

A RENDŐRSÉG TELJESÍTMÉNY- ÉS HATÉKONYSÁGMÉRÉSÉNEK KERETEI ÉS A MÉRÉS INDIKÁTORAI

Vári Vince

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A RENDŐRSÉG TELJESÍTMÉNY- ÉS HATÉKONYSÁG- MÉRÉSÉNEK KERETEI ÉS A MÉRÉS INDIKÁTORAI

Szerző:

Dr. Vári Vince

Szakmai lektor:

Dr. Balla Zoltán

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. június 30.

Kiadó:

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány
a **KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001**
”**A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés**” című kiemelt projekt,
az Egyed István Posztdoktori Program, „**Az állam rendészeti feladatainak hatékonyságát
befolyásoló hazai és nemzetközi tényezők.**” című, NKE/3996-7/2016. és
szerződésszámú kutatás keretében készült el és jelent meg.

© Dr. Vári Vince, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék	4
Bevezető gondolatok, tartalmi áttekintés	6
1. A rendőrség teljesítmény- és hatékonyságmérésének elméleti alapvetései	8
1.1. A hatékonyság fogalmi interpretációja a rendőrség vonatkozásában	8
1.2. A rendőrség iránti bizalom indikátorai	11
1.3. A minőséget jelző indikátorok a lakosság-rendőrség interakcióban	15
2. A rendőrség hatékonyságmérése a nemzetközi irodalomban, különös tekintettel a bizalom és a legitím működés szerepére	20
2.1. A rendőrség működését kísérő lakossági bizalom	20
2.2. A legitím működése és a lakossági bizalom közötti kapcsolat	22
2.3. A legitím működést szolgáló hatékonyságmérési metódusok (USA, Egyesült Királyság)	28
2.4. A rendőrség hatékonyságmérésének gyakorlata Angliában és Walesben, különös tekintettel a legitimitásra	31
2.4.1. <i>Az eredményesség indikátorai (effectiveness)</i>	31
2.4.2. <i>A hatékonyság indikátorai (efficiency)</i>	33
2.4.3. <i>A legitimitás indikátorai (legitimacy)</i>	34
3. A rendőrség irányítási modelljei: a tekintélyelvű rendőrségtől a társalomba integrált rendőrségig	38
3.1. A rendőrség helyzete egy modern demokráciában	39
3.2. A rendőrségi irányítási sémák szerepe	39
3.2.1. <i>A tekintélyelvű rendőrség</i>	40
3.2.2. <i>Társadalomba integrált közösségi rendőrség</i>	45
3.3. A közösségi rendőrség: szervezeti modell vagy inkább paradigma?	46
3.4. A rendőrség decentralizációjának és centralizációjának korábbi perspektívái	50
3.5. A decentralizált és a központi rendőrség rendészeti viszonyának perspektívái	52
3.6. A legitimitást és a bizalmat fémjelző transzparenciaeszközök (indikátorok) a modern demokráciák rendőrségein	53

4. A rendőrség teljesítményértékelése és életpályamodellje	57
4.1. Életpályamodell: kiképzés, oktatás	57
4.2. A rendőri életpályamodell és bevezetésének indokai	58
4.3. A rendőri életpályamodell bevezetésének háttere	59
4.4. Az életpályamodell stratégiai célkitűzései	60
4.5. Új fogalom: a teljesítménymenedzsment	62
4.6. Teljesítményértékelés a rendőrségen	63
4.7. Kérdőíves kutatás a rendőrség teljesítménymérési rendszeréről	64
A kutatás köre és módszere	69
Megállapítások, következtetések	
IRODALOMJEGYZÉK	72
Internetes források	83
JOGSZABÁLYTÁR	85

Bevezető gondolatok, tartalmi áttekintés

A modern tudományos kutatások eredményei mára meghaladták a döntően a rendészeti feladatellátás során „produkált” mennyiségi alapú indikátorok használatát, és leginkább a minőségi mutatók – például a „lakossági elégedettség” vagy a rendőrség iránti bizalom – objektív mérhetősége felé tettek tudományos igényű lépéseket. A 90-es évekkel bezárólag a rendészet utilitarista hatékonysági narratívái mellett egyre markánsabban formálódik az igény a „legitim rendőri működés” és a társadalmi egyenlőséget megjelenítő elemek beszámításának irányába. Ezen túlmenően jelentős kutatási felismerés, hogy a területi egységekre vetített szociokulturális és bűnözésföldrajzi különbségek megjelenítése nélkül korrekt és validálható eredmények nehezen vagy egyáltalán nem kinyerhetők. A hatékony működés és a fenntartható eredmények biztosítása érdekében olyan mérési és értékelési rendszer kialakítása és folyamatos működtetése szükséges, amely meghatározott területekre fókuszálva visszacsatolást ad a rendőrség hatékonyságának tartalmi elemeiről és változásairól.

A rendőrség társadalmi szerepével és részvételével kapcsolatos 21. századi nemzetközi szakirodalom szinte legégetőbb kérdése az állam közintézményeinek, így a rendőrség iránti társadalmi bizalom lényegének megfejtése. A társadalmi bizalom, mint egyfajta tőke, lényegét tekintve a rendőri működés „társadalmi hatásainak” kollektív érzülete. Emellett egyben viszonyulás, beállítottság is a hatalom erőszakszervezetéhez. Ami egyben a regnáló hatalmi berendezkedés elfogadása vagy elutasítása, tekintettel arra, hogy a rendőrség az állami irányítás gyakorlásának, vagyis a végrehajtó hatalomnak „ultima ratio” eszköze, mely más közhatalmi szervezetektől eltérően az erőszakkal történő kikényszerítés szinte teljes eszköztárával rendelkezik. Így a hozzá való társadalmi viszonyulás emblematikusan az állampolgár hatalomhoz való viszonyulásának leképeződése is. Számos kutatással vesselekedtek már neki a világ minden táján, de különösen az Amerikai Egyesült Államokban, hogy megértsék a kapcsolatot a rendőrségi működés és a közvélemény alakulása között. A kérdés rendkívül árnyalt, tekintettel arra, hogy a média óriása jelentőséggel bír ebben a relációban. Az interneten akár egy elhibázott rendőri intézkedés is könnyedén országos nyilvánosságot kaphat, és pillanatok alatt leronthatja az addig gondos kommunikációs stratégiával felépített rendőrségi imázst. Az egyre intenzívebben jelentkező, és főként a politika által felerősített ideológiai és társadalmi polarizációra katalizátorként hat tehát a média, de különösen az internet és a közösségi médiumok, melyek váratlanul is képesek egy, a társadalom nagyobb csoportjait hátrányosan érintő eseménnyel összefüggésben negatív társadalmi kontrollmechanizmusok „fúziós” beindítására. A kutatások kiinduló kérdése főleg az, hogy mivel és hogyan lehet javítani és befolyásolni a rendőrség iránti bizalmat egy, a média által nagymértékben uralt komplex demokráciában azért, hogy tartósan és kiszámíthatóan biztosítani lehessen a rendőrség társadalmi elfogadottságának megfelelő szintjét (Jackson,

2015). A kulcs tehát annak megértése, hogy az adott társadalomban milyen tényezők növelik a rendőrség legitimitását, továbbá milyen faktorok befolyásolják a közösség rendőrség iránti bizalmát (Murphy – Pfeffer, 1977).

Kismonográfiámban a tartalmi hangsúlyt a rendőrség teljesítmény- és hatékonyságmérésének nem a mennyiségi, hanem a minőségi dimenzióit megjelenítő tényezők elemzésére és bemutatására helyezem. Hatékonyság alatt alapvetően a szervezeti működés eredményességét, hasznosulását értem. Az egyéni teljesítmény szervezeten belüli mérésével csak érintőlegesen, de az utolsó fejezetben a hazai viszonyok bemutatásakor részletesen is foglalkozom. A mérési indikátorok azért fontosak, mert demonstrálni képesek a hatékony működést. Úgy is felfoghatók, mint egyfajta eszközök, amelyek nélkül nem értelmezhető a teljesítmény. A mérési indikátorok meghatározása és a rendszer kialakítása mellett elengedhetetlen a működési keretet meghatározó és azt befolyásoló tényezők vizsgálata. Így a rendőrség irányítási modellje, a stílus, és a szervezeti kultúra lényegi elemeinek feltárása. Egy pozitív rendőri életpályamodell komoly küldetést tölthet be, így jelenléte rendkívül fontos követelményként jelenik meg. Úgyszintén kiemelt szerepet kap egy életpályamodellben az egyéni teljesítményértékelés, vagyis a teljesítménymenedzsment. Ezért kívánom bemutatni a teljesítményértékelés szerepét és jelentőségét, valamint az azzal kapcsolatosan végzett kérdőíves kutatásom fontosabb megállapítását.

1. A rendőrség teljesítmény- és hatékonyságmérésének elméleti alapvetései

1.1. A hatékonyság fogalmi interpretációja a rendőrség vonatkozásában

A hatékonyság ortodox megközelítésben az erőforrások és költségek célszerű és racionális felhasználását jelenti a kívánt termék vagy szolgáltatás előállítása céljából. Axiómája, hogy minden termelési ágat, folyamatot és szolgáltatást racionalizálni szükséges, amihez a ráfordítást minimalizálni, a hasznot pedig maximalizálni lehet. A rendőrség, mint biztonság-szolgáltató, saját társadalmi közegében (a szolgáltatást igénybe vevőknel) az elégedettség és a bizalom (értsük alatta a hasznot) növelése érdekében kiaknázza-e mindazokat a lehetőségeket (vagyis a feltételekkel optimálisan él-e, azaz racionalizál-e), amelyek szervezetét és működését társadalmilag és politikailag determinálják (Vári, 2016, 582.). A jó rendőrség értelmezési kereteinek kijelölésekor fontos annak meghatározása, hogy melyek a rendészeti tevékenység céljai, hiszen a hatékonyság ezen célok elérésének dimenziójában értékelhető csak. Ami nem lehet más, mint törvények betartása, a jogállamiság biztosítása és az emberi jogok védelme mint alkotmányosan meghatározott cél. Ezért a hagyományos piaci eszközök nem alkalmasak a rendőrség minőségének és hatékonyságának mérésére. Ahhoz, hogy egyáltalán hatékonyságmérésről szót ejthessünk, szükséges azoknak az indikátoroknak a kidolgozása, amelyek a rendőrség társadalmi céljaival összhangban alkalmas módon mutatják a rendészet védelmi képességeit. Ezért igazából nem a rendőrség szervezeti, hanem társadalmi céljai a jelentősek. A szervezeti célok felfoghatóak a belső eredményesség indikátoraiként. A szervezet önmaga által megszabott teljesítményi értékek bürokratikus keretek közötti produkálása; nincs összhangban az igazságszolgáltatás más területeinek, de legfőképpen a társadalom által megfogalmazott eredményességi értelmezésekkel (Vári, 2015). Ezért amikor egy jól működő államban gondolkodunk, úgy nem a rendőrség szervezeti, hanem társadalmi működésének, hatásainak minőségét jelző mutatók kidolgozása a döntő. „Amíg a rendőrség a saját teljesítményét saját maga által felállított mércével méri, addig nem képes arra, hogy objektív képet kapjon társadalmi szerepének megvalósulásáról.” (Tihanyi, 2013, 8). E tekintetben minőségi indikátorok alatt a továbbiakban a társadalmi célok megvalósulásának eredményeit, az eredményességet jelző faktorokat értem.

A hatékonyság a rendőrség esetében is többet és mást jelent, mint egyszerűen eredményesnek lenni, akár jogalkalmazói vagy közgazdasági értelemben. A két fogalom közötti különbségtartalmat lényegileg az igazságszolgáltatási rendszeren belüli sajátos normatív alapú függés okozza, illetve az azonos és eltérő célokat szolgáló rendszerelemek egymáshoz való viszonyának bonyolultsága adja, és teszi nehezen megfoghatóvá. Gondolva itt akár a törvényesség és eredményesség ellentmondásaira. *Skolnick* szerint abban ragadható meg a demokratikus társadalmi rendészet fő problémája, hogy a rendőrség eredményességre törekvése ellentmondásban áll a törvényesség követelményeivel (*Skolnick, 1975, 3.*).

Rendszerelméleti oldalról a „nyílt rendszerekre” jellemző ismérvek átítatják a rendőrség és a közösség viszonyrendszerét is, azonban a hatékonyságfogalom akár közgazdasági interpretációban is ellentmondó gondolati egységekkel operál. Szemantikai értelemben *sem azonos a hatékonyság az eredményességgel. A rendőrséget övező környezetben, kivált a közösségnél jelentkező rendőrségi működés hatékonysága – értékelhető társadalmi hasznossága – a szervezet által hagyományosan „kitermelt”, statisztikailag mérhető kimeneti adatokkal alig befolyásolható. Így indokolt egymástól elkülöníteni a rendőrség belső szervezeti eredményességét a működését fémjelző társadalmi hatékonyságától. Egy vállalkozás esetében könnyebb a helyzet, aminek jövedelmezőségét egzakt módon lehet mérni, így a fejlesztés kényszere tehát csak a hatékonyság növekedésével együtt garantálja a gyarapodást. Ugyanakkor a közigazgatás hatékonyságát egzakt számok hiányában mennyiségi mutatókkal nem lehet mérni, amennyiben ezt mégis megkísérlik, akkor ennek az alacsony hatékonyságot elfedő és a statisztika hitelét rontó következményei lesznek* (*Finszter, 2008, 14.*).

A rendőrség eredményessége itthon a működést fémjelző konkrét számadatok alapján keletkezik, ami lényegében az egész szervezet számára egységesen meghatározott teljesítménykövetelményeknek való „megfelelésben” materializálódik. Amelyek valójában még csak nem is a hatékonyságot mérik, mivel az elsősorban az input (pénz, humán erőforrás, tárgyi és technikai tényezők stb.) és az output (felderítési mutatók, regisztrált bűncselekmények, eredményes nyomozások stb.) hányadosaként fejezhető ki. Szervezeti szinten a hatékonyság még ennél is többet jelent: egyrészt a szervezet egésze általa a működési környezete irányába kifejtett tevékenység együttesének hasznosulását, másrészt az egyén szervezetben végzett munkavégzésének minősítését. *A hatékony tevékenység ellátás, vagyis a tényleges működés hatásmechanizmusának jellemzően mégis funkcionális vonatkozásban van értelmezést követelő jelentéstartalma éppen annak ambivalenciája okán. A központosított rendőrség a homogén és egységes teljesítménykövetelmények meghatározásával összeütközésbe kerülhet az egyes lokalitások közösségei felől megfogalmazódó, a rendészeti feladatellátással szemben támasztott jogos, helyi elvárásokkal.* Ez annyit jelent, hogy az adott szervezet társadalmi megítélés szerinti aktivitása értelmetlen és felesleges, sőt mi több időnként a közösség érdekeivel is szembekerülhet. Azaz társadalmi szinten a koncepcionálisan és stratégiaileg tévesen, vagy a közösségi igényekre nem flexibilisen reagáló rendőri modell könnyen ellenséges vagy legalábbis nem támogató lakossági attitűdöt alakíthat ki. Elég csak arra a közbeszédben gyakori klisére gondolnunk, hogy az emberek zöme szerint mivel foglalkozik (bírságotól stb.) a rendőrség, és ehelyett inkább miért nem olyan problémákkal foglalkozik, amelyek sokkal inkább érdeklik az embereket az adott lokalitásban.

A rendőri munka minőségi jellemzői megjelennek, úgymond „lecsapódnak” a rendőri szervek teljesítményértékelési rendszerében is. E rendszerben megfogalmazásra kerülő mutatószámok részben mennyiségi, részben pedig minőségi mutatók. Mennyiségi mutatók többek között a rendőri intézkedések számai, illetve a bűnözést jellemző mutatók. Ezek azért nem tekinthetők tényleges módon minőséget kifejező mutatóknak, mert hiányzik az ehhez szükséges viszonyítási alap. 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 legyenek képesek nyújtani. Ezért kiemelkedő szempontként a szervezeti teljesítményértékelés mutatószámait minőséget jelző mutatókká kell alakítani, vagy minőséget jelző mutatókkal kell felváltani. Ezek alkalmasak arra, hogy megmutassák, mely inputértékeken kell változtatni ahhoz, hogy az outputértékek pozitív irányba mozduljanak.

Roelofse modelljében a rendőrségi szervezet a társadalomba ágyazva jelenik meg, ahol a zárt és a nyitott rendszer lényege attól függ, hogy a rendőr egyéni szinten hol helyezkedik el saját rendőri szervezetében. Amennyiben szervezete és a társadalom határvonalán, átjárással, akkor ez pozitív előjelű tényező ezzel szemben, ha a saját szervezetébe zárva, szegényes kommunikációval, titkolózással, ellenállással terhesen, úgy az egész szervezet társadalmi homogenizálására irányuló erőfeszítés nem működőképes konstrukció. (*Roelofse*, 2013)

A funkcionális rendszerelméleti felfogásban a rendőrség mint rendszer hatékonysága a társadalmi környezetétől függetlenül nem értelmezhető. *Szikinger* szerint a rendőrség bűnüldöző munkájának környezetét „kifelé” a társadalom egésze jeleníti meg, beleértve a politikai hatásokat is. Elsősorban a rendőrség adja a büntető igazságszolgáltatás egész rendszerének „bemenetét”. (*Szikinger*, 2012, 25.). *Finszter Géza* ugyancsak külön nevesíti a közbiztonsági rendszert: alatta ezen mindazoknak a jogszabályoknak, állami szervezeteknek, társadalmi szervezeteknek és vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összességét érti, amelyek rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyeseknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben. *A közbiztonsági rendszer produktuma a közbiztonság modern felfogásából vezethető le, ami nem más, mint az abban részt vevő együttműködők által komplexen előállított közös termék* (*Finszter*, 2010, 150.).

David Easton amerikai politológus szerint a rendőrség úgy helyezkedik el a társadalmi környezetben, mint egy „üres négyzet”, mellyel szemben megfogalmazódnak követelések és elvárások, de természetesen megjelennek a támogatások is, amelyek nélkül a szervezet nem lenne képes elemi szerepét betölteni. Az ilyen körülmények között működő rendszer eredményeket ér el, értékeket hoz létre, vagy kudarcot szenved, ami azután visszahat magára a szervezetre is (*Easton*, 1965, 32.). Hasonlóan fogalmazott, és külön kiemelte a rendőrség elkülönült szerepét *Loubet de Bayle*, aki szerint a rendőrség a társadalom „fekete doboza”, amelybe a társadalom minden káros mechanizmusából fakadó termése bekerül. (*Bayle*, 1992)

Rutherford ezzel szemben a hatékonyság alatt a büntetőeljárás költségkímélő lefolytatását értette, vagyis annak elérését, hogy a büntető igazságszolgáltatás a rendelkezésre álló személyi és tárgyi eszközökkel a legnagyobb határfokon dolgozzék (*Rutherford*, 1987 In: *Farkas*, 2002). A rendőrség esetében költséghatékonysági szempontból nézve a bűncselekmények felderítési mutatói, illetve a büntetőügyek elbírálásának gyorsasága nem áll arányban az igazságszolgáltatásra fordított beruházásokkal. Ezen elvből kiindulva lett a rendszer és a hatékonyság egymással összetartozó fogalom. A rendőrség hatékonyságáról

vallott magyar elméleti kutatók fejébe is befészkelte magát a parciális szemléletmód, mely szerint a hatékonyság úgy is értelmezhető, mint ami kifejezi az erőforrások meghatározott célokra történő felhasználásának színvonalát és minőségét (Sebesi, 1992).

A hatékonyság a rendszerszemléletben a rendőrség-társadalom kölcsönhatás minőségét fejezi ki. Ezen interakció indikátorai fellelhetőek a rendszer rugalmasságát, nyitottságát mutató differenciálási intézmények jogi természetében, illetve a kapacitás hiánya miatt alkalmazott ügyselekción mechanizmusokban, és a statisztikai szemlélet uralmában. *Skolnick* a rendőrséget körülvevő társadalom felől érkező pressziókat környezeti tényezőként veszi figyelembe. Álláspontja szerint a rendőrökre nehezedő nyomás hatására a rendőri értékrend a hatékonyságot helyezi előtérbe a jogszerű eljárásokkal szemben, azonban a rendőrségi propaganda annak hangsúlyozásával, hogy a rendőrök mi mindenre képesek a köznyugalom biztosítása érdekében – így a rendfenntartás és a bűnüldözés terén –, éppen saját maga gerjeszt fokozott elvárásokat a közvéleményben a rendőrséggel szemben (*Skolnick*, 2009, 109.).

A rendőrség összetett, multidimenzionális hatékonysága ebben a megközelítésben nem más, mint annak a külső, társadalmi környezetébe illesztett minősége. Ezt a jelenleg is alkalmazott, döntően kauzális sémában működő, mennyiségi bázisú hatékonyságmérési indikátorokkal nem lehet kimutatni. Ebből is következik, hogy csak negatív oldalról, egyfajta *áttétellel lehet a komplex hatékonyságra nézve indikátorokat felállítani, többek között olyanokat, mint:*

- *a szervezeti és működési rendszer jellemzői (tekintélyelv hiánya, jól működő ösztönző rendszer, innováció támogatása, kooperatív mechanizmusok jelenléte, belső és külső információáramlás jellemzői, vezetői kiválasztás elvei stb.);*
- *a szervezeti kultúra minősége (nyitott vagy zárt);*
- *közösségi elégedettség, és kölcsönös bizalmi viszony (lakosság-szervezet, ügyfél-rendőr);*
- *a mennyiségi küldetésű statisztikai szemlélet jelenlétének hiánya;*
- *bürokrácia színje és hatásai (ügyselekción mechanizmus, latencia);*
- *procedurális igazság és a legitim eljárási rend tényleges érvényesülése a jogalkalmazói gyakorlatban;*
- *a társadalmi hatásokat is prezentáló hatékonyságmérési módszerek alkalmazása, és azok eredményeinek transzparenciája.*

1.2. A rendőrség iránti bizalom indikátorai

A rendőrség teljesítményének mérése számos országban egyre fontosabb kutatási területté nőtte ki magát. Azonban nincs tudományos egyetértés a hatékonyságmérés során alkalmazott formát, módszert illetően. Az is vita tárgyát képezi, hogy a különféle mutatók közül mit is használjanak, hogy proponálja a jobb teljesítményt. Abban viszont teljes az egyetértés, hogy a hatékonyságmérés potenciálisan kitűnő politikai és szakmai eszköz, és jelentős hatással lehet a rendőrség munkájára és megítélésére. A 70-es évektől közzétett nemzetközi szakirodalmat több módszertani nézőpont szerint lehet rendszerezni, leginkább attól függően, hogy a kutatók mennyiségi vagy a minőségi, objektív vagy szubjektív tényezőknél adtak prioritást. A hatékonyságmérés kérdése azonban igencsak kényes terület, ugyanis rossz koncepció vagy rendészeti filozófia esetén a rendőri szervezetek könnyen esnek abba a hibába, hogy az egyszerűen és rutinszerűen gyűjtött adminisztratív mutatókra helyezik a

hangsúlyt, miközben ezek hiányosak, és kevésbé kontextuális értéktartalmat hordoznak. A kutatások legfontosabb kiinduló kérdése tehát a teljesítmény indikátorainak helyes meghatározása. Ennek árnyjelensége vagy negatív mellékhatása a statisztikák ferdítése, amely a kitűzött teljesítménycélok és követelmények elérése érdekében történik. Ami az indikátorok kiválasztását illeti, a nemzetközi kutatási eredmények egy érdekes paradoxonra világítottak rá: minél előnyösebb egy indikátor, annál kevésbé hozzáférhető vagy elérhető, és többnyire csak drágán produkálható. Az egyszerű indikátorokat, amelyeket olcsón lehet „kitermelni” a rutin módon összegyűjtött adminisztrációs adatokból – bűnözési mutatók, nyomozáseredményességi és felderítési mutatók, reagálási idők és más hasonlók –, tipikusan a valódi teljesítmény tekintetében a legkevésbé informatívak, és jobban hajlamosítanak a negatív mellékhatásokra. Az informatívabb jellegű indikátorokat, mint amilyen a rendőrséggel való elégedettség, a tisztességes eljárások (rendőri bánásmód), az egyes bűnözési kategóriák latenciája, a legnehezebb, és tipikusan sokkal költségesebb megragadni, és gyakran külön erre a célra létrehozott felméréseket igényelnek.

Néhány évvel ezelőtt – főleg a gazdasági válságnak és a globalizációs félelmeknek köszönhetően – az Egyesült Királyság jelentősen megváltoztatta a teljesítménymérési rendszerét, és négy jelentős dimenziót dolgozott ki, melyet a 2.4. fejezetben részletesen is be fogok mutatni. Az új rendszer kialakításának szempontjai a következők voltak:

- a helyi bűnözés és rendfenntartás;
- elégedettség és a bizalom;
- a súlyos veszélyektől való védelem;
- érték a pénzért, vagyis költséghatékony működés.

A nemzeti szinten meghatározott célok cseréje a hangsúlyt a rendőri teljesítménymérendzsmentre helyezte, ami eltolódott a helyi rendőri erők jelentőségének növelése felé. A helyi hatóságok feladatává vált a tervezés, az elérni kívánt eredmények érdekében a megfelelő cselekvési tervek kidolgozása. Ennek előzménye volt, hogy Észak-Írországból 29 rendőrségi körzet összehasonlítását végezték el a hagyományos teljesítményértékelési szempontok alapján, ami ennek folytán rengeteg kritikát kapott, hiszen ezzel a tradicionális mérési módszer nem tette alkalmassá az egyes körzetek bűnözésföldrajzi és rendőri jellegzetes vonásainak értékelését, és az így keletkezett adatok csak arra voltak alkalmasak – a kritikusok szerint –, hogy a nyilvánosságot megtévesszék. A teljesítményindikátorok ilyen irányú mérése helyett ott is inkább egy új típusú helyi közösségi partnerség megvalósítását tűzték ki célul. A partnerség alapját az jelentette, hogy nem a körzetek egymáshoz mért „indikátoros” statisztikai teljesítménymutatóit tették a mérés alapjának, hanem a „partnerség” összes résztvevője által felállított helyi prioritások korábbi időszakhoz mért teljesülését vizsgálták, amelyek onnantól az éves jelentések alapján kerülnek azonosításra és értékelésre. Az észak-írországi rendőrségi időszakos teljesítménymérés célja, hogy figyelemmel kísérje a rendőrség és a közösség kapcsolatának alakulását. Ezenfelül közvélemény-kutatásokat is végeznek, egy évben két alkalommal is. Az elmúlt évtizedben véletlenszerűen kiválasztott több mint 1000 háztartás esetében végeztek ilyen felméréseket. A közvélemény-kutatások alapján végzett mérések alapján a kitűzött rendőrségi célok prioritásai a következők voltak:

- A sértetti elégedettséget 75% fölé emelni, ami sikerült is az elért 80%-os eredménnyel.
- 5%-kal emelni az értéket abban a körben, hogy a rendőrségi szolgáltatásokkal jó szinten elégedett a lakosság. Ez csak részben sikerült teljesíteni, mert 2005 áprilisában 63%-os volt, míg szeptemberben már csak 60%.
- Ugyancsak 5%-kal emelni azok arányát, akik szerint egyenlő módon bánik a rendőrség mindenkivel. Ezt nem sikerült teljesíteni; az előző időszakban 2%-kal 64%-ra csökkent az arány,
- A reagálási időt leszorítani, ami 5-10 perc közötti időre szűkült az esetek kétharmadában az Észak-Ír rendőrség jelentése szerint. (Davis, 2012. 9.)

Észak-Írország rendőrsége 2010–2013 tervidőszakában három területnek adott különös prioritást:

1. A rendőrségi szolgáltatás kiváló legyen; indikátorai:
 - a közösségi, szomszédsági rendőri területen dolgozó kollégák számának növelése;
 - a közterületen intézkedéssel töltött idő növelése;
 - növelni azoknak a számarányát, akik szerint a rendőrség valóban a helyi közösség problémáival (antiszociális viselkedési formák, valamint bűnözés) foglalkozik;
 - a bűncselekmények miatt a rendőrségre való bejelentések számának növelése;
 - a többi igazságügyi szereplővel együttesen végzett eljárások tisztességességével és elfogulatlan intézésével kapcsolatos elégedettség növelése.
2. A súlyos személy és vagyon elleni támadások elleni fellépés; indikátorai:
 - növelni a lebuktatott és felszámolt szervezettbűnözői-csoportok számát;
 - az erőszakos testi sértések számának csökkentése 5%-kal (nem családon belüli);
 - a felderítések növelése 10%-kal az erőszakos elkövetéseknél;
 - emberölések miatt vagy közlekedési balesetekben elhalálozott személyek számának csökkentése;
 - családon belüli erőszak, illetve súlyos szexuális bűncselekmények, szintén a szektatevékenységgel összefüggő, rasszista vagy homofób jellegű elkövetések, továbbá a rablások számának csökkentése 5-10%-kal.
3. A helyi érdekeket előtérbe helyező rendfenntartási igények kielégítése; indikátorai:
 - garázdaságok számának csökkentése 15%-kal;
 - betörések számának leszorítása;
 - felderítési mutató javítása a betöréseknél. (Davis, 2012, 8.)

Új-Zélandon szintén felállításra kerültek a nemzeti teljesítménymutatókhoz igazított teljesítménymenedzsmentek, amelyek szorosan kötődtek a nemzeti rendőrség stratégiájához. A szándéknyilatkozatot 2010/11 és a 2012/13-as évekre fogalmazták meg a következő célkitűzésekhez igazítottan:

- bizalom, biztonság, és a közösség védelme;
- csökkenteni a bűnözést és a közúti baleseteket, valamint az áldozatok számát.

Ezt a két átfogó célt konkrét intézkedésekkel töltötték fel. A bizalom elsősorban a rendőri szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettség mértékének növelését jelentette, és a bűnözéstől való félelem szubjektív szintjének csökkentését, míg a másik cél a könnyen áldozattá

váló, sérülékeny társadalmi csoportok számának csökkentését, és a súlyosabb szervezett bűnözéssel szembeni hatékony fellépést.

Mivel a New York-i rendőrség által alkalmazott *Compstat*-program már bizonyította, hogy a teljesítménymutatókhoz kapcsolódó adatok gyűjtése és hatékony felhasználása jelentős hatással van a rendőrségi szervezetek kultúrájára is, így egyre több országban kezdték alkalmazni a mutatókat. Az ilyen formában rendszerezett adatok lehetővé tették, hogy a rendőri szervek ambiciózus célokat tűzzenek ki, és folyamatosan figyelemmel kísérjék a célok teljesülését, végül pedig, hogy ösztönözzék a rendőröket a magasabb szintű teljesítmény elérésére, ami elősegíti egy megújult szervezeti kultúra kialakulását és rendszerbe állítását (Bratton, 1999).

Ahogy érzékelhető, a modern teljesítményértékelési rendszerek kidolgozása leginkább a demokratikus rendőrségeket jellemzi; aminek motorját leginkább a közpénzek megfontolt felhasználásának szempontja képezte. Ez a megközelítés azonban aggodalomra is okot adhat, ugyanis hangsúlyosabbá válhat a rendőrségi működéssel kapcsolatos költségvetési érdek mint a polgárok jogainak érvényesülése a rendőrségi szolgáltatások nyújtása terén. Így a két célt összehangolva a teljesítménymérésnek elő kell segítenie a törvényes (legitim) működést is, hiszen a rendőröknek tisztelettel és emberséggel kell bánni minden intézkedés alá vonttal, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára való tekintettel. Hosszú távon az a rendőrség, amely legitim működési jellemzőkkel és jogállami szemlélettel jár el, egyben bizonyosan hatékonyabb eredménymutatókat is produkál azzal, hogy könnyebben aknázza ki a közösség támogatásában rejlő explicit előnyöket (lásd például a De Cremer és Tyler, 2007).

Bár az egyes országok a teljesítményindikátorok tekintetében jellemzően nemzeti szintű saját, önálló szabványokat (indikátorokat) hoznak létre, abban azonban viszonylag egységes álláspont alakult ki, hogy ezeknek az indikátoroknak az alkalmazásukat illetően viszonylagos rugalmasságot kell élvezniük. Az egységes nemzeti célkitűzéseknek indikátorok szintjén széles társadalmi támogatottsággal kell rendelkezniük, és az egyformán kívánatos rendőrségi eredményekre kell összpontosítani, hogy a társadalom különböző rétegeitől egységes támogatás érkezzon. Nagyobb teret kell hagyni arra, hogy a helyi rendőri erők saját erejükhöz, lehetőségeikhez, együttműködési formációikhoz képest határozzák meg, hogy milyen módszereket követnek, hogy eleget tegyenek a hosszabb távú stratégiai célkitűzéseknek. Magyarán, helyi viszonylatban nem szabad törekedni az egyes mérési módszerek kizárólagossá tételére, sokkal inkább a flexibilitás lehetőségét kell erősíteni, ezáltal az egyes rendőri egységek vezetői saját maguk határozhatják meg a többi egységtől esetlegesen eltérő területi viszonyokra „egyéniesített” teljesítménycélokat, mert ezzel a működési jellemzővel képesek csak megfelelni a saját területük közösségi tere által igényelt biztonsági szükségleteknek.

Az angliai és walesi rendőrség mérési rendszerének 2016-ban végzett átfogó felülvizsgálata elismeri, és egyben lehetővé teszi, hogy a települések saját indikátorokkal önálló célokat tűzzenek, és saját intézkedésekkel elősegítsék a rendőrség elszámoltathatóságát a helyi tisztségviselők és a helyi választók előtt. Legfontosabb, hogy a teljesítménymérési eredmények egyfajta mixként tartalmazzanak olyan rendőrségi eredményességi teljesítménytermékeket és kimeneti számokat is, amelyek egyben a társadalmi hatásokat jelenítik meg. A rendőri működéseknek lehetnek ugyanis olyan hatásai, amelyek társadalmilag kívánatosak, de nincs közvetlenül befolyása rájuk a rendőrségnek. A társadalom nagy részének kevésbé lényeges például a vádemelési javaslattal megküldött ügyek és a letartóztatások számának

növelése; önmagában tehát ezeknek az indikátoroknak a javításával a rendőrség munkájának javítása nem garantálható. Ellenben vannak olyan rendőri tevékenységkimenetek, mint például a közúti ellenőrzések és bírságolások, amelyek alkalmassá tehetik a rendőröket, hogy a számokkal játszva munkaidejüket átcsoportosítsák az ilyen tevékenységformák növelésére. Ami azt eredményezheti, hogy az erőfeszítések inkább a rendszer kijátszására irányulnak, mivel a hagyományos indikátorok, amelyek kizárólag a rendőrség befolyása alatt állnak, kizárólagos érvényre jutnak az értékelés során. Lakossági és belső felmérésekkel mérhetővé tehető az olyan kívánatos eredmények is, mint a rendőrségi morál vagy a tiszteletteljes bánásmód az állampolgárokkal. Az ilyen felmérések eredményei gyakran kevésbé félreérthető értelmezéseket hordoznak, mint a hagyományos mérések; jellemzően ilyen az állampolgári panaszok kezelése. Ezen okok miatt a felmérések egyre fontosabb eszközökké válnak egy modern demokratikus társadalomban.

Számos érv szól a teljesítménymérések kifejlesztésére irányuló kísérletek ellen. Ezek a szkepszisek elméleti és gyakorlati oldalról egyaránt megfogalmazódnak. A teoretikus kritikusok azzal érvelnek, hogy ha a mérések nagyon feszesek, akkor azok eltorzítják a rendőri tevékenységet egy nem kívánt irányba. Azonban nem célszerű az sem, hogy formalizált összehasonlításokat tegyünk az egyes rendőri egységek között, mivel az egyes körzetek működési környezete sajátos és egyedülálló. Természetesen az új teljesítménymérési módszerekkel szembeni kritikák érvényessége vitathatatlan. Ugyanakkor vélelmezhető az is, hogy egy jól és átgondoltan kialakított teljesítménymérési rendszer legalább alkalmas arra, hogy rámutasson a problémákra, amelyekre nézve később egy alaposabb, átfogóbb vizsgálatot lehet kezdeményezni, és változtatni lehet a stratégiai célokon (Abadie – Gardeazabal, 2003).

Alternatív megoldásként a nemzetközi szakirodalomban a rendőrség hatékonyságának mérésére több modellt is javasoltak már. Szinte önálló kategóriának tekinthető mára a DEA-metódológia, amely alapján „objektív” bemeneti és kimeneti intézkedésekre lehet alapozni a rendőrség teljesítményét. A „leghatékonyabb” ilyen jellegű összehasonlítást Drake és Simper végezte, illetve bűnözésföldrajzi oldalról negyvenhárom rendőri erőt hasonlított össze a DEA-elemzéssel, amely lehetővé tette a környezeti tényezők hatásainak vizsgálatát az intézkedések eredményessége és hatékonysága szempontjából. Azt találták, hogy környezeti tényezők jelentősen befolyásolják a relatív teljesítményrangsort a rendőri erők vonatkozásában. A relatív teljesítményrang az észak-walesi rendőrség esetében úgy változott meg, hogy a 30. helyről az 1. helyre ugrott olyan tényezők beszámításával, mint például az átlagnépesség, egyszülős háztartások, illetve és a népességhiányosság (Drake – Simper, 2005).

1.3. A minőséget jelző indikátorok a lakosság-rendőrség interakcióban

A minőséget jelző indikátorok alatt olyan módszertani mutatókat értek, amelyek a rendőrség hatékonyságát nem a rendőrség által előállított tradicionális statisztikai mérőszámokkal közzé teszi, hanem a lakosság és a rendőrség viszonyrendszerében formálódó, a rendőrség tevékenységének megítélését szolgáló valamilyen közvetett kutatási eredménnyel. A minőségi indikátorok főleg a rendőrséggel kapcsolatos lakossági vélemények attitűdbeli változókkal való korrelációjára építenek, amelyek kölcsönhatásukban és statisztikai összefüggésekkel

mutatják meg a rendőrség társadalomban elfoglalt pozícióját. Ezzel kapcsolatban számos elemzés született a nemzetközi szakirodalomban. Hind (2009) tanulmányában bemutatja a rendőr-civil találkozások hatását az emberekre a korábbi és a későbbi érintkezések tekintetében, valamint abban a megkülönböztetésben is, hogy az állampolgár által kezdeményezett vagy a rendőri kapcsolatfelvételnek van-e nagyobb szerepe a rendőrség iránti elégedettség, vagyis a bizalom formálásában. Összhangban Rosenbaum et al. (2005) korábbi kutatásaival, rámutat, hogy a civil kezdeményezésű rendőri kapcsolatfelvétel negatív tapasztalata jelentősebb negatív attitűdváltozást eredményezett a rendőrségnél, míg a rendőrségi kapcsolatfelvételtől származó negatív tapasztalatok nem változtatták meg annyira a rendőrség iránti attitűdöket. Ezek az eredmények arra utalnak, hogy amikor az emberek elvárásai a rendőri találkozásokról, amelyeket kezdeményeznek, nem teljesülnek, a hatás negatívabb, mivel az emberek elvárásai ilyenkor magasabbak. A rendőrség által kezdeményezett találkozások során az emberek elvárásai alacsonyabbak, ezért a negatív találkozás kevésbé befolyásolja az emberek rendőrségi attitűdjeinek alakulását. Ez összhangban van a várakozás megszüntetésére vonatkozó elmélettel, amely szerint az emberek elvárásai formálják a rendőrség szolgáltatásának minősítésével kapcsolatos appercepciót (Reisig – Giacomazzi, 1998). A szerző arra a megállapításra jut, hogy a rendőrség képes önmagában is arra, hogy javítsa a lakosság elégedettségét, és ezáltal az emberek vélekedését pozitív irányba a rendőrség legitimitásáról olyan gyakorlatok és eljárások elfogadásával, amelyeket a többség tisztességesnek tart. Az olyan gyakorlatok és eljárások megváltoztatása, amelyek a rendőrséggel való elégedetlenségéhez vezetnek a konkrét találkozások (intézkedések, eljárások) során, egyértelműen produktív stratégia. Leszögezhető, hogy a rendőrség nem tudja jelentősen javítani a bűnözéskontrollal kapcsolatos teljesítményét, kvázi a mennyiségi mutatóit, de hosszabb távon ezt úgy is megteheti, hogy minden alkalmat megragad, ahol érintkezésbe kerül az állampolgárokkal.

Moore és Braga (2004) szerint a letartóztatások, elfogások, elővezetések számának növelésével nem lehet elérni a közösség érdekét szolgáló bűnözés csökkentését. Szerintük sok más olyan dolog létezik, amely a társadalomra nagyobb hatást gyakorolva tud a bűnözés csökkenésére érdemi befolyást gyakorolni. Charbonneau és Riccucci (2008) tanulmányukban felvázolják a rendőrség teljesítménymérésben a társadalmi egyenlőség tényezőinek fontosságát. Ennek során társadalmi egyenlőség-indikátorokat javasolnak, ideértve a fair bánásmód értékelését, ami hasonló ahhoz, amit egyébiránt „eljárési igazságosságként” is definiálni szoktak. A rendőrség iránti bizalomhoz kapcsolódóan egy kutatás megerősítette, hogy a közösség bizalma a rendőrségben elsődlegesen a demográfiai, attitűdbeli és a környezeti tényezők függvényei.

Cao et al. (2012) 50 nemzet többszintű adatait használták fel a gazdasági egyenlőtlenség szerepének vizsgálatára, de nem találták jelentősnek a rendőrség bizalmának megmagyarázásában. Egy másik országos szintű kutatásban a differenciált demokrácia szintje (Cao – Zhao, 2005) alapján kerestek összefüggést a bizalommal. Általában a demokratikus országokban a rendőrség úgy gondolja, hogy a törvények szigorú és igazságos végrehajtása révén fenntartja a társadalmi rendet, és a demokratikus kormányzás az állampolgároknak a társadalmi döntésekbe való bevonását jelenti, ezáltal bizalmat teremtve a kormány iránt.

Talán az eddigi legfontosabb tanulmány a rendőrség lakossági bizalmáról Tankebe (2010) kutatása volt, amely magában foglalta a rendőrség iránti bizalom három dimenzióját: (1) megbízhatóság, (2) hatékonyság, (3) eljárási igazságosság. Az eredmények azt mutatják,

hogya a rendőrségi korrupcióval, visszaélésekkel kapcsolatos közvetett, nem személyes tapasztalatok jelentősen csökkentették a pozitív válaszokat a rendőrség bizalmát érintő minden egyes kérdés vonatkozásában. A nem szignifikáns eltérés oka az lehet, hogy a mintában válaszolók nem rendelkeztek személyes tapasztalattal a rendőrségi korrupcióval kapcsolatosan. Az viszont tény, hogy a rendőrségi reformok, és a pozitív törekvések értékelése növelték a bizalmi szintet.

Jang-Lee (2015) 57 országból származó közel 83 ezer kérdőív alapján vizsgálta mind az egyéni, mind az országos változókkal a rendőrség iránti bizalmat, egyidejűleg a kormány vagy a korrupció oldaláról. Az elsődleges megállapítás a jelenlegi tanulmányban a korrupció káros hatása volt a rendőrség iránti bizalmára. Ami azt sugallja, hogy a rendőrség előnyt élvezhet az általános korrupció elleni küzdelem növelésével, de mégis elsődleges fontosságú ehhez az állami és kormányzati támogatás és komplex háttér biztosítása. Különösen akkor van ez így, ha az emberölési ráta és a kormányzati korrupció szintje összezavarja a demokrácia országos szintjének együttes hatását. Valószínűsíthető, hogy az emberölések aránya és a bűnözéstől, továbbá a korrupciótól való félelem jelentősen befolyásolja a demokrácia és a rendőrség iránti bizalom szintjét. Egy magas szintű emberölési rátával rendelkező országban gyakori, hogy az állampolgárok körében alacsonyabb bizalmat élvez a rendőrség, hiába megfelelő a másik két mutató. (Hurst – Frank, 2000; Payne és Gainey, 2007; Van Dijk, 2001; Weitzer és Tuch, 2005). Összefoglalva, ezek az eredmények arra utalnak, hogy a nyilvánosság elvárja a rendőrségtől a bűncselekményekkel kapcsolatos elszámoltathatóságot, akárcsak a korrupció elleni küzdelmet. A tanulmány a kormányok iránti bizalomra fókuszál az egyéni szintű modellezésén keresztül. Nem meglepő, hogy a kormány bizalmának pozitív összefüggése volt a vizsgálatban a rendőrség bizalmával. A megközelítés célkitűzése az volt, hogy ellenőrizze az állam és a rendőrség iránti bizalom közötti ismeretlen összefüggést. A kutatás megállapításai szerint a nők és az idősebb korosztály esetében a rendőrség nagyobb bizalmi szintet mutat, mint a fiatalabb korosztály és a férfiak esetében. Eközben a képzettségi szint negatív kapcsolatban állt a rendőrség iránti bizalom szintjével. Ami lényegében azonosságot mutatott a korábbi kutatások eredményeivel (Scaglione – Condon, 1980; Stack – Cao, 1998; Tankebe, 2010), ahol az iskolázottabbak körében a rendőrség magasabb elfogadottságát, míg a kevésbé iskolázottak körében nagyobb elutasítást tapasztaltak a kutatók. Szintén megerősítést nyertek a korábbi kutatások eredményei (Cao et al., 2012, Jang et al., 2010) az egyéni szinten fennálló attitűdváltozó tekintetében; vagyis a bűnözésre való hajlamosság negatív kapcsolatban áll a rendőrség bizalmával. Ez a megállapítás elfogadható abban az értelemben, hogy az erős deviáns hajlandósággal rendelkező egyének nem szeretik a rendőrséget, és az ilyen ellenszenv a bizalom hiányára vezethet. Akik pozitívan értékelték országukban a demokráciát, többnyire nagyobb bizalmat mutattak a rendőrség irányába. E tanulmány eredményei, nevezetesen, hogy az alacsony kormányzati korrupció és a kormányzásba vetett bizalom, valamint az egyének demokratikus szemléletmódja azt sugallja, hogy a rendőrség javíthat saját elégedettségi mutatóján azzal, ha kihasználja a polgárok részvételét a rendőrség munkájában. Amint ezt a közösségi rendőrségi modell is mutatja, ugyancsak fokozható az átlátható működés növelésével.

Sung (2006) tanulmányában igazolja, hogy a nem demokratikus országok rendőrségei a fejlett demokráciákkal szemben a szervezeti eredményességének magasabb szintjét mutatják, míg a demokratikus értékek teljesítése szempontjából középszinten elhelyezkedő országok alacsonyabb rendőrségi teljesítményt mutatnak fel. 59 ország adatainak felhasználásával

nálásával készült átfogó és komplex kutatás szerint a demokráciába történő „átmeneti” társadalmakban a rendőrség törvényszerűen megkövetelt átfogó reformja gyakran csökkenti működésének társadalmi hatékonyságát; ami a szerző szerint teljesen megszokott a demokratizálódás folyamatának ebben a kezdeti stádiumában. Ezt a romló tendenciát gyakran tovább súlyosbítja a hagyományos szociális kontrollok gyengülése, továbbá azon médiumok hatása, amelyek aktívan közreműködnek abban, hogy nagyobb publicitást kapjanak a bűnügyi hírek, ezzel pedig nőjön a lakosság bűnözéstől való félelme, illetve csökkenjen a rendőrség renoméja, leginkább a rendőrségi korrupcióról szóló tudósítások folytán. A rendőrség hatékony működésének eredményeként létrejövő biztonságos lakossági környezet a demokratikus fejlődés középső tartományban kritikus fontosságúvá válik. Főleg, amikor már a demokratikus intézmények jelen vannak, de még nem biztosítottak „a demokratikus rendészet alapvető és szüksége összetevői” (Amir – Einstein, 2001, 214.).

Az igazságos és hatékony rendészet megvalósítása felé tett lépések az Egyesült Államokban és más fejlett demokráciákban is törvényszerűen annak lelassulásával és megtorpanásával járnak, különösen, ha az egyetemes választójog gyakorlásával nem jár együtt a társadalmi szintű esélyegyenlőség. Vélelmezhetően nem pusztán véletlen egybeesés, hogy a szerző szerint a rendőrség működési hatékonyságának élvonalai éppen ez utóbbi szempontból legjobban teljesítő olyan országok, mint például Dánia, Finnország, Izland, Kanada, Ausztrália. Ezekben az országok rendelkeznek a jóléti újraelosztás legfejlettebb rendszereivel és egyben a legalacsonyabb szintekkel a jövedelmi egyenlőtlenségek között. Leszögezhető, hogy a rendőrség hatékonyabbá és humánusabbá tétele nagyobb és átfogóbb reformot igényel, mint a rendőrség szervezeti és működési átalakítása. Hozzá kell tenni, hogy egy adott kormányzati funkció gyakorlati működésével szembeni állampolgári elégedetlenség ezekben az országokban sem szokatlan, és nem feltétlenül problémamentes. Komoly aggodalom azonban csak akkor jelenik meg, ha a rendőrség működésével szembeni krónikus elégedetlenség a népesség fontosabb szegmensei körében általánosabbá válik, majd az ország demokratikus működésével kapcsolatos általános bizalmatlansággá transzformálódik. A demokratizálódás folyamatában lévő országok állampolgárai általában jobban igénylik a kormányaiktól, és különösen a rendőri erők részéről, a magasabb teljesítményt. A kérdés, hogy ez miként biztosítható és fenntartható. A kutató igazolja, hogy a liberális demokratizálódás világszerte talán a legerősebb és leghatásosabb tényező egy hatékonyan teljesítő rendőrség létrehozásában. Mindössze fel kell ismerni és kezelni kell a fiatal demokráciák sebezhetőségét a tekintélyelvű gondolkodás és az ilyen szemléletű regresszív rendészeti filozófiák irányából. Sajnálatos módon, ha a növekvő bűnözési arány és a múltbeli stabilitás nosztalgija iránti sóvárgás egyszerre van jelen egy fejlődő demokráciában, akkor az könnyen felülkerekedhet a legitim, részrehajlásmentes és tisztességes rendőri eljárások iránti igényen, ami az átláthatatlan és elszámoltathatatlan bűnüldözési viszonyokhoz való visszatéréshez vezethet. Lényegében ebben az esetben maga a rendőrség lehet a polgári és demokratikus fejlődés első áldozata.

Átfogó empirikus kutatásukban Rogge és Verschelde (2009) összetett mutatók felhasználásával nonparametriális matematikai módszerrel mérték az állampolgári elégedettséget a helyi rendőri szervek és a régiók vonatkozásában. Pontosabban: a tanulmány készítői javasolják a már említett Data Envelopment Analysis módszer felhasználó megközelítést a „*Benefits of doubt*” elnevezésű modell alkalmazásával. A módszer legfontosabb előnye, hogy súlyozza az állampolgári elégedettségben a helyi rendőrség által ellátott funkciók

és feladatok hatásait kompozit pontértékekkel ellátott endogén módszerrel, amellyel lehetővé teszi a különböző értékek és megközelítések számszaki kalkulálását a „jó helyi rendőrség”-értelmezés teljesebb interpretációjához a rendőri szervek egymás közötti összehasonlításában. A módszertan jól illusztrálja az állampolgár-elégedettségi adatokat a helyi rendőrség és régiók tágabb értékelésben is. A nonparaméteres értékelési módszertant használó *DEA-modell* kiemeli az állampolgári elégedettséget determináló rendőrségi funkciók erős és gyenge pontjait, a teljesítményértékek alakulását mind mikroszinten (egy helyi rendőrség), mind makroszinten (régió). A kutatók megállapították, hogy az átlagos makroszintű elégedettségi pontszám Belgiumban 91,94%. Nyugodtan kijelenthető, hogy Belgiumban a polgárok többsége általában elégedett a helyi rendőri szervek munkájával. A modell hihetetlen előnye mégis az, hogy képes volt azonosítani a helyi rendőrségnek azokat az alapvető funkcióit, amelyek a lakosság saját értékelése alapján a legfontosabbak. Azok az indikátorok kerültek azonosításra, amelyek alapvetően magyarázzák meg az állampolgári elégedettség gyengülését vagy erősödését a különféle rendőri funkció gyakorlásával kapcsolatban. Az eredmények megmutatták, hogy a városi környezet önmagában nem erősíti az elégedettségi szintet a részt vevő helyi rendőrségeknél, és sokkal nagyobb jelentőséggel bírnak a regionális különbségek, mint eredetileg feltételezték. Ez a kutatás első volt abban a tekintetben, hogy többdimenziós pontszámokkal mérték az állampolgári elégedettséget, és használták fel a helyi rendőri szervek hatékonyságának értékelésében. A kutatás olyan módszert használ, amely figyelembe vette a helyi rendőri szervek egyedi körülményeit azzal, hogy endogén módon súlyozta, és rendelt hozzájuk önálló értékeket.

2. A RENDŐRSÉG HATÉKONYSÁGMÉRÉSE A NEMZETKÖZI IRODALOMBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A BIZALOM ÉS A LEGITIM MŰKÖDÉS SZEREPÉRE

2.1. A rendőrség működését kísérő lakossági bizalom

Az Egyesült Államokban már jó pár évtizede folynak kutatások a témában. Számos tanulmányban nyert megerősítést, hogy a közösség bizalma a rendőrségben elsődlegesen a demográfiai, attitűdbeli és a környezeti tényezők függvényei. Más kutatások szintén arra a következtetésre jutottak, hogy az országok közötti eltérések is megmagyarázhatók bizonyos szempontrendszer alapján. A kínai szerzők tanulmánya (Jang – Joo – Zhao, 2010) több ilyen előrejelző szempont alapján vizsgálta a közbizalom alakulását. Az egyik, ami országos szintű jelző, az emberölések és a demokrácia értékeinek legitimitása, valamint társadalmi intézményesülése volt. Másik egyéni szintű előrejelző a lakosság bizalmára szolgált, és adatsorokat gyűjtött három rendőrségi nemzetközi felmérésből. Hierarchikus általánosított lineáris modellezéssel (HGLM), a multinomiális függő változókat alapul véve, szignifikáns és negatív kapcsolatot találtak az emberölési ráta és a lakosság bizalma között. Az emberek azokban az országokban, ahol magasabb az emberölési ráta, kevésbé bíznak a rendőrségben. A demokrácia intézményeit elemezve úgy találták, hogy önmagában pozitívan kapcsolódik hozzá a közbizalom. Az egyéni szintű változók, mint az életkor és iskolai végzettség, alapján is találtak szignifikáns prediktorokat. Pozitív összefüggést fedeztek fel a konzervatív értékrend, továbbá a személyes elégedettség és a rendőrségbe vetett bizalom között. Összhangban az attitűdbeli, illetve a társadalmikontextus-jelzőkkel általában a deviáns szubkultúrákban lehet alacsonyabb szintű rendőrség iránti bizalommal számolni. Másrészt, akik elégedettebbek voltak az országuk demokratikus fejlődésével, azok kedvezőbben viszonyultak a rendőrséghez. Vizsgálataik során arra jutottak, hogy a rendőrség teljesítményében nagyobb erőfeszítéseket kell helyezni a bűncselekmény csökkentésére úgy, hogy közben védi a demokratikus értékeket a társadalomban.

A kutatók a rendőrségbe vetett bizalmat a korábbi vizsgálatok alapján elsősorban egyéni szintű tényezőkkel vizsgálták, úgymint a demográfiai és szemléletbeli változók, de az országos szintű változók hatását már nagyrészt figyelmen kívül hagyták. Míg a korábbi vizsgálatok feltárták a kapcsolatot a bűnözés és a rendőrség iránti bizalom között egy adott országon belül (Hurst – Frank, 2000; Payne – Gainey 2007; Van Dijk 2001; Weitzer – Touch, 2005), vagy egy városban (Reisig – Parks, 2000), ez a tanulmány megerősítette ezt a kapcsolatot nemzetközi vonatkozásban is. Az országos szintű változók közül a demokrácia kapcsán az is megállapítást nyert, hogy pozitívan kapcsolódik a bizalom a rendőrséghez az egész országban, bár ennek a hatása nem volt olyan erős, mint az emberölések aránya. Másodsorban, ez a tanulmány azt vizsgálta, hogy az egyéni szintű tényezőknek, mint például a demográfiai és szemléletbeli változóknak, a rendőrség iránti bizalomra milyen befolyása van. Ilyen jelentős demográfiai változók voltak: az életkor, a nem és a képzettség. Hasonlóan a korábbi kutatások eredményeihez, amelyek országon belüli adatokat használtak, ez a nemzetközi tanulmány megállapította, hogy az idősebb emberek mutatnak általában kedvezőbb attitűdöt a rendőrség irányába az országos adatok ellenőrzését követően. (Brandl et al., 1994; Cao et al., 1998; Hurst – Frank, 2000; Weitzer – Touch, 2002, 2005). Továbbá azok az emberek, akiknek magasabb az iskolázottsága, ritkábban jelentenek kedvező attitűdöt a rendőrség irányában (Scaglione – Condon, 1980). Ez a vegyes kapcsolat az iskolázottság és a rendőrség iránti bizalom között egybevág az országon belüli adatokkal. Ezenkívül a nők marginálisan magasabb szintű bizalmat mutattak az országos szintű változók ellenőrzése alapján. Összegezve, a kutatás szerint a politikai irányultság és az élettel való általános elégedettség jelentősen és kedvezően befolyásolta az egyén rendőrség iránti bizalmát. Azaz a nagyon elégedett és a politikailag konzervatív egyének nagyon magas szintű bizalomról adtak tanúbizonyosságot. Más szemléletbeli változók, mint a deviáns szubkultúrák elfogadási hajlama, a politikai konfliktusok megítélése, és általában a demokrácia intézményeinek működésével való elégedettség, következetesen szignifikánsan hatnak a bizalomra. A deviáns szubkultúrák vagy a másság nagyobb elfogadása alacsonyabb szintű bizalmat feltételez a rendőrség irányába, vagyis a liberálisabb felfogás a hatalmi szint elutasítását hordozza. Ami a politikai rendszeren belüli konfliktusok megítélését illeti, mint azt már korábbi tanulmányok is feltárták (Priest – Carter, 1999; Quinney, 1977; Vold et al., 1998), azok az emberek, akik úgy vélték, hogy az országot kevés gazdag ember irányítja, kimutathatóan alacsonyabb szinten bíznak a rendőrségben. Végezetül, az emberek, akik elégedettek voltak az ország demokratikus fejlődésével és intézményei működésével, szintén magasabb szintű bizalmat tápláltak a rendőrség felé. Ez volt az egyetlen független változó, amely a legerősebb befolyást gyakorolta a rendőrségbe vetett bizalomra. Ez az eredmény megerősíti a szerzők feltevését, hogy jelentős a kapcsolata a demokratikus intézményekkel való elégedettség és a rendőrség iránti bizalom között.

Amint látszik, a fent részletezett kutatás is megerősítette a szignifikáns kapcsolatot a bűnözés mértéke és a rendőrség iránti bizalom kontextusában. Ebből is következik, hogy a rendőrségi szervezeteknek úgy kell nagyobb erőfeszítéseket tenniük az erőszakos bűncselekmények csökkentésére, hogy közben védelmezik a demokratikus értékeket is. Annak érdekében, hogy a rendőrségben bízni tudjanak az állampolgárok, a rendőrségnek fenn kell tartania, és demonstrálnia kell a politikai semlegességét és a demokratikus értékek melletti feltétlen elkötelezettségét, tudomására hozva a polgároknak, hogy ők az összes polgárt képviselik, és nem csak azt a hatalmat, ami éppen irányítja a tevékenységüket.

Ugyancsak a rendőrség iránti bizalmat vette célba tanulmányában Stanko és Brandford (2008). Ezúttal a Metropolitan Police Service (MPS) modellje alapján fejlesztettek ki négy, a közbizalmat meghatározó tényezőt:

- Képes-e a rendőrség teljesíteni alapvető feladatát? (Eredményesség; nemcsak a bűnözés elleni harcot folytat, hanem látható jelenléte van, továbbá biztosítja a rendőri nyilvános eseményeket, illetőleg válaszol a vészhelyzet esetén.)
- A rendőrök által tanúsított tisztességes bánásmód; a szükségesség és az arányosság betartása függetlenül attól, hogy mennyire segítőkészek vagy barátságosak a rendőrrel (tisztességes eljárások, bánásmód).
- Milyen mértékben veszik figyelembe a közösség igényeit? (Közösségi elkötelezettség.)
- Tud-e, képes-e reagálni a rendőrség a helyi közösség problémáira, valamint a helyi közösség közbiztonságát érintő sajátos negatív helyzetre? (Zavar.)

2.2. A legitím működése és a lakossági bizalom közötti kapcsolat

Bár a legitimitás és a bizalom leginkább csak a szervezet tevékenységét kísérő egyfajta „utóhatásnak” tekinthető, de jelentősen kihatással van a közbiztonság fenntartásával kapcsolatos rendészeti tevékenység minőségére is. *A legitím rendőri működés ebben a kontextusban nem csupán a vonatkozó jogszabályok és normák betartását jelenti a rendőri tevékenységi formák (intézkedések, eljárások) ellátása során, hanem az állampolgárokkal való fair, tisztességes, méltányos és korrekt bánásmódot és viselkedési formát egyaránt. Ez utóbbi magában foglalja a részrehajlásmentes és egyenlő bánásmódot mindenkivel, aki bármilyen minőségben és formában kapcsolatba kerül a rendőrséggel.* A legitím módon végzett rendőri munka során válik igazán hangsúlyossá, hogy ténylegesen ez vezet ahhoz, hogy a lakosság rendőrség iránti attitűdje pozitívvá váljon és a többség aktívan is támogassa a rendőrség munkáját. Ily módon valóban hatékonyan és a közösség biztonságának érdekében széles társadalmi felhatalmazottsággal töltheti be rendfenntartó szerepét a rendőrség (Murphy et al., 2008).

Természetesen a rendőrök nem csupán „egy” bizonyos szerepet töltenek be egy modern, pluralista társadalomban, ezért hiba lenne őket kizárólag egy nézőpontból szemlélni. Ebből is következik, hogy a megítélésükkel kapcsolatosan sem lehet általánosítani és egységesen kedvező elvárást támasztani a közvélemény irányába. Kézenfekvő, hogy más lesz a véleménye annak, aki éppen a segélyhívását követően egy gyors és hatékony rendőri intézkedésnek volt részese, mint annak, aki nemrég kapott egy közigazgatási bírságot, miután 3 km/h-val meghaladta a megengedett legnagyobb sebességet. A hangsúly nem az aktuális vélekedésen vagy a formális ítéletalkotáson van. Ahogy jelentős kutatások is megerősítették a hipotézist, hogy még a negatív aktusok is elfogadtathatóak (letartóztatások, büntetések stb.), amennyiben átláthatóvá és kézzelfoghatóvá teszik az eredményhez vezető döntési folyamatokat; az megismerhetővé és leginkább megérhetővé válik bárki számára. Amennyiben a közösség számára átláthatóak a folyamatok és azok tisztessége, törvényessége és pártatlansága, úgy a negatív eredmények elfogadására nagyobb valószínűséggel kerül sor. A procedurális vagy eljárási igazság megléte az alábbi főbb kritériumokon nyugszik:

- egyrészt az egyének kapjanak lehetőséget a rendőrség velük kapcsolatos döntéseinek értelmezéséhez azzal, hogy teljes és alapos tájékoztatást kapnak, ha pedig szükséges magyarázatot a kérdéseikre;
- az eljárás során tiszteletben tartják a méltóságukat, emellett pártatlan és részrehajlásmentes hozzáállást tapasztalnak;
- az egyének megbíznak abban, hogy az aktusok hozóit és végrehajtóit neutrális célok mozgatják (Mazerolle et al., 2013).

A procedurális igazság esszenciálisan minden rendőri aktus velejárója, dinamikus együttthátóként a legitimitás és a bizalom formálója és a rendőrséggel való közösségi elégedettség elemi determináló tényezője. A legitimitás és a bizalom felépíthető, amennyiben a rendőr és állampolgár mindennapi interakcióit ez a szellemiség mozgatja. Amennyiben ezek a vonások nem jellemzik, úgy az könnyen és gyorsan leépülhet. Úttörőként Michael Lipsy azonosította ezt a dinamikus kölcsönhatást számos közszolgálati foglalkozás körében, így nemcsak a rendőr, hanem az ügyész, bíró és a szociális munkás esetében is (Lipsky, 1980). A bizalom kérdésköre felértékelődik a jelenlegi globalizálódó világban, és szervesen kapcsolódik a rendőrségi stratégiák harmadik állomásához. Kelling és Moore a rendőrség történetében három korszakot különböztetett meg: a politikai, a reform, továbbá a közösségi problémamegoldás korszakait (Kelling – Moore, 1988). 2001 óta beszélhetünk a terrorizmus veszély megelőzése miatti negyedik állomásához (Oliver, 2006).

Kétségtelen, hogy az utóbbi évtizedekben a rendőrséggel kapcsolatos elvárások jelentősen átrendeződtek, ahogy a rendőrségi stratégiák is más utakon haladnak. A közösség tagjaival szoros kapcsolatot ápolni kívánó 90-es években elterjedt közösségi rendőrségi modell áttételesen éppúgy a közvélemény bizalmának megerősítésére összpontosít, de nem volt képes a 2000-es évek terrorveszélye és társadalmi feszültségei miatt a gyorsan reagáló reaktív rendőrségi cselekvést és eszköztárával kapcsolatosan a bűnözés visszaszorítását célzó jogos társadalmi elvárásnak megfelelni. Még ha a bűnözés csökkentésére gyakorolt hatását nem is, de a közvélemény bizalmának megerősítése kimutatható volt számos kutatásban (Gill et al., 2014). A kezdeti közösségi rendőrségi modell a problémaorientált bűnözéskontroll felé tolódott (Weisburd et al., 2010), majd az információs társadalom igényeit kielégítő „*intelligencie led policing*” (Ratcliffe, 2003) a célirányosan megszerzett és adekvát adatok intenzív és gyors felhasználást célozza viszonylag szűk bűnözési frekventumokban azaz, „hot spot”-okban” (Sherman, 1995).

Az egyes rendőrségi stratégiák fejlődése során átértékelődött a rendőrségi kommunikáció jelentősége is. Aminek legfőbb célja kell legyen, hogy a döntéshozatali folyamatok transzparenciájának megteremtésével demonstrálja az eredmények semleges, tisztességes és politikai indoktól mentes létrejöttét. Egyértelműen és félreérthetetlenül kifejezésre kell jutnia, hogy mi zajlik a társadalom és a rendőrség kollektív interakciójában, ami a közvélemény formálásában szerepet játszhat. Ahogy a rendőrségi intézkedésekhez kapcsolódó lakossági percepciók sem homogének, úgy a lakosság egyes csoportjaiban sem ugyanolyan hatások érvényesüléséről beszélhetünk. Az egyik jelentős kutatás megmutatta, hogy számos faktor befolyásolja a rendőrség lakossági megítélését, többek között a saját, a baráti és rokon körben előfordult bűncselekményekkel kapcsolatos negatív tapasztalatok, beleértve a média rendőrségi visszaélésekkel kapcsolatos hírközléseit. Ezek a tényezők

negatív hatások tekintetében eltérően jelentkeztek az egyes etnikai és faji csoportok esetében (Weitzer, 2006).

Mindenekelőtt a legfontosabb annak eldöntése, hogy mit is kell megjeleníteni a nyilvánosság számára, hogy a rendőrség semlegességét, pártatlanságát és céljait illetően meggyőzni és megmagyarázni lehessen döntéseit, valamint feladatvégzésének eredményeit. A nyilvánosság meggyőzését jellemzően az eljárási igazságosság alapfogalmából kiindulva kell megtenni, így a rendőri tevékenységet a következő kérdések mentén szükséges aposztrofálni:

- Mit csinál a rendőrség és azt miért teszi?
- A rendőrségi működésnek mi az eredménye?
- Milyen módon lehet a rendőri egyéni és a szervezeti működés hibáit feltárni és artikulálni? Magyarán van-e állampolgári hozzáférhetőséggel bíró normatív keretrendszer a rossz működési effektusok visszajelzésére?

A legitim rendőri működés záloga, hogy megfelelő mutatókat, indikátorokat képezzünk és képesek legyünk a társadalmi hatások oldaláról pozitív hatásokat mérni kritikusan. Ami tehát a rendőri működés legitimitását és a közvéleményt illeti, úgy nem csupán annyit kell célul kitűznünk, hogy a statisztikai eredményességet javítva csökkentjük a bűncselekmények számát, hanem egyúttal azt is, hogy megmutassuk az ahhoz vezető folyamatokat, ahogy azok elérésre kerültek. A társadalmi „mellékhatásait” tekintve káros, azaz a többség által elutasításra kerülő rendőrségi stratégia még a statisztikai eredmények javulása esetén sem nyerhet igazolást és polgárjogot. A mellékhatásokat illetően az orvostudományi fogalom analógiája jól mutatja, hogy a komplex társadalom hasonlóképpen működik, mint egy összetett élő organizmus. A mellékhatásokkal járó kezelések, gyógyszerek kísérleti tanulmányozása nélküli használata komoly kockázatok forrása lehet. Gyakran kizárólag a mellékhatások mérésekkel tapasztalt fennállása dönt az ígéretesnek tűnő eljárás elvetéséről. A mérés nélkül viszont nem beszélhetünk még a mellékhatás észlelésének esélyéről sem! Önmagában persze a mérés nem tűnik jelentős „hírnek”, a hiánya viszont már annál inkább veszélyeket hordoz, ugyanis egy „jó mérési” metódus nélkül rendkívül könnyen instabillá válhat a lakosság és a rendőrség viszonya, és akár egy rossz rendőri intézkedést vagy az informális viszonyokat szemléltető internetre feltöltött videó is komoly közösségi reakciókhoz vezethet. Ha nincs jól és helyesen szemléltetve a rendőrség és a politikai döntéshozók számára, hogy a közvélemény rendőrségi attitűdje ingatag és bizonytalan, úgy a pozitív, objektív biztonsági helyzet eredményei pusztán csak félrevezetésre szolgálnak, és helytelen stratégiaformáláshoz vezetnek, ami konzerválja a feszültséget. A helyes és megfelelően megválasztott mérés eredmények ismerete csökkentheti a rendőri és politikai vezetők frusztrációját a nyilvánosságra kerülő negatív hírtartalmú az olyan rendőri incidensek társadalmi következményeinek előreláthatóságával vagy kiszámíthatóságával kapcsolatosan, amelyekkel a szenzációhajhász média a lakosságot könnyen a rendőrségi elleni irányba billentheti.

Évek óta kihívás a rendőrségi hatékonyság és teljesítménymérés reformja; a tudományos terület jelentős eredményeket könyvelhet el (Maguier, 2015). A legtöbb erőfeszítés mégis a bűnözés csökkentésére irányult, úgymint a felderítési ráta, letartóztatások számának növelése, reakció idő csökkentése stb. Az ezekre fókuszáló bűnüldözési stratégia kudarcai hozták magukkal az irányváltást a lakossági bizalom és az elégedettség irányába történő kísérleti mérésekre. Áthelyeződött a mérés a közösségi rendfenntartás célját szolgáló

multidimenzionális egységre, amely már csak részleges összefüggést mutat a rendőrség előbb említett tényleges kimeneti teljesítményadattal, és egyre többet a közösségnek a helyben keletkező renddel kapcsolatos koncepciójával. Számos kutatás célozta meg a többértékes mérésrel a társadalmi hatások és a legitim működés lényegének megragadását, de ezek széles körű elfogadottságra nem találtak (Milligan et al., 2006; Moore – Braga, 2003; Willis, 2011; Davis, 2012).

Ha a rendőrség multidimenzionális jelentőségét szeretnénk megismerni, úgy több lényeges adat hiányára hívják fel a figyelmet a kutatók. Példának okáért egy olyan adatbázis kialakítására, amely országos szinten fedi le a rendőrség tagjaival kapcsolatos atrocitásokat. A 2004-es kutatási összefoglalásban az USA Nemzeti Akadémiája fogalmazott meg egy ilyen igényt adatbázis felállítására. A rendőri intézkedést követő ellenállások következtében keletkező sérüléseket vagy haláleseteket, esetlegesen a rendőröket ért sértő inzultusokat, amelyek nem keletkeztetnek hivatalos személy elleni erőszak miatti eljárásokat. Adatbázis hiányában saját kutatási adatbázis létrehozására tettek kísérletet (Wagner, 2014). A rendőrségi stratégiák negatív mellékhatásaival kapcsolatos szakmai diskurzusban számos javaslat született az Egyesült Államokban szövetségi szinten, amelyek további jelentős információk megjelenítését célozták meg:

- rendőri erő alkalmazásának területi eloszlása az egész lakosságra vetítve; eskalálódások helyszínei;
- a panaszok nyomon követése;
- a rendőrök rendőri intézkedési kultúrával kapcsolatos véleménye és a közösség véleménye (McDevitt et al., 2011);
- rendőri aktivitások száma a közösség méretéhez, jellegéhez mérten; a segélyhívásokat követő rendőri intézkedések.

Collier tanulmányában (2001) azzal a hipotézissel él, hogy az emberi jogoknak és általában a törvényes eljárásoknak árthat, ha a rendőrök arra törekszenek, hogy megfeleljenek a teljesítménymérési céloknak. Arra következtet, hogy nagyobb autonómiát kellene helyi szinten biztosítani, és inkább minőségi értékű mutatókon nyugvó modell lenne előnyösebb. A tanulmány vizsgálja, hogy a teljesítményorientált kultúrának milyen hatásai vannak az emberi és garanciális jogokra, és javaslatot tesz a pénzközpontú indikátorok preferálása helyett egy, a demokratikus alapjogokat értékelő és érvényre juttató teljesítménykultúra felé történő elmozdulásra. Álláspontja szerint az emberi jogokkal kapcsolatos jogszabályokra azért kell kiemelt hangsúlyt fektetni, mert azok a rendőri munka azon dimenzióiban kapnak hangsúlyt, ahol a rendőrnek bizonyos mozgástér adott a kötelességei teljesítésének körében. Lényegében az alapvető jogok garanciális fékező hatásának köszönhető, hogy a rendőri hatalom gyakorlása igazolást nyerhet a szükségesség és az arányosság jegyében a letartóztatások, a körözések, a fogva tartás és bármilyen erőszak alkalmazási körében. Neyroud és Beckley (2000) tanulmányukban azt javasolják, hogy növelni kell a szakmai autonómiát és a hatásosabb jogalkalmazói visszajelzés gyakorlatát, mert ezek nélkülözhetetlenek a rendőrségek fejlődésében a törvényes és garanciális jogok betartásának érdekében. Javaslatuk szerint a „professzionális klinikai modellt” kell a rendészeti teljesítménymérésben is bevezetni. Ez a módszer az általános háziorvoshoz hasonlítható, mivel a rendőrségi klinikus is belátása szerint oldja meg a problémákat, állítja fel a diagnózist, önállóan cselekszik és hoz döntéseket a rendelkezésre

álló tények és körülmények ismeretében. Feilzer (2009) az Angliában alkalmazott és lényegében kvantitatív forrású British Crime Survey (BCS) használatának veszélyeire figyelmeztet abban az esetben, ha azt a rendőri teljesítménymérés részévé kívánjuk tenni. Elsősorban módszertani kérdésekre fókuszál, különösképpen: a mérési kérdések érvényességének, hatályosságának és validitásának hiányára. A dokumentum összefoglalja a BCS adatainak felhasználási hasznosságát a helyi rendőri erők teljesítményértékelésében.

Ahogy Moore és Braga (2004) is rámutat: a rendőri szolgáltatások értékelése nem csak egyszerűen azok által történik, akik személyesen igénybe veszik, vagy azzal érintkezésbe kerülnek, továbbá az értékelés sem csak addig tart, amíg azt igénybe veszik, vagy ameddig azzal kapcsolatba kerülnek, hanem az térben, személyben és időben is kiterjedtebb. Jelentős, hogy a szolgáltatás a teljesítmény több különböző dimenzióját hordozza. Sőt, mivelhogy a sokféleség ebben leginkább nézőpont kérdése, arról, hogy mi is a kívánatos a rendfenntartás céljában, különféle csoportok sajátos nézőpontjaiban jelenik meg, ahol a politikának kell megtalálni a közös pontokat, hogy a sok nézőpont közül a kisszámú, ámde jelentős érdekekből kiválassza azokat az értékeket, amelyek közösek és egységesek az eltérő érdekek diverzitásában, és teszi a rendőrségi teljesítményértékelés alapjául. Az értékrend kiválasztásakor az értékelhető szempontok lehetnek anyagi vagy tárgyi értékek, mint a bűnözés csökkenése, de támogathatja a szolgáltatások színvonalának növelését is. Ámbár ennek az értékelési elvnek olyannak kell lennie, amelyet a civilek fontosnak tartanak ahhoz, hogy az eljárásban érvényre jussanak, és tisztességes eljárási kereteket biztosítson az elkövetők felderítéséhez és felelősségre vonásához.

Tanulmányukban kifejtik, hogy messze áll a valóságtól az az érv, amely szerint a letartóztatások, elfogások, elővezetések számának növelésével lehet elérni a közösség érdekét szolgáló bűnözés csökkentését. Sok más olyan dolog létezik, amely a társadalomra nagyobb hatást gyakorolva tud a bűnözés csökkenésére érdemi befolyást gyakorolni. Ilyen más értéknek tekinthetők:

- megelőzni a bűncselekmények elkövetését más eszközökkel, mint a letartóztatás és a személyi szabadság bárminemű korlátozása;
- az igazságszolgáltatás ne tévessze szem elől a korábbi elkövetőket;
- csökkenteni a félelemérzetet, és a biztonság megteremtését előmozdítani;
- a bűnözés terheinek csökkentése érdekében a közösség ösztönzése a társadalmi részvétel érdekében;
- a közúti forgalom és közösségi terek használatában érdekeltté tenni az közösségeket a biztonság, a rend megteremtésében az erőforrások egyenlő használatával;
- támogatni a különböző típusú orvosi és szociális szolgáltatások igénybevételét.

Ezen túlmenően a végső értéket nemcsak ezen hatások rendőrség által előállított termékeinek pozitív eredménye határozza meg, hanem az is, hogy a felmerült költségekhez a társadalom maga is érdemben hozzájárult. A költségek között, így nem csupán a konkrét pénzüsszeget értjük, amit a rendőri szolgáltatásokra költünk, hanem a szabadság és a magánélet bizonyos elemeiről való lemondás értékét is, amelynek feladata, hogy megvédje a társadalmat bűnözéstől. A rendészet autoritása és hatalmi mezőjének szélesedése egyenesen arányos a költségvetési kiadás növekedésével. Ideális esetben tehát úgy szeretnénk

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

Gondolati modelljünkben megkülönböztetnek haszonelvű és értékalapú elveket. Természetesen az egyének és a közösségek gyakran szeretnék az elvi értékeket is a gyakorlati értékekhez hasonló értékelés alá vetni. Különösen igaz ez, amikor egy hatósági feladatokat ellátó szerveződésről van szó. Ilyenkor tudni szeretnék, hogy mennyi pénzt költ el az állam a kitűzött elvi szintű közösségi célokra. Az is igaz, hogy ezek a célkitűzések értékes gyakorlati eredmények formájában jelennek meg. A bűncselekményeket csökkenteni azonban lehet az elrettentés és a szabadságkorlátozás által, amely az eredményt a minél több elkövető elfogásában jelöli meg. A szabályok betartása ellenben lehet megbízhatóbban és költségkímélőbbben biztosított, ha a polgárok úgy vélik, hogy a rendszer, amely kikényszeríti a szabályok betartását, egyben legitim és széleskörűen elfogadott. Nyilvánvaló, hogy feszültséget kelthet, ha azok az intézkedések, amelyek a biztonság fokozása érdekében történnek, összeütköznek a polgárok szabadságjogaival és az emberi jogokkal. Ámde a lényeg az, hogy ezeket az elvi értékeket meg kell különböztetni a haszonelvű értékektől, és szintén fontos értékek a közösségi rendőri tevékenység értékelésénél. (Moore – Braga, 2003)

Charbonneau és Riccucci (2008) tanulmányukban felvázolják a társadalmi egyenlőség tényezőinek fontosságát. Ennek során társadalmi egyenlőség-indikátorokat javasolnak, ideértve a fair bánásmód értékelését, ami hasonló ahhoz, amit egyébiránt „eljárási igazságosságként” is definiálni szoktak. Álláspontjuk szerint ezeket tartalmaznia kellene a rendőrségi teljesítmény- és hatékonyságmérésnek, ugyanis ezek szoros kapcsolatban állnak a közösségi rendőrségi munkával. Elemzést nyújtanak az empirikus és elméleti kutatások hatásairól és eredményeiről a rendőrség teljesítménymérésének területen. Az elsődleges céljuk annak megállapítása, hogy milyen mértékben van összefüggésben a társadalmi egyenlőtlenség a rendőrségi teljesítményt mérő mutatókkal. A szerzők szakirodalmi következtetése az, hogy a társadalmi különbségek mutatói létezőek, de azok továbbra is marginális szerepet töltenek be a különböző rendőrségek teljesítményértékelése során. Mindez annak ellenére megállapítható, hogy a társadalmi különbségek a „teljesítményintézkedések” hatékonyságára bírnak kiemelkedő jelentőséggel. Végső konklúziójuk az, hogy amennyiben a hatékonyság, különösen a rendőrség esetében, nem támaszkodik a szociodemográfiai tényezőkre, úgy az súlyos következményekkel járhat.

Kétségtelen, hogy a hatékonyság többet jelent, mint az eredményesség; vagyis a szolgáltatás minőségével együtt azt is, hogy a szolgáltatás eléri célját, és kielégíti-e az adott közösség igényeit (Hatry, 2006). A hatékonyságot az eredményesség kontextusában vizsgálva kiderült, hogy az egyik fejlesztése a másik rovására mehet (Grizzle, 2002). A hatékonyságmérés elemei közé tartozik például a bűnözés mértéke, a letartóztatások száma, a nyomozás eredményességi mutatói, így pedig a teljesítményre vonatkozó intézkedések hatékonyságához tartozó mutató a letartóztatások és rendőrök arányszáma és 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 vannak (Brunet, 2006).

2.3. A legitim működést szolgáló hatékonyságmérési metódusok (USA, Egyesült Királyság)

A következő kutatásokat a legitimitásra kihegyezetten kívánom bemutatni. Kiváltképp azokat az indikátorokat kiemelve, amelyek a rendőrség-lakosság relációjában értelmezhetőek. A legtöbb pilotkutatás csak azt a hipotézist igazolta, hogy a legitimitás hiánya a rendőri intézkedések sajátossága, vagyis a tisztességes, méltányos, egyenlő és arányos, a faji, nemi és az etnikai alapú megkülönböztetés nem szolgálja a rendőrség társadalmi tekintélyének, így az irányába tanúsított bizalom növekedését sem. Az 1970-es évektől kezdődően számos kutatás építette be az eredményesség és a költséghatékonyságon túl, vagy helyett, a legitimitást megjelenítő indikátorokat is. Ilyenek többek között:

Pachon és Lovrich (1977, 44) helyi (különböző régiók, USA) szinten mérte az állampolgári elégedettséget az eredményesség oldaláról:

1. a rendőri szolgáltatások minősége,
2. reagálási idő.

Legitimitás tekintetében az irányukba a rendőri eljárások során tanúsított tiszteletet és a használt nyelvezetet mérte fel.

Shin (1977, 212) helyi (Decatur, Peoria, és Springfield – Illinois) szinten mérte az állampolgári elégedettséget az eredményesség oldaláról:

- 1) a szolgáltatás minőségével.

Legitimitás tekintetében az eltérések mértékét vizsgálta az állampolgári megelégedettségben ugyanazzal a szolgáltatással kapcsolatosan.

Gianakis (1994, 308) Floridában az alábbi indikátorokat alkalmazta minőségi mérési metódusban – mind a három (hatékonyság, eredményesség, legitimitás) szegmensben – vezetők és beosztott rendőrök körében, saját meglátásuk, értékelésük szerint:

- 1) Hatékonyság: saját tevékenysége gazdasági „hasznosságának” percepciója.
- 2) Eredményesség: járművezetési képesség, baleseti helyszínelés, kényszerítő eszköz alkalmazása, panaszok számának aránya, fizikai állapot, magasság/testsúly arány, önvédelmi képességek, letartóztatások száma, kiszabott közlekedési bírságok számát illetően.
- 3) Legitimitás: erre az udvariasság, etika, ítélőképesség/mérlegelés, méltányosság, önkontroll, érzékenység, jogszabályok ismerete utalt.

Chandek (1999, 679–681) a közép-nyugati régióban (USA) az alábbi minőségi mutatókat alkalmazta az eredményesség mérésére:

- 1) állampolgári megelégedettség azzal, hogy hogyan kezelték a rendőrök az (egész) incidenst;
- 2) a reagálási idő állampolgári érzékelése;
- 3) a rendőrség reagálási ideje;
- 4) a rendőrség nyomozási erőfeszítésének állampolgári értékelése.

Majd ehhez szervesen kapcsolódva, a legitim működést vizsgálva, mind a négy kérdést az áldozat és a rendőr faji, etnikai hovatartozását figyelembe véve, külön mérve és értékelve.

Cheurprakobkit (2000, 330) helyi mérésenként (Odessa, Texas) az alábbi indikátorokat vette figyelembe eredményességmérésenként:

- 1) állampolgári percepció az alábbiakra:
 - a rendőrség által biztosított biztonság;
 - szakmai tudás;
 - bűncselekmények elleni küzdelem, valamint bűncselekmények megelőzésének képessége;
 - méltányosság, udvariasság, odafigyelés, becsületesség, segítőkészség, barátságosság.

A legitim működésre ugyanezek, csak már a faji és etnikai hovatartozás szerint.

Wang (2002, 812.) Floridában alkalmazott indikátorai.

Eredményességi:

- 1) rendőri szolgáltatást kérő hívások száma;
- 2) a járőr által megtett mérföld, osztva a rendőrségi alkalmazottak számával;
- 3) rendőrségi nyomozások száma per év;
- 4) az összes letartóztatás száma per rendőrségi alkalmazott;
- 5) az összes járőri küldések száma per rendőrségi alkalmazott;
- 6) a %-ban megadott aránya azon lakosoknak, akik a rendőrségi szolgáltatást kitűnőnek vagy jónak értékelték a megelégedettségmérés alapján;
- 7) a rendőrség által megoldott bűncselekmények %-a (tisztázási arány);
- 8) 1000 lakosra jutó bejelentett bűncselekmények száma (bűnözési arány).

Legitim működéssel összefüggő indikátora:

- 1) %-os aránya azoknak, akik úgy érezték, hogy a rendőrség méltányosan, tisztességesen és udvariasan bánt velük.

Collier (2006. 166.) helyi és országos szinten (Anglia és Wales) a következő mutatókat használta az eredményesség mérésére:

- 1) betegség miatti hiányzások száma;
- 2) egészségügyi okok miatti nyugdíjazások száma;
- 3) rendőrségi segélyhívások száma;

- 4) bűncselekmények száma;
- 5) közrenddel kapcsolatos incidensek száma;
- 6) közúti közlekedési balesetek száma;
- 7) közterületen eltöltött idő;
- 8) reagálási idő;
- 9) megállás/keresés előfordulása;
- 10) letartóztatások és a megoldott bűncselekmények száma.

A legitim működést az alábbi faktorial vizsgálta: az ügyiratok eljárásjogi megfelelősége, tekintettel a törvényes garanciákra és a gyors és hatékony nyomozások követelményére, az ügyész szakaszra vetítve.

Orr & West (2007, 657.) helyi szinten (Providence, Rhode Island) csak közvélemény-kutatást felhasználva az alábbi indikátorokat használta a legitim működés mérésére:

- 1) udvariasság;
- 2) méltányosság/tisztességesség;
- 3) etnikai és faji hovatartozástól függő bánásmód;
- 4) biztonságérzet.

A kutatások mellett gyakorlati megvalósítások irányában is születtek lépések. A brit kormány 2005-ben a rendőri tevékenység mérésével ugyancsak ambiciózus célt tűzött ki, hogy javulást tudjon elérni. Egy új rendszer, a rendőrségi teljes menedzsment került bevezetésre, a *Police Performance Assessment Framework (PPAF)*, amely hat, a British Crime Survey-ből (BCS) leválogatott statisztikai alapú teljesítménymérés-adat alapján határozta meg a teljesítményt. Ezt a hat BCS-mutatót fel lehet osztani durván 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 rendőrségnek a tudomásra kerülés körüli intézkedései, másrészt a bűnözés becslése oldaláról. Feilzer megvizsgálta a 2006/2007-ből származó adatokat a helyi rendőrség szemszögéből, és arra a következtetésre jutott, hogy az azonnali intézkedéseket tartalmazó BCS használata a teljesítménymérésnél érvénytelen, kontextusfüggő, és erősen összefügg a gazdasági-demográfiai viszonyokkal, így alapvetően megbízhatatlan. (Feilzer, 2009) A teljesítménymérési rendszer jellege és módszere jól rávilágított arra, hogy miért válhattak működésük jellegében éppen a helyi rendőri szervek reaktívvá, ahelyett, hogy a proaktív stratégiát követnék.

A rendőrség iránti bizalom főként a rendőri magatartás és az eljárások törvényességében és igazságosságában jelenik meg, javarészt olyan indikátorokban, mint amilyen a tisztesség, felelősség, a tisztelet és az egyenlőség. Konkrét egyedi döntésekben megmutatózó olyan elveket takarnak mindezek a rendészetben, amelyek lényegileg a rendőri funkció zálogaiként nem könnyen mérhetőek, és főleg nem rövid távon, ám mégis nagyobb hatással vannak a közbizalomra hosszú távon, mint bármilyen rendőrségi PR-tevékenység. Negatív tendenciaként a szakma követte a politika folyton változó szeszélyét, megszállottan szolgálva a változtatásokat a közszolgáltatások színvonalának javítására, anélkül, hogy elég időt biztosítottak volna arra, hogy meggyőződjenek: ezek a változások valóban a helyi rendőri erők teljesítményének nagyobb hasznosulását szolgálják-e.

2.4. A rendőrség hatékonyságmérésének gyakorlata Angliában és Walesben, különös tekintettel a legitimitásra

Az eredményesség (effectiveness), hatékonyság (efficiency) és a legitim működés (legitimacy) mindhárom szegmensét átölelő hatékonyságmérési metódus jelenleg egyedül Angliában és Walesben működik. A rendőrség teljesítményértékelési mutatói a társadalom számára nyitottak, minthogy egy minden adatra kiterjedő transzparens internetes linken bárki számára hozzáférhető. Ez messzemenőig biztosítja a rendőrség működéséhez szükséges állampolgári bizalom legfőbb forrását jelentő átláthatóság elvét. Az értékelési rendszer három pillérből áll. Az első az eredményességet megtestesítő adatok köre, ami a rendőrség működésével összefüggésben keletkező nagyrészt kvantitatív statisztikai adatból képződik, és ami többségében a lakosság számára, de szigorúan a rendőri egységekre van vetítve. Ez nemcsak a bűnözéskontroll ellátása során keletkezett adatokat, hanem a szolgáltatásközpontú bűnmegelőzési tevékenységet is számszerűsít. A második pillért a pénzügyi hatékonyság képezi, vagyis mennyibe is kerülnek ezek a rendőri szolgáltatások a lakosoknak, így költség tekintetében mennyire hatékony az adott rendőri egység. A harmadik pedig a legitimitás, amely fogalom lefedi a lakosság bizalmát, elégedettségét, illetve ennek forrását jelentő társadalmi egyenlőséget. Az adott rendőri szerv teljesítményének e három összevetése négyfokozatú skálán kerül értékelésre.

2.4.1. Az eredményesség indikátorai (effectiveness)

Az eredményesség Angliában és Walesben az alábbi tényezők alapján kerül megállapításra:

- segélyhívások száma, adatokat 1000 főre és 12 hónapra jutó adatok alapján;
- regisztrált bűncselekmények száma a csalás kivételével, 1000 főre és 12 hónapra jutó adatok alapján aktuális adatokkal és 12 hónapos, illetve 5 éves változásában;
- elítélések százalékos aránya (vádemelések száma);
- azoknak az eseteknek a százalékos aránya, ahol az elkövető személye megállapításra került, de a sértetti közreműködés hiánya miatt nem volt lehetséges a bizonyítás;
- negatív felderítési mutató, vagyis az elkövető tekintetében sikertelen nyomozások száma;
- külön a közterületi rendbontások (antiszociális incidensek), bűncselekmények, szabálysértések száma, szintén per 1000 fő/12 hónap;
- családon belüli erőszak, 1000 fő/12 hónap;
- családon belüli erőszak százalékos arányának változása 12 és 24 hónap arányában az összes bűncselekményen belül;
- hány szervezett bűnözői csoport kerül beazonosításra az adott időszakban /millió fő;
- sértetti elégedettség százalékos mutatója 12 hónap alatt.

Az összesített adatok, illetve külön minden adat vonatkozásában is az egyes megyei rendőri egységek teljesítményük alapján táblázatos formában össze vannak hasonlítva az éves jelentésben. Az éves jelentésben külön szerepel még az 1000 főre jutó rendőri létszám és a csalások regisztrált száma is. A jelentés végén három fő szempont alapján kerülnek minősítésre a rendőri egységek, és kapnak kiemelkedő, jó, fejlesztést igénylő és nem megfelelő besorolást. Az összesített minősítést ezek alapján kerül megállapításra, így például, amíg Bedfordshire 2016-ban kiemelkedő minősítést kapott, addig Kent minden tekintetben jóra lett értékelve.

A négy fő terület az eredményesség értékelésében:

- a bűncselekmények megelőzése;
- sebezhetőség (különleges bánásmódot igénylő sértetti kör);
- nyomozások eredményessége, támogatása;
- súlyos és szervezett bűncselekmények köre.

A megelőzéshez tartozik többek között:

- a szomszédsági rendőri modell működtetésének aránya;
- a közösségi médiumok működtetése az adott rendőri egységénél, figyelemmel, hogy mennyire kihasznált és elterjedt a helyi lakosság körében (kommunikációs felületeken történő üzenetek forgalma alapján);
- a közösségi (szomszédsági) rendőrök számának és igénybevételének változása;
- a lakossági bejelentés alapján regisztrált közterületi bűncselekmények aránya, azok változása;
- az ilyen bűncselekményi körben az ismételt áldozattá válás aránya 1000 főre és 12 hónap átlagára vetítve.

A nyomozáshoz kapcsolódó indikátorok:

- a nyomozással foglalkozó rendőrök száma 1000 lakos és 12 hónap átlagában;
- csalásokban indított nyomozások átadása, mert a gazdasági bűnözést külön kezelik;
- az egyes nyomozásokat bonyolultságuk és kárértékük szerint különböztetett változatban, így helyi nyomozások kategóriájában, továbbá még három kategóriában bonyolultabb nyomozástípusokat különböztetnek meg;
- az állomány körében végzett felmérés alapján a nyomozásokra fordított időkeret és a tényleges munkaidő egymáshoz viszonyított aránya;
- a digitális eszközök használatának változása a nyomozások során (növekedés);
- az akták vezetői ellenőrzése számában bekövetkezett változások;
- a digitális kriminalisztikai eszköztár kihasználtsága, igénybevétele az egyes kapitányságokra bontva;
- a sértett által nem támogatott nyomozások aránya (ezekben az esetekben a bizonyítás nem volt lehetséges, ami azért lényeges kritérium, mert jól utal a rendőrség iránti bizalom csökkenésére, nem sikerül meggyőzni arról, hogy megkapja a megfelelő védelmet és az igazságszolgáltatás is az ő érdekei szerint fog eljárni);
- a gyanúsítottak száma 1000 fő és 12 hónap átlagában;

- a körözettek száma 1000 fő és 12 hónap átlagában;
- a kiadott körözések idejének átlaga;
- a letartóztatások száma/rendőri egység/100 bűncselekmény/12 hónap;
- a szexuális jellegű jogsértések miatti bejelentések során a ténylegesen szexuális bűncselekmények miatt megindított eljárások százalékos aránya.

Sebezhetőség (sértetti áldozati kör tekintetében speciális eljárás, hozzáállás) körében, ami hazai viszonylatban a különös bánásmódot igénylő sértett kategóriájának felel meg, az életkorral és a támadás elhárításra való alkalmasságával leginkább összefüggésben. Ebben a körben az alábbi indikátorokat határozták meg:

- az azonosított ilyen áldozatok százalékos aránya/kapitányság/12 hónap átlaga;
- ennek változása 12 hónap átlagában;
- családon belüli erőszakban történő letartóztatások száma/100 családon belüli erőszak/kapitányság/12 hónap átlaga;
- nyomozások eredményessége, a parancsnoki ellenőrzés sikeressége és az áldozati elégedettség százalékos aránya a családon belüli erőszak körében;
- az áldozatok nem támogatása miatt hiúsult meg a nyomozás %-os arányban az összes ilyen ügyre vetítve.

A súlyos és szervezett bűncselekmények köréhez tartoznak a következő indikátorok:

- a feltérképezett szervezett bűnözői körök száma/12 hónap rendőri egységenként;
- ugyanennek a változása százalékosan egy évre visszamutatóan;
- támogató hatások, amelyek előzékenyen hatnak a szervezett bűnözésre (új metódus); ezek pozitív aránya 100 szervezett bűnözői körre vetítve rendőri egységenként;
- utcai bűnbandák/12 hónap rendőri egységenként;
- tanúvédelmi program alkalmazása/100 eset.

2.4.2. A hatékonyság indikátorai (efficiency)

Általános költséghatékonysági adatként minden évben közlésre kerülnek a következők:

- a teljes költségvetés előirányzattal, változásokkal, megtakarítás-előrejelzéssel, illetve ez utóbbinak a százalékos arányával a teljes költségvetéshez mérten;
- a tervezett személyügyi kiadások és teljes kiadások, ezekhez képest történő eltérések százalékosan;
- lakosra vetített kiadás (személyügyi, teljes) 12 hónapra nézve. 2016/17-ben a személyügyi kiadás 98 font, ami kb. 33000 Ft.

Külön megjelenítésre és összehasonlításra kerül mind a 43 rendőri egység pénzügyi gazdálkodása a megtakarítások és a kiadások terén. A fő oldalon minden tartományi rendőri egység esetében a napra és a lakosra jutó személyügyi költség is szerepel, így például Nothamptonshire-ben az egy főre és egy napra jutó rendőri költség 44 penny, és az országos adat 55 penny, tehát egy lakosnak még egy fél fontba sem kerül a helyi rendőrség működése. Továbbá látható, hogy százalékosan 1000 lakosra vetítve mekkora a rendőri munkaerő, és ez hogyan változott az utóbbi 5 év alatt, helyben és nemzeti átlagban. Az áldozattá válási

mutató és annak 5 éves változása százalékosan szintén jól kivehető és érthető helyi és nemzeti viszonylatban. A hatékonyság alapján mindenki számára világossá válhat az, hogy a rendőrség működése mennyibe kerül, így reálisra fel tudja mérni, hogy a szolgáltatással szemben milyen költségek jelentkeznek. Ez az adat különösen előnyös lenne Magyarországon, hiszen a közbeszédben rendkívül általánosító és pejoratív élel van jelen a rendőrség „adókból” finanszírozott minősége, ami ha konkrét mérhető adatokkal, transzparens módon jelenne meg, úgy az állampolgárok számára helyben és országos viszonylatban is pontosan érthetővé tenné, hogy milyen költségekért milyen szolgáltatásokat kapnak. A teljesítménymérésnek talán ez mindennél fontosabb küldetése.

2.4.3. A legitimitás indikátorai (*legitimacy*)

Anglia és Wales rendőrsége a transzparens teljesítményadatai részévé teszi a legitim működést, és deklarálja, hogy a méltányos és tisztességes bánásmód központi eleme a teljes rendőri gárdának. Ebből a célból a nyilvánosság és a független tanácsadók, vagyis a civil részvétel fejlesztése mellett tör lándzsát. Ebből a célból kommunikációs visszajelző-csatornákat biztosít, továbbá szoros együttműködést tesz lehetővé, elsősorban a hatalommal való visszaélést és a korrupció elkerülését szolgáló módon. Folyamatosan monitorozza a vezetői és beosztotti szinteket, annak érdekében, hogy a tisztességes és méltányos eljárásokat sértő szervezeti kulturális elemeket feltérképezze és kiszűrje, továbbá sokrétű tanácsadó és tájékoztató lehetőséget biztosít az állampolgári vélemények begyűjtéséhez és értékeléséhez. Elismerik és alkalmazzák azt a köztudomású tudományos tény, hogy az egyes eljárásokban és az intézkedésben nagyobb mértékben érvényesített tisztességes és méltányos bánásmód komoly hatással van a bűncselekmények felderítési, illetve megelőzési hatékonyságára (Myhill – Quinton, 2011). Annak kérdése, hogy mi tekinthető etikus eljárásnak, az Egyesült Királyság etikai kódexe határozza meg (Code of Ethics, 2013). Sajnos a közvélemény-kutatások és a felmérések azt mutatják, hogy a feketék, ázsiaiak és a kisebbségek szerint a rendőrség egyre kevésbé bánik egyenlően az emberekkel (Crime statistics, focus on public perceptions of crime and the police, and the personal well-being of victims, 2015).

Legitimitás számokban:

- etnikai diverzitás százalékos arányban, országos bontásban a tiszték és a teljes személyzetre vetítve, amely országos átlagban 2016-ban 6 % volt;
- állampolgári panaszok száma 1000 dolgozó/12 hónap, külön bontva a tiszteket és a személyzetet;
- a dolgozókat ért munkahelyi sérelmek, problémák száma, amelyekben eljárások indulnak, vagy kivizsgálásra kerültek: 1000 dolgozó/12 hónap;
- áldozati elégedettségmutató az eljárásokkal kapcsolatosan, mindez rendőri egységek szerinti bontásban.

A panaszokra az alábbi indokokból került sor:

- minden, az alábbiaktól eltérő aktív vagy passzív hibázás a szolgálat ellátása során;
- udvariatlan, intoleráns viselkedés;
- emberi méltóság elleni sértő, agresszív fellépés;
- szexuális zaklatás;
- közlekedési szabálytalanság;
- korrupciós jellegű megnyilvánulás,
- a tisztességes és a pártatlan eljárás hiánya;
- diszkriminatív viselkedés;
- a bizonyítékokkal kapcsolatos törvénytelen séggek, visszaélések (Police and Criminal Evidence Act, 1984);
- tulajdon használatával való visszaélés;
- súlyos, nem szexuális jellegű támadás;
- szexuális zaklatás, támadás;
- jogellenes fogva tartásra irányuló panaszok;
- tájékoztatási kötelezettség elmulasztása miatt sérelmek.

A panaszokat rendőri egységek szerinti bontásban 1000 rendőr/12 hónapban jelenítik meg. Közel 450-es számmal 2016-ban Nottinghamshire volt a legrosszabb, míg a nagyjából 120 panasszal a legjobb Merseyside. 2016-ban a panaszok tekintetében 13 olyan rendőri szerv esetében végeztek kísérleti programot, ahol legalább 3 vagy több szempontban nem felelt meg a kritériumoknak (*Best Use of Stop and Search revisits*, 2016).

A legitimitás adatait lakossági felmérés és független szervezetek biztosítják, ami az eredményeken meg is mutatkozik. Példának okáért 2016-ban 56% mondta azt, hogy a rendőrség tisztességesen és egyenlően bánik az állampolgárokkal, 7% szerint egyáltalán nem, 38% szerint romlott ez a rendőri hozzáállás. Minden rendőri egységhez kapcsolódnak független tanácsadó szervezetek, akik bármikor be nem jelentett módon tehetnek látogatást a rendőrségi fogdáknak és előállító helyiségekben, és megvizsgálhatják a fogva tartás körülményeit, illetve beszélhetnek a fogvatartottakkal, valamint az eljárás alá vont személyekkel. Erről éves jelentés készül, ami szintén részét képezi a területnek.

A legitim működés nem csupán a közösség irányában jelenik meg etikus, tisztességes és korrekt feladatvégzés sajátos karakterjegyeként, hanem meghatározó jelentőséggel bír a szervezeti kultúrát érintően is. Mindenekelőtt a szervezet vezetésének a dolgozókhöz való hozzáállása, tisztelete, az elismerési és előremeneteli rendszer működtetése, a „házon” belüli sérelmek miatti panaszok kezelése, továbbá az egyéni és rendszertermészetű anomáliák megléte döntően meghatározza egy rendőrség közösség irányába megnyilvánuló intézkedési, viselkedési morálját, attitűdjét (Fair Cop 2, 2015). Széles körű átfogó kutatást végeztek a rendőri állományra, amely igazolta, hogy a szervezeten belüli egyenlő és tisztességes bánásmód komoly hatást gyakorol az alkalmazottak intézkedési kultúrájára (Tyler – Blader, 2000; Colquitt et al., 2001). Tanulmányok a rendőri szolidaritás, a saját maguk által elkövetett törvénytelen séggek és a külvilág felé történő orientáció között mutattak ki fordított előjelű összefüggést (Schernock, 1988). Aligha lehet kétséges, hogy egy ellenséges, opozícióban lévő társadalmi közegben minden kívülálló és feladatait tekintve visszatetszést keltő csoport saját értékeibe és kohéziójába kapaszkodva igyekszik védekezőképességét fenntartani. (Douglas, 1994) Következménye az ellenséges környezeti tényezők további

erősödése, vagy reprodukciója (Fogarasi, 2003), ahol már teljességgel felesleges a hibákat vagy okokat firtatni, különösen, ha azok hosszú ideje beágyazott kollektív társadalmi vagy szubkulturális negatív sztereotípiával párosulnak. *A japán rendőrségi modell hatékonysága igazolta, hogy a belcsoportok befelé irányuló tisztelete, elfogadása, megbecsülése, valamint a csoport összetartozását erősítő értékeinek és hagyományainak pozitív elfogadására épülő intenzív identifikáció egyenesen arányos a kifelé irányuló orientáció növelésének szükségletével* (Kenneth, 1979). Következésképpen, ha a rendőrség összetartozás-igényét nem a társadalom intoleranciával szembeni védekező attitűdje alakítja ki, úgy normál esetben ez a kohézió pozitívan hat akár a rendőrség társadalmi beágyazódására is. Finszter szerint a rendszer oktalan titkolózása okozza a társadalom rendőrséggel szembeni előítéletességét, amelyre a testület tagja maga is előítélettel válaszol (Finszter, 2010).

Éppen erre alapozva a kulcsterület itt a rendőri munka támogatása és a teljesítménymotiváció növelése. Az állomány döntéshozatali folyamatokba való bevonása, ahol nyitott fülekre és meghallgatásra kerülnek az aggályaik, miközben átláthatóvá válik, hogy vezetők miért jutottak bizonyos döntésekre, kétségtelenül pozitívan hat saját munkájuk korrekt és tisztességes végzésére (Fair Cop 2, 2015). A szervezeti igazságosság kérdése tágabb kört ölel fel, mint az eljárási igazságosság; magában foglalja disztribúció igazságosságát, vagyis annak érzetét, hogy a források, a munkaerő, az anyagi és szellemi dotáció mennyire tisztességesen kerül elosztásra a szervezeten belül. A proceduális igazság az előbb említett részvétel mellett magában foglalja a döntésekről való értesülést, valamint a vezetők beosztottak felé való tisztességes és emberséges bánásmódját. A kettő közül a környezet felé irányuló viselkedésmódra történő hatás oldaláról inkább a procedurális igazságot tartják erősebbnek (Greenberg, 2011).

A durhami rendőrségen végzett oxfordi kutatás meggyőző érvként szolgált arra, hogy a szervezeti igazságosság, ami felöleli a vezetők és a felső vezetők eljárási igazságosságát (döntéshozatalba bevonás, értesítés, bánásmód), illetve az említett elosztási igazságosságot, pozitív hatást gyakorol a szervezeti összetartozásra, illetve a szociálisabb, kooperatívabb szervezeti attitűdre és viselkedésformákra, amelyek onnantól kisugároznak a beosztottak munkakultúrájára (Bradford – Quinton, 2014).

Statisztikailag szignifikáns összefüggést azonosított egy másik kutatás is a szervezeti igazságosság és a szervezettel való azonosulás között a rendőrségnél, ami effektíve kihat a szervezeti eredményességre:

- Azok a tisztek, akik felismerték, hogy a szervezet tisztességes, sokkal nagyobb valószínűséggel azonosultak a szervezettel.
- A tisztességtelenség következetesen összefüggést mutatott a tisztek cinikusan és önkényuralmi szubkultúrájának kialakulásával.
- Azok a tisztek, akik úgy érezték, hogy a közösség támogatását élvezik, jobban bíztak a hatóságokban.
- Azok a tisztek, akik jobban bíztak saját szervezetükben, jobban támogatták az eljárásjogi garanciákat és a törvényes eljárásokat, valamint az arányos erő alkalmazását. (Bradford et al., 2013)

A méltánytalanság és a szervezeti igazságosság hiánya a rendőrségen jelentős szervezeti kockázatot jelent. A kutatások eredményei arra utalnak, hogy ha a beosztottak úgy érzik, hogy igazságtalanul bánnak velük, nagy valószínűség szerint kevésbé fognak késztetést érezni arra, hogy minőségi szolgáltatást nyújtsanak a lakosság felé. Egyre cinikusabbá válnak, és kevésbé lesznek elkötelezettek az etikus rendfenntartás irányában. Más munkahelyeken végzett kutatások arra utalnak, hogy a gyenge szervezeti igazságosság előnyösen hat a dolgozói megbetegedések mértékére és munkavállalói lopásokra. Biztosítani kell, hogy a vezetési gyakorlat tisztességes, befogadó és nyitott legyen, továbbá törekedni kell arra, hogy folyamatos monitorozással felszínre kerüljenek a szervezetet érintő anomáliák. Az etikus, legitim rendőri működés tehát szoros nexusban van a szervezeti kultúrával, a belső eljárási igazságosság érvényesülésével. Ezeket lényegében „visszacsatolási hurkoknak” nevezzük, vagyis a procedurális igazság érvényesülése szervezeten belül nagyobb társadalmi támogatottságot hordozhat; ellenben negatív vonatkozásban is megjelenhetnek, károsan visszahatva a szervezet teljesítményére. Mindezeket a kutatási eredményeket szem előtt tartva végeznek – a hatékonyságmérés részeként – minden évben a legitimitást érintő kutatásokat. 2015–2016-ban 16 rendőri egységnél került erre sor. Formailag roadshow-kat, online blogokat, beszélgetőfórumokat, illetve számos szervezett beszélgetést tartottak, hogy azonosítani lehessen a szervezeten belüli tisztességtelen gyakorlatokat, állapotokat. Az állomány tagjait ért sérelmekre, panaszokra működtetnek egy eljárási rendet, ami alapján rendszerezhető és rendőri egységeket összehasonlító módon állnak rendelkezésre az adatok. A legitimitás számadataként ez:

- sérelmek, panaszok, problémák száma/1000 munkahely 12 hónap alatt.

A szervezeti kultúrát mutató minőségjelző a betegség miatti rövidebb és hosszabb hiányzások számadatai:

- %-osan az állomány létszámához mért kétféle betegségi ráta szervezeti egységenként.

Anglia és Wales rendőrsége rendelkezik a rendőrség teljesítmény és hatékonyságmérése tekintetében a legkomolyabb tudományos irodalommal, kutatási elméleti bázissal Európában. Ráadásul az elméleti kutatási eredmények a gyakorlatban viszonylag gyorsan hasznosulnak és beépítésre kerülnek; mindennek köszönhetően a legfejlettebb rendszerként azonosíthatjuk. A következőkben a legitim rendőrségi működés modelljét vázolom fel az előzőekben említett kutatások és az angliai és walesi hatékonyságmérési rendszerre tekintettel.

3. A RENDŐRSÉG IRÁNYÍTÁSI MODELLJEI: A TEKINTÉLYELVŰ RENDŐRSÉGTŐL A TÁRSALOMBA INTEGRÁLT RENDŐRSÉGIG

Jelenünk bizonytalan, folyton változó, és biztonsági kihívásokkal terhes. Jogosan merül fel a rendészettel foglalkozó kutató fejében a kérdés, hogy vajon ezeknek az új vagy másrétű kihívásoknak milyen rendészeti stílus vagy modell képes a leginkább megfelelni, és ezek közül melyik modell illik a kitűzött stratégiai célokhoz, egyáltalán milyen elvek állnak leginkább összhangban egy modern demokratikus társadalomnak a rendőrséggel szemben támasztott igényével. A kérdések megválaszolása előtt mindenképp azt kell tisztázni, hogy mit tekintünk a rendészet és azon belül is a rendőrség stratégiai céljának; és az hogyan felel meg legjobban a rendőrség rendeltetésének; mikor látja el optimálisan társadalmi funkcióját. Ezen túlmenően pedig azt érdemes artikulálni, hogy ehhez milyen eszközöket vesz igénybe, és ezek az eszközök milyen rendészeti filozófiába simulnak bele, ami kézzelfogható formában egyfajta rendőrségi modellben vagy stílusban ölt testet. Ha pedig ezekre a kérdésekre is választ kaptunk, úgy a rendőrség célját és társadalmi szerepét meghatározó stratégiai célok pontos definiálása mellett azok megvalósulásának színvonalát, minőségét kifejező indikátorok kialakítása szükséges, amelyekkel pontos és lényegi visszacsatolást kapunk a teljesülésükről. Így a modellek elméleti variánsain túl azok társadalomba integrált működéséről, valamint hasznosulásukról is képet kaphatunk. A gyakorlati visszacsatolás után zárul csak be a kör, és jutunk vissza az eredeti kérdésünkhöz, miszerint egy modern jogállami demokráciában a társadalmi elvárásoknak vajon melyik rendőrségi modell vagy stílus felel meg a legjobban.

A konstrukció a következő elemeket tartalmazza:

- a rendőrség szerepe egy modern jogállami demokráciában;
- a rendőrség, rendészet stratégiai céljai;
- adekvát rendőrségi filozófia, valamint a kialakított vagy alkalmazott rendőrségi irányítási modell és stílus;
- teljesülést mutató jelző- vagy indikátorrendszer;
- visszacsatolás a stratégiai célokra.

Társadalmi, gazdasági, kulturális tekintetben a világ dinamikus változásban van, így a célok és az eszközök megválasztása tekintetében is nagy fokú flexibilitást kell mutatni, ehhez igazodóan a szükséges mértékben alakítani a rendőrségi filozófián és az ebből fakadó rendőrségi modellen, illetve az annak megvalósulást visszajelző mérőrendszeren is. Tulajdonképpen, ami ebben a tekintetben biztosnak látszik, az nem más, mint a megújulásra és a változtatásra való nyitottság és fogékonyság igénye és készsége. Ebből következően a szakmapolitika számára nélkülözhetetlen a rendőrségi irányítási modellek teljes és részletes spektrumának ismerete, illetve a megvalósulás, vagy másként szólva a hatékonyság mérését szolgáló indikátorok specifikus használata. Aligha vitatkozhatna bárki is azzal, hogy a változó igényeknek való megfelelés egy széles tárházat biztosító eszközrendszerrel mindig könnyebb, mintsem csupán egy eszköz szűkös használatával, amelyet alkalmasint próbálunk az új céloknak megfelelően „átalakítani” vagy „átnevezni”, de lényegét tekintve változatlan tartalommal alkalmazni.

3.1. A rendőrség helyzete egy modern demokráciában

A társadalmi bizalom, mint egyfajta tőke, lényegét tekintve nem más, mint a rendőri működés „társadalmi hatásainak” kollektív érzülete. Kollektív érzület és egyben viszonyulás a hatalom erőszakszervezetéhez. Akceptálása egyben a regnáló hatalom elfogadása is, gondolván arra, hogy a rendőrség a hatalom gyakorlásának erőszakgyakorló jellegénél fogva „ultima ratio” eszköze, mely más közhatalmi szervezetektől eltérően az erőszakkal történő kikényszerítés teljes eszköztárával rendelkezik. Így a hozzá való társadalmi viszonyulás emblematikusan az állampolgár hatalomhoz való viszonyulásának leképeződése is, amit társadalmi, gazdasági és politikai kontextus változásával együtt érdemes szemlélni és értékelni. Mivel a rendőrség az állami büntetőhatalom érvényesítésének egyik intézményesülése, a büntető igazságszolgáltatási tevékenység politikai és jogi kereteinek minősége szükségképpen árnyalja a rendőrségről alkotott képet. Különös jelentőséggel bír ez a szempont a tág értelemben vett büntetőjog rekodifikációs időszakát követő években, hiszen a rendőrség tevékenységének bárminemű átszervezése feltételezi a büntető igazságszolgáltatási rendszer megújult elemeinek figyelembevételét. (Amberg, 2014, 121.)

3.2. A rendőrségi irányítási sémák szerepe

A strukturalista-funkcionalista szociológiai iskola módszereinek felhasználásával történtek már kísérletek arra, hogy a rendőrségi funkciókat egy szélesebb társadalmi szerkezetben vizsgálják. A funkcionalista modell felhasználásával kulcsot kapunk az egyes rendőrségtípusok meghatározásához. Eszerint a rendőrség keletkezéstörténetében vizsgálni kell egyik oldalon a civil társadalom követelményeit, a másik oldalon pedig az állami-politikai hatalom igényeit. Ebből a perspektívából, vagyis a hatalom és az állampolgár viszonya alapján, többféle rendőrségi szervezeti modell és stílus különböztethető meg. A kismonográfia terjedelmi korlátai és a téma fókusza miatt csak a magyar viszonyokat leginkább érintő két szervezeti modellt mutatom be, amelyek főleg az irányítás jellege miatt bírnak sajátos vonásokkal. *A rendőrség szolgáltató jellegét vagy hatalmi alapú elfogódottságát, azaz tekintélyelvű vagy teljesímenyalapú működését az alapján tudjuk megnyugtatóan megállapítani, hogy céljait és rendeltetésének prioritásait tekintve hova teszi a hangsúlyt az „állambiztonsági” vagy a „közösségi szemlélet” közötti skálán.* (Vári, 2014)

3.2.1. A tekintélyelvű rendőrség

A tekintélyelvű rendőrség lényege a magyar rendőrség rendszerváltozás előtti és azt követő „utóéletén” keresztül kiválóan megragadható. Mely jellemzőinek áttekintése azért is indokolt, mert ebben az időszakban távolodik el a rendőrség a társadalomtól, és válik teljesen a hatalom eszközévé. Ami persze nem egyoldalú, csak a rendőrség átalakításával járó folyamat volt, hanem a társadalom, ezáltal a társadalom-rendőrség viszony is gyökeresen megváltozott. Az 1990 előtti bő 40 év sajátos fejlődési utat kényszerített hazánkra, így a korábbi értékrendszerrel szakítva, a szocialista mintáknak megfelelő irányt követve egynemű hierarchikus és katonai rendszerben működött alapjában az uralkodó állampárt erőszak-monopóliumaként. *„Nem meglepő tehát, hogy egy túlcentralizált, politikai feladatoktól túlterhelt, szigorúan parancsuralmi jellegű rendőrség jött létre, amely kézenfekvő módon a szovjet rendfenntartás példáját követte. Az ötvenes évek rendvédelmi szerveiben a politikai befolyás egyre nőtt, és vált meghatározóvá, többé-kevésbé egészen a rendszerváltásig.”* (Christián, 2013, 38.)

A szocialista rendszert egyaránt jellemző paternalista felfogás a rendőrség működésére is rányomta bélyegét; megváltozott a szervezett személyi összetétele is. *„A háborúban üldözött életben maradtak, illetve azok leszármazottjai nagy igyekezettel léptek be a Katonapolitikai Osztály, illetve a később létrejött Államvédelmi Osztály, majd az abból kialakult Államvédelmi Hatóság állományába.”* (Nyeste, 2013, 25.) A rendőrség elsősorban a rendszer politikai céljait szolgálta, nem pedig a társadalom igényeire reagált. A politikai célok eléréseért *„a szocialista eljárásjog a rendszer ideológiájából (ellentétes ideológia hirdetése állam elleni bűncselekménynek, ellenforradalmi tevékenységnek minősült) fakadóan csak látszólag támogathatta az eljárási igazságosság kérdését.”* (Nyeste, 2016, 95.) A politikai ideológiának megfelelően a rendőrség felépítése sem az észszerű, a társadalomhoz alkalmazkodó berendezkedést mutatta. Aránytalanság és diszfunkcionalitás jellemezte a szervezet belső rendszerét, és őszintén megvallva ez a totalitárius államkép logikájával sem magyarázható. A rendőrség kötelékén belül a politikai megbízhatóság fontosabbá vált, mint a szakmai hozzáértés, és ez érthetően a működés színvonalára is kihatott, emellett egyfajta misztifikált konspiráció – átláthatatlan titokzatosság – hatotta át a szervezetet. Senki sem tudhatta, hogy ki dolgozik a politikai rendőrségnek, mert a politikai lojalitás megingása a szakmailag elismert tisztviselőnek is könnyen az állásába kerülhetett, jobb esetben csak abba. Az irányított propaganda és a párt totális ellenőrzésének az eredménye az lett, hogy a társadalom félelemérzete növekedett, és egyre inkább elidegenedett a rendőrségtől. Ezzel párhuzamosan a polgárság teljes mértékben ki lett tessékelve a hatalomkontroll közvetlen gyakorlásából. Civil szervezetek megszűntek, és újak nem alakulhattak, így a rendőrségi működés civil ellenőrzésének teljes hiánya jellemezte ezt az időszakot. A társadalmi és gazdasági szervek közrendvédelmi és bűnözés elleni fellépésének lehetősége, rendőrséggel való kooperálása ellehetetlenült, ez pedig a rendőrség társadalmi elfogadottságát is jelentősen visszavetette. Az állampolgárok teljesen kiszorultak a „rendteremtés” és a rendfenntartás köréből, és bár felelősséget éreztek saját környezetükért, eszközök és hozzáférés hiányában nem tehettek semmit a közösségi terek védelme és biztonsága érdekében. A kor tekintélyelvű rendőrsége egyértelműen nem felelt meg a közigazgatással szemben támasztható feltételeknek, nem érvényesültek az alapvető követelmények: *„...a szolgálszerűségnek, szakszerűségnek és jogszerűségnek az egész közigazgatást átható politikai tényezőket visszaszorításra készítő eleme.”* (Bibó, 1986, 291.)

A sok negatív ismérv mellett azonban számos pozitív vonását is el kell ismerni a kor rendőrségének, melyek a társadalom szimpátiáját és biztonságérzetét erősítették. Ahogy Finszter fogalmaz: *„a diktatúrák jó közbiztonsága nem mese, hanem valóság.”* (Finszter, 1993, 57.) Éppen ez volt az a tényező, ami a rendszerváltásnak jelentős feladatot adott: vagyis a korábbi rendőrség demokratikus átalakítása, a negatív vonások felszámolása, de egyben a pozitívumok megtartása. Sokan naivan azt gondolták, hogy pusztán a politika reform és a demokratikus államszervezet kialakítása megoldja a feltárt problémákat. A szocializmus egészen más társadalmi, politikai berendezkedése, a tulajdonviszonyok sajátos viszonyai, a szabályozott piaci mechanizmusok, a vállalkozások féken tartása, valamint az állam gazdasági dominanciája értelemszerűen alacsony bűnözési rátát indukáltak. A kapitalista piacgazdaságra történő áttérés logikus következménye volt a bűnözés megugrása. Az akkori politikai aktorok sajnálatosan nem készítették fel a társadalmat a rendszerváltozás kellemetlen „mellékhatásaira”, inkább a rendőrségre, illetve annak vezetőire hárították a felelősséget, így a hirtelen megromló közbiztonság nyilvánvalóan társadalmi elégedetlenséget és a szocializmus közállapotaira irányuló nosztalgikus állapotot váltott ki. A „gyors” rendteremtésre irányuló türelmetlenség még közel 30 év elteltével is érezhető, ez tűnik ki a következő idézetből, amely a jogállamiság és a rend közötti kapcsolatot magyarázza: *„...a két fogalom között nincs ellentmondás, legalábbis hosszú távon. Ugyanis rend az is, ha mindenki betartja a törvényeket, a rendőrség és az állampolgárok is, a társadalom pedig biztosítja ehhez az igazságszolgáltatás és a civil kontroll eszközeit. A dilemma abból adódik, hogy az emberek azonnal akarnak nagyobb közbiztonságot és nagyobb rendet maguknak, arra azonban nem gondol senki, hogy ez a rövid távú érdek ugyanazokból a polgárokból később ellenérzéseket vált ki. Hiszen a polgár azt szeretné, hogy emeljék ki a gyanús, bűnös elemeket a társadalomból, miközben nem örül, ha igazoltatják, ellenőrzik a gépkocsiját, lehallgatják a telefonját, és ebben igaza van. Sajnos azonban a bűnözők nem csíkos vagy kockás autóval járnak, így elkülönítésük sem ilyen egyszerű. Az azonnali rendteremtés igénye egyfajta türelmetlenség”* (Kuncze, 1993, 98.).

Ráadásul a magyar rendőrség irányítását a politika még ugyanabban a struktúrában is hagyta, érvényesítve a korábbi tekintélyelvű irányítási viszonyokat. Pedig egy tekintélyelvű rendőrségi modell cseréje nem valósulhat meg csupán a rendőrségi, szervezet stílus vagy modell átalakításával. Ehhez szükség van egy olyan társadalomra is, amely félreteszi az előítéleteit, és képes türelemmel elfogadni a kialakult viszonyok adta új körülményeket. Ebben a kérdésben viszont a politikai kommunikációnak van döntő szerepe, mely őszintén szembesíti a krízisben lévő társadalmat a kihívásokkal és a nehézségekkel, és nem hárítja, valamint odázza a felelősséget. Mindettől függetlenül a rendszerváltás előtti tekintélyelvű rendőrség betöltötte alapvető rendeltetését, és ellátta a rendkívül alacsony bűnözéssel szemben folytatott küzdelmet, némely szempontból még magasabb színvonalon teljesítve, mint a jelenlegi demokratikus állam rendőrsége.

Érdemes áttekinteni, hogy milyen deformációk, azaz torzulások jöttek létre a rendőrség szervezetében, amelyek a totalitárius rendszer működésének káros következményei voltak. Ezek már csak azért is fontosak, mert a működési hatékonyság megítélésénél ezek felszámolása vagy fennmaradása erős utalást tartalmaz arra nézve, hogy a bűnüldözés vajon valóban a „társadalomba integrált” irányban halad:

- Totális ellenőrzés igénye, ami minden szervezetre és személyre kiterjedt. Ez egy mesterségesen felduzzasztott szervezeti formát hozott létre, különös tekintettel az állambiztonsági szervekre és azok hatókörére. Azon túlmenően, hogy megnövelte a szervezet méreteit, eltorzította a belső munkamegosztást is. Hangsúlyosabbá váltak az operatív, konspirált rendőrségi tevékenységek, amelyek ritkábban szolgáltak valós bűnüldözési célt, ezzel szemben a közösség közbiztonsági szolgáltatásának színvonala a létszám átcsoportosítása miatt csökkent, megítélése és presztízse ugyancsak csökkent. A szervezeti rendszer erősen hierarchikus, piramisrendszerűvé vált, ahol az alsóbb szinten dolgozók alacsony fizetés mellett kevés szakmai elismertséggel látták el a nyílt bűnüldözési és közrendvédelmi feladatokat, ellenben a lojalitást és politikai megbízhatóságot kívánó magasabb beosztásban dolgozó rendőr- vagy állambiztonsági kollégákkal.
- Tekintélyelvű, autokrata vezetési stílus és szervezeti berendezkedés. A szakértelem jelentősége csökkent, a lojalitás értéke megnövekedett. A rendőr közösségi elfogadottsága és jó megítélése nem eleme a minőségnek, egy jelentős szempont van a politikai megbízhatóságon túl, ami a személyi összeköttetéseken volt. Ami a demokratikus, támogató és kreatív, önálló munkavégzést illeti, kizárólag csak beosztotaknál volt felfedezhető, mivel a rendszer éppúgy bővelkedett a bűnözés által diktált növekvő és bonyolódó problémákkal, amelyek nem lettek volna megoldhatóak ilyen kollégák munkája nélkül, azonban ők a karrierrendszer gyengesége miatt vezetői beosztásba ritkán sorolták, így szemléletmódúkat nem tudták a többi kolléga számára követendővé tenni. Megrekedve egy szinten, úgymond, „hagyták” őket dolgozni, magas szakmai tudásuk kiváltotta vagy felülírta esetleges kezelhetetlenségüket vagy feltétlen engedelmességük hiányát. Hozzá kell tenni, hogy a bürokratikus szervezeti kultúrát azonban egyébként is többen illeték már kritikával. A túlzott mértékű konformitás és az erősen autokrata vezetői stílus dolgozói passzivitáshoz, gépies, innovatív ötletektől mentes munkavégzéshez vezet. A bürokratikus működés az állandóságot jelenti ugyan, de ott is szükség van innovatív folyamatokra, esetenként pedig egyéb változtatásokra is (Toyohiro, 1990; Meyer, 1985; Wesley, 1986).
- A rendőrség általános problémamegoldó víziója, ami abból a téves koncepcióból alakult ki és épült a köztudatba, hogy a bármely állami és társadalmi területen felmerült nehézségekre minden alkalommal a rendőrséget vették elő azt sugallva, hogy „omnipotens” szervezetként egyetlen állami funkció végrehajtása sem ütközik akadályba. Természetesen ennek az oka a könnyű irányíthatósága miatt a feladat túlvállaltatása volt, így a beavatkozás gyorsasága és politikai „hatékonysága” azt a képzetet keltette a lakosságban, mintha a rendőrség lenne az egyetlen és alkalmas szervezet az élet minden problematikus rendezetlenségének kezelésére.
- Az államvédelmi és rendőrségi feladatok összemosása – egymástól szándékosan el nem választva – a politikai indíttatású, kívülről érkező, vagy belső állam elleni „bűnözést” az elsősorban egyéni vagy csoportos haszonelvű magán- vagy közösségi vagyoni érdekeket sértő gazdasági vagy nemzetgazdasági bűnözéssel.

A negatív változások mellett azonban nem szabad elfelejtkezni az akkori rendőrség számos olyan vonásáról, amelyeket a jelenlegi lakossági értékrendben és hatékonysági mutatók mellett is komoly értéknek tekinthetünk:

- Erős, határozott, gyors, kemény, ellentmondást nem tűrő, a közrendet szigorúan betartani képes, intézkedési magabiztossággal cselekvő, ennél fogva pedig a jóérzésű, törvénytisztelő állampolgárok számára fegyelmezetten és észszerűen működő rendőrségről beszélhetünk ebben az időszakban, amelyet kevésbé jellemeztek a rasszizmus és a korrupció későbbi hatásai. A köztörvényes bűnözéssel szembeni intézkedési törekvéseiben a szakmaiság és a hatékonyság politikamentesen csapódott le, bár időnként durván és támadóan lépett fel, azonban nem habozott megfékezni az adott területen kibontakozó negatív közbiztonsági folyamatokat, és legfőképpen a vezetőn keresztül az állomány nem az uralkodó politikai szemléletmód és a médiának való megfelelés céljai által végezte napi feladatait.
- A bűnözőtársadalom fenyegetve érezte magát a rendőrségtől, a visszaeső bűnözők szoros ellenőrzés alatt álltak, az igazságszolgáltatás összehangoltan, egymást támogatva küzdött a bűnözéssel szemben, nem az adott alrendszer egyéni egzakt mutatóinak elérésére törekedve. Az igazságszolgáltatás a bűnüldözést közös ügynek tekintette; a rendőrség szinte bármilyen problémás élethelyzetet kezelni tudott; cselekvési hatóköre és tekintélye miatt az állampolgárok megnyugtatóan fordultak hozzá a kriminális jelenségek előfordulása esetén; ügyeik általában megoldásra és kezelésre kerültek.
- A rendőri szakma magas fokú társadalmi megbecsülésnek örvendett, elfogadható jövedelmek és kiterjedt szociális támogatási rendszer jellemezte. Anyagi elismerés és előmeneteli lehetőségek adottak voltak a tanulni, fejlődni akaró és képes kollégáknak, ami az előbb említett politikai megbízhatóság nélkül a vezetői beosztás elnyerése hiányában is jelentős lehetőségeket tartogatott.
- A rendőrség teljes politikai támogatottságot élvezett; hibáiért és tévedéseikért nem a rendőrséget okolta, a működési zavarokat nem hárított át a rendőrségre, és főleg nem áldozta fel a média és a tömegtájékoztatás politikai korrektségének fenntartásáért a rendőrség kimunkált szakmai presztízsét.
- Rendkívül alacsonyan tartott köztörvényes bűnözési ráta, kiváló objektív közbiztonság, kiemelkedő felderítési mutatók, amelyek a jelenlegivel ellenben kevésbé manipulált statisztikai számításokon alapultak.
- Rendőrségi oktatás magasabb színvonala. Szakmai és tudományos műhelyek, stúdiók sora segítette és szervezte egységbe, és tette átláthatóbbá az oktatás egészét, és alakított ki egy jól finanszírozott és egymásra épülő képzési és karrierrendszert.
- Az erőszak jogalkalmazási kérdéseinek világos jogi szabályozottsága, átlátható jogi cselekvési tér biztosítása megfogható és korrekt jogszabályi környezetben keresztül. Természetesen ez a jogállami garanciák részbeni mellőzöttségével felemásan jelentkezett, azonban inkább a felhatalmazottság biztos tudata a köztörvényes bűnözéssel szembeni fellépésre, mint a jogszabályi ismeretek zűrzavarossága miatti bizonytalanság okozta cselekvés és intézkedés elkerülésére törekvő passzív magatartás.

Miután az ország megszabadult totalitárius rendszertől, a fent részletezett negatív és pozitív jellemzők elvi és gyakorlati szintű elmozdulásának kellett volna bekövetkeznie. Azaz a modern demokratikus rendőrségi modellre való áttéréssel jobb esetben a pozitív jellemzőket megőrizhették volna, míg a negatív jellemzőknek el kellett volna tűnnie. Dános Valért idézve *„a rendőrséget megszabadítottuk a feleslegesen túlvállalt feladataitól, illetve annak egy nagy részétől, így például a volt, úgynevezett állambiztonsági feladatok más, a kormányznak alárendelt szervek hatáskörébe kerültek. Ezzel megteremtve annak lehetőségét, hogy egy profiltisztított, közösségi típusú rendőrség jöjjön létre”* (Dános – Tauber, 1993, 128.).

A rendőrség modernizációs és korszerűsítésre irányuló szakmai és tudományos folyamata a 90-es évektől elindult; a diskurzus a változások mibenlétéről és a demokratikus rendőrség helykereséséről azóta is zajlik. Két fontos területen történtek előrelépések. Egyik a rendőrség technikai színvonalának emelése, míg a másik a rendőrség állományának önképe, valamint a lakosság irányából mutatózó előítéletek, illetve a szervezettel és az intézkedő rendőrrel szembeni elvárások tekintetében. A technikai színvonal és az állomány létszámának emelése egyértelmű válasz volt a robbanásszerűen emelkedő bűnözésre, de csak egy folyamatosan az újabb és újabb kihívásokkal küszködő reaktív rendőrségi modellt helyezett üzembe, amely a létszám és a rendőri intézkedések növelésével képzeli el a hatékony bűnüldözési harcot.

A 60-as és a 70-es évek amerikai és nyugat-európai kriminológiai kutatásai egyértelműen alátámasztják azt a tényt, hogy a rendőrség a költségvetési dotációja – és a nem piaci szerveződése – miatt sosem lesz képes hatékonyan, csak a felderítési mutatók javításán keresztül ellátni alapfeladatát. Így a létszám, technika és a körülmények javítása, mint a hatékonyság javításának kulcselemeibe való befektetés, eleve zsákutca. Ha egyszer kialakították egy adott rendőri szervnél az optimális felszereltséget és személyi állományt, a további mennyiségi növelés jellemzően nem okoz érezhető javulást sem az objektív, sem a szubjektív biztonságérzet tekintetében (Feltés, 1990).

Új utakat kellett keresnie a magyar rendőrségnek is, mint:

- a jogérvényesítő és rendfenntartó funkció mellett a szociális funkció erősítése;
- a közösségi rendőr típusának megteremtése;
- rendőrségkép, (image, goodwill) alakítása jól megtervezett és végrehajtott marketingmanagementtel, továbbá a bűnmegelőzés, mint alaptevékenység kialakítása (Mokane, 1982, 77.).

A proaktív rendőrség felfogását és a közösségi rendőr típusát támogatja a kriminológiának a mára már közhelynek számító kutatási megállapítása is, miszerint a regisztrált bűnözés csak a bűnüldöző szervek kapacitását tükrözi vissza, így a kapacitás növelése a regisztrált bűnözés növekedését eredményezi (Finszter, 1992, 51). A látenciakutatások kézzelfogható kimutatásai szerint a kapacitás túlerheltségének elkerülése céljából a bűnüldöző szervek „elkerülési mechanizmusokat” építenek be a hivatalból való eljárás büntetőeljárás elvének kiküszöbölése céljából, kombinálva azzal, hogy a felderítési eredményességének lehetséges perspektívájából szemlélve „mozdulnak” meg az ügyben, vagy hátrítják el a hatósági gépezet beindítását (Korinek, 1998).

3.2.2. Társadalomba integrált közösségi rendőrség

„A rendőrség egyenlő a közösséggel, míg a közösség a rendőrséggel: a rendőrség a közösségnek azon tagjai, akiket azért fizetnek, hogy teljes idejüket annak a kötelességüknek szenteljék, amely minden polgárra együttesen hárulna a társadalmi jólét és a közösségi együttélés fenntartása érdekében.” (Peel, 2014, 381.). A közösségi rendőrség eszméje nem mai találmány. Bár az 1960-as évekre a Robert Peel által megálmodott angolszász típusú közösségi rendőrség jócskán eltávolodott az eredeti ideáltól. Ezt először kanadai kriminológusok, André Normandeau, Maurice Cusson, Jean-Paul Brodeur vették észre, és írták le munkáikban (Kozáry, 2008, 24). A decentralizált rendőrséget helyi szinten éppúgy a politika befolyásolta, mint a központosított rendőrséget, és a korrupció még jobban teret nyert. Ezen túlmenően bizalmi válság is felütötte fejét, ami a lakosság részéről a feljelentési aktivitás visszaesésében, ezáltal a rendőrségi eredményességi mutatók visszaszorulásában mutatkozott meg, hiába volt meg a szükséges létszámnövelés és technikai fejlődés. Világossá vált, hogy a decentralizálás önmagában nem hoz megoldást, a rendőrségnek hozzáállásában kell változnia, kapcsolatot kell keresni és találni az emberekkel, vissza kell nyerni a bizalmukat. A kanadai közösségi rendőrség (community policing) által megfogalmazott alapelvek egyike az aktív kommunikáció a helyi közösséggel éppúgy fontos, mint az önkormányzatoknak alárendelt közösségi rendőrség szervezeti modellje.

Magyarországhoz hasonlóan a többi kelet- és közép-európai országban a rendőrség és az állampolgárok közötti – egy jogállamban mindenképpen kívánatosnak tartott – bizalmi viszony még gyerekcipőben jár, illetőleg nem szilárdult meg annyira, hogy az egyes rendőri intézkedések mögött ne sejtenének előítéletességet, etnikai kirekesztést. Szikinger tanulmányában részletes áttekintést ad a közösségi rendőrség kialakulásáról és európai tapasztalatairól. Összegzésében kijelenti: soha nem volt nagyobb szükség a rendőri tevékenység társadalmi hatásainak elemzésére, a nemzetközi tapasztalatok és a magyar viszonyok összevetésére, mint ma (Szikinger, 1991). A bizalom kialakítása, a kölcsönös előítéletek lebontása, illetve egy új szemléletű rendőrség kialakítása nagyon sok tényezőtől függő, tudatos tevékenységet igénylő, hosszú folyamat eredménye (Szigeti, 2007, 19.). A közösségi rendőrség igyekszik a közösségek elvárásainak megfelelő biztonságot szavatolni, és az erőfeszítéseinek köszönhetően az érintett közösségek tagjai tisztában vannak azzal, hogy a rendvédelmi szervezet az ő érdekükben tevékenykedik, illetve a civil szervezeteik közreműködésével támogatják annak erőfeszítéseit (Malinna – Takács, 2010, 4.). A közösségi rendőrség tehát sokkal inkább egyfajta gondolkodási sémát takar, mintsem a szervezeti reform megvalósíthatóságának operatív módját (Jármy, 2009). Létrehozása és rendszerbe állítása alapvetően tehát nem szervezetátalakítási és politikai akarat, illetve jogalkotói kérdés, hiszen paradigmaváltás nélkül a rendőrség „társadalmasítása” mit sem ér. Így hiába volt folyamatosan napirenden a rendszerváltást követő évtizedben a rendőrség szervezeti reformja, érdemi előrelépés mégsem történt. Az addigi félelmek felülkerekedtek, miszerint a „társadalmasítás” a rendőrség központosítottságban rejlő előnyeiről való lemondást és az egységes, hierarchikus működési dekoncentráltóságában megszilárdult, jól és könnyen irányítható rendészeti szervezet szétziláltságát eredményezheti. Másik nézőpontból a megfelelő társadalmi atmoszféra és a civil világ támogatása sem állt készen annak befogadásához (Balassa, 2009). Ahogy egy döntéssel nem lehet átalakítani a rendőrség szervezetét sem, hogy jobban illeszkedjen a gazdasági és a bűnözés környezeti változóikhoz

(Balassa – Bezsenyi, 2016, 243.). Hiszen a *társadalomba integrált rendőrség* nem csupán a rendőrségi szervezet és a társadalom vonatkozásában értelmezendő, hanem a rendőr és szervezete, illetve a rendőr és a társadalom vonatkozásában ugyancsak. Amennyiben a rendőr a saját szervezete és a társadalom határvonalán helyezkedik el, egyszerű és könnyű átjárással, akkor ez pozitív előjelű tényező. Ezzel szemben, ha a saját szervezetébe zárva, szegényes kommunikációval, titkolózással és ellenállással terhesen, úgy a rendőri szervezet integrálására irányuló erőfeszítés meddő erőfeszítés (Roelofse, 2013).

A rendőrség modernizációja és a közösségi rendőrségi modellre való áttérés nem új keletű törekvés; 1996-ban már történt próbálkozás ezen a téren, de két év után gyorsan ejtették a koncepciót. A kérdés közel három évtizede folyamatosan napirenden van. A kutatók a helyzet elemzését és a gondos állapotanalízist követően is számos ellentmondásba ütköztek, amelyeknek problémakörei főként a költségvetési lehetőségek, a finanszírozás mibenléte, a hatékonyság kérdései, illetőleg a szervezeti tagoltság heterogenitásában mutatkozott meg. Nyilvánvalóvá vált az is, hogy az átalakítás a dekoncentráció és a decentralizáció harmóniájának jegyében, csak együttesen valósulhatnak meg (Finszter, 2005).

3.3. A közösségi rendőrség: szervezeti modell vagy inkább paradigma?

A bűnözés világméretűvé szélesedésével és egyben mértékének az elharapódzásával nemcsak Magyarországnak, hanem más országoknak is szembe kellett nézni, és annak megoldása sürgető döntést igényelt. Erre nézve számos országban kezdődtek kutatások, felmérések annak kiderítésére, hogy miként lehetne megfékezni a bűnözés növekedését. A kutatások azt mutatták, hogy a probléma gyökere a társadalomtól elidegenedett rendőrség. A hatékonyság növelését csak az együttműködés növelésével és a bűnüldöző munka társadalmi elfogadtatásával lehet elérni. Ennek az elméletnek lett a következménye a közösségi rendőrség koncepciójának megalkotása, mivel ez hordozza leginkább egy polgárbarát, szolgáltató szemléletű rendőrség kialakításának lehetőségét. Ezen túlmenően a közösségi rendőrség (COP) stratégiája számos kezdeményezést is takar, amelynek aligha burkolt szándéka a lakossággal való következetes együttműködés kialakítása. Az erre irányuló kutatás ki is jelölte a területi prioritásokat, melyek %-os sorrendben a következők:

- a közoktatás és a média kihasználása (98%);
- a szomszédsági figyelőprogram (97%);
- különleges problémamegoldó egységek alkalmazása (91%);
- gyalogos/lovás járőr (88%);
- fix (állandó) járőri jelenléte (87%);
- kisközösségi találkozók (86%);
- segítő önkéntesek bevonása (68%);
- áldozat(újra)felkereső program (62%);
- közösségi hírlevelek, internetes oldalak működtetése (49%);
- kihelyezett ügyfélszolgálatok szupermarketek előterében (41%). [Mega-List of Community Policing and Problem Solving (COPPS) programs].

A közösségi rendőrségről vallott szakértői vélemények a bűnmegelőzést és a felvilágosítást tartják a legfontosabbnak, aminek alapja a hierarchia legalján lévő, nap mint nap szolgálatot ellátó rendőr folyamatos kapcsolattartása és kapcsolatépítése a helyi közösség polgáraival. A közösségi rendőrség gyakorlati problémájával foglalkozó konferencián 20 évvel ezelőtt a Budapesti Rendőr Szakközépiskolában a téma vendégelőadója Heike Gramckow elsősorban a rendőrség bűnmegelőzési területét preferálta (Babus, 1998). Kiemelte, hogy a rendőrséget nehéz lesz meggyőzni az elmozdulás szükségességéről, mert a rendőrség eddig is jól dolgozott, és ez komoly attitűdváltást jelentene a rendőrtől és a polgártól egyaránt, továbbá mert az új szemlélet szervezeti átalakulást is kívánna. A rendőri munka alapjairól azt vallotta, hogy a döntéshozatalt és a felelősséget a gyalogos járőrre kellene helyezni, akkora körzetet adva a járőrnek, hogy a körzet minden lakóját megismerje, valamint az együttműködést ezzel is erősítse. Kiemelte továbbá, hogy a rendőrség munkájában a bekövetkezett eseményekre való reagálást fel kellene hogy váltsa a megelőző tevékenység, továbbá a bűnözés okait kellene feltárni gondos kriminológiai kutatásokkal, és nem csak a tüneteket orvosolni.

Nyilvánvaló a következtetés, hogy a bűnözést csak a társadalommal kéz a kézben lehet megoldani. Ezt erősíti annak ténye is, hogy az intézkedések többsége, 90%-a lakossági bejelentés alapján történik. A közösségi rendőrség munkáját több helyen is siker koronázta, elég csak a mintaországként emlegetett Hollandiára gondolni. Az előbb említett elvek gyakorlatba ültetésével kapcsolatosan a holland közösségi rendőrségen az ilyen minőségben dolgozó rendőrök nemcsak a helyi közösségbe, de a szervezetbe is jól beágyazódtak. A felelősség így a szervezeten belül alacsonyabb szintre jutott. A hagyományos megközelítés helyett, amikor a prioritásokat fentről lefelé határozzák meg, a helyét részben átvette a lentől felfelé megközelítés (Punch et al., 2008).

Szikinger szerint a közösségi rendőrség filozófiája nem illeszthető bele a hatályos rendőrségi törvénybe, s maga a rendőrség sem illeszkedik az alkotmányos hatalomgyakorlás kereteibe (Szikinger, 1998). A rendőrség eredményességének fő kritériumaként az információt nevezi meg, amelynek megszerzéséhez két út vezet: az egyik a titkos információgyűjtés, a másik a nyitottság. Az előbbi a kormány szolgálatában áll, az utóbbi pedig – a polgár és a rendőr közötti párbeszéd – intézményesen tiltva van. Ez egy negatív spirális folyamatként azonosítható: a többi rendőr elidegeníti egymástól a rendőrt és a polgárt; az elidegenített rendőrnek a polgár nem ad információt; még több rendőrt és titkosszolgálati eszközt igényel a szervezet; még erősebb lesz az elidegenedés (Szilágyi, 1998). Bólyai szintén hiányolta a szilárd társadalmi közeget. Az elszemélytelenedést okozó társadalmi dezintegrációs tényezőket tekinti akadállyal, amelyek a technika és az internet térhódításával csökkentik a közösségi rendszerek létrejöttének esélyét (Bólyai, 1994, 4.). Az átalakulásban kételkedők is azt vallották, hogy Magyarországon nem alakulhat ki ez a szemlélet, hiszen a társadalom szétzilált, és éppen ezért nincs közösségi alap, melyre építve közösségi rendőrségi tevékenységet lehetne folytatni. Nincs olyan közösség, amelyre a tevékenység felépülhetne, de ami a legalább akkora gond, hogy a rendőrség sincs olyan állapotban, hogy ilyen szerepet betölthetne.

Az ellenérvekkel szemben vegyünk sorra, hogy milyen lépések szükségesek ahhoz, hogy Magyarországon egy társadalomba integrált rendőrség jöhessen létre:

- *a döntéshozatalt a rendőri hierarchia alján lévők kezébe kell adni;*
- *vissza kell állítani azokat az intézményeket, amelyek az adott körzetért, közösségért felelős rendőr szerepét erősítik;*
- *a járőrnek akkora körzetet kell adni, hogy annak minden lakóját megismerhesse;*
- *a rendőrnek szabad kezet kell adni az általa őrzött közösséggel való együttműködésben;*
- *a rendőri munka fókuszát a gyalogos járőrre kell helyezni;*
- *nemcsak járőrözni kell öncélúan, hanem mindenhol mindenkiel találkozni;*
- *ösztönözni kell a rendőri állományt mind a társadalom, mind a társadalmi szervekkel történő kapcsolattartásra;*
- *új döntési rendszert kell kialakítani, amelyben az alulról jövő kezdeményezések is szerepet kaphatnak;*
- *meg kell teremteni a változáshoz szükséges jogi, anyagi-technikai és szervezeti feltételeket.*

A közösségi rendőrség eme modellje teljességgel összecseng az „alulról felfelé” építkező angol decentralizált professzionális modellel. Az angolszász rendőrségek létrejötte a nagyvárosiasodásra és ezzel párhuzamosan jelentkező bűnözés visszaszorítását célzó közösségi önvédelmi igény jelentkezésére vezethető vissza. A siker kulcsa a professzionalizmus és a „lentől fölfelé” építkezés.

A közösségi rendőrség gyakorlati megvalósítása iránt tett kísérletet 1996-ban *Bánfi Ferenc* Nógrád megyei rendőrfőkapitánya a Nógrád Biztonságáért Társadalmi Program keretében, melynek kapcsán összefoglalást adott arról, hogy milyen lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy egyértelműen közösségi rendőrségről beszélhessünk Magyarországon:

- 1) *Törvényesség mindenkifelett, ami a törvények betartását és a törvényes keretek alkalmazását jelenti. A legfontosabb annak tudatosítása mindenkiben, hogy a rendőrség részéről az állampolgárokat intézményes jogsérelem nem érheti, mert ha bárkit az érne, akkor még jogállamiság keretei között működő rendőrségről sem beszélhetünk, nemhogy közösségi rendőrségről.*
- 2) *A közösségi bűn- és baleset-megelőzés. Korábban a biztonságalkotás folyamatában a rendőrség monopolhelyzetben volt. El kell felejtetni ezt, és az embereknek is erőfeszítést kell tenniük a biztonságuk érdekében. A biztonságnak integráltnak kell lennie, vagyis a rendőrségnek van egy feladatköre, és ebből levezethető a felelőssége, amelyért helytállással tartozik a társadalom felé. Ehhez kell egy integrált biztonsági program is, amely országos jellegű kriminálpolitikai koncepcióját adja, továbbá a jogalkotástól kezdve a gyermek- és ifjúságvédelemig mindent meghatározna, így egyértelműek lennének a feladatkörök. Ez sem jöhet létre jól működő civil kontroll nélkül.*
- 3) *Nagyobb beszámolási kötelezettséget teremteni a helyi közösségek előtt, s nemcsak vezetői szinten, hanem a körzeti megbízottak részéről is. A közösségért való felelősségérzetet kell javítani, és ehhez az ellenőrzés önkormányzati szinten jó lehetőséget adna.*

- 4) A vezetés decentralizálása. A helyi rendőrnek meg kell adni a döntés jogát, és az ezzel járó felelősséget is. Fel kell számolni a feltétlen parancsuralmi rendszer sajátosságait, de ehhez a rendelkezésre álló humán erőforrásokkal is másképp kell gazdálkodni, a képzés és oktatás rendszerét át kell alakítani (Bánfi, 1999).

A helyi rendőri vezetőknek, és a közösségi rendőröknek is képesnek kell lennie a közösségi csoportokat szervezni, megoldásokat javasolni a szomszédsági problémákra, meghallgatni a kritikákat, megnyerni az együttműködését azoknak az embereknek. Képesnek kell lenniük egyedül gondolkodni, dönteni, továbbá végrehajtást szervezni (Majoros, 2000, 9.).

A leírtakból az következik, hogy az átalakulásnak kétlépcsősnek kell lennie, aminek egyik eleme a szervezeti struktúra átalakítása, a másik, ami álláspontom szerint még fontosabb, hogy a rendőr-civil kapcsolatot kell erősíteni, ami csak a felelősségi szint helyi rendőrré helyezésével nyeri el értelmét.

A nemzetközi tapasztalatokat és a továbbra is eredményes külföldi kollegiális együttműködés eredményeit fel lehet használni, a hazai viszonyokhoz adaptálni. A kapcsolattartás új formája lehet, hogy az állampolgárt otthonában keresik fel, ahol személyes elbeszélgetés során lehetne a problémákat feltárni. A szervezeten belül egy kifejezetten ilyen feladattal ellátott rendőr végezné ezt a tevékenységet, akinek eredménycentrikusságtól függetlenül kell működnie, nagyobb mozgástérrel, több szabadidővel és természetesen kiváló kapcsolatteremtő képességgel rendelkeznie. További jó gyakorlata lehet a közösségi rendészetnek a civil rendőri konzultációk alkalmazása, amire már több példa akadt nálunk is. Ez a kommunikáció javítására szolgáló eszköz, amely lehetőséget ad a civileknek és a helyben szolgáló rendőröknek is a megszólalásra.

A másik irány, hogy a rendőrség legkisebb diaszpóráinak fejlesztésével teljes körű rendőri háló alakulhat ki, ez megnyugtató a lakosság számára. Előnye, hogy a KMB és a rendőrörsök állománya magáénak érzi a területet, a lakosság pedig a rendőrt. Megteremti a feltételeket az új típusú közterületi rendőri szolgálat kialakítására, amelynek alapja a közösségre támaszkodás, továbbá a szoros együttműködés az önkormányzatokkal, civil szervezetekkel és a lakossággal. *„Előtérbe kell helyezni azt a szemléletet, hogy a rendőrség a közösség része, és legfontosabb feladata az egyének és a közösség jogszerű érdekeinek megóvása, szolgálata. A rendőri mentalitás általános jellemzőjévé kell tenni a törvényeket betartó adófizető állampolgárok tiszteletét, másrészt a bűnözés elleni határozott fellépést.”* (Bólyai, 1998, 74). A biztonságteremtés folyamatában meg kell hogy maradjon a rendőrség felelőssége, ugyanakkor erősödnie kell a civil társadalomba történő integrálódásának és támogatottságának. Azt kell elérni, hogy a polgár bátran fordulhasson az általa jól ismert rendőrhöz, és megosszon vele minden olyan bizalmas információt, amelyeket hasznosítani lehet a bűnüldöző munkában is. Közösségi rendőrrel csak akkor beszélhetünk, ha a polgár teljesen magáénak érzi a rendőrt, és hajlandó vele a párbeszédre. Mindenkor fenn kell tartani a kapcsolatot a közösséggel, hogy ezzel is realitást tudjunk adni annak a történelmi hagyománynak, hogy a rendőrség a közösség, a közösség pedig a rendőrség, vagyis a rendőrség a közösség azon tagjaiból tevődik össze, akik teljes munkaidejükben azon szolgálatukat látják el, amelyek egyébként mindenkiére ráhárulnak a közösség jólétének és fennmaradásának érdekében. Ennek az új paradigmának az elterjesztése alapvető feladattá kell hogy váljon, ennek termékeny helyei lehetnének a Rendészeti Szakgimnáziumok és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

3.4. A rendőrség decentralizációjának és centralizációjának korábbi perspektívái

A militáris vonások túltengése mellett a túlzott mértékű központosítás volt az egyik leginkább kritizált jellemzője a magyar rendőrségnek a rendszerváltozás időszakában. A rendőrség berkein belül is egyre többen ismerték fel a decentralizáció szükségességét. Ez mindössze a helyi szervek megerősítésében jelentkezett, érdemi kezdeményezés az önkormányzatokkal a rendőrség irányában csak később indulhatott el. A vita a rendőrségi törvény megalkotása során lángolt fel ismét, és különböző nézetek csaptak össze a szervezetrendszer továbbfejlesztése kapcsán:

- Az egyik elképzelés meghagyta volna a dekoncentrált szervezetet, és nem változtatott volna rajta semmit. Eszerint a rendőrség betölti eredeti rendeltetését, a bűnözés növekedésének megfékezését pedig nem rendőrségi, hanem társadalmi feladatnak tartja.
- A másik nézet szintén nem változtatna a dekoncentrált szervezeten, de a helyi önkormányzatoknak széles körű beleszólási jogot adna a közrend és közbiztonság ügyeibe.
- A harmadik nézet alapvonása, hogy a rendőrség irányítása a helyi és területi önkormányzatok hatáskörébe megy át, bár a központi rendőrség fenntartásának szükségességét is elismeri, és abban sem vitázik, hogy az ügyeket hatáskörök szerint kell megosztani a helyi és az országos szervek között.

A különböző nézetek kapcsán leszögezhető, hogy az önkormányzati és a centrális rendőrség nem egymást kizáró fogalmak, vannak ugyanis olyan állami funkciók, amelyek indokolják a centrális rendőrséget, míg egyes feladatok hatékonyabban láthatók el helyi szinten.

Ehhez kapcsolódó értékes gondolat már 1990-ből: „A következő elveket tartom meghatározónak a jövő önkormányzati rendőrségének kiépítésénél:

- a helyi önkormányzatok megjelenését követően létre kell hozni minél előbb az önkormányzati rendőrséget,
- a mai igazgatásrendészeti feladatkört teljes egészében civil igazgatási hatáskörbe kell telepíteni,
- a mai közrendvédelem területén jelentkező feladatok kisebb részét a civil igazgatás, nagyobb részét a rendőrség hatáskörébe kell utalni...
- indokoltnak látszik azoknak az ügyeknek a kiszűrése, amelyek leválaszthatók a bűnügyi szolgálat feladatköréről, mert azok tipikusan helyi igazgatási ügyek.” (Dános, 1990, 4.)

Magyarországon az önkormányzati rendőrségnek történelmi tradíciói vannak, hiszen évszázadokon keresztül csak a települések által szervezett rendfenntartó szervezetek működtek. Másik oldalról az önkormányzatok képezik az állam alapvető egységeit, ezért mint elsőfokú általános rendészeti hatóság azokat a rendészeti feladatokat és hatásköröket kellene hogy megkapják, amelyeket önállóan vagy társulás formájában képesek ellátni. Azokat a feladatokat, amelyek ellátása nagy költségigényű, az egész társadalmat érinti, vagy esetleg

felaprózása a hatékonyságot csökkentve továbbra is a dekoncentrált szervek vagy országos főhatóságok hatáskörében szükséges tartani.

Európában egyébként országonként változó a rendőrség felépítése. Olaszországban és Franciaországban az önkormányzati autonómiát a helyi csendőrségek is erősítik, Svédországban tipikus centralizált rendőrségi modell alakult ki, ahol a helyi rendőrhatóságokat irányító rendőri bizottságok élén a rendőrkapitány áll, a bizottságok tagjait viszont a helyi önkormányzati testületek választják. Angliában sajátos módon keveredik a rendőrség irányításában az önkormányzat, igazságszolgáltatási, a kormányzati és a szakmai érdek. Németországban a tagállamoknak nagy fokú önállóságuk van a rendfenntartásban, a landok gyakorolják a felségjogot a rendőrség irányításában.

A decentralizálás és közösségi rendőrség kérdésében megoszlanak a vélemények. Bólyai szerint az önkormányzati és a közösségi rendőrség nem azonos fogalmak, (Bólyai, 1998, 124.) mivel az elképzelhető centrális formában is. Ezzel ellentétesen a közösségi rendőrség Christián László szerint csak önkormányzati rendőrségként képzelhető el, mert amennyiben az önkormányzati rendőrség állományának tagjai kvázi „zsoldosként” a helyi közösség problémáit kevésbé átérezve állnak szolgálatba, akkor önkormányzati rendőrségről nem beszélhetünk (Christián, 2011, 185.). *„A közösségi rendőrség kialakításában fontos szerep jut az önkormányzatoknak a lakossági kapcsolatok ápolása, az információáramoltatás és a problémamegoldás terén. Testületi üléseken, fórumokon a résztvevők olyan gondokat is felvethetnek, amelyek zavarják a köznyugalmat, de rendezésük nem vagy nem kizárólagosan a rendőrség hatáskörébe tartozik.”* (Tóth, 1998, 35.)

Külön, már csak a hasonló történelmi gyökerek miatt említenem a román példát, ugyanis ott fokozatosan alakult ki a centrális irányítású rendőrségi szervezett mellett a decentralizált rendészet (Móré, 2012, 7.). A 2004/371-es törvény hozta létre a közösségi rendőrséget. E testület a közrend, a köztisztaság és a település lakosságát közvetlenül érintő más problémákkal is foglalkozott. Szabálysértési bírságot szabhatott ki azon törvényi rendelkezések megszegés esetén, amelyek a közrend és csend megzavarására, a helységek tisztaságára, az utcai árusításra vonatkoznak. (2004/371-es törvény 13. cikk)

Ami viszont a román példából is látszik: a közösségi rendőrségnek éppen a lényegi eleme nem valósult meg a gyakorlatban, ugyanis a decentralizálás ellenére a helyi lakosság és a rendőrség között nem alakult ki bizalmi kapcsolat, ennek oka főleg abban keresendő, hogy a depolitizálás érdemben nem valósult meg. A helyi rendőrök sokkal inkább a helyi politika elvárásainak függvényében teljesítik szolgálatukat, ami ingatabbá és társadalmilag még kevésbé integrálhatóvá tette szerepüket, éppen emiatt a lakosság velük szembeni sztereotip hozzáállása továbbra is fennmaradt, sőt erősödött. Ezen túlmenően a finanszírozási lehetőségeik miatt az önkormányzati rendőrségek az alapfunkciók ellátásában is megkülönböztetett eredményességgel teljesítenek. A román decentralizált modellből nyilvánvaló, hogy depolitizálás és a lakossággal való szervezett együttműködést tudatosan erősítő szervezeti működés nélkül nem lehet a gyakorlatban közösségi rendőrségről beszélni, még a funkciók, kompetenciák és az erőforrások áttelepítése esetén sem. *„Ahol a politika és a rendészeti szakma nem válik el egymástól, ott a minőség csak rossz lehet. Ezért nem a rendőrnek kell megtiltani a politikai tevékenységet, ahogyan ezt az alaptörvény teszi, hanem a politikát kell korlátozni a rendészet feletti hatalmában. Az alkotmányos jogállam a kormányzati pozícióba került politikai erőket arra kötelezi, hogy kizárólag a joguralom és a közigazgatás szakmai szabályainak megfelelően*

irányítsák a rendőrséget, az ellenzékét pedig arra készíteti, hogy a közbiztonság védelmében legyen képes együttműködni a végrehajtó hatalommal. Ennek a politikai kultúrájának a hiánya a rendőri szakma felemelkedésének legfőbb akadálya.” (Finszter, 2009.)

A 2009-es rendészeti stratégia munkaanyaga szerint mindenekelőtt értékválasztásnak kell történnie, egészen konkrétan a rendészetben jelenlévő két rendkoncepció közötti választásnak. Az egyik felfogás a status quo rendjéhez kötődik, amit a parancs uralma és a hierarchia feltétlen érvényesülése jellemez. A rendészetben jelenlévő két rendkoncepció (centralizált, decentralizált) közül a status quo felé billent a mérleg, amit a parancs uralma és a hierarchia feltétlen érvényesülése jellemez, kombinálva a biztonság kollektív fogalmának rendszerbe állításával. A rendészetnek azonban tevékenysége során figyelemmel kell lennie a polgárok és közösségeik helyi igényeire, problémáira. A közösségi rendőrség irányába mutató intézkedés volt a rendőrőrsprogram és a körzeti megbízotti rendszer kiépítésének kezdeményezése (Christián, 2010).

A fenti két program legnagyobb gyengéje az állami és központi érdek mentén hierarchikus rendszerű szervezeti struktúrába illeszkedés, amely miatt továbbra sem beszélhetünk igazán a helyi közösség érdekeinek prioritást tulajdonító önkormányzati rendőrségről. Ugyanis az irányítás és a kompetenciák nem az önkormányzatokhoz kerültek, így az ilyenformán létrejött „helyi” rendőrök – bár fizikailag helyben voltak – érdemileg lényegében felettük álló szervezeti struktúrába illeszkedve és annak céljait szolgálva látják el szolgálatukat.

3.5. A decentralizált és a központi rendőrség rendészeti viszonyának perspektívái

A jogi helyzetet elemezve és összevetve a tényleges gyakorlattal, azt az álláspontot vallom, hogy az elmozdulás esedékes és szükséges a centralizáció-decentralizáció skáláján egy optimálisabb irányba. Funkciómegosztás tekintetében, a heterogén felfogással egyezve a centrális irányítású szervek megtartása elengedhetetlen. A feladatok szerinti felosztást tartom észszerűnek a centrális és a decentralizált önkormányzati hatáskörök megosztása szempontjából, vagyis egyes feladatokat meg kell hagyni központi irányítás alatt, mert ezek csak ilyen irányítás alatt működhetnek hatékonyan és eredményesen.

Az önkormányzati rendőrség ezek alapján a már meglévő jelenlegi állami rendőrségi feladatokat venné át bizonyos körben, az új szerv kialakítása persze nem redukálható le pusztán a feladatok más szerv hatáskörébe való utalására, hanem az önkormányzat rendészeti jogkörének teljes elméleti alapú átgondolását igényli, és az egységes elméleti tervezetthez kell igazítani a szervezeteket. Azonban a szigorú depolitizálás jogi biztosítékainak lefektetése és a költségvetési források arányos biztosítása nélkül teljességgel értelmetlen bármilyen decentralizációs közösségi rendőrségi modelltől való áttérési folyamatot elindítani.

A hagyományos bűnüldözési és reaktív megközelítés helyett fontos célként jelenik meg a bűnözéstől való félelem csökkentése, valamint az életviszonyok megelőzési szempontból kedvező alakításában való közreműködés. Magától értetődik, hogy mindez csak az emberekkel és az egyéb közösségi intézményekkel való kölcsönös bizalom alapuló együttműködés keretében lehetséges (Korinek, 2005, 35.).

A fentiekből levezetve megállapítható, hogy csak az a polgárokhoz közel álló bűnmegelőzési elven működő nem „reaktív” megközelítésű rendőrség tudja a közösségi rendőrséggel

szembeni elvárásokat teljesíteni, amely független a központi és a helyi politikától. Ennek ki zárólag az a „problémaorientált” rendőrségi modell felelhet meg, amely a helyben jelentkező bűnüldözési szempontból sajátos vonásokkal rendelkező társadalmi kérdésekre – kriminogén makrotényezőkre – éppen úgy fókuszál, mint a felderítési eredményességcentrikusságra. Intézkedéseivel a problémás kérdéseket a helyi közösségbe való integráltsága és a nagyobb civil elfogadottsága miatt komplexebben, a lakosság bevonásával optimálisabban kezeli. Az önkormányzati irányítás előnyeként a bűnözést érintő, kiváltó és befolyásoló „problé- más” területeket átfogó, nemcsak a tüneteket kezelő, hanem az okokat megszüntető, valós eredményeket produkáló lépéseket tud tenni. Az önkormányzat kompetenciakörébe tartozó egyéb kérdéseket is összehangoló gyorsabb intézkedései lényegesen jobban szolgálják a helyi közösség érdekét, amely okán az ilyen formán szerveződő helyi rendőrség társadalmi támogatottsága arányosan növekedhet.

3.6. A legitimitást és a bizalmat fémjelző transzparenciaeszközök (indikátorok) a modern demokráciák rendőrségein

Az előbbi gondolatok tükrében megállapítható, hogy alapvetően négy lényeges eszközt alkalmaznak erre a modern demokráciák rendőrségei, amelyek azonfelül, hogy képesek a legitim rendőri működést transzparens módon kifejezni és a lakossági bizalmat növelni, egyben gátolják a központosított irányítási formában működő rendőrségi rendszerek tekintélyelvű hatalmi burjánzását és torzulását. Ezek az eszközök jobb esetben beépültek a rendőrség saját hatékonyságmérésének eszköztárába, így jelezve vissza az alkalmazott stratégia működési zavarait és a keletkező belső szervezeti gondokat, ahogy ez Anglia és Wales rendőrségi hatékonyságmérési modelljénél már ismertetésre került.

– Társadalmi önszerveződések bevonása, és együttműködés

Angliában és Walesben a szomszédügyi rendőri modell működtetésének aránya és az ilyen területen foglalkoztatott rendőrök száma, igénybevétele és kihasználtságának aránya teljesítménymérési indikátor az adott helyi rendőri szerv működésére nézve. De miért is van erre szükség? A civil közbiztonsági önszerveződések létrejötte két okkal magyarázható. Egyrészt az emberek úgy értékelik, hogy a bűnözés egyre jobban növekszik, és a társadalmi rendezőtlenség veszélyezteti saját biztonságukat és a köznyugalmat. Másrészt úgy látják, hogy a rendőrség és a büntető igazságszolgáltatás nem tud megbirkózni az észlelt válság- gal, mert hiányos erőforrásai miatt képtelen a hatékony cselekvésre. Ennek feloldásaként közösségi szinten a lakosság önszerveződések hoz létre, amely egészséges formában az állami szervek munkájának segítésére törekszik, és nem önhatalmúlag kívánja kézbe venni a rendcsinálás feladatát. Nálunk ennek legismertebb képződménye a polgárőrség. A polgárőrség bűnmegelőzésben és a közbiztonság alakításában betöltött szerepét illető- en végzett kutatást 2011-ben az MRTT Társadalomtudományi Tagozata. A kutatás során megállapították, hogy a polgárőrség külön nem, csak a rendőrséggel együtt kap helyet a települési hatalmi és biztonsági térben, az akut biztonság, a rendvédelmi jelenlét és a

biztonság létrehozásának rendvédelmi faktora közelében. Ezek együtt alkotják a települési hatalmi és biztonsági térnek azt a szegmensét, ahol a polgárőrség is elhelyezkedik. Ez a térrész távol esik mind az egyének, mind pedig az egyéb intézmények által elfoglalt helytől. Az emberek azt érzékelik a saját lakóhelyükön, hogy *a polgárőrség (és a rendőrség) csak gyenge, bizonytalan kapcsolatban van a településen jelen lévő többi szereplővel*. Az, amit a fejlesztésről és változtatásról gondolnak, arra utal, hogy nincsen elképzelésük arról, mennyire fontos is lenne ezeknek a szereplőknek az együttműködése, és arról sincs elképzelésük, mennyire fontos volna a saját hozzájárulásuk a biztonsághoz.

– *Civil kontroll a rendőri tevékenység átláthatósága és megismerhetősége érdekében*

Angliában a már részletezett legitimitás indikátor tartalmát lakossági felmérések és független szervezetek töltik fel. Minden rendőri egységhez kapcsolódnak akkreditált, független tanácsadó személyek vagy társasági formák, amelyek bármikor be nem jelentett módon tehetnek látogatást a rendőrségi fogdáknak és előállító helyiségekben, és megvizsgálhatják a fogva tartás körülményeit, továbbá beszélhetnek a fogvatartottakkal és az eljárás alá vont személyekkel. Erről éves jelentés készül. 2016-ban a panaszok tekintetében 13 olyan rendőri szerv esetében végeztek kísérleti programot, ahol legalább 3 vagy több szempontban nem felelt meg a kritériumoknak (Best Use of Stop and Search revisits, 2016). Az alkotmányos demokráciák alapvetően is komoly elvárásokat fogalmaznak meg a közigazgatással, így a rendőrséggel szemben is, amelynek egyik fontos pillére a fékek és egyensúlyok rendszerének kialakulása, illetve annak az alkotmányos rendszerben való gyakorlati megnyilvánulása. Ennek rendőrségi vetülete leginkább arra ad választ, hogy az erőszak gyakorlásának monopóliumát élvező szervezetek milyen mértékben átláthatóak, és milyen mértékben kontrollálja azokat a társadalom. A mechanizmus fejlettségi foka nagymértékben függ nemcsak az intézményrendszer önkorlátozó elemeitől, hanem a polgárok öntudatától, valamint a civil szervezetek igényérvényesítési képességétől és készségétől is. A civil kontroll erősítésének a célja tehát nemcsak a rendőrség hatásos átalakítása, hanem a szervezetidegen feladatok leépítése, ezenfelül pedig olyan feladatok hatáskörbe vonása, amelyek erősítik e jelleget. A fejlett országok gyakorlatában sok példa található erre, míg nálunk igen lassúak a változások. *„... az átláthatóság és az egyes rendőri feladatok társadalmosítása segíti a rendőrség munkáját, hozzájárul profiljának megszilárdításához, sőt ahhoz is, hogy ne kelljen felelősséget vállalnia a közbiztonság és a közrend olyan sérüléseiért, amelyeket nem a rendőrség okoz, és ráadásul kezelésükre az eszközei is alkalmatlanok.”* (Finszter, 1997, 8.)

– *A közösségi média szerepének növelése*

Angliában és Walesben a közösségi médiumok működtetése az adott rendőri egységnél – figyelemmel, hogy mennyire kihasználtsa és elterjedt a helyi lakosság körében (kommunikációs felületeken történő üzenetek forgalma alapján) – a rendőri szerv működésének egyik teljesítményindikátora. Ahogyan a többi nyugati államban egyre elterjedtebb a rendőrség közösségi oldalainak használata, amelyen keresztül közvetlen kapcsolatot létesítenek az állampolgárokkal. Beszámolnak eredményeikről, objektívan közvetítik a bűnügyi híreket. Amelyik felhasználót érdeklí, annak számára kedvelt oldalként a közösségi oldalak algoritmusai ki fogják szűrni az ilyen típusú híreket. Ezen felhasználók így nem más, objektívi-

tásukban megkérdőjelezhető forrásból fognak értesülni az ilyen témájú hírekről; ráadásul még válaszolni is tudnak, hiszen ezek az oldalak rendelkeznek kommentelési, bejelentési és fórumlehetőségekkel is. A magyar rendőrség csak egyetlen központi honlapon kommunikál a lakossággal, amelyen nem teremt lehetőséget az állampolgárok számára a területi, illetve legfontosabbként a helyi szervekkel való interaktív kapcsolatra. A belső szabályozókban nincs rendelkezés a közösségi oldalakon való részvételre, tevékenységre. Ezt a jogkört az országos rendőrfőkapitány nem delegálja a helyi nyomozóhatóságok vezetőire, így azok még erőforrás és ismeret rendelkezésre állása esetén sem alkalmazhatják saját területük közbiztonságának javítása érdekében. Összehasonlításképpen: a londoni Metropolitan Police Service (MPS) honlapján a szervezet híreinek összegyűjtött formában történő fogadására RSS-csatornára iratkozhatunk fel vagy Twitteren követhetjük és oszthatjuk meg azokat, csatlakozhatunk a Facebook-csoportjukhoz is, így interaktív kapcsolatba is léphetünk. Angliában a közösségi rendőrség eszméjét a közösségi kommunikációra is kiterjesztették, hitvallásuk szerint az aktív kommunikáció a rendvédelem szíve. Ezt a következő fejezetben részletezem.

– Helyi sajátosságok és a költség-haszon szempontok figyelembevétele az erőforrások disztribúciójában

A kutatásokkal igazolt szervezeti igazságosság a teljesítménymérésben tágabb kört ölel fel, mint a pusztán belső procedurális igazságosság; ez már magába foglalja az elosztási (elosztási) igazságosságát, vagyis annak érzetét, hogy a forrásokat, a munkaerőt, az anyagi és szellemi támogatást mennyire tisztességesen osztják el és biztosítják a szervezetben belül. A durhami rendőrségen végzett oxfordi kutatás meggyőző érvül szolgált arra, hogy a szervezeti igazságosság, ami felöleli a vezetők és a felső vezetők említett eljárási igazságosságát is (döntéshozatalba bevonás, értesítés, bánásmód), illetve az említett elosztási igazságosságot, pozitív hatást gyakorol a szervezeti összetartozásra és a szociálisabb, kooperatívabb szervezeti attitűdre és viselkedésformákra, valamint kihat a beosztottak munkakultúrájára is (Bradford – Quinton, 2014).

Amennyiben a közbiztonság minőségi fejlesztése mellett tesszük le a voksot, úgy nem hagyhatjuk ki a valóságos összehasonlítást lehetővé tevő költség-haszon aspektust sem. Nyilvánvaló, hogy a bűnüldözés társadalmi hasznossága nem fejezhető ki csak pénzügyi értelemben, ellenben mellőzhetetlen a figyelembevétele abból a célból, hogy megtudjuk, az adott bűnüldöző szerv milyen feltételek mellett teljesíti a jogi tényezők alapján meghatározott statisztikai mutatóit. 2010-ben az OKRI végzett egy kutatást, amely a bűnözés társadalmi költségeivel foglalkozott. Megállapították, hogy a bűnözés által okozott kár 2009-ben (235 milliárd Ft) volt, míg a bűnözéskontrollra fordított költségek csaknem 100 milliárd Ft-tal haladták meg ezt (Kerecsi – Kó, 2010). A bűnözés társadalmi költségeinek számításánál három költségkategóriát különböztethetünk meg:

- 1.) az előreláthatóság,
- 2.) a következmények és
- 3.) a bűnözésre adott reakciók költségét (Cohen, 2010).

Ezek közül a témám szempontjából a harmadikkal összefüggő kiadásokhoz Cohen az alábbi költségeket társítja:

- a.) a büntető igazságszolgáltatás rendszerének költségei;
- b.) a kormányzati megelőzési és rehabilitációs programok költségei;
- c.) maradékhatások az egyéneknél (például bűnözési félelem), maradékhatások a közösségnél (például adófizetők elvesztése);
- d.) az igazságszolgáltatás szemléltetési költségei (olyan költségek, amelyek annak érdekében merülnek fel, hogy világosan mutassák: igazság „szolgáltatódott”, de nincsenek tekintettel például a költség-haszon szempontokra, például demonstratív rendőri fellépés egy ismert vádlott ügyének tárgyalásán). (Cohen, 2005)

Természetesen a haszon meghatározásánál alapvető fontosságú lenne annak feltérképezése, hogy valójában milyen károkat is okoz a bűnözés, mert ehhez mérten lehetne meghatározni, hogy a társadalom valójában milyen árat is hajlandó fizetni a közbiztonságért. Ennek meghatározásában viszont ismételten a jelenlegi statisztikai rendszert kell korholnunk, ugyanis klasszifikációs elveiben legkevésbé sincs tekintettel számos jelentős tényezőre.

Az ENYÜBS a bűnözés okozta kár meghatározásánál jelentősen alulméri az anyagi kár mértékét; nem jelenik meg a nem vagyoni kár, nem veszi tekintetbe az érzelmi és erkölcsi károkat. Abszolút értékben torzul az okozott kár meghatározása a felderített és fel nem derített ügyek esetében, ugyanis az utóbbinál alul, míg az előbbinél felülértékeli a bűncselekmény okozta vagyoni kárt. A bűnüldözés költségeinek kifejezése a jelenleg rendelkezésre álló adatok alapján még nehezebb, mint a bűnözés okozta károk megállapítása. Hiába léteznek jogszabályok a közérdekű adatok nyilvánosságát illetően, ilyen természetű adatokat a hatóságok nem kezelnek, nem bontanak, és nem rendszereznek, tehát a költség-haszon szempontú felfogást nem vallják magukénak. *„Ha a rendőrség nem tudja megmondani, hogy mi mennyibe kerül, ha nem tudja forintosítani a feladatok költségvonzatát, akkor nem is megfelelő tárgyalópartner a tervezési tárgyalásokon. Ebből viszont az adódik, hogy mindig lehet mondani: ez az összeg még elegendő a feladatok ellátására, a közbiztonság fenntartására.”* (Gecse, 2010, 72.)

A rendőrség esetében a létszámadatok alapján megyei, vagyis területi bontásban kizárólag csak a bűnüldözéshez társított személyi kiadások gyűjthetők ki, illetve a kiadások és a bevételek alapján személyre bontva arányosíthatjuk a bűnüldözés költségeit, így 2010-ben 35 401 főre vetítve a 232.1 milliárd forint kiadást találunk. Amint látható, a bűnüldözés költségeinek statisztikai értékelése és viszonyítása az eredményességi értékelésén túlmutató feladat. Pontossá tétele, tényleges meghatározása és nyilvánossá tétele azonfelül, hogy tényszerűen mérlegelhetővé tenné a tevékenység költséghatékonyságát, amellettnövelné és tisztázná a bűnüldözés társadalmi ázsióját.

4. A RENDŐRSÉG TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSE ÉS ÉLETPÁLYAMODELLJE

4.1. Életpályamodell: kiképzés, oktatás

Szerteágazó, átfogó rendszerként kezelendő a rendőrség életpályája, és annak szerves részét képezi a képzés és az oktatás. Az életpálya meghatározó eleme, hogy a szervezeti kultúrával és a leendő, jobb esetben egész életre szóló hivatással való találkozásokor, lényegét tekintve a kezdeti kondicionálás, avagy rendszerbe „szoktatás” időszakában milyen benyomások érik a rendszerbe belépő későbbi tevékeny munkavállalót. Azok összhangban vannak-e a humánstratégiával, amelynek elsődleges célja, hogy a közhatalmat és az erőszakmonopólium jogát gyakorló rendőrség, az állampolgárokat szolgálva és bizalmukat élvezve egy biztonságos társadalmi légkör fenntartásában működjön tevékenyen közre. Nem kérdéses, hogy a pályára kerülő humán erőt érő kezdeti benyomások és élmények a hivatásuk egész hátralévő időszakra meghatározó hatást gyakorolnak. Rosszabb esetben befolyással bírhatnak a pálya kezdetén gyakran jelentkező létszámingadozás növekedésére, de pozitív esetben arra, hogy a magasan képzett, elhivatott, tenni vágyó és motivált fiatalok lássanak munkához. Az egész rendőri szakma hitelessége szempontjából lényeges, hogy a rendészeti oktatási intézmények által nyújtható tudatos támogatás, fejlesztés megvalósuljon, és az intézmények – jellegükhöz, feladatrendszerükhöz, személyi és tárgyi erőforrásaikhoz, a tanulók és a hallgatók összetételéhez igazodó – differenciált megoldásokkal megerősítsék a szocializációba ágyazott nevelés, oktatás, képzés (benne a kiképzés) hármasságát, illetve belső hierarchikus viszonyát. Jól átgondolt, hiteles nevelés nélkül nem beszélhetünk megfelelő színvonalú oktatásról sem (Szakács, 2010, 7.).

A belügyi rendészeti képzés struktúrája magában foglalja a felsőfokú képzést egészen a szakközépiskolai fakultációs és pályaorientációs képzésektől a főiskolai tisztképzésen átívelő doktori képzésig. A képzés tehát elemeiben és rendszerében is alkalmas arra, hogy a megfelelő elhivatottságot elplántálja, akár már 14 éves korban, és megfelelő eszközökkel, előre kiszámítható előmenetelívvél pályára állítsa a fiatalot. Onnantól már csak az oktatás feladata, minőségi nívója, hogy megfelelő tanulási és képzési légkört biztosítson mindehhez, tehát valóban eleget tegyen az ágazati humánstratégiának, ezzel hosszú távra biztosítsa a megfelelő motivácót. Ezzel lényegében a pályán való előrehaladás, kellő és megfelelő motiváltság és energiabefektetés esetén, kiszámítható biztonságot nyújtson a dolgozó számára, és találkozzon egymással a szervezet és a szervezet feladatait ellátó egyéni érdek is. A 90-es évek elején a Rendőrtiszti Főiskola nappali tagozatos hallgatói és a végzett

diákok körében egy három évig tartó követéses vizsgálatot végeztek. Ennek a felmérésnek az egyik megdöbbentő tanulsága az volt, hogy az első évben még erős elkötelezettséget, motiváltságot mutató hallgatók hozzáállása, érdeklődése jelentősen lecsökkent, és negatív irányban megváltozott az alapképzés végére (Szakács, 1993). Az új rendészeti pályarendszer bevezetése óta ilyen vizsgálat végzésére még nem volt lehetőség, de bizakodóak lehetünk, hogy amennyiben sor kerül rá, úgy nem hasonló eredményt fog visszatükrözni.

A rendőrségi végrehajtó állomány nagyobb hányadára a rendészeti szakgimnáziumi képzés jelenti az utánpótlást biztosító képzési hátteret, de korántsem elhanyagolható létszámmal van jelen a Nemzeti Közsolgálati Egyetem BA nappali munkarendű képzése, amely különösen a bűnügyi tiszti beosztotti állomány biztosításában bír különösebb jelentőséggel (Kiss, 2005). A fegyveres szervek hivatásos állományát tiszti-tábornoki, valamint tiszthelyettesi-zászlósi rendfokozati csoportba nevezik ki. A tiszti beosztás, és így értelemszerűen a tiszti rendfokozat betöltésének feltétele a felsőfokú iskolai végzettség. A korábbi Hszt. 72. §-a még egyetemi vagy főiskolai végzettségről szól, de a végrehajtás szintjén értelemszerűen adaptálni lehetett a bolognai folyamattal kialakított képesítéseket (Nagy, 2011, 35.). A rendészeti felsőfokú képzés így már régóta a szakma középpontjában van. A dilemma a szakirányú, specializált gyakorlati képzés és az akkreditált, valamint a köz- és felsőoktatás általános követelményeinek megfelelő oktatási rendszer követelményeinek összeegyeztetésével kapcsolatosan jelent meg. Főleg a modern, nagy múlttal rendelkező demokráciák nemzetközi mintáit alapul véve már a rendszerváltáskor világossá vált, hogy további előrelépésre annál is inkább szükség van, mert a magyar köz- és felsőoktatás átalakításával szinkronban, annak szerves részeként a rendészeti képzés is gyökeres innovációra szorul (Szakács, 1991). A haladó mintákat követi, és a korábban említett dilemmát igyekszik felszámolni az új rendőri életpályamoddal azzal a törekvésével, hogy a korábban katonai jellegű rendőrségi életpályát a civil közigazgatási életpálya felé tereli, aminek kiemelt eleme a felsőoktatás összehangolása.

4.2. A rendőri életpályamoddal és bevezetésének indokai

Az Európai Unió tagállamaiban a rendészeti szervek állományának tagjait zárt rendszerű közsolgálati jogi szabályozás keretében foglalkoztatják, ami persze nem jelenti azt, hogy belső rendszerében az ne viselné magán a civil közigazgatás humán erőforrás-menedzsmentjének modern vonásait (Lindner, 2015, 6). Bár igaz, és némi ellentmondásként jelenik meg, hogy a képzésbe bekerülőket egész hátralévő életútjukra kívánnánk éppen az életpályamoddal kiszámíthatóságával a rendszerben tartani, azonban a pálya vonzósága mégsem érhető el úgy, hogy az oktatási időszak eredményes teljesítése esetén az általános köz- és felsőoktatási rendszertől független opciókat kínálunk fel, azaz kizárólag a rendőrség által elismert, specializált képzési kimeneteket biztosítunk. Így a két elvárásnak megfelelően egyszerre kell eleget tenni az általános felsőoktatási akkreditációs követelményeknek, és biztosítani, hogy az ágazati stratégia célhoz érjen, és ne csak egy szakma vagy egy diploma megszerzésének megszerzési helyének tekintsék a tanulók a rendészeti oktatási intézményeket, hanem a teljes hátralévő életpályájukra történő elköteleződés keletkezzen.

A karrierrendszere épülő közigazgatás előnyei a magas szintű specializált szaktudás a közsolgálatban, továbbá a kiszámíthatóság és állandóság. Jellemzője még a folyamatosság és a felhalmozott tudás átadásának lehetősége, az állami és szolgálati érdekek fokozott vé-

delme, valamint a politikai semlegesség a közfeladatok ellátásában. Hátrányai közé sorolható viszont e rendszernek a merevség és rugalmatlanság, az egyéni és a szervezeti teljesítmény háttérbe szorulása. Jellemzője még a költségvetési hatékonyság iránti érdekltség hiánya, továbbá a motiváció hiánya az egyes köztisztviselő szintjén. A gazdasági válság okozta recesszió hatására ráadásul a jogszabályban rögzített és a költségvetési megszorítások által folyamatosan csökkentett illetmény és juttatási rendszer nem tudta tartani a közszeaktor versenyképességét a munkaerőpiacon, és a karrierrendszer kevésbé vonzóvá vált. Ennek egyik következménye lett a köztisztviselői kar elöregedése és elnőiesedése. A közjogias típusú szabályozást fel nem adó rendszerekre pedig szinte napjainkig jellemző a zárt karrierrendszer további eróziója, valamint az állásrendszerű szabályozás további tényerése. A rendőrség specializált vonásai miatt sokkal inkább sorolható a karrierrendszerű pályák körébe, mint az állásrendszerűbe, bár hozzá kell tenni, hogy ebben a tekintetben kifejezett kivételnek számít az NKE nappali munkarendű BA-képzése, ahol jellemzően civil hallgatók képzése folyik. Az NKE-t a Nemzeti Közszoigalati Egyetemről, valamint a közszoigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvénnyel hozta létre az Országgyűlés.

4.3. A rendőri életpályamodell bevezetésének háttere

Az új Hszt. bevezetése előtt megfogalmazódott az egyes hivatásrendekkel kapcsolatos elgondolás, ami alapvetően az európai zárt, nyitott és vegyes rendszerű hivatásrendek példáit vizsgálva kereste a választ a honi viszonyok reformjával összefüggően. Többek között, hogy a rendvédelmi szolgálati viszony a három hivatásrend (katonai, kormányzati, rendvédelmi) tekintetében köztes szerepet játszik-e, ami abban nyilvánul meg, hogy erőteljes a szabályozás közelítése a „civil” közszoigalát irányába, ugyanakkor elemeiben megőrzi a katonai szolgálat sajátos viszonyainak szabályozási sajátosságait is. Máskülönb a katonai szolgálati viszony és a kormányzati szolgálati viszony szabályozási jellegében túl sok az eltérés, nem jön létre olyan szoros szabályozási kapcsolat, párhuzamosság, mint a katonai és a rendvédelmi hivatásos szolgálati viszony között. Ennélfogva a kormányzati szolgálat és a rendvédelmi hivatásos szolgálat közötti szabályozási összhang, párhuzamosság erősítése egyfajta követelményként jelent meg. A kor kihívásai és a tanulmányozott európai minták alapján is a rendvédelmi életpálya civil kormányzati közszoigazgatáshoz való közeledésének tendenciája volt megfigyelhető.

A megközelítés természeténél fogva „egyfajta” tudományos szemléletmód melletti állásfoglalást követel meg. A múlt század harmincas éveiben *Tomcsányi Móric* munkássága alapozta meg a rendészet és közszoigazgatás viszonyára nézve folytatott vizsgálódásokat. Tomcsányi alapjaiban *Concha Győző* gondolatain elindulva modernizálta azokat, amikor a „rend” fogalmát lefektette. Elméletében a rendészet tiszta közszoigazgatási funkció, a rend pedig olyan dinamikus és statikus állapot, folyamat, amelyben a természet, a társadalom és az állam összefüggenek, egyfajta belső szükségesség, indokoltság és törvényszerűség jellemzi őket. „*Nincs az állami és társadalmi jelenségek között még egy, melynek természete iránt annyira eltérne a tudományban és az életben a felfogás, mint a rendőri működés.*” (*Concha*, 1901). *Kmetty Károly*, aki ugyancsak a közszoigazgatás elemeként helyezte el a rendészetet, amelyet a közszoigazgatási hatósági tevékenység egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliumával különböztetett meg (*Kmetty*, 1907). A tanulmány főbb témáját érintő rendvédelmi

életpályamodell szellemi alapját azonban *Magyary Zoltán* munkássága alapozta meg; nem véletlenül került az ő nevével összekapcsolásra az a 2010-ben induló kormányzati stratégiai program, amely alapján az átfogó közszolgálat-fejlesztés elindult. Így az ő elméletével érdemes azonosulni a talapat lerakásakor is. Ahogy kifejtette: „[a]z államnak azt a működését, amellyel az embereknek ezt a kötelezettségét érvényesíti, rendészetnek nevezzük. Az államnak ezt a működését is a közigazgatás fejt ki, az embereknek ezeket a köteleességeit ezért közigazgatási köteleességeknek, megszegésüket pedig közigazgatás-ellenességnek is hívjuk.” (Magyary, 1942). A rendészet tehát a közigazgatás egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz. Érdemesnek tartom megemlíteni *Szikinger István* álláspontját, aki a rendőrséget szintén a civil közigazgatás részeként helyezi el (Szikinger, 2001). A modern – jogállamiságnak megfelelő – közigazgatás nyitott, ellenőrizhető közigazgatás. A közigazgatást a társadalom ellenőrzése övezi, a társadalommal való függőségi rendszer feltételei között funkcionál (Ficzere, 1997, 6.).

A rendőrség törvényi alapú reformjának legjelentősebb hátterét a Magyary Programban megfogalmazott célok nyújtották, amellyel, hogy egyébként is indokoltá vált a civil és a rendvédelmi rendszer egymáshoz közelítése. A program 2011-ben indult, majd 2012-ben továbbfejlesztett Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (Magyary Program 11.0 és 12.0) a magyar közszolgálati rendszer stratégiai megújítását tűzte ki célul. Részletes célokat fogalmazott meg a személyzeti igazgatás fejlesztése (munkáltatói képességek kialakítása, vezetői képességek fejlesztése, érdekegyeztetés fejlesztése) valamint a kiszámítható és vonzó életpályák megteremtése, átjárhatóságuk biztosítása érdekében. A kiszámítható életpálya akkor jön létre, ha a tisztviselők elkötelezettek, szakmai felkészültségük fejlődik, az egyes életpályák pedig átjárhatóak. A Magyary Program a személyzet fogalmát kiterjesztően értelmezi, beleérti mind a szűk értelemben vett közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselőket, mind a katonákat és rendőröket, vagyis a fegyveres, illetve más hivatásos szolgálati állomány tagjait is. Mindhárom hivatásrend szolgálati jogviszonyát ugyanazon értékek és elvek mentén kell szabályozni. Az erős állam megteremtése érdekében célkitűzésként jelent meg az új közszolgálati életpálya létrehozása (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0., 42.).

4.4. Az életpályamodell stratégiai célkitűzései

Az életpályamodell kialakításánál a legnagyobb kihívást az emberierőforrás-gazdálkodás stratégiai szemléletének csaknem teljes hiányossága jellemezte. A rendszerváltozás utáni években a közszféra alrendszerait mindössze a közszolgálat személyzeti menedzselése jellemezte, ami nem volt képes hosszabb távra tervezni és prognosztizálni a változásokat. Ahogy az egyik szerző megfogalmazta, az életpályamodell sarokpontjainak meghatározása elsősorban azért nehézkes, mert a rendvédelmi szervezetnek nincs a társadalom által is elfogadott központi, területi és helyi stratégiája, ezen belül különösen hiányzik a szervezeti, a működési és a humánstratégia (Forró, 2012, 97.). Ez ahhoz vezetett, hogy hatékonysági tartalék a rendszerben nem képződhetett, hiszen a személyzeti „gazdálkodás” csupán az aktuális helyzetre – egyfajta reaktív modellként – kezelni szándékozta a kihívásokat, de szűkös mozgástere nem engedte meg a távolabbi változásokra való felkészülést és a tartós optimalizálási lépések folyamattá alakítását. Hiányoztak és hiányoznak mind a mai napig azok a mechanizmusok, például stratégiai alapú létszámgazdálkodás, mobilitáspolitikai,

karriertervezés, amelyek a lehetőségeket képesek konkrét eredményekké transzformálni (Bokodi et al., 2014, 60.). *„Komplex rendszerként kell kezelni az életpályamodellt, ami egyrészt nem jelentheti az időben behatárolt megközelítéseket, vagy az operatív egységként való definiálást és munkaszervezeti funkcióvá történő degradálást. A rendészeti stratégia céljai szerint meg kell teremteni a nyilvános toborzás és a hatékony belső utánpótlás, a vezető kiválasztás, -képzés rendszerét, a munkakörök értékéhez igazodó, és a teljesítményt tükröző javadalmazási rendszert; ki kell építeni a teljesítményalapú karrierutakat.”* (Janza, 2008. 110.).

A közszolgálatnál végzett kutatások és megfigyelések alátámasztották, hogy a legtöbb helyen nem közép- (2–4 év) és hosszú távra (4 évnél hosszabb időre), tehát nem a szervezet stratégiai, valamint humánstratégiai céljaihoz igazítva, hanem az azonnali vagy a rövid távú igények kielégítését szolgálva valósul meg a személyzeti tevékenység teljes köre. Ennek volt köszönhető az a mai napig az állomány körében „meg nem emésztett” döntés, amely a korkedvezményes nyugdíjazás lehetőségeit feltétel nélkül egy döntéssel felszámolta, tartós bizalmi károkat és válságot okozva az egész hivatásrend számára. A rendőrségnél szinte egyáltalán nem lehetett beszélni hosszú távú, vagy startégiai alapú munkaerő-tervezésről és látszámgazdálkodásról. Ennek kauzalitása erősen korrelál a rendkívül polarizált, valamint ideológiai és káder-váltógazdaságként működő politikai valósággal, ami erősen rányomta a bélyegét a közszolgáltatás minőségének leromlására (Szakács, 2013, 111.). A Magyar Program is megállapítja, hogy az ágazati érdekek letörésére és a reformok véghezvitelére csak egy központilag összehangolt rendszerirányító centrum képes.

A hosszú távú tervezés és az emberierőforrás-gazdálkodás főbb feladatai és funkciói között szerepel a kompenzáció és a motiváció, amely tartalmazza a bérrendszer kidolgozását, az ösztönzési és juttatási rendszer kialakítását, ezek működtetését, a teljesítményértékelésre épülő ösztönzési rendszer kialakítását. Sajnálatosan a magyar rendőrségnél a pénzügyi források, így az illetmények a szervezeti hierarchiából következően a beosztási befolyáshoz társulnak, és nem a feladatokhoz. Egyszerűen szólva a fizetések és a munkakörülmények sokkal jobbak a szervezet magasabb szintjein, és magától értődik, hogy aki csak teheti, minél magasabbra törekszik. *Az előremeneteli rendszer is komoly kihívásokkal küzdött, melynek lényegében csak egyetlen jelentése maradt a rendőrségen belül: magasabb pozícióba kerülni, azaz nagyobb hatalomhoz és kevesebb felelősséghez jutni* (Kemény, 2005, 119). Könnyű belátni, hogy az emberi erőforrásról való gondoskodást elsősorban a rendőrkapitányságok szintjéről kellene kezdeni, oda, ahol a rendőri munka közvetlen, elsődleges feladatai jelentkeznek. Az új életpályamodell bevezetéséig a dolgozói karrierív kizárólag a *vertikális előremenetel volt*, vagyis az alacsonyabb beosztási pozíciókból magasabb vezetői pozíciók felé történő haladás. Amely rendszer felszámolását tűzte ki az Ágazati Stratégia, amellett, hogy az egyes munka- és feladatköröket megerősíti és horizontálisan szélesíti. Habár a fejlődés és a továbblépés komoly veszélyét hordozza, hogy a rendőrség szervezetében az új életpályamodell bevezetését követően sem változtatott a „piramis”-elv szerint építkező szervezeti szerkezet. Jelentős stratégiai kérdés továbbá, hogy a rendőrség irányítási mechanizmusa is szembekerült a rendfokozati és munkaköri rendszerével, amely kevésbé strukturált volta miatt inkább a horizontális működés gyakorlatának érvényre juttatására alkalmas, annak minden jellemző elemét (karrierépítés, képesítési és követelményrendszer, utódlástervezés stb.) beleértve (Finszter, 2008, 36.).

Kétségtelen, hogy nem lehet az előmenetel egyetlen motívuma a magas jövedelem és a csökkentett felelősség, éppen ezért a szervezeti kultúra hasonlóan komoly reformokra szorul, és át kell törni az évtizedes beidegződéseken. A vezetői beosztás valóban magasabb felelősségi szintet kell hogy jelentsen, ami a magasabb dotáció mellett arányosan nagyobb elvárást kell hogy támasszon a vezetőkkel szemben. El kell érni, hogy a vezetői felelősség „gond” esetén ne legyen alacsonyabb szintre áthárítható, ezzel együtt fel kell számolni azt a sztereotípiát, hogy elég csak a vezetői szintre eljutni, onnan már nem lehet lejjebb „bukni” mert a rendszer úgymint „megengedő” a saját, korábban magasabb beosztást betöltő kádereivel szemben. Nem beszélve arról, hogy elméleti képesítés és gyakorlati tapasztalat mellett a kiemelkedő vezetői kompetenciák megléte feltétlen elvárásaként kell hogy megjelenjen, amelynek meglétét nem vagy ne csak a rendszer elfogult belső „elemei”, hanem a rendőrségből kiszervezett kiválasztási szakértői teamek is teszteljék és ellenőrizzenek. Emellett elengedhetetlen az egyéni karrierlehetőségeknek a korosztályhoz és eltöltött szolgálati évekhez illeszkedő kezelése, ami alapvetően csökkentheti a fluktuációs rátát, illetve a korai kiégés bekövetkezésének esélyét.

4.5. Új fogalom: a teljesítménymenedzsment

A 90-es években az egész modern világban új trendek jelentek meg a közszolgáltatásokhoz kezelését illetően. Az úgynevezett **új állami szektor menedzselésének eszméi** a 90-es években az USA-ban alakultak ki, és Európában először az angolszász országokban hódítottak teret. Eszerint a cél a kis és olcsó állam megteremtése, a hatékonyság és eredményesség követelményének érvényesülése a közszolgáltatások terén. Egységes alkalmazási szabályok szükségesek a köz- és a magánszférában; a közszféra alkalmazottai által élvezett előnyök (biztonság, stabilitás, teljesítménytől független előmenetel stb.) nem indokoltak, és a működés hatékonysága ellenében hatnak. 1995. június 30-a után vált lehetővé az alapilletménytől való eltérés, ami csökkentette a kötöttséget, és bizonyos mértékű lehetőséget nyújt a differenciálásra. Az eltéréstől a szervezet vezetője dönt a közszolga minősítése vagy teljesítményértékelése alapján. A közigazgatási reform kiemelkedő elemeként 2013-ban az ezzel kapcsolatos közszolgálati funkciók Magyarországon teljes mértékben megújításra kerültek. A teljesítményen nyugvó közszolgálati életpálya kiterjesztéseként 2013. január 21-én kihirdetésre került, majd 2013. július 1-jén hatályba lépett a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I.21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet). *„A teljesítményértékelés a közszolgálatban olyan ismétlődő, jogszabályban meghatározott vezetői tevékenységként határozható meg, amelynek során az értékelő vezető az értékelt személy részére meghatározza a teljesítményértékelés kötelező, valamint – a közszolgálati tisztviselők vonatkozásában – ajánlott elemeit, ezeket méri, illetve értékeli, és erről az értékelt személynek érdemi visszajelzést ad.”* (Lóczy, 2014, 25.). Az új szabályozás alapján a közszolgálati egyéni teljesítményértékelés évente két alkalommal elektronikus formában történik a közszolgálat egészénél kiépített, közös módszertani alapokon nyugvó, egységes és integrált közszolgálati teljesítménymenedzsment-rendszer segítségével. A TÉR elsődleges, illetve kiemelt célja – a közszolgálati tisztviselők teljesítményének javítása révén – az egyén és (általa) a szervezet fejlesztése. A szervezeti célok megvalósulása, akárcsak a versenyszférában, elsődleges szempont, és a teljesítményértékelés fő célja annak vizsgálata, hogy az egyén ehhez miként tud hozzájárulni. A korábbiakhoz képest jelentős változás, hogy

közös jogintézménnyé vált a teljesítményértékelés, a szakmai munka értékelése, valamint a minősítés. A korábbi rendszerben a hangsúly a jutalmazásra és annak egységes kötelező elosztására helyeződött. Az új rendszer *fejlesztésalapú*, tehát az egyéni szakmai és motivációs célú fejlesztésekhez járul hozzá, illetve a továbbképzési rendszerrel összekapcsolva az egyéni fejlesztési és képzési igényeket is orientálja (Biba, 2015). A teljesítménymenedzsment humánfolyamatának új értelmezése annyit jelent, hogy a múltbeli tevékenység értékeléséről áttevődik a hangsúly a jövőbeli teljesítmény fokozására, vagyis a teljesítményértékelést „törvényszerűen” követő kompenzáció (jutalom megállapítása és/vagy, alapbér eltérítése stb.) helyett, illetve mellett az értékeltek kompetenciafejlesztése lép elő fő céljá (Vári, 2011, 27). A teljesítménykontroll elavult módszere mellett tehát teret, jelentőséget kap a kompetenciákra épülő, egyénorientált fejlesztés (Szakács, 2014, 42.)

A korábbi szemlélet szerint a teljesítményértékelés csupán egy rossz, bürokratikus rendszerelem volt a személyügyi tevékenységben. Hasznát és értelmét nem látva felesleges adminisztratív teherként fogadták el a vezetők, melynek kizárólag formális jelentőségét tulajdonítottak, és nem hittek abban, hogy valódi összefüggés lenne az alkalmazása és a dolgozók egyéni teljesítménye között. A teljesítményértékelés rendszerének átdolgozása és formálása kapcsán egy olyan hatékony rendszer kiépítése volt a kormányzati cél, melynek során a korábbi értékelő rendszerrel kialakult negatív attitűd egy paradigmaváltással lecserélhető egy bizalmi alapú, egészséges ösztönző rendszerre. A szemléletváltás a vezetők és a beosztottak körében is képes lesz felülírni a teljesítményértékeléssel szemben kialakult negatív beállítottságot. A teljesítményértékelés elválaszthatatlan részét képezi az előmeneteli rendszernek, amelynek alapja a szolgálatban eltöltött idő és/vagy a köztisztviselő munkateljesítménye lehet (Közszolgálati tisztviselők, 2016, 3.).

4.6. Teljesítményértékelés a rendőrségen

A menedzsmentfelfogású teljesítményszemlélet leginkább a szervezet finansiális és eredményességi területéhez kapcsolódik, és a humán erőforrás-gazdálkodás javításán át törekszik a nagyobb hatékonyság elérésére. Amennyiben növeljük a dolgozói lojalitást, és proponáljuk a magasabb teljesítményt, úgy a szervezet összhatékonyságára vagyunk kihatással. Aligha férhet kétség ahhoz, hogy bármely szerv működési költségeit jelentősen növeli a dolgozói magas fluktuációja miatti növekvő kiképzési és betanítási kényszer. A munka minősége és gyorsasága pedig szorosan kapcsolódik a munkavállalók képzettségéhez, munkabíráshoz és motivációjához.

A rendőrség különféle szolgálati ágainál sokrétű feladatot ellátó kollégákkal szembeni teljesítményelvárások, személyes és szakmai kompetenciák egészen más elvárási rendszerben működnek, mint a civil vagy akár a közszféra más alrendszerében. A rendőrség sokkal inkább hasonlítható egy, a piacon működő szolgáltató egységhez, mintsem bármely más köztintézményhez. A teljesítményt ösztönző hajtóerő elsősorban a humán erőforrás motivációjában ragadható meg. Ennek mibenlétét, jelentését illetően számos elmélet született, de lényege megragadható abban a magatartásban is, amit a vezető tanúsít a beosztottjai felé annak érdekében, hogy őket a szervezeti célok elérésére készíteti (Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknek, 2009, 50).

A rendőrség feladatainak, így teljesítményértékeinek eredménye elsősorban nem saját belső szervezeti céljaival, hanem társadalmi rendeltetésével kell hogy összefüggjön, így nemcsak szervezeti, hanem valódi társadalmi érdek a pozitív és működőképes teljesítményértékelési rendszer kialakítása. Ahogy Finszter megfogalmazza: „*az a szervezet, amelyik hierarchikus rendje következményeként szinte minden tagját szolgai szerepre kárhoztatja, azt kockáztatja, hogy a külső kapcsolataiban minden együttműködési készségét elveszíti és úgyszólván egész környezetére, mint ellenségre tekint. A szervezethez tartozó így adhatja tovább a környezetnek mindazt a megaláztatást és sérelmet, amelyet a szervezeten belül elviselni kényszerült*” (Finszter, 2006, 648.).

Az új életpályamodellben kiemelt szerepet kapott az egyéni teljesítményértékelés, hiszen ez egyrészt az előmenetelt is befolyásolja, másrészt évente két alkalommal külön juttatást is biztosít. A megnövelt jelentőségénél fogva nagyon lényeges, hogy a teljesítmény-mérés rendszere mentes legyen a szubjektív elemektől. Objektivitása pontosan definiálható, átlátható és egyöntetű mérőszámokon kell, hogy nyugodjon. Hiszen, ha annak módszertana az állomány körében nem kap kellő „legitimitást”, úgy a szervezetre gyakorolt hátránya meghaladhatja előnyeit, amivel komoly belső feszültségek forrása lehet. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) hatálybalépését megelőzően a rendőrségi hatékonyságmérés normatív alapjainak újraszabályozásához szükséges és elengedhetetlen normák megszülettek, úgymint 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 továbbiakban (SZTÉR), valamint a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek szervezeti teljesítményértékelése keretében elvégzendő, a szervezeti működés teljesítménymutatói értékelésének szempontrendszeréről szóló 36/2013. (XII. 21.) BM utasítás.

4.7. Kérdőíves kutatás a rendőrség teljesítmény-mérési rendszeréről

A rendőrség szervezeti teljesítményértékelése olyan értékelő rendszerként lett meghatározva, amely elősegíti a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv professzionális, jogszerű és szakszerű működését, javítja tevékenysége hatékonyságát és eredményességét, támogatja a vezetői döntéselőkészítést és döntéshozatalt. A már említett két norma alapján az egyéni teljesítményértékelés rendszerének gyakorlati működése képezte a kutatás tárgyát, amelyre tekintettel röviden bemutatnám a mérés lényegi elemeit.

A SZTÉR a fogalmi elemek meghatározásán túl alapvetően a kötelező és az ajánlott elemek százalékos súlyozásával minősít. Az elemek kötelezően munkakörhöz és kompetenciaként munkagatartáshoz kapcsolódnak, e kettő súlya attól függően, hogy tiszthelyettes, beosztott vagy helyi szerv vezetője az értékelt személy, 30–55% között alakul. Lényeges elem a szervezeti működés teljesítménymutatója, ami szintén az előzőek függvényében 15–35% között alakulhat. Az ajánlott elemek között fejlesztési célok, stratégiai teljesítménykövetelmények, továbbá ismételt kompetenciák jelenhetnek meg, 30–35%-os súlyozási értékkel. Hozzá kell tenni, hogy amíg az utóbbi a tiszthelyettesnél és a tisztnél nem jelenik

meg, addig a két vezetői szintnél igen; ennek ellenére mindössze csak 5% az eltérés a három elem együttes súlyozásával. Az egyéni teljesítmény értékelésénél megállapítható, hogy amíg a vezetők esetében jóval magasabb súllyal bír a szervezeti teljesítménnyel összefüggő értékelés eredménye, addig a beosztotknál jobban dominál a vezető szubjektuma. Amennyiben tehát nem konkrét elemekre és mérőszámokra épülnek a szervezet teljesítménymérésének mutatói, a vezetők egyéni teljesítményének mérése is könnyen kiszolgáltatottá válik, és értelemszerűen pozitív irányba fordul, közelítve a maximumértékhez.

A teljesítmény három pillére három szempont alapján értékelendő, úgymint a vezetési tevékenység értéke (25%-os), a funkcionális tevékenység értéke (25%-os), a szakmai tevékenység értéke (50%-os). Ezeket a célterületeket értékeli évenként meghatározott szempontok és teljesítménykövetelmény-minimumok alapján. Az értékelés során hangsúlyos szerep jut az értékelt szervezet önértékelésének. A különböző szervek teljesítménye az adott évben elért, illetve a korábbi rövid, valamint középtávú idősoros teljesítményértékelésének összevetése alapján értékelendő. A rendszerről elmondható, hogy roppant szerteágazó, a rendőrség egészét lefedő mérőszámok meghatározására törekszik. Valamennyi szervezeti teljesítményértékelésnél közös sajátosság, hogy a szervezeti célkitűzések elérésének mértékét végső soron a célokat meghatározó vezető értékeli. A rendőrség esetében ez lineárisan felfelé mutat. Az értékelés alapját képező célmeghatározást a rendőrséget felügyelő miniszter február 15-ig ágazati célkitűzéseként fogalmazza meg. Az országos parancsnok ezek figyelembevételével tárgyév február 28-ig megállapítja a szervezeti teljesítménycélokat és a szakmai teljesítménykövetelmény-minimumokat a területi szervek részére. A területi szerv vezetője tárgyév március 15-ig állapítja meg a területi szerv számára a meghatározott szervezeti teljesítménycélok és a szakmai teljesítménykövetelmény-minimumok alapján a helyi szerv szervezeti teljesítménycéljait és szakmai teljesítménykövetelmény-minimumait. [SZTÉR 14. § (1)–(3) bekezdés] Maga az értékelés a fent vázolt folyamatok irányának megfelelően zajlik. Ehhez hozzá kell fűzni, hogy a felettes rendőri szerv vezetőjének értékelése részben az alárendelt szerv vezetőjének merőben szubjektív önértékelésén alapul. Az utasítás elsősorban a szervezeti működés teljesítménymutatóihoz ad az egyes szolgálati ágak és szakterületek esetében rendkívül pontos és részletes útmutatást a szervezet munkájának és azon belül a vezető teljesítményének értékeléséhez. Magával a megfogalmazott szempontok indokoltságával legkevésbé sem lehet vitatkozni, az ott meghatározott követelmények önmagukban képesek lennének a szerv tevékenységének minőségi szegmenseit megjeleníteni. Az utasítás rendkívül helytelenül szinte csak általános megfogalmazásokkal dolgozik, így például színvonalat, pontosságot, következetességet, elégedettséget, eredményességet vár el bizonyos teljesítménykörökben, nem pedig konkrét indikátorokat, mutatószámokat. Éppen a módszertani hiátust tartom az utasítás legnagyobb gyengeségének, gondolván arra, hogy az általánosságok a konkrét indikátorok mérésével szemben rendkívül szubjektív válaszokra adnak lehetőséget. Egy lakosság és rendőri szerv létszámához igazított fajlagos adat országos összehasonlításban már képes megmutatni, hogy az adott tevékenységi körben milyen eltérések jelentkeznek az egyes szerveknél az országos átlaghoz képest, illetve változásában egy vagy több évre visszamenőleg. Ennek alkalmazása lehetővé tenné, hogy figyelembe vegyük annak a társadalmi közegnek a valóságát, amelyben a rendőrség kifejti működését, és ne csupán az adott rendőri szerv szervezeti tevékenységére reflektáljunk, ráadásul erősen szubjektív módon.

A kutatás köre és módszere

A kutatásomban kérdőíves módszerrel vizsgáltam az egyéni teljesítményértékeléssel kapcsolatos averziók kérdéskörét elsősorban a rendőrség hivatásos állományába tartozó vezetők és beosztotti állomány körében. A kérdőíves vizsgálat önkéntes és anonim volt. A papíralapú kérdőíveket 2017. szeptember 27–28-án töltöttem ki személyesen az ORFK-n, amikor az állománynak az új Be.-törvényről tartottam felkészítő mentori előadást. A kérdőívek összesen 15 zárt kérdést tartalmaztak, ahol a 14. kérdés két alkérdésből, míg a 15. kérdés további nyolc alkérdésből állt. Összesen 118 fő töltötte ki a kérdőívet. A kérdőív két részre tagolódott. Tartalmazott egy személyes alapadatokat felölölő kérdéssort: életkor, nem; szolgálati éveinek száma; beosztott vagy vezető; milyen szakterületen dolgozik. A kérdőív második felében kapott helyet az irányított, zárt kérdéssor, amelyek elsősorban a kiinduló feltételezéseimre épültek. A kérdőív végén lehetősége volt a kitöltőnek saját szöveges véleményét is megfogalmazni, ezekből majd a kapcsolódó ábráknál fogok szemezgetni. A kérdések megszövegezésénél törekedtem az érthetőségre, az egyértelműsége, és próbáltam a szakzsargon elemeivel segíteni a helyes értelmezést és válaszadást. Ötfokozatú Linkelt-skálán kellett a résztvevőknek válaszolni. A válaszok közül az 1-es érték az egyáltalán nem, a 2-es az inkább nem, a 3-as is-is, a 4-es inkább igen, míg az 5-ös érték a teljes mértékben értékelést hordozta. A 3-as értéket a válaszok feldolgozásánál figyelmen kívül hagytam, mert csak a határozott álláspontok közötti eltérésekből, különbségekből tudtam érdemi következtetéseket levonni. A kutatással érintettek köre természetesen az említett belső szabályozó normák hatálya alá tartozó, leginkább vezető beosztású (76%) rendőr volt, akik már dolgoztak az új teljesítményértékelési rendszer bevezetésekor és az eltelt időszakban, így azóta további tapasztalatokat szereztek; egyrészt a saját értékelésükön, másrészt a beosztottaik értékelésén keresztül. A mű terjedelmi korlátai miatt a teljes kutatás részleteit nem tudom bemutatni, csupán néhány kutatási eredményt és azzal kapcsolatos megállapítást.

Ahogy az 1. ábra azt mutatja, hogy a minősítő vezetőket mennyire tartják szubjektívnek az egyéni teljesítményértékelések elkészítése során. Vélhetően ez az egyik olyan domináns terület, ami miatt az első kérdéskörnél a válaszadók oly mértékben leminősítették az új rendszert és annak életpályamodellhez való kapcsolódását. Az értékelésből kiderül, hogy a tényleges válaszokat adók több mint fele (55%) szerint inkább a vezetői szubjektum, vagyis a vezetői elem, míg egyharmada (32%) szerint „teljes mértékben” az befolyásolja a beosztottak minősítésének kialakítását, mintsem a tényleges teljesítmény valós értékelése. Mindez arra enged következtetni, hogy az egyéni teljesítményértékelés rendszere hiába szabályozott és súlyozott a jogszabályban rögzítettek szerint, e tényezők mégsem hatnak „kényszerítő” erővel az objektív, elfogulatlan vezetői álláspont kialakítására. Két ok is felmerülhet ennek magyarázatául: az egyik, hogy az egyéni értékelési rendszer még egyszerűen kiforratlan, túlzott mértékben általános és nagy mozgásteret biztosító, így az objektivitás kialakítása céljából pontosításra és konkretizálásra szorul a tényleges teljesítménytermékek megfelelő, arányos és összehasonlítható mérésével, értékelésével és minősítésével. A másik, hogy a norma készakarva hagy nagy mozgásteret a vezetői minősítésének, és engedi, hogy a minősítés elkészítésére jogosított két azonos területen dolgozó beosztottja azonos vagy fordított előjelű tényleges teljesítménye esetében hátrányos megkülönböztetéssel élhessen. Ami viszont a vezetéselmélet alapvető téziseinek ellentmondó működést és a humán erőforrás-gazdálkodást érintő káros folyamatokat indukál, nem beszélve arról, hogy ez nyilvánvalóan hátrányosan hat a szervezeti (külső) hatékonyságra nézve is.



1. számú ábra: A vezető szubjektívitásának szerepe a teljesítményértékelésben
Saját készítés, 2018



2. számú ábra: A szervezeti érdekek szerepe a teljesítményértékelésben
Saját készítés, 2018

A 2. számú ábra kérdése a szervezeti érdekekkel összefüggő elemeket, vagyis a szervezeti értékelés szerepének, jelentőségének az egyéni teljesítményértékelésekben való megjelenését, illetve arra irányuló „befolyását” vizsgálta. Itt voltaképpen arra kerestem a választ, hogy az egyéni teljesítményértékelés egészséges és észszerű működés esetén inkább a munkaköri feladatok és kompetenciák minőségi ellátásának eredményeképpen jön létre, vagy netalántán a szervezeti hatásoknak van kitéve. A szervezet teljesítménymutatói az adott szervezeti egységnél dolgozók által ellátott, elvégzett feladatok, elért célok vagy tanúsított magatartásainak reális és észszerű summázata. Normál esetben tehát éppen az egyéni teljesítményértékeléseknek kellene befolyásolni a szervezeti mutatókat, és nem

fordítva. A válaszokból – sajnos – éppen az ellenkezőjére következtethetünk, mégpedig azért, mert a megalkotott és elfogadott szervezeti teljesítménymutatók alakítják ki az egyéni teljesítményértékelések minősítési szintjét is. Így akár egy „rosszabbul” dolgozó kolléga is kaphat magasabb minősítést, ha a szervezeti egység „magasan” teljesít, viszont egy kitűnően dolgozó, de alacsonyabb minősítésű szervezetnél a dolgozó minősítését eleve alulértékeli a szervezet minősítése. Ez a visszas működési jellemző az értékelési rendszer felülről lefelé irányuló egymásra épülő lineáris jellemzőjéből következik, ami észszerűtlen módon nem a dolgozói teljesítmények összegének tekinti, és alulról felfelé építkező módon alakítja ki az egyén és a szervezet teljesítményértékelését, hanem éppen fordítva. Tehát a központi célmeghatározásnak megfelelően kell teljesíteni az egyéni célokat is. Amennyiben ez nem sikerül, vagy nem teljes mértékben sikerül, úgy a tényleges teljesítményt felülírja a szervezet teljesítménymutatója. Ezt az okfejtést támasztják alá a kutatás tárgyánál a prioritást élvező szervezeti célok alábontási szintek szerinti kitűzésének egymást követő időpontjai, amelyből egyenesen következik, hogy a követelmény felülről lefelé áramlik, ami ebben a felállásban ezt a csöppet sem racionális eredményt indukálja. Ez a tény önmagában rendkívül komolytalanná és súlytalanná teszi az egyéni teljesítményértékelés jelentőségét és szervezeti rendeltetését. Úgy vélem, hogy ez lehet a másik olyan anomália, ami miatt hátrányos megítélés alakulhatott ki a válaszadók körében. Íme, néhány konkrét vélemény is:

„A teljesítményértékelési rendszer lehetőséget ad a vezető szubjektív vagy elfogult megítélésére. Az értékelés után járó összeg a beosztotti állományban nagyon kevés, inkább megalázó jellegű.”

„Feszültséget vált ki a dolgozók között, mert nem méri a dolgozói teljesítményt. A másik dolog pedig, hogy milyen eredmény és hozzáállási kompetenciák alapján születik döntés. Elterjedt, hogy ez »pofapénz«.”

„Értékelő vezető korábbi pályafutása nagyban befolyásolja értékelését, túl szubjektívvá válik ezáltal (a korábbi osztálya, szakterülete mindig indokolatlanul jobb értékelést kap). Alapvetően túl sok a szubjektív tényező benne. Speciális szakterületekre, pl.: gazdaságvédelem, speciális értékelő rendszer, alkalmasabb lenne.”

A teljesítményértékelési rendszerrel kapcsolatban végzett kérdőíves kutatásom rávilágított arra, hogy az új teljesítményértékelési rendszer sem mentesül a részrehajlásra lehetőséget nyújtó informális elemektől, vagyis a vezetői szubjektív megítélés éppúgy dominál a dolgozói minősítésekben. Ezenkívül a szervezeti érdekek meghatározó befolyást gyakorolnak az egyéni teljesítményértékelésre, így az adott egységen belüli egyéni teljesítményértékelések szorosan kötődnek az értékelt szervezeti egység hierarchiában elfoglalt szerepéhez. Olybá tűnik, hogy az egyéni teljesítményértékelési rendszer csupán az általános szervezeti működés teljesítménymutatóinak egyénre redukált intézménye, mely lényegét tekintve az alapilletményen felüli prémiumok juttatásának egyik eszköze. A hatályos értékelési rendszerben a szervezeti egységhez tartozás és a hierarchiában elfoglalt pozíció már karakteresen kifejezi az egyéni teljesítményértékelés szintjét is. És bár igaz, hogy egy szervezet hatékonysága lényegében a dolgozói teljesítmények eredője, de korántsem lehet annak egyszerű vetülete, különben ez katalizátorként hat arra, hogy egy alacsony hatékonyságintenzitású szervezeten belül magas egyéni teljesítményértékelések ne keletkezzenek, mely tendencia egyértelműen kontraproduktív mind az egyéni, mind a szervezet teljesítményére nézve. Máskülönben, ha a szervezeti teljesítménymutató alapvetően önértékelésre építő, szubjektív bázisú vagy

túlzottan általános értékelési elveken nyugvó, úgy az az egyéni teljesítményértékelésre is ilyen irányú befolyással lesz, különösen, ha a kettő formálisan és informálisan is koherens. A jelenlegi egyéni teljesítményértékeléseknél a minősítő vezető diszkrecionális mozgásterét jelentősen szűkítik a szervezeti érdekek, ráadásul e szűk mozgástéren belül a minősítés számításának módszertana olyan, amely a vezető számára megkönnyíti az objektív teljesítménytől eltérő szubjektív, részrehajló értékelések és minősítések elkészítését. Úgy tűnik, még a vezetők sem elégedettek azzal, hogy a szervezeti érdekeknek nagyobb befolyásuk van az egyéni értékelésekre, mint magának a szervezeti egység vezetőjének, ahol a tényleges teljesítmény keletkezett az adott időszakban. Azonban pozitív hatás is érzékelhető az egyéni teljesítményértékelés esetében: méghozzá azzal a ténymegállapítással kapcsolatosan, hogy az alanyi jogon járó juttatáshoz képest a szisztéma alkalmas arra, hogy a dolgozói tevékenységek értékelésével és elismerésével növelni tudja a dolgozói önbecsülést, és az elismerésként való alkalmazása különösen a vezetők és a magas százalékos értékeléssel rendelkező beosztottak esetében fejt ki ösztönző hatást. Ez utóbbi jól érzékelhető volt abban a vizsgálati eredményben, amely pozitív korrelációt mutatott a részt vevő – nagyrészt vezetők – saját értékelésükkel kapcsolatos jellemzőinek megítélésével kapcsolatosan.

Megállapítások, következtetések

A nemzetközi kutatások és a gyakorlati alkalmazás tükrében a rendőrség hatékonyságának mérésénél óvatosan kell eljárni a fejlesztések és a reformok körében. A kérdés – multidimenzióális természeténél fogva – komplikált, így bizonyosan nem lehet egy fölényes legyintéssel elintézni a minőségi indikátorok jelentőségét, ahogy a tradicionális mennyiségi indikátorok felett sem lehet idejekorán pálcát törni. Az egyes metódusok és technológiák gyakorlati alkalmazása során a legjobb megoldásnak az tűnik, ha többféle eljárás alkalmazásával mérjük a szervezeti teljesítményt. Aminek eredményeit a szakmai vezetésnek úgy adjuk közre, mint egyfajta irányítást segítő információkat, ahelyett, hogy azokat központilag, egységesen, „strict” számok formájában szervezeti vagy teljesítménykövetelményként használnánk. Ezzel az eljárással az egyes metodológiák előnyei kinyerhetőek, mialatt minimalizálni lehet a negatív mellékhatások kockázatát. Ez különösen igaz egy sor olyan tradicionális indikátorra (mint például felderítési, nyomozáseredményességi mutatók vagy tisztázási mutatók, reakcióidők), amelyek jó esetben indirekt és gyakorlati teljesítményindikátorként funkcionálnak a rendőri tevékenységek hatékonyságának vizsgálata során.

A statisztikai szemlélet okozta hatékonysági problémakör alapvetően a rendőrség egzakt statisztikai mutatóinak látható megjelenítési kényszerével magyarázható (Krémer – Molnár, 2000). Így a számok mögött rejtőző tényleges és valódi munkateljesítmény és minőség háttérbe szorul, ami elismerés hiányában és megerősítést nem kapva – sajnálatos módon – fejlődésre nem ösztönöz. A jelenlegi hazai rendőrségi hatékonyság nagyrészt ügyeredményességi bázisú. Nem elégíti ki a költséghatékonyság és a legitim működés prezentálásával kapcsolatos lakossági és tudományos igényt. A világ azonban az utóbbi évtizedekben nagyot változott. Egy információs társadalomban már nem a statisztikai eredményesség hangzatos PR-propagálásáról kell hogy szóljon a rendőrség munkájának „eladása”, hanem arról, hogy minél hitelesebben állapítsuk meg, hogy milyen valós társadalmi hatásokat váltott ki a tevékenységünk (mekkora elégedettséget, bizalmat, elismerést vívott ki a társadalomban). A közösségi appercepció és a rendőrségi hatékonyságmérés eredményeit összhangba kell

hozni, úgy, hogy a szubjektív érzületet befolyásoló összes tényezőt fel kell térképezni, és meg kell érteni. Kutatásokkal elsődlegesen azt kell kideríteni, hogy milyen tényezők befolyásolják az egyének rendőrség iránti bizalmát és támogató hozzáállását. Ma már bármilyen információtartalom pillanatok alatt elérhető a világhálón, ahonnan kedvünknek megfelelő szélességű és mélységű tájékoztatáshoz, hírekhez juthatunk. A változás tétje már a politika oldaláról sem jelentéktelen: az internet nyújtotta, bárki általi hírmegosztás lehetősége pillanatok alatt tektonikus társadalmi hatásokat tud beindítani. Társadalmi szerepét tekintve tévesen pozicionáló, eredményei tekintetében megtévesztő, mérés módszertanilag hamisan konstruált adatokkal öntömjenező rendőri szervezet egy puszkaporos hordón ül. Ebből is fakadhat a modern demokráciák kormányzatainak fokozódó igénye, hogy a rendőri működés tényleges társadalmi hatásait még akkor is feltérképezzék, ha az egyben a rendőrség regnáló szakmai menedzsmentjére nézve hátrányos értékeléssel fenyeget.

Az egyes rendőrségi irányítási sémák elemzése alapján megállapítható, hogy a centrális irányítási modell működési rendellenessége, azaz deformációjának veszélye jelenti a legnagyobb kihívást a társadalomba integrált rendőrség eléréséhez vezető úton. Ennek döntő eleme, hogy a centrális irányítási séma saját eredményességének mérésére jellemzően az egységes és homogén elv szerinti statisztikai módszertant alkalmazza. Ezzel lényegileg elfedi a belső szervezeti aránytalanságokat és az erőforrások felhasználásának észszerűtlen elemeit. Logikus, hogy a lakosság elképzeléseiről mindig csak a helyben keletkező és települési szinten eltérő mértékű biztonságérzetből tudunk következtetést levonni, és nem a centrális rendőrség által mért és „egységesített” biztonsági helyzet értékeléséből. Társadalmilag elfogadott, legitim módon működő és a lakossági bizalmat élvező rendőrséget ez a tény már önmagában a „relatív” kategóriába helyezi. Amiből az is következik, hogy a centrális modellt a decentralizálthoz képest akkor fogja a társadalom nagyobb mértékben akceptálni, ha a központosított rendőrség törekszik arra, hogy a helyi közbiztonsági igényekhez jobban igazodó rendőri működést produkáljon az előnyét jelentő jobb és hatékonyabb erőforrás (humán, technikai) allokációs kompetenciájának gyakorlásával. Ezt pedig akkor érhető el, ha a rendőrség a homogenizált és központosított teljesítmény- és hatékonyság-mérési eszköztárát kiegészíti a legitimitás és a bizalom mérésére alkalmas indikátorokkal, amely lényegileg egyet jelent a transzparens rendőri működéssel. Törekszik továbbá arra, hogy az érintett egyén és a helyi közösség oldaláról a közösségi média és a civil kontroll eszközeivel a rendőri tevékenységek átláthatóak, megismerhetőek, kritizálhatóak legyenek. A hagyományos módon a bűnözés-kontrollal és rendészeti feladatellátásával összefüggésben keletkezett, számszerűsített statisztikai adatokat, mutatókat kiigazítja a helyi bűnözésföldrajzi viszonyokhoz igazodó erőforrás-elosztás igazságosságát megjelenítő elemekkel. Mindezekkel a központosított rendőrség működési professzionalizmusát biztosító központosítás fenntartható, miközben a decentralizált, társadalomba integrált rendőrség előnyei kinyerhetőek. Természetesen a stratégiai célok elérése céljából irányítási eszközökkel fokozható a szervezet tagjaira irányuló belső presszió. Gyakrabban leválthatóak a vezetők, a függés növelésével „irányíthatóbbá” tehetőek a beosztottak, de javulás és nagyobb lakossági bizalom nem kíséri érdemben a működést. Ilyen eszközökkel mindössze a tekintélyelvű torzulás veszélyének lesz kitéve a rendőri szervezetet, amely így egyre jobban távolodik a társadalmi beágyazottság elérésétől.

A teljesítményméréssel kapcsolatos elméleti elemzés és a kutatás eredményei alapján levonható az a következtetés, hogy sokkal élesebben kell megkülönböztetni egymástól az egyéni teljesítmény- és a szervezeti hatékonyságmérést. Míg az egyik az egyes rendőr javadalmazásának, elismerésének vagy előmenetelének függvénye, addig a másik a szervezeti stratégiai célok elérésének mutatója. Az egyéni teljesítményértékelés esetében a szervezeti egységek autonómiájának lényegesen nagyobb teret kell engedni, a döntéshozatalt átláthatóvá, megismerhetővé kell tenni. Meg kell fordítani az értékelés irányát, így az alulról felfelé és nem a hierarchiában felülről lefelé „áramlás” legyen meghatározó. Ezzel elérhető, hogy a „teljesítmények” ne az előre megszabott „tervekhez” igazítottan jelenjenek meg, ezzel formális aktussá téve a minősítést, hanem azt a ténylegesen létrehozott teljesítményproduktum, ne adj ég innovációs érték generálja, nagyobb önállóságot és döntési szabadságot engedve az alsóbb vezetési szinteknek. Az erők, eszközök, a reagálási metódus, a szervezetműködési sajátosságok, elvek és általános feladatellátás mérésére a szervezeti hatékonyságmérés a megfelelő metódus. Meg kell bizonyosodni arról, hogy azokat a célokat, amelyeket stratégiaileg (akár központilag, akár helyi szinten) kitűztek, milyen mértékben érik el a különféle szervezeti szinteken. Ahol elérték a kitűzött célokat, ott értékelni kell a célok eléréséhez felhasznált erőforrásokat, majd eldönteni, hogy ezek nem voltak-e túlzóak az adott célok vonatkozásában. Egy további tényezőt is figyelembe kell venni, nevezetesen a szervezet „nyerességességét” a költségek tekintetében. Ez annak a felmérése, hogy mennyi veszteség keletkezett, mennyi energia és idő ment kárba. Itt az eredmények és módszerek közötti arányra kell figyelmet fordítani. Mindebből következik, hogy míg a szervezeti hatékonyság alapvetően stratégiai célok által megszabott, addig az egyéni teljesítményértékelés kevésbé, ezzel szemben konkrét, specifikus és egzakt elemekkel értékelhető, amelyből az indokolt mértékben ki kell szorítani a szervezeti érdekek felesleges és torzító befolyását, és legfőképp a hierarchiát. A minősítés módszertanának éppúgy jól meghatározott munkaköri feltételekhez és kompetenciákhoz kell igazodnia, ezzel is csökkentve a vezetői részrehajlás esélyét a dolgozói minősítéseknél.

IRODALOMJEGYZÉK

- Amberg Erzsébet (2014): *Büntetőjogi változások – rendészeti reakciók*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok - rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécs.
- Amir, Menachen – Einstein, Stanley (2001): *Policing, Security, and Democracy: Theory and Practice*. Office of International Criminal Justice, Huntsville.
- Babus László (szerk.) (1998): *A közösségi rendőrség – valóság vagy utópia? Szöveggyűjtemény I–II*. Budapesti Rendőr Szakközépiskola, Budapest.
- Balassa Bence – Bezsényi Tamás (2016): Law enforcement administration in criminal service. *Archibald Reiss Days, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgarde. Vol. 2*.
- Balassa Bence (2009): Egy elhibázott viszony rövid története. *Rendvédelmi Füzetek*, 11. évf. 2. sz.
- Bánfi Ferenc (1999): *A rendőrség társadalmi szerepe és a gyakorlat*. In: Kozáry Andrea: *A rendőrség társadalmi szerepe*. Rejtjel kiadó, Budapest.
- Biba Sándor – Kálmán Dóra Kata (2015): *A teljesítményértékelés hatásmechanizmusainak elemzése a felsőoktatásban*. A XXXI. OTDK-n bemutatott pályamunka szerkesztett változata.
- Bibó István (1986): *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Válogatott tanulmányok. Első kötet*. Magvető Kiadó, Budapest.
- Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor (2014): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest.
- Bólyai János (1994): *A közösségi rendőrség*. In: Gönczöl Katalin (szerk.) *Büntetőpolitika, bűnmegelőzés*. Szociális szakképzés könyvtára, ELTE Szociológiai Intézet, Budapest.
- Bólyai János (1998): *Közösségi Rendőrség Magyarországon. Belügyi Szemle*, 46. évf. 1. sz.
- Bradford, Ben – Quinton, Paul (2014): Self-legitimacy, police culture and support for democratic policing in an English constabulary. *The British Journal of Criminology*, vol. 54. iss. 6: 1,023-1,046.

Bradford, Ben – Quinton, Paul – Myhill, Andy – Porter, Gillian (2013): Why do People Comply 'the law'? Procedural justice, group identification and officer motivation in police organizations. *European Journal of Criminology*, vol. 11, no. 1. 110–131.

Bruinsma, Gerben – Weisburd, David (eds.) (2014): *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Springer Reference, Volume 2 C. Springer-Verlag, New York.

Cao, Liqun – Lai, Yung-Lien – Zhao, Ruohui (2012): Shades of blue: Confidence in the police in the world. *Journal of Criminal Justice*, vol. 40. iss. 1. 40–49.

Cao, Liqun – Zhao, Salomon. Jihong. (2005): Confidence in the police in Latin America. *Journal of Criminal Justice*, Vol. 33. iss. 5. 403–412.

Chandek, Meghan S. (1999): Race, expectations and evaluations of police performance: An empirical assessment. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 22. no. 4. 675–695.

Charbonneau, Etienne – Riccucci, Norma M. (2008): Beyond the usual suspects: An analysis of the performance measurement literature on social equity indicators in policing. *Public Performance and Management Review*, vol. 31. no. 4. 604–620.

Cheurprakobkit, Sutham (2000): Police-citizen contact and police performance attitudinal differences between Hispanics and non-Hispanics. *Journal of Criminal Justice*, vol. 28. iss. 4. 325–336.

Christián László (2010): *Alternatív Rendészet*. Phd-értekezés, Budapest.

Christián László (2010): *Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről* (absztrakt). In: 20 évesek az önkormányzatok – „Születésnap vagy halotti tor?” Országos konferencia, Pécs.

Christián László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Széchenyi István Egyetem, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.

Christián László (2013): Miért bíznak a finnek a rendőrségben? Új rendészeti megoldások Finnországból. *Belügyi Szemle*, 61. évf. 7–8. sz. 130–142.

Cohen, M.A. – Bowles, Richard (2010): *Estimating Costs of Crime*. In: Piquero, Alex R. – Weisburd, David (eds.): *Handbook of Quantitative Criminology. 1. szed.* Springer, New York. 143–162.

Cohen, A. Mark. (2005): *The Costs of Crime and Justice*. Routledge, New York.

Collier, Paul M. (2001): Police performance measurement and human rights. *Public Money & Management*, vol. 21. iss. 3. 35–40.

Collier, Paul M. (2006): *In search of purpose and priorities: Police performance indicators in England and Wales*. Public Money & Management, vol. 26. iss. 3. 165–172.

Colquitt, Jason (2008): *Two decades of organizational justice: Findings, controversies, and future directions*. In: Cooper, C. – Barling, J. (eds): *The Sage handbook of organizational behavior*. Sage, London.

Colquitt, Jason A. – Conlon, Donald E. – Wesson, Michael J. – Porter, Christopher O. L. H.– Ng, K. Yee (2001): Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, vol. 86. no. 3. 425–445.

Concha Győző (1901): *A rendőrség természete és állása szabad államban*. Székfoglaló értekezés. Olvastatott a Magyar Tudományos Akadémia II. osztályának 1901. április 15-én tartott ülésén. MTA, Budapest.

Dános Valér – Tauber István (1993): *A magyar társadalom elvárásai a rendőrséggel kapcsolatosan – kihívás és válasz. Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség*. (Nemzetközi Konferencia, Budapest, 1992. június 1–4.) Nemzetközi Konferencia kiadványa, Budapest.

Dános Valér (1990): Az önkormányzat és a bűnüldözés összefüggéseinek egyes kérdései. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 5. sz.

Dános Valér (1992): A rendőri szakoktatásról egy tudományos konferencia keretében. *Belügyi Szemle*, 30. évf. 1. sz.

Dános Valér (1995): A rendőri munka hatékonyságmérésének és teljesítménymérésének egyes kérdései. Új rendészeti tanulmányok, 1995/1.

Davis, Robert C. (2012): *Selected International Best Practices in Police Performance Measurement*. RAND Corporation, Santa Monica, California. TR-1153-MOI. URL: http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1153.html. (Letöltés ideje: 2018. április 13.)

Déri Pál (2000): *A bűnözési statisztika és a valóság*. BM Kiadó, Budapest.

Dowling, John - Pfeffer, Jeffrey (1975): "Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior." *Pacific Sociological Review*, vol. 18. no. 1. 122–136.

Drake, Leigh M. – Simper, Richard (2005): "The Measurement of Police Force Efficiency: an Assessment of UK Home Office Policy." *Contemporary Economic Policy*, vol. 23 iss. 4. 465–482.

Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley, New York.

Ericson, Richard V. (1989): Patrolling the facts: secrecy and publicity in police work. *The British Journal of Sociology*, vol. 40. no. 2. 205–225.

Farkas Ákos (2002): *A falra akasztott nádpálca, avagy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*. Osiris Kiadó, Budapest.

Feilzer, Martina Yvonne (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*, vol. 3. iss. 2. 200–211.

Feltes, Thomas (1990): *A rendőri cselekvés hatékonysága*. Die Polizei, 1990/ 11.

Ficzere Lajos (1997). Közigazgatás és rendészeti igazgatás. Új Rendészeti Tanulmányok, 1997/1.

Finszter Géza – Korinek László (2009): *Rekviem egy rendőrségért*. Népszabadság.

Finszter Géza (1993): A rendőrség és a közbiztonság – kelet-európai tapasztalatok, a pártállami rendőrségmodell. Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség. (Nemzetközi konferencia 1992. június 1–4.) Nemzetközi Konferencia kiadványa, Budapest. 49–56.

Finszter Géza (1997): A tekintélyelvű rendőrségtől a civil közigazgatás felé. *Belügyi Szemle*, 45. évf. 4 sz.

Finszter Géza (1999): *Európai Rendészeti Modellek és a magyar rendőrség*. Kriminológiai Közlemények 54. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest.

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

Finszter Géza (2008): Víziók a rendőrségről. *Belügyi Szemle*, 56. évf. 1. sz.

Finszter Géza (2009): Közbiztonság és jogállam. *Jog – Állam – Politika*, 1. évf. 3. sz.

Finszter Géza (2010): A rendészet rendszerszemléletű megközelítése és a stratégiai tervezés. *Rendészeti Szemle, Különszám (Tanulmányok a rendészeti stratégiához)*.

Finszter Géza (2011): A települések közösségei és a helyi közbiztonság. *Magyar Rendészet*, 11. évf. 3. sz.

Finszter Géza (2012): *Az önkormányzati rendészet lehetőségei*. Fundamentum, 16. évf. 2. sz.

Finszter Géza (2012): *A rendőrség joga*. Tanulmány a rendészeti igazgatásról. ORFK, Budapest.

Finszter Géza (2014): *Rendészetelmélet*. Nemzeti

Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest.

Finszter Géza (2006): *A bűnüldözés működési modelljei*. In: Gönczöl K. – Kerezsi K.– Korinek L.– Lévay M. (szerk.): *Kriminológia – Szakkriminológia*. Complex Kiadó, Budapest.

Finszter Géza (2005): *A demokratikus jogállami rendőrség alternatívái a XXI. században*. In: Rendőrségi évkönyv 2005. ORFK, Budapest.

Fogarasi Mihály (2003): *A rendőrség és a társadalom*. In: Fogarasi Mihály (szerk.): *Pszichológia rendőri vezetőknek*. RTF, Budapest.

Forró János (2012): Rendőri életpályamodel. *Belügyi Szemle*, 60. évf. 2. sz.

Gecse Gábor (2010): Néhány gondolat a Magyar Köztársaság rendészeti stratégiájának tervezetéről. *Belügyi Szemle*, 58. évf. 7–8. sz.

Gianakis, Georgia A. (1994): Appraising the performance of “street-level bureaucrats”: The case of police patrol officers. *American Review of Public Administration*, vol. 24. iss. 3. 299–315.

Gill, Charlotte – Weisburd, David – Telep, Cody W. – Vitter, Zoe – Bennett, Trevor (2014): “Community-Oriented Policing to Reduce Crime, Disorder and Fear and Increase Satisfaction and Legitimacy Among Citizens: A Systematic Review.” *Journal of Experimental Criminology*, vol. 10. iss. 4. 399–428

Greenberg, Jerard (2011): *Organizational justice: The dynamics of fairness in the workplace*. In: Sheldon, Z. (ed): *APA handbook of industrial and organizational psychology, vol. 3: Maintaining, expanding, and contracting the organization*. American Psychological Association, Washington D.C. URL: <https://rtk.uni-nke.hu/oktatas/rendezettudomanyi-doktori-iskola/bemutakozas> (Letöltés ideje: 2018. március 06.)

Jackson, Brian A. (2015): *Respect and Legitimacy – A Two-Way Street Strengthening Trust Between Police and the Public in an Era of Increasing Transparency*. Rand Corporation. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE154/RAND_PE154.pdf (Letöltés ideje: 2018. április 10.)

Jang, Hyunseok – Joo, Hee-Jong – Zhao, Jihong (Solomon) (2010): Determinants of public confidence in police: An international perspective. *Journal of Criminal Justice*, vol. 38. iss. 1. 57–68.

Janza Frigyes (2008): *A rendészeti karrier rendszer*. Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról”. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. kötet, Pécs. 107–132.

Janza Frigyes (2011): A rendészeti képzés és felsőoktatás. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 3. sz. 32–39.

Jármay Tibor (2004): *A közösségi eszme a rendőri mentalitásban – a bűnmegelőzés mint alternatíva. A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága*. Rendőrtisztai Főiskola – Társadalomtudományi tanszék, Budapest.

Kaiser Tamás (szerk.) (2015): *Jó Állam Jelentés*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest.

Keane, John – Bell, Peter (2013): Confidence in the police: Balancing public image with community safety. A comparative review of the literature. *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 41. 3. 233–246

Kelling, George L. – Moore, Mark H. (1988): *“The Evolving Strategy of Policing.”* Perspectives on Policing, National Institute of Justice and John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Kemény Gábor (2005): A rendőrség át(de)formál(ód)ásáról. *Belügyi Szemle*, 53. évf. 6. szám.

Kerecsi Klára – Kó József – Antal Szilvia (2011): A bűnözés társadalmi költségei. Kutatási összefoglaló. In: *Kriminológiai tanulmányok* 48. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest. 168–195.

Kertész Imre (2002): Statisztikai mozaik. *Belügyi Szemle*, 50. évf. 4. szám.

Kmetty Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Zsigmond kiadása, Budapest.

Kono, Toyohiro (1990): Corporate culture and long-range planning. *Long Range Planning*, vol. 23 no. 4. 9–19.

Korinek László (1998): *A bűnözés visszatükröződése. Látens bűnözés, bűnözésábrázolás, félelem a bűnözéstől*. In: Gönczöl – Korinek – Lévai: *Kriminológiai Ismeretek – Bűnözés - Bűnözéskezelés*. Egyetemi Könyvtár. Corvina kiadó.

Korinek László (2005): *Az igazságszolgáltatás mint rendszer, szervezeti kutatások*. Romániai magyar Jogtudományi közlöny.

Kozáry Andrea (2008): *Nemzeti összehasonlító szervezettan*. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest.

Kozáry Andrea (2015): *Rendészetszociológia. Kézikönyv I.* Rejtjel Kiadó, Budapest.

Közszolgálati tisztviselők. Infojegyzet, 2016/32. sz.

Krémer F. – Molnár K. – Szakács G. – Valcsicsák I. (2010): A rendészeti foglalkozási kultúra átalakulása – stratégiai koncepció. *Rendészeti Szemle, Különszám (Tanulmányok a rendészeti stratégiáról)*. 269–306.

Krémer Ferenc – Molnár Emília (2000): Modernizálható-e a magyar rendőrség? – A rendőrök véleménye. *Magyar Rendészet*, 1. évf. 3–4. sz. 82–102.

Linder Viktória (2016): *A hivatásos és civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban, résztanulmány* (Kézirat).

Lipsky, Michael (2010): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th anniversary expanded edition*. Russell Sage Foundation, New York. (Lipsky's book was originally published in 1980.)

Lóczy Péter (2014): *A Teljesítményértékelési Rendszer (TÉR) elektronikus továbbképzési program tananyaga*. NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest.

Loubet del Bayle, Jean-Louis (1992): *La police. Une approche socio-politique. Montchrestien*. Clefs Politique, Paris.

Maguire, Edward R. (2003): "Measuring the Performance of Law Enforcement Agencies." *CALEA Update Magazine*, issue 83. URL: <http://www.calea.org/calea-update-magazine/issue-83/measuring-performance-law-enforcement-agencies-part-1of-2-oart-articl> (Letöltés ideje: 2018. április 21.)

Magyar Rendészettudományi Társaság Társadalomtudományi Tagozata: A polgárőrség társadalmi megítélése. Kutatásvezető: Krémer Ferenc. 2011. URL: <http://www.opsz.hu/beszamolok-ertekelesek/a-polgarorseg-tarsadalmi-megitelese-tanulmany-magyar-rendeszettudomanyi-tarsasag> (Letöltés ideje: 2017. szeptember 9.)

Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest. 563–582.

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (2011).

Majoros Zoltán (2000): „közösségi rendőr” – ORFK Tájékoztató 110/3/2000. 2. szám

Mazerolle, Lorraine – Antrobus, E. – Bennett, S. – Tyler, Tom R. (2013): "Shaping Citizen Perceptions of Police Legitimacy: A Randomized Field Trial of Procedural Justice". *Criminology*, vol. 51, no. 1. 33–63.

McDevitt, Jack – Posick, Chad – Zschoche, Ruth – Rosenbaum, Dennis P. – Buslik, Marc – Fridel, Lorie (2011): *Police Integrity, Responsibility, and Discipline*. National Police Research Platform. URL: <http://uicclj.squarespace.com/storage/updated-papers/Police%20Integrity%20Responsibility%20and%20Discipline.pdf> (Letöltés ideje: 2018. február 23.)

Meyer, Marshall Warner (1985): *Limits to bureaucratic growth*. De Gruyter, Berlin.

Milligan, Stacy Osnik – Fridell, Lorie – Taylor, Bruce (2006) “*Implementing an Agency-Level Performance Measurement System: A Guide for Law Enforcement Executives.*” Police Executive Research Forum, Washington D.C.

Mokane, Daniel, J. (1982): A rendőrség közösségi kapcsolatai Nyugat Yorkshire-ban. *Belügyi Szemle, Külföldi figyelő*, 35. szám.

Moore, Mark H. – 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.

Moore, Mark H. – Braga, Anthony A. (2004): Police performance measurement: A normative framework. *Criminal Justice Ethics*, vol. 23. iss. 1. 3–19.

Móré Gáspár (2012): A közösségi rendőrség létrehozása Romániában. *Jog-és Politikatudományi Folyóirat*, 6. évf. 1–2. sz.

Murphy, Kristina – Hinds, Lyn – Fleming, Jenny (2008): “Encouraging Public Cooperation and Support for Police”. *Policing & Society*, vol. 18, no. 2. 136–155.

Myhill, Andy – Quinton, Paul (2011): *It’s a fair cop? Police legitimacy, public cooperation, and crime reduction.* National Policing Improvement Agency. URL:http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/Fair_Cop_Briefing_Note.pdf (Letöltés ideje: 2018. április 10.)

Myhill, Andy – Quinton, Paul (2010): ‘Confidence, Neighbourhood Policing, and Contact: Drawing Together the Evidence.’ *Policing: A Journal of Policy and Practice*, vol. 4. no. 3. 273–281.

Neyroud, Peter – Beckley, Alan (2000): *Policing, Ethics and Human Rights.* Willan Publishing, Cullompton.

Nyeste Péter (2013): A bűnüldözési célú „titkos információszerzés” és a büntetőeljárás kapcsolata. *Nemzetbiztonsági szemle*, 1. évf. 1. szám.

Nyeste Péter (2016): *A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés története, rendszerspecifikus sajátosságai, szektorális elvei.* PhD-értekezés.

Orr, Marion – West, Darell M. (2007): Citizen evaluations of local police personal experience or symbolic attitudes? *Administration & Society*, vol. 38. iss. 6. 649–668.

Pachon, Peter H – Lovrich, Norm P. J. (1977): The consolidation of urban public services: A focus on the police. *Public Administration Review*, vol. 37. iss. 6. 38–47.

Payne, Brian K. – Gainey, Randy R. (2007): Attitudes about the police and neighborhood safety in disadvantaged neighborhoods: the influence of criminal victimization and perceptions of a drug problem. *Criminal Justice Review*, vol. 32. iss. 2. 142–155.

Pécsi Kornél (2016): Egyéves az új rendvédelmi életpályamodell I. Az életpályamodell előkészítése. *Magyar Rendészet*, 16. évf. 6. sz.

Punch, Maurice – Hoogenboom, Bob – Vuver, Kees Van Der (2008): *Community Policing in the Netherlands: Four Generations of Redefinition*. In: Williamson, Tom: *The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions*. John Wiley and Sons Chichester, United Kingdom; Hoboken, New Jersey.

Ratcliffe, Jerry H. (2003): "Intelligence-Led Policing (2003)". *Australian Institute of Criminology – Trends and issues in crime and criminal justice*, No. 248.

Jogállamiság vagy rend? – interjú Dr. Kuncze Gáborral Kőszeg Ferenc írásáról (2000). *Belügyi Szemle*, 48. évf. 1. sz.

Rendvédelmi szervek: Létszám és illetmény I. *Infojegyzet*, 2015/4.

Roelofse, Cornelis J.(2013): Community Policing: Homogenous Societies are Actually Heterogenic – Challenges to Diverse Community Needs. *Internal Security*, vol. 5, no. 2. 7–21.

Rogge, N. – Verschelde, M. (2013): „A composite index of citizen satisfaction with local police services”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 36. iss. 2. 238–262.

Sallai János – Tihanyi Miklós – Vári Vince – Mátyás Szabolcs (2017): *A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei*. In: Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig)*. Dialóg Camus Kiadó, Budapest.

Scaglione, Richard – Condon, Richard G. (1980): Determinants of attitudes toward city police. *Criminology*, vol. 17. iss. 4. 485–494.

Schernock, Stan K. (1988): An empirical examination of the relationship between police solidarity and community orientation. *Journal of Police Science and Administration*, vol. 16. iss. 3. 182–194.

Sebesi Béla (1992): *A bűnözés és a bűnüldözés közgazdasági összefüggései*. BM Könyvkiadó, Budapest.

Sherman, Lawrence W. – Weisburd, Weisburd A. (1995): General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime „Hot Spots”: A Randomized, Controlled Trial. *Justice Quarterly*, vol. 12. iss. 4. 625–648.

- Shin, Doh Chull (1977): The quality of municipal service: Concept, measure and results. *Social Indicators Research*, vol. 4. iss. 1. 207–229.
- Skolnick, Jerome H. (1975): *Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society*. 2nd ed. Wiley & Sons, New York.
- Skuli, David (1995). A rendőri teljesítmény mérése. Új rendészeti tanulmányok, 1995/1. 138–146.
- Stack, Steven J. – Cao, Liqun (1998): Political conservatism and confidence in the police: A comparative analysis. *Journal of Criminal Justice*, vol. 21. iss. 1. 71–76.
- Sung, Hung-En (2006): Police effectiveness and democracy: shape and direction of the relationship. *Policing*, vol. 29. iss. 2. 347–367.
- Szakács Gábor (1991): Reformra szorul-e a magyar rendőrtisztképzés? *Rendészeti tanulmányok*, 2. évf. 1. sz. 71–85.
- Szakács Gábor (1993): *A Rendőrtiszt Főiskolát végzett tisztek és a főiskolai hallgatók beilleszkedéséről, élet- és munkakörülményeinek alakulásáról*. Rendőrtiszt Főiskola, Budapest. 1–115.
- Szakács Gábor (2011): Rendészettudomány a rendészeti felsőoktatásban. *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2011/1. 1–14.
- Szakács Gábor (2013): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. „Közszolgálati Humán tükör 2013” (ágazati összefoglaló tanulmány)*.
- Szakács Gábor (2014): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humánfolyamata*. ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Budapest.
- Szigeti Péter (2007): *Az alapjogok gyakorlati értéke a jogrendben - kitekintéssel a rendvédelemre*. In: Jogvédelem, Rendvédelem (tanulmányok). RTF, Budapest.
- Szikinger István (1998): *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó Kft., Budapest.
- Szikinger István (2001): Bűnözés Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 46. évf. 8. sz.
- Szikinger István (2012): Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, 60. évf. 3. sz.
- Szikinger István (2012): Közösségi rendőrség a mai Európában. *Belügyi Szemle*, 60. évf. 3. sz. 29–37.

Szilágyi Gábor (1998): *A közösségi rendőrségről a Budapesti Rendőr Szakközépiskolában*. *Belügyi Szemle*, 46. évf. 5. sz.

Tankebe, J. (2010): Public confidence in the police: testing the effects of public experiences of police corruption in Ghana. *British Journal of Criminology*, vol. 50. no. 2. 296–319.

Tihanyi Miklós (2013): A körzeti megbízotti szolgálat fejlődési lehetőségei, avagy a tudás-alapú rendőrség. *Belügyi Szemle*, 61. évf. 6. sz. 87–107.

Tihanyi Miklós (2013): *A társadalmi kontroll helye, szerepe a rendőrség működésében*. In: Tihanyi Miklós (szerk.): *A rendőrség társadalmi kontrollja*. NKE, Budapest.

Tóth Lajos (1998): Községi rendőrség Csongrád megyében. *Belügyi Szemle*, 46. évf. 5. sz.

Tyler, Tom R. – Blader, Steven L. (2000): *Essays in social psychology. Cooperation in groups: Procedural justice, social identity, and behavioral engagement*. Psychology Press, New York.

Vári Vince (2011): A rendészettudomány a rendészeti szakképzésben. *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2011/1. 26–50.

Vári Vince (2014a): *Bűnügyi statisztika és a bűnüldöző szervezet teljesítményértékelése – avagy hatékony-e, ami „objektív”?* In: Ádám Antal (szerk.): *PhD Tanulmányok 13*. PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs. 389–422.

Vári Vince (2014b): Bűnüldözési statisztika a hatékonyság tükrében. *Magyar Rendészet*, 2014/5. 131–148.

Vári Vince (2015). *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értekezés, Miskolci Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, Miskolc.

Vári Vince (2015): A bűnüldözés strukturális hatékonysága. *Magyar Rendészet*, 2015/5. sz. 105–131.

Vári Vince (2016): *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. *Studia Doctorandorum Alumnae: Válogatás a DOSz Alumni Osztály tagjainak doktori munkáiból*. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest.

Vári Vince (2016): Hatékonyság a rendészeti tiszthelyettes képzés és a karrierrendszer fejlesztésének ütközőzónájában. *Magyar Rendészet*, 2016/6. sz.

Vershelde, Marijn – Rogge, Nicky (2012): An environment-adjusted evaluation of citizen satisfaction with local police effectiveness: Evidence from a conditional data envelopment analysis approach. *European Journal of Operational Research*, vol. 223. iss. 1. 214–225.

Wagner, Kevin (2014): "We're Compiling Every Police-Involved Shooting in America. Help Us." Regressing, blog post. URL: <http://regressing.deadspin.com/were-compiling-every-police-involved-shooting-in-america-1624180387> (Letöltés ideje: 2018. január 13.)

Wang, Xiaohu (2002): Perception and reality in developing and outcome performance measurement system. *International Journal of Public Administration*, vol. 25. iss. 6. 805–829.

Weisburd, David – Telep, Cody W. – Hinkle, Joshua – Eck, John E. (2010): "Is Problem-Oriented Policing Effective in Reducing Crime and Disorder? Findings from a Campbell Systematic Review." *Criminology & Public Policy*, vol. 9. no. 1. 139–172.

Weitzer, Ronald – Tuch, Steven (2005): Determinants of public satisfaction with the police. *Police Q.*, vol. 8. iss. 3. 279–297.

Weitzer, Ronald – Tuch, Steven (2006): *Race and Policing in America: Conflict and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge.

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.

Internetes források

AIPM (2013): *Organisational justice: Implications for police and emergency service leadership*, Herrington C and Roberts K. AIPM Research Focus, Issue 2, 2013. URL: www.aipm.gov.au/wp-content/uploads/2013/08/Org-Justice-Final.pdf (Letöltés ideje: 2016. június 2.)

College of Policing (2014): *Code of Ethics: A Code of Practice for the Principles and Standards of Professional Behaviour for the Policing Profession of England and Wales*. URL: www.college.police.uk/What-we-do/Ethics/Documents/Code_of_Ethics.pdf (Letöltés ideje: 2016. március 25.)

College of Policing (2015): *Fair cop 2: Organisational justice, behaviour and ethical policing*. URL: http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/150317_Fair_cop%20_FINAL_REPORT.pdf (Letöltés ideje: 2016. augusztus 17.)

College of Policing (2015): *Fair cop 2: Organisational justice, behaviour and ethical policing*. URL: http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/150317_Fair_cop%20_FINAL_REPORT.pdf. (Letöltés ideje: 2016. június 2.)

HMICFRS (2016): *Best Use of Stop and Search revisits*. URL: www.justiceinspectors.gov.uk/hmic/publications/best-use-of-stop-and-search-revisits/ (Letöltés ideje: 2017. július 12.)

HMICFRS: <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/> (Letöltés ideje: 2017. február 12.)

HMICFRS: <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/> (Letöltés ideje: 2017. május 25.)

Metropolitan Police: <http://content.met.police.uk/Home> (Letöltés ideje: 2017. október 28.)

Office for National Statistics (2015): *Crime statistics, focus on public perceptions of crime and the police, and the personal well-being of victims*. URL: www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/compendium/crimestatisticsfocusonpublicperceptionsofcrimeandthepoliceandthepersonalwellbeingofvictims/2015-0326/chapter1perceptionsofthepolice#overall-confidence-in-the-local-police-by-background-characteristics (Letöltés ideje: 2017. július 23.)

Office for National Statistics (é. n.): *Mega-List of Community Policing and Problem Solving (COPPS) programs*. URL: <http://faculty.ncwc.edu/TOConnor/comlist.htm> (Letöltés ideje: 2016. július 16.)

TÁRKI (2005): *A bűnelkövetési helyzet és a bűnmegelőzési tevékenység feltérképezése a magyarországi önkormányzatok körében*. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a720.pdf> (Letöltés ideje: 2014. szeptember 9.)

The United States Department of Justice (é. n.): "Civil Rights Division Special Litigation Section Cases". URL: <http://www.justice.gov/crt/about/spl/findsettle.php> (Letöltés ideje: 2017. július 12.)

JOGSZABÁLYTÁR

- 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
- 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
- 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
- 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közszolgálati életpályák összehangolásáról
- 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról
- 1004/2013 (I. 21.) Korm. határozat a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat az új közszolgálati életpálya bevezetéséről
- 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Kelemen Dóra

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-191-6 (elektronikus)