a működést segítő szupervízió, a bünt

⁵⁹³ Krémer Ferenc: *A rendőri hatalom természete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003, 75. o.

⁵⁹⁴ Krémer Ferenc – Molnár Katalin – Szakács Gábor – Valcsicsák Imre: A rendészeti foglalkozási kultúra átalakulása – stratégiai koncepció. In: Tanulmányok a rendészeti stratégiáról. *Rendészeti Szemle Különszám*, 2010, 269–306. o.

⁵⁹⁵ Finszter Géza (2006b): i. m. 648. o.

⁵⁹⁶ Kovács Gábor: A rendészeti szervek szervezeti kultúrájának összetevői és sajátosságai, a téma feldolgozása a Rendőrtisztviselői Főiskola vezetéselméleti oktatásában. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X.* Pécs, 2009, 223–234. o.

⁵⁹⁷ OBH 5007/1997. ombudsmani jelentés a hivatásos állományú tagok emberi jogi helyzetéről.

morális defektusnak tartja, ez látszik intézkedései során, a statisztika nem ad valós képet a rendőrség működéséről.

9.5.A teljesítmény mérésének elvei és módozatai

„Minél pontosabbak a teljesítmény mérésének objektív módszerei, annál kisebb jelentősége van a szervezet értékrendjében a hierarchián belül elfoglalt helynek, és annál nagyobb rangot kapnak az egyéni kvalitások, a tehetség és a tapasztalat. Az ilyen szakmákban úgy is lehet karriert építeni, hogy az ember eközben egyetlen lépcsőt sem halad előre.”⁵⁹⁸ A menedzsment-felfogású teljesítményszemlélet leginkább a szervezet finansziális és eredményességi területéhez kapcsolódik, és a humánerőforrás gazdálkodás javításán át törekszik a nagyobb hatékonyság elérésére. Amennyiben növeljük a dolgozói lojalitást és proponáljuk a magasabb teljesítményt, úgy a szervezet összhatékonyságára vagyunk kihatással. Aligha fér kétség ahhoz, hogy bármely szerv működési költségeit jelentősen növeli a dolgozói magas fluktuáció miatti növekvő kiképzési és betanítási kényszer, hiszen a munka minősége és gyorsasága szorosan kapcsolódik a munkavállalók képzettségéhez, munkabíráshoz és motivációjához.

A bűnüldözéssel foglalkozó területen szolgálatot teljesítő kollégákkal szembeni teljesítményelvárások, személyes és szakmai kompetenciák egészen más elvárási rendszerben működnek, mint a rendőrség más szolgálati ágaknál teljesítőké. Sokkal inkább hasonlít egy a piacon működő szolgáltató egységhez, mintsem közintézményhez. A teljesítményt ösztönző hajtóereje elsősorban a humánerőforrás motivációjában ragadható meg. Ennek mibenlétét, jelentését illetően számos elmélet keletkezett, de lényege megragadható abban a magatartásban, amit a vezető tanúsít a beosztottjai felé annak érdekében, hogy őket a szervezeti célok elérésére készíteti.⁵⁹⁹ A motivációtól eltérő fogalom az ösztönzés, amely bár lényegileg a külső erőket takarja, de egyben kapcsolódik a belső érzésekhez, amelyek a jó

⁵⁹⁸ Finszter Géza: A zéró tolerancia a kontinentális jog országaiban. *Főiskolai Figyelő*, 1999/2., 33. o.

⁵⁹⁹ Csernyikné Póth Ágnes (szerk.): *Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknek*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2009, 50. o.

teljesítmény elérésekor keletkeznek.⁶⁰⁰ Ennek akadályát jelenti a kötött bértábla, ami rugalmatlan a munkaerő átcsoportosításokra, és a beosztotti teljesítmény elismerésének is gátat szab, ezzel az ösztönzőrendszer belső hatásmechanizmusait rontja le. A személyzeti munkában a döntés jogával ott rendelkezzenek, ahol az emberek vannak, és az őket érintő szakmai elhatározások megszületnek.⁶⁰¹

A teljesítményértékelés az ösztönzés és a motiválás egyik módja. „*A szakmai előmenetel feltétele lenne egy olyan objektív és sokoldalú értékelési rendszer, ami világosan képes elválasztani egymástól a gyenge, a közepes, és a kiváló teljesítményt. Azok a tevékenységek, amelyek ilyen kritériumokat nem tudnak kialakítani a maguk számára, aligha tarthatnak igényt a professzió rangjára.*”⁶⁰² A szervezeti élet velejárója, hogy résztvevői kölcsönösen értékeli egymás teljesítményét, hiszen közös céljuk a szervezet egészének sikere és eredményessége.

Kétféle értékelési módot különböztethetünk meg:

- az *informális értékelés* spontán módon történik azzal, hogy a vezetők állandóan figyelemmel kísérik a beosztottaik munkáját és arról ítéletet alkotnak.⁶⁰³ Ennek sajátossága, hogy szubjektív és személyes vélekedésen alapul.
- A *formális értékelés* a szervezet által tudatosan kifejlesztett rendszer, melynek segítségével rendszeresen és szisztematikusan értékeli alkalmazottaik teljesítményét.⁶⁰⁴

A teljesítményértékelés az új típusú közszolgálati fejlesztésközpontú modellben egy kompetenciaalapú egyéni teljesítményértékeléssel összevont és évente ismétlődő célmeghatározás, ami strukturált formában ad visszacsatolást a vezetőnek és a dolgozónak. A vezető által támogatott és figyelemmel kísért, a permanens fejlődést szolgáló folyamat, mely a köztisztviselői önértékelésből, vezetői előértékelésből és a kettőjük megegyezéséből áll.⁶⁰⁵ Az értékelés alapja a kettőjük közötti kommunikáció, ahol világosan és részletesen meghatározott és ténylegesen mérhető célok kerülnek előre meghatározásra, amelyek alkalmasak lehetnek az összehasonlításra, ezzel objektív elemeket hordoznak. Azonban az értékelési szempontok

⁶⁰⁰ Bakacsi Gyula – Takács Sándor – Gelei András – Bokor Attila – Császár Csaba – Szóts-Kováts Klaudia: *Stratégiai Erőforrás Menedzsment*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006, 92. o.

⁶⁰¹ Komáromi István (1990): i. m. 192. o.

⁶⁰² Finszter Géza (1999b): i. m. 32. o.

⁶⁰³ Gyökér Irén: *Emberi erőforrás menedzsment*. Jegyzet. BME, Budapest, 2007, 67. o.

⁶⁰⁴ Uo.

⁶⁰⁵ *Útmutató az új típusú közszolgálati teljesítményértékeléshez*. 2008, 8. o.

jelentős része az emberi képességek, készségek tartományában jelentkeznek, amelyek mérése direkt módon nehezen, vagy egyáltalán nem kifürkészhető, gondolva itt olyanra, mint a döntési képesség vagy a kapcsolatteremtő készség.

A vezető és beosztott közötti konszenzuális teljesítményértékelési modell igyekszik feloldani az egyébként a hierarchiából fakadó szubjektív informális tényezőt. Amennyiben viszont formálissá válik, vagy az egyoldalú megegyezés kikényszerítésével szemben a dolgozó számára nem áll rendelkezésre jogorvoslati csatorna vagy érdekérvényesítési fórum, úgy ez a megoldás sem tesz mást, mint legalizálja a szubjektivitás térnyerését a teljesítményértékelésben.⁶⁰⁶

A szervezeti kultúra és a hatékonyság kapcsolatát érintendően érdemes megemlíteni egy nemrégiben a rendőrségen végzett kutatást,⁶⁰⁷ amely a szervezeti kultúra oldaláról olyan egyértelmű és viszonylag erős kulturális problémákat tárt fel, mint többek között a

- humán orientáció – vezetői empátia szintje és szociális érzékenysége;
- teljesítmény orientáció – jutalmazási kritérium;
- kockázatvállalás – innovációs hajlandóság mértéke.

A hivatástudattal kapcsolatosan többek véleménye szerint is a vezetői, parancsnoki empátia megfelelő szintje és a vezetők szociális érzékenysége kiemelt fontosságú annak kialakításában.⁶⁰⁸ A szubjektivitás nem küszöbölhető ki, azonban annak a szervezet általános célkitűzésével és filozófiájával összhangban érvényre kell jutnia és kellő empátiával kell kifejeződnie a vezetői elvárásokban.

A vezető kiválasztásának kiemelt fontosságáról írja *Magyary Zoltán*: „*A vezető tisztviselők kiválasztása és képzése tekintetében azonban mi a probléma felismerésénél is alig tartunk és ebben a tekintetben még semmi sem történt. A közigazgatás racionalizálásának ez egyik legnagyobb jelentőségű feladata, amely azonban nem rendeletekkel, hanem egyéni*

⁶⁰⁶ Kutatásomban arra kerestem a választ, hogy a rendőrök milyen jellemzőket tulajdonítanak egy jó vezetőnek. Ennek során az objektivitásra törekvő vezetői attitűdöt jelölték meg a legfontosabbnak. Lásd: 12.6. alfejezet, 24. diagram.

⁶⁰⁷ Pirger Tamás: A rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájának aktuális kérdései. *Magyar Rendészet*, 2015/3., 1–10. o.

⁶⁰⁸ Lásd többek között Czeiner Gyula: A parancsnokok szerepe a hivatástudat kialakításában, erősítésében. *Belügyi Szemle*, 1982/10., 63–67. o.; Gelencsér Gyula: A hivatástudat fejlesztésének célja, főbb feladatai és módszerei a rendőrségi parancsnoki munkában. *Belügyi Szemle*, 1983/9., 33–38. o.; Garamvölgyi László: A hivatástudat szerepe a rendőri munkában. *Belügyi Szemle*, 1984/1., 68–69. o.

*kiválasztással és a tehetség és szorgalom tekintetében kiválók legkedvezőbb fejlődési feltételeinek gondos biztosításával érhető csak el. Ehhez azonban a valamennyi minisztériumra kiterjedő egységes gondoskodás, egyenlően magas igény és mindenütt egyenlő éberség szükséges, mert a tehetségek száma sohasem túl nagy és azoknak helyes felhasználása sem lehetséges másként, mint ha gondoskodás történik a közigazgatásnak a maga egészében való állandó szemmel tartásáról.*⁶⁰⁹

A vezetői foglalkozás és együttérzés hiányára utal az is, hogy a bűnüldözési területen a teljesítményértékelés egy teljesen formális és ösztönző hatások nélküli papírgyártás, mely sok esetben távol áll a valóságtól. Miközben teljesen reális elvárás lenne az egyéni teljesítményértékelések és a szervezeti hatékonysági célok szinkronizálása, mégis az a tapasztalat, hogy még a szervezet hatékonyságát fémjelző statisztikai mutatók sem bírnak jelentőséggel a bűnügyi szolgálat teljesítményének mérésében. Az éves teljesítménycélok, a ténylegesen teljesített feladatok, elvégzett feladatok, sem mennyiségi, sem minőségi oldalról sem mutatkoznak meg a dolgozói ösztönző rendszerben.⁶¹⁰ A teljesítménymérés ösztönző erejének megteremtéséhez először is azt az ellentmondásos helyzetet kell felszámolni, amely elsősorban a bizonytalanságból és a tehetetlenségből fakad. Ez nagymértékben összefügg a szervezeti hatékonyság tisztázatlanságával és kiforratlanságával. Az ösztönző rendszer és szervezeti kultúra lehetséges összefüggéseit érintően említendő, hogy *Krémer Ferenc* és társai a rendészet átfogó fejlesztéséhez készítettek egy tanulmányt, melyben javaslatokat fogalmaztak meg a rendészet kulturális stratégiájához. A kutatási eredményekből az köszön vissza, hogy a rendvédelmi szervek működése túlságosan formalizált, merev és hierarchizált, ami nem ad teret a kreatív munkavégzésnek.⁶¹¹ Ezért az ösztönzőrendszer kialakításánál mindig szem előtt kell tartani a bürokratikus rendszer korlátait. A teljesítményösztönzés szempontjából még ma is a legjelentősebb téma a kellő szervezeti lojalitás elérése.

A szervezeti kultúra és a vezetői szubjektív együtthatóktól függetlenül az értékelési rendszer minden olyan objektív elemeinek megfogalmazása szükséges, amellyel egy valóban

⁶⁰⁹ Magyary Zoltán (1931): i. m. 16. o.

⁶¹⁰ Kiss Norbert Mihály: Az ösztönzés módszerei és sajátosságai a rendvédelmi szerveknél. *Magyar Rendészet*, 2011/2.,, 50–60. o.

⁶¹¹ Krémer Ferenc: *Rendészeti kulturális stratégia. 17. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához*. Országos Rendőr-főkapitányság–A Rendőrség Tudományos és Technológiai és Információs Tanácsa, Budapest, 2008

kézzelfogható teljesítménymérést nyerhetünk ki.⁶¹² Természetesen a motiváció azzal serkenthető, ha a túlzott elvárások és a munkamegosztás racionalizálásával megszüntetjük a folyamatos túlterheltséget, biztosítjuk a rehabilitációt, kikapcsolódást, és lehetőséget teremtünk a kollégáknak arra, hogy több időt fordítsanak mind fizikailag mind szellemileg önmagukra és családjukra.⁶¹³ Az eredménycentrikus motivációs „kényszer-ösztönzés” helyett ezzel elérhető lenne egy olyan munkaerő, ami már rendelkezik kellő háttérrel és energiával, ez a munkavégzés színvonalában és ezzel együtt az eredményekben is megmutatkozna.

9.6. Hatékonyság- és teljesítménymérés

Az előzőekben ismertetett hatékonysággal összhangban a következő szempontokra kellene figyelemmel lenni a bűnügyi állomány teljesítményértékelési metódusának kialakításánál:

- intézkedések száma, ebbe beleértve a végrehajtott nyomozati cselekményeket,
- felderített elkövetők, bűncselekmények száma,
- megszüntetett, felfüggesztett ügyek számaránya,
- vádemelési javaslattal leadott ügyek száma,
- ügyek nyomozási nehézségének súlyozása, amely a bűncselekménytől és konkrét ügytől függően vezetői „előminősítéssel” bírna,
- az előadó által az egyes nyomozati cselekményekre fordított időintervallum az adott időszakban munkaórákra bontott arányításban,
- ügyészség által kifogásolt határozatok számaránya, ugyanez pótnyomozások tekintetében a folyamatban lévő nyomozások számával összevetve,
- parancsnoki revíziók száma, és a feltárt hiányosságok mennyisége, milyensége stb.

A felsorolt értékelési szempontok nem teljesek, és munkakörtől függően változóak lehetnek, azonban ezekből is jól látható, hogy egy a szervezeti hatékonysággal szinkronban kialakított

⁶¹² Lengyel kutatók arra a következtetésre jutottak, hogy a rendőri szervezetnél legnagyobb prioritást a teljesítménymérés kritériumainak megfogalmazása és az ahhoz kapcsolt elismerési és motivációs eszközök élveznek. Lásd: Ruibyte, Laima – Adamoniene, Ruta: *Values of the Police Organization in the Context of a Knowledge Organization. Internal Security*. Police Academy, Szczytno, 2013, pp. 225–239.

⁶¹³ A Krémer és Szakács által végzett reprezentatív kutatás alapján a rendőri állomány nagyobbik hányada jelenlegi helyzetével elégedetlen, jövőjét bizonytalannak és perspektívátlanak tartja. Az anyagi és erkölcsi megbecsülés hiánya miatt általános közérzetük rossz, ami kihatással van munkájuk eredményességére, csak a szemléletváltás és a komoly szervezeti változások támogatása hozhat változást. Lásd részletesebben Krémer Ferenc – Szakács Gábor: A magyar rendőrök élet- és munkakörülményeiről. *Magyar Rendészet*, 2000/5–6., 60–86. o.

teljesítményértékelési szisztéma alapjaiban változtatná meg a szervezet működési rendszerét és állítaná a hatékonyság irányába.⁶¹⁴

A humán erőforrást szorosan érintő terület, amely ugyancsak a hatékonyság definiáltságának hiányát nyögi: a kiválasztás, toborzás és a képzés. Nem kérdéses, hogy az a szervezeti rendszer, amelyik a hatékonyság és a teljesítményértékelés tekintetében kihívásokkal küzd, a munkaerővel sem fog optimálisan gazdálkodni.⁶¹⁵ Ennek tünetei a kiválasztástól a foglalkoztatásig megnyilvánulnak, és félreértés ne essék, nem pusztán gazdasági kérdésekre redukálódnak. Kevés pénzből is lehet hatékony kiválasztási és ösztönző rendszert csinálni, ha a belépésnél megfelelően motivált és kompetenciákkal rendelkező munkaerőhöz jutunk, amelynek teljes pályája és előmenetele során biztosítunk egy egészséges ösztönző és karrierrendszert. *„Határozottan állítható, hogy egy alkalmatlan személy kiképzési és felszerelési költsége, az általa esetleg szakszerűtlenül végzett intézkedés negatív anyagi vonzata, a [...] leszereléssel kapcsolatos járandóságok előteremtése, az alkalmassági vizsgálatra fordított költségek többszörösébe kerül.”*⁶¹⁶

A teljesítmény mérése a bűnüldözés hatékonyságának szempontjából azért bír jelentőséggel, mert az egyéni teljesítmények növelésén keresztül a rendszer egészének fejlesztése valósul meg. Ehhez meg kell teremteni a szervezet távlati és közvetlen céljai, valamint az egyes tagok céljai közötti összhangot. Ennek fejlesztésére nézve a vezetélmélet irodalma ad tudományos igényű megközelítést, meghatározva a korszerű vezetési elvek és módszerek alkalmazásának előnyeit, illetve a teljesítmény-motiváció növelésének differenciált eszközrendszerét. A rendőrségnél végzett sikeres teljesítmény-felmérés magában foglalja:

- az elkötelezett vezetőséget,
- az alárendeltek aktív részvételét,
- a következetes igyekezetet,
- a rendszeres elismerést,

⁶¹⁴ William Bratton New Yorkban elsősorban a teljesítmények és a jó gyakorlatok transzparensé tételeivel tette motiválttá az állományt, ahelyett hogy az egymásramutogatást és a versenyszellemet provokálta volna.

⁶¹⁵ Következetes teljesítményértékelő és a következményeket középpontba állító felelősségvállalási rendszerre van szükség. Fel kell hagyni a statisztikai szemlélettel, miután tudományosan igazolt tény, hogy nem mutat reális értékeket. A teljesítmény mérést a kompetenciákhoz kell igazítani. Ennek következményeként a beosztást is a rendfokozathoz képest kell kiadni, igaz ez fordítva is. Indikátorok a teljesítmény mérésére lehetnek a lakossági visszajelzések, rendszeresen végzett helyi és országos kutatások. Lásd Krémer Ferenc – Molnár Katalin – Szakács Gábor – Valcsicsák Imre (2010): i. m.

⁶¹⁶ Csatai Tamás: A rendőrré válás és szolgálatellátás alatti pályaalkalmassági követelmények alakulása az 1800-as évek végétől napjainkig. *Belügyi Szemle*, 2010/7–8., 97. o.

- a következetességet a jutalmazási rendszerben,
- a megfelelő és időszakos tréningeket a szükséges képességek fejlesztésére.⁶¹⁷

Amennyiben a szervezet sikeresen akar működni, olyan kultúrát kell kialakítania, amely értékeli az erőfeszítéseket azzal, hogy az eredményekre és a teljesítményekre koncentrálnak. Mindez segít abban, hogy a megfelelő teljesítményközpontú és igyekezetre épülő kultúra kialakuljon.⁶¹⁸ „Nem véletlen tehát, hogy az élet sok más területéhez hasonlóan a nem megfelelő eredményérés a rendőrség esetében is zavarokat okoz, hiszen hiányzik az eredményesség olyan egyértelmű és egységes mértéke, illetve mutatója, amely megmutatná a rendőri munka tényleges hatékonyságát. [...] Ez vezetett oda, hogy az egyes rendőri vezetők kizárólagosan a rendőri erők és eszközök mennyiségi növelésében látták a megoldást, több és jobb rendőrt és technikát követeltek. Ez a céltévesztő, eltorzító felfogás nehezítette meg a rendőri munka természetének, hatékonyságmérésének tisztázását és megértését.”⁶¹⁹

A teljesítményértékelésnek nem képezheti alapját a bűnfelderítési mutató, annak alkalmazása szándékos félrevezetés. A társadalom, a közvélemény és az egyes állampolgár félrevezetése és egyben önbecsapás is.⁶²⁰ Így ezt a rendszert indokolatlan túlhangsúlyozni a teljesítményértékelés szempontrendszerében.⁶²¹

A felderítési mutató alkalmazási célszerűtlensége alapján az ok és az okozat közötti kapcsolat kölcsönösségében bújjik meg, merthogy a közbiztonsági helyzet olyan objektív tényezők és jelenségek összessége, amelyet sok más tényező mellett ugyancsak jelentősen befolyásol a bűnüldözés hatékonysága és célorientáltsága. A bűnügyi fertőzöttségi mutató a

⁶¹⁷ Sóti a képzési rendszer hatékonyságáról végzett kérdőíves felmérésében az időszakos képzések és a tréning módszerek mellett érvel. Lásd erről részletesebben Sóti Kálmán (2005): i. m.

⁶¹⁸ Morgan, Patrick J.: A rendőri tevékenység mérése, teljesítmény-fejlesztés és a felmérés. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 19–27. o.

⁶¹⁹ Dános Valér: A rendőri munka hatékonyságmérésének és teljesítménymérésének egyes kérdései. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 129. o.

⁶²⁰ A közbiztonságról kialakult közvélemény mérésére állandó, rendszeres közvélemény-kutatásokra van szükség. Lásd Finszter Géza (2008b): i. m.

⁶²¹ Finszter egy kicsit élesebben fogalmazza meg a problémát, szerinte a minőségbiztosítás tisztán statisztikai számokkal operáló módszerei csupán arra alkalmasak, hogy egy végtelenen túlcentralizált államrendőrségi modell túlélését szolgálják azáltal, hogy kevés vezető nagyfokú arroganciával ítéletet mondhatson nagyon sok beosztott szakmai tevékenységéről, anélkül, hogy az ítélezőknek valódi kompetenciájuk lenne a munka minőségének értékeléséhez. Lásd: Finszter Géza (2009c): i. m. 5. o.

társadalmi viszonyok makrostrukturális elemeinek figyelmen kívül hagyásával nem alkalmas az összevetésre.⁶²²

Az objektív bűnüldözési mutatók teljesítménymérési alkalmatlansága összefoglalva a következő tényezőkön alapszik:

- nincs kauzális összefüggés a teljesítmény és ezen mutatók között, vagyis a fordított arányosság a felderítési mutatók és a bűnözés helyzete között következetesen nem mérhető vagy igazolható, ez azt jelenti, hogy a javuló felderítési mutatók nem feltétlenül tükrözik a bűnözési helyzet javulását, mindössze arról árulkodnak, hogy a bűnüldözés aktivitása fokozódott.
- A bűnügyi helyzet, vagyis az objektív biztonság olyan komplex tényezők függvénye, amelyek nagymértékben a bűnüldözés hatékonyságától függenek, ebben nem mérhető vagy különíthető el effektíve a bűnüldöző, vagyis processzuális és regresszív modell szerepe és hatása, illetve a proaktív modell érvényesülésének hatása, ennek a kettőnek az elkülönített mérése indokolhatná csak az alkalmazásuk szükségszerűségét.
- A bűnözési fertőzöttség adatai nem vesznek figyelembe olyan szempontokat, amelyek jelentősen meghatározzák a bűnözés jellegét, mint a lakosság összetétele vagy a bűnözés felépítése.

Dános szerint a célmeghatározás rendőrségi víziót, vagy alapfilozófiát takar, amely meghatározza a teljes rendőrség, annak egységei és az egyes tagok tevékenységeinek vezérmotívumait.⁶²³ A mennyiségi mutatók által meghatározott mérés elsősorban a rendőrség alapvető szinten rögzített céljaival kell hogy összhangban legyen, ezt szigorúan és szoros összehatásukban vizsgálhatjuk. A közösségi szempontú célkivetítésnél elsősorban a megelégedettségi mutatók jöhetnek számításba. A felderítési és nyomozáseredményességi mutatók minden esetben csak közvetett és torzított képet adnak arról, hogy a rendőrség milyen eredménnyel teljesítette feladatát, ez összehasonlítva olyan, mintha a törvényhozás abban látná saját eredményességének kulcsát, hogy hány törvényt fogadott el az évben. Ezzel szemben legfőképp a törvények társadalmi hatásai számítanak. Átfordítva, akkor mondhatjuk igazán eredményesnek az állam bűnüldözési funkciót ellátó intézményeinek eredményességét,

⁶²² Külföldi tanulmányok is erősebb korrelációt állítottak fel a rendőrök munkával kapcsolatos elégedettsége és a társadalom elégedettsége, mint a teljesítménymérés és a személyes kompetenciák, vagy akár a hivatástudat és a fluktuációs ráta között. Lásd például Nalla, Mahesh K. – Kang, Wook: Organizational climate, perceived citizen support, and job satisfaction of police officers: findings from the post-grand reform era in South-Korea. *Asian Journal of Criminology*, vol. 7, no. 2, 2012, pp. 153–171.

⁶²³ Dános Valér (1995): i. m. 130–132. o.

ha minél kevesebb mennyiségi adatot produkálnak, és a társadalmi békét, vagyis a közbiztonságot garantálják. Az objektív biztonsági helyzet garantálása, vagyis a negatív bűnüldözési mutatók hangsúlyozottan a szubjektív biztonságérzet növekedésében és a latencia csökkenésében öltenek testet.

Az előbbiekből levezetett módon kijelenthetjük, hogy a létszámadatok és a bűnüldözés eredményessége között rendkívül távoli és áttételes az összefüggés.⁶²⁴ Szintén ide sorolhatók a nehézkes gazdasági körülmények, melyek nem segítik az eredményes munkát, hiszen problémát jelent az, hogy a működést segítő forrásokat előteremtsék, a legtöbb területi szerv újra és újra adóssággal küzd. Az emberi erőforrások szűkösek. A helyi területi szervek egy része olyan épületben van elhelyezve, melyet nem e célra építettek, ennek következtében korszerűtlen, és egyáltalán nem praktikus.⁶²⁵

A rendőrségi filozófia értelmezéséből kiindulva részletes és alapos kimunkálásra szorul az objektív biztonsági helyzet és a szubjektív biztonságérzet fogalma. Megkülönböztethetjük egymástól a teljesítménymérést és a hatékonyságmérést, míg az egyik az egyes rendőr javadalmazásának, elismerésének vagy előremenetelének függvénye. A másik már az erők, eszközök és a reagálási metódus, jóformán az egész szervezet működési sajátosságainak, elveinek és tevékenységének formájára lehet kihatással. Meg kell bizonyosodni arról, hogy elérik-e azokat a célokat, melyeket (akár központilag, akár helyi szinten) kitűztek. Ez a tevékenység úgy jellemezhető, mint az általános rendőri hatékonyság mérése. Ahol elérték a kitűzött célokat, ott értékelni kell a célok eléréséhez felhasznált erőforrásokat, majd eldönteni, hogy ezek nem voltak-e túlzóak az adott célok vonatkozásában. Egy további tényezőt is figyelembe kell venni, nevezetesen a szervezet „nyereségességét” a költségek tekintetében. Ez a hatékonyságmérés, vagy másként fogalmazva annak felmérése, hogy mennyi veszteség keletkezett, mennyi energia és idő ment kárba. Itt az eredmények és módszerek közötti arányra kell figyelmet fordítani.⁶²⁶

⁶²⁴ Az Egyesült Államokban 1970 és 1990 között a rendőri létszám 70,7%-kal emelkedett, a súlyos bűncselekmények száma viszont 78,8%-kal, az erőszakosaké pedig 147%-kal. Nagy-Britanniában 1977-től 1990-ig 12%-os rendőri létszámbővülés mellett 67%-os volt a bűncselekmények számának növekedése. Kanadában 1970-től 1990-ig 16%-kal lett több rendőr, miközben a bűnügyi statisztika 34%-os emelkedést mutatott. 1990-ben az Egyesült Államokban 393 lakosra jutott egy rendőr, Japánban 552-re. Ugyanebben az évben 100 000 lakosnak 728 erőszakos bűncselekményt kellett elviselnie az Egyesült Államokban, míg Japánban tíznél is kevesebbet. Szikinger István (2001): i. m. Idézi Kozáry Andrea (2008): i. m.

⁶²⁵ Salgó László (2004): i. m. 41–51. o.

⁶²⁶ Skuli, David: A rendőri teljesítmény mérése. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 138–146. o.

A felderítési mutató szintén hangsúlyos a szerv teljesítményének megítélésére, de ezek csak az eredményesen lezárt ügyekre koncentrálnak, ami a szerv eredménytelen tevékenységeit és munkaóráit lényegében negligálja. Éppen ezért fontos azt is felmérni, hogy a rendőrség mennyit foglalkozik érdemben egy adott ügygel, vagyis mennyi ideig tart akár egy feljelentés felvétele, továbbá az ügyek feldolgozására az eredményes vagy eredménytelen kimenetelű ügyek vonatkozásában mennyi időt szánnak. Ezt az egyes nyomozásmegszüntető okok esetében még pontosabban le lehetne bontani, és világossá válna, hogy arányában hány munkaórában milyen energiafelhasználással produkálja a hatóság az eredményességi mutatóit. Az egyes tevékenységi formáknál megjelenő trendeket elemzés alá kell vetni és fel kell tárnai azok jogszabályi vagy jogalkalmazási anomáliáit, ezzel az eredményes vagy eredménytelen eljárások munkaterhelési viszonyai kifürkészhetővé válnak. A RobotZsaru Neo rendszer⁶²⁷ a nyomozati szakasz minden cselekményét rögzíti, az ott végzett elektronikus összesítések informatikai úton feltárhatják a munkaterhelés és a létszámviszonyok összefüggéseit, ezzel komoly rálátást adva a hatékonyság mibenlétére.

Figyelemmel kell lenni arra, hogy csak egymással hasonló rendőri szervek eredményeit lehet összevetni és értékelni és abból következtetéseket levonni, azonban mindenképpen előnye a revízióknak, hogy olyan standard számok alakíthatóak ki, amelyek az egyes munkafolyamatokhoz kapcsolódó időintervallumokat tárják fel, továbbá az adminisztrációs terhek és az eredményesség összefüggéseit érthetőbben megvilágítják.

A bűnüldözési statisztika teljesítményértékeléshez kapcsolásának hátrányait egy nemrégiben készült empirikus kutatás is bizonyította.⁶²⁸ Problematikussága mégis inkább a latens bűnözés visszatükrözésére való alkalmatlanságában mutatkozik meg. Tovább kumulálódik anomáliája annyiban, hogy a munka minőségéhez, bérezési és illetményrendszerhez kapcsolva a szervezeten belül komoly ellentmondásokat és szervezeten belüli zavarokat szül.⁶²⁹ A hatékonyabb bűnüldözés Németországban is inkább a bűnözés változására való reagálás minőségén keresztül nyilvánul meg. A rendőri vezetés – felső és alsó szinten egyaránt – rugalmas intézkedésekkel reagál a dinamikusan változó bűnözési helyzetre. Helyi szinten ez a

⁶²⁷ Az integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer bevezetésére kiadott 29/2000. (BK. 18.) BM utasítás és a 17/2000. (X. 19.) ORFK utasítás előírja, hogy a rendőrség valamennyi szerve köteles a büntetőeljárás során keletkező releváns adatok rögzítésére a RobotZsaru Neo rendszert használni.

⁶²⁸ Pirger kutatása szerint az átlagosnál nagyobb stresszt nem a munka jellege, hanem a teljesítményértékelésből származó megfelelési kényszer, a statisztikai elvárásokat kielégítő munkavégzés okozza. Lásd Pirger Tamás (2013): i. m. 7. o.

⁶²⁹ Kádár János: A bűnügyi statisztika felhasználásáról a rendőri vezetésben. *Rendőrségi Szemle*, 1967/9., 55. o.

járőr- és figyelőszolgálat megerősítését, nagyszabású közbiztonsági akciók, razziák szervezését, illetve különleges nyomozócsoportok felállítását jelenti, amihez egyéb területről vonnak el munkaerőt.⁶³⁰

Az elemzettek alapján nyugodtan kijelenthető, hogy a teljesítményértékelés „objektív” statisztikára építése, illetve annak a bűnüldözés statisztikai értékeihez kapcsolása kismértékben sem korrelál az eredeti – a bűnüldözés hatékonyságát javító – célkitűzéssel. Stratégiai gondolkodást mellőző paradigmaként nem tudományos igényességgel közelíti meg a bűnözést mint társadalmi jelenséget, illetve a bűnözéskontrollt mint erre reagáló intézményes eszközrendszert. Másrészt ad hoc célokat szolgálva tévesen méri fel a szervezet motivációs ösztönző rendszerét, azzal, hogy azt a társadalomtól elidegenült módon ragadja meg.⁶³¹ A bűnüldözést nem lehet a bűnözéstől és a társadalomtól független, hierarchikusan irányítható tárgyasított egységként kezelni.

Nem kérdéses, hogy a bűnügyi statisztika objektív mutatói túl bonyolultak önmagukban is – nem beszélve az általuk megjelenített széles terület jogi és életbeli komplexitásáról – ahhoz, hogy a teljesítményértékeléssel való összekapcsolásuk esetén – bármilyen ellenőrzés ellenére – teljességgel kizárttá lehetne tenni manipulálásukat. A hatékonyság indikátor emlegetése pedig különösen hangsúlyos, főleg a mennyiségtől a minőség felé elmozdulás törekvésében. Ebben a szubjektív biztonságérzet hatékonysági tényezőként való elismerése és beépítése elkerülhetetlenül indokolt. Azaz a lakosság és a közösség bizalmának elnyerése éppen annyira lényeges feladat kell legyen, mint a minél eredményesebb bűnüldözési mutató egyre alacsonyabb költségvetésből való előállítás.⁶³²

Ezzel el is jutottunk a bűnügyi statisztika „objektív” mutatóival mért és a közösségi, társadalomba integrált rendőrség hatékonysági antagonizmusának kimondásához. Innentől két út van: továbbra is a költséghatékonyság (piaci alapú, neoliberális) mezsgyéjén járva becsapjuk magunkat és az állampolgárokat a statisztikai kozmetikázással, ami a rendszer jelenlegi visszás működésének sajátosságaiból fakad. z új modellben a humánerőt értékelő és

⁶³⁰ Ziegler, Jörg: A német rendőrség és a föderalizmus. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 155–162. o.

⁶³¹ Ahogy Pelfrey szintén igazolta: a rendőrök munka iránti motiváltsága jobban összefügg a közösségi rendfenntartás irányú stratégiákra való nyitottságával, mint bármi más tényezővel. Lásd: Pelfrey, William V. Jr.: Style of policing adopted by rural police and deputies: an analysis of job satisfaction and community policing. *Policing*, vol. 30, no. 4, 2007, pp. 620–636.

⁶³² A kutatás során a rendőrök többsége nem értett egyet a statisztika és a teljesítményértékelés összekapcsolásával. Lásd: 12.6. alfejezet, 23. számú diagram.

megtartó szervezeti kultúrát és a működést egy igazságos, ösztönző és méltányos teljesítményértékelési rendszerrel tesszük hatékonyabbá. Ahol a bűnüldözés a társadalomba szervesen beágyazódva a bűnözés aktuális trendjeire – az elvárt statisztikai mutatóktól függetlenül – szakszerűen és törvényesen, a folyamatokat követő módon reagál.

10. A rendőrség relatív hatékonyságmérésének nemzetközi gyakorlata

Az állam mint közfoglalkoztató relatíve nagy összegű költségvetést fordít a rendőrség működtetésére. A közszférában dolgozók országonként változóan, de jelentős számban és arányban a rendőrség alkalmazásában állnak, így a korlátozott mértékben rendelkezésre álló közpénzek hatékony felhasználása egyre fontosabb tényezővé nőtte ki magát nemcsak nálunk, hanem világszerte. Ebből kiindulva az elmúlt évtizedekben Nyugat-Európában, az Egyesült Államokban és a Távol-Keleten a közszféra teljesítményével kapcsolatos kutatások óriási fejlődésen mentek keresztül, amelynek során a „law enforcement”⁶³³ hatékonyságának egzakt mérésére számos módszert és egyre újabb és újabb tematikákat dolgoztak ki.

A témában olyan tanulmányok és kutatások sora született, amelyekben kifejezetten a rendőrség hatékony működésének mérhetőségét illetően dolgoztak ki variációkat.⁶³⁴ A tudósok által kidolgozott módszerek és az elért hatékonysági eredmények értékes eszközül szolgáltak a rendőri vezetés számára, amikor a korlátozott számú erőforrás optimális felhasználásával kapcsolatos döntéseiket megfogalmazták. A következőkben a matematikai alapú egzakt *Data Envelopment Analysis* (továbbiakban: DEA)⁶³⁵ hatékonyságmérési modellről adnék rövid összefoglalást.

A közös történelmi előzmények alapján, továbbá mert az egyik legfrissebb kutatásnak számít, a tavaly publikált szlovén példán keresztül mutatom be a DEA-módszer lényegét. *Aristovnik, Seljak* és *Mencinger* szlovén kutatók a háromfázisú DEA-technikát alkalmazták a rendőrség munkájával kapcsolatos adatok relatív hatékonyságmérésére a kiválasztott rendőrségi egységek esetében 2010-ben, amelyet belső és külső (környezeti) tényezők beszámításával, 76 rendőri egység összehasonlító vizsgálatával végeztek el. A DEA empirikus analízis eredményei felfedték, hogy a megvizsgált rendőrörsök kb. 80 százaléka nem hatékony a többihez viszonyítva. A részletesebb elemzés azt is kimutatta, hogy általánosságban azok a

⁶³³ A rendészeti szervek.

⁶³⁴ A zürichi TC Team Consult AG és a kölni Assekurata Rating Agentur GmbH kidolgozott egy eljárást a rendőri munka minőségi dimenzióinak értékelésére az egyes rendőri szervezeteknél, amelyhez például áldozati megkérdezéseket és interjúkat alkalmaztak. Lásd Prestel, Victor: A rendőri munka értékelése. *Rendészeti Szemle*, 2009/6., 9–17. o.

⁶³⁵ Magyar fordítása: Átfogó Adatelemző Módszer.

rendőrőrsök, ahol több mint ötvenen dolgoznak, kevésbé képesek a hatékonyságra. Bizonyos tekintetben a hatékonysági különbségek olyan külső tényezőknek a következményei, melyeket a rendőrőrsök vezetése egyáltalán nem befolyásolhat, viszont a szervezetben és a rendőrségi modellben rejlő rendőrségi munka eredményei annál inkább.⁶³⁶

A DEA-módszert csak újabban kezdték általánosan alkalmazni a közszféra hatékonysági analíziseihez. A DEA egy nem-parametrikus határmegbecslő statisztikai-matematikai alapú metodológia, melyet eredetileg Charnes, Cooper és Rhodes⁶³⁷ vezetett be, akik Farrell⁶³⁸ és mások munkásságára építettek.

Vershelde és Rogge a rendőrkapitányságok teljesítményét tekintve különbséget tesz a hatékonyság mint a valamilyen szolgáltatás ellátása a legkevesebb költségből, és a hathatóság, vagyis bizonyos rendőrségi célok elérésének fogalmai között.⁶³⁹

Számos tanulmány értékeli a DEA-módszer alkalmazásával a rendőrség teljesítményének hatékonyságát, annak ellenére, hogy a módszernek adódik néhány korlátja is. Nevezetesen az inputok és outputok specifikációját a változók szubjektív kiválasztásának köszönhetően nehéz meghatározni, illetve olyan demográfiai és társadalmi-gazdasági tényezők választékának feltételezett befolyása miatt, amelyek kívül esnek a rendőrség vezetésén és irányításán.⁶⁴⁰ Másik ilyen szintén korlátozó elemként említhető szempont, hogy a DEA-megközelítés csak regionális vagy helyi szinten fókuszál a munkára, nem egy egész ország aspektusában, amely egy decentralizált és nem egységes felépítésű rendőrségi szervezet esetén jelentősen nehezíti az összehasonlíthatóságot.

⁶³⁶ A szlovén szerző-team nem-parametrikus DEA módszert alkalmazott, hogy megvizsgálja a rendőrségi egységek relatív hatékonyságát Szlovéniában. Lásd Aristovnik, Aleksander – Seljak, Janko – Mencinger, Jerner: Relative efficiency of police directorates in Slovenia: A non-parametrical analysis. *Expert Systems with Applications*, vol. 40, no. 2, 2013, pp. 820–827.

⁶³⁷ Charnes, Abraham – Cooper, William W. – Rhodes, Edwardo: Measuring the efficiency of decision-making units. *European Journal of Operational Research*, vol. 2, no. 6, 1978, pp. 429–444.

⁶³⁸ Farrell, Michael J.: The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, vol. 120, no. 3, 1957, pp. 253–281.

⁶³⁹ Vershelde, Marijn – Rogge, Nicky: An environment-adjusted evaluation of citizen satisfaction with local police effectiveness: Evidence from a conditional data envelopment analysis approach. *European Journal of Operational Research*, vol. 223, no. 1, 2012, pp. 214–225.

⁶⁴⁰ Akdoğan, Huseyin: The efficiency of police stations in the city of Ankara: An application of data envelopment analysis. *Policing*, vol. 35, no. 1, 2012, pp. 25–38.; Verma, Arvind – Gavirneni, Srinagesh: Measuring police efficiency in India: An application of data envelopment analysis. *Policing*, vol. 29, no. 1, 2006, pp. 125–145.

A DEA-metodológiát összehasonlítási célból regionális szinten először *Thanassoulis* alkalmazta, amikor 41 rendőri erőt vizsgált a kutatása során Angliában és Walesben. Ennek során három kimeneti eredményt vett alapul:

- erőszakos bűncselekmények,
- betörések száma,
- minden egyéb bűncselekmény felderítésének számaránya.

Ezzel szemben négy bemeneti változóval számolt:

- az alkalmazott rendőrök száma minden egyes erőnél,
- erőszakos bűncselekmények,
- betörések,
- más feljegyzett bűncselekmények száma.

Ebben a kutatásban a szerző felismerte a teljesítmény mérhetőségének gyengeségeit, mivel jelentős külső tényezőket nem kalkulált a számításaiba. Ebből következőleg vont le a következtetést, hogy ezek fennállása miatt objektív eredményeket nem kaphat az egyes rendőri egységek teljesítményeinek azonosításában, így ezek összehasonlítása kétségekkel terhes marad.⁶⁴¹

Más szerzők ugyanebben a kontextusban igyekeztek kiküszöbölni ezeket az elemeket. Csökkentették, illetve mérsékeltek a limitációs eltéréseket a relatív hatékonysági eredmények különféle rangsorolásaira és osztályozásaira azáltal, hogy környezeti, szociológiai, gazdasági és demográfiai változókat építettek be összehasonlító elemzésükbe. Kétlépéses eljárás beiktatásával bizonyították, hogy a külső tényezők kizárása helytelen hatékonysági eredményekhez vezethet a vizsgált rendőri egységek némelyikénél.⁶⁴² Ugyancsak ezt a feltevést erősítette némely más szerző munkája is, akik konkrétan elemezték a rendőrség hatékonyságát saját országaikban. Többek között az Egyesült Államokban⁶⁴³ és Taiwanon⁶⁴⁴ végeztek ilyen rendőrségi hatékonysági vizsgálatokat, és értékelték a rendőrség teljesítményét. Kutatásaik megerősítették, hogy a külső környezeti tényezők elhagyása okkal

⁶⁴¹ Thanassoulis, Emmanuel: Assessing police forces in England and Wales using data envelopment analysis. *European Journal of Operational Research*, vol. 87, no. 3, 1995, pp. 641–657.

⁶⁴² Drake, Leigh M. – Simper, Richard: The measurement of police force efficiency: An assessment of UK home office policy. *Contemporary Economic Policy*, vol. 23, no. 4, 2005, pp. 465–482.

⁶⁴³ Gorman, Michael F. – Ruggiero, John: Evaluating US state police performance using data envelopment analysis. *International Journal of Production Economics*, vol. 113, no. 2, 2008, pp. 1031–1037.

⁶⁴⁴ Wu, Tai-Hsi – Chen, Ming-Shiun – Yeh, Jin-Yii: Measuring the performance of police forces in Taiwan using data envelopment analysis. *Evaluation and Program Planning*, vol. 33, no. 3, 2010, pp. 246–254.

torzíthatja a hatékonyságmérés eredményét és végkövetkeztetéseit. Emellett voltak olyan szerzők⁶⁴⁵ is, akik vitatták az exogén hatékonysági tényezők⁶⁴⁶ jelentőségét és hatását a rendőrkapitányságok hatékonysági rangsorolásának elkészítése során.

Mindezek ellenére a DEA-metodológia a '90-es évektől általánosan elfogadott módszerré nőtte ki magát a rendőrség teljesítményének mérésére és a hatékonyság kifejezésére azzal, hogy országos szintű összehasonlításokat lehetett vele elvégezni. A módszer esetében a legfőbb eltérés az inputként és outputként figyelembe vett tényezők körének meghatározásában van.

A módszer legjelentősebb alkalmazói a már korábban is említettek közül:

- *Gorman és Ruggiero* (2008) az Egyesült Államokban:⁶⁴⁷ inputként a rendőri erők százezer lakosra eső aránya. Az egyes rendőri egységek esetében az outputok és inputok szélesebb körét használják, mint pl. a közalkalmazottak aránya, erőszakos, vagyon elleni bűncselekmények aránya lakosonként, a rendőrségi járművek számát. A háromszakaszos DEA fejlettebb technikáját alkalmazzák és számos környezeti változót is figyelembe vettek.
- *Thanassoulis* (1995) Angliában és Walesben:⁶⁴⁸ erőszakos bűncselekmények, lopások, más bűncselekmények számadatai mint input, és az ezekben a kategóriákban külön megoldott ügyek számai mint output.
- *Drake és Simper* (2000, 2003, 2005) az Egyesült Királyságban:⁶⁴⁹ Inputként az összes munkaköltség, outputként a megoldott bűncselekmények aránya az összes bűncselekmény esetében, továbbá az egyes szolgálatokhoz (közlekedés stb.) viszonyított költségek a közlekedési szabálysértések számához képest. Majd az újabb modelljükben az eszközökre fordított kiadások inputként, és a megoldott bűncselekmények összes bűncselekményhez viszonyított száma. A szerzőpáros számolt a munkaköltségekkel, a megoldott bűncselekményeknek az erőszakos bűncselekményekhez viszonyított arányával.

⁶⁴⁵ Sun, Shinn.: Measuring the relative efficiency of police precincts using data envelopment analysis. *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 36, no. 1, 2002, pp. 51–71.; Carrington, Roger – Puthucheary, Nara – Rose, Deirdre – Yaisawarnng, Suthathip: Performance measurement in government service provision: The case of police services in New South Wales. *Journal of Productivity Analysis*, vol. 8, no. 4, 1997, pp. 415–430.

⁶⁴⁶ Exogén tényező – a környezeti tényező összefoglaló kifejezésére használom.

⁶⁴⁷ Gorman, Michael F. – Ruggiero, John (2008): i. m.

⁶⁴⁸ Thanassoulis, Emmanuel (1995): i. m.

⁶⁴⁹ Drake, Leigh M. – Simper, Richard (2005): i. m.

- *Diez-Ticio és Mancebon* (2002) Spanyolországban:⁶⁵⁰ inputként személyi oldalról a százezer lakosra eső rendőrök száma, technikai inputként a százezer lakosra eső rendőrségi járművek számát vették figyelembe. Outputként a megoldott esetek száma a tulajdon elleni szabálysértéseknél a megoldott bűncselekményeknek az erőszakos bűncselekményekhez viszonyított arányával számoltak.
- *Verma és Gavirneni* (2006) Indiában:⁶⁵¹ négy inputtal számoltak, mint a kiadások, személyzet, a nyomozók, és vizsgált ügyek száma, illetőleg négy outputtal, mint a letartóztatások, vádemelések, ítéletek és bírósági eljárások számadatai.
- *Aristovnik és társai* (2013) Szlovéniában:⁶⁵² a rendőri szolgálati helyek számát vették alapul.
- *Nyhan és Martin* (1999) szintén az Egyesült Államokban⁶⁵³: Inputként az összes munkaköltség, outputként a megoldott bűncselekmények arányát vették figyelembe az összes bűncselekményhez képest.

Olyan tanulmányból azonban nem sok született, amelyek a rendőrség teljesítményének hatékonyságelemzésére úgy koncentráltak volna, hogy a szervezeti struktúra jellegét és minőségét is visszajelzik és összehasonlíthatóvá teszik a teljes rendőrségi szektorban (*Akdoğan, 2012; Barros, 2006, 2007; García-Sánchez, 2009*).

Barros olyan kétszintű DEA-analízist végzett el 33 Lisszaboni körzetben, amiben lemérte és összehasonlította a technikai és technológiai hatékonyságváltozást a teljes produktivásban, a 2000–2002-es évek viszonylatában.⁶⁵⁴ Az első lépésben kutatása során 8 inputtal számolt (rendőrök száma; munkaköltség; gépkocsi-költség; más költségek; lopás, betörés és kábítószeres bűncselekmények száma), és 6 output (lopások és betörések felderítése, gépjárműlopások felderítése, kábítószerrel összefüggő bűncselekmények felderítése, rajtaütések/razziák száma, műveletek és szabálysértések száma) figyelembevételével értékelte

⁶⁵⁰ Diez-Ticio, Amor – Mancebon, Maria-Jesus: The efficiency of the Spanish police service: An application of the multiactivity DEA model. *Applied Economics*, vol. 34, no. 3, 2002, pp. 351–362.

⁶⁵¹ Verma, Arvind – Gavirneni, Srinagesh (2006): i.m.

⁶⁵² Aristovnik, Aleksander – Seljak, Janko – Mencinger, Jerner: Relative efficiency of police directorates in Slovenia: A non-parametrical analysis. *Expert Systems with Applications*, vol. 40, no. 2, 2013, pp. 820–827. A kutatás külön részletezésre kerül a későbbiekben.

⁶⁵³ Nyhan, Ronald C. – Martin, Larry L.: Assessing the performance of municipal police services using data envelopment analysis: An exploratory study. *State and Local Government Review*, vol. 31, no. 1, 1999, pp. 18–30.

⁶⁵⁴ Barros, Carlos P.: Productivity growth in the Lisbon police force. *Public Organizational Review*, vol. 6, no. 1, 2006, pp. 21–35.

a DEA hatékonysági eredményeket. Második lépésben a *Tobit-modell-t*⁶⁵⁵ alkalmazta a külső tényezőkre, hogy a szociológiai-gazdasági determinánsokkal visszaszorítsa és csökkentse az első lépésben elért hatékonysági eredményeket.

A DEA-nak ezt a metodológiáját használta *García-Sánchez* is, amikor a módszerrel értékelt a spanyol helyi rendőrség hatékonyságát a közbiztonságra és közúti biztonságra nézve.⁶⁵⁶ Mi több, az eljárás alkalmazásának sikere érdekében az elemzést megelőzően – hogy csökkentse a szubjektivitást – a rendőrség egész teljesítményére nézve javaslatokat és ajánlásokat fogalmazott meg az exogén tényezők arányára a változók statisztikai kiválasztásában. Elemzésében inputként veszi figyelembe a rendőrségi járművek, a letartóztatott és bíróság elé állítottak számait. Outputként a körözött és megtalált tárgyak a rendőri intézkedéseket, a feljelentéseket, az elszállított járműveket, a vér- és vizeletvételi tesztek mennyiségi adatait, továbbá a feljelentések számát közlekedési balesetben. Külső tényezők közül többet is figyelembe vett:

- a lakosok számát,
- a GDP bruttó hazai össztermékét,
- a bevándorlók tízezer lakosra eső arányát,
- a munkanélküliségi rátát, vagyis hogy mennyi az inaktívák aránya,
- a fiatalok arányát, indexálva.

Közülük három változó, mint a bevándorlók, fiatalok és a terület, negatívan befolyásolják a hatékonyságot, ezt csaknem 99 százalékos megbízhatósággal állapította meg. Vagyis azok a rendőrök, akik nagyobb provinciákban dolgoznak és ahol nagyobb számban vannak jelen fiatalok és bevándorlók, kevesebb büncselekményt oldanak meg és kevésbé hatékonyak. Az első két változó alacsonyabb szintű társadalmi összetartozást és elkötelezettséget képvisel, ezért megnehezíti a rendőrség felderítő munkáját. A területet szintén egy releváns aspektusként értelmezte, feltéve hogy a nagyobb provinciák feltehetően hatékonyabbak, mert magasabb szintű forrásokat igényelnek az azonos szintű szolgáltatások nyújtásához. Azonban ahogy kimutatta: a munkanélküliségi ráta, a népesség és a GDP a statisztika perspektívájából nézve nem befolyásolta jelentősen a hatékonysági arányt. Az eredmények azt sugallták, hogy a

⁶⁵⁵ Szintjelzési módszer, ami arra szolgál, hogy az egyes körzetek hatékonysági teljesítményét növelje/erősítse/hangsúlyozza a külső (szociológiai-gazdasági) faktorok azonosításával, a jobb környezeti adottságú szervezeti egység működési hatékonyságának pedig a rosszabbodását okozza.

⁶⁵⁶ García-Sánchez, Isabel-María: Measuring the efficiency of local police force. *European Journal of Law and Economics*, vol. 27, no. 1, 2009, pp. 59–77.

munkanélküliségi ráta és a lakosság életszínvonala inkább a társadalmi kohézióval azonosítható. Ennek dacára fontos és közvetlen kapcsolatot mutatott ki a bűncselekmények számával és a rendőrök számával is, következtetésként ezen változók együttes jelenléte vezet a hatékonyság hiányához. Az aránytalan eredmények elkerülése érdekében az olyan negatívan befolyásoló tényezőket, mint amilyenek a bevándorlási arány, terület és fiatalok, csak a végső modulban alkalmazta, vagyis az értékük inverzét vette alapul input változóként. A változások hatásainak elemzésére *Malmquist index*-et alkalmazott, amely segítségével láthatóvá váltak a különböző időszakok közötti változások a termelékenységben. A technikai hatékonyság változását az tükrözte például, hogy a különböző rendőrörsök hogyan tudták felhasználni a rendelkezésre álló forrásokat. A technológiai változások megmutatták a megoldott szabálysértések számában bekövetkezett növekedést, ami egyik időszakról a másikra következett be anélkül, hogy megváltozott volna az egyik olyan jelentős input, mint a rendőrök száma.

A DEA-módszer lényegében nem más, mint egy lineáris programozás-alapú metodológia, ami sikeres eszköznek bizonyult a relatív hatékonyság mérésében. Kiszámítja az outputok és inputok egymáshoz viszonyított arányát minden egységre, 0 és 100 közötti eredményt adva. Lényegében egy olyan döntést hozó segédeszköz, amivel kiszámítható, hogy egy rendőri egység hatékonyságát nézve nem hatékony a többi egységhez viszonyítva. Emellett a módszert alkalmazzák még a legjobb gyakorlatok azonosításához is, egyre növekvő számban kap jelentőséget a vezetési menedzsmentben is, és válik népszerű és praktikus vezetési segédeszközzé.

A DEA-t legelőször nonprofit szervezetek relatív hatékonyságának vizsgálatára használták, de ma már felhasználása kiterjed többek között kórházakra, iskolákra, bankokra, valamint network iparágakra is.⁶⁵⁷ A hatékonyság mérésére a DEA egy olyan rugalmas módszer, ami nem követeli meg tőlünk, hogy pontosan és egyenként meghatározzuk az egyes tényezők funkcionális vagy megosztási sémáját. Lényegét tekintve sokkal rugalmasabb, mint a parametrikus megközelítés. Továbbá a DEA-t sok országban nagymértékben használták már az ottani kutatók más célokra is. Előnyeit hangsúlyozva arra mutattak rá,⁶⁵⁸ hogy a DEA azért

⁶⁵⁷ Avkiran, Necmi K.: Investigating technical and scale efficiencies of Australian Universities through data envelopment analysis. *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 35, no. 1, 2001, pp. 57–80.

⁶⁵⁸ Lásd például Ouellette, Pierre – Vierstraete, Valerie: Technological change and efficiency in the presence of quasi-fixed inputs: A DEA application to the hospital sector. *European Journal of Operational Research*, vol. 154, no. 3, 2004, pp. 755–763.; Verma, Arvind – Gavirneni, Srinagesh (2006): i. m.; Hauner, David: *Benchmarking the efficiency of public expenditure in the Russian federation*. IMF Working Paper, no. 07/246, IMF, Washington D.C.,

olyan népszerű, mert könnyű az eredményeit diagramokon ábrázolni és egyszerű vele számolni. A fent említett okokon túl a DEA-t azért alkalmazzák a rendőri hatékonyság mérésére, mert megbízható eszköz a technikai hatékonyság mérésére is, hisz többféle input és output változóra nézve lehet beállítani.

A DEA-számítást egy példán keresztül mutatnám be:

Vegyük azt, hogy Magyarország egyik megyéjében X számú rendőrkapitányság található, és mindegyiknél van Y számú input és Z számú output. Úgy döntünk, hogy legyen az 1. input szintje a rendőrkapitányságon N, az output szintje M. Alaposan feltételezhető, hogy az inputok és outputok úgy vannak meghatározva, hogy az alacsonyabb inputok és magasabb outputok tekinthetők jobbnak. Az X számú rendőrkapitányság relatív hatékonysága egy lineáris program megoldásával számítható ki.⁶⁵⁹ A program lényege, hogy a súlyozás matematikai módszerén keresztül az inputok és outputok készlete egyetlen „virtuális inputtá” és egyetlen „virtuális outputtá” konvertálódik. A virtuális output aránya a virtuális inputhoz képest határozza meg a rendőrkapitánysághoz tartozó hatékonyságot. Ráadásul a hatékonyság kiszámításánál a súlyok úgy vannak meghatározva, hogy a virtuális outputok 100-as értékre vannak beállítva. Összességében tehát a rendőrkapitányság virtuális output eredménye határozza meg relatív hatékonyságát. A többszörös teljesítménymérés jelenlétének köszönhetően, minden egyes rendőrkapitányság olyan súlyokat választ, melyek a legjobb színben tüntetik fel, és ez a lineáris számítási képlet éppen ezt veszi figyelembe. Vagyis a kiválasztott súlyok lesznek azok, amelyek a legmagasabb hatékonysági eredményt valószínűsítik, bármilyen más súlykészlet alacsonyabb hatékonyságot eredményez.

Hogy teljessé tegyük az eredményt, ahhoz egy lineáris program megoldása szükséges, és a rendőri egység relatív hatékonysága tabulálható. Ezért a technika az, hogy megkíséreljük megtalálni a „legjobb” virtuális egységet (rendőri egységet) minden egyes valós egységhez viszonyítva. Ha a virtuális egység jobb, mint a valós – akár ugyanolyan inputok esetén több outputtal, akár hasonló outputot elérve kevesebb inputtal – azt mondjuk, hogy a valós egység nem hatékony. Vagyis az X számú valós egység hatékonyságának elemzése X számú lineáris probléma elemzésévé válik.

2007; Adam, Antonis – Delis, Manthos D. – Kamas, Pantelis: Public sector efficiency: Leveling the playing field between OECD countries. *Public Choice*, vol. 146, no. 1–2, 2011, pp. 163–180.

⁶⁵⁹ Verma, Arvind – Gavirneni, Srinagesh (2006): i. m.

Mivel egy rendőri egység hatékonyságát az inputok outputtá alakításában külső környezeti tényezők is befolyásolják, melyek általában kívül esnek a rendőri egység irányításán, ezért egy háromlépéses megközelítést lehet alkalmazni, hogy elérjük a „nettó” szakmai hatékonyság mérését. Ez a megközelítés az eredeti DEA-számítással kalkulálja a hatékonysági eredményeket, kizárólag a diszkrecionális inputokat⁶⁶⁰ használva. Ez azt eredményezi, hogy a különböző rendőri egységek teljes hatékonyságmérési eredménye magába foglalja majd azt a negatív hozzájárulást, ami mind a külső nem-diszkrecionális⁶⁶¹ változókból, mind pedig a „nem mérhető”, rossz és alkalmatlan (pl. autoriter) vezetési módszerekből fakad. Ezt követően regressziós analízis alkalmazható, hogy elemekre bontható legyen mind a kettő. Ezért a külső változók értelmező, magyarázó változók lesznek, a függő változókból pedig az első szakasz hatékonysági eredményei lesznek.⁶⁶² A regresszióanalízis számítható a közönséges legkisebb négyzetek módszerével (OLS), bár a *Tobit*-regresszió használata jobban elterjedt, mivel a függő változók a hatékonyság eredményét tulajdonképpen a 0 és 1 közé határolják be. A kiszámított együtthatók értékéből meg lehet állapítani a befolyásoló változókat és azok előjelét (pozitív vagy negatív), és ugyancsak súlyozható minden egyes külső változó fontossága a hatékonysági számításban. Továbbá a kezdő hatékonysági érték közvetlenül korrigálható a külső változók hatásának beszámítása céljából.⁶⁶³

A DEA-számítás harmadik szakaszában a diszkrecionális és nem-diszkrecionális input indikátorok használhatók. A legtöbb esetben a külső tényezőket mutató indikátorok negatív előjelűek a negatív hatásnak köszönhetően, amiért ezeket meg kell majd fordítani. Az egyik elterjedtebb módszer a nem-pozitív értékek problémájának megszüntetésére, hogy egy megfelelően nagy pozitív konstans adunk hozzá annak az inputnak vagy az outputnak az

⁶⁶⁰ Más szóval ellenőrzött inputokat, azaz olyan bemeneti tényezőket alapul véve, amelyekre a rendőri egységnek befolyása lehet.

⁶⁶¹ Nem diszkrecionális alatt azokat a tényezőket értjük, amelyekre a rendőri szervnek nincs ráhatása.

⁶⁶² McCarty, Therese A. – Yaisawarng, Suthathip: Technical efficiency in New Jersey school districts. In: Fried, Harold O. – Lovell, Knox C. A. – Schmidt, Shelton S. (Eds.): *The measurement of productive efficiency: techniques and applications*. Oxford University Press, Oxford, 1993, pp. 271–287.

⁶⁶³ Cordero, José Manuel – Pedraja, Francisco – Santin, Daniel: Alternative approaches to include exogenous variables in DEA measures: A comparison using Monte Carlo. *Computers and Operations Research*, vol. 36, no. 10, 2009, pp. 2699–2706.

értékéhez, amelyik nem-pozitív.⁶⁶⁴ Az ok, amiért a megfordítás szükséges, vagyis hogy ne negatív eredményt kapjunk az, hogy a DEA programszoftverek ezt kívánják meg.⁶⁶⁵

A DEA-t alkalmazó tanulmányok többségében az adatokat keresztmetszetben elemzik úgy, hogy minden egyes rendőri egység csak egyszer van figyelembe véve. Mindazonáltal az adatok több időszakban is rendelkezésre állnak, több időperiódusra nézve. Ilyen esetekben lehetséges longitudinálisan, vagyis hosszanti irányban is elvégezni a DEA-számítást, ahol minden egyes rendőri egység minden egyes időintervallumban úgy tekintendő, mintha különálló, különböző, vagy eltérő egység lenne.

Mivel a DEA módszertana megkívánja az elemzett egységek maximális kompatibilitását, úgy minden egységnek azonos jellemzőkkel kell bírnia az inputok és az outputok formáit illetően. Ezért törekedni kell, hogy a méreteket leszámítva funkciójuk tekintetében egyneműek legyenek. A kiválasztható szervezeti egységeknek kölcsönösen összehasonlíthatónak kell lenni egymással a tevékenységükben és működésükben.⁶⁶⁶

A következőkben a szlovén kutatók hatékonyságszámítási módszertanát mutatom be részletesebben.⁶⁶⁷ Az adatok a Szlovén Belügyminisztérium adatbázisából származnak. A relatív hatékonysági eredmények kiszámításához a Frontier Analyst 4.0 szoftverprogramot használták. A következő bemeneti és kimeneti mutatók lettek kiválasztva.

Három *diszkrecionális* input, vagyis azok, amelyekre volt némi ráhatása a rendőri szervezetnek:

- Az első kiválasztott bemeneti mutató a betöltött státuszok száma, ahogy az gyakran használt számos megelőző empirikus tanulmányban.⁶⁶⁸
- Az anyagi források (pl. felszerelés) is gyakran szerepel az inputok között a rendőrségi hatékonyságmérés esetén.⁶⁶⁹

⁶⁶⁴ Sarkis, Joseph: Preparing your data for DEA. In: Zhu, Joe – Cook, Wade D. (Eds.): *Modeling data irregularities and structural complexities in data envelopment analysis*. Springer, New York, 2007, pp. 305–320.

⁶⁶⁵ Pastor, Jesus T. – Ruiz, José L.: Variables with negative values in Dea. In: Zhu, Joe – Cook, Wade D. (Eds.) (2007): i. m. pp. 63–84.

⁶⁶⁶ Drake, Leigh M. – Simper, Richard: Police efficiency in offences cleared: An analysis of English “basic command units”. *International Review of Law and Economics*, vol. 25, no. 2, 2005, pp. 186–208.

⁶⁶⁷ Aristovnik, Aleksander – Seljak, Janko – Mencinger, Jerner (2013): i. m. pp. 820–827.

⁶⁶⁸ Lásd Diez-Ticio, Amor – Mancebon, Maria-Jesus (2002): i. m.; Drake, Leigh M. – Simper, Richard: X-efficiency and scale economies in policing: A comparative study using the distribution free approach and DEA. *Applied Economics*, vol. 34, no. 15, 2002, pp. 1859–1870.; García-Sánchez, Isabel-María (2009): i. m.

- Az analízis tartalmaz két IT-felszerelés mutatót, úgy mint a *munkaállomások és rendőrségi járművek száma*.

Három *nem-diszkracionális* input:

- a bűncselekmények száma,
- a közrendszabályok megsértésének száma, és
- a közúti balesetek száma.

A legtöbb korábbi empirikus analízis úgy tekintett ezekre, mint ellenőrzött inputokra, ezért azokat közvetlenül beletették a modellbe.⁶⁷⁰ A szlovén számításban ezek csak a második szakaszban kerültek értékelésre a Tobit-analízissel, főleg mert ezeket a rendőri egységek nem tudják befolyásolni. Továbbá, bár a nem-diszkracionális inputok kiválasztásánál az elsődleges kritérium szubjektív döntés volt, azt nagymértékben befolyásolta az adatok elérhetősége is.

Az outputok esetében ötfélét különböztetett tettek meg:

- megoldott bűncselekmények (száma),
- súlyos sérüléssel közúti balesetek (száma),
- könnyű sérüléssel közúti balesetek (száma),
- rendőrrjárőrök átlagos válaszüzeje (percekben),
- kényszerítő eszközök és figyelmeztető lövések használatának száma.

Ezeket a törvényesen előírt feladataik, valamint tevékenységeik eredményei határozzák meg. Ahogy látszik, egy „kívánt” pozitív outputból, mint a megoldott bűncselekmények számából, és négy olyan további outputból áll össze, amire a legkisebb lehetséges érték a kívánatos, vagyis ezek az outputok igazából nemkívánatos vagy negatív outputok. A „nemkívánatos” outputokra nézve monoton csökkenő transzformációt használtak és az átalakított outputokat tekintették outputoknak.⁶⁷¹

⁶⁶⁹ Lásd Carrington, Roger – Puthuchear, Nara – Rose, Deirdre – Yaisawarng, Suthathip (1997): i. m.; García-Sánchez, Isabel-maría (2009): i. m.

⁶⁷⁰ Lásd Akdoğan, Huseyin (2012): i. m.; Barros, Carlos P. (2006): i. m.; Drake, Leigh M. – Simper, Richard (2005b): i. m.

⁶⁷¹ Hua, Zhongsheng – Bian, Yiwen: DEA with undesirable factors. In: ZHU, Joe – COOK, Wade D. (Eds.): *Modeling data irregularities and structural complexities in data envelopment analysis*. Springer, New York, 2007, pp. 103–121.; Zhu, Joe: *Quantitative Models for Performance Evaluation and Benchmarking: Data Envelopment Analysis with Spreadsheets*. Springer, New York, 2009

Egyébként a megoldott bűncselekmények általánosan használt hatékonysági mutatói a rendőrség hatékonysági működését mutató DEA-számításoknak.⁶⁷² A közúti közlekedésben a közúti balesetek következményeinek mutatói használatosak a hatékonyság mérésére, beleértve a könnyű vagy súlyos sérülések számát.⁶⁷³

Gorman és *Ruggiero* a gyilkosságok számát és a bűncselekmények számát vette figyelembe, amikor a bűncselekmények terén mérte a hatékonyságot. Az átlagos reagálási idő is gyakran felhasznált tényező az eddigi tanulmányokban.⁶⁷⁴

Alkalmazták még a kényszerítő eszközök és a figyelmeztető lövések számadatait is, gondolván arra, hogy a kényszerintézkedések alkalmazása sérüléseket okozhat az állampolgároknak és a rendőröknek egyaránt. Ezért az alkalmazásuk gyakoriságát és körét tanulmányozva konkrét utalást kapunk arra a társadalmi környezetre, ahol a rendőri munkák zajlik. Ez a mutató *Alpert* és *Dunham*⁶⁷⁵ szerint jól felfedi a rendőrség reputációs szintjét, alkalmazásuk gyakorisága jól demonstrálja a rendőrség társadalmi elfogadottságát, továbbá a szervezet és közvélemény viszonyát.

A három lépésben elvégzett számítás után a leghatékonyabbak azok a rendőrörsök lettek, amelyek több bűncselekményt oldanak meg, vagy kisebb a bejelentésekre történő átlagos kiérkezési idő, mindez a ténylegesen betöltött státuszokra vetítve. A hatékonyságmérés alkalmasnak mutatkozott arra, hogy megállapítsuk vele, milyen mértékben kellene a kevésbé hatékony egységeknek csökkenteni az inputjaikat (megoldott ügyek száma, reagálási idő) ahhoz, hogy ugyanolyan hatékonyak legyenek, mint a legjobban teljesítő egységek. Az (input-orientált) DEA-analízis előnye mindenekelőtt, hogy képes megmutatni, milyen input-csökkentések szükségesek a hatékonyság eléréséhez. Az ilyen analízisek legnagyobb előnye azonban mégis inkább abban rejlik, hogy a számítások könnyen értelmezhetőek és szembeütővé válik, hogy az egyes nemhatékony egységek hogyan, milyen tényezők variálásával, változtatásával alakíthatnák pozitív irányba saját hatékonysági rátájukat. Ebben az

⁶⁷² Barros, Carlos P. (2006): i. m.; Diez-Ticio, Amor – Mancebon, Maria-Jesus (2002): i. m.; Drake, Leigh M. – Simper, Richard (2002): i. m.

⁶⁷³ Pritchard, Robert D. – Culbertson, Satoris S. – Malm, Kenneth – Agrell, Anders: Improving performance in a Swedish police traffic unit: Results of an intervention. *Journal of Criminal Justice*, vol. 37, no. 1), 2009, pp. 85–97.

⁶⁷⁴ Drake, Leigh M. – Simper, Richard (2002): i. m.; Pritchard, Robert D. – Culbertson, Satoris S. – Malm, Kenneth – Agrell, Anders (2009): i. m.

⁶⁷⁵ Alpert, Geoffrey P. – Dunham, Roger G.: *Understanding police use of force: Officers, suspects, and reciprocity*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004

is kicsúcsosodhat példának okául, hogy az egyes inputok csökkentése vagy az outputok növelése az adott esetben a célravezetőbb. A rendőri vezetők kezébe ez óriási muníciót ad, mivel így átfogó és precíz képet nyernek a nemhatékony rendőrörsöket befolyásoló tényleges helyzetről. A táblázatok összesítve jól megmutatják az átlag input-orientált helyi rendőri hatékonysági indexét minden egyes rendőrörsre. A szlovén hatékonysági analízis esetében az átlageredmény 78,5 százalék volt 2010-ben, ami azt mutatta, hogy az átlag rendőrörs elérhette ugyanazt az outputot kb. 21,5 százalékkal kevesebb forrás felhasználásával.⁶⁷⁶ Ez az eredmény világos utalás azokra az elemekre, amik a hatékonysági képletet alakítják, hiszen ezek szerint a külső tényezők kevésbé fontosak, mint a megfelelő típusú vezetés. Ez is alátámasztja azt az álláspontot, hogy a rendőri vezetés sokat nyerhet, ha figyelembe veszi és alkalmazza azokat a stratégiákat, amelyeket a hatékony rendőrörsök követnek, minek során igyekeznek saját hatékonysági eredményeiket különféle módszerekkel növelni.

A DEA hatékonysági analízis eredményeit megvizsgálva világos különbségeket állapíthatunk meg az egyes rendőrörsök működésének hatékonyságában. Ahogy a szlovén vizsgálat eredményei is megmutatták, a legtöbb megfigyelt rendőrörs kb. 80 százaléka szakmailag korántsem hatékony a többihez viszonyítva. Ez arra enged következtetni, hogy megbújnak olyan tartalékok, amik megengednék az inputok (költségek) csökkentését a megfigyelt vagy észlelt forrásfelhasználás megszorításán keresztül. Ehhez mindenképp a megfigyelt rendőri egységek vezetési módszereinek és sajátosságainak alapos tanulmányozására van szükség. Az empirikus eredmények azt is megmutatták, hogy a rendőrörsök közti különbségek az adott terület bűnözési jellemzőinek is köszönhetőek. Még akkor is, ha az egyes rendőrörsök külső jellemzői kevésbé lényegesek, mint a rendőrörs irányítása, amikor a teljesítményi eredményeket meghatározzuk.⁶⁷⁷

A szlovén vizsgálat eredményeit illetően a messzemenő következtetések levonása előtt néhány kérdésben elővigyázatosnak kell maradnunk. Először is azzal, hogy az általuk elvégzett empirikus vizsgálat leginkább csak az inputok és outputok mennyiségi dimenziójára fókuszált, ugyanakkor vannak más fontos minőségi dimenziói az outputoknak, amiket nem vettek figyelembe: ilyenek többek között a rendőri munka minősége és az állomány színvonala. Másodszor, a bemutatott modellt jelentősen akadályozta a megfelelő és hiteles

⁶⁷⁶ Aristovnik, Aleksander – Seljak, Janko – Mencinger, Jerner: Performance measurement of police forces at the local level: A non-parametric mathematical programming approach. *Expert Systems with Applications*, vol. 41, no. 4, part 2, 2014, pp. 1647–1653.

⁶⁷⁷ Aristovnik, Aleksander – Seljak, Janko – Mencinger, Jerner (2014): i. m. pp. 1652–1653.

adatok hiánya, ezáltal az inputok és az outputok precíz meghatározása csorbult, ami akár jelentősen is befolyásolhatta az empirikus eredményeket.

11. A bűnüldözés hatékonyságmérésével kapcsolatos kérdőíves felmérés Ausztria, Svájc és Németország egyes tartományi rendőrségein

Kutatásomban elsősorban arra voltam kíváncsi, hogy az eltérő múltú és gazdasági helyzetű gyökerek ellenére a németajkú országok rendőrségein megtalálhatóak-e a statisztikai szemlélet jelei. Ebben a tekintetben főleg a nyomozások lezárásait, a büntetőeljárás elterelési lehetőségeit, a nyomozás eredményesség és a teljesítményértékelés viszonyát, illetőleg a hatékony bűnüldözés megközelítésének aspektusait fürkésztem. A hipotéziseim alapján lényegében a „belső” és a „külső” hatékonyság jelei után kutattam.

A vizsgált országok kiválasztása során döntő szempont volt, hogy beszéljem a német nyelvet, továbbá annak, hogy 2014. májusában a Közép-Európai Rendőrákadémia (MEPA) kiküldetésében Baden-Württembergben a wertheim-i Rendőrákadémián egy a kábítószer bűncselekményekkel kapcsolatos nemzetközi szemináriumon vettem részt. Ezen jelen voltak az osztrák, svájci és több német tartomány rendőrei is. Ez idő alatt irányított interjút készítettem több osztrák, svájci és német kollégával, akik személyesen válaszolták meg kérdőívemet. 2014 nyarán a Rendészettudományi Kar nemzetközi kapcsolatait felhasználva az elkészített német nyelvű kérdőívet a németországi rendőrtisztképző iskolákra küldtük ki, melyekre írásbeli úton kimerítő válaszokat kaptam. Ugyancsak segítette kutatásomat, hogy 2014. novemberében két heti időtartamban a bajorországi Königsbrunnban a helyi Bereitschaftspolizeinal szakmai nyelvi kurzuson vehettem részt, majd közvetlenül ez után az Egyetem támogatásával ezt alsószászországi Hannoversch-Mündenben található Rendőrákadémián személyesen egy hetet szintén e téma kutatásának szentelhettem. Mindkét helyen – a könyvtárkutatás mellett – lehetőségem nyílt az adott tartománybeli kollégákkal személyesen is megválaszoltatni a kérdőívemet.

11.1. A felmérés szempontjai

- A legkisebb különbség legyen a jogrendszer bázisát tekintve, viszont a megkeresett ország rendőrsége a demokratikus intézményrendszerek szempontjából nagyobb múltra tekintsen vissza, ebből következően nem vontam be a vizsgálat körébe a volt szocialista országok rendőrségeit.
- Történelmi, kulturális és jogintézményi vonatkozásaiban a hozzánk legközelebb álló rendőrségi modellel rendelkezzen.
- Kontinentális jogrendszerhez tartozzon, ahol hozzánk hasonlóan alapvetően a szigorú legalitás elve szerint folyó büntetőeljárás a meghatározó.
- A Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának mely külföldi nyugati rendőrségi oktatási, és végrehajtási intézményekkel vannak nemzetközi kapcsolatai.
- A kérdőívet német nyelvre lefordítottam, személyes, postai vagy elektronikus úton juttattam el a külföldi rendőrségi társszervekhez, ahonnan többféle formában és módon kaptam kérdéseimre részletes és alapos válaszokat.

11.2. A válaszok összefoglalása

A következőkben kérdésenként foglalom össze a beérkezett válaszok lényegét, amelyek alapvetően a magyar büntetőjogtól és büntetőeljárástól eltérő megoldások, illetve a statisztikai szemlélet és a szervezeti teljesítményértékelés jellemzőire irányultak:

1. Milyen büntetőeljárás lezárási formák (megszüntetési, felfüggesztési okok, vádemelési javaslat, megrovás stb.) léteznek az egyes nyomozások befejezésére?

Svájcban érdekességként megjegyzendő, hogy a nyomozás befejezését követően, beismerés vagy egyetértés esetén, és ha a bűncselekmény nem éri el az 5 évig terjedő szabadságvesztést, egyszerűsített eljárást alkalmaznak.

Ausztriában az ügyészség folytatja le a nyomozati eljárást, és dönti el, hogy vádat emel-e vagy sem, illetve hogy visszalép-e a nyomozástól, vagy megszünteti-e az eljárást. A megszüntetési okok nagy vonalakban hasonlítanak a magyar büntetőeljárásban foglaltakhoz.

Érdemes megemlíteni néhány eltérő indokot:

- A bűncselekmény elkövetését igazoló rendkívüli helyzet, amely a büntetőeljárás törvényben külön nincs rögzítve, azt más törvényekből lehet levezetni. Ez lényegében nem jelent mást, mint egy magasabb értékű jogi érdek mentését csekélyebb kár okozásával. A hátránynak közvetlenül fenyegetőnek kell lennie, mint a jogos védelem esetén, és a mentési cselekmény az egyetlen eszköz, ami viszont nem lehet aránytalan mértékű. Például, ha valaki a hegyekben túrázik, amint egy hóvihár közeleg, betör egy menedékházba, hogy saját életét megmentse. Ebben az esetben az élet értékesebb, mint a magánlakás sérthetetlenségéhez fűződő jog.
- A törvényes állapot helyreállítása érdekében a magánszemélyeknek biztosítva van az a jog, hogy abban az esetben, ha a hatósági segítség nem áll rendelkezésre, vagy csak később érkezik, addig arányosan alkalmazható magatartási kör engedélyezett (visszatartás, lefogás stb.), de mindenkor arányosnak kell lenni az elkövetett cselekménnyel. Például ha valaki egy kerékpárbalesetet okoz egy autóval, egy másik személy a menekülni szándékozó okozót visszatarthatja a rendőrség megérkezéséig, de ennek érdekében nem bántalmazhatja.
- Ehhez hasonlít az általános feltartóztatási jog (StPO⁶⁷⁸ 80. §⁶⁷⁹): bárki jogosult egy másik személyt feltartóztatni, ha fennáll a gyanú, hogy egy büntetendő cselekményt követett el, amit közvetlenül előtte hajtott végre, vagy a büntetendő cselekmény elkövetése miatt körözik. Itt is fontos szempont az arányosság és haladéktalanul hívni kell a rendőrséget. Mértéke maximum a könnyű testi sértésig terjedhet.
- Szintén megszüntető ok a mi dogmatikánkban használt házi fegyelmi jogkör, ami Ausztriában nevelési jogként jelenik meg és a jövőbeni helytelen viselkedés megelőzése érdekében megengedi kisebb erőszak alkalmazását, ami a bőrpírig terjedhet. Ezt a jogot azonban a tanároknak nem biztosítják.
- Megszüntető ok az StPO 191. §⁶⁸⁰ alapján a csekély mértékű elkövetés. Feltétele, hogy a bűncselekmény legfeljebb pénzbüntetéssel vagy három évig terjedő szabadságvesztéssel legyen büntetendő. Az ügyészség szünteti meg a nyomozást, amire a nyomozó hatóság tesz előterjesztést: a cselekmény következményei csekélyek és a vádlott által tanúsított viselkedés miatt lehetséges a diverzió (a kár jóvátétele, együttműködés stb.). Ezt a StPO 192. §-a⁶⁸¹ kombinálja a több bűncselekmény

⁶⁷⁸ Büntető perrendtartás

⁶⁷⁹ § 80 Anzeige- und Anhalterecht

⁶⁸⁰ § 191 Einstellung wegen Geringfügigkeit

⁶⁸¹ § 192 Einstellung bei mehreren Straftaten

elkövetése esetére, ami a miénkhez hasonlóan a nyomozás vagy a vádemelés részbeni mellőzését takarja. Az StPO 198. §-a⁶⁸² határozza meg a diverzió feltételeit:

- nem eshet a tartományi törvényszék, illetve a bírósági ülnökei illetékességi körébe;
- a bűnösség nem lehet súlyosabb a Büntető törvénykönyv 32. §-ában⁶⁸³ felsoroltaknál,
- a cselekmény nem járhat halálos következménnyel.

A diverzió módjai: pénzösszeg fizetése (200. §⁶⁸⁴), közhasznú munka (201. §⁶⁸⁵), próbaidő pártfogói segítség kapcsolatával és a köteleességek teljesítése (203. §⁶⁸⁶) és a cselekmény jóvátétele (204. §⁶⁸⁷).

Az StPO 197. §-a⁶⁸⁸ az ismeretlen vagy távollévő tettes esetén felfüggesztést alkalmaz akkor, ha a gyanúsított szökésben van, vagy a tartózkodási helye ismeretlen és a nyomozási eljárást folytatni kell, mert a bizonyításhoz a jelenléte szükséges.

A *Németországból* kapott válasz szerint a büntetőeljárás során keletkező aktákat a nyomozás eredményeivel a rendőrségi nyomozás lezárása után az ügyészségnek továbbítják. Az ügyészség – mint az eljárás gazdája – dönt a további lépésekről. A nyomozás befejezésekor, miután minden bizonyíték feltárássra került, a terheltnek lehetősége van, hogy nyilatkozzon a vádról, majd az aktát az illetékes ügyészségnek átadják.

A nyomozás lezárását a rendőrség végzi ismert vagy ismeretlen tettes ellen. A lefolytatott nyomozási anyag átadásakor a következő intézkedéseket indítványozhatja:

- tettes–áldozat egyezség (StPO 155a §⁶⁸⁹), a tettes és áldozat egyezsége azonban nem az eljárás befejező momentuma,
- bűnüldözéstől való eltekintés (StPO 153. §⁶⁹⁰),
- gyorsított eljárás végrehajtása (StPO 417. §⁶⁹¹),
- egyszerűsített eljárás fiatakorúval szemben (JGG 76. §⁶⁹²).

⁶⁸² § 198 Allgemeines

⁶⁸³ Strafgesetzbuch (StGB), § 32 Allgemeine Grundsätze

⁶⁸⁴ § 200 Zahlung eines Geldbetrages

⁶⁸⁵ § 201 Gemeinnützige Leistungen

⁶⁸⁶ § 203 Probezeit

⁶⁸⁷ § 204 Tausgleich

⁶⁸⁸ § 197 Abbrechung des Ermittlungsverfahrens gegen Abwesende und gegen unbekannte Täter

⁶⁸⁹ § 155a Täter-Opfer-Ausgleich

⁶⁹⁰ § 153 Absehen von der Verfolgung bei Geringfügigkeit

⁶⁹¹ § 417 Zulässigkeit

⁶⁹² Fiatakorúak Büntetőkódexe – Jugendgerichtsgesetz (JGG) § 76 Voraussetzungen des vereinfachten Jugendverfahrens

Az ügyészségre tartozik, hogy ezután milyen módon zárja le a nyomozási eljárást. Ilyen többek között a már említett bűnüldözéstől való eltekintés (StPO 153. §). További diverziós formának tekinthető az eljárás megszüntetése, a kötelező utasítás, vagy meghagyás teljesítésének kötelezettsége az StPO 153a. §⁶⁹³ alapján. Megemlítették még a bűnüldözés mellőzését jelentéktelen mellékbűncselekmény esetében az StPO 154. §⁶⁹⁴ szerint. Ezt halmazati elkövetés vagy összbüntetés kiszabása esetén visszaesőknél alkalmazzák. Szintén e szakasz szerint korlátozzák a bűnüldözést, ha egy bűncselekmény egyes részei elválaszthatóak, vagy több törvénysértést követettek el, amely a bűncselekmény elkövetésekor nem jelentősen esik latba, így az ügyészség a bűnüldözést a bűncselekmény megmaradt részeire, vagy törvénysértésekre korlátozza.

Az egyszerűsített eljárás fiatalkorúval szemben JGG. 76. §: e jogszabályhely alapján az ügyészség a fiatalkorúak bírójánál írásban vagy szóban egy egyszerűsített fiatalkorúval szembeni eljárásról dönthet, ami azt tartalmazza, hogy a fiatalkorú:

- bizonyos magatartást tanúsítson, a neveléséhez milyen segítséget nyújtanak, milyen fegyelmi eszközöket rendelnek el vele szemben, esetleg járművezetéstől eltiltást alkalmaznak.

Az ügyészség ilyen irányú indítványa egyenrangú a váddal. A fiatalkorúak bírója által történik az eljárás megszüntetése, ha a bíró elutasítja egyszerűsített eljárásban a döntést, úgy az ügyészség betérjeszti a vádiratot.

2. *A nyomozás befejezéstől függően milyen jogi tényezők esetében tekinthető eredményesnek, és milyen tényezők esetében eredménytelennek egy nyomozás?*

Svájcban nincs egységes eredményességi meghatározás. Nem sikeres a nyomozás akkor, ha bár van konkrét gyanú, de ezt jogilag nem lehet bizonyítani, ami miatt az eljárás megszüntetésére kerül sor. Sikeres azonban, ha a tényállás bizonyítható és elítélésre is sor kerül. Szintén sikeres, ha a nyomozás azt eredményezi, hogy az elkövetett cselekmény nem tényállásszerű, vagyis a gyanúsított személy nem követett el bűncselekményt.

Ausztriában szintén nincs egységesen meghatározott eredményességi kritérium. Általában sikeresnek tekinthetők a nyomozások a tettes letartóztatása és a bizonyítékok lefoglalása után.

⁶⁹³ § 153a Absehen von der Verfolgung unter Auflagen und Weisungen

⁶⁹⁴ § 154 Teileinstellung bei mehreren Taten

A rendőrségi őrizet után 48 óra áll rendelkezésre arra, hogy az ügyészség döntsön az előzetes letartóztatásról, vagy hogy a terhelt szabadlábon védekezhessen. Sikertelen a nyomozás akkor, ha lefoglalásra és/vagy letartóztatásra nem kerül sor. Az eljárást a továbbiakban megszüntetik, ha a bizonyítékok nem elegendőek és/vagy a nyomozást nem megfelelő módon folytatták le. Ugyancsak sikertelennek tekinthető a bírósági felmentő ítélet.

Németország vonatkozásában a hamburgi válasznál felderített az az eset a rendőrségi bűnügyi statisztika (PKS) alapján, amelynél a rendőrségi nyomozási eredmény szerint legalább egy olyan gyanúsított van, aki azonosítható. Csak ebben az esetben lehet a cselekményt felderítettnek tekinteni.

A brandenburgi válasz szerint eredményesnek tekinthető a nyomozás, ha minden bizonyítékot felderítettek és valamennyi nyomozási szempontra figyelemmel voltak, továbbá ha az ügyészséget vagy a továbbiakban bíróságot olyan helyzetbe hozzák, hogy egy megfelelő döntés szülessen az elkövetett bűncselekmény tekintetében.

<p>3. Milyen eljárásjogi (jogi tényekre alapozott) befejezések nem relevánsak a nyomozás eredményessége szempontjából?</p>

Svájcban e tekintetben nincs jelentősége, hogy a gyanúsított személyt a bíróságon megvádolják-e, vagy csak egyszerűsített eljárásra kerül sor. Az ügyészségnek ebben az esetben kisebb lesz a munkaterhelése, a kialakított büntetés mértéke pedig a vádlott előnyére válik. Annak a megállapítására, hogy egy nyomozás sikeres volt-e vagy sem, az egyszerűsített eljárás lefolytatása nincs befolyással.

A kérdést sem a *német* sem az *osztrák* válaszadók nem tudták megfelelően értelmezni, aminek feltehető oka, hogy náluk nincs semmiféle megkülönböztetés a megszüntetések között nyomozáseredményességi oldalról. Ahogy a válaszadó megjegyzi: ha a gyanú nincs megalapozva, vagy egy eljárási akadály áll fenn, akkor nem eredményes. Ez azt jelenti, hogy bár meghatározó gyanújegyek fennálltak arra, hogy a cselekményt vagy cselekményeket a terhelt követte el, a lefolytatott nyomozás ezt mégsem tudta bizonyítani. Eredményesnek tekinthető akkor is, ha a károsult a feljelentéskor magánindítványt terjeszt elő, a nyomozás befejezése azonban ezt visszavonja. Itt egy opportunitás-alapú indítványra üldözendő

bűncselekményről van szó, amelyben a nyomozás után az StPO 170. §⁶⁹⁵ (2) szakasza szerint az ügyészség megszünteti az eljárást.

4. *Megkülönböztetik-e az ismeretlen és az ismert tettes esetében indított nyomozásokat a nyomozás- és felderítés-eredményességi mutató szempontjából?*

Svájcban az eredményességi mutatók az ismert tettesek ellen bizonyosan magasabbak, mint az ismeretlen tetteseknél. Tudvalevően a tömegesen előforduló kisebb jelentőségű bűncselekmények (lopás, gépkocsi feltörés stb.) legnagyobb részét többnyire ismeretlen tettesek követik el, ami óhatatlanul rontja az eredményességet. Az eredményességi mutató Svájcban a felderített bűncselekményi arányt jeleníti meg az ismertté vált esetek körében az adott időszakra vonatkozóan. Felderítettnek azt az esetet tekintik, ha adott egy bűncselekmény, amiben a bűnügyi rendőrségi nyomozási eredményeként legalább egy személyt meggyanúsítanak. A felderítés-eredményességi mutató szempontjából nem tesznek különbséget ismert és ismeretlen tettes esetében indított nyomozásoknál. Ott akkor felderített az ügy, ha a nyomozás lefolyt és nem került megszüntetésre.

Ausztriában különbséget tesznek a kettő között. Létezik egy elektronikus jegyzőkönyvrendszerük (PAD2), amelyben meg kell adni, hogy a cselekmény tisztázott-e vagy sem, csak ezután értékelhető ki statisztikailag. A felvitt adatok alapján a rendszer készíti el a szükséges összegzéseket, pl. hogy mennyi előzetes letartóztatást szabtak ki, illetőleg hogy elítélik-e a gyanúsítottat. Létezik egy másik informatikai rendszer is (Elektronischer Daten Dienst, EDD), ami szintén képes nyilvántartani a nyomozási munkát, amit a továbbiakban mint output adatot statisztikailag fel is dolgoz.

Németországból kapott válaszból az derül ki, hogy a kérdést nem tudták megfelelően értelmezni, merthogy a miénkhez hasonló nyomozás vagy felderítés eredményességi mutatókat ilyen jellegű bontásban nem készítene a rendőri szervek.

⁶⁹⁵ § 170 Entscheidung über eine Anklageerhebung

5. *Készítenek-e egységes statisztikai kimutatásokat az ügyek jellegét (erőszakos, vagyon elleni, közlekedési stb.) az elkövető és a sértett adataihoz viszonyítottan az egyes rendőri szervek esetében, ha igen, ezek pontosan milyen adatokat tartalmaznak, milyen bontási formá?*

Svájcban nincs egységes rendőrségi statisztika, különösen részletesen bontott formában. Minden kanton saját statisztikát vezet, továbbá a szövetségi rendőrség is vezet egy kimutatást. A statisztikából főként az esetek száma és jellege, valamint a tettesek nemzetisége és száma olvasható ki. Mélyreható, regisztrált statisztika a tettesekről, áldozatokról stb. a kantonoktól kifelé (kivételesen tanulmányok) nem készül.

Ausztriában egységes belső statisztikai nyilvántartást elsőként a már említett PAD2 bevezetése hozott. Ebben minden ügy azonos paraméternek felel meg. Ebben az elektronikus adatbázisban minden egyes munkatárs teljesítménye vezetésre kerül, és e szerint értékeli azt. Ebbe kell minden írásos anyagot rögzíteni és ott is kell ügykezelnit az összes anyagot.

Németországban 1971-óta egységesen vezetik a rendőrségi bűnügyi statisztikát. Ezzel kapcsolatosan a Szövetségi Bűnügyi Hivatal kötelező irányelveket határoz meg. A Szövetségi Bűnügyi Hivatal évkönyvet bocsát ki „Szövetségi Bűnügyi Hivatal – Rendőrségi bűnügyi statisztika” címmel, amely a teljes Németországra vonatkozó statisztikai adatokat tartalmazza. A rendőrségi bűnügyi statisztika teljesen független az igazságügyi statisztikától. Nincs folyamatstatisztika, amely a rendőrségi és az igazságügyi adatokat egységesen tartalmazza.

A rendőrségi bűnügyi statisztikát (PKS) szövetségenként egységes irányelvek alapján, évente aktualizált formában szabályoznak. Itt nem a feljelentések vannak regisztrálva, hanem a konkrét bűncselekmények, statisztikailag minden fontos információval. Ezeket az információkat internetes oldalakon a mindenkori Tartományi Rendőrségek, illetve a Szövetségi Bűnügyi Hivatal bocsátja rendelkezésre. A folyamatban lévő rendőri nyomozások ügyei és a Rendőrségi Bűnügyi Statisztika adatai időben többnyire nem esnek egybe. Példaként egy felderítetlen emberölés, amit évekkkel ezelőtt követtek el, a korszerűbb bűnügyi technikáknak, illetve az újszerű módszereknek (pl. DNS-egyezés) köszönhetően a későbbi években az eset utólagos felderítéséhez vezethet. Ezért szövetségszerte egységesen meg van határozva, hogy egy utólag felderített esetet is rögzíteni kell a Rendőrségi Bűnügyi Statisztikában. Ezért bizonyos bűncselekményeknél csekély esetszámmal, de a felderítési mutató száz százalék fölött is lehet.

A nyilvántartásban büntetőjogi és bűnügyi szempontok alapján egységesen felépített bűncselekményi katalógus áll rendelkezésre, amely sajátos tartományspecifikus adatokkal bővíthető. Az ismertté vált eseteket az elkövetés helye alapján veszik nyilvántartásba.

Hamburgban az éves rendőrségi bűnügyi statisztika alapján a bűnügyi statisztikai adatok periodikusan a „*Rendőrség – Hamburg – Rendőrségi bűnügyi statisztika*” c. évkönyvben jelennek meg, mely elektronikusan úton is hozzáférhető.

Brandenburgban tartományi szintű a bűnügyi kimutatás, a rendőrkapitányságokon (PD), és a rendőrségi ügyeleteken (PI), 2011. november elseje óta az aktuális rendőrségi szervezeti struktúrát és a meghatározott területi illetékességet veszik figyelembe. Ez egy biztos összehasonlíthatóságot szavatol.

6. *A bűnüldözési eredményességi statisztikai mutatók (ha léteznek) összehasonlító formában állnak-e rendelkezésre az egyes nyomozó hatóságok esetében, és ezek transzparenszek-e?*

Svájcban nem létezik ilyen statisztikai mutató, ilyen formában nem is hasonlítják össze, illetve versenyeztetik a nyomozó hatóságokat.

Ausztriában az említett EDD rendszerből mint output rendszerből kinyerhetőek ilyen adatok. Ezek megmutatják, hogy az egyes rendőri egységek pl. mennyi letartóztatást végeztek, vagy hány esetben foglaltak le kábítószeret. Ezeket azonban nem használják az egyes nyomozó hatóságok közötti összehasonlításra vagy eredményességi rangsor felállítására, továbbá ezek a legkevésbé sem transzparenszek.

A megkérdezett tartományi rendőrségek válaszából egyértelműen kiderül, hogy *Németországban* ilyen bűnüldözési eredményességi mutató nem létezik.

7. *A nyomozó hatóságok nyomozáseredményességi mutatóit viszonyított/arányosított formában készítik-e az adott rendőri szerv méretéhez (létszám, anyagi-technikai források) és az illetékességi terület lakosainak számához/összetételéhez?*

Svájcban nem készítene ilyen kimutatást.

Ausztriában a Szövetségi Bűnügyi Hivatal területén a rendőri erő számát összevetik a letartóztatással (különböző szolgálati helyek), de a felszereltséget nem veszik figyelembe.

Az egyenruhás erőknél létezik a közlekedési feljelentések és büntetőjogi feljelentések összehasonlítása is.

A megkérdezett tartományi rendőrségek (Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Bayern) válasza alapján *Németországban* ilyen mutatót eddig még nem készítettek.

8. Van-e kapcsolat a beosztott nyomozó, illetve a nyomozó egység vezetőjének teljesítményértékelése és az ügyeredményességi mutatók között? Ha igen, konkrétan milyen szabályok szerint értékelik az egyéni és az adott szervezeti egység (kapitányság, osztály) teljesítményében az eredményes (felderített/megoldott) nyomozások szám-arányát?

Svájcban a feldolgozott esetekre vonatkozóan nincs teljesítményértékelés. A nyomozási teljesítményeket osztályon belül beszélik meg. Ezt kifelé nem kommunikálják.

Ausztriában az EDD-ben minden feladatot elektronikusan regisztrálnak és továbbadnak a munkatársaknak. Ott a munkatársak a tényleges teljesítményeiket vezetik be, azt statisztikailag kiértékelik és továbbítják a felsőbb szerv felé, de nincs az egyes szervek mért teljesítményalapú megítélése között kapcsolat, az ügyeredményesség pedig végképp nem befolyásolja az egység vezetőjének teljesítményértékelését.

Németországból kapott válasz szerint nincs közvetlen összefüggés a kettő között. A teljesítmény értékelése egy nyomozónál természetesen számít, vagyis fontos, hogy a nyomozati munkához eredmények is társuljanak. Ugyanakkor a nyomozónak a konkrét ügyben való nyomozás csak egy a sok feladata közül, amit el kell látnia. Igazságtalan lenne, ha csak ennek tulajdonítanának jelentőséget. Tudvalevő, hogy egészen más a felderítési arány az egyes nyomozó szerveknél, illetőleg ez attól is függ, hogy milyen hatáskörrel és illetékességgel nyomoz az adott szerv. Egy példán keresztül megvilágítva a halálesettel járó bűncselekmények felderítési aránya 90 százalék, míg a betöréseké mindösszesen 20 százalék. Ez pedig legkevesbé sem a nyomozók hatékonyságától függő változó.

9. Létezik-e időszakos (éves) értékelési és minősítési rendszer a helyi nyomozó szerv munkáját illetően a bűnüldözési statisztika alapján? Ha igen, azt ki és milyen formában, milyen rendszerességgel értékeli, és milyen következményekkel jár ez a szervezetre, illetve az egyéni munka értékelésére az eredménytől függően?

Svájcban Bern kanton rendőrségénél nem működik értékelési rendszer a bűnüldözési statisztikáról. Évente van munkatársi megbeszélés, amelyen az egyes munkatársak közvetlen előljárója értékeli a teljesített munkákat. Itt azonban nem a nyomozási siker áll a fókuszban, hanem a tény, hogy a nyomozó mennyire törekedett a sikerességre stb. Ezek inkább személyes kvalitások, amelyek minden egyes munkatárs számára szükségesek egy jó minősítéshez. Az egész osztályt érintő teljesítményértékelés hivatalos formában nincs.

Ausztriában minden évben készítenek bűnügyi statisztikát, amelyben minden bűncselekményt – felderítettet és felderítetlent egyaránt – értékelnek, főként ahol sok erőszakos bűncselekményt, kábítószerekkel kapcsolatos bűncselekményeket, és közlekedési feljelentést lehet találni. Ebben egész Ausztriára kiterjedően vannak adatok, ami minden tartományra egészen az egyes szolgálati helyekig eljut. Ahogy a válaszból kiderül, a statisztikai számok csak összesítésre szolgálnak, azt nem vonják össze a teljesítményértékeléssel.

Németországban nincs ilyen értékelés.

10. Rendelkeznek-e a nyomozó hatóságok minőségirányítási rendszerrel? Ha igen, annak részét és elemét képezi-e a nyomozások eredményességi és ismeretlen tettes felderítési mutatója? Milyen formában és módon illeszkedik a minőségirányítási és teljesítményértékelési rendszerhez?

Svájcban nincs ilyen rendszer.

Ausztriában szintén nincs ilyen rendszer. A válaszadó szerint a statisztikából jól látható, hogy az eset tisztázott-e, avagy ismeretlen tettesről van-e szó. A felderített és felderítetlen eseteket havonta és évente is össze lehet hasonlítani.

Németországban a hamburgi és a bajor rendőrségnek biztosan nincs teljesítménymutatója, illetve ilyen jellegű értékelése. A minőséget a közszolgálati jogi kereteken belül a szakmai felügyelet, azaz a nyomozást vezető ügyészség vizsgálja. Eredményességi mutatók nincsenek.

11. Alkalmaznak-e közvélemény-kutatásokat az egyes rendőri szervek munkájának lakossági megítélésének felmérésére? Ha igen, azokat milyen gyakorisággal, hogyan, kik készítik, ennek eredményei mennyire transzparenszek?

Svájcban időnként történnek lakossági közvélemény-kutatások, amelyeket magánvállalkozók végeznek, és vizsgálatok, tanulmányok keretein belül ismertetnek. Azonban megállapítható, hogy *Svájcban* a lakosság körében a rendőrség nagy bizalmat élvez és a munkájukat is igen jónak értékelik.

Ausztriában a válaszadónak nem volt tudomása ilyen felmérésről.

Németországban sem alkalmaznak ilyet.

12. A helyhatóság rendőrséggel kapcsolatos megítélése részét képezi-e a szervezet teljesítményértékelésének?

A válaszok elég karakteresek voltak: *Svájcban*, *Németországban* és *Ausztriában* is teljességgel kizárt ez.

11.3. Következtetések

- Általában véve kiterjedtebb rendszerűek a büntetőeljárások lezárásának lehetőségei, lényegesen több esetben tekintettel vannak olyan szituációkra is, amelyekre nálunk nem, különösen, hogy nincs társadalomra veszélyességük vagy csak minimális.
- A nyomozáseredményesség számukra minden esetben az elkövető felderítését és a bizonyítékok rendelkezésre állását, illetve vádképességét jelenti, ebbe nem tartozik bele más esetkör.
- Az ismert és az ismeretlen tettes ellen indított nyomozások során nem tesznek különbséget a nyomozáseredményességi mutatók között.
- A rendőrségi statisztikák esetén külön felhívják a figyelmet arra, hogy ezek nem az aktuális adatokat tartalmazzák, mivel több korábbi nyomozás eredményei is megjelenhetnek benne, ezek transzparenszek és főleg elemzési célt szolgálnak.

- A belső informatikai rendszerekből az arra illetékesek nyerik ki a bűncselekményekkel összefüggő statisztikai adatokat, arra nézve külön statisztikai adatszolgáltatást a nyomozó kollégákkal nem végeztetnek.
- Bűnüldözési statisztikai kimutatásokat egyáltalán nem készítenek, így az ezekből kinyert adatokat legkevésbé sem használják a teljesítményértékelésekre.
- Lakossági bizalom-felmérést legfeljebb Svájcban végeznek. Tegyük hozzá, hogy ezeket sem rendőrségi megbízásból, hanem magáncégek és főleg kutatási indíttatással, és legkevésbé sem játszanak szerepet a rendőrségi egységek és dolgozók teljesítményértékelésében.

Végső konklúzióként megállapítható, hogy a három ország közül egyikben sincs a bűnüldözési eredményesség és a teljesítményértékelési rendszer összekapcsolva. Ilyen rendszer nem létezik ezekben az országokban, így az egyes nyomozó hatóságok nincsenek kompetitív helyzetbe hozva egymással a statisztikák tekintetében, az ügyforgalmi statisztikák alapján a gyengébben teljesítő vezetők nem kerülnek beszámoltatásra és végképp nem váltják le őket, hátrány sem vezetőt, sem beosztottat emiatt nem fenyeget. Nem utolsósorban, a legkevésbé sem tartják fontosnak, hogy a rendőrség lakossági respektáltságát mutató bizalmi indexet saját külső értékelésükben transzparens módon megjelenítsék, ezzel is igazolva működési hatékonyságukat.

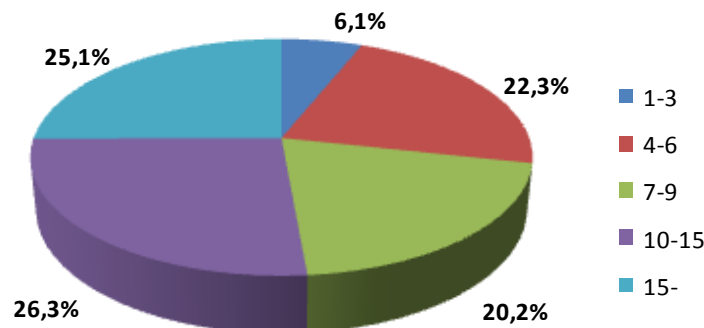
12. Empirikus kutatás a rendőrök körében a civil–rendőrség viszonyról, a statisztikai szemléletről és a bűnüldözés hatékonyságáról

Kérdőíves kutatásom során az eredeti hipotézisemhez ragaszkodva hajtott a kíváncsiság, hogy a már korábban hivatkozott és 1999-ben elvégzett *Krémer–Molnár* kutatás tematikájára támaszkodva visszajelzést kapjak arról is, vajon mennyire változott meg a helyzet 15 év alatt.⁶⁹⁶ Így hasonló kutatási módszertannal, részben átfedésben lévő témában folytattam le a kutatást, kiegészítve az értekezésemhez kapcsolódó saját feltevéseim indukálta kérdésekkel. Többek között ilyen átfedésben lévő téma volt, hogy a rendőrség hogyan látja saját magát és a civilekkel való viszonyát, illetve mennyire van jelen a statisztikai szemlélet a teljesítményértékelésben.

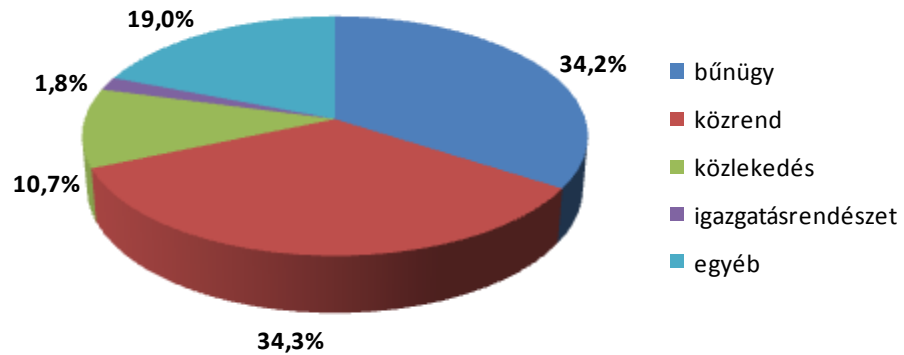
Kutatásomban reprezentativitásra törekedtem, így a válaszok az ország területéről megosztva, többszintű forrásból származnak. A kérdőíveket városi, kerületi, továbbá főkapitányságok hivatásos állományú beosztottai és vezetői töltötték ki. Kutatási célkitűzésemben ugyancsak hangsúlyt fordítottam a szolgálati ágak és a testületnél eltöltött idő reprezentativitására, ami a következő alfejezetből részletesen kiviláglik. A válaszok rögzítésének módszere az elektronikus és nyomtatott kérdőívek feldolgozása és százalékos kiértékelése volt. A kérdőívek felvétele 353 fő részvételével zajlott.

12.1. A résztvevők megoszlása, reprezentativitás

6. számú diagram: **Hány éve rendőr?**

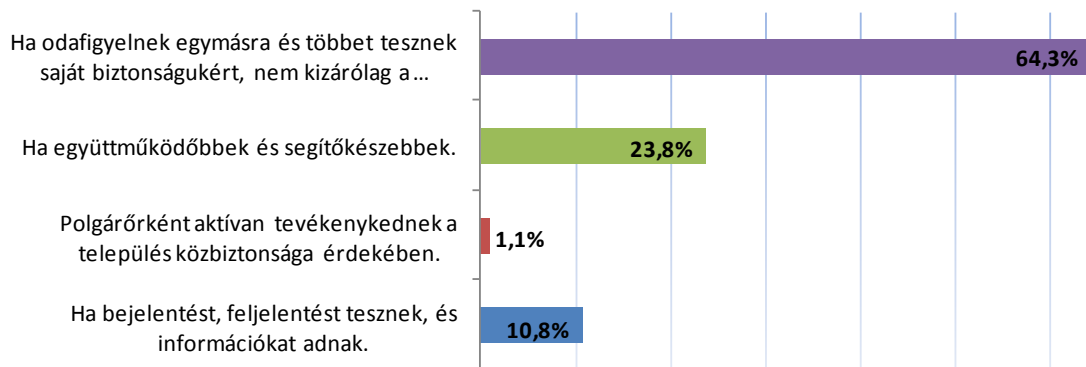


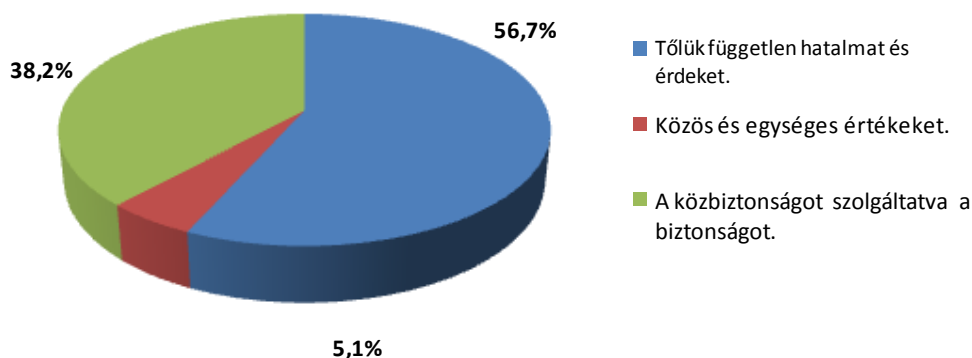
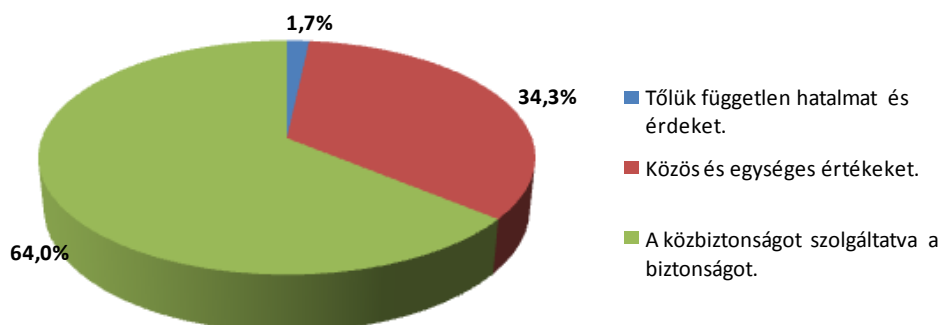
⁶⁹⁶ Krémer Ferenc – Molnár Emília (2000): i. m. 82–102. o.

7. számú diagram: **Milyen területen dolgozik?**

Amint a diagramokból is jól látszik, teljes mértékben vegyes a szolgálati évek és a szolgálati ágak szerinti eloszlás, így a válaszadók jól reprezentálják a rendőrség egészét.

12.2. A rendőrség és társadalmi közege

8. számú diagram: **Miként segíthetik leginkább a civilek a rendőrök munkáját?**

9. számú diagram: **Mit gondol, mit képviselnek a rendőrök az emberek többségének véleménye szerint?**10. számú diagram: **Mit kellene képviselnie a rendőrnek?**11. számú diagram: **Az állampolgár rendőrök felé irányuló bizalma inkább...**

Kiváló	0	0%
Elfogadható	63	17,8%
közönyös, érdektelen	127	36%
Elutasító	119	33,7%
kifejezetten ellenséges	44	12,5%
Összes válasz	353	

Ebben a kérdéskörben arra kerestem a választ, hogy a rendőrök miként tekintenek a civilek szerepére a rendőrség feladatában.

A *Krémer-Molnár* féle kutatás kérdéseit részben módosítottam, mivel velük ellentétben nemcsak azt akartam megtudni, hogy hol kamatoztatható a civil–rendőr jó viszony, hanem azt is, hogy a rendőrökben mennyire domináns a társadalmi kooperativitás attitűdje, illetve mennyire frusztráltak az állampolgárok által feljűk irányuló fokozott mértékű

problémamegoldást váró elvárásrendszerrel szemben. A válaszok igazolták a feltevést: a rendőrök döntő többsége az állampolgároktól nagyobb együttműködést várna el, mind feléjük, mind pedig egymás irányában. A korábbi kutatásból is inkább az domborodott ki, hogy elsősorban a rendőrök segítik a civileket, a civilek pedig azzal tesznek a legtöbbet a közbiztonságért, ha információt adnak a rendőrségnek (91%). Amint ezekből az eredményekből kitűnik, a rendőrök sokkal szolidárisabbak a lakosság felé, mint a lakosság irányukban, sőt támogatnák a lakosság közbiztonsági önszerveződését, azonban a polgárőrség szerepét és jelentőségét egyértelműen elutasítják és jelentősen leértékelik.⁶⁹⁷ Az adatok inkább a passzív civil koncepcióját erősítik meg, pontosabban a rendőrségen belül ez tűnik a leginkább elterjedt megközelítésnek, viszont örömdetesesen magas a „rendőrök segítik a polgárokat” válaszok aránya, ami mutatja, hogy a rendőrök között sokan vannak, akik a közös biztonságteremtést tartják helyes módszernek.

A 9–10. számú diagramoknál – amelyeknél ugyanazon kritériumokra lehetett letenni a voksot – a válaszlehetőségek közül kihagytam az idézett korábbi kutatásban szereplő „Csak a törvényt” választ. Álláspontom szerint egyrészt átfedést mutat a másik két pozitív válasszal, és így korábban is elbizonytalanította a válaszadókat, másrészt hangsúlyossá kívántam tenni, hogy a közbiztonság biztosítása a rendőrség dolga, amit részben a társadalomtól függetlenül, hatalmi pozícióból biztosít. A három válasz közül a „Közös és egységes értékeket” válasz a közösségbe ágyazott rendőri attitűdre, „A közbiztonságot szolgálva a biztonságot” válasz nyilvánvalóan a rendőrség alapfeladataira helyezte a hangsúlyt, míg a harmadik válasz, a „Tőlük független hatalmat és érdeket” egyértelművé tette, hogy a rendőrség nem közösségi, hanem hatalmi alapú, tekintélyelvű és politikai irányítással az állampolgároktól független értékeket hordoz. A korábbi kutatásban ugyancsak hangsúlyos volt az „idegen hatalom”-ra adott válaszok száma (56%), ami a jelenlegi felmérésben sem változott, és nagyon alacsony, csak közel 5% szerint hordoz közös értéket a rendőrség a társadalommal. A neutrálisabb válaszra már 38% voksolt, ami jól mutatja, hogy a rendőrök úgy gondolják, a rendőrség a

⁶⁹⁷ Ezt támasztja alá a polgárőrség bűnmegelőzésben és a közbiztonság alakításában betöltött szerepét illetően 2011-ben az MRTT Társadalomtudományi Tagozata (kutatásvezető: Dr. Krémer Ferenc) által végzett kutatás. Megállapították, hogy a polgárőrség külön nem, csak a rendőrséggel együtt kap helyet a települési hatalmi és biztonsági térben, az akut biztonság, a rendvédelmi jelenlét és a biztonság létrehozásának rendvédelmi faktora közelében. Ezek együtt alkotják a települési hatalmi és biztonsági térnek azt a szegmensét, ahol a polgárőrség is elhelyezkedik. Ez a térrész távol esik mind az egyének, mind pedig az egyéb intézmények által elfoglalt helytől. Az emberek azt érzékelik a saját lakóhelyükön, hogy a polgárőrség (és a rendőrség) csak gyenge, bizonytalan kapcsolatban van a településen jelen lévő többi szereplővel. Az, amit a fejlesztésről és változtatásról gondolnak, arra utal, hogy nincs elképzelésük arról, mennyire fontos is lenne ezeknek a szereplőknek az együttműködése, és arról sem, hogy mennyire fontos volna a saját hozzájárulásuk a biztonsághoz. Lásd: *A polgárőrség társadalmi megítélése*. Magyar Rendészettudományi Társaság Társadalomtudományi Tagozata, Budapest, 2011.

társadalmon „kívül” áll. Nagyobb részük szerint opposzcióban van, kisebb hányaduk szerint feladatorientáltan és korrekten látja el társadalmi küldetését. Sajnos csak nagyon kevesek szerint homogén az értékrend a rendőrség és az őt körülvevő társadalom között.

A 10. diagram kérdésénél arra, hogy mit kellene képviselnie a rendőrnek, a korábbi kutatásban a válaszadók markánsan nem értettek egyet azzal, hogy az „Idegen hatalmat”, és döntően a „Biztonságot nyújt” válasz kapta a legtöbb voksot (80%). Az általam végzett kutatásban szintén a biztonságot célzó válasz hozta a legtöbb voksot (64%), a válaszadók vágya szerint nagyobb mértékben kellene a közös értékeket hordoznia (34,3%), míg a „Tőlük idegen hatalmat és érdeket” opciót csak 1,7% jelölte. A válaszokból az a következtetés vonható le, hogy a rendőrök szerint jelenleg az országban – és korábban is – egy tekintélyelvű, nem közösségi szemléletű rendőrség funkcionál, aminek a közösségi szemlélet felé elmozdulva, de elsősorban a politikai és hatalmi érdekektől távolodva kellene alapvető társadalmi rendeltetését betöltenie.

A 11. számú diagram arról tájékoztat, hogy a rendőrök többsége (80%) szerint az állampolgárok zöme a közönyöstől a kifejezetten ellenséges attitűddel rendelkezik irányukba, kiválóan *senki*, míg elfogadhatónak is csak 18% értékelte a civilek rendőrökhöz fűződő viszonyát, mely korántsem fest rózsás képet a civil–rendőr viszonyról.

Megjegyezendő, egy 2002-ben készült kérdőíves felmérés a lakosság véleményére volt kíváncsi a rendőrség munkájáról és szerepéről. Meglepően az erkölcsi és anyagi megbecsülés hiányát és a technikai elmaradottságot jelölték meg legfőbb hiányosságként. Kvalitásként a hivatástudatot és a korrumpálhatóság hiányát nevezték meg. A két véleménykör kissé ellentmond egymásnak: bár látszik, hogy tisztában vannak a rendőrök nehéz helyzetével, az összefüggést a korrupció és az anyagi helyzet között mégsem érzékelték kellőképpen.⁶⁹⁸

⁶⁹⁸ Nagy Szilvia Ildikó: *Lakossági vélemények a rendőrségről és a bűnözésről. A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága.* Rendőrtisztai Főiskola Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2004, 98–106. o.

12.3. A statisztikai szemlélet és a lakossági elégedettség, bizalom

12. számú diagram: A bűnügyi statisztika és a kérdőíves lakossági bizalomindex helyben és országosan is jól szemlélteti a közbiztonságra jellemző állapotokat.

Egyetért	21		5,9%
Bizonytalan	116		32,9%
nem ért egyet	216		61,2%
Összes válasz	353		

A *Krémer–Molnár* féle kutatás hasonló eredményre jutott: míg a válaszadók 65%-a szerint egyáltalán nem kell szerepet kapni a statisztikának a teljesítmény értékelésében, és csak 3%-a mondta, hogy nagy szerepet kell kapnia, addig a lakosság elégedettségének a válaszadók kiemelkedő része (86%) szerint nagy szerepet kell kapnia, és csak 6%-a szerint nem kellene egyáltalán szerepet kapnia. Ettől az eredménytől nem nagyon térnek el a kutatásom során kapott válaszok sem, bár az általam feltett kérdések a jelenlegi helyzet konstatálására vonatkoztak, nem egy kívánatos cél teljesülését célozták.

A 12. számú diagramban megjelenített eredményeket nézve, a korábbihoz képest inverz módon feltett kérdés válaszait elemezve arra a következtetésre jutunk, hogy a válaszadók zöme (61,2%) szerint a statisztika és a rendőrség által szemléltetett bizalomindex nem alkalmas arra, hogy objektíven fejezze ki a közbiztonság valós állapotát. Az eredmények mérésének módja tehát arról szól, hogy milyen összefüggésbe kerüljön a munkateljesítmény, kik azok, akik értékelik, vagyis kik számára kell igazolni, hogy a pénz, energia és idő nem veszett hiába. Alapvetően két csoport különböztethető meg: az egyik a hivatali – szervezeten belüli –, másik a rendszeren kívüli – a társadalom, a civilek – értékelés. A hivatali megközelítésnek a statisztikai szemlélet felel meg, melynek során a rendőrök munkáját számokkal, mutatókkal mérik, pl. mennyi az eredményesen felderített bűncselekmények száma, hány elfogás történt, mennyi volt a helyszíni bírság összege az adott időszakban. Ez egy nagyon egyszerű értékelési mód, mivel a műszak vagy az időszak végén csak össze kell számolni az intézkedéseket és a felderített ügyeket és utána rögtön el is lehet dönteni, hogy jól dolgozott-e a rendőr vagy sem.

A másik megközelítés a társadalom értékelésére helyezi a hangsúlyt; azt feltételezi a rendőrrel, hogy a civilekkel közös tevékenységet folytat, hogy munkájának célja nem produktum előállítása, mint a gyárban, annak eredménye megfoghatatlan és permanens megújulást kíván. A rendőr nem előállít egy terméket, hanem fenntart egy intézményt, mely elérhetővé teszi a

civilek számára az elégséges, elfogadható biztonság érzését. A mérési módok a hatalmi viszonyok dominanciájának irányát is jelzik. A statisztikai szemlélet arról árulkodik, hogy a hivatal szeretne hatalmi pozícióban maradni a civil világgal szemben. A másik mérési mód sokkal bonyolultabb és más paraméterek mentén történik, amelyben a társadalomnak a hivatallal szembeni primátusa kap helyet. Egyértelmű a válaszadók állásfoglalása a lakossági elégedettségnek mint mércének a felhasználása kapcsán.

12.4. A média és a rendőrségi külső kommunikáció: A tömegtájékoztatás és a rendőrség viszonya


13. számú diagram: A bulvármédia általában torzítva és negatívan mutatja be a rendőrséget és a bűnüldözést.

Egyetért	249		70,5%
Bizonytalan	81		22,9%
nem ért egyet	23		6,5%
Összes válasz	353		

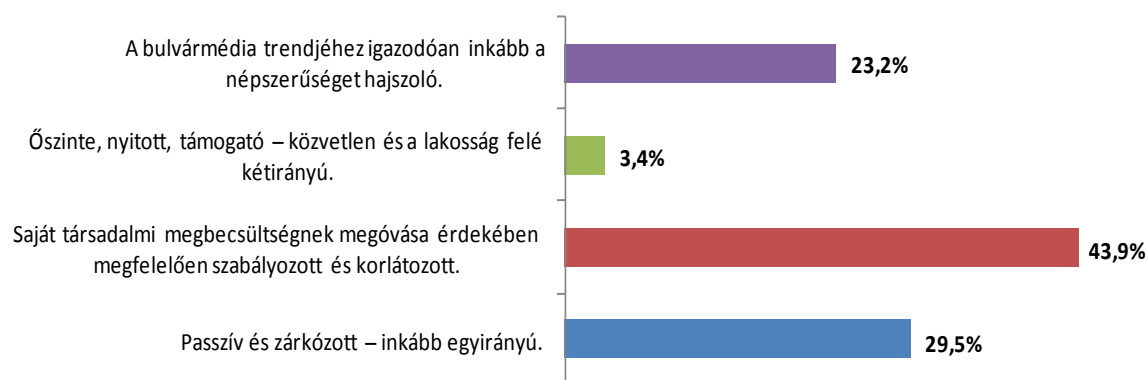
14. számú diagram: A rendőrség saját elismertségének növelése érdekében javíthatna saját „külső” kommunikációs stílusán.

Egyetért	248		70,3%
Bizonytalan	69		19,5%
nem ért egyet	36		10,2%
Összes válasz	353		

15. számú diagram: Olyan képet fest magáról a rendőrség a médiában, mint amilyenek én is látom magunkat.

Egyetért	31		8,8%
Bizonytalan	88		24,9%
nem ért egyet	234		66,3%
Összes válasz	353		

16. számú diagram: Milyennek látja, érzékeli a rendőrség média felé irányuló külső kommunikációját?



A 13. számú diagramba foglalt válaszok döntő többsége szerint a bulvármédia torzítva mutatja be a bűnüldözést (70,5%), az állítást elutasítók mindössze 6,5%-ban képviseltették magukat. Meglepő azok aránya (22,9%), akik inkább a „bizonytalan” kategóriát jelölték, cáfolva azt a teóriát, hogy e kérdésben mindenkinek határozott álláspontja van.

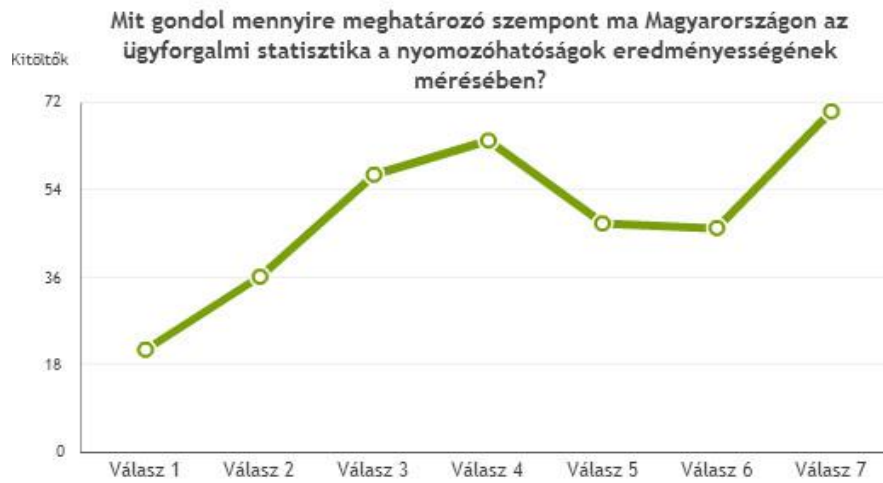
A 14. számú diagram eredményei jól tükrözik, hogy a rendőrök többsége szerint (70,3%) a rendőrség nem tesz meg mindent azért, hogy a külső kommunikációjában rejlő lehetőségeket megfelelően kiaknázza.

A 15. számú diagram – már lényegesen árnyaltabban – arra kereste a választ, hogy vajon a rendőrségi külső kommunikáció effektíve mennyire van összhangban a rendőrök saját magukról alkotott képével, tehát a kommunikációban megjelenített kép megfeleltethető-e a rendőrök általános „identitásának”, vagy inkább a megítélés javítása és a reputáció növelése érdekében „eladják magukat”.

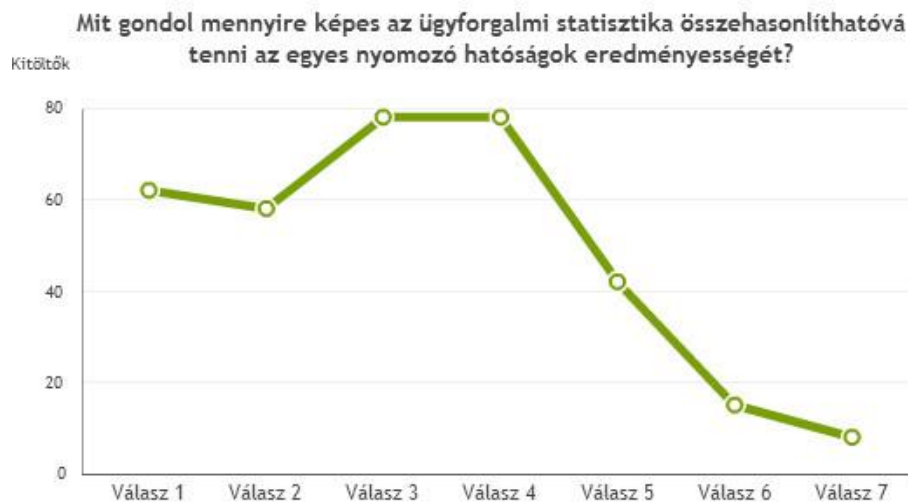
A 16. számú diagram egyértelműen ábrázolja, hogy a rendőrségi kommunikáció a lakosság felé nem nyitott, közvetlen és kétirányú (válaszadók 96,6%-a). A többi válaszlehetőségből ennek okairól is viszonylag árnyaltabb képet kapunk: a testület tagjainak 43%-a felmenti a rendőrséget zárkózottsága, és passzivitása okán. Ők valószínűleg úgy gondolják, hogy a média túl nagy „ellenfél” a rendőrségnek, így kommunikációjában ez okozza bezárkózását. 32%-uk szerint erre nincs mentség: a rendőrségnek nyitnia kellene a lakosság felé. Az alapkérdésből az is kiviláglik, hogy a megkérdezettek közel negyede (23%) véli úgy: a rendőrségi kommunikáció – a média negatív hatásait kivédendő – inkább alkalmazkodik, mondhatni stílusában bulvárosodik. Természetesen ez sem hordoz pozitív értékítéletet a rendőrség külső kommunikációjára nézve.

12.5. A bűnüldözés relatív hatékonysága

17. számú diagram:

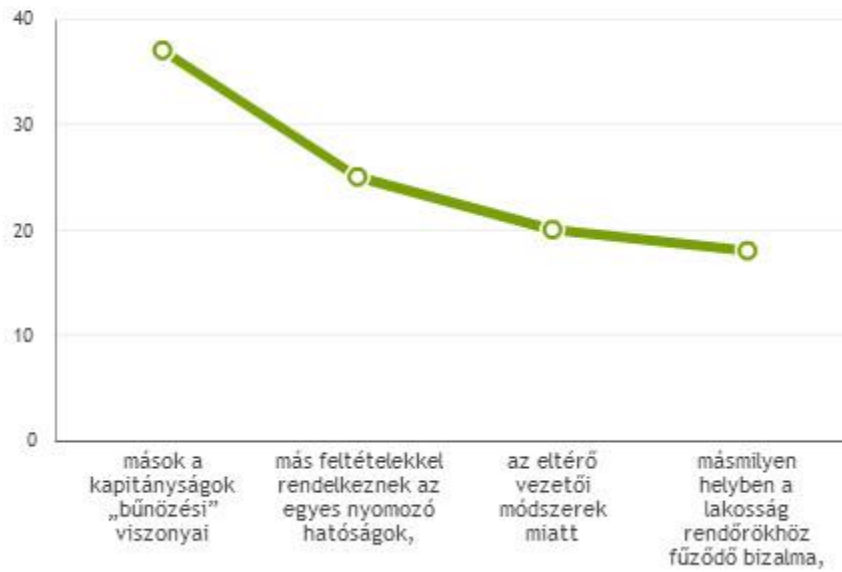


18. számú diagram:



19. számú diagram:

Az egyes kapitányságok statisztikai (felderítés, nyomozás eredményesség) mutatói között azért van különbség, mert....



20. számú diagram:

A bűnüldözés hatékonyságát (hogyan jól vagy rosszul működik-e a rendőrség) mi szemlélteti igazán?



21. számú diagram: **Mit gondol, mitől mennének gyorsabban a nyomozások?****Ha minden nyomozó szerv arányos munkaterhet viselne.**

teljes mértékben egyetértek	120		34,0%
általában igaz	171		48,4%
inkább nem	50		14,2%
egyáltalán nem	12		3,4%
Összes válasz	353		

22. számú diagram: **Mit gondol, mitől lennének hatékonyabbak a nyomozások?****Ha igazságosabb és ésszerűbb lenne a létszámhoz igazított munkaterhelés.**

teljes mértékben egyetért	183		51,8%
általában igaz	141		39,9%
inkább nem	27		7,6%
egyáltalán nem	2		0,6%
Összes válasz	353		

A 17. számú diagram kérdése az ügyforgalmi statisztika és a hatékonyság kapcsolatát firtatva arra mutat rá, hogy mennyire meghatározó ma az ügyforgalmi statisztika a nyomozó hatóságok hatékonyságának mérésében. A 7-es skálán adott válaszok átlagértéke 4.6 lett, ami jól mutatja, hogy a válaszadók döntő többsége szerint rendkívül jelenlévő, valós probléma. 24%-uk a 7-es választ adta, és az 5-7. közötti értékek az egésznek több mint a felét tették ki. Ha a 4-es értéket (16%), ami a bizonytalanságot mutatta, leszámítjuk, akkor az eredmények méginkább magukért beszélnek.

A 18. számú diagram által szemléltetve arra kérdeztem rá, hogy mit gondolnak, vajon mennyire alkalmas az összehasonlításra az ügyforgalmi statisztika. A válaszok átlaga 3,08 lett, ami szintén az egyetértést mutatja abban a kérdésben, hogy a rendőrök zöme a statisztikát alkalmatlannak tartja arra, hogy a nyomozó hatóságok hatékonyságának összehasonlítási tényezője legyen. Az egyes értékekre adott válaszok aránya ezt még jobban ábrázolja: 65%-uk adott 1-3. közötti válaszokat, és mindössze 6% voksolt a 6-7. értékekre. A bizonytalanok aránya jelentős (20%), ami az ilyen típusú kérdésfeltevésnél teljesen tipikus: sokkal inkább a szórásértékek a beszédek.

A 19. számú diagram eredményei nyilvánvalóvá tették, hogy a válaszadók többsége szerint a nyomozáseredményesség eltérőségét nem a vezetői módszerek (20%), hanem az eltérő kriminálgeográfiai helyzet (37%) és a kapitányságok ellátottságában mutatkozó

különbségekben (25%) látják indokoltnak, és legkevésbé sem a lakosság–rendőrség helybeni viszonyaira alapozzák (18%).

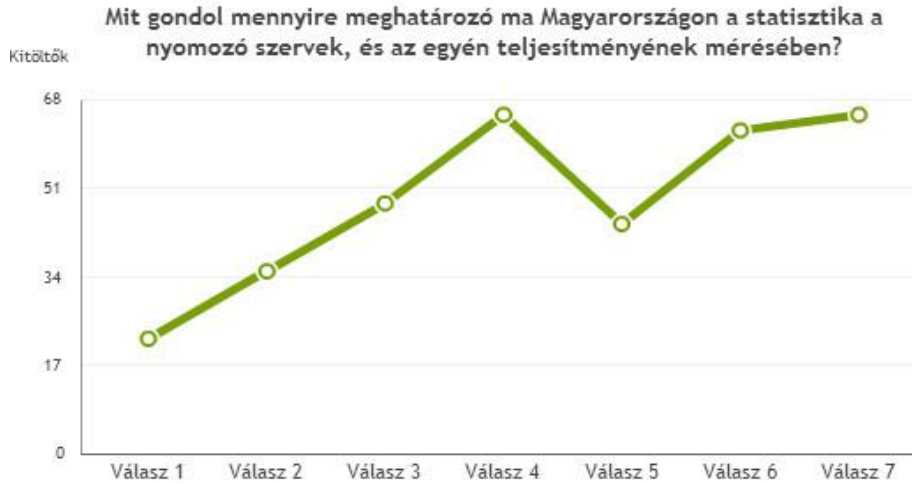
A 20. számú diagram sorbarendező kérdésével egyenesen arra kerestem a választ, hogy mit gondolnak arról, mi az, ami a bűnüldözés hatékonyságát legjobban megmutatja. A válaszok nem okozva csalódást, igazolták hipotézisemet: 1-nek a társadalmi elfogadottságot és a bizalmi szintet, 2-nek a szervezeti és működési jelleget, 3-nak a külső kommunikációt, és csak utolsóként, 4-nek jelölték meg az objektív statisztikákat.

A 21–22. számú diagramok a 18. számú diagramhoz kapcsolódóan ugyancsak igazolták a relatív hatékonyságra vonatkozó hipotézisemet, mivel a válaszadók több mint 90%-a egyetértett abban, hogy az aránytalan munkaterhelés, és a kapacitásbeli eltérésekben mutatkozó indokolatlan különbségek felszámolása jelentené a nyomozások hatékonyság-növelésének kulcsát.

A jelenlegi uralkodó statisztikai szemléletet a megkérdezettek egyértelműen alkalmatlannak tartják a rendőri munka teljesítményének mérésére. Azok nem képesek tükrözni a közbiztonság valós alakulását, az egyes kapitányságok, osztályok, alosztályok munkájának minőségét, intenzitását. A statisztika domináns teljesítménymérés abszolút figyelmen kívül hagyja a helyi sajátosságokat, miközben a kapitányságokat belekényszeríti egy értelmetlen versengésbe, ami gyakran a statisztikai adatok szándékos torzításához, tupírozásához vezet.

12.6. Teljesítményértékelés, előmenetel, vezetői attitűd

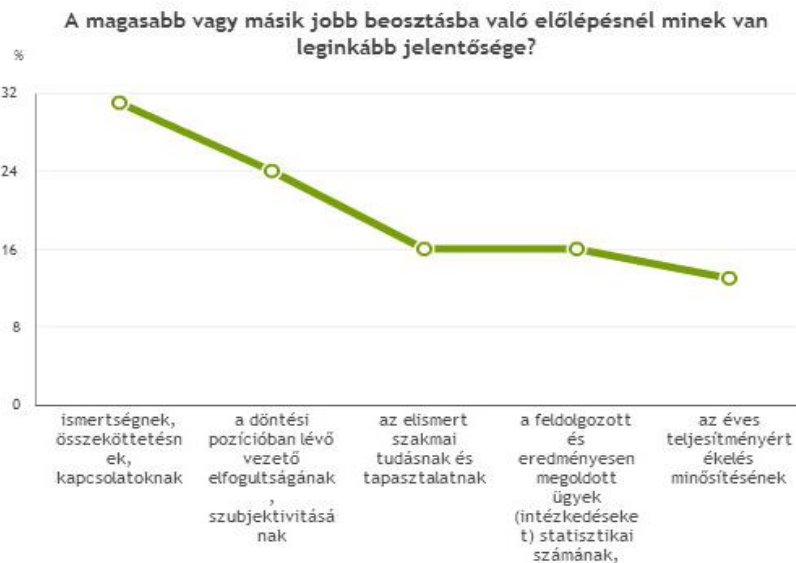
23. számú diagram:



24. számú diagram: **Milyen egy jó vezető?**

Önállóságot biztosít a munkában.	20	5,7%
Szakmai tudása kiemelkedő.	59	16,7%
Türelmes, megértő és empátikus.	23	6,5%
Kiáll az embereiért, akár még a főnökével szemben is.	114	32,3%
Nem kivételez senkivel, a teljesítményre és nem a személyéhez kötődő lojalításra van tekintettel.	137	38,8%
Összes válasz:	353	

25. számú diagram:



A 23. számú diagramba foglalt kérdés azt firtatja, hogy az egyéni teljesítménymérésben mennyire van jelen a rendőrségnél a statisztikai szemlélet. Az eredmények 4.7-es átlageredménye és a szórási eredmények 5-7 értékekre adott 51%-os, 1-2 értékre adott 17%-os válaszaránya mutatja, hogy a rendőrök szerint az egyének teljesítményének értékelése – a szervekéhez hasonlóan – statisztikai hatás alatt áll, tehát a „belső” hatékonyság, vagyis a teljesítmény értékelésében a statisztikai szemlélet döntően jelen van.

A 24. számú diagram kérdéseire adott válaszok a vezetői kompetenciák esetében félreérthetetlenül az elfogulatlanság és az objektivitás mellett teszik le a voksot (39%). Ez kitűnően igazolja, hogy a rendőrök többségében a valós teljesítményük elismerésének vágya lebeg, jelentős hiányérzetük van a beosztotti értékeket és érdekeket jobban figyelembe vevő, és nem a hatalmi dominanciát tükröző és feltétlen lojalitást elváró vezetők iránt. Különösen figyelemre méltó, hogy ezek a szempontok még a szakmai tudást, a vezetői empátiát és az önállóságot is megelőzik.

A 25. számú diagramban az előmenetel okait firtató sorbarendező kérdésre adott válaszok az 1-2. kérdésekkel átfedésben igazolták hipotézisemet. A válaszadók szerint az előmenetelnél a személyes kapcsolatok és a protekcionizmus az első. Második jelentős tényezőként a vezető szubjektivitás mellett döntöttek és csak a 3. helyre helyezték az elismert szakmai tudást. Az objektív mutatók szerint a 4. helyezést érte el az eredményes munkavégzés, és utolsó helyre futott be az – egyébként hivatalosan legmeghatározóbb jelentőségű – éves teljesítmény-értékelés.

13. A kriminálgeográfia és a bűnüldözés relatív hatékonyságmérése

13.1. A kriminálgeográfia jelentősége

A bűncselekmények száma, fajtája, jellege, az elkövetői kör és a földrajzi hely közötti kapcsolat aligha lehet bárki számára kétséges. Az összefüggések kimutatásának és a lényegi kauzalitás kifürkészésének diszciplínája a bűnözésföldrajz. Ez a tudományág Magyarországon a földtudományok körébe illeszkedik, kihasználva a geográfia térszemléletéből és matematikai, statisztikai módszereiből kinyert ismereteket. A nézetek megoszlanak, hogy a bűnözésföldrajz bűnügyi tudomány, vagy a geográfia egyik ágához, a társadalomföldrajzhoz tartozik-e. Kétségtelen, hogy a kriminálgeográfia a földrajz és a kriminológia határterületén helyezkedik el, mégis azt mondhatjuk, hogy a magyar kriminológiai gondolkodás az interdiszciplináris tudományos szellemisége ellenére ezidáig nem mutatott markánsabb igényt a terület „bekebelezésére”. Hozzá kell tenni, hogy a kutatók jelentős része folytatott olyan empirikus kutatást, amely kifejezetten a bűnözés területi jellemzői és a társadalmi jelenségek között kereste a kapcsolatot. Ilyen többek között *Vavró István*, aki a ’80-as években végzett kutatásai során arra a következtetésre jutott, hogy a bűnözés területi különbségei mögött a népesség jelzett ismérvei szerinti struktúrák sajátos arányai húzódnak meg.⁶⁹⁹ Ahogy megfogalmazza: az eltérés a bűnözésnél további elemekkel bővül, mint a sérthető vagy veszélyeztethető értékek területi különbségeivel. A területi adatok elemzésekor fontos a bűnözési arány vizsgálata, mivel a területi egységek különbségei mögött nemcsak a népesség eltérő bűnözési gyakorisága, hanem a felderítési arány területi különbözősége is megmutatkozik. A bűnözés területi különbségeit a bűncselekmények és a bűnelkövetők száma alapján vizsgáljuk. Az egyes területi egységek vizsgálata azért szükséges, mert a bűnözésről, annak volumenéről és gyakoriságáról alkotott kép túlzottan általános, nem mutatja pontosan a jelentős területi különbségeket.⁷⁰⁰ *Habony János* a bűnözésföldrajz vizsgálatában a bűnözés terjedelmét két mutatószámmal látta el, mely szerint meghatározott területen és időegység

⁶⁹⁹ Sallai János: Bűnözésföldrajz: a rendőrség szolgálatába állított tudomány. *Belügyi Szemle*, 2014/9., 96. o.

⁷⁰⁰ Vavró István: A bűnözés területi különbsége. *Statisztikai Szemle*, 1985/11., 988–1000. o.

alatt elkövetett bűncselekmények száma, illetőleg ugyanazon területen és időegység alatt bűncselekményt elkövetők számával definiálható.⁷⁰¹

A kriminálgeográfia a kriminológia számára jelentős és hasznosítható ismereteket szolgáltat, különösen a bűnözéskontroll számára. A hazai bűnügyi tudományokat, így többek között a kriminológiát is a jogtudományokra jellemző deskriptív, statikus megközelítés jellemzi, ennek legfőbb oka, hogy – leszámítva a szociometria empirikus vonatkozásait – még az ott végzett kutatások is mellőzik a dinamikus összefüggések feltárását elősegítő térszemléletű matematikai és természettudományos metódusokat. *A bűnözési földrajz nem elégszik meg a helyzet meghatározó leírásával. Minden esetben a hely–bűnözés korrelációk dinamikus feltérképezésére törekedve kívánja az egyes indikátorok közrehatásainak szerepét kimutatni, ezzel rámutatva a bűnözés változását jellemzően befolyásoló makrotényezőkre, és azok arányaira.*

A diszciplína álláspontom szerint kérérelhetetlenül a társadalomtudomány, amelyhez a bűnügyi tudományok, továbbá szociológiai, geográfiai ismeretek mellett matematikai és statisztikai ismeretekre is szükség van. Egyébiránt a kriminálgeográfia *Németországban a kriminológia szerves részeként jelenik meg. Olyannyira, hogy a felsőfokú rendőrképzés kriminológiai oktatásában a bűnözésföldrajz egységes tematikában helyezkedik el a latenciával és a rendőrségi statisztikával.*⁷⁰² Ez annak is köszönhető, hogy a német bűnözésföldrajzzal kapcsolatos kriminológiai kutatások nagy és komoly múltra tekintenek vissza. Jeles képviselője, *Horst Herold* ugyancsak a kriminológiai részeként kezelte a kriminálgeográfiát. Szerinte a bűnözésföldrajz azt a kapcsolatot igyekszik kimutatni, ami a bűnözés és a földrajzi hely között áll fenn. A kiindulási pont tehát nem a bűncselekmények elkövetője vagy a bűnelkövetés helye, hanem a földrajzi hely, a partikuláris sajátosságok, a strukturális és funkcionális jellegzetességek, tehát a földrajzi hely a maga felszíni megjelenésében az adott technikai, civilizációs, kulturális és társadalmi sajátosságaival. A kriminálgeográfia feladata javaslatokat tenni a rendőrség szervezeti és működési viszonyainak a bűnözés térbeli struktúrához való igazítására.⁷⁰³ A szintén német *Hentig* szerint a bűnözésföldrajz nem más, mint a bűnözés és a klíma, a Föld, a táj, a történelem, a gazdaság, valamint a demográfiai jellemzők viszonyításából adódó térkép. 1977-ben közreadott munkájában a kriminálgeográfiát céltudományként határozza meg, mely segítséget nyújt a bűnügyi felderítő

⁷⁰¹ Habony János: *A beilleszkedés és a bűnözés*. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1986, 21–22. o.

⁷⁰² Breuer, Toni: *Kriminologie als kriminologische Handlungslehre*. Bernardus-Verlag, Langwaden, 1998

⁷⁰³ Herold, Horst: Die Bedeutung der Kriminalgeographie für die polizeiliche Praxis 1977. *Kriminalistik*, vol. 7, 1977, S. 289.

munkában.⁷⁰⁴ A német kriminálgeográfiában elismert *Hellmer* a bűnözésföldrajzot szintén a kriminológia, és nem a földrajz részének tekinti, amelyet a bűnözés és a bűnüldözés területi jellemzői alapján, mint kriminogén faktorokkal összhangban azonosít.⁷⁰⁵ *Schwind* német kriminológus a kriminálgeográfiát a kriminológia saját külön ágának tekinti, amely a helyben eltérő bűnözési viszonyokat a sajátos helyi demográfiai, kulturális, gazdasági, fizikai és szociális összetevők befolyásának feltárásával kívánja tisztázni.⁷⁰⁶ A kriminálgeográfiát végképp nem tekinti a földrajz részének *Rolfes*, aki munkájában odáig megy, hogy a „geográfiát geográfusok nélkül” képzelel el, ami annak is köszönhető, hogy Németországban kevés német szociálgeográfus és gazdaságföldrajzos van, aki ezzel a témával foglalkozna.⁷⁰⁷

A hazai tudományos szakirodalomban számos elnevezéssel találkozhatunk, mivel mindössze két és fél évtizedes múltra tekint vissza a tudomány. Ennek egyik következménye, hogy az elnevezés körül is viták vannak. Találhatunk: bűnözésföldrajz, kriminálgeográfia, bűnügyi földrajz, bűnözési földrajz, kriminális földrajz, geokriminológia, környezeti kriminológia elnevezéseket. A leggyakrabban a kriminálgeográfiát és a bűnözésföldrajzot használják.⁷⁰⁸ Azonban tudományos munkákkal csak a geográfusoknál találkozhatunk. *Tóth Antal* szociálgeográfiai irányzatként definiálja a kriminálgeográfiát, interdiszciplináris tudományágként meghatározva. Kutatásában ötvözi a korábbi kutatások eredményeit, feltárva, hogy milyen tudományterületeket foglal magába a bűnözésföldrajz, ami elsősorban a bűnmegelőzési stratégiák kidolgozásához szolgáltat hasznos muníciót.⁷⁰⁹ *Kovács Zoltán* szerint a kriminálgeográfia a szociálgeográfia egyik új irányzata, amely a kriminológia és a társadalomföldrajz között képez interdiszciplináris kapcsolatot, nemcsak a bűnelkövetések térbeli eloszlását, hanem a társadalmi háttérrel is vizsgálja, célja a bűnözés prognosztizálása.⁷¹⁰ *Berényi István* véleménye szerint a kriminálgeográfiának értelemszerűen a társadalomföldrajzzal mint földtudománnyal, és a kriminológiával mint bűnügyi tudománnyal a legszorosabb a kapcsolata. Szorosan összefügg a *szociológiával*, hiszen alapismeretei, empirikus módszerei nélkül nem lehetne mélyrehatóan elemezni a bűnözés problémáit.

⁷⁰⁴ Hentig, Hans von: *Der kriminelle Mensch im Kräftspiel von Zeit und Raum*. Das Verbrechen 1. Berlin, 1961

⁷⁰⁵ Hellmer, Joachim: *Kriminalitätsatlas der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlins. Ein Beitrag zur Kriminalgeographie*. BKA-Schriftenreihe, Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 1972, S. 13–19.

⁷⁰⁶ Schwind, Hans-Dieter: *Kriminologie*. 15. Aufl. Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 2005, S. 298.

⁷⁰⁷ Rolfes, Manfred: *Sicherheit und Kriminalität in Deutschen Städten. Über die Schwierigkeiten, ein soziales Phänomen räumlich zu fixieren*. Berichte zur deutschen Landeskunde 4., 2003, S. 335.

⁷⁰⁸ Sallai János (2014): i. m. 97.o.

⁷⁰⁹ Tóth Antal: *A bűnözés térbeli aspektusainak szociálgeográfiai vizsgálata Hajdú-Bihar megyében*. PhD értekezés. Debreceni Egyetem, 2007, 15. o.

⁷¹⁰ Kovács Zoltán: *A bűnözésföldrajz szerepe a városi környezetminőségben*. Műhely 6. MTA FKI, Budapest, 1990, 2. o.

A tudományok közül kiemelhetjük továbbá kapcsolatát a *demográfiával*, az *etnográfival*, a *pszichológiával*, a *kriminalisztikával*, a *büntetőjoggal*, az *építészettel*, a *kartográfiával* és a *térinformatikával*.⁷¹¹ *Kerezi Klára* nézőpontjában a kriminálgeográfia a kriminológia területéhez tartozik, de a krimináltopográfia a földrajz tudományterületén alkalmazott eszköz.⁷¹² *Mátyás Szabolcs* szerint a bűnözésföldrajz egy olyan, mesterségesen létrehozott tudományterület, amely a bűnügyi tudományok és a földrajz együttes ismereteit használja fel.⁷¹³

Témám szempontjából a már említett nürnbergi rendőrkapitány, *Horst Herold* kutatását emelném ki, akinek munkássága komoly hatást gyakorolt a német bűnüldöző szervezetre. A bűnözés területi jellemzőit és okságát firtatva arra a tényre világított rá, hogy a rendőri szervezet felépítése és működése nem illeszkedik jól a helyi bűnözési adottságokhoz. Munkáját siker koronázta, hiszen a bűnözési térképhez illeszkedően átszervezték az egyes rendőri egységeket.⁷¹⁴

„*A bűnözési térkép a rendőrség szakemberei számára olyan lehetőség, amit a XXI. század rendőrsége nem nélkülözhet a mindennapi rendőri munka során.*”⁷¹⁵ A kriminálgeográfia relatív hatékonysági modellemben ugyancsak olyan segédeszköz, ami ráirányítja a figyelmet arra, hogy a bűnözés területi eltérései jelentősen megkövetelik a bűnözéskontroll ehhez igazított adekvát válaszait. Ebben a megközelítésben a bűnüldözés hatékonysága mindössze azon mérhető le, hogy az eltérő makrotényezőkkel és adottságokkal rendelkező területi egységek bűnözési jellemzői alapján a bűnüldözés saját erőforrásait minél minimálisabb hatékonysági eltérésekkel ossza meg és helyezze ki. Ehhez viszont nem elég csakis a kriminálgeográfiai kutatások megállapításait alapul venni, hanem egy olyan komplex rendszer kialakítása szükséges, amely képes az eltérő gazdasági és társadalomszerkezeti feltételekkel rendelkező területi egységekre vetíteni a vizsgált időszakokban felhasznált bűnüldözési erőforrásokat, és mindezek felhasználási hatékonyságát az említett tényezők függvényében egymással összehasonlítható, vagyis *relatív* módon mérni.⁷¹⁶

⁷¹¹ Berényi István: *Az alkalmazott szociálgeográfia elméleti és módszertani kérdései*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992, 123. o.

⁷¹² Kerezi Klára: A kriminológiai és a büntetőpolitika kapcsolata. In: Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 40.* OKRI, Budapest, 2004, 121–159. o.

⁷¹³ Mátyás Szabolcs: *A határon átnyúló magyar-román rendvédelmi együttműködések bűnözésföldrajzi kérdései*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2007, 317–321. o.

⁷¹⁴ Herold, Horst (1977): i. m. S. 289.

⁷¹⁵ Mátyás Szabolcs – Sallai János: Kriminálgeográfia. In: Ruzsonyi Péter (szerk.): *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 354. o.

⁷¹⁶ Ahogy erre a 4.7.3. fejezet végén utaltam.

A kriminálgeográfia tehát szociálgeográfiai perspektívában a bűnözés területi makrotényezőinek beolvasztásával a bűnüldözés relatív hatékonyságméréséhez ad hasznos támpontokat. Erről az oldalról, mindenekelőtt az utóbbi évek hazai kriminálgeográfiai kutatásainak áttekintésével, azoknak a mérhető és megismerhető makrotényezőknek a kiválasztása lényeges, melyek szignifikáns korrelációt mutatnak a bűnözés és a terület viszonylatában.

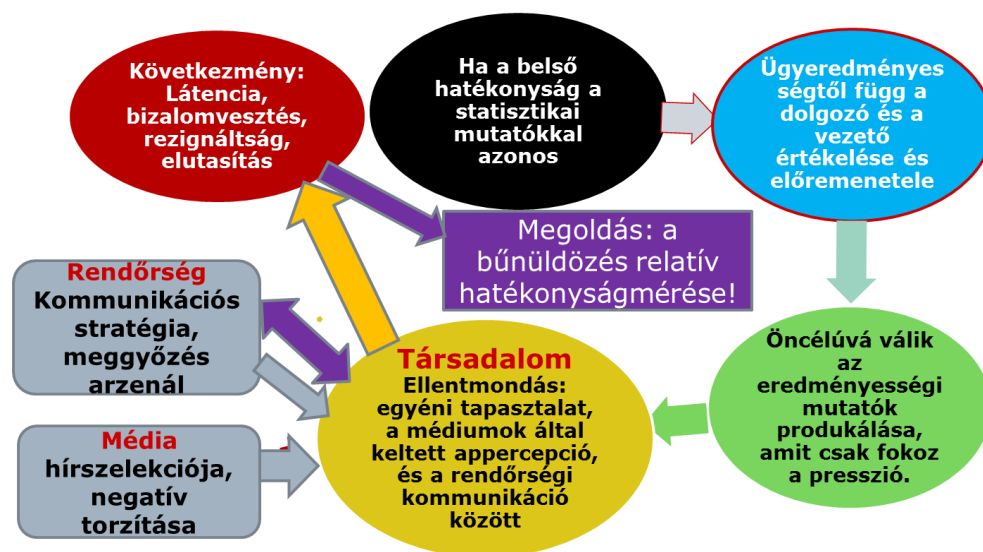
13.2. A relatív hatékonyság képzésének előfeltételei

Ahogy a bűnözési statisztika esetében a bűncselekmények területhez és lakossághoz viszonyított aránya, úgy a bűnüldözésben is az ehhez hasonló fajlagosított arányszámok és egyéb tényezők beszámítása tenné lehetővé a hatékonyság megállapítását szolgáló összehasonlíthatóságot. Ilyen tényezők lehetnének:

- a bűnüldöző nyomozó szervek tudomására jutott bűnesetek megoszlása egyes szolgálati ágakra bontva, illetve az ezekből indított nyomozások aránya. Ebben az mutatkozna meg, hogy a lakosság és a rendőrség egyes szolgálati ágai milyen mértékben járulnak hozzá a bűnüldözéshez.
- A százezer lakosra jutó felderítési és nyomozáseredményességi mutató és rendőrsűrűség.
- A bűncselekmények átlagos társadalmi veszélyessége a települési egység lakosságára vetítve (a büntetési tételek átlaga a népesség számához viszonyítva).
- Helyi latenciakutatások a rejtett bűncselekmények arányának beszámításához, ezzel egy specifikus latencifaktor lenne képezhető helyi szinten a különféle bűncselekményi kategóriákban. A latencia mértéke fordítottan arányos a hatékonyság értékelésében a bűnüldözés minőségével; növekvő latencia csökkenő minőséget feltételez.
- Az erőforrások költség-haszon számítása a működési és szervezeti költségek, az eredményes és eredménytelen ügyek, illetve a gyanúsítottak relációjában bontva és arányosítva.
- Költségmegoszlás, illetve egy lakosra jutó rendőr-költség aránya.
- A szerv állománytábla szerinti feltöltöttsége vezető, tiszt és tiszthelyettes beosztásokban.

- A bűnüldözési területen dolgozó állomány szakmai képzési szintje, illetve állományviszonyban töltött idejének átlaga és aránya.
- A bűnügyi állomány ügyfeldolgozó munkáján kívüli mindennemű tevékenységének értékelése.
- Az egyes beosztási kategóriákban történő fluktuációs viszonyok mértéke és aránya.
- Helyi közvélemény-kutatás, ami a lakosság szubjektív biztonságérzetét tárja fel. Ez alapján készül a lakossági bizalmi index. Továbbá az önkormányzati képviselő testület véleményének súlyozott beszámítása.

3. számú ábra: A bűnüldözés „külső” és „belső” hatékonyságának összefüggésrendszere



Értekezésem utolsó részében a DEA-modell hiányosságait, hátrányait kiküszöbölendő két hatékonysági koncepció kidolgozására is kísérletet teszek. Mindkét formula esetében célul tűzöm ki, hogy a külső tényezők képletbe integrálása mellett a lakosság bizalmi attitűdjét is beépítsem, amíg a költséghatékonysági képletbe ezt becsléssel,⁷¹⁷ addig a másik képletben közvetett eljárási adatokkal leképezett önálló változókat szerepeltetek.

⁷¹⁷ Elvi szerepének meghatározásával az objektív mutatók hozzávetőleges súlyozott beszámításával.

14. A bűnüldözés hatékonyságmérésének modellezési metódusai

14.1. A költséghatékonyság képlete^{718 719}

A bűnüldözés hatékonyságának meghatározásánál három konjunktív feltételt különböztet meg:

1. Az *Ügyeredményesség* a képletben az elvégzett eredményes nyomozások számadatainak és azokra fordított időtényezők hányadosában mutatkozik meg. A nyomozáseredményesség a büntetőeljárás kimenetelétől függően alakuló változó. A nyomozás eredményességét jelenleg korlátozott számú statisztikai adattal, de alapvetően a már korábban is kifejtett eredményes és eredménytelen nyomozások arányában mérjük. Ámbátor a hatékonyság e számításánál az eredményes nyomozások száma a képletnek csak egy változóját képezi, és minden más jelentős szempontot, mint akár az azokra szánt időkeretet és a felmérhető és beszámítható egyéb bűnüldözési munkákat egyformán figyelembe kell venni. A tényleges ügyeredményesség csak mindezek együttes értékelésével mutatható ki. Elnevezése: *Ügyeredményesség* (ÜE).
2. *Költségvetés*, ami a nyomozó hatóság kondíciójában és feltételrendszerében, illetve a bűnüldözésre fordított pénzben kifejezhető módon ölt testet. Ez leginkább a humán erő és a technikai eszközök mennyiségi és minőségi viszonyait, illetve a büntetőeljárások költségességét takarja. Elnevezése: *Költségvetés* (K).

⁷¹⁸ A képlet elsősorban arra az evidenciára támaszkodik, miszerint a rendőri munka minőségére és eredményességére a kriminálstatisztika adatai nem adnak érdemi választ. Többek között olyanokra sem, mint a bevetett eszközök hatékonysága, a költséghatékonyság vagy a latencia és a lakosság biztonságérzete. Lásd Prestel, Victor (2009): i. m. 10. o. A rendőrség hatékonyságával kapcsolatosan számos kriminológiai empirikus tanulmány készült már eddig külföldön. A többségük azonban negatív korrelációt állapított meg a „több” rendőrségbe történő pénzbeli investálás és a bűnözés csökkenése között, de hatékonysági tényezőként mindenki számolt a társadalmi költségekkel. Lásd többek között: Eck, John E. – Maguire, Edward: Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence. In: Blumstein, Alfred – Wallman, Joel (Eds.): *The Crime Drop in America*. Cambridge University Press, New York, 2000; Marvell, Thomas B. – Moody, Carlisle E.: Specification problems, police levels and crime rates. *Criminology*, vol. 34, no. 4, 1996, pp. 609–646.

⁷¹⁹ VÁRI Vince: Bűnüldözési statisztika a hatékonyság tükrében. *Magyar Rendészet* 2014/5., 131-148.o.

3. *Minőség*, ami a nyomozó hatóság teljesítményének közösségi elismerésében és elfogadottságában realizálódik. Ezt a rendőrség társadalmi beágyazottságában, integráns működésében, közösségi és polgárbarát szemléletében érhetjük tetten. A bűnüldözés működési környezetéhez való igazítása, és abban való mérése a rendszerszemlélet miatt éppolyan jelentős kérdés, mint az általa előállított ügyeredményességben manifesztálódó objektív biztonság értéke. Minden esetben dominánsak a helyi bűnüldözésre vonatkozik, hisz az állampolgár csak erről képes empirikus tapasztalatok alapján hiteles véleményt formálni. Ahogy távolodunk az egyéntől és közvetlen környezetétől egészen a globális térig, úgy torzul az egyén értékítélete és lesz kiszolgáltatott ítéletalkotása a tömegtájékoztatásnak, a bulvármédia hatásainak. Ez a változó egzakt mutatókkal nem képezhető, jelentősége hosszú távú és inkább elvi jelentőségű, már azért is, mert mértéke csak lassan és nehezen változik. Elnevezése: *Akceptált Teljesítmény (AT)*.

Egyik tényező sem jelentősebb a másikonál, mindhárom egyformán ugyanolyan súllyal, ugyanolyan jelentőséggel kell kezelni. Bármelyik feltétel túlzott hangsúlyozása a másik kettőből képzett „hatékonyság” torzulásához és a tényleges hatékonyság fogalmának kibicsaklásához vezethet. Ennek számos indikátora lehet, gondolva itt például a latenciára, amelynek mértéke kitűnően szemlélteti az ügyeredményesség és a minőség közötti eltérést. Ahol ez a „lakmusz” magasabb latenciát jelez, ott biztosak lehetünk abban, hogy a tényleges hatékonyság és az ügyeredményesség szintje távolodik.

A magas fokú latencia szintén korrelál a bűnüldöző hatóság helytelen reagálásával és működésével, és tételen összefügg a bűnügyi erők helytelen disztribúciójával. Ugyanilyen jelzőrendszer a társadalmi önvédelmi szerveződések fokozódása, szintén az a magánbiztonsági szektor megerősödése, amely a fokozódó ügyeredményesség, vagyis a „statisztikai hatékonyság” ellenére a minőség, vagyis az akceptált teljesítmény csökkenésére utal.

A hatékonyság képlete:

$$H = KH * \{1 - [(AT/100) - (AT \text{ minősítése alapján elért súlyozott számtani átlag}/100)]\}$$

amelyben H = hatékonyság

KH = költséghatékonyság

AT = akceptált teljesítmény

14.1.1. A költséghatékonyság-képlet elemei, számítása⁷²⁰

- a) Az egyes tényezők egymással kölcsönös viszonyban vannak, amely kifejeződhet olyan egyszerűen megvilágítható érvekkel, miszerint a magasabb AT esetében a rendőrség munkáját jobban támogatja a helyi közösség, így növekszik az ÜE is. A költségesebb, de színvonalasabb rendészeti képzés és kitűnő karrierrendszer szintén a felderítés javulását eredményezi, ami növeli az ÜE-et. A jól képzett, értelmes és kulturált, jól kommunikáló, nyugodt és kiegyensúlyozott rendőrök munkakörük által elvárt kompetenciájuknál fogva polgárbarát szemlélettel dolgoznak, így az ezzel növeli az AT-t is.
- b) A hatékonysági modellben különbséget teszünk az ügyeredményesség és a költséghatékonyság között. A két elem különbözőségéből indulunk ki, és a bemeneti értéktől függetlenül egyenes arányossági relációba helyezzük. Azaz, ha az ügyeredményesség nő, úgy a költséghatékonyság is növekedik, vagyis több megoldott ügyre jut egységnyi költség.
- c) A költséghatékonyság az a kritérium, ami alapján rangsoroljuk az eltérő eredményességű rendszereket, gondolva itt az eltérő kondíciókkal rendelkező nyomozó hatóságokra. A költséghatékonyság tehát a bűnüldözés azon objektív mutatója, ami azonos ügyeredményesség esetén a költségráfordítástól (kondícióktól) függően fogja kategorizálni és összehasonlítani az eltérő adottságú rendszereket.
- d) A költséghatékonyságot (KH) az ügyeredményesség (ÜE) és a költségvetés (K) függvényében értékelhetjük. A bementi feltételek változóit közös nevezőre hozzuk, amit legegyszerűbb költségvetési számokkal, pénzügyi vonatkozásban kifejezni. A bemenet a nyomozó hatóság teljes költségvetése, ami nagyvonalakban magában foglalja a humán erő és az anyagi és technikai eszközök költségeit, kiemelt figyelmet fordítva az ügyek hivatalból való eljárása miatt felmerülő mindazon költségre, amely vádemelési javaslat (eredményesség) hiányában a nyomozó hatóságot, azaz az államot

⁷²⁰ *Kövér* a büntető igazságszolgáltatás működésének költségösszefüggéseit kutatva végezte el költség-haszon vizsgálatát. Kutatásának elsődleges célja a költségek tevékenységekhez viszonyított fajlagosítása volt. Egyik érdemleges megállapítása, hogy a nyomozók számtalan egyéb feladatot látnak el, így a funkcionális költséghatékonyságuk rendkívül alacsony. Lásd Kövér Ágnes: A büntető igazságszolgáltatás működésének költségösszefüggései. In: Irk Ferenc (szerk.) *Kriminológiai tanulmányok* 39. OKRI, Budapest, 2002, 239–280. o.

terhelik. Különös gonddal a bűnügyi költségekre, amelyek az eredménytelen nyomozások költségeinek emelésével a hatékonysági rátát rontják.

- e) A költséghatékonyság elvi képletben a következőképpen alakulna: $KH=K/B$, vagyis a kimeneti eredmény osztva a bemenettel. A bemenet és kimenet hányadosára épített hatékonyságképlet erre a képletre átfordítva a kimenetben az ügyeredményességgel (ÜE) fog megegyezni, míg bemenetben az erre fordított költségvetéssel (K). A minőség teljesülésének költségkapcsolatát tehát az egységnyi ügyeredményességgel lehet eklatánsan kifejezni, ezek alapján a képlet: $KH=ÜE/K$, azaz a nyomozó hatóság költségvetési kerete az ügyeredményesség egzakt számaira vetítve.
- f) Jelentős kérdés a kimeneti ügyeredményesség meghatározása érdekében, hogy mit tekintünk eredményes nyomozásnak, illetve mit nem tekintünk annak. Emellett figyelemmel kell lennünk az eredményes nyomozásokon túl a nyomozó hatóság nyomozáseredményességében közvetlenül meg nem jelenő egyéb tevékenységeire is, amelyek kapacitását jelentősen lekötetik, így teljesítményét visszaszorítják. Tisztázásra szorulnak az eljárásjogi kérdések szerinti osztályozási formák szabályai is. Lényegében hiába fajlagos és összehasonlítható a hatékonysági mutató, ha nem alkotunk pontos és korrekt képletet a rendszer minden változójának beszámítására.
- g) Megoldott ügyek számításának alapjául az *Eredményes Nyomozásokat* (ENY) vesszük. Ami kétségtelenül félreértésre adhat okot, ugyanis a vádértékű befejezések és a jogi tények (cselekmény nem bűncselekmény, büntethetőséget megszüntető és kizáró okok stb.) alapján történő megszüntetéseken kívül más nem szerepelhet. Eredménytelenek azok az ügyek, ahol a nyomozásmegszüntető okok közül azok szerepelnek, amelyekben a nyomozó hatóság egységnyi idő alatt már nem képes eredményt produkálni, ami alapvetően a gyanúsított kilétére, a bűncselekmény bizonyítására és az elkövető felelősségének megállapíthatóságára vonatkozik.
- h) *Megoldott ügyek* (MÜ) képzése elsősorban az ügyeredményesség változójának számításához szükséges (ÜE), amely a költséghatékonyság számításának alapvető eleme lesz. Tudvalevően az ügyek nem a minősítésük miatt bonyolultak vagy egyszerűek, ráadásul a büntetőeljárás sem tesz túlzottan különbséget ezek között az eljárási formák egyszerűsítésével. A nyomozás során főként a bíróság elé állítást

kezelhetjük a nyomozásban jogilag is külön eljárásként, ami bár rövid ideig tart, viszont többnyire egyszerű ügyekre vonatkozik. Így rövideje miatt azt indokolatlan azonos egységként kezelni, illetve lényegében a statisztikai eredményesség szempontjából azonosnak tekinteni egy akár már több mint egy éve folyamatban lévő gazdaságvédelmi ügy eredményes nyomozásával.

Az eredményes nyomozásokat tehát aszerint számítom, hogy a nyomozó hatóság mennyi időt fordít a felderítésükre és a bizonyításukra. A kategóriák felállítására kisegítő változóként az adott időszakban a nyomozásokra fordított átlagos határidőt használom, ami 2 hónaptól 2 évig terjedhet. Ebből következően az eredményes nyomozásokat (ENY) megszorozom a nyomozásokra fordított átlagos idővel, úgy hogy a maximális két évet tekintem 1 egész értéknek, ennek képzése során az időszak átlagos nyomozási határidejétől változóan, arányosan csökkentem ezt a változót. Így pl. ha 2 év=1 egység, ami hónapokban kifejezve és elosztva annyit takar: 1 hónap=0,0417, ez alapján az adott időszak átlag nyomozási határidejéből képezem azt az értéket, amely az ügyek számát ettől függően fogja le- vagy felértékelni. A képletben szereplő változó az *Átlagos Nyomozási Határidő*. (ÁNYH).

ÁNYH=1–(annyiszor szorozva az egy hónapot jelentő 0,0417-tel, ahány hónap az adott időszak nyomozási határidejének átlaga volt).

Ha ez alapján mondjuk egy nyomozó hatóság esetében az (ÁNYH) 10 hónap körül alakult, akkor a két évet jelentő 1 egységet ezzel az értékkel csökkentjük, tehát 1–(10*0,417), ami 0,583 értéket eredményez. Tehát a 0,417-es érték úgy keletkezett, hogy a 2 hónapra jutó 0,0417-et megszoroztuk a hónapoknak megfelelően 10-zel, így állítva be a ténylegesen a számításhoz használt 10 hónapos nyomozási határidő értékét, majd ezt levontuk a két évet jelentő 1 egységből és felszoroztuk vele az ügyek számát, így megkapjuk a *Megoldott Ügyek* számát (MÜ).

- i) Amennyiben a MÜ létrehozási szabálya nem pontos, úgy ezzel nem előzzük meg és zárjuk ki a statisztikai torzítás lehetőségét sem. A rendőrség nyomozó hatóságai számos olyan feladatot is ellátnak, amelyek alapján hatáskörtől és illetékességtől függetlenül terheli őket munkavégzési kötelezettség. Ezek a bemenettel szemben kapacitásigényt támasztanak, viszont a kimenetnél, ha csak a megoldott ügyeket

vesszük alapul, nem értékelendők. Ebben a körben példálózó jelleggel meg kell említenünk:

- ✓ hatáskör és illetékesség hiányának megállapítása miatti feljelentés áttétel,
- ✓ a hatáskör és illetékesség hiányában végzett halaszthatatlan nyomozati cselekményeket,
- ✓ a nyomozás megindítása előtt végzett feljelentés kiegészítést és az ott végzett egyéb adatszerző tevékenységet, továbbá a feljelentés elutasítását, mindezeket akkor, ha ezeket követően nem került sor a nyomozás elrendelésére,
- ✓ továbbá a más nyomozó hatóságoktól érkező nyomozati cselekmények teljesítését,
- ✓ a nyomozás elrendelése előtt végzett, de el nem rendelt nyomozásokban végzett titkos információgyűjtést,
- ✓ a saját nyomozásaiktól független körözési tevékenységek végrehajtását,
- ✓ a közigazgatási hatósági eljárás keretei között végzett tevékenységet (rendkívüli halálesetek vizsgálata, eltűnt személyek felkutatása),
- ✓ a szabálysértési őrizetet,
- ✓ a bűnügyi akciót,
- ✓ a bűnmegelőzési és áldozatvédelmi munkát.

Mindezekből következik, hogy elengedhetetlen e szempontokat a kimeneti eredmények egzakt értékeinél megjeleníteni, ami kifejeződhet a nyomozó hatóság által ellátott összes „általános” ügyben és minden olyan intézkedésében, amiben eljár, de óhatatlanul nem tükröződött vissza a megoldott ügyek számában. Az ilyen tevékenységekre fordított időt átlagolva az ellátott feladat jellegétől függően a megoldott ügyekhez adjuk, ezzel növeljük az ügyeredményesség változójának értékét. Az egyéb tevékenységeket érdemes az itt dolgozó teljes állomány esetében munkaórára váltani, ezzel az általuk nem a személy szerint rájuk szignált nyomozásokkal összefüggésben végzett tevékenységeik időszükséglete is konvertálhatóvá válik.

Így példának okáért, az adott időszakban egy kapitányságon működő nyomozó szerveknek együttesen 3000 ilyen munkaórája (nem feltétlenül túlóra) volt, akkor ez hónapokra váltható és a hatékonysági képletben szerepeltethető. Ez jelen esetben közel 5 hónapot takar, ha 1 db nyomozásra vetítjük. Ez a szám értelemszerűen növeli az átlagosan az ilyen tevékenységekre fordított idő nagyságát.

Ez képletben és példán keresztül kifejezve annyit tesz, minthogy a fenti nyomozási cselekményekből egy adott kapitányságon 1000 történt az adott időszakban, amire egyenként átlagosan 2 hetet fordított. A megoldott ügyek számításánál az 1 hónap=0,0417 eredményes ügynek felelt meg, ezért a 15 nap, ami nagyjából ennek a fele, vagyis 0,0213 lesz. Az összes *Egyéb Tevékenység* (ET) jelen példában =1000*0,0213, vagyis 21 lesz.

Amint látható, a nyomozó hatóság által végzett egyéb cselekmények konvertálhatók és homogenizálhatók az ügyeredményesség képletéhez, így nem tűnnek el és nem terhelik a nyomozó hatóságot úgy, hogy a költséghatékonysági képletben meg sem jelennek. Az ET az egyes nyomozó hatóságok esetében más értéket ad, sőt lesz olyan, amely ilyen értéket nem tud az ügyeredményességéhez kapcsolni. Ilyen helyeken nem szükséges külön humánerőt elkülöníteni és nem terheli a kiadási büdzsét sem az ilyen esetekben való eljárás, ezzel a költségvetés is csökken.

- j) Az ügyeredményesség képlete, a korábban említett MÜ-től függetlenül ET-ét hozzáadva a következőképpen mutat: $\dot{U}E = M\ddot{U} + ET$, vagyis az eredményes nyomozásokra és az egyéb nyomozati tevékenységekre fordított átlagos idővel felszorozott és megállapított ügyek számával kapjuk meg az ügyeredményességet. A nyomozó hatóság ügyeredményessége és ezzel költség-hatékonysága is javulni fog miután az általa végzett egyéb kompetenciába tartozó intézkedései és tevékenységei a hatékonysági képletbe beszámításra kerülnek.

Az ügyeredményességet az időszakosan megoldott ügyek száma és szintén az adott időszakban keletkezett ügyek és egyéb tevékenységek átlagos nyomozási határideje együttesen határozza meg, ezzel lényegében az eredményes munka számadatait állítjuk be. Ahogy növekedik az eredményes nyomozások száma és változatlan a nyomozási határidő, úgy nagyobb ügyeredményességet tudhatunk be az adott nyomozó hatóságnak. A csökkenő nyomozási határidő változatlan eredményes nyomozás mellett szintén az ügyeredményesség növekedésével jár. Ez a számítási mód a hatékonyságot erősítve ösztönzi a nyomozó hatóságot az ügyek gyorsabb és eredményesebb megoldására, így a hatékonyság szempontjaként a gyorsabb ügyellátás jelenik meg, továbbá nem homogenizálja a statisztikákat az eltérő nehézségű ügyek ellenére sem. Vélelmezhetően a nyomozással töltött időben kifejeződik az ügy

bonyolultsága is, ami legkevésbé sem a Btk. szerinti megítéléstől vagy a társadalmi veszélyességtől, innentől a hatáskörtől és illetékességtől függ, hanem a tényleges nyomozási és bizonyítási időtől és munka-szükséglettől, illetve a rendelkezésre álló erők teljesítményétől. További előnyeként könyvelhető el, hogy ebben a hatékonyság-számítási modellben nem statikus adatokat kapunk, ami pl. 3 év nyomozási átlagának eredményeit szemlélteti, hanem mindig az aktuális időszakban leadott eredményes ügyekben keletkezett határidőket átlagolva állítjuk be a hatékonyságot.

Az ügyeredményességéből és a költségvetéséből már meg tudjuk határozni a költséghatékonyságot is. A költséghatékonyság az ügyeredményesség és a hatóság költségvetésének különbözete: $KH = \frac{UE}{K}$. Azonban a költséghatékonyság még nem tartalmazza az AT arányát.

- k) Vannak olyan hatékonyságot jelentősen befolyásoló tényezők, amelyek a humánerő minőségére vonatkoznak, ezek főleg a kondíció költségvetésében fejeződnek ki. Nyilvánvaló, hogy kevesebb vezető, alacsonyabb tisztarány a költségvetés összegét csökkenti. Lényegében az „olcsó” humánerő a rosszabb képesítési követelményekkel, magasabb fluktuációs rátával ugyanazt az ügyeredményességet nyújtva a költséghatékonyság mutatóját javítja.⁷²¹ Faramuci módon ebből az következik, hogy az alacsonyabb képesítési követelmények és a rosszabb munkavégzési körülmények hatékonyságot növelő feltételek, mivel a nevezőbe alacsonyabb érték kerül azzal, hogy kevesebből és rosszabb minőségből ugyanannyit állítunk elő. A rosszabb kondicionális feltételek könnyedén felülírhatók, amennyiben a konjunktív feltételek közül az AT értékét nem, vagy nem hitelesen mutatjuk ki.
- l) Az értékelés változóinál külön kezeljük az objektív biztonsági helyzetet és a szubjektív biztonságérzetet, azonban a kettő közötti szakadéknyi rést valahogyan át kell hidalnunk. Erre nézve azonban nem elégedhetünk meg az objektív biztonsági helyzetet szemléltető output statisztika és a lakosság biztonságérzetét ténylegesen befolyásoló bűncselekményi kategóriák különbözőségének igazolásával és az ügyeredményességi képlet ilyen jellegű módosításával.

⁷²¹ A vezetők magas, míg a beosztottak kisebb arányának hátrányait és a regionális átszervezés indokoltságát hangsúlyozza Tiborc. Lásd Tiborc János (2006): i. m. 74–76. o.

- m) A hatékonyságmérés nézőpontjából a szubjektív biztonságérzet és az objektív biztonsági helyzet koherens, így differens tényezőiket konvertálhatóvá kell tennünk, összemérhetőségükre azonos mértékegységet kell találnunk. Amennyiben nem létezik közös mértékegység – mivel a félelemérzet absztrakt, a statisztika pedig egzakt kategória –, úgy a célfilozófia megfogalmazása alapján szerepük arányának előzetes kijelölése az egyetlen járható út a hatékonyság meghatározására.
- n) Az AT kialakításakor a következő szempontok százalékos és arányos beépítése indokolt:
- ✓ helyi önkormányzat, civil szervezetek, egyházak stb. véleménye a közbiztonságról és a rendőrség munkájáról,
 - ✓ lakosság szubjektív biztonságérzete, vagyis bűnözési félelemre következtethetünk egyes bűnüldözési adatokból is,
 - ✓ lakosság megítélése a helyi bűnüldöző szerv időszakos teljesítményéről,
 - ✓ a latencia mértéke és aránya helyi szinten.

A lokális bűnügyi helyzetfelmérést lényegesen előnyösebbnek tartja *Déri Pál* is. Ehhez a helyi és területi bűnüldöző hatóságok részére az utóbbi két évtizedben megjelent empirikus kutatások, külföldi minták és kipróbált módszerek tapasztalatai rengeteg értékes muníciót és gyakorlati adalékot szolgáltatnának, így a polgárbarát – szolgáltató – szemléletű modell érvényesítése nagyobb szerepet kapna az adott szerv helyi bűnmegelőzési és bűnüldözési munkájában.⁷²² A lakosság bizalma és a szubjektív biztonság a képletben egymás szinonim fogalmaiként értelmezhetőek, akceptált teljesítmény a közbiztonság szavatolása és az ezzel járó lakossági elégedettség, aminek jutalma a rendőrség részére járó megbecsülés és bizalom. A bizalomra és az elfogadottságra következtethetünk a büntetőeljárás során keletkezett számadatokból is, többek között olyanokból, mint:

- a felvett bejelentések és feljelentések aránya,
- a névtelen feljelentések aránya,
- a tanúknak több alkalommal kiküldött idézések, esetleg a tanúközvetítések arányai,
- a feljelentés elutasítások és a megszüntetett nyomozásokkal szemben benyújtott panaszok arányai.

⁷²² Déri Pál (2000): i. m. 31. o.

- o) A fentiekből következik, hogy a kimenet értékének meghatározásánál a szubjektív biztonságérzet exponálása éppolyan sarkalatos kérdés, mint az objektív biztonsági helyzet képzésének statisztikai módszertana. A szubjektív biztonságérzetet a hatékonyság képletében szorzó értéként szerepeltethetjük. Szerencsés a szubjektív biztonságérzetet százalékosan meghatározni, így ezzel devalválható a költséghatékonyság mutatója. Ennek elnevezése az a) pontban meghatározott AT, ami százalékosan az n) pontban meghatározott elvek szerint kerül kialakításra. Ennek százalékosan meghatározott aránya levonásra kerül a költséghatékonyság objektív értékéből úgy, hogy azt az egyes elemeinek tényleges minősítési értékeiből képzett súlyozott számtani átlagaiból összeadott százalékos értéke növeli. Azaz, ha az $AT=100\%$, akkor az adott nyomozó hatóság hatékonysága lényegében egyenlő lesz a költséghatékonyságával, vagyis az objektív mutatójával. Ha a minősítés során nem éri el a maximális értéket, akkor százalékosan annyival csökken a KH mutató értéke.

14.1.2. A költséghatékonyság számításának szemléltetése

A vizsgált évben a helyi nyomozó hatóság **5000** eredményes nyomozást folytatott le, ezen ügyek átlagos nyomozási határideje **10** hónap volt.

1. lépés

ENY=5000, ÁNYH=1-(10*0,0416)=0,583. MÜ=ENY*ÁNYH, azaz 5000*0,583, vagyis az MÜ=2915,

melyben:

ENY= eredményes nyomozások,
 ÁNYH=átlagos nyomozási határidő,
 MÜ=megoldott ügyek.

Ha csökkentenénk a nyomozások átlagos határidejét 6 hónapra, úgy az MÜ 3750-re nőne, ugyanakkor ha 22 hónapra növekedne az átlagos nyomozási határidő, akkor az MÜ 208-ra csökkenne.

2. lépés

A nyomozó hatóság – helyi szintű szerv lévén – számos egyéb bűnügyi és közbiztonsági tevékenységet is végzett. A kapitányságon több körözéssel, bűnmegelőzéssel, áldozatvédelemmel foglalkozó előadó is dolgozik, és számos esetben folytattak le helyszíni szemlét nem büntetőeljárás keretében is, illetve több száz feljelentés kiegészítését rendelték el, amelyekben átlagosan 15 nap után a feljelentés elutasítására került sor. 860 bejelentést és 760 olyan feljelentést vettek fel, amely alapján nem indult nyomozás. Ezeket általános ügyekként iktatták, vagy feljelentés esetén a feljelentés elutasítására került sor. Mindezen túlmenően 560 esetben rakták át innen a feljelentést és a nyomozást hatáskör és illetékesség hiánya miatt. A nyomozó hatóság tagjait több ezer órában egyéb feladatmeghatározással vették igénybe közbiztonsági és bűnügyi akciókhoz, illetőleg biztosítási feladatokban is közre kellett működniük.

Összesen 1950 ilyen jellegű tevékenységet végzett időszakosan a nyomozó hatóság. Ezekre a tevékenységekre (ET) a RobotZsaru integrált ügyviteli rendszerben foglalt adatok alapján a nyomozó hatóság nyomozó szervei átlagoltan 15 nap időkeretet fordítottak.

ET=tevékenységek száma*átlagolt időkeret.

ET=1950*0,0213=41.

Ezek alapján az ügyeredményesség képzése: ÜE=MÜ+ET vagyis 2915+41=2956.

3. lépés

A korábbiak alapján a költséghatékonysági képlet: **KH=ÜE/K**. A költséghatékonyság, ahogy már korábban szó volt róla, az azonos eredményességű rendszerek teljesítményének összehasonlítására szolgál. Jelen példát alapul véve nem mindegy, hogy a nyomozó hatóság 540 millió forintos költségvetéséből 2961, vagy 3750 mértékű ügyeredményességi értéket produkál.

Ha a K=540 millió Ft, az ÜE=2956, akkor a KH=0,000005474, a könnyebb számolhatóság kedvéért ezt az értéket a magas költségadat miatt 10 millióval felszorozom, ami alapján a KH=54,74 lesz.

Az első esetben a 10 hónapos nyomozási határidő megoldott ügyeinek számát növelve az egyéb tevékenységek számított mennyiségével még mindig rosszabb költséghatékonysági értéket – 54,9 – mutat, mint a második rövidebb 6 hónapos nyomozási határidő esetében, ahol ez az érték – 69,45 – magasabb, de egyáltalán nem volt az adott nyomozó hatóságnál az MŰ-t növelő egyéb tevékenység. Egy 22 hónapos átlagos nyomozási határidőt produkáló nyomozó hatóság esetében a költséghatékonyság rendkívül alacsony, 3,8519 értékű lesz

4. lépés

Utolsó lépésként az akceptált teljesítmény is bekerül a hatékonysági képletbe, amely a megadott elemek súlyozott számtani átlagainak százalékos beszámításával fog történni. A minősítés kialakításához szolgáló tényezők hiteles felmérésére a vizsgálatot végző független szerv kérdőíves eljárása tűnik célravezetőnek.

Az akceptált teljesítményt alkotó elemek, és súlyarányaik példán keresztül levezetve:

1. Helyi önkormányzat, civil szervezetek, egyházak stb. véleménye a közbiztonságról és a rendőrség munkájáról = 20%
2. Lakosság szubjektív biztonságérzete, vagyis bűnözési félelme = 40 %.
3. Lakosság megítélése a helyi bűnüldöző szerv időszakos teljesítményéről = 10%
4. A latencia mértéke = 30%.

Az akceptált teljesítmény a költséghatékonyság értékét rontja le, azaz ha az $AT=100\%$, akkor lényegében a költséghatékonyság értéke megegyezik a hatékonyság értékével, tehát ilyenkor KH egyenlő lesz H-val. Abban az esetben, ha a közbiztonsági célfilozófia szerint az akceptált teljesítmény jelentőségét növelni akarjuk a hatékonyság képletében, úgy az értelemszerűen az AT százalékos értékének csökkenésével jár. Ha példának okáért éppen annyira fontosnak tartjuk ezt, mint a költséghatékonyságot és az abban megtestesülő egzakt módon mérhető objektív eredményességi kategóriát, úgy az akceptált teljesítmény arányát 50%-ban kell meghatározni.

A fenti elkezdett képlet példáján keresztül folytatva, ha az adott helyi szerv területén az akceptált teljesítmény 40%-ban lett meghatározva, illetve a minősítési skála 1-10 között lett felállítva, a minősítés során az alábbi értékeket kapjuk:

- Az 1-es súlyozott értéke ebben az esetben 10%. Az értékelés egészen magas 7-es értéket mutat. Az eredmény ennél az értéknél 7%.
- A 2-es súlyozott értéke ebben az esetben 20%. A minősítési skálán 5-öt ért el. Az eredménye 10%.
- A 3-as súlyozott értéke 5 %. A skálán 10-et ért el, vagyis arányában a maximumot, így az eredmény 5%.
- A 4-es súlyozott értéke 15%. A skálán a magas látencia miatt csak 3-at ért el, így az eredmény 4,5%.

Mindezeket összeadva: $7+10+5+4,5=26,5\%$ az AT.

Ez az eredeti 10 hónapos nyomozási határidőben rögzített példa költséghatékonysági eredményére számolva:

KH=54,9, AT=26,5

A hatékonyság képlete:

$H=KH*\{1-[(AT/100)-(AT \text{ minősítése alapján elért súlyozott számtani átlag}/100)]\}$

Hatékonyság= $54,74*\{1-[(40/100)-(26,5/100)]\}=54,74*[1-0,4-0,265]=54,74*0,865=47,35$

A szerv hatékonysági mutatója tehát 47,35.

Más példán keresztül és csakis az összehasonlítás kedvéért, ha ugyanolyan mennyiségű munkát átlagosan rövidebb, 6 hónapos nyomozási határidő alatt, azonos költségvetés mellett végez el a nyomozó hatóság, egyéb tevékenysége nem volt. Az akceptált teljesítmény aránya az előző példa 40%-ával szemben magasabb, 50%-ban lett rögzítve, de eközben a ténylegesen mért AT csak 19%-ot mutat, akkor a számítás a következőképpen alakul:

ENY=5000, ÁNYH=1-(6*0,0417)=0,25. MÜ=ENY*ÁNYH, azaz $5000*0,75=3750$, mivel nincs ET, ezért az $MÜ=ÜE$.

$KH=[(\ddot{U}E/K)*10 \text{ millió}]=[3750/540 \text{ millió}]*10 \text{ millió}=69,45$

KH=69,45

Hatékonyság= $69,45*\{1-[(50/100)-(19/100)]\}=69,45*[1-(0,5-0,19)]=69,45*0,69=47,92$

Tehát ennek a szervnek a hatékonysági mutatója 47,92 lesz.

A két hatékonysági eredményt összevetve, a magasabb akceptált teljesítményt elérő nyomozó hatóság az elvileg gyengébb objektív mutatói ellenére majdnem azonos hatékonysági értéket produkált, amit az okoz, hogy a második esetben a hatékonyság értékelésében magasabb arányt kapott az akceptált teljesítmény változója, de erre a tényleges mérés során mégis rosszabb értéket ért el.

14.2. A DEA-metódus alkalmazása a relatív hatékonyság modellezésére

A hatékonyság előbbi számítása bizonyos rendőrségi célok vizionálásán alapult, amit jól mutatott a lakossági elégedettség beszámítására vonatkozó kalkuláció, mivelhogy annak jelentőségét és arányát a szervezeti célkitűzés függvényében előzetesen ki kellett jelölni. A már említett *Verschelde* és *Rogge* tanulmányában a rendőrség teljesítményét tekintve különbözteti meg a hatékonyság mint kizárólagos költséghatékonyság, és az ún. hathatóság fogalmát, amit bizonyos rendőrségi célok elérésével azonosít.⁷²³ Az előbbi modellemben a kettő ötvözésével jött létre a hatékonysági képlet, míg az alábbi modellben ugyanazoknak a rendőrségi céloknak a megjelenítését is a szervezet által „kitermelt” egzakt számadatokra bízom.

A hatékonysági számításhoz elsősorban a korábban már ismertetett szlovén⁷²⁴ és a spanyol kutatás⁷²⁵ módszertanát és eredményeit használom.

14.2.1. A bemeneti tényezők

A bemeneti értékek meghatározásánál három olyan inputot használok fel, amelyekre legalább részben ráhatása van a rendőri szervezetnek:

a) Személyi státuszok aránya a nyomozó hatóságnál

A százezer lakosra jutó személyi státuszok (csak az az adott időszakban nyomozati területen dolgozott végrehajtó állomány értendő ebbe, aki nyomozati és vizsgálati tevékenységet

⁷²³ Verschelde, Marijn – Rogge, Nicky (2012): i. m. pp. 214–225.

⁷²⁴ Aristovnik, Aleksander – Seljak, Janko – Mencinger, Jerner (2013): i. m. pp. 820–827.

⁷²⁵ García-Sánchez, Isabel-María (2009): i. m. pp. 59–77.

végzett, vezetők kivételt képeznek) aránya tekintetében *Diez-Ticio* és *Mancebon* (2002) a már a 10. fejezetben említett kutatásaira utalnék, akik inputként személyi oldalról ugyancsak a százezer lakosra eső rendőrök számát vették alapul.⁷²⁶

b) A nyomozások költsége

Ez a bemeneti tényező tárgyi kiadásokat, bűnügyi költséget és minden mást takar, ami az adott nyomozó hatóság időszakos bűnüldözési feladataival összefüggésben, mint működési költség és nyomozási ráfordításként felmerült (gépkocsihasználat, papírfelhasználás, nyomtatási költségek stb.).

Drake és *Simper* (2000, 2003, 2005) modellje az Egyesült Királyságban az összes munkaköltséget inputnak tekintette.⁷²⁷ *Nyhan* és *Martin* (1999) szintén az összes munkaköltséget használta inputnak.⁷²⁸

c) A feldolgozás alatt álló ügyek aránya

Követve a korábbi empirikus analíziseket is, úgy tekintek az ügyekre, mint „kontrollált” inputra, így ezt közvetlenül a modell input tényezőibe építem be.⁷²⁹ Bemeneti tényező tehát százezer lakosra az adott időszakban kezelt bűnügyi iratok átlaga, amelyek számára csak részben van ráhatása a nyomozó hatóságnak, tudvalóven folyamatosan újabb és újabb esetek jutnak a hatóság tudomására, amelyekben nyomozást rendelnek el, ahol az ügyfeldolgozás hatékonysága az outputban fog visszaköszönni. A hatósági ügyszелеkció és a rejtett diverzió működtetésével természetesen csökkenteni tudja a nyomozó hatóság a „felvett” ügyek számát, vagyis a regisztrált bűnözést mennyiségileg, ám ennek következményei megint csak az outputban fognak visszaköszönni. Többek között: csökkenni fog a feljelentési hajlandóság és a lakossági közreműködés.

Nem jellemző más hatékonysági képletekben sem a teljes ügyszám inputként kezelése, legtöbbször csak valamilyen típusú, jellegű ügyeket, mint pl. vagyon elleni, erőszakos

⁷²⁶ Diez-Ticio, Amor – Mancebon, Maria-Jesus (2002): i. m. pp. 351–362.

⁷²⁷ Drake, Leigh M. – Simper, Richard (2005b): i. m.

⁷²⁸ Nyhan, Ronald C. – Martin, Larry L. (1999): i. m..

⁷²⁹ Lásd bővebben Akdoğan, Huseyin (2012): i. m.; Barros, Carlos P. (2006): i. m.; Drake, Leigh M. – Simper, Richard (2005b): i. m.

bűncselekményeket, esetleg közlekedési eseteket vettek számításba. *Barros* kutatásában⁷³⁰ például a lopás, betörés és kábítószeres bűncselekmények számát vette alapul.

14.2.2. Az exogén vagy makrotényezők⁷³¹

Magyarországon *Diczig István* a bűnözési prognózis készítésénél a bűnözést jól ábrázoló, törvényszerűséget tükröző társadalmi-gazdasági tényezőket alapul véve rámutat arra, hogy azok korrelációs együtthatóként, matematikai-statisztikai faktoranalízissel képesek akár a bűnözés jövőbeli alakulását is szemléltetni.⁷³² A német kriminálgeográfia tudományos irodalma az értékelés külső kritériumaként állít fel olyan faktorokat, mint a társadalmi-gazdasági struktúra, vagy a munkaerőpiaci helyzet, ehhez igazítva a rendőrség belső konkrét tényezőit, mint a szervezeti és személyi tényezők, a rendőri egységek szervezési elvei és az intézkedési fókuszpontok helyzete.⁷³³ A társadalmi-gazdasági tényezők tehát elvonatkoztathatatlanok a bűnözéstől, így a bűnüldözéstől is. A hatékonyság mérése során a már korábban említett *Thanassoulis* saját kutatásai alapján ugyancsak erre következtet: a hatékonyság nem szemléltethető a jelentős külső tényezők beszámítása nélkül. Objektív összehasonlítható eredményekhez szükség van az egyes rendőri egységek területein jelen lévő exogén elemek figyelembevételére, amelyeket kezdetben ő is kihagyott a számításaiból.⁷³⁴ Más szerzők is relativizálták a hatékonysági eredményekben mutatkozó eltéréseket a rendőri egységek rangsorolásaiban azzal, hogy környezeti, szociológiai, gazdasági és demográfiai változókat illesztettek képletükbe. Kétlépéses eljárásban alkalmazva igazolták, hogy az exogén tényezők elhagyása sokszor helytelen következtetések levonásához vezethet.⁷³⁵ A német kriminálgeográfia rendőri kriminológiai régióanalízisében szintén három nagy területet értékel együtt: az egyik a szociális és társadalmi faktorok, a másik a bűnözés sajátos helyi jellemzői, és harmadikként a bűnüldözés sajátos helyi viszonyai: a struktúra és a működés (pl. lakosság és hatóság viszonya, technika, létszám) sajátosságai.⁷³⁶

⁷³⁰ Barros, Carlos P. (2006): i. m.

⁷³¹ Amerikai kutatások is megerősítették, hogy a gazdasági körülmények, mint a szegénység és a munkanélküliség, egyenes arányban tükröződnek vissza a bűnözés minden szegmensében. Lásd bővebben Fowles, Richard – Merva, Mary: Wage inequality and criminal activity: an extreme bounds analysis for the United States, 1975–1990. *Criminology*, vol. 34, no. 2, 1996, pp. 163–179.

⁷³² Diczig István: *A bűnözés megelőzésének stratégiája és taktikája*. BM Könyvkiadó, Budapest, 1988, 63–84. o.

⁷³³ Breuer, Toni (1998): i. m. S. 287

⁷³⁴ Thanassoulis, Emmanuel (1995): i. m.

⁷³⁵ Drake, Leigh M. – Simper, Richard (2005b): i. m.

⁷³⁶ Clages, Horst – Zimmermann, Elmar (2006): i. m. S. 145.

A fentiek alapján nem-diszkrecionális input formájában exogén tényezőként az alábbiakat építem „negatív tényezőként” a számításba (minél magasabbak a rátáik, úgy az progresszívan hat a hatékonyság eredményére is):

a) A munkanélküliek aránya

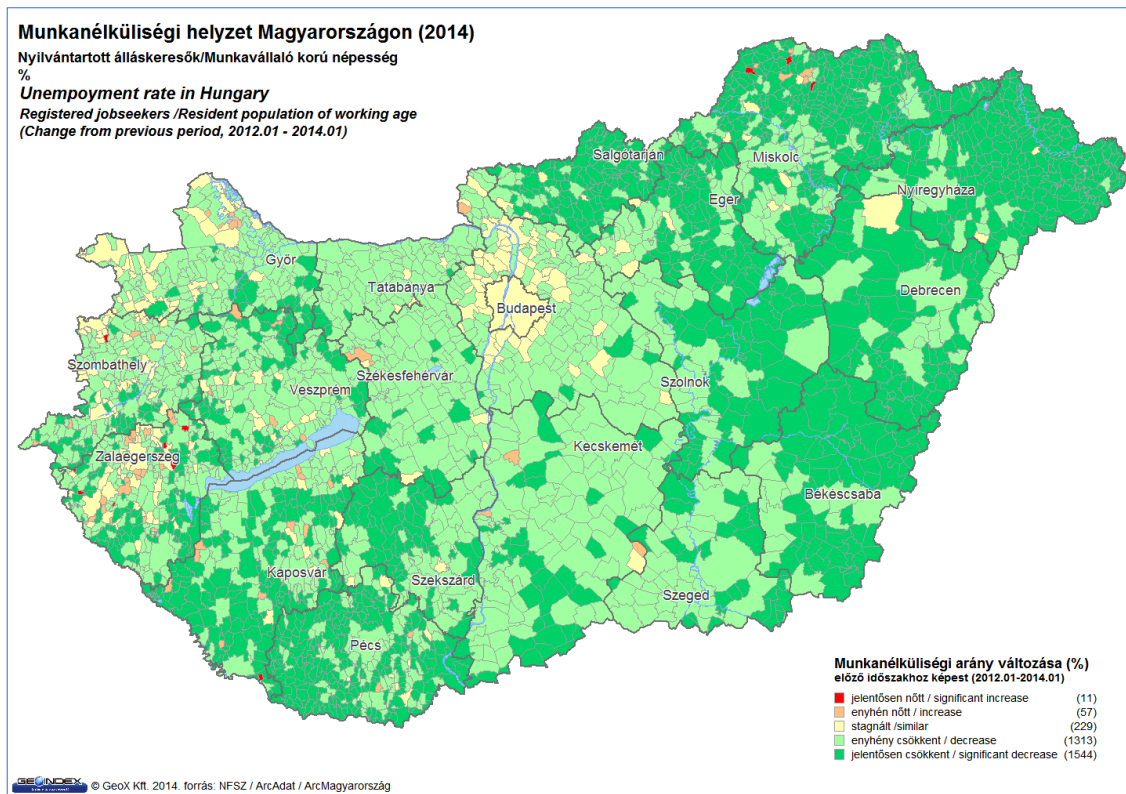
A munkához való jog alapvető emberi jog, tényezőként vizsgálva kétségtelen a tény, hogy komoly korrelációt⁷³⁷ mutat a bűnözéssel. Az elemzések szerint a munkanélküliek száma felülreprezentált az elkövetők körében, ami elsősorban a vagyon elleni bűncselekmények elkövetésére bír meghatározó erővel. *Tauber* 1993–1999 között végzett vizsgálatai alapján a munkanélküliek aránya az összes bűnelkövető között 40–46%, a vagyon elleni bűncselekményt elkövetők között 50–56% volt. Ez azt mutatja, hogy a jelenség a bűnözésnél jelentős determináló tényező.⁷³⁸ A munkanélküliség önmagában nem kriminogén faktor, mivel a munkaerőpiac rugalmassága és a termelési és gazdasági viszonyok folyamatos átalakulása miatt a társadalmon belül sokkal gyakoribb a munkahelyváltás, mint a rendszerváltást megelőzően. „*A munkanélküliség akkor fenyeget tömeges dezintegrációval, ha tartós leszakadási folyamatot indít meg vagy erősít fel, ha tömegében érinti az első munkavállaló fiatalokat, valamint akkor is, ha a munkanélküliséggel sújtottak jelentős aránya iskolázatlan, szakképzetlen.*”⁷³⁹ Egyes kutatások szerint a gazdasági krízis esetén nő a bűnözés; mások szerint viszont gazdasági visszaesések idején az emberek kevesebb bűncselekményt követnek el, félve munkahelyük elvesztésétől, s attól, hogy büntetett előéletüként nem fognak álláshoz jutni. *Piskóti-Kovács Zsuzsa* regressziós eljárással igazolta, hogy a munkanélküli lét, a munkaerőpiac perifériájára történő kerülés nevezhető meg legnagyobb kockázati tényezőként a bűnelkövetést tekintve.⁷⁴⁰

⁷³⁷ A korreláció nem okságot, csak összefüggést mutat.

⁷³⁸ Tauber István: Rendszerváltás – bűnözés. *Belügyi Szemle*, 2003/7–8., 91. o.

⁷³⁹ Gönczöl Katalin: A bűnözés társadalmi összefüggései. *Társadalmi Szemle*, 1993/3., 45. o.

⁷⁴⁰ Piskóti-Kovács Zsuzsa: *A bűnözésföldrajz modern irányzatának alkalmazási lehetőségei különböző területi szinteken*. PhD értekezés tézisei. Miskolc, 2014, 10. o.

26. számú diagram: A munkanélküliség változása Magyarországon, 2014. január⁷⁴¹

A dezorganizációs modellben a munkanélküliség összefügg a szegénységgel, a hátrányos térségek nehéz gazdasági helyzetével és a szociálpolitikával. Bűnelkövetés szempontjából a tartós munkakerülő hozzáállás jelenthet önmagában a bűnelkövetésre hajlamosító tényezőt, de sokkal inkább az egyébként a konvencionális életformát elutasító, hibás gondolati sémával rendelkező elkövetők jellemzője a munkanélküli megélhetést biztosító bűnözői életforma tudatos vállalása. *Korinek* szerint a munkanélküliség akkor veszélyes és bűnözésgeneráló, ha valaki tartósan van munka nélkül, illetve amikor fiatal korban a szocializációs folyamat befejezése előtt veszíti el az állását.⁷⁴² A *Kó József–Münnich Iván* szerzőpáros véleménye szerint kevésbé a munkanélkülivé válás gyakorisága vagy állapota, hanem sokkal inkább a munka nélkül töltött idő számít, mert állandósulása esetén az egyén könnyebben kriminalizálódik, engedve a bűnalkalmak csábításának: „*A munkanélküliek esetében a bűnelkövetés motiváló ereje nem a jelenlegi anyagi helyzetből fakad, sokkal inkább a régebben*

⁷⁴¹ <http://www.geoindex.hu/elemezési-temakorok/munkanelkuliseg/a-munkanelkuliseg-valtozasa-magyarorszagon-2014-januar/>

⁷⁴² Korinek László: A munkanélküliség és a bűnözés kapcsolatának néhány kérdése. *Belügyi Szemle*, 1989/8., 31. o.

*elért anyagi pozíció elvesztéséből, illetve a magasabb szint elérése utáni vágyból, valamint a legálisan elérhető eszközök hiányából ered.*⁷⁴³

b) Fiatalok aránya

*„Az ismertté vált fiatalokú bűnelkövetők döntő többsége a rossz helyzetű, marginális társadalmi csoportokból rekrutálódik, ahol a szegénység, a munkanélküliség és a családi problémák jól láthatóak.*⁷⁴⁴

A bűnelkövetők életkor szerinti megoszlása is jelentősen eltér a teljes népesség kormegoszlásától.⁷⁴⁵ A bűncselekmények elkövetése az életkortól függően ugyancsak rendkívül nagy gyakoriságú eltéréseket mutat.⁷⁴⁶ Azonban mindenképpen kijelenthető, hogy a gyermek- és a fiatalokú bűnözés az utóbbi évtizedekben jelentősen emelkedett, ami szoros kapcsolatot mutat a fiatalokú bűnözés kezelésére irányuló nemzetközi trendekkel.⁷⁴⁷ *„A bűnözés ilyen irányú változása az országok egy részében mind a hivatalos statisztika adataira, a bűnözés ismertté vált szegmensére, mind annak rejtett részére igaz.*⁷⁴⁸

A büntetőjogilag vétőképes életkor betöltése után a bűnözési gyakoriság meredeken emelkedik, maximumát fiatal felnőtt korban (18–29. életév) éri el, majd előbb kismértékben, a 40–45. életév után pedig meredeken csökken.⁷⁴⁹ A bűnözés „utánpótlására” a fiatalokú bűnelkövetők aránya jelentős. Az ismertté vált fiatalokú bűnelkövetők döntőtöbbsége hátrányos helyzetű, marginális családi környezetből származik.

⁷⁴³ Kó József – Münnich István: Új szegénység és bűnözés. Gondolatok a rendszerváltás utáni bűnözési hullám kapcsán. *Valóság*, 2000/6., 32. o.

⁷⁴⁴ Kerecsi Klára: A fiatalokú bűnözés kezelése és megelőzésének lehetőségei. *Belügyi Szemle*, 1997/10., 11. o.

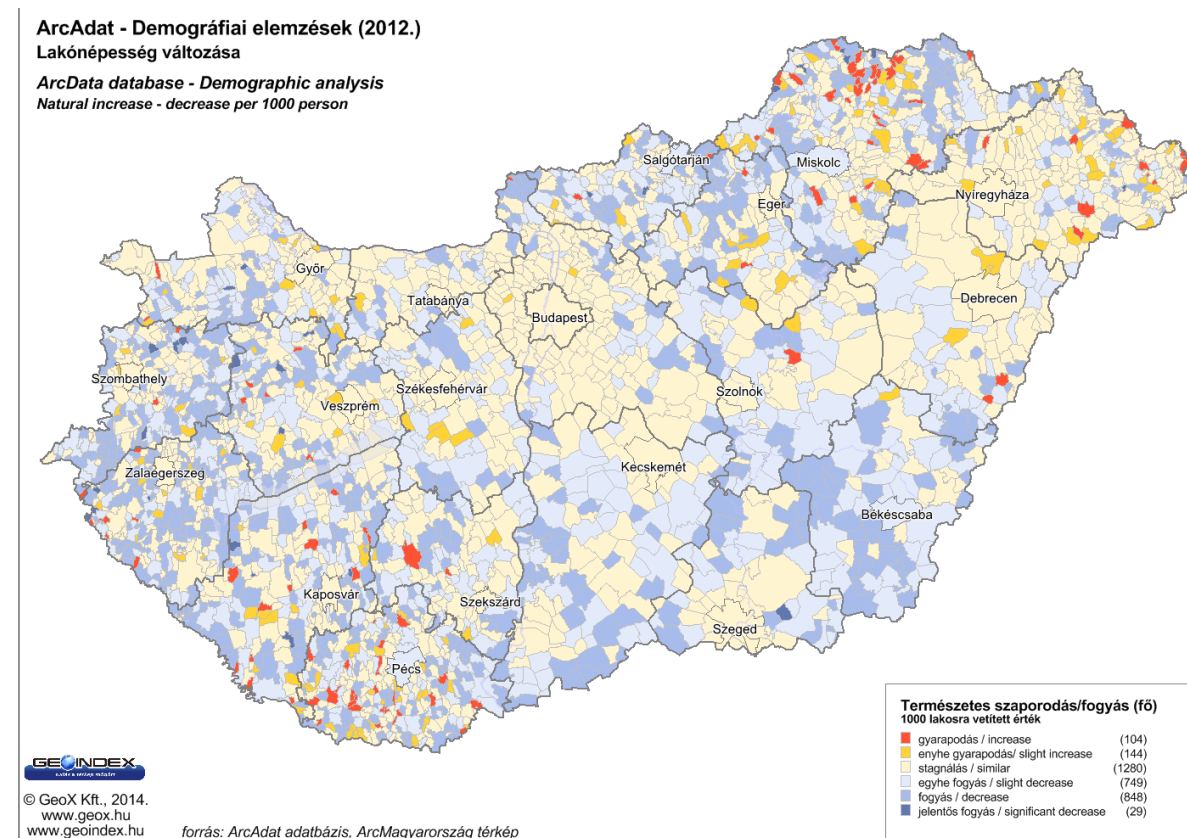
⁷⁴⁵ Papp összehasonlította az 1990–2005 közötti időszakban elítéltek korfáját a teljes népességével, ami szignifikáns korrelációt mutatott a bűnözés és fiatalok között. Lásd Papp Gábor: Fiatalokú bűnözés és demográfia. In: *Kriminológiai Közlemények 64.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2007, 237–239. o.

⁷⁴⁶ Clages, Horst – Zimmermann, Elmar (2006): i. m. S. 147.

⁷⁴⁷ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2003. évi 20. számú ajánlása a fiatalokú bűnelkövetőkről és a fiatalokú büntető igazságszolgáltatásáról.

⁷⁴⁸ Csemáné Váradiné Erika: Új tendenciák a fiatalokú bűnözésében – nemzetközi kitekintés. *Rendészeti Szemle*, 2008/7–8., 103. o.

⁷⁴⁹ Vavró István (1996): i. m. 66. o.

27. számú diagram: A lakónépesség változása a magyar városokban, 2012⁷⁵⁰

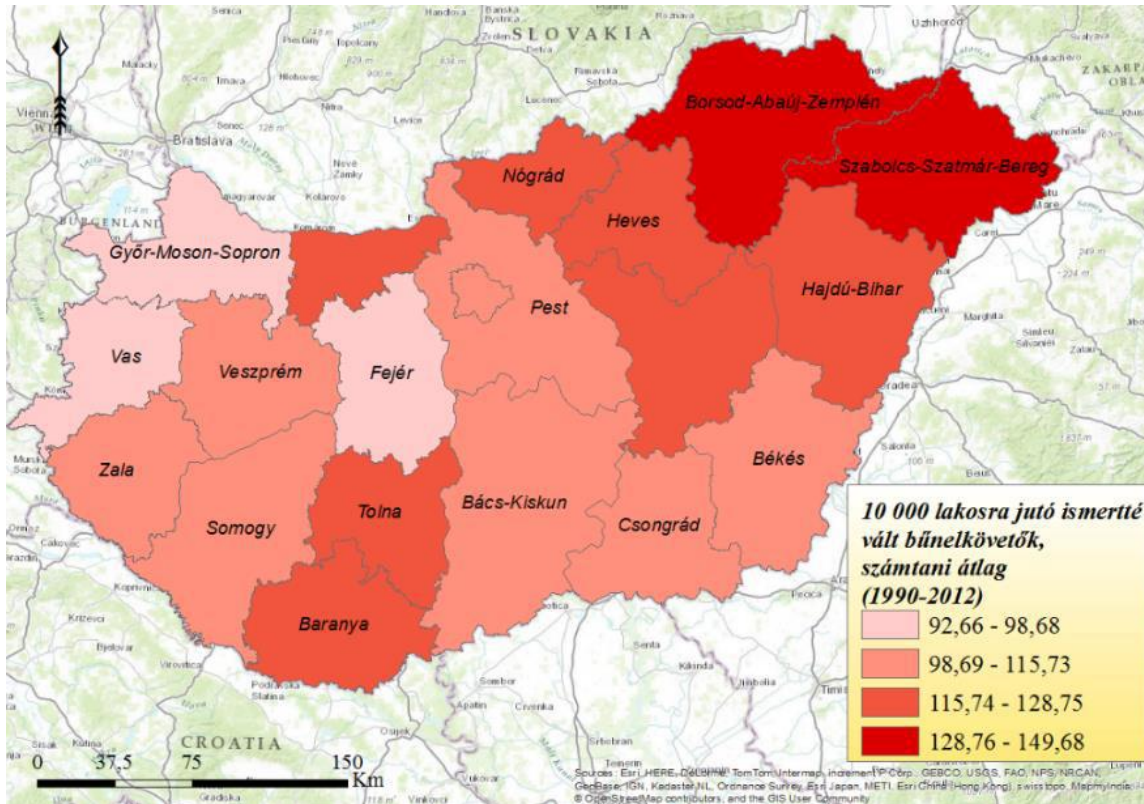
A kedvezőtlen társadalmi-gazdasági adottságok miatt az ország északkeleti része olyan bűnkibocsátó területté vált, ahol az országos átlagnál magasabb a (gyermek- és) fiatalok bűnelkövetők gyakorisága. A bűnelkövetők korszpecifikus megközelítésben történő elemzése során kiderült, hogy jóval az átlag fölött található a hátrányos helyzetű régiók gyermek- és fiatalok elkövetőinek az aránya. Nem meglepő, ha a kutatások kapcsolatot mutattak a fiatalok lakosság aránya és a bűncselekmények elszaporodottsága között⁷⁵¹, ahogy szoros összefüggés mutatható ki a bűnözővé válás és a fiatalok marginalizálódott, alacsony státuszú rétegek között is.⁷⁵² A fiatalok kriminalitásában betöltött nagy szerepe aligha lehet kérdéses.⁷⁵³

⁷⁵⁰ <http://www.geoindex.hu/uzleti-szolgalattasok/elemzes/magyar-telepulesek-osszehasonlito-elemzese/>

⁷⁵¹ Roncek, Dennis W. – Maier, Pamela A.: Bars, block and crimes revisited: Linking the theory of routine activities to the empiricism of hot spots. *Criminology*, vol. 29, no. 4, 1991, pp. 725–753.

⁷⁵² Mátyás Szabolcs: *A debreceni rendőrkapitányság kriminálgeográfiai elemzése*. PhD értekezés. Debreceni Egyetem, 2011, 133. o.

⁷⁵³ Uo. 37. o.

c) A bűnelkövetők aránya (büntetett előélet)⁷⁵⁴28. számú diagram: A bűnelkövetők területi eloszlása Magyarországon a rendszerváltást követő időszakban⁷⁵⁵

Általánosságban kijelenthető, hogy szoros korreláció mutatkozik egy adott terület gazdasági fejlettsége és a büntetett előéletű bűnelkövetők gyakorisága között, vagyis az alacsonyabb fejlettségi szinten lévő megyékben akár többszöröse is lehet a büntetett előéletű elkövetők aránya, mint az országos átlag.⁷⁵⁶ Az elkövetés helyén való tartózkodás jellege szerint az ismertté vált bűnelkövetők többsége helyi, állandó lakos.⁷⁵⁷ A bűncselekmények és bűnelkövetők területi eloszlása tehát korántsem véletlenszerű, a magas bűnözési rátával rendelkező települések közelében hasonlóan magas, míg az alacsony rátával jellemezhető közelében alacsony bűnözési rátájú területeket találhatunk.⁷⁵⁸

⁷⁵⁴ Különösen jelentős a helybenlakás és a bűnözés közötti kapcsolat, ha az további szociális hátrányokkal kumulálódik. Lásd Schwind, Hans-Dieter (2005): i. m. 303. o.

⁷⁵⁵ Forrás: www.crimestat.b-m.hu és KSH adatok alapján Piskóti-Kovács szerkesztése. Lásd Piskóti-Kovács Zsuzsa (2014): i. m. 5. o.

⁷⁵⁶ Mátyás Szabolcs (2011): i. m. 37. o.

⁷⁵⁷ Tóth Antal (2007): i. m. 149. o.

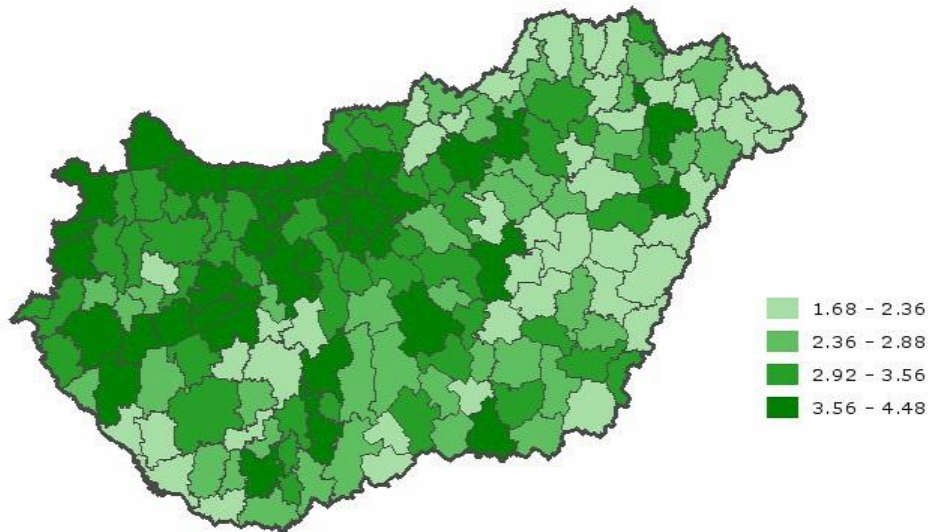
⁷⁵⁸ Piskóti-Kovács Zsuzsa (2014): i. m. 6–7. o.

d) Létminimum alatt élők (szegények) aránya

A gazdasági feltételek okozhatják a bűnözési volumen növekedését, és ha egyre több embernek süllyed le az életszínvonala, az megemeli a bűnözés kockázatát. A szegénység velejárója a vagyon elleni bűncselekmények növekedése.⁷⁵⁹ A szegénység és a bűnözés között szoros a kapcsolat.⁷⁶⁰

29. számú diagram: A járáások fejlettségi mutatói 2012-ben⁷⁶¹

Melyek a legszegényebb és leggazdagabb járáások ?



A jövedelmi különbségek kirívó volta – még akkor is, hogyha azok igazságosak és jogszerűek – bizony a szűkös, nehéz körülmények között élő társadalmi rétegeket még ma is irritálják, és gyakran azt a tudatot erősítik bennük, hogy aki gazdag, vagy jó körülmények között él, valószínűleg csak bűncselekmény elkövetése útján érhetette el azt. Másrészt gyakran bűncselekmények elkövetésére is ösztönzi az arra fogékony személyeket. Nyilván bizonyos államokban, különösen az ún. jóléti államokban jelentős szociálpolitikai intézkedésekre van szükség, hogy a társadalmi igazságtalanságok, még akár ha látszólagosak is, de valamelyest kiegyenlítetté váljanak. A szociális háló pontosan ezt a feladatot hivatott megoldani, és anyagi

⁷⁵⁹ Erdei Gábor: *A bűnözéstudrajz elméleti és gyakorlati összefüggései*. PhD értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 207. o.

⁷⁶⁰ Az Egyesült Államokban a chicagói iskola által végzett kutatások arra a megállapításra jutottak, hogy a bűnözés a rossz lakáshelyzetnek, a szegénységnek és a szociális rendetlenségnek a következménye. Lásd Janssen, Helmut: *Chicago-Schule*. In: Kerner, Hans-Jürgen: *Kriminologie Lexikon*. 4. Aufl. Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 1991, S. 181.

⁷⁶¹ <http://www.origo.hu/gazdasag/20140806-magyarorszag-jarasainak-fejlettségi-terkepe.html>

értelemben talán jó út az ilyen kérdések helyes megválaszolására, azonban a pszichés problémát, a felemelkedés bizonytalanságát, az esélyegyenlőtlenség érzését ez a szociális háló sem tudja megoldani. A szociális háló mellett – amely elsősorban az alapvető létfeltételek biztosítására lenne hivatott – a továbbképzés, a kulturális szükségletek kielégítése is fontos lenne, éppen azért, hogy az egyébként anyagi okokból meglévő esélyegyenlőtlenségek a háttérbe szoruljanak. Azonban kijelenthető, hogy nincs olyan szociális háló, amely megszüntetné a létminimumon élők pszichikai problémáit. Leszögezhető tehát, hogy a létminimum alatt élők aránya a bűnözés determináló tényezője. A GDP-vel ellentétben annak van döntő jelentősége, hogy mekkora a szegények adott társadalmi közegen belüli aránya. *Erdei Gábor* értekezésében a szociológia és a bűnözésföldrajz kapcsolatrendszerét vizsgálva bizonyította, hogy egy ország nem megfelelő szociális hálójának kriminogén hatású tendenciózus folyamatokat indít el.⁷⁶² *Piskóti-Kovács* a Pearson-féle korrelációs együtthatók számításával egyenes arányosságot mutatott ki az ismertté vált bűncselekmények és az álláskereső aránya, a szociális segélyben részesülők aránya, és a foglalkozást helyettesítő támogatásban részesülők aránya között.⁷⁶³

*A makrotényezőket összegezve kijelenthető, hogy a bűnelkövetési gyakoriság a gazdasági fejlettség (GDP) mutatóival gyenge negatív, a munkanélküliséggel viszont szoros pozitív kapcsolatot mutat. Ez a fiatalok és a büntetett előéletű bűnelkövetők esetében fokozottan érvényes. A munkanélküliség a bűnözésnél szintén jelentős determináló tényező.*⁷⁶⁴

14.2.3. A kimeneti tényezők

Az outputok esetében a szlovén kutatáshoz hasonló pozitív és negatív megkülönböztetést tesztek.⁷⁶⁵ Az outputok esetében három pozitív eredménnyel járó megkülönböztetést meg:

a) A nyomozáseredményesség

E pont alatt a bizonyítható és vádemelési javaslattal elküldött ügyek esetében, illetve a közvetítői eljárással végződő ügylezáráásokat értem. A nyomozást megszüntető okok közül

⁷⁶² Erdei Gábor (2014): i. m. 207. o.

⁷⁶³ Piskóti-Kovács Zsuzsa (2014): i. m. 9–10. o.

⁷⁶⁴ Tóth Antal (2007): i. m. 150. o.

⁷⁶⁵ Aristovnik, Aleksander – Seljak, Janko – Mencinger, Jerner (2013): i. m.

csak néhány olyan tartozik ide, aminek okát a hatóság csak konstatálja, de a megállapítására egyébként nem rendelkezik jogi mozgástérrel, ilyen pl. a gyermekkor, a halál, az elévülés és a kegyelem, ítélt dolog miatti megszüntetések.⁷⁶⁶ *Nyhan és Martin* (1999) outputként ugyancsak az összes megoldott bűncselekmény arányát vette figyelembe az összes regisztrált bűncselekményekhez képest.

b) A nyomozás során megtérült kár százalékos aránya

A nyomozások hatékonysága e kimeneti eredménynél teljes mértékben a sértettek érdekeivel találkozunk. A bűncselekményekkel okozott kár megtérülésének mutatója jól szemlélteti, hogy a hatóság mennyire működik konszenzuális, különösen sértettközpontról szemléletben, ami a sértettnek okozott kár jóvátételét, illetve az eltulajdonított vagyontárgyak és vagyoni értékű jogok megtérülését, visszaszerzését illeti.⁷⁶⁷ Ezekre a nyomozó hatóságnak a nyomozásban a közvetítői eljárás, és a vagyoni jogokat korlátozó büntetőeljárásjogi kényszerintézkedések adnak törvényi keretet és lehetőséget.

c) A személyi bizonyítási eszközöknek a megoldott ügyekre vetített aránya

E tényező a lakossági bizalmat, a költséghatékonyságot és a professzionális rendőri munkát szemlélteti. Azt mutatja, hogy a személyi bizonyítás (tanú és gyanúsított kihallgatás) mennyire döntő és meghatározó a nyomozás során, ami nagyrészt azt jelenti, hogy a tárgyi bizonyítási eszközök, illetve a tárgyi bizonyítékokra épülő szakértői bizonyítással szemben a megoldott ügyek esetében a személyi bizonyítás milyen mértékben dominál.⁷⁶⁸ Természetesen a személyi bizonyításra nem célszerű és jogszerű kizárólagosan alapozni a tényállás valósághűségét, ahogy az elkövető bűnösségét sem, gondolván arra, hogy jelentős hibaforrás is lehet egyben.⁷⁶⁹ Mindezek ellenére a nyomozási hatékonyság szemszögéből több ok miatt is pozitív előjelű faktornak tekinthető a személyi bizonyítékok magas aránya:

⁷⁶⁶ Az ENYÜBS szolgáltatathoz hozzá megfelelő adatokat.

⁷⁶⁷ Mindezek jelentősége a szerző monográfiájából alaposan kidomborodik. Lásd Görgényi Ilona: *Kárjóvátétel a büntetőjogban, mediáció a büntetőügyekben*. HVG Orac. Budapest, 2006. p.237.

⁷⁶⁸ A személyi bizonyítás nyomozási jelentőségéről tudósít a szerzőpáros, a nyomozásban felvett vallomásokot tekintik a bírósági tárgyaláson is döntőnek. Lásd Farkas Ákos – Róth Erika: *Előadások a büntetőeljárásjog köréből*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000, 39. o.

⁷⁶⁹ Lásd bővebben Elek Balázs: A személyi bizonyítékok megbízhatósága a büntetőperekben. *Rendészeti Szemle*, 2009/3., 87–102. o.

- nyomozás-szakszerűségi oldalról mutatja a kihallgatásokban megjelenő aktív és professzionális rendőri munkát,
- a rendőri munka társadalmi reputációját megjelenítve kifejezi az állampolgárok bűnüldözésbe, illetve a büntető igazságszolgáltatásba vetett bizalmát,
- költséghatékonysági aspektusból a szakértői bizonyítás a bizonyítás legdrágább változata, tehát ha ennek aránya mutatja a hatékonyságot, értelemszerűen a szakértői bizonyítás visszaszorulása inputcsökkentő, így hatékonyságnövelő tényező lesz.

Negatív eredménnyel (minél kisebb vagy alacsonyabb annál magasabb az output) járó kimenet esetében két tényezőt veszek alapul:

a) A nyomozások időszerűsége

A nyomozások gyorsaságát szemléltetve az időszak nyomozásainak átlagos határidejét sorolom ide. Ennek jelentőségét aligha kell hangsúlyozni. A költséghatékonysági képletben az időszerűség szintén kiemelkedő szerepet játszik a hatékonyság modellezésénél. A nyomozások időtartamánál a bruttó, vagyis a bűnelkövetéstől a nyomozás befejezéséig terjedő időtartamot veszem alapul és nem a nettó, azaz az ügyforgalmi statisztikában megjelenő időtartamot, ami a tudomásra jutástól számított. Ennek oka, hogy ezzel a bűnüldöző hatóság bűnmegelőzési és reagálási képessége fokozható, nem csak az adminisztrációs teljesítménye és gyorsasága.⁷⁷⁰

b) A bűnüldözés reputációját mutató százalékos index

A rendőrség társadalmi presztízsének megjelenítése nem újkeletű törekvés, hiszen korábban *Alpert* és *Dunham*⁷⁷¹ a rendőrség reputációs szintjét mutatandó, a kényszerítőeszközök alkalmazásának gyakoriságát használták az outputok között. Szerintük alkalmazásuk gyakorisága jól demonstrálja a rendőrség társadalmi elfogadottságát, továbbá a szervezet és a közvélemény viszonyát. A kriminális attitűdrendszer társadalmi elemei közé tartozik a feljelentési magatartás, amelyet legáltalánosabban a latenciahányad segítségével vizsgálhatunk, többek között, hogy a sértettek milyen arányban jelentik, illetve nem jelentik a

⁷⁷⁰ *Kovacsicsné* használja a bruttó és nettó nyomozási időtartam megkülönböztetést. Lásd részletesebben *Kovacsicsné Nagy Katalin: A büntetőeljárás időtartama. Rendészeti Szemle, 2007/6., 119–120. o.*

⁷⁷¹ *Alpert, Geoffrey P. – Dunham, Roger G. (2004): i. m.*

jogsértéseket a rendőrségnek.⁷⁷² A feljelentési hajlandóságot jól jelzi, hogy a lakosság milyen mértékben bízik a bűnüldözési hatóságokban. Szintén a kriminális attitűdrendszer társadalmi eleméhez tartozik a rendőrség munkájának megítélése. Az említett attitűdrendszer eme eleme nem csak kérdőíves módon vizsgálható, hanem a bűnüldözés statisztikai adatain keresztül közvetve is következtethetünk rájuk, így ennek kimutatására az alábbi tényezők beszámítását látom alkalmasnak.

A feljelentési hajlandóságot és az együttműködési készséget befolyásoló tényezőket, amelyek a hatóság saját tevékenységének eredményeként jelennek meg az állampolgárok rendőrséghez fűződő viszonyában, és az alábbi statisztikailag kimutatható konkrét eljárási cselekvésekben, magatartásokban realizálódnak:

1. névtelen feljelentések;
2. tanú többszöri idézése, körözése;
3. a tanú sértett relatív tanúzási akadályai miatt megszüntetett nyomozások;⁷⁷³
4. a sértettek vagy feljelentők által megpanaszolt feljelentésselutasítások, nyomozást megszüntető határozatok.⁷⁷⁴

Ahogy látszik, a kimeneti tényező alatt három olyan „kívánt” pozitív outputot határoztam meg, mint a nyomozáseredményesség, a személyi bizonyítás, továbbá az eljárás során megtérült kár összege. Ezen felül két olyan tényező járult még a kimenethez, amire a legkisebb lehetséges érték a kívánatos, vagyis ezek az outputok igazából nemkívánatos vagy negatív outputok. A „nemkívánatos” outputokra nézve monoton csökkenő transzformációt használhatunk és az átalakított outputokat tekintjük kimenetnek.

14.3. Részösszegzés, megállapítások

A statisztikai szemlélet okozta hatékonysági problematika alapvetően a bűnüldöző hatóság egzakt statisztikai mutatóinak megjelenítési kényszerével magyarázható.⁷⁷⁵ Így a számok

⁷⁷² Korinek László (1995): i. m. 127. o.

⁷⁷³ Háger Tamás: *Egyes elhárítható tanúvallomási akadályok a büntetőperben (A hozzátartozói viszonytal és az önvádra kötelezés tilalmával összefüggő mentességi okok)*. Elérhető: http://ujbtk.hu/hager-tamas-egy-es-elharithato-tanuvallomasi-akadalyok-a-buntetoperben-a-hozzatartozoi-viszonnyal-es-az-onvadra-kotelezes-tilalmaval-osszefuggo-mentességi-okok/#_ftn59 (letöltve: 2015.03.12.)

⁷⁷⁴ A Be. 174. § (1) bekezdés b) pontja és a 190. § (1) bekezdés a), b) és c) pontjai esetén.

⁷⁷⁵ A már idézett *Krémer–Molnár* kutatás arra a megállapításra jutott, hogy a statisztikai szemlélet figyelmen kívül hagyja a helyi sajtóságokat, miközben a kapitányságokat belekényszeríti egy a megkérdézettek szerint

mögött rejtőző tényleges és valódi munkateljesítmény és minőség háttérbe szorul, ami elismerés hiányában és megerősítést nem kapva – sajnálatos módon – nem ösztönöz fejlődésre. Ámde a hatékonyság e számítási formái a tényleges szervezeti teljesítmény torzításmentes exponálását célozzák, mutatói objektív módon hatnak vissza a bűnüldözés szervezetére. Eámutatva a gyengeségekre, azok korrigálásával motiváló hatást fejtenek ki.

A jelenlegi statisztika sajnálatosan az ügyeredményességi statisztika fabrikálásának szintjén ragadt, vélhetően attól tartva, hogy a hatékonyságmérés „második szintjének” tekinthető költséghatékonyság, és a bizalmi attitűd prezentálásával némi módon leleplezné a bűnüldözési erőforrások elosztásának csöppet sem ésszerű alapokon nyugvó rendszerét.

Azonban az is bizonyos, hogy a költséghatékonyság és a lakosság bizalma között fordított arányosság áll fenn, ami azt takarja, hogy a növekvő költséghatékonyság szinte mindig a lakosság bűnüldözéssel szembeni elégedettségének csökkenéséről árulkodik. Elég csak a bűnözési térképére és arra az összefüggésre gondolni, ami a bűnözésileg frekventáltabb területen élő lakosságnak a drasztikusabb büntetéseket követelő radikálisabb politikai erőkkkel való szimpátiájában is megmutatkozott. Nincs kétség afelől, hogy a fokozódó bűnözési félelem egyre növekvő lakossági igényt támaszt a szigorú, punitív büntetőpolitikára és az erőteljesebb rendészeti beavatkozásokra.⁷⁷⁶ A hatásköri és illetékességi szabályozás a számok tükrében azt mutatja, hogy a helyi nyomozó hatóságok – egymáshoz viszonyítva – alacsonyabb leterheltségűek, vagyis kisebb humánerőforrás-kapacitás felhasználásával mennyiségi tekintetben többszörösen nagyobb ügyszámot látnak el, mint a területi vagy a kiemelt szervek. Valójában a hatékonytalansággal szembesülünk, ha a hatékonyság fogalmát úgy közelítjük meg – a statisztikai szemlélettel ellentétben –, hogy az ügyek számát helyi, területi és központi hatásköri szinten bontjuk, és számszerűen – költségráfordításként – ezekre vetítjük le a bűnüldözési hatóság erőforrásait humán és technikai oldalról, vagy illetékességi oldalról nem vesszük figyelembe az eltérő területi, lakossági és bűnözési sajátosságokat az egyes hatóságok relációjában.⁷⁷⁷

értelmetlen versenybe, ami gyakran a statisztikai eredmények szándékos torzításához vezet, csalást eredményez. Lásd Krémer Ferenc – Molnár Emília (2000): i. m. 92. o.

⁷⁷⁶ Farkas Ákos (2002): i. m. 51. o.

⁷⁷⁷ Az illetékesség jelenlegi problematikus területeire mutat rá a tanulmány, ami kifogásolja annak jelenlegi elavult, lassú és drága modelljét, és amit javarészt a belső kommunikáció és együttműködés gyengeségének tud be. Lásd Szelkó Éva Orsolya: Az illetékesség utópiája. *Belügyi Szemle*, 2012/4., 79–87. o.

Természetesen sokféle más tényező is befolyásolja a bűnüldöző szerv hatékonysági mutatóit, gondolva itt a technikai és informatikai felszereltségre, vagy a gépkocsiparkra, esetleg a titkos adatszerzésre rendelkezésre álló pénzügyi forrásokra, mégis legmeghatározóbbnak a büntetőeljárás kiemelt adminisztratív terhe miatt a humánerőforrást tekintem. Másrészt a költséggel nem járó munkaszervezési optimalizáláson kívül a technikai erőforrások általában a magasabb szinteken elhelyezkedő nyomozó hatóságoknál arányosan növelve jelentkeznek, így azzal az ellentmondással ritkán vagy egyáltalán nem szembesülhetünk, hogy a technikai erőforrások hatékonysági tekintetben kiegyenlíthetnék a helyi nyomozó hatóságok humánerőforrás-kapacitás hiányából adódó hátrányait.

Ebben az értelemben, ha többet fektetünk a bűnüldözésbe, romlik a „költséghatékonyság”, de javítjuk a bűnözési statisztikát, ezáltal az eredményességet. Hozzá kell tenni, hogy a rendőri erők növelése ebben az értelemben, a Szikinger-féle tézissel⁷⁷⁸ ellentétben, csupán a bűnüldözés kapacitását emelné meg, ami legfőképp a statisztikákban jelenne meg és a latencia „sötét mezejének” visszaszorítását eredményezné, azonban a szerv hatékonyságát legkevésbé sem növelné.

A bűnügyi statisztika tehát legkevésbé sem szolgálhat a „hatékonyság” kifejezésére, adataiból éppen az ellenkező eredményre juthatunk. Furcsa módon ebben a szemléletben nem is célszerű a rendőri erők növelése és a kényszer fokozása, mert a felderítési eredményesség javulása nem feltétlenül követi arányosan a regisztrált bűnözés statisztikai emelkedését. Vitázva Déri Pállal, aki szerint a humánerő növelése a közbiztonság erősödésével és a felderítési eredményesség növelésével járna.⁷⁷⁹ Egy társadalomba nem integrált, aránytalan erőforrás elosztású hierarchikus rendőrség ilyen úton nem tud valódi hatékonyságjavulást elérni. Az egyirányú punitív, formális kontroll és elrettentés nem alkalmas a bűnözési trend érdemi alakítására. A bűnmegelőzési modellek közül sokkal inkább a konstruktív, érintettek bevonó, és az informális társadalmi kontroll logikája szerint működő beavatkozási formák sikeresebbek.⁷⁸⁰

A bűnüldözési erők merev és hierarchikus hatásköri és illetékességi elosztási rendszere legkevésbé sincs tekintettel az ország bűnözési szempontból megosztott térképére, a bűnözés

⁷⁷⁸ Szikinger István: A rendőrség és a közvélemény. In: *Kriminológiai Közlemények* 54. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1996, 26–45. o.

⁷⁷⁹ Déri Pál: Hozzászólás Szikinger István és Dános Valér előadásaihoz. In: *Kriminológiai közlemények* 54. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1996, 51. o.

⁷⁸⁰ Borbíró Andrea: A kriminálpolitika hatékonysága. In: *Kriminológiai Közlemények Különkiadása, VI. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés*. Magyar Kriminológiai Társaság–Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009, 350. o.

változására, és arra sem, hogy a lakosság számára egyformán és arányosan elérhetővé tegye a bűnüldözés teljes kapacitását. Hiszen mindig a probléma forrásához célszerű a rendőri erőket kihelyezni, hisz ott kell azonnal reagálni, és csak a helyben szolgáló rendőr éri el azt, hogy a lakosság vele együttműködve, segítő, partneri módon bízjon meg benne.⁷⁸¹

⁷⁸¹ Ligeti Miklós: Gondolatok a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, 2008/7–8., 144–145. o.

15. Összefoglalás, konklúziók

Elődeimhez hasonlóan olyan dolgozatot kívántam írni, amely a jövőben megfelelő szellemi munícióval szolgálhat a rendészet reformálásán fáradozóknak. Kutatásom alatt mindvégig fő célkitűzésem volt, hogy megőrizzem a megoldások keresésére való nyitottságomat. Ez elsősorban a kellően „kondicionált” jogászi provincialista gondolkodás háttérbe szorítását jelentette. Emiatt olykor a tanult ismereteim körébe szervesen nem tartozó, de hipotéziseimet megerősíteni látszó következtetésekre jutottam. Nem riadtam vissza olyan tudományos területekhez nyúlni, amelyek felhasználása nélkül megválaszolatlanok maradtak volna eredeti kérdéseim. Ennek során többek között arra a megállapításra jutottam, hogy a kommunikáció, a statisztika, a szociológia, a szociálpszichológia, a kriminálgeográfia tudományos bázisa nélkül a rendészet társadalmi szerepe, rendeltetése megértésében közigazgatásjogi vagy pusztán kriminológiai „jogi” perspektívában minduntalan falakba ütközik a kauzalitást fürkésző gondolkodó. Szélesítve a „horizontot”, a rendészet problematikáját holisztikus kontextusba helyezve, annak diszfunkcionális működésének elválaszthatatlan egységeként elemeztem a tömegtájékoztatást. Költséghatékonysági modellt dolgoztam ki a bűnüldözés hatékonyságára, és elméleti alapvetéseket tettem a megoldási verziót hordozó relatív hatékonyságmérés modellezésére.

Úgy gondolom, bár igaz, hogy a rendőrség működési jellemzőit és társadalmi szerepét tekintve lényegében a rendszerváltozás előtti zsákutcában vesztegel, ám ennek okai és háttere mára jelentősen megváltoztak. Amiért a pártállami rendszerben a hatalom a rendőrségét „vasmarkában” tartotta, az elsősorban az uralkodó ideológia érvényesítését és kikényszerítését szolgáló erőszakszervezeti funkciója volt. Addig ma a politika a szervezetet – centrális és hierarchikus jellemzőinél fogva – gyorsan és könnyen mozgósítható „játékszerként”, már főleg csak takarózásra használja a populista és voluntarista érdekek pártoskodó kommunikációjában.

Az értekezést az alábbiakban fejezetenként foglalom össze.

Eredményesség és hatékonyság a bűnüldözésben

- Az értekezésben a rendőrséget terminológiailag bűnüldözési oldalról nyomozóhatósági jogkörében kezeltem.
- Bűnüldöző szervezetek mindazokat a nyomozó hatóságokat tekintem, amelyek a büntetőeljárás során önállóan vagy az ügyész rendelkezése alapján nyomozást végezhetnek.
- A terjedelmi korlátokra tekintettel csak a rendőrséget és annak bűnüldözési hatékonysági kérdéseit vettem górcső alá.
- Témám fókuszába a hatékonyságot – rendszerszemléleti megközelítésben – a bűnüldözési funkciót megtestesítő rendőrség teljesítményére vonatkoztattam, amit szervezeti és funkcionális oldalról közelítettem meg.
- Álláspontom szerint a hatékonyság funkcionális értelmezésében a bűnüldöző szervezet a maga által megszabott teljesítményi értékek bürokratikus keretek közötti produkálása során ellentétbe kerül az igazságszolgáltatás más területeivel, de legfőképpen a társadalom által megfogalmazott elvárásokkal.
- Levezettem, hogy a hatékonyság és az eredményesség értékelése nem ekvivalens egymással.
- Egyes kutatók álláspontjainak ütköztetése után arra a következtésre jutottam, hogy az eredményesség a bűnüldözés és a rendőrség munkájának, működésének vizsgálatában számszakilag mérhető, statisztikailag egzakt mutatók alapján képződik és válik megfoghatóvá, de leginkább a szervezet saját maga által kreált teljesítménymutatóiban ölt testet. A hatékonyság értelmezéséhez hozzátartozik az is, hogy a rendőrség a politika és a média torzított prizmáján keresztül hogyan ítéli meg magát a társadalmi elvárások tükrében.
- A rendőrség modernizációjának és fejlesztésének kérdése értelmezésemben a hatékonyság növelésével mutat analógiát, így az ebben a tekintetben megfogalmazott nézeteket egyformán a bűnüldözés fejlesztésének rendőrségi vetületeként jelenítettem meg.
- Álláspontom szerint a társadalmi beágyazottság és a centrális berendezkedés egymásnak némileg ellentmondó fogalmak, amelyek szinte nélkülözhetlenné teszik az eredményesség statisztikai mérését, akkor is, ha tudjuk, hogy ezeknek az adatoknak a tényleges teljesítményhez semmi közük.
- A működés meghatározó jelentőségű eleme a rendőri hivatástudat, mint személyes kompetencia. Ami véleményem szerint csak egy olyan társadalmi és szervezeti miliőben

tölthető fel érdemi tartalommal, ahol a feltételek szervezeten belül és kívül egyaránt adottak a megbecsülés és a hasznosságtudat interiorizálásához, a tartós attitűdváltozáshoz még a nagyobb anyagi dotáció sem jelent kellő ösztönző erőt a rend őre számára.

- Megállapítottam, hogy a rendőrség hatékonysága és társadalmi rendeltetése nem egyszerűsíthető le csupán statisztikai vagy „direkt” elégedettségi mutatókra, esetleg a bizalomindex növekedését mutató felmérések eredményeire. Az erre való redukálás hipokrita, álságos módon, megfogható, egzakt eszközökkel olyan elvont hatékonysági igényt akar kielégíteni, ami a kriminológiai kutatások szerint legkevesbé befolyásolható a konkrét bűnüldözési adatokkal vagy az arról festett kép társadalmi hatásainak propagálásával.

A bűnözés és a bűnüldözés mérési eszköze: az igazságügyi statisztika

- A bűnözés és bűnüldözés mérésére szolgáló eszköz az igazságügyi statisztika, ami a társadalomstatisztika része, vizsgálati tárgya a jogtudománnyal és a jogalkalmazással kapcsolatos.
- A kriminálstatisztika két nagy részterület elemzését végzi: az egyik a bűnözés mint társadalmi jelenség, a másik a bűnüldözés mint a bűnözésre adott hatósági válasz.
- A kriminálstatisztika három jól elkülönülő adatbázisból épül fel: az ENYÜBS, a bírósági statisztikai rendszer és a büntetés-végrehajtási statisztika.
- A nyomozás befejezésekor a nyomozó hatóság nyomozást végző előadója a statisztikai adatlap kitöltésével az ENYÜBS-be szolgáltat adatokat.
- A statisztika elkészítése komplex társadalmi cselekvés, részt vesz benne a nyomozó, az ügyész, a bíró, az áldozat és az elkövető. Három szűrőn megy keresztül az esemény, míg több ponton válik statisztikai adattá.
- A rendőrség az egyik szűrőnek tekinthető. Ebben a minőségben a rendőrség passzív és aktív is egyben, amennyiben eredményorientált és statisztikaiszemlélet-központú, úgy a „bemenetkor” megsaccolható kimenet függvényében determinálja önmagának a nyomozás megkezdésre, vagyis az aktivitásra való hajlandóságot, és mindezt bármiféle kontroll hiányában teszi.
- Álláspontom szerint a bűnüldözés eredményessége közvetlen összefüggésben van a teljesítményértékeléssel, továbbá ha az eredményesen elvégzett munkafeladatok a rendőrségnél nem kapnak megfelelő értékelést és elismerést, akkor ez kihat a motivációra és a tudomásra jutott bűncselekmények miatti intézkedési hajlandóságra. Az adatok tehát

egy olyan szelekciós folyamat során jönnek létre, amelyben a részt vevő egyének és intézmények érdekei, céljai és motivációi döntően befolyásolják a végeredményt: a bűnügy statisztikáját.

- A bűnüldöző hatóságok, így a nyomozó hatóság eredményességének legfőbb mutatóját a felderített bűncselekmények adják. Leegyszerűsítve, a hatékonyság oldaláról abszolút mérce az ilyenformán „egyszerűsített” statisztikai mutatók minél jobb teljesítése.
- A bűnözés és a jogalkalmazó tevékenység közötti szoros kapcsolat lényege, hogy a cselekmény a jogalkalmazó tevékenysége során válik ismertté, a vizsgálat szempontjából kategorizálhatóvá, mennyisége felismerhetővé, szerkezete elemezhetővé.
- A kriminálstatisztika tehát az ismertté vált bűnözésről nyújt képet, azt is a hatóság sajátos reagálásán és a rábízott statisztikai adatkészítési metódusán keresztül.
- Az ENYÜBS és a bírósági statisztika operatív nem mutatja annak az évnek a bűnözési tényeit, amikor készítették, hiszen az adatok minden esetben az eljárás bizonyos szakaszaihoz kapcsolódnak, így az évekig elhúzódó nyomozati szakasz vagy bírósági eljárás adatai összemossódnak az adatkészítés évének tényleges adataival.
- A jelenlegi statisztikák mögött lényegében homogenizáltan számszerűsített jogi tényezők sokaságának matematikai képletei nyugszanak, amelyek mögé nézve azt észleljük, hogy azok alacsony relevanciát élveznek a hatóságok bűnüldözési képességeivel.

Bűnözéskontroll és a rendőrség

- A bűnözéskontroll a büntető igazságszolgáltatás rendszerén keresztül a bűnmegelőzéssel, a bűnüldözéssel és az igazságszolgáltatáson kívüli közösségi és társadalmi programokkal, beavatkozási módokkal valósul meg.
- A bűnözéskontroll megszületésének elméleti előzményeihez soroltam és elemeztem a címkézés-elméletet és a radikális kriminológia irányzatait.
- Értelmezésemben a bűnözéskontroll az állam büntető igazságszolgáltatási rendszerének összessége, amelyet rendszerelméleti szempontból a nyitott rendszerek körébe soroltam. Minden rendszer arra törekszik működése során, hogy mind saját, mind a közte és a külvilág között fennálló egyensúlyát megőrizze.
- A rendszer hatékonysága a funkcionális szemlélet szerint a rendszer és környezete relációjában értelmezhető, ennek ellenére a strukturális felfogás kvázi zárt rendszerként kezeli a nyílt rendszert és önmagához képest vizsgálja.

- Álláspontom szerint a funkcionális rendszerelméleti felfogásban a bűnüldözés mint rendszer hatékonysága a társadalmi környezetétől függetlenül nem, vagy csak nehezen értelmezhető.
- A közbiztonság a bűnüldözési rendszer kimeneti eredményét képezi. A bűnüldözés költség-haszon perspektívában igazán soha nem lehet hatékony, mert a törvényesség követelménye ütközik a haszonelvű megközelítésben rejlő hatósági eredményességi küldetéssel.
- A hatékonyság nem a bűnüldözés cél-eszköz konstrukciójában dimenzionálódik, hanem a rendszer környezetével történő egyensúly minőségi vonatkozásaiban. A balansz jelenti a bűnüldözés hatékony működését, az egymástól eltávolodott nézőpontok, érdekek és szemlélet pedig a dezintegráció szintjét, illetve a hatékonyság hiányát.
- Az egyensúly elérésének elemi eszközei többek között a közvetlenség, őszinteség, figyelem, interakció, nyíltság, kommunikáció, rugalmasság, emberség és nem utolsósorban a bizalom.
- Véleményem szerint a bűnüldözésben azoknak a „falaknak” a lebontása szükséges, amelyeket a rendszer saját rendezetlensége – társadalmi el nem fogadottsága – miatt a „rendezettség” látszatának vagy „érzésének” fenntartása miatt önvédelemből működtet a társadalmi közeggel való egyensúlyra törekvés fátyolos kényszerképzetétől hajtva.
- A hatékonyság indikátorai a szervezeti és működési rendszer, a szervezeti kultúra, a bizalmi attitűd, a statisztikai szemlélet jelenlétének hiánya, a valódi hatékonyságmérési módszerek alkalmazása iránti igény és törekvés.
- Amennyiben a rendszer felépítésében és működési jellegében nem tükrözi a nyitottságot, közvetlenséget, és nem sugároz bizalmat, úgy a hatékonyság hiánya joggal feltételezhető.
- A hatékonyság szemszögéből ugyanolyan fontosságú a rendszer médiaközegbe, mint a külső környezetbe illeszkedése.
- A hatékonyság a közösségi rendőrség attitűdjében nem a hatáskiváltás vagy reaktivitás rögtönzött eredménye, sokkal inkább egy hosszú távú stratégia, amely számúzve az okság e maradi paradigmáját, egy igazságosabb, egyenlőbb és átfogóbb társadalmi érdeket közvetít.
- A társadalmilag beágyazott rendőrség nem jelenti tehát a kényszer, sőt az erőszak kiküszöbölését, azt azonban igen, hogy ezek értelemszerűen csökkenő mértékű alkalmazásához meg kell nyerni az állampolgárok támogatását és megértését, aminek meghatározó eleme a közbiztonság védelmében és egyúttal a rendőrség ellenőrzésében való társadalmi részvétel.

- A központosításra irányuló törekvés a bűnmegelőzéstől a reaktivitás felé fordul, ezzel távolodik a helyi közösségtől, rontja a kapcsolatot, a kommunikációt, bürokratikus módszereivel erősen processzualis jegyeket ölt, és az eredményesség homogenizálásának igénye miatt a statisztikai szemlélet manipulatív válik.
- A decentralizáció depolitizálás nélkül nem takar mást, mintsem a helyi autonómia ellenőrzési jogkörének és befolyásának növelését, a priori és a posteriori ellenőrzések és irányítási jogosítványoktól az egyedi utasítások nyújtotta beavatkozásokig terjedően.
- A centrális irányítás mellett szól az egységes humán erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos stratégia kialakítása, a hírközlés, a szakmai irányítás, a közös gyakorlatok, az egységes jogalkalmazás és szakmai munka kialakításának lehetősége, ami a színvonal növekedéséhez és a professzionalizmus megszilárdulásához vezet.
- A centrális rendszer irányítási modellje akkor lehet eredményes, ha a szervezet egésze lefelé lojális és nyitott, és nem csupán a hierarchiából fakadó irányítási jogkörével éri el a szakmai kooperációt.
- Nem azon múlik a hatékonyság, hogy a szolgálati ágak szervezeti tekintetben el vannak-e különülve, sokkal inkább azon, hogy milyen küldetéssel tevékenykednek, tehát az elérendő eredményeikkel kapcsolatos célkitűzéseik egymással fedésben vannak-e.
- A központból irányított modell legnagyobb előnye, hogy az irányítása alatt álló teljes területén képes a helyi szinten mutatkozó eltérő közbiztonsági feltételekhez a bűnüldözési erőforrásokat adekvátan illeszteni és disztributálni.
- A lakosság közbiztonsággal kapcsolatos elvárásairól mindig csak a helyben keletkező és települési szinten eltérő mértékű biztonságérzetből tudunk következtetést levonni. A hatékonyság fogalmát ez önmagában a „relatív” kategóriába helyezi. Ami azt eredezteti, hogy a centrális modell a decentralizálthoz képest akkor lesz hatékonyabb, ha a biztonságérzet és az objektív eredmények tekintetében a bűnüldözés a legkisebb szórást produkálja az alapul vett települések hatékonysági eredményei között.

A rejtett bűnözés és a rendőrségi statisztika – objektív és szubjektív biztonság

- A nagymértékű latencia a bűnözésben egyértelműen arra utal, hogy nincs bizalom az emberekben a rendőrség iránt, nem tesznek feljelentéseket.
- A feljelentési hajlandóság befolyásolja a rejtett bűncselekmények arányát; amennyiben alacsony, úgy növeli azt, aminek hatására a lebukás rizikója alacsonyabb lesz. Ugyancsak erősíti a következmények megúsztatásának esélyét az a tényező, ha a bűnüldöző hatóság

alacsony eredményességgel, felderítési hatékonysággal dolgozik. A felderítési arányt javítja, ha az állampolgárok bizalommal vannak a bűnüldöző hatóságok irányába és nagy a tanúzási kedv, szívesen működnek együtt. Ehhez viszont elengedhetetlen, hogy a hatóság ügyeikben általában megnyugtatóan pozitív eredményeket produkáljon.

- A magas fokú latencia szintén korrelál a bűnüldöző hatóság fent kifejtett helytelen reagálásával és működésével, és tételenen összefügg a rendőri erők bűnügyi kapacitásának elosztásával.
- A latenciakutatások elengedhetetlenek, csak a bűnözési „sötét foltok” feltárásával lehet biztos adatok alapján kialakítani a reális bűnözési térképet, és ehhez igazítani a bűnüldözési erőforrásokat, így céltudatosabb, célirányosabb működési stratégiát választani.
- A biztonság objektivitása rendszeralapú természete miatt alapjaiban megkérdőjelezhető, az észlelő és a rendszerben cselekvő, élő, a folyamat állandóan változó terében tevékenykedő alanyok – társadalom, lakosság – körétől, vagyis az azt érzékelő, arról felfogást kialakító egyén tőle leválaszthatatlan, a rendszer immanens része.
- A biztonság nemcsak egy állapot, amit szavatolni kell, esetleg termék, amit létre kell hozni, hanem egyben egy érzület is, ami tudatos vagy tudattalan mentális mechanizmusok behatásának eredménye, illeszkedik a kollektív értékrendbe, visszatükrözve az egyének félelemérzetének és szorongásának általános szintjét.
- A biztonságérzet a biztonság szerves eleme, amely visszaköszön az egyén bűnüldözéshez, rendőrséghez való hozzáállásában: segítőkészségében, nyitottságában, együttműködési hajlandóságában, bizalmában vagy mindezek hiányában, esetleges passzivitásában.

Tömegtájékoztatás és a rendőrség iránti bizalom

- A média számára „a biztonságot szavatolni nem képes” rendőrségkép festése a félelemfaktort növelve egyben növeli a hír „eladhatóságát” és a műsor nézettségét.
- A bulvármédia a pozitív színben feltüntetett erőszakos tettek végrehajtását kiváltó körülmények valódi okait relativizálja, miközben az ellenséges szereplő negatív személyiségjegyeit abszolutizálja.
- A média negatív hírszelekciót alkalmaz, kihasználva, hogy az embereknek nincs közvetlen személyes tapasztalata a bűnözés és a bűnüldözés világáról, vagy ha van – a bűnözés egészét tekintve –, az többnyire elenyésző mennyiségű, és semmiképpen sem „reprezentatív”.

- A rendőrségi külső kommunikáció a rendőrségről az emberek fejében élő képpel való azonos modell kommunikálására törekszik, így a tények helyett a meggyőzés lett a kívánatos kép implikálása.
- A bűnüldözés kommunikációs modelljéből kitűnik, hogy a rendőrség azért nem biztosít autonóm kommunikációs jogköröket az alsóbb szintű szervezeteknek és egységeknek, mert tart a média negatív hírszelekciós mechanizmusától.
- A kifelé irányuló külső kommunikáció problematikájából következik a belső kommunikáció erőtlensége is, amely indokolja, hogy az információs lánc egyes elemei az esetleges védekezéshez szükséges többletismeret megszerzése érdekében miért tartják vissza az információt, miért akadozik az információáramlás, illetve miért nem működnek olajozottan az alulról fölfelé irányuló információs csatornák sem.
- A jelen rendőrsége bár látszólag ugyanabban a változatlan hierarchikus, militáns és centralizált formában üzemel, mint a szocialista rendszer rendőrsége, ám ennek oka a rendszerváltás után gyökeresen megváltozott. Amíg a korábbi rendszerben a diktatúra és az ideológiai rendszer védelmét – belülről kifelé – szolgálta a lakosságtól való elzárkózás, addig a liberális demokráciában a politikának és a média negatív hírszelekciós mechanizmusának való kiszolgáltatottság – kívülről befelé – készíti a védekező pozíciót jobban biztosító szervezeti és működési formációhoz való ragaszkodásra.
- Véleményem szerint a lakosság és a közösség tudatosabb médiafogyasztási szokásainak kialakításával és a média erős kontrolljával kell elérni, hogy a bűnüldözési hatékonyság valós mutatókon nyugodjon, és a társadalom ellentmondásmentes megelégedéséül szolgálhasson.
- A rendőrség a média hírtorzító mechanizmusától félve nem mondhat le a közvetlen és kétirányú kommunikációs csatorna kiépítésének lehetőségéről, ezzel végképp elszakítva magát attól, hogy valós képet kapjon és alakítson ki a lakosságban a közbiztonságról.
- A médiumokhoz kikerülő információk totális kontrollálása helyett új csatornák kiépítésére kell a hangsúlyt helyezni, amellyel egy csapásra két célt is elérünk: egyrészt bizalmat építünk a lakossággal és pozitívan alakítjuk a közvéleményt már pusztán önmagában azzal a ténnyel, hogy közvetlenül kommunikálunk.
- A média – tömegtájékoztatási és híradási funkciójából adódóan – a lakosságot a rendőrség hatékony vagy nem hatékony működéséről saját szája íze szerint tájékoztatja. A szubjektív biztonságot elsősorban a személyes tapasztalatok és a közvetlen környezet információi, illetve a tömegkommunikációs eszközök információi befolyásolják.

- Véleményem szerint a paternalizmus lebontása ott kezdődne, hogy elsődlegesen az autoriter felfogással számolunk le, nem pedig a lakosság önvédelmi reflexét gerjesztjük, hisz eszköz hiányában ezzel csak a tehetetlenségérzetet fokozzuk és felületkezelünk.
- A főáramú média a közvélemény szabványosítására törekszik, átlátható és szimplifikált impulzusaival – ami nagyrészt a szórakoztatást (bűnügyi hírek, krónikák stb.) szolgálja – kritikai gondolkodást nélkülöző következtetésekre sarkallja a fogyasztóit, ezzel célja a rendszeres fogyasztói szokások befolyásolása és megjósolhatóságának előidézése.
- A liberális értékrendet közvetítő tömegmédia a közvéleményt olyan vélekedés kialakítása felé tereli, hogy saját privát jogérvényesítés esetén, legyen szó akár a kötelességek betartásáról (adófizetés, közlekedés stb.), akár morális kérdésekről, úgy a szabályokat vagy az adott értékrendet magukra nézve nem kell betartani, ám saját jogait mások jogainak kárára vagy az állam kárára kikényszeríteni már annál inkább.

Hatékonyság a rendészeti tiszthelyettes képzés és a karrierrendszer fejlesztésének ütközőzónájában

- A rendőrségnél jelenleg alkalmazott besorolási osztályok, kategóriák és beosztások felülvizsgálatával – és ha szükséges – újrendezésével egy igazságosabb, a teljesítményt jobban honoráló döntési és felelősségi rendszert kell kialakítani.
- Olyan szervezeti és irányítási struktúrát kellene létrehozni, amely rugalmasabban és hatékonyabban tudna alkalmazkodni az újonnan keletkező szakmai, társadalmi igényekhez, amivel javulna az egyéni teljesítmény, vele együtt a szervezet hatékonysága, pozitívan változna a munkahelyi légkör, illetve a vezetői munka színtere, ami előnyös kihatással lehetne a növekvő fluktuációra és a pálya vonzottságára.
- Meghatározó a kiinduló képzés minősége, színvonala, a gyakorlathoz való tényleges kapcsolódása, másrészt az oktatásnak a személyes célokkal, illetve kompetenciákkal való összehangolásra való alkalmassága. A rendészeti szakképzési iskolarendszer – a megrendelő aktuális elvárásaihoz illeszkedő – gyors alkalmazkodásával a képzési rendszert nem tudta stabilizálni, a változások hullámzására reagálva egyre kiszámíthatatlanabb minőséget produkált.
- A kompetenciaalapú moduláris képzési forma több éves előkészítés és tervezés ellenére sem tudta betölteni rendeltetését a rendészeti szakképzésben.
- A képzés és hatékonyság hiánya egyértelműen az elméleti tudás devalválódása és a gyakorlati készségek amortizációja felé mutat.

- Meggyőződésem, hogy a tanulás és képzés kiválasztásának és a karrierhaladás-ütem eldöntésének felelősségét a tanulóra kell terhelni egy könnyen értelmezhető karrier rendszer kialakításával, a munkavállaló rendszerbe bocsátásával és a feltételek egyértelmű felvázolásával.

**A bűnüldözés hatékonyságmérésének magyarországi története, lépcsői.
A jelenlegi hatékonyságmérési modell**

- A lexikális meghatározást követve közelítették meg a kutatók a hatékonyság kérdését a '80-as években. Tudomásul vették a latens bűnözés szerepét, azonban kifejtették, hogy az „összbűnözés” magában foglalja a rejtett bűnözést is, hatékonyságmérésnél azonban ezzel még nem tudtak számolni. Arra keresték a választ, hogy vajon összhangban van-e a munkaráfordítás a joggyakorlat – konkrétan a bíróságok – megítélésével. A hatékonyság definiálásánál a bűncselekményi indexálás elkészítésén túlmutató következtetéseket nem vontak le.
- Véleményem szerint nem az elkövetett bűncselekmény társadalmi megítélésének súlyát, hanem a különféle bűnügyek felderítési és bizonyítási munkaigényességét kell döntő jelentőségűnek tekinteni, figyelembe véve a rendőrség lakossági megítélését.
- Az 1990-es évek közepére nyilvánvalóvá vált, hogy a hatékonyság értékelési gyakorlata több diszfunkcionális elemet is tartalmaz. A rendőri szervek szakmai eredményességének megítélésére használt átlagos nyomozás- és felderítéseredményességi mutató alkalmatlan az adott szerv tényleges eredményességének mérésére.
- Jelenlegi statisztikai rendszerünk igazságtalan, nem jelzi az egyes hatóságok eltérő feltételeit, nem súlyoz a bűncselekmények között, minden „egy” darabszámú. További probléma, hogy a statisztika mint „objektív” biztonságmutató eszköz nem koherens a lakosság szubjektív biztonságérzetével.
- 1997-ben egy teljesen új értékelési rendszert terjesztettek az Országos Rendőr-főkapitánysági vezetés elé, amelynek a gyakorlati kipróbálásáról is döntés született. Három fázisban próbálták bevezetni a rendszert, először három, majd öt megye, és végül Pest Megye adatait dolgozták fel. Az új értékelési rendszer egyértelműen pozitív eredményeket hozott. Számos olyan ismeret birtokába jutottak, amelyet a korábbi statisztikai mutatók nem szemléltettek, ezzel átalakították a korábbi eredményességi mutatókat.
- A jelenlegi hatékonysági értékelés továbbra is statisztikai szemléletű, de részben már számol a hatóság leterheltségével és a helyi bűnözés adataival, ami persze nem a

bűnüldöző hatóság hatékony működésétől vagy ténykedésétől függ, hanem sokkal inkább az adott terület bűnözési helyzetétől, ezért a mutatók továbbra sem a bűnözés trendjével korrelálnak.

A statisztikai szemlélet és a teljesítménymérés összekapcsolásának objektivitás-csapdái

- A differenciálatlanság és az erőforrások disztribúcióinak aránytalansága miatt az igazságszolgáltatási rendszert eltömitik a kisebb jelentőségű ügyek, ami leköti, lassítja és korlátozza az erőforrások hatékony működését.
- A hatékonysággal szembeni kíváncsi tagadhatatlanul a társadalomra veszélyesség szempontjából magasabb kategóriába tartozó bűnözéssel korrelál, azonban érdemes végiggondolni, hogy a társadalom nagyobb részét érintő bagatell bűncselekményi kör üldözését a jogállami garanciák részbeni feladásával vagy más módon közelítsük az említett szélsőségek csillapítására.
- A bűnüldözés társadalmi hasznossága nem fejezhető ki csak pénzügyi értelemben, ám bár mellőzhetetlen a figyelembevétele, abból a célból, hogy megtudjuk, az adott bűnüldöző szerv milyen feltételek mellett teljesíti a jogi tényezők alapján meghatározott statisztikai mutatóit. Hiába léteznek jogszabályok a közérdekű adatok nyilvánosságát illetően, ilyen természetű adatokat a hatóságok nem kezelnek, nem bontanak és nem rendszereznek, tehát a költség-haszon szempontról felfogást nem vallják magukénak.
- A bűnüldözés minőségének javítása, hitelességének, bizalmának növelése valójában nagyobb hatást gyakorol a bűnözésre, mint ha pusztán eszköznek tekintve alkalmazzuk a bűnözés visszaszorítására.
- A bűnözés a társadalomban determinált jelenség, ezért minősége a társadalom és nem a bűnüldözés kudarca. A bűnözést a bűnüldözéssel összhangban, a társadalmi folyamatok részeként szabad kezelni, amelyhez számos olyan tényezőt kell figyelembe venni, amely egzakttá és érthetővé teszi a bűnüldözés valódi természetét.
- A hatékonyság alapvetése a lokális települési egységek formájában történő értékelés és mérés, ami elválaszthatatlanul összekapcsolódna és kifejezővé tenné a területi egységek sajátos bűnözési és bűnüldözési viszonyait.
- A bűnüldözés minőségének értékelésénél elengedhetetlen a helyi társadalmi viszonyok és számadatok megismerése, pontos feltárása.

- A teljesítmény ösztönző hajtóereje elsősorban a humánerőforrás motivációjában ragadható meg.
- A teljesítmény mérése a bűnüldözés hatékonyságának szempontjából azért bír jelentőséggel, mert az egyéni teljesítmények növelésén keresztül a rendszer egészének fejlesztése valósul meg.
- A teljesítményértékelés „objektív” statisztikára építése, illetve annak a bűnüldözés statisztikai értékeihez kapcsolása kismértékben sincs összhangban a bűnüldözés hatékonyságát javító célkitűzéssel. Stratégiai gondolkodást mellőző paradigmaként nem tudományos igényességgel közelíti meg a bűnözést mint társadalmi jelenséget, illetve a bűnözés-kontrollt mint erre reagáló intézményes eszközrendszert.

A rendőrség relatív hatékonyságmérésének nemzetközi irodalma és gyakorlata

- A közszférában dolgozók országoként változóan, de jelentős számban és arányban a rendőrség alkalmazásában állnak, így a korlátozott mértékben rendelkezésre álló közpénzek hatékony felhasználása egyre fontosabb tényezővé nőtte ki magát.
- Ebből kiindulva az elmúlt évtizedekben Nyugat-Európában, az Egyesült Államokban és Távol-Keleten a közszféra teljesítményével kapcsolatos kutatások óriási fejlődésen mentek keresztül, amelynek során a „law enforcement” hatékonyságának egzakt mérésére számos módszert és egyre újabb és újabb tematikákat dolgoztak ki.
- A DEA empirikus analízis-eredményei felfedték, hogy a megvizsgált rendőrőrsök nagyobb része nem hatékony a többihez viszonyítva. A részletesebb elemzés kimutatta, hogy általánosságban azok a rendőrőrsök, ahol több mint ötvenen dolgoznak, kevésbé hatékonyak. Bizonyos tekintetben a hatékonysági különbségek olyan külső tényezőknek a következményei, melyeket a rendőrőrsök vezetése egyáltalán nem befolyásolhat, viszont a szervezetben és a rendőrségi modellben rejlő rendőrségi munka eredményei annál inkább. Az empirikus eredmények megmutatták, hogy a rendőrőrsök közti különbségek a terület bűnözési jellemzőinek is köszönhetők.
- Számos tanulmány értékeli a DEA-módszer alkalmazásával a rendőrség teljesítményének hatékonyságát, annak ellenére, hogy a módszernek adódik néhány korlátja is. Nevezetesen, az inputok és outputok specifikációját nehéz meghatározni a változók szubjektív kiválasztásának köszönhetően.
- A DEA-metodológia a '90-es évektől általánosan elfogadott módszerré vált a rendőrség teljesítményének mérésére és a hatékonyság kifejezésére azzal, hogy országos szintű

összehasonlításokat lehetett vele elvégezni. A módszer esetében a legfőbb eltérés az inputként és outputként figyelembe vett tényezők körének meghatározásában van.

- A DEA-módszer lényegében nem más, mint egy lineárisprogramozás-alapú metodológia, ami sikeres eszköznek bizonyult a relatív hatékonyság mérésében. Kiszámítja az outputok és inputok egymáshoz viszonyított arányát minden egységre, 0 és 100 közötti eredményt adva.

A bűnüldözés hatékonyságmérésével kapcsolatos kérdőíves felmérés Ausztria, Svájc és Németország egyes tartományi rendőrségein

- A három ország rendőrségei közül egyik helyen sincs a bűnüldözési eredményesség és a teljesítményértékelési rendszer összekapcsolva.
- A nyomozó hatóságokat, nyomozó szerveket összehasonlító rendszer sem létezik ezekben az országokban, így az egyes nyomozó hatóságok egymással a statisztikák tekintetében nincsenek kompetitív helyzetbe hozva, az ügyforgalmi statisztikák alapján a gyengébben teljesítő vezetők nem kerülnek beszámoltatásra és végképp nem váltják le őket, hátrány sem vezetőt, sem beosztottat emiatt nem fenyeget.
- Nincs olyan értékelési fórum, ahol a rendőrség lakossági respektáltságát mutató bizalmi indexet saját külső értékelésükben transzparens módon megjelenítenék, igazolva ezzel a rendőrség a média és a lakosság felé saját működési hatékonyságát.

Empirikus kutatás a rendőrök körében a civil–rendőrség viszonyról, a statisztikai szemléletről és a bűnüldözés hatékonyságáról

- A rendőrök sokkal szolidárisabbak a lakosság felé, mint a lakosság irányukban, sőt támogatnák a lakosság közbiztonsági önszerveződését, azonban a polgárőrség szerepét és jelentőségét egyértelműen elutasítják, és jócskán leértékelik.
- Úgy látják, hogy a rendőrség nem közösségi, hanem hatalmi alapú, tekintélyelvű és politikai irányítással az állampolgároktól független értékeket hordoz.
- A rendőrök többsége szerint jelenleg az országban – és korábban is – egy tekintélyelvű, nem közösségi szemléletben működő rendőrség funkcionál, aminek a közösségi szemlélet felé elmozdulva, de elsősorban a politikai és hatalmi érdekektől távolodva kellene alapvető társadalmi rendeltetését betöltenie.
- A rendőrök nagy része szerint az állampolgárok a közönyöstől a kifejezetten ellenségesig terjedő attitűddel rendelkeznek irányukba, kiválónak senki, míg elfogadhatónak is csak kevesen értékelték a civilek rendőrökhöz fűződő viszonyát.

- A többség szerint a statisztika és a rendőrség által szemléltetett bizalomindex nem alkalmas arra, hogy objektíven fejezze ki a közbiztonság valós állapotát.
- Döntő többségük szerint a bulvármédia torzítva mutatja be a bűnüldözést.
- A rendőrök abszolút többsége szerint a rendőrség nem tesz meg mindent azért, hogy a külső kommunikációjában rejlő lehetőségeket jól aknázza ki.
- A válaszadók egyöntetű véleménye szerint a rendőrségi kommunikáció a lakosság felé nem nyitott, közvetlen és kétirányú. A válaszadók közel fele felmenti a rendőrséget zárkózottsága és passzivitása okán, úgy látják, hogy a média túl nagy „ellenfél” a rendőrségnek, így kommunikációjában ez okozza bezárkózást.
- A rendőrök nagy többsége a statisztikát alkalmatlannak tartja arra, hogy a nyomozó hatóságok hatékonyságának összehasonlítási tényezője legyen.
- A rendőrök zöme a nyomozáseredményesség eltérőségét nem a vezetői módszerekben, hanem az eltérő kriminálgeográfiai helyzetben és a kapitányságok ellátottságában mutatkozó különbségekben látja, legkevésbé sem a lakosság–rendőrség helybeni viszonyaira alapozza.
- Arra a kérdésre, hogy a bűnüldözés hatékonyságát mi mutatja legjobban: a válaszadók elsőként a társadalmi elfogadottságot és a bizalmi szintet jelölték meg, második lett a szervezeti és működési jelleg, harmadik a külső kommunikáció színvonala, utolsó az objektív statisztika.
- A válaszadók egyöntetűen egyetértettek abban, hogy az aránytalan munkaterhelés, és a kapacitásbeli eltérésekben mutatkozó indokolatlan különbségek felszámolása jelentené a nyomozások hatékonyságnövelésének kulcsát.
- A rendőrök szerint a „belső” hatékonyság és az egyéni teljesítmény értékelésében a statisztika szemlélet döntően jelen van.
- A vezetői kompetenciák esetében félreérthetetlenül az elfogulatlanság és az objektivitás mellett teszik le a voksot. Hiányérzetük van a beosztotti érdekeket jobban figyelembe vevő, és nem a hatalmi dominanciát tükröző és feltétlen lojalitás elváró vezetők terén.
- A válaszadók szerint az előmenetelnél a személyes kapcsolatok és a protekcionizmus a döntő. Második jelentős tényezőként a vezetői szubjektivitásnak tulajdonítanak jelentőséget, és csak a végén kullognak a pozitív szempontok.

A kriminálgeográfia és a bűnüldözés relatív hatékonyságmérése

- A kriminálgeográfia a kriminológia számára jelentős és hasznosítható ismereteket szolgáltat különösen a bűnözéskontroll számára.
- A hazai bűnügyi tudományokat – így többek között a kriminológiát is – a jogtudományokra jellemző deskriptív, statikus megközelítés jellemzi, ennek legfőbb oka, hogy leszámítva a szociometria empirikus vonatkozásait, még az ott végzett kutatások is mellőzik a dinamikus összefüggések feltárását elősegítő térszemléletű matematikai és természettudományos metódusokat.
- A diszciplína álláspontom szerint kérelmelhetetlenül társadalomtudomány, amelyhez a bűnügyi tudományok ismeretén túl, szociológiai, geográfiai ismeretek mellett, matematikai, statisztikai ismeretekre is szükség van.
- A kriminálgeográfia relatív hatékonysági modellemben ugyancsak olyan segédeszköz, ami ráirányítja a figyelmet arra, hogy a bűnözés területi eltérései jelentősen megkövetelik a bűnözéskontroll ehhez igazított adekvát válaszait. Egy olyan komplex rendszer kialakítása szükséges, amely képes az eltérő társadalomszerkezetű, illetőleg gazdasági és társadalomszerkezeti feltételekkel rendelkező területi egységekre vetíteni a vizsgált időszakokban felhasznált bűnüldözési erőforrásokat, és mindezek felhasználási hatékonyságát az említett tényezők függvényében egymással összehasonlítható, vagyis relatív módon mérni.

A bűnüldözés hatékonyságmérésének modellezési metódusai

- A költséghatékonyság az a kritérium, ami alapján rangsoroljuk az eltérő eredményességű rendszereket, gondolva itt az eltérő kondíciókkal rendelkező nyomozó hatóságokra.
- A költséghatékonyság tehát a bűnüldözés azon objektív mutatója, ami az azonos ügyeredményesség esetén a költségráfordítástól (kondícióktól) függően fogja kategorizálni és összehasonlítni az eltérő adottságú rendszereket.
- A hatékonyságmérés nézőpontjából a szubjektív biztonságérzet és az objektív biztonsági helyzet koherens, így differens tényezőiket konvertálhatóvá kell tennünk, összemérhetőségükre azonos mértékegységet kell találnunk. Amennyiben nem létezik közös mértékegység, mivel a félelemérzet absztrakt, a statisztika pedig egzakt kategória, úgy a célfilozófia megfogalmazása alapján szerepük arányának előzetes kijelölése az egyetlen járható út a hatékonyság meghatározására.

- A DEA-metódus alkalmazása során a relatív hatékonyság modellezésénél bemeneti tényezőként a nyomozás költségeit, a személyi státuszok arányát és a feldolgozásra kerülő ügyek arányát vettem alapul.
- Exogén vagy makrotényezőként a munkanélküliek, fiatalok, szegények és a bűnelkövetők arányát számítottam be.
- Kimeneti tényezőként a nyomozáseredményességet, a megtérült kár arányát, a személyi bizonyítási eszközöknek a megoldott ügyekre vetített arányát, a nyomozások időszerűségét, és a reputációt mutató indexet vettem alapul.
- A hatékonyság ezen számítási módjai a tényleges szervezeti teljesítmény torzításmentes exponálását célozzák, aminek mutatója objektív módon hat vissza a bűnüldözés szervezetére, inadekvátsága miatt nem demotivál, objektivitása elismeri és támogatja a jobb teljesítményt.
- Egy társadalomba nem integrált, aránytalan erőforrás elosztású hierarchikus rendőrség ilyen úton nem tud valódi hatékonyságjavulást elérni. Az egyirányú punitív, formális kontroll és elrettentés nem alkalmas a bűnözési trend érdemi alakítására. A bűnmegelőzési modellek közül sokkal inkább a konstruktív, érintettek bevonó, és az informális társadalmi kontroll logikája szerint működő beavatkozási formák sikeresek.

Értekezésem során többek között az alábbi megállapításokra jutottam:

1. A rendőrség szervezeti és irányítási modellje, továbbá stratégiája nem törvényszerű és logikus következménye a hatékonyságnak, ahogy a hatékonyság sem köszön vissza a szervezeti modell vagy stratégiák reformjával.
2. A szervezeti és működési reformok ma már politikai kampányfogássá váltak, így akár egy decentralizált modell sem lesz feltétlenül közösség-prioritású. Habár bizonyos modellekből és rendészeti stratégiákból következtetést lehet levonni a törekvés súlypontjaira, azaz arra, hogy a rendészet állapotában, jellegében inkább a közösséget, vagy a hatalmi érdeket szolgálja. Ebből következően a modell vagy stratégiaváltás sem jelenti, hogy a rendszer onnantól logikusan, ésszerűen és hatékonyan működne. Különösen igaz ez a centralizált–decentralizált dualitásra. Azonban ahhoz kétség nem fér, hogy legyen az bármilyen irányítási struktúra vagy stratégia, a politikát helyi és országos szinten is függetleníteni kell a rendészet szakmaiságától, különben az kampányeszközzé válva, hullámzó teljesítményt nyújtva pillanatok alatt hitelt és bizalmat veszít.
3. A hatékonyság alapvetően a társadalmi beágyazódás mértékétől függ. Amennyiben a rendészet működésében, gondolkodásában, szellemiségében nem homogén közegével,

úgy a közösség részéről – teljesítményétől és eredményeitől függetlenül – óhatatlanul elutasításra kerül.

4. A jelenlegi információs társadalomban a külső kommunikáció jelentősége a média térhódításával olyan mértékűvé vált, hogy az ott közöltek szinte vetekednek az emberek saját percepcióikon keresztüli egyéni tapasztalásával, sőt az ismétlés-súlykolás effektusával időnként még felül is írják azt. Ennek oka a lakosság növekvő információéhsége, egyenes arányban az interperszonális kapcsolatok háttérbe szorulásával. A vélemények formálása, alakítása a médián keresztül vált hangsúlyossá, ami a kommunikáció értékét is hatványozta. A tömegtájékoztatás kommunikációs módszere gyorsabb, egyszerűbb, a televízió képernyőjén keresztül közvetlenebb és hatásosabb.
5. A tömegtájékoztatás saját nézettségi és eladási szempontjait szem előtt tartva torzítja a valóságról alkotott képet, és negatív képet fest a bűnüldözésről és a rendőrségről.
6. A rendőrség külső kommunikációjában jelentős változás állt be a 2000-es évektől kezdődően, követve a trendet, már nem volt elég a biztonságot előállítani, azt még el is kellett adnia, óvva magát közben a média hírtorzító mechanizmusaitól.
7. Ez a következmény a rendészeti kommunikációt sem hagyta érintetlenül. Kihaszználva a média erős szuggesztív és befolyásoló erejét, logikussá vált, hogy elegendő a hangzatos szellemiség és a szemléletmód kampányjellegű és bulvárszerű propagálása, legyen szó közösségi szemléletről vagy a lakossági elégedettségéről, mint magának a jó minőségű „terméknek” a nehéz, hosszadalmas, és fárasztó erőfeszítéssel, sok lemondással járó tényleges előállítása.
8. A propaganda a meggyőzés nagy fegyvere, úgy alakít ki attitűdöket és formál véleményeket, hogy az egyének fel sem tűnnek, hogy az álláspont és beállítottság a befolyás hatására jött létre.
9. Mindez nem azt jelenti, hogy a társadalom véleményének pusztán kommunikációval való alakítása a valósággal ellentétesen tartósan is fenntartható megoldást kínálna. A valóság és az arról a médiában festett kép közötti ellentmondás következménye: a közöny, apátia, eltávolodás és a kooperáció elutasítása, ami a társadalmi intézményekkel, így többek között a rendőrséggel szembeni tartós bizalmatlanságban és ellenséges attitűdben realizálódik.
10. A rendőrségi kommunikációnak saját eredményei elfogadtatására a kommunikációs eszközök rövid távú, direkt és felszínes meggyőzési eszközei helyett hosszú távú megoldásban gondolkodva: kommunikációját interaktívvá téve, annak jogköreit

leszállítva, zárkózottságát és védekező attitűdjét levetkőzve, nyitottá, kétirányúvá és közvetlenné kell válnia. A társadalmi szolidaritás növekedése előzekényen hat a bűnüldözési inputokra, vagyis az interaktivitás fokozása erőteljesen bizalmi kérdés. Ebben rendkívül nagy fontossággal bír a kommunikációs csatornák nyitottsága, vagyis a rendőr és az állampolgár közötti őszinte és szabad információcsere lehetősége és adottsága. Ha a közösség úgy érzi, hogy a bűnüldözésnek fontosabb a saját maga által generált eredményességi mutatók teljesítése, mintsem közvetlenül a tőle érkező hiteles és korrekt elégedettségi vizsgálatok eredményei és a teljesítmény megítélésének objektív visszajelzései, úgy attitűdje jelentősen átalakul. Álságos tehát az olyan megoldás, amely filozófiájában a közösségi célkitűzéssel ellentétben statisztikai eredményességi mutatókat generál „objektivitás” címszó alatt.

11. A lakosság közbiztonságról vallott elképzeléseiről mindig csak a helyben keletkező és települési szinten eltérő mértékű biztonságérzetből tudunk következtetést levonni, nem a centrális rendőrség által mért és „egységesített” bizalmi index értékéből. A hatékonyság fogalmát ez önmagában „relatív” kategóriába helyezi. Ami azt eredezteti, hogy a centrális modell a decentralizálthoz képest akkor lesz hatékonyabb, ha a biztonságérzet és az objektív eredmények tekintetében a bűnüldözés a legkisebb szórást produkálja az alapul vett települések hatékonysági eredményei között. Így a modellek elméleti elemzésén túl elsősorban az egyes települések bűnüldözési „relatív” hatékonyságmérésének elvi alapjait kell megteremteni az összehasonlíthatóság érdekében.
12. A kriminálgeográfia relatív hatékonysági modellemben olyan segédeszköz, ami ráirányítja a figyelmet arra, hogy a bűnözés területi eltérései jelentősen megkövetelik a bűnözéskontroll ehhez igazított adekvát válaszait. Ebben a megközelítésben a bűnüldözés hatékonysága azon mérhető le, hogy az eltérő makrotényezőkkel és adottságokkal rendelkező területi egységek bűnözési jellemzői alapján a bűnüldözés saját erőforrásait minél minimálisabb hatékonysági eltérésekkel ossza meg és helyezze ki. Ehhez viszont nem elég javarészt a kriminálgeográfiai kutatások megállapításait alapul venni, hanem egy olyan komplex rendszer kialakítása szükséges, amely képes az eltérő gazdasági és társadalomszerkezeti feltételekkel rendelkező területi egységekre vetíteni a vizsgált időszakokban felhasznált bűnüldözési erőforrásokat, és mindezek felhasználási hatékonyságát az említett tényezők függvényében egymással összehasonlítható, vagyis relatív módon mérni.

Felhasznált magyar nyelvű irodalom

1. *A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája*. Munkaanyag. 2009. január 15.
2. *A polgárőrség társadalmi megítélése*. Magyar Rendészettudományi Társaság Társadalomtudományi Tagozata, Budapest, 2011
3. *A rendőrség és az emberi jogok*. I. P. A. Hírmondó szakmai melléklete, 2000/10.
4. *A rendőrség társadalmi szerepe. Tudományos konferencia 1998. április 21–22.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999
5. *II. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga, Szekszárd, 1996. október 4–5.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1998
6. ADLER, Freda – MUELLER, Gerhard O. W. – LAUFER, William S.: *Kriminológia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2010
7. ALBRECHT, Hans-Jörg: Biztonság és bűnmegelőzés. Objektív biztonság – szubjektív biztonság. In: VIRÁG György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 47.* OKRI, Budapest, 2010, 17–35. o.
8. ALDERSON, John: Az emberi jogok és a rendőrség. *Belügyi Szemle – Külföldi Figyelő*, 1990/48.
9. ANDORKA Rudolf – BUDA Béla – CSEH-SZOMBATHY László (vál.): *A deviáns viselkedés szociológiája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1974
10. ANTAL Szilvia – DUNAVÖLGYI Szilveszter: A bűn világa a médiában. *Rendészeti Szemle*, 2006/12., 13–36. o.
11. BAJOMI-LÁZÁR Péter: *Média és társadalom*. Jaffa Kiadó, Budapest, 2008
12. BAKACSI Gyula – TAKÁCS Sándor – GELEI András – BOKOR Attila – CSÁSZÁR Csaba – SZÖTS-KOVÁTS Klaudia: *Stratégiai Erőforrás Menedzsment*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006
13. BALASSA Bence: Rendőrség és Társadalom. Egy elhibázott viszony rövid története. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2009/2., 77–89. o.
14. BALI Miklós: A rendőrkép és a rendőrségkép. *Magyar Rendészet*, 2011/2., 13–33. o.
15. BALLA Zoltán: A rendészet kérdései. *Belügyi Szemle*, 2014/10.
16. BALOGH Lília – FÜSTÖS Mónika: Szexuális erőszakkal, kapcsolati erőszakkal és prostitúcióval kapcsolatos hírek a magyar rendőrség honlapján – észrevételek és javaslatok médiaetikai szempontból. *Magyar Rendészet*, 2015/1., 1–5. o.

17. BALOGH Zsuzsanna – WIZNER Balázs: A rendőrség és a média kapcsolata. *Belügyi Szemle*, 2004/9.
18. BÁNÁTI János: A büntetőeljárás gyorsításának eszközeiről. In: *Harmincadik Jogász Vándorgyűlés, Sopron, 2011. április 7–9.* Konferenciakötet. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2011, 9–17. o.
19. BÁNFI Ferenc: A rendőrség társadalmi szerepe és a gyakorlat. In: *A rendőrség társadalmi szerepe. Tudományos konferencia 1998. április 21–22.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999, 50–53. o.
20. BÁNSÁGINÉ BAKONYI Beáta: Gondolatok a rendvédelmi tisztek továbbképzéséről. *Magyar Rendészet*, 2000/3–4., 196-207. o.
21. BARABÁS A. Tünde (szerk.): *Épített környezet – bűnözés – szituációs bűnmegelőzés.* OKRI, Budapest, 2008
22. BARABÁS A. Tünde: Áldozattá válás Magyarországon: a statisztika és az empirikus vizsgálatok valóságképe. In: BORBÍRÓ Andrea – KISS Anna – VELEZ Edit – GARAMI Lajos (szerk.): *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve, II. kötet.* IRM, Budapest, 2009, 39–53. o.
23. BARABÁS A. Tünde (szerk.): *Áldozatok és igazságszolgáltatás.* OKRI, Budapest, 2014
24. BARABÁS A. Tünde: A resztorativitás elmélete és gyakorlata In: RUZSONYI Péter (szerk.): *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből.* Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 335–356. o.
25. BARABÁS A. Tünde: Kriminológia a felsőfokú rendészeti képzésben. *Magyar Rendészet*, 2014/1., 9–13. o.
26. BARABÁS A. Tünde – GYURKÓ Szilvia – VIRÁG György: Média és igazságszolgáltatás. In: IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 43.* OKRI, Budapest, 2006, 14–15. o.
27. BARABÁS A. Tünde – IRK Ferenc – KOVÁCS Róbert: *A bűnmegelőzés, a bűnözéstől való félelem.* In: IRK Ferenc (szerk.): *Félelem, bűnözés és bűnmegelőzés Európa öt nagyvárosában.* OKRI, Budapest, 2005, 9–145. o.
28. BARTOS László: Gondolatok a rendészeti oktatásról. *Rendészeti Szemle*, 2009/3.
29. BEJCSI Alexa: Célpontban a megbízhatósági vizsgálat. *Belügyi Szemle*, 2012/6., 24–65. o.
30. BENCZE József: *A biztonság, a bizalom és a becsület rendőrségi programja.* ORFK intranet, 2009

31. BENCZE József: A közbiztonság, mint társadalmi termék – a paternalista felfogástól az alternatív rendészetiig. *Jogi beszélgetések*, 2010, 33–43. o.
32. BEREGNYEI József: A határőr tiszthelyettesképzés múltja jelene, és lehetséges jövője. *Belügyi Szemle*, 2003/6.
33. BEREGNYEI József: A rendészeti szakképzés tervezett módosításáról. *Magyar Rendészet*, 2004/4.
34. BEREGNYEI József: *Határrendész szakképzés és minőség*. Pécs, 2005
<http://www.pecshor.hu/periodika/2005/beregnyei.pdf>
35. BEREGNYEI József: A középfokú rendészeti szakképzés és a rendőrség–határőrség integrációjának kapcsolódása, lehetőségei. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII*. Pécs, 2007
36. BEREI Róbert: Szolgáltatásszervezés a „nehéz körzetekben”. In: KORINEK László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. NKE Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014
37. BERÉNYI István: *Az alkalmazott szociálgeográfia elméleti és módszertani kérdései*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992
38. BERTA Attila: A büntetőeljárás modernizációja az európai jogharmonizáció és a növekvő bűnözés kettős szorításában. In: *II. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga, Szekszárd, 1996. október 4–5*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1998
39. BERTALANFFY, Ludwig von: *Adalékok egy általános rendszertanhoz. A szervezet mint rendszer*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979
40. BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. Válogatott tanulmányok, első kötet. Magvető Kiadó, Budapest, 1986
41. BIHARI Mihály – POKOL Béla (szerk.): *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009
42. BODONYI Iлона: Néhány megjegyzés a kompetencia alapú oktatásról. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII*. Pécs, 2011, 223–228. o.
43. BODOR Endre: Hozzászólás Szabó László „A rendőrség és a sajtó” című cikkéhez. *Belügyi Szemle*, 1964/1., 98–101. o.
44. BÓLYAI János: A közösségi rendőrség. In: GÖNCZÖL Katalin (szerk.): *Bűnetőpolitika, bűnmegelőzés*. Szociális szakképzés könyvtára, ELTE Szociológiai Intézet, Budapest, 1994
45. BÓLYAI János: Közösségi Rendőrség Magyarországon. *Belügyi Szemle*, 1998/1.

46. BORBÍRÓ Andrea: A kriminálpolitika hatékonysága. In: *Kriminológiai Közlemények Különkiadása, VI. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés*. Magyar Kriminológiai Társaság–Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009
47. BORBÍRÓ Andrea – KISS Anna – VELEZ Edit – GARAMI Lajos (szerk.): *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve, II. kötet*. IRM, Budapest, 2009
48. BORDÁS Mária: A hatékony állam és a jogállam konfliktusa. *Közjogi Szemle*, 2011. szeptember, 14–28. o.
49. BORSI Zoltán – HALÁSZ Kálmán: *A bűnözés megismerésének statisztikai módszerei*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972
50. BÖGÖLY Gyula – BUDAHÁZI Árpád – CSÁNYI Csaba – SLÉDER Judit (2010): *Büntetőeljárás-jog jegyzet*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2010
51. BUDAHÁZI Árpád – GERGI HORGOS Livia: *Büntető eljárásjogi alapismeretek*. Tansegédlet. NKE Rendészettudományi Kar, Budapest, 2012
52. BUDAI János: Hozzászólás „A rendőrség és a sajtó” című cikkhez. *Belügyi Szemle*, 1964/2.
53. BUDAVÁRI Árpád: A közbiztonság kölevese. *Belügyi Szemle*, 2012/11., 70–98. o.
54. BUDAVÁRI Árpád: *Ismeretlen tetteses felderítési mutató és szervezeti teljesítményértékelés*. Prezentáció, 2013. január.
<http://prezi.com/t-pqeagzd1pn/ismeretlen-tetteses-felderitesi-mutato-es-szervezeti-teljesitmenyertekeles/>
55. BUKOVICS István – KISS Ernő: Beszélhetünk-e „kockázattársadalomról” Magyarországon? *Belügyi Szemle*, 2004/7–8.
56. CANNINGS, Della M.: Az Egyesült Királyság rendőrségének átszervezése. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1.
57. CHRISTIÁN László: Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről. Absztrakt. In: *20 évesek az önkormányzatok – „Születésnap vagy halotti tor?”* Országos konferencia, Pécs, 2010. március 19.
58. CHRISTIÁN László: Mai magyar rendészet. *Rendészeti Szemle*, 2010/5.
59. CHRISTIÁN László: Miért bíznak a finnek a rendőrségben? Új rendészeti megoldások Finnországból. *Belügyi Szemle*, 2013/7–8., 130–142. o.
60. CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása szabad államban*. Székfoglaló értekezés, 1901

61. CZEINER Gyula: A parancsnokok szerepe a hivatástudat kialakításában, erősítésében. *Belügyi Szemle*, 1982/10., 63–67. o.
62. CS. CSALA Károly – SCHALK Endre: Elismerésre méltó munkát végez a testület – a közbiztonság nem csak rendőri kérdés. *Rendőr*, 2010/1.
63. CS. CSALA KÁROLY – SCHALK Endre: Javuló biztonság – Továbbra is az ember a legfontosabb. *Rendőr*, 2013/3.
64. CSAPÓ Csaba: *A korszerű rendőrség alapjai*. 2009
<http://www.pecshor.hu/periodika/2009/csapo.pdf>
65. CSATAI Tamás: A rendőrré válás és szolgálatellátás alatti pályaalkalmassági követelmények alakulása az 1800-as évek végétől napjainkig. *Belügyi Szemle*, 2010/7–8.
66. CSEMÁNE VÁRADI Erika: Új tendenciák a fiatalok bűnözésében – nemzetközi kitekintés. *Rendészeti Szemle*, 2008/7–8.
67. CSEPELI György (szerk.): *A kísérleti társadalomlélektan főárama*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1981
68. CSERÉP Attila: A biztonságkezelés válaszútjai. In: *Szabadság és/vagy biztonság. Ellentétes indítékok a rendvédelmi stratégiában. Tudományos konferencia, 2005. október 25–26.* MRTT Társadalomtudományi Tagozata–RTF Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2006
69. CSERÉP Attila – MOLNÁR Katalin: A rendőrség kommunikációs stratégiája és belső kommunikációja. *Rendészeti Szemle*, 2010/2., 3–42. o.
70. CSERNYIKNÉ PÓTH Ágnes (szerk.): *Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknek*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2009
71. DANIELISZ Béla – JÁRMY Tibor: *Rendészet Európában*. Duna Palota Kulturális Kht., Budapest, 2008
72. DÁNOS Valér: A rendőri szakoktatásról egy tudományos konferencia keretében. *Belügyi Szemle*, 1992/1. (1992/a)
73. DÁNOS Valér: Mérhető-e a rendőri munka hatékonysága? *Rendészeti Szemle*, 1992/4. (1992/b)
74. DÁNOS Valér: A rendőri munka hatékonyságmérésének és teljesítménymérésének egyes kérdései. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1.
75. DÁNOS Valér: Rendőrség és közvélemény. In: *Kriminológiai Közlemények 54.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1996, 5–25. o.

76. DÁNOS Valér: *A rendőrség kompetencia alapú emberi erőforrás-menedzsmentjének integrált modellje*. ORFK Rendőrségi Vezetőképző Intézet, Budapest, 1997
77. DÁNOS Valér: A teljesítményértékelés. *Belügyi Szemle*, 2002/4.
78. DEÁK József: Közbiztonság és magánbiztonság – Alternatív rendfenntartás. *Rendőrr*, 2009/3.
79. DERES Petronella – DOMOKOS Andrea (szerk.): *De Iuris Peritorium Meritis 8. 80 Studia in Honorem Tamács Jakucs*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013
80. DÉNES J. Tamás: Hozzászólás Szabó László „A rendőrség és a sajtó” című cikkéhez. *Belügyi Szemle*, 1963/11., 71–74. o.
81. DÉRI Pál: *Korszerű nyomozás – integrált bűnüldözés*. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, Budapest, 1976
82. DÉRI Pál: A magyarországi bűnözés várható alakulása az ezredfordulóig, különös tekintettel a személyek javait károsító bűncselekményekre. In: *Kriminológiai Közlemények 14*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1987
83. DÉRI Pál: Hozzászólás Szikinger István és Dános Valér előadásaihoz. In: *Kriminológiai közlemények 54*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1996
84. DÉRI Pál: *A bűnözési statisztika és a valóság*. BM Kiadó, Budapest, 2000
85. DÉRI Pál: Az össz-bűnözési statisztika nem a valóságot mutatja. *Belügyi Szemle*, 2005/2., 57–66. o.
86. DÉRI Pál: *A bűnügyi statisztika problémái és a bűnözés prognózisa. 3. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához*. Budapest, 2008
87. DICZIG István: *A bűnözés megelőzésének stratégiája és taktikája*. BM Könyvkiadó, Budapest, 1988
88. DOMOKOS Andrea: A kriminológiai gondolat megjelenése a magyar büntetőjogban a XIX. század végén. In: DERES Petronella – DOMOKOS Andrea (szerk.): *De Iuris Peritorium Meritis 8. 80 Studia in Honorem Tamács Jakucs*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013
89. DORMÁN Tivadar: Új szemléletű értékelési rendszer. *Belügyi Szemle*, 2002/4., 15–23. o.
90. DREHER, Günther – FELTES, Thomas: Szüksége van-e a kriminalisztikának belső vezetésre? In: KATONA Géza (szerk.): *A kriminalisztika aktuális kérdései. Tanulmányok öt európai országból*. BM Kiadó, Budapest, 2001

91. DREMEL István: Kompetenciaalapú moduláris rendszer a rendészeti szakközépiskolai képzésben. *Magyar Rendészet*, 2008/4., 94–107. o.
92. ELEK Balázs: A személyi bizonyítékok megbízhatósága a büntetőperekben. *Rendészeti Szemle*, 2009/3., 87–102. o.
93. ELEKES Edit: Menedzsment lehetőségek a rendvédelemben. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2010/1., 51–62. o.
94. *Előadások büntetőeljárás jogból I.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000
95. ERDEI Gábor: A bűnügyi statisztika valóságtartalma. *Hadtudományi Szemle*, 2013/3.
96. ERDEI Gábor: *A bűnözésföldrajz elméleti és gyakorlati összefüggései.* PhD értekezés. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014
97. FANTOLY Zsanett: *A büntető tárgyalási rendszerek sajátosságai és a büntetőeljárás hatékonysága.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013
98. FARKAS Ákos: A büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának alapkérdései. In: GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAI Miklós: *Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll.* Corvina Kiadó, Budapest, 1998
99. FARKAS Ákos: *A falra akasztott nádpálca, avagy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai.* Osiris Kiadó, Budapest, 2002
100. FARKAS Ákos: Kriminálpolitikák egy globalizált világban, avagy kriminálpolitikák vándorúton. In: *Kriminológiai Közlemények 68.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010
101. FARKAS Ákos – RÓTH Erika: *Előadások a büntetőeljárásjog köréből.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000
102. FARKAS Zoltán: A társadalmi elismerés. *Valóság*, 2015/2., 1–14. o.
103. FELKAI László: A magyar rendőrség szervezete. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1.
104. FENYVESI Csaba – HERKE Csongor (szerk.): *Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára.* PTE ÁJK, Pécs, 2004
105. FESTINGER, Leon: A kognitív diszsonancia elmélete. In: HUNYADI György (szerk.): *Szociálpszichológia.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1973, 75–83. o.
106. FESTINGER, Leon – CARLSMITH, Merill J.: A kikényszerített engedelmesség kognitív következményei. In: CSEPELI György (szerk.): *A kísérleti társadalomlélektan főárama.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1981, 341–355. o.

107. FICZERE Lajos: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1997/1.
108. FINSZTER Géza: A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 1990/6., 3–6. o.
109. FINSZTER Géza: Rendőrségi modellek. *Rendészeti Szemle*, 1994/3.
110. FINSZTER Géza: A bűnüldözés működési modelljei. In: GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAI Miklós: *Kriminológiai ismeretek*. Corvina Kiadó, Budapest, 1996
111. FINSZTER Géza: Európai Rendészeti Modellek és a magyar rendőrség. In: *Kriminológiai Közlemények 54*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999 (1999a)
112. FINSZTER Géza: Zéró tolerancia a kontinentális jog országában. *Főiskolai Figyelő*, 1999/2. (1999b)
113. FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2003 (2003a)
114. FINSZTER Géza: Rendészeti menedzsment. *Magyar Rendészet*, 2003/4., 20–33. o. (2003b)
115. FINSZTER Géza: Kerekasztal-beszélgetés a rendészeti oktatásról. *Belügyi Szemle*, 2005/7–8.
116. FINSZTER Géza: A demokratikus jogállami rendőrség alternatívái a XXI. században. In: *Rendőrségi Évkönyv 2005*. ORFK, Budapest, 2006 (2006a)
117. FINSZTER Géza: A bűnüldözés működési modelljei. In: GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – KORINEK László – LÉVAY Miklós (szerk.): *Kriminológia – Szakkriminológia*. Complex Kiadó, Budapest, 2006 (2006b)
118. FINSZTER Géza: *A kriminalisztikai elmélete és a praxis a büntetőeljárás reform tükrében*. Kutatási összefoglaló. Budapest, 2005–2007.
<http://users.atw.hu/letoltes/krimjegyzet.doc>
119. FINSZTER Géza: *A rendészeti szervek működésének alapjai*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008 (2008a)
120. FINSZTER Géza: Víziók a rendőrségről. *Belügyi Szemle*, 2008/1. (2008b)
121. FINSZTER Géza: Joguralom és erőszak monopólium. *Rendészeti Szemle*, 2008/11. (2008c)
122. FINSZTER Géza: Közbiztonság és közbátorság. In: NÉMETH Zsolt (szerk.): *Írások Tauber István emlékére*. ELTE ÁJK–MKT–RTF, Budapest, 2009 (2009a)

123. FINSZTER Géza: Az európai közjog és a modern rendőrség megszületése. *Magyar Rendészet*, 2009/3–4. (2009b)
124. FINSZTER Géza: Teljesítménymérés a rendőrségnél. *Rendészeti Szemle*, 2009/6. (2009c)
125. FINSZTER Géza: A rendőrképzés és a rendészettudomány. In: NÉMETH Zsolt (szerk.): *Tiszteletkötet Sárkány István Sárkány István 65. születésnapjára*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2010 (2010a)
126. FINSZTER Géza: Erőszakszervezet vagy biztonságot szolgáltató hatóság. Tanulmány a rendőrségről. In: VIRÁG György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 47.* OKRI, Budapest, 2010 (2010b)
127. FINSZTER Géza: A rendészet rendszerszemléletű megközelítése és a stratégiai tervezés. In: *Tanulmányok a rendészeti stratégiához. Rendészeti Szemle Különszám*, 2010 (2010c)
128. FINSZTER Géza: *A rendészet és a rendészeti igazgatás elmélete*. RTF–MA jegyzet, Budapest, 2010 (2010d)
129. FINSZTER Géza: A települések közösségei és a helyi közbiztonság. *Magyar Rendészet*, 2011/3.
130. FINSZTER Géza: Az önkormányzati rendőrség lehetőségei. *Fundamentum*, 2012/2., 45–49. o.
131. FINSZTER Géza (szerk.): *Kutatási jelentés A globalizáció hatása és bűnözés-prognózis Magyarországon 2020-ig című kutatási témában*. Belügyminisztérium, Budapest, 2013. <http://www.bm-tt.hu/cuccok/letolt/finsztergezajelentes13.pdf>
132. FINSZTER Géza – IRK Ferenc: Közvélemény-kutatás a közbiztonságról és a rendőrségről. *Belügyi Szemle*, 2004/9.
133. FINSZTER Géza – KORINEK László: Rekviem egy rendőrségért. *Népszabadság*, 2009. február 28. <http://nol.hu/belfold/lap-20090228-20090228-16-322527>
134. FOUCAULT, Michel: *Az igazság és az igazságszolgáltatás formái*. Latin betűk, Debrecen, 1998
135. FODOR László – KRISKÓ Edina: *A hatékony kommunikáció alapjai*. Noran Libro, Budapest, 2014
136. FOGARASI Mihály: A rendőrség és a társadalom. In: FOGARASI Mihály (szerk.): *Pszichológia rendőri vezetőknek*. RTF, Budapest, 2003
137. FOGARASI Mihály: *Attitűd, attitűd-dinamika. Az emberi kapcsolatok pszichológiája*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006

138. FOGARASI Mihály: A rendőri struktúrák és szociális reprezentációik. In: Csernyikné Póth Ágnes (szerk.): *Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknél*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2009 (2009a)
139. FOGARASI Mihály: Rendőri struktúrák önreflexiói. *Magyar Rendészet*, 2009/3–4. (2009b)
140. FORGÁCS József: *A társas érintkezés pszichológiája*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1994
141. FOUCAULT, Michel: *Az igazság és az igazságszolgáltatás formái*. Latin betűk, Debrecen, 1998.
142. FROMM, Erich: *A szeretet művészete*. Helikon Kiadó, Budapest, 1984
143. FÜSTÖS Mónika: A Police.hu közvéleményformáló szerepéről. In: BALOGH Lília – BETHLEN Anna – KASSA Nóra – MATOLCSI Andrea – SÁFRÁNY Réka (szerk.): *Emberkereskedelem, szexuális kizsákmányolás, prostitúció*. MONA Alapítvány, Budapest, 2012
144. FRYDMAN, Marcel: *Televízió és agresszió*. Pont Kiadó, Budapest, 1993
145. GAÁL Gyula – MOLNÁR Katalin: Ami elromolhat, az el is romlik? A média szerepe a biztonságos, élhető közösségek formálásában. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV*. Pécs, 2013
<http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/gaal-molnar.pdf>
146. GAJDUSCHEK György: Közigazgatási eredményesség – piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban? In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009, 8–87. o.
147. GARAMVÖLGYI László: A hivatástudat szerepe a rendőri munkában. *Belügyi Szemle*, 1984/1.
148. GARAMVÖLGYI László: *Főnix. Kommunikációs projekt 2007–2010*. ORFK intranet
149. GECSE Gábor: Néhány gondolat a Magyar Köztársaság rendészeti stratégiájának tervezetéről. *Belügyi Szemle*, 2010/7–8.
150. GELENCSÉR Gyula: A hivatástudat fejlesztésének célja, főbb feladatai és módszerei a rendőrségi parancsnoki munkában. *Belügyi Szemle*, 1983/9., 33–38. o.
151. GERBNER, George: *A média rejtett üzenete*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000

152. GÖDÖNY József: A bűnözés néhány kérdéséről. In: GÖDÖNY József (szerk.): *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok X.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973
153. GÖNCZÖL Katalin: A bűnözés társadalmi összefüggései. *Társadalmi Szemle*, 1993/3., 37–48. o.
154. GÖNCZÖL Katalin (szerk.): *Bűnetőpolitika, bűnmegelőzés.* Szociális szakképzés könyvtára, ELTE Szociológiai Intézet, Budapest, 1994
155. GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAY Miklós: *Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll.* Corvina Kiadó, Budapest, 1998
156. GÖRGÉNYI Ilona: Kárjótétel a büntetőjogban, mediáció a büntetőügyekben. HVG Orac. Budapest, 2006. p.237.
157. GYÖKÉR Irén: *Emberi erőforrás menedzsment.* Jegyzet. BME, Budapest, 2007
158. HABONY János: *A beilleszkedés és a bűnözés.* Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1986
159. HÁGER Tamás: *Egyes elhárítható tanúvallomási akadályok a büntetőperben (A hozzátartozói viszonytal és az önvádra kötelezés tilalmával összefüggő mentességi okok).* http://ujbtk.hu/hager-tamas-egy-es-elharithato-tanuvallomasi-akadalyok-a-buntetoperben-a-hozzatartozoi-viszonnyal-es-az-onvadra-kotelezes-tilalmaval-osszefuggo-mentessegi-okok/#_ftn59
160. HANVAY Csaba: Rejtett tartalékok a rendőrségnél. *Belügyi Szemle*, 2004/9.
161. *Harmincadik Jogász Vándorgyűlés, Sopron, 2011. április 7–9.* Konferenciakötet. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2011
162. HAVASI Zoltán: A komplex biztonság időszerű kérdései. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Tanulmányok a határőrség szerepe a bűnmegelőzésben* című konferenciáról, II. kötet. Pécs, 2003
163. HEGYI Hella: A kompetencia alapú kiválasztás lehetőségei a rendvédelmi szerveknél. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2010/1., 78–89. o.
164. HORTON, John – PLATT, Tony: A bűnözés és a büntető igazságszolgáltatás a kapitalizmusban és a szocializmusban. A radikális kriminológia. *Belügyi Szemle*, 1987/3., 111–121. o.
165. HORVÁTH György: Problémás gyerekek. In: *Pedagógiai pszichológia.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004
166. HORVÁTH Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan.* Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999

167. HUNYADI György (szerk.): *Szociálpszichológia*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1973
168. IGNÁCZ István: Minőségfejlesztés a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság szerveinél. *Magyar Rendészet*, 2004/2., 63–79. o.
169. ILLÉS György: A rendőrség és a sajtó kapcsolata. *Magyar Rendészet*, 2004/1.
170. ILLISZ László: Hírversenypálya etikai buktatókkal. *Belügyi Szemle*, 1998/6.
171. Interjú Kovács Lajossal. *Rendészeti Szemle*, 2009/11.
172. IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 39.* OKRI, Budapest, 2002
173. IRK Ferenc (szerk.): *Áldozatok és vélemények I–II.* OKRI, Budapest, 2004 (2004a)
174. IRK Ferenc: Biztonságérzet a rizikótársadalomban? In: FENYVESI Csaba – HERKE Csongor (szerk.): *Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára*. PTE ÁJK, Pécs, 2004, 59–72. o. (2004b)
175. IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 40.* OKRI, Budapest, 2004
176. IRK Ferenc (szerk.): *Félelem, bűnözés és bűnmegelőzés Európa öt nagyvárosában*. OKRI, Budapest, 2005
177. IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 42.* OKRI, Budapest, 2005
178. IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 43.* OKRI, Budapest, 2006
179. IRK Ferenc – WINDT Szandra: Városi félelem és bűnmegelőzés. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2009/4., 5–49. o.
180. JAKÓ Melinda: A kompetencia fogalmának értelmezési lehetőségei Magyarországon. *Humánpolitikai Szemle*, 2004/5.
181. JANKOWSKI, Barbara: A rendőrség centralizációja/decentralizációja Franciaországban. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1.
182. JÁRMY Tibor: *A közösségi eszme a rendőri mentalításban – a bűnmegelőzés mint alternatíva. A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága*. Rendőrtiszti Főiskola Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2004
183. Jogállamiság vagy rend? – interjú Dr. Kuncze Gáborral Kőszeg Ferenc írásáról. *Belügyi Szemle*, 2000/1.
184. KÁDÁR János: A bűnügyi statisztika felhasználásáról a rendőri vezetésben. *Rendőrségi Szemle*, 1967/9.
185. KALMÁR Tamás: Rendőri feladatok – szervezeti struktúra. *Belügyi Szemle*, 2002/9.
186. KALÓ József: Az egységes rendőrségi, ügyészségi, bűnügyi statisztika néhány jellemző vonása. *Rendészeti Szemle*, 1994/6., 21–29. o.

187. KALTENBACH Jenő: A rendőrség civil kontrollja Magyarországon. *Rendészeti Szemle*, 2009/4., 3–18. o.
188. KARÁCSONY Gergely – TÓKA Gábor: A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében. In: *Magyarország Politikai Évkönyve*. Typotex Kiadó, Budapest, 2000
189. KATONA Géza: Az angol rendőrség reformja. *Belügyi Szemle*, 2002/9.
190. KATONA Géza (szerk.): *A kriminalisztika aktuális kérdései. Tanulmányok öt európai országból*. BM Kiadó, Budapest, 2001
191. KATONA Géza: A bűnügyi statisztika és a bűnügyi tudományok fejlődése. In: KOVACSICS Józsefné (szerk.): *Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006
192. KATONA Sándor: Megszólaljon a bíró? In: *Kriminológiai Közlemények 64*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2007, 166–181. o.
193. Kerekasztal-beszélgetés a rendészeti oktatásról. *Belügyi Szemle*, 2005/7–8.
194. KEREZSI Klára: A fiatalkori bűnözés kezelése és megelőzésének lehetőségei. *Belügyi Szemle*, 1997/10.
195. KEREZSI Klára: A kriminológiai és a büntetőpolitika kapcsolata. In: IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 40*. OKRI, Budapest, 2004, 121–159. o.
196. KEREZSI Klára: A bűnmegelőzés és a biztonságérzet területi összetevői. In: IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 42*. OKRI, Budapest, 2005, 11–41. o.
197. KEREZSI Klára – FINSZTER Géza – KÓ József – GOSZTONYI Géza: *Nagyvárosi bűnözés*. OKRI–Bíbor Kiadó, Budapest, 2003
198. KEREZSI Klára – KÓ József – ANTAL Szilvia: A bűnözés társadalmi költségei. Kutatási összefoglaló. In: VIRÁG György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 48*. OKRI, Budapest, 2010, 168–195. o.
199. KERTÉSZ Imre: A szocialista törvényesség és a bűnüldözés hatékonysága. *Belügyi Szemle*, 1977/1., 49–57. o.
200. KERTÉSZ Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam, III. rész. *Belügyi Szemle*, 1990/3.
201. KERTÉSZ Imre: A bűnügyi tudósítás és a személyi jogok védelme. *Belügyi Szemle*, 1990/11.
202. KERTÉSZ Imre: Statisztikai mozaik. *Belügyi Szemle*, 2002/4.
203. KIRÁLY Tibor: A legalitás a büntetőeljárásban. *Jogtudományi Közlöny*, 1986/5.

204. KISS Bernadett: Új lehetőségek előtt a településrendészet? *Belügyi Szemle*, 2013/4., 9–60. o.
205. KISS Ernő: Gondolatok a stratégiai szemléletről és módszerekről. *Magyar Rendészet*, 2003/1–2., 64–83. o.
206. KISS Norbert Mihály: Az ösztönzés módszerei és sajátosságai a rendvédelmi szerveknél. *Magyar Rendészet*, 2011/2., 50–60. o.
207. KISS Rita: A belügyi rendészeti képzés Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 2005/2., 150–171. o.
208. KLEIN Sándor: *Vezetés- és szervezetpszichológia*. Edge 2000 Kft., Budapest, 2004
209. KMETTY Károly: *A magyar közigazgatási jogkézikönyve*. Politzer Zsigmond kiadása, Budapest, 1907
210. KÓ József: A bűnözéstől való félelem. In: IRK F. (szerk.) *Áldozatok és vélemények I.* OKRI, Budapest, 2004
211. KÓ József: A kutatás módszertani eredményei. In: IRK Ferenc (szerk.): *Áldozatok és vélemények I.* OKRI, Budapest, 2004, 25–84. o.
212. KÓ József: Félelem keletről nyugatra: A bűnözéstől való félelem területi sajátosságai Magyarországon. In: IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 42.* OKRI, Budapest, 2005, 41–67. o.
213. KÓ József – MÜNNICH István: Új szegénység és bűnözés. Gondolatok a rendszerváltás utáni bűnözési hullám kapcsán. *Valóság*, 2000/6., 26–35. o.
214. KOMÁROMI István: A hatékony, decentralizált, önkormányzatbarát kísérleti rendőrkapitányság Budapest XXII. kerületében. *Főiskolai Figyelő*, 1990/2., 190–200. o.
215. KOMÁROMI István – TEREMI Zoltán: Kezdeti lépések a rendőri eredménymérés útján. *Belügyi Szemle*, 1996/1., 63–71. o.
216. KONDOROSI Ferenc: A rendészeti stratégia: Magyarország közbiztonsági programja. *Belügyi Szemle*, 2008/1.
217. KORINEK László: A munkanélküliség és a bűnözés kapcsolatának néhány kérdése. *Belügyi Szemle*, 1989/8., 30–34. o.
218. KORINEK László: *Félelem a bűnözéstől*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995
219. KORINEK László: A bűnözés visszatükröződése. Látens bűnözés, bűnözésábrázolás, félelem a bűnözéstől. In: GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László

- LÉVAI Miklós: *Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll*. Corvina Kiadó, Budapest, 1998
220. KORINEK László: Tendenciák. *Belügyi Szemle*, 2003/1.
221. KORINEK László: Az igazságszolgáltatás mint rendszer, szervezeti kutatások. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2006/3.
222. KORINEK László: Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről. *Jogtudományi Közlöny*, 2006/7–8., 247–267. o. (2006a)
223. KORINEK László: A rendőrség pártirányítása 1956–1989. *Rendészeti Szemle*, 2006/10. (2006b)
224. KORINEK László: Média és bűnözés. *Rendészeti Szemle*, 2006/12. (2006c)
225. KORINEK László: *A kutatás zárótanulmánya*. Az OBmB által támogatott, FAPI_P:1321/2005 számú, „A magyar állam rendvédelmi szerveinek a magánszféra számára nyújtott szolgáltatásai, a polgári biztonsági cégekkel és az NGO-kkal való együttműködés lehetőségei a prevenció területén” című kutatási projekt résztanulmánya. Budapest, 2006 (2006d)
226. KORINEK László: A rendőrség három „ösbűne”. *Népszabadság*, 2007. június 1.
227. KORINEK László: Út a statisztikától a rendészet elméletéig. *JURA*, 2008/1.
228. KORINEK László: *Kriminológia I. Látens bűnözés, bűnözésábrázolás, félelem a bűnözéstől*. Magyar Közöny- és Lapkiadó, Budapest, 2010
229. KORINEK László: Újabb tendenciák. *Belügyi Szemle*, 2013/1.
230. KORINEK László: A tudós hatalom. *Magyar Rendészet*, 2014/1.
231. KORINEK László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. NKE Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014
232. KORINEK László: Rendszerváltozás a belügyben. *Belügyi Szemle*, 2015/1.
233. KOVÁCS Daniella: Tekintélyelvűség és előítéletesség. In: CSERNYIKNÉ PÓTH Ágnes (szerk.): *Emberi kapcsolatok pszichológiája*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006
234. KOVÁCS Gábor: A rendészeti szervek szervezeti kultúrájának összetevői és sajátosságai, a téma feldolgozása a Rendőrtiszti Főiskola vezetéselméleti oktatásában. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X*. Pécs, 2009
235. KOVÁCS Zoltán: *A bűnözésföldrajz szerepe a városi környezetminőségben*. Műhely 6. MTA FKI, Budapest, 1990
236. KOVACSICSNÉ NAGY Katalin: *Bírósági indexek (A bűnözés és a büntetéskiszabás mérése 1990–1997)*. KSH Társadalomstatisztikai Főosztály, Budapest, 2000

237. KOVACSICSNÉ NAGY Katalin: Statisztika és/vagy nyilvántartás. In: KOVACSICS Józsefné (szerk.): *Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére*. ELTE Állam és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006
238. KOVACSICSNÉ NAGY Katalin: A büntetőeljárás időtartama. *Rendészeti Szemle*, 2007/6.
239. KOZÁRY Andrea: *Nemzeti összehasonlító szervezattan*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1996
240. KOZÁRY Andrea: Erőszak – politika – hatalom. Adalékok a legitim politikai erőszak problémájához. In: *Tudományos konferencia, 2002. október 14–15*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2003
241. KOZÁRY Andrea: A rendőrség társadalmi szerepe – rendőrségi reform: aktuális kérdések. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2009/3.
242. KOZÁRY Andrea: *Rendészetszociológia. Kézikönyv I*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015
243. KÖVÉR Ágnes: A büntető igazságszolgáltatás működésének költségösszefüggései. In: IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 39*. OKRI, Budapest, 2002, 239–280. o.
244. KÖHALMI László: Pártok, kormányok és rendészeti stratégiák. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII*. Pécs, 2011, 51–69. o.
245. KRÉMER Ferenc: *A rendőri szubkultúra valamint a korrupció néhány sajátossága – egy kérdőív tapasztalatai*. Kézirat, 1998
246. KRÉMER Ferenc: Rivális világok. In: TARJÁN G. Gábor: *Szociológiai ismeretek*. Rendőrtiszti Főiskola Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2002
247. KRÉMER Ferenc: *A rendőri hatalom természete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003
248. KRÉMER Ferenc: *Rendészeti kulturális stratégia. 17. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához*. ORFK–Rendőrség Tudományos és Technológiai és Információs Tanácsa, Budapest, 2008
249. KRÉMER Ferenc: A biztonság intézménye és a rendőrség. *Replika*, 2011/1., 205–230. o.
250. KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Emília: Modernizálható-e a magyar rendőrség? – A rendőrök véleménye. *Magyar Rendészet*, 2000/3–4., 82–102. o.

251. KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Katalin: A szociális kompetenciák szerepe a rendészeti szakmai gondolkodás formálásában. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.* Pécs, 2011, 229–243. o.
252. KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Katalin – SZAKÁCS Gábor – VALCSICSÁK Imre: A rendészeti foglalkozási kultúra átalakulása – stratégiai koncepció. In: *Tanulmányok a rendészeti stratégiáról. Rendészeti Szemle Különszám,* 2010, 269–306. o.
253. KRÉMER Ferenc – SZAKÁCS Gábor: A magyar rendőrök élet- és munkakörülményeiről. *Magyar Rendészet,* 2000/5–6., 60–86. o.
254. *Kriminálisztikai jegyzetek és tanulmányok.* Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2005
255. *Kriminológiai Közlemények Különkiadása, VI. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés.* Magyar Kriminológiai Társaság–Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009
256. KRISKÓ Edina: A rendőri „erőszakmítosz” nyomában. *Rendészeti Szemle,* 2009/2., 116–127. o.
257. KRISKÓ Edina: Fókuszban a rendőrség. *Belügyi Szemle,* 2011/12., 53–67. o.
258. KRISKÓ Edina: Rendészet 2.0 a kommunikációs szakember szemével. *Belügyi Szemle,* 2012/9., 28–41. o.
259. KRISKÓ Edina: *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi kommunikáció.* PhD értekezés. Pécs, 2013
260. KRISKÓ Edina: Rendészet 2.0 mint kommunikációs kihívás In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.* Pécs, 2013
261. LAPRAND, Dominique: Centralizáció és decentralizáció a francia rendőrségnél és csendőrségnél. *Új Rendészeti Tanulmányok,* 1995/1.
262. LÁSZLÓ Ervin: *A rendszerelmélet távlatai.* Magyar Könyvklub, Budapest, 2001
263. LEBEUF, Marcel-Eugene – SZABÓ Dénes: A rendőri szervek centralizálásával és decentralizálásával kapcsolatos kanadai tapasztalatok. In: *Új Rendészeti Tanulmányok,* 1995/1.
264. LIGETI Miklós: Gondolatok a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle,* 2008/7–8.
265. LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban.* MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009
266. MADAI Sándor: *A rendészeti feladatellátás, mint közszolgáltatás* In: Horváth M. Tamás (szerk.) *Kilengések: Közszolgáltatási változások.* 348 p. Budapest; Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2013. 217-236. o.

267. MADAI Sándor: A rendészeti közszolgáltatások finanszírozásáról. In: STUDIA IURISPRUDENTIAE DOCTORANDORUM MISKOLCIENSIMUM-MISKOLCI DOKTORANDUSZOK JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI 15:(2) 2014. 27-36. o.
268. *Magyar Nagylexikon, 9. kötet.* Magyar Nagylexikon Kiadó, Budapest, 1999
269. *Magyarország Politikai Évkönyve.* Typotex Kiadó, Budapest, 2000
270. MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Javaslat.* Athenaeum Irodalmi és Nyomdai RT., Budapest, 1931
271. MALINA Adrienn – TAKÁCS István: Lakosságbarát brit rendőrség. *Rendőr*, 2010/4.
272. MARTON Ádám: „Minőség” a hivatalos statisztikában. In: KOVACSICS Józsefné (szerk.): *Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére.* ELTE Állam és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006, 149–159. o.
273. MARTOSI Ádám: A nyomozások eredményességének statisztikai mutatói. *Kriminálstatisztikai Értesítő*, 2001/29.
274. MÁTYÁS Szabolcs: *A határon átnyúló magyar-román rendvédelmi együttműködések bűnözésföldrajzi kérdései.* Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2007
275. MÁTYÁS Szabolcs: *A debreceni rendőrkapitányság kriminálgeográfiai elemzése.* PhD értekezés. Debreceni Egyetem, 2011
276. MÁTYÁS Szabolcs: Budapest bűnözésföldrajzi vizsgálata 2009–2012 között. *Magyar Rendészet*, 2014/3.
277. MÁTYÁS Szabolcs – SALLAI János: Kriminálgeográfia. In: RUZSONYI Péter (szerk.): *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből.* Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 335–356. o.
278. MÁTYÁS Szabolcs – SALLAI János: *Objektív és szubjektív biztonság néhány magyar nagyvárosban.* Kézirat, 2014
279. MENYHAY Imre: *Adalékok Káin „esti meséjéhez”. Gazdaság és szocializáció a jelenkori liberális társadalomban.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998
280. MENYHAY Imre: Ambivalencia, személyiség és a társadalmi változások. *Valóság*, 2014/5., 1–10. o.
281. MÉSZÁROS Gábor: A rendészeti szakközépiskolába járó tanulók pályamotivációjának vizsgálata. *Magyar Rendészet*, 2010/3–4., 172–187. o.

282. MISKINÉ FEKETE Ágnes: Az elmúlt tíz év a bűnözés alakulásának tükrében. *Belügyi Szemle*, 2002/4.
283. MISKOLCI László: Egy konferencia tanulságai, avagy a magyar büntetőeljárás továbbfejlesztésének az ügyész-e a kulcsszereplője. *Ügyészek Lapja*, 2001/1.
284. MOGYORÓDI Gergely: A bűnözés elleni háborútól a közösségi rendőrségig. A magyar rendőrség metamorfózisa a rendszerváltás után. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2009/3.
285. MOHÁCSI Gabriella: Kompetencia modell nemzetközi környezetben, 1–2 rész. *Humánpolitikai Szemle*, 1996/11–12., 11–15. o.
286. MOKANE, Daniel J.: A rendőrség közösségi kapcsolatai Nyugat–Yorkshire-ban. *Belügyi Szemle – Külföldi Figyelő*, 1982/35.
287. MÓRÉ Gáspár: A közösségi rendőrség létrehozása Romániában. *Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2012/1–2.
288. MORGAN, Patrick J.: A rendőri tevékenység mérése, teljesítményfejlesztés és a felmérés. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 19–27. o.
289. NAGY Ákos Péter: *A magyar és német rendőrtisztképzés tapasztalatainak összehasonlítása. A német rendőrtisztképzés jellemzői és tapasztalatai.* Tudományos Diákköri Dolgozat. Rendőrtiszt Főiskola, Budapest, 2011
290. NAGY Judit: Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés. In: KORINEK László (szerk.): *Értekezések a rendészetről.* NKE Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014, 131–154. o.
291. NAGY Szilvia Ildikó: *Lakossági vélemények a rendőrségről és a bűnözésről. A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága.* Rendőrtiszt Főiskola Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2004, 98–106. o.
292. NÉMETH Zsolt: A média a rendőrség társadalmi szerepéről. In: KOZÁRY Andrea (szerk.): *A rendőrség társadalmi szerepe. Tudományos konferencia 1998. április 21–22.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999 (1999a)
293. NÉMETH Zsolt: Bűnüldözés – Bűnmegelőzés válsághelyzetben. *Főiskolai Figyelő*, 1999/2. (1999b)
294. NÉMETH Zsolt: Kérdőjelek a modernizáció körül. (Hozzászólás dr. Orbán Péter előadásához) In: *Kriminológiai Közlemények 57.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999 (1999c)
295. NÉMETH Zsolt: *Bizalomhiány a magyar rendőrségnél – okok és következmények.* Előadás a Magyar Helsinki Bizottság által szervezett, „Panaszmechanizmusok a

- rendőri eljárásokkal kapcsolatban” című, 2007. április 5-i konferencián. Elérhető: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/panaszeljaras_eloadas_NemethZs_20070405.pdf
296. NÉMETH Zsolt (szerk.): *Írások Tauber István emlékére*. ELTE ÁJK–MKT–RTF, Budapest, 2009
297. NÉMETH Zsolt (szerk.): *Tiszteletkötet Sárkány István 65. születésnapjára*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2010
298. NÉMETH Zsolt: A számháború vége? Statisztika, a valóság és a rendőrség. *Belügyi Szemle*, 2013/4., 5–11. o.
299. N. KOLLÁR Katalin – SZABÓ Éva (szerk.): *Pszichológia pedagógusoknak*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004
300. NYÁRÁDY Gáborné – SZELES Péter: *Public Relations I*. Perfekt Kiadó, Budapest, 2005
301. Nyíri Sándor: Az ügyészség és a nyomozóhatóság kapcsolata. *Belügyi Szemle*, 2003/7–8.
302. ORBÁN Péter: A magyar rendőrség modernizációs kísérletei. In: *Kriminológiai Közlemények 57*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999
303. Pap Júlia: Az internetes média szerepe a rendőrség iránti bizalom befolyásolásában. *Belügyi Szemle*, 2013/11., 133–148. o.
304. PAPP ANDRÁS LÁSZLÓ: Biztonság és hatékonyság: a rendészeti (állam)hatalom alkotmányos felfogásának alakulása a digitális társadalomban. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII*. Pécs, 2012
305. PAPP Gábor: Fiatalkori bűnözés és demográfia. In: *Kriminológiai Közlemények 64*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2007
306. PAPP Judit: Rendvédelem vagy rendészet? In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1998
307. PERÉNYI Roland: *A bűnözés mérése. Bűnügyi statisztika és bűnözéstörténet*. http://andorkaweb.tarki.hu/Konferenciak/Konferencia2006/Perenyi_Roland.pdf
308. PIRGER Tamás: Szervezeti kultúra a magyar rendvédelemben. *Magyar Rendészet*, 2013/1.
309. PIRGER Tamás: A rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájának aktuális kérdései. *Magyar Rendészet*, 2015/3., 1–10. o.
310. PISKÓTI-KOVÁCS ZSUZSA: *A bűnözésföldrajz modern irányzatának alkalmazási lehetőségei különböző területei szinteken*. PhD értekezés tézisei. Miskolc, 2014

311. POKOL Béla: Tömegkommunikáció és politika. In: BIHARI Mihály – POKOL Béla (szerk.): *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009
312. PRESTEL, Victor: A rendőri munka értékelése. *Rendészeti Szemle*, 2009/6.
313. RAFFAI Ernőné: A magyar rendőrség társadalmi szerepének történeti változásai. A rendőrség társadalmi szerepe és a gyakorlat. In: *A rendőrség társadalmi szerepe. Tudományos konferencia, 1998. április 21–22.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999
314. Rendőrség 2014: A főkapitány szemével. Évértékelő. *Zsarú Magazin*, 2015/5., 13–14. o.
315. RUZSONYI Péter (szerk.): *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014
316. SALGÓ László: Centralizáció és decentralizáció kérdései a magyar rendőrség szervezetében. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1.
317. SALGÓ László: A magyar rendőrség jelene, jövője, kilátásai. In: *Kriminológiai Közlemények 61.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2004, 41–51. o.
318. SALGÓ László: Mobil rendőrség a Józsefvárosban. *Belügyi Szemle*, 2012/5.
319. SALLAI János: Bűnözésföldrajz: a rendőrség szolgálatába állított tudomány. *Belügyi Szemle*, 2014/9.
320. SÁRKÖZI Irén: *A közösségi rendőri filozófiáról*. ORFK Tájékoztató, 110/4/1999.
321. SÁROSI Péter: „Zéró tolerancia” – veszélyes illúziók a rend fenntartásáról. *Beszélő*, 2008/3., 1–6. o.
322. SAS Ferenc: Modularitás a rendészeti szakközépiskola képzésében. *Rendészeti Szemle*, 2004/3.
323. SEBESI Béla: *A bűnözés és a bűnüldözés közgazdasági összefüggései*. BM Könyvkiadó, Budapest, 1992
324. SEBESI Béla: Az emberi forrás – követelmények, eredmények, feladatok a rendőrségnél. In: *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség c. nemzetközi konferencia, Budapest, 1992. június 1–4.* Budapest, 1993, 229–238. o.
325. SKULI, David: A rendőri teljesítmény mérése. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 138–146. o.
326. SLÉDER Judit: A feljelentés kiegészítés jogintézménye a büntetőeljárásban. *Rendészeti Szemle*, 2009/10.
327. SMITH, Eliot R. – MACKIE, Diane M.: *Szociálpszichológia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

328. SOMOGYI József – VASS László – MADÁCSI Imre: A bűnözés helyzetének és a bűnüldözés hatékonyságának mérése. *Belügyi Szemle*, 1979/8., 21–29. o.
329. SÓTI Kálmán: A BM képzési rendszerének korszerűsítését előkészítő, a belügyi oktatási rendszert áttekintő kérdőíves vizsgálat tapasztalatai. *Magyar Rendészet*, 2005/3., 75–105. o.
330. SPALLER Endre: A rendészettudomány bevezetője. *Magyar Rendészet*, 2004/1.
331. STANGL, Wolfgang: A rendőrképzés gyakorlati és tudásszociológiai problémái. *Belügyi Szemle*, 2001/10.
332. SUTKA Sándor: *A Hajdú-Bihar Megyei Rendőrfőkapitányság 2002. évi munkájának értékelése*. Évértékelő jelentés.
333. *Szabadság és/vagy biztonság. Ellentétes indítékok a rendvédelmi stratégiában. Tudományos konferencia, 2005. október 25–26.* MRTT Társadalomtudományi Tagozata–RTF Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2006
334. SZABÓ András: Bűnmegelőzési stratégiák. *Belügyi Szemle*, 1985/6.
335. SZABÓ András: Kriminológiai gondolkodás az informatikai rendszertervekben. *Belügyi Szemle*, 2002/4.
336. SZABÓ Henrik – WINDT Szandra: A problémaorientált rendészet szerepe az ismételt áldozattá válás megelőzésére. *Magyar Rendészet*, 2013/2., 151–167. o.
337. SZABÓ Lajos: Mi a biztonság? In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII.* Pécs, 2012, 80–85. o.
338. SZABÓ László: A rendőrség és a sajtó. *Belügyi Szemle*, 1963/1., 16–25. o
339. SZABÓ Miklós: A jogdogmatika előkérdéseiről. *Prudentia Iuris*, Miskolc, 1999
340. SZAKÁCS Gábor: A rendőrképzés korszerűsítésének szükségességéről. *Belügyi Szemle*, 1998/1.
341. SZAKÁCS Gábor: Kulcsszerepben (!?) az emberi erőforrás gazdálkodás. *Főiskolai Figyelő*, 1999/1., 12–28. o.
342. SZAKÁCS Gábor: Reformra szorul-e a magyar rendőrtisztképzés? In: *Rendészeti Tanulmányok 1991/1.* BM Rendészeti Kutatóközpont, 71–85. o.
343. SZAKÁCS Gábor: A belügyi oktatási rendszer fejlesztésének lehetőségei. *Belügyi Szemle*, 2005/7–8.
344. SZAKÁCS Gábor: *Előtanulmány a hivatásos állomány rendfokozati, illetve bér- és besorolási rendszere közötti ellentmondás feloldására, egy új, differenciált bér- és besorolási rendszer kialakítása.* A „Koncepció és stratégiai intézkedések a

- Belügyminisztériumhoz tartozó szervezetek oktatási rendszerének korszerűsítésére” című anyag melléklete. BM, Budapest, 2005
345. SZAKÁCS Gábor: Az emberierőforrás-gazdálkodás új alapokra helyezésének szükséglete. *Rendészeti Szemle*, 2009/6., 18–38. o.
346. SZAKÁCS Gábor: Az emberierőforrás-gazdálkodás új alapokra helyezésének szükségessége a közigazgatásban és a rendészetben. *Belügyi Szemle Különszám*, 2010, 307–327. o.
347. SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990
348. SZELKÓ Éva Orsolya: Az illetékesség utópiája. *Belügyi Szemle*, 2012/4., 79–87. o.
349. SZIGETI Péter: Az alapjogok gyakorlati értéke a jogrendben – kitekintéssel a rendvédelemre. In: *Jogvédelem, Rendvédelem*. Tanulmányok. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2007
350. SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó, Budapest, 1998
351. SZIKINGER István: *A rendőrség, társadalom és a jog – A rendőrség társadalmi szerepe*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999
352. SZIKINGER István: A rendőrség és a bűnözés. *Magyar Tudomány*, 2001/8.
353. SZIKINGER István: Elképzelések a magyar rendőrség jogállami átalakítására. *Belügyi Szemle*, 2010/7–8.
354. SZIKINGER István: Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, 2012/3., 16–28. o.
355. SZIKINGER István: Közösségi rendőrség a mai Európában. *Belügyi Szemle*, 2012/3., 29–37. o.
356. SZIKLAI László Péter: Identitás, elkötelezettség, hivatástudat. *Magyar Rendészet*, 2003/4.
357. SZILÁGYI Gábor: A közösségi rendőrségről a Budapesti Rendőr Szakközépiskolában. *Belügyi Szemle*, 1998/5.
358. TAKÁCS Albert: A rendőrség megítélése az ombudsmani vizsgálat alapján. *Belügyi Szemle*, 2004/9.
359. TARJÁN G. Gábor: A rendőrség végrehajtó állományának véleménye a szervezet társadalmi szerepéről. A rendőrség társadalmi szerepe és a gyakorlat. In: *A rendőrség társadalmi szerepe. Tudományos konferencia, 1998. április 21–22*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999
360. TÁTRAI Miklós: Rendőrség, politika, stratégia. *Belügyi Szemle*, 2006/4.

361. TAUBER István: A bűnüldözési munka hatékonyságának kérdéséhez: hozzászólás „A bűnözés helyzetének és a bűnüldözés hatékonyságának mérése” című cikkhez. *Belügyi Szemle*, 1980/7.
362. TAUBER István: Rendszerváltás – bűnözés. *Belügyi Szemle*, 2003/7–8., 80–97. o.
363. TEKE András: Biztonságos biztonság? *Magyar Rendészet*, 2005/4., 13–40. o.
364. TEKE András: Kihívások – megfelelés. *Rendészeti Szemle Különszám*, 2010, 173–199. o.
365. TIBORCZ János: Gondolatok a rendőrség jövőjéről. *Belügyi Szemle*, 2006/4., 74–76. o.
366. TIHANYI Miklós: A körzeti megbízotti szolgálat fejlődési lehetőségei, avagy a tudásalapú rendőrség. *Belügyi Szemle*, 2013/6., 87–107. o.
367. TIHANYI Miklós: A városok problémái. In: KORINEK László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. NKE Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014
368. TOLNAINÉ KABÓK Zsuzsanna: A rendészeti kommunikáció specifikussága, törvényi szabályozása. *Magyar Rendészet*, 2012/3., 77–83. o.
369. TÓTH Antal: *A bűnözés térbeli aspektusainak szociálgeográfiai vizsgálata Hajdú-Bihar megyében*. PhD értekezés. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2007
370. TÓTH Péter: *Miért vonzó a rossz hír?* 2005.
http://www.mediakutato.hu/cikk/2005_04_tel/01_miert_vonzo
371. TURZÓ Barbara Éva: Hatékonyság és eredményesség a közszektorban. A határőrség szervezeti átalakításának példája röviden. In: *Határrendészeti Tanulmányok*, 2006/4.
372. UDVARDI-LAKOS Endre: Kompetencia, modularitás – paradigmaváltás a gyakorlatban II. (Kompetencia és modularitás). *Szakképzési Szemle*, 2006/1., 91–114. o.
373. *Új Magyar Lexikon*, 6. kötet. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962
374. YOKOYAMA, Minoru: A rendőrségi korrupció vizsgálata Japánban. *Külföldi Jogi Szemle*, 2001/11., 687–693. o.
375. VALCSICSÁK Imre: *A rendőrségi kommunikáció stratégiaváltása (2002–2003)*. A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága. Rendőrtiszti Főiskola Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2004, 165–168. o.
376. VASS Kálmán: A nyomozó szervek büntetőeljárásjogi tevékenységének mennyiségi értékelése. *Belügyi Szemle*, 1985/8.

377. VAVRÓ István: A bűnözés területi különbsége. *Statisztikai Szemle*, 1985/11., 988–1000. o.
378. VAVRÓ István: A társadalmi változások és a bűnözés. In: *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség című nemzetközi konferencia, Budapest, 1992. június 1–4.* Budapest, 1993
379. VAVRÓ István: A kriminálstatisztika és a bűnözés valósága. In: *Kriminológiai Közlemények 60.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2002, 15–21. o.
380. VAVRÓ István: A bűnözés mérésének módszerei; a magyarországi kriminalitás általános jellemzői. In: GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – KORINEK László – LÉVAY Miklós: *Kriminológia – Szakkriminológia.* Complex Kiadó, Budapest, 2006, 219–246. o.
381. VÁRFALVI Dénes: Főiskolát végzett járőrök? *Belügyi Szemle*, 2001/10.
382. VÁRI Vince: A rendészettudomány a rendészeti szakképzésben. In: *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2011/1., 26–50. o.
383. VÁRI Vince: A bűnüldözés hatékonyságának rendőrségi vetületei. *Társadalom és Honvédelem*, 2013/3–4., 511–521. o.
384. VÁRI Vince: Bűnügyi statisztika és a bűnüldöző szervezet teljesítményértékelése – avagy hatékony-e, ami „objektív”? In: *13. PhD Tanulmányok.* Pécsi Tudományegyetem ÁJK Doktori Iskola, 2014, 389–422. o.
385. VÁRI Vince: Hatékony vagy eredményes a bűnüldözés? *Magyar Rendészet*, 2014/1., 87–97. o.
386. VÁRI Vince: Statistics and Measuring Efficiency in Crime Investigation. *Magyar Rendészet*, 2014/4., 75–95. o.
387. VÁRI Vince: Bűnüldözési statisztika a hatékonyság tükrében. *Magyar Rendészet* 2014/5., 131-148.o.
388. VERECKEI Csaba: Települési közbiztonság és a rendőrség szerepe. In: *Kriminológiai Közlemények 67.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010
389. VIRÁG György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 47.* OKRI, Budapest, 2010
390. VIRÁG György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 48.* OKRI, Budapest, 2010
391. VIRÁG György – GYURKÓ Szilvia – BARABÁS A. Tünde: „Halál egyenes adásban” – a büntető igazságszolgáltatás megjelenése a tömegkommunikációban. Egy kutatás margójára. In: BOTH Emőke – DERES Petronella (szerk.): *Kriminológiai Közlemények 64.* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2007, 127–154. o.

392. ZAJÁ CZ István: A tehetséges rendőr képe a rendőrség különböző szolgálati ágainál a rendőri szakmai munkához szükséges kompetenciák oldaláról. In: *Tehetséggondozás a Miskolci Rendészeti Szakközépiskolában*. Wondex Kft., Miskolc, 2011, 44–56. o.
393. ZIEGLER, Jörg: A német rendőrség és a föderalizmus. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1., 155–162. o.
394. ZLATNICZKY István: Hozzászólás Szabó László „A rendőrség és a sajtó” című cikkéhez. *Belügyi Szemle*, 1963/12., 89–92. o.

Felhasznált idegen nyelvű irodalom

1. ADAM, Antonis – DELIS, Manthos D. – KAMMAS, Pantelis: Public sector efficiency: Leveling the playing field between OECD countries. *Public Choice*, vol. 146, no. 1–2, 2011, pp. 163–180.
2. AKDOĞAN, Huseyin: The efficiency of police stations in the city of Ankara: An application of data envelopment analysis. *Policing*, vol. 35, no. 1, 2012, pp. 25–38.
3. ALPERT, Geoffrey P. – DUNHAM, Roger G.: *Understanding police use of force: Officers, suspects, and reciprocity*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004
4. ARISTOVNIK, Aleksander – SELJAK, Janko – MENCINGER, Jerner: Relative efficiency of police directorates in Slovenia: A non-parametrical analysis. *Expert Systems with Applications*, vol. 40, no. 2, 2013, pp. 820–827.
5. ARISTOVNIK, Aleksander – SELJAK, Janko – MENCINGER, Jerner: Performance measurement of police forces at the local level: A non-parametric mathematical programming approach. *Expert Systems with Applications*, vol. 41, no. 4, part 2, 2014, pp. 1647–1653.
6. ASBURY, Kathryn E.: Innovating Policing: Foot Patrolin 31 Division Metropolitan Toronto. *Canadian Police College Journal*, vol. 13, no. 3, 1989, pp. 165–181.
7. AUSTIN, William G. – WORSHEL, Stephen (Eds.): *The social psychology of intergroup conflict*. Brooks/Cole, Monterey, 1979
8. AVKIRAN, Necmi K.: Investigating technical and scale efficiencies of Australian Universities through data envelopment analysis. *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 35, no. 1, 2001, pp. 57–80.
9. BARROS, Carlos P.: Productivity growth in the Lisbon police force. *Public Organizational Review*, vol. 6, no. 1, 2006, pp. 21–35.
10. BAYLEY, David H.: *Forces of Order: Policing Modern Japan*. University of California Press, Berkeley–Los Angeles–Oxford, 1976 (1rd ed.), 1991 (2nd ed.)
11. BAYLEY, David H.: Comparative organization of the police English-speaking countries. In: TONRY, Michael (Ed.): *Modern policing, Crime and Justice*, vol. 16. University of Chicago Press, Chicago, 1992
12. BAYLEY, David H.: *What works in Policing*. New York–Oxford, 1998
13. BAYLEY, David H.: Policing: the World Stage. In: MAWBY, Rob (Ed.): *Policing across the World*. The Mysterious Press, London–New York, 1999, pp. 3–12.

14. BECKER, Howard S.: Outsider. In: *Studies in the Sociology of Deviance*. New York, The Free Press, 1966
15. BEIRNE, Piers: Adolphe Quetelet and the Origins of Positivist Criminology. *American Journal of Sociology*, vol. 92, no. 5, 1987, pp. 1140–1169.
16. BIDERMAN, Albert D.: Surveys of Population Samples for Estimating Crime Incidence. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 374, 1967, pp. 16–33.
17. BLUMSTEIN, Alfred – COHEN, Jacqueline – ROSENFELD, Richard: Trend and deviation in crime rates: A comparison of UCR and NCS data for burglary and robbery. *Criminology*, vol. 29, no. 2, 1991, pp. 237–263.
18. BLUMSTEIN, Alfred – WALLMAN, Joel (Eds.): *The Crime Drop in America*. Cambridge University Press, New York, 2000
19. BOGE, Heinrich: Vorwort. In: SCHWIND, Hans-Dieter: *Dunkelfeldforschung in Bochum 1986/87*. BKA Forschungreihe, Bd. 21. Wiesbaden, 1989, S. 1–3.
20. BOYD-BARRET, Oliver – NEWBOLD, Chris (Eds.): *Approaches to Media. A Reader*. Arnold, London, 1972
21. BRAGA, Anthony A.: Policing Crime in Hot Spots. In: WELSH, Brandon C. – FARRINGTON, David P. (Eds.): *Preventing Crime – What Works for Children, Offenders, Victims, and Places*. Springer, 2007
22. BRATTON, William J.: Crime is Down in New York City: Blame the Police. In: NORMAN, Dennis (Ed.): *Zero Tolerance: Policing a Free Society*. The Institute of Economic Affairs Health and Welfare Unit, London, 1998, pp. 29-43.
23. BRATTON, William J. – KNOBLER, Peter: *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. Random House, 1998
24. BREUER, Toni: *Kriminologie als kriminologische Handlungslehre*. Bernardus-Verlag, Langwaden, 1998
25. BRODERICK, John J.: *Policing a time of change*. General Learning Press, Morristown, 1977
26. BRODEUR, Jean-Paul: Taylor-Made Policing: A Conceptual Investigation. In: BRODEUR, Jean-Paul (Ed.): *How to recognize Good Policing? – Problems and Issues*. SAGE, Thousand Oaks–London–New Delhi, 1998
27. BRUINSMA, Gerben – WEISBURD, David (eds.): *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice. Vol. 2*. Springer, New York, 2014

28. BUKER, Hasan – DOLU, Osman: Police job satisfaction in Turkey: effects of demographic, organizational and jurisdictional factors. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, vol. 34, no. 1, 2010, pp. 25–51.
29. CARRINGTON, Roger – PUTHUCHEARY, Nara – ROSE, Deirdre – YAISAWARNG, Suthathip: Performance measurement in government service provision: The case of police services in New South Wales. *Journal of Productivity Analysis*, vol. 8, no. 4, 1997, pp. 415–430.
30. CHARNES, Abraham – COOPER, William W. – RHODES, Edwardo: Measuring the efficiency of decision-making units. *European Journal of Operational Research*, vol. 2, no. 6, 1978, pp. 429–444.
31. CLAGES, Horst – ZIMMERMANN, Elmar: *Kriminologie für Studium und Praxis*. Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH Buchvertrieb, 2006
32. CLAIRMONT, Don: *To the Forefront: Community-Based Zone Policing in Halifax*. Research and Program Development Branch, Canadian Police College, Ottawa, 1990
33. CLARKE, Ronald V. – ECK, John E.: *Crime Analysis for problem solvers in 60 small steps*. Center for Problem Oriented Policing.
<http://www.cops.usdoj.gov/pdf/crimeanalysis60steps.pdf>
34. COHEN, Mark A.: *The Costs of Crime and Justice*. Routledge, New York, 2000
35. COHEN, Mark A. – BOWLES, Roger: Estimating Costs of Crime. In: PIQUERO, Alex R. – WEISBURD, David (eds.): *Handbook of Quantitative Criminology*. 1st Edition. Springer, New York–Dordrecht–Heidelberg–London, 2010, pp. 143–162.
36. CONNIDIS, Ingrid A.: *Rethinking of Criminal Justice Research. A system perspective*. Holt, Rinehart and Winston of Canada Limited, 1982
37. CORDERO, José Manuel – PEDRAJA, Francisco – SANTIN, Daniel: Alternative approaches to include exogenous variables in DEA measures: A comparison using Monte Carlo. *Computers and Operations Research*, vol. 36, no. 10, 2009, pp. 2699–2706.
38. DAMAŠKA, Mirjan: Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure. *The Yale Law Journal*, vol. 84, no. 3, 1975, pp. 480–544.
39. DIEZ-TICIO, Amor – MANCEBON, Maria-Jesus: The efficiency of the Spanish police service: An application of the multiactivity DEA model. *Applied Economics*, vol. 34, no. 3, 2002, pp. 351–362.

40. DION, Kenneth L.: Intergroup conflict and intragroup cohesiveness. In: AUSTIN, William G. – WORSHEL, Stephen (Eds.): *The social psychology of intergroup conflict*. Brooks/Cole, Monterey, 1979, pp. 221–224.
41. DRAKE, Leigh M. – SIMPER, Richard: X-efficiency and scale economies in policing: A comparative study using the distribution free approach and DEA. *Applied Economics*, vol. 34, no. 15, 2002, pp. 1859–1870.
42. DRAKE, Leigh M. – SIMPER, Richard: Police efficiency in offences cleared: An analysis of English “basic command units”. *International Review of Law and Economics*, vol. 25, no. 2, 2005, pp. 186–208. (2005a)
43. DRAKE, Leigh M. – SIMPER, Richard: The measurement of police force efficiency: An assessment of UK home office policy. *Contemporary Economic Policy*, vol. 23, no. 4, 2005, pp. 465–482. (2005b)
44. EASTON, David: *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley, New York, 1965
45. ECK, John E. – MAGUIRE, Edward: Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence. In: BLUMSTEIN, Alfred – WALLMAN, Joel (Eds.): *The Crime Drop in America*. Cambridge University Press, New York, 2000
46. EMERY, Frederick E. (Ed.): *Systems Thinking. Selected Readings*. Penguin Books, Harmondsworth, 1969
47. *Encyclopedia Statistical of Sciences*. Wiley & Sons, New York, 1999
48. ERICSON, Richard V.: Patrolling the facts: secrecy and publicity in police work. *The British Journal of Sociology*, vol. 40, no. 2, 1989, pp. 205–225.
49. FARRELL, Michael J.: The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, vol. 120, no. 3, 1957, pp. 253–281.
50. FESTINGER, Leon: *Theorie der kognitive Dissonanz*. Huber Verlag, Bern, 2012 (Unveränderter Nachdruck der Ausgabe von 1978)
51. FOWLES, Richard – MERVA, Mary: Wage inequality and criminal activity: an extreme bounds analysis for the United States, 1975–1990. *Criminology*, vol. 34, no. 2, 1996, pp. 163–179.
52. FRIED, Harold O. – LOVELL, Knox, C. A. – SCHMIDT, Shelton S. (Eds.): *The measurement of productive efficiency: techniques and applications*. Oxford University Press, Oxford, 1993
53. FRIEDRICHS, Jürgen: *Methoden empirischer Sozialforschung*. Hamburg, 1973

54. GARCÍA-SÁNCHEZ, Isabel-María: Measuring the efficiency of local police force. *European Journal of Law and Economics*, vol. 27, no. 1, 2009, pp. 59–77.
55. GATRELL, Victor A.: Crime, authority and the policeman-state. In: THOMPSON, Francis M. L.: *The Cambridge Social History of Britain 1750–1950. Vol. 3: Social Agencies and Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 243–310.
56. GATTO, Dominique – THOENIG, Jean-Claude: *La sécurité publique à l'épreuve du terrain, le policier, le magistrat et le préfet*. L'Harmattan–IHESI, 1993
57. GIGERENZER, Gerd: Out of the Frying Pan into the Fire. Behavioral Reactions to Terrorist Attacks. *Risk Analysis*, vol. 26, 2006, pp. 347–351.
58. GLEZIAL, Jean-Jacques: L'Etat, les collectivités locales et la sécurité. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, no. 16, 1994
59. GOLDSTEIN, Herman: *Problem-oriented Policing*. McGraw-Hill, New York, 1990
60. GORMAN, Michael F. – RUGGIERO, John: Evaluating US state police performance using data envelopment analysis. *International Journal of Production Economics*, vol. 113, no. 2, 2008, pp. 1031–1037.
61. GOTTLIEB, Gerhard – KRÖZSEL, Károly – PRESTEL, Bernard: *Die Reform der Ungarischen Polizei. Vorgehen Methoden, Resultate*. Felix Verlag, Holzkirchen, 1998
62. GÖPPINGER, Hans – KAISER, Günther (Hrsg.): *Kriminologie und Strafverfahren: Neuere Ergebnisse zur Dunkelfeldforschung in Deutschland*. Kriminologische Gegenwartsfragen, Heft 12. Enke, Stuttgart, 1976
63. HARCOURT, Bernard: *Illusion of order: The False promise of Broken Windows Policing*. Harvard University Press, Cambridge, 2001
64. HASSEMER, Winfried: Strafrecht, Prävention, Vergeltung. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, vol. 7, 2006
65. HAUNER, David: *Benchmarking the efficiency of public expenditure in the Russian federation*. IMF Working Paper, no. 07/246, IMF, Washington D.C., 2007
66. HEINZ, Wolfgang – HÜGEL, Christine: *Erzieherische Massnahmen im jugendlichen Strafrecht*. Bonn, 1987
67. HELLMER, Joachim: *Kriminalitätsatlas der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlins. Ein Beitrag zur Kriminalgeographie*. BKA-Schriftenreihe, Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 1972, S. 13–19.

68. HENTIG, Hans von: *Der kriminelle Mensch im Kräftspiel von Zeit und Raum*. Das Verbrechen 1. Berlin, 1961
69. HEROLD, Horst: Die Bedeutung der Kriminalgeographie für die polizeiliche Praxis 1977. *Kriminalistik*, vol. 7, 1977, S. 289–296.
70. HERRINGTON, Vicoria – MILLIE, Andrew: Applying Reassurance Policing: Is it „Buisness as Usual”? *Policing and Society*, vol. 16, no. 2, 2006, pp. 146–163.
71. HIRSCHI, Travis: *Causes of Delinquency*. University of California Press, Berkeley–Los Angeles, 1969
72. HUA, Zhongsheng – BIAN, Yiwen: DEA with undesirable factors. In: ZHU, Joe – COOK, Wade D. (Eds.): *Modeling data irregularities and structural complexities in data envelopment analysis*. Springer, New York, 2007, pp. 103–121.
73. *Interactions with in the Criminal Justice System. Reports presented to the seventeenth Criminological Research Conference, 1986*. Collected Studies in Criminological Research Volume XXV, Council of Europe Publication Section, Strasbourg, 1987
74. JANKOWSKI, Barbara: La police de proximeté: regard de la reserchesur un nouveau style de police. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, no. 13, 1993
75. JANSSEN, Helmut: Chicago-Schule. In: KERNER, Hans-Jürgen: *Kriminologie Lexikon*. 4. Aufl. Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 1991
76. KAISER, Günther: Role and Reactions of the Victim and the Policy of Diversion in Criminal Justice Administrations. In: CHARLES, J. B. – JASPERSE, C. W. G. – LEEUWEN-BUROW, van K. A. – TOORNVLIET, Leo G.: *Criminology between the rule of law and the outlaws: Volume in honour of Willem H. Nagel*. Kluwer, Deventer, 1976, pp. 181–205.
77. KAISER, Günther – KURY, Helmut – ALBRECHT, Hans-Jörg (Eds.): *Victims and Criminal Justice, Vol. 50*. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, 1986
78. KAISER, Günther – KERNER, Hans-Jürgen – SACK, Fritz – SCHELLHOSS, Harmut: *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1993
79. KAPPELER, Victor E.– GAINES, Larry K.: *Community Policing. A Contemporary Perspective*. 5th ed. Anderson Publishing, 2009

80. KATZ, Daniel – KAHN, Robert L.: Common Characteristics of Open Systems. In: EMERY, Frederick E. (Ed.): *Systems Thinking. Selected Readings*. Penguin Books, Harmondsworth, 1969
81. KELLING, George L. – STEWART, James K.: *Neighbourhoods and Police: the Maintenance of Civil Authority. Perspective on Policing*. National Institute of Justice, Washington D.C., 1989
82. KELLING, George L. – PATE, Tony – DIECKMAN, Duane – BROWN, Charles E.: *Kansas City Preventive Patrol Experiment: A summary Report*. Washington D.C., 1994
83. KERNER, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Diversion statt Strafe? Probleme und Gefahren einer neuen Strategie strafrechtlicher Sozialkontrolle*. Heidelberg, 1983
84. KREUZER, Arthur: Kriminologische Dunkelfeldforschung. *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ)*, vol. 10–16, 1994
85. KOTZ, Samuel – READ, Campbell B. – BANKS, David L.: *Encyclopedia Statistical of Sciences*. Update vol. 2. Wiley-Interscience, 1998
86. KURY, Helmut – LERCHENMÜLLER, Hedwig (Hrsg.): *Diversion. Alternativen zu klassischen Sanktionformen*. 2 Bde. Bochum, 1981
87. LOFTIN, Colin – MCDEWALL, David: The Police, Crime, and Economic Theory: An Assessment. *American Sociological Review*, vol. 47, 1982, pp. 393–401.
88. LOREE, Don: Innovation and Changing a Regional Police Force. *Canadian Police College Journal*, vol. 12, no. 4, 1988, pp. 205–239.
89. LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis: *La police. Une approche socio-politique*. Montchrestien, Clefs Politique, Paris, 1992
90. MAGUIRE, Edward – WELLS, William (Eds.): *Implementing community policing. Lessons from 12 Agencies*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Washington D. C., 2009
<http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p172-pub.pdf>
91. MAGUIRE, Mike – MORGAN, Rod – REINER, Robert (Eds.): *The Oxford Handbook of Criminology*. 5th ed. University Press, Oxford, 2012
92. MALLORY, Stephen L.: *The Concept of Asymmetrical Policing*. IPES Working Paper, no. 12, september 2007.
93. MARVELL, Thomas B. – MOODY, Carlisle E.: Specification problems, police levels and crime rates. *Criminology*, vol. 34, no. 4, 1996, pp. 609–646.

94. MAWBY, Rob (Ed.): *Policing across the World*. The Mysterious Press, London–New York, 1999
95. MCCARTY, Therese A. – YAISAWARNG, Suthathip: Technical efficiency in New Jersey school districts. In: FRIED, Harold O. – LOVELL, Knox C. A. – SCHMIDT, Shelton S. (Eds.): *The measurement of productive efficiency: techniques and applications*. Oxford University Press, Oxford, 1993, pp. 271–287.
96. MCCOMBS, Maxwell E. – SHAW, Donald L.: The agenda-setting function of mass media. In: BOYD-BARRET, Oliver – NEWBOLD, Chris (Eds.): *Approaches to Media. A Reader*. Arnold, London, 1972
97. MERRIL, John C.: *Existential Journalism*. University Press of America, Lamham, Md., 1995
98. MILLIE, Andrew: Reassurance Policing and Signal Crimes. In: BRUINSMA, Gerben – WEISBURD, David (Eds.): *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice. Vol. 2*. Springer, New York, 2014, pp. 4327–4335.
99. NALLA, Mahesh K. – KANG, Wook: Organizational climate, perceived citizen support, and job satisfaction of police officers: findings from the post-grand reform era in South-Korea. *Asian Journal of Criminology*, vol. 7, no. 2, 2012, pp. 153–171.
100. NEWBURN, Tim – REINER, Robert: Policing and the police. In: MAGUIER, Mike – MORGAN, Rod – REINER, Robert (Eds.): *The Oxford Handbook of Criminology*. 5th ed. University Press, Oxford, 2012, pp. 806–838.
101. NORMAN, Dennis (Ed.): *Zero Tolerance, Policing a Free Society*. The Institute of Economic Affairs Health and Welfare Unit, London, 1998
102. NORMANDEAU, André: Bilan provisoire de la recherche évaluative sur la police professionnelle de type communautaire. *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, vol. 51, no. 2, 1998
103. NYHAN, Ronald C. – MARTIN, Larry L.: Assessing the performance of municipal police services using data envelopment analysis: An exploratory study. *State and Local Government Review*, vol. 31, no. 1, 1999, pp. 18–30.
104. OUELLETTE, Pierre – VIERSTRAETE, Valerie: Technological change and efficiency in the presence of quasi-fixed inputs: A DEA application to the hospital sector. *European Journal of Operational Research*, vol. 154, no. 3, 2004, pp. 755–763.
105. PADFIELD, Nicola – MORGAN, Rod – MAGUIER, Mike: Out of court, out of sight? Criminal sanctions and non-judicial decision making. In: MAGUIER, Mike –

- MORGAN, Rod – REINER, Robert (Eds.): *The Oxford Handbook of Criminology*. 5th ed. University Press, Oxford, 2012, pp. 955–986.
106. PASTOR, Jesus T. – RUIZ, José L.: Variables with negative values in Dea. In: ZHU, Joe – COOK, Wade D. (Eds.): *Modeling data irregularities and structural complexities in data envelopment analysis*. Springer, New York, 2007, pp. 63–84.
107. PATE, Antony M.: Experimenting with Foot Patrol. The Newark Experience. In: ROSENBAUM, Dennis (Ed.): *Community Crime Prevention*. Sage, Beverly Hills–Newbury Park–New Delhi, 1986, pp. 137–156.
108. PELFREY, William V. Jr.: Style of policing adopted by rural police and deputies: an analysis of job satisfaction and community policing. *Policing*, vol. 30, no. 4, 2007, pp. 620–636.
109. PEPINSKI, Harold E.: Issue of Citizen Involvement in Policing. *Crime and Delinquency*, vol. 35, no. 3, 1989, pp. 458–470.
110. PERETTI-WATEL, Patrique: *Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable?* Risque et Démocratie, IHESI, Paris, 1999
111. PEREZ, Douglas W.: *Common Sence about Police Review*. Temple University Press, Philadelphia, 1994
112. PETERSON, Marilyn: *Intelligence-led Policing: The New Intelligence Architecture*. Bureau of Justice Assistance, Washington D.C., 2005
113. PILGRAM, Arno: *Kriminalität in Österreich*. Verlag für Gesellschaftskritik, Wien, 1980
114. PIQUERO, Alex R. – WEISBURD, David (eds.): *Handbook of Quantitative Criminology*. 1st edition. Springer, New York–Dordrecht–Heidelberg–London, 2010
115. POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: Defining Quality. In: POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Quality Improvement in European Public Services, Cases and Commentary*. SAGE Publications, Great Britain, 1995, pp. 3–19.
116. PRITCHARD, Robert D. – CULBERTSON, Satoris S. – MALM, Kenneth – AGRELL, Anders: Improving performance in a Swedish police traffic unit: Results of an intervention. *Journal of Criminal Justice*, vol. 37, no. 1), 2009, pp. 85–97.
117. PUNCH, Maurice: *Zero Tolerance Policing*. The Policy Press, Bristol, 2007
118. PUNCH, Maurice – HOOGENBOOM, Bob – VUVER, Kees van Der: Community Policing in the Netherlands: Four Generations of Redefinition. In: WILLIAMSON,

- Tom: *The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions*. Wiley and Sons, Chichester–Hoboken, 2008
119. QUINNEY, Richard: *Class, State, and Crime: On the Theory and Practice of Criminal Justice*. David McKay, New York, 1974
120. RATCLIFFE, Jerry: *Intelligence-led Policing*. Australian Institute of Criminology, Canberra, 2003.
http://www.aic.gov.au/media_library/publications/tandi_pdf/tandi248.pdf
121. REINER, Robert: *The Politics of the Police*. Wheatsheaf Books, Sussex, 1992
122. REINER, Robert: Media Made Criminality: The representation of Crime in the Mass Media. In: MAGUIRE, Mike – MORGAN, Rod – REINER Robert (Eds.): *The Oxford Handbook of Criminology*. 5th ed. University Press, Oxford, 2012, pp. 376–416.
123. REMSCHMIDT, Helmut – MERSCHMANN, Wilfried – WALTER, Reinhard – HÖHNER, Gerd: Empirische Untersuchungen zur unregistrierten kindlichen Delinquenz. In: GÖPPINGER, Hans – KAISER, Günther (Hrsg.): *Kriminologie und Strafverfahren: Neuere Ergebnisse zur Dunkelfeldforschung in Deutschland*. Kriminologische Gegenwartsfragen, Heft 12., Enke, Stuttgart, 1976
124. ROELOFSE, Cornelis J.: Community Policing: Homogenous Societies are Actually Heterogenic – Challenges to Diverse Community Needs. *Internal Security*, vol. 5, no. 2, 2013, pp. 7–21.
125. ROGGE, Nicky – VERSCHELDE, Marijn: A composite index of citizen satisfaction with local police services. *Economics & Management*, Hub Research Papers, 2012/13.
126. ROLFES, Manfred: *Sicherheit und Kriminalität in Deutschen Städten. Über die Schwierigkeiten, ein soziales Phänomen räumlich zu fixieren*. Berichte zur deutschen Landeskunde 4., 2003, pp. 329–348.
127. RONCEK, Dennis W. – MAIER, Pamela A.: Bars, block and crimes revisited: Linking the theory of routine activities to the empiricism of hot spots. *Criminology*, vol. 29, no. 4, 1991, pp. 725–753.
128. ROSENBAUM, Dennis (Ed.): *Community Crime Prevention*. Sage, Beverly Hills–Newbury Park–New Delhi, 1986
129. RUIBYTE, Laima – ADAMONIENE, Ruta: *Values of the Police Organization in the Context of a Knowledge Organization*. *Internal Security*. Police Academy, Szczytno, 2013, pp. 225–239.

130. RUTHERFORD, Andrew: Introductory Report. In: *Interactions within the Criminal Justice System. Reports presented to the seventeenth Criminological Research Conference, 1986*. Collected Studies in Criminological Research Volume XXV, Council of Europe Publication Section, Strasbourg, 1987
131. SARKIS, Joseph: Preparing your data for DEA. In: ZHU, Joe – COOK, Wade D. (Eds.): *Modeling data irregularities and structural complexities in data envelopment analysis*. Springer, New York, 2007, pp. 305–320.
132. SCHERNOCK, Stan K.: An empirical examination of the relationship between police solidarity and community orientation. *Journal of Police Science and Administration*, vol. 16, 1988, pp. 182–194.
133. SCHLENKER, Barry R.: *Impression Management*. Brooks-Cole, Monterey, 1980
134. SCHNEIDER, Hans-Joachim: *Kriminologie*. Walter de Gruyter, Berlin–New York, 1987
135. SCHNEIDER, Hans-Joachim: Crime and its Control in Japan and in the Federal Republic of Germany. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, vol. 36, 1992, pp. 307–321.
136. SCHNEIDER, Hans-Joachim: Kriminologie für das 21. Jahrhundert. Schwerpunkte und Fortschritte der internationalen Kriminologie. In: *Überblick und Diskussion*. LIT Verlag Münster, 2001, S. 353–370.
137. SCHWIND, Hans-Dieter: Fear of Crime in Germany – A Report about three Population Surveys 1975/1976/1989. In: KAISER, Günther – KURY, Helmut – ALBRECHT, Hans-Jörg (Eds.): *Victims and Criminal Justice, Vol. 50*. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, 1986, pp. 657–679.
138. SCHWIND, Hans-Dieter: *Dunkelfeldforschung in Bochum 1986/87*. BKA Forschungreihe, Bd. 21. Wiesbaden, 1989
139. SCHWIND, Hans-Dieter: *Kriminologie*. 15. Aufl. Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 2005
140. SCHWIND, Hans-Dieter: *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispilen*. 21. Aufl. Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 2011
141. SCOTT, Michael S.: *Problem-Oriented Policing: Reflections on the first 20 Years*. US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Washington D. C., 2000
142. SHERMAN, Lawrence W. – ECK, John J.: Policing for Crime Prevention. In: SHERMAN, Lawrence W. – FARRINGTON, David P. – WELSH, Brandon C. –

- MACKENZIE, Doris L. (Eds.): *Evidence-Based Crime Prevention*. Routledge, London–New York, 2001
143. SHERMAN, Lawrence W. – FARRINGTON, David P. – WELSH, Brandon C. – MACKENZIE, Doris L. (Eds.): *Evidence-Based Crime Prevention*. Routledge, London–New York, 2001
144. SHERMAN, Lawrence W. – GARTIN, Patrick R. – BUERGER, Michael E.: Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place. *Criminology*, vol. 27, no. 1, 1989, pp. 27–55.
145. SHERMAN, Lawrence W. – WEISBURD, David A.: General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime „Hot Spots”: A Randomized, Controlled Trial. *Justice Quarterly*, vol. 12, 1995, pp. 625–648.
146. SHOEMAKER, Pamela J.: Hardwired for News: Using Biological and Cultural Evolution to Explain the Surveillance Function. *Journal of Communication*, vol. 46, 1996, pp. 32–47.
147. SKOGAN, Wesley G.: Dimensions of the Dark Figure of Unreported Crime. *Crime and Delinquency*, vol. 23, 1977, pp. 41–50.
148. SKOGAN, Wesley G.: The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents In: ROSENBAUM, Dennis P. (Ed.): *The Challenge of Community Policing*. Thousand Oaks, London–New Delhi, 1994, pp. 167–181.
149. SKOLNICK, Jerome H.: *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. 2nd edition. Wiley and Sons, New York, 1975
150. *State of Crime Report, 2005*
151. SUN, Shinn: Measuring the relative efficiency of police precincts using data envelopment analysis. *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 36, no. 1, 2002, pp. 51–71.
152. THANASSOULIS, Emmanuel: Assessing police forces in England and Wales using data envelopment analysis. *European Journal of Operational Research*, vol. 87, no. 3, 1995, pp. 641–657.
153. THOMPSON, Francis M. L.: *The Cambridge Social History of Britain 1750–1950. Vol. 3: Social Agencies and Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990
154. TONRY, Michael (Ed.): *Modern policing, Crime and Justice*, vol. 16. University of Chicago Press, Chicago, 1992

155. TREVOR, Jones: Governing security: pluralization, privatization, and polarization in crime control and policing. In: MAGUIER, Mike – MORGAN, Rod – REINER, Robert (Eds.): *The Oxford Handbook of Criminology*. 5th ed. University Press, Oxford, 2012
156. TUPMAN, Bill: *Policing in Europe. Uniform in diversity*. Paperback, February 2011
157. VARGHESE, John: *Police structure. A Comparative Study of Policing Models*. Seminar paper. Government Law College, Thiruvananthapuram, 2009
158. VERMA, Arvind – GAVIRNENI, Srinagesh: Measuring police efficiency in India: An application of data envelopment analysis. *Policing*, vol. 29, no. 1, 2006, pp. 125–145.
159. VERSCHELDE, Marijn – ROGGE, Nicky: An environment-adjusted evaluation of citizen satisfaction with local police effectiveness: Evidence from a conditional data envelopment analysis approach. *European Journal of Operational Research*, vol. 223, no. 1, 2012, pp. 214–225.
160. WALKER, Christopher R. – WALKER, Gail S.: *The Victoria Community Police Stations: An Exercise in Innovation*. Research and Program Development Branch, Canadian Police College, Ottawa, 1989
161. WELSH, Brandon C. – FARRINGTON, David P. (Eds.): *Preventing Crime – What Works for Children, Offenders, Victims, and Places*. Springer, 2007
162. WILLIAMSON, Tom: *The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions*. Wiley and Sons, Chichester–Hoboken, 2008
163. WILSON, James Q. – KELLING, George L.: Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety. *The Atlantic Monthly*, vol. 249, no. 3, 1982, pp. 29–38.
164. WOLFGANG, Marvin E. – FIGLIO, Robert – TRACY, Paul E. – SINGER, Simon I.: *National Survey of Crime Severity*. Government Printing Office, Washington D.C., 1985
165. WU, Tai-Hsi – CHEN, Ming-Shiun – YEH, Jin-Yii: Measuring the performance of police forces in Taiwan using data envelopment analysis. *Evaluation and Program Planning*, vol. 33, no. 3, 2010, pp. 246–254.
166. WYCOFF, Mary Ann – SKOGAN, Wesley G.: Community Policing in Madison: An Analysis of Implementation and Impact. In: ROSENBAUM, Dennis P. (Ed.): *The Challenge of Community Policing*. Thousand Oaks, London–New Delhi, 1994, pp. 75–91.

167. ZHU, Joe: *Quantitative Models for Performance Evaluation and Benchmarking: Data Envelopment Analysis with Spreadsheets*. Springer, New York, 2009
168. ZHU, Joe – COOK, Wade D. (Eds.): *Modeling data irregularities and structural complexities in data envelopment analysis*. Springer, New York, 2007

Felhasznált jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye
- 1998. évi XIX. törvény a Büntetőeljárásról
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
- 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
- 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet a rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről
- 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról
- 10/2013. (III. 14.) ORFK utasítás a médiatartalom-szolgáltatók részére adható tájékoztatás rendjéről
- 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a bűnmegelőzés stratégiájáról
- 18/2012. (X. 12.) ORFK utasítás a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok, a rendőrkapitányságok és a határrendészeti kirendeltségek objektív mérőrendszer alapján történő értékelésének eljárásáról
- 2013-as 2.94.5. kerettanterv a XXXVIII. Rendészetágazathoz
- 7/1991. (II. 28.) Alkotmánybírósági Határozat
- A jogalkalmazás jogpolitikai irányelveiről szóló 14/1973. sz. NET határozat
- 2002/1994. (I. 17.) Kormányhatározat a büntetőeljárás-jog koncepciójáról
- A Magyar Köztársaság Rendőrségének Körzeti Megbízotti Szabályzat kiadásáról szóló 11/1995. (VIII. 30.) ORFK utasítás
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1987. évi 18. számú ajánlása a büntetőeljárás egyszerűsítésére és gyorsítására
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2003. évi 20. számú ajánlása a fiatalok bünelkövetőkről és a fiatalok büntető igazságszolgáltatásáról
- Az integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer bevezetésére kiadott 29/2000. (BK. 18.) BM utasítás és a 17/2000. (X. 19.) ORFK utasítás
- Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz felterjesztett és jóváhagyott rendőr szakképesítés központi programjából. Az irat száma: OF/okt/799/2009.
- Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú Közigazgatási Jogegységi Határozata
- Ombudsmani jelentés a hivatásos állományú tagok emberijogi helyzetéről: OBH 5007/1997.

Internetes források

- http://hvg.hu/itthon/20130918_rendorseg_kapitanysagok_beszamolok_gondok#
- <http://www.rendesznet.hu/linkc.htm>
- http://hvg.hu/itthon/20140820_ORFK_rendorseg_bunugyi_statisztika
- http://index.hu/kulfold/2014/12/05/egy_feher_amerikai_rendor_agyonlott_egy_fegyvertelen_fekete_ferfit/
- <http://index.hu/kulfold/brtn1500/>
- http://index.hu/nagykep/2014/04/08/ruanda_20/
- http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000185.TV
- <http://prezi.com/t-pqeagzd1pn/ismeretlen-tetteses-felderitesi-mutato-es-szervezeti-teljesitmenyertekeles/>
- http://www.mediakutato.hu/cikk/2005_04_tel/01_miert_vonzo
- <http://www.origo.hu/gazdasag/20140806-magyarorszag-jarasainak-fejlettsegi-terkepe.html>
- <http://www.origo.hu/itthon/20130719-rendorkavezo-a-bevasarlokozpontban-police-coffee.html>

Summary

In the focus of my topic efficiency is concerned – in a system theory approach – the performance of the police as a crime investigator, and I approached that from organizational and functional sides.

According to my position, efficiency in a functional interpretation, when efficiency figures are produced by the organisation itself within bureaucratic frameworks, may run into conflict with other fields of the judicial system, mainly with the efficiency views expressed by the society.

After colliding certain researchers' positions, I have come to the conclusion that efficiency is produced and becomes tangible according to measurable statistically exact figures, when examining the work and operation of crime investigation and the police, but it mainly manifests in its own efficiency figures created by the organisation itself.

I have noted that the efficiency and social function of the police cannot be simplified as only statistical figures or 'direct' satisfaction rates, or perhaps the results of surveys showing the increase of public's trust index.

In my interpretation, controlling criminality is the total of the state's criminal justice system and I identified it an opened system in the respect of system theory. During its operation, all systems try to maintain their own balance and also the balance between themselves and the outside world. According to the functional approach, the efficiency of the system can be interpreted in the relation of the system and its surrounding, on the contrary, structural interpretation manages an open system as a quasy closed system and examines it compared to itself.

Efficiency is not dimensioned in the end-means construction of crime investigation but in the quality balance between the system and its surrounding. Balance means effective crime investigation, on the other hand positions far removed from each other, interests and approach mean the level of desintegration and the lack of efficiency.

In the past centuries in Western Europe, in the United States and in the Far East researches related to the performance of the public sector have gone through huge improvement where several methods have been developed for measuring the efficiency of 'law enforcement', and further thematics have been worked out. The results of the empirical analysis of DEA methodology have revealed that most of the analysed police stations are not efficient compared to the others.

During my research I stated that neither in Switzerland nor in Germany or Austria the efficiency of crime investigation and the individual performance appraisal system are connected at the police stations.

The statements of the empirical research based on the majority's opinion and carried out with asking policemen:

- Policemen show more solidarity with the public than vice versa, moreover they would support the public's self-organization for public security, however they reject and significantly devalue the role and significance of the civil guard.
- The current and the former police are both authoritarian and does not function in community approach though it should play its basic social role while moving towards community approach, but first of all while moving further from political and social interests.
- Citizens have attitudes from being indifferent to rather hostile towards policemen, neither of them evaluated their relation with policemen excellent and only few of them considered it to be acceptable.
- Trust index represented by statistics and by the police is not suitable to express the real condition of public security in an objective way.
- Boulevard media shows crime investigation in distorted form.
- The police does not do its best in order to well exploit the potential of its external communication.
- Police communication towards the public is not open, direct or two-way.
- Statistics is not considered to be suitable for being the comparison factor of the efficiency of investigation authorities.

- Differences of investigation efficiencies are not caused by management methods but by different criminal-geographic conditions and by the differences in supply at police headquarters.
- The efficiency of crime investigation is best shown by social acceptance, by confidence level and by its organisational and functional nature. Least by objective statistics.
- Eliminating disproportionate workload and undue differences in capacity would mean the key to improve the efficiency of investigation.
- Individual performance appraisal – similarly to organizations – is under statistical effect, so 'internal' efficiency, that is statistical approach, mainly present in performance appraisal.
- In case of preferring management competencies, they clearly voted in favour of impartiality and objectivity.
- Mainly personal contacts and protectionism determine career development.

In my relative efficiency model criminal-geography is such an aid that directs attention to local differences of criminality which significantly require adequate answers adapted to this from criminality control. Such a complex system is needed to establish that is able to project the resources of crime investigation used during the analysed period to local units with different social and economical system and with different social system conditions, and that is able to measure the efficiency of their usage depending on the above mentioned factors, on a comparable that is relative basis.

I have modelled the relative efficiency of crime investigation on the basis of the following principles:

In the first model cost-effectiveness was the criterion, and I think that systems with different efficiencies can be ranked on the basis of this, I mean investigation authorities with different conditions. Cost-effectiveness is such an objective indicator of crime investigation which, in case of the same effectiveness of a case, will categorize systems with different conditions depending on the costs (conditions). From an efficiency measuring perspective the subjective sense of security and objective security are coherent, therefore their different factors must be made convertible, and the same units of measurement have to be used to compare them.

In order to model the DEA methodology, I based modelling relative efficiency on the costs of investigation, the ratio of personal status and the ratio of cases to be processed as input factors. On the ratio of the unemployed, the young, the poor and offenders as exogen or macro factors. On the effectiveness of the investigation, the ratio of the reimbursed damage, the ratio of personal means of evidence projected to solved cases, the timeliness of investigations and the index showing reputation as output factors.

These methods of counting efficiency aimed the distortion-free exposure of the real organizational performance. Its figure works its way right down the organization of crime investigation in an objective manner, it does not demotivate because of its inadequacy, its objectivity supports and appreciates better performance.

In my dissertation I have come to the following statements among other things/inter alia:

- The organizational model, managing model and strategy of the police are not inevitable and logical consequences of efficiency, just like efficiency is not reflected in the reform of organizational models or strategies.
- Organizational and operational reforms have become political image campaigns, this way a decentralized model might not just as well be of community priority.
- Efficiency basically depends on the extent of social implantation. If law enforcement is not homogeneous with its medium in its operation, in way of thinking and spirit, it will be inevitably rejected by the community, despite of its performance and results.
- In the current information society external communication has become significant.
- Mass media distorts the picture about reality considering its own viewer share and sale, and depicts a negative picture on crime investigation and the police.
- From the 2000s there was a significant change in the external communication of the police. Following the trend, it was no longer enough to create security but also it needed to be sold while protecting itself from the news-distorting mechanism of the media.
- This consequence did not leave law enforcement communication unaffected as well. Exploiting the strong suggestive and influencing power of the media, it became logical that a campaign-type and boulevard-type propagation of high-sounding spirituality and

view is enough, let it be a community approach or public satisfaction, rather than the hard, long, tiring production of the good quality 'product'.

- All this does not mean that forming public opinion contrary to reality with only communication would offer a permanently sustainable solution. The consequence of the contradiction between reality and the picture depicted about reality in the media: indifference, apathy, feeling separated and rejecting cooperation. It is realized in permanent lack of trust in and hostile attitude against social institutions such as the police.
- Police communication must become open, two-way and direct in order to have its own results accepted. Instead of using short-term, direct and superficial persuasion means of communication, it should think long-term: it should make its communication interactive, it should reduce its power and strip of its reservedness and defensive attitude. The increase of social solidarity has a promoting effect on crime investigation inputs, that is increasing interactivity is strongly a question of confidence.
- We can conclude on public's opinion about public security from the sense of public security differing at settlements. This alone places the notion of efficiency in the category of 'relative'.
- Criminal-geography in a relative efficiency model is such an aid which directs attention to that the local differences of crime significantly requires adequate answers of crime control fitted/set to it.
- A police that is not integrated into the society, that has resources disproportionally distributed and that is hierarchic, cannot reach real efficiency improvement. The one-way, punitive, formal control and deterrence are not really suitable for forming crime trends. Rather those intervention forms of crime prevention models are more successful that are constructive, involve those affected and operate according to the logic of the informal social control.

NYILATKOZAT

Ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám. A benne található másoktól származó, nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá azt is, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Miskolc, 2015. október 12.

.....
dr. Vári Vince