



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 31. szám

Sallai János – Tihanyi Miklós – Vári
Vince – Mátyás Szabolcs

A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei

Nemzeti Közzolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627

www.allamtudomany.hu

A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei⁵

1. Bevezető

A rendészet az állami szerepvállalás egyik sajátos, jól körülírható területe. A biztonság erősítése, amely az állami szerepvállalás fontos célja, szerteágazó területeket érint. Az erről szóló kutatások (például Remek, 2015; Mátyás, Sallai, 2015) a biztonság interdiszciplináris fogalmát összekötik a konfliktusokkal és a társadalmi-gazdasági válságokkal. Ebből következik, hogy a téma szakpolitikai kereteinek kialakítása megköveteli a módszertani pluralizmust (Remek, 2015: 61).

A 2015-ben megjelent *Jó Állam Jelentés* (Kaiser, 2015) meghatározó hatásterülete a Biztonság és a bizalom. Ezen belül a közbiztonság és a katasztrófavédelem dimenziói között megjelenő öt mutató (a lakosság biztonságérzete közterületen, a lakókönyezetében; lakossági bizalom a rendőrség iránt; regisztrált szándékos emberölések és szándékos testi sértések, valamint rablások száma; ezer lakosra jutó, éves, közrendre, polgári védelemre, tűz- és katasztrófavédelemre fordított kormányzati kiadások; valamint a bűnüldözés személyi erőforrásai) jól jelzik a rendészeti jelentéshez kapcsolódó közös gondolkodás fontosságát.

1.1. A tanulmány fogalmi háttere – objektív/szubjektív biztonság

Témánkhoz kapcsolódva utalnunk kell arra, hogy a „köz” biztonsága a hiány oldaláról értelmezhető. Fontos ebben a dimenzióban, hogy miként éli meg ezt az egyén vagy a közösség. Mivel a közbiztonság mindig a jövőről szól (Remek, 2015: 65), így az államnak fontos az az állapot elérése, amelynek során a közállapotot, a társadalmi rendet, az állami, társadalmi és gazdasági szervek jó hírnevét, vagyonát; valamint az állampolgárok életét, testi épségét, személyes szabadságát és anyagi javait mindenki tiszteletben tartja (Bíró Gyulát idézi Remek, 2015: 64). Ezt a konszenzust az állam az erőszak szervei útján szavatolja.

*A közrend, közbiztonság értelmezése a jó állam kontextusában*⁶

A Team Consult 1991-es jelentésében megfogalmazott meghatározása szerint a közbiztonság a modern társadalom nem anyagi jellegű infrastruktúrájának azon része, amely lehetővé teszi, hogy az egyes emberek és közösségeik a társadalom számára értékes céljaikat

¹ r. ezredes tanszékvezető egyetemi tanár, NKE RTK Rendészetelméleti és -történeti Tanszék

² r. őrnagy tanársegéd, NKE RTK Közbiztonsági Tanszék

³ r. őrnagy PhD, tanársegéd, NKE RTK Büntetőeljárásjogi Tanszék

⁴ r. őrnagy PhD, egyetemi adjunktus, NKE RTK

⁵ A tanulmány Kaiser Tamás (szerk.): A jó állam nagyító alatt. Speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig), Dialóg Campus, Budapest, 2016. 83-122 oldalszámokon című kiadványban jelent meg.

⁶ A közrend és a közbiztonság mint a rendészeti funkciók alapvető fogalmai meglehetősen tisztázatlanok. A tanulmány szerzői néhány, a jó államhoz szorosabban kapcsolódó megközelítést vesznek górcső alá. A témához kapcsolódó megközelítéseket az olvasó itt találhatja: Irk (2007); Finszter (2008: 45, 48, 167); Concha (1905: 308); Prestel (1997: 134). Hivatkozik rá: Finszter (2007).

megvalósítsák.⁷ Ennek megfelelően a biztonságba történő beruházás költségigényes terület, hasonlóan az infrastruktúra más formáihoz. Az a mindenkori kormányzat felelőssége, hogy a véges gazdasági mozgásteret miként tudjuk kihasználni. Olyan rendőri eszközöket kell alkalmazni, amelyek képesek objektív mércével mérhető, hosszú távon fenntartható, a lakosság szubjektív biztonságérzetét is pozitívan befolyásoló eredményeket felmutatni (Tihanyi, 2015: 160). A közbiztonság az egyén számára nem abszolút, individualizált jogot biztosít a céljai eléréséhez, hanem olyan cselekvési szabadságot hoz létre, amellyel élve a köz javát szolgálhatja. Ennek megfelelően a közbiztonság az értékteremtő munka számára biztosítja a megfelelő társadalmi környezetet.

Finszter Géza a közbiztonság-fogalmának kétféle értelmezését különbözteti meg: normatív és materiális. A *normatív fogalmi meghatározás* esetében abból indul ki, hogy a közbiztonság az alkotmányjog szabályozási tárgyaként államcél, amelynek megvalósítása elsődlegesen a kormányzat felelőssége. Ehhez teszi hozzá a szabadság és személyes biztonság alkotmányos jogából fakadó állami kötelezettséget. Eszerint az állam a közigazgatás útján köteles gondoskodni polgárai biztonságáról. A normatív fogalom szerint a közbiztonság tehát egyrésztől államcél – ez a felfogás megfelel a hatályos alkotmányjogi szabályozásnak –, amelynek megvalósításáért a végrehajtó hatalom a felelős; másrésztől a jog által elismert társadalmi érték, amelynek megóvása érdekében az alapvető emberi jogok korlátozása is indokolt lehet. A nemzetközi és a hazai jog forrásai tartalmazzák azokat a konkrét, veszélyeztető törvényi tényállásokat, amelyek megvalósulása veszélyezteti a közbiztonságban tetest öltő társadalmi értékeket (Finszter, 2008).

A közbiztonság *materiális fogalma* azonos a közjog által megvédendő, arra érdemes értékek összességével, amelyek ilyen módon valóban meg is óvhatók. A közbiztonság materiális fogalma azonos azzal a közbiztonsággal, amely a hétköznapiakban ténylegesen létezik, élményszerűen átélhető, vagy a hiánya megszenvedhető. A közbiztonság az alkotmányos demokráciákban nem lehet más, mint államcél, amelynek eléréseért szüntelenül munkálkodni kell, anélkül hogy a biztonság kikényszeríthető alanyi joggá válna és abszolút beteljesülése bárki által elérhető lenne. A közbiztonság mint államcél szoros kapcsolatban van a társadalmi értékek büntetőjogi védelmével. A büntetőjogi felelősségre vonás azonban csak a jogrendet, nem a közbiztonságot képes helyreállítani. Ehhez képest a személy- és vagyonbiztonság felfogható redukált közbiztonsággént, amely leegyszerűsíti a bonyolult társadalmi összefüggéseket. Ez a leegyszerűsítés azért is indokolt, mert a büntetőjogi tilalmak igen jó hatásfokkal építenek a közérthetőségre („Ne ölj!”, „Ne lopj!”) (Finszter, 2008).

A normatív módon szabályozott környezet ahhoz szükséges, hogy biztosítsa az egyének törekvéseit társadalmilag hasznos céljaik megvalósítására. A közbiztonságnak az értékteremtéshez nélkülözhetetlen környezetként (infrastruktúráként) és ezzel együtt államcélként való meghatározása lehetővé teszi, hogy vizsgáljuk az állam belső védelmi képességét, amely tényleges módon a közbiztonság alapelvének elért szintjében fejezhető ki. Ez a megközelítés korrelál a jó állam fogalmi meghatározásával, amely szerint az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és annak keretei között a legmegfelelőbb módon szolgálja.

Az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé és védelmet nyújt. Kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében. Az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjoelem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremtí a hatékony joguralmat, ennek részeként

⁷ Team Consult-jelentés (1991).

az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.⁸ A fogalomban megjelenő „állami védelem” elsősorban jogi védelmet jelent, ez azonban nem képzelhető el hatékonyan működő jogalkalmazó, jogérvényesítő szervezetrendszer nélkül. Erre utal a meghatározásban szereplő „intézményi működés” és „számonkérhetőség” kifejezések használata is.

A rendészet erőszak-monopóliuma csak a már létrehozott értékek védelmére alkalmas, mivel represszióval új értékek nem állíthatók elő. Ezért nem tudta megmenteni a szilárd közbiztonság a tekintélyelvű rendszereket az összeomlástól (Finszter, 2009). A rendészet nem állít elő társadalmi értéket, hanem értékeket véd: negatív kontroll. Ezért a rendőrség működésének minősége egyfelől a védelemmértékben mérhető, másfelől pedig igazodniuk kell a rendőrségnek ahhoz a funkciójához, amely a büntető igazságszolgáltatási rendszerhez kötődve a bírói igazságszolgáltatás számára folytat előkészítő eljárást. A hatósági igazgatási funkciók mérésére megfelelnek a civil közigazgatás területére kidolgozott módszerek, mert az igazgatásrendészet jellegét tekintve a civil közigazgatással mutat rokon vonásokat.

Ezekből a fogalmi leírásokból is látszik, hogy a rendőrség nem biztonságot termelő üzem, hanem a jogrend felett őrökdő hivatal, hatóság, ezért teljesítményében a *jogszerűség*, a *szakszerűség* és a *szolgáltatásrűség* hármas követelménye a meghatározó, ezek érvényesülésének mértékét pedig nem lehet statisztikai adatokkal megbecsűlni. Ebben az esetben ugyanis nem mennyiségekről, hanem minőségről, a jogállam minőségéről van szó. Alkotmányos demokráciákban a bűnüldözésnek egyensúlyt kell találnia a törvényesség és az eredményesség között. Jogállami értékeket nem lehet jogtiprással megvédeni (Finszter, 2009: 6). A közbiztonsággal kapcsolatos diskurzusban a jó rendészet témájában utalunk egy 2009-es konferenciára. Itt Prof. Dr. Patyi András úgy fogalmazott, hogy a közbiztonság kérdése beletartozik a „leginkább helyi közügyek” kategóriájába (Smuk, Kocsis, 2009: 70). Jelen tanulmányunk is ezt a területi-társadalmi alapú megközelítést erősíti.

Innovatív stratégia: a jó rendészet közpolitikai kapcsolódása

Ismert, hogy a közbiztonság mérhető társadalmi jelenség, a személy- és vagyónbiztonság objektív állapotát a bűnügyi statisztika mutatja meg, a közbiztonságról kialakult közvélemény pedig a szubjektív biztonságról tudósít. A közbiztonság kooperációs termék, amelyben az állam hatósági szolgáltatásai és az önvédelem egyéni és kollektív teljesítményei összegződnek (Finszter, 2009: 8). Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a közbiztonság állapotának fő letéteményese a rendőrség. Különösképpen igaz e megállapítás annak fényében, hogy a hazai társadalom a közbiztonság megteremtését a rendőrségtől várja el és kéri számon (Barabás, Irk, Kovács, 2008). Jelentésünk eddigi fejezeteiben rávilágítottunk, hogy a biztonság összetett, soktényezős fogalom. Mátyás Szabolcs és Sallai János 2015-ben megjelent tanulmánya szerint a komplex biztonságnak hat összetevője van, amelyek közül a legfontosabbak: a gazdaság, a környezet, a védelem és a közbiztonság (Sallai, Mátyás, 2015).

A „közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékeremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférákban” (Kaiser, 2015: 2). Az e megállapításhoz kapcsolódó folyamatokat a szerző a pénzügyi és gazdasági válság, a klímaváltozás hatásai, a terrorizmus és az illegális bevándorlás témakörében összegzi. A közpolitikai szempont leírható úgy is, mint személyes és társadalmi (közösségi) kockázatok hatásainak (megelőzése, következményei) összessége. A veszélyhelyzetek csökkentését azonban napjaink komplex világában már nehéz

⁸ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program 12.0., Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.

individuálisan kezelni. Ennek megfelelően a jó állam koncepciójának elvei mentén meghatározhatók a jó rendészet tartalmi ismérvei, illetve kijelölhetők azok a mutatók, amelyek alkalmasak arra, hogy a mellékletben megadott mérőszámok erősítsék a lakossági biztonságérzetet.⁹

Hipotézisünk szerint ez a minőség lényegét tekintve azonosítható azzal, amit a rendészeti munka változásként ér el a társadalmat jellemző közbiztonság állapotában. Vizsgálatunk homlokterében a rendészeti munka – közpolitikai szempontból is komplexen definiálható – társadalmi minősége áll. Ez az összetett feladat azért is fontos, mert az elmúlt 25 év alatt jelentősen megváltozott a komplex rendészeti munka természetes közegét jellemző társadalmi-gazdasági háttér.

1.2. A jelentés célkitűzései

Kiindulásként le kell szögezni, hogy a jó rendészet módszertani fejlesztésének jelen szakaszában a rendőrség mint a feladatrendszerben, szervezetében, hatásaiban legmarkánsabb rendészeti tevékenységet végző szerv kerül a középpontba.¹⁰ A következő években a jó rendészet témacsoport tematikáját ki kell terjeszteni a nemzetbiztonsági szervek, a büntetés-végrehajtás, illetve a katasztrófavédelem területére is.¹¹ E kiterjesztés azért is indokoltnak látszik, mert ezeknek a rendvédelmi szerveknek az a közös sajátosságuk, hogy a belügyminiszter vezetésével a kormány irányítása alatt állnak, így feladatellátásuk minősége a kormányzati munkát is minősíti.

A jelentés kidolgozásakor többlépcsős megoldást alkalmazva jelöltük ki a különböző kutatási időszakok célkitűzéseit. Az első szakasz legfontosabb célja annak az indikátorrendszernek a kialakítása, amelynek alapján az objektív biztonságérzet javítására/fejlesztésére szolgáló közpolitikai programok mérhetőbbek lehetnek. E tekintetben minőségi indikátorok alatt a társadalmi célok megvalósulásának eredményeit, eredményességét jelző faktorokat értjük. Mindez természetesen a rendőrség működésének társadalmi minőségére, kontextusára is választ adhat, de jelen dokumentum nem tűzi ki célul a rendőrség, tágabban értelmezve a rendészet hatékonyságát mérni hivatott új, átfogó módszertan kidolgozását. A részletes hatékonyságmérési rendszer kialakításának azonban szükséges előfeltétele az *1. mellékletben* részletezett mutatórendszer kidolgozása.

A *Jó állam – jó rendészet* projekt folytatása és tartalmi bővítése során szükségesnek mutatkozik a szakmai konzultáció, illetve a módszertan végleges kialakítása,¹² valamint az indikátorok adatainak feltöltése. Ebben az ütemben lehet mellékletként rendelni az objektív kép kialakításához szükséges esetleges területi szorzótényezőket is. Fejezetünkben megjegyezzük azt is, hogy rendészettudományi oldalról különösen izgalmas kérdés lehet olyan mutatókat találni, amelyek a belügyminisztériumhoz tartozó területek mindegyikét

⁹ Ehhez lásd még az objektív-szubjektív biztonság fogalmát, illetve a közbiztonság mint kooperatív termék részét (Kaiser, 2015).

¹⁰ Rendőrség alatt itt az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet értjük.

¹¹ A nemzetbiztonsági szervek, illetve a büntetés-végrehajtás esetében elegendőnek látszik a munkacsoport kiegészítése, azonban a katasztrófavédelem esetében szükséges egy önálló munkacsoport létrehozása, mert az funkcióját tekintve teljes mértékben különbözik a többi rendészeti szervtől. A különbözőség oka abban keresendő, hogy míg a rendőrség, a nemzetbiztonsági szervek és a büntetés-végrehajtás a jogellenes emberi magatartásokkal, addig a katasztrófavédelem elsősorban a természeti csapások, ipari szerencsétlenségek, illetve a természet pusztító erőinek következményeivel szemben nyújt védelmet a társadalomnak.

¹² Az érintett szakértők bevonásával a „jó rendészet” erősségeiről, lehetőségeiről, gyengeségeiről és veszélyeiről – a közösségi tervezés eszközeivel – egy prioritás- és célrendszerrel való elkészítését is tervezzük. A mérésére alkalmas eszköztudományi és módszertan részletes kidolgozására jó keretet biztosíthat a KÖFOP-2.1.1.2. számú projekt.

érintheik.

1.3. Rövid rendészeti helyzetkép

Szervezeti helyzetkép

A közbiztonság a nemzet felemelkedését szolgáló alapérték. A Nemzeti Együttműködés Programja már 2010-ben megfogalmazott néhány közpolitikai alapelveit (például a rendőri munka hatékonyságának és presztízsének emelése, a szervezeti bizalomindex emelése, a mindennapi biztonságérzet – lakóhelytől független – emelése, egyes bűncselekmények büntetési tételének emelése, a büntetés-végrehajtás koncepcionális újragondolása, a bírósági munka gyorsítása stb.), amelyek beépíthetők a rendészeti jelentés programjába. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján alkotmányosan a rendőrség felel a közrendért és a közbiztonságért.¹³ De a rendőrségen kívül a polgárőrség, a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a fegyveres biztonsági őrök, valamint a személy- és vagyonőrök is hozzájárulnak a közrend fenntartásához és a közbiztonság erősítéséhez. Ennek ellenére a közbiztonság legfőbb letéteményese a rendőrség.

Az elmúlt időszakban több szervezeti, szerkezeti módosítás történt a rendvédelem rendszerében. A belügyminiszter irányítási jogköre jelentősen kibővült, hiszen immár kiterjed a polgári titkosszolgálatokra és a büntetés-végrehajtás rendszerére is. Az utóbbi évek mélyreható változásai közül kiemelendő, hogy immár hármas tagolású a rendőrség: általános rendőri szerv, TEK, NVSZ. Az elmúlt évek természeti és ipari katasztrófái, valamint a nemzetközi tendenciák, új típusú veszélyek és kihívások arra ösztönözték a jogalkotókat, hogy a katasztrófavédelem rendszerét újraértelmezzék. Ennek eredményeként teljesen átalakították a szervezetet és a szabályozást (Christián, 2015: 4).

Az elmúlt időszakban újradefiniálták a rendészeti tevékenységet is. Ez nem kizárólag a rendőrségi struktúra változását eredményezte, hanem megszületett a rendészeti feladatokat ellátó szervek, személyek katalógusa is az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az iskolakerülés elleni fellépés lehetőségéről szóló 2012. évi CXX. törvény (a továbbiakban: rendészeti törvény) révén. Ez a jogszabály, illetve az új önkormányzati törvény megnyitotta az önkormányzati rendészeti szerv létesítésének lehetőségét, azaz újra megnyílt az önkormányzati rendészet kérdésköre (Christián, 2014: 3–4). A rendészeti szervek mellett a rendészeti jellegű tevékenységet ellátó – és ennek során kényszerítő eszközök és intézkedések alkalmazására jogosult – szervezetek és személyek jogi szabályozása is egységes.

A rendészeti törvényben rögzítettek szerint a közrend és a közbiztonság fenntartásához elengedhetetlen a fegyveres biztonsági őrség, valamint a rendészeti feladatokat ellátó személyek – a természetvédelmi őr, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, az erdővédelmi szolgálat tagja, a halászi őr, a hivatásos vadász, a hegyőr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr, továbbá a mezőőr – rögzített szervezeti közötti együttműködés. Mindezt kötelező együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség felügyelete és ellenőrzése mellett teszik meg. A rendőrségnek a rendészeti feladatokat ellátó személyekkel, a fegyveres biztonsági őrökkel, a polgárőrséggel, valamint a személy- és vagyonőrökkel kétirányú a kapcsolata. Egyrészt partnerként együtt dolgoznak a saját szakmai szabályaik szerint a közrendért és az oltalmukra bízott jogi tárgy megóvásáért,

¹³ Az alkotmány rendelkezik arról, hogy a rendészeti szerveket – amelyek feladata a közbiztonság, a belső rend és az államhatár védelme – a kormány irányítja, működésüket pedig sarkalatos törvény szabályozza (Paty, Szalay, Varga Zs., 2012).

másrészt a rendőrség felügyeli, ellenőrzi e szervek működését, a személy- és vagyónöröknél pedig mindezeket túl engedélyezi a szervezetek működését (Kovács, 2015: 3).

A kormányzat jelentős mértékben erősítette a civil társadalomnak a közbiztonság megóvásában betöltött szerepét. 2011-ben új polgárörtvényt fogadott el az országgyűlés a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény keretében. A rendőrség és a rendészeti feladatot ellátó szervek mellett a rendészeti szervezetrendszer erős pillérét jelentik a társadalom önkéntes szerveződései.¹⁴ A törvény egyik legnagyobb érdeme, hogy a közbiztonság fenntartása terén monopolizálta a polgárőrség helyzetét a civil szervezetek között. Az Országos Polgárőr Szövetség regisztrált tagsága ma már közel 70 ezer fő, akik több mint 1960 egyesületbe és 20 területi (megyei, fővárosi) szövetségbe tömörülve végzik szabadidejükben önként vállalt közösségi feladataikat (Kardos, 2015).

A közelmúlt eredményei – néhány gondolat az objektív-szubjektív biztonságérzet javítását célzó programhoz

A Nemzeti Együttműködés Programjának fontos célkitűzése volt, hogy minden településen legyen elérhető és érezhető rendőri jelenlét. Ennek érdekében dolgozták ki a lakosság szubjektív biztonságérzetét erősítő programot. E program később megváltozott, de a célkitűzés és az elérésére alkalmazott eszközök jellegüket tekintve érdemben nem. A végrehajtásra – települési, illetve kistérségi szinten –, a biztonságérzetet leginkább javító, a prevenciót előtérbe helyező rendőri intézkedések megtételére az ORFK intézkedési tervet adott ki. Ebben meghatározták, hogy valamennyi megyei rendőr-főkapitányság illetékességi területén a járási közbiztonsági egyeztető fórumok véleményét, valamint az elvégzett kockázatelemzéseket is figyelembe véve, széles körű közbiztonsági, bűnügyi felmérések alapján kell a településeket, illetve azok egyes részeit rangsorolni.

A rendőrkapitányságok vezetői a településeket a közbiztonsági és a bűnügyi adatokra, tendenciákra, a lakosság szubjektív biztonságérzetére, az ott lakók veszélyeztetettségére, a kriminalitás szintjét el nem érő egyéb jogsértésekre, a megelőző időszakban bekövetkezett konfliktushelyzetekre, illetve más releváns körülményekre, valamint a rendelkezésre álló rendőri állomány létszámára való tekintettel sorolják be „kiemelten veszélyeztetett”, „veszélyeztetett” vagy „veszélyeztetettnek nem tekinthető” kategóriába. A települések helyzetének megítélésekor nem mellőzhető a polgármester, illetve a járási közbiztonsági egyeztető fórumok véleménye. Velük együttműködve kell az adott helység besorolását kialakítani, amelyet havi gyakorisággal felül kell vizsgálni. Az intézkedési terv alapján a rendőri szolgálatellátást úgy kell megszervezni, hogy a kiemelten veszélyeztetett településeken naponta, a veszélyeztetett településeken legalább hetente három alkalommal, a veszélyeztetettnek nem tekinthető településeken legalább hetente egy alkalommal, vizsgálatot jelleget történjen rendőri ellenőrzés.

A hangsúlyt elsősorban a települések bel-, illetve külterületének bűnmegelőzési és közrendvédelmi célú ellenőrzésére kell helyezni, megelőzve a lakosságot leginkább irritáló jogsértések elkövetését. Gondoskodni kell arról, hogy az ellenőrzésekről a polgármester vagy az általa megjelölt személy rendszeres visszajelzést kapjon. Ez tovább erősíti az önkormányzat szerepét a helyi közbiztonság megteremtésében. Az ellenőrzések végrehajtásába bevonták a társhatóságok képviselőit, az önkormányzati rendészeti szervezetet, a társadalmi szervezeteket, illetve a polgárőr szervezeteket (Major, Tihanyi, Kovács, Vajda,

¹⁴ Megjegyezzük, hogy a területi szempontokat figyelembe vevő „jó rendészet” programunk fontos eleme lehet ezen szervezetek tevékenységének is.

2014: 133). A lakosság szubjektív biztonságérzetének erősítésére hivatott program alakult át a biztonságérzet megőrzését célzó programmá, főbb vonásait megőrizve, lényegében azonos tartalommal.

A közelmúlt eredményei – néhány jellemző trend a bűnügyi statisztikákban

A közbiztonság állapotának egyik jellemzőjeként számon tartott bűnügyi adatokban az elmúlt időszakban jelentős változások történtek. A 2000–2009 közötti időszakban a korábbi évek értékeihez képest a bűncselekmények száma jelentősen csökkent, s ebből megállapíthatjuk, hogy új egyensúlyi szint alakult ki. A bűncselekmények terjedelme (volumene) és struktúrája pedig az ezredforduló és az azt követő évek adatai alapján már nagyon hasonlított a nyugat-európai demokráciák bűnözésének főbb mutatóihoz.

A hazai bűnözés folyamatára jellemző volt, hogy a gazdasági válság (és az e folyamatból következő növekedés) néhány éves fáziskéséssel, a kétezres évek második évtizedének elején kezdte éreztetni hatását, másrészt pedig a statisztikai metodikában is változás következett be, amely befolyásolta (növelte) az ismertté vált bűncselekmények számát is.¹⁵ Meg kell azonban jegyezni, hogy egyes deliktumok (például okirattal vagy készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel való visszaélés) esetében a jelentős emelkedés a lakosság többségének szubjektív biztonságérzetére nem volt hatással. Az egyes bűncselekményfajták vonatkozásában tartósan növekvő vagy csökkenő trendek nem voltak megállapíthatók, a bűnügyi operatív helyzet nem romlott.

A bűncselekményi értékek csökkenése 2012-től kezdve gyakorlatilag folyamatosnak tekinthető. Az elmúlt négy év értékeit figyelembe véve közel 200 ezerrel csökkent a regisztrált bűncselekmények száma. Vajon mi állhat e folyamatos és már statisztikai szempontból is relevánsnak tekinthető csökkenés mögött? Gyakran hozzák fel a csökkenés okaként, hogy a szabálysértési értékhatár növekedett, s ez természetesen jelentősen csökkentette az ismertté vált bűncselekmények számát. Ez nyilvánvalóan nagy tétel volt abban az egy évben, amikor ezt a dekriminalizációs lépést meghozták, azonban az ezt követő években ez már nyilván nem magyarázhatja a további jelentős csökkenést.¹⁶ 2013-tól kezdve további nagyarányú csökkenés következett be az ismertté vált bűncselekmények számában (2013: 358 806, 2014: 309 394), s ez részben az említett statisztikai metódus változtatásával hozható összefüggésbe, illetve számos szakember véleménye szerint a csökkenés mögött a büntetőpolitika szigorítása, továbbá a közterületi jelenlét új típusú értelmezése áll.

Nemcsak a mennyiségi változásról kell szót ejtenünk, hanem a minőségiről is. Az ismertté vált bűncselekmények mellett számos, a szubjektív biztonságérzetet nagyban befolyásoló deliktum száma is csökkent. A 2011 és 2015 közötti évekkel kapcsolatban mindenképp kiemelendő, hogy évek óta folyamatosan csökken a rablások (3202→1442) és az emberölések száma (327→205). Ez a két bűncselekménytípus különösen nagy hatással van az emberek szubjektív biztonságérzetére. Szintén jelentősen csökkent a lopásos bűncselekmények mennyisége, amely nagy esetszáma miatt az egyik olyan deliktum, amely a leginkább hatással van az országos bűncselekményi értékekre (181 982→111 324).

¹⁵ A statisztikai torzító hatás a következőkkel magyarázható: 2010 előtt mindössze néhány rendőrkapitányságon alkalmazták azt a B lap kitöltési metódust, miszerint ha például eltulajdonítottak egy pénztárcát, akkor a benne lévő közokiratok és a bankkártya is külön-külön bűncselekményi tételként szerepelt a statisztikában. Ez alapján, ha történt egy pénztárcalopás (és nem sikerült az elkövetőt felderíteni), és például három közokiratot tartalmazott a pénztárca (személyigazolvány, lakcímkártya, jogosítvány), akkor a lopás bűncselekményén kívül további három negatív B kitöltésére is szükség volt okirattal való visszaélés vétsége miatt.

¹⁶ Ha a szabálysértések és a bűncselekmények számát együttesen számoljuk, akkor is csökkenés figyelhető meg.

Nyilvánvaló, hogy a jelentős esetszámcsökkenésben közrejátszott a szabálysértési értékhatár növekedése is, azonban ezt leszámítva is jelentősen csökkent az ismertté vált lopások száma. Mindenképp meg kell említeni, hogy számos deliktum esetében a statisztikai metódus változása, illetve a szabálysértési értékhatár 50 ezer forintra történő emelkedése egyáltalán nem éreztette, nem éreztethette a hatását.

A fentiek alapján kijelenthetjük, hogy az elmúlt hat év kriminálstatisztikai adatait figyelembe véve ténylegesen csökkent az ismertté vált bűncselekmények száma. Ilyen alacsony bűncselekményi értékekkel gyakorlatilag a rendszerváltozás környéki időszakban találkozhattunk. A hagyományos statisztikai tendenciák mellett szót kell ejtenünk arról, hogy az egységes javulás mellett az adatoknak lehet mozaikos értelmezési lehetősége is. Egy 2013-ban megjelent rendőrségekkel foglalkozó nemzetközi tanulmánykötet Magyarországról szóló fejezetének szerzője arra világít rá, hogy az áldozattá válás esélye meglehetősen alacsony, ám a biztonságérzet mégsem magasabb az EU-átlaghoz képest¹⁷ (Leyrer, 2013. hiv. Christián, 2014).

Összességében a kormányzat bűnmegelőzési és bűnüldöző képességének az elmúlt öt évben mérhető javulására utal a regisztrált erőszakos bűncselekmények reprezentatív csoportjának számbeli csökkenése. A bűnüldözői kapacitások erősödtek, a közrendre fordított állami kiadások nőttek, a bűnüldözés személyi erőforrásai bővültek. A jogrendszer iránti bizalom erősödött.¹⁸

2. Előzmények, előkutatás

A rendészeti jelentés elkészítése idején ezeknek a dilemmáknak az empirikus bemutatására rendőri vezetői körben kérdőíves vizsgálatot végeztünk. Összesen 54 kérdőívet küldtünk ki, amelyből 45 érkezett vissza kitöltve.¹⁹ A felmérésben részt vevő rendőri szervekre azért esett a választásunk, mert hipotézisünk szerint számos külső tényező befolyásolja a rendőri munka minőségét. Ezért olyan területeket vizsgáltunk meg, amelyek között a társadalmi különbségek erősen szembeötlők. Pest megye önmagában véve is elég heterogén, nagy kiterjedésű, Budapesttel való „szimbiózis” révén különös sajátosságokkal rendelkezik. Ezen túlmenően azért vontuk be Budapestet, mert az ország működése szempontjából meghatározó a jelentősége.

Az eredményességmérés szakmai megítélése kapcsán három kérdéscsoportból álló kérdőívet szerkesztettünk.²⁰ Az első kérdéscsoport azt vizsgálta, hogy a szakmai vezetők álláspontja szerint a különböző mérőszámok milyen mértékben, milyen erősen jelzik a rendőrség működésének minőségét. Ennek megfelelően 1-től 5-ig terjedő skálán kellett meghatározni, hogy az egyes mérőszámok milyen mértékben mutatják a rendőrség működésének minőségét. Elsősorban azokat a mérőszámokat vettük alapul, amelyek

¹⁷ A KSH szerint a megkérdezettek átlagosan közel kétharmada elégedett a környezete közbiztonságával (*Jó Állam Jelentés 2015: 6*).

¹⁸ A TÁRKI felmérése szerint 2009-től 2013-ig javult a magyar jogrendszerbe vetett bizalom (4-ről 4,78-ra nőtt). A KSH 2014-es mérése más módszertan szerint, de 10-es skálán 5,1-es átlagot mér, és a jövőben a bizalomérés bázisadata lehet (*Jó Állam Jelentés 2015: 6*). A TÁRKI intézményi bizalommérése viszont a rendőrség iránti közbizalom jelentős javulását mutatja 2009 és 2013 között. A TÁRKI által mért közintézményeken belül a rendőrség az MTA után a legnagyobb bizalmi indexet kapta (megelőzve például az Országgyűlést, az MNB-t és az ÁSZ-t) (*Jó Állam Jelentés 2015: 14*).

¹⁹ A feldolgozáskor kiderült, hogy némely vezető nem egy kérdőívet küldött vissza, hanem többet, amelyeket vélhetően a beosztott vezetői állomány tagjai töltöttek ki, ezért később feldolgoztuk ezeket is, mert szintén rendőri vezetők véleményét tükrözték. Így összesen hatvan kérdőívet dolgoztunk fel.

²⁰ A kérdéscsoportok végén lehetőséget biztosítottunk a saját vélemény megfogalmazására is.

valamilyen formában megjelennek az eredményességmérés adatai között, illetve hipotézisként beillesztettünk olyan mérőszámokat, amelyekről azt feltételeztük, hogy alkalmasak az eredményesség mérésre.

A második kérdéscsoport azt vizsgálta, hogy a vezetők megítélése szerint az itt felsorolt tényezők milyen mértékben befolyásolhatják a rendőrség működésének minőségét. Itt tehát nem a mérésre alkalmas indikátorokra voltunk kíváncsiak, hanem az azokat befolyásoló tényezőkre. Voltak olyan kérdések, amelyek az indikátorok között és az azokat befolyásoló tényezők között is megjelentek. Ennek oka, hogy ugyanazon jelenség lehet indikátor és más indikátort befolyásoló tényező is, tehát viszonyítási érték.²¹ A harmadik kérdéscsoport pedig arra irányult, hogy megismerjük a kérdőív kitöltőinek véleményét a rendőrség által a jelentés elkészítésének idején alkalmazott eredményességmérésről.

Két összesített tapasztalat vonható le az eredményekből. Az egyik az, hogy nincs olyan indikátor, amelyet mereven elutasítottak. Voltak ugyan kevésbé értékesnek vélt mutatók, amelyek elsősorban a közlekedés és a szabálysértés köréből kerültek ki, de egyértelműen elutasított mutató nem volt. A másik megállapítás talán a legfontosabb. Ez ugyanis arra világít rá, hogy az eredményértékelés rendszerét a megkérdezett vezetők erős kritikával illetik. Ez nem azonos az elutasítással – mint ahogy az a szóveges válaszok értékeléséből is kiderül –, többnyire szükségesnek, hasznosnak tartják magát a teljesítményértékelést. Ugyanakkor az e munka elkészülésének idején alkalmazott rendszer objektivitását és hasznosíthatóságát illetően erős kritikák fogalmazódtak meg. Ezek közül a legerősebb a területi sajátosságok figyelembevételének hiányára vonatkozott.

Amikor arra kérdeztünk rá, hogy a teljesítményértékelési rendszer mennyire veszi figyelembe a helyi sajátosságokból eredő különbözőségeket, akkor a válaszok átlagértéke 2,57 volt, amely inkább negatív visszajelzésnek minősíthető, különösen akkor, ha hozzáillesztjük a szóveges értékeléseket is. Ismét hangsúlyozni kell, hogy az eltérő helyi sajátosságok figyelembevétele nem jelenti azt, hogy a helyenként eltérő színvonalú rendőri munka elfogadható lenne. A helyi sajátosságok figyelembevétele a feltételrendszer biztosítására vonatkozik. E felismerés abból indul ki, hogy eltérő körülmények között ugyanolyan színvonal akkor biztosítható, ha rendelkezésre áll a hátrány leküzdéséhez szükséges erő-eszköz feltételrendszer. Ugyanebből a kérdéssorból kitűnik, hogy a teljesítményértékelés során a lakosság véleményének hiányát inkább erős (3,78) hiánynak értékeli a megkérdezett vezetők. A szabad szóveges értékelés ez esetben is megerősítette a skálán mért értéket.

Mindez megerősítette feltételezésünket, hogy a *Jó állam – jó rendészet* kutatás keretében kidolgozott indikátorrendszer többek között ezeknek a hiányosságoknak a megszüntetésével kívánja javítani, tökéletesíteni, ezáltal széles körben elfogadottá tenni a rendőrségi munka társadalmi hatásainak megismerését és fejlesztését.

3. Nemzetközi kitekintés – a társadalmi mérőszámok bevezetésének lehetőségei a rendőri munkában

Feilzer tanulmánya a *British Crime Survey* (BCS) használatának veszélyeire figyelmeztet, amennyiben a teljesítménymérés részévé kívánjuk tenni. Módszertani kérdésekre fókuszál, különösképpen: a mérési kérdések érvényességének/hatályosságának és megbízhatóságának hiányára. Összefoglalja a BCS adatainak felhasználási hasznát a helyi rendőri erők

²¹ Bizonyos bűncselekmények száma egyfelől jelzi a rendőrség működésének hatékonyságát, másfelől befolyásolja az elfogások számát azért, hogy ahol több ilyen cselekményt követnek el, ott több lehet az elfogások száma is.

teljesítményértékelésében. A kutatás igyekszik választ adni azokra az aggodalmakra, amelyeket az észak-walesi rendőrség tagjai az adatok érvényességét és megbízhatóságát illetően megfogalmaztak a hatékonyság mérésével kapcsolatban.

Más közszolgáltatásokhoz hasonlóan a rendőrség szintén költségvetési nyomás alatt áll, hogy költségkímélő, hatékony és jobban értékelhető szolgáltatást nyújtson a lakosságnak. A kormány a rendőri tevékenység mérésével több szinten is ambiciózus célokat tűzött ki, hogy javulást érhesen el. 2005-ben bevezettek egy új rendszert, a rendőrségi teljesítménymenedzsmentet (Police Performance Assessment Framework, PPAF), amely hat, a BCS-ből leválogatott teljesítménymérési adat alapján határozta meg a teljesítményt. Ezt a hat BCS-mutatót fel lehet osztani az azonnali rendőri intézkedések és az áldozattá válás kockázati számaira. A vizsgálat alapját a BCS-adatok másodlagos elemzése tette ki, amely két aspektusból vizsgálta az adatokat: egyrészt a rendőrség bejelentést követő intézkedéseinek, másrészt a bűnözés mennyiségi becsülésének oldaláról. A kérdés középpontjában az a kutatás volt, amely azt vizsgálta, hogy az összeállított adatok érvényesnek és megbízhatónak tekinthetők-e a helyi rendőrség teljesítményét illetően. Az elemzés megmutatta, hogy a BCS az azonnali intézkedéseket tartalmazza, és használata a teljesítménymérésnél érvénytelen, kontextusfüggő és erősen összefügg a gazdasági-demográfiai tényezőkkel, így megbízhatatlan. Rámutatott továbbá, hogy a BCS statisztikai adataira építő teljesítménymenedzsment-rendszer komoly kihívásokkal küzd, s ez jelentős hatással van a helyi rendfenntartás minőségére is. A problémák abból adódtak, hogy kritika nélkül, a jól ismert módszertani korlátok ismeretében használták fel (Feilzer, 2009). A hivatkozott kutatás megmutatta, hogy a tárgyat jelentő teljesítményértékelési rendszer „nem felel meg a célnak”, mert a teljesítménymenedzsment részéről kialakul egy olyan téves és cinikus meggyőződés, amely szerint az eltérő hatásokat már jól ismerik a rendőri vezetők.

Úgy tűnik, hogy Mike Hough-nak, a Home Office (belügyminisztérium) BCS-fejlesztőjének igaza lehet abban, hogy „a rendőrség funkciókomplexitása eleve kizárja az egyszerű teljesítménymérési metódusokat” (Hough, 2007a). Nyilvánvaló tény, és erre az elemzés is rávilágított, hogy a BCS által használt teljesítményintézkedések átgondolatlanok, érvénytelenek, kontextusfüggők és erősen korrelálnak a szociodemográfiai tényezőkkel, így megbízhatatlan eredményekhez vezetnek. A szerző kifejti abbéli reményét, hogy a helyi rendőri erők a szolgáltatások végzésekor nem kényszerülnek kompromisszumra a minőség rovására, ennek a rosszul kigondolt és valószínűleg rövid életű teljesítményintézkedésnek a javára.

Charbonneau válaszolja a társadalmi egyenlőség tényezőinek fontosságát. Társadalmi egyenlőség-indikátorokat javasol, ideértve az egyenlő bánásmódot, amely hasonló ahhoz, amit máshol „eljárási igazságosságként” definiálnak. Álláspontja szerint ezeket tartalmaznia kellene a rendőrségi teljesítmény és hatékonyság mérésének, mivel ezek kapcsolatban állnak a közösségi rendőrségi munkával. Elemzést nyújt az empirikus és elméleti kutatások hatásairól és eredményeiről a rendőrség teljesítménymérésének területén. Az elsődleges célja annak megállapítása, hogy mennyire függ össze a társadalmi egyenlőtlenség a rendőrségi teljesítményt mérő mutatókkal. A szerző szakirodalmi következtetése az, hogy a társadalmi különbségek mutatói létező mutatók, de továbbra is marginális szerepet töltenek be a különböző rendőrségi szervezetek teljesítményértékelése során. Mindez annak ellenére állapítható meg, hogy a társadalmi különbségek a „teljesítményintézkedések” hatékonyságára kiemelkedően hatnak. Végző konklúziója az, hogy súlyos következményekkel járhat, ha a hatékonyság – különösen a rendőrség esetén – nem támaszkodik a szociodemográfiai tényezőkre (Charbonneau, Riccucci, 2008).

A teljesítménymutatók jellemzően két kategóriába sorolhatók: azok, amelyeknek célja az eredményes működés mérése, és azok, amelyek a hatékonyságot mérik. A szakirodalom

általában úgy határozza meg az eredményességet, hogy milyen inputmennyiség szükséges a bizonyos mennyiségű output eléréséhez. A hatékonyság ezzel szemben ennél többet jelent, vagyis a szolgáltatás minőségével együtt azt is magában foglalja, hogy a szolgáltatás eléri célját, és kielégíti a közösség adott igényeit (Hatry, 1980). A hatékonyságot az eredményesség kontextusában vizsgálva kiderült, hogy az egyik fejlesztése a másik rovására mehet (Grizzle, 2002). A hatékonyság- és eredményességméréseket széles körben használják rendőrségi területen. A hatékonyságmérés elemei közé tartozik például a bűnözés mértéke, a letartóztatások száma, a nyomozás eredményességi mutatói. A teljesítményre vonatkozó intézkedések hatékonyságához tartozó mutató a letartóztatások és a rendőrök arányszáma, valamint a rendőrségi járművek használatának fajlagos költsége. Ugyanakkor egyre nagyobb lett a tudományos aggodalom, amely szerint ezek az indikátorok háttérbe szorítják az olyan demokratikus és alkotmányos értékeket, mint amilyen a méltányos és tisztességes eljárás és az egyenlő bánásmód, amelyek pedig a rendőri eljárások középpontjában állnak (Brunet, 2006). Collier megállapításai szerint a rendőrök úgy vélik, hogy amíg teljesítményüket kizárólag számok alapján mérik, úgy nagy lesz a kísértés, hogy kevésbé foglalkozzanak a gyanúsítottakat vagy áldozatokat érintő emberi jogi kérdésekkel (Collier, 2001).

Brunet álláspontja szerint mindezek alapján különösen fontos, hogy a társadalmi egyenlőség érvényesüljön a teljesítménymérésben, s ez különösen a bűnüldöző szakmában magától értetődő követelmény. Először is, az alkotmányos szabályozás és a lényeges törvények mindenkiel szemben megkövetelik az egyenlő bánásmódot. Ezen túlmenően a közösség beállítottsága eltolódott a jogszerű és méltányos eljárások irányába az elmúlt néhány évtizedben, kényszerítve a rendőrséget annak biztosítására, hogy a bűnüldöző szervek tisztviselői az összes csoportot méltányosan és tisztességesen kezeljék (Brunet, 2006). Meg kell említeni, hogy a szociodemográfiai szempontok figyelmen kívül hagyása költséges és mérhetetlen eredményre vezet.

Grizzle tanulmánya rávilágít arra, hogy a teljesítményértékelési rendszerek összehasonlító vizsgálatai elsősorban a közigazgatás területéről származnak, de nem hiábavaló felhívni a figyelmet az e területet jellemző közgazdaságtani és vezetéseméleti megállapításokra sem. Kutatási adatai azt mutatták, hogy az eredményességmérés gyakorisága meghaladja a hatékonyság teljesítménymutatóinak használatát, továbbá ott, ahol eredményességi mutatók vannak jelen, a hatékonyságot jelző intézkedések hiányoznak. Ez a jelenség azzal függ össze, hogy a legtöbb esetben, amikor a rendőrség az eredményességét akarta javítani, az akadályozta a költséghatékonyság elérését, így vagy az egyiket, vagy a másikat helyezte előtérbe az értékpreferencia megválasztásánál (Grizzle, 2002).

Shilston, az Egyesült Királyságban lévő northumbriai régió rendőrségi vezetője a „fekete doboz” módszerét vezette be mint minőségi alapú értékelést. Ennek során felhasználja a repülési balesetek nyomozásának terminológiáját és módszertanát. A tanulmány megállapítása szerint ez a módszer képessé tenné a rendőrséget arra, hogy megvizsgálja az eseményeket kronológiailag, vagyis a statisztikai adat keletkezési folyamatának egészét nézve. A minőségi mutatók a bejelentéstől a megoldásig – vagyis a kimeneti eredményig – a saját tevékenység tudatos értékelését helyezik előtérbe, így detektálhatóvá válna a rendőrségnek a kimeneti statisztikai adatok alakulásában betöltött saját szerepe. A szerző arra a következtetésre jutott, hogy a rendőri teljesítmény kvantitatív mérései hibásak, és azokat ki kell váltani, vagy legalábbis kiegészíteni kvalitatív módszerekkel. Olyan eljárást fejlesztett ki, amely elemzi a teljesítmény keletkezését, és a fejlődést szolgálja mind az egyén, mind pedig a szervezet szintjén. Követve a légi balesetek protokollját, egy idővonal mentén rekonstruálni és ábrázolni lehet az okokat. A tények rekonstrukciójának fázisában választ kaphatunk az eljárás minden szakaszában arra

vonatkozóan, hogy mi történt, annak érdekében, hogy a probléma természetét feltárva a jövőben mindezek elkerülhetővé váljanak.

A hipotézis az volt, hogy e reformok nyomán a tényleges ügyfelek valós helyzetekben megjelenő igényeinek jobb színvonalú kiszolgálása hozzájárulhat a rendőrség iránti közbizalom növeléséhez. Azonban szinte lehetetlen nyomon követni és lineáris eljárással empirikusan bizonyítani a 112 egyéni és 43 rendszerszintű hiányosság és a közbizalom növekedése közötti összefüggést. Mindazonáltal, bár cáfolhatatlan ok-okozati összefüggéseket nem lehet felállítani, meg kell jegyezni, hogy a pilot program ideje alatt folyamatosan nőtt a rendőrség iránti közbizalom Northumbria területén – legalábbis a közvélemény-kutatások alapján ez állapítható meg. 2009 júniusában Northumbria rendőrsége a 8. helyen végzett 43 rendőri szervezet közül Angliában és Walesben a közbizalom tekintetében. A pontosan egy évvel később elvégzett újabb felmérés ugyanezt a szervezetet már az 1. helyre rangsorolta. Nem a northumbriai rendőrség vezetőinek kellett kitalálni a rendőrség működése és feladatellátása érdekében a legjobb megoldásokat és legcélszerűbb reformokat. A „fekete doboz” kutatás megmutatta, hogy mit szeretnének valójában az igénybevevők.

Egybevetették a jogi szabályozás tükrében az ügyfelek elvárásait a valós helyzetképpel. Rekonstruálták, hogy mi történt valójában, és tudomást szereztek arról, hogy a rendőrséggel kapcsolatba kerülő „vevők” nem optimális szolgáltatási értékhez jutottak. Emiatt fontos szempont volt, hogy olyan szemtanúkhöz jussanak, akik képesek voltak függetlenként megítélni a szolgáltatás minőségét, és amennyiben lehetséges volt, kamerás felvételt szereztek be. Ennek eredményeként a vezetők nemcsak a beosztottak egyéni hibáit ismerték fel a szervezeten belül, hanem azt is, hogy az igénybevevők oldaláról hogyan és mennyire alakíthatók ki hatékony munkamódszerek a gyakorlatban. Ami a legfontosabb, hogy a „fekete doboz” módszer olyan eszközöket kínált, amelyekkel át lehetett ültetni a gyakorlatba a reformokat, jobb szolgáltatási színvonalat lehetett biztosítani, valamint segítségükkel növelhető volt a rendőrség iránti társadalmi bizalom. Az eljárás munkaterhe főként az adatok felvételében és azok részletes nyilvántartásában, vezetésében rejlik. A legtöbb rendőri szervezetnek az Egyesült Királyságban (és a világon máshol is) rendelkezésére áll egy hasonlóan részletes és teljes információs adatbázis a bejelentett esetekről és intézkedésekről. Ez az adatbázis gazdag forrást nyújt, ahonnan egy ilyen fejlesztő csapat ki tudja nyerni az információt, s ennek révén előre lehet lépni a minőségi szolgáltatásnyújtás felé. Sajnálatosan ez a lehetőség azonban szinte mindig kihasználatlan marad (Shilston, 2011).

Annak megítélése, hogy melyik rendőri szolgáltatás minősül sikeresnek, az elmúlt évtizedben alapjaiban változott meg az Egyesült Királyságban. Korábban hagyományosan az objektív és számszerű teljesítménymutatók jelentették a sikeresség kritériumait – mint például a bűnözés aránya és a reakcióidő –, de ezek nagyrészt átadták helyüket a közbizalom szubjektív fogalmának, amelynek végső terméke a rendfenntartás minősége. A hagyományos és az újszerű megközelítés között azonban óriási szakadék tátong, mivel a tradicionális indikátorok nem tudták kiszolgálni azt a követelményt, amely a közösségnek igazán számít (Hough, 2007b). Myhill és Quinton meggyőzően foglalta össze a szolgáltatási modell potenciális előnyeit a rendészetben, beleértve a közvélemény bizalmát is. Eszerint, ha a közbizalom tényezőjén javítani kell, akkor az új meghatározás sikere érdekében egy új gyakorlati megközelítés alapján pontosan meg kell érteni és feltérképezni, hogy mi is folyik a szolgáltatásnyújtás konkrét felületein. Ez azt jelenti, hogy aprólékos és szisztematikusan vizsgálatnak kell alávetni, fel kell tárni és dokumentálni a szolgáltatás minden szegmensét (Myhill, Quinton, 2010).

3.1. Egy lehetséges jó gyakorlat bemutatása

Annak érdekében, hogy a rendőrség szervezeti teljesítményértékelésének nemzetközi standardjait megismerjük, megkerestük az Európai Rendőrákadémiát (European Union Agency for Law Enforcement Training, CEPOL). Azt kértük, hogy a tagállami rendőri szervek tájékoztassanak bennünket arról, hogy működik-e náluk szervezeti teljesítményértékelés, és ha igen, akkor milyen szempontok alapján végzik ezt. Érdemi választ egyedül az Egyesült Királyságból kaptunk. A válasz lényegét tekintve egy internetes link volt, amelyen a különböző megyék rendőrségeinek szervezeti teljesítményértékelése érhető el.²² Minthogy a link egy CEPOL-kapcsolattartótól megküldött, hivatalosnak tekinthető válasz volt, ezért annak tartalmát hitelesnek fogadtuk el.

Az elérhető adatok két nagyon fontos tanulsággal szolgáltak. Az egyik az, hogy a rendőrség teljesítményértékelési mutatói a társadalom számára nyitottak, minthogy egy nyílt internetes linken bárki számára hozzáférhetők.²³ Ez messzemenőig biztosítja a rendőrség működéséhez szükséges állampolgári bizalom legfőbb forrását jelentő transzparenciát. A másik lényeges következtetés pedig a teljesítményértékelés szerkezetére vonatkozik. Eszerint három pillérből álló értékelési rendszert alkalmaznak. Az egyiket a bűnözés objektíven megismerhető adatai jelentik a lakosságszámra vetítve. A másik a legitimitás, amely lefedi a lakossági bizalmat és az ennek forrását jelentő társadalmi egyenlőséget. A harmadik pillért pedig a pénzügyi hatékonyság jelenti. E három összevetése alapján négyfokozatú skálán értékelik az adott rendőri szerv teljesítményét.

4. A minőségmérés módszertani dilemmái

Amint korábban rögzítettük, kooperatív jellegéből eredően a közbiztonság állapotát a rendőrség munkáján kívül számtalan egyéb tényező befolyásolja. Ezért vegytiszta képet alkotni a rendőrség munkájának minőségéről pusztán a közbiztonságot jellemző adatok alapján kevésbé lehetséges.

Amikor a közbiztonság állapotát a rendőrség munkájára próbáljuk vetíteni, akkor lényegét tekintve negatív megközelítést alkalmazunk. A közbiztonság – mint államcél – akkor valósulna meg, ha teljes körű, 100%-os biztonság lenne. Mivel ez nem lehetséges, be kell érünk a biztonság egy alacsonyabb fokával. Lényegét tekintve a közbiztonság egyes adatainak relativizálása alkalmas lehet arra, hogy megismerjük annak tényleges állapotát. Figyelembe kell venni a rendőrség jogállami és természetes korlátait. Előbbi a rendészeti beavatkozás jogi határait jelöli ki, utóbbi pedig azon a belátáson alapszik, hogy a biztonságot sértő, illetve veszélyeztető cselekmények az emberi természetből fakadnak, s e tulajdonságokat rendészeti eszközökkel megváltoztatni, de még befolyásolni sem lehet. Ezért tartózkodni kell attól, hogy az összбűnözés alakulásából vonjunk le a rendőrség működésének minőségére vonatkozó, messzemenő következtetéseket. Ennek megfelelően kijelöljük a jogsértéseknek azon körét, amelynek alakulására a rendőrség egyáltalán képes bármiféle hatást gyakorolni.

Ez alatt olyan külső tényezőket értünk, amelyek a rendőrség működési körén kívül esnek, de azt nem állíthatjuk, hogy a rendőrségtől teljes egészében függetlenek. Ha ugyanis azt állítanánk, hogy a бűнözési adatok a rendőrségtől teljesen független külső tényezők, akkor az annak elismerése lenne, hogy a rendőrség nincs semmiféle hatással a бűнözésre, és ezáltal a közbiztonságra sem. Ezzel pedig elismernénk azt is, hogy a rendőrség funkciója

²² Forrás: www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/ (letöltés dátuma: 2016. 09. 10.)

²³ A hazai statisztikai elérhetőségek fontosabb linkjeit a 3. mellékletben közöljük.

kimerül a megtörtént jogsértésekre való reagálásban, lényegét tekintve pedig megtorlóssá silányulna. Ez természetesen nem elfogadható álláspont, mert tagadná a rendőrség védelmi, őrködő, rendfenntartó funkcióját. Ezért a bűnözési adatokkal exogén tényezőkként kell számolnunk, egyfelől mint indikátorokkal, másfelől mint a meghatározott mutatók viszonyzámaival.

Ha elfogadjuk a rendőrség közbiztonság-megővésben betöltött központi szerepét, akkor meghatározható a közbiztonság fogalmi körébe vonható események és jelenségek köre, amelyet a rendőrség képes meghatározóan befolyásolni. Amennyiben a közbiztonság a rendszer outputja, úgy az ennek állapotára vonatkozó adatok, az erről kialakult társadalmi kép, illetve a közbiztonságérzet is a bűnüldözési rendszer kimeneti eredményét képezi.

4.1. Mérési-értékelési lehetőségek a területi hatások tükrében

Ahogy Sallai János a *Belügyi Szemlében* fogalmazott, a bűnözésföldrajz eredményeit a rendőrség (így a rendészettudomány is) alkalmazza (Sallai, 2010). A rendészeti jelentés szempontjaiban mindez úgy jelenik meg, hogy a hagyományosan gyűjtött makrostatisztikai és szervezeti teljesítményértékelés adatait a lokalitás jellegzetességeinek függvényében kell értékelni.

Bíró Gyula már idézett tanulmánya alapján a közbiztonságérzet meghatározó tényezői között a következő helyi szempontokat emelhetjük ki (Bíró, 2011):

Bűnügyi-közlekedési tényezők: a szűkebb és tágabb lakóhelyen történt – lakosságközeli – bűncselekményszám alakulása, valamint a bűncselekmények „minősége” a közvetlen lakóhelyen, továbbá az egyén által a legtöbbet használt útvonalak közlekedési állapota.

Közterületek rendjével kapcsolatos tényezők: a közvilágítás állapota az egyén közvetlen lakóhelyén és a munkahelye körül, a közvetlen környezetében tapasztalt köztisztasági helyzet.

A humán kapcsolatokkal és a humán kommunikációval kapcsolatos tényezők:

az egyén és a rendőrök egymáshoz való viszonya;

a rendőri jelenlét a közterületeken;

a rendőri reagálóképesség minősége;

a különböző bűncselekményekkel kapcsolatos rendőrségi és sajtókommunikáció milyensége;

a polgárőri jelenlét a közterületen.

A társadalmi hatások vizsgálatok fontos háttéranyag lehet az integrált városfejlesztési stratégiák elemzése is. Az elkészítéséhez szükséges háttéranyagból (Dietz, 2011) azt láthatjuk, hogy a közbiztonság kérdésköre fontos módszertani és (területi) koncepcionális elem. A munkacsoportokban például együtt kezelik a közbiztonság kérdését a gazdasági aktivitással és a foglalkoztatással, a fiatalok helyzetével, a bevándorlók kérdésével, a városrehabilitáció célterületeinek behatárolásával, illetve a lakossági részvétellel.

1. táblázat
Az előkutatás eredményeinek területi dimenziói

	Átlag	Módusz	Terjedelem	Minimum	Maximum	Válaszolók száma (N)	
						Érvényes válaszok száma	Adat-hiány
Az értékelési	2,57	3	4	1	5	60	0

	Átlag	Módusz	Terjedelem	Minimum	Maximum	Válaszolók száma (N)	
						Érvényes válaszok száma	Adat-hiány
rendszerben kellően hangsúlyt kapnak a területi sajátosságok							
A rendőri szervek értékeléséhez szükséges lenne figyelembe venni a lakosság véleményét	3,78	4	4	1	5	60	0

Forrás: a szerző saját kutatása (Sallai et al., 2016)

4.2. Néhány gondolat a rendőrségi munka hatásterületeinek kijelöléséhez

Rogge és Verschelde (2012) nyomán alapvetően hat rendőri funkciót tudunk meghatározni, amelyek alapján a helyi lakosság megítélheti a rendőrség munkáját. Ezek a dimenziók támpontot adnak a biztonság fogalmának konceptualizálásához is.

Közösségi/partnerségi munka: Ez a közösség körében végzett szolgálattal azonosítható, amelynek része a helyi problémák megismerése, illetve a lakosság információkkal való ellátása. A közösségi munka tipikusan a helyi rendőri szervek tevékenységére jellemző. A területi, illetve területi jogállású szervek feladatkörében csupán esetlegesen és másodlagosan jelenik meg.²⁴ Mivel a helyi rendőri szervek a rendőrség alapegységei, ezért ez a hatásterület megkerülhetetlen, és fontos, hogy területi jellegzetességeinek kibontása a „jó rendészet” program feladatainak egyikét képezze.

Elérhetőség a lakosság számára: Tulajdonképpen a segélyhívás és segítségkérés, valamint a reakcióidő.

Beavatkozás: Válságok, tömegek, rendezvények kezelése. Ezek a feladatok egyrészt elvontak a közösség számára, másrészt viszont szinte minden esetben a társadalmi érdeklődés homlokterében állnak. Ennek oka az a széles körű nyilvánosság, amely ezeket a feladatokat jellemzi. Hazai viszonylatokban ez a funkció tényleges módon a rendőri csapaterő tevékenységével azonosítható. Ennek a funkciónak a minősége igen jól meghatározható és a többitől elkülöníthető. Az összes többi rendőri funkció a mindennapi életben egymással szoros összefüggést mutat, ennek megfelelően egymásra gyakorolt hatásuk révén egymástól függetlenül nem mérhetők. A csapaterős tevékenységnek ellenben megvan az a sajátossága, hogy egyetlen jól meghatározott feladat végrehatására szerveződik. Megvalósításában szinte valamennyi szolgálati terület részt vesz, de feladatukat egyetlen cél elérése érdekében

²⁴ A Készenléti Rendőrség (a továbbiakban: KR) végez települési szinten közterületi szolgálatot, de ez nem azonosítható a közösségi munkával, mert a KR országos illetékességű szervként nem kötődik egyetlen településhez sem. Az ilyen irányú munkájuk eseti, időszakos vagy visszatérő jellegű, de korántsem állandó, a lakossággal való kapcsolatuk pedig alacsony intenzitású.

végzik, egyszemélyi felelős vezetés alatt.

Áldozatvédelem: Ez a hatásterület a másodlagos viktimizáció elkerülését és az áldozatsegítést öleli fel. Itt fontos vizsgálni az áldozattá, illetve elkövetővé válás valószínűségét, elkerülésének lehetőségeit, valamint az egyes területi sajátosságokat. A hatásterület szorosan kapcsolódik a közösségi/partnerségi dimenzióhoz (Bozorádi, Jász, Szarvák, 2005).

Helyi nyomozások: Természetes, hogy a területi és országos hatáskörű nyomozó hatóságok esetén a hatásterületek a saját hatáskörükben folytatott nyomozások lesznek.

A közrend fenntartása: Ténylegesen az rendőrség örökdő, rendet megóvó funkciójával azonosítható (Rogge, Verschelde, Marijn, 2012).

5. Indikátorcsoportok kialakítása a rendészeti munka megítéléséhez²⁵

A következő csoportosítás klasszikus megközelítéseket (a közösségi és a nyomozati munka szintézise) tükröz. A projekt további részeként a területi jellemzők hatékonyabb operacionalizálása után megoldást kereshetünk például a tanyás térségek, az üdülőkörzetek és a gyermekvédelmi centrumokkal rendelkező települések/terek biztonságérzetének javítására is.

I. A közösségi munkához a helyi lakosság visszajelzése, elégedettsége, illetve a partnerség működése (komplex települési/térségi együttműködést jelentenek a szubjektív-objektív biztonságérzetet javító komplex közpolitikai programok) szolgálhat indikátorként. Természetes, hogy ez a funkció roppant szerteágazó, mert magában foglalja a lakossággal való napi szintű személyes kapcsolattartást, a problémák meghallgatását, a megoldásukban való közreműködést, a fogadóórákat, az iskolarendőr-programot, a különböző bűnmegelőzési célú lakossági propagandamunkákat, a gyermekvédelmi jelzőrendszerben betöltött funkciót stb. A megelőzés és a lakossággal való kapcsolattartás minőségéről csak a szolgáltatást igénybe vevők, azaz a lakosság különböző csoportjai képesek érdemi információval szolgálni. Az, hogy a rendőrség hány helyszínen, mennyi időt töltött ilyen jellegű munkával, önmagában véve a minőségről semmit nem árul el, csupán egy mennyiségi mutató, ezért a „jó rendészet” kutatásának célkitűzéseit követve a lakosság elégedettségét is mérni kell.

II. Annak indikátora, hogy mennyire elérhető a lakosság számára a rendőrség, a reakcióidő, vagyis a híváskezdeményezés és a rendőri intézkedés megkezdése közötti idő. A hívásfogadó és tevékenységirányító központok munkáját mérő adatok rendelkezésre állnak. Ezekből arra nézve vonható le következtetés, hogy mennyi idő telik el a tevékenységirányítási központ (a továbbiakban: TIK) feladatainak megkezdése, és a rendőri egységek helyszínre küldése között. Ez fontos adat, de lényegét tekintve a rendőri reagálás társadalmi céljának csak egy összetevője, minthogy a lakosság egy adott ügy kapcsán nem a tevékenységirányítás működését ítéli meg, hanem problémájának gyors, hatékony megoldását várja, amelyhez szükségképpen hozzátartozik a hívást fogadó és továbbító hívásfogadó központok működése is. Ezért nem lehet az ügyeletek munkáját külön faktorként értékelni, hiszen adott ügyben egy több fázisból álló munkafolyamat első, második lépései.

²⁵ A különböző hatásterületek minőségét jelző indikátorok meghatározását lásd az 1. mellékletben.

Az elérhetőség kapcsán több indikátor alkalmazása is szóba jöhet. Ilyen a rendőrséggel való napi szintű kapcsolattartás, ez azonban nehezen lenne elválasztható a közösségi munkától (I. indikátorcsoport) és a közrend fenntartásának minőségétől (IV. indikátorcsoport), így önálló indikálása szükségtelen. Felmerülhet a helyi rendőri szervek ügyfélfogadásának minősége, ez viszont csak azok körében mérhető, akik a kapcsolattartásnak ezt a módját választják. Ebben az esetben az „ügyfél-elégedettség” szolgálhat indikátorként. Ugyanezen gondolatmenet alapján a telefonon tett bejelentések esetében is mérhető az ügyfél-elégedettség. Felvetődött, hogy a hivatalos fogadóórák lehetnének az elérhetőség eszközeinek indikátorai. Ezekkel kapcsolatban azonban az a gyakorlati tapasztalat, hogy igen alacsony szintű, a nulla felé konvergál a fogadóórák kihasználtsága, ez ezért nem alkalmazható indikátorként. A részjelentés elkészítésének idején egyelőre nem megoldott az online kapcsolattartás, ezért az internetes elérhetőség szintén nem alkalmas indikátornak. Mindezek alapján a „jó rendészet” kutatásának első fázisában az látszik, hogy az elérhetőség mérésére leginkább alkalmas indikátor a reakcióidő.

- III. A beavatkozás területén a minőségi indikátorok azért határozhatók meg külön, mert a többi rendőri funkciótól eltérően a csapaterő alkalmazásának önálló célja van: egy adott rendezvény biztosítása. Itt a „rendezvény” fogalma alatt az események lehető legszélesebb körét értjük. Idetartozónak fogadunk el minden olyan társadalmi, ember által szervezett eseményt, amelyen csapatszolgálattal tartják fenn a rendet. Ennek megfelelően e tanulmány keretein belül rendezvénynek tekintjük többek között a sportrendezvényeket, a demonstrációkat, a felvonulásokat, illetve a védett állami vezetők részvételével megvalósuló eseményeket.
- IV. Az áldozatvédelem területe a rendészeti cselekvés interdiszciplináris területe. A folyamatban egyszerre van jelen az „orvoslás” és a „prevenció”. A munka eredményességét területi és társadalmi dimenziók határozzák meg.
- V. A nyomozati munka eredményessége nem azonos azzal, hogy a bejelentett bűncselekmények mekkora hányadát terjesztik fel az ügyészséghez vádemelésre. Sokkal inkább lehetne váderedményességgel mérni, ugyanakkor ezzel egyfelől az ügyészség hatékonyságát is mérnénk, másfelől pedig az időben hosszan elhúzódó ügyek miatt a statisztikai adatok elemzése lehetetlenné válna. Ezért be kell érnünk a hagyományos értelemben vett nyomozáseredményességi mutató használatával. Ez a mutató nem azonosítható az ismeretlen tetteses ügyek felderítési mutatójával. Igazán tiszta helyzetképet ennek a mutatónak a használata eredményezne. Másfelől az ismert elkövetőkkel szemben indított eljárások eredményes befejezéséhez sem nélkülözhető a bűnügyi szervek eljárása.

VI.

A közrendfenntartás minőségének meghatározásához nem elegendők sem a bűncselekmények, illetve szabálysértések száma, sem a rendőri létszám, sem pedig a rendőri intézkedések mutatói. De még a közterületi órák száma sem szolgál semmilyen minőségi mutatóval. Ezek önmagukban véve legfeljebb mennyiségi mutatók, de annak érzékeltetésére nem alkalmasak, hogy ezek a mutatók milyen minőségű rendőri munkát jellemeznek, illetve eredményeznek. Ezért ennél a funkcionál az lehet indikátor, hogy az adott típusú közrendet sértő cselekményekkel szembeni rendőri fellépés milyen mértékű változást eredményez

a cselekmények számában, illetve az adott volumenű rendőri fellépés milyen volumenű kriminalitásra adott válasz. Ezt a funkciót kellően tágra kell értelmezni, és itt kell megvizsgálni a közterületek és a közlekedés rendjének, illetve a határforgalom rendjének fenntartására irányuló rendőri munka minőségét. A közrendvédelmi szolgálattal összefüggésben a rendőri intézkedések terén ehhez két indikátor szükséges. Egyfelől a meghatározott típusú regisztrált bűncselekmények és a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyek elfogásának aránya, másfelől a kibocsátott körözések és az elfogott körözöttek aránya.

A vizsgált jelenség természetéből adódik, hogy ahol több bűncselekmény történik, ott több is jut a hatóság tudomására, ennélfogva itt okszerűen várható el több elfogás. Ugyanez a logika lesz irányadó az elfogatóparanccsal körözöttek elfogása esetében is. A különböző hatóságok által kibocsátott körözések és az elfogások aránya megmutatja a körözési munka minőségét. A közlekedésrendészet területén a szabályszegéseket, illetve az ezek miatt bekövetkező baleseteket kell indikátorra alakítani úgy, hogy megfelelő arányszámot képezzünk a baleseti okok és az ezekkel szembeni rendőri intézkedések között. A határrendészet területén el kell fogadni, hogy a migrációs nyomást a rendőrség nem tudja befolyásolni, az ebből eredő problémákat azonban képes kezelni. E munka eredményességét ezért a migrációs nyomás tükrében kell megítélni.

5.1. Néhány észrevétel a szervezeti minőségértékelés módszertanához

Önmagában a lakosság szám semmit nem árul el azokról a területi sajátosságokról, amelyek meghatározzák a kriminalitást. Azt gondoljuk, hogy az eltérő helyi sajátosságok eltérő szervezeti, személyzeti, technikai feltételrendszerrel kívánják meg ahhoz, hogy a különböző földrajzi területeken dolgozó rendőri szervek legalább közel azonos minőségű szolgáltatást tudjanak nyújtani. Ezért kiemelkedő szempontként kezeljük, hogy a szervezeti teljesítményértékelés mutatószámai helyett minőséget jelző mutatókat kell kialakítani. Ezek alkalmasak arra, hogy megmutassák a rendőri szervek munkájának minőségét (így az objektív/szubjektív biztonságérzet javításának területi-térségi meghatározottságát), ezzel pedig azt, hogy mely inputtértekeken kell változtatni ahhoz, hogy az outputtértekek pozitív irányba mozduljanak.

Fontos, hogy a mérőszámok abszolutizálása helyett viszonyszámokat képezzünk. Ez pedig azt is jelenti, hogy olyan mutatók használatára van szükség, amelyek magukban foglalják a helyi társadalmi egyenlőtlenséget leképező indexeket is. Előrebocsátható, hogy ezáltal első ránézésre rosszabbnak tűnő eredményeket kapunk, mint a meglévő szervezeti teljesítményértékelés alapján. Ez azonban csak látszólagos, mert az így megkapott eredmények a korábbiól eltérő mértékegységűek lesznek, mivel fajlagos mérőszámként határozzák meg azokat. Az eltérés oka abban áll, hogy nem a szervezet önmaga által megszabott teljesítménykritérium-elérési szintjét mérjük, hanem azt a társadalmi hatást, amelyet a rendőrségi munka előidéz. Ez a megoldás alkalmas arra, hogy támogassa a rendészetpolitikai, területpolitikai (egyszóval komplex közpolitikai) döntéseket, mert közvetlen visszajelzést nyújt azok hatásáról, társadalmi támogatottságáról.

Legalább két erős indok szól a fajlagos mérőszámok alkalmazása mellett. Egyfelől a fajlagos viszonyszámok jobban tükrözik a valóságot, mint az abszolutizált mérőszámok. Másfelől pedig a fajlagos mérőszámok alkalmazása lehetővé teszi, hogy figyelembe vegyünk annak a társadalmi közegnek a valóságát, amelyben a rendőrség működik. Az abszolutizált mérőszámok alkalmazása nem teszi mérhetővé a rendőrség kriminalitásra gyakorolt hatásait. Mélni kell a lakosság és a rendőrséggel közvetlenül kapcsolatba kerülő ügyfelek

elégedettségét is.²⁶

Elgondolásunk szerint a hatékonyságmérés (amely a minőségbiztosítás fejlesztését is szolgálja) megvalósulhatna az egészségügyben használatos módszertan adaptációjával is. Úgy gondoljuk, hogy homogén betegcsoportok mintájára létre lehetne hozni a homogén ügycsoportokat. Ám az egészségügytől eltérően ez természetesen nem szolgálhat a rendőrség finanszírozásának alapjaként. Legfeljebb arra lehet alkalmas, hogy meghatározzák egy bizonyos ügytípus megoldására rendszerint fordított erőt és eszközállományt. Természetes, hogy a leghomogénebb csoporton belül is lehetnek eseti jelleggel viszonylag jelentős eltérések, ám ezek hosszú távon kiegyenlítődnek. Ezért ezzel az eljárással meg lehet állapítani, hogy az adott ügytípus megoldása egy adott rendőri szervnél általában véve mennyire hatékony. Ez azonban már nem eredményességi, nem is minőségi, hanem pénzügyi hatékonyságmérés (is), ezért ennek kidolgozása nem célja a *Jó állam – jó rendészet* programnak, hiszen erre a KÖFOP-2.1.1.2. számú projekt javaslatai szélesebb körű lehetőségeket biztosítanak.

6. Összegző gondolatok

A „jó rendészet” fejlesztését támogató tanulmányunkban arra törekedtünk, hogy körbejárjuk azokat a tényezőket, amelyek hatással lehetnek a lakosság/közösségek szubjektív biztonságérzetére, valamint a közbiztonság objektív – számokban kifejezhető – állapotára. Mivel a feladat elvégzését mindenki a rendészetért felelős szervezettől várja, projektünk óhatatlanul a rendőrség munkáját is értékeli.

A rendőri munka összetettsége, az ágazat más alrendszerekhez való sokrétű kapcsolódása alapján azt mondhatjuk, hogy a rendőri szervezet teljesítményértékelésének egy (megítélésünk szerint nagy) szegmensét jelenti a társadalmi dimenzió. Teoretikusan azt mondhatjuk, hogy mindezt a szervezeti működés hol gyengíti, hol pedig erősíti. A „jó rendészet” projektcsomag első szakaszában ezért fontos, hogy javaslatot tegyünk a biztonság erősítéséhez kapcsolódó dimenziókra és tényezőkre.

A második szakaszban szerepet szánunk a közösségi tervezésnek, amelynek során az ágazat szakértőivel beszélünk arról, hogy miként látják a jó rendészet közpolitikai elemeit, illetve a tanulmány által vizsgált kérdéseket, a biztonság fogalmának speciális területi/közösségi ágenseit, szereplőit, a rendészeti munkával kapcsolatos partnerség minőségét, illetve azt a folyamatot, amellyel a rendőri munka hatásainak társadalmi oldalát mérjük.

Tanulmányunk fontos megállapítása, hogy az eltérő helyi sajátosságok eltérő szervezeti, technikai, személyzeti feltételrendszert kívánnak meg ahhoz, hogy a különböző földrajzi területeken dolgozó rendőri szervek legalább közel azonos minőségű szolgáltatást tudjanak nyújtani. Ezért kiemelkedő szempontként kezeljük, hogy a szervezeti teljesítményértékelés mutatószámai helyett minőséget jelző mutatókat alakítsunk ki. Ezek alkalmasak lehetnek arra, hogy megmutassák, milyen hozzáadott értéke van a rendőri szervek munkájának egy térség szubjektív-objektív biztonságérzetének javításában, ezzel pedig azt, hogy mely inputértékeken kell változtatni ahhoz, hogy az outputértékek pozitív irányba mozduljanak. Ehhez nagyon fontos lépés az integrált társadalmi hatásindikátorok kialakítása, amely segítséget nyújt a komplex ágazati és területi közpolitikai programok tervezéséhez, végrehajtásához.

²⁶ „Nem tekinthetjük ilyen érdemi visszacsatolásnak a belügyi kormányzat által kezdeményezett és lebonolyított iskolai és önkormányzati lekérdézet vagy az alkalomszerű, kampányszerű közvélemény-kutatásokat.” Lásd: Christián (2015: 7).

A hat hatásterület definiálása alapján azt mondhatjuk, hogy a közösségi/partnerségi hatásterület a leginkább komplex társadalmi és területi beágyazottságú. Mindez egyszerre tekinthető alap- és alkalmazott kutatási feladatnak, amelynek eredményei a biztonságérzetet is szabályozzák. A lakossági vélemények becsatornázása alkalmazott kutatási terület, hatását tekintve ez is összetett: egyszerre érinti a felhasználót és az alkalmazót/fenntartót. Így szervezetszociológiai aspektusának is tekinthetjük, hiszen a hatásterület eredményei rávilágítanak a szervezet humán erőforrás- és költségvetési gazdálkodásának hatékonyságára is.

Az áldozatvédelem hatásterület szintén rendészettudományi és társadalompolitikai meghatározottságú. Ebben a részben szó van az áldozattá, illetve elkövetővé válás valószínűségéről és területi sajátosságairól is. A területnek fontos hatása van az objektív/szubjektív biztonságérzet alakulására. Az általunk felsorolt hatásterületek közül három (beavatkozás, a nyomozási hatékonyság és a közrend fenntartása) inkább a szűkebb rendészettudományi feladatok közé sorolható.

Felhasznált irodalom

- Barabás T., Irk F., Kovács R. (2008): *Félelem, bűnözés és bűnmegelőzés Európa öt nagyvárosában*. Budapest, ORKI.
- Bíró Gy. (2011): „A közbiztonság és a közlekedésbiztonság egyes kérdései, különös tekintettel a balesetmegelőzésre”. In: *Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése című tudományos konferenciáról szóló tanulmányok*. Forrás: <http://pecshor.hu/periodika/XII/birogy.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 07. 12.).
- Brunet, J. R. (2006): *Measuring social equity performance in the criminal justice system*. Paper presented at the Fifth Social Equity Leadership Conference, Omaha, NE.
- Charbonneau, E., Riccucci, N. M. (2008): „Beyond the usual suspects: An analysis of the performance measurement literature on social equity indicators in policing”. *Public Performance and Management Review*, 31(4), 604–620.
- Christián L. (2014): *A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai*. MTA, Law Working Papers. Forrás: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_43_Christian.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 14.).
- Christián L. (2015): *Rendészeti politika*. MTA, Law Working Papers. Forrás: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_14_Christian.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 14.).
- Collier, P. M. (2001): „Police performance measurement and human rights”. *Public Money & Management*, 21(3), 35–40.
- Concha Gy. (1905): *Politika II.* Budapest. http://mtdportal.extra.hu/books/concha_gyozo_politika_2.pdf (letöltés dátuma: 2016. 08. 11.).
- Dietz F. (2011): *Az integrált városfejlesztési stratégia*. Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/.../05_Integralt_varosfejlesztes.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 12.).
- Felizer, M. Y. (2009): „Not fit for purpose! The (ab-) use of the British Crime survey as a performance measure for individual police forces”. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 3(2), 200–211.
- Finszter G. (2007): „A rendészeti funkciók és a határőrség integrációja”. In: Hautzinger Z. (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendőrség – az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécsi Határőr Tudományi Közlemények, 7..
- Finszter G. (2008): *A rendészeti igazgatás jogi alapjai*. Budapest, RTF, 2008, 167.
- Finszter G. (2009): *Közbiztonság és jogállam*. Forrás: online.sze.hu/images/J%3C%81P/2009/3/Finszter.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 22.).
- Finszter G. (2015): „Egy kutatás tervezése”. *Magyar Rendészet*, 2015/3.
- Grizzle, G. A. (2002): „Performance measurement and dysfunction: The dark side of quantifying work”. *Public Performance & Management Review*, 25(4).

- Hatry, H. P. (1980): „Performance measurement principle and techniques: An overview for local government”. *Public Productivity Review*, 4(4).
- Hough, M. (2007a): „Policing London, 20 Years on”. In: Henry, A., Smith, D. J. (szerk.): *Transformations of Policing*. Aldershot, Ashgate.
- Hough, M. (2007b): „Policing, New Public Management, and Legitimacy in Britain”. In: Tyler, T. R. (szerk.): *Legitimacy and Criminal Justice: International Perspectives*. New York, Sage.
- Irk F. (2003): *Közlekedésbiztonság és bűnözéskontroll*. Budapest, KJK.
- Irk F. (2007): *Közbiztonságtan*. RTF, Budapest, Főiskolai Jegyzet.
- Jennings, E. T. Jr., Haist, M. (2003): *Performance measurement – Symbol of substance?* Martin School, University of Kentucky.
- Kaiser T. (szerk.) (2015): *Jó Állam Jelentés 2015*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Kaiser T. (2016): „Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében”. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/1. Forrás: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/2016-1-az-allamkutatások-helye-a-társadalomtudományok-rendszereben.original.pdf (letöltés dátuma: 2016. 03. 11.)
- Kardos P. (2015): „A polgárórség”. In: Tihanyi M. (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárórség*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Kovács S. (2015): „Rendészeti szabályozás”. In: Tihanyi M. (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárórség*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Leyrer, R. (2013): „Finding the Right Path of Policing in Hungary”. In: Gorazd Mesko (ed.): *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*. New York, Springer science, Business Media, 126.
- Major R., Tihanyi M., Kovács S., Vajda A. (2014): „A nagyvárosi lakosság szubjektív biztonságérzetének javíthatósága”. *Belügyi Szemle*, 2014/5.
- Mátyás Sz. (2012): A Debreceni Rendőrkapitányság elkövetői és bűnelkövetői vonzáskörzete. *Magyar Rendészet*, 2012/2.
- Myhill, A., Quinton, P. (2010). „Confidence, Neighbourhood Policing, and Contact: Drawing Together the Evidence”. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4(3)
- Remek É. (2015): „A nagyvárosok közbiztonsági és szubjektív biztonsági helyzete – Különös tekintettel a válság és a jól-lét fogalmára”. In: Hervainé Szabó Gy., Folmeg M. (szerk.): *Társadalmi válságok, konfliktusok a jól-lét kontextusában*. Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola, 59–79.
- Rogge, N., Verschelde, M. (2012): „A composite index of citizen satisfaction with local police services”. *Hub Research Papers, Economics & Management*, 2012/13,
- Patyi A., Szalay P., Varga Zs. A. (2012): *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei*. Szakértői változat, forrása: <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-31.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 07. 25.).
- Sallai J. (2010): „Bűnözésföldrajz: a rendőrség szolgálatába állított tudomány”. *Belügyi Szemle*, (2010) 62:(9) 95–107.
- Sallai J., Mátyás Sz. (2015): „Objektív és szubjektív biztonság néhány magyar nagyvárosban”. In: Hervainé Szabó Gy. (szerk.): *A 21. század eleji államiság kérdőjelei*. Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola, 335–407.
- Shilston, T. G. (2011): „Black box: A qualitative method for improving public confidence in policing through micro-analysing service delivery”. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 5(2), 125–131, doi: 10.1093/police/par003.7.
- Smuk P., Kocsis M. (2009): „A jogállamiság 20 éve – tudományos konferencia Győrött”. *Közjogi Szemle*, 2009/3. 70–71.
- Szarvák T., Jász K., Bozorádi J. (2006): *A családon belüli erőszakról egy kutatás tükrében*. Szolnok, Országos Bűnmegelőzési Központ, Szolnok Önkormányzat, Szolnok Rendőrkapitányság, 63.
- Szirtes K. (2010): *Pillanatkép a megélhetési bűnözésről*. Forrás: www.kimisz.gov.hu/data/cms26135/Szirtes_Klara_Pillanatkép_a_megélhetési_bunozesrol.pdf (letöltés ideje: 2016. 07. 22.).
- Team Consult-jelentés (1991): Budapest, kézirat.
- Tihanyi M. (2015): „A városok problémái”. In: Korinek L. (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

- Young, M. (1991): *An inside job: Policing and police culture*. Oxford, Clarendon Press. Working paper, University of Kentucky.
- Vári Vince (2015): *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értekezés, Miskolc, Miskolci Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola.

Internetes források

- www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/ (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.).
- www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf, A Nemzeti Együttműködés Programja (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.).

Mellékletek

1. melléklet

Kísérlet a rendészeti munka társadalmi hatásindikátorainak kialakítására

A melléklet elején néhány módszertani megjegyzésünkben kiemeljük, hogy az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnügyi statisztika (a továbbiakban: ENYÜBS) olyan közhiteles adatbázis, amely az ügyek befejezését (büntetőeljárásai döntést) követően kiállított statisztikai adatlapok feldolgozásán alapul, így adatszolgáltatását tekintve jelentős időbeli regisztrációs eltérés jellemzi, az adott időszakban lezárt, és nem pedig az iktatott ügyeket tartalmazza. Az ENYÜBS tehát követő jellegű statisztika, ezért elsősorban hosszabb távú trendek, idősorok kimutatására alkalmas. Adattartalma és jellemzői miatt elsősorban a stratégiai döntések előkészítéséhez szükséges háttéranyagok, valamint bűnügyi, bűnözési prognózisok, éves (esetlegesen féléves) jelentések elkészítésére alkalmas.

A „követő jelleg” természetes velejárója a bűnügyi statisztikai adatnak (tudniillik büntetőeljárásai döntést követően lehet regisztrálni). Arra azonban fel kell hívni a figyelmet, hogy míg a bűnügyi helyzet tekintetében az adatok követő jellege értelemszerűen adott (mivel nem a bűncselekmény elkövetésének, hanem regisztrálásának időpontjában történik a számbavétel), addig a bűnüldözés helyzetének megítélésében a regisztrált adat adekvátabb megközelítést tesz lehetővé. Ennek megfelelően az indikátorok meghatározása során nem a statisztikai, hanem az aktuális ügyforgalmi jellegű adatok felhasználása indokolt. Ilyen adat lehet a feljelentések száma, az elrendelt nyomozások száma, a folyamatban levő nyomozások száma, az ügyforgalmi szaldó stb.

A melléklettel az a célunk, hogy olyan kiegyensúlyozott kevert teljesítménymutatókról gondolkodjunk, amelyek már magukban foglalják a helyi társadalmi egyenlőtlenséget leképező indexeket is (Charbonneau, Riccucci, 2008).

A lakosság értékelésére alapozó indikátorok²⁷

A közösségi/partnerségi munka és az áldozatvédelem teljes egészében, a közrend fenntartásának minősége és a lakosság számára való elérhetőség pedig részben az ügyfelek elégedettségével mérhető. Az ügyfél fogalma e körben nem azonosítható a közjog ügyfélfogalmával. *Az áldozatvédelem esetében az áldozat kriminológiai fogalmát tágabban*

²⁷ Az I., II., IV., VI/1. indikátorcsoportokhoz.

kell értelmeznünk, és indikátorként minden olyan személy elégedettségi mérésen alapuló véleménye fogadható el, aki a rendőrség felé feljelentést, bejelentést tesz. A véleménymérés módszere a rendészeti területen lényegesen több problémát vet fel, mint például a civil területen működő szolgáltatások igénybevétele esetén. Az ismert véleményfelmérési módok itt különleges szabályok betartása mellett alkalmazhatók.²⁸ A véleménymérést kiegészítheti, ha az ügyfélkör egyéb technikákkal is értékeli a rendőrség munkáját.²⁹

Közvetlen módon, valamely rendőri szervnél személyesen tett bejelentések esetében az „ügyfél-elégedettség” kérdőíves módszerrel mérhető, ha megfelelően biztosított a kitöltött ívek és a kitöltő személyének azonosíthatatlansága. Ellenkező esetben a kérdőívben alkalmazott skálák értékelhetetlenek lennének. Ezzel a megoldással a közrend fenntartásának minősége és a lakosság számára való elérhetőség részben indikálható. Ennél az indikátornál ez a két terület szoros összefüggést mutat, ezért célszerű önálló indikátorként kezelni.

A közösségi munka és a helyi közrend fenntartásával kapcsolatos rendőri munka értékelése jelentős részben ugyancsak az ügyfél-elégedettséggel mérhető. Itt azonban az ügyfél fogalma nem esik egybe sem a közigazgatásban használt fogalommal, sem pedig a fenti értelemben vett „ügyfélfogalommal”, hanem annál lényegesen tágabb személyi kört ölel fel. E tekintetben az „ügyfél” lehet mindenki, aki a rendőrség örökdő, védő, rendfenntartó szerepének eredményeiben részesül. Ez végső soron a társadalom egészével azonosítható. A társadalmi elégedettség mérése döntő jelentőségű. Ez az indikátor természetét tekintve nem szakmai, hanem sokkal közpolitikai jellegű.

A társadalom nem szakmai szempontok, hanem saját szubjektív benyomása alapján hoz értéktételeket. Az pedig elképzelhetetlen, hogy a társadalom elégedetlen a rendőrséggel, a rendőri vezetéssel, ugyanakkor elégedett a rendőrséget irányító kormányzati munkával. Ez az indikátor tehát egyfajta politikai jelzés a kormányzat irányába is. Ebből a felismerésből eredően szükséges a lakossági visszajelzések folyamatos nyomon követése annak érdekében, hogy a rendészet ne csupán a szakmai, hanem a társadalmi igényeknek is megfeleljen, így növelve a kormányzatba vetett bizalmat. E körben az elégedettségmérés alkalomszerűen, rendszeres időközönként visszatérő kérdőíves felmérésen alapulhat. Az indikátorkészítés módszertanához térségi szintű „térkép” elkészítése is szükséges, hiszen a közösségi és a partnerségi munka eltérő erősségű és mélységű lehet az ország különböző fejlettségű területein.

A lakossági elérhetőség indikátorai³⁰

A lakosság számára való elérhetőség indikátora a reakcióidő. Ezen azt az időt kell érteni, amely a bejelentés híváskezdeményezése és a rendőr helyszínre érkezése között eltelik. Ennek

²⁸ Az egyik megválaszolandó kérdés az anonimitás. A bejelentő nem anonim, hiszen felveszik az adatait. A probléma nem is ez, hanem a válasz, a kérdőív, illetve a válaszadó anonimitása. A problémára adott egyik lehetséges válasz az, ha a bejelentő tájékoztatást kap a véleménykérés anonimitásának hiányáról. Ebben az esetben önként dönt arról, hogy ennek ismeretében kíván-e véleményt nyilvánítani vagy sem. A kérdések tisztázására a részjelentés 2-3. fázisában pilot projekt szervezése ajánlott. Ebbe be kell vonni a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot.

²⁹ Természetesen a véleményfelmérés során kapott visszajelzés nemcsak egyszerű értékelésre adhat lehetőséget, hanem arra is, hogy összetett módszertannal is kiegészüljön, s így a „jó rendészet” kutatás adott ügycsoporton belül fókuszcsoporthoz vagy szupervíziós csoportot is szervezhet az azonosított, pozitívan vagy negatívan értékelt területek elemzésére. Több módszer alkalmazásával és egy pilot program támogatásával nemcsak egy rendőri tevékenységhez kötődő, számszerűsített értéket, minősítést kaphatunk, hanem további támogatást, áttekintést adhatunk az integrált bűnmegelőzési feladathoz is.

³⁰ A II. indikátorcsoportoz.

értékelése összetett feladat, mert alapvetően három, egymástól jól elkülöníthető szervezeti elem működése szükséges a rendőri reagálóképesség fenntartásához. Az ORFK Ügyeleti Főosztályának hívásfogadó központjai, a megyei rendőr-főkapitányságok tevékenységirányítási központjai és végül a járőrszolgálatot működtető helyi rendőri szerv munkájának összességén múlik a reagálási képesség. Érdemes az egyes szervezeti elemek működését külön-külön is vizsgálni, mert így állapíthatók meg az esetleges gyengeségek, amelyek további fejlesztést igényelnek. Ugyanakkor egységes indikátorként kell értékelni ezeket. Felvethető annak lehetősége, hogy a hívásfogadó központok ideje ne számítson bele a reagálási időbe. A rendőrség jelenleg ezt a gyakorlatot követi azzal az indokkal, hogy ennek az időnek a hosszát befolyásolja a bejelentést tevő személy kommunikációs készsége, tudatállapota stb.

Ehhez két megjegyzés kívánkozik. Az egyik arra vonatkozik, hogy a bejelentés felvétele kétoldalú kommunikációt feltételez, ezért ennek időben elhúzódó jellegét nem lehet egyoldalúan a bejelentő terhére róni. A másik megjegyzés pedig az, hogy a hívásfogadó központokat, amelyek a korábbi gyakorlattól eltérően plusz szervezeti és kommunikációs elemet jelentenek a bejelentő és a helyszínre érkező járőr között, csak az elmúlt években építették ki. Ez a rendőrség saját, belső szervezeti megoldása a bejelentések fogadására. Annak ellenére, hogy ez a megoldás kormányzati döntés eredménye, ezt a szervezeti elemet és eljárását nem hagyhatjuk figyelmen kívül, nem tehetünk úgy, mintha nem a bejelentésekhez kapcsolódó protokoll része lenne, mert ezzel hibás adatokat kapnánk. Az adatok hibája ebben az esetben abból származna, hogy a reakcióidő kiszámításánál egy teljes munkafázist figyelmen kívül hagynánk. Mindazonáltal eltérnénk a „jó rendészet” kutatás eredeti célkitűzésétől, miszerint a rendőrség működésének minőségét társadalmi oldalról közelítjük meg.

A lakossági bejelentések számos típusa ismert. A teljesség igénye nélkül ilyenek: a bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére vonatkozó tény, adatot tartalmazó bejelentések; a balesetről szóló bejelentések; az öngyilkossági szándék bejelentése; személy eltűnésének bejelentése stb. De bármiről legyen is szó, amennyiben rendőri intézkedésre van szükség, abban az esetben mind szervezeti, mind pedig társadalmi oldalról nézve a bejelentésekre való reagálás munkafolyamata a hívás kezdeményezésétől a HIK-en, majd TIK-en át a rendőr helyszínre érkezéséig tart. Az indikátor kialakításánál korrekciós tényezőként számolni kell az illetékességi terület nagyságával, amely nehezen vitatható módon kihat a rendőrség működésének minőségére. A kérdőíves felmérés alapján az látszik, hogy a rendőri vezetők is erős befolyásoló tényezőként (3,98) értékelik az illetékességi terület nagyságát.³¹ Ezért nehezen értelmezhető a megyei rendőr-főkapitányságok számára egységesen meghatározott reagálási idő. A rendőri szervek székhelyeitől távol eső települések nehezebben közelíthetők meg, ez pedig kihat a reagálási képességre. Felvethető, hogy korrekciós tényezőként alkalmazzuk az állomány létszámát. Ezt indokolttá teheti, hogy a kérdőíves felmérés szerint a rendőri vezetők erős befolyásoló tényezőként (4,75) értékelték a létszámhelyzetet. Mindazonáltal nehezen vitatható, hogy ugyanannyi bejelentés kezelésére rendelkezésre álló nagyobb létszámú rendőri erő rövidebb reakcióidőt eredményezhet. Az értékelés módszertana a „jó rendészet” kutatás második ütemében kidolgozható. Mindezek érdekében a reakcióidő standardjait relativizálni kell. Ennek kidolgozása a második ütemben

³¹ A Miskolci Rendőrkapitányság esetében kifejezetten nagy az illetékességi terület, amelyet rendkívül nehéz lefedni rendőri erővel. Ráadásul egymástól viszonylag távol eső, hegyvidéki/domsági területeken található az egyes települések, s ez a megközelíthetőséget/elérhetőséget nagyban nehezíti. A Hajdúböszörményi Rendőrkapitányság illetékességi területéhez mindössze egy, a városhoz néhány kilométerre lévő település tartozik, amely rendkívül kedvezőnek tekinthető. A Balmazújvárosi Rendőrkapitánysághoz számos település tartozik, ráadásul az egyik rendőrőrs több mint 20 kilométerre található Balmazújvárostól.

megvalósulhat.

Az elérhetőség másik indikátora az „ügyfelek” elégedettsége. Ennek mérési lehetőségeit már tárgyaltuk *A lakosság értékelésére alapozó indikátorok* című alfejezetben, ezért itt csupán megemlítjük, hogy a telefonon tett bejelentések esetében a módszertan kidolgozására a következő fázisban lehet sort keríteni, s a személyesen tett bejelentéseket – az azonosíthatatlanság biztosítása mellett felvett – kérdőívvel lehet értékelni.

A beavatkozás indikátorai³²

A csapaterős tevékenység komplexitása azt jelenti, hogy nem csupán a rendezvény ideje alatt teljesített szolgálat tartozik ide, hanem tényleges módon e körben kell megítélnünk az állomány felkészítését, kiképzését, az egyeztető tárgyalások színvonalát, a szervezőkkel, rendezőkkel való együttműködés színvonalát, az információgyűjtést, a tervek elkészítését, a vezetés rendjének kialakítását, a logisztikát és egyéb szervezői feladatokat is. Mindezek célja a rendezvény biztonságának fenntartásában foglalható össze. *Ennek megfelelően ezen a területen az egyetlen megragadható indikátor azoknak a rendőri intézkedéseknek a száma, amelyek a rendezvény biztonságát sértő magatartásformák ellen irányulnak.* A képzési, tervezési, szervezési és végrehajtási feladatok ellátásának színvonala meghatározza a rendezvény biztonságának színvonalát. Ennek megfelelően a minden tekintetben magas szintű feladatellátás magasabb fokú biztonságot eredményez. *Minél kevesebb ez a rendőri intézkedés, annál magasabb szintű a rendezvénybiztosítás színvonala.* Az indikátor kialakításakor figyelembe kell venni a rendezvény volumenét. Erre leginkább a résztvevői létszám látszik alkalmasnak. Felmerülhet a rendezvénytípusok kategorizálásának kérdése. Ez azonban nem feltétlenül szükséges, mert igaz ugyan, hogy más jellegű egy sportrendezvény és egy demonstráció, de a rendőri szerepvállalás jellege olyan markáns közös jellemző, amely indokolatlanná teszi a hatásterületet jellemző indikátorrendszer további differenciálását. Annál hatékonyabb a rendezvénybiztosítás színvonala, minél kisebb a

rendőri intézkedések száma

rendezvényen lévők becsült létszáma

hányadosából képezett szám értéke. Végeredményben tehát a 0 mutatószám jelenti a legmagasabb színvonalú teljesítményt.

A nyomozati munka indikátorai³³

A nyomozati munka eredményessége az egyik legösszetettebb indikátorrendszer kidolgozását követeli meg. Ez a tevékenység nem választható el a rendőri működés többi elemétől. Szorosan összefügg a közrendvédelmi tevékenységgel, minthogy a közrendvédelmi szolgálati ág által teljesített tettenéréses és körözött elfogások szervezeti haszonélvezője a bűnügyi szolgálati ág. Ugyancsak felvethető a közlekedésrendészeti szolgálati ággal való szoros összefüggés, ugyanis a közlekedési bűncselekmények nyomozásával kapcsolatos feladatokat a közlekedési szakterület látja el, ennek ellenére az itt elért eredményeket mégis

³² A III. indikátorcsoporthoz.

³³ Az V. indikátorcsoporthoz.

a nyomozati munka eredményességénél számítják be. Éppen ezért *el kell fogadni, hogy a nyomozati munka eredményessége nem kizárólag a büntügyi szervek minőségét jellemzi, hanem megjelenik benne az egész rendőrség büntügyi célú tevékenységének minősége.* Az összes bűncselekményre vetítve nem célszerű a büntügyi munka eredményességének mérése, mert nehezen kezelhető információmennyiség állna rendelkezésre, másfelől pedig a nyomozó hatóságok könnyen a gyorsan megoldható, de társadalmilag kevésbé veszélyes cselekményekre koncentrálnának (például szerzői vagy ahhoz kapcsolódó jogok megsértése). Ehelyett *célszerű a lakosságot leginkább érintő, a társadalomra nézve legveszélyesebb bűncselekményeknek nyomozáseredményességi mutatóit az indikátorok körébe vonni.* Ezen bűncselekményeknek a vagyon elleni, a vagyon elleni erőszakos, illetve a személy elleni, valamint a nemi erkölcs elleni bűncselekmények köréből kell kikerülniük: 1. emberölés; 2. rablás (jó részük közterületen történik, a lakosság szubjektív biztonságérzetét az egyik leginkább csökkentő cselekmény, ráadásul – például az emberöléshez képest – viszonylag nagy számban követik el); 3. dolog elleni erőszakkal elkövetett lopás; 4. gépjárműlopás; 5. betöréses lopás; 6. garázdaság; 7. súlyos testi sértés; 8. szexuális erőszak; 9. az összes többi bűncselekmény összesen. A kérdőíves felmérésünk során megkérdezett rendőri vezetők a nyomozáseredményességet tartották a rendőrség működési minőségét jelző legerősebb indikátornak (4,03).³⁴

Ennél az indikátornál az eredményesen befejezett ügyek száma magyarázatot igényel.³⁵ Ez a szám nem azonos a vádemelési javaslattal zárult ügyek számával. Eredményesnek tekinthető a nyomozás akkor is, ha büntethetőséget kizáró vagy megszüntető okot állapítanak meg, illetve abban az esetben is, ha a nyomozó hatóság bűncselekmény hiányát állapítja meg. Eredménytelenek azok az ügyek, ahol a nyomozásmegszüntető okok közül azok szerepelnek, amelyekben a nyomozó hatóság egységnyi idő alatt már nem képes eredményt produkálni – ez alapvetően a gyanúsított kilétére, a bűncselekmény bizonyítására és az elkövető felelősségének megállapíthatóságára vonatkozik.

A nyomozati munka eredményeit számos tényező befolyásolja. Ilyen tipikusan a rendőri erők létszáma, felkészültsége és motiváltsága. Beszédes adat, hogy a megkérdezett rendőri vezetők az állomány morális helyzetét és képzettségét közel azonos, meglehetősen erős (4,4, illetve 4,42) befolyásoló tényezőként értékelték. Ugyancsak idesorolták az egy főre jutó ügyek számát (4,5) és a rendőri szerv állományának létszámát (4,75). Tovább erősíti a megkapott értékeket, hogy az ötfokozatú skálán az adatok 2-es szórásértéket mutatnak a képzettségnél, az egy főre jutó ügyek számánál, illetve az összlétszámnál. Ez azt jelenti, hogy ezeknek a befolyásoló tényezőknek a megítélése viszonylag egységes.

Ez többek között jól tükrözi hipotézisünket, amely szerint a teljesítménymutatókban kifejezésre kell juttatni a helyi sajátosságokat. Minthogy a morális helyzet és a képzettség nehezen mérhető,³⁶ ezért a rendőri létszámmal mint korrekciós tényezővel kell dolgoznunk. Ez azonban nagyon gyakran belső szervezési munka eredménye. Ezért olyan korrekciós tényezőzt kell alkalmazni, amelyben megjelenik a létszám, de nem nyers adatként, hanem munkaerő-kapacitásként. Ezt pedig össze kell kapcsolni az egy főre jutó ügyek számával. *A nyomozati munkának nem is annyira az eredményességét, mint inkább a hatékonyságát jelző indikátort ez*

³⁴ A válaszadók ennek az erősen rendészeti indikátornak az erősségét 2–5 között értékelték. Ez a szórásérték arra utal, hogy a területi különbségek erősebben érvényesülhetnek.

³⁵ Meghatározott kategóriában a rendőrség tudomására jutott bűncselekmények/eredményesen befejezett ügyek száma.

³⁶ A képzettség e tekintetben nem azonosítható teljes egészében az iskolai végzettséggel. Ide kell értenünk az állomány szakmai tudásának tényleges színvonalát. Itt és most leginkább ez utóbbit értjük az állomány képzettsége alatt.

esetben az eljárásokra fordított, napokban mért idő jelenti. Ez pedig már minőségi adat, amelyet az előbb leírt mennyiségi adatok befolyásolnak. Ahhoz, hogy ezt indikátorként használhassuk, két szükséges előfeltételnek kell teljesülnie: meg kell határozni a hasonló ügyek csoportjait (terveink szerint az egészségügyben bevett homogén betegségek csoportjának mintájára), és az ezen ügyekre általában elvárt ráfordítási időt. Természetes, hogy nem az abszolút értelemben vett legrövidebb nyomozási idő a leghatékonyabb, de azt meg lehet állapítani, hogy adott ügytípusban általában mennyi a nyomozásra fordított idő. Ezt az időt számos tényező befolyásolhatja, például: sértettek száma, elkövetők száma, sértettek/elkövetők külföldi tartózkodási helye stb. Meg kell vizsgálni, hogy ezek alkalmazhatók-e korrekciós tényezőként. A homogén betegségcsoportok alkalmazása számos anomáliát felvet az egészségügyi finanszírozás során. Ezért nem azt állítjuk, hogy ez a megoldás kritika nélkül alkalmazható lenne a rendészetben. De az az elvi alap megállja a helyét, hogy hasonló típusú ügyeket statisztikai szempontból homogén csoportba lehet rendezni, és ezekhez hozzá lehet rendelni az általában elvárt idő, erő és eszköz ráfordítását. Ez azért is célszerű lenne, mert jó orientációt jelenthetne az egyéni teljesítményértékeléshez. A másik szükséges feltétel pedig az, hogy korrekciós tényezőként figyelembe kell venni az egy rendőrnél lévő ügyek számát, mert ez jelentősen befolyásolhatja egy-egy eljárás időtartamát. Minthogy ez már a hatékonyságmérés területe, ezért ennek részletes kidolgozására a KÖFOP-2.1.1.2. számú projekt biztosíthat jó keretet.

***A közrend, közbiztonság fenntartásának indikátorai*³⁷**

A közrendfenntartás funkciójának mérésére a bevett, de igen leegyszerűsítő megoldás a különböző deliktumok 100 ezer lakosra vetített számaránya. Ugyancsak ehhez a területhez tartozik a rendőri intézkedésekben megnyilvánuló eredményesség, amelynek leegyszerűsítő vizsgálata az intézkedések számának alakulására szorítkozik.

A bűncselekmények, illetve egyes szabálysértések számát a jövőben is indikátorként kell alkalmazni. Ezt alátámasztják azok a kérdőíves eredmények, amelyek szerint a vagyon elleni (3,8), az erőszakos (3,93), a közterületi (4,02) és meglepő módon az össz-bűncselekményi (3,8) adatok erős indikátorai a rendőri munka minőségének. Ez utóbbi adat azért okozott meglepetést, mert hiányzik belőle annak a valóságnak a felismerése, hogy a rendőrség nem képes minden bűncselekménytípus számszerű alakulására hatást gyakorolni. A szabálysértések száma (3,13), a közlekedési szabálysértések száma (3,22) és a tulajdon elleni szabálysértések száma (3,3) ugyanakkor meglepő módon a megkérdezettek véleménye szerint nem minősül erős indikátornak. Ezek mögött az adatok mögött az a vélekedés állhat, hogy a rendőrség lényegesen kevésbé képes a jogsértések ezen csoportjára hatást gyakorolni, mint a bűncselekményekre. Ez az adat összefüggésben állhat a rendőrséget jellemző bűnügycentrikussággal. De ugyanígy utalhat arra, hogy a megkérdezett vezetők a tömegével előforduló kisebb jogsértések társadalmi veszélyességének csekélyebb foka miatt adták a gyengébb értékelést.

El kell fogadni, hogy számtalan tényező befolyásolja a bűncselekményi és szabálysértési számokon alapuló objektív mutatókat, amelyek közül csak az egyik a rendőrség munkája. Azt is el kell fogadni, hogy a rendőrség nem tudja befolyásolni minden bűncselekménytípus alakulását. Ezért a második ütemben ki kell jelölni azt a bűncselekményi kört, amely a rendőrség munkáját jelző indikátorként alkalmazható. A rendőrségtől független tényezők között lehet megemlíteni a lakosságszámot, a lakosság különböző – a kriminalitásra is ható – demográfiai jellemzőit (például életkor, nemek aránya), a terület gazdasági jellemzőit (például

³⁷ A VI. indikátorcsoportozhoz.

munkanélküliségi ráta, GDP), a terület infrastruktúráját (például közúthálózat, településszerkezet) (Mátyás, 2012: 41–49). Arra kell szorítkoznunk, hogy kiválasszuk a legjellemzőbb, a legerősebben ható és leginkább alkalmazható tényezőket, amelyek egy adott terület kriminalitását befolyásolják, s amelyeket ennél fogva a bűncselekményszám értékelésénél figyelembe kell venni.

A rendőrség működését befolyásoló tényezők meghatározásánál a lakosság szám tűnhet a legrelevánsabb tényezőnek. Ezt bizonyítja, hogy a legfontosabb számított mutatók (minőségi, mennyiségi, eredmény-) gyakorlatilag szinte mind lakosság szám-arányosan kerülnek megadásra. A kérdőíves felmérés során a megkérdezett rendőri vezetők 4,07-ra értékelték ezen tényező befolyásoló erejét, s ez azt mutatja, hogy a szakma is nagy jelentőséget tulajdonít neki. A fenti gyakorlat kizárólagos folytatása csakis akkor lenne helyes, amennyiben az említett számítási módszer beváltotta volna a hozzáfűzött reményeket, vagyis jól működne, és homogén térről és társadalomról beszélhetnénk. Mivel maradéktalanul egyik feltétel sem áll fenn, ezért a kizárólag lakosság szám-arányos számítási mód a jövőben nem alkalmazandó. A lakosság szám adatok felhasználását elsősorban mint befolyásoló/súlyozó tényezőt érdemes szerepeltetni.

Nincs értelme érdemben összevetni két területi egység adatait, ha mögöttes információkat nem elemeztünk, értelmeztünk. A statisztikai adatokra úgy kell tekintenünk, mint egy nyers értékre, amely csak akkor mutatja a valóságot, ha bizonyos szorzókkal együtt alkalmazzuk. Számos olyan tényező létezik, amelyek negatív vagy pozitív irányban befolyásolhatják a kapott statisztikai adatot. Olyan országosan elfogadott és alkalmazott szorzókra (indikátorokra) van szükség, amelyek alkalmazásával a valós statisztikai rangsort kapjuk meg.³⁸

A munkanélküliség és a bűnözés kapcsolata a jól kutatott témák közé tartozik, a munkanélküliség és a bűnözés esetében szoros korreláció figyelhető meg (Szirtes, 2010). Ahol magasabb a munkanélküliségi ráta, ott magasabb bűnelkövetési gyakorisággal találkozhatunk. A hosszabb ideje állás nélküli emberek esetében tehát mindenképp kockázati tényezőként szerepel a munkanélküliség. Egy terület gazdasági és infrastrukturális helyzete kihatással van a munkaerőpiaci adatokra. Ez relatíve egyszerűen mérhető, szemben a többi gazdasági mutatóval, amelyek szintén mérhetők, de rendőri alkalmazásuk nehézkes volna. Ezt a korrekciót már csak a megyei rendőrfőkapitányságok összesített adataiban kell elvégezni, mert helyi szinten alkalmazni a számtalan nehézség miatt illuzórikus lenne. Ezzel a korrekcióval elérhető volna, hogy az egyes területek közötti különbségek figyelembevételével összehasonlíthatóvá válják több rendőri szerv bűnügyi helyzetképe. A terület gazdasági és infrastrukturális helyzetét befolyásoló szerepének nagyságára vonatkozó kérdéseinkre a válaszadók 4,23 átlagértéket mutató válaszokat adtak. Ez azt jelenti, hogy ennek a helyi sajátosságnak a figyelmen kívül hagyása a szakmai közvélekedés által nem elfogadható. *Ezért a lakosság szám-arányos bűncselekményszámot korrigálni kell a munkanélküliségi ráta adataival annak érdekében, hogy ez a mutató objektívebb képet mutasson.*

³⁸ Somogy megyei példa: amikor a 100 ezer főre jutó sértetteket vizsgáljuk megyei szinten, akkor Somogy megye évtizedek óta az egyik legrosszabb eredményt mutatja. Ez alapján rossznak értékelhetnénk a rendőrség működését. Amennyiben a turizmust olyan faktorként alkalmazzuk, amely lakosság szám-arányosan viszonyít a turisták számához, akkor számos magas esetszámmal és gyakorisággal rendelkező település elfoglalhatja a rangsorban a valós helyét (például ha egy településen feleannyi a turista, mint a lakosság száma, akkor ezt 0,8-es szorzóval számoljuk, ha pedig ugyanannyi, akkor 0,5-es szorzóval stb.). Másként fogalmazva: a hagyományos megközelítés csak az állandó lakosság számmal kalkulál, így azon területek eredményei aránytalanul rossznak tűnnek, ahol nagyarányú az ideiglenes lakosság (például turista). Ennek megfelelően a jövőben a lakosság számarányának számításánál figyelembe kell venni a KSH által közzétett vendégéjszakák adatait is. A módszer tan kidolgozása a következő projektszakaszokban várható.

A közrend megóvásának, fenntartásának körében a másik fontos mérőszámcsoporthoz a rendőri intézkedések tartoznak. A jelenlegi teljesítményértékelési rendszerben egyfelől teljesítménymutatók formájában jelennek meg, másfelől rendőrszámra vetítve teljesítménykövetelményi minimumként határozzák meg azokat. Előljáróban le kell szögezni, hogy a rendőri intézkedések valóban beszédes és lényeges mérőszámai a rendőrség működésének. E területen két fontos kérdést kell feltenni. Az egyik: mely rendőri intézkedések kerüljenek az indikátorok közé? A másik: az indikátorintézkedések számai milyen viszonyszámok függvényében mutatják a társadalmilag hasznos teljesítményt?

Az első kérdés körében a kérdőíves vizsgálat során felvetettünk néhány alternatívát, és ezek indikátorként való alkalmazhatóságát és annak erősségét vizsgáltuk. A megadott intézkedések között szándékosan nem szerepeltek határrendészet-specifikus kérdések, mert a vizsgálati minták – földrajzi elhelyezkedésüknek megfelelően – szélsőségesen eltérő határrendészeti sajátosságokkal rendelkeznek. Az ebből eredő különbségek vélhetően tükröződtek volna a válaszokban is, amelyek ennél fogva nem lettek volna alkalmasak általános következtetések megfogalmazására. Lényegét tekintve három intézkedéstípust vizsgáltunk: az elfogást, az előállítását és a közlekedésrendészeti intézkedést. Ez utóbbit a közlekedés körében kiszabott közigazgatási bírsággal foglalkoztunk meg, mert a két legszélesebb körben ellenőrzött közúti közlekedési deviancia – a sebességtúllépés és az ittas vezetés – egyaránt a közigazgatási bírsággal sújtott cselekmények közé tartozik. Némileg meglepő módon ez az intézkedési forma mindössze 2,97 átlagértéket kapott, tehát meglehetősen alacsony erősségű indikátorként tartják számon a megkérdezettek. Az előállítások száma 3,28, az elfogások száma pedig 3,78 erősségű értéket kapott. A kapott alacsony értékek (az elfogások kivételével) mind azt mutatják, hogy az intézkedések számának kisebb a jelentősége, mint a bűncselekmények számának. Ez mindenképp üdvözlendő eredmény, mert abba az irányba mutat, hogy a megelőzés felértékelődött a reaktivitással szemben. Hosszú távon elképzelhető olyan teljesítményértékelési rendszer, ahol csak a közbiztonság állapotát jellemző bűncselekményi számok adják az értékelés alapját. Ennek ellenére annak nincs realitása, hogy a rendőri intézkedések ne szerepeljenek indikátorként.

Mindezek alapján indikátorként a következő rendőri intézkedések határozhatók meg: 1. bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy elfogása; 2. bűncselekmény gyanúja miatt alkalmazott előállítás; 3. elfogatóparancs alapján alkalmazott elfogás; 4. személyes szabadságot elvonó intézkedés, büntetésből való szökés, illetve személyes szabadságot korlátozó intézkedések szabályainak megszegése miatti elfogás; 5. szabálysértés folytatása miatti előállítás; 6. csavargó gyermek vagy fiatalember előállítása; 7. közlekedésrendészeti intézkedések körében a sebességmérés eredményei és az alkoholszintmérés eredményei (ideértve előbbi esetén a szabálysértési és a közigazgatási eljárások számát, a másodikon pedig a közigazgatási és a büntetőeljárások számát); 8. az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekményekkel szembeni intézkedések; 9. noha jellemzőit tekintve méltán sorolhatnánk a bűnügyi jellegű indikátorok közé, de mégis a rendészeti területen belül tárgyaljuk az elzárással sújtható szabálysértések eredményességi mutatóit. Utóbbi megoldásnak csupán rendészeti indokai vannak: egyfelől az igazgatásrendészet hagyományosan a rendészet területéhez soroljuk, szervezetileg is itt helyezkedik el; másfelől pedig ez a mérőszám nem az igazgatásrendészeti szervek munkájának minőségét méri, mert a szabálysértési előkészítő eljárások lefolytatásában a közrendvédelmi szerveknek igen aktív szerepük van. Ez a mérőszám ekként az elzárással sújtható szabálysértések „nyomozási eredményességi” mutatója.

Néhány lehetséges mérőszám

Az 1. indikátor esetében a viszony számnak a regisztrált közterületi bűncselekmények számának kell lennie. Ugyanis tettenéréses elfogásokra tipikusan közterületi bűncselekmények szolgáltatnak alapot. *Ennek megfelelően azt kell vizsgálni, hogy száz regisztrált közterületi bűncselekményre mennyi tettenérés miatti elfogás jut. Ez megmutatja a rendőri intézkedések eredményességét:*

$$\frac{100 \text{ regisztrált közterületi bűncselekmény}}{\text{tettenérés miatti elfogások száma}}$$

A bűncselekménygyanús előállítások némileg különböznek, mert a tettenéréses elfogáshoz képest lényegesen nagyobb valószínűséggel kerülhet sor erre az intézkedésre olyan cselekmény miatt, amelynek jeleit, nyomait a rendőr közterületen észleli, de maga az elkövetés mégsem ott történt.

Ezért ezt az arányszámot a

$$\frac{100 \text{ regisztrált bűncselekmény}}{\text{bűncselekménygyanú miatti előállítások száma}}$$

hányadosából képezett szám értéke adja.

A 3. indikátor azért lényeges, mert sok esetben ez az aktus realizálja a bűnügyi munka eredményét. Itt a rendőri szerv által kibocsátott körözések számának kell a viszony számot képeznie. Amennyiben a rendőri szerv egy évben száznál kevesebb elfogatóparancsos körözést bocsát ki, úgy tíz körözéshez képest 0,1-nek kell számolni egy elfogást:

$$\frac{100 \text{ elfogatóparancsos körözések száma}}{\text{elfogások száma}}$$

A 4. indikátor esetében a mérőszámot a

$$\frac{\text{személyes szabadságot elvonó vagy korlátozó intézkedések száma}}{\text{szökés, illetve magatartási szabályok megszegése miatt alkalmazott elfogások száma}}$$

hányadosából képezett szám értéke adja.

Az 5. indikátornál a mérőszámot a

100 szabálysértés száma

szabálysértés folytatása miatti előállítások száma

hányadosából képzett szám értéke adja.

A 6. indikátornál a mérőszámot az

elcsavargott gyermekek, illetve fiatalok száma

ilyen személlyel szemben alkalmazott előállítások száma

hányadosából képezett szám értéke adja.

Egy későbbi, esetleges hatékonyságmérési vizsgálat során ezt a viszonyszámot érdemes korrigálni a rendőrsűrűséggel. A rendőrsűrűségnél az egyik legfontosabb feladat a tényleges rendőrsűrűség meghatározása.³⁹ Minden rendőri egységnél rontják a számított értéket a rendelkezési állományban lévők, a minisztériumokba és egyéb egységekhez átrendeltek (vezényeltek), a külszolgálatot teljesítők, a gyesen lévők stb. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy az egyes településtípusoknál és településszerkezeteknél eltérő rendőrsűrűség kívánatos. Az európai országok rendőrségeinek létszámadatait figyelembe véve nagy a potenciális rendőrsűrűség, ha a 100 ezer lakosra számított rendőri létszám meghaladja a 300 főt, illetve nagy a tényleges rendőrsűrűség, amennyiben egy szolgáltatásban lévő rendőr esetében nem éri el a 400 főt a ráeső lakosság szám (Finszter, 2015).

A 7. indikátornál figyelembe kell venni, hogy az ellenőrzés hatékonysága abban áll, hogy a balesetek száma miként változik a rendőri jelenlét hatására. Ugyanakkor a járművezető szabálykövető magatartása általában nagymértékben függ a lebukás veszélyének nagyságától, a tettenérés valószínűségétől. Az, hogy egy járművezető milyen gyakran kerül rendőri ellenőrzés alá, számos tényezőtől függ. Alapvetően meghatározó elem a járművezető forgalomban való részvételének gyakorisága, mennyisége és ideje. Ezzel párhuzamosan természetes, hogy befolyásoló tényező a rendőri jelenlét intenzitása az adott területen. Ugyanakkor nem vitatható az a megállapítás, hogy akit a rendőrség gyakrabban ér tetten, az nyilván gyakrabban is hibázik. Ha pedig a rendőrség a balesetveszélyes magatartásformákat szűri ki, akkor a gyakrabban szabályszegésen ért személyek valóban nagyobb veszélyt jelentenek a közlekedés biztonságára. A rendőri forgalom-ellenőrzés hatékonysága mérhetővé tehető egy arányszám felállításával, amely azt mutatja meg, hogy hogyan aránylik egymáshoz a feltárt szabályszegések és az ugyanilyen szabályszegésekre visszavezethető személyi sérüléssel járó balesetek száma. A rendőri tevékenység annál hatékonyabb, minél nagyobb a

³⁹ „A tényleges rendőrsűrűség azt mutatja meg, hogy miként alakul az adott helyen adott időpontban ténylegesen rendelkezésre álló rendőrlétszám, és a vizsgált település lakosainak egymáshoz mért aránya. A tényleges rendőrsűrűség kizárólag az egy rendőrré eső lakosság számmal mérhető.” Lásd: Finszter (2015: 75).

szabálýsértésért, szabálýszegésért felelősségre vontak száma

azonos szabálýszegésre visszavezethető balesetek száma

hányadosból képzett szám értéke. Ha a hányados az 5-öt nem éri el: az intézkedési aktivitás az adott normasértés vonatkozásában nem kielégítő.⁴⁰ Ez természetesen adaptálható az ittas vezetések esetére is: akkor hatékony a rendőrség, ha az ittas vezetés eredményeként bekövetkezett balesetek csökkennek a rendőri tevékenység hatására, illetve az ittas vezetések száma csökken az elrettentés vagy a nevelés hatására. Utóbbi viszont nehezen mérhető, hiszen az ittas vezetés miatt indított eljárások száma elsősorban nem azok előfordulási arányától, hanem a rendőri tevékenység intenzitásától és célirányosságától függ. E nehézség ellenére a közlekedésrendészeti intézkedések terén a sebességméréssel és az ittaság ellenőrzésével kapcsolatban megállapított képlet képezi az indikátort.

A 8. indikátornál a határrendészet területén a fokozódó migrációs nyomás miatt igen nehéz jól használható indikátort meghatározni. Megállapítható, hogy önmagában véve az intézkedések száma nem nyújt semmiféle támpontot. Egy magasabb intézkedési szám jelentheti a migránsok megnövekedett számát éppúgy, mint a megnövekedett legális határforgalmat vagy éppen az eredményesebb rendőri munkavégzést. Ezért 2 indikátor használta látszik indokoltnak. Az egyik a migrációs jelenség rendőri kezelését, a másik pedig az ezen kívül eső határrendészeti tevékenység minőségét hivatott mérni. Az objektivitás érdekében első lépésként meg kell határozni a migrációs nyomást, amely a 100 km-es határszakaszra jutó migránsok számával jellemezhető. A következő lépés a migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények miatt intézkedés alá vont személyek számának megállapítása. Az indikátort pedig így

migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények száma

100 km-es határszakasz

hányadosából képezett szám értéke adja.

A migráción kívül eső határrendészeti tevékenység indikátorát a

jogellenes cselekmények miatt intézkedés alá vontak száma

átléptetett személyek száma

hányadosából képezett szám értéke adja.

A 9. indikátornál a mérőszámot a

a rendőrség tudomására jutott, elzárással sújtható szabálýsértések száma

eredményesen befejezett ügyek száma

hányadosából képezett szám értéke adja.

⁴⁰ A kívánatos arány: 10:1, az optimális: 25:1 (Irk, 2003).

További indikátorok

A vizsgált hatásterületek teljessé akkor válnak, ha elfogadjuk, hogy a jogállami rendőrség elsősorban jogalkalmazó hatóság, nem pedig biztonságot termelő üzem. Ennélfogva csak az az eredményesség és azok az eredmények fogadhatók el, amelyek a jogszerűség talaján is megállnak. Ezért további fontos indikátorként kell meghatározni a *jogszerűséget*. Ennek mérésére a *rendőri intézkedésekkel szemben, illetve a nyomozás során benyújtott panaszok számát, valamint a hivatali bűncselekmények miatt megindított eljárások számát lehet alkalmazni*. Azért nem kell a fegyelmi eljárásokkal és a katonai bűncselekményekkel számolni, mert ezek körében elsősorban belső szervezeti működéshez kapcsolódó cselekményeket ítélnek meg. Ezek pedig nem feltétlenül befolyásolják a társadalmi működést, és még csak azt sem lehet állítani, hogy a fegyelmi vétséget megalapozó eljárások sértik a *jogszerűség, arányosság, szükségesség* hármas követelményét. Könnyen megeshet, sőt ez a gyakoribb, hogy a fegyelmi felelősség alapjául szolgáló magatartás szervezeti normát sért (például jelentési kötelezettség elmulasztása, utasítás hanyag teljesítése), nem pedig jogszabályt:

rendőri intézkedésekkel szembeni panaszok száma

rendőri intézkedések száma

büntetőeljárás-jogi panaszok száma

nyomozások száma

2. melléklet

Összefoglaló táblázat a tárgyalt indikátorokról⁴¹ 424344

(társadalmi folyamatindikátorok)

Bűnügyi és rendészeti intézkedések	Indikátorok	Mutatók, definíció	Lehetséges adatforrás ⁶⁸	A mérhetőség veszélyei/problémái
Közösségi munka, áldozatvédelem és részben a közrend fenntartása, valamint a lakosság számára való elérhetőség	Lakossági elégedettség		Méréssel elő kell állítani ⁶⁹	Egyelőre nem ismert
Lakossági elérhetőség	Reakcióidő, ügyfél-elégedettség		Méréssel elő kell állítani	Egyelőre nem ismert
Beavatkozás (rendőri csapaterő)	Rendőri intézkedések		HIIKK + SharePoint ⁷⁰	Egyelőre nem ismert
	rendezvényen lévők becsült létszáma			
Nyomozati munka	Meghatározott kategóriában a rendőrség tudomására jutott bűncselekmények eredményesen befejezett ügyek		A következő bűncselekmények ügyforgalmi adatai: 1. emberölés; 2. rablás; 3. dolog elleni erőszakkal elkövetett lopás; 5. gépjárműlopás; 6. betöréses lopás; 7. garázdaság; 8. súlyos testi sértés; 9. szexuális erőszak; 10. az összes többi bűncselekmény	Egyelőre nem ismert
A közrend fenntartása	Meghatározott bűncselekmények lakosságszám-arányos és a második fázisban kijelölt népesség-, illetve gazdaságföldrajzi adatokkal korrigált száma		Bűncselekmények ügyforgalmi adatai	Egyelőre nem ismert

⁴¹ A táblázat célja a tanulmányban tárgyalt indikátorok hatékonyságmérési szempontú, jól strukturált és az áttekintést segítő bemutatása.

⁴² Már meglévő vagy pályázati forrásból kifejlesztett; az adat frissítésének kérdése: rendszeres éves szintű vagy nem rendszeres.

⁴³ Ilyen adattal a jelentés készítésének idején nem rendelkezünk, a következő időszak feladata, hogy kialakítsuk a mérés jó gyakorlatát.

⁴⁴ HIIKK: határrendészeti, igazgatásrendészeti, idegenrendészeti, közrendvédelmi, közlekedésrendészeti egységes rendészeti statisztikai rendszer + SharePoint, a HIIKK-en alapuló internetes adatbázis, ahová tetszőleges szempontú adatcsomagokat lehet kérni.

Bűnügyi és rendészeti intézkedések	Indikátorok	Mutatók, definíció	Lehetséges adatforrás ⁶⁸	A mérhetőség veszélyei/problémái
Bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy elfogása	100 regisztrált közterületi bűncselekmény tettenérés miatti elfogások		HIKK	Egyelőre nem ismert
Bűncselekmény gyanúja miatt alkalmazott előállítás	100 regisztrált bűncselekmény gyanúja miatti előállítások		HIKK	Egyelőre nem ismert
Elfogatóparancs alapján alkalmazott elfogás	100 elfogatóparancsos körözés elfogások		HIKK	Egyelőre nem ismert
Szökés, illetve magatartási szabályok megszegése miatti elfogás	Személyes szabadságot elvonó vagy korlátozó intézkedések szökés, illetve magatartási szabályok megszegése miatt alkalmazott elfogások		HIKK	Egyelőre nem ismert
Szabálysértés folytatása miatti előállítás	100 szabálysértés szabálysértés folytatása miatti előállítás		HIKK	Egyelőre nem ismert
Csavargó gyermek vagy fiatalkorú előállítása	Elcsavargott gyermekek, illetve fiatalkorúak ilyen személlyel szemben alkalmazott előállítás		HIKK	Egyelőre nem ismert
Közlekedérendészeti intézkedések körében a sebességmérés és az alkoholszintmérés eredményei	Szabálysértésért, szabályszegésért felelősségre vontak azonos szabályszegésre visszavezethető balesetek		HIKK	Egyelőre nem ismert
Illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekményekkel szembeni intézkedések	Migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények 100 km-es határszakasz		HIKK	Egyelőre nem ismert
Migráción kívül eső határrendészeti tevékenység	Jogellenes cselekmények miatt intézkedés alá vontak száma átléptetett személyek		HIKK	Egyelőre nem ismert
Elzárással sújtható szabálysértések	A rendőrség tudomására jutott, elzárással sújtható szabálysértések eredményesen befejezett ügyek		Szabálysértési ügyforgalmi adatok	Egyelőre nem ismert

Bűnügyi és rendészeti intézkedések	Indikátorok	Mutatók, definíció	Lehetséges adatforrás ⁶⁸	A mérhetőség veszélyei/problémái
Egyéb indikátorok	Rendőri intézkedéssel kapcsolatos panaszok	intézkedések		Egyelőre nem ismert
	büntetőeljárás-jogi panaszok			
	nyomozások			

3. melléklet

Bűnügyi statisztikai adatgyűjtések

Adatgyűjtési és közzétételi szabályzat, ORFK

A rendőrség adatgyűjtési és adatközlési szabályzata:

www.police.hu/sites/default/files/kozerdeku_adatok_pdf/orfk_kozztetelilista_0215.pdf

ORFK-adatok

Bűnügyi statisztikai rendszer:

<https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>

Közrendvédelem:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/kozrendvedelem

Közlekedésrendészet:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/kozlekedesrendeszet

Igazgatásrendészet:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/igazgatasrendeszet

Határrendészet:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/hatarrendeszet

Készenléti Rendőrség:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/keszenleti-rendorseg

Repülőtéri Rendőri Igazgatóság:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/repuloteri-rendor-igazgatosag

Szabálysértési előkészítő eljárások:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/szabalysertesi-elokeszito-eljarasok

Hívásfogadó Központok:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/hivasfogado-kozpontok

Kimutatás a térfigyelő kameráról:

www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/kimutatas-a-terfigyelo-kamerakrol-0

Személyi juttatások, ráfordítások:

www.police.hu/a-rendorsegrol/gazdalkodasi-adatok/szemelyi-juttatasok

KSH-adatgyűjtések

A lakosság közérzeti körképe:

www.ksh.hu/ekozerzet

Idősoros, területi adatok (igazságszolgáltatás alfejezet):

www.ksh.hu/stadat_eves_6_2

Társadalmi haladás mutatók magyarázata (96–97. oldal):

www.ksh.hu/thm/meta.pdf

KSH-kutatószoza, egyéni adatigénylés:

www.ksh.hu/kutatoszobai_hozzaferes