



**Jó Állam – Jó Rendőrség 2017  
Speciális Jelentés –  
Új paradigma felé: bizalom és biztonság a térben  
A szervezet működését meghatározó társadalmi keretek  
kapcsolatának néhány kategóriája  
Munkaanyag 1.0**

**(kivonat)**

Az NKE megbízásából és koordinálásával készítette az NKE  
Rendészettudományi Karának munkacsoportja

*A munkacsoport tagjai:*

Prof. Dr. Sallai János

Dr. Tihanyi Miklós

Dr. Vári Vince

Dr. Mátyás Szabolcs

konzulens: Dr. Szarvák Tibor





## 1. Előzmények

A 2016. évi *Jó Állam – Jó Rendészet Speciális Jelentést* a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa (továbbiakban: Tanács) megvitatta. A Tanács a jelentés érdemeinek és előremutató jellegének elismerése mellett több kritikát is megfogalmazott. Ezek az alábbiakban foglalhatóak össze: 1. Szükséges a rendészetelméleti megalapozás; 2. Ennek eredményeként le kell szűkíteni a speciális jelentés címét, így az a továbbiakban a „*Jó Állam – Jó Rendészet*” cím helyett a „*Jó Állam – Jó Rendőrség*” címet viseli, így jelezve, hogy nem a teljes ágazattal, hanem az ágazat működését reprezentáló szervezettel foglalkozik; 3. Szükséges a rendőrség szervezeti teljesítményértékelési rendszerétől való pontos elhatárolás és a társadalmi hatások mérésének hangsúlyozása; 4. Szükséges a nemzetközi kitekintés bővítése; 5. Indokolt a területiség elemének alapsabb kidolgozása és a kategória további fejlesztése.

A 2016. évi speciális jelentés egy olyan indikátorrendszert vázolt fel, amely segítségével – a jelentés célkitűzéseinek megfelelően – elképzelhetőnek tartottuk a rendőrség társadalmi hatásainak mérését. Mindennek megfelelően a *Jó Állam – Jó Rendőrség Speciális Jelentés* 2017. évi munkaanyagát a BM Tudományos Tanács által meghatározott irányok mentén fejlesztettük.

## 2. Alapvetések

A hazai rendészettörténet hajnalán Karvasy Ágost és Pichler Nándor munkáiban kifejtett gondolatok azt igazolják, hogy a szakmai és civil/állampolgári közönség mindig is átlátható, pártatlan, minőségi tevékenységet várt és vár el a rendőrségtől, annak modern formáinak megjelenésétől kezdve. Ezzel szemben a rendészeti munka ma már főként a közrend/közbiztonság fenntartására korlátozódik, azaz elsősorban veszélyelhárítási tevékenység. A rendészet sokfélesége determinálta azt, hogy a speciális jelentésben – néhány, a rendészettudomány tématerületeihez kapcsolódó aspektusban – egyfajta szervezetszociológiai vizsgálatot végezzünk. Ez a feladat azért is fontos, mert az elmúlt 25 év alatt jelentősen megváltozott a komplex rendészeti munka természetes közegét jelentő társadalmi-gazdasági környezet.

### 2.1. A biztonság fogalmi vonatkozásai

A biztonság változó fogalom, amely pszichológiai értelemben az egyes emberek életének, testi és lelki épségének, életkörülményeinek és életminőségének veszélyektől és kockázatoktól való mentességét, külső erőszaktól való megóvását jelenti. A biztonság összetett, soktényezős fogalom. Mátyás Szabolcs és Sallai János 2015-ben megjelent





tanulmánya<sup>1</sup> szerint a komplex biztonságnak hat összetevője van: a gazdaság, a környezet, a fenntartható fejlődés, a politika, a védelmi biztonság és végül a közbiztonság.

Jól látható tehát, hogy a biztonság fontos része a közbiztonság: „A közbiztonság jogilag szabályozott olyan közállapot, a társadalmi együttélésnek olyan tényleges helyzete, amelyben biztosított, hogy az állampolgárok állampolgári közösségének életét, testi épségét, működését és vagyonát ne érhesse jogosulatlan támadás.” Az Alaptörvény felhatalmazása alapján a rendőrség felel a közrendért és a közbiztonságért.<sup>2</sup> 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.

A nap mint nap jelentkező fenyegetések megnövelték az emberekben a biztonság iránti igényt, ugyanakkor szinte lehetetlen mérni, hogy az új kihívások hogyan és milyen mértékben változtatták meg a közbiztonsági helyzetet, illetve a változások hogyan hatnak az emberek szubjektív biztonságérzetére. A közbiztonsággal kapcsolatos diskurzusban utalunk egy 2009-es konferenciára. Itt prof. Patyi András, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem rektora úgy fogalmazott, hogy a közbiztonság kérdése beletartozik a „leginkább helyi közügyek” kategóriájába<sup>3</sup>. Jelen tanulmányunk – a *Jó Állam – Jó Rendőrség* kutatási program keretében – ezt a területi-társadalmi alapú megközelítést erősíti.

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.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Mátyás Szabolcs és Sallai János (2015): Objektív és szubjektív biztonság néhány magyar nagyvárosban. In: Hervainé Szabó Gyöngyvér (szerk.): *A 21. század eleji államiság kérdőjelei*, Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola, 335–407.

<sup>2</sup> „Az alkotmány rendelkezik arról, hogy a rendészeti szerveket, melyek feladata a közbiztonság, a belső rend és az államhatár védelme, a kormány irányítja, működésüket pedig sarkalatos törvény szabályozza.” Patyi András, Szalay Péter és Varga Zs. András: *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei*. Szakértői változat. URL: <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-31.pdf> (Utolsó letöltés: 2016. 07. 25.)

<sup>3</sup> Smuk Péter és Kocsis Miklós (2009): „A jogállamiság 20 éve – tudományos konferencia Győrött. *Közjogi Szemle*, 2009/3. 70–71.

<sup>4</sup> Objektív biztonság: amelyet különböző mérőszámokkal (pl. rendőrségi statisztikai adatokkal), mutatókkal ki lehet fejezni, ezáltal pl. két vagy több város közbiztonságát össze lehet hasonlítani.

Szubjektív biztonság: „a biztonság elégedettség, elégedetlenség érzése. Egyedi tapasztalat szerint érzékeli és értékeli az állapotot, amelyet biztonságnak, illetve bizonytalanságnak fogalmaz meg. Sok tényező együttes hatására alakul, változik az egyének és általuk a társadalom egészének biztonságérzete. A szubjektív biztonság, mint állapot, sokkal nehezebben mérhető, mérésére nincsenek egzakt módszerek, meggyőző adatok.” Mátyás Szabolcs és Sallai János (2015): Objektív és szubjektív biztonság néhány magyar nagyvárosban. In: Hervainé Szabó Gyöngyvér (szerk.): *A 21. század eleji államiság kérdőjelei*, Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola, 335–407.





## 2.2. Néhány gondolat a *Jó Állam – Jó Rendészet* anyaggal kapcsolatos kritikai megjegyzésekről

A rendészet az állami szerepvállalás egy sajátos, jól körülírható területe. Ennek megfelelően a „jó állam”-koncepció elvei mentén meghatározhatók a „jó rendőrség” tartalmi ismérvei, illetve kijelölhetők azok a mutatók, amelyek alkalmasak arra, hogy tükrözzék a rendészeti munka minőségét. Ez a minőség – lényegét tekintve – azonos azzal a pozitív irányú változással, amelyet a rendészeti munka a társadalmat jellemző közbiztonság állapotában elér. A 2017-re vonatkozó speciális jelentést megalapozó vizsgálatunk homlokterében a rendészeti munka társadalmi minősége áll.<sup>5</sup>

Az NKE Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Stratégiája kiválóan kapcsolódik a *Jó Állam Jelentés*hez és a jó állam definíciójához. „A jó állam az, amelyik nem adja fel humánumát, a jó rendészet pedig az, amelyik hatékony és törvényes működésével, a társadalmi közösségek és az egyes emberek védelmezésével segíti ennek az államnak a működését.” ***Ezért kutatásaink fókuszában nem a rendőrség szervezeti, hanem társadalmi céljai állnak.*** A szervezeti célok felfoghatók a belső eredményesség mint minőségi mutató indikátorainak.

A 2016. évi *Jó Állam – Jó Rendészet* címet viselő speciális jelentés bírálói joggal vetették fel, hogy szükséges a rendőrség szervezeti teljesítményértékelési rendszerétől való pontos elhatárolás.<sup>6</sup>

Az elhatárolást a 2017. évi jelentésben az alábbi pontok mentén végeztük el:

1. A mérés célja;
2. Az értékelő személye, státusza;
3. Az értékelés módszere; a normativitás szerepe;
4. Az értékeléshez használt viszonyszámok, mértékegységek.

### 2.2.1 A mérés célja

5 A Jó Állam Jelentés-program célja a kormányzati képességek mérése. A kormányzati képességek pedig a társadalmi hatások változásaiban mérhetők.

6 Az elhatárolásnál utalunk az NKE Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Stratégiájára is, amely a rendészettudományi kutatások etikai dilemmáját is megfogalmazza: „Az akadályok között kell említeni a titkosságot, ami időnként szükségszerű az eredményesség biztosításához, máskor azonban alkalmas a hibás működés elleplezésére. A rendészeti gyakorlat nem ritkán azonnali cselekvést és a parancs primátusát igényli, ami nem viseli a hosszas elméleti előkészítést. De ezzel is vissza lehet élni akként, hogy stratégiai döntésekhez sem veszik igénybe a tudományosságot. Ezzel magyarázható, hogy a kutatások gyakran nem megelőzik a távlatos elhatározásokat, hanem csak követik azokat, és ilyenkor a hierarchia a tudománytól nem kritikát, hanem igazolást vár.” Az NKE Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Stratégiája 67. URL: [http://uni-nke.hu/uploads/media\\_items/kfis-1-sz-melleklete-modosito-inditvanyal-teljes.original.pdf](http://uni-nke.hu/uploads/media_items/kfis-1-sz-melleklete-modosito-inditvanyal-teljes.original.pdf) (Utolsó letöltés: 2017. 03. 26.)





A *Jó Állam – Jó Rendőrség Speciális Jelentés* a jó állam fogalmához, koncepciójához kapcsolódó tartalmi célokat vizsgál (társadalmi, biztonsági kérdések), így mérési eszközszerkezere más síkon mozog és élesen elkülönül a rendőrség jelenleg használatban lévő szervezeti teljesítményértékelési rendszerétől.

A rendőrség szervezeti teljesítményértékelése olyan értékelő rendszerként került meghatározásra, amely elősegíti a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv professzionális, jogszerű és szakszerű működését, javítja tevékenységének hatékonyságát és eredményességét, támogatja a vezetői döntés-előkészítést és döntéshozatalt.<sup>7</sup> A rendőrségi szervezeti teljesítményértékelés célja így tulajdonképpen egy (komplex) vezetői információs rendszer működtetése. A teljesítménymérés alapja, hogy a szervezet stratégiai célkitűzéseit egy összehangolt teljesítménymutatószám-rendszerre alakítva lehet vizsgálni a célok elérését. Tehát a hosszú távú és átfogó stratégiai célkitűzéseket rövid távú és konkrét célokká kell transzformálni.<sup>8</sup> A szervezeti teljesítményértékelés a szervezeti célok lebontását és az elérésükhöz szükséges feladatok monitorozását jelenti.

Ezzel szemben a speciális jelentés – a jó állam fogalmával összhangban – a rendőrségnek nem a szervezeti, hanem a társadalmi működését leíró, minőségi indikátorok kidolgozására vállalkozik. E tekintetben **minőségi indikátorok alatt a társadalmi célok megvalósulásának eredményeit, eredményességét jelző faktorokat értjük.** Ez a felfogás felel meg a leginkább annak az elvárásnak, hogy a speciális jelentés szakpolitikai döntések alapjául szolgáljon.

## 2.2.2 Az értékelő személye, státusza

Valamennyi szervezeti teljesítményértékelés közös sajátossága, hogy a szervezeti célkitűzések elérését végső soron a célokat meghatározó vezető értékeli. A rendőrség esetében ez a szervezeti hierarchiában lineárisan felfelé haladva történik. Azaz a felettes rendőri szerv vezetőjének értékelése részben az alárendelt szerv vezetőjének szubjektív önértékelésén alapul. Ehhez mérten a területi szerv vezetője a tárgyévet követő év január 20-ig – a helyi szerv önértékelésének figyelembevételével – értékeli a helyi szerv teljesítményét. Az országos parancsnok a tárgyévet követő év január 31-ig – a területi szerv önértékelésének figyelembevételével – értékeli a területi szerv teljesítményét. A belügyminiszter – az országos parancsnok előterjesztése alapján – a tárgyévet követő év február 15-ig értékeli a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv teljesítményét.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> A belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről szóló 26/2013. (VI. 26.) BM-rendelet 12. §-ának (1) bekezdése (továbbiakban: BM-rendelet).

<sup>8</sup> Sisa Krisztina (2010): A balanced scorecard alkalmazásában rejlő lehetőségek az önkormányzati szektorban. URL: [http://elib.kkf.hu/okt\\_publ/tek\\_2010\\_28.pdf](http://elib.kkf.hu/okt_publ/tek_2010_28.pdf) (Utolsó letöltés: 2017. 03. 26.)

<sup>9</sup> BM-rendelet 17. § (2)-(4) bekezdés





A *Jó Állam – Jó Rendőrség Speciális Jelentés* disszeminációja szélesebb körben zajlik, mint a szervezetértékelési rendszeré, de mindkettőre igaz, hogy a szakpolitikáért felelős miniszter is minősít. A speciális jelentés értékelési rendszere túlmutat a rendvédelmen és az azt irányító szakpolitikán.

### 2.2.3 Az értékelés módszere, a normativitás szerepe

Fontos megjegyeznünk, hogy amíg a rendőrség szervezeti teljesítményértékelésének folyamata és főbb szempontjai normatív rendelkezésekben öltönek testet, addig a speciális jelentés indikátorai ettől eltérően, a tudományos kutatómunka eredményeként jönnek létre. Ez utóbbi egyik előnye, hogy az indikátorrendszer továbbfejleszhető, a változó társadalmi igényeknek megfelelően módosítható. A következő évek speciális jelentései nem szerteágazó indikátorrendszeren alapulnak, hanem arra törekszenek, hogy mérjék a társadalom számára fontos rendőri funkciókat.

Jelentésünk fontos megállapítása, hogy az eltérő helyi sajátosságok eltérő szervezeti, személyzeti, technikai feltételrendszerrel kívánják meg ahhoz, hogy a különböző térségekben dolgozó rendőri szervek legalább közel azonos minőségű szolgáltatást tudjanak nyújtani. Ehhez nagyon fontos lépés az integrált társadalmi hatásindikátorok kialakítása, amely segítséget nyújt a komplex ágazati és területi közpolitikai programok tervezéséhez, végrehajtásához.

A rendőri munka összetettsége, az ágazat más alrendszerekhez való sokrétű kapcsolódása miatt a rendőri szervezet teljesítményértékelésének – megítélésünk szerint – fontos szegmensét jelenti a társadalmi dimenzió. Teoretikusan azt mondhatjuk, hogy mindezt a szervezeti működés hol gyengíti, hol pedig erősíti. Ezért fontos, hogy a *Jó Állam – Jó Rendőrség Speciális Jelentés*ben javaslatot tegyünk a biztonság erősítéséhez kapcsolódó dimenziókra és tényezőkre.

### 2.2.4 Az értékeléshez használt viszonyszámok, mértékegységek

A rendőrség saját teljesítményértékelési rendszere elsősorban a szervezeti adatokat veszi alapul a viszonyszámok megalkotásához, míg a 2016-os speciális jelentés olyan viszonyszámokkal dolgozott, amelyek magukban foglalják a helyi társadalmi viszonyok eltéréseit leképező indexeket is.

A rendőri szervek teljesítményértékelési rendszerében a rendőri munka minőségének több jellemzője megjelenik. E rendszer mutatószámai részben mennyiségi, részben pedig minőségi mutatók. Mennyiségi mutatók többek között a rendőri intézkedések száma, illetve a bűnözést jellemző mutatók. Ezek azért nem tekinthetők ténylegesen minőséget kifejező mutatóknak,





mert részben vagy egészben hiányzik az ehhez szükséges viszonyítási alap. A bűncselekmények lakosságszámhoz viszonyított aránya már alkalmas lehet arra, hogy megmutassa az adott közösség életminőségének egy dimenzióját. Ugyanakkor nem lehet arról megfélekedni, hogy önmagában véve a lakosságszám keveset árul el azokról a területi sajátosságokról, amelyek meghatározó befolyással bírnak a kriminalitásra, a biztonságérzet – a társadalmi tér által jellemezhető – összetett fogalmára. Nem foglalunk állást azzal kapcsolatban, hogy a rendőri intézkedések rendőrszámhoz viszonyított aránya alkalmas-e arra, hogy szervezeti teljesítménymutatóként alkalmazzák.

### 3. A rendőrség teljesítménymérésének főbb attribútumai: fogalmi megközelítések és értelmezési aspektusok a hazai és a külföldi kutatásokban

#### 3.1. A szervezettel kapcsolatos bizalmi tőke sajátos vonásai

A hatékonyság követelménye egyre jobban rányomja bélyegét a társadalom és a gazdaság alrendszerének működésére. A piaci ideál egy racionális és finansiális elven működő gazdasági társaság esetében egy nagyon egyszerű képletet eredményez: a felhasznált erőforrások minimalizálásával és a kimeneti – elért – produktum maximalizálására törekedve profitot ér el a feltételek optimális összehangolásával. A neoliberális gazdasági filozófiában ez a kisebb és olcsóbb állam formációjában konstruálódik, amely a közszolgáltatás piaci versenybe helyezésével nyeri el értelmét.<sup>10</sup> A hatékonyabb állam ideáljának keresése közben azonban egyértelművé vált, hogy a piaci modell alkalmazása az állam esetében nem jár feltétlen sikerrel. Különösen árnyalt a kérdés olyan szolgáltatások esetében, amelyeket az állam állít elő, vagyis nyújt a közösség számára a jogállamiság követelményeibe ágyazva. Ezek közé sorolható a közbiztonság és a rendőrség alapvető rendeltetését jelentő bűnüldözés is. A piaci alapú szemléletmód a bűnüldözés hatékonyságának vizsgálata során a statisztikai eredményességre való törekvésben jelenik meg, míg háttérbe szorulnak olyan értékek, mint a szolgáltatást igénybe vevők elégedettsége.<sup>11</sup>

Így nem meglepő az, hogy a rendőrség társadalmi szerepével és részvételével kapcsolatos 21. századi nemzetközi szakirodalom egyik legfontosabb témája a „bizalom” kutatása.

Az Amerikai Egyesült Államokban az 1970-es években a rendőrség a statisztikai mutatók „mindenhatóságában való hitet” maga mögött hagyva, a társadalmi elégedettségmérések ún. objektív mutatóit kezdte el az eredményesség szinonimájaként emlegetni. „A társadalmi változás következtében a hivatalok egyedül már nem határozhatták meg a biztonságot. A statisztikák mutatta képet kénytelenek voltak kiegészíteni a civilek által érzékelt valósággal. Ezt nevezték el szubjektív biztonságnak, ami a lakosság különböző csoportjai által észlelt

<sup>10</sup> Bordás Mária (2011): A hatékony állam és a jogállam konfliktusa. *Közjogi Szemle*, 2011/3, 14–28.

<sup>11</sup> Ahogy az itt idézett kutatás is a helyi rendőri munka legjobb indikátoraként a lakossági elégedettség jelentőségét hangsúlyozza. Lásd részletesebben Rogge, Nicky and Vershelde, Marijn (2012): A composite index of citizen satisfaction with local police services. *Economics & Management*, Hub Research Papers, 2012/13.





valóságot jelölte. Mindennek a feltétele az elégedettségérzet társadalmi indikátorrá válása volt.”<sup>12</sup> A szubjektív biztonságot a lakosság elégedettségével kezdték el mérni, amit már 1957-től közvélemény-kutatásokkal vizsgáltak.

Az objektívnek tekintett bűnözési adatok természetesen ugyanúgy lényegesek maradtak, különösen a belső eredményesség mérésére és érzékelésére használták, közben az elégedettségmérést egyfajta csatolt függelékként alkalmazták.<sup>13</sup> „Valójában az adatelemzés során konstruálták meg, és egyúttal a szubjektív biztonság mérésekor ellenőrizték is, hogy valóban az jött-e létre, amit létrehozni akartak. Az egyének érzései önmagukban nem voltak fontosak az intézményrendszer számára. A biztonság jelentése tehát mindenekelőtt attól a módtól függött, ahogyan létrejött, illetve ahogyan létrehozták.”<sup>14</sup> A legtöbb erőfeszítés eddig mégis inkább, a klasszikus megközelítést követve, a bűnüldözéssel összefüggő mennyiségi adatok javítására irányult, úgymint a felderítési ráta, a letartóztatások számának növelése, reakcióidő csökkentése stb. Az ezekre fókuszáló bűnüldözési stratégia kudarcai azonban magukkal hozták az irányváltást a lakossági bizalom és az elégedettség mérése felé. A kulcs annak megértése, hogy milyen faktorok befolyásolják egy intézmény vagy szervezet iránti közösségi bizalmat. Lényegét tekintve bizalom akkor áll fenn, ha alapvető értékrendbeli egyezést találunk a szervezet valós társadalmi tevékenysége – ami aktusokban, intézkedésekben, eljárásokban formalizálódik – és a szervezetet körülvevő társadalom között.<sup>15</sup>

A mérés fókusza áthelyeződött a közösségi rendfenntartást szolgáló multidimenzionális egységekre, amelyek már csak részleges összefüggést mutatnak a rendőrség előbb említett tényleges kimeneti teljesítményadataival, és egyre több kapcsolatot a lokális közösségek renddel kapcsolatos elképzeléseivel (autonóm koncepciójával).<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Kozáry Andrea (2015): *Rendészetszociológia. Kézikönyv I.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 43.

<sup>13</sup> A dolgozat szerzői külső cégekre bíznák, és az így kapott közvélemény-kutatási eredményeket nem abszolutizálnák. Lásd: Ernyes Mihály és Fenyvesi Csaba (1993): A rendőrségi image alakításának lehetséges módszerei. Pályázati dolgozat. RTF. 15.

<sup>14</sup> Kozáry Andrea (2015): *Rendészetszociológia. Kézikönyv I.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 45.

<sup>15</sup> Dowling, John, and Pfeffer, Jeffrey (1975): Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior, *Pacific Sociological Review*, Vol. 18, No. 1, January 1975, 122–136.

<sup>16</sup> Számos kutatás próbálta többrétegű méréssel a társadalmi hatásokat és a legitim működés lényegét megragadni, de ezek eddig nem találtak széles körű szakmai elfogadottságra. Lásd többek között: Osnick Milligan, Stacy, Fridell, Lorie and Taylor, Bruce (2006): Implementing an Agency-Level Performance Measurement System: A Guide for Law Enforcement Executives, Washington, D.C., *Police Executive Research Forum*, June 2006; Moore, Mark H. and Braga, Anthony A. (2003): Measuring and Improving Police Performance: The Lessons of Compstat and Its Progeny, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 26, No. 3, 439–453; Willis, James J. (2011): Enhancing Police Legitimacy by Integrating Compstat and Community Policing, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 34, No. 4, 654–673; Davis, Robert C. (2012): *Selected International Best Practices in Police Performance Measurement*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, TR-1153-MOI, 2012 [http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR1153.html](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1153.html) (Utolsó letöltés: 2015. 04. 15.)







Az Egyesült Államok bonyolult társadalmi rétegződését, kapcsolatait, értékvilágát figyelve nem meglepő, hogy több kutató lényeges, a rendőri intézkedés hatásait mutató adat hiányára hívja fel a figyelmet<sup>17</sup>:

- a rendőri erő alkalmazásának területi eloszlása az egész lakosságra vetítve, eszkalálódások helyszínei,
- a panaszok nyomon követése,
- a rendőrök rendőri intézkedési kultúrával kapcsolatos véleménye és a közösség véleménye<sup>18</sup>,
- a rendőri aktivitások száma a közösség méretéhez, jellegéhez mérten, a segélyhívásokat követő rendőri intézkedések,
- a rendőrség tagjai által elkövetett atrocitások.

### 3.2 A hatékonyság fogalmára vonatkozó néhány hazai tudományos nézőpont

Számos egymással rokon vagy épp egymástól gyökeresen eltérő tudományos álláspont létezik a rendőrség hatékonyságára vonatkozóan. Azzal azonban a szerzők többsége egyetért, hogy a bűnüldözés modernizációjának kulcsa a hatékonyság vizsgálatában és a különféle hatékonyságmérési módszerek és esetleges hibák feltárásában rejlik. A rendőrség modernizációja és fejlesztése összekapcsolódik a hatékonyság növelésével, és így a bűnüldözés fejlesztésének rendőrségi vetületeként értelmezhető.<sup>19</sup>

*Dános Valér* a tanulmányában elveti azt a szemléletet, amely az erők és eszközök növelésében látja a hatékonyság zálogát. Álláspontja szerint a rendőri munkának számos olyan területe van, amely nem mérhető statisztikai mutatókkal, mivel a rendőrség az egyes szolgálati ágak mérhető feladatain kívül többértékes tevékenységet végez, elég csak a bűn- vagy a balesetmegelőzésre gondolni.

A Team Consult Project szerint a magyar rendőrségnek a továbblépéshez és a hatékonyság növeléséhez ténylegesen új alapokra kell helyeznie a rendőrség és a lakosság közötti kapcsolatot. Javaslatuk, hogy a lakosságot ösztönözni kell arra, hogy a biztonság megteremtésében aktívan részt vegyen. Továbbá nem a tevékenységi mutatókat, hanem az

<sup>17</sup> A 2004-es kutatási összefoglalásban az USA Nemzeti Akadémiája ajánlatot fogalmazott meg egy ilyen adatbázis felállítására: The database of „the number of persons shot at, wounded, or killed by police officers in the line of duty” (National Research Council, 2004, 7). Ennek hiányában saját adatbázist hozott létre Kyle Wagner (2014): We’re Compiling Every Police-Involved Shooting in America. Help Us, *Regressing* (blog post), August 20, 2014. <http://regressing.deadspin.com/were-compiling-every-police-involved-shooting-in-america-1624180387> (Utolsó letöltés: 2017. 01. 22.)

<sup>18</sup> McDevitt, Jack, Posick, Chad, Zschoche, Ruth, Rosenbaum, Dennis P., Buslik, Marc and Fridell, Lorie (2011): Police Integrity, Responsibility, and Discipline, *National Police Research Platform*, February 2011. <http://uiclj.squarespace.com/storage/updated-papers/Police%20Integrity%20Responsibility%20and%20Discipline.pdf> (Utolsó letöltés: 2015. 04. 15.)

<sup>19</sup> Modernizációról akkor beszélhetünk, ha az egész szervezet teljes átalakítása bekövetkezik, ami érinti a szervezetet és a működést. Lásd Finszter Géza (2008): *A rendészeti szervek működésének alapjai*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 27.





eredményeket kell mérni, amelyek közül rendkívül fontos a lakosság biztonságérzete és rendőrséggel való elégedettsége. Szem előtt kell tartani azt is, hogy a biztonság megteremtése ösztársadalmi feladat, a rendőrség csak az utolsó láncszem a rendszerben.<sup>20</sup>

A kriminológiai felhasználás szempontjából *Katona Géza* különösen fontosnak tartja a bűnügyi statisztika idősorait, azonban kiemeli, hogy az elemzések okságai éppoly fontosak a hatékonyság megítélésénél. „*A bűnüldözési szervek működésének eredményességére, hatékonyságára kiterjedő évenként esedékes értékelések helyett vizsgálódásunk során nagyobb figyelmet fordítunk azokra a kriminológiai elemzésekre, amelyek a statisztika eszközeivel a kriminalitás mögött különböző demográfiai, gazdasági, földrajzi, közlekedési vagy éppen kulturális, esetleg történelmi tényezők kriminogén hatását igyekeztek megállapítani.*”<sup>21</sup>

#### 4. A hatékonyságkritériumok problematikája

A modern jogállamok rendőrségeinek működését és szerveződési elveit nézve megállapíthatjuk, hogy bár a rendőrség nyilvánvalóan védi az állam alapvető biztonságát – a demokratikusan létrejött politikai és intézményi elemeket –, sokkal inkább a lokális közösségi tér elementáris és stratégiai közbiztonsági szükségleteinek kielégítésére rendezkedik be. A társadalmi beágyazottság és a centrális berendezkedés egymásnak némileg ellentmondó fogalmak, amelyek szinte nélkülözhetetlenné teszik az eredményesség statisztikai mérését, akkor is, ha tudjuk, hogy ezeknek az adatoknak a tényleges teljesítményhez semmi közük.<sup>22</sup>

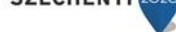
##### 4.1. A teljesítménymérési rendszer tervezése

A teljesítménymérést többdimenziós keretek között kell elképzelni úgy, hogy lefedje a komplex, modern rendfenntartást. Rendészettudományi szakértők több szempontot is javasoltak, amelyek alapján a teljesítménymutatók fejleszthetők. Kiemelendő közülük a rendőri munka végtermékének meghatározása a teljesítmény oldaláról. Erre nézve az angol nyelvű tudományos irodalomban döntően kimeneti (output) vagy eredmény (outcome) jellegű indikátorformulák terminológiai disztinkciója érvényesül. ***Alapvető jelentőségű tehát a rendőrség teljesítménymérésében az elért „végeredményt” tekintve a különbségtétel az eredmény, vagyis az outcome és a szimpla kimeneti indikátor, vagyis az output között.***

<sup>20</sup> Gottlieb, Gerhard, Kröszel, Károly, Prestel, Bernard (1998): *Die Reform der Ungarischen Polizei. Vorgehen Methoden, Resultate*. Felix Verlag, Holzkirchen, Idézi Szikinger István (2010): Elképzelések a magyar rendőrség jogállami átalakítására. *Belügyi Szemle*, 2010/7–8., 51–52.

<sup>21</sup> Katona Géza (2006): A bűnügyi statisztika és a bűnügyi tudományok fejlődése. In: Kovacsics Józsefné (szerk.): *Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 98.

<sup>22</sup> Finszter Géza (2010): A rendőrképzés és a rendészettudomány. In: Németh Zsolt (szerk.): *Tiszteletkötet Sárkány István 65. születésnapjára*. Rendőrtisztviselői Főiskola, Budapest, 67.





A **kimenet mérésénél** a belső teljesítmény erősen korrelál a kívánatos rendőrségi teljesítmény- és eredményértékekkel. **Elérésük teljes mértékben a rendőrség közvetlen irányítása, behatása alá esik.** Ilyen lehet például a letartóztatások, előállítások és eljárások száma a prostitúcióval összefüggő bűncselekmények vagy antiszociális magatartások körében. Az adott rendőri szerv pontosan kontrollálja, hogy mekkora legyen ez a szám, azzal, hogy az adott kimenet eléréséhez szükséges időt és erőforrást biztosítja. A szimpla kimeneti mutatókkal szemben az **eredmények már tartalmazzák a társadalmi előnyeit is** annak, amit a rendőrök mennyiségi vonatkozásban „kitermelnek”.

Mind az eredmény-, mind a kimeneti indikátoroknak vannak előnyeik és hátrányaik. Az eredmények mérése azért fontos, mert a rendőrség számára célokat jelöl ki, de hagyja, hogy maga válassza meg az eszközöket. Azonban e célok elérését jellemzően inkább külső tényezők befolyásolják.<sup>23</sup> Az tény, hogy az eredményindikátorok elérése stratégiai gondolkodást kíván, és komplexebb tudásbázisra épül, míg a kimenetek esetében döntően rendőrszakmai kérdések jelennek meg. A kimeneti célok meghatározása azért kívánatos, mert a rendőrség közvetlen befolyással lehet rájuk, így teljesítésük érdekében operatív módon jobban mozgósítja az erőforrásait. A kimeneti mutatók jobban befolyásolják a rendőrök magatartását olyan tevékenységi formákban, amelyek a teljesítménymérés rendszerébe jobban illeszkednek. Így példának okáért, ha a feljelentések számának növelése szolgál az egyik kimeneti mutatóként, úgy a rendőrök az állampolgárokat nagyobb mértékben fogják megállítani és igazoltatni, és ezek alkalmával leginkább a feljelentésre okot adó kisebb jelentőségű, de könnyen felfedezhető (pl. lejárt érvényességi idő az okmány esetében) körülményeket fogják problémacentrikusan keresni. Ami az állampolgárok felé nem a rendőri viselkedés segítő, támogató jellegét fogja közvetíteni.

A legtöbb rendőrségi hatékonysági és teljesítményértékelési rendszer tradicionális kimeneti indikátorokra épül, vagyis a saját maga által konstruált adathalmazra alapozza a teljesítménymérését. Ma már azonban inkább azt kell feltárni kutatások segítségével, hogy milyen tényezők befolyásolják az egyéneket, a helyi közösségek rendőrség iránti bizalmát és támogató hozzáállását. A változás tétje már a politika oldaláról sem jelentéktelen.

## 4.2 Nemzetközi szakirodalmi megközelítések a rendőrség teljesítményének mérésére

### 4.2.1 Jó gyakorlatok Angliában

<sup>23</sup>Például egy komoly razzia nagy felfordulással és ribillióval jár. A rendőrnek kell mérlegelnie, hogy az elérhető nyereség megéri-e a kockázatot. Adott esetben kénytelen olyan döntést meghozni, amely növeli biztonságérzetét, miközben csökkenti az erőfeszítéseit más területeken. Ha több hátránnyal jár egy intézkedés, az kevésbé ösztönzi a rendőröket, hogy megpróbálják elérni a végeredményt.





Collier egy tanulmányában<sup>24</sup> azzal a hipotézissel él, hogy az emberi jogoknak és általában a törvényes eljárásoknak árthat, ha a rendőrök arra törekszenek, hogy megfeleljenek a teljesítménymérési céloknak. Ezzel arra utal, hogy helyi szinten nagyobb autonómiát kellene adni a rendőri szervezeteknek, és a minőségi mutatókon nyugvó teljesítménymérési modell előnyösebb lenne. Az emberi jogokkal kapcsolatos jogszabályokra azért kell nagy figyelmet fordítani, mert azok a rendőri munka azon részében kapnak hangsúlyt, ahol a rendőrnek nagyobb a mozgásteret kötelelességteljesítés közben.

#### 4.2.2 A teljesítménykultúra

Hivatkozunk Drake és Simper eredményeire<sup>25</sup>. A kutatópáros 43 helyi rendőri egységet hasonlított össze, ami lehetővé tette a környezeti tényezők hatásainak vizsgálatát az intézkedések eredményessége és hatékonysága szempontjából. Azt találták, hogy a környezeti tényezők jelentősen befolyásolják a relatív teljesítményrangsort. Látszik, hogy a jelenlegi teljesítményindikátorokra nem alapozhatók olyan döntések, amelyek a célmeghatározással vagy a forráselosztással függenek össze.

#### 4.2.3 Egy új paradigma felé

Neyroud és Beckley a tanulmányukban<sup>26</sup> azt javasolták, hogy növelni kell a szakmai autonómiát, és erősíteni a hatásosabb jogalkalmazói visszajelzés gyakorlatát, mert ezek a rendőrségek fejlődésében nélkülözhetetlenek a törvényes és garanciális jogok betartása érdekében. Javaslatuk szerint a rendőrök esetében is az általános házi orvos működéséhez hasonló, profi klinikai modellt kell bevezetni. Eszerint a rendőrségi klinikus a belátása szerint oldja meg a problémákat, állítja fel a diagnózist, önállóan cselekszik, és hoz döntéseket a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján, mindezt a törvényes kereteken belül.

Moore és Braga a tanulmányukban<sup>27</sup> kifejtik, hogy a rendőri szolgáltatásokat nem csak azok és addig értékelik, akik és ameddig személyesen igénybe vették azokat, vagy kapcsolatba kerültek velük. Az értékelés térben, időben és az érintett lakosság számát tekintve is nagyobb léptékben zajlik.

A rendészet autoritása és hatalmi mezőjének szélesedése egyenesen arányos a költségvetési kiadások növekedésével. Ideális esetben tehát úgy szeretnénk előállítani a rendészet összes

<sup>24</sup>Collier, P.M. (2001): Police performance measurement and human rights. *Public Money and Management*, 21 (3), 35–39.

<sup>25</sup> Drake, Leigh M. and Simper, Richard (2005): The Measurement of Police Force Efficiency, An Assessment Of U.K. Home Office Policy, *Contemporary Economic Policy*, *Western Economic Association International*, vol. 23(4), October, 465–482.

<sup>26</sup>Neyroud, Peter and Beckley, Alan (2000): *Policing, Ethics and Human Rights*. Willan Publishing, Cullompton.

<sup>27</sup> Moore, Mark H. and Braga, Anthony A. (2004): Police performance measurement: A normative framework, *Criminal Justice Ethics*, 23:1, 3–19., DOI: 10.1080/0731129X.2004.9992156





értékes eredményét, hogy ahhoz minél kevesebb közpénzt használunk fel és minél kevesebb hatósági jogkört társítunk. A társadalom ugyanis egyszerre várja el a hatalmi tényező csökkenését és a kiadások visszaszorítását.

Az ideális rendfenntartás célja/eredménye a különféle csoportok sajátos nézőpontja szerint különböző lehet. Fontos kérdés, hogy a letartóztatások, elfogások, elővezetések számának növelésével lehet-e inkább megerősíteni a közösség renddel kapcsolatos értékeit, vagy más tevékenységek is fontosak lehetnek. Pl.:

- (1) megelőzni a bűncselekmények elkövetését;
- (2) az igazságszolgáltatás ne tévessze szem elől az elkövetőket;
- (3) csökkenteni a félelem- és erősíteni a biztonságérzetet;
- (4) a közösségi cselekvések ösztönzése/bevonása a biztonságot erősítő helyi folyamatokba.

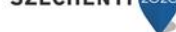
Ebben a megközelítésben az is fontos, hogy a felmerült költségekhez a társadalom maga is érdemben hozzájárult. A költségek alatt nemcsak azt a konkrét pénzüsszeget értjük, amelyet a rendőri szolgáltatásokra költünk, hanem a szabadság és a magánélet bizonyos elemeiről való lemondás értékét is, amely nagyobb csoportokat védhet meg a bűnözéstől.

A már idézett szerzők egy másik tanulmányukban<sup>28</sup> a teljesítmény mérésének hét releváns dimenzióját határozták meg:

1. Csökkenteni a bűncselekményeket és a sértetté válást. Habár más szakértővel<sup>29</sup> vitatkozva Moore és Braga úgy véli, a bűnözés kontrollja a rendőrség hatókörén kívül áll, de abban egyetértenek másokkal, hogy a bűncselekmények visszaszorítására vonatkozó elvárás a társadalom számára jelentős.
2. Felelősségre vonni az elkövetőket (felderítési és elítélési ráta). Maga a hatékony felderítés visszatartó hatást gyakorol az elkövetőkre, ezáltal csökkenti a jövőbeli bűncselekmények számát, és elősegíti a resztoratív igazságszolgáltatás szélesedését.
3. Csökkenteni a félelemérzetet és növelni a biztonságot (otthon és a környéken). A sértetté válástól való félelem a bűnözés meghatározó ára.
4. Növelni a biztonságot és a rendet a közterületeken (csökkenteni a balesetek számát, növelni a nyilvánosan használt parkok számát). A rendőrség fellépése nyugodt háttérrel biztosíthat, hogy idegenek zavartalanul kapcsolatba kerülhessenek egymással a nyilvános helyeken.
5. A rendőri erő arányos és szükségszerű felhasználása (minimalizálni a súlyos kényszerítőeszközök használatát). A rendőrség ne további társadalmi feszültségeket gerjesszen azáltal, hogy nem egyenlően és méltányosan alkalmaz legitim erőszakot. A minimalizálás stratégiájának kell működnie.

<sup>28</sup> Moore, Mark H. and Braga, Anthony A. (2003): Measuring and Improving Police Performance: The Lessons of Compstat and Its Progeny, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 26, No. 3, 439–453.

<sup>29</sup> Bayley, David H. (1996): *Police for the Future*, Oxford University Press.





6. A közpénzek hatékony és méltányos felhasználása. A leghatékonyabb rendőrségi rendszerek gazdaságos működtetése, a költségek felhasználásának ellenőrzési lehetősége mellett.
7. Az „ügyfélmegelégedés”-re nagyobb figyelmet fordítani. A jó minőségű szolgáltatás növeli a szervezet ázsióját, ami a társadalmi legitimitásra is hat.

### 5. A rendőri munka társadalmi hatásainak és a bűnözés „területiségének” elméleti fókuszpontjai

Érdeemes azt leszögezni, hogy az országot abban az értelemben homogén térként kell kezelni és értelmezni, hogy a rendőrségnek mindenhol ugyanolyan színvonalú szolgáltatást kell nyújtania. Nem tehet különbséget gazdag és szegény, kis és nagy méretű stb. települések között. Viszont a (helyi) társadalom semmiképp sem tekinthető homogénnek. Az ország egyes részei eltérő fejlettségűek, eltérő az emberek mentalitása, különbözőek a munkanélküliségi és GDP-adatok stb.

A bűnözési helyzetre a természet- és társadalomföldrajzi tényezők egyaránt hatással vannak. Előbbi esetében a földrajzi elhelyezkedés, a terep jellege, a domborzat, a vízrajz, az éghajlat stb. szerepét lehet megemlíteni, amely különösen a határterületek esetében releváns.<sup>30</sup> A rendőrség társadalmi megítélésében betöltött szerepük azonban elhanyagolható a társadalmi faktorokhoz képest, ezért jelen tanulmány a természetföldrajzi adottságok hatásaival nem kíván foglalkozni.

Nem tagadhatjuk, hogy az ország területén számos olyan válságterület van, ahol az országos átlaghoz képest szignifikáns gazdasági, társadalmi, kulturális és infrastrukturális különbségek fedezhetők fel, és a fejlesztéspolitikai folyamatosság ellenére sem lassult vagy állt le a periférikus területek leszakadása a centrumnak nevezhető területekről, a társadalmi esélyegyenlőség pedig továbbra is csak a jogszabályokban deklarált célok között létezik (lásd: határ menti marginális térségek). Nem mehetünk el a fentiekben említett különbségek mellett, amelyek nyilvánvalóan hatást gyakorolnak egy adott területen élők véleményére a rendőrséggel, a közbiztonsággal, a jövőbeli kilátásokkal stb. kapcsolatban.

Számos kutatás bizonyította már, hogy a jobb körülmények között élők optimistábban látják a világot, és sok esetben pozitívabban is ítélik meg az állami bürokráciát. Kérdésként merülhet fel, hogy a jobb életkörülmények és egyes társadalomföldrajzi tényezők befolyásolhatják-e a rendőrség társadalmi megítélését és a szubjektív biztonságérzetet? A válasz egyértelműen az, hogy igen. Ezért rendkívül fontos annak a vizsgálata, hogy a rendőrség szervezeti teljesítményértékelése során milyen tényezőket veszünk figyelembe, és az egyes tényezőket milyen súllyal elemezzük.

<sup>30</sup> Ritecz György (2002): Az illegális migráció és az EU-csatlakozás hatása a magyar határőrizetre. PhD-értekezés, Budapest, 65.





## 5.1 Térszerkezeti hely, belső térszerkezeti kapcsolatok

A térszerkezetnek a hazai társadalomtudományi (regionális tudományi) szakirodalomban számos jelentése van. Jelen esetben térszerkezeten a különböző térrészek (pl. régiók, nagyobb területi egységek) mennyiségi és minőségi jellemzőinek különbözőségeiből adódó területi egyenlőtlenségeket érthetjük.<sup>31</sup> A földrajzi térhez szorosan kapcsolódva, annak megjelenéséhez kötődve, beszélhetünk társadalmi, gazdasági, etnikai stb. térszerkezetről.

Esetünkben fontos annak a megállapítása, hogy egy vizsgált terület (pl. rendőrkapitányság) a környezetéhez viszonyítva az országos, regionális stb. térszerkezetben milyen helyet foglal el. Fontos annak ismerete is, hogy milyen országos, regionális és nemzetközi térszerkezeti tengelyek húzódnak a területén (közvetlen szomszédságában), illetve milyen regionális/makroregionális szerepkört betöltő centrumok találhatók ott. Az eltérő térszerkezet ugyanis a rendőrség eltérő megítélését eredményezheti, éppen ezért az egyes térrészekben belül lévő területeket csak hasonló tulajdonságokkal rendelkező térrészekhez lehet viszonyítani.

## 5.2 Munkanélküliség

A népmozgalmi mutatók alapján számítják a munkaképes korú lakosság arányát. Minél magasabb ez az érték, annál kedvezőbb helyzetűnek tekinthető egy település munkaerőpiaci szempontból. Azt, hogy ténylegesen hányan dolgoznak, azt a nyilvántartott álláskereső száma fogja megmutatni. Kriminológiai közhangzatként hangzik, azonban tény, hogy önmagában a munkahely elvesztésével nem válik senki sem automatikusan bűnelkövetővé, azonban a tartós munkanélküliségnek mindenképp van kriminogén, közvetett és oksági kapcsolatokkal nem leírható, a tömegjelenségek szintjén kimutatható, ún. sztochasztikus összefüggése, hatása.

A munkaerőpiac strukturális különbségeit világosan megmutatja a 180 napon túli és a pályakezdő fiatalok munkanélküliségének országos átlaghoz viszonyított aránya. A munkahely elvesztése egy olyan országrészben, ahol munkaerőhiány van, nem jelent különösebb problémát. Egy olyan régióban viszont, ahol jelentős az álláskereső száma, ott hónapok, sőt olykor évek alatt is nehéz új állást találni. Különösen jelentős a marginalizálódás és a bűnelkövetővé válás veszélye a pályakezdő fiatalok esetében. Az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliségi mutatókkal rendelkező területeken elsősorban vagyoni elleni bűncselekmények fordulnak elő az országos átlagnál nagyobb gyakorisággal. A lakosság szubjektív biztonságérzetét, a rendőrségbe vetett hitét pedig leginkább ezek a kisebb tárgyi súlyú, de nagy esetszámú bűncselekmények befolyásolják. Magas munkanélküliségi ráta esetén tehát nagyobb a valószínűsége annak, hogy megnő azoknak a kis tárgyi súlyú bűncselekményeknek a gyakorisága, amelyek rendkívül kedvezőtlenül befolyásolhatják a rendőrség megítélését. Másfelől az adott rendőri szerv nyomozati eredményessége az ügyek

<sup>31</sup> Nagy Pál (2008): A térszerkezet fogalma, értelmezése. *Tér és társadalom*. 2008/4, 63–80.





természetéből adódóan rendszerint alacsony, ezért a lakosság – és alkalmasint a rendőri vezetés is – a rendőri munkát kevésbé hatékonynak ítéli.

### 5.3 Rendőrsűrűség

A lakosság többségét bizonyára nem érdeklik a statisztikai értelemben vett rendőrsűrűségi adatok, számukra inkább az mérvadó, hogy mekkora a „látható rendőrsűrűség”, vagyis milyen gyakran találkoznak gyalogos járőrrel, vagy látnak rendőrautót.

Fontos megemlíteni, hogy a közterületi állomány bűnmegelőző hatása igen esetleges. Ott és akkor, ahol és amikor a rendőr tartózkodik, nagy valószínűséggel valóban nem követnek el közterületi bűncselekményeket (más bűncselekményekre a rendőri jelenlét semmiféle hatással nem bír.). De a rendőr látó- és hallótávolságán kívül ez a hatás már nem érződik. Másfelől a rendőr a legdrágább „bűnmegelőzési eszköz”. Drága a kiképzése, a felszerelése, a fenntartása, szolgálat során történő elvesztése pedig felbecsülhetetlen értékű veszteséget jelent.

A rendőrsűrűség kapcsán gondolhatnánk az ún. tényleges rendőrsűrűségré<sup>32</sup>, azonban ez nem feltétlenül az utcán lévő, hanem a szolgálatban lévő rendőröket jelenti (akik között természetesen az épp utcán lévő egyenruhás állomány is megtalálható). Ezért jelen esetben talán célszerűbb „látható rendőrsűrűségről” beszélni, vagyis azokról az egyenruhás (vagy rendőri megkülönböztető jelzést viselő) rendőrökről, akik a lakosság számára ténylegesen is láthatók. A „látható rendőrsűrűsége” hatással lehet az illetékességi terület nagysága, illetve az illetékességi területhez tartozó települések száma.

### 5.4 Agglomerációk kialakulása

A nagyobb települések esetében a városfejlődés szerves része, hogy körülöttük egy agglomerációs gyűrű alakul ki. Az elmúlt 3-4 évtizedben azonban jellemzővé vált a szuburbanizációs övezetek kialakulása a központi település (anyatelepülés) körül, kb. 10-15 km-es sugarú körben (Budapest esetében ez elérheti a 40-50 km-t is). Ún. alvótelepülések, alvóvárosok jöttek létre (különösen új építésű lakóparkok esetében), ahová az ott élők szó szerint csak aludni járnak haza. Így e települések nappali népessége meglehetősen csekély, ami ideális feltételeket teremt a bűncselekmények elkövetéséhez. Az itt élő lakosságnak gyakorlatilag minimális a személyes kapcsolata a helyi rendőri szervekkel. Ez hátráltathatja a felderítést is, hiszen nincs meg a helyi rendőri erőknél az a társadalmi kapcsolatrendszere, amely érdemi információkkal segíthetné a sikeres felderítést. Az eredményesség hiánya pedig mindenképp negatívan befolyásolhatja a rendőrség társadalmi megítélését.

<sup>32</sup>„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 rendőrrre eső lakosságszámmal mérhető.” (Finszter Géza [2015]: Egy kutatás tervezése. *Magyar Rendészet*, 2015/3. 75. )







## 5.5 Településméret

A település mérete és a rendőrség társadalmi megítélése kapcsán sok esetben hasonló megállapításokat tehetünk, mint az agglomerációs települések esetében. Szoros összefüggés (fordított arányosság) mutatható ki ugyanis a településméret és a személyes kapcsolatok erőssége között. Minél kisebb egy település, annál közvetlenebb a viszony a lakosság és a rendőrség között, ami mindenképp előnyös a rendőrség társadalmi megítélése szempontjából. Egy harmonikusan működő település esetében ez nagyobb elégedettséget eredményezhet, főként a fent említett okok miatt. A helyi lakosok ugyanis közvetlenül szembesülnek a rendőrség mindennapi munkájával és nehézségeivel.

## 5.6 Demográfiai és népességföldrajzi tényezők

Rendkívül fontosnak tartjuk a települések (területi egységek) demográfiai vizsgálatát, mivel az eltérő demográfiai sajátosságok igen jelentős különbségeket eredményezhetnek a rendőrség lakossági megítélésében. A demográfiai vizsgálat egyik legfontosabb szegmense az életkor. Nyilvánvaló, hogy az egyes életkorokban (életszakaszokban) más-más a rendőrséghez való hozzáállás: a nagymértékű bizalomtól az elutasításig terjedhet. Ezért fontos a települések korfáinak a megrajzolása, majd elemzése, amely messzemenő következtetések levonására alkalmas (pl. a bűnmegelőzés szempontjából). Megállapítható, hogy jelentős különbségek figyelhetők meg bűncselekményi struktúra tekintetében az előregedő és a gyarapodó népességű települések között.

A könnyebb érthetőség kedvéért képzeljünk el két települést. 1. Az egyik egy 500 fős elnéptelenedő település, ahol a lakosok többsége 80 év feletti. Ezen a településen feltételezhetőleg a helyi lakosság nem követ el bűncselekményeket. Ha rendőr érkezik a településre, akkor örömmel, szeretettel fogadják. Az idősebb korosztály az életkorából adódóan jobban bízik a rendőrségben, és jobban tiszteli a rendőröket. 2. A másik településen 5000 fő lakik, zömmel halmozottan hátrányos emberek, akiknél nem ritka a 6-8 gyermek sem. Az életvitelükből adódóan a gyermekek neveltetésére nem fordítanak nagy hangsúlyt, ezért a szülőknek és a kamaszodó gyerekeknek is egyaránt gyakran meggyűlik a bajuk a rendőrséggel. Ha egy ilyen településre rendőr érkezik, akkor a lakosság többsége vegzálásnak érzi a jelenlétét, és csak esetleges korábbi sérelmeik jutnak eszükbe a rendőrséggel kapcsolatban.

Összességében kijelenthetjük, hogy a kedvezőtlenebb demográfiai mutatókkal rendelkező települések esetében (előregedő települések) – ahol az országos átlagnál magasabb az idősek aránya –, ott várhatóan pozitívabban értékelik a rendőri munkát. Másrészt említsük meg azt közismert kriminológiai tény is, hogy az életkor előrehaladtával csökken a kriminalitási hajlam. A fiatal korszerkezetű településeknél ezért várhatóan magasabb lesz azon bűnelkövetők (potenciális bűnelkövetők) aránya, akik egy rendőrben nem a segítő hatósági





embert látják, hanem az ellenséget, ezért az elégedettség mérésekor a megkérdezettek korszerkezetének mindenhol ugyanolyannak kell lennie.

### 5.7 Településszerkezet

Számos társadalomtudományi irányzat egyértelmű összefüggést mutatott ki a településszerkezet, az ezzel szoros korrelációban lévő szociális környezet, illetve a bűnözői magatartás mértéke és minősége között. Az esetek többségében ezért csak a település szerkezetét megismerve lehet megérteni azt a kettősséget, amely egy terület bűnügyi helyzetét jellemzi. A település szerkezetének strukturális vizsgálata elsősorban a nagyobb települések esetében hozhat látványos eredményt, ott, ahol a település méretéből és településszerkezetéből adódóan a bűnözés duális jellegűt mutat: egyaránt jelen van a nagyvárosi és a falusias – helyenként pedig a tanyásias – településekre jellemző bűnözés.

Az eltérő városszerkezeti övek sok esetben eltérő városfejlődési szakaszt is jelentenek. Az eltérő szerkezet és városfejlődési szakasz pedig eltérő társadalmi és bűncselekményi struktúrát eredményez. Az eltérő társadalmi struktúrára példaként hozhatjuk fel a főváros esetében a II. kerületet és a VIII. kerület Magdolna-negyedét. Más státuszú és habitusú emberek lakják e területeket, akiknek éppen ezért más a rendőrséghez való hozzáállásuk és viszonyulásuk. De markáns különbséget fedezhetünk fel még a fővárosi lakótelepek (lásd: Havanna utcai lakótelep, Gazdagréti lakótelep) és a családi házas övezetek (lásd: Kispest, Wekerle-telep) között is a bűncselekményi struktúra és a lakosság összetétele alapján, ezért az elégedettség mérésénél még településszerkezeti szinten is a reprezentativitásra kell törekedni. Összességében elmondhatjuk, hogy egy településen belül is jelentősen eltérhet a rendőrség lakossági megítélése. Ott, ahol nagyobb a bűnözési fertőzöttség – és elsősorban olyan bűncselekményeket követnek el, amelyek nyomozása kevésbé eredményes –, ott rosszabb a rendőrség társadalmi megítélése.<sup>33</sup>

### 5.8 Iskolai végzettség

A kriminálstatisztikai adatok alapján megállapítható, hogy az iskolai végzettség növekedésével csökken a kriminalitási hajlam. Az iskolázottság szintje élesen különbözhet településtípusok, településszerkezet stb. szerint is, és mindezek a különbségek jelentős eltéréseket eredményezhetnek a lakosság rendőrséggel kapcsolatos elégedettségében.

### 5.9 Gazdasági tényezők

Gyakran lehet a bűnözés és a szegénység közötti összefüggésről hallani, a kérdés azonban komplexebb, mintsem hogy az átlag alatti jövedelmet egyértelműen a bűnözéssel lehessen azonosítani. Tagadhatatlan tény, hogy az átlag alatti jövedelemszintnek bizonyos

<sup>33</sup> Mátyás Szabolcs (2015): Szubjektív biztonságérzet – lakossági vélemény a közbiztonságról és a rendőrségről. *Magyar Rendészet* 2015/5. 159–170.





bűncselekmények esetén kriminogén hatása van (pl. bizonyos vagyoni elleni deliktumok), azonban ha az összбүнözést nézzük, akkor nem a legrosszabb gazdasági mutatóval rendelkező megyék a legfertőzöttebbek. Azt azonban világosan kell látni, hogy pont azon bűncselekmények száma emelkedik meg az átlag alatti GDP-vel rendelkező területeken, amelyek a szubjektív biztonságérzetet leginkább csökkentik (pl. rablás, betöréses lopás), nyomozati eredményességük pedig sok esetben alacsony szintű. Összességében tehát e területeken valószínűsíthető a rendőri munka alacsonyabb szintű értékelése. Másfelől pedig e területek bűnkibocsátó jelleggel bírnak, így a gazdasági tényezők meghatározó szerepe megkérdőjelezhetetlen.

## 6. A 2017. évi speciális jelentés második ütemének főbb feladatai

Az első ütem során az alábbiakban változott az a – rendőri munka összetettségét, az ágazat más alrendszerekhez való sokrétű kapcsolódását jelző – tartalom, amely a Rendészettudományi Kar kutatócsoportja által koordinált speciális jelentések szerkezetét a közeljövőben meghatározza.

1. A módszertani megközelítések hangsúlyozásával világosan elkülönült a rendőrség teljesítményértékelési rendszerével kapcsolatba hozható elemzési tartalom. A speciális jelentés készítői alapvetően nem a rendőri szervezet komplex hatékonyságával foglalkoznak, hanem annak társadalmi keretrendszerét emelik ki. Arra törekedtünk, hogy körbejárjuk azokat a tényezőket, amelyek hatással lehetnek a lakosság/közösségek szubjektív biztonságérzetére, valamint a közbiztonság objektív – számokban kifejezhető – állapotára. A továbblépés ezen a területen a szakirodalom frissítését és a tartalomhoz való adaptálását jelenti. A fő célunk az, hogy választ adjunk a rendészeti munkát érő kihívásokra a XXI. század második évtizedében.
2. A speciális jelentés kulcsgondolatai a bizalom és a biztonság kapcsolatára épülnek. A két kulcsfogalom között a „híd” a tér és a közösség (társadalom). Jelen tanulmányunkban törekszünk arra, hogy a fejezetekben jelzett „új paradigma” irányába tegyünk lépéseket: összekapcsoljuk az alap- és az alkalmazott rendészettudományi kutatás tartalmát és célját. Az a rövid és középtávú kutatási elképzelésünk, hogy a társadalmi keret és a rendészeti munka értékelése között néhány kisebb, „mélyfúrás” jellegű, járási szintű kutatást végezzünk el. Ehhez szükséges az, hogy az első ütem keretében rögzített, a kriminál földrajzban is fontos társadalmi hatásterületek mentén kijelöljünk néhány olyan járást, amelyek „veszélyeztetettek” minősíthetők, és néhány olyat, amelyekre kevésbé jellemző a leszakadás az elemzett társadalmi hatásterületek mentén.
3. A 2017-es *Jó Állam Jelentés Biztonság és bizalom a kormányzatban* hatásterületének dimenziói/mutatói az országos adatok közlése mellett a területi/lokális szintet is feltérképezik.<sup>34</sup> Mindez jól kapcsolódik a 2017-es *Jó Állam – Jó Rendőrség Speciális*

<sup>34</sup>Az első egy objektív indikátor: a regisztrált bűncselekmények száma, ezen belül három olyan bűncselekménytípus (a befejezett szándékos emberölés, a szándékos testi sértés és a rablás), amelyek reprezentálják az erőszakos bűncselekmények alakulását, ráadásul ezen bűncselekmények esetében kisebb





*Jelentés* által alkalmazott tematikához, amelyben az új paradigma által hangsúlyozott, a közbiztonság és a helyi ügyek kapcsolatához illeszkedő társadalmi keretrendszer feltérképezése a célunk. Fontos kiemelnünk, hogy az őszi konferencián (plenárison vagy a téma interdiszciplináris jellegét emelve önálló szekcióban) ezt a nívumot (új rendészettudományi paradigmát) és az ezzel kapcsolatos tartalmi ívet szeretnénk kiemelni.<sup>35</sup>

---

látenciával számolhatunk, mint a kevésbé súlyos következményekkel járó bűncselekmények esetében. A második a bűnüldözés (személyi) erőforrásait mutatja területi bontásban. A harmadik a rendőrségi munka eredményességének (outcome) egyik kulcsindikátora, a közbiztonságérzet. (Bozsó Gábor)

<sup>35</sup> Az azóta eltelt időben az ORFK Tudományos Tanácsa közvetítésével több egyeztetést folytattunk az ORFK kijelölt vezetői beosztású munkatársaival a Rendőrség Tudományos Tanácsának bevonásával. Ennek eredményeként a közös kialakított indikátorrendszer egyes elemeinek (számlálók és nevezők) pontos magyarázatát, továbbá részletes bemutatását tervezzük a 2018-as évben.

