

VÁRI VINCE

A MÉRHEŐ BIZALOM

A magyar rendőrség és a bizalom válsága



RENDŐRSÉG

REJT
JEL™
KÖNYVKIADÓ

BUDAPEST, 2026

VÁRI VINCE

A MÉRHETŐ BIZALOM

A magyar rendőrség és a bizalom válsága

Rendőrségi hatékonyság, legitimitás és eljárási igazságosság

*Elméleti keretek, nemzetközi tapasztalatok és empirikus
eredmények*



Budapest, 2026

„Az emberek nagyobb valószínűséggel engedelmeskednek a törvénynek, ha úgy vélik, hogy azok, akik érvényt szereznek neki, olyan tekintéllyel rendelkeznek, amelyet az annak alávetettek legitimnek tartanak.”

(Tom R. Tyler, Phillip A. Goff és Robert J. MacCoun: The Impact of Psychological Science on Policing in the United States. Psychological Science in the Public Interest, 16(3), 2015, 91. o.)



© Vári Vince, 2026

© Rejtjel Kiadó, 2026

Minden jog fenntartva. A mű egészének vagy bármely részének mechanikus, illetve elektronikus másolása, sokszorosítása, valamint információszolgáltató rendszerben való tárolása és továbbítása a Kiadó előzetes írásbeli engedélyéhez kötött.

Lektorálta: Prof. em. Dr. Farkas Ákos

ISBN 978-615-5737-18-3

Kiadja a Rejtjel Könyvkiadó Kft.

2330 Dunaharaszti, Dankó P. u. 17.

Felelős kiadó: a Rejtjel Könyvkiadó Kft. ügyvezetője

TARTALOM

Tartalom.....	5
Rövidítések jegyzéke	10
Előszó	13
Bevezetés	14
A törekeny bizalom.....	14
A mérési vakfolt	14
Egyetemes probléma, kelet-közép-európai arccal	15
A bizalom mint rendészeti tőke	16
Előzmények: honnan indul ez a kötet	18
A kötet célja és kutatási kérdései	19
Módszertan	22
A kötet felépítése	23
A mérhető bizalom	25
A rendőrség teljesítmény és hatékonyságmérésének elméleti alapvetései.....	27
A rendőrségi hatékonyság parciális és komplex felfogása: a statisztikai mutatóktól a társadalmi hatásokig	27
A rendőrség társadalmi eredményessége: az output mutatóktól a legitimitásalapú outcome modellekig.....	34
Mérni, de mit? A rendőrségi teljesítmény objektív és szubjektív mutatóinak nemzetközi értékelése	38
Bizalom, legitimitás és minőségi indikátorok: a rendőrségi teljesítmény társadalmi dimenziói	43
Hat-e a rendőri munka a bűnözésre? A hatékonyságmérés hallgatólagos előfeltevése	47
A bizalom kérdése a rendőrség és a társadalom relációjában	52
A rendőrség és a társadalom bizalmi viszonyának elemzése: elméleti és empirikus megközelítések	52
A rendőrség hatékonysága és a társadalmi bizalom összefüggése.....	53
A bizalom természete a rendőrség és a polgárok vonatkozásában.....	55
Bizalom vagy tekintélytisztelt? A bizalmi mutatók kulturális érvényességének határai	57
A bizalmi deficit forrásai: szervezeti vagy társadalmi tényezők?	59
Rendőrség és társadalmi bizalom az utóbbi évek kutatásaiban.....	62
A rendőrség iránti bizalom hazai mérésének sajátosságai és értékelése	65
Az eljárási (procedurális) igazságosság szerepe a rendőrség munkájában	70
Az eljárási igazságosság eredete: elmélettörténeti előzmények és a rendészeti újítások rendszertana	70
Eljárási igazságosság a modern rendészetben: jogállami fundamentum és szervezeti kihívás	74
A rendőrségi legitimitás normatív, pszichológiai és eljárási alapjai	79
Az emberi méltóság és az eljárási igazságosság kapcsolata	85
Az eljárási igazságosság mérése és vizsgálata	89
Az eljárási igazságosság határai: a mérlegelési jogkör, az enyhesség és az értékek belsővé válása	92
Szervezeti változtatások az eljárási igazságosság integrálásához	95

A rendőrség hatékonyságmérése a nemzetközi irodalomban különös tekintettel a bizalom és a legitim működés szerepére.....	99
A rendőrségi legitimitás és a bizalom jelentősége	100
Bizalom, legitimitás és procedurális igazságosság a rendőrségi teljesítményben...	103
A rendőrség hatékonyság mérésének gyakorlata Angliában és Walesben, különös tekintettel a legitimitásra.....	112
Észak-Írország rendőrségének (továbbiakban: PSNI) hatékonyságmérése és legitimitása.....	123
A szervezeti igazságosság mint a rendőrségi legitimitás belső forrása.....	127
Rendészeti modellek dilemmái: a tekintélyelvű rendőrségtől a társadalomba integrált rendőrségig	135
Társadalmi bizalom mint rendészeti tőke: legitimitás, szervezeti formák és demokratikus kontroll.....	136
A rendőrségi szerepek társadalmi beágyazottsága: strukturalista–funkcionalista perspektíva.....	137
A tekintélyelvű rendőrségi paradigma öröksége és demokratikus transzformációja Magyarországon	138
A modern rendőrségi hatékonyság új dimenziói: bizalom, partnerség, társadalmi integráció	144
A közösségi rendőrség: inkább egy szervezeti modell vagy rendészeti paradigma?	147
Centralizáció és decentralizáció dilemmái a magyar rendőrségben: szervezeti modellek, lehetőségek és korlátok	151
A rendőrségi legitimitáció indikátorai: transzparencia, civil kontroll és közösségi integráció modern rendészeti modellekben.....	155
Költség–haszon szemlélet a rendészetben: statisztikai torzulások, társadalmi kárhatások és nemzetközi tanulságok	157
A magyar rendőrség teljesítményértékelése és életpálya modellje	160
A rendészeti képzés rendszere és kihívásai: identitásformálás, kompetenciák, pályamotiváció.....	160
A rendészeti életpálya európai modelljei és a magyar karrierrendszer modernizációja	162
A rendvédelmi hivatásrend helye a közszolgálati életpályák rendszerében.....	163
A hivatásos állomány életpálya-modelljének kihívásai: stratégiai hiányok és szervezeti feszültségek.....	167
A New Public Management térnyerése és a teljesítményértékelés új rendszere a magyar közszolgálatban és a rendőrségen	170
Szervezeti hatékonyságmérés a magyar rendőrség mindennapi gyakorlatában.....	172
Kérdőíves kutatás a rendőrség teljesítménymérési rendszeréről.....	175
A rendőrségi hatékonyság új dimenziói: a „Jó állam – jó rendőrség” program értelmezési kerete	182
A hatásosság–hatékonyság–legitimitás hármas kerete a rendőrségi teljesítménymérésben: a Jó állam – jó rendőrség program koncepcionális alapjai és mérési kihívásai	188
A Jó állam – jó rendészet program koncepcionális és módszertani korrekciói: a hatékonyságmérés elméleti alapjai, területi dimenziói és társadalmi hatásmutatói	191
A szervezeti teljesítmény értékelésekor alkalmazott kutatási szintek kérdései.....	196
A ‘jó rendőrség’-képlet területi alkalmazhatósága: módszertani keretek és összehasonlíthatósági szintek	197

A Jó Állam – Jó Rendőrség képlet: a rendészeti teljesítmény kvantifikálásának új módszertana	199
A „Jó állam – jó rendőrség” program tanulságai és sorsa	202
A mérhető bizalom operacionalizálása: mérési modell és komparatív keret	206
Hogyan mérjük a bizalmat?	206
A mérés önveszélye: amikor a mutató céljá válik	210
Biztos, hogy az eljárási igazságosság okozza a legitimitást?	212
Amit a magyar bizalomszám elfed	215
Magyarország, Észtország, Finnország: mit mutat az összevetés?	218
Mit nem tud ez a mérőeszköz?	220
A magyar rendészeti szervezeti teljesítményértékelés keretrendszere: a BIZTOS-modell	222
A fejezet célja, kiindulópontja és korlátai	222
A keretrendszer elméleti és mérismódszertani alapjai	223
Input, output, outcome, impact: a fogalmi tisztázás mint mérési előfeltétel	223
A mérés patológiái: a Campbell- és a Goodhart-törvény rendészeti következményei	224
Tudományos minőségi kritériumok	225
A PEEL mint alapmodell és a beépíthető nemzetközi gyakorlatok	226
A PEEL logikája és felépítése	226
Mit indokolt átvenni és mit nem	227
Beépíthető nemzetközi gyakorlatok	228
A BIZTOS-keretrendszer architektúrája	228
A keretrendszer tíz alapelve	228
A négy pillér és a mérési szintek	229
Az indikátorrendszer	230
Az indikátorlap kötelező tartalmi elemei	230
„A” pillér: eredményesség	231
„B” pillér: hatékonyság és erőforrás-gazdálkodás	233
„C” pillér: legitimitás, bizalom és eljárási igazságosság	235
„D” pillér: szervezeti igazságosság és az állomány helyzete	236
A mutatók bűncselekményi hatóköre: ügycsoportok és a kiemelten kezelt kör	237
A kármegtérülés és a vagyonszázszerezés mutatói	239
A szabálysértési és az egyéb hatósági eljárások mutatói	240
Az eljárási minőség rejtett mutatói: felfüggesztett ügyek és az ügyviteli döntések szóródása	242
Az aggregálás, a bizonytalanság kezelése és a minősítés szabályai	243
Az azonos szintű szervek összehasonlíthatósága: hasonlósági csoportok és bűnözésföldrajzi kontextuskorrekció	245
A probléma: a teljesítmény és a működési környezet összekeveredése	245
Első réteg: hasonlósági csoportok	245
Második réteg: a bűnözésföldrajzi kontextusváltozók	246
Harmadik réteg: a várt érték és a reziduum	247
A közlés formája: tölcserdiagram a rangsor helyett	248
Negyedik réteg: bűnözésföldrajzi felbontás a mérésen belül	249
Az önmagával való összehasonlítás elsőbbsége	250
A főváros mint a hasonlósági logika határeset	251
Az indikátorok szolgálati ágak szerinti hozzárendelése és a felelősségi rend	252
A hozzárendelés három szerepe és az egygazdás elv	252

Az egyes szolgálati ágak felelőssége	253
Ágazati vezetői mutatók	255
A vezetési szintek feladatai.....	257
A leoszthatóság korlátai.....	258
Adatfelvétel és adatminőség.....	259
Adminisztratív adatok.....	259
Rendészeti Bizalomfelmérés (RBF)	259
Rendészeti Kontaktusfelmérés (RKF)	259
Rendészeti Állományfelmérés (RÁF).....	260
Aktavizsgálat és megfigyelés adatok.....	260
Jogalap és adatvédelem.....	260
Külső audit és független validáció.....	261
A Rendészeti Teljesítményértékelő és Auditáló Tanács.....	261
A minősítés és a beavatkozási fokozatok.....	261
Módszertani audit, replikáció és nyilvánosság	262
A szervezeti igazságosság érvényesítése magában a mérésben	262
Operacionalizálás: bevezetési ütemterv és vezetői teendők.....	263
A bevezetés négy fázisa.....	263
Felelősségi rend és erőforrásigény.....	264
Vezetői ellenőrzőlista	265
A hierarchikus, tekintélyelvű szervezeti működésből fakadó bevezetési akadályok	265
A hierarchia mint sajátos mérési környezet	265
Strukturális akadályok	266
Kulturális akadályok.....	267
Kapacitásbeli és időhorizont-akadályok	268
Az akadályok áttekintése	269
A tekintélyelvű működés paradoxona és a bevezetés sorrendje	270
A be nem vezetés kockázata: nemzetközi tapasztalatok	271
Mintaalkalmazás: öt rendőrkapitányság összehasonlítása	274
A bemutatás célja, az adatok státusza és a korlátok.....	274
Miért nem „városi” kapitányságok: a járási illetékesség	274
A nyers mutatók és a naiv rangsor.....	275
A kontextuskorrekció eredménye	276
A pillérprofilok	277
A kapitányságok elemzése.....	278
Diagnosztikai mintázatok	280
Fővárosi mintapélda: öt kerületi kapitányság	281
Amit a két mintapélda igazol – és amit nem.....	283
Kockázatok, korlátok és a további kutatás iránya.....	284
Részösszegzés.....	285
Összegzés és következtetések.....	286
A kutatás eredményei: a kérdésektől a tézisekig	287
Kritikai reflexió a rendészeti szakma irányába	290
A kutatás korlátai.....	295
Záró gondolatok.....	296
Javaslatok.....	298
De lege ferenda és mérés-módszertani javaslatok.....	298
Intézményi javaslatok és a fejlődés irányai	300

A reform empirikus megalapozása: integrált kutatási terv	304
Ábrák jegyzéke	308
Táblázatok jegyzéke	309
Irodalomjegyzék	311
Monográfiák, könyvek, disszertációk	311
Könyvrészesetek, konferenciakötetek.....	315
Folyóiratcikkek	319
Jelentések, kutatások és internetes források.....	339
Jogszabályok és egyezmények.....	349

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

A kötetben előforduló gyakoribb rövidítések és idegen nyelvű mozaikszavak feloldása:

ACPO	Association of Chief Police Officers (a rendőrfőnökök brit szövetsége)
APACS	Assessments of Policing and Community Safety – a PPAF-ot 2008-ban felváltó brit rendészeti értékelési keret
APCC	Association of Police and Crime Commissioners (a rendőrségi és bűnügyi biztosok szövetsége, Egyesült Királyság)
BCS	British Crime Survey (az Egyesült Királyság országos áldozatkutatási felmérése; 2012 óta CSEW néven)
BCC	Banker–Charnes–Cooper – a változó skáláhozadékat feltételező DEA-modellspecifikáció
Be.	a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (büntetőeljárási törvény)
BM	Belügyminisztérium
BRFK	Budapesti Rendőr-főkapitányság
BSC	Balanced Scorecard – kiegyensúlyozott stratégiai mutatószámrendszer
Btk.	a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
BTT	Belügyi Tudományos Tanács
CEPOL	European Union Agency for Law Enforcement Training (az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége)
CFA	confirmatory factor analysis – megerősítő faktorelemzés
COPS	Community Oriented Policing Services Office (az USA igazságügyi minisztériumának közösségi rendészeti hivatala)
CSEW	Crime Survey for England and Wales (Anglia és Wales országos áldozatkutatási felmérése)
DCAF	Geneva Centre for Security Sector Governance (a biztonsági szektor kormányzásával foglalkozó nemzetközi központ)
DEA	Data Envelopment Analysis – adatburkolási (határhatékonysági) elemzés
DMU	Decision Making Unit – döntéshozó egység; a DEA-elemzés vizsgálati egysége
ENYÜBS	Egységes Nyomozó Hatósági és Ügyészeti Bűnügyi Statisztika

ERIC	European Research Infrastructure Consortium (európai kutatási infrastruktúra-konzorcium; az ESS jogi kerete)
ESS	European Social Survey (Európai Társadalomtudományi Felmérés)
EU	Európai Unió
EUCPN	European Crime Prevention Network (Európai Bűnmegelőzési Hálózat)
GDP	bruttó hazai termék (Gross Domestic Product)
HGLM	hierarchikus általánosított lineáris modellezés (Hierarchical Generalized Linear Modeling)
HMIC / HMICFRS	His Majesty's Inspectorate of Constabulary (and Fire & Rescue Services) – a brit rendőrség (és tűzoltóság) független felügyeleti szerve
Hszt.	a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
ICVA	Independent Custody Visiting Association (a fogvatartotti látogatásokat koordináló brit szövetség)
IDB	Inter-American Development Bank (Amerika-közi Fejlesztési Bank)
IOPC	Independent Office for Police Conduct (a brit rendőrség független panasztestülete)
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
LVMPD	Las Vegas Metropolitan Police Department
MPS	Metropolitan Police Service (a londoni rendőrség, közismert nevén Met Police)
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
NISRA	Northern Ireland Statistics and Research Agency (Észak-Írország statisztikai és kutatási hivatala)
NKE	Nemzeti Köszolgálati Egyetem
NKE RTK	Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
NNI	Nemzeti Nyomozó Iroda
NPM	National Preventive Mechanism – nemzeti megelőző mechanizmus; a kínzás elleni ENSZ-egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (OPCAT) szerinti monitoringrendszer
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics (az EU statisztikai célú területi egységeinek nómenklatúrája)

NVVH	Nemzeti Vagyonvisszaszerzési és Védelmi Hivatal
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)
ONS	Office for National Statistics (az Egyesült Királyság statisztikai hivatala)
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet)
PCC	Police and Crime Commissioner (választott rendőrségi és bűnügyi biztos, Anglia–Wales)
PEEL	Police Effectiveness, Efficiency and Legitimacy – a brit rendőrség éves teljesítményértékelési keretrendszere
PPAF	Policing Performance Assessment Framework (korábbi brit rendőrségi teljesítményértékelési keret)
PSNI	Police Service of Northern Ireland (Észak-Írország rendőrsége)
RAND	RAND Corporation / RAND Europe – nonprofit szakpolitikai kutatóintézet
RIASZ	rendvédelmi igazgatási alkalmazott (2018 óta létező jogviszony)
RTK	Rendészettudományi Kar (NKE)
SFA	Stochastic Frontier Analysis – sztochasztikus határelemzés
STADAT	a Központi Statisztikai Hivatal online statisztikai adatbázisa
TEK	Terrorelhárítási Központ
VfM	Value for Money – az értékarányos ráfordítás elve (gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség)

ELŐSZÓ

Ez a kötet több mint egy évtizedes kutatómunka összegzése, és egyetlen, egyre sürgetőbb kérdés köré szerveződik: min múlik a magyar rendőrség iránti bizalom, és miért nem mérjük azt, amin múlik? Kiindulópontja az a felismerés, hogy a rendőrség teljesítménye nem írható le kizárólag a bűnügyi statisztika nyelvén: a felderítési mutatók, az eljárási határidők és az intézkedési számok mögött ott áll az a nehezebben megragadható, mégis meghatározó erőforrás, amelyet társadalmi bizalomnak nevezünk – s amelynek törékenysége a magyar rendészet csendes, mégis mélyülő válsága.

A kötet célja, hogy a rendészeti hatékonyság fogalmát kiszabadítsa a mennyiségi mutatók szorításából, és a bizalom, a legitimitás, valamint az eljárási igazságosság fogalmi hármasan keresztül újraértelmezze. A vizsgálat egyszerre elméleti és empirikus: nemzetközi mérési modellek elemzésére, hazai kérdőíves kutatásra és hatékonyságelemzési (DEA) eljárásokra épül.

Külön köszönettel tartozom Prof. em. Dr. Farkas Ákosnak, a kötet lektorának. Pályám két meghatározó fordulópontján kísérte a munkámat: doktori kutatásom konzulenseként, majd habilitációs eljárásomban opponensként. Iskolateremtő munkássága, mindenekelőtt a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátait elemző monográfiája (Farkas, 2002), e kötet egyik szemléleti alapja: az a felismerés, hogy a hatékonyság nem pusztán ökonómiai kategória, és hogy a rendszer teljesítménye elválaszthatatlan a benne érvényesülő eljárási garanciák minőségétől, végigkíséri a jelen munka gondolatmenetét is. Opponensi véleményének pontossága és igényessége — különösen a fogalomhasználat következetességét, az empirikus állítások megalapozottságát és a nemzetközi eredmények hazai átvihetőségét firtató észrevételei — nemcsak e kötet szövegét formálta érdemben, hanem azt is megmutatta, milyen mércét állít maga elé a tudományos igényesség. Amit a rendészet és a büntető igazságszolgáltatás összefüggéseiről tudok, azt jelentős részben tőle tanultam.

Munkám során sokat köszönhetek a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Karán dolgozó kollégáimnak, valamint mindazoknak a hivatásos állományú tiszteknek és tiszthelyetteseknek, akik kutatásaim során megosztották velem tapasztalataikat. A kötet hibáiért kizárólag a szerzőt terheli felelősség.

Budapest, 2026. augusztus

BEVEZETÉS

A TÖRÉKENY BIZALOM

A magyar rendőrség iránti bizalom válsága sajátos természetű: nem az a baj, hogy kevés a bizalom, hanem az, hogy törékeny.

Elsőre ugyanis nincs mi miatt aggódni. A hazai közvélemény-kutatások visszatérő megállapítása szerint a szervezet az állami intézmények bizalmi rangsorában rendszerint a politikai intézmények elé kerül, a jogrendszerbe vetett bizalom idősoros mutatói pedig a közepesnél kedvezőbb tartományban mozognak (KSH, 2023). A lakosság tehát nem fordult el a rendőrségtől. A válság mélyebben húzódik: abban, hogy ez a látszólag stabil bizalom törékeny alapokon nyugszik.

Az Európai Társadalomtudományi Elemzés (ESS) adataira épülő összehasonlító vizsgálatok szerint a közép- és kelet-európai országokban – így Magyarországon – a rendőrségbe vetett bizalom sokkal erősebben korrelál a kormányzati hatékonyság, a jogállamiság és a korrupcióészlelés általános mutatóival, mint a konkrét rendőri tapasztalatokkal vagy a bűnözési rátákkal (Boda & Medve-Bálint, 2014; Medgyesi & Boda, 2019; Marmola, 2024). A polgár tehát nem annyira a rendőrséget mint szolgáltatót értékeli, hanem rajta keresztül az államba és a rendszerbe vetett bizalmát fejezi ki – egy olyan bizalmat, amely gyorsan erodálódhat, ha az intézményrendszer legitimitása megrendül. Ugyanezt a mintázatot erősíti meg Baćak és Apel (2021) huszonhat európai országot átfogó vizsgálata is: a poszt-kommunista országokban a rendőri kontaktus és a méltányosság-, illetve legitimitásészlelés közötti kapcsolat szignifikánsan erősebb, mint a fejlett demokráciákban – a bizalom itt sérülékenyebb, mert kevésbé stabil intézményi alapokon nyugszik.

Ez a törékenységi bizalmi válság valódi arca: *nem a szint, hanem a szerkezet a probléma*. És éppen ezért nem is látszik addig, amíg valaki meg nem méri.

A MÉRÉSI VAKFOLT

A válságot súlyosbítja, hogy a magyar rendőrség maga sem méri azt, amin a legitimitása múlik. A szervezet rendelkezik ugyan belső hatékonyságmérési rendszerrel, ám az kizárólag a mennyiségi, operatív mutatókra – a felderítési arányra, az intézkedésszámra, a reaklási időre – épül; eredményei és módszertani részletei nem nyilvánosak, külső audit és társadalmi validáció nélkül maradnak. Így miközben a bizalom a rendőri munka legfontosabb erőforrása, éppen ez az egyetlen dimenzió, amelyről a szervezet nem gyűjt érdemi adatot. A magyar rendészet a saját maga termelte statisztikában méri a sikerét, miközben arról, ami

valóban számít – hogy a polgár igazságosnak, méltányosnak és tisztességesnek éli-e meg a vele való bánásmódot –, nem tud és nem is akar tudomást szerezni.

E kötet alaptézise szerint *ez a mérési vakfolt nem technikai hiányosság, hanem a bizalmi válság egyik fő oka és egyben fenntartója*. A két jelenség – a törékeny bizalom és a mérési vakfolt – ugyanis egymást erősíti: ami nincs mérve, az nem is javítható, és ami nem javul, az tovább gyengíti a bizalom amúgy is ingatag szerkezetét.

Hogy a hagyományos mutatók miért alkalmatlanok erre a feladatra, azt a nemzetközi kutatás régóta hangsúlyozza. Myhill és munkatársai (2011) kimutatták, hogy a klasszikus közvélemény-kutatási kérdések nem mérik megbízhatóan a bizalmat mint intézményi konstrukciót, ezért a mérésnek az eljárási igazságosságra, a közösségi értékek képviseletére és az együttműködési szándéokra kell irányulnia. Jackson, Bradford, Stanko és Hohl (2012) pedig módszertanilag is megalapozta a bizalom és a legitimitás önálló, többdimenziós mérését.

Nem alkalmi szerzőpárosról van szó. Jonathan Jackson és Ben Bradford pályája évek óta összefonódik a bizalom- és legitimitáskutatás londoni műhelyében: mindketten a London School of Economics egyetemen szerezték doktori fokozatukat, és azóta is szorosan együttműködnek. Jackson ma ugyanott, a Módszertani Tanszéken oktat kutatásmódszertan-professzorként, szerkeszti a British Journal of Criminology folyóiratot, és az ő nevéhez fűződik az Európai Társadalomtudományi Elemzés ötödik hullámának huszonnyolc országra kiterjedő eljárási igazságosság-modulja is. Bradford időközben a University College London Jill Dando Biztonsági és Bűnügyi Tudományok Intézetében folytatja a kutatást, a globális városi rendszet professzoraként és a Centre for Global City Policing igazgatójaként. A fent idézett közös munkájuk tehát egy hosszú, közös kutatói pálya egyik állomása.

EGYETEMES PROBLÉMA, KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ARCCAL

A magyar rendszet e kettős zárványa – a törékeny bizalom és a mérési vakfolt – nem hazai különlegesség, hanem egy egyetemes tudományos probléma sajátos, kelet-közép-európai megjelenése. A rendszettudomány elmúlt három évtizedének talán legfontosabb felismerése ugyanis az, hogy *a rendőrség teljesítménye nem azonos azzal, amit a rendőrség önmagáról mér*.

A modern kutatások mára meghaladták a rendészeti feladatellátás során „termelt” mennyiségi indikátorok kizárólagos használatát, és a minőségi mutatók – a lakossági elégedettség, az eljárások méltányossága, a rendőrség iránti bizalom – objektív mérhetősége felé tettek tudományos igényű lépéseket (Tyler, 2004; Sunshine & Tyler, 2003). A kilencvenes évekkel bezárólag uralkodó utilitarista

hatékonysági narratíva mellett egyre markánsabban formálódik az igény a legitim rendőri működés és a társadalmi egyenlőséget megjelenítő szempontok beszámítására. Ehhez társul az a felismerés, hogy a területi egységekre vetített szociokulturális és bűnözésföldrajzi különbségek megjelenítése nélkül korrekt és validálható eredmények nehezen vagy egyáltalán nem nyerhetők ki (Jackson & Bradford, 2010). A régió sajátosságait a kriminálpolitika felől értelmező elemzések szerint pedig a formális intézményekkel szembeni bizalmatlanság Kelet-Közép-Európában történetileg beágyazott jelenség, amelyet a rendszerváltás utáni büntetőpolitika populista és nacionalista fordulatai tovább mélyítettek (Kerecsi, 2024).

E gondolatmenet atyja Tom R. Tyler, aki 1950-ben született, és pályája a Columbia Egyetemtől a Los Angeles-i Kaliforniai Egyetemen (UCLA) szerzett doktori fokozaton át vezetett a New York-i Egyetemig, majd 2012 óta a Yale Law School professzori székéig, ahol pszichológiát és jogot tanít egyszerre. Kilenc önálló kötete közül a legtöbbet idézett máig a *Why People Obey the Law* (1990, átdolgozva 2006) és a Huóval közösen jegyzett *Trust in the Law* (2002). Életművét 2024-ben a kriminológia legrangosabb szakmai elismerésével, a Stockholmi Kriminológiai Díjjal jutalmazták.

A BIZALOM MINT RENDÉSZETI TŐKE

A probléma tehát nem az, hogy a rendőrség nem mér. Mér – méghozzá sokat és pontosan. A probléma az, hogy amit mér, az egyre kevésbé mondja meg, amit tudni érdemes. A felderítési arány, az intézkedésszám vagy a reagálási idő a szervezet belső működéséről ad számot, arról viszont hallgat, hogy a rendőri jelenlét biztonságérzetet vagy szorongást kelt-e; hogy az intézkedés alá vont polgár igazságosnak élte-e meg a vele szemben alkalmazott eljárást; és hogy a közösség együttműködési hajlandósága erősödött vagy gyengült-e. Ezek a kérdések nem puha, „szociológiai” kiegészítései a hatékonyság kemény magjának: éppen ellenkezőleg, a rendőri munka eredményességének legfontosabb előfeltételét, a társadalmi bizalmat érintik.

Nem véletlen, hogy a 21. századi nemzetközi szakirodalom szinte legégetőbb kérdése az állam közintézményei – így a rendőrség – iránti társadalmi bizalom lényegének megfejtése (Tyler, 2004; Jackson & Bradford, 2010). A bizalom ebben az olvasatban egyfajta tőke: lényegét tekintve nem más, mint a rendőri működés társadalmi hatásainak kollektív érzülete (Tyler & Huo, 2002). Felhalmozása lassú, elvesztése gyors – tartja a rendészeti szakirodalom közkeletű tétele; a legalaposabb longitudinális próba azonban csak részben igazolta ezt. Oliveira, Jackson, Murphy és Bradford (2021) ausztrál panelvizsgálata szerint az aszimmetria nem a bizalom egészére, hanem annak egyetlen összetevőjére, a

rendőrség eredményességébe vetett bizalomra érvényes; e differenciált eredmény részletes bemutatására – és mérési következményeire – a második fejezetben térek vissza.

A bizalom tökejellegét megfogalmazó Tyler és Huo (2002) munkáját módszertani szempontból is érdemes közelebbről szemügyre venni, hiszen éppen a felépítése adja hivatkozási súlyát. A szerzők kaliforniai – oaklandi és Los Angeles-i – lakosok körében végzett keresztmetszeti felmérésre építették érvelésüket, amelynek mintáját ezerhatszázötvenhat olyan válaszadó alkotta, akiknek a megkérdezést megelőzően személyes, közvetlen kapcsolata volt rendőrökkel; külön almintaként egy „magas kockázatú”, tizennyolc és huszonöt év közötti kisebbségi fiatal férfiakból álló csoportot is bevontak, amelyet az általános népességi mintával vetettek össze. Az útelemzéssel becsült standardizált együtthatók egyértelmű mintázatot rajzoltak ki: a rendőri megbízhatóság és a méltányos bánásmód észlelése jóval erősebben magyarázta a döntések elfogadását, mint az eljárás kimenetének kedvező vagy kedvezőtlen volta. A közvetlen jogkövetésre, vagyis a tényleges együttműködésre gyakorolt hatás ugyanakkor jóval szerényebb volt – a szerzők szerint azért, mert a pusztá engedelmesség, szemben az elfogadással, kényszerrel vagy a szankciótól való félelemmel is kikényszeríthető (Tyler & Huo, 2002, 82. o.). A vizsgálat korlátja, hogy keresztmetszeti, önbevalláson alapuló adatfelvételtől van szó, amely – mint minden hasonló elrendezés – nem zárja ki sem a fordított okság, sem valamely harmadik, háttérben húzódó tényező szerepét.

A bizalom sérülékenységét tovább növeli a médiakörnyezet. Az internetnek és a közösségi platformoknak meghatározó szerepe van abban, hogy egyetlen rosszul kezelt rendőri intézkedés pillanatok alatt országos nyilvánosságot kaphat, és leronthatja az évek gondos kommunikációjával felépített intézményi képet. A politikai és ideológiai polarizáció mindezt felerősíti; ha pedig a látens társadalmi ellenérzések monitorozása elmarad, vagy a szervezet elavult működési filozófiához ragaszkodik, a feszültség tiltakozások és artikulálatlan társadalmi elégedetlenség formájában tör felszínre.

A kulcs ezért annak megértése, hogy egy adott társadalomban milyen tényezők növelik a rendőrség legitimitását, és milyen faktorok alakítják az iránta megnyilvánuló közösségi bizalmat. A legitimitás ebben a kontextusban azt jelenti, hogy a rendőrség jogos autoritását a közösség morálisan igazoltnak és helyénvalónak ítéli, ezért az állampolgárok önkéntes engedelmességgel és együttműködéssel viszonyulnak hozzá. Ez a jogszerűsége túl az eljárás minőségén – a méltányosság, a semlegesség, a tisztelet és a részvétel megtapasztalásán – alapuló bizalomból fakad, amelynek részletes kifejtésére a harmadik fejezetben kerül sor (Tyler, 2004; Sunshine & Tyler, 2003).

E kötet gondolatmenete nem előzmények nélküli. Gyökerei abban a doktori kutatásban keresendők, amelyet 2015-ben, „A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség” címmel védtem meg, s amely a rendőrséget terminológiai és funkcionálisan bűnüldözési oldalról, nyomozó hatósági jogkörében közelítette meg. Annak a munkának az alaptézise az volt, hogy a hatékonyság és az eredményesség nem szinonimák: míg a hatékonyság a szervezet által önmaga számára meghatározott belső teljesítménymutatók elérését jelenti, addig az eredményesség a társadalmi elvárásokhoz való tényleges illeszkedés fokát fejezi ki. A kutatás kimutatta, hogy a bűnüldöző szervezet – a saját maga konstruálta mérőszámok keretei között – rendszeresen eltávolodik az igazságszolgáltatás többi szereplőjének értékrendjétől és a társadalmi hasznosság elvétől. A hatékonyság értékelése tehát nem választható el attól, hogy a szervezet önmaga, a politika és a média torzító prizmjában keresztül miként érzékeli saját működését.

A doktori értekezéshez kapcsolódó, rendőri attitűdöket vizsgáló empirikus felmérés ezt a képet árnyalta és erősítette meg. Legfontosabb tanulsága az volt, hogy a rendőrök a lakosság felé nagyobb szolidaritást mutatnak, mint amennyit visszakapnak: a közbiztonság önszerveződő formáit támogatták, ugyanakkor a polgárőrség szerepét leértékelték. A válaszadók többsége úgy látta, hogy a rendőrség tekintélyelvű, nem közösségi szemléletben működik, politikai irányítás alatt áll, amely távol tartja az állampolgároktól; hogy a lakosság viszonya a szervezethez a közönytől az ellenségességig terjed; és hogy a közbiztonság valós állapotát a statisztikai mutatók nem tükrözik objektíven. A bizalmi szint és a társadalmi elfogadottság – vélték – pontosabb jelzői a bűnüldözés eredményességének, mint a statisztikák. Ebből a felismerésből született a doktori munka záró tézise: a bűnüldözés társadalmi hasznossága nem mérhető pusztán pénzügyi mutatókkal, és a teljesítmény „objektív” statisztikákhoz kötése torz, bürokratikus szemléletet konzervál, amely a bűnözést nem társadalmi, hanem adminisztratív jelenséggként kezeli.

Az azóta eltelt évtized mérlege kijózanító. A technológiai fejlődés kivételével érdemi strukturális, a teljes szervezetet érintő rendszerszintű reform nem történt a magyar rendőrségen. A mérési vakfolt tehát nemhogy szűkült volna, hanem változatlanul fennáll, és a kapott eredmények átláthatóságát és érvényességét egyaránt korlátozza. A kutatási téma így nem veszítette el aktualitását; sőt, azokban az országokban is folyamatos a fejlesztés és a kutatás, ahol e terület már magas tudományos színvonalat képvisel és kiforrott gyakorlati tapasztalatokra támaszkodik.

A 2026-os kormányváltás új megvilágításba helyezte a kérdést. A rendészeti feladatellátás átalakításáról indított kormányzati program – amelynek keretében sor került a Terrorelhárítási Központ, a Nemzeti Nyomozó Iroda és az

Országgyűlési Őrség szervezeti átrendezésére, a párhuzamosságok megszüntetésére és, a program megfogalmazása szerint, egy „profiltisztá, egységes szakmai irányítás alatt álló” szervezet kialakítására – a rendőrség reformját ismét a közbeszéd homlokterébe emelte. A rendészettudomány több képviselője azonban óva int attól, hogy a strukturális átrendezést reformnak tekintsük. Krémer Ferenc, Molnár Katalin és Takács Flóra vitairata szerint 1989 óta immár harmadszor – az 1990-es Team Consult-, majd a 2003-as Salgó-féle kísérlet kudarca után – kínálkozik történelmi esély a rendőrség valódi megújítására, ám ez az esély ismét elveszhet, ha a változás megreked a szervezeti dobozok átrajzolásánál, és nem érinti a szervezeti-foglalkozási kultúrát, a rendőrség társadalmi szerepét és az azt konzerváló értékelési logikát (Krémer, Molnár & Takács, 2026). Ugyanezt a mintázatot egy korábbi, 2010-es közös munka már azonosította: a magyar rendészeti foglalkozási kultúra sajátossága a civilektől való elkülönülés szakmai értékke emelése, „uralkodásának” jogszerűként, célszerűként és hatékonyként való tételezése (Krémer et al., 2010). Éppen ezért időszerű, hogy a szervezeti átalakítás mellé *a teljesítménymérés tartalmi reformja is felzárkózzon.*

A KÖTET CÉLJA ÉS KUTATÁSI KÉRDÉSEI

Ez a kötet ezért nem folytatása, hanem minőségi továbbfejlesztése a korábbi kutatásnak. A doktori munkában azonosított szervezeti és egyéni teljesítménymérési defektusokat a legitimáció és az eljárási igazságosság elméleti keretei között értelmezi újra. Míg a korábbi kutatás az eredményesség és a hatékonyság elválását tárta fel, addig a jelen vizsgálat arra keresi a választ, hogyan kapcsolható össze e két dimenzió a rendőrségi legitimitáson keresztül, és miként válhat a rendőrség nem csupán jogszerűen működő, hanem értékalapú, társadalmilag megbecsült intézménnyé. A kötet célja tehát a rendőrségi teljesítmény értékelésének elmozdítása a mennyiségi outputmutatóktól a társadalmi bizalom, az eljárási igazságosság és az intézményi legitimitás mérésének irányába. A kötet ugyanakkor nem áll meg a mérési modellnél: a kilencedik fejezetben ezt a szemléletet egy teljes, bevezethető szervezeti teljesítményértékelési keretrendszerre – a BIZTOS-modellé – dolgozza ki.

E két szint megkülönböztetése végigkíséri a kötetet, ezért érdemes előjáróban rögzíteni. Az *output* az, amit a szervezet előállít: az intézkedés, a felderített ügy, a kikerkezési idő. Az *outcome* ezzel szemben az, amit a szervezet mindezzel a társadalomban ténylegesen elér: a biztonságérzet, a méltányosság megtapasztalása, az együttműködési hajlandóság. A magyar szaknyelv az előbbit kimeneti, az utóbbit eredménymutatónak nevezi; a kötet a nemzetközi irodalommal való összevethetőség kedvéért mindkét megnevezést használja. A

könyv alaptézise éppen e két szint viszonyáról szól: a magyar rendészet az elsőt méri, miközben a legitimitása a másodikon múlik. E szemléletváltás nem pusztán teoretikus igény: a 21. századi biztonsági kihívások és a közbizalom sérülékenysége a rendészeti szakmától is elvárja, hogy a sikeresség fogalmát a közösségi elégedettség és a demokratikus elszámoltathatóság kategóriái felé tágtítsa (Bradford, 2024; Vári, 2021a).

E célból öt, egymásra épülő kutatási kérdés szervezi a kötet gondolati ívét. Mindegyik mellett előljáróban rögzítem azt a választ is, amelyre a vizsgálat jut, hogy az érvelés iránya már itt áttekinthető legyen.

Az első a fogalmi tisztázásé: a rendőrségi hatékonyság és eredményesség értelmezési kereteinek újradefiniálása a társadalmi bizalom és a legitimitás szempontjából. Az e kérdésre adott válasz szerint a rendőrségi hatékonyság lakossági megítélése szorosabban kapcsolódik a rendőrségbe vetett bizalomhoz és az eljárások igazságosságához, mint a klasszikus kvantitatív teljesítménymutatókhoz. E választ kiterjedt empirikus irodalom támasztja alá: Tyler és Jackson (2014) kimutatta, hogy az intézményes együttműködési hajlandóságot a morális elköteleződés – nem a kényszerszertől való félelem – mozgatja, ez pedig közvetlenül az eljárás érzékelt igazságosságából táplálkozik (Tyler & Jackson, 2014; Nagin & Telep, 2017).

A második kérdés az eljárási igazságosság és a rendőrségi legitimitás kapcsolatának feltárása. A kötet válasza szerint az eljárási igazságosság – a tisztességes bánásmód, az átláthatóság, a részvétel („voice”) biztosítása és a semlegesség – pozitív kapcsolatban áll a legitimitással, amely sok esetben meghatározóbb, mint maga az intézkedés kimenetele. Az eljárási igazságosság annak a folyamatminőségnek az összefoglaló fogalma, amely a semlegesség, a méltányosság, a tisztelet és a részvétel normáinak következetes érvényesítésén keresztül – a kimenettől függetlenül – erősíti a rendőrség normatív elfogadottságát (Mazerolle et al., 2013; Bradford & Quinton, 2014; Chan, Bradford & Stott, 2023). Nagin és Telep (2017) metaelemzése szerint a procedurális igazságosság érzete stabilabb előrejelzője a jogkövetési hajlandóságnak, mint az elrettentés vagy a tényleges bűnüldözési eredményesség; Hough és munkatársai (2010) pedig brit adatokon igazolták, hogy a semlegesség, a tisztelet és a részvételiség észlelése a legitimitás önálló, a hatékonysági percepcióktól független prediktora.

A harmadik kérdés a hagyományos teljesítményindikátorok kritikai elemzése és a társadalmi hatásokat mérő új mutatók szükségességének bemutatása. Az e kérdésre adott válasz szerint a lakossági visszajelzéseken és bizalmi indikátorokon alapuló mutatók a rendőrségi teljesítménynek olyan – eredmény- (outcome-) jellegű – dimenzióját ragadják meg, amelyet a hagyományos, kimeneti statisztikai mutatók elvileg sem képesek megjeleníteni; a kettő ezért nem helyettesítő, hanem kiegészítő viszonyban áll, és a rendőrség társadalmi

hatékonyságáról érvényes kép csak együttes, súlyozott alkalmazásukból nyerhető. E megfogalmazás tudatosan szűkebb annál, mintha a bizalmi mutatók általános „pontosságát” állítanám. A hivatalos bűnügyi statisztika a maga tárgyában – a nyilvántartott cselekmények és eljárási cselekmények számbavételében – nem érvénytelen, csupán más kérdésre válaszol; a lakossági visszajelzések pedig maguk is soktényezős, közvetett és torzítható jelzőszámok, amelyeket a médiakörnyezet, az általános intézményi bizalom és a politikai közérzet is alakít. A kötet válasza ezért nem a statisztika leváltását állítja, hanem azt, hogy a rendőri munka társadalmi hasznossága a kimeneti mutatók szintjén elvileg sem tehető láthatóvá – e mutatók érvényességi korlátait a nyolcadik fejezet önálló szakaszban tárgyalja. A PEEL-keretrendszer (Anglia–Wales), az északír Policing Board értékelési modellje és több skandináv rendszer már rutinszerűen alkalmaz elégedettségi és bizalmi indikátorokat a szervezeti outputmutatók mellett; Murphy és munkatársai (2016), valamint Bradford és szerzőtársai (2013) igazolták, hogy a közösségi visszajelzéseken alapuló mutatók jobban jelzik előre az önkéntes együttműködést és a bejelentési hajlandóságot, mint a felderítési statisztikák. A hazai szabályozási környezet – különösen a 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet és a 36/2013. (XII. 21.) BM utasítás – tartalomelemzése ezzel szemben azt mutatja, hogy rendszerünk szinte kizárólag operatív mutatókat használ.

A negyedik kérdés a rendőri állomány attitűdjeire irányul: miként viszonyul a hivatásos állomány a jelenlegi értékelési rendszerhez, és mennyire fogadna el egy társadalmi alapú modellt. A kérdésre adott válasz szerint az állomány nyitottabb egy átláthatóbb, társadalmi szempontokat is figyelembe vevő teljesítményértékelési rendszer iránt, mint a fennálló, mennyiségi mutatókon nyugvó gyakorlat iránt. A kérdőíves eredmények azt mutatják, hogy a vezetői szubjektivitás erőteljesen rombolja az értékelési rendszerbe vetett bizalmat, miközben az állomány részéről érzékelhető az igény egy méltányosabb és értelmezhetőbb rendszerre – vagyis a társadalmi szempontokat integráló modell nemcsak a lakosság, hanem a szervezeten belül dolgozók oldaláról is támogatottságot élvezhet.

Az ötödik kérdés magára a mérőeszközre irányul: átvihető-e a nyugati demokráciákban kidolgozott bizalom- és legitimitásmérő apparátus a posztoszocialista kontextusba. A kötet válasza szerint az átvihetőség nem magától értetődő, mert a bizalom, az engedelmességi kötelezettség és a morális azonosulás konstrukciói Kelet-Közép-Európában részben eltérő jelentéstartalmat hordoznak; a nemzetközi összehasonlítás érvényessége ezért a mérési invariancia előzetes tesztelését feltételezi. E választ a térség bizalomkutatása közvetve támasztja alá: Boda és Medve-Bálint (2014), valamint Marmola (2024) eredményei szerint a posztoszocialista országokban a rendőrségbe vetett bizalom az általános kormányzati és kulturális mutatókkal korrelál erősebben, nem a konkrét rendőri

tapasztalattal – ami arra utal, hogy maga a mért konstrukció is más. E kérdés annyiban különbözik a másik négytől, hogy a kötet nem lezárja, hanem megnyitja: a tesztelés eszközét a nyolcadik fejezet dolgozza ki, elvégzését pedig a Javaslatok fejezet kutatási terve ütemezi.

MÓDSZERTAN

E kérdések megválaszolása több szálon futó módszertani apparátust követel. A kötet nem egy újonnan kidolgozott statisztikai modell tesztelésére vállalkozik, hanem az értékelési logikák és szempontrendszerek társadalomtudományi megalapozására, valamint a magyarországi gyakorlat koncepcionális reformjának előkészítésére. A módszertan négy pilléren nyugszik.

Az első a normatív és szabályozási környezet tartalmi, kritikai elemzése: a rendőrségi teljesítménymérést meghatározó jogszabályok és belső normák dogmatikai vizsgálata. *A második* a fogalmi-elemző megközelítés, amely a hatékonyság közigazgatási, közpolitikai és szervezetelméleti értelmezéseit rendszerezi, és a hazai, valamint a nemzetközi szakirodalom szintézisére épül; e szakaszban a vizsgálódás interdiszciplináris, szociológiai, társadalomlélektani, politikatudományi és kriminológiai elméletekre egyaránt támaszkodik. *A harmadik* a nemzetközi mérési modellek összehasonlító feldolgozása – így a Value for Money (az értékarányos ráfordítás elve, amely a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség hármas követelménye szerint értékeli a közpénz felhasználását), a Balanced Scorecard (a szervezeti stratégiát négy, egymással összefüggő nézőpont mentén mérhető célokra fordító teljesítménymenedzsment-keret) és a Data Envelopment Analysis (a több inputot és outputot egyidejűleg kezelő, nemparaméteres, lineáris programozáson alapuló határhatékonysági módszer) kritikai vizsgálata –, különös tekintettel arra, miként épül be e rendszerekbe a lakossági bizalom, az elégedettség és az intézményi legitimitás. *A negyedik pillér* a saját, 2018-ban, papíralapú önkitöltős formában, a rendőri állomány körében végzett kérdőíves adatfelvétel (N = 118), amelynek mintája önkéntes és nem reprezentatív, tematikus szempontból azonban informatív: strukturált zárt és nyitott kérdései a teljesítményértékeléshez való viszonyulást, a vezetői szubjektivitás észlelését, az értékelés ösztönző funkcióját és a civil–rendőr kapcsolatokat vizsgálták. Az adatok feldolgozása leíró statisztikai eszközökkel és kvalitatív válaszelemzéssel történt; a vizsgálat nem kvantitatív általánosíthatóságra, hanem tendenciák feltárására és az értékelési kultúra minőségi dimenzióinak azonosítására irányult.

E négy pillért egészíti ki a mutatószám-építési koncepció, amelynek részletes operacionalizálását – a legitimitásindex dimenzióit, indikátorait, aggregációs logikáját és érvényességi feltételeit – a nyolcadik, a szervezeti szintű

indikátorrendszerét pedig a kilencedik fejezet dolgozza ki. A legitimációalapú kérdőíves-kvalitatív vizsgálatot és a DEA-alapú határhatékonysági elemzést egyetlen empirikus programban ötvöző, konkrét ütemezéssel és intézményi keretekkel felvázolt kutatási tervet pedig a kötet záró, Javaslatok című fejezete tartalmazza.

A KÖTET FELÉPÍTÉSE

A választott módszertan határozza meg a kötet szerkezetét is. *Az első fejezet* a rendőrségi hatékonyság fogalmát rendszerelméleti és közpolitikai keretben értelmezi: megmutatja, hogy a hagyományos input–output logika miért nem alkalmas a rendőrség valódi társadalmi hasznosságának mérésére, és milyen elméleti alapokon tágítható az értékelési keret a bizalom, a legitimitás és a közösségi elfogadottság irányába (Sparrow, 2015; RAND Europe, 2024). A fejezetet záró szakasz a mérés hallgatólágos előfeltevésével néz szembe: azzal a rendészettudományban régóta vitatott kérdéssel, hogy a rendőrség egyáltalán milyen mértékben hat a bűnözésre, és mi következik ebből arra nézve, hogy mi róható fel és mi írható jóvá a szervezetnek (Bayley, 1994; Weisburd & Eck, 2004).

A második fejezet a rendőrség és a társadalom közötti bizalmi viszonyt vizsgálja elméleti és empirikus megközelítésekkel: feltárja a bizalom mint rendészeti tőke természetét, a hazai és európai mérési sajátosságokat, valamint a média és a társadalmi polarizáció bizalomromboló hatásait, kijelölve ezzel az első kutatási kérdés vizsgálati terét (Jackson & Bradford, 2010; Kääriäinen, 2008). Külön szakasz tárgyalja azt a kulturális érvényességi kérdést, amely a bizalmi mutatók értelmezésének feltétele: hogy a rendőrséggel szembeni együttműködő magatartás mögött normatív elfogadás, haszonelvű kalkuláció vagy a hatalom iránti lojalitás áll-e (Cao, Stack & Sun, 1998; Tankebe, 2009). *A harmadik fejezet* az eljárási igazságosság elméletétörténeti előzményeit, a rendészeti innovációk rendszerében elfoglalt helyét, elméleti alapjait, mérési lehetőségeit, korlátait és szervezeti integrációjának feltételeit tárja fel, bizonyítva, hogy a méltányos bánásmód nemcsak normatív elvárás, hanem empirikusan mért, legitimitásnövelő és jogkövetést erősítő tényező – különösen akkor, ha szervezeti szinten, nem csupán az egyedi rendőri interakciókban érvényesül (Wood, Tyler & Papachristos, 2020; Mazerolle et al., 2013).

A negyedik fejezet a nemzetközi hatékonyságmérési modelleket rendszerezi, fókuszálva arra, hogy a bizalom és a lakossági elégedettség miként vált bennük központi kimeneti változóvá; Anglia, Wales és Észak-Írország példái részletes esettanulmányi háttérrel adnak a harmadik kutatási kérdés összehasonlító megalapozásához (HMICFRS, 2023; Northern Ireland Policing Board, 2022a). *Az ötödik fejezet* a tekintélyelvű és a közösségi rendészeti modell közötti szakadékot

elemzi: feltárja, hogy a centralizáció, az átláthatóság hiánya és a civil kontroll gyengesége hogyan konzerválja a bizalmi deficitet a magyar rendőrség esetében, és milyen szervezeti-jogi feltételek szükségesek az integratív, partnerségen alapuló modell felé való elmozduláshoz (Bayley, 1990; Punch, 2007; Christián, 2011). *A hatodik fejezet* a rendőrségi életpályamodell és a teljesítménymenedzsment kapcsolatát vizsgálja, és a 2018-as kérdőíves felmérés adataira támaszkodva ad választ a negyedik kutatási kérdésre (Worden & McLean, 2017; Haas et al., 2015). *A hetedik fejezet* a „Jó állam – jó rendőrség” program tudományos alapjait, fejlődését, kritikáit és nemzetközi összefüggéseit ismerteti, egyszerűsített kijelöli a rendőrségi teljesítménymérés területi differenciálásának módszertani kereteit.

A nyolcadik fejezet az addigi elméleti belátásokat mérhető formába önti: felépíti a bizalom és a legitimitás többdimenziós mérési modelljét, tisztázza az általános bizalom, a konfidencia (intézményi bizalom) és a legitimitás fogalmi elhatárolását, rögzíti a legitimitásindex dimenzióit, indikátorait és hazai adatforrásait, tárgyalja a mérés önveszélyét – azt, hogy a mutató célszámmá válva torzul –, és az ötödik kutatási kérdés vizsgálataként, a mérési invariancia tesztjén keresztül veti fel a nyugati mérőeszköz átvihetőségének kérdését; a fejezetet a magyar–ész–finn összevetés illusztratív alkalmazása, majd a mérőeszköz korlátainak számbavétele zárja (Li et al., 2024; Marmola, 2024).

A kilencedik fejezet a kötet gyakorlati végpontja: az addigi elméleti és mérőmódszertani belátásokat egyetlen, működőképes szervezeti értékelési keretrendszerre – a BIZTOS-modellé – dolgozza ki. A fejezet a fogalmi tisztázással indul (input, output, outcome, impact), számot vet a mérés ismert patológiáival (Campbell- és Goodhart-törvény), majd a PEEL-t alapmodellként elemezve rögzíti, mit indokolt átvenni belőle és mit nem. Erre épül a keretrendszer architektúrája: tíz alapelv, négy pillér – eredményesség, hatékonyság, külső legitimitás, szervezeti igazságosság – és három mérési szint. A fejezet ezután pilléren belül, indikátorlap szerint operacionalizálja a mutatókat; kidolgozza az azonos szintű szervek összehasonlíthatóságának négyrétegű megoldását – hasonlósági csoportok, bűnözésföldrajzi kontextusváltozók, várt érték és reziduum, valamint a rangsort kiváltó tölcserdiagramos közlés –, hozzárendeli az indikátorokat a szolgálati ágakhoz az egygazdás elv szerint; rögzíti az adatfelvétel, az adatminőség és az adatvédelem rendjét; és a külső auditot önálló intézményre, a Rendészeti Teljesítményértékelő és Auditáló Tanácsra bízta. Külön szakasz tárgyalja a bevezetés ütemtervét és vezetői teendőit, a hierarchikus, tekintélyelvű szervezeti működésből fakadó akadályokat, valamint – ezek ellenpontjaként – a be nem vezetés kockázatát. A fejezetet két mintaalkalmazás zárja: öt vidéki és öt fővárosi kapitányság összevetése mutatja meg, mennyiben írja felül a kontextuskorrekció a nyers mutatókra épülő naiv rangsort. *Ez a fejezet*

váltja át a kötet téziséét mérési gyakorlattá: itt derül ki, hogy a bizalom és az eljárási igazságosság mérése nem elméleti óhaj, hanem indikátorlapokkal, adatforrásokkal, felelősökkel és ütemtervvel leírható szervezeti rendszer.

A kötetet két záró egység foglalja keretbe: az összegzés és a következtetések, majd a de lege ferenda és intézményi javaslatokat, valamint az integrált kutatási tervet tartalmazó javaslattevő fejezet.

A MÉRHETŐ BIZALOM

Az itt következő elemzés alaptétele egyszerű, következményeiben azonban messzire vezet: *a magyar rendőrség bizalmi válsága nem oldható meg a bizalom mérése nélkül.* Amíg a szervezet kizárólag a saját maga termelte mennyiségi mutatókban méri a sikerét, addig arról, ami a legitimitását valóban meghatározza – a polgárok bizalmáról és az eljárások méltányosságáról –, sem tudomása, sem visszajelzése nincs, és így a válságot sem érzékelni, sem kezelni nem képes. A rendőrség fenntartható, legitim és hatékony működése csak akkor biztosítható, ha a teljesítménymérés a minőségi, társadalmi célokat tükröző indikátorokra, a bizalom és a legitimitás tudományos mérésére, valamint a közösségi együttműködésre és az átláthatóságra épül. A bizalom mérése nem a statisztika helyett, hanem a statisztika mellett és annak értelmezési kereteként szükséges. E kötet erre az értelmezési keretre – a mérhető bizalom keretére – tesz javaslatot, abban a meggyőződésben, hogy a magyar rendőrség iránti bizalom válsága elsősorban azért orvosolható, mert mérhető.

Ebből az alaptételből egy második, a nemzetközi szakirodalom felé mutató tézis is következik. Ha a bizalmat mérni kell, akkor arra a kérdésre is válaszolni kell, hogy a rendelkezésre álló mérőeszközök egyáltalán azt mérik-e nálunk, amit mérni hivatottak. A rendőrségi bizalom és legitimitás ma használt fogalmi és mérési apparátusa – az eljárási igazságosság elmélete és a köré épült indikátorrendszer – nyugati, hosszú ideje konszolidált demokráciák tapasztalatából nőtt ki, ahol a rendőrséghez fűződő viszonyt nem terheli a közelmúlt államhatalmi emlékezete. Magyarországon, tágabban a posztoszocialista térségben a bizalom szemantikája történetileg más: a kedvező bizalmi mutató együtt élhet a hatalommal szembeni beletörődő engedelmességgel, a morális azonosulás gyengeségével és a paternalista, utasításközpontú szervezeti kultúra továbbélésével – ez utóbbi rendszeti utóéletét az ötödik fejezet tárgyalja.

E kötet ezért amellet érvel, hogy a nyugati mérőeszközök nem vihetők át súrlódásmentesen a posztoszocialista kontextusba: átvételük csak akkor védhető tudományosan, ha az átvihetőséget – a mérési invariancia tesztelésével – *bizonyítjuk, nem pedig feltételezzük.* Ez az állítás nem a nyugati elmélet elutasítása, hanem annak minősítése. Ha az invariancia sérül, az nem a mérés

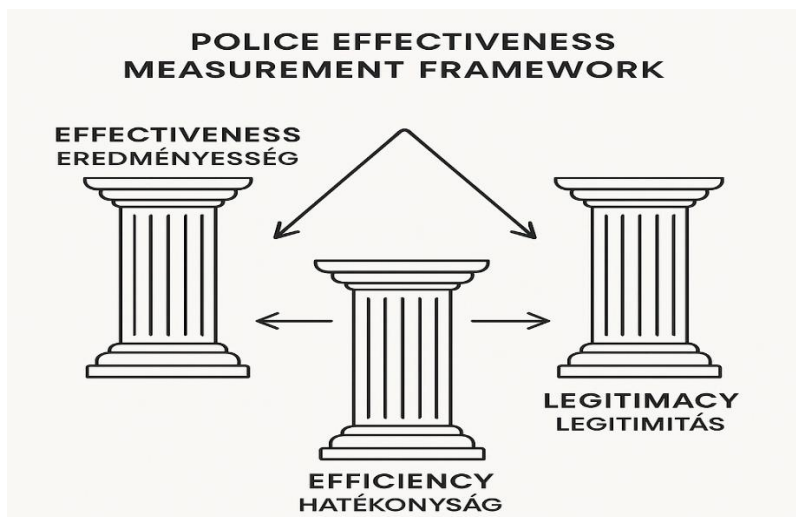
kudarca, hanem önálló tudományos eredmény: a nemzetközi elmélet érvényességi határait jelöli ki.

A RENDŐRSÉG TELJESÍTMÉNY ÉS HATÉKONYSÁGMÉRÉSÉNEK ELMÉLETI ALAPVETÉSEI

A RENDŐRSÉGI HATÉKONYSÁG PARCIÁLIS ÉS KOMPLEX FELFOGÁSA: A STATISZTIKAI MUTATÓKTÓL A TÁRSADALMI HATÁSOKIG

A hatékonyság „ortodoxija” lényegében az erőforrások és költségek célszerű, racionális felhasználását jelenti a kívánt termék vagy szolgáltatás előállítása érdekében. Axiómája szerint minden termelési ágat, folyamatot és szolgáltatást racionalizálni kell, vagyis a ráfordítást minimalizálni, a hasznot pedig maximalizálni kell. A rendőrség, mint biztonságsszolgáltató, saját társadalmi közegében – azaz a szolgáltatást igénybevevők körében – képes-e kiaknázni minden lehetőséget annak érdekében, hogy növelje az elégedettséget és a bizalmat (vagyis a „hasznot”)? Vagyis optimálisan él-e a feltételekkel, racionalizálja-e szervezetét és működését társadalmilag és politikailag meghatározott keretek között? (Vári, 2016. p. 582.)

1. ábra: A rendőrségi hatékonyságmérés háromszatú koncepcionális keretrendszere (eredményesség–hatékonyság–legitimitás)



Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Vári (2019); RAND Europe (2023); Maslov (2016).

Ezért egy jól működő demokratikus értékrend szerint szerveződő rendőrség értelmezési kereteinek kijelölésekor alapvető fontosságú, hogy tisztázzuk a rendészeti tevékenység céljait. Ugyanis a hatékonyság csak ezen célok elérésének dimenziójában értékelhető. E célok nem lehetnek mások, mint a törvények

betartása, a jogállamiság biztosítása és az emberi jogok védelme – mindezek az alkotmányosan meghatározott célok szerint. Ezért a hagyományos piaci eszközök nem alkalmasak a rendőrség minőségének és hatékonyságának mérésére. Ahhoz, hogy egyáltalán hatékonyságmérésről beszélhessünk, szükség van olyan indikátorok kidolgozására, amelyek a rendőrség társadalmi céljaival összhangban képesek mérni a rendészet védelmi képességét. A nemzetközi szakirodalom szerint a rendőrségi teljesítménymérésnek egyszerre kell figyelembe vennie a szervezeti, társadalmi és közösségi szempontokat is, és a mutatók kialakításánál rendszeresen alkalmaznak kvantitatív és kvalitatív indikátorokat, például bűnügyi statisztikákat, lakossági elégedettségmérést, válaszdíőket és közösségi visszacsatolásokat (RAND Europe, 2024) (A RAND Europe egy független, non-profit szakpolitikai kutatóintézet (a RAND Corporation európai ága), amely bizonyíték-alapú elemzésekkel és értékelésekkel segíti az európai döntéshozókat. Kormányoknak, EU-intézményeknek és alapítványoknak készít nyilvános tanulmányokat; célja, hogy jobb, mérhető hatású szakpolitikák szülessenek).

1. táblázat: Rendőrségi hatékonyságmérési típusok összehasonlítása

Típus	Fő indikátorok	Előnyök	Hátrányok	Alkalmazó országok
Hagyományos statisztikai	Felderítési mutatók, előállítások, bűnügyi statisztikák	Könnyen mérhető, objektív, összehasonlítható	Manipulálható, nem tükrözi a valós hatást	Magyarország (2012-ig)
Szervezeti teljesítmény	Belső eredményesség, költséghatékonyság, folyamatok	Szervezeti fejlesztést támogatja, átlátható	Nem veszi figyelembe a társadalmi elvárásokat	Számos EU ország
Társadalmi hatékonyság	Társadalmi bizalom, elégedettség, legitimitás	Valós társadalmi hatást tükröz, bizalmat épít	Nehezen mérhető, költséges, szubjektív	Skandináv országok
Kombinált (Anglia-Wales)	Eredményesség + Hatékonyság + Legitimitás	Komplex értékelés, többdimenziós	Komplex implementáció, erőforrás-igényes	Anglia, Wales
DEA elemzés	Input-output analízis, környezeti tényezők	Objektív összehasonlítás, környezeti korrekció	Matematikailag bonyolult, specializált tudás	Belgia, Hollandia
Közösségi alapú	Lakossági igények, helyi prioritások	Helyi igényekhez igazodik, participatív	Nehezen standardizálható, összehasonlíthatatlan	Észak-Írország, Új-Zéland

Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Vári (2016); RAND Europe (2023); Maslov (2016); Vári (2018c).

A rendszerelméleti szemszögből a „nyílt rendszerekre” jellemző ismérvek jól áthatják a rendőrség és a közösség rendszerét is, ami előre jelzi, hogy a rendőrségi működés értelmezése nem választható le a társadalmi környezettel fennálló folyamatos kölcsönhatásokról. Ugyanakkor a hatékonyság fogalmának közgazdasági interpretációja ellentmondó gondolati egységekkel dolgozik: ebben a fogalmi keretben a hatékonyság és az eredményesség szemantikailag nem egyenértékű fogalmak, vagyis a „mit érünk el” és a „milyen ráfordítással érjük el” külön vágányokon mérhető. Vass Kálmán szerint csak az a tevékenység lehet hatékony, amely eredményes, azonban ugyanazt az eredményt többféle módon is el lehet érni, ami rámutat az eszközválasztás és a költségracionalitás mérési szükségességére (Vass, 1985, p. 21). Ezzel szemben az eredményes működés nem feltétlenül tekinthető hatékornak, ha a költségfelhasználás szempontjából vizsgáljuk, ezért a rendészeti értékelésekben a „kimenet” és a „hatás/érték” együtt-látása nélkülözhetetlen. (Vass, 1985) Ezt a megkülönböztetést külföldi kutatások is alkalmazzák, amelyek szerint a modern rendészeti teljesítménymérésnek egyszerre kell figyelembe vennie a szervezeti hatékonyságot, a közösségi elvárásokat és a társadalmi eredményességet is, különben torz képet kapunk a tényleges közhasznosságról. (Sparrow, 2015) A rendőrséget integráló környezet, vagyis a lakosság, mint az eredmények megjelenési tere, szintén nem fedhető le a szervezet hagyományos kimeneti eredményeivel, mert a lakossági percepciók és a közösségi bizalom a mindennapi interakciók minőségére reagálnak. A közösség környezetében mutatkozó hatékonyság a szervezet kimeneti eredményeivel ritkán áll szoros kapcsolatban, és kevésbé befolyásolja a társadalmi hasznosságot, ezért ha ez utóbbi hiányzik, akkor a rendőrséggel szembeni társadalmi bizalom nem emelkedik, az ellenállás pedig nem csökken.

Ezzel szemben egy vállalkozás esetében egyszerűbb a helyzet, hiszen a jövedelmezőség egzakt módon mérhető, így a fejlesztés kényszere csak a hatékonyság növelésével garantálja a gyarapodást, ami tisztább ösztönzőrendszert teremt. Ugyanakkor a közigazgatás hatékonyságát egzakt számok hiányában mennyiségi mutatókkal nem lehet megbízhatóan mérni; ha mégis erre tesznek kísérletet, annak az alacsony hatékonyság elfedése, valamint a statisztika hitelének rontása lesz a következménye. (Finszter, 2008, p. 14)

Az eredményesség mérése a hazai rendőrségi tevékenység vizsgálatában elsősorban statisztikai mutatók és konkrét adatok alapján történik, mert ez kézenfekvő és összehasonlítható mérőeszközöket kínál. Ezeket a rendőrség saját, előre meghatározott teljesítménymutatóihoz viszonyítva értelmezik, ami belső szervezeti fókuszot erősít, de könnyen elszakadhat a társadalmi elvárásoktól. Az

ilyen indikátorok azonban a valódi hatékonyság értékelésében főként a bemeneti tényezőket (pénzügyi, emberi, valamint anyagi-technikai erőforrások) és a kimeneti eredményeket (például felderítési mutatók, nyomozáseredményesség, feljelentések száma) veszik figyelembe, így csak objektív keretek között értelmezhetők, de alig mérik a minőséget és a bizalmi hatásokat. Szervezeti szinten a hatékonyság akár a rendőrség egészének közösség irányába kifejtett összhatását is jelentheti, míg egyéni szinten a munkavégzés minőségére is vonatkozhat, ezért a több szinten gyűjtött, egymást kiegészítő mutatók szükségesek.

A rendőrség funkcionális szerepének komplexitása miatt a hatékony működés értelmezése többféle szemléletváltást igényel, különösen a belső output-logika és a külső, közösségi értékek összehangolásában. Gyakran előfordul, hogy a rendőrség saját teljesítménymutatóihoz igazodik, miközben ellentmondásba kerül a helyi közösség valós igényeivel, ami reputációs kockázatot és ellenállást szül. Ez ahhoz vezethet, hogy a szervezet társadalmi megítélése szerint végzett tevékenysége értelmetlennek vagy feleslegesnek tűnik, mert a mért „siker” nem az, amit a közösség értéknek tekint. Ha a szervezet nem a társadalmi igények szerint működik, hanem önmaga céljaihoz alkalmazkodik, akkor a külső környezetében negatív vélemény és ellenérzés alakulhat ki a társadalomban; ezt illusztrálja a mindennapi beszédben gyakran visszatérő kép is, miszerint a rendőrség inkább bírságol, mint valódi, közösség által kívánt problémákat kezel.

A rendőri munka minőségi jellemzői megjelennek, úgymond „lecsapódnak” a rendőri szervek teljesítményértékelési rendszerében is, mert a választott indikátorok visszatükrözik a szervezet értékeihez igazított prioritásokat. E rendszerben megfogalmazott mutatók részben mennyiségi, részben pedig minőségi jellegűek, ami lehetőséget ad a kiegyensúlyozottabb megítélésre, ha a minőségi dimenziók kellő súlyt kapnak. Mennyiségi mutatók például a rendőri intézkedések száma vagy a bűnözést jellemző statisztikák; ezek azonban önmagukban nem alkalmasak a minőség kifejezésére, mivel hiányzik az ehhez szükséges viszonyítási alap és a kontextus. Az eltérő helyi sajátosságok, szervezeti, személyzeti és technikai feltételek miatt a földrajzilag eltérő rendőri szervek csak akkor tudnak közel azonos minőségű szolgáltatást nyújtani, ha a teljesítményértékelés mutatószámait minőséget jelző mutatókká alakítják, vagy ilyenekkel váltják fel. Ezek a mutatók alkalmasak arra, hogy megmutassák, mely input értékeken kell változtatni ahhoz, hogy az output értékek pozitív irányba mozduljanak, és milyen köztes folyamatokat kell fejleszteni. A hazai szakirodalom is hangsúlyozza, hogy a mennyiségi mutatók mellett a minőségi, társadalmi szempontokat is be kell emelni a rendőrségi teljesítményértékelésbe, hogy az valós képet adjon a szervezet működéséről. (Vári, 2017)

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, azaz milyen átjárása van a szervezet és a közösség határán. Amennyiben szervezete és a társadalom határvonalán, átjárással áll, akkor ez pozitív előjelű tényező; ellenkező esetben – szegényes kommunikációval, titkolózással, ellenállással – a szervezet társadalmi homogenizálására irányuló erőfeszítés nem működőképes konstrukció, mert sérül az interakció minősége. (Roelofse, 2013)

A funkcionális rendszerelméleti felfogásban a rendőrség, mint rendszer hatékonysága a társadalmi környezetétől függetlenül nem értelmezhető, ezért a környezeti visszacsatolás a legitim működés feltétele. Szikinger (2012) szerint a rendőrség bűnüldöző munkájának környezetét „kifelé” a társadalom egésze jelenti, beleértve a politikai hatásokat is, vagyis a rendőrség a büntető igazságszolgáltatás bemeneti kapujaként függ a környezet minőségétől. Elsősorban a rendőrség adja a büntető igazságszolgáltatás egész rendszerének „bemenetét”, ezért a rendőri teljesítmény mérési torzulásai lefelé az egész láncot befolyásolják. Finszter Géza (2010) ugyancsak külön nevesíti a közbiztonsági rendszert: alatta mindazoknak a jogszabályoknak, állami szerveknek, társadalmi szervezeteknek és vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összességét érti, amelyek rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyeseknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben. A közbiztonsági rendszer produktuma a közbiztonság modern felfogásából vezethető le, ami nem más, mint az abban részt vevő együttműködők által komplexen előállított közös termék, így a mérés is több szereplő teljesítményét integrálja.

David Easton (1965) szerint a rendőrség úgy helyezkedik el a társadalmi környezetben, mint egy „üres négyzet”, mellyel szemben megfogalmazódnak követelések és elvárások, de természetesen megjelennek a támogatások is, amelyek nélkül a szervezet nem lenne képes elemi funkcióját betölteni. Az ilyen körülmények között működő rendszer eredményeket ér el, értékeket produkál vagy kudarcot szenved, ami azután visszahat magára a szervezetre is, tehát a kimenet minősége a bemeneti legitimációval összefügg. Hasonlóan fogalmazott Loubet del Bayle (1992) is, aki szerint a rendőrség a társadalom „fekete doboza”, amelybe a társadalom minden káros mechanizmusából fakadó termés bekerül, és amelynek feldolgozása a szervezet működési terhét determinálja.

Rutherford (1987, idézi: Farkas, 2002) 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 hatásfokon dolgozzék, tehát a „value for money” szemlélet érvényesüljön. A rendőrség esetében költséghatékonysági szempontból nézve a

bűncselekmények felderítési mutatói, illetve a büntetőügyek elbírálásának gyorsasága nem áll arányban az igazságszolgáltatásra fordított beruházásokkal, ha a teljes rendszer-hatást nem vesszük figyelembe (a felderítést támogató kriminalisztikai eszköztárhoz lásd Horváth, 2015, 2018). Ezen elvből kiindulva lett a rendszer és a hatékonyság egymással összetartozó fogalom, mert a szűk „output”-mérés nem mutatja a társadalmi eredményt. A rendőrség hatékonyságáról vallott magyar elméleti gondolkodásba is mélyen beépült a parciális szemléletmód, és olyan elméletek kialakításához vezetett, amelyek elősegítették a nyomozások ismeretlenes felderítési mutató és a bűnüldözés hatékonysága ekvivalenciájával való kiegyezést, noha ez a kapcsolat önmagában nem bizonyítja a közhasznosságot. Ebben a szemléletben a hatékonyság úgy is értelmezhető, mint ami kifejezi az erőforrások meghatározott célokra történő felhasználásának színvonalát és minőségét, ezért a „hogyan” kérdése nem szorulhat háttérbe a „mennyi” mögött. (Sebesi, 1992)

A hatékonyság, rendszerelméleti mivoltában, vagyis az egyensúlyi állapot eléréséhez szükséges tényezők működésében érhető igazán tetten, ami nem jelenthet mást, mint a külső környezettel (rendőrség – társadalom) való interakció minőségi aspektusa elsődlegességét. Az interakció indikátorai fellelhetőek a rendszer rugalmasságát, nyitottságát mutató differenciálási intézmények jogi természetében, illetve a kapacitás hiánya miatt alkalmazott ügyszелеkciós mechanizmusokban és a statisztikai szemlélet uralmában, amelyek mind a nyitottság/zártság fokát jelzik. A látenciakutatások szerint ugyanis a kapacitás túlterheltségének elkerülése céljából a bűnüldöző szervek „elkerülési mechanizmusokat” építenek be, hogy a hivatalból való eljárás büntetőeljárás elvének kiküszöbölése mellett, a felderítési eredményesség perspektívájából szelektálják a beavatkozást. (Korinek, 1988)

Skolnick a rendőrséget körülvevő társadalom felől érkező pressziókat környezeti tényezőként veszi figyelembe, és ebből vezeti le az eredményesség–törvényesség dilemmát. 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, 1975, p. 109)

A rendőrség komplex hatékonysága ebben a megközelítésben nem más, mint annak a külső környezetébe izolált minősége, amelyet a jelenleg is használt kauzális sémában működő, statisztikai alapú, hagyományos hatékonyságmérési indikátorokkal nem lehet kimutatni, mert azok a folyamatminőséget és a társadalmi bizalmi hatást csak közvetve ragadják meg. 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 szintje és hatásai (ügyszелеkciós 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.

A nemzetközi szakirodalom is rámutat arra, hogy a rendőrségi eredményesség és hatékonyság méréséhez ma már nem elegendő a hagyományos, statisztikai alapú indikátorokra hagyatkozni, mert a „mi számít” kérdésének új dimenziói (méltányosság, legitimáció, együttműködés) alakítják a valós teljesítményt. Egyre inkább előtérbe kerülnek azok a komplex, többdimenziós értékelési rendszerek, amelyek figyelembe veszik a rendőri beavatkozások típusát, kontextusát, társadalmi hatását, valamint a közösségi bizalom, elégedettség és a rendőri eljárások méltányosságának szempontjait is. (Lum, Koper, & Telep, 2011)

2. táblázat: Rendőrségi hatékonyságmérési modellek – szemléletmód szerint osztályozva

Szemléletmód	Jellemző	Előnyök	Kockázatok
Zárt rendszer	Szervezeti fókusz	Egyszerű mérés	Társadalmi elidegenedés
	Statisztikai orientáció	Objektív adatok	Manipulált statisztikák
	Belső értékelés	Gyors értékelés	Önreferencia
Nyílt rendszer	Társadalmi integráció	Társadalmi legitimáció	Komplex implementáció
	Minőségi mutatók	Valós hatásmérés	Szubjektív elemek
	Külső visszacsatolás	Demokratikus elszámoltathatóság	Lassú döntéshozatal

A RENDŐRSÉG TÁRSADALMI EREDMÉNYESSÉGE: AZ OUTPUT MUTATÓKTÓL A LEGITIMITÁSALAPÚ OUTCOME MODELLEKIG

A modern rendészettudomány és közigazgatás-teljesítménymérés egyik legfontosabb felismerése, hogy különbséget kell tenni az output és az outcome mutatók között. Míg az előbbi a szervezet által közvetlenül végrehajtott tevékenységeket és azok eredményeit méri, addig az utóbbi a rendőri tevékenység társadalmi hatásait, vagyis a rendőrség működésének külső következményeit vizsgálja (Vári, 2015; Davis, 2012). A rendőrségi teljesítmény ebben a formában kombinált rendszerként értelmezendő, amelynek célja nemcsak a szervezeti produktivitás, hanem a társadalmi bizalom, legitimáció és méltányosság mérése is (Tyler & Huo, 2002; Bradford & Quinton, 2014). Ahogy rámutattam, az output mutatók a rendőrség tevékenységének kvantitatív jellemzőit rögzítik. Ide tartoznak például a letartóztatások száma, a felderítési arány, a reagálási idők, a megelőző intézkedések mennyisége, vagy a bírságok és eljárások száma. Ezek a mutatók közvetlenül a rendőrség irányítása alatt állnak, így rövid távon alkalmasak a teljesítmény objektív mérésére (Drake & Simper, 2005). Sunshine és Tyler (2003) nagy hatású vizsgálata éppen ezt a narratívát erősíti, vagyis a rendőrség társadalmi támogatottsága – beleértve a jogkövetést, együttműködést és a hatalom bővítésének elfogadását – elsősorban nem a rendőri hatékonyságból vagy az elkövetők elfogási eredményességéből fakad, hanem abból, hogy a polgárok igazságosnak érzik-e az eljárást. Konkrétan New Yorkban végzett reprezentatív felmérések alátámasztották, hogy a rendőrség eljárásainak pártatlansága és átláthatósága erősebb prediktora volt a jogkövetésnek, mint az elfogások és előállítások számadatainak vagy akár a feljelentések és a rendőrségi akciók eredményességének érzékelése. Mindezek erősíti azt a tézist, hogy az eljárási igazságosság nem csak erkölcsi, hanem stratégiai komponens is a rendőrség teljesítménymérésében. (Sunshine & Tyler, 2003)

E vizsgálat kiemelt hivatkozási súlyát a felépítése indokolja, ezért érdemes közelebbről is bemutatni. Sunshine és Tyler (2003) voltaképp két, egymást kiegészítő adatfelvételre építette érvelését. Az első, a 2001. szeptember 11-i terrortámadás előtt lezajlott vizsgálat New York város regisztrált választópolgárai körében postai kérdőívvel készült, és ötszáznyolcvanhat kitöltött ívet eredményezett, huszonkét százalékos válaszadási arány mellett. A második, jóval nagyobb mintás adatfelvétel a terrortámadást követő nyáron, 2002-ben telefonos interjúkkal zajlott, kerületenként rétegzett mintavétellel, összesen ezerhatszázötvenhárom fő megkérdezésével, hatvannégy százalékos válaszadási arány mellett, és ebből az elemzés a fehér, afroamerikai és latin-amerikai származású válaszadók ezernégyszázhuszonkét fős almintáját vonta be. A szerzők

regresszióelemzést és látens változós strukturális egyenlet-modellezést alkalmaztak, hogy az eljárási igazságosság elméletét versenyeztessék az ösztönző, azaz instrumentális modellel, amely a rendőrségbe vetett bizalmat a bűnözéstől való félelemmel, az észlelt kockázattal és a rendőrség hatékonyságának megítélésével magyarázza.

Az eredmény egyértelmű, és – éppen a kettős mintavétel miatt – megismételt bizonyítékkal is szolgált, hiszen mindkét adatfelvételben az eljárási igazságosság megítélése bizonyult a legitimitás, majd azon keresztül a jogkövetés, az együttműködési készség és a rendőrségi felhatalmazás elfogadásának legerősebb előrejelzőjének, megelőzve mind a rendőrség hatékonyságáról alkotott véleményt, mind a bűnözéstől való félelmet. A szerzők maguk is jelezték a vizsgálat korlátait, hiszen mindkét adatfelvétel egyetlen amerikai nagyvárosra korlátozódott, a második hullám a 2001. szeptemberi terrortámadást követő, kivételesen magas biztonságtudatosság időszakában készült, ami torzíthatta a válaszokat, és az alapmodell – néhány panelszerű elem ellenére – lényegében keresztmetszeti, korrelatív adatokra épül, tehát önmagában nem bizonyítja az okság irányát. Éppen ez utóbbi korlát adott különös súlyt annak a később, más kontinenseken – így a kötet által is idézett ghánai és japán vizsgálatokban – megismételt tesztelésnek, amely az elmélet érvényességét immár nem egyetlen amerikai nagyvárosra, hanem eltérő kulturális és intézményi közegekre nézve is próbára tette; ennek eredményeit a második fejezet mutatja be, a mérőeszköz kulturális határait pedig a nyolcadik fejezet tér vissza.

Az output alapú megközelítés előnye, hogy egyértelmű, számszerűsíthető adatokat nyújt, amelyek összehasonlíthatók különböző egységek, időszakok vagy országok között. A menedzsment-orientált rendszerek – mint például az Egyesült Királyság korábbi „Best Value” modellje – hosszú ideig ezen az elven működtek (Collier, 2001). Azonban az output mutatók nem tükrözik a rendőrség társadalmi teljesítményét. Egy szervezet képes lehet növelni az intézkedésszámot, anélkül hogy ezzel a közbiztonság vagy az állampolgári bizalom javulna (Feilzer, 2009). A kvantitatív szemlélet hajlamos az ún. „adat-centrikus torzulásra”, amikor a rendőrség saját adminisztratív mutatóinak javítására törekszik, nem pedig a valós társadalmi problémák megoldására (Finszter, 2009; Vári, 2016). Ezzel összefüggésben Moore és Braga (2003) rámutatnak, hogy az output-központú szemlélet a rendőrséget zárt, önmagát értékelő rendszerként működteti, amelyben az adminisztratív siker könnyen elszakad a társadalmi eredményességtől. A hatékonyság ilyen értelmezése szerint „jó teljesítmény” lehet a magas letartóztatási arány – még akkor is, ha ez a közösségi bizalom csökkenésével jár.

Az outcome mutatók már teljesen más dimenziót jelentenek, hiszen a rendőrségi tevékenység társadalmi eredményeit vizsgálják. Ide tartozik a biztonságérzet növekedése, az állampolgári bizalom szintje, a rendőrség

legitimitásának megítélése, vagy a méltányos eljárások aránya (Tyler & Huo, 2002; Jang, Joo & Zhao, 2010). Amíg az output mutatók a rendőrség belső működését, addig az outcome mutatók annak társadalmi beágyazottságát értékelik. A kettő közötti különbség nemcsak módszertani, hanem szemléleti is: az output az intézkedések mennyiségére, az outcome pedig azok minőségi és értékalapú hatásaira koncentrál (Finszter, 2010).

A társadalmi kimenetek mérése azonban jóval bonyolultabb. Az outcome indikátorok gyakran kvalitatív jellegűek, szubjektív percepciókon alapulnak, és mérésükhöz külön empirikus eszközök – például közösségi bizalomfelmérések, attitűdvizsgálatok, fókuszcsoporthozos interjúk – szükségesek (Rogge & Verschelde, 2013). A nemzetközi gyakorlatban a brit rendőrség a 2010-es évektől kezdve alkalmazza a legitimációs pillérre épülő rendszert, amely a teljesítménymérést kiegészíti az etikus működés, részvétel és méltányos bánásmód dimenzióival (College of Policing, 2014). Ez utóbbiról részletesen lesz szó a kötet további fejezeteiben.

Easton kutatásával összefüggésben az output és outcome mutatók különválasztása nem öncélú, hanem a rendőrségi hatékonyság komplex, nyitott rendszerelméleti értelmezéséből következik (Easton, 1965; Finszter, 2010). A zárt rendszerű megközelítés az input–output viszonyokra épít, ahol a teljesítmény egyenesen arányos a befektetett erőforrásokkal. A nyitott rendszerű, társadalmi modell azonban figyelembe veszi a környezet, a közösségi elvárások és az intézményi bizalom (konfidencia) hatásait (Roelofse, 2013).

A brit és belga kutatások (Rogge & Verschelde, 2013) empirikusan is alátámasztották, hogy a polgárok elégedettsége és bizalma a legpontosabb mutatója a rendőrség valódi eredményességének. A Data Envelopment Analysis (DEA) módszerrel végzett vizsgálatok szerint a környezeti tényezők – például a jövedelmi egyenlőtlenség, a népsűrűség vagy a társadalmi tőke – erősen befolyásolják a rendőri szervezetek relatív teljesítményét (Drake & Simper, 2005; Vári, 2015).

Xie, Ortiz Solis és Chauhan (2024) kétévtizedes longitudinális vizsgálata ($N > 250\,000$, USA Nemzeti Áldozatvizsgálati Felmérés) empirikusan igazolja, hogy a bűnfeljelentési hajlandóság folyamatos csökkenése szorosan összefügg a rendőrségbe vetett bizalom romlásával – nem a tényleges bűncselekménystatisztikákkal. Ez közvetlen bizonyíték arra, hogy az állampolgárok részvételi magatartása (feljelentés, együttműködés) elsősorban a bizalom és az eljárási méltányosság percepciójától függ, ami az első kutatási kérdésre adott válasz egyik legerősebb külső validációs alapja (Xie, Ortiz Solis, & Chauhan, 2024).

Érdemes a vizsgálatot közelebbről is szemügyre venni, mert a következtetés súlya a felépítésén múlik. A szerzők az Egyesült Államok Nemzeti Áldozatvizsgálati Felmérésének (National Crime Victimization Survey) két

évtizedet átfogó adatállományát elemezték. E felmérés azért kulcsfontosságú, mert a lakosság reprezentatív mintáján kérdez rá az elszenvedett sérelmekre, függetlenül attól, hogy azokat bejelentették-e a hatóságnak; így képes megmutatni azt, amit a rendőrségi statisztika elvileg sem tud: a látenciában bekövetkező elmozdulást. Az elemzés országos szinten és a nagy nagyvárosi térségekre bontva egyaránt két idősort állított egymás mellé, a bejelentési arányét és a rendőrség iránti bizalomét. Az eredmény szerint a bejelentési hajlandóság tartós csökkenése nem a bűnözés alakulását követte, hanem a bizalmi mutatóét; a két idősor együtt mozgott, még hozzá azokban a csoportokban és térségekben a legerősebben, ahol a rendőrséggel szembeni fenntartások a legmagasabbak voltak.

A vizsgálat korlátai világosak, és nem is titkoltak: megfigyelési – nem kísérleti – adatokra épül, ezért az együttmozgásból közvetlen okságra következtetni nem lehet, és nem zárható ki, hogy egy harmadik tényező, például az általános intézményi bizalom romlása mozgatja mindkét idősort. A rendőrségi teljesítménymérés szempontjából azonban már maga az együttmozgás is súlyos következménnyel jár. Ha a bejelentési hajlandóság a bizalom függvényében változik, akkor a bűnügyi statisztika bemenete sem független a bizalomtól: a romló bizalom kevesebb bejelentést, a kevesebb bejelentés pedig – változatlan bűnözés mellett is – kedvezőbbnek látszó statisztikát eredményez. A mennyiségi mutató tehát nemcsak hiányos, hanem az ellenkező irányba is mutathat, mint a valóság.

Mindez azt mutatja, hogy az outcome mutatók nem helyettesítik, hanem kiegészítik az output mutatókat. Az egyensúly megtalálása a kulcs: ha kizárólag a statisztikai adatokat mérjük, elvesz a társadalmi relevancia; ha pedig csak a bizalmat és elégedettséget vizsgáljuk, figyelmen kívül hagyjuk a szervezeti felelősséget és teljesítményt. A nemzetközi szakirodalomban ezért a kompozit indikátorrendszerek terjedtek el, amelyek mindkét dimenziót integrálják, és a teljesítmény értékelését több forrásból származó adat alapján végzik (Moore & Braga, 2003; Rogge & Verschelde, 2013). Ez a szemlélet illeszkedik az Európai Unió irányelveihez is, amelyek az állami szervek teljesítménymérésében az eredményesség, hatékonyság és legitimitás egységét hangsúlyozzák. Jelen kötetben az outcome megközelítés vagyis a minőségi indikátorok szerepének fontosságát tartom szem előtt, mert a magyar rendőrség éppen ebben szenved a legnagyobb hiátust. Az output indikátorok használatában a magyar rendőrség rendkívül professzionális és hatalmas rutinnal rendelkezik. Kiforrott belső, bár követő jellegű, azaz nem valós idejű adatszolgáltatási rendszere van (ENYÜBS, Robotzsaru), mely a számszerűsített adatokat számos rendszerben osztályozza és értékeli. Máskülönben ezen adatok keletkezése és rögzítése is teljes mértékben a rendőri szervek hatáskörébe tartozik, vagyis az adatok forrására nézve sincs külső civil kontroll vagy bárminemű tudományos audit.

Az itt vázolt elmozdulás – az output-mutatóktól az outcome- és legitimitásalapú mérés felé – a könyv egyik vezérfonala marad. A gyakorlati következményeit a kötet vége felé, a TÜKÖR-modellt kifejtő fejezetben vonom le: ott épül fel az a négypilléres indikátorrendszer, amelyben az eredményesség, a hatékonyság, a külső legitimitás és a szervezeti igazságosság önálló, egymást korlátozó mérési dimenzióként jelenik meg.

MÉRNI, DE MIT? A RENDŐRSÉGI TELJESÍTMÉNY OBJEKTÍV ÉS SZUBJEKTÍV MUTATÓINAK NEMZETKÖZI ÉRTÉKELÉSE

A rendőrség teljesítményének mérése számos országban egyre fontosabb kutatási terület (Maslov, 2016). Mindazonáltal nincs tudományos egyetértés sem a formát, sem a módszert illetően (Domański & Sławińska, 2021), és az is vita tárgya, hogy a különféle mutatók közül melyek ösztönzik érdemben a jobb teljesítményt. Abban viszont konszenzus van, hogy a hatékonyságmérés potenciálisan kiváló politikai és szakmai eszköz, amely jelentős hatással lehet a rendőrség munkájára és megítélésére (Maslov, 2016). Ebből következően releváns kérdés, hogy a 70-es évektől kibontakozó nemzetközi irodalom miként rendezhető: a szerzők több módszertani szempont szerint különböztethetők meg aszerint, hogy mennyiségi vagy minőségi, illetve objektív vagy szubjektív tényezőknek adtak prioritást (Domański & Sławińska, 2021).

E megosztottság nem véletlen: a hatékonyságmérés kényes terület. Rossz koncepció vagy téves rendészeti filozófia mellett a szervezetek könnyen eshetnek abba a hibába, hogy az egyszerűen és rutinszerűen gyűjtött adminisztratív mutatókra helyezik a hangsúlyt, miközben ezek hiányosak és csekély kontextuális értéket hordoznak (Maslov, 2016). Ebből logikusan következik, hogy a kutatások legfontosabb kiinduló kérdése a teljesítményindikátorok helyes meghatározása (RAND Europe, 2024). Az indikátorok félreállításának árnyjelensége a statisztikák „kijátszása” (goal displacement, gaming), amikor a kitűzött célok érdekében a számok torzulnak (Maslov, 2016).

A választás dilemmáját tovább súlyosbítja egy nemzetközileg is azonosított paradoxon: minél informatívabb és előnyösebb egy indikátor, annál kevésbé hozzáférhető és jellemzően annál költségesebb az előállítás (Domański & Sławińska, 2021). Ezzel szemben az olcsón „kikönyvelhető” mutatók – bűnözési ráták, nyomozáseredményesség, reagálási idők – tipikusan a valódi teljesítmény szempontjából a legkevésbé informatívak, ugyanakkor fokozzák a negatív mellékhatásokat (RAND Europe, 2024). Az igazán értékes mutatók – mint a rendőrséggel való elégedettség, a tisztességes bánásmód (procedurális igazságosság) vagy egyes bűnözési kategóriák latenciája – sokkal nehezebben és költségesebben ragadhatók meg, gyakran célzott felméréseket igényelnek

(Maslov, 2016). E felismerések nyomán a modern, tudományos alapú teljesítménymérés egyre inkább evidenciaalapú, többdimenziós értékelési modellek felé mozdul, amelyekben a beavatkozások eredményessége, a közösségi bizalom és a társadalmi hatások is kitüntetett szerepet kapnak.

E szemléletváltás markáns példája az Egyesült Királyság, ahol – részben a gazdasági válság és a globalizációs félelmek hatására – átalakították a teljesítménymérési rendszert, és négy hangsúlyos dimenziót dolgoztak ki, amelyeket később részletesen is bemutatok:

- helyi bűnözés és rendfenntartás,
- elégedettség és bizalom,
- védelem a súlyos veszélyekkel szemben,
- érték a pénzért.

Az országos célok áthangolása a rendőri teljesítménymenedzsmentre helyezte a súlyt, erősítve a helyi rendőri erők jelentőségét (Northern Ireland Policing Board, 2022a, 2022b). A helyi hatóságok feladatává vált a tervezés és a célok eléréséhez szükséges cselekvési tervek kidolgozása. Ezt az is ösztönözte, hogy Észak-Írországbán 29 rendőrségi körzetet hagyományos mutatók mentén hasonlítottak össze, ám ez – a kritikusok szerint – nem volt alkalmas a körzetek bűnözésföldrajzi és rendőri sajátosságainak megragadására, és inkább a nyilvánosság megtévesztésére volt alkalmas (Topping, 2012). Mindez irányt váltást eredményezett: a statikus összehasonlítások helyett új típusú helyi közösségi partnerséget céloztak, amelyben a résztvevők által kijelölt helyi prioritások előző időszakhoz mért teljesülését értékelték (Northern Ireland Policing Board, 2022a).

Az Észak-Írország rendőrségének időszakos teljesítménymérései kettős célt szolgálnak: egyrészt a rendőrség és a közösség kapcsolatának követését, másrészt évi két közvélemény-kutatás révén a legitimáció folyamatos monitorozását. Az elmúlt évtizedben több mint 1000 véletlenszerűen kiválasztott háztartást kérdeztek meg (Northern Ireland Policing Board, 2022a). A mérések prioritásai a következők voltak:

- A sértettek elégedettségének 75% fölé emelése – elért eredmény: 80%.
- A lakosság rendőrségi szolgáltatásokkal való elégedettségének 5%-os növelése – részben sikerült: 2005 áprilisában 63%, szeptemberben 60%.
- Azok arányának 5%-os növelése, akik szerint a rendőrség egyenlő módon bánt mindenkiel – nem teljesült, az arány 2%-kal 64%-ra csökkent.
- A reaklási idő csökkentése – az esetek kétharmadában 5–10 perces reakcióidőt értek el (PSNI, 2005).

A következő tervidőszakban az északír rendőrség három prioritási területre összpontosított, amelyek a szolgáltatásminőség, a súlyos bűnözés elleni fellépés

és a helyi igények kiszolgálása köré rendeződtek. Az áttekinthetőség kedvéért az alábbiakban külön bontva jelennek meg a célok.

Rendőrségi szolgáltatás kiválósága

- A közösségi, szomszédsági rendőrök számának növelése.
- A közterületen intézkedéssel töltött idő növelése.
- Annak arányának növelése, akik szerint a rendőrség valóban foglalkozik a helyi közösség problémáival (antiszociális viselkedés, bűnözés).
- A bűncselekmények miatti bejelentések számának növelése.
- A többi igazságügyi szereplővel végzett eljárások tisztességével és elfogulatlanságával kapcsolatos elégedettség növelése (Northern Ireland Policing Board, 2022a).

Súlyos támadások elleni fellépés

- A lebuktatott és felszámolt szervezett bűnözői csoportok számának növelése.
- A nem családon belüli erőszakos testi sértések számának 5%-os csökkentése.
- Az erőszakos elkövetések felderítésének 10%-os növelése.
- Az emberölések és a közúti balesetben elhunytak számának csökkentése.
- A családon belüli erőszak, a súlyos szexuális bűncselekmények, a szektatevékenység, a rasszista és homofób támadások, továbbá a rablások 5–10%-os csökkentése (Northern Ireland Policing Board, 2022a).

Helyi igények kielégítése

- A garázdaságok számának 15%-os csökkentése.
- A betörések számának csökkentése.
- A betörések felderítési mutatójának javítása (Northern Ireland Policing Board, 2022a).

A későbbiekben az északír rendőrséggel még külön foglalkozom.

A nemzetközi horizonton Új-Zéland is kialakította a nemzeti teljesítménymutatókhoz illesztett menedzsmentrendszerét, szorosan a rendőrségi stratégia mentén. A 2010/11–2012/13-as szándéknyilatkozat két átfogó célt rögzített:

- Bizalom, biztonság és a közösség védelme.
- A bűnözés, a közúti balesetek és az áldozatok számának csökkentése (New Zealand Police, 2010).

E célokat konkrét intézkedésekkel töltötték meg: az első a rendőri szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettség növelésére és a bűnözéstől való félelem csökkentésére, a második a sérülékeny csoportok védelmére és a szervezett bűnözéssel szembeni hatékonyabb fellépésre irányult (a szervezett bűnözés hazai kriminalisztikai vonatkozásaihoz lásd Nyitrai, 2014, 2015). A

megközelítés szervesen illeszkedik ahhoz a tapasztalathoz, amelyet a New York-i rendőrség Compstat programja már korábban igazolt: a teljesítménymutatókhoz kapcsolt adatgyűjtés és -felhasználás nemcsak mérhető eredményeket hoz, hanem a szervezeti kultúrát is alakítja (Bratton, 1999). Az ilyen rendszerbe szervezett adatok lehetővé teszik ambiciózus célok kitűzését, a megvalósulás folyamatos nyomon követését és a rendőrök ösztönzését a magasabb teljesítményre, ami végső soron egy megújult szervezeti kultúra megerősödéséhez vezet.

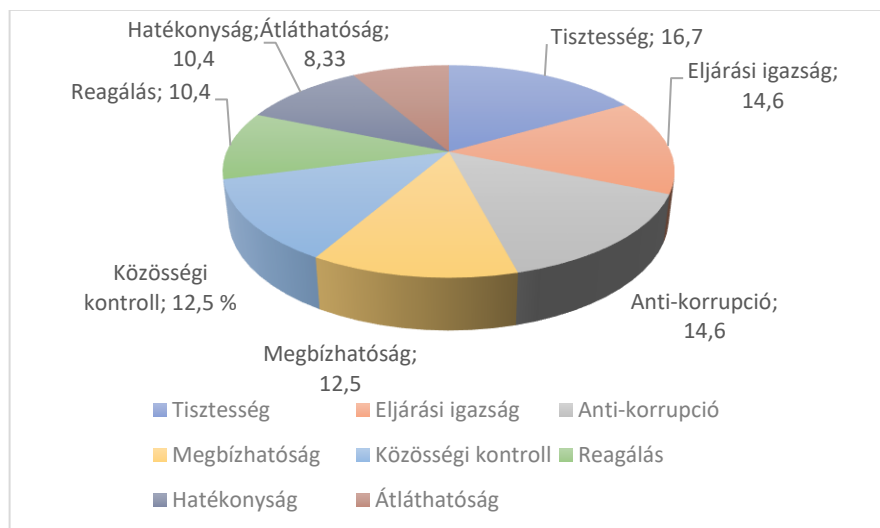
E ponton azonban fontos a demokratikus összefüggés: a modern rendszerek mögött gyakran ott húzódik a közpénzek átlátható és ésszerű felhasználásának igénye. Ez a szempont ugyanakkor nem írhatja felül a polgári jogok érvényesülését a rendőrségi szolgáltatásokban. Következésképp a teljesítménymérésnek a törvényes, legitim működést is elő kell segítenie: a rendőröknek tisztelettel és emberséggel kell bánniuk minden intézkedés alá vont személlyel, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára tekintettel. Minden jel arra utal, hogy a legitim, jogállami szemlélet hosszabb távon a hatékonysági mutatókat is javítja, mert a rendőrség könnyebben aknázza ki a közösségi támogatás explicit előnyeit (De Cremer & Tyler, 2007).

Rendszerszinten mindehhez rugalmas kormányzási keret társul. Noha az egyes államok jellemzően nemzeti szintű, autonóm mutatószabványokat hoznak létre, konszenzus van abban, hogy az indikátorok numerikus célértékeihez relatív flexibilitás szükséges (Maguire & Johnson, 2010). Az egységes országos céloknak széles társadalmi legitimitással kell bírniuk, és a valóban kívánatos rendőrségi eredményekre kell fókuszálniuk, hogy stabil, rétegeken átívelő támogatást kapjanak (Sherman, 1998). Ezzel párhuzamosan jelentős mozgásteret kell biztosítani a helyi szerveknek, hogy saját kapacitásaikhoz és együttműködési struktúráikhoz igazítva válasszanak módszertant a hosszú távú célok eléréséhez (Lum, Koper, & Telep, 2011). Más szóval: lokális szinten nem a szigorú homogenitás, hanem a tudatos flexibilitás a cél; ez teszi lehetővé a terület-specifikus, „individualizált” teljesítménycélok kialakítását (Maguire & Johnson, 2010).

Ezt az irányt tükrözi az Egyesült Királyság legutóbbi átfogó revíziója is, amely elismeri és támogatja, hogy a települések saját indikátorokat és autonóm célokat határozzanak meg, erősítve az elszámoltathatóságot a helyi tisztviselők és választók felé (Maguire & Johnson, 2010). A kívánatos eredmény egy „szintetikus mix”, amely a rendőrségi teljesítmény produktumait és a társadalmi hatásokat egyaránt reprezentálja (Sherman, 1998). Ennek oka kettős: egyrészt vannak társadalmi hatások, amelyekre a rendőrségnek korlátozott a befolyása (például a vádemelési javaslatok számának növelése önmagában nem garancia a minőségi javulásra; Lum et al., 2011). Másrészt bizonyos kimenetek – például a közúti ellenőrzések számának növelése – alkalmasak lehetnek a rendszer

kijátszására, ha kizárólag a rendőrség belső, adminisztratív ellenőrzési formái, vagy a szintén saját felügyelete és irányítása alatt működő minőségbiztosítási rendszer elemei kapnak szerepet (Maguire & Johnson, 2010). Ezért szükség van lakossági és belső felmérésekre, amelyek mérik a rendőrségi morált és az állampolgárokkal való tiszteletteljes bánásmódot. E felmérések eredményei gyakran kevésbé félreérthetőek, mint a hagyományos mérőszámok; tipikus példa az állampolgári panaszok kezelése (Sherman, 1998). E körülmények miatt a felmérések a modern demokratikus társadalmakban egyre fontosabb eszközzé válnak (Lum et al., 2011).

2. ábra: A bizalmat befolyásoló tényezők erőssége (kördiagram)



Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Yesberg et al. (2024); Li et al. (2024).

Végezetül nem hagyhatók figyelmen kívül a kritikai megfontolások sem. Elméleti alapon a túlzottan szigorú mérések torzíthatják a rendőri tevékenységet nem kívánt irányba (Abadie & Gardeazabal, 2003), és nem célszerű formalizált összehasonlításokat erőltetni eltérő operatív környezetű egységek között (Maguire & Johnson, 2010). Mindazonáltal a kritikák érvényességének elismerése mellett is feltételezhető, hogy egy jól megtervezett, átgondolt teljesítménymérési rendszer legalább alkalmas arra, hogy rámutasson a problémákra, amelyekre később alaposabb vizsgálatok indíthatók, és amelyek fényében a stratégiai célok módosíthatók (Abadie & Gardeazabal, 2003).

A kérdésre – hogy tudniillik mit érdemes mérni – a kötet nem elégszik meg elvi válasszal. A TÜKÖR-modellről szóló fejezet harmincnyolc, számlálóra és nevezőre bontott indikátort ad meg, mindegyiknél megjelölve az adatforrást, a

mérés gyakoriságát és azt a torzítási kockázatot, amelyet az adott mutató magában hordoz.

BIZALOM, LEGITIMITÁS ÉS MINŐSÉGI INDIKÁTOROK: A RENDŐRSÉGI TELJESÍTMÉNY TÁRSADALMI DIMENZIÓI

Az utóbbi években a rendőrség és a lakosság közötti bizalom, illetve az interakciók minőségének vizsgálata egyre hangsúlyosabbá vált a nemzetközi szakirodalomban. Kiemelt jelentőségű, hogy a rendőrségi átláthatóság és a tisztességes eljárás érzékelése jelentősen növeli a lakosság bizalmát a rendőri szervek iránt. Egy friss kutatás kimutatta, hogy egy egyszerű, átláthatóságot hangsúlyozó nyilatkozat már önmagában is szignifikánsan javítja a közösségi-rendőrségi interakciókban a bizalmat, különösen, ha a lakosság részéről korábban szkepticizmus vagy bizalmatlanság volt tapasztalható (Dobson et al., 2025). Ez az átláthatósági törekvés azonban csak akkor válik hitelessé, ha a rendőrség mindennapi gyakorlatában is megjelenik a méltányos bánásmód, amint az Hind (2009) tanulmánya is részletesen elemzi.

Hind (2009) a rendőr–civil interakciók pszichoszociális hatásait vizsgálva kiemeli, hogy az interakciók minősége nem csupán az aktuális találkozástól, hanem a korábbi tapasztalatoktól és a kezdeményezés forrásától is erősen függ. Összhangban Rosenbaum és munkatársai (2005) kutatási eredményeivel, Hind rámutat, hogy az állampolgár által kezdeményezett kapcsolatfelvétel során szerzett negatív tapasztalatok jelentősebb negatív attitűdváltozást eredményeznek, mint a rendőrség által kezdeményezett esetek. Ennek háttérben az elvárások meghiúsulásának elmélete (expectation-disconfirmation theory) áll, miszerint az egyének magas elvárásai a saját kezdeményezésű interakciókkal szemben, ha nem teljesülnek, mélyebb csalódáshoz vezetnek (Reisig & Giacomazzi, 1998). Ezzel szemben a rendőrség által kezdeményezett találkozások során az alacsonyabb elvárások miatt a negatív tapasztalat kisebb hatással van a végső attitűdre.

Ebből következően a szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy a rendőrség proaktív lépésekkel, az eljárási igazságosság elveinek követésével jelentősen javíthatja a lakossági elégedettséget és ezáltal a legitimitását. Azonban a minőségi interakciók elősegítése nem zárja ki a hatékonysági mutatók fontosságát, hanem kiegészíti azokat. Például a nemzetközi szakirodalom alternatív megközelítéseként kidolgozott, objektív adatelemzésen alapuló módszerek, mint a DEA (adatburkoló elemzés), továbbra is nélkülözhetetlenek a teljesítmény értékeléséhez (Drake & Simper, 2005). Drake és Simper elemzése rámutat, hogy a környezeti tényezők (pl. demográfiai adottságok) jelentősen befolyásolják a

relatív teljesítményt, ami aláhúzza, hogy a mennyiségi és minőségi mutatók együttes értékelése elengedhetetlen.

Tovább erősíti ezt a komplex megközelítés szükségességét Moore és Braga (2004) megállapítása, miszerint a letartóztatások számának növelése önmagában nem vezet a közösségi érdekeket szolgáló bűnözéscsökkentéshez. Ehelyett a közösségi részvétel és a társadalmi tőke nagyobb hatással bír. Hasonlóképpen Charbonneau és Riccucci (2008) a társadalmi egyenlőség indikátorainak, különösen az igazságos bánásmód értékelésének kiemelt jelentőségét hangsúlyozzák, ami szorosan kapcsolódik az eljárási igazságossághoz. Ez a kapcsolat világosan megmutatkozik a rendőrségbe vetett bizalom kutatásaiban, amelyek szerint a bizalom elsődlegesen demográfiai, attitűdbeli és környezeti tényezők függvénye.

A fenti tényezők összességében azt eredményezik, hogy a rendőrségi szolgáltatásokkal való elégedettséget alapvetően meghatározza a szubjektív biztonságérzet és a rendőrség iránti bizalom, amelyek között szoros, kölcsönös kapcsolat mutatható ki (Reisig & Parks, 2000; Viegas Ferreira, 2024). Más szavakkal, a lakosság által érzékelt biztonság és a szolgáltatások minőségének megítélése elválaszthatatlanul összefügg a rendőrség társadalmi legitimitásával, azaz attól, hogy mennyire tartják az eljárásokat igazságosnak és méltányosnak (Li, Fine, Cavanagh, & Trinkner, 2024).

Ezt a komplex, többtényezős háttérrel igazolják a makroszintű nemzetközi összehasonlítások is. Jang, Joo és Zhao (2010) például rámutatnak, hogy a rendőrségbe vetett bizalom előrejelzésében országos szinten az emberölési ráta és a demokrácia intézményesülése játszik döntő szerepet. Konkrétan, azokban az országokban, ahol magasabb az emberölési ráta, a bizalom szignifikánsan alacsonyabb, míg a demokratikus intézmények jelenléte pozitívan kapcsolódik a közbizalomhoz. Ezen makrotényezők mellett egyéni szinten további változók, mint az életkor, az iskolai végzettség, a konzervatív értékrend és a személyes elégedettség is szignifikáns előrejelzői a bizalomnak. Általánosságban elmondható, hogy a deviáns szubkultúrákban és gazdaságilag deprivált környezetekben az alacsonyabb bizalom jellemző.

A gazdasági egyenlőtlenség szerepét illetően Cao és munkatársai (2012) ötven ország elemzése alapján az nem bizonyult egyértelműen szignifikáns előrejelzőnek. Ezzel szemben a demokratikus kormányzás minősége és az igazságos jogalkalmazás, mint Cao és Zhao (2005) is megállapítja, alapvető a bizalom kialakulásához. A rendőrségi működés minőségének további dimenzióit Tankebe (2010) modellezte, aki a rendőrségbe vetett bizalom három összetevőjét különböztette meg: megbízhatóság, hatékonyság és eljárási igazságosság. Eredményei szerint a korrupcióról szóló közvetett tapasztalatok csökkentik, míg a rendőrségi reformok pozitív értékelése növeli a bizalmat.

A modern kihívások közé tartozik a technológiai fejlődés, különösen az algoritmikus döntéshozatal. Nieuwenhuizen et al. (2024) kísérleti eredményei szerint a rendőrség általi világos magyarázat az algoritmusok működéséről jelentősen növeli az állampolgárok bizalmát mind a technológia, mind a rendőrség iránt. Ez a transzparencia iránti igény tovább erősíti az eljárási igazságosság centrális szerepét.

A témát ötvözi és összegzi Jang, Lee és Gibbs (2015) nagymintás (57 ország, ~83 ezer válaszadó) vizsgálata, amely egyszerre elemzi az egyéni és országos tényezőket. A fő megállapítás szerint a kormányzati korrupció káros hatással van a bizalomra, és a bizalom növeléséhez elengedhetetlen az állami támogatás és az erős intézményi háttér. Kiemeli továbbá, hogy az alacsony korrupció, a kormányzásba vetett bizalom és a demokratikus attitűdök révén a rendőrség javíthatja a lakossági elégedettséget, főleg, ha erősíti a közösségi kapcsolatokat és az átláthatóságot.

E két vizsgálat felépítése magyarázza, miért nyomnak sokat a latban. Mindkettő többszintű (multilevel) elemzés, amely egyetlen modellben kezeli az egyéni és az országszintű magyarázó változókat, és így meg tudja mondani, hogy a bizalom eltéréseiből mennyi írható a válaszadó sajátosságainak – neme, kora, iskolázottsága, áldozattá válása, politikai beállítódása – és mennyi az ország egészének jellemzőire. Jang, Joo és Zhao (2010) elemzésében országos szinten az emberölési ráta és a demokratikus intézményrendszer kiépültsége bizonyult meghatározónak, egyéni szinten pedig a kormányzat működésével való elégedettség volt a legerősebb magyarázó tényező – erősebb, mint a rendőrséggel való személyes tapasztalat. Jang, Lee és Gibbs (2015) ezt a modellt egészítette ki a korrupció mutatójával, és ezzel érte el a legtanulságosabb eredményt: a demokrácia foka, amely önmagában szignifikáns előrejelzőnek látszott, elvesztette magyarázóerejét, mihelyt a modellbe bekerült a korrupcióészlelés és az emberölési ráta.

Ennek az eredménynek két olyan következménye van, amely a jelen kötet érvelésének középpontjában áll. Az első, hogy a rendőrség iránti bizalom jelentős részben nem a rendőrségről szól: a polgár a rendőrségen keresztül az államról, a közhatalom tisztességéről és a kormányzás minőségéről mond ítéletet. A második, hogy a korrupcióészlelés – vagyis az az általános meggyőződés, hogy a közhatalmat magáncélra használják – olyan erős tényező, amely a rendészeti szervezet saját teljesítményétől függetlenül képes leszorítani a bizalmi mutatót. Egy rendőrség tehát javulhat anélkül, hogy a bizalma emelkedne, és romolhat anélkül, hogy a bizalma csökkenne. Éppen ezért nem elegendő a bizalom szintjét mérni: azt is tudni kell, milyen szerkezetből áll össze – ezt a szerkezetet bontja dimenziókra a nyolcadik fejezet mérési modellje.

Ezt a gyermekek és fiatalok körében végzett kutatások is alátámasztják (Li et al., 2024), és a lakosság-rendőrség kapcsolat mérésére kidolgozott speciális kérdőívek (pl. Police-Community Interaction Survey; Lawrence & Christoff, 2016) lehetővé teszik ennek a komplex kapcsolatnak a objektív és szubjektív dimenziókban történő feltérképezését.

Végso soron Sung (2006) átfogó, 59 országot felölelő komparatív elemzése mutatja rá legélesebben a demokratikus fejlődés és a rendőrségi hatékonyság összetett kapcsolatára. Az ún. „átmeneti” társadalmakban a strukturális reformok gyakran átmeneti hatékonyságvesztéssel járnak, amit a tradicionális szociális kontroll gyengülése és a média negatív amplifikációja tovább ront. A tartós megoldás – amint azt a legfejlettebb demokráciák példája is mutatja (pl. Észak-Európa, Kanada, Ausztrália) – nem csupán a rendőrség operatív reformjában, hanem a szélesebb társadalmi igazságosság és méltányosság elveinek az integrálásában rejlik. A legfrissebb kutatások (Cheng, Ruiting, & Shangxin, 2024) is megerősítik, hogy a közösségi társadalmi tőke moderáló szerepet játszik: magas társadalmi tőke mellett az eljárási igazságosság, alacsony társadalmi tőke mellett az eredményesség vállal dominánsabb szerepet a bizalom alakításában.

Ezt a sokrétű értékelési igényt próbálják megfogni olyan innovatív módszertani megközelítések is, mint amit Rogge és Verschelde (2013) alkalmaztak. A DEA (Data Envelopment Analysis) „Benefits of doubt” modelljével Belgiumban endogén súlyozással komplex pontszámot állítottak elő a helyi rendőri szervek teljesítményéről a polgári elégedettség alapján. Ez a módszer nemcsak lehetővé teszi az objektív összehasonlítást, hanem azonosítani is tudja azokat a funkciókat, amelyek a lakosság számára valóban legfontosabbak, ezáltal értékes visszajelzést nyújtva a hatékonyság és a minőség irányába történő fejlődéshez. Az outcome-dimenziók – bizalom, eljárási méltányosság, szubjektív biztonságérzet – mérhetőségének és a DEA-módszerű hatékonysági elemzésbe való integrálásának konkrét kutatási operacionalizálása az integrált kutatási tervben olvasható.

Összefoglalóan elmondható, hogy a minőségi indikátorok és a lakossági interakciók értékelése nem pótolja, hanem kiegészíti és mélyíti a hagyományos, mennyiségi teljesítménymérést. A bizalom, a legitimitás és az elégedettséget befolyásoló tényezők komplex hálójának megértése és mérése elengedhetetlen egy olyan rendőrség kialakításához, amely nemcsak eredményes, hanem társadalmilag is elfogadott és legitim.

A fejezet rendszerelméleti keretben igazolta, hogy a rendőrség hatékonysága a társadalmi környezetétől elválaszthatatlan: a belső outputmutatók csak akkor adnak érvényes képet, ha a külső közösségi elvárásokkal összhangban álló outcome-dimenziókkal egészülnek ki. A hazai és nemzetközi szakirodalom egyaránt megerősíti, hogy a bizalom, az emberi méltóság tisztelete és az eljárási igazságosság nem perifériális szempontok, hanem a rendőrségi teljesítmény

integráns mérési elemei (Lum, Koper, & Telep, 2011; Sparrow, 2015). Az értékelési rendszer korszerűsítése ezért nemcsak menedzsment-kérdés, hanem a demokratikus jogállamiság és a rendőrségi legitimitáció megalapozásának feltétele.

3. táblázat: A hatékonyságmérés fejlődése időben (1970–napjainkig)

Időszak	Domináns megközelítés	Fő mutatók	Kritika	Példa országok
1970-1990	Statistikai	Bűnügyi statisztikák, felderítési ráta	Manipulálható, nem tükrözi a valóságot	USA, Nyugat-Európa
1990-2000	Szervezeti hatékonyság	Költséghatékonyság, reagálási idő	Figyelmen kívül hagyja a társadalmi hatásokat	Németország, Franciaország
2000-2010	Közösségi rendészet	Közösségi elégedettség, bizalom	Szubjektív, nehezen standardizálható	Anglia, Kanada, Ausztrália
2010-2020	Evidenciaalapú rendészet	Hatásmérés, randomizált kísérletek	Túl bonyolult, költséges implementáció	USA (CompStat), Skandinávia
2020-napjainkig	Komplex, többdimenziós	Legitimitás + eredményesség + hatékonyság	Még kiforratlan módszertanok	Észak-Írország, Új-Zéland, Hollandia

Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Vári (2016); RAND Europe (2023).

HAT-E A RENDŐRI MUNKA A BŰNÖZÉSRE? A HATÉKONYSÁGMÉRÉS HALLGATÓLAGOS ELŐFELTEVÉSE

Minden teljesítménymérés mögött ott húzódik egy ki nem mondott feltevés arról, hogy amit mérünk, azt a mért szereplő állítja elő. A rendőrségi hatékonyságmérése az, hogy a rendőri munka minősége és mennyisége érdemben alakítja azt, amiért a szervezetet felelősnek tartjuk: a bűnözés alakulását és a közbiztonság állapotát. Ha ez a feltevés nem állja meg a helyét, akkor a felderítési arány nem pusztán szűk vagy egyoldalú mérőszám, hanem félrevezető, mert olyan teljesítményt tulajdonít a szervezetnek, amelyet nem ő hoz létre. A fejezet eddigi szakaszai a mérés eszközeit vizsgálták; mielőtt a kötet a bizalom és a legitimitás felé fordulna, számot kell vetnie ezzel a mélyebbre hatoló kérdéssel is, amelyet maga a rendészettudomány vetett fel, a hazai szakirodalom azonban feltűnően ritkán tárgyal.

A kérdés klasszikus megfogalmazása két, egymástól függetlenül, mégis szinte egy időben született munkából származik. Gottfredson és Hirschi 1990-ben megjelent monográfiája, amely a bűnözés általános elméletét fejti ki, a büntető igazságszolgáltatás bűnözés-visszaszorító képességét mérlegelve arra jutott, hogy „semmilyen bizonyíték nem támasztja alá, hogy a járőrök vagy a felszerelés bővítése, a járőrstratégiák megújítása vagy a megfigyelés intenzitásának fokozása hatást gyakorolna a bűnözési rátákra” (Gottfredson & Hirschi, 1990, p. 270; idézi Braga, 2015, p. 6). Bayley néhány évvel később még élesebben fogalmazott: „A rendőrség nem előzi meg a bűnözést. Ez modern életünk egyik legjobban őrzött titka. A szakértők tudják, a rendőrség tudja, csak a közvélemény nem tudja.” Ehhez nyomban hozzátette, hogy a rendőrség mindeközben úgy viselkedik, mintha ő volna a társadalom legfőbb védelme a bűnözéssel szemben, és erre a mítoszra alapozza erőforrás-igényeit (Bayley, 1994, p. 3).

A két megállapítás mögött nem publicisztikai él, hanem máig hivatkozott kutatási hagyomány áll. A kansas cityi megelőző járőrözési kísérlet (Kelling, Pate, Dieckman & Brown, 1974) 1972 októbere és 1973 szeptembere között a város déli felében tizenöt járőrkörzetet osztott három csoportba. Az elsőben megszüntették a megelőző járőrözést, és a rendőrök kizárólag bejelentésre vonultak ki; a másodikban a megszokott járőrsűrűség maradt érvényben; a harmadikban két-, illetve háromszorosára emelték. A tizenkét hónapos kísérlet lezárásakor a három csoport között egyetlen mutatóban sem mutatkozott érdemi eltérés: sem a hivatalos bűnügyi statisztikában, sem az áldozattá válást vizsgáló lakossági felmérésben, sem a bűnözéstől való félelem, a rendőrséggel való elégedettség és a biztonságérzet értékeiben. A vizsgálatot módszertani bírálatok is érték – a bevont körzetek csekély száma, a szomszédos területekre való átszivárgás lehetősége –, alpmegállapítását azonban a későbbi kutatások sem cáfolták meg: a rendőri jelenlét pusztán mennyiségének növelése önmagában nem teremt biztonságot. Ugyanebbe az irányba mutattak a reagálási időt és a bűnügyi nyomozás eredményességét vizsgáló amerikai kutatások is: a felderítés sikere túlnyomórészt nem a nyomozói munka színvonalán múlik, hanem azon, hogy a helyszínen rendelkezésre áll-e az elkövetőre utaló adat.

A borúlátást a kilencvenes évek fordulata tovább éllezte. 1990-től az Egyesült Államokban – majd a fejlett világ nagy részén – két évtizeden át tartó, egyenletes bűnözéscsökkenés indult meg, amelyet egyetlen rendészeti stratégiához sem sikerült meggyőzően kapcsolni. Levitt (2004) mérlegelő elemzése négy tényezőnek tulajdonított kimutatható hatást: a börtönnépesség növekedésének, a rendőri létszám bővülésének, a crackkokain piacának összeomlásának és az abortusz legalizálásának. Ugyanő kifejezetten elutasította a leggyakrabban emlegetett magyarázatokat, közöttük az újszerű rendészeti stratégiákat, a gazdasági fellendülést és a fegyvertartás szigorítását. Zimring (2007) a jelenség

nemzetközi párhuzamaira hívta fel a figyelmet: a csökkenés olyan országokban is végbement, amelyek sem a börtönnépességet nem növelték, sem az amerikai rendészeti reformokat nem vették át. Ez a magyarázati zavar a kutatások finanszírozásában is elmozdulást hozott: az érdeklődés a bűnözés közvetlen visszaszorításáról a rendőrség társadalmi beágyazottsága, elfogadottsága és legitimitása felé fordult. Az eljárási igazságosság rendészeti térmayerése – amelyet a harmadik fejezet tárgyal – ettől a fordulattól nem választható el.

A bizonyítékok azonban 1990 óta gyarapodtak. Weisburd és Eck (2004) rendszerező tanulmánya éppen azt tette világossá, hogy a fenti borúlátás nem a rendészetre mint olyanra vonatkozik, hanem egy meghatározott működési rendre: az általuk standard rendészeti modellnek nevezett, egységes receptet követő gyakorlatra. Az azóta felhalmozódott kísérleti bizonyítékok ezt megerősítették, egyszersmind pontosították is. A bűnözési gócpontokra összpontosító járőrözés hatásvizsgálatainak összegzése szerint e beavatkozás következetesen kimutatható, bár mérsékelt bűnözéscsökkenéssel jár, és a bűnözés nem szorul ki a szomszédos területekre – ellenkezőleg, a kedvező hatás azokra is átsugárzik (Braga, Turchan, Papachristos & Hureau, 2019). A nagyobb területi egységekre kiterjesztett megelőző járőrözés újabb, kísérleti és kvázi-kísérleti vizsgálatokat összegző elemzése szerint a járőrözés fokozása átlagosan mintegy kilencszázalékos bűnözéscsökkenéssel járt – a vagyon elleni cselekményeknél tizenhét, az erőszakos cselekményeknél tizenegy százalékkal –, a járőrözésre fordított idő megkétszerezése pedig önmagában mintegy tizenhét százalékkal; a bűnözés kiszorulására egyetlen vizsgálat sem talált bizonyítékot (Weisburd et al., 2024). A rendőri létszám és a bűnözés kapcsolatát a mérési hibák kiszűrésével újrvizsgáló elemzés a súlyos bűncselekményekre nézve határozott összefüggést mutatott ki: a létszám tízszázalékos növelése az erőszakos bűncselekmények mintegy 3,4, a vagyon elleniek mintegy 1,7 százalékos csökkenésével járt együtt (Chalfin & McCrary, 2018). Nagin (2013) áttekintése végül arra figyelmeztet, hogy nem a büntetés súlyossága, hanem a lebukás észlelt bizonyossága fejt ki elrettentő hatást – ez pedig éppen a rendőri munka minőségén múlik.

E kutatási vonulat egyik meghatározó alakja, a gócpontkutatások vezéralakja David Weisburd 1954-ben született izraeli–amerikai kriminológus, aki szociológiából doktorált a Yale Egyetemen, és ma a George Mason Egyetem kiemelt professzoraként, egyúttal az általa alapított Center for Evidence-Based Crime Policy igazgatójaként dolgozik, miközben a Jeruzsálemi Héber Egyetemen is megőrizte emeritus professzori címét. Az ő nevéhez fűződik a bűnözési koncentráció törvényének megfogalmazása, vagyis annak felismerése, hogy a bűncselekmények aránytalanul nagy hányada néhány százaléknyi utcaszakaszon összpontosul, ezért a rendőri munka eredményessége jórészt azon múlik, hova

irányítják a korlátozott erőforrásokat. Munkásságát 2010-ben Stockholmi Kriminológiai Díjjal, 2022-ben pedig a Rothschild-díjjal ismerték el.

A felhalmozott bizonyítékok fényében a pontos megfogalmazás tehát nem az, hogy a rendőrség nem hat a bűnözésre. Az általános, céltalan rendőri jelenlét hatása gyenge és nehezen kimutatható; a helyhez és problémához kötött, összpontosított tevékenysége mérhető, de mérsékelt. Bayley mondata ennek fényében nem tévedés, hanem egy mítosz bírálata: azt cáfolja, hogy a rendőrség volna a bűnözés elleni védelem legfőbb biztosítója, nem pedig azt, hogy egyáltalán van hatása. A bűnözés alakulását ugyanakkor túlnyomórészt olyan tényezők mozgatják – a népesség korösszetétele, a gazdasági helyzet, a kábítószerpiacok állapota (Sivadó, 2015), az elkövetési alkalmak szerkezete, a társadalmi kohézió foka –, amelyekre a rendőrségnek nincs ráhatása.

E belátásnak három, egymást erősítő következménye van a kötet érvelésére nézve, és mindhárom inkább megerősíti, semmint gyengíti azt. Az első a mutatórendszer bírálatát élezi ki. A hazai teljesítménymérés éppen annak a céltalan tevékenységnek a mennyiségét méri – az intézkedések, a járőrórák és az igazoltatások számát –, amelynek bűnözésre gyakorolt hatása a nemzetközi kutatások szerint a leggyengébb, és ezt tekinti az eredményesség bizonyítékának. A mutatórendszer tehát nem pusztán hiányos: rossz tárgyra irányul. A második következmény a mérés szintjét érinti. Ha a hatás helyhez kötött, akkor az országos szinten összesített felderítési arány elvileg sem képes megjeleníteni, hiszen az összesítés éppen azt a területi változatosságot tünteti el, amelyben a hatás megmutatkozhatna. Innen ered a hetedik fejezetben tárgyalt területi differenciálás módszertani indoka. A harmadik következmény a legsúlyosabb. Ha a bűnözési ráta alakulása jórészt a szervezet hatókörén kívül esik, akkor a rendőrséget ezen számon kérni mindkét irányban méltánytalan: bünteti azért, amit nem befolyásolhat, és jutalmazza azért, amit nem ő ért el. Ami viszont valóban a rendőri cselekvésnek tulajdonítható, az az érintkezés minősége, a méltányosság megtapasztalása és az ezekből épülő bizalom. Az eredményoldali mérés felé fordulás tehát nem kitérés a hatékonyság mérése elől, hanem elmozdulás afelé, ami a szervezetnek ténylegesen felróható.

Az érvelés éle azonban visszafelé is fordítható, és ezt a kötetnek vállalnia kell: abból, hogy a statisztikai mutató érvényessége korlátozott, nem következik, hogy a bizalmi mutatóé korlátlan volna. A lakossági visszajelzések maguk is sok tényezőtől függő, közvetett és torzítható jelzőszámok, amelyek a rendőri munkán túl a médiakörnyezet, a politikai bizalom és az általános intézményi közérzet lenyomatát is magukon viselik. A kötet ezért nem a statisztika helyett, hanem a statisztika mellett és annak értelmezési kereteként javasolja a bizalom mérést; a bizalmi mutatók saját korlátaikat pedig a nyolcadik fejezet – a mérés önvesszőjéről

és a mérőeszköz határaitól szóló szakaszokban – önálló tárgyalásban veszi számba.

A BIZALOM KÉRDÉSE A RENDŐRSÉG ÉS A TÁRSADALOM RELÁCIÓJÁBAN

A teljesítménymérésről szóló fejezetek logikáját követve itt a rendőrségi működés társadalmi dimenzióját helyezzük középpontba: a bizalom mint erőforrás és mint legitimációs alap. A kiindulópont az, hogy a rendőrség társadalmi beágyazottsága nem pusztán outputok eredője, hanem kölcsönhatás a közösségi normákkal és elvárásokkal.

Mielőtt a bizalmi viszony elemzésébe kezdenék, két fogalmi distinkciót érdemes előrebocsátani, mert a hazai és a nemzetközi szakirodalomban egyaránt hajlamosak összerosódni, a kötet érvelése szempontjából viszont meghatározóak. Az első a bizalom (trust) és a konfidencia (confidence) elkülönítése: a bizalom viszonyfogalom – a rendőrség szándékaira és kompetenciájára vonatkozó, helyzethez kötött várakozás –, míg a konfidencia diffúzabb, általánosított intézményi attitűd, amely a szervezet egészére irányul (Hough et al., 2013). A második, ennél is fontosabb distinkció a bizalom és a legitimitás elválasztása: a bizalom a rendőrség megbízhatóságáról alkotott, azt megelőző ítélet, a legitimitás ezzel szemben a hatalom normatív elismerése – a jogszerűség, a közös értékek és az engedelmisségi kötelezettség érzésének együttese (Bottoms & Tankebe, 2012; Tankebe, 2013). A bizalom tehát táplálja a legitimitást, de nem azonos vele. E kettő összerosása nem ártatlan pontatlanság: éppen azt a különbséget tünteti el, amely a magyar eset megértéséhez nélkülözhetetlen – azt, hogy a kedvező bizalmi mutató együtt élhet gyenge normatív elfogadással. A distinkciók mérési következményeit – a két konstruktum önálló látens változóként való kezelését és empirikus elkülöníthetőségük ellenőrzését – a kötet operacionalizáló fejezete fejti ki; itt annyit rögzíték, hogy a következő oldalakon a bizalmat és a legitimitást végig elkülönítve használom.

A RENDŐRSÉG ÉS A TÁRSADALOM BIZALMI VISZONYÁNAK ELEMZÉSE: ELMÉLETI ÉS EMPIRIKUS MEGKÖZELÍTÉSEK

A hazai és nemzetközi szakirodalomban számos empirikus kutatás vizsgálta a rendőrség társadalmi hasznosságát és megítélésének bizalmi faktorait. E tanulmányok rámutattak, hogy olyan, korábban elvontnak tekintett fogalmak, mint a rendőri működés törvényessége és igazságossága, közvetett módon mérhetővé válnak megfelelő indikátorokkal. Nyilvánvaló, hogy a rendőrségi munka eredménye a szervezet és társadalmi környezete közötti egyensúlyban testesül meg.

A probléma gyakran akkor jelentkezik, amikor a rendőrség önállóan, másokat kizárva határozza meg, mit tekint „jó” és „hatékony” munkának, és ezt elsősorban mennyiségi statisztikai mutatókkal támasztja alá. Ezzel szemben kulcsfontosságú kérdés, hogy az intézkedések, döntések és eljárások mennyire átláthatók, és az önértékelésben milyen súllyal jelenik meg az eljárási igazságosság (Tyler, 2011). Ezért külön kezelendők azok a rendészeti modellek, ahol önértékelés dominál, azoktól, amelyek független, empirikus kutatásokra támaszkodva ragadják meg a rendőrségbe vetett társadalmi bizalom természetét és mértékét.

A fejezet azzal a tézissel dolgozik, hogy egy 22 európai országra kiterjedt vizsgálat tanulsága szerint a rendőrség önmagában nem, vagy csak korlátozottan képes a lakosság bizalmi szintjét növelni; a bizalom inkább az adott társadalom általános bizalmi klímájának függvénye, semmint a rendőri tevékenység közvetlen „outputja”.

A RENDŐRSÉG HATÉKONYSÁGA ÉS A TÁRSADALMI BIZALOM ÖSSZEFÜGGÉSE

A hatékonyság a rendőrség esetében is többet és mást jelent, mint pusztán eredményességet – akár büntetőeljárás, akár közgazdasági értelemben. Ahogyan a közigazgatásban, úgy a rendőrségnél sem mérhető egzakt mennyiségi mutatókkal a valódi hatékonyság; ha ezt mégis megkísérlik, az az alacsony hatékonyság elfedéséhez és a statisztikák hitelének romlásához vezet (Finszter, 2008). A környezetben, vagyis a közösségnél jelentkező „társadalmi hasznosság” lényegében alig befolyásolható a szervezet által beállított „mennyiségi” outputtal, nincs is vele érdemi kölcsönhatásban. E dilemmát élezi, hogy a demokratikus rendészet fő problémája abban ragadható meg, miszerint a rendőrség eredményességre törekvése sokszor feszültségben áll a törvényesség követelményeivel (Skolnick, 1975). Másfelől a környezet – az állampolgárok – elvárásai, mint az eredmény megjelenési szinterei, nem esnek egybe a rendőrség belső teljesítménykritériumaival. Jól dokumentált, hogy a rendőrök viselkedési kultúrája, hozzáállása és kommunikációja jobban javítja a rendőrség társadalmi megítélését, csökkenti az elégedetlenséget és a panaszok számát, mint bármely pusztán mennyiségi mutató. A rendészeti irányítás körüli viták – például a jogsértő magatartások, a militarizáció vagy a láthatóan csökkenő eredményesség – valójában mélyebb társadalmi átalakulások tünetei: míg korábban a modern nemzetállamok speciális szervezetei elkülönülten, de központilag vezérelt módon működtek, ma ez a modell tarthatatlan. A rendőrség szimbolikus szerepe a társadalomban legalább olyan fontossá vált, mint a bűncselekmények kezelésében mutatott közvetlen hatékonyság (Haas et al., 2015).

A rendőrség társadalmi beágyazottsága és bizalmi elfogadottsága így szorosan korrelál a tényleges hatékonysággal (Newburn et al., 2012). A jogállamiság garanciális hangsúlyainak – nyitottság, civilkontroll, tisztességes eljárás, egyenlő bánásmód – erősödése a nehezebben megragadható bűnözési félelem csökkenésében és a lakossági bizalom növekedésében manifesztálódik (Gaál & Molnár, 2015). Egy belga empirikus kutatás azt is kimutatta, hogy az eljárási igazságosság lényegesen nagyobb szerepet játszik a rendőrség teljesítményének megítélésében – és így a rendőrségbe vetett bizalom alakulásában –, mint az úgynevezett bűnözési statisztikák (Van Craen & Skogan, 2015). Nyugat-európai vizsgálatok ezt azzal egészítik ki, hogy a bizalom és a hatékonyság összefüggését a rendőri magatartásban megjelenő egyenlő bánásmód is erősíti (Jackson & Bradford, 2009; Sunshine & Tyler, 2003). Ennek nyomán az észak-európai országokban azonosítható a legmagasabb bizalmi szint, ahol alacsonyabb a bűnözés és megbízható, kiszámítható közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszer működik. Az intézményekbe vetett bizalom szorosan kötődik a polgárok tapasztalataihoz: mennyiben tartja be az intézmény a demokratikus folyamatok révén számára meghatározott szabályokat, és milyen mértékben szolgálja a közérdeket. Finnországban és a többi északi országban a rendőrség iránti bizalom a magas társadalmi egyenlőségből és a kormányzati működéssel kapcsolatos, általánosan kedvező állampolgári tapasztalatokból táplálkozik – ennek része a rendőrség is (Kääriäinen, 2008). Ellenben nagyon érdekes, hogy a 2022-es felmérés szerint Finnországban bár továbbra is erős a lakosság bizalma a rendőrség felé. Ugyanakkor növekvő aggodalom tapasztalható a rendőrség erőforrás-ellátottsága (pl. személyzet, költségvetés) terén. Ez az egyik leggyakoribb ok, amit azok említenek, akik kevésbé bíznak a rendőrség működésében (Vuorensyrjä & Rauta, 2023).

A belga vizsgálat egyik szerzőjének névjegye önmagában is jelzi, hogy az eredmény nem elszigetelt megfigyelés. Wesley G. Skogan a Northwestern Egyetem politikatudományi tanszékének professor emeritusa, ahol 1971-ben szerezte doktori fokozatát, és azóta is a rendőrség és a közösség viszonyát, valamint a bűnözéstől való félelem és a városi hanyatlás összefüggéseit kutatja. Legismertebb kötetei, a *Disorder and Decline* (1990) és a *Police and Community in Chicago* (2006) mellett társszerkesztője volt az amerikai Nemzeti Kutatási Tanács *Fairness and Effectiveness in Policing* (2004) című, azóta is gyakran hivatkozott szakpolitikai jelentésének.

E belga vizsgálat felépítése és pontos eredménye is megérdemli a részletesebb bemutatást, mert az eljárási igazságosság európai érvényességének egyik korai és leggyakrabban hivatkozott próbája. Van Craen és Skogan (2015) lakossági felmérésen öt lehetséges magyarázó tényezőt versenyeztetett egymással: az áldozattá válást, a lakókörnyezet rendezetlenségének észlelését, a szubjektív

biztonságérzetet, a rendőri bánásmód méltányosságát és a rendőrség válaszkészségét – vagyis azt, hogy a szervezet meghallgatja-e a polgárt, komolyan veszi-e a bejelentését, és tesz-e valamit az általa jelzett problémával. Az eredmény szerint az eljárási igazságosság csoportjába tartozó tényezők valóban erősebben magyarázták a bizalmat, mint a klasszikus teljesítmény- és bűnözésmutatók; a legerősebb egyedi tényezőnek azonban nem az udvarias bánásmód, hanem a válaszkészség bizonyult.

Ez a megkülönböztetés a hazai alkalmazás szempontjából lényeges. A válaszkészség ugyanis nem stílus, hanem szervezeti teljesítmény: azon múlik, hogy a bejelentés eljut-e a döntéshozóhoz, hogy az ügyintézés belátható időn belül lezárul-e, és hogy a polgár kap-e érdemi visszajelzést. A belga eredmény tehát arra figyelmeztet, hogy az eljárási igazságosság nem szűkíthető a rendőr–polgár érintkezés modorára: legalább annyira múlik a szervezet ügykezelési rendjén, mint az intézkedő rendőr magatartásán. Ez egyben azt is jelenti, hogy a hazai adaptációnak nemcsak a képzést, hanem az ügyintézési és visszajelzési folyamatokat is érintenie kell.

3. ábra: Rendőrség-társadalom bizalmi kapcsolatának koncepcionális keretrendszere



Forrás: saját szerkesztés

A BIZALOM TERMÉSZETE A RENDŐRSÉG ÉS A POLGÁROK VONATKOZÁSÁBAN

Alapvetésként a bizalom elősegíti a rendőrség és a polgárok együttműködését. A rendőrségi kultúra irodalma gyakran tételez cinikus szervezeti attitűdöt, ám ennek empirikus eredményei jellemzően néhány nagyvárosi kontextusra korlátozódnak (USA, Egyesült Királyság). A társadalmi tőkét vizsgáló irodalom

ezzel szemben az általános bizalom társadalmak közötti eltérését hangsúlyozza, melyet társadalmi egyenlőség, jó közigazgatás és magas polgári részvétel táplál.

A 2002–2008 közötti Európai Társadalmi Felmérés 22 országra kiterjedő adatai alátámasztják, hogy a rendőrtisztek általános bizalma a társadalmi bizalom szintjét tükrözi: ahol magasabb az általános bizalom, ott a rendőrség a polgárok bizalmát is nagyobb mértékben élvezi; alacsony társadalmi bizalom mellett erősebb a rendőri cinizmus (Kääriäinen & Sirén, 2012). Ezzel két magyarázati keret áll szemben: a rendőri cinizmus elmélete és az általános társadalmi bizalom elmélete. Az első kiindulópont a rendőrség cinizmusa, amely a korábbi kutatások során többek között Broderick rendőrtípusainál is felmerült (Broderick, 1977).

A cinizmus, avagy a rendőrök állampolgárokat érintő elutasító, vagy közönyös magatartása lényegileg a rendőrségi kultúra része, ami zömében gyanakvó, akár ellenséges attitűdben is megnyilvánulhat. Vannak olyan kutatási álláspontok, amelyek a cinizmust a rendőrségi kultúra immanens elemeként tekintik, amely a rendőrségi munka tartalmából és annak hierarchikus felépítéséből fakad. Vagyis a rendőri szolidaritás, és az általuk elkövetett törvénytelenések és a külvilág, azaz a társadalom felé történő orientáció és nyitottság között fordított előjelű összefügg áll fent (Schernock, 1988).

4. táblázat: Rendőri cinizmus vs. általános bizalom elmélet összehasonlítása

Megközelítés	Állítás	Empirikus támogatottság	Következmény
Rendőri cinizmus elméletet	A rendőri kultúra inherensen cinikus	Gyenge (csak néhány nagy városban)	Szervezeti kultúra változtatása szükséges
Általános bizalom elmélet	A rendőrök bizalma tükrözi a társadalmi bizalmat	Erős (22 európai ország adatai)	Társadalmi bizalom javítása a kulcs

Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Kääriäinen, J., & Sirén, R. (2012). Broderick, J. J. (1977). Schernock, S. K. (1988).

A rendvédelem szervezetszociológiai megközelítésben sajátos szubkulturaként írható le: egyszerre zárkózik el a külvilágtól (uniformis, különleges jogosítványok, kötöttségek) és erős belső kohéziót épít (szolidaritás, kollegalitás). E miliőben megjelenhet az etnocentrikus, a társadalommal szemben gyanakvó attitűd (Krémer, 1998). Ezzel szemben más kutatások arra mutatnak rá, hogy a rendőri viselkedés a belső „bizalom kultúrájának” fejlesztésével, szervezeti szinten is pozitívan befolyásolható (Haas et al., 2015). A másik megközelítés – az általános bizalom elmélete – azt feltételezi, hogy a rendőrök bizalmi szintje a társadalmi környezet erőtereiben alakul ki; ugyanazok a mechanizmusok,

amelyek a polgárok közötti bizalmat generálják, erősítik a rendőrség és az állampolgárok közötti kölcsönös bizalmat is.

A bizalom természetéhez tartozik az a széles körben osztott tétel is, amely szerint a bizalmat nehéz megszerezni és könnyű elveszíteni: a rossz rendőri érintkezés állítólag jóval többet ront, mint amennyit a jó javít. E feltevés legalaposabb próbáját Oliveira, Jackson, Murphy és Bradford (2021) végezte el, és eredménye árnyaltabb annál, mint ahogyan a tételt idézni szokás. A szerzők ezerszáznyolcvan fős ausztrál panelmintán, két, egymástól két év eltéréssel felvett hullámban vizsgálták, hogyan változik ugyanazon személyek rendőrségről alkotott ítélete a közben megélt kedvező, illetve kedvezőtlen érintkezés hatására. A panelrendezés előnye, hogy az egyéni változást méri, nem pusztán két csoport eltérését, így a személyiségből fakadó tartós különbségek nem torzítják az eredményt.

Az aszimmetria a három vizsgált kimenetből csak az egyiknél állt fenn. Az eljárás méltányosságába vetett bizalomnál a hatás lényegében kiegyensúlyozott volt: a kedvező élmény valamivel többet emelt, mint amennyit a kedvezőtlen rontott. A rendőrség eredményességébe vetett bizalomnál viszont az aszimmetria egyértelműen fennállt, még hozzá a tétel irányában: a rossz kimenetel jelentősen csökkentette, a jó viszont érdemben nem növelte. Az engedelmességi kötelezettség érzeténél pedig éppen fordított aszimmetria mutatkozott: a kedvező érintkezés hatása bizonyult a nagyobbaknak. A közkeletű megfogalmazás tehát – „a bizalom lóháton érkezik, gyalog távozik” – nem általános törvény, hanem a bizalom egyetlen összetevőjére, az eredményesség megítélésére érvényes megállapítás.

Ez a különbségtétel a kötet mérési modellje szempontjából nem részletkérdés, hanem érv. Ha a bizalom egyes összetevői eltérően – sőt ellentétes irányban – reagálnak ugyanarra az élményre, akkor az összevont bizalmi átlag e mozgásokat kioltja, és a mutató éppen akkor marad mozdulatlan, amikor a mögöttes viszony átrendeződik. Az összevont szám tehát nem csupán kevésbé informatív: bizonyos esetekben félrevezető. Ez az egyik legerősebb közvetlen indoka annak, hogy a nyolcadik fejezet mérési modellje dimenziókra bontva, és nem egyetlen fejszámként javasolja a bizalom mérését.

BIZALOM VAGY TEKINTÉLYTISZTELET? A BIZALMI MUTATÓK KULTURÁLIS ÉRVÉNYESSÉGÉNEK HATÁRAI

Japán a bizalomkutatás kézenfekvő mintaesetének látszik. Alacsony bűnözés, magas felderítési arányok, a lakóhelyi rendőrsökök sűrű hálózata, a hatósággal együttműködő, a bejelentést kötelességének tartó lakosság: minden együtt van, amit a rendőrség iránti bizalom magas szintjétől várnánk (Bayley, 1991). Amikor

azonban a bizalmat nem a viselkedésből következtették ki, hanem közvetlenül megkérdezték, a várakozás ellenkezője igazolódott. Cao, Stack és Sun (1998) japán és amerikai mintán végzett összehasonlító vizsgálata szerint a japán válaszadók számottevően alacsonyabb bizalmat fejeztek ki a rendőrség iránt, mint az amerikaiak. A szerzők magyarázata kettős. Egyfelől a kifelé mutatott engedelmisség a japán társadalmi normák szerint nem feltételez bizalmat; másfelől a háború előtti és alatti politikai rendőrség emléke tartós fenntartást hagyott maga után, amelyet a szervezet háború utáni demokratikus átalakítása sem oldott fel.

A tanulság túlmutat az egyedi eseten, és a kötet szempontjából alapvető: a rendőrséggel szemben megnyilvánuló elfogadó, együttműködő és jogkövető magatartás nem minden esetben a bizalom jele. Ugyanaz a kívülről megfigyelhető viselkedés – a bejelentés, a tanúskodás, az intézkedés tűrése – legalább háromféle, egymástól gyökeresen eltérő indítékból fakadhat. Eredhet normatív elfogadásból, vagyis abból, hogy a polgár a rendőrség hatalmát erkölcsileg igazoltnak tartja. Eredhet haszonelvű megfontolásból: a lebukás vagy a hátrány mérlegeléséből. Végül eredhet a tekintély iránti hűségéből, a közösségi elvárásnak való megfelelés kényszeréből vagy egyszerű beletörődésből, amely nem az intézmény igazolhatóságán, hanem az ellenállás hiábavalóságán nyugszik. A magatartás azonos, a mögötte álló viszony nem az – és rendészetpolitikai jelentésük is homlokegyenest ellentétes.

A japán eset nem távol-keleti sajátosság. Tankebe (2009) accrai felmérése szerint a ghánai válaszadóknál az engedelmisségi kötelezettség érzete nem függött össze a rendőrség megbízhatóságának megítélésével, az együttműködési készséget pedig nem az eljárás méltányossága, hanem a rendőrség észlelt eredményessége magyarázta; e vizsgálat részletes elemzésére a nyolcadik fejezetben térek vissza. Bottoms és Tankebe (2012) ebből kiindulva javasolta a legitimitás párbeszédes felfogását, amely a hatalom igazolási igényét és a közönség válaszát egyetlen, folyamatos kölcsönhatásként kezeli, s amely elméleti keretet ad ahhoz, hogy a „miért engedelmeskednek” kérdésre eltérő közegekben eltérő válasz szülessék. Ugyanez a mintázat a posztoszocialista térségben is kimutatható: az Európai Társadalomtudományi Elemzések (ESS) ötödik hullámának eredményei szerint e régióban az érzett engedelmisségi kötelezettség magas, miközben az erkölcsi egyetértés és a bizalom alacsony – Skandináviában éppen fordítva (Jackson et al., 2011; Baćak & Apel, 2021).

Nem mellékes, hogy a ghánai eredményt és a belőle kinövő párbeszédes legitimitásfelfogást olyan szerző fogalmazta meg, akinek saját életútja is átível a vizsgált kontextusokon. Justice Tankebe ghánai kriminológus, aki alapidiplomáját a Ghánai Egyetemen, Legonban szerezte, mielőtt MPhil és PhD fokozatáért Cambridge-be került volna, ahol ma a Kriminológiai Intézet professzoraként és

igazgatóhelyetteseként dolgozik. Kutatásai azóta is következetesen a rendőri és állami legitimitás, a korrupció, a rendőri erőszak és az önbíráskodás kérdéseit járják körül, különös tekintettel a nyugat-afrikai térségre, amelynek tapasztalatai – mint az imént látható volt – a nyugati elmélet érvényességi határait is kijelölik.

Mindebből három következtetés adódik. Fogalmi téren: a bizalom, az engedelmisségi kötelezettség és a legitimitás nem egymás szinonimái, és a mérésben sem helyettesíthetik egymást; e fogalmi elhatárolást a nyolcadik fejezet mérési modellje végzi el. Módszertani téren: ha ugyanaz a kérdés eltérő kulturális közegben eltérő mögöttes viszonyt ragad meg, akkor a nemzetközi összehasonlítás érvényessége nem feltételezhető, hanem bizonyítandó – ez a mérési invariancia vizsgálatának igazi tétje, és egyben a kötet ötödik kutatási kérdésének magva. Rendészetpolitikai téren pedig: paternalista, utasításközpontú szervezeti kultúrában az emelkedő bizalmi mutató akár a beletörődő engedelmisség erősödését is jelezheti, ezért önmagában nem tekinthető a legitimitás bizonyítékának.

Ebből a megfontolásból ugyanakkor nem szabad többet kiolvasni, mint amennyit megalapoz. Nem arról van szó, hogy a magyar bizalmi mutató „valójában” tekintélytiszteletet mérne – ez empirikus kérdés, amelyet a kötet megnyit, nem pedig eldönt. Arról van szó, hogy a mutató önmagában nem képes eldönteni a kérdést, s ezért olyan mérőeszközzé van szükség, amely a bizalmat dimenziókra bontja, és amelyet viselkedési kimenetekkel – a bejelentési és a tanúskodási készséggel – szembesítünk. A bizalmi mutatók kulturális érvényességének kérdése így nem gyengíti a kötet tézisé, hanem kijelöli annak érvényességi feltételeit.

A BIZALMI DEFICIT FORRÁSAI: SZERVEZETI VAGY TÁRSADALMI TÉNYEZŐK?

A tanulmány európai társadalmakra vonatkozó megfigyelései meglepő eredményt hoztak: úgy tűnik, hogy az európai rendőrség általános bizalmi szintje csak kismértékben marad el az átlagpolgárokétól, a különbség meglehetősen csekély. A rendőrök bizalma az országuk polgáráival azonos módon szorosan kapcsolódik a társadalom általános bizalmi állapotához, vagyis a társadalmi tőkét és bizalmat generáló és fenntartó közösségekben a rendőrök körében is megjelenik az általános bizalom. Más szavakkal: a rendőrség polgárok iránti bizalma hasonló tényezőkkel magyarázható, mint amelyek az állampolgárok egészének általános bizalmát meghatározzák. Nem meglepő, hiszen a rendőrökké válók ugyanabban a társadalomban nőnek fel és nevelik gyermekeiket, mint ahol mindenki más is él és tevékenykedik. Ezzel egybevág egy 2010–2012 között, 1500, 10–15 éves fiatal körében végzett angliai és walesi kutatás következtetése

is, amely szerint a gyermekek véleménye a rendőrségről erős és következetes módon illeszkedik szülei véleményéhez (Sindall et al., 2016). Az európai összehasonlító kutatás eredményei határozottan azt mutatják, hogy a rendészet területén dolgozó férfiak és nők mindenekelőtt saját közösségük tagjai; a rendőri foglalkozás önmagában nem hoz létre olyan „külön kultúrát”, amely erősen csökkentené a bizalmat. Vannak ugyan kivételek: Franciaországban, az Egyesült Királyságban és Svájcban a rendőrségi tisztviselők polgárokba vetett bizalma jóval alacsonyabb, mint a lakosságé, míg például Szlovákiában a rendőrök sokkal bizakodóbbak, mint más állampolgárok.

Az alábbi táblázat a rendőrök és a civilek bizalmi értékeinek mintázatát foglalja össze – a számok közötti eltérések értelmezéséhez lényeges, hogy ez pontszámkülönbség (nem százalék).

5. táblázat: Rendőrök és civilek bizalmi szintjeinek összehasonlítása európai országokban

Ország	Rendőrök bizalma	Civilek bizalma	Különbség	Régió
Svédország	7.2	7.1	0.1	Észak
Dánia	6.8	6.7	0.1	
Norvégia	6.5	6.4	0.1	
Finnország	6.3	6.2	0.1	
Németország	5.8	5.7	0.1	
Franciaország	5.2	5.4	-0.2	Nyugat
Nagy-Britannia	5.0	5.1	-0.1	
Svájc	4.8	5.2	-0.4	
Hollandia	5.4	5.3	0.1	
Bulgária	3.8	3.9	-0.1	Kelet
Lengyelország	4.1	4.0	0.1	
Szlovákia	4.5	4.2	0.3	
Csehország	4.2	4.1	0.1	
Magyarország	4.19	4.16	0.03	

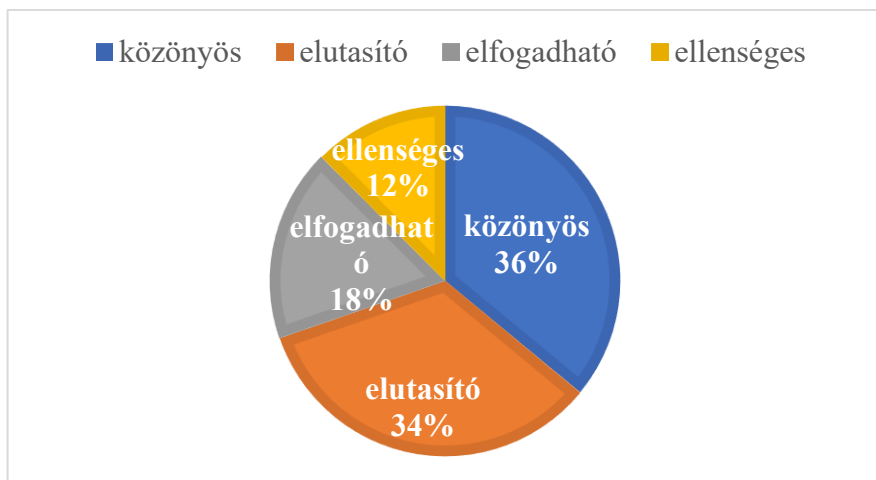
Ország	Rendőrök bizalma	Civilek bizalma	Különbség	Régió
Ukrajna	3.5	3.4	0.1	

Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Kääriäinen, J., & Sirén, R. (2012); European Social Survey (2002-2008) adatok.

Magyarországon a különbség 0,03 pont, azaz marginális. Ugyanakkor a régiós összevetésben az általános bizalmi szint alacsony, ami strukturális problémára utal.

Az európai kutatás eredményei egybevágnak a 2015-ben végzett saját vizsgálatommal (Vári, 2016), amelyben a Krémer–Molnár-féle kutatás (Krémer & Molnár, 2000) kérdéseit részben módosítottam: nemcsak azt vizsgáltam, hol kamatoztatható a civil–rendőr jó viszony, hanem azt is, mennyire domináns a rendőrökben a társadalmi kooperativitás attitűdje, illetve mennyire frusztráltak az állampolgárok által feléjük irányuló, fokozott problémamegoldást váró elvárásokkal szemben. A kapott adatok inkább a passzív civil koncepcióját erősítik meg; pontosabban a rendőrségen belül ez tűnik a leginkább elterjedt megközelítésnek. Ugyanakkor öröndetesen magas a „rendőrök segítik a polgárokat” válaszok aránya, ami jelzi, hogy sokan a közös biztonságteremtést tartják helyes módszernek.

4. ábra: Magyar állampolgárok rendőrökkel szembeni attitűdjének megoszlása



Forrás: a szerző saját szerkesztése az alábbi műve felhasználásával: Vári, V. (2016)

Megjegyzendő, hogy a hivatkozott, 2002-ben készült kérdőíves felmérés a lakosság véleményét vizsgálta a rendőrség munkájáról és szerepéről. Meglepő módon az erkölcsi és anyagi megbecsülés hiányát, valamint a technikai

elmaradottságot jelölték meg legfőbb hiányossággként, míg kvalitásként a hivatástudatot és a korrumpálhatóság hiányát emelték ki.

A két véleménykör kissé ellentmond egymásnak: bár látszik, hogy a lakosság tisztában van a rendőrök nehéz helyzetével, a korrupció és az anyagi helyzet közötti összefüggést mégsem érzékelték kellőképpen (Nagy, 2004). Hasonló elvet hangsúlyoz Patricia Warren is a rendőrségbe vetett bizalom vizsgálatakor: a bizalom nemcsak a polgárok személyes tapasztalataiból származhat, hanem a közösség általi narrációból is, amelyet nagymértékben meghatároz az érintettek társadalmi pozíciója (Warren, 2010). A diszkriminációt és társadalmi igazságtalanságot fenntartó közösségek a bizalmatlanság kultúráját építik, amely nemcsak a rendőrségre, hanem más, döntéshozatali jogkörrel rendelkező állami intézményekre is irányul (Vári, 2018a). Valójában a rendőrségi kultúráról folytatott vita gyakran ugyanarra a pontra fut ki: a rendőri magatartások és eljárások cinikus benyomást kelthetnek a polgároknál. A kutatási eredmények (Kääriäinen & Sirén, 2012) ezzel szemben azt mutatják, hogy a rendőrséggel kapcsolatos társadalmi értelmezések nagymértékben függenek a környező társadalom kollektív lelki állapotától. Azok a társadalmak, amelyekben a konfliktusokat nem sikerült megfelelően kezelni és megelőzni, valószínűleg gyümölcsöző talajt jelentenek a rendőrök cinikus viselkedéséhez, és ezzel együtt a feléjük irányuló társadalmi elutasítottsághoz.

RENDŐRSÉG ÉS TÁRSADALMI BIZALOM AZ UTÓBBI ÉVEK KUTATÁSAIBAN

Az elmúlt években számos, európai szintű összehasonlító tanulmány jelent meg a rendőrségbe vetett bizalom és a rendőri legitimáció témájában, amelyek egyértelművé teszik, hogy a bizalom és a legitimáció nemcsak a rendőrség eredményességétől, hanem szélesebb társadalmi, intézményi és kulturális tényezőktől is erősen függ. A lakosság közvetlen biztonságérzete és a rendőrség korrupciójáról alkotott képe például a bizalom szintjének meghatározó elemei: Viegas Ferreira (2024) nemzetközi adathalmazokon végzett többváltozós regressziós elemzése szerint a közvetlen környezetben érzett biztonság és a rendőrség korrupciójáról alkotott vélemények együttesen a rendőrségbe vetett bizalom varianciájának 62%-át magyarázzák az Európai Unió tagállamaiban. Ez arra mutat rá, hogy a bizalom szintje az eredményességen túl az érzett biztonságtól és a korrupcióval kapcsolatos percepcióktól is függ, így a rendőrség átláthatósága, tisztessége és a lakossággal való kapcsolatának minősége kulcstényezők a bizalom megőrzésében. Mindemellett egy viszonylag friss 2023-as áttekintő metaanalízis több mint hatvan tanulmány eredményeit összegezve arra a következtetésre jutott, hogy az eljárási igazságosság és az intézményi legitimitás

közötti kapcsolat általánosan erős, de kulturális és társadalmi tényezők szerint eltérő mértékű (Chan et. al., 2023). Az igazságosság érzékelése minden társadalomban alapvető meghatározója a rendőrség elfogadottságának, ugyanakkor az, hogy a polgárok milyen tényezőket tartanak „igazságosnak”, erősen függ a társadalmi normáktól, a politikai rendszer átláthatóságától és az intézményekbe vetett általános bizalomtól. Ez a megállapítás megerősíti, hogy az eljárási igazságosság nem pusztán egyetemes erkölcsi elv, hanem társadalmi-kulturális kontextusban értelmezett legitimációs mechanizmus. Tehát nem egyformán érvényesül a társadalom minden rétegében, akár a bevándorlók és a helyben született lakosság közötti különbségek is hangsúlyosak. Bradford és Jackson (2024) kutatását idézve: *„a helyben született lakossággal összehasonlítva, azok a bevándorlók, akik gyermekként érkeztek, valamint azok, akiknek a szülei is bevándorlók voltak, kevésbé érezték magukat normatívan összhangban a rendőrséggel; viszont azok a bevándorlók, akik 5 és 15 éve érkeztek, inkább érezték magukat összhangban a rendőrség normáival. [...] Az európai lakosság egészében azok, akik kevésbé kedvező csoportpozícióban voltak – akik diszkriminációt tapasztaltak, akik nem szavaztak az utolsó választáson, akik munkanélküliek voltak és nehezen boldogultak a jövedelmükkel – kevésbé tartották a rendőrséget legitimnek”* (Bradford & Jackson, 2024, p. 15). Mindez közvetlenül kapcsolja a rendőrségi legitimitást a szociális-gazdasági háttérhez, a diszkriminációs tapasztalatokhoz és az eljárási igazságosság igényéhez, különös tekintettel a bevándorlói csoportokra.

6. táblázat: A rendőrségbe vetett bizalom nemzetközi meghatározói

Tényező	Magyarázott variancia (%)	Kutatási forrás
Közvetlen biztonságérzet	35	Viegas Ferreira 2024
Korrupcióról alkotott kép	27	Viegas Ferreira 2024
Eljárási igazságosság	22	Tyler & Huo 2002
Rendőri hatékonyság	18	Bradford & Jackson 2024
Személyes tapasztalat	15	Warren 2010
Társadalmi egyenlőség	12	Kääriäinen 2008
Általános társadalmi bizalom	25	Kääriäinen & Sirén 2012
Média hatása	8	Sindall et al. 2016

Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Viegas Ferreira, A. (2024).; Bradford, B., & Jackson, J. (2024).; Tyler, T. R., & Huo, Y. J. (2002).

A bizalom építésének intézményi eszközei között kiemelt szerepe van a közösségi rendészetnek és a szervezeti diverzitásnak. Az Efus (2025) (Az Efus a European Forum for Urban Security rövidítése: 1987-ben alapított, önkormányzatokat tömörítő európai hálózat/NGO, amely a városok biztonság fejlesztését támogatja helyi és regionális szinten. 2025-ben frissített „Security, Democracy & Cities” kiáltványa közös elveket és gyakorlati ajánlásokat ad az önkormányzatok biztonságpolitikai programjaihoz. Az Efus érdekképviselőt, tudásmegosztást, EU-projektekben való együttműködést és városok közötti peer-cserefolyamatokat szervez, valamint rendszeres szakmai eseményeket és konferenciákat tart. A hálózat közel 250 várost és régiót fog össze 16–17 országból, és a „megelőzés–szankció–társadalmi kohézió” egyensúlyára épülő biztonságpolitikai megközelítést képviseli. Nemzetközi konzultatív kapcsolatokkal és európai partnerekkel dolgozik, és 2025-ben is futó kezdeményezései között szerepelnek rendészeti és közterületi biztonsági témákhoz kötődő programok (pl. PACTESUR2, EU-POLNET)) által összeállított ajánlások gyakorlati javaslatokat fogalmaznak meg a helyi és regionális hatóságok számára, amelyek célja, hogy általánosítsák és fejlesszék a közösségi rendészeti megközelítést mind a nemzeti, mind a helyi rendőrségeknél Európában, hogy közelebb kerüljenek a polgárokhoz, és jobban figyeljenek az igényeikre és elvárásaikra; több képzést biztosítsanak a helyi rendőrség számára; előmozdítsák a rendőri állomány diverzitását, hogy az tükrözze a lakosság összetételét; javítsák a személyzet toborzását és megtartását; ösztönözzék az inspiráló gyakorlatok cseréjét a helyi rendőrségek között országos és európai szinten. Ezek a lépések integrált módon támogatják a rendőrség és a közösségek közötti távolság csökkentését.

A bizalom és a legitimáció mérésének intézményesítése ugyanilyen meghatározó a hatékony bűnüldözési politika kialakításában. Az ESS (Az ESS az European Social Survey, egy kétfévente zajló, több mint 30 európai országra kiterjedő, tudományos igényű, összehasonlító társadalomkutatási adatfelvétel és kutatási infrastruktúra (ESS ERIC). Célja az európai társadalmak attitűdjeinek, értékeinek és viselkedésmintáinak mérése szigorú, összehasonlítható módszertannal; az adatok ingyenesen hozzáférhetők a Data Portálon kutatóknak és szakpolitikai szereplőknek) 2023-ban közzétett kutatási adatok alapján ugyanerre mutatnak: *„Ha a kormányok és az Európai Unió nem rendelkeznek megfelelő mutatókkal és tudományos adatokkal a bizalom és a legitimáció időbeli alakulásáról, akkor nem lesz képes mérni az ilyen politikák hatását. A bizalom és a legitimáció mutatói elengedhetetlenek (a) a közvélemény bizalmának problémáinak jobb megfogalmazásához, és (b) a közvélemény bizalmának*

változásainak hatékonyabb monitorozásához a politikai innovációkra adott válaszként” (ESS, 2023, p. 1). Ebből következően a mérési rendszereknek rendszeresnek, összehasonlíthatónak és módszertanilag szilárdnak kell lenniük.

Különösen fontos hangsúlyozni a független, tudományos alapú értékelés jelentőségét: a bizalom és legitimáció mérését nem célszerű a rendőrségre bízni. Az említett ESS kutatás hangsúlyozza, hogy a megfelelően kialakított indikátorok a probléma-megfogalmazás és a monitoring kulcseszközei; a független adatgyűjtés, az objektív elemzés és az átlátható publikálás mérsékli a részrehajlás és az önértékelési torzítás kockázatát, és pontosabb képet ad a valós helyzetről, amelyre hatékony, bizalomra építő rendészeti stratégiák alapozhatók.

A legújabb európai összehasonlító vizsgálatok tehát konzisztensen azt mutatják, hogy a rendőrségbe vetett bizalom és a legitimáció az eredményességen túl az eljárási igazságosságtól, a közösségi rendészettől, a szervezeti diverzitástól, valamint a társadalmi-gazdasági háttértől és a diszkriminációs tapasztalatoktól is erősen függ. E tényezők együttesen határozzák meg a lakosság rendőrség iránti bizalmát és együttműködési hajlandóságát. A bizalom és a legitimáció megőrzéséhez (és helyreállításához) nélkülözhetetlen a transzparencia, a tisztességes és diszkriminációmentes bánásmód, a közösségi rendészet fejlesztése, valamint a független, tudományos módszertanra épülő mérés és értékelés – nem a rendőrség önértékelésére bízva, hanem külső, hiteles kutatóintézetek és egyetemek bevonásával.

A RENDŐRSÉG IRÁNTI BIZALOM HAZAI MÉRÉSÉNEK SAJÁTOSSÁGAI ÉS ÉRTÉKELÉSE

A hazai közvélemény-kutatások visszatérő megállapítása, hogy Magyarországon a rendőrség az állami intézmények között viszonylag magas bizalmi indexszel rendelkezik. A Központi Statisztikai Hivatal jogrendszerbe vetett bizalomra vonatkozó idősoros mutatói szerint az elmúlt években a rendőrség társadalmi megítélése a közepesnél kedvezőbb tartományban mozgott, és az intézményi bizalmi rangsorban rendszerint a politikai intézmények elé kerül (KSH, 2023). A 2024–2034-es Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia háttéradatai ugyancsak azt mutatják, hogy a rendőrség iránti bizalom egy 1–5 fokú skálán az elmúlt két évtizedben emelkedő tendenciát mutatott, nagyjából a 3 feletti sávban stabilizálódva, ami más hazai állami intézményekhez képest kedvező pozíciónak számít (Kormány, 2024). Bezerédi a KSH és egyéb országos közvélemény-kutatások idősoraira támaszkodva arra a következtetésre jut, hogy a rendőrségbe vetett bizalom tartósan meghaladja a politikai rendszer és a tágabb jogrendszer intézményeibe vetett bizalmat, ami a szervezet viszonylag erős társadalmi beágyazottságára utal (Bezerédi, 2022). Ezt erősíti meg a reprezentatív

közvélemény-kutatások is: a 21 Kutatóközpont 2025-ös felmérése szerint a válaszadók 13%-a „nagyon”, 21%-a „inkább” bízik a rendőrségben, miközben más közintézmények esetében a bizalmatlanok aránya dominál (21 Kutatóközpont, 2025). Ezek az eredmények első ránézésre stabil és viszonylag kedvező bizalmi pozíciót jeleznek a rendőrség számára.

A kérdés azonban ennél sokkal árnyaltabb. Ugyanis módszertani szempontból a jelenlegi hazai mérési gyakorlat erősen leegyszerűsíti a rendőrségbe vetett bizalom jelenségét: a legtöbb vizsgálat mindössze egyetlen, globális kérdésre épül (például: „Mennyire bízik Ön a rendőrségben?”), ami a nemzetközi kutatások szerint a bizalom összetett, többdimenziós természetét egyetlen összbemomással sűríti (Jackson & Bradford, 2010). Jackson és Bradford, valamint az ESS „Trust in Justice” moduljának fejlesztői egyaránt rámutatnak, hogy a rendőrséggel szembeni bizalom több, egymástól elkülöníthető komponensben ragadható meg – így például a szervezet hatékonyságának, eljárási korrektségének, tisztességének és jogkövető, pártatlan működésének megítélésében –, ezért ezek mérésére külön, többtényezős skálák alkalmazása indokolt (European Social Survey, 2011; Jackson & Bradford, 2010). Más empirikus vizsgálatok azt is kimutatják, hogy a rendőrségi bizalom mögött jól elkülöníthető dimenziók állnak (például kompetencia, integritás, korrupciópercepció), amelyeket egyetlen általános bizalmi kérdés nem képes diagnosztikusan szétválasztani, így az sem tartható fel, hogy az alacsonyabb bizalom szint inkább szakmai, morális, szervezeti vagy rendszerszintű problémákra vezethető-e vissza (Alalehto & Larsson, 2016). Általános mérészetudikai eredmények is amellet szólnak, hogy bár az egytényezős skálák technikailag elfogadható megbízhatóságot nyújthatnak, tartalmilag jóval kevesebb információt hordoznak, mint a gondosan kidolgozott, többtényezős bizalmi skálák (Castro et al., 2023).

A kelet-közép-európai sajátosságokat empirikusan is alátámasztják az ESS-adatokra épülő összehasonlító vizsgálatok, amelyek a rendőrségbe vetett bizalom meghatározó tényezőit Nyugat-, illetve Közép- és Kelet-Európában elemzik (Marmola, 2024; Boda & Medve-Bálint, 2014; Medgyesi & Boda, 2019). Ezek az eredmények azt mutatják, hogy a közép- és kelet-európai országokban a rendőrségbe vetett bizalom szignifikánsan erősebben korrelál a kormányzati hatékonyság, a jogállamiság és a korrupcióészlelés mutatóival, mint a konkrét rendőri tapasztalatokkal vagy a bűnözési rátákkal, továbbá a COVID-19-pandémia időszakában több országban kimutatható volt a rendőrségi bizalom visszaesése, amely elsősorban a kormányzati válságkezelés megítéléséhez kapcsolódott (Marmola, 2024; Boda & Medve-Bálint, 2014; Medgyesi & Boda, 2019). Mindez arra utal, hogy a régióban a „rendőrség iránti bizalom” gyakran nem autonóm rendészeti értékelés, hanem az állami intézményrendszer egészéhez való viszony proxy-mutatója. Ezt a mintázatot erősíti meg a régió

kriminálpolitikai fejlődésének átfogó elemzése is, amely szerint a kelet-közép-európai államok közös jellemzője a formális intézményekkel szembeni bizalmatlanság, továbbá az, hogy a rendszerváltás utáni elitek a büntető igazságszolgáltatást szinte kizárólag emberi jogi keretben értelmezték, figyelmen kívül hagyva a társadalmi átalakulás szociálpszichológiai következményeit (Kerecsi, 2024).

E vizsgálatok közül a legközvetlenebbül a kötet kérdésfeltevéséhez Baćak és Apel (2021) elemzése szól, ezért érdemes felépítését is rögzíteni. A szerzők az Európai Társadalomtudományi Elemzések 2010. évi, huszonhat országra kiterjedő hullámának adatain vetették össze a posztkommunista és a régóta konszolidált demokráciákat. Három dolgot mértek: a rendőrség által kezdeményezett kontaktus gyakoriságát, az érintkezés utáni elégedettséget, végül azt, hogy az érintkezés élménye milyen erősen függ össze a rendőrség méltányosságáról és legitimitásáról alkotott általános ítélettel. Az első két mutató a konszolidált demokráciákban bizonyult kedvezőbbnek: ott gyakoribb a rendőri kontaktus, és az érintettek elégedettebbek is vele.

A harmadik – és a jelen kötet szempontjából döntő – eredmény azonban ezzel ellentétes irányú. A posztkommunista országokban az egyedi rendőri érintkezés és az intézményről alkotott általános ítélet közötti kapcsolat következetesen erősebbnek bizonyult, mint nyugaton. A szerzők értelmezésében ez azt jelenti, hogy ahol az intézményi bizalom történetileg törékeny, ott egyetlen rossz találkozás aránytalanul nagy súllyal esik latba: nincs mögötte az a felhalmozott intézményi jóhiszeműség, amely a nyugati közegben tompítja az egyedi élmény hatását. A megállapítás kettős tanulsággal jár. Egyfelől megerősíti, hogy a magyar bizalmi mutató sérülékenyebb, mint amennyire a szintje sugallja. Másfelől – és ez a bátorítóbb olvasat – azt is jelenti, hogy az érintkezés minőségének javítása itt nagyobb hozadékkal kecsegtet, mint egy konszolidált demokráciában: ugyanaz a beavatkozás nálunk többet mozdíthat.

Ezekhez a tartalmi torzulásokhoz mérési-szerkezeti problémák is társulnak: a magyar és tágabb kelet-közép-európai kutatásokban a rendőrség iránti bizalom ritkán jelenik meg önálló konstrukcióként, hanem többnyire az „állami intézményekbe vetett bizalom” aggregált kérdésblokkjában szerepel a kormány, a parlament, a bíróságok, az ügyészség vagy a közmédia mellett (Boda & Medve-Bálint, 2014; Medgyesi & Boda, 2019). Ilyen kérdezési környezetben a válaszadók nem elsősorban a rendőrség konkrét szolgáltatói minőségét értékelik, hanem általános állam- és rendszerbizalmukat fejezik ki, ami különösen azokban a posztszocialista társadalmakban eredményez súlyos torzítást, ahol a rendőrség történetileg nem autonóm közszolgáltatóként, hanem az államhatalom végrehajtó eszközeként rögzült a kollektív emlékezetben (Caparini & Marenin, 2005). Ennek következtében Kelet-Közép-Európában az egydimenziós, intézményileg

összemosott bizalom mérés különösen alkalmatlan a rendőrség tényleges társadalmi legitimitásának és szakmai teljesítményének elkülönített értékelésére.

A nemzetközi irodalom ezzel szemben a rendőrségbe vetett bizalmat kifejezetten többdimenziós, látens változóként operacionalizálja. A brit és európai modellekben a bizalom elsődlegesen az eljárási igazságosság észleléséből, a rendőrségi integritás megítéléséből és az észlelt szakmai hatékonyságból épül fel, és ezen keresztül hat az intézményi legitimitásra (Sunshine & Tyler, 2003; Bradford et al., 2009; Jackson et al., 2012). A bizalom tehát nem egyetlen kérdés eredménye, hanem többtételes skálákból faktoranalízissel képzett kompozit indikátor, amelyet strukturális egyenletmodellekben kapcsolnak össze a legitimitással, a jogkövetéssel és az együttműködéssel (Jackson et al., 2012).

E bizalom–legitimitás–segítségkérés mediált–moderált oksági mechanizmusnak – a kockázat- és költségészlelés moderáló szerepét is magában foglalva – részletes kifejtésére a harmadik fejezetben kerül sor.

A fejezet mellett érvel, hogy a rendőrség hatékonyságának társadalmi oldala a bizalom közvetítő szerepén keresztül érthető meg: a bizalom nem adminisztratív eszközökkel „előállított” output, hanem a konkrét intézkedések során tapasztalt bánásmód és az eljárási igazságosság minőségén keresztül épül fel – vagy sérül tartósan. A média és a közösségi platformok reputációt formáló ereje miatt egyetlen negatív eset is tartós bizalomvesztést idézhet elő, miközben a rendőrség gyakran a mélyebb társadalmi feszültségek vetítési felületévé válik.

A nemzetközi és hazai empirikus kutatások alapján a rendőrségbe vetett bizalom nem egyszerűen a szervezet teljesítmény-mutatója, hanem társadalmi elismerés, amely a legitim, tiszteletteljes és diszkriminációmentes működésen alapul. A bizalom mérésének és értékelésének leginkább hiteles formája a szervezettől és kormányzattól független kutatói keretek között valósul meg, mert ez mérsékli a részrehajlás és a politikai befolyás kockázatát, és szilárd alapot teremt a bizalomra építő reformfolyamatokhoz. Végző soron a rendőrségi reformok sikerének kulcsindikátora éppen e bizalmi viszony alakulása.

Noha Magyarországon a rendőrség iránti bizalom a hagyományos közvélemény-kutatások alapján látszólag kedvező képet mutat, a jelenlegi mérési gyakorlat módszertani korlátai miatt ezek a mutatók nem tükrözik a bizalom tényleges szerkezetét. Míg a nemzetközi gyakorlat a bizalmat komplex, többdimenziós, modellalapú teljesítménymutatóként kezeli, addig a hazai és kelet-közép-európai megközelítésben a bizalom mérése leegyszerűsített, intézményileg összemosott és erősen politikailag terhelt maradt. A továbblépés iránya egy olyan önálló, multidimenziós, a politikai intézményrendszerrel analitikusan elválasztott rendőrségi bizalom mérési keret kialakítása lehet, amely a brit modell adattani és módszertani logikáját adaptálva képes megragadni a

rendőrség társadalmi legitimitásának valós, rétegzett struktúráját. Ezt a szemléletet több kelet-közép-európai intézményi bizalomkutatás is alátámasztja.

AZ ELJÁRÁSI (PROCEDURÁLIS) IGAZSÁGOSSÁG SZEREPE A RENDŐRSÉG MUNKÁJÁBAN

AZ ELJÁRÁSI IGAZSÁGOSSÁG EREDETE: ELMÉLETTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK ÉS A RENDÉSZETI ÚJÍTÁSOK RENDSZERTANA

Az elméleti kereteknek is van származásuk, és e származás ismerete nélkül a keret önkényes választásnak tűnik. Az eljárási igazságoosság rendészeti alkalmazása nem magától értetődő adottság, hanem két, egymástól sokáig független fejlődési vonal találkozásának eredménye. Az egyik a hagyományos rendészeti modell hatékonysági és legitimációs válságából kinőtt megújulási hullám; a másik az igazságoosság szociálpszichológiai kutatása, amely jóval a rendészeti alkalmazás előtt kidolgozta saját fogalmi készletét. E szakasz e két vonalat rajzolja meg, kijelöli az eljárási igazságoosság helyét a rendészeti újítások rendszerében, és megindokolja, miért éppen ezt a keretet választotta a kötet kutatási kérdéseinek vizsgálatához.

A kiindulópont az a működési rend, amelyet a nemzetközi szakirodalom standard vagy hagyományos rendészeti modellnek nevez. Weisburd és Eck (2004, pp. 43–44) rendszerezésében öt, egymást erősítő elem jellemzi: a rendőri szervezet létszámának növelése; a járőrtevékenység véletlenszerű, a terület egészére kiterjedő elosztása; a bejelentésekre adott reagálási idő rövidítése; az általánosan alkalmazott utólagos nyomozati tevékenység; végül az általánosan alkalmazott, szigorú jogalkalmazás és elfogási gyakorlat. A modell lényege az egységes recept: a rendészeti szervek a bűnözés természetére, mértékére és területi eloszlására tekintet nélkül ugyanazt a stratégiát követik. A szerzők kétdimenziós rendszertanában – amelynek egyik tengelye az alkalmazott eszközök sokfélesége, a másik a beavatkozás célzottsága – a standard modell mindkét dimenzión alacsony értéket vesz fel. Ebből következik a modell másik, a kötet szempontjából döntő sajátossága: tevékenysége maradéktalanul leírható mennyiségi mutatókkal. A járőrkilométer, az intézkedések száma, a reagálási idő és a felderítési arány nem esetleges mérőszámai a standard modellnek, hanem fogalmi lenyomatai. Aki ezekkel mér, egy meghatározott rendészeti modell logikáját méri – akkor is, ha a szervezet közben már mást állít magáról.

A modell válsága a hatvanas évektől két, egymástól elkülöníthető szálon bontakozott ki. A hatékonysági szál az első fejezet záró szakaszában tárgyalt kutatások jelentik: a kansas cityi kísérlet és az azt követő vizsgálatok kimutatták, hogy a modell alapelemei – a járőrsűrűség, a reagálási idő, az általános nyomozati rutin – önmagukban nem teremtenek biztonságot. A legitimációs szál ettől függetlenül futott. Az Egyesült Államokban a polgárjogi mozgalmak, a hatvanas

évek városi zavargásai és a Kerner-bizottság jelentése tette nyilvánvalóvá, hogy a szakszerűsége épülő rendészeti modell éppen a leginkább érintett közösségektől távolodott el; Nagy-Britanniában az 1981-es brixtoni zavargások után született Scarman-jelentés fogalmazta meg ugyanezt. A válság tehát kettős volt – a modell sem eredményesnek, sem elfogadottnak nem bizonyult –, és a rá adott válaszok is két irányba indultak el.

Az ezt követő évtizedek rendészeti újításai rendkívül sokfélék, és maga a sokféleség is tanulságos: azt jelzi, hogy sem a bűnüldözésben, sem a bűnmegelőzésben nem született egyetlen, mindenütt érvényes megoldás (Sivadó, 2020). A közösségi rendőrség a szervezet és a helyi közösség viszonyát írja újra. A problémaorientált rendészet Goldstein (1979, 1990) javaslata nyomán nem az egyedi bejelentéseket, hanem a mögöttük álló, visszatérő problémákat teszi a beavatkozás tárgyává, és ehhez a felderítés, az elemzés, a válasz és az értékelés négyes munkaciklusát rendeli. A „betört ablakok” elmélete (Wilson & Kelling, 1982) a rendetlenség és a bűnözés összefüggését állítja a középpontba; gyakorlati változata, a zero tolerancia a csekély súlyú jogsértések következetes üldözését írja elő. A bűnözési gócpontokra összpontosító rendészet a bűnözés területi sűrűsödésére válaszol (Sherman & Weisburd, 1995; Braga et al., 2019; a bűnözés térbeli koncentrációjának hazai szakirodalmához lásd Mátyás, 2023). A CompStat a vezetői elszámoltatás és az adatvezérelt irányítás eszköze (Moore & Braga, 2004; Bratton & Malinowski, 2008). A bizonyítékokon alapuló rendészet a beavatkozások hatásvizsgálatát teszi a stratégiaválasztás feltételévé (Sherman, 1998). A harmadik felet bevonó rendészet végül azt a gyakorlatot rendszerezi, amelyben a rendőrség polgári jogi, közigazgatási és szabályozási eszközökkel bírja rá a nem elkövető szereplőket – ingatlantulajdonosokat, üzemeltetőket, hatóságokat – arra, hogy a bűnmegelőzésben felelősséget vállaljanak (Mazerolle & Ransley, 2005).

Ezek a megoldások nem rendeződnek egymás fölé, és nem igazolható, hogy bármelyikük általában véve eredményesebb volna a többinél. Népszerűségük különbségei részben a kommunikációs siker függvényei – a zero tolerancia és a CompStat nemzetközi pályafutása erre tanulságos példa –, alkalmazhatóságukat pedig területi, kulturális és intézményi adottságok szabják meg. A sokféleség mégis rendezhető. Az újítások egyik csoportja a rendőri munka stratégiai és technikai megújítására, a bűnözés eredményesebb kezelésére irányul: ide tartozik a problémaorientált, a gócponti és az adatvezérelt megoldás. A másik csoport a rendőrség társadalmi beágyazottságát erősíti, és külső szereplőket von be: ide tartozik a közösségi rendőrség, a harmadik felet bevonó rendészet és az eljárási igazságosság. A két csoport függő változója különbözik: az első a bűnözés alakulása, a második a viszony minősége. E megkülönböztetés a kötet szempontjából nem mellékes, hanem a modellválasztás kulcsa.

7. táblázat: A rendészeti innovációk rendszertana és az eljárási igazságosság helye

Innováció	Fő beavatkozási logika	Elsődleges függő változó	Viszonya az eljárási igazságossághoz
Standard (hagyományos) modell	Egységes recept: létszám, véletlen járőrözés, gyors reagálás, általános nyomozás és jogalkalmazás	Bűnözési ráta, felderítési arány	Kiindulópont; mennyiségi mutatói adják a bírált mérési logikát
Közösségi rendőrség	Kölcsönös nyitás, informálisabb kapcsolat, helyi partnerség	Kapcsolat minősége, biztonságérzet	Az eljárási igazságosság szervezeti előfeltétele és keretadója
Problémaorientált rendészet	Visszatérő problémák azonosítása és megoldása (felderítés–elemzés–válasz–értékelés)	A konkrét probléma megszűnése	Kiegészítő; eltérő tárgy, eltérő mérce
„Betört ablakok” / zéró tolerancia	A rendetlenség következetes visszaszorítása	Bűnözési ráta, rendetlenség	Feszültségben áll vele: a legitimitást ronthatja
Gócponti rendészet	Erőforrás-koncentráció a bűnözés területi gócaira	Bűnözési ráta adott helyszínen	Kiegészítő; együtt alkalmazva a legitimitási kockázat mérsékelhető
CompStat	Adatvezérelt vezetői elszámoltathatóság	Bűnügyi mutatók alakulása	Kockázat: célszám-torzítást és belső méltánytalanságot generálhat
Bizonyítékokon alapuló rendészet	Hatásvizsgálat mint a stratégiaválasztás feltétele	A beavatkozás mért hatása	Módszertani keret, amely az eljárási igazságosságra is alkalmazandó
Harmadik felet bevonó rendészet	Nem elkövető harmadik szereplők bevonása jogi eszközökkel	A bűnalkalom csökkenése	Azonos családba tartozik: a társadalmi beágyazottság innovációja
Eljárási igazságosság	Az érintkezés minőségének normatív szabályozása (részvétel, semlegesség, tisztelet, hitelt érdemlőség)	Legitimitás, bizalom, együttműködési hajlandóság	A kötet választott elméleti kerete

Forrás: saját szerkesztés Weisburd és Eck (2004), Goldstein (1990), Mazerolle és Ransley (2005), valamint Sherman (1998) felhasználásával

Az eljárási igazságosság sajátos helyet foglal el ebben a rendszerben, mert – az összes többi felsorolt megoldással szemben – nem a rendészetben született, és hatóköre túlnyúlik rajta. Elméleti előzményei a hetvenes évek szociálpszichológiájába nyúlnak vissza. Thibaut és Walker (1975) jogvitákat modellező kísérletei mutatták ki először, hogy a felek elégedettsége nem elsősorban a döntés tartalmától, hanem az eljárás menete fölötti befolyástól függ: aki elmondhatta az álláspontját – akkor is, ha végül pervesztes lett –, igazságosabbnak ítélte az eljárást. A meghallgatás e hatása az elmélet magja.

Leventhal (1980) az elméletet kiemelte a bírósági közezből, és hat általános eljárási követelményt fogalmazott meg – következetesség, elfogulatlanság, pontosság, korrigálhatóság, a képviselő biztosítása és etikusság –, amelyekkel az eljárási igazságosság elosztási és szervezeti helyzetekre is alkalmazhatóvá vált. Lind és Tyler (1988) csoportérték-modellje adta meg a hatás magyarázatát: a méltányos bánásmód azért számít a döntés tartalmától függetlenül, mert az egyén csoporton belüli helyzetéről és megbecsültségéről hordoz üzenetet; a hatás tehát nem haszonelvű, hanem a viszonyra vonatkozik. Tyler (1990) chicagói követéses vizsgálata a jogkövetésre alkalmazta a modellt, és azt találta, hogy a normakövetést erősebben magyarázza a hatóság észlelt igazságossága és az ebből fakadó erkölcsi elköteleződés, mint a szankciótól való félelem. A rendészeti alkalmazás ehhez képest kései: Sunshine és Tyler (2003) New York-i vizsgálata fordította le a modellt kifejezetten a rendőrség támogatottságára és legitimitására, Tyler és Huo (2002) pedig a rendőrség és a bíróságok közös keretben való vizsgálatával adta meg az elmélet érett formáját.

Az elmélet eredete tehát nem a rendészettudomány, hanem az igazságosság szociálpszichológiája, és alkalmazási köre sem szűkül a rendőrségre: kiterjed a bírósági eljárásra, a közigazgatási hatósági eljárásra, az adóigazgatásra és a munkahelyi viszonyokra – ez utóbbi területen szervezeti igazságosság néven önálló kutatási hagyománnyá vált –, sőt az egészségügyre és az oktatásra is. A rendészet ennek a tágabb elméletnek csupán egyik, ha kiemelkedően fontos alkalmazási területe. Ez a tágasság magyarázza azt is, hogy az elmélet a szakirodalomban több néven szerepel: az eljárási igazságosság mellett a jogállami eljárás és a természetes igazságosság megnevezés ugyanannak a normatív magnak eltérő jogi hagyományból fakadó megfogalmazása.

Rendészeti formájában a modell négy pilléren nyugszik: az érintett meghallgatásán, vagyis részvételének biztosításán; a semlegességen és pártatlanságon; a méltóságot tiszteletben tartó bánásmódon; végül a hatóság indítékainak hitelt érdemlőségén, azon a meggyőződésen, hogy a rendőr jóhiszeműen és a közösség érdekében jár el. E négy pillér a kontinentális jogi hagyomány számára nem idegen: a meghallgatás joga az *audi alteram partem*, a pártatlanság a *nemo iudex in causa sua* ősi elvének felel meg, a méltóság tisztelete pedig alkotmányos alapjog. Az eljárási igazságosság elmélete ezért nem külső értékrendet honosít meg a jogállami rendészetben, hanem empirikusan méri azt, amit a jogtudomány normatívan előír. Hozzáadott értéke éppen ebben áll: megmutatja, hogy a tisztességes eljárás nemcsak jogi kötelezettség, hanem működési erőforrás is.

Mindebből következik a kötet modellválasztásának indokolása, amelyet érdemes kifejtve rögzíteni, mert az elméleti keret megválasztása maga is tudományos állásfoglalás. Négy megfontolás vezetett az eljárási igazságossághoz.

Az első a tárgyi illeszkedés: a felsorolt újítások közül egyedül ennek a függő változója pontosan az, amit a kötet mérni kíván, tudniillik a bizalom és a legitimitás; a többi eredményessége végső soron a bűnözési rátán mérhető, vagyis változatlanul abban a statisztikai logikában marad, amelyet a kötet bírál. A második a mérhetőség: az eljárási igazságossághoz nemzetközileg összehangolt, bevált mérőeszköz áll rendelkezésre, az Európai Társadalomtudományi Elemzések ötödik hullámának rendészeti kérdéssora, amely lehetővé teszi az összehasonlítást és a mérési invariancia vizsgálatát; a problémaorientált vagy a gócponti rendészethez a társadalmi hatást a lakosság szintjén mérő eszköz nem tartozik. A harmadik a szervezeti semlegesség: a közösségi és a problémaorientált modell helyi mérlegelést, decentralizált döntést és egység szintű önálló stratégiaalkotást feltételez, ami a magyar rendőrség központosított szervezetében – az ötödik fejezetben kifejtett okokból – csak korlátozottan valósítható meg; az eljárási igazságosság ezzel szemben az egyedi rendőr–polgár érintkezés és a belső szervezeti méltányosság szintjén értelmezhető, ezért nem előfeltételezi a szervezeti szerkezet előzetes átalakítását. A negyedik a normatív illeszkedés: mint az imént láttuk, a négy pillér a jogállami eljárás alkotmányos követelményeinek empirikus megfelelője.

E választás azonban nem teszi fölöslegessé a többi modellt, és nem foglalja magában azt az állítást sem, hogy az eljárási igazságosság a bűnözés kezelésében eredményesebb volna náluk. A rendészeti újítások – ahogyan Weisburd és Eck rendszertana mutatja – nem egymás alternatívái, hanem különböző problémákra adott, egymást kiegészítő válaszok: a gócponti rendészet a bűnözés területi sűrűsödésére felel, az eljárási igazságosság a rendőrség és a társadalom viszonyára. A kötet állítása ennél szűkebb és pontosabb: annak mérésére, amiért a rendőrség társadalmilag ténylegesen felelőssé tehető, jelenleg az eljárási igazságosság kínálja a legjobb fogalmi és mérési keretet. Hogy magának e keretnek milyen empirikus és gyakorlati korlátai vannak, azt a fejezetnek az eljárási igazságosság határaitól szóló szakasza tárgyalja.

ELJÁRÁSI IGAZSÁGOSSÁG A MODERN RENDÉSZETBEN: JOGÁLLAMI FUNDAMENTUM ÉS SZERVEZETI KIHÍVÁS

Az eljárási igazságosság minden rendőri tevékenység alapvető eleme, amely dinamikus hozzájárul a legitimitás, a bizalom és a közösség rendőrséggel való elégedettségének alakulásához. A rendőrség iránti bizalom és legitim elfogadottság csak akkor épülhet fel tartósan, ha a rendőrök és állampolgárok közötti mindennapi interakciókat ez az igazságosság iránti elkötelezettség vezérli; ennek hiányában a bizalom könnyen és gyorsan megrendülhet. E normatív keretet tágabb társadalomelméleti horizontba helyezi Max Weber legitimitás-tipológiája,

amely három ideáltípussal magyarázza, hogy az emberek miért tekintik jogosnak a fennálló hatalmat. A hagyományos uralom a történeti folytonosságon és a szokásokon, a karizmatikus uralom egy kiemelkedő vezető személyes tekintélyén, míg a racionális-legális uralom a formális szabályok, törvények és intézmények elfogadottságán alapul. Weber tipológiája arra mutat rá, hogy a legitimitás társadalmi elfogadottságon nyugszik, amely a hagyományból, a vezető tekintélyéből vagy a normák és intézmények jogszerűségének elismeréséből ered (Weber, 1978). A fentiek alapján könnyen kijelenthető, hogy az eljárási igazságosság univerzális tényezőként hat a rendőrség megítélésére, függetlenül a kulturális vagy politikai környezettől. Alotaibi (2025) szaúd-arábiai empirikus vizsgálata arra mutatott rá, hogy az állampolgári elégedettség legfontosabb előrejelzője nem az instrumentális tényezők – például a rendőri hatékonyság vagy a szankciók érvényesülése –, hanem az eljárások méltányossága, pártatlansága és kommunikációs minősége. Az eljárási igazságosság tehát olyan normatív keret, amely globális érvényű hatással bír: a rendőrség iránti bizalom és a közösségi együttműködés akkor marad fenn, ha az állampolgárok igazságosnak érzékelik az intézkedések folyamatát, nem csupán azok eredményét. E kutatás nemcsak megerősíti a Tyler-i elméleti modellt, hanem empirikus megállapításokkal is szolgált arra, hogy a rendőri legitimitás és az eljárási igazságosság kapcsolata nem kultúrafüggő, hanem a rendészeti működés univerzális minőségi mérőszáma (Alotaibi, 2025).

Michael Lipsky "utcafronti bürokrácia" elmélete arra reflektál, hogy a rendőr (akárcsak az ügyész, a bíró vagy a szociális munkás) korlátozott erőforrások, heterogén elvárások és helyzetfüggő dilemmák között hoz diszkrecionális döntéseket, ahol a szabályok rugalmas alkalmazása sokszor elkerülhetetlen, de a méltányosság és tisztelet mindvégig a központi érték marad (Lipsky, 1980, p. 83). E logika rendészeti lefordítása az, hogy minden rendőr-állampolgár érintkezésben — a rövid utcai intézkedéstől a bonyolult eljárásokig — a procedurális igazságosság legyen az alapnorma, mert ez az, amit a polgár közvetlenül érzékel és értékkel, és amin keresztül a szervezet egésze megítéltetik (Van Craen & Skogan, 2017). A gyakorlati megvalósítás kulcsa a meghallgatás lehetőségének biztosítása (voice), a pártatlanság és az okfejtés átlátható kommunikációja (neutrality, transparency), a méltóságteljes bánásmód (dignity), valamint a jóindulat és megbízhatóság egyértelmű jelzése (trustworthiness) (Sunshine & Tyler, 2003). Ez utóbbi szempontokra a későbbiekben még visszatérek.

Noha a törvények tisztelete és betartása a rendőri munka alappillére, a pusztán formalista, rideg és embertelen jogalkalmazás következményei akár károsabbak is lehetnek, mint a jogsértések. Különösen akkor, ha a formális szabályok és az informális szervezeti elvárások – például a statisztikai mutatók görcsös hajszolása

– olyan viselkedést „kényszerítenek ki”, amely ellentmond a tisztességes eljárás normáinak. A megfelelési kényszerek (letartóztatások, előállítások, „sikeres” kihallgatások számának növelése) könnyen konfliktusba kerülhetnek az eljárási igazságosság követelményeivel. A magyar büntetőeljárás garanciarendszere ugyanezt a követelményt a jog nyelvén fogalmazza meg: a tisztességes eljáráshoz fűződő jogosítványok — a megalapozott gyanú közlése, az indokolási kötelezettség, a jogorvoslathoz és a védelemhez való jog — éppen azokat a mozzanatokat intézményesítik, amelyeket az eljárási igazságosság irodalma percepciók oldalról mér (Farkas & Róth, 2018). A két megközelítés tehát nem verseng egymással, hanem ugyanannak a követelménynek a normatív, illetve a tapasztalati leképezése.

Ilyenkor a rendszer gyakran hipokratikusan a formális jogkövetésre hivatkozik, miközben épp a méltányossági dimenziót negligálja. Ezzel szemben a modern demokráciák rendészeti kutatásai közel négy évtizede következetesen igazolják az eljárási igazságosság központi szerepét. Amint Tyler és Huo (2002) kiemelik: *„Az eljárási igazságosságot érzékelő állampolgárok hajlamosabbak elfogadni a rendőri döntéseket, még akkor is, ha azok számukra kedvezőtlenek, mert úgy érzik, hogy tiszteletben tartják jogaikat és méltóságukat”* (p. 9). Az így felhalmozott evidencia megkerülhetetlenné tette az eljárási igazságosságot mind a szervezeti, mind az egyéni rendőri teljesítmény értékelésében, valamint a lakossági elégedettség és a szubjektív biztonságérzet vizsgálatában.

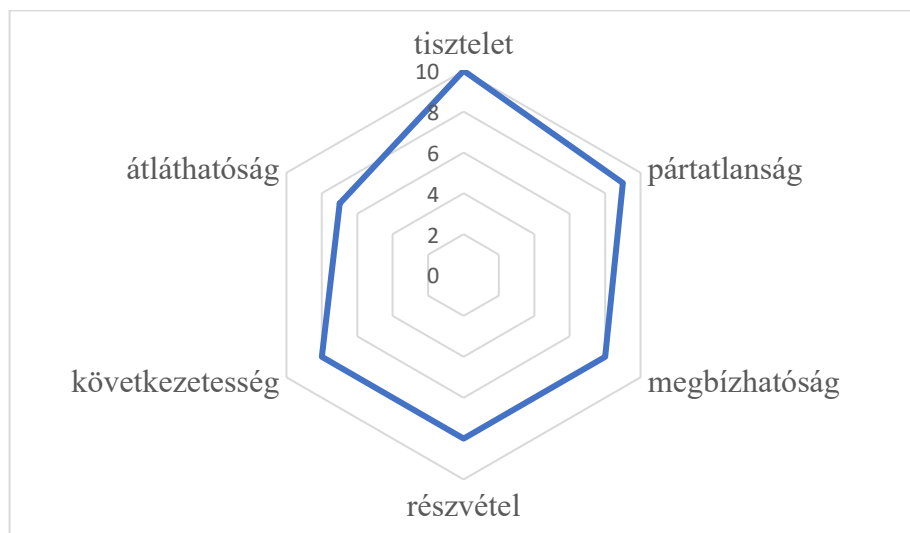
Mindemellett a randomizált és kvázi-kísérleti vizsgálatok szerint a procedurális igazságosságra fókuszáló képzés és gyakorlat képes csökkenteni a rendőri erőszakot, a letartóztatások számát és bizonyos bűnözési mutatókat, miközben javítja a lakossági interakciók minőségét és a rendőrség társadalmi elfogadottságát (Wood et al., 2020; Weisburd et al., 2022). Chicagóban egy célzott képzési program két év alatt mintegy 10%-os panaszcsökkenést és 6,4%-os erőszakmérséklést hozott, ami jól mutatja a mikrointerakciók „aggregált” szervezeti hatását. Tágabb környezetben — latin-amerikai és európai terepeken — azt is kimutatták, hogy a tiszteletteljes bánásmód növeli a döntések elfogadását és az együttműködési hajlandóságot akkor is, ha a szankciók rövid távon visszafogják a visszaesés percepcióját (IDB, 2024 (Az IDB az Inter-American Development Bank, Latin-Amerika és a Karib-térség fejlesztését finanszírozó multilaterális fejlesztési bank, amely hitelekkel, támogatásokkal és technikai segítséggel támogat kormányokat és a magánszektor); Jackson & Bradford, 2010).

A chicagói eredmény mögött álló vizsgálat felépítése önmagában is tanulságos, ezért érdemes részletesebben bemutatni. A Chicagói Rendőrség 2011 januárja és 2016 márciusa között lépcsőzetesen, összesen mintegy háromszáz csoportban vezette be az egynapos, eljárási igazságossági képzést, amelyen a vizsgált időszak

alatt közel nyolcezeröttszáz rendőr esett át. A tanfolyam tartalma a tisztelet, a semlegesség és az átláthatóság gyakorlati fordítása volt: a rendőrök azt tanulták, hogyan adjanak lehetőséget az érintettnek álláspontja kifejtésére, hogyan alkalmazzanak következetes döntési szabályokat, és hogyan érjenek el együttműködést kényszer nélkül. A kutatók éppen a bevezetés lépcsőzetességét használták ki: mivel az egyes csoportok eltérő időpontban kerültek sorra, a még ki nem képzett csoportok természetes összehasonlítási alapot adtak, és így a képzés hatása a szervezeten belüli, időben eltolt összevetésből becsülhető volt.

A képzést követő két évben a kiképzett rendőrökkel szemben benyújtott panaszok száma tíz százalékkal – mintegy hétszázharminc panasszal – csökkent, a megalapozottnak bizonyult vagy egyezséggel zárult panaszoké tizenöt és fél százalékkal, a kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló jelentéseké pedig hat egész négy tized százalékkal, ami közel ötszáz esettel kevesebb erőszakalkalmazást jelent. A szerzők a vizsgálat korlátait sem hallgatják el: a panaszstatisztika nem méri a bántalmazás egészét, hiszen sokan nem tesznek panaszt, a kényszerítőeszköz-jelentések kötelező volta pedig önmagában nem garantálja a hiánytalan rögzítést. A hazai tanulás mégis megkerülhetetlen. Egy egynapos képzés önmagában nem alakít át szervezeti kultúrát; az mégis kimutatható, hogy a mindennapi érintkezések minőségének elmozdulása szervezeti szinten összeadódik, és olyan mutatókban jelentkezik – panasz, erőszakalkalmazás –, amelyeket a magyar rendőrség is nyilvántart, csak nem teljesítménymutatóként kezel.

5. ábra: Az eljárási igazságosság komponenseinek hatása (radardiagram)



Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Yesberg (2024); Li et al. (2024).

Magyarországon továbbra is hiányzik a procedurális igazságosság következetes integrációja a teljesítménymérésbe és a belső ellenőrzési rendszerekbe, holott a legitim, diszkriminációmentes működés és a méltányos bánásmód szervezeti és társadalmi haszna nemzetközi összevetésben megalapozott (pl. PEEL, HMICFRS (A HMICFRS a His Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services rövidítése: az angliai és walesi rendőrségek, valamint tűz- és mentőszolgálatok független országos felügyeleti vizsgálószerve. Független ellenőrzéseket és értékeléseket végez, nyilvános jelentésekben minősít, és fejlesztési ajánlásokat ad a szervezeteknek. A rendőrségeknél a PEEL-értékeléseket (Police Effectiveness, Efficiency and Legitimacy) működteti, azaz az eredményesség, hatékonyság és legitimitás szempontjait vizsgálja. Angliára és Walesre terjed ki; Skóciában külön inspektorátus működik (HMICS). Szabályozó hatóság helyett független inspektorátus: közvetlen szankcionálási jogköre nincs, de ajánlásai és minősítései erős szakmai és közpolitikai súllyal bírnak)). Ígéretes eszköz a testkamera: törökországi vizsgálat szerint növeli az eljárási igazságosság észlelt szintjét, csökkenti a vitás helyzetek interpretációs bizonytalanságát, és hosszabb távon hozzájárulhat az elégedettségi és bizalmi mutatók javulásához (Demir et al., 2020). A hatások rendszerint nem azonnaliak, ezért a mérésnek és a visszacsatolásnak stabil, időbeli trendeket is megragadó struktúrára van szüksége (lakossági felmérések, kontakt-felmérések, panaszkezelési indikátorok, transzparencia-mutatók).

A testkamerás vizsgálat felépítése azért érdemel külön említést, mert nem laboratóriumi helyzetet, hanem valódi közúti ellenőrzéseket figyelt meg. A kutatók az intézkedő rendőröket két csoportra osztották: az egyik testkamerát viselt, a másik nem, majd a megállított járművezetőket közvetlenül az intézkedés után kérdezték meg arról, hogyan élték meg a történeteket. A kamerát viselő rendőrök által megállított járművezetők méltányosabbnak ítélték az eljárást, és magasabbra értékelték a rendőrség legitimitását – nemcsak az intézkedő rendőrt, hanem a szervezetét is. A legfontosabb megállapítás azonban az összefüggés szerkezetére vonatkozik: a legitimitás javulását teljes egészében az eljárási igazságosság észlelt javulása közvetítette. A kamera tehát nem önmagában, a megfigyeltség tudata révén növelte a legitimitást, hanem azért, mert megváltoztatta az érintkezés minőségét.

Ez a közvetítő szerep a mérés szempontjából is beszédes. Azt mutatja, hogy a technikai eszköz nem helyettesíti az eljárási igazságosságot, hanem annak érvényesülését segíti elő; a mérésnek ezért továbbra sem az eszköz meglétére, hanem a polgár megélt tapasztalatára kell irányulnia. A vizsgálat korláta, hogy egyetlen ország egyetlen intézkedéstípusára vonatkozik, és hogy a rendőrök nem

véletlenszerű besorolása miatt a csoportok közötti eltérés nem zárható ki teljes bizonyossággal.

A RENDŐRSÉGI LEGITIMITÁS NORMATÍV, PSZICHOLÓGIAI ÉS ELJÁRÁSI ALAPJAI

A rendőrségi legitimitás az a kollektív meggyőződés, hogy a rendőrség jogos és indokolt autoritással rendelkezik, döntései normatívan igazolhatók, ezért az állampolgárok önkéntes engedelmességgel és együttműködéssel reagálnak (Tyler, 2004; Tyler, 2006). A legitimitás tehát nem pusztán jogi státuszt jelent, hanem a közösség által elismert és erkölcsileg elfogadott hatalomgyakorlást, amelyhez az egyének belső azonosuláson alapuló lojalitással viszonyulnak. Ez a fogalom elválik a pusztá jogszerűségtől: a legitim gyakorlat nemcsak megfelel a jogi normáknak, hanem a közösség szemében is helyénvaló, indokolható és követésre méltó (Tyler, 2004). Ennek hiányában a jogszerűen végrehajtott, de igazságtalannak érzékelt rendőri intézkedés sem képes tartós társadalmi elfogadottságot kiváltani.

A klasszikus intézményi megközelítés a legitimitás három fő bázisát különíti el: a pragmatikus, a morális és a kognitív legitimációt (Suchman, 1995). A pragmatikus dimenzió az érdekalapú hasznosságot tükrözi: a közösség elfogadja az intézményt, ha az kézzelfogható előnyöket biztosít, például biztonságot, kiszámíthatóságot vagy szolgáltatási hatékonyságot. A morális legitimáció ezzel szemben a normatív helyességen, azaz az igazságos, méltányos és értékalapú működésen nyugszik. A kognitív legitimáció pedig a társadalmi megszokás és internalizálás révén alakul ki, amikor az intézmény működését „természetesnek”, magától értetődőnek tekintik. A rendészeti kutatások szerint e három bázis közül a morális komponens – különösen az eljárási igazságosság tapasztalata – áll a legszorosabb kapcsolatban az együttműködési hajlandósággal és a jogkövetéssel (Tyler, 2004). Ez az összefüggés arra utal, hogy a rendőrség társadalmi elfogadottsága nem az erőforrások hatékony felhasználásából, hanem a méltányos hatalomgyakorlásból ered.

A legújabb, úgynevezett dialógikus legitimációfelfogás a legitimitást dinamikus, relációs folyamatként írja le (Bottoms & Tankebe, 2012; 2013). Ebben a megközelítésben a rendőrség legitimációs állításait a közönség folyamatosan értékeli, elfogadja vagy megkérdőjelezi, miközben a szervezet „önlegitimációs” erőfeszítéseit a közösségi visszajelzések formálják. A legitimitás tehát nem állapot, hanem folyamatos kölcsönhatás a jogszerűség, a normatív igazolhatóság és a cselekvési hatékonyság hármas követelményének metszéspontjában. A rendőrség legitimitása így abban áll, hogy képes-e e három dimenzió között tartós

egyensúlyt fenntartani: jogszerűen cselekedni, méltányosan eljárni, és közben eredményesen szolgálni a közösség biztonságát.

E dialógus nem elvont metafora, hanem megfigyelhető hétköznapi folyamat. Amikor egy vitatott intézkedésről felvétel kerül a közösségi médiába, a rendőrség magyarázatot ad – legitimációs állítást fogalmaz meg –, a közönség pedig panaszok, kommentek vagy éppen támogató megnyilvánulások formájában válaszol rá; a következő hasonló helyzetben a járőr már e visszajelzés ismeretében intézkedik, a szervezet pedig ennek fényében igazítja ki a kommunikációját. A legitimitás ebben a körforgásban termelődik – vagy kopik el.

A legitimitás elsődleges mechanizmusa az eljárási igazságosság, amelyet az emberek a semlegesség, a tisztelet, a méltányosság és a részvételiség (voice) alapján értékelnek (Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2004). Amikor az eljárás igazságosnak tűnik, az állampolgárok akkor is elfogadják a döntést, ha az számukra hátrányos. Ez a folyamat alapú modell empirikusan összekapcsolja a legitimitást az önkéntes jogkövetéssel, a rendőrséggel való együttműködéssel és az információszolgáltatás hajlandóságával (Tyler, 2006). A legitimitás tehát nem a kényszerítés eredménye, hanem a tisztességes eljárások és a társadalmi bizalom terméke.

A kérdés megkerülhetetlen dimenziója tehát, hogy a rendőrségbe vetett bizalom és a tényleges rendőrséghez fordulás közötti kapcsolat nem közvetlen, hanem többlépcsős, mediált oksági mechanizmuson keresztül érvényesül. A nemzetközi empirikus modellek szerint a bizalom elsődlegesen az eljárási igazságosság észleléséből, a rendőrségi integritás megítéléséből és az észlelt szakmai hatékonyságból épül fel, és ezen keresztül hat az intézményi legitimitásra (Sunshine & Tyler, 2003; Bradford, Jackson, & Stanko, 2009; Jackson et al., 2012). A legitimitás azonban nem közvetlenül determinálja a rendőrséghez fordulást, hanem csupán a segítségkérési hajlandóságot növeli. A tényleges cselekvés szintjén ezt követően az instrumentális mérlegelés lép működésbe, ahol az egyének a várható kockázatokat (megtorlástól való félelem, stigmatizáció, egzisztenciális következmények) és a várható költségeket (időráfordítás, adminisztratív teher, eljárási elhúzódás) vetik össze a lehetséges hasznokkal. Ennek eredményeként a magas deklarált bizalom és legitimitás ellenére is fennmaradhat az a döntési helyzet, amelyben az egyén nem fordul a rendőrséghez, mert a szubjektíven észlelt kockázatok és költségek felülírják a normatív meggyőződéseket (Bradford et al., 2009; Jackson et al., 2012).

Ez a mechanizmus statisztikailag mediált–moderált modellként írható le, amelyben a bizalom a legitimitáson keresztül közvetetten hat a segítségkérési hajlandóságra, míg a kockázateszlelés és a költségeszlelés negatív moderátor változóként blokkolja a tényleges rendőrségi kontaktus kialakulását (Sunshine & Tyler, 2003; Jackson et al., 2012). A modell szerint a bizalom és a legitimitás

szükséges, de nem elégséges feltétele az együttműködésnek: a rendőrséghez fordulás akkor valósul meg, ha az instrumentális mérlegelés eredménye is pozitív. Ennek következtében empirikusan is értelmezhetővé válik az a paradoxon, hogy a válaszadók egy része a kérdőívekben magas bizalmat jelez a rendőrség iránt, ugyanakkor a valós helyzetekben mégsem él a rendőrségi jogérvényesítés eszközeivel. A modell arra is magyarázatot ad, hogy a rendőrségi legitimitás önmagában miért nem elegendő a látens bűnözés csökkentéséhez, amennyiben a kockázati és költségpercepciók változatlanul magasak maradnak (Bradford et al., 2009; Jackson et al., 2012).

A legutóbbi évtized kutatásai a legitimitást multidimenzionális konstrukcióként ragadják meg, amely a normatív igazoltság, a bizalom, az eljárási igazságosság és a cselekvési hatékonyság észlelt komponenseit integrálja. A mérés során validált percepciók skálák és kombinált (survey-adminisztratív) adatforrások szolgálnak a legitimáció szintjének megragadására (The Oxford Handbook of Police and Policing, 2014). E komplex értelmezéshez illeszkedik a „legitimáció-alapú rendészet” (legitimacy-based policing) koncepciója, amely a tisztességes eljárást, az elszámoltathatóságot és a morálisan igazolható gyakorlatot tekinti a tartós társadalmi felhatalmazás és az eredményesség fő feltételének. A legitimáció tehát nem csupán a rendőrség társadalmi elfogadottságának fokmérője, hanem a hatékonyság fenntarthatóságának és a demokratikus biztonsággaranciának alapvető előfeltétele.

Hogy miért nem elegendő egyetlen dimenzió, azt jól mutatja, hogy ugyanaz a szervezet más-más képet ad attól függően, melyik oldaláról mérik. Egy rendőrség lehet egyszerre eredményes a bűnügyi statisztikában és méltánytalan az igazoltatási gyakorlatában; a lakosság bízhat benne vagyongvédelmi kérdésben, miközben nem tartja elszámoltathatónak. Aki csak az egyik komponenst méri, a többről nem tud – ezért kapcsolja össze az újabb kutatás a percepciók skálákat az adminisztratív adatokkal.

Amikor az emberek kapcsolatba lépnek a rendőrséggel – az intézkedő rendőr fellépésén keresztül – a viselkedés méltányos és tisztességes jellege jelentősen befolyásolja a polgárok rendőrség iránti bizalmát. Ugyanakkor a polgárok szubjektív érzése, hogy a rendőri fellépés jogos és szakszerű-e, vagyis az intézkedési kultúra milyensége is meghatározó a rendőrség legitimitásának értékelésében. Az eljárási igazságosság elsősorban az emberek méltóságával és tiszteletével való bánásmód kérdése: lehetővé teszi számukra, hogy elmagyarázhassák helyzetüket, és meghallgassák a mondanivalójukat. A rendőrök számára kötelező, hogy közérthetően és toleráns stílusban tájékoztassák az állampolgárokat arról, mit és miért tesznek. Így egyértelművé válik számukra, hogy a rendőr figyelembe veszi az ő sajátos

helyzetüket és problémájukat. Ezáltal a döntések nem csupán a jogszabályok, hanem az egyéni körülmények figyelembevételével születnek meg.

Azok az állampolgárok, akik úgy érzik, hogy a rendőrség törvényes és igazságos, nagyobb valószínűséggel elfogadják a rendőri döntéseket, eleget tesznek a rendőri kéréseknek és felhívásoknak, együttműködnek a rendőrséggel, sőt, nagyobb mértékben betartják a törvényeket is. A legitimitás absztrakt fogalma kognitív (ismeretek, vélekedések) és affektív (érzelme, hozzáállás) elemeket egyaránt magában foglal. Azok a polgárok, akik a rendőrséget legitimnek tartják, nagyobb valószínűséggel tesznek eleget a rendőri parancsoknak, utasításoknak és kéréseknek a rendőrséggel való interakcióik során (Tyler, 1990; Tyler & Huo, 2002).

A rendőrség és az állampolgárok találkozása során az eljárási igazságosság jelentősen megkönnyíti a rendőri feladatok ellátását. Kutatások szerint a tisztességes, igazságos eljárás kevesebb káros következményt eredményez, például csökkenti a rendőri erőszak alkalmazását, a rendőrök vagy az állampolgárok sérülését, illetve a későbbi jogviták és eljárások valószínűségét (Mastrofski et al., 1996; McCluskey, 2003; McCluskey et al., 1999).

8. táblázat: Bizalmi tényezők a rendészetben (definíció, mérés, hatás)

Bizalmi tényező	Definíció	Mérési mód	Hatás a bizalomra
Eljárási igazságosság	Tisztességes, pártatlan eljárások alkalmazása	Kérdőíves felmérés, kontaktusok értékelése	Nagyon erős ($r=0.6-0.8$)
Hatékonyság percepció	Rendőrség képessége a bűnözés kontrolljára	Objektív statisztikák + szubjektív értékelés	Erős ($r=0.4-0.6$)
Megbízhatóság	Következetes, kiszámítható működés	Idősor-elemzés, következetesség mérése	Erős ($r=0.5-0.7$)
Tisztességes bánásmód	Emberi méltóság tiszteletben tartása	Panaszok száma, elégedettségi felmérések	Nagyon erős ($r=0.7-0.9$)
Átláthatóság	Döntések és folyamatok nyilvánossága	Információs szabadság, nyilvános jelentések	Közepes ($r=0.3-0.5$)
Reagálási képesség	Gyors és megfelelő válasz a problémákra	Reagálási idő mérése, esetkezelés gyorsasága	Közepes ($r=0.4-0.6$)

Bizalmi tényező	Definíció	Mérési mód	Hatás a bizalomra
Közösségi kapcsolatok	Rendszeres párbeszéd a lakossággal	Közösségi fórumok, párbeszéd gyakorisága	Erős ($r=0.5-0.7$)
Korrupció hiánya	Visszaélések és korrupció elkerülése	Korrupciós indexek, etikai vizsgálatok	Nagyon erős ($r=0.6-0.8$)

Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Yesberg et al. (2024); Li et al. (2024); Vári (2021a).

Egy másik, 2024-es amerikai vizsgálat szerint: „Az egyik első komoly elemzés, amely az eljárási igazságosság képzését vizsgálta (amelynek célja, hogy a rendőrök tisztességesebben bánjanak a lakosokkal), azt találta, hogy a képzés jobb interakciókat eredményezett a lakosokkal, kevesebb letartóztatást és csökkenést a bűnözésben. [...] Azokon a területeken, ahol az eljárási igazságosság képzésben részesült rendőrök őriztek, 60%-kal kevesebb letartóztatás történt, és a bűnözés 14%-kal csökkent, összehasonlítva a hagyományos rendőri munkát folytató területekkel.” (IDB, 2024).

Azoktól az állampolgároktól, akik legitimnek tartják a rendőrséget, elvárható, hogy könnyebben működjenek együtt a rendőrséggel, például bűncselekmények feljelentésével vagy információkkal való segítséggel (Hart & Rennison, 2003). Továbbá azok a polgárok, akik a rendőrséget legitimnek tekintik, kevésbé sértik meg a törvényeket általában véve (Paternoster et al., 1997; Tyler, 1990; Tyler & Huo, 2002).

E tétel legkorábbi és máig legerősebb terepbizonyítéka a milwaukee-i családon belüli erőszak kísérletének utóelemzése, amelyet érdemes közelebbről is bemutatni. Az eredeti kísérlet 1987 és 1988 között zajlott: a családon belüli erőszak miatt kiérkező rendőrök véletlenszerű besorolás alapján vagy őrizetbe vették az elkövetőt, vagy figyelmeztetéssel elengedték. Paternoster és szerzőtársai (1997) ezt az adatállományt egy további változóval egészítették ki: azzal, hogy a gyanúsított – túlnyomó többségében férfi – hogyan élte meg a vele szembeni bánásmódot, meghallgatták-e, tisztelettel bántak-e vele, indokolták-e a döntést. Ezután azt vizsgálták, hogy a további bántalmazás valószínűségét mi magyarázza jobban: az intézkedés kimenetele vagy annak módja.

Az eredmény az elmélet szempontjából döntő volt. Azok az őrizetbe vett férfiak, akik méltányosnak élték meg a velük szembeni bánásmódot, utóbb nagyjából olyan alacsony arányban követtek el újabb bántalmazást, mint azok, akiket a rendőrök el sem vittek – vagyis a tisztességes eljárás semlegesíteni tudta a kedvezőtlen kimenetel provokáló hatását. A méltánytalannak megélt őrizetbe vétel ezzel szemben együtt járt a visszaesés emelkedésével. A hatás nem függött a gyanúsított személyes jellemzőitől, ami arra utal, hogy nem egyszerűen a

konfliktuskerülő emberek ítélik méltányosnak a rendőrt. E kutatás azért kivételes értékű, mert a magja véletlenszerű besorolás, a kimenete pedig nem attitűd, hanem valódi, rögzített viselkedés: nem azt méri, hogy mit gondolnak az emberek a rendőrségről, hanem azt, hogy mit tesznek utána. Ugyanakkor korlátai is számottevők: egyetlen város, egyetlen bűncselekménytípus, és a bánásmód megítélése utólagos önbevalláson alapul.

A kutatások megerősítik, hogy még a negatív aktusok (letartóztatások, büntetések stb.) is elfogadhatók, ha a döntési folyamatok átláthatóak és kézzelfoghatóak, vagyis megérthetőek bárki számára. Ha a közösség számára átlátható a folyamatok tisztessége, törvényessége és pártatlansága, akkor a negatív eredmények elfogadására is nagyobb valószínűséggel kerül sor. A 2024-ben megjelent, Közép-Amerikában végzett vizsgálat szerint: *„A tiszteletteljes bánásmód növelte az elégedettséget, a döntések elfogadását és a készséget az együttműködésre, míg a szankciók ennek ellentétes hatást váltottak ki. A szankciók csökkentették a visszaesés érzékelt valószínűségét, míg a tiszteletteljes bánásmódnak nem volt hatása rá. [...] Az eljárási igazságosság pozitív hatása mind a civilek, mind a rendőrök szubjektív érzékelésénél alátámasztja annak kívánatosságát és megvalósíthatóságát ebben a kontextusban.”* (IDB, 2024).

A rendőri magatartásnak négy fő vonása van, amelyek az eljárási igazságosság értékelését befolyásolják (Schulhofer et al., 2011; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2004, 2009, 2011):

1. Részvétel:

A döntéshozatali folyamatokat igazságosabbnak tekintik, ha az érintett polgárok meg tudják magyarázni álláspontjukat és véleményüket, valamint az ő hozzájárulásukat figyelembe veszik az ügyükkel kapcsolatos döntések meghozatalakor.

2. Semlegesség:

A folyamatokat igazságosabbnak tekintik, ha a döntéseket semleges, elfogulatlan módon hozzák meg. A döntéshozatal átláthatósága ösztönzi a semlegesség értékelését. Az egyének megbíznak abban, hogy az aktusok hozóit és végrehajtóit neutrális célok mozgatják (Mazerolle et al. 2014).

3. Bizalom:

Ha az állampolgárok úgy érzik, hogy a rendőrség valóban foglalkozik a résztvevő állampolgár vagy a társadalom egészének jólétével és életminőségével, a rendőri folyamatokat ismét igazságosabbnak tekintik. Tankebe (2010) a rendőrség iránti bizalom több, egymástól elkülöníthető dimenzióját azonosította, amelyek közül az egyik éppen a rendőrség megbízhatóságának megítélése.

4. Emberi méltóság és tiszteletteljes bánásmód:

Amikor a rendőrök udvariasan és méltósággal bánnak az állampolgárokkal, tiszteletben tartják jogaikat, és pártatlan, részrehajlásmentes hozzáállást mutatnak, az eljárásuk során.

Ahogy a Police Now (A Police Now egy Egyesült Királyság-beli, országos diplomás toborzó és képzési program, amely két éven át képez és támogat pályakezdőket, hogy körzeti járőrként vagy nyomozóként dolgozva bűnözést és antiszociális magatartást csökkentsenek, valamint növeljék a rendőrségbe vetett közbizalmat Angliában és Walesben. A program intenzív akadémiával indul, majd mentorálással és munka melletti fejlesztéssel folytatódik kihívást jelentő közösségekben, célzott vezetői és bizonyíték-alapú problémamegoldó képzéssel a gyors operatív bevetethetőség és a közösségi hatás érdekében. Kiemelt fókusz a sokszínűség és a vezetői utánpótlás: a program a rendészeti állomány társadalmi reprezentativitását igyekszik erősíteni, miközben strukturált karrierutakat és fejlesztői coach-támogatást biztosít. A program saját mérései szerint a résztvevők által lefedett területeken mérhetően csökken az antiszociális viselkedés és javul a fiatalok rendőrségbe vetett bizalma, ami a közösségi biztonságérzet és együttműködés szempontjából releváns eredmény) insight briefing is rámutat: *„Az igazolt hipotézisek alapján, amikor a lakosság eljárási igazságossággal értékeli a rendőrrel való interakciót – vagyis úgy érzi, hogy tisztelettel és méltósággal bántak vele –, nagyobb valószínűséggel tekinti a rendőrséget legitimnek. A rendőrség legitimitásáról alkotott vélemény nagyon fontos, mert ez határozza meg, hogy egy személy mennyire tartja be a törvényeket és együttműködik a rendőrséggel.”* (Police Now, 2020).

AZ EMBERI MÉLTÓSÁG ÉS AZ ELJÁRÁSI IGAZSÁGOSSÁG KAPCSOLATA

Az eljárási igazságosság elképzelhetetlen az emberi méltóság tiszteletben tartása nélkül; a gyakorlatban az emberek sokszor éppen a méltóságuk sérelmeként élik meg önmagában a rendőri fellépést, és ennek nyomán kérdőjelezzik meg annak legitimitását. Éppen ezért szükséges a rendőri intézkedések során az emberi méltóságra kényszerűen ügyelni. Az emberi méltóság a jogban olyan minimális elismertséget takar, amely garantálja, hogy a személyek emberi mivoltát senki ne vonhassa kétségbe, s ezzel megalapozza a mindenkit megillető tisztelet követelhetőségét. Ez a kötelezettség a társadalmi együttélés alapja, ezért Alaptörvényi szinten és alapvető nemzetközi szerződésekben is rögzített. „Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan mindenki más rendelkezése alól

kivont magja, amelynél fogva az ember alany marad és nem válik eszközzé vagy tárggyá.” (8/1990. (IV. 23.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az emberi méltóság a személyiségi jogok „anyajoga”, amelyből többek között a becsület és a jó hírnév joga is ered. Ezek egymástól elválasztható, de szorosan összefüggő jogok: a jó hírnév és a becsület a személyről kialakult társadalmi értékítéletet védi. Az emberi méltóság elleni támadásnak minősülnek a becsületsértő magatartások, amelyekkel szemben a Büntető Törvénykönyv a rágalmazás és a becsületsértés tényállásaiban védelmet nyújt; minden olyan kifejezés alkalmas lehet a becsület csorbítására, amely az emberi méltóságot sérti, lealacsonyító értékítéletet tartalmaz. Ennek megállapításánál nincs jelentősége a közlés formájának (például vicc, történet vagy kérdés), így a tényállásszerűség a közlés komolyságától vagy megalapozottságától sem függ. Jellemzően ilyen magatartás, ha a sértettet például „hülyének”, „tolvajnak” vagy „homoszexuálisnak” titulálják, illetve ha a származására vagy etnikai hovatartozására tesznek sértő megjegyzést.

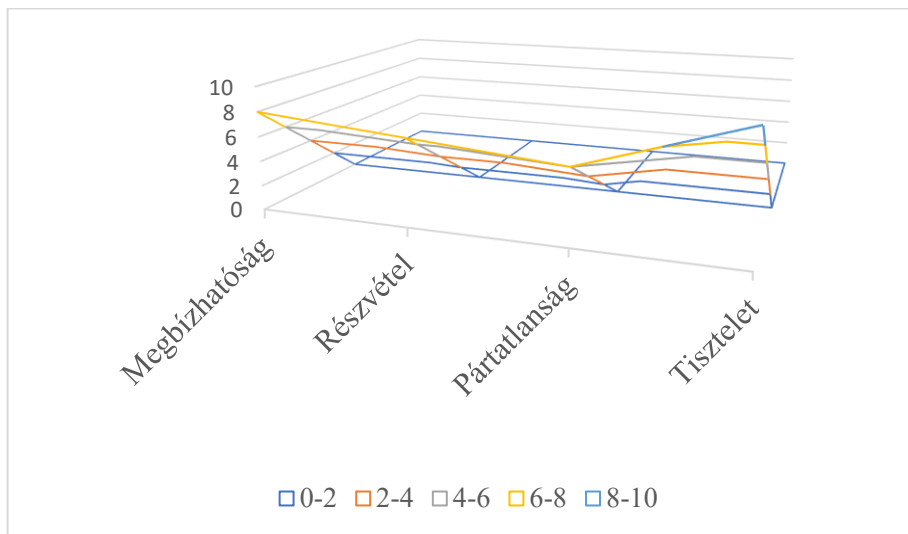
A Btk. 216. §-a „Közösség tagja elleni erőszak” néven bünteti a gyűlölet-bűncselekményeket; az új Btk. már nemcsak a faji, etnikai vagy vallási gyűlölet által motivált erőszakos cselekményeket nevesíti, hanem külön kitér a szexuális irányultság, a nemi identitás vagy a fogyatékoság szerinti csoportok tagja ellen elkövetett támadásokra is. E jogdogmatikai keret közvetlen kapocs az eljárási igazságossághoz: ha a rendőri kommunikáció és bánásmód sérti a méltóságot, az nemcsak jogsértés kockázatát hordozza, hanem a rendőri fellépés társadalmi elfogadottságát és legitimitását is aláássa.

Az eljárási igazságosság elmélete Tom Tyler (1988, 1990, 2004, 2011; Tyler et al., 2007) munkáiban kap központi szerepet. Kiindulópontja, hogy ha a rendőrség következetesen demonstrálja a „tisztességes” eljárásokat, annak következménye a rendőri legitimitás erősödése. A nagyobb legitimitás pedig növeli a lakosság önkéntes együttműködését és megfelelését, így a rendészeti szolgáltatások minőségét is, mert az intézkedések elfogadásának valószínűsége emelkedik. Tyler (2004, p. 84) „folyamatalapú modellt” kínál arra, hogyan javítható a rendőrség legitimitása: „[az embereknek] lehetőséget biztosítanak arra, hogy a rendőrségi körben született döntések meghozatala előtt elmondhassák a saját álláspontjukat; a döntések indokait, tényszerűségét pedig elmagyarázzák nekik; továbbá az emberek számára panaszkezelési mechanizmusokat tesznek elérhetővé, a rendőr pedig udvarias és tisztelettudó bánásmódban részesíti őket” (Tyler, 2011, p. 260). Empirikusan is igazolja, hogy a rendőrség és az állampolgárok találkozásának legfontosabb dimenziója a folyamat vélt igazságossága: ez formálja elsődlegesen az emberek reakcióját a személyes találkozásokban. Azok az állampolgárok, akik igazságos bánásmódot észleltek a konkrét interakciókban, nagyobb valószínűséggel reagáltak a kívánt módon:

eleget tettek a rendőri kéréseknek, elfogadták a találkozás kimenetelét – még ha az számukra kedvezőtlen volt is –, segítséget nyújtottak és információkat osztottak meg (Mastrofski, Snipes, & Supina, 1996; Tyler & Huo, 2002). Hozzáteendő, hogy a Tyler-féle folyamatalapú modellt egy 1000 fős kínai mintán is tesztelték; e kutatás azt találta, hogy bár az eljárási igazságosság jelentős szerepet játszik a rendőrségi legitimitás és az együttműködés előrejelzésében, a rendőr eredményessége bizonyult a legerősebb szempontnak (Sun et al., 2017).

Érdemes a vizsgálat felépítését is rögzíteni, mert az eredmény súlyát ez adja. A kutatók egy dél-kelet-kínai, mintegy kétszázezer lakosú városi kerületben végeztek 2013 őszén többlépcsős mintavételt, külön rétegezve a városi lakosokat, a vidéki lakosokat és a helyi lakcímnnyilvántartással nem rendelkező vándormunkásokat; a megkeresettek száma ezeregy fő volt, közülük kilencszáznolcvankilencen adtak értékelhető választ – háromszázöt városi, háromszázhat vidéki és háromszázhetvennyolc vándormunkás válaszadó –, az adathiányok kiszűrése után pedig kilencszázhuszonkilenc fő került be a végleges elemzésbe. Az adatfelvétel egyetemi kutatók által vezetett, mintegy száz kérdést tartalmazó, átlagosan negyven percig tartó személyes interjúkkal történt, az elemzés pedig legkisebb négyzetek módszerével becsült regressziós modellekre épült. Az eredmény módszertani szempontból is figyelemre méltó, hiszen a szerzők szerint Tyler eredeti modelljének néhány kulcsfogalma a kínai mintán nem mutatott kielégítő belső konzisztenciát és diszkriminatív érvényességet, vagyis maga a mérőeszköz szerkezete sem volt problémamentesen átvihető. A szerzők korlátként jelezték, hogy a vizsgálat egyetlen, viszonylag fejlett tengerparti városra korlátozódott, ezért az eredmény nem általánosítható Kína belső, kevésbé fejlett térségeire.

6. ábra: Az eljárási igazságosság komponenseinek hatása a legitimitásra - Tyler-modell



Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Tyler, T. R. (2004). Schulhofer, S. J., Tyler, T. R., & Huq, A. Z. (2011).

Mindez arra utal, hogy az eljárási igazságosság kultúrakötött tényezőként is viselkedhet, ezért érdemes különféle relációkban vizsgálni (Sun et al., 2017). A nyugati demokráciák rendszetében ugyanakkor a „tisztes” végrehajtás nemcsak normatív mérce, hanem kézzelfogható eredményekhez is vezethet: csökkenti a negatív találkozások számát, amelyek károsak a rendőrség általános társadalmi megítélésére (Skogan, 2006); javítja a rendőrség legitimitását egyéni és közösségi szinten (Sunshine & Tyler, 2003); ösztönzi az önkéntes együttműködést és a bűnmegelőzési erőfeszítések betartását, végső soron pedig inspirálja a törvények mindennapi betartását (Tyler, 2004, p. 89). Az eljárási igazságosság elmélete így több, mint demokratikus mérce: a rendőrségi legitimitáció kulcstényezője, amely a kooperációt, az információmegosztást, a bűncselekmények felderítésének támogatását, a rendőrségi felhatalmazás elfogadását és a jogkövetés általános hajlandóságát is növeli (Tyler, 2003; Tyler, 2006; Tyler & Fagan, 2008). „Ha a rendőri interakciók során a polgárok érzik, hogy az eljárási igazságosság nemcsak a szabályok betartását, hanem a személyes tiszteletet és a méltóság tiszteletét is magában foglalja. Ez a megközelítés hozzájárul a rendőrség iránti bizalom megerősítéséhez és a társadalmi együttműködéshez.” (Bradford, Murphy, & Jackson, 2021).

A rendőri intézkedésekben tehát az eljárási igazságosság és az emberi méltóság tisztelete nemcsak jogi követelmény, hanem a szervezeti kultúra alapvető eleme is. A nemzetközi szakirodalom egyre hangsúlyosabban mutat rá, hogy a rendőrök nyitottsága, a polgárok véleményének figyelembevétele és a partneri

kommunikáció kulcsfontosságú a legitimitás és a bizalom építésében. Mazerolle, Antrobus, Bennett és Tyler (2013) kísérleti eredményei szerint azok a rendőrök, akik aktívan figyelnek a polgárok véleményére és igényeire, és nyitottak a kommunikációra, nagyobb valószínűséggel nyerik el a lakosság bizalmát és együttműködését, mint azok, akik kizárólag a formális szabályok betartására összpontosítanak.

E megállapítás mögött a rendészeti eljárási igazságosság egyik legismertebb terepkísérlete áll, amelyet érdemes felépítésével együtt bemutatni, már csak azért is, mert a nyolcadik fejezetben tárgyalt, ellentétes eredményű skót kísérlet éppen ennek megismétlésére vállalkozott. A queenslandi közösségi bevonási kísérletben (Queensland Community Engagement Trial) hatvan véletlenszerű alkoholszondás közúti ellenőrzési akciót soroltak be véletlenszerűen kísérleti és kontrollcsoportba. A kontrollakciókban a rendőrök a megszokott, néhány másodperces rutin szerint jártak el. A kísérleti akciókban ellenben egy gondosan kidolgozott forgatókönyvet követtek, amely az eljárási igazságosság mind a négy elemét megjelenítette: elmagyarázták az ellenőrzés célját és semlegességét, alkalmat adtak a járművezetőnek kérdésre és véleménynyilvánításra, hangsúlyozottan tisztelettudó hangnemet használtak, és megindokolták, miért van szükség az ellenőrzésre. Az intézkedés végén a járművezetők kérdőívet kaptak, amelyet postán küldhettek vissza.

A kísérleti csoportba került járművezetők nagyobb valószínűséggel – mintegy egynegyeddel gyakrabban – számoltak be arról, hogy megváltozott a véleményük az ittas vezetésről; emellett kedvezőbben ítélték meg a rendőrséget és az eljárás méltányosságát, valamint magasabb együttműködési készséget mutattak. A hatás iránya tehát egyértelmű volt, nagysága azonban szerény: az elégedettség és az együttműködés mutatóin a hatásnagyság a kicsi tartományba esett. A szerzők két korlátot maguk is kiemelnek: az alacsony válaszadási arányt, valamint azt, hogy az alkoholszondás ellenőrzés sajátos, konfliktusszegény helyzet, amely nem képviseli a rendőr–polgár érintkezések teljes körét. Éppen ez a két korlát adja a kötet szempontjából legfontosabb tanulságot. A hatás valószínű, de nem nagy, és nem is minden helyzetben áll elő; a forgatókönyv nem varázsszer, hanem egy összetett szervezeti feltételrendszer egyetlen eleme – amit a skót megismétlés kudarca tesz majd különösen világossá.

AZ ELJÁRÁSI IGAZSÁGSSÁG MÉRÉSE ÉS VIZSGÁLATA

Az eljárási igazságosság mérése, vizsgálata és szervezeti integrációja a rendőrségi gyakorlatban nem választható el attól, ahogyan a rendőrség önmagát definiálja és meghatározza a hatékony működés kritériumait. Ahogy az eljárási igazságosság alakítja az állampolgár–rendőr kapcsolatot, úgy az etikus, legitim

működés is szorosan összefügg a szervezeti kultúrával és a belső eljárási igazságosság érvényesülésével. Ezek lényegében visszacsatolási hurkok: a procedurális igazságosság szervezeten belüli érvényesülése áttételesen növelheti a társadalmi támogatottságot, míg hiánya negatívan hathat vissza a szervezet teljesítményére. Ezt a kettősséget foglalja össze az a megállapítás, miszerint „*A rendőri hatékonyság és az eljárási igazságosság mindketten pozitívan járulnak hozzá a rendőrség iránti bizalomhoz, amely pedig pozitívan befolyásolja a polgárok önkéntes megfelelésére és együttműködésére való hajlandóságát. A két érték – hatékonyság és eljárási igazságosság – néha egymásnak ellentmondó, versengő közösségi értékek is lehetnek, amelyek fontossága a politikai és társadalmi körülményektől függ.*” (Na et al., 2023).

A Worden és McLean (2017) által bemutatott szemlélet szerint a rendőrségi teljesítményértékelés nem korlátozódhat a bűnözési statisztikákra, hanem számba kell vennie a rendőri intézkedések társadalmi hatását és a lakossági véleményeket is; a hatékonyságnövelés csak a kölcsönös bizalom és együttműködés erősödésével valósítható meg. Ehhez illeszkedik a RAND Europe (2023) nemzetközi áttekintése, amely a teljesítménymérés komplexitását emeli ki: a célok és módszerek a társadalmi, jogi, intézményi és politikai kontextus függvényében fejlődnek, miközben a külföldi példák tanulságai érdemben segíthetik a fejlesztéseket. Bradford et al. (2014) rámutatnak, hogy az eljárási igazságosság nemcsak a polgárok, hanem a rendőrök számára is kulcsfontosságú: a tisztességes bánásmód, a bevonás és a transzparencia növeli a szervezeti elkötelezettséget, az összetartozás-érzést, valamint javítja a munkakultúrát és a közösségi interakciókat.

Bevált módszerként a New York-i Rendőrség CompStat irányítási-elszámoltathatósági mechanizmusát széles körben adaptálták. Erénye, hogy a figyelmet nemcsak az eszközökre (letartóztatások, jegyek stb.), hanem a célokra is összpontosítja: a bűnözés csökkentésére, a rendellenességek okainak feltárására, az életminőség javítására és a közösségi elégedettségre. Ugyanakkor hátránya, hogy a mérés gyakran a bűnözési mutatókra szűkül, és így figyelmen kívül hagyhat egyéb, a rendőrség számára releváns dimenziókat (Worden, 2017).

Az újabb megközelítések szerint a rendfenntartás értékét szélesebb eredménykategóriák tükrözik:

- A bűncselekmények áldozatává válásának csökkentése.
- Az elkövetők valódi elszámoltatása.
- A félelem csökkentése és a személyes biztonság fokozása.
- A közterületek biztonságának garantálása.
- A pénzügyi források tisztességes, hatékony és eredményes felhasználása.
- Az erő és a tekintély tisztességes, hatékony és eredményes alkalmazása.

- Az ügyféligények kielégítése és a rendőri intézkedések legitimitásának növelése.

Az, hogy a rendőri folyamatokat igazságosnak tekintik-e, valamint az eljárási igazságosság és a rendőrség legitimitása közötti összefüggések feltárása gyakran közösségi felmérésekre épül (Hinds & Murphy, 2007; Jonathan-Zamir & Weisburd, 2015; Mastrofski et al., 2016; Murphy et al., 2008; Reisig et al., 2007; Tyler, 2001, 2004). Ezek a vizsgálatok rendszerint a négy alapvető procedurális igazságossági pillért irányított kérdésekkel mérik, majd az itemeket egy eljárási igazságosságot megragadó függvényben összegzik. Ezt követően elemzik a függvény és olyan változók kapcsolatát, mint a legitimitás, a rendőrségnek való megfelelés és az együttműködési hajlandóság (Sunshine & Tyler, 2003). Az eljárási igazságosság egyes elemei és az átfogó koncepció kvalitatív elemzésekben is keretrendszerként szolgálnak, például rendőrségi kontaktuson átesett állampolgárokkal készített mélyinterjúk feldolgozásakor (Brunson & Miller, 2006; Mazerolle et al., 2014; Gau & Brunson, 2009). Egy ghanai bevándorlók körében végzett kutatás pedig azt jelzi, hogy az eljárási szempontból igazságosnak észlelt rendőri magatartás fokozza a szabálykövetést és az együttműködési hajlandóságot (Chan et al., 2023).

Ezt a képet erősíti a már korábban is hivatkozott *Police Now* brit szervezet elméleti összefoglalója: „A rendőrség legitimitása akkor jön létre, amikor a nyilvánosság úgy érzékeli, hogy a rendőrség hatékony, és ami még fontosabb, igazságos. A rendőrség legitimitása központi szerepet játszik abban, hogy a nyilvánosság hajlandó legyen együttműködni a rendőrséggel és nem szegi meg a törvényt. A büntetés fenyegetése nem befolyásolja a rendőrséggel és a törvénnyel való együttműködésre való hajlandóságot. A rendőrség legitimitásáról és a személyes erkölcsi normákról (jó és rossz érzékelése) alkotott vélekedés sokkal fontosabb.” A legújabb nemzetközi kutatások szerint az eljárási igazságosságot alkalmazó rendőri képzés és gyakorlat nemcsak a polgárok, hanem a rendőrök számára is pozitív hatással jár: az ilyen elveket követő rendőrök nagyobb valószínűséggel érik el a lakosság bizalmát és együttműködését, a képzés hatására pedig csökkenhet a rendőri erőszak alkalmazása, valamint a letartóztatások száma.

9. táblázat: Az eljárási igazságosság komponensei (definíció, hatás, mérhetőség)

Komponens	Definíció	Hatás a legitimitásra	Mérhetőség	Gyakorlati alkalmazás
Részvétel (Voice)	A polgárok lehetősége, hogy kifejezzék véleményüket	Nagy (8/10)	Közepes	Panaszkezelési rendszer, közmeghallgatások

Komponens	Definíció	Hatás a legitimitásra	Mérhetőség	Gyakorlati alkalmazás
Pártatlanság (Neutrality)	Előítélet-mentes, objektív döntéshozatal	Nagyon nagy (9/10)	Nehéz	Objektív eljárási protokollok, képzetek
Tisztelet (Dignity)	Emberi méltóság tiszteletben tartása	Nagyon nagy (10/10)	Könnyű	Udvarias kommunikáció, emberi jogok
Megbízhatóság (Trustworthiness)	Kiszámítható, megbízható rendőri működés	Nagy (8/10)	Közepes	Következetes eljárások, átlátható folyamatok
Átláthatóság (Transparency)	Döntések indoklása, nyílt kommunikáció	Közepes (7/10)	Könnyű	Nyilvános jelentések, tájékoztatás
Következetesség (Consistency)	Azonos helyzetek azonos kezelése	Nagy (8/10)	Közepes	Standardizált eljárások, ellenőrzések

Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Yesberg et al. (2024); Li et al. (2024).

AZ ELJÁRÁSI IGAZSÁGOSSÁG HATÁRAI: A MÉRLEGELÉSI JOGKÖR, AZ ENYHESÉG ÉS AZ ÉRTÉKEK BELSŐVÉ VÁLÁSA

Az eljárási igazságosságot két, egymással ellentétes irányú félreértés fenyegeti. Az egyik szerint elegendő udvariasnak és engedékenynek lenni; a másik szerint az egész elmélet pusztá stílusgyakorlat, amelynek a rendőri munka eredményességéhez nincs köze. Mindkettő téves, de mindkettő tanulságos, mert olyan határokat jelöl ki, amelyeket a mérési modell megalkotása előtt tisztázni kell.

Az első félreértés lényege az, hogy az eljárási igazságosságot összetéveszti az elnéző, engedékeny vagy méltányosságból kíméletes döntéssel. A közlekedési szabályszegő bírság helyett kapott udvarias figyelmeztetése, az utcai kábítószer-árús felszólítása a tevékenység abbahagyására előállítás helyett, vagy az embercsempészek szabadlábra helyezése a büntetés-végrehajtási férőhelyek szükségessége hivatkozva nem az eljárási igazságosság érvényesülése, hanem legfeljebb a mérlegelési jogkör megkérdőjelezhető gyakorlása. Az elmélet ugyanis nem a döntés tartalmára, hanem a döntéshozatal módjára vonatkozik: az érintett meghallgatására, a semlegességre, a méltóságot tiszteletben tartó bánásmódra és az indítékok hitelt érdemlőségére. A döntés kimenetelétől való függetlenség éppen az elmélet lényege; ezt fejezi ki Tyler és Huo (2002, p. 9)

klasszikus megfogalmazása: az eljárást igazságosnak érzékelő polgár akkor is elfogadja a döntést, ha az számára kedvezőtlen.

Az egyenlőtlenül gyakorolt enyhesség ráadásul nem semleges az elmélet szempontjából, hanem kifejezetten ellene hat. Leventhal (1980) hat követelménye közül kettőt – a következetességet és az elfogulatlanságot – közvetlenül sérti: ha ugyanazért a magatartásért az egyik polgár figyelmeztetést kap, a másik bírságot, akkor az eljárás éppen abban a vonatkozásban válik igazságtalanná, amelyen a bánásmód udvariassága látszólag javított. A kiszámíthatatlan kegy nem bizalmat épít, hanem kiszolgáltatottságérzetet: azt üzeni, hogy a kimenetel nem a szabályon, hanem a rendőr pillanatnyi jóindulatán múlik. A mérlegelési jogkör tehát nem az eljárási igazságosság eszköze, hanem annak egyik legkényesebb terepe; ezt a feszültséget ragadja meg Lipsky (1980) utcafronti bürokráciáról szóló elmélete, amelyre e fejezet korábbi szakasza támaszkodott. Az eljárási igazságosság ebben az összefüggésben nem a mérlegelés felszámolását követeli meg, hanem annak átlátható, indokolt és következetes gyakorlását.

A második félreértés az elmélet teljesítményígéretére vonatkozik, és itt a szakirodalom becsületes olvasata óvatosságra int. A bizonyítékok arra nézve erősek, hogy a méltányos bánásmód javítja az elégedettséget, az együttműködési és a bejelentési készséget, valamint a rendőrség észlelt legitimitását: Mazerolle és munkatársai (2013) rendszerezett áttekintése és összegző elemzése szerint a vizsgált kimeneti mutatók mindegyikén kedvező irányú hatás mutatkozott, s a hatás – a legitimitás közvetlen mérőszámait leszámítva – statisztikailag is jelentős volt. Arra nézve azonban, hogy az eljárási igazságosság javítaná a bünfelderítés eredményességét vagy csökkentené a bűnözést, nincs meggyőző bizonyíték – és ilyet az elmélet nem is ígér. Ennél is fontosabb, hogy maga a tisztességes bánásmódtól a legitimitáson át a jogkövetésig vezető oksági lánc is vitatott. Nagin és Telep (2017, 2020) bírálata szerint a bizonyítékok túlnyomórészt egyetlen időpontban felvett együttjárások, a fordított okság nem zárható ki, a legitimitás megítélése pedig történeti, közösségi és családi hatások élethosszig tartó felhalmozódásából ered, amely elnyomhatja a rendőr tényleges viselkedésének hatását az egyedi találkozásban. E bírálat részletes tárgyalására – a skót terepkísérlet tanulságaival együtt – a nyolcadik fejezet tér vissza.

Az igazolt és a nem igazolt hatások szétválasztása nem gyengíti, hanem pontosítja a kötet állítását. Az eljárási igazságosság nem a bűnüldözés eredményességének új eszköze, hanem a rendőrség és a társadalom viszonyának minőségére vonatkozó, normatív és egyben mérhető követelmény. Éppen ezért illeszkedik a kötet érveléséhez: nem a felderítési arány helyett kínál jobb hatékonysági mérőszámot, hanem egy másik – és a szervezetnek ténylegesen felróható – teljesítménydimenziót tesz mérhetővé.

A harmadik, gyakorlati szempontból talán súlyosabb korlát az, hogy az elvek belsővé válása nem következik automatikusan a megtanításukból. Az udvariasság, a semlegesség, a méltóság tisztelete és az intézkedés átláthatósága taníthatók; helyénvaló alkalmazásuk azonban csak akkor válik megbízhatóvá, ha a rendőr ezeket az értékeket magáévá teszi, hiszen minden intézkedés mellé nem lehet oktatót állítani. A képzés hatásáról szóló bizonyítékok pontosan ezt a különbséget mutatják. A chicagói rendőrség eljárási igazságossági képzésének értékelése szerint a tanfolyam rövid távon jelentősen – 1,2–1,6 szórásnyival – növelte a rendőrök egyetértését az elvekkel; hosszabb távon azonban a négy alapelv közül csak háromnál maradt fenn a hatás, a polgárok helyes viselkedésébe vetett bizalomnál nem (Skogan, Van Craen & Hennessy, 2015). Worden és McLean (2017) éppen ezért nevezi délibábnak a rendészeti reformot: a szervezeti szóhasználat és a képzési tananyag változása önmagában nem változtatja meg a napi gyakorlatot.

A brit nyomozati kihallgatás reformja e folyamat tanulságos esete. A nyolcvanas évek végén kidolgozott és 1992-ben országosan bevezetett PEACE-modell – amely a beismerés kicsikarása helyett az információszerzést tette a kihallgatás céljává, s amelynek elemei a higgadság, a kihallgatott méltóságának tiszteletben tartása, a kényszer száműzése a kihallgatóhelyiségből, valamint a felidézést segítő szociálpszichológiai eljárások – az eljárási igazságosság rendészeti alkalmazásának egyik legkorábbi és legjobban dokumentált példája. Az országos értékelés (Clarke & Milne, 2001) azonban azt találta, hogy a képzésen átesett nyomozók jelentős része a gyakorlatban nem vagy csak részlegesen alkalmazta a tanultakat, és a legnagyobb ellenállás a szakmát évtizedek óta gyakorló, tapasztalt vizsgálóknál mutatkozott, míg a fiatalabb nemzedék lényegesen könnyebben azonosult vele. Az új módszerek elfogadása tehát nem villanykapcsolóként működik: a szervezeti kultúra, a megszokás és az eredményességhez fűződő szakmai hagyomány szívósan él tovább, a változás pedig akár nemzedékeken átívelő folyamat.

E felismerésnek két, a kötet további menetét meghatározó következménye van. Az első a szervezetre vonatkozik: ha az elvek belsővé válása a belső kultúrán múlik, akkor az eljárási igazságosság kifelé irányuló érvényesülése nem várható el a belső, szervezeti méltányosság rendezése nélkül. Ezt az összefüggést a negyedik fejezetnek a szervezeti igazságosságról szóló szakasza elemzi részletesen, gyakorlati feltételeit pedig e fejezet következő szakasza tárgyalja. A második a mérésre vonatkozik, és a kötet mérési modelljének egyik szerkezeti alapelvét adja: az eljárási igazságosság érvényesülése nem mérhető a képzések elvégzésével, a kiadott körlevelekkel vagy a szervezet önbevallásával, mert ezek a ráfordítást mérik, nem a hatást. Egyedül a fogadó oldalon – a polgár megélt tapasztalatában –, a szervezettől független adatfelvételtől nyert mutató alkalmas

rá. A nyolcadik fejezetben javasolt legitimitásindex ezért épül a lakosság körében végzett, a rendőrségtől független felmérésre, és ezért nem tartalmaz egyetlen, a szervezet által előállított mutatót sem.

SZERVEZETI VÁLTOZTATÁSOK AZ ELJÁRÁSI IGASZÁGOSSÁG INTEGRÁLÁSÁHOZ

A szervezeti igazságosság tágabb kategória, mint az eljárási igazságosság, mert az előbbi az anyagi források disztribúciójának igazságosságát is magában foglalja, tehát azt az érzetet, hogy a források, a munkaerő, az anyagi és szellemi dotáció mennyire tisztességesen kerül elosztásra a szervezeten belül. E keretben az eljárási igazságosság – a részvétel mellett – magában foglalja a döntésekről való értesülést, valamint a vezetők beosztottak felé tanúsított tisztességes és emberséges bánásmódját. Ennek megfelelően a rendőri állományt be kell vonni a döntéshozatali folyamatokba oly módon, hogy problémáik meghallgatásra kerüljenek, miközben a vezetői döntések háttérét indokolni és átláthatóvá tenni szükséges (Quinton et al., 2015). A Finn Police University College által végzett Police Barometer kutatás (A Finn Police University College (Poliisiammattikorkeakoulu, röviden Polamk) készíti a Police Barometer kutatást, amely a finn állampolgárok rendőrségbe vetett bizalmát, a rendőri munka minőségéről alkotott véleményeket és az interakciók megítélését vizsgálja. Ez az intézet a finn rendőrség központi kutató- és képzőintézménye, nagyjából megfeleltethető egy akadémiának/egyetemi főiskolának) szerint a rendőri teljesítmény megítélése szempontjából kiemelt jelentősége van a polgárok véleményének bevonásának és a rendőri interakciók minőségének, mivel ezek közvetlenül befolyásolják a rendőrség legitimitását és a társadalmi együttműködést (Vuorensyrjä & Rauta, 2025).

A rendőrség számára tehát az eljárási igazságosság elveinek szervezeti szintű átültetése kizárólag akkor lehet eredményes, ha a transzformáció átfogóan érinti az intézményi kultúrát, a képzési rendszert, a teljesítménymérési mechanizmusokat, a közösségi kapcsolatrendszert és a belső elszámoltathatósági struktúrákat (Skogan, Van Craen, & Hennessy, 2015). E keretrendszerhez az alábbi, egymást erősítő reformlépések illeszkednek:

- Az eljárási igazságosság elveinek beágyazása a szervezeti kultúrába: a vezetői szintek felelőssége, hogy a tisztesség, átláthatóság, részvétel és elfogulatlanság a szervezeti kultúra fundamentumává váljon, normatív példamutatással és a fair bánásmód következetes érvényesítésével a polgárokkal és a beosztottakkal szemben egyaránt.
- Többrétegű, adaptív képzési rendszer kialakítása: a képzések integrálják az eljárási igazságosság, a hatékony kommunikáció, a

konfliktusmenedzsment és a közösségi kapcsolatok fejlesztésének tematikáit; az USA-ban a COPS Office és a Center for Public Safety and Justice (CPSJ) szervezeti szintű, többrétegű modellje (A COPS Office és a Center for Public Safety and Justice többrétegű, szervezeti szintű eljárási igazságosság-modellje egy négyeleemes bevezetési sorozat (vezetői elköteleződés és szeminárium; szervezeti döntéshozatalra és szabályozásra épülő vezetői/szupervizori képzés; frontvonalbeli állománynak szóló tréning; közösségi „Dialogue-to-Change” műhely), amely a szervezeti értékekbe, szabályzatokba, vezetői gyakorlatba, felügyeletbe és mindennapi interakciókba ágyazza be a méltányosság, az átláthatóság, a hang/voice és a pártatlanság normáit, hogy ezek a napi működés természetes részévé váljanak és ezáltal erősítsék a rendőrségi legitimitást és együttműködést) arra törekszik, hogy e normák a mindennapi működés részévé váljanak (Kunard, 2011, 2015).

- Községi bevonás és visszacsatolási mechanizmusok fejlesztése: proaktív közösségi involválás attitűdfelmérésekkel, panaszkezelési rendszerekkel, nyilvános konzultációkkal és közösségi tanácsadó testületekkel, hogy a rendőrség adaptívan reagáljon az igényekre és folyamatosan optimalizálja szolgáltatásait.
- Teljesítményértékelési és mérési rendszer átalakítása: a hagyományos bűnügyi statisztikákon túl a közösségi elégedettség, a polgári bizalom és az eljárási igazságosság érvényesülésének indikátorai is kerüljenek mérésre, különös tekintettel a fair bánásmódra, a tiszteletre, a közösségi együttműködésre és a panaszkezelés minőségére.
- Szervezeti átalakítás és adatvezérelt fejlesztés: külső szakértők bevonása az objektív működéselemzéshez és a fejlesztési potenciál feltárásához; az USA-ban például a CNA adatvezérelt, interdiszciplináris módszertannal támogatta a Las Vegas Metropolitan Police Department (LVMPD) reformját (Az LVMPD reformja a DOJ COPS Office önkéntes, együttműködésen alapuló „Collaborative Reform Initiative” keretében indult 2012-ben, kifejezetten a rendőri lőfegyverhasználat és azok halálos kimeneteknek a csökkentésére, a halálos erő alkalmazásához kapcsolódó szervezeti kultúra megváltoztatására és a rendőrök biztonságának növelésére, négy fókuszterületen: szabályzatok-eljárások, képzés-taktika, kivizsgálás-dokumentálás, valamint felülvizsgálat), amely javította a transzparenciát, csökkentette a fegyverhasználatot és növelte a közösségi bizalmat. (Office of Community Oriented Policing Services, 2012)
- Belső elszámoltathatóság és transzparencia növelése: a belső ellenőrzési, vizsgálati és fegyelmi rendszerek, valamint a döntéshozatali folyamatok

átláthatóságának fejlesztése; a vezetői döntések indoklásának, a panaszkezelés nyilvánosságának és a tisztességes fegyelmi eljárásoknak erősíteniük kell a belső és külső bizalmat.

- Vezetői képzés és mentorálás: dedikált programok az új vezetők számára az eljárási igazságosság elveinek elmélyített elsajátítására és normatív mintanyújtásra; a Spokane Police Department példája (A Spokane Police Department (SPD) az USA Washington államában működő, Spokane város önkormányzati rendőr-főkapitánysága, amely a város közbiztonságáért, bűnüldözéséért és rendfenntartásáért felel, különös hangsúllyal a helyi közösségekbe ágyazott, partnerségen alapuló és problémamegoldó rendészetre (közösségi együttműködések, „hot spot”/helyalapú rendészet, viselkedés-egészségügyi és hajléktalansági programok, CPTED, ifjúsági prevenciók tevékenységek) szerint a célzott vezetőfejlesztés és mentorálás csökkenti a vezetési inkonzisztenciákat és növeli a szervezeti elégedettséget (Spokane Police Department, 2025).

Mindezek alapján a rendőri eljárások minőségének láthatóvá tétele és az eljárási igazságosság hangsúlyozása nem pusztán konceptuális kérdés, hanem szervezetfejlesztési és teljesítménymenedzsment-követelmény is. Az eljárási igazságosságot integráló képzési és értékelési rendszerek mellett a szervezeti igazságosság tágabb fogalma – beleértve az anyagi és szellemi források disztributív igazságosságát – kiemelt jelentőségű. Ezzel összhangban kulcsfontosságú a rendőri állomány bevonása a döntéshozatalba, a problémák meghallgatása, valamint a vezetői döntések indoklásának és átláthatóságának biztosítása (Quinton, Myhill, & Porter, 2015). Az angliai durhami rendőrségen végzett oxfordi kutatás ugyancsak azt mutatja, hogy a szervezeti igazságosság – amely magában foglalja mind az eljárási, mind az elosztási igazságosságot – pozitívan hat a szervezeti kohézióra, a kooperatív attitűdre és a munkakultúrára (Bradford & Quinton, 2014). Mindez visszacsatol a teljesítménymérés polgárközpontú dimenzióihoz és a rendőrség társadalmi legitimitásához, megerősítve a közösségi együttműködés fenntartható alapjait.

Az elmúlt évtizedekben a rendőrségi legitimitáció felfogása a pusztán jogszerűségről egy komplex, percepcióalapú, interakcionális modell felé mozdult. A procedurális igazságosság – a méltányosság, pártatlanság, átláthatóság és részvétel elvei – a rendőrségi teljesítményértékelés és intézményi elfogadottság kulcsstényezőjévé vált. Az empirikus irodalom (Tyler, Sunshine, Bradford stb.) alapján a bizalom és az együttműködés elsősorban nem az output-eredményességen, hanem a folyamati igazságosságon múlik. E négy dimenzió nem csupán mikrointerakciós jellemző, hanem szervezeti ethosz, amelyet a vezetésnek a képzésben, irányításban és értékelésben egyaránt érvényesítenie kell.

A fejezet tárgyalta az implicit torzítások és a parancsnoki kultúra kihívásait, valamint az implementációs akadályokat. A lakosság nem kizárólag a kimenetet, hanem az eljárás minőségét tekinti legitimációs mércének; a méltányosság, pártatlanság, transzparencia és részvételiség szoros kapcsolatban áll a bizalommal, az elfogadottsággal és a kohézióval. A szervezeti reform, a vezetői attitűdváltás és az operatív normák újradefiniálása szükséges ahhoz, hogy a procedurális igazságosság ne csak deklaráció, hanem mindennapi gyakorlat legyen. Ez nem zárja ki a klasszikus hatékonysági indikátorokat, de azok értelmezését kiegészíti: a rendőrségi teljesítményt az eredmények mellett az oda vezető eljárások legitimációs minősége is meghatározza. Az eljárási igazságosság rendszerszintű integrációja egyidejűleg növeli a társadalmi legitimitást és közvetve a szervezeti hatékonyságot: fokozza az együttműködést, csökkenti a konfliktusokat, és erősíti a rendőrség normatív beágyazottságát – a „jó rendőrség” preformáló szerkezeti elemeként és mérhető hatékonysági komponensként.

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

A fejezet kiindulópontja, hogy a rendőrség iránti bizalom és a rendőri működés legitimitása nem pusztán morális kategóriák, hanem olyan társadalmi változók, amelyek mérhetően összefüggnek a hatékonyságértelmezésünkkel és a teljesítménymutatók értelmezési keretével is. Ebből következően előbb a bizalom makro- és mikroszintű meghatározóit tekintjük át, majd bemutatjuk, miként illeszthetők a klasszikus output-mutatók mellé azok a percepciós és folyamat-minőségi indikátorok, amelyek a modern értékelési modellekben nélkülözhetetlenek.

Indokolt előrebocsátani az esetválasztás logikáját is, mert a nemzetközi kitekintés nem a rendelkezésre álló példák esetleges gyűjteménye, hanem célzott összehasonlító elrendezés. A fejezet elsősorban Anglia és Wales, valamint Észak-Írország gyakorlatát elemzi részletesen, kiegészítve az új-zélandi és a skandináv modellek tanulságaival. E választás két, egymást kiegészítő logikát követ. A legnagyobb eltérés elve (most-different design) szerint olyan rendszereket érdemes vizsgálni, amelyek intézményi és bizalmi kiindulópontja lényegesen eltér a magyartól, mégis ugyanazzal a mérési problémával szembesültek: Anglia és Wales azért releváns, mert a nyilvánosan hozzáférhető, külső ellenőrzésen alapuló mérési rezsim (PEEL) itt valósult meg a legfejlettebb formájában, így megmutatja, meddig juthat el egy rendszer a társadalmi dimenzió intézményesítésében – és milyen áron, hiszen a célszámvezérelt rendszert torzításai ugyanítt dokumentáltak a legalaposabban. A legkisebb eltérés elve (most-similar design) alapján viszont Észak-Írország kínálja a legtanulságosabb esetet: olyan mélyen megosztott, legitimitáshiányos kontextus, ahol a rendőrség társadalmi elfogadottságát nem finomhangolni, hanem újjáépíteni kellett, és ahol a bizalom mérése ezért nem díszítőelem, hanem a reform sarokköve lett. Az új-zélandi és a skandináv gyakorlat magas bizalmú referenciapontként szolgál: azt jelzi, hol húzódik a skála felső vége.

Ez az elrendezés ugyanakkor egy korlátot is magában hordoz, amelyet nem szabad elhallgatni: a felsorolt esetek egyike sem posztszocialista. Ezért választ adnak ugyan a harmadik kutatási kérdésre – arra, hogy a bizalmi és elégedettségi mutatók milyen szerepet tölthetnek be egy fejlett mérési rendszerben –, arra viszont nem, hogy e mutatók átvihetők-e a magyar kontextusba. Ez utóbbi kérdést a kötet a mérési modellt bemutató fejezetben, a magyar–ész–finn összehasonlítás és a mérési invariancia vizsgálata révén tárgyalja.

Az Egyesült Államokban már évtizedek óta intenzív empirikus kutatások vizsgálják, hogy mely tényezők határozzák meg a lakosság rendőrség iránti bizalmának kialakulását, és a szakirodalom egyértelműen igazolja, hogy e bizalom szintjét elsősorban szociodemográfiai, attitűdbeli és környezeti tényezők befolyásolják, miközben nemzetközi összehasonlításban az országok közötti eltérések is jól magyarázhatók bizonyos makroszintű indikátorok alapján. E logikát követve Jang, Joo és Zhao (2010) tanulmánya többféle előrejelzővel vizsgálta a közbizalom alakulását: országos szinten az emberölési ráta és a demokrácia legitimitása, illetve intézményesülése bizonyultak a legmeghatározóbb tényezőknek, míg egyéni szinten a lakosság bizalmát három nemzetközi rendőrségi felmérés („survey”) adatai alapján elemezték. A hierarchikus általánosított lineáris modellezés (HGLM) (A hierarchikus általánosított lineáris modellezés (HGLM) olyan statisztikai módszer, amely egyszerre kezeli az egyéni és a csoportszintű különbségeket klaszterezett adatoknál (például emberek kerületekben vagy diákok osztályokban). Lényege, hogy nemcsak az egyének jellemzőit, hanem a följük rendelt csoportok hatását is beépíti, így realisabb és pontosabb becsléseket ad, mint egy „sima” regresszió. Előnye, hogy a nem normális kimeneteket is tudja kezelni (például igen/nem típusú vagy esetszám-adatokat), és megmutatja, mekkora a különbségek része az egyéneknek, illetve a csoportoknak. A HGLM segít tisztán szétválasztani, mi jön az egyénektől és mi a környezetük hatása, amikor ezek összekeverednek) eredményei szerint szignifikáns negatív korreláció áll fenn az emberölési ráta („homicide rate”) és a rendőrségbe vetett bizalom között: ahol magasabb a gyilkossági ráta, ott a lakosság kevésbé bíz a rendőrségben; a demokrácia intézményei önmagukban pozitívan járultak hozzá a közbizalomhoz, bár ez a hatás gyengébb volt, mint az emberölési ráta esetében. Egyéni szinten az életkor, az iskolai végzettség, a konzervatív értékrend és a személyes elégedettség is szignifikáns prediktoroknak bizonyultak; a deviáns szubkultúrákban általában alacsonyabb a rendőrség iránti bizalom, míg azok, akik elégedettebbek országuk demokratikus fejlődésével, kedvezőbben viszonyulnak a rendőrséghez.

Noha a rendőrség iránti bizalmat korábban főként egyéni szintű tényezőkkel – demográfiai és attitűdbeli mutatókkal – vizsgálták, az országos szintű változók hatását sokáig gyakran elhanyagolták; ugyanakkor a bűnözés és a rendőrség iránti bizalom kapcsolatát több országon belüli vizsgálat feltárta (Hurst & Frank, 2000; Payne & Gainey, 2007; Van Dijk, 2001; Weitzer & Tuch, 2005), illetve városi szinten is igazolták (Reisig & Parks, 2000), és a kínai kutatók elemzése ezt a kapcsolatot nemzetközi szinten is megerősítette. Az országos szintű változók közül a demokrácia pozitívan kapcsolódik a rendőrség iránti bizalomhoz, bár ennek hatása nem olyan erős, mint az emberölési ráta esetében; az egyéni szinten

vizsgált változók (életkor, nem, iskolai végzettség) vonatkozásában az idősebbek, a nők (kisebb mértékben), valamint a konzervatívabb értékrendet vallók és az étellel elégedettebbek mutattak magasabb szintű bizalmat (Brandl et al., 1994; Stak et al., 1998; Hurst & Frank, 2000; Weitzer & Tuch, 2002, 2005). Ugyanakkor a magasabb iskolai végzettségűek ritkábban mutatnak kedvező attitűdöt a rendőrség felé (Scaglione & Condon, 1980), ami összhangban áll az országon belüli adatok vegyes mintázatával.

A politikai irányultság és az étellel való elégedettség – a nagyon elégedett és konzervatívabb egyének körében – szintén jelentősen és kedvezően befolyásolja a rendőrség iránti bizalmat; más attitűdbeli változók, így a deviáns szubkultúrák elfogadása, a politikai konfliktusok megítélése és a demokrácia intézményeinek működésével való elégedettség ugyancsak szignifikánsan hatnak. A deviáns szubkultúrák elfogadása, illetve a liberálisabb felfogás alacsonyabb bizalmat eredményez a rendőrség iránt, vagyis a hatalom elutasítását is hordozza, míg a politikai rendszeren belüli konfliktusok megítélésében – ahogyan azt korábbi tanulmányok is feltárták – azok, akik úgy gondolják, hogy az országot kevés gazdag ember irányítja, kimutathatóan kevésbé bíznak a rendőrségben (Priest & Carter, 1999; Quinney, 1977; Vold et al., 1998). Ugyanakkor akik elégedettek voltak országuk demokratikus fejlődésével és intézményeinek működésével, magasabb szintű bizalmat tápláltak a rendőrség iránt; ez bizonyult a legerősebb független változónak a rendőrség iránti bizalom szempontjából, megerősítve, hogy szoros kapcsolat áll fenn a demokratikus intézményekkel való elégedettség és a rendőrség iránti bizalom között (Jang et al., 2010).

A kutatás eredményei összességében ismét alátámasztják, hogy a bűnözés mértéke szignifikánsan befolyásolja a rendőrség iránti bizalmat, ami normatív és stratégiai következtetésekhez vezet: a rendőrségi szervezeteknek úgy kell csökkenteniük az erőszakos bűncselekményeket, hogy közben védik a demokratikus értékeket, és a bizalom fenntartása érdekében folyamatosan demonstrálják politikai semlegességüket, valamint a demokratikus elvek iránti elkötelezettségüket, tudatosítva, hogy minden polgárt képviselnek, nem csupán az éppen kormányzó hatalmat.

Ugyancsak a rendőrség iránti bizalmat vette célba tanulmányában Stanko és Bradford (2009), akik a Metropolitan Police Service (MPS) (Az MPS a Metropolitan Police Service rövidítése, közismert nevén Met Police: Nagy-London területi rendőri szerve (a City of London kivételével). Emellett országos hatáskörű feladatokat is ellát, például terrorelhárítási és személyvédelmi tevékenységeket; székhelye a New Scotland Yard) modellje alapján négy, a közbizalmat meghatározó tényezőt azonosítottak:

- Képes-e a rendőrség teljesíteni alapvető feladatát („eredményesség”, nem csak 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 („tisztes eljárások”, bánásmód);
- Milyen mértékben veszik figyelembe a közösség igényeit („közösségi elkötelezettség”);
- Tud-e reagálni a rendőrség a helyi közösség problémáira, és a helyi közösség közbiztonságát érintő sajátos negatív helyzetekre („zavar”).

Ezek a tényezők jól tükrözik a közbizalom multidimenzionális természetét, és hangsúlyozzák, hogy a rendőrség társadalmi legitimitása nem kizárólag a bűnözés elleni eredményességen múlik, hanem a mindennapi interakciók minőségén, a közösségi kapcsolatokon és az igazságos bánásmódon. És egyben azt üzenik, hogy a társadalmi legitimitás nem redukálható a bűnügyi outputokra: a mindennapi interakciók minősége, az igazságos bánásmód és a közösségi kapcsolatok ugyanolyan meghatározóak.

10. táblázat: Teljesítménymutatók taxonómiája (költség és manipulációs kockázat)

Kategória	Mutató típusa	Adatforrás	Mérés gyakorisága	Költség	Manipulációs kockázata
Hagyományos mutatók	Felderítési ráta	Belső statisztika	Folyamatos	Alacsony	Magas
	Reagálási idő	Technikai mérés	Valós idejű		Közepes
	Előállítások száma	Adminisztratív adat	Havi		Magas
Minőségi mutatók	Sértetti elégedettség	Felmérések	Negyedéves	Közepes	Alacsony
	Panaszok száma	Panaszrendszer			
	Képzettségi szint	HR adatok	Éves	Alacsony	
Társadalmi mutatók	Közösségi bizalom	Közvélemény-kutatás	Éves	Magas	Alacsony
	Biztonságérzet	Lakossági felmérés	Félévente		

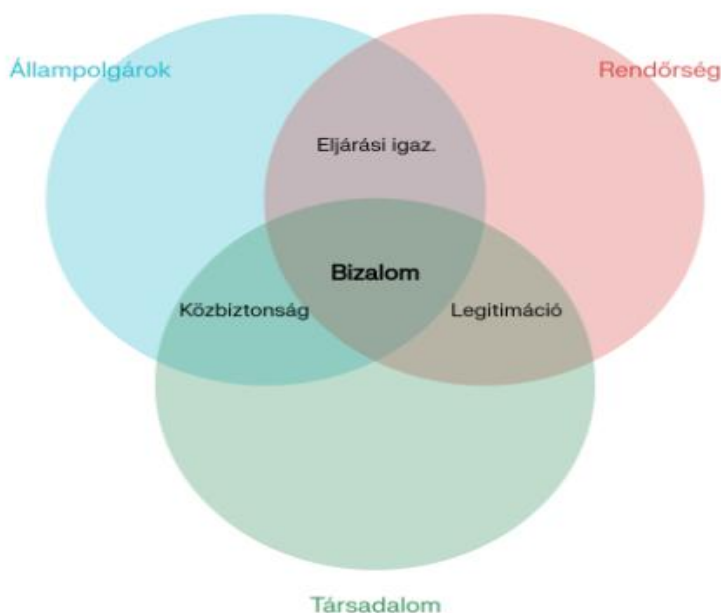
Kategória	Mutató típusa	Adatforrás	Mérés gyakorisága	Költség	Manipuláció kockázata
	Együttműködési hajlandóság	Együttműködési statisztika	Éves	Közepes	Közepes
Procedurális mutatók	Tisztességes eljárások	Elégedettségi felmérés	Negyedéves	Magas	Alacsony
	Átláthatóság	Audit eredmények			
	Elszámoltathatóság	Transzparencia index	Éves	Közepes	

Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Maslov (2016); Vári (2016); Vári (2018a).

BIZALOM, LEGITIMITÁS ÉS PROCEDURÁLIS IGAZSÁGOSSÁG A RENDŐRSÉGI TELJESÍTMÉNYBEN

A legitimitás és a bizalom rendszerint a rendőrségi tevékenység „utóhatásaként” jelenik meg, ugyanakkor közvetlenül befolyásolja az események vagy incidensek eszkalációját is, ezért elsődleges kérdés, hogy operatív szinten milyen lépésekkel formálható a közvélemény úgy, hogy az a rendőrség munkáját támogassa, és a rendőrség a társadalom valós, széles körű felhatalmazásával, hatékonyan és a lakosság biztonságának érdekében működhessen (Murphy et al., 2008; Dobson et al., 2025; Lim & Kwak, 2025; Perez-Vincent, 2024). Ennek megértéséhez fontos belátni, hogy a rendőrök nem egyféle szerepet töltenek be a modern, pluralista társadalomban, így a róluk alkotott vélemények is eltérhetnek; ugyanakkor a döntő nem az aktuális vélekedés, hanem a folyamatok átláthatósága és tisztessége. A kutatások azt mutatják, hogy még a negatív aktusok is elfogadhatóbbá válnak (feljelentések, bírságok), ha a döntési folyamatok átláthatók és érthetők az érintettek számára (Murphy et al., 2008; Mazerolle et al., 2014; Li et al., 2024; Dobson et al., 2025).

7. ábra: Rendőrség-bizalom háromszög modell



Forrás: Saját szerkesztés Jackson & Bradford (2010), Tyler & Huo (2002) trust-based policing modellje alapján

E logikát követve, ha a közösség számára az eljárások átláthatók, tisztességesek, törvényesek és pártatlanok, a negatív eredmények elfogadása is valószínűbb; a procedurális igazságosság elfogadásának fő kritériumai a következők (Mazerolle et al., 2013; Li et al., 2024; Yesberg, 2024):

- Teljes és alapos tájékoztatás: Az egyének lehetőséget kapnak a döntésekben való részvételre, és magyarázatot kapnak kérdéseikre.
- Méltóság tiszteletben tartása, pártatlanság: Az eljárás során tiszteletben tartják az érintettek méltóságát, és részrehajlásmentes, pártatlan hozzáállást tapasztalnak.
- Megbízhatóság, semlegesség: Az egyének megbíznak abban, hogy az aktusok hozóit és végrehajtóit semleges, objektív célok vezérik. E kritériumok hangsúlyozzák, hogy a procedurális igazságosság kulcsfontosságú a rendőrség legitimációja és a közösségi bizalom fenntartása szempontjából, még akkor is, ha a döntések eredménye negatív (Li et al., 2024; Lim & Kwak, 2025).

Mindez a gyakorlatba átültetve azt jelenti, hogy a procedurális igazságosság minden rendőri aktus lényegi velejárója, dinamikusan formálva a legitimitást, a bizalmat és a közösségi elégedettséget; hiányuk esetén a bizalom gyorsan leépülhet. E dinamikus kölcsönhatást már klasszikusan leírta Lipsky (1980) a

„street-level” közszolgálati foglalkozásoknál, rámutatva arra is, hogy nemcsak a rendőrök, hanem ügyészek, bírók, szociális munkások interakciói is hasonló logikát követnek. A bizalom kérdésköre különösen felértékelődött a globalizálódó környezetben, és szorosan összefügg a rendőrségi stratégiák fejlődéstörténetével: Kelling és Moore (1988) három korszakot különböztettek meg (politikai, reform, közösségi problémamegoldás), amelyet Willard (2006) szerint 2001 óta a terrorizmus-megelőzés negyedik korszaka egészít ki.

A rendőrségbe vetett bizalom nem statikus állapot, hanem olyan dinamikus társadalmi jelenség, amelyet folyamatosan alakítanak a politikai-gazdasági környezet, a közösségi tapasztalatok és a rendőrség működésének minősége. Bradford (2024) az Egyesült Királyság bizalmi trendjeinek vizsgálata során kimutatta, hogy a bizalom alakulását különösen erősen befolyásolja a rendőri jelenlét minősége, a szervezeti átláthatóság, valamint a lakosság mindennapi tapasztalata. Míg az ezredfordulót követően növekvő bizalom volt megfigyelhető, a 2017-es évektől jelentős visszaesés következett be, többek között a költségvetési megszorítások, a szolgáltatási színvonal romlása és a nagy nyilvánosságot kapó rendőri hibák következtében. A kutatás egyik kulcskövetkeztetése, hogy a bizalom nem kizárólag a rendőrségi hatékonyság mérőszámaiktól függ, hanem legalább ennyire a társadalom igazságosság-érzékelésétől és a rendőrség legitim szerepének elfogadottságától. Eredményei megerősítik: a bizalom a rendőri hatékonyság társadalmi értelmezésének legérzékenyebb indikátora, amely közvetlenül tükrözi a rendőrség és a közösség közötti kapcsolati tőke állapotát.

A brit trendfordulat hétköznapi mechanizmusa jól rekonstruálható. Ahol a megszorítások nyomán bezárt a helyi őrs, ott a lakos már nem ismerte név szerint a körzeti megbízottat; ahol megnőtt a kiérkezési idő, ott a betörés bejelentése pusztán formalitássá vált a biztosító felé; a nagy nyilvánosságot kapó botrányok pedig azoknak a bizalmát is megingatták, akiknek soha nem volt rendőri ügyük. A bizalom tehát nem a rendőrségről alkotott elvont vélemény, hanem ezernyi apró tapasztalat üledéke – és éppen ezért épül lassan, de romlik gyorsan.

A nemzetközi rendészeti stratégiák változásai is jól mutatják, hogy a bizalomépítés szerepe folyamatosan előtérben maradt, még akkor is, ha a bűnözés-csökkentésre gyakorolt hatás nem volt minden esetben egyértelmű. Az 1990-es évektől megerősödő közösségi rendőrségi modell bizonyítottan növelte a lakossági bizalmat (Gill et al., 2014; Li et al., 2024), majd fokozatosan a problémaorientált megközelítések kerültek előtérbe (Weisburd et al., 2010). Ezt követte az „intelligence-led policing” koncepciója (Ratcliffe, 2003), amely célirányos, gyorsan felhasználható adatok alapján avatkozik be a kiemelt területeken, a „hot spot”-okban (Sherman, 1995). E fejleményekkel párhuzamosan a procedurális igazságosság vált a rendőrségi legitimitás és

bizalomépítés egyik legfontosabb elméleti pillérévé, amit a legújabb empirikus összegzések is hangsúlyoznak (Li et al., 2024; Dobson et al., 2025).

Ebben a folyamatban a kommunikáció szerepe jelentősen felértékelődik. A döntéshozatali folyamatok átláthatósága nem csupán a tisztességes, semleges és politikailag nem motivált működés hozadéka, hanem annak is feltétele, hogy a társadalom pontos képet kapjon a rendőrség és a közösség közötti interakciók természetéről. A lakossági percepciót azonban erősen differenciálják a társadalmi csoportok közötti eltérések: a negatív személyes tapasztalatok, a közvetett élmények és a média rendőri visszaéléseket tematizáló hírei egyaránt befolyásolják a megítélést, gyakran csoportonként eltérő módon (Weitzer, 2006; Brunson & Weitzer, 2025; Yesberg, Bradford, & Jackson, 2024). Ezért kiemelten fontos annak tudatosítása és nyilvános megjelenítése, hogy mit tesz a rendőrség és miért, milyen eredményeket ér el, milyen mechanizmusok biztosítják a hibák feltárását, kijavítását és a visszajelzések normatív feldolgozását. Másként fogalmazva: létezik-e transzparens, az állampolgárok számára is hozzáférhető keretrendszer a működési problémák jelzésére és kezelésére?

Mindezekből következik, hogy a legitim működés fenntartásához a rendőrségnek olyan indikátorrendszert kell kialakítania, amely kritikusan és egyben pozitív irányban méri a társadalmi hatásokat is. Nem elegendő pusztán a statisztikai eredményességet javítani: a célokhoz vezető folyamatokat és azok társadalmi „mellékhatásait” is láthatóvá kell tenni. A mellékhatások figyelmen kívül hagyása — akár kedvező objektív mutatók mellett — hosszú távon alááshatja a közbizalmat, hiszen a társadalom működése az orvosi analógiához hasonló: a nem mért mellékhatások könnyen súlyos károkká válhatnak. Egy rosszul kommunikált intézkedés vagy egy informális viszonyokat bemutató, virálisan terjedő videó is jelentős bizalmi sokkot okozhat.

Ha a döntéshozók és a rendőrség számára nem látszik egyértelműen, hogy a közvélemény bizalma ingadozó, az objektív biztonsági mutatók félrevezetők lehetnek, és hibás stratégiákhoz vezethetnek. A megfelelően kialakított mérési metódusok azonban képesek előre jelezni az incidensek társadalmi következményeit, ezáltal csökkenthetik a szervezeti frusztrációt és javíthatják a rendőrség valós és érzékelt teljesítményét (Dobson et al., 2025; Perez-Vincent, 2024).

A rendőrségi teljesítménymérés reformja évek óta napirenden van, és jelentős tudományos eredmények születtek ezen a területen (Yesberg, 2024). A gyakorlatban azonban hosszú ideig továbbra is a bűnözés-csökkentéshez kapcsolódó kimeneti indikátorok domináltak — mint a felderítési ráta, a letartóztatások száma vagy a reakcióidő —, amelyek a kutatások szerint nem alkalmasak a bizalom és az elégedettség pontos mérésére. E korlátok hívták életre azokat az új, kísérleti jellegű modelleket, amelyek a közösségi rendfenntartás

többdimenziós természetét törekednek megragadni. Ezek az értékelési rendszerek csak részben fedik le a hagyományos kvantitatív mutatókat, és mindinkább a helyi közösségi igényekhez és rendkoncepciókhoz igazodnak (Milligan et al., 2006; Moore & Braga, 2003; Willis, 2011; Davis, 2012; Li et al., 2024).

A szélesebb körű gyakorlati bevezetésnek ugyanakkor továbbra is gátat szab, hogy hiányoznak a megbízható és integrált országos adatbázisok. A rendőri atrocitások, a panaszok, illetve a rendőröket ért inzultusok következetes és szisztematikus rögzítése sok helyen továbbra is hiányos (Wagner, 2014; Dobson et al., 2025). Ezért szövetségi és nemzeti szinten egyaránt számos javaslat született arra, hogy a rendőrség nagyobb átláthatósággal tegyen közzé olyan kritikus információkat, mint – a rendőri erő alkalmazásának területi eloszlása és az eszkalációk jellemző helyszínei,

- a panaszok rendszerszintű nyomon követése,
- a rendőrök intézkedési kultúrával kapcsolatos véleménye és a közösségi percepciók (McDevitt et al., 2011),
- valamint a rendőri aktivitások volumenének és a közösségi igényeknek az összevetése, különösen a segélyhívásokat követő intézkedések tekintetében (Perez-Vincent, 2024; Dobson et al., 2025).

A tudományos következtetések és új eredmények egyre erősebben támasztják alá, hogy a procedurális igazságosságra fókuszáló, intenzív rendőri tréningek nemcsak a magatartásmintákat és a lakossági percepciókat javítják, hanem kimutathatóan csökkentik a bűnözés és a letartóztatások számát is — vagyis egyszerre növelik a rendőri fellépés legitimitását és társadalmi elfogadottságát (Weisburd et al., 2022). Ezzel összhangban több szerző is felhívja a figyelmet arra, hogy a túlzottan rigid, kvantitatív célokra épülő teljesítménykultúra veszélyeztetheti az emberi jogokat és a törvényességet; ezért nagyobb helyi autonómiát és minőségi mutatók alkalmazását javasolják (Collier, 2001; Neyroud & Beckley, 2000). A brit tapasztalatok is óvatosságra intenek: bár a PPAF (2005) statisztikai alapját a British Crime Survey képezte, Feilzer (2009) jelentős módszertani aggályokat fogalmazott meg a validitás, a reliabilitás és a gyakorlati alkalmazhatóság tekintetében, különösen a gazdasági-demográfiai torzítások miatt.

E következtetés legerősebb újabb bizonyítéka egy háromvárosos, véletlenített terepkísérlet, amelynek felépítése azért figyelemre méltó, mert egyszerre teszteli a rendészeti újítások két, korábban külön kezelt családját. A kutatók mindhárom városban negyven-egyven bűnözési gócpontot soroltak véletlenszerűen kísérleti és kontrollcsoportba. A járőröket előbb háttér, nem, életkor, etnikai hovatartozás és szolgálati tapasztalat szerint párokba illesztették, majd a párok tagjait véletlenszerűen osztották ki a képzett és a nem képzett csoportba. A képzés

terjedelme negyven óra volt, és a gócponti rendészet módszertana mellett az eljárási igazságosság négy pillérét, a rendészet történeti örökségét, a sokszínű társadalmi közeg kezelését és a mentális egészséggel összefüggő helyzetek kezelését is felölelte, előadások, esetgyakorlatok és szerepjátékok formájában. A kilenc hónapos szolgálati időszak alatt a kutatók megfigyelték a rendőrök és a polgárok érintkezését, elemezték az intézkedési adatokat, és a beavatkozás előtt és után lakossági felmérést is végeztek.

Az eredmények három ponton is beszédesek. A képzett rendőrök lényegesen – mintegy hatvan százalékkal – kevesebb elfogást hajtottak végre, mint a képzetlenek. Ugyanakkor a képzett rendőrökhöz rendelt gócpontokon a bűncselekmények száma mintegy tizennégy százalékkal csökkent a kontrollterületekhez képest. Végül a kontrollterületek lakói szignifikánsan nagyobb arányban számoltak be arról, hogy a rendőrök zaklatják az embereket, és a szükségesnél több erőszakot alkalmaznak. A kísérlet tehát pontosan azt a feltevést cáfolja, amely a hazai szakmai közbeszédben is a leggyakoribb ellenérv az eljárási igazságossággal szemben: hogy a méltányosabb bánásmód az eredményesség rovására megy. Itt fordítva történt – kevesebb elfogás mellett kevesebb bűncselekmény és jobb lakossági megítélés. A vizsgálat korláta a bevont rendőrök alacsony száma és a kilenc hónapos időtáv, amely a tartósságról nem ad felvilágosítást.

A teljesítményértékelés tartalmi keretét Moore és Braga (2003, 2004) határozta meg: a rendőrségi szolgáltatások értéke térben, időben és személyek szerint eltérő, és alapvetően többdimenziós. Nem igazolható például, hogy a letartóztatások számának növelése önmagában csökkentené a bűnözést, hiszen számos más, nagyobb társadalmi hatású beavatkozás — például prevenciós programok vagy a közösségi együttműködések erősítése — érdemben javíthatja a közbiztonságot. Az alternatív értékdimenziók többek között a következők:

- bűncselekmények megelőzése letartóztatás vagy szabadságkorlátozás nélkül;
- korábbi elkövetők következetes igazságszolgáltatási figyelemmel kísérése;
- a félelemérzet csökkentése és a szubjektív biztonságérzet növelése;
- a közösség bevonása a bűnözés terheinek csökkentésébe;
- a közúti és közösségi terek biztonságának előmozdítása az erőforrások egyenlő használatával;
- az orvosi és szociális szolgáltatások igénybevételének megkönnyítése és támogatása.

A „költségek” ugyanakkor nem korlátozódnak a közpénzek felhasználására: magukban foglalják a szabadságjogok és a magánélet korlátozásának társadalmi árát is. A rendészeti teljesítmény ideális mércéje tehát az, hogy a szervezet

mennyiben képes értéket teremteni minél kevesebb közhatalmi beavatkozással és minél kevesebb költséggel — hiszen a társadalom egyszerre várja el a kényszerítő eszközök és a kiadások csökkentését (Moore & Braga, 2003).

11. táblázat: Haszonelvű vs. értékalapú megközelítések - A két paradigma részletes összehasonlítása

Dimenzió	Haszonelvű (Utilitarian)	Értékalapú (Value-based)
Célkitűzés	Bűnözés csökkentése, költséghatékonyság	Legitimitás, társadalmi elfogadottság
Eszközök	Elrettentés, szabadságkorlátozás, többletelfogás	Közösségi együttműködés, eljárási igazságosság
Mérési fókusz	Kimeneti mutatók (letartóztatás, felderítés)	Társadalmi bizalom, méltányosság
Fenntarthatóság	Rövid távú eredmények, esetleges társadalmi feszültség	Hosszú távú stabilitás, demokratikus legitimáció

Forrás: saját szerkesztés Moore and Braga, 2003 alapján

Charbonneau és Riccucci (2008) a társadalmi egyenlőség indikátorainak – köztük a fair bánásmód/procedurális igazságosság – integrálását sürgetik a rendőrségi teljesítménymérésbe. Bár az egyenlőtlenségek mérőszámai léteznek, a gyakorlatban marginális szerepet kapnak, pedig a hatékonyságra és a közösségi rendőrségre érdemi hatást gyakorolnak. Következtetésük: ha a hatékonyságmérés nem támaszkodik szociodemográfiai tényezőkre, az súlyos következményekkel járhat. Ahogy többször is nyomatékosítva lett a hatékonyság (efficiency) több az eredményességnél (effectiveness): a minőség és a célok teljesülése mellett a közösségi igények kielégítéséről is szól (Hatry, 2006; Yesberg, 2024). Grizzle (2002) szerint egyik javítása mehet a másik rovására. A hagyományos indikátorok – bűnözési szintek, letartóztatások, nyomozási outputok, fajlagos költségek – háttérbe szoríthatják az alkotmányos-demokratikus értékeket (méltányosság, tisztességes eljárás, egyenlő bánásmód), amelyeknek a rendőri eljárások középpontjában kell állniuk (Yesberg, 2024). Mindeközben a legitimitás deficite elsősorban a rendőri interakciók minőségében érhető tetten: tisztelet, méltányosság, arányosság, diszkrimináció tilalma (Pachon & Lovrich, 1977; Shin, 1977; Gianakis, 1994; Chandek, 1999; Cheurprakobkit, 2000; Wang, 2002; Collier, 2006; Orr & West, 2007; Feilzer, 2009).

12. táblázat: A rendőrségi legitimitás mérésének három fő dimenziója és azok indikátorai a nemzetközi kutatások alapján

Szerző(k)	Helyszín	Fő indikátorok	Legitimitás fókusz
Pachon & Lovrich (1977)	Helyi szint (USA)	Rendőri szolgáltatások minősége, reagálási idő, tisztelet, nyelvezet	Eljárási tisztelet, kommunikációs stílus
Shin (1977)	Illinois, USA	Állampolgári elégedettség minőségi aspektusai	Percepció változatosság feltárása
Gianakis (1994)	Florida, USA	Hatékonyág, eredményesség, legitimitás komplex mérése	Udvariasság, etikus viselkedés, méltányosság
Chandek (1999)	Középnnyugat, USA	Incidenskezelés, reagálási idő, nyomozási erőfeszítések	Faji és etnikai különbségek vizsgálata
Cheurprakobkit (2000)	Texas, USA	Biztonság, szakmai tudás, méltányosság, udvariasság	Faji és etnikai dimenzió percepciókban
Wang (2002)	Florida, USA	Hívások száma, nyomozások, letartóztatások, szolgáltatás értékelése	Méltányos, tisztességes, udvarias bánásmód
Collier (2006)	Anglia és Wales	Hiányzások, bűncselekmények, reagálási idő, letartóztatások	Eljárásjogi megfelelés, törvényes garanciák
Orr & West (2007)	Providence, USA	Közzvélemény-kutatás alapú mérés	

Forrás: saját szerkesztés a fentiek alapján

Az Egyesült Királyságban a Police Performance Assessment Framework (PPAF) (Drake & Simper, 2005; Collier, 2006) (A Police Performance Assessment Framework (PPAF) az Egyesült Királyság Belügyminisztériuma által kialakított rendőrségi teljesítményértékelési keret, amely cél- és mutatórendszerrel segítette a rendőri szolgálat állampolgár-központúvá tételét, a rendbontás és bűnözés visszaszorítását, a szervezett bűnözés elleni fellépést és a „justice gap” szűkítését. A PPAF éles értékelési keretként a 2004/05-ös évtől 2007/08-ig működött, majd 2008-tól az APACS (Assessments of Policing and Community Safety) váltotta fel az Egyesült Királyságban) a BCS-indikátorokra (A BCS a British Crime Survey rövidítése, az Egyesült Királyság országos áldozatkutatói felmérése; 2012 óta Crime Survey for England and Wales (CSEW) néven fut, és a bejelentetlen bűncselekményeket is megbecsülve a rendőrségi statisztikák kulcs kiegészítője. Célja: A szakpolitikai döntéstámogatás:

a bűnözési kockázatok, sértetti profilok és területi mintázatok feltárása; prevenciós programok célzása és hatásértékelése. A teljesítménymérés kiegészítése: a rendőrségi indikátorokat (pl. bűnügyi statisztikák) a lakossági percepció és áldozati adatokkal ellenpontozza; a korábbi PPAF és a mai értékelési keretek fontos adatforrása. Továbbá a bizalom és legitimitás: moduljai a rendőrségbe vetett bizalmat, elégedettséget, eljárási igazságosság megélését is méri, ami a rendészeti stratégiák „emberi” kimeneteit teszi értékelhetővé) támaszkodva paradigmaváltást hozott, mert a közvetlen intézkedések és az áldozattá válás kockázata is megjelent a statisztikai alapok között. Feilzer (2009) másodlagos elemzése azonban kiemelte, hogy a BCS-alapú mérés erősen kontextusfüggő, és a gazdasági-demográfiai viszonyokkal összefüggésben torzíthatja a helyi teljesítmény megítélését.

A fejlődés töretlen, a fent részletezett kutatások eredményei előmozdították, hogy a gyakorlat is adaptálja a teoretikus tanokat. Ennélfogva a nemzetközi gyakorlatban a legitim működés mérésében meghatározóvá váltak a következő szempontok:

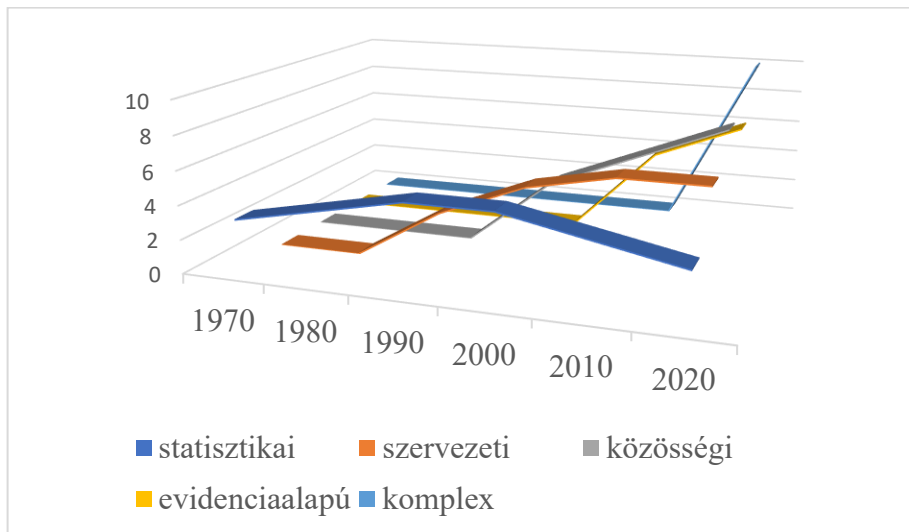
- Adminisztratív adatok: bűncselekmények, letartóztatások, panaszok száma, megoldottsági arányok.
- Lakossági elégedettségi felmérések: biztonságérzet, hatékonyság és tisztesség megítélése.
- Kontaktfelmérések: interakciók minősége, tiszteletteljes bánásmód, pártatlanság, kommunikáció.
- Reagálási idő: segélyhívástól a helyszínre érkezésig eltelt idő.
- Panaszkezelés minősége: beérkező panaszok, kivizsgálási arány, fegyelmi eljárások átláthatósága és gyorsasága.
- Közösségi részvétel: fórumok, konzultációk, partnerségi programok, prioritásképzésbe való bevonás.
- Diszkriminációmentesség: „stop and search” arányok csoportonként, diszkriminációs panaszok aránya.
- Rendőri jelenlét és közösségi programok: közterületi szolgálati idő, észlelt jelenlét, közösségi programok száma.

A kvantitatív és kvalitatív mutatók kombinációja, a lakosság célmeghatározásba való bevonása, valamint a transzparens visszacsatolás kulcs a bizalom és társadalmi elfogadottság fenntartásához.

A fentiek fényében a rendőrség iránti bizalom elsősorban a rendőri magatartás és az eljárások törvényességének, igazságosságának percepcióján alapul. Ezek – tisztesség, felelősségvállalás, tisztelet, egyenlőség – hosszú távon nagyobb hatásúak, mint bármely rövid távú kommunikációs beavatkozás. A gyakorlatban mégis gyakori a gyors, politikavezérelt reformciklus, amely nem hagy időt a

fenntartható teljesítményjavulás validálására, és nem teszi lehetővé, hogy a közösség meggyőződjön a változások hasznáról.

8. ábra: A rendőrségi hatékonyságmérés komplexitásának alakulása 1970-2020 között



Forrás: Saját szerkesztés Maslov (2016), Domaski & Sawiska (2021), RAND Europe (2024) alapján

Tudományos szempontból ezért elengedhetetlen, hogy a jövőbeni rendőrségi reformok és teljesítménymérési rendszerek kialakításánál a hangsúly a hosszú távú, fenntartható bizalomépítésen, a procedurális igazságosság elveinek következetes érvényesítésén, a rendőri magatartás minőségének folyamatos fejlesztésén, valamint a közösségi visszacsatolás, a transzparencia és az elszámoltathatóság erősítésén legyen. Csak ezen komplex, integrált megközelítés biztosíthatja, hogy a rendőrség társadalmi legitimitációja stabil, adaptív és a közösség valódi elvárásaihoz igazodó maradjon.

A RENDŐRSÉG HATÉKONYSÁG MÉRÉSÉNEK GYAKORLATA ANGLIÁBAN ÉS WALESBEN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A LEGITIMITÁSRA

Az angol rendőrségi szervezeti hatékonyságmérés sajátosságai nem érthetők meg pusztán technokrata teljesítménymérési reformokként. A brit modell kialakulása és jelenlegi működése mélyen beágyazódik az angolszász alkotmányos hagyományokba, a lokális önkormányzati irányítás logikájába, valamint azokba a morális és politikai válságokba, amelyek az elmúlt évtizedekben újra és újra megrendítették a rendőrség társadalmi legitimitását (Loader & Mulcahy, 2003; Lister & Rowe, 2015). Angliában a rendőrség

történetileg nem egységes, központosított állami szervként fejlődött, hanem helyi „constabulary”-k hálózataként, ahol a központi kormányzat elsődleges befolyási eszköze nem az operatív utasítás, hanem a finanszírozás, az indikátorrendszer és az ellenőrzés maradt (Home Office, 2011). Ez a strukturális sajátosság már önmagában megteremtette a teljesítménymérés kiemelt szerepét.

A 20–21. század fordulóján az angol rendőrségi irányítás további lényegi fordulaton ment keresztül, amelyet nem elsősorban költségvetési racionalizálás, hanem morális válságok sorozata indukált. A Stephen Lawrence-gyilkosság nyomozási kudarca és a Macpherson-jelentés által kimondott „intézményes rasszizmus”, a Hillsborough-katasztrófa rendőrségi felelősségének állami szintű megállapítása, valamint a stop and search gyakorlat körüli diszkriminációs botrányok együttesen vezettek oda, hogy a rendőrségi teljesítmény fogalma szakmai-technikai kategóriából erkölcsi és jogállami tartalmú minősítéssé alakult át (Macpherson, 1999; Hillsborough Independent Panel, 2012; Bradford et al., 2009). Ettől kezdve a hatékonyság nem pusztán a bűnügyi eredmények, hanem a tisztességes eljárás, az integritás és a közbizalom mentén vált mérhetővé.

A 2010 utáni időszakban mindehhez erőteljesen társult a megszorításos költségvetési politika és a value for money szemlélet előretörése, amely a rendőrséget a közpénz-felhasználás hatékonysága felől is elszámoltathatóvá tette (National Audit Office, 2015; HMICFRS, 2018). Ennek intézményesülését jelentette a Police and Crime Commissioner (PCC) rendszer bevezetése 2012-től, amely addig példátlan módon választott politikai szereplő kezébe adta a rendőrségi stratégia, a költségvetés és a teljesítményszámoltatás meghatározását, miközben az operatív irányítást változatlanul a hivatásos rendőri vezetésnél hagyta (Home Office, 2011; APCC, n.d.). Ez a kettős modell a kontinentális rendészeti rendszerekhez képest szokatlan demokratikus és politikai dimenziót vitt a rendőri hatékonyságmérésbe.

Az angol teljesítménymérési rendszer további sajátossága, hogy rendkívüli súlyt tulajdonít a lakossági bizalom és a rendőrségi legitimitás számszerű mérésének, amely nem csupán kutatási célokat szolgál, hanem a rendőrségi szervezetek hivatalos minősítésének szerves részévé vált (Jackson et al., 2012; HMICFRS, 2022). A bizalom és az eljárási igazságosság empirikus operacionalizálása – Bradford, Jackson és munkatársaik modellje nyomán – a rendészeti gondolkodás egyik legnagyobb paradigmaváltását hozta el: a rendőrség társadalmi elfogadottsága önálló teljesítményindikátorrá vált, amely közvetlen hatást gyakorol stratégiai, költségvetési és vezetői döntésekre is (Bradford et al., 2009; Bradford, Murphy, & Jackson, 2021).

Mindezek együttesen azt eredményezték, hogy az angol rendőrségi szervezeti hatékonyságmérés nem pusztán menedzsmenteszköz, hanem összetett politikai, jogállami és társadalmi legitimitási mechanizmus, amely egyszerre reagál a

közpénz-felhasználás racionalizálására, a jogállami elvárások erősödésére és a társadalmi bizalom megőrzésének kényszerére. Az angol modell ezért európai összehasonlításban nem csupán technikáiban, hanem filozófiájában is egyedi, és éppen ezért különösen tanulságos a kontinentális rendészeti rendszerek számára (Loader & Mulcahy, 2003; Lister & Rowe, 2015; Jackson et al., 2012).

Az eredményesség (effectiveness), hatékonyság (efficiency) és a legitim működés (legitimacy) mindhárom szegmensét átölelő hatékonyságmérési metódus jelenleg kizárólag Angliában és Walesben működik a legátfogóbban és legranzparenssebben, amit az elmúlt évek szabályozási és szakpolitikai fejlesztései is megerősítettek. E rendszer központi pillére a (PEEL) keretrendszer (A PEEL assessment az angliai és walesi rendőrségi erők független teljesítményvizsgálata, amelyet a HMICFRS végez; a PEEL a Police Effectiveness, Efficiency and Legitimacy (eredményesség, hatékonyság, legitimitás) rövidítése, míg az “assessment” itt értékelést/felmérést jelent. Célja, hogy átláthatóan mérje és összehasonlíthatóvá tegye, mennyire előzi meg és deríti fel a bűnözést, hogyan gazdálkodik az erőforrásokkal, valamint milyen mértékben tartja fenn a jogszerű, tisztességes és bizalmat érdemlő működést, ezzel támogatva az elszámoltathatóságot és a célzott fejlesztéseket. Az eredmények jellemzően minősítésekben jelennek meg (Outstanding, Good, Adequate, Requires Improvement, Inadequate) részletes megállapításokkal és ajánlásokkal, amelyek alapján akciótervek készülnek és a nyilvánosság tájékoztatást kap a rendőri teljesítményről. 2014 óta a HMICFRS országos rendőrségi értékelési programja Anglia és Wales 43 rendőri szervezetére, amely ciklusonként frissített keretrendszer alapján vizsgálja az eredményességet, hatékonyságot és legitimitást. 2021/22-ben jelentősen átalakult (intelligencia-vezérelt, folyamatos értékelés és ötfokozatú minősítés), ezért a korábbi ciklusokkal nem minden elem hasonlítható össze közvetlenül), amelyet a Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (HMICFRS) működtet és folyamatosan fejleszt (HMICFRS, 2023), és amely a nyilvánosság számára teljes körű hozzáférést biztosít az értékelési adatokhoz, ezáltal a bizalom és az elszámoltathatóság garanciáját teremti meg. A PEEL-értékelés három fő pillérhez – eredményesség, hatékonyság, legitimitás – részletes, standardizált indikátorkészletet rendel, és az egyes rendőri szervek teljesítményét egységes minősítési skálán értékeli; a korábbi négyfokozatú skála a 2023-as frissítéssel ötfokozatúra bővült, így az összehasonlíthatóság és a differenciálás egyaránt erősödött.

Ahogy említésre került a rendőrségi közbizalom, legitimitás és lakossági elégedettség mérésének egyik központi intézményi szereplője Angliában és Walesben a Police and Crime Commissioner (PCC). Fontos tisztázni, hogy a PCC nem a rendőrség szervezeti része, hanem választott politikai-közjogi

tisztviselő, aki a közbiztonság helyi stratégiai irányításáért és a rendőrség feletti demokratikus elszámoltathatóságért felelős. Jogszabályi felhatalmazás alapján a PCC határozza meg a rendőrség stratégiai célrendszerét az ún. Police and Crime Plan-ben, továbbá jogosult a rendőrfőnök (Chief Constable) kinevezésére és elszámoltatására is. Ennek keretében a közbizalom és lakossági elégedettség mérése a PCC ellenőrzési funkciójának szerves részét képezi (Association of Police and Crime Commissioners [APCC], n.d.; Home Office, 2011).

A PCC által kezdeményezett és finanszírozott közvélemény- és elégedettség-felméréseket nem maga a rendőrség végzi, hanem azokat jellemzően független piackutató intézetek, statisztikai szolgáltatók vagy egyetemi kutatóközpontok bonyolítják le. Ennek célja az adatgyűjtés objektivitásának és hitelességének biztosítása, valamint annak elkerülése, hogy a rendőrség saját magáról készítsen önértékelést. A kutatások eredményei közvetlenül a PCC hivatalához kerülnek, amely azokat stratégiai döntéshozatalra, valamint a rendőrség teljesítményének politikai és közpénzügyi elszámoltatására használja fel (APCC, n.d.).

A PCC-k által megrendelt mérések eredményei a HMICFRS értékelési rendszerében is megjelennek, különösen a rendőrség legitimációs dimenziójának vizsgálata során. A HMICFRS az országos auditellenőrzések keretében a rendőrségeket az előbb említett három fő tengely mentén minősíti: effectiveness, efficiency és legitimacy. A legitimitás értékelésének egyik alapját éppen a PCC-k által megrendelt, független módon lefolytatott lakossági bizalmi és elégedettségi felmérések képezik, amelyek így közvetlen módon beépülnek a hivatalos rendőrségi teljesítményminősítés rendszerébe (HMICFRS, n.d.).

13. táblázat: Nemzetközi teljesítménymérési gyakorlatok (indikátorkategóriák és célok)

Ország	Indikátor kategória	Konkrét mutatók	Eredmény/Cél
Anglia-Wales	Eredményesség	Bűnözési ráta csökkenése, áldozattá válás, közbiztonság	Komplex társadalmi biztonság mérése
	Hatékonyság	Költség per eset, erőforrás-felhasználás, reagálási idő	Költséghatékony működés biztosítása
	Legitimitás	Társadalmi bizalom, tisztességes eljárások, átláthatóság	Demokratikus rendészet megteremtése
Észak-Írország	Szolgáltatás minősége	Sértetti elégedettség >75%, lakossági elégedettség növelése	80% elért sértetti elégedettség

Ország	Indikátor kategória	Konkrét mutatók	Eredmény/Cél
	Súlyos bűnözés elleni fellépés	Szervezett bűnözés felszámolása, erőszakos bűnök -5%	Jelentős bűnözéscsökkentés
	Helyi igények	Garázdaság -15%, betörések csökkentése, felderítés javítása	Helyi közösségi igények kielégítése
Új-Zéland	Bizalom és biztonság	Szolgáltatásokkal való elégedettség, biztonságérzet	Társadalmi bizalom erősítése
	Bűnözés csökkentése	Bűncselekmények, közúti balesetek, áldozatok számának csökkentése	Megelőzés-orientált rendszer
Belgium	Állampolgári elégedettség	91.94%-os átlagos elégedettség, funkcionális értékelés	Magas lakossági támogatottság
	Helyi rendőrség értékelése	Endogén súlyozás, többdimenziós pontszámok	Helyi sajátosságok figyelembevétele
Magyarország	Statisztikai mutatók	Felderítési ráta, nyomozáseredményesség, előállítások	Számszerű teljesítmény dokumentálása
	Szervezeti teljesítmény	30 indexszám: 20 bűncselekmény, 2 szabálysértés, 4 közrend, 3 közlekedés	Objektív értékelési rendszer

Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: RAND Europe (2023); Maslov (2016).

Ahogy említésre került az értékelés egységes indikátorkészletből dolgozik (HMICFRS, 2023; College of Policing, 2023 (A College of Policing az angliai és walesi rendészet hivatásbeli testülete (2012 óta), amely független köztestületként országos szakmai sztenderdek határoz meg (Authorised Professional Practice, Code of Ethics), működteti a rendészeti képzési keretrendszert (PEQF), akkreditál és minőségbiztosít képzéseket, valamint vezetőképzést és utánpótlás-fejlesztést nyújt; bizonyíték-alapú tudásközpontként a „what works” kutatásokra és eszköztárakra (pl. Crime Reduction Toolkit) támaszkodva segíti a következetes, etikus és eredményes rendőri gyakorlat kialakítását, miközben nem inspektorátus és nem panaszkezelő szerv (ezek a HMICFRS és az IOPC), hanem a professzionalizmus, a képzés és a sztenderdek „szakmai gerince” a rendészeti közösségben):

- Segélyhívások száma 1000 fő/12 hónap.
- Regisztrált bűncselekmények (csalás nélkül) 1000 fő/12 hónap; 12 hónapos és 5 éves változás.

- Elítélések aránya (vádemelések az összes ügghöz viszonyítva).
- Megállapított elkövető melletti, de sértetti közreműködés hiánya miatt nem bizonyítható esetek aránya.
- Sikertelen nyomozások aránya (ismeretlen elkövető).
- Antiszociális incidensek 1000 fő/12 hónap.
- Családon belüli erőszak esetszáma 1000 fő/12 hónap; 12 és 24 hónapos trend.
- Szervezett bűnözői csoportok azonosítása millió főre vetítve.
- Sértetti elégedettség 12 hónapos arány.

Bűnmegelőzés és közösségi jelenlét

- Szomszédsági rendőri modell lefedettsége és működtetése.
- Községi média használatának intenzitása.
- Községi rendőrök létszáma és igénybevétele.
- Lakossági bejelentés alapján regisztrált közterületi bűncselekmények és trendjeik.
- Ismételt áldozattá válás aránya.

Nyomozási teljesítmény

- Nyomozó rendőrök száma 1000 lakosra.
- Csalási ügyek átadása (külön gazdasági bűnözés).
- Nyomozások bonyolultsága és kárérték szerinti bontás.
- Állományi felmérések: nyomozásra fordított időkeret vs tényleges munkaidő.
- Digitális eszközök és kriminalisztika használatának gyakorisága és kapacitás-kihasználtsága.
- Akták vezetői ellenőrzéseinek száma és változása.
- Sértett által nem támogatott nyomozások aránya.
- Gyanúsítottak és körözöttek száma 1000 főre.
- Letartóztatások száma 100 bűncselekmény/12 hónap.
- Szexuális bűncselekmény-bejelentésekben megindított eljárások aránya.

Sebezhetőség és áldozatvédelem

- Azonosított sérülékeny áldozatok aránya.
- Családon belüli erőszakban történt letartóztatások száma.
- Áldozati elégedettség aránya.
- Áldozatok által nem támogatott nyomozások aránya.

Szervezett bűnözés elleni fellépés

- Feltérképezett szervezett bűnözői körök és utcai bűnbandák száma.

A költséghatékonyságot minden évben a teljes költségvetés, a személyügyi kiadások, a lakosra vetített költségek, a rendőri munkaerő nagysága és az áldozattá válási mutatók alapján értékeli, és az adatok rendőri egységre, napra és

lakosra lebontva, országos és helyi szinten is elérhetők; ez a teljes körű láthatóság a közbizalom egyik kulcsfeltétele (UK Statistics Authority, 2025).

A legitimitás indikátorai között szerepel a lakossági bizalom és elégedettség rendszeres mérése, a panaszok száma és aránya, a munkahelyi sérelmek és diszkriminációs panaszok vizsgálata, az áldozati elégedettség, az etnikai diverzitás, a szervezeti kultúra, valamint a tisztességes és pártatlan eljárás hiányára, korrupcióra, agresszióra, szexuális zaklatásra, jogellenes fogvatartásra, bizonyítékokkal kapcsolatos visszaélésekre és egyéb jogsértésekre vonatkozó panaszok; mindez a civil kontroll és a független panaszkezelés intézményeivel együtt képezi a rendszer gerincét. A független tanácsadó szervezetek jelenléte, a civil ellenőrzés, valamint a rendőrségi fogdák és előállító helyiségek független vizsgálata szintén beépül az értékelésbe, miközben a lakossági felmérések eredményei – például a rendőrség tisztességes, egyenlő bánásmódjának percepciója – közvetlen minősítési bemenetet jelentenek (Office for National Statistics, 2024).

A rendőrségbe vetett bizalmat elsődlegesen nagymintás, reprezentatív lakossági kérdőíves felmérések alapján mérik, mindenekelőtt a Crime Survey for England and Wales (CSEW) adatfelvételeire támaszkodva, amelyet az Office for National Statistics (ONS) folyamatos mintavétellel működtet országos szinten (Office for National Statistics, 2023). A kérdőíves mérés többdimenziós pszichometriai skálakon alapul, amelyek elkülönítve ragadják meg az általános rendőrségi bizalmat, az eljárási igazságosság észlelését, az észlelt rendőri hatékonyságot, valamint a rendőrségi integritás megítélését. E dimenziók elméleti hátterét Tyler procedurális igazságosság modellje, empirikus operacionalizálását pedig a brit kutatások biztosítják, különösen Bradford, Jackson és Stanko vizsgálatai (Sunshine & Tyler, 2003; Bradford et al., 2009; Jackson et al., 2012).

A kérdőíves adatfelvételben a válaszadók túlnyomórészt 5 fokú Likert-skálán értékelik a rendőrséggel kapcsolatos tapasztalataikat. A nyers adatok feldolgozása során a kutatások konfirmatív faktoranalízist (CFA) alkalmaznak annak vizsgálatára, hogy a kérdések valóban azonos látens konstruktumokat mérnek-e (bizalom, eljárási igazságosság, legitimitás). Bradford, Jackson és Stanko (2009) kimutatták, hogy a rendőri intézkedésekkel való közvetlen lakossági kontaktusok hatása nem önmagában, hanem azok minősége – különösen a tiszteletteljes bánásmód és a pártatlanság észlelése – révén befolyásolja szignifikánsan a rendőrségbe vetett bizalmat. A faktormodellek eredményeire építve kompozit bizalmi indexeket képeznek, amelyeket jellemzően 0–100-as standardizált skálára transzformálnak az idősoros és területi összehasonlíthatóság érdekében (ONS, 2023).

A következő elemzési szinten a bizalom már strukturális egyenletmodellekben (SEM) jelenik meg. A Jackson és munkatársai (2012) által tesztelt modellek

igazolják, hogy az eljárási igazságosság → bizalom → legitimitás → jogkövetés oksági láncolat statisztikailag szignifikáns, és erősebb magyarázó erejű, mint a pusztán szankciós logikára épülő elrettentési modellek. E megállapításokat a Bradford et al. (2009) által végzett kontaktus-alapú vizsgálatok empirikusan is alátámasztják, amelyek szerint az észlelt rendőri bánásmód minősége a bizalom legfőbb prediktora. A hosszabb idősoros és paneladat-elemzések azt is kimutatják, hogy a magasabb bizalmi szint közvetetten növeli a bűncselekmények bejelentési hajlandóságát és az együttműködést a rendőrséggel (Jackson et al., 2012).

A számszerűsített bizalmi és legitimitási mutatók nem maradnak a tudományos elemzések szintjén, hanem közvetlenül beépülnek a rendőrségi szervezeti teljesítményértékelés hivatalos rendszerébe. A HM Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (HMICFRS) országos ellenőrzési keretében a rendőrségek minősítése három fő dimenzió mentén történik (effectiveness, efficiency, legitimacy), és a legitimációs pillér egyik alapját éppen a lakossági bizalmi indexek és elégedettségi survey-k adják (HMICFRS, 2022). Ennek következtében a rendőrségbe vetett bizalom Angliában és Walesben önálló, statisztikailag operacionalizált teljesítményindikátorrá vált, amely stratégiai, költségvetési és vezetői elszámoltatási funkciót is betölt.

Az új PEEL-keretrendszer fő újdonságai és fejlesztési irányai:

- Standardizált, részletes indikátorrendszer: Minden rendőri szerv egységes, országos indikátorok alapján kerül értékelésre, amelyek lefedik a bűnmegelőzés, a sérülékeny csoportok védelme, a nyomozások eredményessége, a szervezett bűnözés elleni fellépés, a költséghatékonyság, a transzparencia, a lakossági bizalom és az etikai normák területeit. Az értékelés során minden szervezetet több tucattal, előre meghatározott, nyilvánosan elérhető indikátor mentén vizsgálnak, amelyek lefedik a bűnmegelőzést, a bűnüldözést, a sérülékeny csoportok védelmét, a nyomozások eredményességét, a szervezeti kultúrát, a költséghatékonyságot, a közbizalmat, a panaszkezelést, a diverzitást és a transzparenciát (HMICFRS, 2023).
- Ötfokozatú minősítési skála: A rendőri szervek teljesítményét minden fő területen (például eredményesség, hatékonyság, legitimitás) egy ötfokozatú skálán értékelik: kiváló (outstanding), jó (good), megfelelő (adequate), fejlesztést igénylő (requires improvement) vagy nem megfelelő (inadequate) (HMICFRS, 2023).
- Kötelező, számonkérhető etikai normák: Az új Code of Ethics (2023) minden rendőri dolgozóra vonatkozóan kötelező, részletes, számonkérhető magatartási normákat ír elő, amelyek a tisztesség, egyenlőség, felelősség, integritás, vezetői példamutatás és méltányosság elveit emelik középpontba (College of Policing, 2023).

- Független panaszkezelés és civil kontroll: Az IOPC (Independent Office for Police Conduct) (IOPC egy Angliában és Walesben működő független hatóság, amely a rendőrségi panaszrendszert felügyeli, és a legsúlyosabb rendőri incidenseket vizsgálja a közbizalom erősítése érdekében. Feladatai közé tartozik a halálesettel vagy súlyos sérüléssel járó esetek kivizsgálása rendőri kapcsolatot követően, a rendőrségi belső vizsgálatok minőségének felügyelete, valamint a panaszkezelési szttenderdek meghatározása. Ajánlásokat és tanulságokat tesz közzé, országos szintű gyakorlatfejlesztést kezdeményez, és átlátható, nyilvános jelentésekben számol be tevékenységéről. A szerv független a rendőrségtől és a kormánytól, hatásköre az angliai és walesi rendőri erőkre és több országos bűnüldöző szervre is kiterjed. 2018-ban váltotta a korábbi IPCC-t (Independent Police Complaints Commission), ezzel egyszerűsítve a kormányzást és erősítve a függetlenséget. Az IOPC-t egy főigazgató (Director General) vezeti, regionális igazgatói struktúrával működik, és tagsága révén nemzetközi független rendészeti panaszfelügyeleti hálózatokban is jelen van) átalakítása révén országos, gyorsabb, átláthatóbb panaszkezelési rendszert működtetnek, amelynek eredményeit évente publikálják. Független tanácsadó szervezetek bármikor ellenőrizhetik a rendőrségi fogdákat, előállító helyiségeket, és beszélhetnek a fogvatartottakkal (Independent Office for Police Conduct, 2024).
- Lakossági bizalom, áldozati elégedettség, diverzitás közvetlen beépítése: A közbizalom, az áldozati elégedettség és az etnikai diverzitás immár közvetlenül a minősítési rendszer része, rendszeres országos és helyi felmérések alapján (Office for National Statistics, 2024).
- Kiemelt hatékonysági kérdések: A hatékonyságot külön értékeli a vezetés, gazdálkodás, munkaerő-elosztás, költségvetés, megtakarítások, a személyügyi kiadások, a lakosra vetített költségek, a rendőri munkaerő nagysága, valamint az áldozattá válási mutatók alapján. Az adatok minden rendőri egységre, napra és lakosra lebontva, országos és helyi szinten is elérhetők (HMICFRS, 2023a; UK Statistics Authority, 2025).
- Teljeskörű transzparencia és adatnyilvánosság: Minden fő mutató, panasz, költség, személyzeti adat, közbizalom és eredményesség országos és helyi szinten is online, bárki számára elérhető.

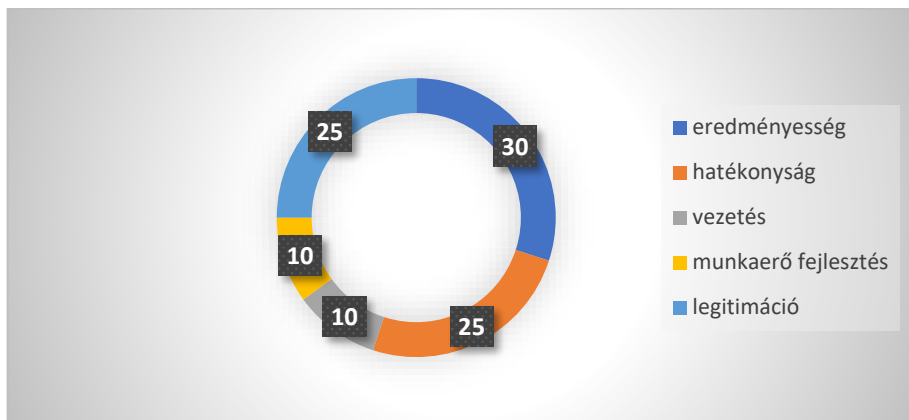
- Új fejlesztési projektek: A „Race Action Plan” (College of Policing, 2023) célja a faji egyenlőség, az átláthatóság és a közösségi partnerség erősítése. Az IOPC által koordinált új panaszkezelési és visszacsatolási rendszerek országos kiterjesztése, valamint a digitális kriminalisztikai eszközök, a közösségi rendőri jelenlét és a civil kontroll területének folyamatos fejlesztése.

Központi kérdések a PEEL-értékelésben:

- Mennyire jó a rendőrség szolgáltatása az áldozatok számára?
- Mennyire kezeli a rendőrség tisztességesen, megfelelően és tisztelettel a lakosságot?
- Mennyire hatékony a bűnmegelőzés, az antiszociális magatartás visszaszorítása és a sérülékeny csoportok védelme?
- Mennyire gyors és szakszerű a rendőrség válasza a lakossági bejelentésekre?
- Mennyire eredményes a nyomozati munka?
- Mennyire hatékony az elkövetők és gyanúsítottak kezelése, valamint a súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés?
- Mennyire fenntartható, etikus és inkluzív a munkahelyi környezet?
- Mennyire hatékony a vezetés és a szervezeti menedzsment, beleértve a korrupció elleni védelmet és a személyzeti ellenőrzést? (HMICFRS, 2023)

A PEEL keretrendszer (2023–2025) bevezetése így nemcsak részleteiben, hanem működési filozófiájában is paradigmaváltást hozott: a bűnmegelőzés, a sérülékeny csoportok védelme, a transzparencia, a közbizalom, az etikai elvek és a lakossági visszacsatolás mérésének egységes integrációját valósítja meg, miközben az új etikai kódex számonkérhető normái, az IOPC megerősített panaszkezelése és a teljes körű adatnyilvánosság a legitim működés tényleges feltételeit is megalapozzák (College of Policing, 2023; HMICFRS, 2023; Independent Office for Police Conduct, 2024).

9. ábra: PEEL értékelési keretrendszer területeinek súlyozása



Forrás: Saját szerkesztés a HMICFRS (2023) PEEL Assessment Framework 2023-2025 alapján

A HMICFRS 2025–2029 közötti országos ellenőrzési és fejlesztési programja a brit rendőrség működésének átfogó, proaktív és adatvezérelt felügyeletét célozza. A program stratégiai céljai és ellenőrzési irányai a következők:

1. Proaktív, adatvezérelt ellenőrzés:

A HMICFRS minden rendelkezésre álló kvantitatív és kvalitatív adatot, valamint szakmai insightot (pl. trendanalízisek, prediktív modellek, közösségi visszajelzések) felhasznál a jövőbeli kihívások és problémák előrejelzésére. Ez lehetővé teszi a szolgáltatási hiányosságok korai felismerését és megelőzését, valamint a rendőrségi működés folyamatos fejlesztését.

2. Kimenet-orientált ellenőrzések:

Az ellenőrzések fókuszában a lakossági eredmények állnak, különös tekintettel a közbizalom erősítésére, a társadalmi igazságosság érvényesítésére és a rendőri szolgáltatások minőségének javítására. A HMICFRS az eredményesség mellett a társadalmi hatásokat és a közösségi elégedettséget is mérlegeli.

3. Fenntartható, hosszú távú fejlesztés:

A program támogatja az innovatív és ígéretes rendőrségi gyakorlatok országos szintű terjesztését. A pozitív változások folyamatos nyomon követése és visszacsatolása biztosítja a fejlesztések fenntarthatóságát és adaptivitását.

4. Rendszerszintű, intelligens fejlesztés:

A komplex társadalmi problémák kezelésére a HMICFRS a „whole system approach” elvét alkalmazza, amely partnerségi együttműködést és szektorokon átívelő támogatást foglal magában. Ez elősegíti a rendőrség és más közszolgáltatások közötti integrált, hatékony válaszokat.

5. Folyamatos konzultáció és társadalmi visszacsatolás:

A program kiemelt figyelmet fordít a közösségi igények és visszajelzések folyamatos gyűjtésére és beépítésére. A prioritások, indikátorok és ellenőrzési

témák rendszeres felülvizsgálata biztosítja, hogy a HMICFRS tevékenysége a társadalmi elvárásokhoz és a rendőrségi valósághoz igazodjon.

A 2025–2029 közötti időszakban az Egyesült Királyság rendőrségi stratégiái és teljesítménymérési rendszerei minden eddiginél hangsúlyosabban integrálják a társadalmi bizalom, a legitim működés, az áldozatvédelem, a diverzitás, a transzparencia és a közösségi partnerség szempontjait. A jelenlegi PEEL-keretrendszer, az etikai kódex, az IOPC átalakítása, a „Safer Streets Mission” (biztonságosabb utcákért küldetés), a helyi és regionális Police and Crime Plan-ek (rendőrségi és bűnüldözési tervek), valamint a HMICFRS országos fejlesztési programja mind azt célozzák, hogy a brit rendőrség a következő években mérhetően csökkentse az erőszakos bűncselekményeket, növelje a lakossági bizalmat, erősítse a helyi jelenlétet, és minden társadalmi csoport számára igazságos, átlátható, elszámoltatható és fenntartható szolgáltatást nyújtson.

A PEEL felépítése a kötetben később kidolgozott magyar keretrendszer közvetlen mintája. Hogy pontosan mely elemei vehetők át – az alapkérdésszerkezet, az ötfokú minősítés, a fokozatos beavatkozási lánc –, és melyek nem, azt a TÜKÖR-modellt bemutató fejezet fejti ki részletesen.

ÉSZAK-ÍRORSZÁG RENDŐRSÉGÉNEK (TOVÁBBIAKBAN: PSNI) HATÉKONYSÁGMÉRÉSE ÉS LEGITIMITÁSA

Az északír rendőrségi szervezeti hatékonyságmérés sajátosságai nem választhatók el a több évtizedes felekezeti és etnopolitikai konfliktus („The Troubles”) örökségétől, valamint attól az intézményi újjáépítési folyamattól, amely a Belfasti Megállapodást (Good Friday Agreement, 1998) követően vette kezdetét. Észak-Írországbán a rendőrség nem pusztán közbiztonsági szervként, hanem a konfliktus egyik szimbolikus hatalmi intézményeként is működött, ami a társadalom jelentős részében tartós legitimációs deficithez vezetett (Good Friday Agreement, 1998; Mulcahy, 2006). Ennek következtében a rendőrségi teljesítmény és hatékonyság kérdése kezdettől fogva elsősorban politikai és jogállami, másodsorban technikai-szakmai problémaként jelent meg.

A konfliktus lezárását követő rendőrségi reform alapját a Patten-jelentés (1999) képezte, amely a Royal Ulster Constabulary (RUC) átfogó átalakítását, valamint a Police Service of Northern Ireland (PSNI) létrehozását irányozta elő. A reform központi célja nem a klasszikus bűnügyi hatékonyság növelése volt, hanem a rendőrség társadalmi legitimitásának helyreállítása, a politikai pártatlanság biztosítása és a közösségi elfogadottság megteremtése (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999). A rendőrség működésének jogi és intézményi kereteit végül a Police (Northern Ireland) Act 2000 rögzítette, amely

a demokratikus elszámoltathatóságot a Northern Ireland Policing Board és a Police Ombudsman for Northern Ireland megerősített jogosítványain keresztül építette be a rendszerbe (Police (Northern Ireland) Act 2000).

Az északír modell egyik legfontosabb sajátossága, hogy a rendőrségi teljesítmény és hatékonyság értelmezése kezdettől fogva a legitimációs dimenzió köré szerveződött. A rendőrségtől elvárt „eredményesség” nem pusztán a bűnözési mutatók javulását, hanem mindenekelőtt a felekezeti megosztott társadalomban való politikai elfogadhatóságot, a hatalom semleges gyakorlását és a közösségi együttműködés helyreállítását jelentette (Mulcahy, 2006). Ennek megfelelően az északír teljesítménymérésben a közbizalom, a pártatlanság és az emberi jogi megfelelés indikátorai kezdetektől egyenrangú szerepet kaptak a kriminalisztikai teljesítménymutatókkal.

A legitimitás-központú megközelítés az ellenőrzési és auditmechanizmusok szintjén is intézményesült. A PSNI működését az előbb már elemzett HMICFRS rendszeres tematizált ellenőrzéseken keresztül vizsgálja, míg a Policing Board stratégiai szinten értékeli a rendőrség teljesítményét, különös tekintettel a közösségi kapcsolatokra, az emberi jogi megfelelésre és a lakossági bizalom alakulására (HMIC, 2010; Northern Ireland Policing Board, n.d.). A hatékonyságmérés így Észak-Írországból nem elsősorban menedzsmenteszköz, hanem a békefolyamat egyik intézményes garanciája lett.

Az angol modellel ellentétben Észak-Írországból a politikai irányítás nem választott egyéni tisztségviselőt (PCC), hanem kollektív, konszenzusos testületen keresztül érvényesül. A Policing Board összetétele a politikai megosztottságot tükrözve biztosítja, hogy a rendőrség ne válhasson egyetlen politikai vagy felekezeti oldal eszközévé. Ez a kollektív felügyeleti forma szintén a konfliktusörökség közvetlen következménye, és alapvetően eltér az angliai politikai-elszámoltatási modellel logikájától (Mulcahy, 2006).

Mindezek eredményeként az északír rendőrségi szervezeti hatékonyságmérés nem egyszerűen a „jó kormányzás” és a közpénz-hatékonyság eszköze, hanem a társadalmi béke, a politikai stabilitás és a jogállami rend fenntartásának strukturális pillére. A rendőrségi teljesítmény itt nem választható el a politikai legitimitástól: a PSNI működése mind a mai napig különösen érzékeny lakossági bizalmi, emberi jogi és közösségi indikátorokon keresztül kerül értékelésre, ami európai összehasonlításban is egyedi pályára állította az északír modellt.

A PSNI esetében a rendőrség legitim, azaz jogszerű, tisztességes és közbizalmat erősítő működést egységes teljesítménykeretben méri: a többéves rendészeti stratégiai tervhez (Policing Plan) és az éves teljesítménytervhez (Annual Performance Plan) tartozó indikátorokhoz az eredményalapú elszámoltathatóság (Outcome Based Accountability) módszerét, rövid értékelő lapokban megjelenő összegzést (report card) és piros-sárga-zöld jelzésű

minősítést (RAG) rendel, amelyekben a bizalom, az átláthatóság és a jogszerű gyakorlat kiemelt kimenetek és mérőszámok formájában jelennek meg (Northern Ireland Policing Board, 2025a; Northern Ireland Policing Board, 2025b).

A legitimitás „kemény” és „puha” eszközökkel egyaránt nyomon követhető: egyrészt a PSNI Code of Ethics (Etikai Kódex) jogszabályi felhatalmazással a Board által kiadott normatív zsinórmérték, amely az emberi jogi kötelezettségeket és a szakmai magatartási sztenderdeket írja elő, és amelynek betartását a Board ellenőrzi és szükség esetén fegyelmi/elszámoltathatósági folyamatokba integrálja (Police (Northern Ireland) Act 2000, s.52; Northern Ireland Policing Board, n.d.-b; PSNI, 2008). A törvény magyarázó jegyzetei külön kiemelik, hogy a kódex az Emberi Jogok Európai Egyezménye kötelezettségeire épül, a főkapitány köteles gondoskodni az ismertetéséről és megértéséről, a Board pedig ennek végrehajtását felügyeli (UK Government, Explanatory Notes s.52).

Mindenekelőtt a legitim rendőri gyakorlat tematikus, független vizsgálata az éves Human Rights Annual Report (Emberi jogok érvényesülésével kapcsolatos éves jelentés), amely mélyelemzést végez az igazoltatások, a kényszerítő eszközök és a gyűlölet-bűncselekmények kezelése terén, ajánlásokkal és határidős végrehajtási elvárásokkal; ezekre a PSNI külön „Programme of Action” vagyis egy intézkedési tervvel válaszol, amelynek előrehaladását a Board folyamatosan monitorozza és tesz megállapításokat annak teljesüléséről (Northern Ireland Policing Board, 2025c; Police Service of Northern Ireland, 2014).

Másfelől a legitim működés „transzparencia” biztosítója az Independent Custody Visiting Scheme: ami nem jelent más, mint hogy a civil önkéntesek bejelentés nélküli látogatásokkal ellenőrzik a fogvatartási körülményeket, a jogok és jogosultságok (PACE) érvényesülését, és jelentéseik negyedévente a Board illetékes bizottsága elé kerülnek, a rendszer jogalapját a Police (Northern Ireland) Act 2000 adja (NIPB, n.d.; University of Bristol, n.d.). A program a nemzeti megelőző mechanizmus (NPM) részeként is működik, a nyilvánosság rendszeres összesített beszámolókból tájékozódhat a látogatások kiterjedtségéről és megállapításairól (ICVA, 2025; NISRA, 2025). A jogszerűség és tisztességes bánásmód kulcsterületein a Board standardizált adatsorokra támaszkodik: negyedéves „Stop and Search” statisztikák (jogalap, eredményesség, trendek), használja a módszertani feljegyzéseket és felhasználói útmutatókat, továbbá saját kérdésekkel és follow-up ülésekkel kéri számon az adatminőséget, a szükségtelen és aránytalan intézkedéseket, és a közösségi hatások elmaradását vagy nem teljesülését (PSNI, 2025; Northern Ireland Policing Board, 2023).

Ezen felül a Board folyamatosan napirenden tartja a közösségi háttér szerinti monitorozás és az egyenlőségi megfelelés ügyét, és ezeket külön nyilvános, főleg közösségi médiaplatformokon zajló kérdés–válasz csatornákon és üléseken is

tárgyalja, hogy igazolható legyen a döntések legitimációja és az intézkedések arányossága. (Northern Ireland Policing Board, 2023). A belső ellenőrzés és szakmai minőségirányítás kapcsán a kormányzati ellenőrzési értékelések rámutatnak, hogy a PSNI rendszeres vezetői csoportüléseken és tematikus fejlesztési fórumokon vizsgálja az igazoltatási adatokat és a gyakorlat egységességét, amely a Board beszámoltatásának kormányzati és helyi önkormányzati fórumain is visszatérő téma (Department of Justice, 2020).

A legitim működés közösségi dimenzióját a „*Policing Plan Survey*” és egyéb nyilvános konzultációk mérik; ezek a közbizalom és az elégedettség alappillérei, és eredményeik közvetlenül beépülnek a teljesítményértékelésbe és az intézményi kommunikációba. (UK Government, 2025; Police Service of Northern Ireland, 2024). Végül az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot a nyilvános ülések, az ügyrendi szabályok szerinti írásos jelentéskérés is biztosítja: a Board ugyanis formálisan előírhatja, hogy a főkapitány részletes beszámolót adjon egyes gyakorlatokról vagy olyan ismertté vált eseményekről, amelyeket ezután a nyilvánosság számára is hozzáférhető anyagokban követnek nyomon (Northern Ireland Policing Board, 2024a; Northern Ireland Policing Board, n.d.-a). A fenti eszközök együtt – Etikai Kódex és fegyelmi-etikai ellenőrzési rendszeren, emberi jogi mélyvizsgálat és intézkedési terv, független fogdafelügyelet, standardizált „Stop and Search” és „Use of Force” adatsorok, közbizalmi felmérések, valamint formális beszámoltatási és nyilvánossági mechanizmusok – biztosítják. Ez által a legitim működés mérhető, összevethető és érdemben fejleszthető legyen a Policing Plan és az APP kimeneteihez igazítva (Northern Ireland Policing Board, 2025a; Northern Ireland Audit Office, 2025).

Összegzésként elmondható, hogy az északír rendőrség teljesítménymérési modellje a Policing Board által felügyelt, kimenet-alapú (Outcomes Based Accountability) keretrendszerre épül, amely három stratégiai kimenetet határoz meg, és ezeket éves teljesítménytervben rögzített indikátorokkal és mércékkel értékeli. A modell része a *Policing Plan Survey* és más nyilvános konzultációk, amelyek a közbizalom és elégedettség mérésével közvetlenül táplálják a teljesítményértékelést és a kommunikációt.

Főbb vonásai:

- Stratégiai kimenetek: „jobb szolgáltatás az áldozatoknak”, „biztonságos, bevont közösségek nagyobb bizalommal”, „sokszínű, megbecsült és felhatalmazott szervezet”.
- Éves teljesítményterv: jogszabályi alapon rögzített indikátorok és mércék (kvantitatív és kvalitatív), bázisértékekkel és időközi célokkal az átlátható értékeléshez.

- Eredményalapú elszámoltathatóság (OBA): kimenet- és hatásfókusz, a kormányzati kimenetrendszerrel összehangolva, egyértelmű „bizonyíthatóság” logikával.
- Közösségi bevonás: Policing Plan Survey és nyilvános konzultációk, valamint a közösségi biztonsági partnerségek (PCSP-k) visszajelzései a tervezés és a mérés alapjai.
- Monitoring és számonkérés: év közbeni nyomon követés, formális beszámoltatás a Police Board ülésein, és nyilvános teljesítményjelentések.
- Kulcsmutatók: biztonságérzet, rendőrségbe vetett bizalom, áldozati elégedettség és szolgáltatási minőség, hivatalos statisztikai módszertannal mérve.
- Független ellenőrzés: a „folyamatos fejlesztés” törvényi elve és külső értékelések (számvevői jelentések) erősítik a hatékonyság, eredményesség és gazdaságosság fókuszát.

A SZERVEZETI IGAZSÁGOSSÁG MINT A RENDŐRSÉGI LEGITIMITÁS BELSŐ FORRÁSA

A legitim rendőri működés szervezeti dimenziója az elmúlt években kiemelt kutatási és szakpolitikai fókuszba került, különösen - a már említett - Angliában és Walesben, ahol a szervezeti igazságosság (organizational justice) – azaz a szervezeten belüli tisztességes, átlátható, részvételen alapuló és méltányos bánásmód – nemcsak a munkavállalói elégedettség, hanem a rendőrségi legitimitás, a közösségi bizalom és a szolgáltatási minőség egyik fundamentuma lett (Jackson et al., 2024; College of Policing, 2023; Tyson & Charman, 2023). E megközelítésben különösen fontos megérteni, miként épülnek be ezek az elvek a belső kultúrába, és hogyan csatornázódnak át a külső legitimitációba. A szervezeti igazságosság négy fő dimenziója – disztributív, procedurális, interperszonális és információs igazságosság – komplexen befolyásolja a rendőri szervezet belső klímáját, a döntéshozatal átláthatóságát, a vezetői kommunikáció minőségét, a karrierlehetőségek elérhetőségét, valamint a szervezeti lojalitást és teljesítményt (Haas et al., 2015; Van Craen & Skogan, 2017). Empirikus kutatások igazolták, hogy a szervezeti igazságosság percepciója pozitív korrelációt mutat a munkavállalói elégedettséggel, a szervezeti elkötelezettséggel, a jobban internalizált etikai normákkal, a szabálykövetéssel, a közösségi rendőrségi elvek támogatásával, valamint a demokratikus rendőri attitűdökkel (Wolfe & Lawson, 2020; Trinkner et al., 2016; Bradford & Quinton, 2014; Jackson et al., 2024), ami már önmagában jelzi, hogy a belső tapasztalatok minősége közvetlenül kihat a külső szolgáltatási mintázatokra.

Ezzel összefüggésben a legfrissebb, kvalitatív kutatások Angliában és Walesben (Tyson & Charman, 2023) rámutatnak, hogy a rendőrségi szervezeti igazságosság deficitje – különösen a részvétel (voice) hiánya, a készségek és tapasztalatok elismerésének hiánya, az előmeneteli akadályok, az átláthatatlan döntéshozatal és a nem megfelelő vezetői kommunikáció – közvetlenül hozzájárul a rendőrtisztek elvándorlásához, a morál csökkenéséhez, a cinizmus és a szervezeti deviancia erősödéséhez. A kutatás szerint a szervezeti igazságosság hiánya nemcsak a belső elkötelezettséget gyengíti, hanem a külső, közösségi legitimitást, a rendőrségi szolgáltatások minőségét és a közbizalmat is aláássa, tehát egyszerre érinti a szervezet kohézióját és a rendőrség társadalmi beágyazottságát. Erre a problémátérre válaszul a Police Now (2020) által összegzett konklúziói alapján világos, hogy a szervezeti igazságosság a közösségi rendőrség, az eljárási igazságosság és a társadalmi bizalom egyik alapfeltétele: ha a rendőri szervezetben nincsenek jelen a fair, transzparens, inkluzív és részvételen alapuló folyamatok, akkor a közösségi rendőrségi reformok és a társadalmi elvárások sem teljesülhetnek. A szervezeti igazságosság hiánya alacsonyabb morálhoz, elkötelezettséghez, magasabb fluktuációhoz és csökkenő szolgáltatási színvonalhoz vezet. E felismerések nyomán a College of Policing és az NPCC 2025–2030-as Nemzeti Rendőri Kultúra és Belső működés Stratégiája (College of Policing, 2025) hangsúlyozza, hogy a szervezeti igazságosság fejlesztése nélkülözhetetlen a rendőrségi kultúra megújításához, a diszkrimináció megszüntetéséhez, a vezetői standardok emeléséhez és a közbizalom helyreállításához; a stratégia kiemeli a fair előmeneteli rendszer, a vezetői példamutatás, a visszacsatolási csatornák, a panaszkezelés és az etikus vezetés fejlesztését, valamint a szervezeti anomáliák folyamatos monitorozását.

A végrehajtási szintet és a mindennapi működést tekintve a legújabb PEEL-értékelések (HMICFRS, 2024) azt mutatják, hogy a szervezeti igazságosság hiányosságai – különösen a vezetői döntéshozatal átláthatatlansága, az előléptetési rendszer igazságtalansága, a belső kommunikáció gyengesége – továbbra is jelentős kihívást jelentenek számos rendőri egységnek, és közvetlenül összefüggnek a közbizalom csökkenésével, a rendőri szervek legitimációs problémáival, valamint a munkaerő megtartásának nehézségeivel. Mindezek mellett a legújabb brit kutatások és szakpolitikai fejlesztések egyértelműen alátámasztják, hogy a szervezeti igazságosság nem csupán a belső morál, elkötelezettség és teljesítmény kulcsa, hanem a rendőrségi legitimitás, a közösségi bizalom, a társadalmi igazságosság és a szolgáltatási minőség egyik legfontosabb előfeltétele; a szervezeti igazságosság fejlesztése nélkül a rendőrségi reformok, a közösségi rendőrség és a társadalmi elvárások sem lehetnek fenntarthatóak vagy hatékonyak (Tyson & Charman, 2023; Jackson et al., 2024; College of Policing, 2025; HMICFRS, 2024). E külső-közösségi és belső-szervezeti összefüggések

megértéséhez a rendőrségi legitimitás („legitimacy”) és az eljárási igazságosság („procedural justice”) kortárs értelmezése ad átfogó keretet, amelynek új irányait Chan, Bradford és Stott (2023) szisztematikus áttekintése és meta-analízise jelöli ki: a legitimitáció nem pusztán az intézményes normakövetés vagy a jogszerűség függvénye, hanem komplex interakciós folyamat eredménye, amelyben az eljárási igazságosság percepciója, a társadalmi identitás („social identity”) és a kontextuális tényezők („social context”) egyaránt meghatározó szerepet játszanak. A meta-analízis eredményei szerint az eljárási igazságosság négy kulcskomponense – a „voice” (részvételi lehetőség), a „neutrality” (pártatlanság), a „respect” (méltóságteljes bánásmód) és a „trustworthiness” (jóindulat és megbízhatóság) – szignifikánsan erősíti a rendőrség iránti társadalmi bizalmat („public trust”), a jogkövetést („compliance”) és az együttműködési hajlandóságot („cooperation”). Ugyanakkor a szerzők hangsúlyozzák, hogy ezen hatások intenzitása erősen mediálódik a társadalmi identitás struktúráján keresztül: az egyének csoport-hovatartozása, etnikai vagy kulturális identitása, valamint a helyi társadalmi kontextus („local social context”) jelentős moderátorai a rendőrségi legitimitás percepciójának.

Továbbá Chan és munkatársai (2023) rámutatnak, hogy a rendőrség eljárási igazságosságának pozitív hatása a legitimitációra különösen erős azokban a közösségekben, ahol a társadalmi kohézió („social cohesion”) magas, illetve ahol a rendőrség képes reflektív, adaptív módon kezelni a helyi társadalmi normákat és elvárásokat; ezzel szemben a társadalmi fragmentáció („social fragmentation”) vagy a diszkriminációs tapasztalatok jelentősen gyengíthetik az eljárási igazságosság legitimitásra gyakorolt pozitív hatását. E megfontolásokból következően a tanulmány egyik legfontosabb tudományos konklúziója szerint a rendőrségi legitimitás nem tekinthető statikus, univerzális entitásnak, hanem dinamikus, kontextusfüggő konstrukció, amely folyamatos társadalmi interakciók és identitásdinamikák eredője. Ezért a modern rendészeti reformoknak nem csupán az eljárási igazságosság normatív elveit kell integrálniuk a szervezeti gyakorlatba, hanem érzékenyen kell reagálniuk a társadalmi identitásrétegek és a lokális társadalmi kontextusok komplexitására is. E koncepcionális keret visszaköszön a szervezeti kultúrában is: a legitim rendőri működés nem csupán a társadalom irányába manifesztálódik mint etikus, tisztességes és korrekt feladatvégzés sajátos karakterjegye, hanem fundamentális jelentőséggel bír a szervezeti kultúra dimenziójában is. A szervezeti vezetés attitűdje a munkatársakhoz, a „respektus”, az elismerési és előmeneteli rendszer transzparens működtetése, a belső sérelmekből fakadó panaszok adekvát kezelése, valamint az individuális és szisztemikus anomáliák feltárása és kezelése mind determinánsai annak, hogy a rendőri szervezet milyen morális és attitűdbeli mintázatokat közvetít a külső közösség felé (Quinton et al., 2015; College of

Policing, 2023). Átfogó, empirikus kutatások igazolták, hogy a szervezeten belüli egyenlő és „fair” bánásmód szignifikáns hatást gyakorol a rendőri állomány intézkedési kultúrájára, normatív orientációjára és jogkövető magatartására (Tyler & Blader, 2000; Colquitt et al., 2001; Jackson et al., 2024).

A szervezeti dinamika oldaláról nézve a szakirodalom rámutat, hogy a rendőri szolidaritás, a szervezeten belüli deviáns magatartások és a külvilág felé történő orientáció között inverz kapcsolat („inverse relationship”) azonosítható (Schernock, 1988). A japán rendőrségi modell hatékonysága is igazolta, hogy a belső csoportkohézió, a „group identity” és a tradíciók pozitív internalizációja egyenesen arányos a kifelé irányuló proaktív orientációval. Finszter (2010) szerint a szervezeti titkolózás generálja a társadalmi előítéletességet, amelyre a rendőri testület tagjai is előítéllettel válaszolnak, így egyfajta önbeteljesítő „stereotype chain” jön létre. E körköröség megtörésének egyik útja, hogy a rendőri munka támogatása és a teljesítménymotiváció erősítése kulcsfontosságú: az állomány döntéshozatali folyamatokba történő bevonása, a vezetői döntések racionális és átlátható kommunikációja, valamint a munkatársak aggályainak meghallgatása és validálása egyértelműen pozitív hatást gyakorol a szervezeti elkötelezettségre és a korrekt, etikus munkavégzésre (Quinton et al., 2015; College of Policing, 2023).

Fontos mindehhez a fogalmi keret tisztázása: a szervezeti vagy intézményi igazságosság („organizational justice”) tágabb fogalom, mint az eljárási igazságosság („procedural justice”), magában foglalja a disztributív igazságosságot („distributive justice”), azaz a források, munkaerő, anyagi és szellemi dotáció igazságos elosztásának érzetét, valamint a procedurális igazságosságot, amely a döntéshozatalban való részvételt, a döntésekről való értesülést és a vezetői bánásmód emberségességét foglalja magában. A kutatások szerint a procedurális igazságosság erősebb prediktora a környezet felé irányuló viselkedésmódnak, mint a disztributív igazságosság (Greenberg, 2011; Jackson et al., 2024). A fenti mechanizmusokat longitudinális, tudományos módszertannal felvett bizonyítékok támasztják alá, ugyanis az Oxfordi Egyetem által a durhami rendőrségen végzett kutatás meggyőzően igazolta, hogy a szervezeti igazságosság – beleértve a vezetői eljárási igazságosságot és az elosztási igazságosságot – pozitív hatást gyakorol a szervezeti kohézióra, a kooperatívabb, szociálisabb szervezeti attitűdre és viselkedésformákra, amelyek kisugároznak a beosztottak munkakultúrájára is (Bradford & Quinton, 2014; Jackson et al., 2024). Egy másik, szignifikáns statisztikai összefüggést feltáró vizsgálat szerint a szervezeti igazságosság és a szervezettel való azonosulás („organizational identification”) között erős pozitív korreláció áll fenn, amely közvetlenül kihat a szervezeti eredményességre:

- Azok a tisztek, akik a szervezetet tisztességesnek és igazságosnak érzékelték, nagyobb valószínűséggel azonosultak a szervezettel.

- A szervezeti tisztességtelenség a cinizmus és az autoriter szubkultúra kialakulásával mutatott összefüggést.
- Azok a tisztek, akik a közösség támogatását érzékelték, nagyobb bizalommal viseltettek a hatóságok iránt.
- Azok a tisztek, akik magasabb szervezeti bizalommal rendelkeztek, erősebben támogatták az eljárási garanciákat, a törvényes eljárásokat és az arányos erő alkalmazását (Bradford et al., 2013; Jackson et al., 2024).

E mechanizmus empirikus alátámasztása egy angliai rendőri szervezetenél végzett, az állomány körében felvett kérdőíves vizsgálatból származik, amelynek felépítése és eredménye egyaránt megérdemli a részletesebb ismertetést. Bradford és Quinton (2014) az önlegitimációt vizsgálta: azt, hogy a rendőr mennyire tartja saját hatalomgyakorlását jogosnak és megalapozottnak. A modell négy elemet kapcsolt össze: a vezetői döntések méltányosságának észlelését, a szervezettel való azonosulást, az önlegitimációt, végül a demokratikus, méltányosságra épülő rendészeti szemlélet támogatottságát. Az eredmény szerint az önlegitimáció legerősebb előrejelzője nem a szolgálati idő, nem a beosztás és nem is a lakossággal való érintkezés jellege volt, hanem a szervezettel való azonosulás – ez pedig szorosan összefüggött azzal, hogy a rendőr méltányosnak látta-e a felettesei döntéshozatalát.

A lánc utolsó szeme a kötet érvelése szempontjából a legfontosabb: a magasabb önlegitimációjú rendőrök nagyobb arányban támogatták a demokratikus, a lakossággal partneri viszonyt kereső rendészeti szemléletet. Az összefüggés iránya tehát a szervezet belsejéből kifelé mutat. Az a rendőr, akit a saját szervezete méltánytalanul kezel – akinek az előmenetelét átláthatatlan szempontok döntenek el, akinek a teljesítményét olyan mutatókon mérik, amelyeket maga sem tart igazságosnak –, nehezebben azonosul a szervezettel, gyengébb önlegitimációval szolgál, és kevésbé fogadja el azt a szemléletet, amelyet a szervezet kifelé hirdet. A szervezeti méltányosság így nem a lakossági eljárási igazságosság kellemes kiegészítője, hanem előfeltétele – és ez az a pont, ahol a teljesítményértékelés reformja az eljárási igazságosság kérdésévé válik.

Egy további fontos következmény, hogy a szervezeti igazságosság deficitje jelentős szervezeti kockázatot jelent: a beosztottak igazságtalan bánásmód érzése demotivációhoz, a szolgáltatási minőség romlásához, fokozott cinizmushoz és az etikus rendfenntartás iránti elkötelezettség csökkenéséhez vezethet. A nemzetközi szervezeti magatartás-kutatás szerint a gyenge szervezeti igazságosság elősegítheti a munkavállalói megbetegedések, a hiányzások és a munkahelyi devianciák (pl. „workplace deviance”) prevalenciáját is. A vezetési gyakorlatnak ezért inkluzívnak, „fair”-nek és transzparensnek kell lennie, folyamatos monitoringgal szükséges feltárni a szervezeti anomáliákat (College of Policing, 2023; HMICFRS, 2023). Az etikus, legitim rendőri működés szorosan összefügg

a szervezeti kultúra minőségével és a belső eljárási igazságosság érvényesülésével – ezek visszacsatolási hurkokként („feedback loops”) hatnak a szervezeti teljesítményre és a társadalmi támogatottságra egyaránt (Jackson et al., 2024). Ennek intézményesített formája a brit rendőrségi gyakorlatban az, hogy a hatékonyságmérés részeként minden évben végeznek legitimitást érintő szervezeti diagnózisokat. 2015–2016-ban például 16 rendőri egységben szerveztek roadshow-kat, online blogokat, fórumokat és strukturált beszélgetéseket, hogy azonosítsák a szervezeten belüli tisztességtelen gyakorlatokat (Quinton et al., 2015; College of Policing, 2023). A panaszok és sérelmek rendszerezett kezelése lehetővé teszi az adatok összehasonlító elemzését is: például a szervezeti sérelmek, panaszok, problémák száma 1000 munkahelyre vetítve 12 hónap alatt, illetve a betegség miatti rövidebb és hosszabb hiányzások aránya szervezeti egységenként (Office for National Statistics, 2024; UK Statistics Authority, 2025). Ezek a mutatók a szervezeti kultúra minőségét is érzékeltetik, és alátámasztják, hogy Anglia és Wales rendőrsége a teljesítmény- és hatékonyságmérés terén Európában a legfejlettebb tudományos bázissal rendelkezik, ahol a legújabb elméleti eredmények gyorsan hasznosulnak a gyakorlatban, így a legitim rendőrségi működés modellje a szervezeti igazságosság és a belső kultúra szintjén is folyamatosan fejlődik (Jackson et al., 2024; HMICFRS, 2023; Independent Office for Police Conduct, 2024).

A rendészeti hatékonyságmérés nem pusztán technikai-metodológiai ügy, hanem társadalomelméleti és legitimációs kihívás. A nemzetközi gyakorlatok feltárása azt mutatja, hogy a modern democráciákban olyan indikátorrendszerek, értékelési logikák és szervezeti filozófiák dominálnak, amelyek a társadalmi bizalmat, a részvételiséget és az eljárási igazságosságot a mérés középpontjába állítják.

Az Egyesült Királyság Value for Money-modellje, az USA decentralizált, közösségalapú rendszerei, Észak-Írország innovatív legitimitás-központú indikátorai közös nevezőn a rendőrség közszolgálati funkcióját emelik ki. A bűnüldözési eredményességen túl mérhetővé teszik a közösségi bizalmat, az átláthatóságot és az intézményi reflexivitást. A trend egyértelműen a hagyományos, kizárólag kvantitatív mérés felől a komplex, többdimenziós értékelés felé mutat.

A komplex indikátorrendszerek nem redukálják a rendőrségi teljesítményt output-aggregátumokra, hanem a „public value” (közösségi érték) előállítását értékelik. A működés mindig a társadalmi kontextushoz, az észlelt közbiztonsághoz és a polgárok igazságérzetéhez viszonyítva nyer értelmet. A PEEL keretrendszer 2023–2025, a Value for Money, a Balanced Scorecard és a DEA (Data Envelopment Analysis) nemcsak szervezeti outputokra fókuszálnak,

hanem integrálják az állampolgári elégedettséget, az eljárások méltányosságát és a közösségi visszacsatolásokat is.

A hazai adaptáció kritikai tanulsága, hogy a jelenlegi, mennyiségi mutatókra épülő értékelés – intézkedések száma, felderítési ráta stb. – csak marginálisan veszi figyelembe az állampolgári elégedettséget, a közösségi visszacsatolásokat vagy a procedurális elvek érvényesülését. A „neighbourhood policing” (A neighbourhood policing brit eredetű rendészeti modell; a 2003–2005-ös National Reassurance Policing Programme (Home Office finanszírozással, ACPO szakmai irányítással) kísérleti projektjeiből nőtt ki. Ezt 2005-től az országos Neighbourhood Policing Programme váltotta, amely 2008-ra minden angliai és walesi területen létrehozott Neighbourhood Policing Teamet. A megközelítést a láthatóság, közösségi bevonás és problémamegoldás hármasa jellemzi, amelyet az ACPO gyakorlati útmutatása a „kritikus sikertényezők” listájával is rögzített. Ma intézményesen Angliában és Walesben működik, és hatásai (például bizalom, elégedettség, bizonyos kimenetek) több értékelésben rövid távon igazolást nyertek, bár a nagy léptékű kivitelezés vegyes eredményeket mutatott) és a „partnership-based policing” (A partnership-based policing partnerségre épülő rendészeti megközelítés, amelyben a rendőrség szisztematikusan együttműködik önkormányzatokkal, szociális és egészségügyi szolgáltatókkal, szabályozó hatóságokkal, civil szervezetekkel és vállalkozásokkal a helyi bűnözési és rendzavarási problémák közös azonosítása, elemzése és megoldása érdekében, a közbiztonság „közös előállítására” törekedve. A partnerség lehet informális vagy törvényben előírt többügynökséges együttműködés (például Community Safety Partnership keretben), és gyakran a partnerek speciális jogi eszközeinek „behúzásával” éri el a hatást (third-party policing), amely így célzottabb megelőzést, erőforrás-megosztást és fenntarthatóbb problémamegoldást tesz lehetővé, miközben javítja a lakossági bizalmat és elégedettséget) tapasztalatai arra mutatnak rá, hogy a legitimáció elválaszthatatlan a mérési paradigma megújításától.

A rendőrségi hatékonyság akkor válik társadalmilag relevánssá, ha a mérés nem belső, technokrata kontroll, hanem a közösségek által elvárt felelősségvállalás és szolgáltatásminőség transzparens visszajelzési rendszere. E szemlélet intézményesítése szükséges: olyan, helyi sajátosságokhoz adaptív értékelési rendszerek kellenek, amelyek megbízható visszajelzést adnak a közösségek elvárásairól és percepcióiról. Csak így jelenhet meg a rendőrség nem pusztán végrehajtó technokrata szervezetként, hanem valódi társadalmi partnerként a modern democráciákban.

A belső és a külső eljárási igazságosság itt tárgyalt összefüggése az oka annak, hogy a kötet későbbi fejezetében kidolgozott keretrendszer a szervezeti igazságosságot nem kísérőkörműként kezeli, hanem önálló, negyedik mérési

pillérként. Ez az a pont, ahol a javasolt modell a legvilágosabban túllép az angol-walesi mintán.

RENDÉSZETI MODELLEK DILEMMÁI: A TEKINTÉLYELVŰ RENDŐRSÉGTŐL A TÁRSADALOMBA 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 másréttű 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 mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy mit tekintünk a rendészet és azon belül is a rendőrség stratégiai céljának, hogyan, felel meg legjobban a rendőrség rendeltetésének, és mikor látja el optimálisan társadalmi funkcióját. Ezen túl 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 és 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, és 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 nagyfokú flexibilitást kell mutatni, ehhez igazodóan a szükséges mértékben alakítani a rendőrségi filozófián és az ebből fakadó rendőrségi modellen és 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.

TÁRSADALMI BIZALOM MINT RENDÉSZETI TŐKE: LEGITIMITÁS, SZERVEZETI FORMÁK ÉS DEMOKRATIKUS KONTROLL

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. A rendőrség helyzete egy modern demokráciában komplex, többretegű és folyamatosan változó és flexibilis szerepkör, amelyet egyszerre határoz meg a társadalmi elvárások, a jogállami normák, a legitimációs követelmények és a szervezeti adaptivitás. A szakirodalom szerint a modern állami rendőrség nem pusztán represszív vagy büntető funkciót lát el, hanem a társadalmi bizalom, a közösségi partnerség és a transzparencia letéteményese is, amelynek működése a demokratikus kontroll és a joguralom elvein nyugszik (Budavári & Molnár, 2024; Szikinger, 2012b; Jackson et al., 2024).

A rendőrség társadalmi szerepe és szervezeti modellje között szoros korreláció áll fenn: a centralizált, militarizált, hierarchikus szervezeti struktúra hagyományosan a tekintélyelvűség, míg a decentralizált, közösségi alapú („community policing”) modell a társadalmi beágyazottság, a partnerségi együttműködés és az adaptív problémamegoldás irányába mutat (Budavári, 2024). A magyar rendőrség fejlődése is ezt a kettősséget tükrözi: a rendszerváltás utáni időszakban a szervezet modernizációja, a decentralizáció, a depolitizálás és a demilitarizálás elvei egyaránt megjelentek, ugyanakkor a centralizált államrendőrségi modell továbbra is domináns maradt (Bezerédi, 2020). A rendőrség és társadalmi közege közötti kapcsolat minősége a szervezet működési berendezkedésében is kitűnően tetten érhető. Ahogy korábban megjegyeztem, a rendőrség hatékonyságát inkább a társadalmi beágyazottság minősége, mintsem a termelt objektív statisztikai adatok határozzák meg, vagyis a legitim működés és a társadalmi bizalom között szoros, kölcsönös viszony áll fenn. Ezt az összefüggést empirikus kutatások is alátámasztják: a rendőri szervezet tekintélyelvű, hierarchikus modellje fenntartja a társadalmi dependenciát,

amelynek következménye, hogy a társadalom a „megoldást” mindig felülről várja, miközben a közösségi részvétel és a partnerségi beleszólás lehetősége háttérbe szorul (Vári, 2019b).

A legitim rendőri működés egyik kulcsa a társadalmi bizalom („public trust”), amelyet a transzparencia, az etikus normák, a jogállami működés és az elszámoltathatóság együttesen alapoznak meg (Jackson et al., 2024; West Mercia Police, 2025). A Code of Ethics, amely az Egyesült Királyságban és egyre több európai országban is referenciaponttá vált, kiemeli a bátorság („courage”), tisztelet („respect”), empátia („empathy”) és közszolgálat („public service”) elveit, amelyek a rendőrség társadalmi elfogadottságának és legitimációjának alapvető feltételei.

A magyarországi rendőrségi szervezeti modellek összehasonlító elemzése rámutat, hogy a társadalmi bizalom és a legitimáció növelése szempontjából a decentralizált, közösségi együttműködésen alapuló modellek előnyösebbek, különösen a helyi problémák érzékeny kezelésében és a társadalmi kontroll erősítésében (Budavári & Molnár, 2024). Ugyanakkor a centralizált szervezet előnye a gyors reagálás, a hatékony erőforrás-allokáció és a stratégiai irányítás. A jelenlegi magyar rendőrség szervezeti struktúrája hibrid, amelyben a központi irányítás mellett egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a helyi, önkormányzati rendszetek és a közösségi rendészeti kezdeményezések (Budavári, 2024).

A modern demokráciában a rendőrség helyzetét tovább árnyalja az a felismerés, hogy a rendőrség – mint az állami erőszak monopóliumának letéteményese – egyszerre a közbiztonság garanciája és a politikai hatalom gyakorlásának „ultima ratio” eszköze. Ezért a rendőrséghez való társadalmi viszonyulás, a bizalom és az elfogadottság szintje egyben a hatalomhoz való viszony leképeződése is, amelyet a társadalmi, gazdasági és politikai kontextus változása folyamatosan befolyásol (Amberg, 2014; Budavári, 2012).

A rendőrség modernizációjának kulcskérdése, hogy a szervezet képes-e adaptív módon reagálni a társadalmi elvárásokra, képes-e a közösségi partnerség, a transzparencia, az elszámoltathatóság és a jogállami normák érvényesítésének integratív modelljét megvalósítani (Jackson et al., 2024; Budavári & Molnár, 2024). A hatékonyság és eredményesség mellett a társadalmi legitimáció, a közbizalom és a demokratikus kontroll a modern rendőrség legfontosabb mérőszámai (Bezerédi, 2022).

A RENDŐRSÉGI SZEREPEK TÁRSADALMI BEÁGYAZOTTSÁGA: STRUKTURALISTA–FUNKCIONALISTA PERSPEKTÍVA

A strukturalista–funktionalista szociológiai paradigma metodológiai apparátusának alkalmazásával számos kutatás irányult arra, hogy a rendőrségi

funkciókat egy tágabb társadalmi makroszerkezet kontextusában értelmezze (Parsons, 1951; Vári, 2018b). A funkcionista elméleti keret lehetőséget kínál a rendőrségi szervezettípusok taxonómiájának megalkotására, figyelembe véve mind a civil társadalom normatív elvárásait, mind pedig az állami-politikai hatalom strukturális imperatívuszait (Giddens, 1984; Szabó, 2018). E dualitás mentén a rendőrség genezisének vizsgálata során elengedhetetlen a társadalmi igények és a politikai hatalmi érdekek dialektikus kölcsönhatásának elemzése (Easton, 1965).

Ez a perspektíva – vagyis a hatalom és az állampolgár közötti relációs viszony – lehetővé teszi a rendőrségi szervezeti modellek és működési stílusok differenciált tipologizálását (Bayley, 1990). Jelen kötet fókuszából adódóan a magyarországi kontextusban releváns két szervezeti modellt prezentálok, amelyek elsősorban az irányítás karakterisztikájában mutatnak distinktív jegyeket (Vári, 2019b; Szabó, 2018). A rendőrség szolgáltató orientációját, illetve autoriter vagy teljesítményorientált működését adekvátan csak úgy lehet meghatározni, ha vizsgáljuk, hogy szervezeti célkitűzései és funkcionális prioritásai az „államcentrikus” vagy a „közösségi szemlélet” spektrumán hol helyezkednek el (Bayley & Shearing, 2001; Vári, 2018b).

E megközelítés szerint a rendőrség nem csupán represszív vagy preventív intézményként értelmezhető, hanem mint a társadalmi rend fenntartásának és a közösségi kohézió erősítésének multifunkcionális aktora (Loader & Walker, 2007). A hazai szakirodalom is hangsúlyozza, hogy a rendőrség szervezeti kultúrája és legitimációs bázisa dinamikusan változik a társadalmi elvárások és politikai kontextus függvényében (Szabó, 2018; Vári, 2014).

A TEKINTÉLYELVŰ RENDŐRSÉGI PARADIGMA ÖRÖKSÉGE ÉS DEMOKRATIKUS TRANSZFORMÁCIÓJA MAGYARORSZÁGON

A tekintélyelvű rendőrségi paradigma esszenciája kivételesen plasztikusan megragadható a magyar rendőrség rendszerváltozást megelőző, illetve az azt követő „utóéletének” kritikai vizsgálatán keresztül. E korszak retrospektív áttekintése nem csupán historiográfiai, hanem szociológiai és politológiai szempontból is indokolt, hiszen ebben az időszakban artikulálódik a rendőrség társadalomtól való szisztematikus eltávolodása, valamint a hatalmi apparátus instrumentális eszközévé válása. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a folyamat nem redukálható a rendőrség szervezeti átalakítására: a társadalom és a rendőrség közötti relációs mező is radikális metamorfózison ment keresztül. A rendszerváltás utáni kriminálpolitikai és kriminológiai fejlődés összefoglaló elemzései szerint a szocialista időszak öröksége nem pusztán a bűnözési

trendekben, hanem a bűnözéskontroll intézményrendszerének szakmai és tudományos önreflexiójában is hosszan tovább élt (Kerecsi & Lévay, 2008).

Az 1990 előtti több mint négy évtized egyfajta sajátos, exogén módon determinált fejlődési pályát kényszerített Magyarországra, amely a korábbi normatív értékrenddel szakítva, a szovjet típusú szocialista mintákat internalizálva, egy egynemű, hierarchikus és militarizált rendőrségi struktúra kialakulásához vezetett. A rendőrség az uralkodó állampárt erőszak-monopóliumának letéteményesévé vált, amelyben a túlcentralizált, parancsuralmi karakter jegyében a politikai lojalitás imperatívusza szisztematikusan felülírta a szakmai kompetenciákat (Christián, 2013). Az 1950-es években a rendvédelmi szervekben a politikai befolyás progresszív módon erősödött, amely egészen a rendszerváltásig meghatározó maradt.

A paternalista államfelfogás, amely a szocialista rezsim egészét áthatotta, a rendőrség szervezeti kultúrájára is determináns hatást gyakorolt. A szervezet személyi összetétele is jelentős transzformáción ment keresztül: a háború túlélői és leszármazottaik nagy számban integrálódtak a Katonapolitikai Osztály, az Államvédelmi Osztály, illetve később az Államvédelmi Hatóság állományába (Nyeste, 2013). A rendőrség elsődleges funkciója a rezsim politikai céljainak szolgálata lett, miközben a társadalmi igényekre való reflexió marginális szerepet kapott. A szocialista eljárásjog a rendszer ideológiai premisszáiból fakadóan csupán látszólag támogatta az eljárási igazságosságot, hiszen az ideológiai deviancia kriminalizációja elsőbbséget élvezett (Nyeste, 2016).

A rendőrség szervezeti architektúráját aránytalanság, díszfunkcionalitás és a totalitárius államkép logikájával sem mindig magyarázható strukturális anomáliák jellemezték. A politikai megbízhatóság primátusa a szakmai hozzáértés rovására érvényesült, ami a szervezet működési színvonalára is dezintegráló hatást gyakorolt. A szervezetet misztifikált konspiráció, átláthatatlan titokzatosság hatotta át: a politikai lojalitás megingása még a szakmailag elismert tisztviselők számára is egzisztenciális kockázatot jelentett. Az Államvédelmi Hatóság (ÁVH) célja a rendőrség lejárata és tekintélyének devalválása volt. Az irányított propaganda és a párt totális kontrollja következtében a társadalom kollektív félelemérzete fokozódott, s ezzel párhuzamosan a rendőrségtől való elidegenedés is erősödött.

Egyetlen életút érzékelteti, mit jelentett ez a gyakorlatban. Sólyom László 1945 januárjától Budapest rendőrfőkapitányaként a romokban heverő fővárosban szervezte újjá a rendőrséget: plakátokon szólította szolgálatra a bujkáló rendőröket, és szakmai teljesítményét senki nem vitatta – utóbb a honvéd vezérkar főnökévé emelkedett. 1950. május 20-án éjjel az Államvédelmi Hatóság mégis letartóztatta, a tábornokok pereként ismert koncepciók eljárásban koholt kémkedési vádak alapján halálra ítélték, és augusztus 19-én kivégezték;

rehabilitálására csak 1990-ben kerülhetett sor. Az üzenet a testületek minden tagja számára világos volt: nem a szakmai érdem védett, hanem a politikai megbízhatóság – és ez a védelem bármikor, indoklás nélkül visszavonható volt.

E paternalista logika sajátos utóélettel bír a mai napig. *„Most azonban képzeljünk el egy államot, amely az emberek érdekeinek fontosságát tulajdonít ugyan — sőt, kizárólag az emberi érdekeknek tulajdonít fontosságot —, de a mérlegelés jogát teljes egészében fenntartja magának. Az alattvalóknak tudomásul kell venniük, hogy jóindulatú és lelkiismeretes kormányuk van, amely a saját belátása szerint gondoskodik róluk: nem bírálhatják, nem vitathatják a döntéseit. Ez volna a tökéletes paternalista állam, ha a való világban létezhetnék ilyen.”* (Kis, 1992, 13. o.) A paternalista logika alapján a polgárság teljesen kiszorul a hatalomkontroll gyakorlásából, a civil szervezetek megszűnnek, illetve újak létrejötte ellehetetlenül. A rendőrségi működés civil kontrolljának abszolút hiánya, valamint a társadalmi és gazdasági szervek közrendvédelmi és bűnözés elleni kooperációjának ellehetetlenülése a rendőrség társadalmi legitimációját erodálta. Az állampolgárok, *de facto* kiszorultak a rendfenntartásból, s bár felelősséget éreztek közvetlen környezetükért, a szükséges eszközök és hozzáférés hiányában nem tudták érvényesíteni közösségi érdekeiket. A korszak tekintélyelvű rendőrsége egyértelműen nem felelt meg a közigazgatással szemben támasztható alapvető követelményeknek: a szolgálatyszerűség, szakszerűség és jogszerűség politikai tényezőket visszaszorító elemei nem érvényesültek (Bibó, 1986).

Mindazonáltal, a számos negatív attribútum mellett el kell ismerni a korszak rendőrségének pozitív aspektusait is, amelyek a társadalom szimpátiáját és biztonságérzetét erősítették. Ahogyan Finszter Géza frappánsan megfogalmazta: *„a diktatúrák jó közbiztonsága nem mese, hanem valóság”* (Finszter, 1993, pp. 49–56). Ez a paradoxon jelentős kihívást jelentett a rendszerváltás demokratikus rendőrségi reformja számára: a negatívumok felszámolása mellett a pozitívumok megőrzése is imperatívussá vált. A politikai elit azonban tévesen azt feltételezte, hogy a politikai reform és a demokratikus államszervezet kialakítása önmagában orvosolja a feltárt problémákat. A szocialista társadalmi és gazdasági berendezkedés, a tulajdonviszonyok sajátosságai, a szabályozott piaci mechanizmusok és az állami gazdasági dominancia alacsony bűnözési rátát eredményeztek, míg a kapitalista piacgazdaságra történő tranzíció a kriminalitás exponenciális növekedését indukálta. A társadalmat azonban nem készítették fel e strukturális változások „mellékhatásaira”, a felelősséget a rendőrségre hárították, ami társadalmi elégedetlenséget és nosztalgikus attitűdöt generált a szocializmus közállapotai iránt. Az azonnali rendteremtés iránti társadalmi türelmetlenség ma is kitapintható, ahogyan Kuncze Gábor is rámutatott: *„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 később ugyanazokból a polgárokból később ellenérzéseket vált ki.” (Kuncze, 2000)

A rendszerváltást követően a rendőrség irányításának struktúrája lényegében intakt maradt, perpetuálva a korábbi tekintélyelvű vezetési viszonyokat. Ugyanakkor egy autoriter rendőrségi modell transzformációja nem valósítható meg pusztán szervezeti vagy strukturális átalakítással: ehhez szükséges egy olyan társadalmi közeg is, amely képes előítéleteit félretéve türelemmel adaptálódni az új viszonyokhoz. A politikai kommunikáció ebben a folyamatban kulcsszerepet játszik, hiszen csak a transzparens, őszinte diskurzus képes a társadalmat szembesíteni a krízishelyzetek kihívásaival, s elkerülni a felelősség elhárítását. Mindezek ellenére a rendszerváltás előtti tekintélyelvű rendőrség betöltötte alapvető rendeltetését: a rendkívül alacsony kriminalitással szembeni fellépésben bizonyos aspektusokban még a jelenlegi demokratikus rendőrségnél is magasabb színvonalat képviselt.

Érdekes áttekinteni, hogy milyen deformációk – azaz strukturális és funkcionális 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 az ezek felszámolása vagy fennmaradása erős utalást tartalmaz arra nézve, hogy a bűnüldözés vajon valóban a „társadalomba integrált” irányba halad (Dános & Tauber, 1993).

- A totális ellenőrzés igénye minden szervezetre és személyre kiterjedt, amely egy mesterségesen felduzzasztott, hipertrofizált szervezeti formát eredményezett, különös tekintettel az állambiztonsági szervekre és azok hatókörének extenziójára. Ez a folyamat nemcsak a szervezet méreteit növelte meg, hanem eltorzította a belső munkamegosztást is. Hangsúlyosabbá váltak az operatív, konspiratív rendőrségi tevékenységek, amelyek ritkábban szolgáltak valós bűnüldözési célt, miközben a közösségi közbiztonsági szolgáltatások színvonala és presztízse a humán erőforrás-redistribúció miatt csökkent. A szervezeti rendszer rigid, hierarchikus piramisstruktúrává transzformálódott, ahol az alsóbb szinteken dolgozók marginális anyagi és szakmai elismerés mellett, míg a felsőbb szinteken a lojalitás és politikai megbízhatóság volt a karrier előfeltétele (Christián, 2013; Nyeste, 2016).
- Nemzetközi összehasonlításban is kimutatható, hogy az ilyen típusú szervezeti átalakulások – például a kommunista Lengyelországban

végrehajtott adminisztratív reformok – a titkosszolgálatokon belül a vezetői posztok szaporodásához és a besúgók számának drasztikus növekedéséhez vezettek, ami tovább erősítette a represszív kapacitást és a szervezeti torzulásokat (Cwiek-Karpowicz, 2023).

- Tekintélyelvű, autokrata vezetési stílus és szervezeti berendezkedés. A szakértelem jelentősége devalválódott, a lojalitás és politikai konformitás primátusa érvényesült. A rendőr társadalmi akceptanciája és reputációja nem képezte a minőség indikátorát; a politikai megbízhatóságon túl a személyes kapcsolati háló (networking) vált meghatározóvá (Nyeste, 2013). A demokratikus, támogató és kreatív, autonóm munkavégzés csupán a beosztotti szinteken volt detektálható, ám a karrierrendszer rigiditása miatt ezek a kollégák ritkán jutottak vezetői pozícióba, így innovatív szemléletük nem válhatott szervezeti normává. A bürokratikus szervezeti kultúrát számos kritika érte: a túlzott konformitás és autokratikus vezetés dolgozói apátiához, gépies, innovációmentes munkavégzéshez vezetett (Kono, 1990; Meyer, 1985).
- A rendőrség omni-potens problémamegoldó víziója abból a téves koncepcióból eredeztethető, hogy bármely állami vagy társadalmi szintű problémára a rendőrség volt a preferált megoldó mechanizmus. Ez a percepció a szervezet túlterheléséhez vezetett, miközben a gyorsaság és politikai „hatékonyság” illúzióját keltette, mintha a rendőrség minden társadalmi rendellenesség kezelésére egyedül alkalmas lenne.
- Az államvédelmi és rendőrségi funkciók szándékos összemosása: a politikai indíttatású, külső vagy belső államellenes „bűnözés” és a magán- vagy közösségi vagyoni érdekeket sértő gazdasági bűncselekmények közötti határvonal elmosódott, ami a szervezeti kompetenciák és felelősségek diffúziójához vezetett.

A negatív szervezeti és működési diszfunkciók mellett azonban nem szabad elfeledkezni az adott korszak rendőrségének számos olyan attribútumáról, amelyek a jelenlegi társadalmi értékrend és hatékonysági indikátorok mellett is komoly értéket képviselnek (Dános & Tauber, 1993).

- Az erőteljes, határozott, gyors és kompromisszumot nem tűrő közrendvédelmi fellépés, amely a törvénytisztelő állampolgárok számára prediktálható, fegyelmezett és racionális rendőrségi működést eredményezett. A köztörvényes bűnözéssel szembeni intézkedésekben a professzionalizmus és hatékonyság politikamentesen realizálódott, bár időnként túlzott szigorral, de a közbiztonság fenntartása érdekében. A szervezet működését kevésbé jellemezte a későbbi időszakokra jellemző korrupció és rasszizmus, s a rendőrségi állomány tevékenységét nem az uralkodó politikai szemlélet vagy a médiaelvárások determinálták.

- A bűnözői szubkultúra folyamatos fenyegetettség-érzete, a recidivisták szoros kontrollja, valamint az igazságszolgáltatási alrendszerek kooperatív, szinergikus működése, amely a bűnüldözést közös társadalmi ügyként kezelte. A rendőrség szinte bármilyen problémás élethelyzetet kezelni tudott, cselekvési hatóköre és tekintélye miatt az állampolgárok megnyugtatóan fordultak hozzá a kriminális jelenségek előfordulása esetén.
- A rendőri hivatás magas társadalmi presztízse, adekvát jövedelmi és szociális támogatási rendszer, valamint a tanulni és fejlődni kívánó kollégák számára biztosított karrierlehetőségek, amelyek – a politikai megbízhatóság hiányában is – jelentős mobilitást tettek lehetővé.
- A rendőrség teljes politikai támogatottsága, amely a szervezet szakmai presztízst nem áldozta fel a média vagy a politikai korrektség oltárán.
- Alacsony köztörvényes bűnözési ráta, kiváló objektív közbiztonság, kiemelkedő felderítési mutatók, amelyek kevésbé voltak manipuláltak a statisztikai adatok szintjén.
- Magas színvonalú rendőrségi oktatás, tudományos műhelyek és egymásra épülő képzési rendszerek, amelyek a szakmai professzionalizmus és innováció zálogai voltak.
- Az erőszak jogalkalmazásának világos, transzparens jogi szabályozottsága, amely ugyan részben mellőzte a jogállami garanciákat, de a köztörvényes bűnözéssel szembeni fellépésben biztosította a felhatalmazottság tudatát, szemben a jogbizonytalanság által indukált passzivitással.

Miután az ország megszabadult a totalitárius rendszertől, a fent részletezett negatív és pozitív jellemzők elvi és gyakorlati szintű elmozdulásának kellett volna bekövetkeznie. A modern demokratikus rendőrségi modellre történő áttérés optimális esetben a pozitívumok megőrzését, a negatívumok eliminációját jelentette volna. Dános Valér szavaival: a rendőrséget „*megszabadítottuk a feleslegesen túlvállalt feladataitól, illetve annak egy nagy részétől, így pl.: a volt ún. állambiztonsági feladatok más, a kormánynak alárendelt szervek hatáskörébe került. Ezzel megteremtve annak lehetőségét, hogy egy profiltisztított, közösségi típusú rendőrség jöjjön létre.*” (Dános & Tauber, 1993, p. 128)

A rendőrség modernizációs és innovációs folyamatai a kilencvenes évektől akcelerálódtak, a szakmai diskurzus pedig a demokratikus rendőrség helykereséséről és a változások természetéről ma is intenzíven zajlik. Két kulcsterületen történt előrelépés: egyrészt a technikai színvonal emelése, másrészt a rendőrségi állomány önképének, illetve a lakossági percepcióknak és elvárásoknak az átalakulása. A technikai fejlesztések és az állomány létszámának növelése válaszként szolgált a kriminalitás exponenciális növekedésére, azonban ez csupán egy reaktív, folyamatosan új kihívásokkal szembesülő rendőrségi

modellt eredményezett, amely a létszámnövelést és az intézkedések számának fokozását tekintette a bűnüldözés hatékonyságának zálogának (Feltés, 1990; Loader & Walker, 2007). A közösségi rendőrség bevezetésének nemzetközi tapasztalatai is azt mutatják, hogy a totalitárius múltból eredő szervezeti-kulturális örökség – így a hierarchikus struktúra, a bizalomhiány, a politikai befolyás és az elidegenedés – jelentős akadályt jelent a társadalmi bizalom és a hatékony, együttműködésen alapuló rendőrségi modell kialakításában (Meladze et al., 2022). A rendőrség társadalmi elfogadottságának és legitimációjának kérdése szorosan összefügg tehát a szervezeti múlt örökségével, a társadalmi bizalom szintjével és a demokratikus kontroll érvényesülésével. Mint Goldsmith (2005) rámutat, a bizalomhiány különösen a poszt-autoritárius társadalmakban jelent súlyos kihívást, ahol a múlt represszív rendőrségi gyakorlatai, az elszámoltathatóság hiánya és a társadalmi kirekesztettség hosszú távon is alááshatja a rendőrség társadalmi beágyazottságát.

A tekintélyelvű működés öröksége nem pusztán rendészettörténeti kérdés, hanem a mérés bevezetésének legfőbb gyakorlati akadályja is. A TÜKÖR-modellről szóló fejezet külön alfejezetben veszi számba, hogy a parancsuralmi információáramlás, a hallgatás kultúrája és a rangalapú vezetői tekintély miként veszélyezteteti egy teljesítményértékelési rendszer működését, és milyen ellensúlyokkal kezelhető.

A MODERN RENDŐRSÉGI HATÉKONYSÁG ÚJ DIMENZIÓI: BIZALOM, PARTNERSÉG, TÁRSADALMI INTEGRÁCIÓ

A 20. század második felének amerikai és nyugat-európai kriminológiai diskurzusai egyértelművé tették, hogy a rendőrség költségvetési dotációból működő, nem piaci szerveződés lévén, a hatékonyság nem redukálható a felderítési mutatók kvantitatív növelésére. A létszám, a technológiai infrastruktúra és a munkafeltételek fejlesztése a hatékonyságnövelés klasszikus eszközei, de önmagukban zsákutcat jelentenek: az optimális felszereltség és személyi állomány elérése után a további mennyiségi expanzió nem eredményez szignifikáns javulást sem az objektív, sem a szubjektív biztonságérzet dimenziójában (Feltés, 1990). A kriminológiai közhely szerint a regisztrált bűnözés sokszor a bűnüldöző szervek kapacitását tükrözi vissza; a kapacitás növelése önmagában a regisztrált bűnözés növekedését okozza (Loader & Walker, 2007). Ez strukturálisan a proaktív és közösségi rendőrségi paradigmák felé terel.

A magyar rendőrségnek ezért új stratégiákat kellett és kell kidolgoznia (Mokane, 1982, p. 77; Loader & Walker, 2007):

- A jogérvényesítő és rendfenntartó szerep mellett a szociális funkció erősítése.
- A közösségi rendőr (community policing) intézményesítése.
- A rendőrségi imázs (image, goodwill) tudatos, professzionális marketingmenedzsmenten alapuló alakítása.
- A bűnmegelőzés alaptevékenységként való integrálása.

Peel klasszikus megfogalmazása szerint: *„A rendőrség a közösség és a közösség a rendőrség: 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, p. 381.) Az 1960-as évekre azonban az angolszász, peel-i ideáltípustól távolodás volt tapasztalható. Kanadai kriminológusok – André Normandeau, Maurice Cusson, Jean-Paul Brodeur – kimutatták, hogy a decentralizáció önmagában nem megoldás: helyi szinten is érvényesülhet politikai befolyás és teret nyerhet a korrupció, ami bizalmi válságot, feljelentési aktivitás-visszaesést és eredményességi mutatók romlását hozza – mindez a létszám és a technika bővítése mellett is (Kozáry, 2008, p. 24). A közösségi vagy társadalomba integrált rendőrség eszméjének lényege ezért nem a szerkezeti decentralizáció, hanem a bizalom és partnerség építése, a helyi szükségletekhez igazodó, preventív és együttműködésen alapuló rendőri gyakorlat (EUCPN (Az EUCPN az European Crime Prevention Network, magyarul Európai Bűnmegelőzési Hálózat: az EU tagállamok szakmai hálózata, amely a bűnmegelőzés tudásmegosztását, koordinációját és minőségének emelését szolgálja) & CEPOL (A CEPOL az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége, amely a rendészeti tisztviselők képzését fejleszti, szervezi és koordinálja az EU biztonsági prioritásaihoz igazítva. Székhelye Budapest, irányítását egy ügyvezető igazgató végzi, portfóliója pedig jelenléti és online képzésekből, csereprogramokból, közös tantervekből, valamint kutatás-tudomány kapcsolódásokból áll), 2019, p. 12). Füstös (2024) magyar nyelvű áttekintő tanulmányában 41 angol nyelvű kutatást elemzett 1975-2020 között a „rendőrségbe vetett bizalom és a feljelentési hajlandóság” kapcsolatában. A vizsgálat szerint a kutatások többsége pozitív összefüggést talál a bizalom és a feljelentési hajlandóság között.

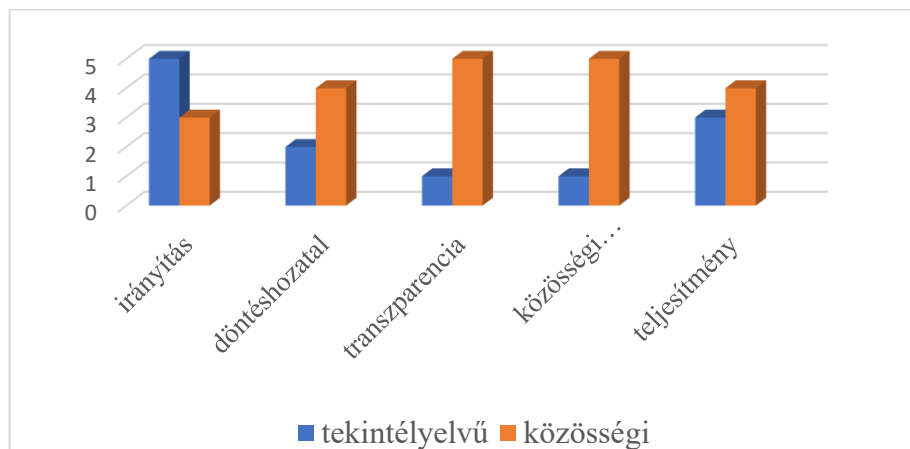
Magyarországhoz hasonlóan a kelet- és közép-európai országokban a rendőrség és az állampolgárok közötti, jogállamban kívánatos bizalmi viszony sokszor csak embrionális, és nem eléggé stabil ahhoz, hogy az egyes rendőri intézkedések mögött ne sejtessenek előítéletet vagy etnikai diszkriminációt. Szikinger (1991) részletesen elemzi a közösségi rendőrség (a továbbiakban: COP) európai tapasztalatait, és megállapítja: soha nem volt nagyobb szükség a rendőri tevékenység társadalmi hatásainak vizsgálatára, a

nemzetközi tapasztalatok és a magyar viszonyok összevetésére. A bizalom kialakítása, az előítéletek lebontása és az új szemléletű rendőrség megteremtése tudatos, hosszú távú folyamat eredménye (Szigeti, 2007, p. 19). E logika szerint a COP célja, hogy a közösségek elvárásainak megfelelő biztonságot garantáljon, a közösségek pedig érezzék, hogy a rendőrség értük dolgozik, és civil szervezeteiken keresztül támogassák működését (Malinna & Takács, 2010, p. 4).

Le kell szögezni, hogy a közösségi rendőrség mindenekelőtt gondolkodási paradigma (Jármy, 2009). Létrehozása nem pusztán szervezet-átalakítási vagy jogalkotói kérdés: paradigmaváltás nélkül a rendőrség „társadalmasítása” nem hatékony. A rendszerváltás utáni években, noha folyamatosan napirenden volt a szervezeti reform, érdemi előrelépés nem történt. A félelmek – a centralizáltság előnyeiről való lemondás, az egységes, hierarchikus, dekoncentráltan működő, jól irányítható szervezet „szétzilálása” – erők voltak (Balassa & Bezsenyi, 2016). Ráadásul a kellő társadalmi atmoszféra és civil támogatás sem állt készen a befogadásra; egyetlen döntéssel nem lehet a rendőrséget úgy átalakítani, hogy illeszkedjen a gazdasági és bűnözési környezeti változókhoz (Balassa & Bezsenyi, 2016, p. 243).

A társadalomba integrált rendőrség a rendőr–szervezet és a rendőr–társadalom viszonylatában is értelmezendő. Ha a rendőr a szervezete és a társadalom határán helyezkedik el, és e határon könnyű az átjárás, az pozitív; ellenkezőleg, a szervezeti zártság, a szegényes kommunikáció, a titkolózás és az ellenállás az integrációt megghiúsíthatja (Roelofse, 2013). „A társadalmi integráció folyamata a magyar rendőrségben csak akkor lehet sikeres, ha a szervezeti reformok mellett paradigmaváltás is történik, amely elfogadja és támogatja a közösségi rendészeti elveit.” (Budavári, 2024, p. 334)

10. ábra: Tekintélyelvű és közösségi rendőrségi modellek összehasonlítása



Forrás: szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Bayley, D. H. (1990). Patterns of Policing. University of Rutgers Press; GSDRC (2015). Community policing variations;

DCAF (2015) (A DCAF egy, a biztonsági szektor kormányzására és felügyeletére fókuszáló nemzetközi szakmai központ, amely kutatásokkal és iránymutatásokkal támogatja a rendészeti és nemzetbiztonsági intézmények demokratikus ellenőrzését és a jogállamiság érvényesítését. Gyakorlati szerepe, hogy szakmai ajánlásokkal, módszertani útmutatókkal és tudásmegosztással segíti a rendészeti elszámoltathatóság és emberi jogi standardok erősítését a kormányzati és civil felügyeleti szereplők munkájában). Police Governance EU Best Practices. (A „Police Governance: European Union Best Practices” egy DCAF által kiadott gyakorlati összefoglaló/fiche, amely az EU-tagállamok rendőrségi kormányzásának és felügyeletének bevált megoldásait foglalja össze rövid, alkalmazásorientált formában. Célja, hogy döntéshozók és rendészeti vezetők számára konzisztens, európai gyakorlatokon alapuló irányelveket, eszközöket és példákat adjon a hatékony felügyelet, elszámoltathatóság, civil részvétel és együttműködés kialakításához helyi és országos szinten).

A rendőrség modernizációja és a közösségi rendőrségi modellre való áttérés nem újkeletű törekvés: 1996-ban már történt kísérlet ezen a téren, de két év után a koncepciót elvetették. A kérdés közel három évtizede folyamatosan napirenden van. A kutatók helyzetelemzése és gondos állapotdiagnózisa után is számos ellentmondás maradt, amelyek főként a költségvetési lehetőségek, a finanszírozás, a hatékonyság kérdései és a szervezeti tagoltság heterogenitásában jelentkeztek. Nyilvánvalóvá vált, hogy az átalakítás csak a dekoncentráció és decentralizáció harmóniájában valósulhat meg (Finszter, 2005).

A KÖZÖSSÉGI RENDŐRSÉG: INKÁBB EGY SZERVEZETI MODELL VAGY RENDÉSZETI PARADIGMA?

A kriminalitás globális expanziója és intenzifikációja nem csupán Magyarországot, hanem a nemzetközi közösség egészét szembesítette a bűnözés elleni fellépés sürgető szükségességével. E kihívásra adott válaszként világszerte szisztematikus kutatások és empirikus vizsgálatok indultak annak feltárására, miként lehetne hatékonyan mérsékelni a bűnözés növekedését. A tudományos diskurzusok egyértelműen arra a konklúzióra jutottak, hogy a probléma egyik fundamentális gyökere a társadalomtól elidegenedett, izolált rendőrségben keresendő. A rendészeti hatékonyság növelése csak a társadalmi együttműködés erősítésével és a bűnüldöző tevékenység társadalmi legitimációjának fokozásával érhető el. E felismerés nyomán született meg a közösségi rendőrség (community policing, COP) koncepciója, amely a polgárbarát, szolgáltató szemléletű rendőrség kialakításának leginkább adekvát keretétül szolgál.

A közösségi rendőrség stratégiai keretrendszere számos innovatív kezdeményezést integrál, amelyek explicit vagy implicit módon a lakossággal való szoros, következetes kooperációt célozzák. Ilyenek például:

- a közoktatás és a média proaktív bevonása,
- szomszédsági figyelőprogramok,
- speciális probléma-megoldó egységek alkalmazása,
- gyalogos és lovas járőrszolgálat,
- állandó járőri jelenlét,
- kisközösségi találkozók,
- önkéntes segítők bevonása,
- áldozatgondozó programok,
- közösségi hírlevelek és internetes platformok működtetése,
- kihelyezett ügyfélszolgálatok szupermarketekben stb.

(vö. Mega-List of Community Policing and Problem Solving (COPPS) programs).

A szakirodalmi konszenzus szerint a közösségi rendőrség esszenciája a bűnmegelőzés és a felvilágosítás, amelyek alapját a rendőri hierarchia legalján elhelyezkedő, mindennapi szolgálatot teljesítő rendőrök folyamatos, intenzív kapcsolattartása és kapcsolatépítése képezi a helyi közösségek tagjaival. A közösségi rendőrség gyakorlati kihívásait tárgyaló nemzetközi konferenciákon (pl. Gramckow, 1998) hangsúlyosan jelenik meg az attitűdváltás szükségessége: a rendőrség és a polgárság részéről egyaránt paradigmaváltást, valamint szervezeti transzformációt igényel a COP elveinek érvényesítése. A döntéshozatal és a felelősség decentralizációja – különösen a gyalogos járőrök szintjén – kulcsfontosságú, hiszen csak így biztosítható a közösségi együttműködés és a helyi problémák adekvát kezelése. A reaktív rendőri működést fel kell váltania a megelőző, proaktív szemléletnek, amely a bűnözés okainak feltárására és a társadalmi prevencióra helyezi a hangsúlyt.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a kriminalitás hatékony visszaszorítása csak a társadalom aktív részvételével lehetséges; ezt támasztja alá az a tény is, hogy a rendőrségi intézkedések túlnyomó többsége lakossági bejelentésre történik. A közösségi rendőrség implementációja számos országban – például Hollandiában – jelentős sikereket eredményezett: ott a rendőrök nemcsak a helyi közösségbe, hanem magába a szervezetbe is mélyen integrálódtak, a felelősség a szervezeten belül decentralizáltabbá vált, és a döntéshozatal is egyre inkább „lentől-felfelé” elvűvé alakult (Punch et al., 2008; van Sluis, 2010).

Szikinger (1998) szerint a közösségi rendőrség filozófiája nehezen illeszthető be a hatályos rendőrségi törvény kereteibe, s maga a rendőrség sem feltétlenül konform az alkotmányos hatalomgyakorlás normatív elvárásaival. A rendőrségi eredményesség fő kritériuma az információ, melynek megszerzése kétféle úton

történhet: titkos információgyűjtés vagy a polgár-rendőr közötti nyílt párbeszéd révén. Az előbbi a kormányzati kontrollt, az utóbbi a társadalmi nyitottságot erősítené – ám a jelenlegi rendszerben ez utóbbi intézményesen gátolt. Ez egyfajta negatív spirált eredményez: a rendőr és a polgár közötti elidegenedés fokozódik, az információáramlás csökken, ami újabb rendőri és titkosszolgálati eszközök alkalmazását generálja, tovább mélyítve a távolságot (Szilágyi, 1998). Bólyai (1994) a társadalmi dezintegráció, a perszonális kapcsolatok hiánya és a technológiai fejlődés (pl. internet) által okozott közösségi deficit akadályozó hatását emeli ki. A szkeptikusok szerint Magyarországon a társadalmi kohézió hiánya, illetve a rendőrség felkészületlensége miatt a közösségi rendőrség szemlélete nehezen honosítható meg.

A fenti ellenérvekkel szemben az alábbi lépések szükségesek egy társadalomba integrált rendőrség létrejöttéhez:

- a döntéshozatali kompetenciák decentralizációja,
- a körzeti felelősségvállalás intézményének visszaállítása,
- a járőrök személyes kapcsolatának erősítése a helyi lakossággal,
- az autonóm rendőri cselekvés ösztönzése,
- a gyalogos járőrszolgálat fókuszba helyezése,
- a rendőri állomány proaktív kapcsolattartásának támogatása,
- az alulról jövő kezdeményezések beépítése a döntéshozatali rendszerbe,
- a szükséges jogi, anyagi-technikai és szervezeti feltételek megteremtése.

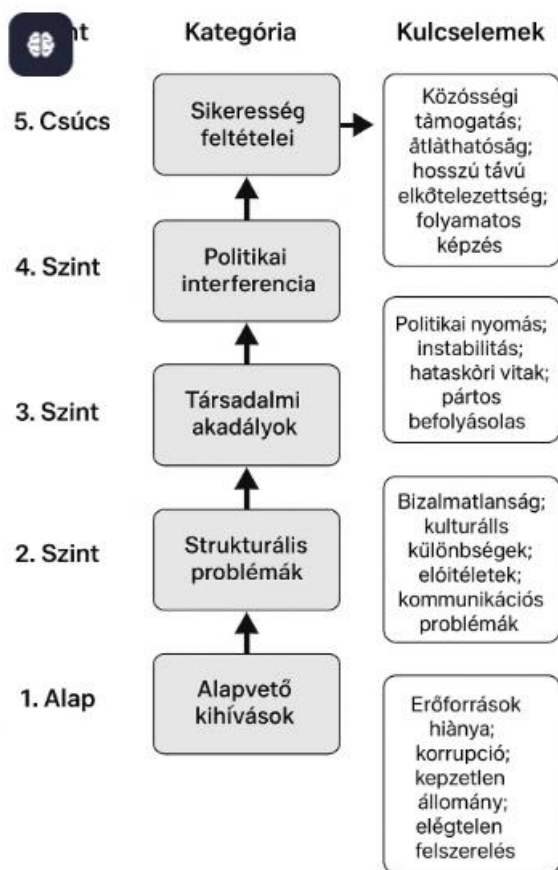
A közösségi rendőrség e modellje szorosan konvergál az angolszász „bottom-up” decentralizált professzionális paradigmával, amelynek gyökerei a nagyvárosiasodás és az ezzel párhuzamosan jelentkező bűnözés elleni közösségi önvédelmi igényekre vezethetők vissza. A siker záloga a professzionizmus és a „lentől-felfelé” építkező szervezeti dinamika (Loader & Walker, 2007; Brogden & Nijhar, 2005).

A hazai implementációra tett kísérletek közül kiemelendő Bánfi Ferenc Nógrád megyei rendőrfőkapitány Nógrád Biztonságáért Társadalmi Programja (1996), amely a következő alapelveket fogalmazta meg:

- Törvényesség primátusa: a jogállamiság és a jogsérelem-mentesség garanciája;
- Integrált bűn- és baleset-megelőzés: a biztonság kollektív felelősség, amely csak civil ellenőrzéssel működhet;
- Transzparens elszámoltathatóság: a helyi közösségek előtti beszámolási kötelezettség kiterjesztése;
- Decentralizált vezetés: a helyi rendőr döntési és felelősségi jogkörének erősítése, a parancsuralmi rendszer felszámolása, a humán erőforrások és a képzés átalakítása (Bánfi, 1999).

A közösségi rendőrség gyakorlati működtetéséhez elengedhetetlen, hogy a helyi rendőri vezetők és közösségi rendőrök képesek legyenek közösségi csoportokat szervezni, szomszédsági problémákra adekvát megoldásokat javasolni, a kritikákat befogadni, s az együttműködésben rejlő potenciált kiaknázni (Majoros, 2000). Az átalakulás szükségszerűen kétlépcsős: egyrészt szervezeti struktúra-reform, másrészt a rendőr–civil kapcsolat intenzifikálása, amely csak a felelősségi szint helyi rendőrré helyezésével nyer értelmet.

11. ábra: Közösségi rendészet implementációjának kihívásai fejlődő országokban



Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Blair et al. (2021); Igarapé Institute (2021) – compliance-hatások; DCAF (2015) – kormányzat menedzselési gyakorlatok.

A nemzetközi tapasztalatok és a sikeres külföldi kollaboráció eredményei adaptálhatók a hazai viszonyokra. Innovatív megoldás lehet például a személyes otthoni konzultáció, illetve a civil rendőri konzultációk bevezetése, amelyek a kommunikáció javítását és a helyi problémák feltárását szolgálják (Uricska &

Lippai, 2024). A rendőrség legkisebb egységeinek fejlesztésével egy teljes körű, a lakosság által is magáénak érzett rendőri hálózat alakítható ki, amelynek alapja a közösségi együttműködés és a civil társadalomba történő integráció. A rendőrségi mentalitásnak magába kell integrálnia a törvénytisztelő állampolgárok iránti tiszteletet és a bűnözéssel szembeni határozott fellépést (Bólyai, 1998).

CENTRALIZÁCIÓ ÉS DECENTRALIZÁCIÓ DILEMMÁI A MAGYAR RENDŐRSÉGBEN: SZERVEZETI MODELLEK, LEHETŐSÉGEK ÉS KORLÁTOK

A rendszerváltozás időszakában a magyar rendőrség egyik leginkább kritizált szervezeti sajátossága a militáris jegyek túltengése mellett a túlzott mértékű centralizáció volt, amely jelentősen akadályozta a helyi szervek autonómiájának és a társadalmi beágyazottság erősödésének lehetőségét (Szikinger, 1998; Korinek, 2015; Németh & Sallai, 2021; Bezerédi, 2020). A rendőrségi apparátuson belül is egyre szélesebb körben artikulálódott a decentralizáció szükségességének felismerése, amely azonban kezdetben csupán a helyi szervek megerősítésében manifesztálódott; az önkormányzatokkal való érdemi kooperáció csak később, fokozatosan indult el (Németh & Sallai, 2021; Korinek, 2015; Christián, 2018). A rendőrségi törvény kodifikációja során a szervezetrendszer továbbfejlesztését illetően három markáns koncepció ütközött egymással (Németh & Sallai, 2021; Bezerédi, 2020; Korinek, 2015).

- Az egyik álláspont a dekoncentrált szervezeti struktúra fenntartását preferálta, anélkül, hogy bármilyen szubsztanciális változtatást eszközölt volna; e felfogás szerint a rendőrség eredeti rendeltetését – a bűnözés visszaszorítását – változatlanul betölti, míg a kriminalitás növekedésének megfékezését alapvetően társadalmi feladatnak tekinti (Németh & Sallai, 2021; Korinek, 2015).
- A másik nézet szintén a dekoncentrált szervezet megtartását szorgalmazta, azonban a helyi önkormányzatok számára széles körű beleszólási jogot biztosított volna a közrend és közbiztonság fenntartásának ügyeibe (Németh & Sallai, 2021; Christián, 2018).
- A harmadik koncepció alapvetése, hogy a rendőrség irányítása a helyi és területi önkormányzatok hatáskörébe kerülne át, miközben a központi rendőrség fenntartását is elismeri, és a hatáskörök differenciált, funkcionális megosztását szorgalmazza a helyi és országos szervek között (Szikinger, 1998; Bezerédi, 2020; Németh & Sallai, 2021).

A különböző nézetek kapcsán leszögezhető, hogy az önkormányzati és centrális rendőrség nem egymást kizáró, hanem egymást kiegészítő szervezeti modellek: bizonyos állami funkciók indokolják a centrális szervezet fenntartását,

míg egyes feladatok hatékonyabb ellátását a helyi szint biztosíthatja. Dános (1990, p. 4) már a rendszerváltás hajnalán hangsúlyozta:

„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 bünyügyi szolgálat feladatköréről, mert azok tipikusan helyi igazgatási ügyek.”* (Dános, 1990, p. 4)

Magyarországon az önkormányzati rendőrségnek történelmi tradíciói vannak: évszázadokon keresztül a települések által szervezett rendfenntartó szervezetek működtek, és az önkormányzatok, mint az állam alapvető egységei, elsőfokú általános rendészeti hatóságként kellene, hogy megkapják azokat a feladatokat, amelyeket önállóan vagy társulás formájában képesek ellátni. Azokat a feladatokat viszont, amelyek ellátása nagy költségigényű, az egész társadalmat érinti, vagy amelyek felaprózása a hatékonyságot csökkentené, továbbra is a dekoncentrált szervek vagy országos főhatóságok hatáskörében célszerű tartani.

Európai összehasonlításban a rendőrségi szervezeti modellek jelentős diverzitást mutatnak: Olaszországban és Franciaországban az önkormányzati autonómiát a helyi csendőrségek is erősítik, Svédországban egy tipikusan centralizált rendőrségi modell alakult ki, ahol a helyi rendőrhatóságokat irányító bizottságok élén a rendőrkapitány áll, a bizottság tagjait viszont a helyi önkormányzati testületek választják. Angliában sajátos módon keveredik a rendőrség irányításában az önkormányzati, igazságszolgáltatási, kormányzati és szakmai érdek, míg Németországban a tagállamok (Landok) jelentős autonómiával rendelkeznek a rendfenntartás terén.

A decentralizáció és a közösségi rendőrség fogalmi distinkciója kapcsán a szakirodalomban is jelentős eltérések mutatkoznak. Bólyai (1998, p. 124) szerint az önkormányzati és közösségi rendőrség nem azonos fogalmak, hiszen a közösségi rendőrség akár centrális szervezeti keretek között is elképzelhető. Ezzel szemben Christián László (2011, p. 185) úgy véli, hogy a közösségi rendőrség csak önkormányzati rendőrséggént valósítható meg, hiszen ha az önkormányzati rendőrség állományának tagjai csupán „zsoldosként” szolgálnak, a helyi közösség problémáit kevésbé átérezve, akkor nem beszélhetünk valódi önkormányzati rendőrségről. Tóth (1998, p. 35) kiemeli, hogy a közösségi rendőrség

kialakításában az önkormányzatoknak kiemelt szerepük van a lakossági kapcsolatok ápolása, az információáramoltatás és a problémamegoldás terén, ugyanakkor számos olyan kérdés is felmerül, amely nem kizárólagosan rendőrségi hatáskör.

A román decentralizációs modell is rámutat arra, hogy a decentralizáció önmagában nem garancia a közösségi rendőrség sikerére. Bár a 2004/371-es törvény létrehozta a közösségi rendőrséget, a helyi lakosság és a rendőrség között nem alakult ki bizalmi kapcsolat, mivel a depolitizálás nem valósult meg. A helyi rendőrök inkább a helyi politikai elvárásoknak megfelelően teljesítettek szolgálatot, ami társadalmilag még kevésbé integrálhatóvá tette szerepüket, s a lakosság sztereotip hozzáállása továbbra is fennmaradt. A finanszírozási lehetőségek szűkössége miatt az önkormányzati rendőrségek az alapfunkciók ellátásában is csak korlátozott eredményességgel tudtak működni. Móre (2012) és Finszter (2009) szerint a decentralizáció és depolitizálás nélkül nem valósulhat meg valódi közösségi rendőrség, még a funkciók, kompetenciák és az erőforrások áttelepítése esetén sem.

A magyar decentralizációs törekvések – például a rendőrség program és a körzeti megbízotti rendszer – sem tudták áttörni a központi, hierarchikus szervezeti struktúra dominanciáját. A helyi rendőrök bár fizikailag jelen vannak, valójában a központi szervezeti struktúra céljait szolgálják, így a helyi közösség érdekei továbbra sem élveznek prioritást.

14. táblázat: Centralizált vs. decentralizált rendőrségi modellek

Rendszer	Előnyök	Hátrányok
Centralizált	Egységes szabályozás; Koordinált szakpolitika; Erőforrások hatékony elosztása; Országos szintű fellépés	Helyi igények figyelmen kívül hagyása; Rugalmatlanság; Távoli bürokrácia; Gyenge közösségi kapcsolatok
Decentralizált	Helyi igényekhez igazodás; Rugalmasság; Közösségi partnerség; Gyors reagálás	Koordinációs problémák; Egyenlőtlen szolgáltatási színvonal; Duplikált erőforrások; Eltérő szakmai standardok

Forrás: a szerző saját szerkesztés az alábbi művek felhasználásával: Lowatcharin, G. (2017). *Developing a Cross-National Index of Police Decentralization*; DCAF (2015). *Police Governance EU Best Practices*.

A jogi helyzetet elemezve és összevetve a tényleges gyakorlattal, az elmozdulás esedékes és szükséges a centralizáció–decentralizáció skáláján egy optimálisabb irányba, különösen azért, mert a rendészeti professzionalizmus szoros kapcsolatot mutat e skálával. „A különböző rendészeti modellekben, azok stratégiáiban eltérő hangsúllyal jelenik meg a professzionalizmus explicit igénye. A centrális–hierarchikus kontra decentralizált modellek összehasonlításában is érdemes a továbbiakban értékelni. Szem előtt tartva, hogy a

professzionizmusnak leginkább feladatspecifikusan van jelentősége, és kevésbé hangsúlyosan jelenik meg az általános rendőrség jellemzőjeként. Így lehetnek egyszerre jelen a modern nyugati államokban a helyi decentralizált municipális rendőrségek mellett a – magasszintű professzionizmussal működő – központi bűnügyi rendőrségek” (Baráth, 2021, 221. p.). Ennek megfelelően funkciómegosztás tekintetében – a heterogén felfogással egyezően – a centrális irányítású szervek megtartása elengedhetetlen, miközben a feladatok szerinti felosztás adja az észszerű megoldást a centrális és a decentralizált, önkormányzati hatáskörök megosztásában: egyes feladatokat központi irányítás alatt célszerű hagyni, mert csak így működnek hatékonyan és eredményesen.

E logika alapján az önkormányzati rendőrség a jelenlegi állami rendőrségi feladatok egy körét venné át. Az új szerv kialakítása azonban nem redukálható a feladatok egyszerű átcsoportosítására: az önkormányzat rendészeti jogkörét elméletileg is újra kell gondolni, és a szervezeteket egységes koncepcióhoz kell igazítani. Mindez csak akkor nyer értelmet, ha a szigorú depolitizálás jogi garanciái adottak, és a költségvetési források arányos biztosítása megtörténik; ezek nélkül értelmetlen bármilyen decentralizációs, közösségi rendőrségi áttérési folyamat.

A hagyományos bűnüldözési, reaktív megközelítéssel szemben 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 bizalmon alapuló együttműködés keretében lehetséges” (Korinek, 2005: p. 35). Ebből következően a polgárokhoz közel álló, bűnmegelőzési elven működő, nem „reaktív” megközelítésű rendőrség képes a közösségi rendőrséggel szembeni elvárásokat teljesíteni, feltéve, hogy független a központi és a helyi politikától.

Ennek kizárólag a „problémaorientált” rendőrségi modell felelhet meg, amely a helyi sajátosságú társadalmi kérdésekre – a kriminogén makrotényezőkre – éppúgy fókuszál, mint az eredményes felderítésre. Intézkedéseivel a problémákat a helyi közösségbe való integráltsága és a nagyobb civil elfogadottsága miatt komplexebben, a lakosság bevonásával, optimálisabban kezeli. Az önkormányzati irányítás előnye, hogy a bűnözést kiváltó, befolyásoló „problémás” területeket átfogóan, nem csupán tüneti szinten kezeli, hanem okokat megszüntető lépéseket is tesz. A kompetenciakörébe tartozó ügyek összehangolásával a gyorsabb intézkedések jobban szolgálják a helyi közösség érdekét, ami az ilyen módon szerveződő helyi rendőrség társadalmi támogatottságát arányosan növeli.

A RENDŐRSÉGI LEGITIMÁCIÓ INDIKÁTORAI: TRANSZPARENCA, CIVIL KONTROLL ÉS KÖZÖSSÉGI INTEGRÁCIÓ MODERN RENDÉSZETI MODELLEKBEN

Az előző koncepcionális érvek gyakorlati megvalósítását a transzparencia és az elszámoltathatóság köré szervezett indikátorok támogatják. Modern democráciák rendőrségei alapvetően négy eszközcsoporthoz tartoznak, amelyek nemcsak a legitim működés átlátható megteremtésére és a lakossági bizalom növelésére képesek, hanem gátolják a központosított irányítású rendszerekben a tekintélyelvű burjánzást és torzulásokat is. E megoldások ideális esetben beépülnek a saját hatékonyságmérésbe, visszajelezve a stratégia működési zavarait és a szervezeti problémákat – amint azt Anglia és Wales rendszerénél már látható (European Parliament, 2022; OSCE, 2008). Az OSCE az Organization for Security and Co-operation in Europe, a világ legnagyobb regionális biztonsági szervezete 57 állammal és átfogó, háromdimenziós (politikai-katonai, gazdasági-környezeti, emberi) biztonsági mandátummal. Feladata a korai előrejelzés, konfliktusmegelőzés, válságkezelés és az utókonfliktusos rehabilitáció támogatása Európában, Észak-Amerikában és Ázsiában. Tekintsük át ezek közül melyek a leghangsúlyosabbak:

– Társadalmi önszerveződések bevonása és együttműködés. Angliában és Walesben a szomszédsági rendőri modell működtetésének aránya és az ilyen területen foglalkoztatott rendőrök száma, igénybevétele és kihasználtsága teljesítménymérési indikátor. A civil közbiztonsági önszerveződések létrejötte tipikusan két okból történik: egyrészt a bűnözés növekedésének és a társadalmi rendezetlenségnek az észlelt kockázata, másrészt a rendőrség és a büntető igazságszolgáltatás kapacitáskorlátai. Az egészséges önszerveződés az állami szervek munkáját segíti, nem pedig önhatalmú fellépésre törekszik (Third Way, 2022). Magyarországon ennek legismertebb formája a polgárőrség. Az MRTT 2011-es kutatása szerint a polgárőrség csak a rendőrséggel együtt helyezhető el a települési hatalmi és biztonsági térben; a lakosság gyenge, bizonytalan kapcsolatot érzékel a többi helyi szereplővel, és nincsen valós elképzelése a kooperáció fontosságáról, illetve saját hozzájárulásáról (Mátyás et al., 2018). Nemzetközi vizsgálatok megerősítik: a közösségi rendészet és a civil együttműködés növeli a biztonságérzetet és a rendőrség legitimitását (Council on Criminal Justice, 2023).

– Civil kontroll a rendőri tevékenység átláthatósága és megismerhetősége érdekében.

Angliában a legitimitást a rendőrségi adatok, a lakossági felmérések és független szervezetek biztosítják. Minden rendőri egységhez kapcsolódnak

független tanácsadó testületek, amelyek bejelentés nélkül ellenőrizhetik a fogdákat és előállító helyiségeket, beszélhetnek a fogvatartottakkal, és éves jelentést adnak. 2016-ban kísérleti program indult 13 olyan szervezetnél, ahol több szempontból nem feleltek meg a kritériumoknak (European Parliament, 2022; Home Office, 2016). Az alkotmányos demokráciák alapelvei – fékek és ellensúlyok – rendőrségi vetületben az erőszakmonopóliumot gyakorló szervezetek átláthatóságáról és társadalmi kontrolljáról szólnak. A mechanizmus fejlettsége a szervezeti önkorlátozás mellett a polgári öntudattól és a civil szervezetek érdekérvényesítő képességétől függ. *„A rendőrség elveszíti legitimitását az emberek szemében, ha nem felel meg az igazságosság és eljárási tisztesség alapnormáinak... A rendőrségi elszámoltathatóságot elősegítő mechanizmusok fejlesztése, a panaszok hatékony kezelése és a proaktív ellenőrzés nemzetközi és európai követelmény”* (European Parliament, 2022, p. 15). A civilek részvételének célja nemcsak a hatásos átalakítás, hanem a szervezetidegen feladatok leépítése és a rendőrség profilját erősítő feladatok erősítése. *„... az átláthatóság és az egyes rendőri feladatok társadalmasítása 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, p. 8).

– A közösségi média szerepének növelése. Angliában és Walesben a közösségi médiumok használatának intenzitása a rendőri egységek teljesítményindikátora. A rendőrség közösségi oldalain keresztül közvetlen kapcsolatot tart a lakossággal, beszámol az eredményekről, objektíven közöl bűnügyi híreket, és lehetőséget ad interakcióra (komment, bejelentés, fórum) (Policing Insight, 2023). Magyarországon a rendőrségi kommunikáció jellemzően egy központi honlapra korlátozódik, területi–helyi interaktív kapcsolódás nélkül; a közösségi oldalak használatára nincs egységes belső felhatalmazás, így a helyi szervek sem tudják ezt a közbiztonság javítására alkalmazni. A Metropolitan Police Service ezzel szemben RSS-csatornát, Twittert, Facebook-csoportot kínál. A közösségi rendőrség eszméje a kommunikációra is kiterjed: *„A nyitottság és átláthatóság alapvető fontosságú, mert bizalmat ébreszt. Ha az emberek látják, mit csinál a rendőrség, sokkal nagyobb valószínűséggel bíznak meg benne”* (Policing Insight, 2023).

– Helyi sajátosságok és költség-haszon szempontok az erőforrás-elosztásban. A szervezeti igazságosság a teljesítménymérésben túlmutat a belső procedurális igazságosságon, magában foglalja a disztributív (elosztási) igazságosság érzetét is: a források, munkaerő, anyagi és szellemi dotáció tisztességes elosztását. *„Azok*

a rendőrök, akik pozitív tapasztalatokat szereznek a szervezeti igazságossággal kapcsolatban, kevésbé hajlamosak a cinizmusra és az autoriter attitűdre” (Martin, 2023, p. 11). A durhami rendőrségen végzett oxfordi kutatás meggyőzően mutatta: a vezetői eljárási igazságosság és az elosztási igazságosság erősíti a szervezeti kohéziót és a kooperatív, szociális attitűdöket, amelyek kisugároznak a beosztottak munkakultúrájára (Bradford & Quinton, 2014).

KÖLTSÉG–HASZON SZEMLÉLET A RENDÉSZETBEN: STATISZTIKAI TORZULÁSOK, TÁRSADALMI KÁRHATÁSOK ÉS NEMZETKÖZI TANULSÁGOK

A közbiztonság minőségi fejlesztésének elvei csak reális költség–haszon összehasonlítással alkothatnak döntéstámogatást. A bűnüldözés társadalmi hasznossága nem pusztán pénzben mérhető, mégis nélkülözhetetlen feltárni, milyen feltételek mellett teljesülnek a jogi kritériumokban rögzített statisztikai mutatók. Az OKRI 2010-es kutatása szerint a bűnözés által okozott kár 2009-ben 235 milliárd forint volt, miközben a bűnözéskontrollra fordított költségek csaknem 100 milliárddal ezt meghaladták (Kerecsi & Kó, 2010). A szankciópolitika felől ugyannerre a következtetésre jut az alternatív büntetések hazai elemzése is: a kontroll- és a támogatásalapú beavatkozások költséghatékonyasága csak akkor ítéltető meg érdemben, ha a mérés a közvetlen ráfordítások mellett a beavatkozás társadalmi következményeit is számba veszi (Kerecsi, 2006).

A bűnözés társadalmi költségeinek számbavételénél három kategória különíthető el: 1) előre láthatóság; 2) következmények; 3) a bűnözésre adott reakciók költsége (Cohen, 2010). Az utóbbihoz tartoznak: 1) a büntető igazságszolgáltatás költségei; 2) kormányzati megelőzési és rekutatáss programok; 3) maradékhathatások az egyéneknél (pl. félelem), maradékhathatások a közösségnél (pl. adófizetők elvesztése); 4) az igazságszolgáltatás demonstrációs költségei (pl. demonstratív rendőri fellépés ismert ügy tárgyalásán) (Cohen, 2005).

A haszon meghatározásához fel kell becsülni a bűnözés valós kárhatásait; ehhez képest állítható be a társadalom által fizetni kívánt „ár”. A jelenlegi statisztikai rendszer klasszifikációs elvei azonban számos tényezőt figyelmen kívül hagynak. Az ENYÜBS jelentősen alulméri az anyagi kárt, nem jeleníti meg a nem vagyoni, érzelmi és erkölcsi károkat; a felderített és fel nem derített ügyek esetében az okozott kár meghatározása abszolút értékben torzul. A bűnüldözés költségeinek mérése még nehezebb: noha vannak jogszabályok a közérdekű adatok nyilvánosságáról, a hatóságok nem kezelnek, nem bontanak, nem rendszereznek ilyen adatokat, ezért a költség–haszon szemlélet nem érvényesül.

„Ha a rendőrség nem tudja megmondani, hogy mi mennyibe kerül... akkor nem is megfelelő tárgyalópartner a tervezési tárgyalásokon” (Gecse, 2010a, p. 72). A bűnözés valós kiterjedésének és társadalmi kárhatásának becslésére vonatkozó kriminológiai módszertani követelmények – mindenekelőtt a látencia és az áldozati oldalon jelentkező költségek kezelése – ugyancsak arra figyelmeztetnek, hogy a hatósági statisztika önmagában nem alkalmas a költség–haszon mérleg megvonására (Borbíró, Gönczöl, Kerecsi & Lévy, 2016).

A rendőrség esetében – létszámadatok alapján, területi bontásban – gyakorlatilag csak a bűnüldözéshez társított személyi kiadások gyűjthetők ki; 2010-ben 35 401 főre vetítve 232,1 milliárd forint kiadás adódott. Ebből is látszik: a költségek statisztikai értékelése és az eredményességhez való viszonyítása összetett feladat. Az egzakt, definiált számszerűsítés nemcsak a tevékenység minőségét tenné mérlegelhetővé, hanem növelné és tisztázná a bűnüldözés társadalmi ársíóját.

Nemzetközi kutatások megerősítik, hogy a költség–haszon elemzés nélkülözhetetlen a közbiztonság fejlesztéséhez és a források hatékony elosztásához. Ausztráliában a súlyos és szervezett bűnözés teljes társadalmi költsége 2022–23-ban 30,4–68,7 milliárd ausztrál dollár között volt; a megelőzésre és kezelésre fordított állami–magán kiadások elérték a 16,9 milliárd dollárt (Australian Institute of Criminology, 2025). „*A bűnözés jelentős terhet ró az ausztrál gazdaságra... a megelőző és hatékony biztonsági és igazságszolgáltatási rendszerek kulcsfontosságúak*” (AIC, 2025, p. 2). Latin-Amerikában és a Karib-térségben 2022-ben a bűnözés közvetlen költségei a GDP 3,44%-át tették ki (A GDP a bruttó hazai termék rövidítése: egy gazdaság egy adott időszakban előállított végső termékek és szolgáltatások összértéke, tipikusan piaci áron mérve); a biztonsági kiadások 47%-át a magánszektor, 31%-át az állam, 22%-át az emberi tőke elvesztése adja (IDB, 2024). Az Európai Unió útmutatói kiemelik: „*A költség–haszon elemzés legnagyobb előnye, hogy egyetlen számmal válaszol arra, érdemes-e egy program*” – ugyanakkor számos kárkomponenst (pszichológiai, rejtett bűncselekmények) gyakran alulbecsülnek (Højbjerg, 2022, p. 5).

A rendészeti irányítás paradigmaticus átrendeződése a 21. század egyik meghatározó jelensége. A fejezet a hatalommegosztás, a felelősségi struktúrák és a társadalmi részvétel növekvő szerepére fókuszálva mutatta be, hogy a tekintélyelvű (authoritarian) és a közösségi-alapú (community-oriented) modellek dichotómiája mentén a legitim rendőri működés feltételei a participatív irányítási minták felől értelmezhetők adekvát módon. A közigazgatás-elméleti, kriminológiai és szociológiai nézőpontok metszetében kirajzolódó kormányzat menedzselési-modellek (command-and-control, performance-based, networked policing) eltérései azt jelzik, hogy a társadalomba ágyazott, transzparens és

elszámoltatható rendészet (embedded legitimacy-based policing) egyszerre eszköze a szervezeti hatékonyságnak, a közösségi bizalomnak és a szociális kohézióknak.

A decentralizáció–centralizáció dilemmái önmagukban nem kínálnak mintaszerű megoldást: a hatékonyság, legitimitás és adaptivitás dinamikus egyensúlya teremthet fenntartható és responszív működést. A transzparencia mint szervezeti ethosz és operatív követelmény az eljárási igazságosság, a méltányos bánásmód és az intézményi nyitottság indikátoraiban csapódik le. A közösségi rendőrség (community policing) paradigmája nem pusztán strukturális vagy taktikai váltás, hanem diszruptív szemléletformálás: a rendőrség deliberatív közszolgáltatóként jelenik meg, amely a társadalmi bizalom és kollektív szolidaritás építésének eszköze.

Összességében a rendőrségi irányítás korszerűsítése a szervezeti transzformációk és a legitimitási elvárások integratív értelmezését igényli. A „jó rendőrség” kontúrjai akkor rajzolódnak ki, ha az irányítási logika internalizálja a társadalmi elvárásokat és értékelési szempontokat egy adaptív, reflexív és nyitott intézményi működésben.

A költség–haszon szemlélet mérési megfelelője a kötet későbbi fejezetében a burkolóelemzésre épülő hatékonysági pillér, valamint a kármegtérülési mutató – utóbbi az egyetlen olyan meglévő hazai mutatószám, amely a sértett szempontjából értelmezhető eredményt mér, nem pedig a szervezet saját tevékenységét.

A MAGYAR RENDŐRSÉG TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSE ÉS ÉLETPÁLYA MODELLJE

A RENDÉSZETI KÉPZÉS RENDSZERE ÉS KIHÍVÁSAI: IDENTITÁSFORMÁLÁS, KOMPETENCIÁK, PÁLYAMOTIVÁCIÓ

A rendőrség, mint a közhatalom és az erőszakmonopólium jogát gyakorló szervezet, sajátos és rendkívül összetett életpályamodellt kíván meg, amelynek szerves részét képezi a képzés és az oktatás. Az életpálya meghatározó eleme, hogy a szervezeti kultúrával és a leendő, ideális esetben egész életre szóló hivatással való találkozaskor, különös jelentőséggel bír a kezdeti kondicionálás, vagyis a rendszerbe történő „szoktatás” időszaka. E kezdeti impressziók hosszú távon meghatározzák a pályára lépő humán erő attitűdjét, elkötelezettségét, motivációját, illetve akár a fluktuációt is befolyásolják (Szakács, 2010: 7). Ennek része a strukturált beillesztési folyamat (onboarding), a mentori rendszer és a terepgyakorlat (FTO) tudatos összehangolása, továbbá az etikai, jogi és kommunikációs (különösen az eljárási igazságosságot támogató) modulok korai integrálása. A humánstratégia elsődleges célja, hogy a rendőrség az állampolgárok bizalmát élvezve, aktívan járuljon hozzá a társadalmi biztonság fenntartásához. Ehhez elengedhetetlen, hogy a képzés során a szervezet értékei, normái, elvárásai már a kezdetektől integrálódjanak a hallgatók személyiségébe. A szocializáció, nevelés, oktatás és képzés hármassága, valamint ezek belső hierarchikus viszonya kiemelt jelentőséggel bír. A rendészeti oktatási intézmények tudatos támogatása, fejlesztése, valamint a differenciált, az intézmények sajátosságaihoz igazodó megoldások alkalmazása nélkülözhetetlen a szakmai hitelesség és a hosszú távú motiváció fenntartásához (Szakács, 2010: 7). Mindezt erősíti a következetes visszacsatolás (hallgatói és állampolgári elégedettségmérés), a jól-létet támogató programok (burnout-prevenció), valamint a vezetői utánpótlást célzó korai tehetséggondozás.

A belügyi rendészeti képzés komplex rendszere lefedi a szakközépiskolai pályaaorientációs programoktól kezdve a főiskolai tisztképzésen át a doktori szintig terjedő teljes spektrumot. Ez a rendszer lehetővé teszi, hogy már 14 éves korban megkezdődjön a pályára orientálás, amelyet a későbbiekben egy előre kiszámítható karrierív és minőségi képzési atmoszféra követ. A megfelelő tanulási környezet biztosítása kulcsfontosságú az ágazati humánstratégia megvalósításához, hiszen csak így garantálható a hosszú távú motiváció és a szervezeti, valamint egyéni érdekek harmonizációja. E célokat támogatja a kompetenciaalapú, moduláris tanterv, a szimulációs laborokkal és esetalapú tanulással (scenario-based training) kiegészített gyakorlati képzés, a digitális

kompetenciák fejlesztése, valamint a vegyes (blended) és mikro-képesítésekre (micro-credentials) épülő továbbképzési útvonalak, amelyek rugalmasan illeszthetők a szolgálati időrendhez (Fekete et al., 2022). A képzési rendszer doktori szintig terjedő kiépülése egyben tudományszervezési kérdés is: a rendészettudomány önálló diszciplináris pozíciójának megszilárdítása és a doktori képzés intézményesítése nélkül a szervezet nem képes saját működéséről tudományos igényű reflexiót termelni (Kerezsi & Pap, 2015).

A rendőri életpálya kiszámíthatósága, a pályán való előrehaladás lehetősége, valamint a motiváció fenntartása szorosan összefügg a képzés minőségével. Egy három évig tartó longitudinális vizsgálat a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói körében rámutatott, hogy az első évben még erős elkötelezettséget mutató hallgatók motivációja és érdeklődése jelentősen csökkent az alapképzés végére (Szakács, 1991). Ez a tapasztalat hangsúlyozza a képzés minőségének és a szocializáció sikerességének fontosságát. Ennek ellensúlyozására bevált eszköz a folyamatos szakmai mentorálás, a reflektív portfóliók és tereptapasztalat-naplók használata, a közösségi szolgálati projektek (service-learning) beépítése, valamint az egyéni tanulási utak támogatása, amelyek növelik a hivatásidentitás stabilitását és mérséklék a lemorzsolódást (Fekete & Hlavacska, 2025).

A rendőrségi végrehajtó állomány utánpótlását elsősorban a rendészeti szakgimnáziumi képzés biztosítja, de jelentős szerepe van a Nemzeti Közsolgálati Egyetem BA nappali munkarendű képzésének is, különösen a bűnügyi tiszti beosztások terén (Kiss, 2005). A fegyveres szervek hivatásos állományát tiszti-tábornoki, illetve tiszthelyettesi-zászlósi rendfokozati csoportokba nevezik ki, ahol a tiszti beosztás feltétele a felsőfokú végzettség (Nagy, 2011: 35). A vertikális előmenetel mellett egyre nagyobb hangsúlyt kap a horizontális mobilitás (szakirányváltás, speciális kompetenciák megszerzése), az élethosszig tartó tanulás (LLL) és az átképzési útvonalak (upskilling, reskilling), amelyek a szervezet rugalmasságát és az egyéni pályapreferenciák összehangolását szolgálják.

A magyar rendészeti képzés hosszú ideje szembesül azzal a dilemmával, amely a szakirányú, specializált gyakorlati képzés és az akkreditált, általános felsőoktatási követelmények összeegyeztetéséből fakad. A rendszerváltás után világossá vált, hogy a magyar köz- és felsőoktatás átalakításával párhuzamosan a rendészeti képzés is gyökeres innovációra szorul (Szakács, 1991). A modern demokráciák mintáit követve az új rendőri életpályamodell célja, hogy a korábban katonai jellegű életpályát a civil közigazgatási életpálya irányába terelje, melynek egyik kulcseleme a felsőoktatás összehangolása. Ezt támogatja a nemzetközi keretekhez (például az európai képesítési és kreditrendszer logikájához) való illeszkedés, a gyakorló szakemberek és akadémiai oktatók közös kurzusai, a minőségbiztosítás erősítése, valamint a szervezeti értékek – különösen az

átláthatóság, az egyenlő bánásmód és az elszámoltathatóság – explicit beépítése a tantervekbe. A rendőrségi életpálya sikeressége és hitelessége szorosan összefügg a képzés és oktatás minőségével, a szocializáció hatékonyságával, valamint a pályára lépő fiatalok kezdeti motivációjának fenntartásával. A modern, differenciált és a nemzetközi trendekhez igazodó képzési rendszer kialakítása elengedhetetlen ahhoz, hogy a rendőrség képes legyen megfelelni a 21. század társadalmi, szakmai és etikai kihívásainak. Mindezeket a hatásokat érdemes rendszeres, módszertanilag megalapozott értékeléssel (például tanulási kimenetek, szolgálati teljesítménymutatók és állampolgári visszajelzések integrált elemzésével) mérni, hogy a képzési és életpálya-építési döntések adatvezérelten támogassák a szervezeti célokat.

A RENDÉSZETI ÉLETPÁLYA EURÓPAI MODELLJEI ÉS A MAGYAR KARRIERRENDSZER MODERNIZÁCIÓJA

Az Európai Unió tagállamaiban a rendészeti szervek állományát alapvetően zárt rendszerű közszolgálati jogi szabályozás keretében foglalkoztatják. Ez a modell a klasszikus karrierrendszer előnyeit hordozza: magas szintű szaktudás és professzionalizmus, kiszámítható előmeneteli utak, szervezeti stabilitás, a tudásátadás biztosított mechanizmusai, valamint a politikai semlegesség intézményesített formái. Ugyanakkor a karrierrendszerek hátrányai – mint a szervezeti merevség, a mobilitás alacsony szintje, a teljesítmény háttérbe szorulása és a motiváció csökkenése – egyre erőteljesebben jelennek meg, különösen a gazdasági válságok okozta költségvetési megszorítások és a közszféra versenyképességének romlása idején (Dsupin, 2021).

A karrierrendszer kettős természete a gyakorlatban jól tetten érhető. Ugyanaz a szabály, amely garantálja, hogy a nyomozó nem bocsátható el politikai szeszélyből, azt is jelenti, hogy a kiemelkedően teljesítő tiszt sem léphet előre a várakozási idő letelte előtt – miközben gyengébben teljesítő évfolyamtársa vele azonos ütemben halad. Békeidőben ez a stabilitás ára; a munkaerőpiaci verseny éleződésekor azonban éppen a legmobilisabb, legkeresettebb tudású tisztek számára válik tarthatatlanná – ők azok, akiket a magánszektor elsőként visz el.

A rendészeti életpálya vonzerejének növelése érdekében az Európai Unióban és Magyarországon is a modern humánerőforrás-menedzsment eszközeinek integrációja került előtérbe. A kompetenciaalapú kiválasztás, a folyamatos képzés, a karriertervezés és az érdemalapú előmenetel olyan eszközök, amelyek képesek ellensúlyozni a zárt rendszer rugalmatlanságát, miközben erősítik a teljesítményorientált kultúrát (CEPOL, 2023). A rendészeti képzés sajátossága, hogy egyszerre kell megfelelnie az általános felsőoktatási akkreditációs követelményeknek és az ágazati stratégiai célkitűzéseknek, vagyis biztosítania

kell, hogy a hallgatók ne pusztán diploma-, hanem életpálya-orientált képzési környezetként tekintsenek a rendészeti oktatási intézményekre (Institute of Law Enforcement Training and Education, 2012).

A magyar rendészeti felsőoktatás szervezeti és tartalmi megújulását a Nemzeti Közszerológáti Egyetem (NKE) 2011-es létrehozása alapozta meg (2011. évi CXXXII. törvény). Az NKE-n belül a rendészeti alapképzés különleges szerepet tölt be, mivel civil hallgatók is részt vesznek benne, ami elősegíti a rendészeti pálya és a civil közigazgatás humánpolitikai elveinek kölcsönös közelítését. Ez a kettősség egyszerre szolgálja a szakmai szocializációt és a pályaközi mobilitás feltételeinek megteremtését.

Unió szinten a rendészeti tisztviselők képzésének koordinációját a CEPOL látja el, amely az egységes európai rendészeti kultúra kialakítására, a jogállamiság, az emberi jogok és a közös unió értékek érvényesítésére helyezi a hangsúlyt (Regulation (EU) 2015/2219, 2015). A CEPOL évente több száz képzési programot, szemináriumot és e-learning modult szervez, amelyek célja a tagállami rendészeti szervek szakmai színvonalának emelése, a tudásmegosztás erősítése és a transznacionális együttműködés támogatása (CEPOL, 2023).

A rendészeti pálya az EU-tagállamokban tehát továbbra is zárt karrierrendszerű, ugyanakkor a képzési és humánpolitikai modernizáció révén egyre inkább integrálja a civil közigazgatás korszerű HR-elveit. Ez a kettős fejlődési irány biztosítja egyszerre a pálya professzionalizmusát, a társadalmi legitimitást és a hosszú távú vonzerőt (CEPOL, 2023).

A RENDVÉDELMI HIVATÁSREND HELYE A KÖZSZERológÁTI ÉLETPÁLYÁK RENDSZERÉBEN

Az új Hszt. (2015. évi XLII. törvény) bevezetését megelőzően a magyar közszérológáti életpályák reformja során kiemelt figyelem irányult arra, hogy a különböző hivatásrendek – a katonai, a kormányzati és a rendvédelmi – milyen szervezeti és jogi modellek mentén közelíthetők egymáshoz, illetve hogyan illeszthetők be az európai zárt, nyitott és vegyes rendszerű hivatásrendek mintázatába. A magyar jogalkotás és szakirodalom egyaránt azt vizsgálta, hogy a hazai viszonyok között melyik modell lehet a leginkább adaptálható a hatékony, motiváló és kiszámítható életpályák megteremtése érdekében (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0, 2011). A nemzetközi trendek egyre inkább hibrid megoldások felé mutatnak: a zárt, rang- és státuszalapú rendszerek stabilitását a pozíció- és kompetenciaalapú elemekkel (átjárhatóság, laterális belépés, érdemalapú kiválasztás és előmenetel) kombinálják, hogy egyszerre biztosítsák a professzionalizmust és a szervezeti agilitást.

A rendvédelmi szolgálati viszony, különösen a rendőrség esetében, köztes szerepet tölt be a három hivatásrend között. Ez a pozíció abban nyilvánul meg, hogy egyrészt erőteljes a szabályozás közelítése a „civil” közszolgálat irányába, vagyis a kormányzati szolgálati viszonyhoz, másrészt azonban megőrzi az „egyenruhások” – így a katonai szolgálat – sajátos működési viszonyait, hierarchikus szervezetét és fegyelmi rendszerét (2015. évi XLII. törvény; Magyary Program 11.0, 2011). A szakirodalom és a jogalkotási folyamatok rámutattak: a katonai és a kormányzati szolgálati viszony mögötti életpályák között fennálló jelentős eltérések miatt nem alakult ki olyan szoros szabályozási kapcsolat, mint a katonai és a rendvédelmi hivatásos szolgálati viszony között. Ennek megfelelően a kormányzati és a rendvédelmi szolgálati viszony közötti szabályozási összhang és a párhuzamosság erősítése nélkülözhetetlen követelményként jelent meg a reformfolyamatban (Magyary Program 11.0, 2011). A közelítés gyakorlati dimenziói közé tartoztak a kompetenciakeretek meghatározása, a teljesítményértékelés és a képzési kötelezettségek összehangolása, a mobilitási csatornák (kölsönös átjárhatóság, kirendelés, másodlagos foglalkoztatás) racionalizálása, valamint a vezetői utánpótlás egységes elveinek rögzítése.

Az európai példák tanulmányozása alapján is egyértelműen kirajzolódott, hogy a rendvédelmi életpálya közelítése a civil-kormányzati közigazgatáshoz nemzetközi trendnek tekinthető. A modern közszolgálati rendszerekben előtérbe került a pályák közötti átjárhatóság, a kompetenciaalapú előmenetel, a folyamatos szakmai fejlődés (lifelong learning) és a humánerőforrás-menedzsment korszerű eszközeinek alkalmazása (Dsupin, 2021). Ugyanakkor a rendvédelmi pályák sajátosságai – a fizikai erőszak monopóliuma, a fegyveres szolgálat, a magasabb szintű fegyelmi és alkalmassági követelmények, a fokozott kockázati és egészségügyi terhelés – továbbra is indokolják a speciális szabályozási elemek fenntartását (2015. évi XLII. törvény). Ez a kettősség a gyakorlatban „kettős konvergenciát” eredményez: a HR-folyamatok (kiválasztás, értékelés, karriertervezés) közelítenek a civil közigazgatáshoz, miközben a szolgálati sajátosságoknál (rendfokozat, bevethetőség, alkalmasság, fegyelem) megmaradnak a differenciált előírások.

A hivatásrendek közötti kapcsolatok és különbségek tudományos vizsgálata a magyar közigazgatás-tudományban már a 20. század elején megkezdődött. Tomcsányi Móric munkássága – Concha Győző elméletét továbbfejlesztve – a „rend” fogalmát a közigazgatási funkciók közé sorolta, és hangsúlyozta annak dinamikus, társadalmi és állami összefüggéseit. Concha (1901) már rámutatott arra, hogy alig akad még egy olyan állami és társadalmi jelenség, amelynek természetéről annyira eltérne a tudomány és a mindennapi élet felfogása, mint a rendőri működésé. Kmetty Károly a rendészetet szintén a közigazgatás részének

tekintette, de a fizikai erőszak monopóliumát emelte ki megkülönböztető jegyként (Kmetty, 1907). Magyary Zoltán a magyar közigazgatás-elmélet egyik legnagyobb hatású gondolkodójaként a rendészetet a közigazgatás szerves részének tartotta, és úgy vélte, hogy „az 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, p. 80). A rendszerváltást követően e történeti szemlélet aktualizálódott: a rendőrség – bár speciális, fegyveres szervezet – a civil közigazgatás része, amelynek működése a jogállami, átlátható és elszámoltatható közigazgatási elvek szerint szervezendő (Szikinger, 2001; Ficzer, 1997).

A rendőrség törvényi alapú reformjának legjelentősebb háttérét a Magyary Programban megfogalmazott célok nyújtották, amelyek a civil és a rendvédelmi rendszer egymáshoz közelítését, a közszolgálati életpályák átjárhatóságát, a személyzeti igazgatás fejlesztését, valamint a kiszámítható, vonzó életpályák megteremtését tűzték ki célul (Magyary Program 11.0, 2011). A 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. A 2012-es továbbfejlesztés (Magyary 12.0) operatívabb eszközrendszert vázolt: HR-professzionizáció, egységes kompetencia- és teljesítményértékelési rendszerek, vezetőfejlesztés, életpálya-átjárhatóság, valamint a képzés-előmenetel-javadalmazás integrációja.

A 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) bevezetése ennek a stratégiai szemléletnek az eredménye, amely a rendvédelmi életpályát a civil közigazgatás felé közelítette, miközben megőrizte az egyenruhás szolgálatok sajátos szakmai, etikai és szervezeti jellemzőit. A törvény célja, hogy a rendvédelmi hivatásrend stabilitását, kiszámíthatóságát és társadalmi megbecsültségét növelje, valamint biztosítsa a pályák közötti átjárhatóságot, a szakmai fejlődést és a motivációt (2015. évi XLII. törvény). Ennek eszközei közé tartozik a rendfokozati és beosztási struktúra korszerűsítése; a javadalmazás és pótlékok rendszerének átláthatóbbá tétele; a teljesítmény- és kompetenciaalapú értékelés megerősítése; a képzési és továbbképzési kötelezettségek, valamint az alkalmassági (egészségi, pszichológiai, fizikai) követelmények egységesítése; az etikai és integritási standardok (összeférhetetlenség, vagyonyilatkozat, érdek-összeférhetetlenség) hangsúlyosabb kezelése; továbbá a szolgálati út és mobilitási lehetőségek kiszámíthatóbb szabályozása. E lépések célja kettős: a professzionizáció és

minősbiztosítás erősítése, valamint a pálya vonzerejének növelése a nemzetközi és hazai munkaerőpiaci verseny közegében.

A törvény 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 összefüggésben. A kor kihívásai és a tanulmányozott európai minták alapján is a rendvédelmi életpálya civil-kormányzati közigazgatáshoz való közeledésének tendenciája volt megfigyelhető (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0, 2011). A gyakorlati implementáció során ez a közeledés a kiválasztás (kompetenciamérések, pszichometria), a képzés (Bologna-kompatibilis modulok, kreditalapú elismerés), a karrierutak (vertikális és horizontális mobilitás), valamint az értékelési és ösztönzési rendszerek (teljesítmény–pótlék–előmenetel összekapcsolása) területein vált kézzelfoghatóvá.

A rendőri életpályamodell sikeres bevezetése nem pusztán jogszabályi kérdés, hanem megvalósítás- és változásmenedzsment-feladat: szükséges a szervezeti kultúra és a vezetői gyakorlat összehangolása az új HR-elvekkel; a képzési és utánpótlási rendszerek modernizálása (kompetenciaalapú tanulási kimenetek, gyakorlati szimulációk, vezetőfejlesztés); az ösztönzési rendszer finomhangolása (teljesítmény- és minőségindikátorok összekapcsolása a javadalmazással); valamint az értékelési és visszacsatolási mechanizmusok rutinszerű alkalmazása (lemorzsolódás, fluktuáció, utánpótlási idők, betöltési idők, állampolgári elégedettség és bizalom). Csak így biztosítható, hogy a Hszt. stratégiai céljai – stabilitás, kiszámíthatóság, professzionalizmus és társadalmi legitimitás – a mindennapi működésben is tartósan érvényesüljenek.

Hogy e felsorolás mögött mi a tét, azt egy hétköznapi helyzet érzékelteti. Képzeljünk el egy frissen kinevezett őrsparancsnokot, akitől a vezetése egyszerre kéri számon a fluktuáció csökkentését és a teljesítménymutatók javítását. A legjobb járórét egy magánbiztonsági cég csábítja el, kétszeres bérért; a helyére érkező pályakezdőt két évig kell képeznie, mire önállóan intézkedhet – miközben a betöltetlen státusz miatt a meglévő állomány túlórázik, és a következő felmérésen éppen az ő elégedettségük romlik tovább. A parancsnok tehát mindent „jól csinál”, a mutatói mégis romlanak, mert a fenti feltételek közül bármelyik hiánya a többit is aláássa. Az életpályamodell pontosan attól modell, hogy elemei együtt, egymást erősítve működnek – külön-külön bevezetve csak költségtételek.

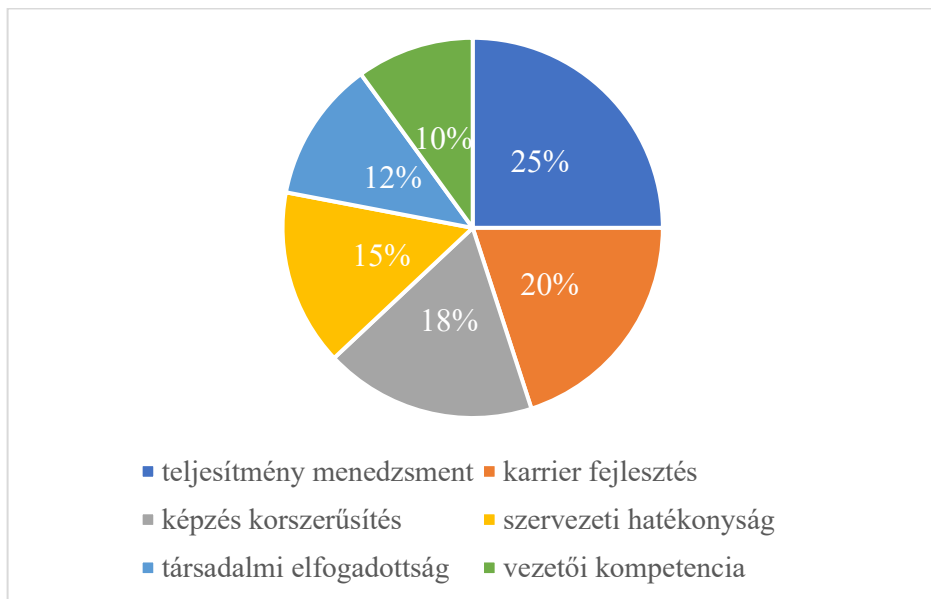
A HIVATÁSOS ÁLLOMÁNY ÉLETPÁLYA-MODELLJÉNEK KIHÍVÁSAI: STRATÉGIAI HIÁNYOK ÉS SZERVEZETI FESZÜLTSEGEK

Az életpályamodell kialakításánál a legnagyobb kihívást az emberi erőforrás-gazdálkodás stratégiai szemléletének szinte teljes hiánya jelentette. A rendszerváltozás utáni években a közszféra alrendszerait jellemzően csak a közszolgálat személyzeti menedzselése határozta meg, amely nem volt képes hosszú távra tervezni és prognosztizálni a változásokat. Forró (2012) rámutat, hogy „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” (p. 97). Ennek következtében a rendszerben nem képződhetett hatékonysági tartalék, hiszen a személyzeti „gazdálkodás” csupán reaktív modellként, az aktuális helyzet kezelésére törekedett, miközben szűkös mozgásteret nem tette lehetővé a távolabbi változásokra való felkészülést és a tartós optimalizálási lépések folyamattá alakítását (Bokodi et al., 2010, p. 60).

Komplex rendszerként kell kezelni az életpályamodellt, amely nem jelentheti az időben behatárolt megközelítéseket vagy az operatív egységként való definiálást és munkaszervezeti funkcióvá történő degradálást. Janza (2011) hangsúlyozza, hogy „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 karrier-utakat” (p. 110).

A közszolgálatnál végzett kutatások és megfigyelések azt mutatják, hogy a legtöbb helyen nem közép- (2–4 év) és hosszú távra (4 évnél hosszabb időre), tehát nem a szervezet stratégiai és humánstratégiai céljaihoz igazítva, hanem az azonnali vagy rövid távú igények kielégítését szolgálva valósul meg a személyzeti tevékenység teljes köre. Ennek következménye volt az a döntés, amely a kordedvezményes nyugdíjazás lehetőségeit feltétel nélkül felszámolta, tartós bizalmi károkat és válságot okozva az egész hivatásrend számára. A rendőrségnél szinte egyáltalán nem beszélhetünk hosszú távú, stratégiai alapú munkaerő-tervezésről és létszámgazdálkodásról. Szakács (2013) rámutat, hogy ennek kauzalitása erősen korrelál a politikai valóság polarizált, ideológiai és káderváltógazdaságként működő jellegével, amely jelentősen rányomta bélyegét a közszolgáltatás minőségének leromlására (pp. 111–112). A Magyar Program is megállapítja, hogy az ágazati érdekek letörésére és a reformok végrehajtására csak egy központi koordinált, rendszerirányító centrum képes (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0, 2011).

12. ábra: A rendőri életpályamodell stratégiai célkitűzései



Forrás: saját szerkesztés

A hosszútávú tervezés és az emberi erőforrás-gazdálkodás főbb feladatai között szerepel a kompenzáció és a motiváció, ideértve a bérrendszer kidolgozását, az ösztönzési és juttatási rendszer kialakítását, valamint a teljesítményértékelésre épülő ösztönzési rendszer működtetését. Sajnálatos módon a magyar rendőrségnél a pénzügyi források és az illetmények a szervezeti hierarchiából következően a beosztási befolyáshoz társulnak, nem pedig a feladatokhoz. Kemény (2005) rámutat, hogy „a fizetések és a munkakörülmények sokkal jobbak a szervezet magasabb szintjein, és magától értetődik, hogy aki csak teheti, minél magasabbra törekszik” (p. 119). Az előremeneteli rendszer is komoly kihívásokkal küzdött, melynek lényege a rendőrségen belül az volt, hogy a magasabb pozícióba kerülés a nagyobb hatalomhoz és kisebb felelősséghez jutást jelentette.

Könnyen belátható, hogy az emberi erőforrás-gazdálkodást elsősorban a rendőrkapitányságok szintjén kellene kezdeni, ahol a rendőri munka közvetlen, elsődleges feladatai jelentkeznek. Az új életpályamodell bevezetéséig a dolgozói karrierív kizárólag vertikális előremenetelt jelentett, vagyis az alacsonyabb beosztási pozíciókból a magasabb vezetői pozíciók felé történő haladást. Ezt a rendszert az Ágazati Stratégia felszámolni kívánja, miközben az egyes munka- és feladatköröket megerősíti és horizontálisan szélesíti. Bár a fejlődés veszélyt is hordoz, hogy a piramis elv szerint épülő szervezeti struktúrán nem változtatott, továbbra is jelentős stratégiai probléma, hogy a rendőrség irányítási mechanizmusa nem illeszkedik a rendfokozati és munkaköri rendszerhez, amely inkább a horizontális működés gyakorlatának érvényesítésére alkalmas, beleértve

a karrierépítést, képesítési és követelményrendszert, utódlástervezést is (Finszter, 2008, p. 36).

Nem kétséges, hogy az előmenetel nem lehet kizárólag a magas jövedelem és a csökkentett felelősség motivációja. A szervezeti kultúrának is komoly reformokra van szüksége, hogy áttörje az évtizedes beidegződéseket. A vezetői beosztásnak valóban magasabb felelősségi szintet kell jelentenie, amely arányosan nagyobb elvárásokat támaszt a vezetőkkel szemben. Fontos, hogy a vezetői felelősség „gond” esetén ne legyen alacsonyabb szintre áthárítható, és fel kell számolni azt a sztereotípiát, hogy a vezetői szintre eljutás után már nem lehet „lejjebb bukni”, mert a rendszer megengedő a korábban magasabb beosztást betöltőkkel szemben. Emellett az elméleti képesítés és gyakorlati tapasztalat mellett kiemelkedő vezetői kompetenciák megléte is feltétlen elvárás kell, hogy legyen, amelyet nemcsak a szervezet belső elemei, hanem külső kiválasztási szakértői csoportok is ellenőrizzenek. Az egyéni karrierlehetőségek korosztályhoz és szolgálati időhöz igazított kezelése alapvetően csökkentheti a fluktuációt és a korai kiégés kockázatát.

A hazai rendvédelmi hivatásos állomány szolgálati jogviszonyát rendező Hszt. (2015. évi XLII. törvény) normatív és működési illeszkedési zavarait de iure is visszaigazolja, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok 2024-ben önálló jogállási törvényt és végrehajtási rendeletet kaptak, kifejezetten a feladatrendszerhez igazított HR-, vezénylési és alkalmassági rezsimmel; mindez jelzi, hogy a kivételszabályokra támaszkodó „aláigazítás” már nem kezeli a speciális szolgálati realitásokat (2015. évi XLII. törvény; 2024. évi LXX. törvény; 23/2025. Korm. rendelet). Ezzel párhuzamosan a rendőrségnél a szolgálatszervezési terhek, a túlóra-igények és a bérfelzárkózás elmaradását jelző szakszervezeti visszajelzések a pályaaattrakció romlására, létszámhiányra és fokozódó kiegészi kockázatra utalnak; a toborzási nehézségek és a végrehajtó állománynál jelentkező fluktuáció a feladatellátás minőségét és kiszámíthatóságát is veszélyeztetheti. Ennek megfelelően az állománymegtartás és utánpótlás stabilizálása nem pusztán bérpolitikai, hanem kódex-szintű modernizációs kérdés: a Hszt. általános kereteinek olyan átfogó felülvizsgálata indokolt, amely egyszerre illeszkedik a szolgálati valósághoz és a munkaerőpiaci versenyhez, miközben differenciáltan védi az egyenruhás szolgálat sajátosságait (2015. évi XLII. törvény; 2024. évi LXX. törvény).

A jogállami közszolgálat elveiből következik, hogy a jogállási és díjazási differenciálásnak objektív, a munkakör tartalmához és értékéhez kötött indokokon kell nyugodnia; a szervezeti alárendeltség vagy a költségvetési fejezet szerinti finanszírozás önmagában nem legitimálhat eltérést, mert sértheti az egyenlő bánásmódot és az egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás uniós elvét (2003. évi CXXV. törvény; EU 2023/970). A Hszt. alá tartozó rendvédelmi

szektor sajátos kettőssége, hogy azonos szervezeti cél érdekében funkcionálisan összemérhető feladatokat eltérő jogviszonyokban látnak el (hivatásos vs. 2018 óta rendvédelmi igazgatási jogviszony – „RIASZ”), ami tartós státusz- és bérkülönbségeket termel újra, noha a tipikus RIASZ-munkakörök (A „RIASZ állományviszony” a rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyt jelenti, vagyis a rendvédelmi szerveknél dolgozó civil (nem hivatásos) személyi állomány egyik különleges közszolgálati jogviszony-kategóriáját. 2019. február 1-től vezették be, amellyel a BM alá tartozó szerveknél a korábbi közalkalmazotti és kormánytisztviselői jogviszonyokat váltották fel egységes, szolgálati jellegű rendszerrel) (ügyművelési, logisztikai, informatikai, ügykezelési) a folyamatos működés nélkülözhetetlen elemei (2018. évi CXV. törvény; 4/2019. BM rendelet; Rendőrségi karrierportál). Az érdekképviselői és sajtóbeszámolók a RIASZ-állománynál jelentős bérlamaradást, a garantált bérminimumhoz tapadó illetményeket jeleznek, ami ellentétes az „azonos értékű munkáért azonos díjazás” minimális elvárásával, rontja a pályavonzerejét és a szervezeti teljesítményt; ezért a pusztán alárendeltségen vagy finanszírozási fejezetben alapuló megkülönböztetés helyett a munkaköri tartalomhoz és értékhez kötött, egységesebb jogállási és bérezési standardok kialakítása indokolt.

A NEW PUBLIC MANAGEMENT TÉRNYERÉSE ÉS A TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS ÚJ RENDSZERE A MAGYAR KÖZSZOLGÁLATBAN ÉS A RENDŐRSÉGEN

A kilencvenes években világszerte új irányzatok jelentek meg a közszolgáltatások menedzselésében. Az úgynevezett új közszektor-menedzsment (New Public Management) elvei először az Egyesült Államokban, majd az angolszász országokban terjedtek el Európában, erről volt szó az angol modellnél, mint első generációs szervezeti hatékonyságmérés (PPAF modell). Ezek az elvek a hatékonyabb, kisebb és olcsóbb állam megteremtését, valamint a közszolgáltatások eredményességének növelését tűzték ki célul. Az új megközelítés szerint egységes alkalmazási szabályokat kell érvényesíteni a köz- és a magánszférában, és a közszféra dolgozóinak korábbi, teljesítménytől független előnyei (például biztonság, stabilitás, automatikus előmenetel) nem indokoltak, sőt, a hatékonyság ellen hatnak (Biba, 2015).

Magyarországon 1995. június 30-a után vált lehetővé az alapilletménytől való eltérés, ami a bérstruktúra rugalmasabbá tételét és a teljesítményalapú differenciálás lehetőségét hozta magával. Az eltérítéssel a szervezet vezetője dönthet a dolgozó minősítése vagy teljesítményértékelése alapján. A közigazgatási reform egyik meghatározó elemeként 2013-ban a közszolgálati funkciókat teljesen megújították. A teljesítményalapú közszolgálati életpálya

bevezetésének részeként 2013. január 21-én kihirdették, majd július 1-jén hatályba lépett a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I.21.) Korm. rendelet. E szerint „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, p. 25).

Az új szabályozás értelmében a teljesítményértékelés évente két alkalommal, elektronikus formában történik, egységes és integrált rendszerben. A rendszer célja, hogy a közszolgálati tisztviselők teljesítményének javításán keresztül fejlessze az egyént és a szervezetet is (Biba, 2015). A szervezeti célok elérése, akárcsak a versenyszférában, elsődleges szempont, a teljesítményértékelés fő célja pedig az, hogy az egyén hogyan járul hozzá ezekhez a célokhoz. Jelentős változás, hogy a teljesítményértékelés, a szakmai munka értékelése és a minősítés közös jogintézménnyé vált, míg korábban a hangsúly inkább a jutalmazáson volt (Vári, 2011).

Az új rendszer fejlesztésközpontú, vagyis az egyéni szakmai és motivációs fejlesztéseket támogatja, és a továbbképzési rendszerrel összekapcsolva orientálja az egyéni fejlesztési és képzési igényeket (Biba, 2015). A teljesítménymenedzsment új értelmezése azt jelenti, hogy a hangsúly a múltbeli tevékenység értékeléséről a jövőbeli teljesítmény fokozására helyeződik át, így a teljesítményértékelést követő kompenzáció mellett a kompetenciafejlesztés is fő céljá válik (Szakács, 2014, p. 42).

A korábbi szemlélet szerint a teljesítményértékelés csupán bürokratikus, formális elem volt a személyügyi tevékenységben, amelyet a vezetők felesleges adminisztratív teherként kezeltek, és nem látták összefüggésben a dolgozók tényleges teljesítményével (Közszolgálati tisztviselők, 2016). Az új rendszer célja egy hatékony, bizalmi alapú ösztönző rendszer kiépítése, amely képes felülmúlni a teljesítményértékeléssel szembeni negatív attitűdöket. A teljesítményértékelés ma már elválaszthatatlan része az előmeneteli rendszernek, amelynek alapja a szolgálatban eltöltött idő és/vagy a köztisztviselő munkateljesítménye lehet (Közszolgálati tisztviselők, 2016, p. 3).

A menedzsment szemléletű teljesítményértékelés elsősorban a szervezet pénzügyi és eredményességi mutatóihoz kapcsolódik, és a humán erőforrás-gazdálkodás fejlesztésén keresztül törekszik a hatékonyság növelésére. Amennyiben sikerül erősíteni a dolgozói lojalitást és ösztönözni a magasabb teljesítményt, az pozitív hatással van a szervezet összhatékonyságára. Nem vitatható, hogy a magas fluktuáció jelentősen növeli a működési költségeket, hiszen a folyamatos kiképzési és betanítási igények többletterhet jelentenek. A

munka minősége és gyorsasága szoros összefüggést mutat a munkavállalók képzettségével, munkabírásával és motivációjával.

A rendőrség különböző szolgálati ágainál dolgozó kollégákkal szemben támasztott teljesítményelvárások, személyes és szakmai kompetenciák eltérnek a civil vagy a közszféra más alrendszeireiben tapasztalható elvárásoktól. A rendőrség működése sok tekintetben közelebb áll egy szolgáltató szervezethez, mint egy hagyományos közintézményhez, hiszen a teljesítményt alapvetően a humán erőforrás motivációja határozza meg. A vezetői magatartás, amely a beosztottakat a szervezeti célok elérésére ösztönzi, kulcsfontosságú tényező a teljesítmény szempontjából (Csernyikné Póth, 2009, p. 50).

A rendőrség teljesítményének értékelése nem kizárólag szervezeti, hanem társadalmi érdek is, hiszen a rendőri munka eredményessége a társadalmi rendeltetés teljesülésén mérhető le. 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, p. 648).

Az új életpályamodellben kiemelt szerepet kapott az egyéni teljesítményértékelés, amely nemcsak az előmenetelt befolyásolja, hanem évente két alkalommal külön juttatást is biztosít. A rendszer objektivitása, átláthatósága és egységes mérőszámokon alapuló működése alapvető követelmény, hiszen, ha a módszertan nem nyeri el az állomány legitimációját, a rendszer hátrányai meghaladhatják előnyeit, és komoly belső feszültségek forrásává válhat. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) hatálybalépése előtt születtek meg azok a normák, amelyek a rendőrségi hatékonyságmérés normatív alapjait teremtették meg: ilyen például a 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet a teljesítményértékelés ajánlott elemeiről, illetve a 36/2013. (XII. 21.) BM utasítás a szervezeti teljesítménymutatók értékelésének szempontrendszeréről.

SZERVEZETI HATÉKONYSÁGMÉRÉS A MAGYAR RENDŐRSÉG MINDENNAPI GYAKORLATÁBAN

A magyar rendőrség szervezeti hatékonyságmérésének gyakorlata napjainkban döntően ügyforgalmi és statisztikai alapú teljesítményértékelésre épül, amelynek központi adatrendszere az Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészeti Bűnügyi Statisztika (ENYÜBS). A teljesítményértékelés súlypontjában továbbra is az olyan klasszikus outputmutatók állnak, mint a regisztrált bűncselekmények

száma, a felderítési mutató, az időszerűség és a kármegtérülési arány (KSH, 2023; ORFK, 2022). A gyakorlatban a vezetői kontroll már nem csak éves vagy havi szinten valósul meg, hanem heti gyakoriságú adatelemzési ciklusokban, jelentős adminisztratív terheléssel, ami a szervezeti működés rugalmasságát is korlátozza. (Vári, 2016, 2021b; Tihanyi & Vári, 2015). A kapitányságok és főkapitányságok értékelése több szinten zajlik: az éves beszámolók és havi elemzések mellett ma már heti szintű online vezetői értekezleteken tárgyalják a főbb mutatószámokat, ami a COVID–19 alatt elterjedt videokonferencia-gyakorlat tartós továbbélésének tekinthető. A parancsnoki munka jelentős része így a folyamatos statisztika-értelmezésre, a központi elvárások (pl. ügyteher csökkentése az állomány létszámának növelése nélkül) számszerű követésére épül, miközben a tényleges terepmunka és vezetői jelenlét gyakran háttérbe szorul. A nemzetközi gyakorlathoz képest szembetűnő eltérés, hogy a lakossági elégedettség, a bizalom és a rendőrségi legitimitás rendszeres visszamérése nem része az intézményes teljesítménymérésnek (Sunshine & Tyler, 2003; HMICFRS, 2022). A sértetti elégedettség vizsgálata csak esetenként, kísérleti jelleggel jelenik meg, rendszerszintű indikátorrendszer nélkül.

A közrendvédelmi (rendészeti) tevékenységet az ún. SZTR mutatók segítségével próbálják számszerűsíteni, amelyek különféle intézkedésszámokból, közterületi jelenléti adatokból és egyes rendészeti akciók statisztikáiból állnak össze (Tihanyi & Vári, 2015). E mutatók a bűnügyi indikátorokkal együtt adják azt az „eredménytáblát”, amelyre a kapitányságok szervezeti hatékonyságáról alkotott belső kép ráépül, miközben a lakossági elégedettség, az áldozati élmény vagy a rendőrségbe vetett bizalom csak marginálisan, eseti kutatásokon keresztül jelenik meg a rendszerben (Sallai, Tihanyi, Vári, & Mátyás, 2016). A „jó rendészet” koncepciója ugyan deklaráltan a polgárközpontúság irányába mozdulna el, tényleges teljesítménymérési szinten azonban továbbra is az aktivitás- és esetszám-alapú logika dominál, még csekély procedurális igazságossági vagy legitimációs indikátorral.

A bűnügyi hatékonyságmérés gerincét továbbra is a klasszikus mutatók adják: az időszerűség, a felderítési mutató és a nyomozási eredményességi mutató, amelyeket bűncselekményi csoportokra bontva (kiemelt vagyon elleni, közterületi bűncselekmények stb.) használnak az egyes szervezeti egységek rangsorolására (Vári, 2013, 2021a). 2023-tól több helyen a havi összegzéseket részletesebb, heti ügyforgalmi elemzések váltották fel: külön táblázatok követik a folyamatban lévő ügyek számát, az egyes nyomozók leterheltségét, valamint az 540 és 720 napon túli eljárások állományát, és ezek alapján számonkérhető célkitűzéssé vált az „ügyek számának visszaszorítása” túlóra- és létszámemelés nélkül. Ugyanebbe a logikába illeszkedik, hogy önálló értékelési szempont lett az egyszerűsített telekommunikációs eszközzel (távkihallgatással) végrehajtott eljárások

gyakorisága, illetve hogy egyes elemzésekben a nyomozáseredményességi mutató mellett az ismertté vált elkövetők számának alakulását javasolják alternatív, kevésbé manipulálható eredményességi indikátornak, mivel a 2013-as bűncselekményszám-csökkenés látványosan nem járt együtt az elkövetői létszám visszaesésével.

A jelenlegi magyar teljesítményértékelési modell egyik legfontosabb strukturális problémája, hogy a rendőri munka megítélése továbbra is szorosan összekapcsolódik az általuk előállított statisztikai adatokkal. Mivel az ENYÜBS alapvetően követő jellegű nyilvántartás, ugyanakkor teljesítményértékelési eszközként is funkcionál, a rendszer beépített torzítási kockázatokat hordoz magában (Kääriäinen, 2007; Vári, 2021). A statisztikai teljesítménykényszer olyan adaptív mechanizmusokat hívhat életre, mint az ügyek átminősítése, összevonása vagy késleltetett rögzítése, amelyek formálisan javíthatják a mutatószámokat, miközben a tényleges rendészeti teljesítmény nem feltétlenül változik érdemben. Nem véletlen, hogy a szakirodalom már két évtizede szorgalmazza a nyilvántartási statisztika és a teljesítményértékelés intézményi és módszertani szétválasztását, valamint a társadalmi bizalomra, legitim működésre és szolgáltatói minőségre épülő komplex hatékonyságmérési keretek fokozatos bevezetését (Sallai et al., 2016; Vári, 2013, 2021a). E felvetés a hazai szakirodalomban is korán megjelent: már a büntetőeljárás törvény rendészeti alkalmazásának tapasztalatait összegző elemzés is arra figyelmeztetett, hogy a nyomozási tevékenység megítélése nem alapozható pusztán az eljárási statisztika mutatóira, mert azok a jogalkalmazás minőségéről nem adnak számot (Farkas, 2005).

Nemzetközi összevetésben különösen élesen rajzolódik ki a különbség a már részletesen bemutatott brit rendőrségi teljesítményértékelési rendszerekhez képest. Angliában és Walesben a korábbi PPAF-modell, majd a jelenleg működő PEEL-keretrendszer a rendőrségi teljesítményt három egyenrangú pillér mentén értékeli: eredményesség, hatékonyság és legitimitás (HMICFRS, 2022). A legitimitás pillér központi eleme a lakossági bizalom, a tisztességes bánásmód és az eljárási igazságosság érzékelése, amelyeket nagymintás, standardizált lakossági felmérésekkel mérnek (Jackson et al., 2012; ONS, 2023). Ezzel szemben a magyar rendszerből szisztematikusan hiányzik a bizalom és a legitimitás integrált teljesítménymutatóként való kezelése. A kelet-közép-európai összehasonlító kutatások szerint mindez nem pusztán technikai, hanem strukturális és politikai-intézményi sajátosságokra vezethető vissza. A posztoszocialista országokban a rendőrségbe vetett bizalom erősen együtt mozog az állami intézmények egészébe vetett bizalommal, a kormányzati teljesítmény és a korrupció észlelésével (Caparini & Marenin, 2005; Staubli, 2017; Marmola, 2024). Ennek következtében a rendőrségi teljesítmény Magyarországon sem válik

el élesen a tágabb állami működés megítélésétől, ami tovább gyengíti a szolgáltatói minőségre épülő szervezeti hatékonyságmérés társadalmi beágyazhatóságát.

A kiemelten kezelt bűncselekmények körére és a nyomozáseredményességi mutatóra épülő hazai gyakorlat nem elvetendő, önmagában azonban kevés. A TÜKÖR-modell ezt a meglévő mutatókészletet hét ügycsoportba ágyazza, és kiegészíti azzal, ami eddig hiányzott: a kármegtérülés, a vagyonvisszaszerzés, valamint a szabálysértési és a hatósági eljárások mutatóival.

KÉRDŐÍVES KUTATÁS A RENDŐRSÉG TELJESÍTMÉNYMÉRÉSI RENDSZERÉRŐL

Az általam 2018 nyarán végzett, közel 120 fő részvételével lebonyolított kérdőíves kutatás célja az volt, hogy feltárjam az egyéni teljesítményértékelési rendszer bevezetésével kapcsolatos szubjektív tapasztalatokat és véleményeket a rendőrség állományában. A vizsgálat középpontjában az állt, hogy a rendszer mennyiben váltotta be a hozzá fűzött reményeket, illetve alkalmas-e arra, hogy tényleges ösztönző hatást fejtson ki a munka minőségének és mennyiségének növelésére, ezzel valóban az életpályamodell egyik lényegi alappillérvé váljon.

A rendőrségi szervezeti teljesítményértékelés – a vonatkozó jogszabályi háttér (26/2013. (VI. 26.) BM rendelet; 36/2013. (XII. 21.) BM utasítás) alapján – olyan értékelő rendszerként került meghatározásra, amely elősegíti a rendvédelmi szervek professzionális, jogszerű és szakszerű működését, javítja a szervezeti hatékonyságot és eredményességet, valamint támogatja a vezetői döntéselőkészítést és döntéshozatalt (26/2013. (VI. 26.) BM rendelet; 36/2013. (XII. 21.) BM utasítás; 2015. évi XLII. törvény).

A kutatás eredményei alapján az egyéni teljesítményértékelés rendszerének egyik legkritikusabb pontja a vezetői szubjektivitás mértéke. A 13. ábra szerint a válaszadók több mint fele (55%) úgy vélte, hogy inkább a vezetői szubjektum, míg egyharmaduk (32%) szerint „teljes mértékben” a vezetői elem határozza meg a beosztottak minősítését, nem pedig a tényleges teljesítmény objektív értékelése. Ez arra utal, hogy a rendszer jogszabályban rögzített szabályozottsága és súlyozottsága ellenére a vezetői szubjektivitás továbbra is meghatározó tényező maradt, amely nem biztosítja az objektív, elfogulatlan értékelés kényszerítő erejét.

A jelenség mögött két fő ok azonosítható:

1. Az egyéni értékelési rendszer kiforratlansága, amely túl általános, nagy mozgásteret enged a vezetők számára, ezért az objektivitás érdekében további pontosításra, a teljesítménytermékek arányos és összehasonlítható mérésére, értékelésére és minősítésére van szükség.

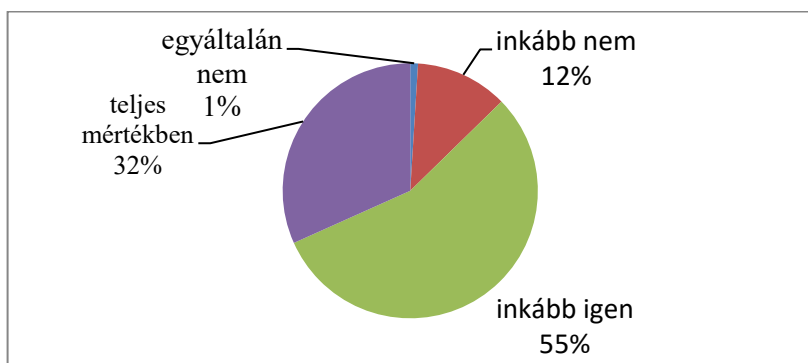
2. A szabályozás szándékosan hagy nagy mozgásteret a vezetői minősítésnek, ami lehetővé teszi, hogy hasonló vagy azonos teljesítményt nyújtó beosztottak között akár hátrányos megkülönböztetés is megvalósuljon.

Ez utóbbi ellentmond a vezetéstudomány alapvető téziseinek, és hosszabb távon káros hatást gyakorol a humán erőforrás-gazdálkodásra, valamint a szervezeti hatékonyságra is (Finszter, 2006; Csernyikné Póth, 2009).

A kutatás tehát rámutatott arra, hogy az egyéni teljesítményértékelési rendszer jelenlegi formájában nem váltotta be teljes mértékben a hozzá fűzött reményeket, mivel a vezetői szubjektivitás továbbra is jelentős befolyásoló tényező maradt, amely az objektív, igazságos és ösztönző értékelés útjában áll.

13. ábra: A szubjektív elemek szerepe az egyéni teljesítményértékelésben

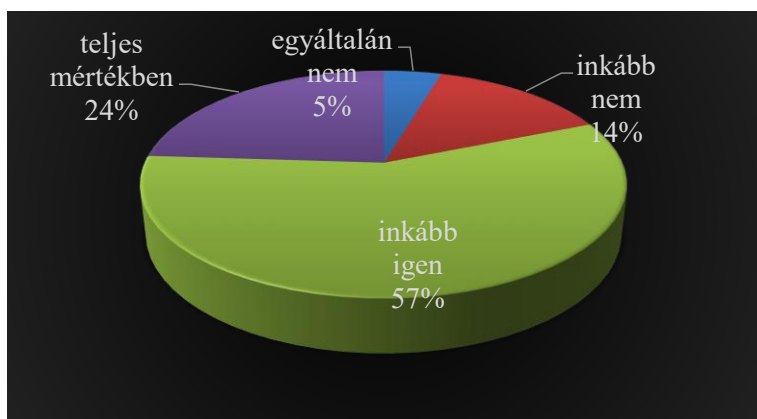
Ön szerint mennyire befolyásolják a dolgozó tényleges teljesítményétől független szubjektív (vezetői elemek) az egyéni teljesítményértékelések kialakítását?



Forrás: saját szerkesztés

14. ábra: A szervezeti érdekek szerepe az egyéni teljesítményértékelésben

Ön szerint mennyire befolyásolják a szervezeti érdekekkel összefüggő elemek a dolgozók tényleges egyéni teljesítményértékeléseinek kialakítását?



Forrás: saját szerkesztés

A 14. ábra a szervezeti érdekek és a szervezeti értékelés szerepének, illetve jelentőségének az egyéni teljesítményértékelésekben való megjelenését vizsgálta. A kutatás célja az volt, hogy feltárja: az egyéni teljesítményértékelés egészséges és ésszerű működése esetén a minősítés inkább a munkaköri feladatok és kompetenciák minőségi ellátásának eredményeképpen jön-e létre, vagy inkább a szervezeti hatásoknak van-e kitéve.

A szervezet teljesítménymutatói normál esetben a dolgozók által elvégzett feladatok, elért célok és tanúsított magatartások reális összegzése kellene, hogy legyen. Ideális esetben az egyéni teljesítményértékelések aggregálódnak szervezeti szintre, és nem fordítva. A kutatás eredményei azonban azt mutatták, hogy a gyakorlatban éppen az ellenkezője érvényesül: a szervezeti teljesítménymutatók határozzák meg az egyéni teljesítményértékelések minősítési szintjét. Így előfordulhat, hogy egy gyengébben teljesítő dolgozó magasabb minősítést kap egy jól teljesítő szervezeti egységben, míg egy kiválóan dolgozó munkatárs egy alacsonyabb minősítésű szervezetben eleve alulértékelt marad.

Ez a működési anomália a rendszer felülről lefelé irányuló, hierarchikus logikájából fakad, amely nem a dolgozói teljesítmények összegéből, hanem a központi célmeghatározásból indul ki. Amennyiben az egyéni célok nem teljesülnek teljes mértékben, a tényleges teljesítményt a szervezet teljesítménymutatója írja felül. Ez a logika jelentősen csökkenti az egyéni teljesítményértékelés jelentőségét és szervezeti rendeltetését, ami a válaszadók körében is hátrányos megítéléshez vezetett.

A kutatás során megfogalmazott konkrét vélemények jól tükrözik a rendszerrel kapcsolatos kritikákat:

- „Teljesítményértékelés 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 „pofa pénz”.”
- „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 kutatás tehát rávilágított arra, hogy az új teljesítményértékelési rendszer sem mentesül a részrehajlásra lehetőséget adó informális elemektől, vagyis a vezetői szubjektív megítélés továbbra is domináns tényező marad a dolgozói minősítésekben. Emellett a szervezeti érdekek is jelentős befolyást gyakorolnak az egyéni teljesítményértékelésre, így az adott egységen belüli értékelések szorosan kötődnek a szervezeti egység hierarchiában elfoglalt helyéhez.

15. táblázat: Teljesítményértékelési problémák és javaslatok

Probléma	Megoldási javaslat	Súlyosság	Forrás és hely
1	Vezetői szubjektivitás	Objektív mutatók bevezetése	Magas
2	Nem átlátható értékelési rendszer	Transparencia növelése	Magas
3	Mennyiségi mutatók dominanciája	Minőségi indikátorok fejlesztése	Közepes
4	Társadalmi szempontok hiánya	Lakossági visszajelzések integrálása	Közepes
5	Ösztönző funkció gyengesége	Komplex értékelési rendszer	Magas
6	Hierarchikus merevség	Rugalmasabb értékelési struktúra	Közepes

Forrás: saját szerkesztés

Összességében az egyéni teljesítményértékelés jelenlegi rendszere inkább a szervezeti működés teljesítménymutatóinak egyénre redukált leképezése, amely főként a prémiumok elosztását szolgálja. A szervezeti egységhez tartozás és a hierarchiában elfoglalt pozíció már önmagában meghatározza az egyéni értékelés

szintjét, ami kontraproduktív mind az egyéni, mind a szervezeti teljesítmény szempontjából. Amennyiben a szervezeti teljesítménymutató szubjektív vagy általános értékelési elveken alapul, az egyéni teljesítményértékelés is hasonlóan torzul. A minősítő vezető diszkrecionális mozgásterét jelentősen szűkítik a szervezeti érdekek, és a jelenlegi módszertan lehetőséget ad a szubjektív, részrehajló értékelésekre. Ugyanakkor pozitívként jelent meg, hogy a rendszer – az alanyi jogon járó juttatásokhoz képest – képes növelni a dolgozói önbecsülést és elismerést, különösen a vezetők és a magas értékeléssel rendelkező beosztottak körében, ami ösztönző hatásként is értékelhető.

A rendőrségi teljesítményértékelés és szervezeti hatékonyságmérés hazai gyakorlata tartósan a kvantitatív input–output szemlélet túlsúlyát mutatta, amely redukcionista mérési logikát konzervált, és nem volt alkalmas a rendészeti munka társadalmi beágyazottságának, minőségi dimenzióinak és a percepciók tényezők – így különösen a bizalom, a legitimitás és a méltányosság – közvetítő hatásainak megragadására. A szervezeti hatékonyság így elsősorban statisztikai teljesítményként jelenik meg: ügyforgalomban, felderítési mutatókban, eljárási időkből és kármegtérülési arányokban mérődik, miközben a prevenció eredményessége, az állampolgári interakciók minősége, a szervezeti kommunikáció és a rendőrségi jelenlét társadalmi hatása nem válik a hatékonyság szerves részévé. Ennek következtében a szervezeti hatékonyságmérés jelenlegi formájában nem alkalmas a rendőrségi teljesítmény társadalmi dimenzióinak értékelésére, csupán az adminisztratív-eljárásjogi outputok kontrolljára.

A nemzetközi – különösen az angol – modellekkel összevetve világosan kirajzolódik, hogy a hazai rendszerből hiányzik a szervezeti hatékonyság hárópilléres értelmezése, amely az eredményesség, a költséghatékonyság és a legitimitás együttes mérésére épül. Magyarországon a szervezeti hatékonyságmérés nem kapcsolódik szisztematikusan sem a lakossági bizalomhoz, sem a sértetti elégedettséghez, sem az eljárási igazságosság észleléséhez, holott ezek nemzetközi empirikus bizonyítékok szerint közvetlen visszahatással vannak a jogkövetésre, az együttműködésre és végső soron magára a rendőrségi eredményességre is. A hatékonyság jelenlegi rendészeti fogalma így elszakad a társadalmi legitimitás dimenziójától, és önmagába záródó statisztikai racionalitássá válik.

A különbség tékje egy egyszerű összevetéssel megmutatható. Vegyünk két, azonos felderítési mutatót produkáló kapitányságot. Az egyik illetékességi területén a lakosság egyre kevesebb bűncselekményt jelent be, mert nem bízik abban, hogy érdemes; a másikon a bejelentési hajlandóság nő, mert az emberek számítanak a rendőrségre. Az első helyen a kedvező statisztika részben a látencia növekedésének terméke, a másodikon valódi teljesítményé – a jelenlegi mérési rendszer szemében a két kapitányság mégis egyforma. Sőt, a bizalmát veszített

lakosságú kapitányság adata még kedvezőbb is lehet, hiszen a be nem jelentett bűncselekmény a felderítési arányt sem rontja. Ezt jelenti az önmagába záródó statisztikai racionalitás: a rendszer a saját számaival igazolja önmagát, miközben éppen a legfontosabb visszajelzéstől – a társadalométól – szigetelődik el.

E torz szerkezeti viszonyok mellett az életpályamodell sem képes betölteni azt a funkciót, amelyet egy modern, teljesítményelvű rendészeti szervezetben be kellene töltenie. Az életpálya jelenleg elsősorban HR-technikai szabályozási eszközként működik, és nem a szervezeti hatékonyság és minőségi teljesítmény ösztönzőjeként. Pedig funkcionálisan az életpálya a szervezeti hatékonyságmérés egyik kulcskövetítő mechanizmusa lehetne: az előmenetel, a javadalmazás és az elismerés összekapcsolásával a minőségi teljesítménnyel, a közösségi elvárások teljesítésével és a társadalmi visszajelzésekkel. E kapcsolat hiányában a szervezeti hatékonyságmérés nem képes valódi magatartásformáló hatást gyakorolni az állományra, csupán adminisztratív megfelelési kényszert generál.

A kérdőíves állományvizsgálatok tanúsága szerint a terepen szolgáló rendőrök részéről valós igény mutatkozik egy igazságosabb, értékalapú, transzparens és fejlesztő jellegű értékelési rendszer iránt, ugyanakkor a jelenlegi hatékonyságmérési gyakorlatot meghatározó vezetői szubjektivitás és felülről determinált mutatószám-kényszer aláássa az egyéni értékelés motivációs és szakmai fejlesztő funkcióját. Mindez azt eredményezi, hogy a szervezeti hatékonyságmérés nem a minőségi szakmai teljesítmény, hanem a mutatóoptimalizálás irányába torzítja a szervezeti működést.

A keretrendszer szintjén mindehhez hozzáadódnak a Hszt. normatív és működési illeszkedési zavarai, amelyek ma már közvetlenül korlátozzák a szervezeti hatékonyságmérés és az életpálya-politika koherens működését. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok 2024. évi leválása és önálló jogállási kódexe *de iure* is jelzi, hogy a kivételszabályokra építő „aláigazítás” helyett feladatrendszerhez illeszkedő, korszerű HR- és alkalmassági rezsimek kialakítására van szükség. A rendvédelmi oldalon fennmaradó kettős jogviszony (hivatásos állomány vs. RIASZ) tartós státusz- és bérkülönbségeket termel újra funkcionálisan összehasonlítható munkakörök között, ami gyengíti a pályaaattrakciót, torzítja az ösztönzőket és indirekt módon a szervezeti hatékonyságot is rontja.

Összegzésként megállapítható, hogy a magyar rendőrség szervezeti hatékonyságmérése jelenleg elsősorban statisztikai-adminisztratív kontrollmechanizmusként működik, amely nincs érdemi kapcsolatban sem a társadalmi visszacsatolásokkal, sem a legitimitás alapú működéssel, sem az életpálya motivációs logikájával. A mérési metodika modernizációja ezért csak kódex-szintű, tartalom- és értékalapú reformmal együtt lehet eredményes, amely egyidejűleg rendezi a jogállási-bérezési standardokat, integrálja a minőségi

teljesítményindikátorokat, és a lakossági visszajelzéseket a szervezeti hatékonyság célfüggvényébe emeli. Csak ilyen komplex megközelítés esetén válhat a szervezeti hatékonyságmérés a közbizalom erősítésének, a rendőrségi legitimitáció stabilizálásának és a demokratikus rendészet konszolidációjának tényleges stratégiai eszközévé. A vizsgálat diagnosztikus eredményei – különösen a vezetői szubjektivitás romboló hatása és az állomány reformkészsége – egyúttal kutatási programot jelölnek ki. E pilot-kutatás módszertanának kibővített, longitudinális és reprezentatív változatát az integrált kutatási terv kutatási terve vázolja fel, a DEA-módszerű hatékonysági elemzéssel párhuzamosan futtatva.

A RENDŐRSÉGI HATÉKONYSÁG ÚJ DIMENZIÓI: A „JÓ ÁLLAM – JÓ RENDŐRSÉG” PROGRAM ÉRTELMEZÉSI KERETE

A „Jó állam – jó rendőrség” program 2015-ben indult a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának koordinálásával azzal a céllal, hogy tudományosan megalapozott, korszerű mérési és értékelési rendszert dolgozzon ki a rendőrség hatékonyságának vizsgálatára, és ezzel hozzájáruljon a „jó állam” fogalmának gyakorlati érvényesítéséhez (Tihanyi & Vári, 2015).

A program alapvetése szerint a rendőrségi hatékonyság nem redukálható kizárólag objektív (statisztikai) mutatókra, hanem a társadalmi bizalom, a szervezeti legitimitás és a minőségi szolgáltatás dimenzióiban is értelmezendő, összhangban a nemzetközi szakirodalommal és a modern közszolgálati elvárásokkal (Tihanyi & Vári, 2015). A keretrendszer lényegi eleme egy olyan mérési–értékelési architektúra kialakítása és folyamatos működtetése, amely kijelölt tematikus területekre fókuszálva rendszeres visszacsatolást ad a rendőrség hatékonyságának tartalmi elemeiről és azok alakulásáról; e feladat a vizsgált időszak lezárultával is fennmaradt, és a Rendészettudományi Kar intézetei, tanszékei, doktori iskolája és kutatóhelyei ma is kiemelt küldetesként kezelik az interdiszciplináris megközelítésre épülő, kutatásalapú tudásbázis folyamatos fejlesztését a modern rendészet feltételrendszerének megalapozására (Sallai et al, 2016). Mivel a rendőrség – mint az egyik legnagyobb állami szervezet – teljesítménye szorosan kapcsolódik a „jó állam” koncepciójához, a hazai szabályozásban tapasztalható módszertani hiányosságok és a túlzottan statisztikai szemléletű megközelítések miatt ma is elkerülhetetlen a rendőri hatékonyság tudományos igényű újrafogalmazása, valamint a szempontrendszernek a nemzetközi trendekhez igazodó, korszerű revíziója (Vári, 2017).

A kutatócsoportot a rendészettudomány és kapcsolódó területek elismert szakemberei alkották: a csoportot vezető Prof. Dr. Sallai János (r. ezredes, tanszékvezető egyetemi tanár) a történeti és nemzetközi dimenziók feltárásáért felelt; Dr. Mátyás Szabolcs PhD a bűnözésföldrajz, kriminálgeográfia és bűnözési tér folyamatok elemzését, a bűnözési gócpontok és a társadalmi–gazdasági, környezeti tényezők összefüggéseinek vizsgálatát vezette; Dr. Tihanyi Miklós PhD a rendőrségi hatékonyságmérés elméleti–gyakorlati kérdéseire, a szervezeti és társadalmi indikátorrendszerek fejlesztésére, valamint a teljesítményértékelési koncepció és a „jó rendőrség” képlet kidolgozására koncentrált (Tihanyi & Vári, 2015; Mátyás et al., 2018). Jelen kötet szerzője a rendőri munka társadalmi elfogadottságát, a lakossági bizalmat és a rendőrségi legitimitást vizsgálta, különös tekintettel a társadalmi hatásmérés indikátorainak kialakítására; a

technikai–módszertani támogatást – többek között az indikátorrendszer-fejlesztés, a statisztikai adatfeldolgozás, illetve a digitális mérési és értékelési eszközök kimunkálása terén – Csuhai Sándor biztosította, aki az NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézet Mérési és Módszertani Irodájának vezetőjeként a Jó Állam Jelentések és az állami szolgáltatások digitális mérőrendszereinek fejlesztésében is meghatározó szerepet játszott (Sallai et. al. 2016).

A rendőrség – mint az egyik legnagyobb állami szervezet – teljesítménye a jó állam koncepciójának szerves része, mert a hatékony rendőri működés egyszerre jelenik meg az objektív eredményességi mutatókban (bűnözési trendek, felderítési arányok, reagálási idők) és a lakosság szubjektív biztonságérzetében, amely alapvetően formálja az állam működéséről alkotott társadalmi képet. A jó állam normatív felfogása szerint a közjó érvényesítése jogszerű és méltányos egyensúlyban történik: az állam az egyének, közösségek és vállalkozások legitim igényeit elismeri, azokat intézményi kapacitásaival védi és szolgálja, miközben biztosítja a hatékony joguralmat, az átlátható intézményi működést, a jogok tiszteletben tartását és a számonkérhetőséget (Tihanyi & Vári, 2015). E felfogás középpontjában az „állami védelem” elsősorban jogi védelemként jelenik meg, amely azonban csak akkor lehet hatékony, ha jogalkalmazó és jogérvényesítő szervezetrendszere – mindenekelőtt a rendőrség – korszerű, mérhető és számonkérhető teljesítménykritériumok szerint működik (Tihanyi & Vári, 2015).

A magyar rendőri hatékonyságmérés jelenlegi normatív alapjait a 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet (az egyéni és szervezeti teljesítményértékelés ajánlott elemeiről) és a 36/2013. (XII. 21.) BM utasítás (a szervezeti teljesítményértékelés szempontrendszeréről) adják, kiegészítve a 18/2012. (X. 12.) ORFK utasítással, amely a megyei–fővárosi rendőr–főkapitányságok, rendőrkapitányságok és határrendészeti kirendeltségek objektív mérőrendszer szerinti értékelésének eljárását és rangsorképzését szabályozza. Noha ezek a normák megteremtették a kötelező szervezeti teljesítményértékelés keretét, módszertani konzisztenciájuk és korszerűségük korlátozott: alapvetően statisztikai szemléletűek, a komplex rendészeti output- és outcome-dimenziókat (például eljárási igazságosság, közösségi együttműködés, bizalom és legitimitás) csak részben vagy közvetetten képezik le (Tihanyi & Vári, 2015). A nemzetközi sztenderdek (OECD, 2022 (Az OECD egy nemzetközi szakpolitikai fórum és elemző központ, amely összehasonlítható adatokkal, elemzésekkel és ajánlásokkal segíti a kormányokat jobb gazdasági és társadalompolitikai döntések meghozatalában. Nem rendelkezik szankcionálási jogkörrel, a tagállamok konszenzussal fogadnak el standardokat és jó gyakorlatokat, miközben az OECD átfogó statisztikákat és előrejelzéseket tesz közzé); RAND Europe, 2023) ezzel szemben többtényezős, kiegyensúlyozott keretrendszert írnak elő, amely a mennyiségi indikátorokat

minőségi, percepció és társadalmi hatásmutatókkal egészíti ki, és az input–output logikát az outcome- és impact-alapú megközelítésekkel hangolja össze.

A fenti eltérések miatt indokolt a hatályos eljárási és módszertani keretek elvi szintű felülvizsgálata és korszerűsítése. Ennek három pillére körvonalazható. Először, a mérőrendszer tartalmi bővítése: a klasszikus bűnügyi mutatók mellett szisztematikusan be kell építeni a szolgáltatásminőséget, a méltányos bánásmódot és a közösségi együttműködést mérő minőségi és percepció indikátorokat (például lakossági bizalom, elégedettség, panaszkezelés minősége, eljárási igazságosság tapasztalata). Másodszor, a módszertani integráció: a szervezeti szintű mutatókat alulról felfelé építkező, egyéni–csoport–szervezeti aggregációra kell alapozni, hogy a rangsorképzés ne írja felül az egyéni teljesítmény differenciált értékelését, és a vezetői diszkreció átlátható korlátok közé szoruljon. Harmadszor, a nemzetközi megfelelés: a mérési architektúrájának illeszkednie kell az OECD- és EU-ajánlásokhoz (benchmarking, adatminőség-biztosítás, nyílt adatok és átláthatóság), hogy a „jó rendőrség” komponensei összevethetők legyenek más joghatóságok megoldásaival (OECD, 2022; RAND Europe, 2023). E három irány összehangolt érvényesítése teremthet olyan mérési–értékelési rendszert, amely a jó állam normatív követelményeit a rendőrség napi működésébe átültetve egyszerre képes javítani az eredményességet, erősíteni a közbizalmat és konszolidálni a demokratikus rendszert intézményi kultúráját (Tihanyi & Vári, 2015; OECD, 2022; RAND Europe, 2023).

Nemzetközi módszertani alapok: DEA és alternatív modellek

A Data Envelopment Analysis (DEA) a rendőrségi hatékonyságmérés egyik legszélesebb körben alkalmazott, többinput–többoutput keretű benchmarking-eljárása, amely a technikai hatékonyság összehasonlítható értékelését és a „legjobb gyakorlatok” azonosítását teszi lehetővé eltérő szervezeti egységek között (Thanassoulis, 1995; Drake & Simper, 2005; Gorman & Ruggiero, 2008; Wu et al., 2010; Aristovnik et al., 2013). A DEA előnye, hogy nem igényel ex ante funkcionális kapcsolatot inputok és outputok között, miközben képes kezelni a különböző méretű és feladatprofilú rendőri egységek közötti relatív teljesítménykülönbségeket (Drake & Simper, 2005; Gorman & Ruggiero, 2008). A módszertani konszenzus ugyanakkor megköveteli a környezeti (exogén) faktorok – demográfiai, társadalmi-gazdasági és területi sajátosságok – explicit modellbe illesztését, mert e különbségek érdemben befolyásolják a mért teljesítményt és az összehasonlíthatóságot (Sun, 2002; Carrington et al., 1997). Szlovén empirikus eredmények például azt mutatták, hogy inputorientált DEA alapján az átlagos rendőrőrs akár 21,5%-kal kevesebb forrásból is elérhette volna ugyanazt az outputot, ami a vezetési módszerek és szervezeti sajátosságok meghatározó szerepére utal (Aristovnik et al., 2013).

A rendőrségi hatékonyság természeténél fogva multidimenzionális: a már említett „output” klasszikus bűnügyi és működési mutatók (felderítési arányok, reagálási idők, ügyszámok) mellett az „outcome” vagyis, a társadalmi bizalom, a szervezeti legitimitás, a közösségi részvétel, a szervezeti kultúra és az innovációs kapacitás ugyancsak a teljesítmény érdemi komponensei is jelen vannak. Ezért a mérési rendszereknek a minőségi és percepciós dimenziókat is integrálniuk kell. A korszerű közszolgálati benchmarking-keretek a mennyiségi outputokat outcome- és impact-indikátorokkal egészítik ki, és a döntéstámogatás szempontjából többtényezős, kiegyensúlyozott mutatószerkezetet alkalmaznak, hogy az input–output logikát az eredmény- és hatásalapú megközelítésekkel hangolják össze (OECD, 2022; RAND Europe, 2023).

A Jó Állam – Jó Rendőrség program nemzetközi irodalomra és hazai sajátosságokra támaszkodva hat alapvető rendőri funkció mentén javasolta a hatékonyság és a hatás mérését, kifejezetten úgy, hogy a lakosság számára is értelmezhető visszajelzési pontokat hozzon létre (Verschelde & Rogge, 2012; Aristovnik et al., 2013; Mátyás et. al. 2018).

- Közösségi munka: helyi problémák feltárása, közvetlen kapcsolattartás és információátadás, részvételi alkalmak (fogadóórák, közmeghallgatások) szervezése a közösségi beágyazottság és az informális kontroll erősítésére (Verschelde & Rogge, 2012).
- Elérhetőség a lakosság számára: segélyhívások és segítségkérések kezelésének minősége és gyorsasága (hívásvárakozás, reagálási idő), a szolgáltatás tényleges hozzáférhetőségének mérőszámai (Aristovnik et al., 2013).
- Beavatkozás: válsághelyzetek, tömegek és rendezvények kezelése a szükséges és elégséges erő alkalmazásával, a közrendet érintő kockázatok minimalizálásával (OECD, 2022).
- Áldozatvédelem: az eljárási élmény és elégedettség, a támogatási szolgáltatások igénybevétele és eredményessége, a bizalom helyreállításának képessége (Sun, 2002).
- Helyi nyomozások: a nyomozati munka minősége és váderedményessége, a szakszerűség és időszerkezet értékelése a szervezeti és környezeti tényezők kontrolljával (Carrington et al., 1997).
- A közrend fenntartása: a rendőri fellépés által kiváltott változás a közrendet sértő cselekmények előfordulásában, a bűnözési trendek szerkezeti tényezőinek figyelembevételével (Tihanyi & Vári, 2015).

A program döntéstámogató célú, súlyozott összesített mutatót is alkalmazott öt kulcsfunkció mentén – beavatkozási képesség (22%), nyomozati munka (22%), elérhetőség biztosítása (20%), közrend fenntartása (18%), áldozatvédelem (18%) –, amely a mennyiségi kimeneteket minőségi és percepciós indikátorokkal

kapcsolja össze a stratégiai összevethetőség és az erőforrás-priorizálás érdekében (Mátyás et al., 2018). A DEA és kapcsolódó alternatív modellek (például ablakelemzés, Malmquist-index, hálózati DEA, környezeti és szocioökonómiai kontrollváltozók) beépítése ehhez a kerethez nemcsak módszertanilag indokolt, hanem vezetélméleti és közpolitikai szempontból is célszerű: az erőforrás-allokáció így a környezethez viszonyított tényleges teljesítményre, a közösségi hatásra és a szolgáltatásminőségre egyszerre képes érzékenyen reagálni (Drake & Simper, 2005; OECD, 2022; RAND Europe, 2023).

16. táblázat: A rendőrségi hatékonyságmérés öt kulcsfunkciója a Jó Állam - Jó Rendőrség programban

Funkció	Leírás	Súly (%)
Beavatkozási képesség	Válsághelyzetek, tömegek, rendezvények kezelése	22
Nyomozati munka	Helyi nyomozások eredményessége	22
Elérhetőség biztosítása	Hívásfogadás és reagálási idő	20
Közrend fenntartása	Közrendet sértő cselekmények változása	18
Áldozatvédelem	Eljárási élmény, támogatási szolgáltatások	18

Forrás: saját szerkesztés

A DEA korlátai és a robusztusság biztosítékai

A DEA fenti előnyei mellett a módszernek jól dokumentált korlátai is vannak, amelyekkel a jelen munkának szembe kell néznie: a hatékonyság–legitimitás sík vízszintes tengelye ugyanis erre az eljárásra épül. A nemzetközi irodalom protokollszerűen összegzi e buktatókat, a homogenitási és skálahozadéki feltevésektől a változóválasztás és a mérés problémáiig (Dyson et al., 2001); az alábbiakban ezeket a rendészeti alkalmazás sajátosságaira vetítve tekintem át.

Az első és leg súlyosabb korlát a módszer determinisztikus jellege. A DEA a hatékonysági határfelülettől való minden eltérést nem hatékonyságnak tulajdonít, és nem különíti el a véletlen zajt vagy a mérési hibát. Ez a rendészeti alkalmazásban különösen érzékeny pont, mert a modellbe input- vagy outputoldalon bevont bűnügyi statisztika maga sem zajmentes: a látencia és a rögzítési, minősítési gyakorlat ingadozása mérési hibaként épül be – vagyis éppen az a jelenség, amelyet a követ a célszám-torzítás kapcsán tárgyalt, torzítja a hatékonysági becslést is. E korlát kezelésének bevett útja a sztochasztikus határelemzés (SFA), amely a véletlen zajt és a nem hatékonyságot összetett

hibatagként, egymástól elkülönítve becsli (Aigner et al., 1977; Meeusen & van den Broeck, 1977), cserébe viszont – a DEA-val ellentétben – funkcionális formát feltételez. A két eljárás ezért nem helyettesíti, hanem kiegészíti egymást: az eredmények párhuzamos futtatása és összevetése (trianguláció) a robusztusság legfontosabb biztosítója.

A második korlát a döntéshozó egységek (DMU-k) számából fakad. Ha a bevont input- és outputváltozók száma nagy a DMU-k számához képest, a modell diszkriminációs képessége romlik, és aránytalanul sok egység kerül a hatékonysági határra (Dyson et al., 2001). Ennek a hazai alkalmazásban közvetlen következménye van: területi szinten mindössze húsz döntéshozó egység áll rendelkezésre (a tizenkilenc vármegyei és a fővárosi főkapitányság), ami szigorú korlátot szab a modellbe vonható változók számának. A megoldás vagy az elméletvezérelt változóredukció – kevés, de fogalmilag indokolt input és output –, vagy az elemzés kiterjesztése az alacsonyabb, kapitánysági szintre, ahol a DMU-k száma nagyságrenddel nagyobb.

A harmadik korlát a specifikáció érzékenysége. A hatékonysági pontszámok érdemben átrendeződhetnek az input–output készlet megválasztásától, ezért a változókészlet indokolása és az érzékenységvizsgálat – egy-egy dimenzió elhagyásának vagy bevonásának hatása a határfelületre – nem elhagyható lépés. Hasonlóképp nem semleges a skálahozadéokra vonatkozó feltevés sem: az állandó skálahozadékot feltételező alapmodell (Charnes et al., 1978) és a változó skálahozadékot megengedő változat (Banker et al., 1984) eltérő pontszámokat ad, és a kettő hányadosaként adódó skálahatékonyság önálló információt hordoz arról, hogy egy egység gyenge teljesítménye a működés minőségéből vagy a méretéből fakad-e. A rendőri szervek méretbeli és feladatprofilbeli heterogenitása miatt mindkét specifikáció futtatása indokolt. Ide tartozik a DMU-k homogenitásának követelménye is: a vármegyék bűnözési szerkezete és társadalmi-gazdasági környezete jelentősen eltér, ezért a környezeti (exogén) tényezők explicit modellbe illesztése – amint arról fentebb szó esett – nem finomítás, hanem érvényességi feltétel (Verschelde & Rogge, 2012).

A negyedik korlát a statisztikai következtetés hiánya. A klasszikus DEA pontbecslést ad konfidenciaintervallum és hipotézisteszt nélkül, miközben a becsült hatékonysági pontszám mintafüggő és szisztematikusan torzított: a valódi, nem megfigyelt határfelület mindig legalább olyan magasan van, mint a mintából becsült. Ez azt jelenti, hogy két egység közötti kis pontszámkülönbség önmagában nem értelmezhető teljesítménykülönbségként. Simar és Wilson (2007) bootstrap-alapú eljárása erre kínál megoldást: torzításkorrigált becslést és konfidenciaintervallumot ad, és a második lépcsős, környezeti változókra futtatott regresszió érvényes következtetését is megalapozza. A kötet kutatási terve ezt az eljárást már előíranyozza; a jelen módszertani számvetés ennek indokát rögzíti.

Mindezek alapján a robusztusság protokollja öt lépésből áll: az állandó és a változó skálahozadékú modell párhuzamos futtatása a skálahatékonyság külön jelentésével; az input–output készlet érzékenységvizsgálata; a környezeti tényezők explicit kezelése; a bootstrap-eljárással előállított torzításkorrigált pontszámok és konfidenciaintervallumok közlése; végül az eredmények SFA-val való triangulálása. A lényegi következtetés azonban fogalmi: e protokoll mellett is igaz marad, hogy a hatékonysági pontszám becslés, nem mérés – bizonytalansági sávval, nem pedig ranghelyet megalapozó pontossággal. Ez pedig visszamutat a fejezet korábbi érvelésére: ahogyan a legitimitásindex sem alkalmas kikényszeríthető célszámmak, úgy a DEA-pontszám sem alkalmas rangsoroló mutatónak. Mindkét tengely diagnosztikai eszköz: arra való, hogy megmutassa, hol és milyen természetű a probléma – nem arra, hogy egyetlen számmal minősítsen egy szervezeti egységet.

A HATÁSOSSÁG–HATÉKONYSÁG–LEGITIMITÁS HÁRMAS KERETE A
RENDŐRSÉGI TELJESÍTMÉNYMÉRÉSBEN: A JÓ ÁLLAM – JÓ
RENDŐRSÉG PROGRAM KONCEPCIONÁLIS ALAPJAI ÉS MÉRÉSI
KIHÍVÁSAI

A Jó állam – jó rendőrség tervéhez olyan komplex megközelítésre volt szükség, amely a közlekedésrendészet, a közrendvédelem, a bűnügyi rendészet, az igazgatásrendészet, az idegenrendészet, a határrendészet és a terrorelhárítás területén egységes elvek szerint alkalmazható. E sokszínű feladatkör összehangolt mérésére a hatásosság–hatékonyság–legitimitás hármasság kategóriája bizonyult helyes kiindulási pontnak: egyrészt képes a rendészeti munka eredménykomponenseit strukturálni, másrészt hidat ver a jogállami és társadalmi elvárások, valamint a szervezeti működés mérhető kimenetei között (Sallai et. al. 2016a).

Első lépésben e fogalmak precíz meghatározása volt szükséges. A hatásosság a legegyszerűbben az eredményesség fogalmával írható le: egy tevékenység akkor tekinthető hatásosnak, ha eléri a kívánt eredményt vagy kiváltja a célzott társadalmi hatást. A hatékonyság közgazdasági alapja a szűkös erőforrások (humán, technikai, pénzügyi) optimális felhasználása: a cél a veszteségminimalizálás és a termelékenység növelése azon pontokon, ahol hatástalan vagy alulteljesítő működés azonosítható. E logika a vállalati/szervezeti hatékonyság irodalmával is rokon, de a rendészetben normatív korlátok (jogszerűség, arányosság, alapjog-védelem) között értelmezendő. A legitimitás végül nem merül ki az eljárások formális jogszerűségében: a rendőrség társadalmi elfogadottságát jelenti, vagyis azt, hogy a lakosság széles köre – ideértve az intézkedéssel érintetteket is – elfogadja a rendőrség törvényes felhatalmazottságát

és a fellépés célszerűségét, még akkor is, ha egyes döntésekkel nem ért egyet (Mátyás et. al. 2018).

A három fogalom különbsége egyetlen intézkedéstípuson szemléltethető. Egy balesetveszélyes útszakaszon elrendelt sebesség-ellenőrzés akkor hatásos, ha a szakaszon mérhetően csökken a balesetek száma – elérte a célzott hatást. Akkor hatékony, ha ezt észszerű ráfordítással éri el: ha ugyanez az eredmény fix telepítésű eszközzel is elérhető lett volna, a napi tizenkét órás helyszíni jelenlét hatásos, de nem hatékony. És akkor legitim, ha a megbírságolt autós is elfogadja, hogy az ellenőrzés jogszerű és indokolt volt – nem pedig „csapdának”, bevételtermelésnek éli meg. A három szempont el is válhat egymástól: a rejtett helyről mérő sebességmérő lehet hatásos és költséghatékony úgy, hogy közben a legitimitást rombolja. A rendészeti teljesítménymérés feladata éppen az, hogy mindhármát egyszerre tartsa szem előtt.

15. ábra: A Jó Állam - Jó Rendőrség program három alapvető koncepcionális pillére



Forrás: Tihanyi & Vári, 2015

A program kiindulópontja a hatásosság-hatékonyság-legitimitás hármas kategóriája, amely a rendészeti tevékenység komplexitását hivatott megragadni (Tihanyi & Vári, 2015):

- Hatásosság: az elért eredmények, társadalmi hatások vizsgálata.
- Hatékonyság: az erőforrások optimális felhasználása.
- Legitimitás: a rendőrség törvényes felhatalmazottságának társadalmi elfogadottsága.

A hatékonyságmérésnek figyelembe kell vennie a minőségi mutatókat is, mint az ügyfél-elégedettség, a közbiztonsági szolgáltatások társadalmi megítélése, az intézkedések jogszerűsége, valamint a rendőrség társadalmi beágyazottsága és elfogadottsága (Tihanyi & Vári, 2015).

A rendőrség hatékonyságmérésének hazai kidolgozása során figyelembe vettük a nemzetközi trendeket, amelyeket a fentiekben röviden, de nem teljeskörűen mutattunk be. Ugyanakkor fontosnak tartottuk hangsúlyozni, hogy a különböző országok eltérő állami és társadalmi berendezkedése miatt a kialakított hatékonyságmérési rendszerek nem adaptálhatók teljes egészében, hanem szükség van azok hazai viszonyokhoz igazított korrekciójára (Aristovnik et al., 2013; OECD, 2022).

Alapvető kérdésként merült fel, hogy a teljesítményértékelési rendszer pontosan milyen célt szolgáljon. Más módszert igényel ugyanis egy báziséven alapuló összehasonlítás, mint egy olyan teljesítményértékelési rendszer kidolgozása, amely a különböző rendőri szervezetek egymással való összehasonlítására alkalmas. Döntésünk során axiómaként kellett elfogadnunk, hogy az összehasonlítás csak azonos helyzetben lévő személyek vagy szervezetek között vezethet eredményre. Ugyanakkor tény, hogy nincs két teljesen azonos helyzetű rendőri szerv: az azonosságot nem alapozhatja meg pusztán a jogállások egyezősége, hiszen minden helyi és területi rendőri szerv sajátos kriminológiai helyzettel szembesül, és eltérő erő- és eszközforrásokkal rendelkezik (Carrington et al., 1997).

Ennek megfelelően az egyes rendőri szervek csak úgy hasonlíthatók össze egymással, ha a bázismérőszámokat – például 100 000 lakosra jutó bűncselekményszám, közlekedési balesetek, szabálysértések száma – nivelláljuk a rendőri kapacitást befolyásoló tényezőkkel, mint például a rendőri létszám, a szolgálatban eltöltött idő (az effektív munkavégzés ideje), vagy a terület nagysága (Sun, 2002).

Lehetséges olyan mérőeszköz kialakítása, amely azonos elvek mentén képes mérni az egyes rendőri feladatok hatékonyságát. Bár egy általánosan alkalmazott indikátorrendszerre épülő komplex mérési rendszer alapján is megíthető a rendőri szervek hatékonysága, ebben az esetben nem ismerjük fel a feladatok sokféleségét felölelő szervezeti gyenge és erős pontokat. Ha a rendőri feladatok (pl. igazságszolgáltatást előkészítő bűnügyi munka, igazgatásrendészet, közlekedésrendészet, közrendvédelem) hatékonyságát mérjük, kimutatható, hogy az adott rendőri szerv működése mely pontokon és milyen fejlesztésre szorul (Aristovnik et al., 2013; OECD, 2024).

Ez a megközelítés különbözik az egyes szervezeti egységek hatékonyságának mérésétől, mivel a rendőri feladatokat nem kizárólag azok a szervezeti egységek látják el, amelyek elnevezésük alapján arra hivatottak. Például a

közlekedésrendészeti feladatok ellátásában a közrendvédelmi szervezeti egységek is jelentős szerepet vállalnak, hasonlóan a bűnügyi nyomozásokhoz.

Fontos hangsúlyozni, hogy a rendőri hatékonyságmérés nem képzelhető el anélkül, hogy figyelembe vennénk a rendőri munka minőségét. Ennek kifejezésére többféle outputérték szolgálhat, például az ügyfélelégedettség, a társadalom elégedettsége a rendőrség által nyújtott közbiztonsági szolgáltatásokkal, illetve a rendőri intézkedések jogszerűsége (OECD, 2022; Sparrow, 2015). Ezek értékelése nélkül nem kaphatunk valós képet a rendőrség hatékonyságáról. Az antidemokratikus rendőrségek történelmi tapasztalatai is azt mutatják, hogy a formális hatékonyság nem feltétlenül jelent társadalmilag elfogadott és fenntartható eredményt.

A költségvetési források hatékony felhasználása, a rendőrségről kialakított társadalmi kép, valamint a közbiztonság objektív és szubjektív mutatóinak fejlesztése érdekében szükséges a jó állam koncepciójának keretein belül kidolgozni a rendőrség hatékonyságának mérésére szolgáló teljesítményértékelési rendszert (Tihanyi & Vári, 2015; OECD, 2022; RAND Europe, 2023).

A 2015-ben indult „Jó állam – jó rendészet” program alapvető küldetése az volt, hogy a rendőrség hatékonyságának mérésére tudományosan megalapozott, nemzetközi trendeket követő, de hazai sajátosságokat is figyelembe vevő rendszert hozzon létre (Tihanyi & Vári, 2015). A program hozzájárult a modern rendőrségi működés feltételeinek kialakításához, a közbiztonság objektív és szubjektív mutatóinak fejlesztéséhez, valamint a rendőrség társadalmi elfogadottságának és legitimitásának növeléséhez.

A JÓ ÁLLAM – JÓ RENDÉSZET PROGRAM KONCEPCIONÁLIS ÉS MÓDSZERTANI KORREKCIÓI: A HATÉKONYSÁGMÉRÉS ELMÉLETI ALAPJAI, TERÜLETI DIMENZIÓI ÉS TÁRSADALMI HATÁSMUTATÓI

A „Jó állam – jó rendészet” különjelentés 2016. évi fejezetét a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) vitatta meg. A Tanács a jelentés érdemeinek és előremutató jellegének elismerése mellett több kritikai észrevételt is megfogalmazott. Ezek a következőkben foglalhatók össze: (1) szükség van elméleti alapvetésre; (2) ennek következtében a különjelentés címét szűkíteni szükséges, ezért a „Jó állam – jó rendőrség” helyett a „Jó állam – jó rendvédelem” elnevezést javasolták; (3) szükséges a rendőri teljesítményértékelési rendszer pontos elhatárolása; (4) kívánatos a nemzetközi kitekintés további bővítése; (5) célszerű a területiség elemének további kidolgozása.

Ennek megfelelően a „Jó állam – jó rendőrség” különjelentés 2017. évi munkadokumentuma már a Tanács által meghatározott irányvonalak mentén készült el (Mátyás et. al. 2018).

– A mérés célja

A bűnüldözés az állami szerepvállalás egyik sajátos, jól körülhatárolt területe. Ennek megfelelően a „jó rendőrség” elvei a „Jó állam – jó kormányzás” koncepció elvei mentén határozhatók meg, és kijelölhetők azok a mutatók, amelyekkel a bűnüldöző munka minősége tükrözhető. Ez a minőség alapvetően abban ragadható meg, hogy a bűnüldözés miként képes befolyásolni a társadalmat jellemző közbiztonság állapotát. A rendészeti munka társadalmi státusza a 2017–2018-as különjelentések központi témáját képezte (Mátyás et al., 2018).

A Nemzeti Közszerológati Egyetem kutatás-fejlesztési és innovációs stratégiája szorosan kapcsolódik a „Jó állam” jelentéshez és annak meghatározásához. A jó állam az, amely nem mond le emberségéről, és amelynek hatékony, törvényes működése elősegíti az állam működését az emberek védelmével. Ezért kutatásunk középpontjába nem a szervezeti, hanem a rendőrség társadalmi céljait helyeztük. A szervezeti célok a belső hatékonyság minőségi mutatóiként értelmezhetők.

– Az értékelő rendszer

A rendőrség szervezeti teljesítményértékelését olyan értékelési rendszerként határoztuk meg, amely elősegíti a rendvédelmi szerv szakmai, törvényes és szakszerű működését, javítja tevékenysége hatékonyságát és eredményességét, támogatja a döntéshozatalt és a vezetői döntések meghozatalát. A rendőrségi szervezeti teljesítményértékelés célja tehát egy komplex vezetői információs rendszer működtetése. A teljesítménymérés alapja, hogy a szervezet stratégiai célkitűzései a célok elérése érdekében összehangolt teljesítménymutatóként jelennek meg. Ezért a hosszú távú és átfogó stratégiai célokat rövid távú és konkrét célokká kell alakítani. A szervezeti teljesítményértékelés a szervezeti célok lebontását és a célok eléréséhez szükséges feladatok nyomon követését jelenti (Sparrow, 2015).

Másrészt a különjelentés a jó állapot fogalmán alapul, nem a rendőrség szervezete, hanem a társadalmi működés minőségének és a rendőrség hatásainak mutatóinak fejlesztése. Ebben a tekintetben a minőségi mutatók a társadalmi célok elérésének eredményeit és hatékonyságát jelentik. Ez a megközelítés azon az elváráson alapul, hogy a különjelentés a politikai döntések alapjául szolgáljon.

– Az értékelés módszere

Minden szervezeti teljesítményértékelés közös jellemzője, hogy a szervezeti célok elérésének mértékét végső soron a célokat meghatározó vezető értékeli. A rendőrség esetében ez lineárisan felfelé történik: a felettes rendőri szerv vezetőjének értékelése részben az alárendelt szerv vezetőjének szubjektív önértékelésén alapul. Ennek érdekében a területi szerv vezetője a tárgyévét követő

év január 20-ig értékeli a helyi szerv teljesítményét, figyelembe véve a helyi szerv önértékelését. Az országos parancsnok a tárgyévet követő év január 31-ig értékeli a területi szerv teljesítményét, figyelembe véve a területi szerv önértékelését. A belügyminiszter az országos parancsnok javaslata alapján a tárgyévet követő év február 15-ig értékeli a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv teljesítményét (Mátyás et. al. 2018).

A „Jó Állam” különjelentés egy szélesebb körű terjesztési folyamatba illeszkedik, de mindkét értékelési rendszerre igaz, hogy azt a szakpolitikáért felelős miniszter is értékeli. A különjelentés értékelési rendszere túlmutat a rendészeti politikán.

Fontos megjegyezni, hogy amíg a rendőrség szervezeti teljesítményértékelési folyamata és annak főbb szempontjai normatív rendelkezéseket vesznek át, addig a tudományos kutatómunka eredményeként különjelentési mutatók jönnek létre. Ez utóbbi egyik előnye, hogy az indikátorrendszer a változó társadalmi igényeknek megfelelően módosítható. Az elkövetkező évek speciális jelentései nem egy széles körű indikátorrendszerre épülnek, hanem a társadalom által érzékelt rendőri funkciók mérésére törekednek. Fontos megjegyezni, hogy az eltérő helyi sajátosságok más-más szervezeti, személyi, technikai és személyzeti feltételeket követelnek meg a különböző földrajzi területeken működő rendőrkapitányságoktól ahhoz, hogy legalább azonos minőségű szolgáltatást nyújtsanak. Ehhez nagyon fontos olyan integrált társadalmi hatásmutatók kidolgozása, amelyek segítik a komplex ágazati és területi közpolitikai programok tervezését és végrehajtását (OECD, 2022; Sparrow, 2015).

A rendőri munka összetettsége, valamint az ágazat és más alrendszerek közötti kapcsolatok sokasága alapján elmondható, hogy a társadalmi dimenzió a rendőri szervezet teljesítményértékelésének egyik legfontosabb szegmense. Elméletileg azt mondhatjuk, hogy ez az a terület, ahol a szervezeti tevékenység gyengül vagy éppen erősödik. A „Jó rendőrség” projektsomagban ezért kiemelt jelentőséget tulajdonítunk a biztonság fokozásához kapcsolódó dimenziók és tényezők meghatározásának (Mátyás et al., 2018).

– Az értékeléshez használt arányszámok, mértékegységek

A teljesítményértékelési rendszer elsősorban a szervezeti adatokat veszi figyelembe a kapcsolatok kialakításakor. A 2016-os különjelentés is olyan kapcsolatokkal dolgozott, amelyek a helyi társadalmi egyenlőtlenségi mutatókkal foglalkoztak. A rendőri munka minőségének jellemzői részben a rendőri teljesítményértékelési rendszerben jelennek meg. Az ebben a rendszerben megfogalmazott mutatók részben mennyiségi, részben minőségi mutatók. A mennyiségi mutatók közé tartozik a rendőri intézkedések száma és a bűnügyi mutatók. Ezek azonban nem tekinthetők a minőséget reálértéken kifejező mutatóknak, mert részben vagy egészben hiányzik az ehhez szükséges

viszonyítási alap. A bűnözéssel érintettek számának aránya már alkalmas lehet arra, hogy a közösség életminőségének mutatóját jelezze. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy önmagában a lakosság szám messze elmarad azokról a területi jellemzőktől, amelyek döntően befolyásolják a bűnözés komplex fogalmát és a társadalmi térrel jellemezhető biztonságérzetet. Nem kívánunk állást foglalni a rendőri intézkedések mint szervezeti teljesítménymutatók arányos értékelése mellett, de az biztosan nem állapítható meg, hogy a különböző intézkedések milyen mértékben befolyásolják azokat a kriminológiai jelenségeket, amelyeket befolyásolni kívánnak. A különjelentés olyan összefüggésekkel dolgozik, amelyek a helyi társadalmi egyenlőtlenségeket feltérképező mutatókat tartalmazznak (Aristovnik, Seljak & Mencinger, 2013; OECD, 2022).

A 2017. évi különjelentés második szakaszának kidolgozása során a kutatócsoport kiemelt figyelmet fordított a rendészeti munka szerkezetének átalakulására, valamint az ágazat és más alrendszerek közötti kapcsolatok komplexitására. Ezek a tényezők meghatározó módon alakították a későbbi különjelentések szerkezetét és tartalmi hangsúlyait (Mátyás et al., 2018).

Elsőként a módszertani megközelítések hangsúlyozásával világosan elkülönítettük a rendőrség teljesítményértékelési rendszerének releváns tartalmát. A fókusz nem a rendőri szervezet komplex hatékonyságára, hanem a rendőrség társadalmi kereteire, a lakosság és közösség szubjektív érzékelésére, valamint a közbiztonság objektív, állami mérhetőségére helyeződött. Ez a szemléletváltás a szakirodalom aktualizálását és adaptálását jelentette, célul tűzve ki a 21. század második évtizedének rendvédelmi kihívásaira adott válaszokat (OECD, 2022; Sparrow, 2015). A különjelentés központi gondolata a bizalom és biztonság közötti kapcsolat volt, amelyet a tér és közösség (társadalom) hidjaként értelmeztünk. Az új paradigma felé való elmozdulás érdekében az alap- és alkalmazott tudományos kutatás összekapcsolását tűztük ki célul, különös tekintettel a kis léptékű, járási szintű társadalmi keretek és rendészeti munka értékelésére. Ennek részeként azonosítottuk a „sérülékeny” és kevésbé hangsúlyos társadalmi hatástérségeket, amelyek a helyi közbiztonság szempontjából kiemelt jelentőségűek (Aristovnik, Seljak & Mencinger, 2013).

A 2017-es Jó Állam Jelentés a Biztonság és bizalom dimenzióját országos és helyi szinten is leképezte, összhangban a különjelentés céljaival, amelyek a közbiztonság és helyi ügyek társadalmi kereteinek feltérképezésére irányultak (Mátyás et al., 2018; OECD, 2024). A kutatócsoport a 2016-os különjelentésben olyan mutatórendszert vázolt fel, amely lehetővé teszi a rendőrség társadalmi hatásának mérését. A Rendőrségi Tanács Tudományos Tanácsával folytatott konzultációk eredményeként 2018-ra terveztük a mutatórendszer elemeinek részletes kidolgozását, beleértve a számlálók és nevezők magyarázatát, valamint azok gyakorlati alkalmazását.

A feladat magában foglalta a rendőrség társadalmi hatását befolyásoló tényezők meghatározását, bővítését és részletezését, valamint a hagyományos statisztikai mutatók közül a társadalmi hatásmérésre legalkalmasabbak kiválasztását. Ezeket a mutatókat kombináltuk, és a rendőrség létszámához vagy a helyi lakosságszámhoz igazítottuk, majd tényleges statisztikai adatokkal töltöttük fel. Az eredményeket elemeztük, összehasonlítottuk, és levontuk a következtetéseket, különösen arra fókuszálva, hogy a rendőri munka célját megfelelően határozták-e meg, illetve ha nem, milyen változtatások szükségesek a társadalmi bizalom növelése érdekében (OECD, 2022). A jelenleg alkalmazott hatékonyságmérési indikátorok nem minden esetben mérik megfelelően a hatékonyságot, ezért új indikátorok bevonása szükséges lehet. Fontos megőrizni a jelenlegi rendszer pozitív elemeit, ugyanakkor újragondolni néhány aspektust (Tihanyi & Vári, 2015).

Kiemeltük a „látszólag független” (természeti) és „látszólag függő” (humán, társadalmi) tényezők jelentőségét. A természeti tényezők, mint az extrém időjárási események, hatással lehetnek a rendőri teljesítményre, bár Magyarországon ezek kisebb jelentőségűek. A humán tényezők, különösen a lakossági elégedettség, jelenleg alulértékeltek, pedig a rendőrség társadalmi megítélése szempontjából kulcsfontosságúak (OECD, 2022; Sparrow, 2015). A kutatócsoport hangsúlyozta, hogy a lakosság folyamatos monitorozása szükséges lenne, mivel a jelenlegi rendszerben a települési önkormányzatok és iskolák véleménye nem reprezentálja az ország teljes lakosságát. Ez a megközelítés biztosítja, hogy a rendőri munka valós hatékonysága és társadalmi elfogadottsága objektíven, összehasonlítható módon legyen mérhető, és a fejlesztési irányok tudományos alapokon nyugodjanak.

Összegzésképpen: a Tanács kritikái a program intellektuális és módszertani minőségét növelték. A cím és fókusz korrekciója a teljes rendvédelmi szféra integrált szemléletét erősítette; az elméleti megalapozás és a nemzetközi keretekhez való igazítás a mérési koherenciát és összevethetőséget javította; a területi dimenzió és a társadalmi hatásmérés középpontba állítása pedig a rendészeti teljesítményt a jó kormányzás normatív céljaihoz illesztette. A továbblépés kulcsa a minőségi és percepciós indikátorok rendszeresítése, a területi-társadalmi különbségekhez igazított normalizálás, valamint a reprezentatív lakossági monitorozás intézményesítése, hogy a rendészeti fejlesztések valóban a közbizalom erősítését és a demokratikus rendészet konszolidációját szolgálják (Tihanyi & Vári, 2015; Mátyás et al., 2018; OECD, 2022; Sparrow, 2015; OECD, 2024).

Az itt javasolt korrekciók a kötet későbbi fejezetében állnak össze működőképes rendszerré. A TÜKÖR-modell a hatásosság–hatékonyság–

legitimitás hármását megtartja, de kiegészíti a szervezeti igazságosság dimenziójával, és mindegyikhez konkrét, auditálható indikátorokat rendel.

A SZERVEZETI TELJESÍTMÉNY ÉRTÉKELÉSEKOR ALKALMAZOTT KUTATÁSI SZINTEK KÉRDÉSEI

A rendőrségi teljesítményértékelés során kiemelt jelentőséggel bír a megfelelő területi szint megválasztása, amely alapvetően meghatározza az elemzések relevanciáját és a levont következtetések érvényességét (Tihanyi & Vári, 2015). A kutatások során gyakran jelentkezik problémaként, hogy a vizsgálatok túl nagy kiterjedésű térségek adatsorait használják, amelynek következtében a lényeges területi különbségek kiegyenlítődnek, és az elemzés során hibás, vagy legalábbis torz megállapítások születhetnek. Ez a jelenség különösen hangsúlyos, amikor két területi egység összehasonlítására kerül sor. Példaként említhetjük Somogy megyét, amely a Balaton déli partja miatt évtizedek óta a legfertőzöttebb megyének számít, miközben a megye többi része az enyhén fertőzött területek közé sorolható. Ez azt mutatja, hogy a megyei vagy régiós szintű vizsgálatok esetén a kutatónak mindenképpen óvatosnak kell lennie, hiszen a nagyobb egységek átlagértékei elfedhetik a jelentős helyi eltéréseket (Mátyás et al., 2018).

A társadalmi és területi aspektusú indikátorok alkalmazása során ezért nem feltétlenül a megyei szintű elemzéseket érdemes előnyben részesíteni, hanem inkább kisebb, homogénebb területi egységek vizsgálatára kell törekedni. A társadalmi térszerveződés elmélete alapján számos területi szint különíthető el: makroterek (világ, országcsoport, ország), regionális terek (nagyterség, mezokörzet, kistérség), lokális terek (település, lakókörsz, szomszédság) és mikroterek (család, egyén).

A bűnözésföldrajzi elemzések során a hazai szakirodalomban három fő területi szintet különítettek el: országos, regionális (megyei) és települési szintet. Kovács Zoltán már 1989-ben rámutatott arra, hogy a bűnözésföldrajzi kutatások során legalább ezeket a szinteket szükséges elkülöníteni. Ugyanakkor a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy ez a három szint nem elegendő a bűnözési és rendészeti folyamatok komplexitásának megragadásához, ezért a kutatásokba további, finomabb szintek bevonása is szükséges (Tóth, 2007). Tóth Antal már hat olyan területi egységet jelölt meg, amelyek bűnözésföldrajzi elemzése szükségsszerű: 1. nemzeti/nemzetközi szint, 2. régiók szintje, 3. megyei szint, 4. kistérségi szint, 5. települési szint, 6. településen belüli szint. A közigazgatási változások következtében 2013-ban visszaállították a járásokat, 2014-ben pedig megszűntek a kistérségek, így a kutatott területi szintek száma hatra bővült. Ezek: nemzeti/nemzetközi, régiók, megyei, járási, települési, illetve településen belüli szint (Mátyás et al., 2018).

A vizsgálatok során alapvető szabály, hogy mindig csak azonos szinten lévő területi egységeket hasonlítsunk össze egymással (például megyét megyével, járást járással), mivel a jelentős területi, lakosságszámbeli és egyéb különbségek gyökeresen eltérő problémákat indukálhatnak. Még az azonos szintű elemzések esetében is kellő körültekintéssel kell eljárni, és főszabály szerint méretben, lakosságszámban stb. közel azonos területi egységek összehasonlítását érdemes elvégezni.

A 'jó rendőrség'-képlet területi alkalmazhatósága: módszertani keretek és összehasonlíthatósági szintek

Nemzeti/nemzetközi szint:

A legnagyobb kiterjedésű területi szint elemzése részben a nemzetközi szervezetekben betöltött tagságainkból, részben pedig Magyarország más országokkal történő összehasonlíthatóságának igényéből fakad. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy az egyes országok eltérő jogi normái, intézményi struktúrái és társadalmi környezetei miatt a nemzetközi összehasonlítás számos nehézséget vet fel (OECD, 2022). A nemzeti szint elemzése a rendőri teljesítményértékelés során inkább csak háttérként, általános kontextusként szolgálhat, önálló értékelésre kevésbé alkalmas.

Régiók szintje:

Magyarországon a hét tervezési-statisztikai régiót az 1999. évi XCII. törvény alapján hozták létre, elsősorban az Európai Unió statisztikai alapú támogatási rendszere (NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics) (A NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) az Európai Unió statisztikai célú területi beosztása: az EU gazdasági terét három hierarchikus regionális szintre (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3) osztja az összehasonlítható, harmonizált regionális statisztikakészítéshez. Az osztályozást az Eurostat alakította ki és a közös uniós jogi keret (EC 1059/2003 rendelet) szabályozza, amelyet rendszeresen frissítenek a tagállamokkal egyeztetve. A szintek iránymutató népességszűkei: NUTS 1 szinten 3–7 millió, NUTS 2 szinten 0,8–3 millió, NUTS 3 szinten 150–800 ezer fő, ami biztosítja a régiók összevethetőségét az EU-n belül. A NUTS-rendszer kulcsszerepet játszik a regionális statisztikák összeállításában, a kohéziós és strukturális alapok forrásallokációjában, valamint a területfejlesztési és közbeszerzési szakpolitikai tervezésben, egységes régiókódok használatával) miatt. A régiók a Közép-Magyarország régió kivételével három megyét foglalnak magukba, ezért ez a szint meglehetősen heterogén területi egységnek tekinthető. Elemzésük elsősorban más régiókkal való összehasonlítás során válhat szükségessé, de a mindennapi rendőri munka során ritkán alkalmazzák.

Megyei szint:

A megyei szint a magyar közigazgatás egyik legidőtállóbb területi egysége, amely a közgondolkodásban is meghatározó szerepet tölt be. A kriminálstatisztikai adatokat gyakran megyei szinten közlik, azonban a megyék között jelentős területi különbségek figyelhetők meg. A megyei értékek egymással történő összevetése fontos és hasznos, de számos kriminológiai trend csak az alacsonyabb szintek elemzése során válik láthatóvá (Sallai et. al. 2018).

Járási szint:

A járások a megyék részét képezik, számuk megyénként változó, összesen 174 járás található Magyarországon (a fővárosban 23 kerületi hivatal). A járási szint elemzésével a vizsgált megyéről jóval realisabb kriminálgeográfiai kép nyerhető, mint ha csak megyei szinten vizsgálnánk az adatokat. 2015-től a rendőrkapitányságok illetékességi területe igazodik a járásokhoz, ami jelentős előrelépés a vizsgálatok szempontjából. A járási szint elemzése a teljesítményértékelések során kifejezetten ajánlott.

Települési szint:

A lakosság részéről jogos elvárás, hogy megismerhessék lakókörnyezetük bűnözési viszonyait. A települési szint napjainkban a leggyakrabban kutatott területi egység. Kisebb települések esetén általában kevésbé jelentős területi differencia fedezhető fel az egyes településrészek kriminalitása között, nagyobb városokban azonban (pl. megyei jogú városok) az egymástól élesen elkülönülő területeken eltérő értékrendű és társadalmi státuszú emberek laknak, akik között jelentős kriminalitási különbségek figyelhetők meg. A települési szint elemzése ezért ugyancsak ajánlott a teljesítményértékelések során.

Településen belüli szint:

Nagyobb városokban indokolt lehet a településen belüli (pl. városrész, lakókörsz) szintű vizsgálat is, mivel ezek a különbségek gyakran meghatározóak a rendőrségi teljesítmény és a közbiztonság szempontjából. A településen belüli szint elemzése lehetővé teszi a rendőri munka finomabb, célzottabb értékelését, és hozzájárul a helyi közbiztonsági problémák pontosabb feltérképezéséhez (Aristovnik, Seljak & Mencinger, 2013).

A kutatási szint helyes megválasztása elengedhetetlen a rendőrségi teljesítményértékelés során. Mindig törekedni kell arra, hogy az összehasonlítások azonos szinten, hasonló méretű és lakosságszámú egységek között történjenek, így megbízhatóbb, relevánsabb következtetések vonhatók le. A területi szint differenciálása lehetővé teszi, hogy a rendőri munka eredményességét és hatékonyságát a valós társadalmi, gazdasági és kriminológiai viszonyokhoz igazítva értékeljük (Mátyás et al., 2018; OECD, 2022).

17. táblázat: A „jó rendőrség-képlet” alkalmazási szintjeinek összehasonlítása

Szint	Alkalmazhatóság	Összehasonlíthatóság	Releváns mutatók
Nemzetközi/nemzeti	Alacsony	Korlátozott	Makro indikátorok
Regionális	Közepes	Közepes	Regionális statisztikák
Megyei	Magas	Jó	Kriminálstatisztikák
Járási	Magas	Jó	Helyi biztonsági mutatók
Települési	Nagyon magas	Kiváló	Közösségi visszajelzések
Településen belüli	Maximális	Optimális	Mikro-környezeti adatok

Forrás: Saját szerkesztés

Ezek a szintek lehetővé teszik a rendőrségi teljesítmény finomabb, célzottabb értékelését, különösen nagyobb településeken, ahol a kerületek és a társadalmilag elkülönülő rendőrörsök jelentős eltéréseket mutathatnak. A „jó rendőrség”-képlet alkalmazásakor ezért a járási, települési és településen belüli szintek vizsgálatát tartjuk relevánsnak, míg a kisebb területi szintek vizsgálata módszertani okokból nem javasolt (Mátyás et. al. 2018).

A JÓ ÁLLAM – JÓ RENDŐRSÉG KÉPLET: A RENDÉSZETI TELJESÍTMÉNY KVANTIFIKÁLÁSÁNAK ÚJ MÓDSZERTANA

A Jó állam – jó rendőrség kutatócsoport 2018-ban jutott el arra a pontra, hogy egy matematikai képletet dolgozzon ki annak érdekében, hogy a rendőri (rendészeti) teljesítmény egzakt módon legyen mérhető. A kutatócsoport tagjai azért döntöttek egy képlet kidolgozása mellett, mert így egységesen, az egész ország területére érvényesen, matematikai szimbólumokkal is leírhatóvá válnak az egyes törvényszerűségek, amelyek a teljesítményértékelés során adaptálhatók (Mátyás et al., 2018).

A kutatók célja az volt, hogy a képlet egyszerű, könnyen alkalmazható legyen, és a rendészeti szervek dolgozói számára is átlátható maradjon. Ezért a képletben csak alapműveletek szerepelnek, hogy minimalizálják a hibalehetőséget és a bonyolultságot. A matematikai képlet elméleti alapjai között szerepelt, hogy a szervezeti teljesítményt a társadalmi tényezők figyelembevételével számszerűsítsék, és a képlet a teljesítményértékelés során is alkalmazható legyen.

Kiemelt szempont volt, hogy a képlet ne legyen túlságosan bonyolult, mert az eltántoríthatja a rendészeti szervek dolgozóit a használatától (Sparrow, 2015).

A képlet kidolgozásánál a kutatók elsőként arra keresték a választ, hogy milyen matematikai képlettel lehet a szervezeti teljesítményt a társadalmi tényezők figyelembevételével számszerűsíteni. Továbbá azt is vizsgálták, hogy milyen indikátorértékekkel érdemes számolni, illetve hogy a megalkotott matematikai képlet valóban tükrözi-e a valós szervezeti teljesítményt.

Példa a képlet működésére

Az egyszerűség kedvéért a példában három települést hasonlítottunk össze: Jó állam, Rossz állam és Közepes állam. Mindhárom településen száz bűncselekményt követtek el, és három pozitív egész számú indikátort használtak (például GDP, munkanélküliség). A nevezőben szereplő indikátorok száma tetszés szerint növelhető és változtatható.

18. táblázat: A „jó rendőrség” képlet példán keresztül

Település	Bűncselekmények száma (db)	GDP (%)	Munkanélküliség (%)
Jó állam	100	120	80
Rossz állam	100	80	120
Közepes állam	100	100	100

Forrás: saját szerkesztés

Ez a példa szemlélteti, hogy a képlet segítségével hogyan lehet összehasonlítani a települések teljesítményét a társadalmi és gazdasági mutatók figyelembevételével. A képlet alkalmazásának célja, hogy a rendőrségi teljesítményértékelés egységes, objektív és országosan összehasonlítható legyen.

A GDP és a munkanélküliségi értékek az országos átlaghoz vannak viszonyítva, ahol az országos átlag 100%-nak felel meg. A GDP minél magasabb, annál kedvezőbbnek tekinthető, míg a munkanélküliségi adatok minél alacsonyabbak, annál kedvezőbbek. Mindkét indikátor esetében egyértelmű összefüggés mutatható ki a bűnözés mennyisége és/vagy minősége között, bár a kapcsolat ennél árnyaltabb, és a kutatás során nem feltétlenül kizárólag ezek az indikátorok kerülnek alkalmazásra.

Az indikátorok értékei az 1-hez (mint egész és természetes számhoz) viszonyítva kerülnek értékelésre. Ha egy indikátor negatívan befolyásolja a bűncselekmények számát (például a magasabb munkanélküliség növeli a bűncselekmények számát), akkor az 1-hez képest csökken az értéke (például 120%-os munkanélküliségi érték esetén 0,8 lesz). Ha viszont pozitívan befolyásolja (tehát csökkenti a bűncselekmények számát), akkor az 1-nél nagyobb értéket eredményez (például 80%-os munkanélküliségi érték esetén 1,2 lesz). Ugyanez igaz a GDP-re is: ha a GDP az országos átlagnál magasabb, az 1-nél nagyobb értéket jelent, ha alacsonyabb, akkor kisebbet.

A hányados értéke azt mutatja, hogy egy település mennyire tér el az országos átlagtól: minél közelebb van az 1-hez, annál inkább tekinthető átlagosnak, míg a pozitív irányú eltérés kiemelkedő teljesítményt, a kisebb érték pedig gyengébb teljesítményt jelez.

A rendőri létszám kvázi állandó indikátorként szerepelhet a képletben, és ha az országos átlagnál több rendőr teljesít szolgálatot egy adott területen, akkor ez pozitív hatással kell legyen a bűncselekmények számára, így a számlálóban egynél nagyobb értékkel jelenik meg. Ha kevesebb a rendőr, akkor egynél kisebb értékkel szerepel. Ezáltal a létszámtérítés iránya is beépül a teljesítménymutatóba.

Ezt az indikátort ugyanakkor óvatosan kell kezelni. Az első fejezetben bemutatott kansas cityi kísérlet éppen azt mutatta ki, hogy az általános rendőri jelenlét sűrítése önmagában nem járt kimutatható bűnözéscsökkenéssel, Chalfin és McCrary (2018) újraelemzése szerint pedig a létszám bővülésének hatása statisztikailag kimutatható ugyan, ám a ráfordításhoz képest szerény; a bizalomra és a legitimitásra gyakorolt hatás ennél is korlátozottabb. A létszámindikátor tehát legfeljebb az egyik, viszonylag gyenge magyarázóerejű tényezőként szerepelhet a képletben, nem pedig a teljesítmény önmagában elégséges mércéjeként.

A mutatók számításánál az indikátorok száma tetszés szerint bővíthető, azonban a nevezőben mindig a bűncselekmények számtani átlaga alapján számolt bűnözési gyakoriság szerepel. A kiugró évek okozta torzulások elkerülése érdekében javasolt öt év számtani átlagát venni, és ez alapján számolni a százezer főre eső bűncselekmények számát. Az országos átlagok szolgálnak kiindulási alapul, és az országos értékek alapján számított hányadostól való pozitív vagy negatív eltérés tekinthető jó vagy rossz eredménynek.

Fontos megjegyezni, hogy a példákban használt indikátorokat (például GDP, munkanélküliség) elsősorban a képlet szemléltetésére választottuk, mivel ezek egzakt, mindenki számára ismert éves értékek, de a tényleges kutatás során a társadalmi és bűnügyi összefüggések komplexitása miatt további, akár súlyozott indikátorok bevonása is indokolt lehet.

A mutatók súlyozása kulcsfontosságú a teljesítményértékelés pontossága és relevanciája szempontjából. Nem minden indikátor járul hozzá egyformán a bűnözési mutatókhoz, ezért az egyes tényezők súlyának meghatározása elengedhetetlen. A súlyozás kidolgozása komplex folyamat, amely számos szakterület képviselőinek együttműködését igényli, és a gyakorlatban, a képlet alkalmazása során derülhet ki, hogy egy-egy indikátor súlya mennyire tükrözi a valós helyzetet és mennyire életszerű. A súlyozás és a mutatók pontos meghatározása várhatóan többéves kutatási és fejlesztési folyamat eredménye lesz, amely során a rendszer folyamatosan finomodik és igazodik a változó társadalmi és bűnügyi környezethez.

A program legfőbb tudományos érdeme, hogy a hatásosság–hatékonyság–legitimitás hármas fogalmi keretében integrálta az objektív kimeneteket, a minőségi és percepció-s dimenziókat, valamint a területi sajátosságokat, és ezzel a rendőrség teljesítményét a jó állam normatív céljaihoz illesztve tette mérhetővé (Mátyás et. al. 2018; Boda, 2016). A 2017–2018-as speciális jelentések kifejezetten a társadalmi szemléletű hatékonyságvizsgálatot erősítették, és olyan tematikus egységeket jelöltek ki, amelyekhez a gyakorlatban is rendelkezésre álló, ténylegesen mérhető indikátorok kapcsolhatók. E munka eredményeként létrejött a „jó rendőrség” indikátorkoncepció és képlet, amely a bűnügyi és működési mutatók mellett a bizalom, az eljárási igazságosság és az áldozati élmény mérését is a teljesítményértékelés szerves részévé emelte (Vári).

A program interdiszciplináris megközelítéssel épített kutatásalapú tudásbázist: a rendészettudomány, a közpolitika, a társadalomstatisztika és a kriminálgeográfia eszköztára egyaránt megjelent az indikátorfejlesztésben és a területi differenciálás módszertanában (Vári, 2017; Sallai et. al. 2016). A Jó Állam Jelentések keretrendszerébe illesztve a Biztonság és bizalom dimenzió országos és helyi leképezését célozta, a klasszikus bűnügyi statisztikák mellett a közösségi percepciók és a szolgáltatásminőség folyamatos monitorozására törekedve. A koncepció így túlmutat a szervezeti teljesítmény belső, adminisztratív értékelésén, és a társadalmi hatást a rendőrségi teljesítmény központi komponenseként kezeli.

A legfontosabb tanulság, hogy a rendőrségi hatékonyság mérésének tudományos megalapozása csak akkor hoz tartós szervezeti értéket, ha a mérési architektúra beépül a döntési ciklusokba (célkitűzés–monitoring–visszacsatolás), az adatinfrastruktúra stabil, a módszertan transzparens, és a lakossági bizalom és legitimáció mérését rendszeres, reprezentatív felvételek biztosítják (Sparrow, 2015; Mátyás et. al. 2018). A területi heterogenitás kezeléséhez nélkülözhetetlen a finomabb (járási, települési, városrészi) szintek használata és a normalizálás/kockázatkorrekció, különben az aggregált átlagok elfedik a fejlesztendő góccokat és a jó gyakorlatokat. A módszertani fegyelem – definíciós konzisztencia, adatminőség-biztosítás, összehasonlíthatóság – a döntéstámogatás és az elszámoltathatóság előfeltétele.

A tétel megfordítva a legszemléletesebb: az a mérés, amely nem épül be a döntési ciklusba, üresjáratban forog. Ha a lakossági felmérés eredménye évente egyszer, prezentációként jut el a vezetéshez, majd következmény nélkül irattárba kerül, akkor a szervezet méri ugyan a bizalmat, de nem kormányoz vele – a mutató legfeljebb a beszámoló díszítőeleme. Ugyanez az adat akkor válik értékké, ha a következő évi célkitűzés belőle indul ki, a beavatkozások hatását rajta követik nyomon, és az eltérésekből vezetői döntés születik.

A sorsát tekintve a program nem vált a rendőrségi gyakorlat tartós részévé: a finanszírozási és szervezeti támogatás hiánya, valamint a politikai-intézményi prioritások eltolódása megszakította az implementációt, így a kidolgozott rendszerek nem épültek be a mindennapi irányítási folyamatokba (Mátyás et. al. 2018). Ez különösen azért kedvezőtlen, mert a program a jó állam koncepciójához illeszkedő, nemzetközi trendekkel összhangban álló keretet adott volna az eredményesség és a társadalmi elfogadottság együttes javításához. A létrejött tudásbázis ugyanakkor megőrzött tudományos értéket képvisel, és megfelelő erőforrások és kormányzási támogatás mellett kiindulópontként szolgálhat egy megújított, intézményesen beágyazott mérési rendszerhez.

A jövőre nézve a legfontosabb fókuszok: a lakossági és áldozati percepciók reprezentatív monitorozásának intézményesítése; a területi szintek közötti koherens normalizálás és kockázatkorrekción; a vezetői döntéstámogatást szolgáló, többnézetű dashboardok és nyílt, auditálható módszertani leírások; valamint a mérési ciklusok összekapcsolása a minőségfejlesztéssel és a képzési-továbbképzési programokkal. Ezzel a program eredeti célja – a rendőri teljesítmény tudományos igényű, társadalmi dimenziókat integráló mérése – nemcsak megőrizhető, hanem a gyakorlatban is fenntarthatóvá és skálázhatóvá válik (Sallai et. al 2016a; Mátyás et. al. 2018).

A „Jó állam – jó rendészet” nem pusztán közigazgatás-fejlesztési kezdeményezés, hanem tudományosan megalapozott, normatív és mérési architektúra is, amely a rendőrség intézményi teljesítményének innovatív, többdimenziós reprezentációjára törekszik a hatásosság–hatékonyság–legitimitás triád mentén. A fejezet célja e koncepció elméleti fundamentumainak, intézményi beágyazottságának és implementációs pályájának kritikai feltárása, különös tekintettel a „good kormányzat menedzselési” és az „evidence-based public administration” nemzetközi paradigmáikhoz való illeszkedésre, a módszertani sajátosságokra (indikátorkombinációk, kockázatkorrekción, területi differenciálás), valamint azokra az empirikus tapasztalatokra, amelyek a rendőrségi teljesítmény minőségi és percepciók dimenzióinak rendszeres mérését indokolták. Külön hangsúlyt kap a „jó rendőrség”-képlet elméleti és gyakorlati operacionalizációja: a modell a legitim működést, az eljárási igazságosságot és a társadalmi visszacsatolásokat alapértékként kezeli, és ezeket az objektív kimenetek (felderítés, reagálási idő, ügyszám) mellett egyenrangúan kódolja a döntéstámogató mérésbe.

A jelenlegi rendszer érdemi bevezetése és fenntartható működtetése előtt ugyanakkor több, egymást erősítő akadály áll:

- Mindenekelőtt hiányzik az a stabil intézményi beágyazottság és kiszámítható finanszírozás, amely a mérési ciklusok folyamatosságát biztosítaná; enélkül a visszamérések megszakadnak, és a szervezeti

tanulás nem tud beépülni a működésbe. Ezt tovább súlyosbítja a jogi és módszertani standardizáció hiánya: az egységes definíciók, az adatminőség-biztosítás és az átlátható mérési protokollok nélkülözése korlátozza az eredmények összevethetőségét és a transzpareniciát.

- Jelentős akadályt jelentenek az adatinfrastruktúra hiányosságai is. A jelenlegi, széttagolt adatforrások, a korlátozott hozzáférés, valamint az adatvédelmi és interoperabilitási korlátok megnehezítik az adminisztratív adatok, a bejelentések és a lakossági percepciók adatok integrált elemzését. Mindez együtt jár a szervezeti kultúrából fakadó ellenállással: a parancsuralmi információáramlás csökkenti a visszacsatolások beépülését, és torzíthatja a végrehajtás során keletkező tapasztalatok felfelé történő közvetítését.
- A humán oldalon szintén komoly korlátok azonosíthatók. A méréshez, elemzéshez és visszacsatoláshoz szükséges szakmai kapacitások hiánya, valamint az állomány fluktuációja és túlerheltsége gyengíti a minőségbiztosítást és a módszertani következetességet. Ezzel párhuzamosan a területi különbségek kezelésében mutatkozó tapasztalatatlanság – például a MAUP-hatás, az ökológiai tévedés vagy a Simpson-paradoxon figyelmen kívül hagyása – kockázatkorrekció és homogén összehasonlítási csoportok hiányában félrevezető rangsorokhoz és hibás következtetésekhez vezethet.
- További strukturális hiányosság a rendszeres, reprezentatív lakossági és áldozati felmérések intézményes hiánya, ami megnehezíti a rendőrségi legitimitás és a bizalom időbeli alakulásának követését. Ezt erősítik a rendvédelmi alrendszerek közötti koordinációs hiátusok is: a „jó rendőrség” és a „jó rendvédelem” eltérő horizontjai gyengítik az indikátorkészletek és adatállományok átjárhatóságát.
- Végül, de nem utolsósorban, a stratégiai kontinuitás hiánya és a prioritások ingadozása megszakíthatja a módszertani fejlesztések kifutását, miközben a szolgálati jogi és ösztönzői környezet merevsége nem minden szervezeti szinten támogatja a teljesítmény- és minőségorientált vezetési mechanizmusok tartós beágyazását.

A projekt megállapításai ezért nemcsak a koncepció módszertani újításait hangsúlyozzák (percepciók indikátorok, járási–települési–városrészi szintek, normalizálás), hanem világossá teszik: a fenntarthatóság feltétele a mérés beépülése a vezetői ciklusokba, a standardok (definíciók, adatminőség, összehasonlíthatóság) kötelező érvényűvé tétele, a lakossági és áldozati monitorozás intézményesítése, valamint a stabil finanszírozás és politikai elköteleződés.

Összegzésként: a koncepció tudományos relevanciája abban áll, hogy tematizálta és operacionalizálta a minőség alapú teljesítménymérést, a társadalmi bizalom és eljárási igazságosság indikátorait a rendőrségi értékelés szerves részeként integrálta, és területileg differenciált, kockázatkorrekcióval támogatott összevetést tett lehetővé. A jelenlegi akadályok lebontása – standardizáció és adatarchitektúra-fejlesztés, humánkapacitás-építés, szervezeti kultúraváltás, koordináció a rendvédelmi alrendszerek között, valamint a finanszírozás és politikai kontinuitás biztosítása – a közösségi alapú visszacsatolás tartós intézményesítésével együtt teremti meg annak feltételeit, hogy a „Jó állam – jó rendészet” valóban demokratikus és legitim alapokra helyezze a rendőrség jövőbeli működését.

A MÉRHETŐ BIZALOM OPERACIONALIZÁLÁSA: MÉRÉSI MODELL ÉS KOMPARATÍV KERET

A fejezet eddigi érvelése rendszerelméleti keretben igazolta, hogy a rendőri hatékonyság társadalmi oldala nem ragadható meg a belső, adminisztratív teljesítménymutatók révén, hanem a bizalom és a legitimitás közvetítésén keresztül válik értelmezhetővé. E belátás azonban csak akkor épülhet be a teljesítményértékelés gyakorlatába, ha a bizalom és a legitimitás maga is mérhetővé válik. Ez a fejezet ezt a lépést teszi meg. Hat kérdésre keres választ: hogyan mérjük a bizalmat; mit ronthat el maga a mérés; biztos-e, hogy az eljárási igazságosság okozza a legitimitást; mit fed el a kedvező magyar bizalomszám; mit mutat egy magyar–ész–finn összevetés; és végül mit nem tud a javasolt mérőeszköz. A cél végig az, hogy a rendőrség társadalmi eredménye – az, amit a szervezet a társadalomban ténylegesen elér – párhuzamba állítható legyen a belső teljesítménymutatókkal, vagyis azzal, amit a szervezet önmagáról kimutat.

HOGYAN MÉRJÜK A BIZALMAT?

Kezdjük egy egyszerű helyzettel. Két polgárt igazoltatnak ugyanabban az utcában, ugyanazon a délutánon. Az egyik utóbb azt mondja: követtem az utasítást, mert a rendőr tisztességesen bánt velem, elmondta, miért állított meg, és úgy éreztem, joga van hozzá. A másik azt: követtem az utasítást, mert nem érte volna meg mást tenni. Mindketten engedelmeskedtek, és egy szokásos közvélemény-kutatásban mindketten „bizalmas” polgárként jelennek meg. Rendészetpolitikai szempontból mégis két, gyökeresen eltérő világról van szó. Az első a legitimitás, a második a beletörődés. Az a mérőeszköz, amely nem választja szét őket, éppen arról hallgat, ami a rendőrség működése szempontjából a legfontosabb.

A mérés első lépése ezért nem a kérdőív megszerkesztése, hanem a fogalmak élesre állítása – mert a hazai és a nemzetközi szakirodalomban egyaránt három fogalom mosódik össze. Az első distinkció a bizalom és a konfidencia között húzódik. A bizalom viszonyfogalom: konkrét várakozás a rendőrség szándékaira és felkészültségére nézve, egy adott helyzetben. A konfidencia ennél diffúzabb: általánosított intézményi beállítódás, amely gyakran inkább az államhoz fűződő viszonyt fejezi ki, mintsem a rendőrségről alkotott ítéletet (Hough et al., 2013). A kettő eltérő mögöttes viszonyt ragad meg, és a kérdések megválasztásakor tudni kell, melyikre kérdezzünk rá.

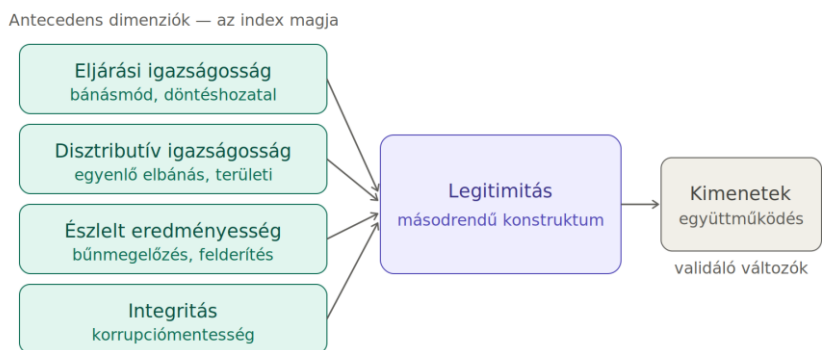
A második, ennél is fontosabb distinkció a bizalom és a legitimitás elválasztása (Tankebe, 2013; Bottoms & Tankebe, 2012). A bizalom előzetes ítélet: arról szól,

hogy megbízhatónak tartom-e a rendőrséget. A legitimitás ennél többet állít – azt, hogy elismerem a hatalmát: jogszerűnek tartom, osztozom az értékein, és kötelességemnek érzem követni az utasítását. A bizalom táplálja a legitimitást, de nem azonos vele. Megbízhatok abban, hogy a rendőr hozzáértő, miközben nem ismerem el a jogát arra, hogy megállítson; és fordítva, elismerhetem a jogát, miközben nem bízom benne. A bevezető példa két polgára pontosan ebben a résben helyezkedik el.

Bottoms és Tankebe (2012) ehhez egy további megfontolást fűz, amely a magyar viszonyok között különösen fontos: a legitimitás párbeszédessé természetű. Nemcsak a polgár ítél a hatalomról, hanem a hatalom birtokosa is legitimitásigényt fogalmaz meg – és a rendőrök önlegitimációja visszahat arra, ahogyan a terepen viselkednek. A legitimitás tehát nem a lakosságban „lakik”, hanem a rendőrség és a polgárok viszonyában keletkezik. Ez az, amiért a mérés nem korlátozódhat a lakossági oldalra, és amiért a kötet hatodik fejezetének állományi vizsgálata nem kiegészítés, hanem a mérés szerves része.

Ezekből a distinkciókból nő ki a mérési modell, amely két szintből áll (16. ábra).

16. ábra: A rendőrségi bizalom–legitimitás mérési modelljének javasolt szerkezete



A legitimitás → kimenet kapcsolatot a kockázat- és költségészlelés (–) moderálja
Legitimitás-komponensek: normatív összhang · engedelmisségi kötelezettség · intézményi bizalom

Forrás: saját szerkesztés

Az alsó szinten négy előzmény-dimenzió helyezkedik el – az eljárási igazságosság, a disztributív igazságosság, az észlelt eredményesség és az integritás –, vagyis az a négy tényező, amelyet a nemzetközi kutatás a bizalom és a legitimitás legfontosabb előrejelzőjeként azonosított. Ezek egyike sem mérhető közvetlenül: nem lehet megkérdezni valakit, hogy „mennyire eljárásilag igazságos a rendőrség”. Ehelyett több konkrét kérdést teszünk fel – tisztelettel bánt-e Önnel, meghallgatta-e, megindokolta-e a döntését –, és ezekből

következtetünk a mögöttes tulajdonságra, amelynek mindegyik válasz egy-egy megnyilvánulása.

A felső szinten a legitimitás áll, amely maga is összetett. Tankebe (2013), valamint Bottoms és Tankebe (2012) nyomán három komponensből épül fel: a normatív összhangból – osztozunk-e az értékeken –, az engedelmisségi kötelezettség érzéséből – kötelességemnek érzem-e követni –, és az intézményi bizalomból. Éppen azért kell mindhármat külön mérni, mert – mint a fejezet később, a regionális mintázatok alapján valószínűsíti – a magyar adatokban ezek szétválnak: a kötelességérzet magas, a normatív összhang alacsony. Egyetlen összevont szám ezt a szétválást eltüntetné, márpedig épp ez a szétválás a magyar rendészet legfontosabb jellemzője.

A modell logikája szerint az előzmény-dimenziók a legitimitáson keresztül hatnak arra, amit a rendőrség valóban el akar érni: az együttműködési hajlandóságra, a normakövetésre és a közösségi bevonódásra. Ezt a kapcsolatot gyengíti a kockázat- és költségészlelés – ha valaki pusztán a büntetéstől tart, a legitimitás szerepe visszaszorul. E viselkedési kimenetek azonban nem részei az indexnek, és ennek elvi oka van: ha beépítenénk őket, körben forognánk. Szerepük az, hogy ellenőrizték a mérést. Ha az index valóban legitimitást mér, akkor előre kell jeleznie az együttműködést; ha nem jelzi előre, akkor nem azt méri, aminek gondoljuk.

A dimenziók mérése nem igényel új eszköz kifejlesztését. A nemzetközileg validált „Trust in Justice” kérdésbank, amelyet az Európai Társadalmi Felmérés (ESS) 5. hulláma tartalmazott, közvetlenül átvehető és a magyar mintán lefuttatható (Jackson et al., 2011; Hough et al., 2013). Előnye kettős: több mint húsz európai országra ad összehasonlítható adatot, és rögzít egy 2010-es magyar bázisértéket, amelyhez a későbbi mérések viszonyíthatók. Az alábbi táblázat dimenzióként foglalja össze, mit mérünk, milyen kérdéstípussal, és milyen hazai adatforrásból.

19. táblázat: A legitimitásindex dimenziói, indikátorai és adatforrásai

Dimenzió	Aldimenziók	Tételtípus (önmegfogalmazás)	Hazai forrás
Eljárási igazságosság	bánásmód; döntéshozatal minősége	tisztelettel, pártatlanul bánik-e; ad-e hangot; megindokolja-e a döntést	ESS 5. hullám (2010); ORFK lakossági mérés
Disztributív igazságosság	egyenlő elbánás csoportok és területek közt	egyformán bánik-e eltérő státuszú/etnikai csoportokkal és településrészekkel	ESS; viktimizációs felmérés; ENYÜBS

Dimenzió	Aldimenziók	Tételtípus (önmegfogalmazás)	Hazai forrás
Észlelt eredményesség	bűnmegelőzés; felderítés; reagálás	sikeres-e a megelőzésben és az elkövetők elfogásában; gyors-e a kiérkezés	ESS; ORFK (a DEA output-oldalának észlelt párja)
Integritás	becsületesség; hatalommal való vissza nem élés	elfogad-e kenőpénzt; visszaél-e a hatalmával	ESS; Eurobarometer korrupcióészlelés
Legitimitás (másodrendű)	normatív összhang; kötelezettség; intézményi bizalom	értékei egybeesnek-e a polgáréval; kötelesség-e követni az utasítást	ESS legitimitás-blokk
Kimenetek (validáló)	együttműködés; normakövetés; bevonódás	bejelentene-e, tanúskodna-e, közreműködne-e	ESS; ORFK; viktimizáció

Forrás: saját szerkesztés

Egy korlátot azonban érdemes előljáróban kimondani, mert önmagában is beszédes. Az ESS 5. hulláma az eljárási igazságosságot és az eredményességet validált, többtételű kérdéssorral mérte – a disztributív igazságosságot és az integritást viszont nem, önálló rendőrségi kérdéssorként. Ezek egyelőre csak közvetve, egytételű vagy külső forrásból (Eurobarométer, viktimizációs felmérés) közelíthetők. Vagyis a nyugati közegben kidolgozott mérőeszköz már a kiinduláskor sem teljes a mi kérdésfeltevésünk szempontjából – ami előrevetíti a fejezet későbbi, az átvihetőségről szóló érvelését.

Marad a kérdés: hogyan lesz mindebből szám? Az index három lépésben áll elő. Először a válaszokat egységes skálára hozzuk, ügyelve a fordított kérdések helyes kezelésére. Másodszor a dimenziók pontszámát nem egyszerű átlagolással, hanem megerősítő faktorelemzéssel (CFA) képezzük – nem technikai finomkodásból, hanem azért, mert így maga a mérési modell is tesztelhetővé és cáfolhatóvá válik: ha a feltételezett szerkezet nem illeszkedik az adatokra, azt megtudjuk. Harmadszor a dimenziókat összevont pontszámmá vonjuk össze.

A súlyozásnál viszont álljunk meg egy szóra. Nincs olyan objektív eljárás, amely megmondaná, hogy az eljárási igazságosság mennyivel „ér többet” az integritásnál – minden súlyozás értékvalasztás. Ezért a teljes eljárást érzékenységvizsgálatként kezeljük: az elméletvezérelt súlyozás az alapeset, de eredményeit egyenlő és adatvezérelt súlyozással is összevetjük. Ha a következtetés mindhárom mellett megáll, robusztus; ha nem, azt is tudni kell. A súlyozás így nem elrejtett feltevés marad, hanem látható döntés. És éppen az aggregáció szintje az, ahol a mérés egy mélyebb kockázata is felszínre kerül, amelyet a következő szakasz tárgyal.

Az angol mentőszolgálatnál a kétezres években nyolcperces kiérkezési célt írtak elő az életveszélyes hívásokra. A cél teljesült: a statisztika szerint a mentők időben megérkeztek. Csakhogy a szolgálatok megtanulták, hogyan ériék el a számot. Voltak, ahol a mentőautók a nyolcadik perc közeledtével célzottan a hívás helye felé indultak akkor is, ha közben egy súlyosabb esethez kellett volna menniük; máshol a hívás rögzítésének időpontját tolták el néhány másodperccel. A mutató javult, a betegellátás nem (Bevan & Hood, 2006).

Ez a történet nem az egészségügyről szól, hanem arról, ami minden teljesítménymérés belső veszélye – és ami a legitimitásmérésre fokozottan igaz. Mielőtt tehát a mérőeszközt alkalmazni javasolnám, számot kell vetni azzal, hogy maga a mérés is ronthat azon, amit mérni akar.

A legitimitásindex bevezetése ugyanis egy ritkán kimondott feszültséget hordoz. A monográfia a legitimitást eszközszerűen, a hatékonyság szolgálatában méri; a legitimitás azonban lényegénél fogva nem teljesítménycél, hanem a hatalom normatív igazolhatóságának és a polgárok valódi értékbeli egyetértésének kifejeződése. Ha felülről kitűzött teljesítménycéllá alakítjuk, fennáll a veszélye, hogy éppen azt a viszonyt számoljuk fel, amelyet mérni kívánunk. E paradoxon a rendészeti teljesítménymérés egyik legmélyebb ismeretelméleti kockázata, és épp az különbözteti meg a jelen megközelítést a menedzsmentszemléletű teljesítménykultúrától, hogy nyíltan számot vet vele.

A kockázat elméleti alapját három, egymást erősítő tétel adja. A Goodhart-törvény (Goodhart, 1975) – Strathern (1997) tömör megfogalmazásában – kimondja, hogy amint egy mérőszám céllá válik, megszűnik jó mérőszám lenni. Campbell (1979) törvénye ezt a társadalmi indikátorokra élezi: minél inkább egy kvantitatív mutató vezérli a döntéshozatalt, annál inkább ki van téve a torzítás nyomásának, és annál valószínűbb, hogy éppen azt a folyamatot rontja meg, amelyet mérni hivatott. Campbell iskolapéldája ráadásul közvetlenül rendészeti: a bűnözés elleni fellépés politikai nyomása alatt a bűnügyi statisztika fő „eredménye” az indikátorok korrupciója lett – az esetek alulrögzítése és enyhébb minősítésbe sorolása révén.

A torzítás mechanizmusait Bevan és Hood (2006) a fenti angol célszámrendszeren, a szovjet tervgazdaság tapasztalataiból eredeztetve rendszerezte. Három visszatérő mintázatot azonosítottak, amelyek a rendészetre is átvihetők (lásd az alábbi táblázatot): a racsn-hatást, a küszöbhatást és az output-torzítást. E mintázatok eredete önmagában is figyelemre méltó. A tervteljesítés logikája – amelyben a mutató kielégítése felülírja a valós célt – éppen abból a paternalista, terv- és utasításközpontú szervezeti kultúrából származik, amelynek rendészeti utóéletét a kötet ötödik fejezete tárgyalta. A

posztiszocialista rendészeti közegben tehát a célszám-torzítás kockázata nem elvont fenyegetés, hanem történetileg beágyazott örökség.

20. táblázat: A célszám-torzítás mechanizmusai és rendészeti vetületük

Torzítási mechanizmus	Eredeti (terv-/output-) logika	Kockázat a legitimitásmérésre
Racsn-hatás	a jó teljesítményt sem lépik túl, nehogy a következő időszak célszámát megemeljék	a legitimitás „biztonságos” szintjének tartása, a valós javulás visszatartása
Küszöbhatás	a viselkedés a célszámküszöb köré tömörül, a küszöbön kívüli esetek elhanyagolása	kizárólag a mérőszámküszöböt célzó, felszínes beavatkozások (látványakciók, szelektív megkérdés)
Output-torzítás	a mért mutató javítása a nem mért, de fontos dimenziók rovására	a bűnügyi statisztika alulrögzítése/leminősítése; a felmérési válaszok betanítása, „elégedettség-színház”

Forrás: Bevan és Hood (2006) nyomán saját szerkesztés

A rendészeti gyakorlatban a torzítás klasszikus terepe a kimeneti statisztika: a bűncselekmények alulrögzítése, a minősítés leszállítása, a felderítési mutatók „megdolgozása” (Bevan & Hood, 2006; Bratton & Malinowski, 2008). A mintázat mindig ugyanaz, mint az angol mentőknél: nem hazugság történik, hanem alkalmazkodás. Ha a betöréseket kell csökkenteni, a besurranás lopásként kerül a rendszerbe; ha a felderítési arány a mérce, a nehéz ügy később, a könnyű előbb kerül rögzítésre.

A legitimitásmérés azonban új kockázatot is teremt, és ezt érdemes előre látni. Ha a bizalmi mutató felülről kitűzött, szankcióhoz kötött céllá válik, a torzítás nem a bűnügyi statisztikában, hanem a felmérés szintjén jelenik meg: a válaszok „betanításában”, a rendőrség által vezérelt, önszelektő mintavételben, az „elégedettség-színházban” – vagyis olyan gyakorlatokban, amelyek a mögöttes viszony javítása nélkül emelik a mutatót. Az a főkapitányság, amelynek a bizalmi indexe a jutalmán múlik, előbb-utóbb megtanulja, kit érdemes megkérdezni.

A jelen mérőeszköz több ponton is épít e kockázat ellen, és e védelmek nem utólagos toldalékok, hanem a modell szerkezetéből következnek. Az aggregáció hibrid megoldása – a dimenzió-profil elsődlegessége az egyetlen fejszámmal szemben – ellenáll a racsn- és a küszöbhatásnak, mert nincs egyetlen szám, amelyre rá lehetne állni. A mérés forrása független, populációalapú felmérés (ESS), nem a rendőrség által vezérelt adatgyűjtés, ami elválasztja a mérőt a mértől – ez a legfontosabb szerkezeti garancia. A mutatót pedig diagnosztikai, nem szankcionáló regiszterben célszerű használni (Behn, 2003), a szinteknél nehezebben torzítható trendekre és kvalitatív triangulációra támaszkodva (Smith, 1995).

Végül érdemes kimondani a paradoxon pozitív oldalát is, mert ez különbözteti meg a legitimitásmérést a kimeneti statisztikától. A felderítési arány „megdolgozható” anélkül, hogy egyetlen bűncselekménnyel kevesebb történne. A valódi legitimitás viszont nem hamisítható tartósan: a mutató emelésének egyetlen fenntartható útja éppen a kívánt magatartás – a ténylegesen méltányosabb rendőri működés. A mérés önveszélye így, reflektált intézményesítés mellett, a mérőeszköz erősségévé fordítható. Aki csalni akar a legitimitásindexszel, annak jobb rendőrséget kell csinálnia.

Ez a felismerés a javasolt keretrendszer egyik tervezési alapelve. A TÜKÖR-modell hat, egymást erősítő védelmi mechanizmust épít be a mutatótorzítás ellen – köztük az ellenpárosított indikátorokat, az auditált nevezőket és a szervezeti mérés egyéni értékeléstől való szigorú elválasztását.

BIZTOS, HOGY AZ ELJÁRÁSI IGAZSÁGOSSÁG OKOZZA A LEGITIMITÁST?

2013-ban a skót rendőrség kísérletbe kezdett. A közúti ellenőrzéseknél a megállított autók egy részével a rendőrök egy gondosan kidolgozott protokoll szerint beszéltek: elmagyarázták, miért állították meg őket, meghallgatták a válaszukat, tisztelettel bántak velük – vagyis mindent megtettek, amit az eljárási igazságosság elmélete előír. A másik résznél maradt a szokásos gyakorlat. Az elmélet szerint az első csoportnak elégedettebbnek és a rendőrséget legitimebbnek kellett volna látnia. Az eredmény ennek az ellenkezője lett: a protokoll nem javította, egyes mutatókban kifejezetten rontotta a rendőrség észlelt legitimitását (MacQueen & Bradford, 2015).

A kísérlet felépítése szigorú volt, és éppen ez adja az eredmény súlyát. A skót rendészeti kísérlet (Scottish Community Engagement Trial) párba állított, blokk-randomizált elrendezésben zajlott, előzetes és utólagos méréssel, a Police Scotland 2013–2014 fordulóján tartott téli közlekedésbiztonsági kampányához kapcsolódva. A kísérleti helyszíneken a rendőrök egy előre rögzített üzenetlistát követtek az igazoltatás során, és tájékoztató szórólapot adtak át az autósoknak, míg a kontrollhelyszíneken a szokásos gyakorlat maradt érvényben. Az eredményváltozókat – a bizalmat, az elégedettséget és a legitimitást – látens változós modellekkel, kevert hatású regresszióval becsülték. A szerzők maguk is hangsúlyozták, hogy az eredmény nem az elmélet cáfolata, hanem a kísérleti beavatkozások rendészeti kontextusok közötti átvihetőségének nehézségeire figyelmeztet, és megkérdőjelezi azt a feltevést, hogy az eljárási igazságosság egyszerű, additív kommunikációs eszközökkel – egy körlevéllel vagy szórólappal – bevezethető.

Ez a kísérlet a fejezet legkényelmetlenebb kérdését veti fel, és épp ezért kell szembenézni vele. A javasolt mérőeszköz ugyanis arra az elméletre épül, amely szerint a tisztességes bánásmód észlelése erősíti a legitimitást, ez pedig növeli az együttműködési és normakövetési hajlandóságot. Ha ez az oksági lánc nem áll, akkor a mérőeszköz nem azt jelenti, amit gondolunk róla.

A kritika első szála magát az oksági következtetést támadja. Nagin és Telep (2017) átfogó bírálatában rámutat, hogy a rendészeti szakirodalom a tisztességes bánásmód → legitimitás → normakövetés láncot nem igazolta meggyőzően. A bizonyítékok túlnyomórészt egyetlen időpontban felvett, együttjárást kimutató adatok, a fordított okság pedig nem zárható ki: elképzelhető, hogy nem az igazságosság észlelése termeli a legitimitást, hanem a már meglévő legitimitás formálja azt, ahogyan az emberek az intézkedést utólag megítélik. Aki eleve elfogadja a rendőrség hatalmát, az méltányosabbnak látja ugyanazt a bánásmódot. Tyler (2017) válaszában maga is elismerte a kísérleti bizonyítékok hiányát.

A skót kudarc utólagos elemzése (MacQueen & Bradford, 2017) árnyalja a képet: a probléma részben a végrehajtásban rejtett – a rendőrök ellenálltak a protokollnak, a vezetői kommunikáció pedig rossz volt. Ez azonban nem menti fel az elméletet, hanem éppen a kötet egyik alaptételét erősíti meg: az eljárási igazságosság nem kommunikációs technika, amelyet egy körlevéllel be lehet vezetni. Ha a szervezet belülről nem méltányos, a méltányosság kifelé eljátszott formája hiteltelen – és a polgár ezt észreveszi.

E kritika a jelen munka szempontjából háromszorosan tanulságos. Egyrészt fegyelmezi az értelmezést: a legitimitásindex együttjárásokat mér, ezért oksági következtetést csak óvatosan, longitudinális vagy kísérleti kiegészítéssel szabad levonni. Másrészt megerősíti a mérési invariancia iránti aggályt: ha az eljárási igazságosság hatása közegfüggő – egyes kulturális környezetekben érvényesül, másokban nem (Bottoms & Tankebe, 2012) –, akkor a nyugati mérőeszköz magyar átvihetősége kétszeresen is kérdéses. Harmadrészt hitelesíti a monográfia módszertanát azzal, hogy elébe megy a kézenfekvő bírálatnak. A kritika ugyanis nem cáfolja az eljárási igazságosság elméletét, csupán fegyelmezi oksági állításait, és longitudinális, kísérleti elrendezéseket sürget – amit a kötet DEA-alapú, panel- és invariancia-teszteléssel kiegészített megközelítése részben teljesít.

A kritika harmadik – a kötet tézise szempontjából legfontosabb – szála az elmélet kulturális hatókörét firtatja, és egy távoli helyszínről érkezik. Tankebe (2009) accrai felmérése azt vizsgálta, hogy a jórészt angolszász mintákon kidolgozott legitimitásmodell megállja-e a helyét ghánai közegben. Az eredmény kettős, és mindkét fele tanulságos. Egyrészt a Sunshine és Tyler (2003) által kidolgozott legitimitásskála a ghánai adatokon empirikusan nem bizonyult érvényesnek: a nyugati mintán jól működő mérőeszköz szerkezete nem volt

reprodukálható – a kérdések nem ugyanazt mérték. Másrészt a rendőrséggel való együttműködési hajlandóságot nem az eljárási méltányosság, hanem elsősorban haszonelvű megfontolás magyarázta: az, hogy a polgár mennyire látta eredményesnek a rendőrséget a bűnözés elleni fellépésben.

Tankebe értelmezésében ez nem a lakosság „másságából” következik, hanem a rendőrség legitimációs deficitjéből és a közönség elidegenedéséből, amelyek gyökerei a szervezet gyarmati eredetű, a lakossággal szemben és nem érte szervezett történetéhez nyúlnak vissza (Tankebe, 2008). Ahol a rendőrséget nem a közösség hozta létre a maga védelmére, hanem fölé rendelték, ott a polgár nem a méltányosságot méri, hanem a hasznosságot: nem az érdekli, tisztelettel bánnak-e vele, hanem hogy megvédi-e.

Ez az eredmény a jelen munka szempontjából kétszeresen is jelentős. Módszertanilag azt mutatja, hogy a nyugati mérőeszköz átvihetősége nem magától értetődő: a legitimitásskala érvényessége maga is empirikus kérdés, nem előfeltevés – pontosan az a probléma, amelyet a bevezetésben a kötet ötödik kutatási kérdéseként fogalmaztam meg, és amelyet a mérési invariancia vizsgálata tesz tesztelhetővé. Elméletileg pedig felkínál egy párhuzamot, amelyet óvatosan kell kezelni, de nem szabad figyelmen kívül hagyni: ahogyan a ghánai rendőrség gyarmati öröksége, úgy a magyar rendészet államszocialista, paternalista és utasításközpontú öröksége is olyan történeti előzmény, amely a bizalom és a legitimitás szemantikáját a nyugati mintától eltérően alakította.

A párhuzam nem azonosság – a két történeti pálya lényegesen különbözik, és félrevezető volna a magyar rendészetet a gyarmati rendfenntartás analógiájára érteni. A következtetés azonban közös: ahol a rendőrség történetileg nem a közösségből nőtt ki, hanem fölé rendelték, ott az eljárási igazságosság és az együttműködés kapcsolata más mintázatot követhet, mint a nyugati modellben. E kérdés a posztszocialista térségben sem elméleti: a legitimitásmodell szlovéniai tesztjei (Reisig, Tankebe & Meško, 2014; Tankebe & Meško, 2015) éppen azt a közegfüggést vizsgálják, amelynek magyar mintán való ellenőrzését a kötet mérési modellje javasolja.

Érdemes ugyanakkor a szlovén vizsgálat eredményét pontosan idézni, mert nem abba az irányba mutat, amerre a párhuzam sugallná. Reisig, Tankebe és Meško (2014) hatszáznyolcvanhárom fős szlovén fiatal felnőtt mintán tesztelte a nyugati legitimitásmodellt, és a modell két központi állítását igazolni tudta: az eljárás méltányosságának megítélése szignifikánsan alakította a rendőrség legitimitásáról alkotott képet, a legitimitás pedig magyarázta az önbevalláson alapuló jogkövetést. Az utóbbi összefüggés akkor is fennmaradt, amikor a szerzők az egyéni erkölcsi meggyőződést és az önkontrollt is bevonták a modellbe, sőt akkor is, amikor eszközváltozóval igyekeztek kiszűrni a fordított okság lehetőségét – bár a hatás nagysága ilyenkor csökkent. Egyetlen érdemi

megszorítás adódott: a legitimitás jogkövetésre gyakorolt hatásának ereje attól függött, milyen jogsértésre kérdeztek rá.

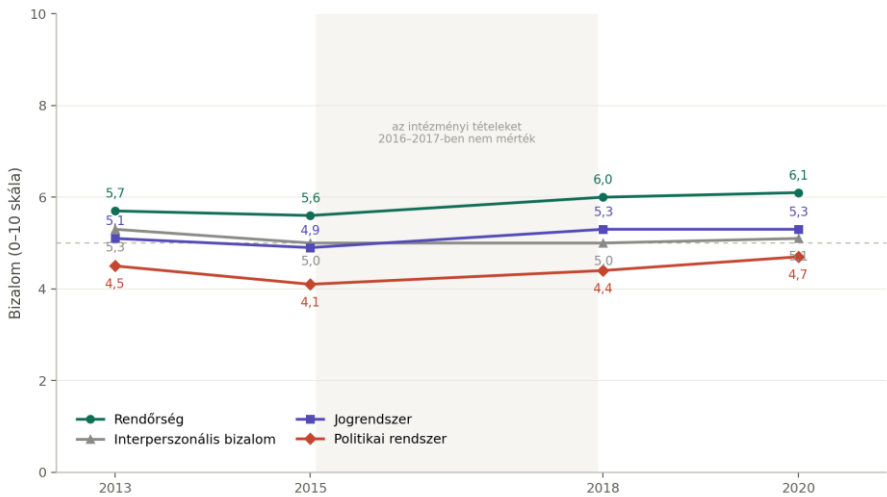
Ez az eredmény a kötet ötödik kutatási kérdését nem gyengíti, hanem élesíti. Azt mutatja ugyanis, hogy a posztszocialista örökség önmagában nem teszi érvénytelenné a nyugati modellt: egy volt szocialista országban a mérőeszköz működött. Ebből két, egymást kizáró magyarázat következik a magyar helyzetre. Vagy nálunk is működik – ekkor a kelet-közép-európai eltérés nem a mérés, hanem a mért valóság sajátossága –, vagy nem működik, és akkor a különbséget nem általában a posztszocialista múlt, hanem annak sajátos magyar formája, illetve a rendészeti reform befejezetlensége magyarázza. A kérdést kizárólag a magyar mintán elvégzett mérési invariancia-vizsgálat döntheti el; a szlovén eredmény éppen azt bizonyítja, hogy a kimenetel nem előre eldöntött.

AMIT A MAGYAR BIZALOMSZÁM ELFED

Ha egy döntéshozó ma megkérdezi, hogy áll a magyar rendőrség iránti bizalom, kap egy számot – és az a szám jó hír. Ez a szakasz arról szól, miért nem szabad megnyugodni tőle.

A Központi Statisztikai Hivatal 2013 óta rendszeresen, nagy mintás lakossági felvételben méri az intézményi bizalmat 0–10 fokú skálán. Az adatok szerint (17. ábra) a rendőrségbe vetett bizalom nem csökken, hanem lassan emelkedik: a 2013-as 5,7 pontos átlag 2015-ben 5,6, 2018-ban 6,0, 2020-ban pedig 6,1 pont volt. A rendőrség végig a mért intézmények közül a legmagasabb bizalmi értéket éri el – megelőzve a jogrendszert (5,1 → 5,3) és a politikai rendszert (4,5 → 4,7) –, sőt az interperszonális bizalmat (5,3 → 5,1) is. Ugyanezt az irányt mutatja a TÁRKI mérése is, amely a rendőrség iránti közbizalomban 2009 és 2013 között 4,5-ről 5,3 pontra emelkedést jelzett, valamint a regionális összevetés: 2013-ban Magyarország 5,7 pontos értéke megelőzte Lengyelországot (5,2), Csehországot (4,9) és Szlovákiáét (4,4) (Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2017).

17. ábra: Az intézményi bizalom alakulása Magyarországon, 2013–2020 (a szaggatott vonal a skálaközepet jelöli)



Forrás: saját szerkesztés a KSH STADAT 2.2.4.5. Bizalom (2013–) tábla adatai alapján

E képet előbb módszertani fenntartással kell kezelni. Az intézményi kérdéseket a KSH 2016-ban és 2017-ben nem mérte, a 2016. évi mikrocenzus azonos kérdése pedig eltérő adatfelvételi módszertana miatt nem illeszthető az idősorba. A hazai idősor tehát töredezett, és önmagában nem alkalmas erős trendállítások megalapozására – ami egyben a nemzetközileg harmonizált, ismételt mérés (ESS) melletti érv.

A lényeges tanulság azonban nem módszertani, hanem fogalmi. Az adatok alapján a magyar rendészet nem egyszerű „bizalmi válsággal” néz szembe: a bizalomszám kedvező, emelkedő, és regionálisan is kiemelkedő. Két megfontolás mégis óvatosságra int. Egyrészt az értékek a skála közepe körül mozognak – Bezerédi (2022) megfogalmazásában az intézményi bizalom általában „gyenge közepes” szinten áll –, tehát a magas relatív helyezés alacsony abszolút szintet takar. A rendőrség nem azért vezet, mert jól áll, hanem mert a többi intézmény rosszabbul.

Másrészt – és ez a döntő – az emelkedő bizalomszám önmagában nem árulja el, milyen szerkezetből áll össze. Térjünk vissza a fejezet két polgárához: az egyik azért engedelmeskedett, mert elismerte a rendőr jogát, a másik azért, mert nem érte volna meg mást tenni. Mindkettő beleszámít a 6,1-be. Az ESS 5. hullámának mintázata szerint pedig a posztkommunista országokban éppen az jellemző, hogy az érzett engedelmisségi kötelezettség magas, miközben a morális összhang és a bizalom alacsony (Jackson et al., 2011; Baćak & Apel, 2021). Vagyis nálunk a második polgárból van több – csak hogy az átlag ezt eltakarja.

Egyetlen bizalmi átlag tehát nem képes megkülönböztetni a konszenzuson alapuló legitimitást a beletörődő engedelmességtől – noha a kettő rendészeti-politikai jelentése gyökeresen eltérő. Az első tartós: aki elismeri a rendőrség jogát, az akkor is bejelenti a bűncselekményt és tanúskodik, amikor nem figyelik. A második törékeny: a beletörődés az első komoly konfliktusnál elpárolog, mert nem tartja semmilyen belső meggyőződés. Ezért lehet, hogy a magyar bizalmi mutató kedvező, miközben a mögötte álló viszony sérülékeny – és ezért nem nyugtató hír a 6,1 pont.

Ez a felismerés nem új a hazai szakirodalomban, és a jelen munka korábbi állításával is egybevág: a rendőrség eredményessége és társadalmi funkciója nem redukálható statisztikai vagy „közvetlen” elégedettségi mutatókra, sem a bizalmi index emelkedését kimutató felmérések eredményeire; az ilyen redukció álságos kísérlet arra, hogy kézzelfogható, egzakt eszközökkel elégítsen ki egy absztrakt eredményességi igényt (Vári, 2015). Bezerédi (2022) ugyanezt a megállapítást emeli ki, amikor arra figyelmeztet, hogy a rendőri eredményesség mérésekor nem célszerű kizárólag bizalmi indexekre támaszkodni, hanem összetett mérőeszköz kifejlesztése szükséges.

A hazai idősor tehát nem gyengíti, hanem megerősíti a fejezet érvelését. Éppen azért van szükség a dimenziókra bontott legitimitásindexre, mert az egyetlen bizalomszám nem hamis, hanem kevésbé informatív: kedvező értéket mutat akkor is, ha a mögöttes szerkezetben a normatív elfogadás gyenge. Nem a mérés hiányzik – a mérés megvan, évek óta fut, nagy mintán. Az hiányzik, hogy megkülönböztesse azt a két polgárt, akikkel a fejezet indult.

Marad a kérdés: honnan tudjuk, hogy a javasolt index tényleg jobb? A mérőeszköz értéke ugyanis azon áll vagy bukik, hogy érvényes-e, és ezt három próba dönti el. A konvergencia érvényesség azt vizsgálja, hogy az index előrejelzi-e a viselkedési kimeneteket – bejelenti-e a bűncselekményt, tanúskodik-e az, akinél magasabb az érték. A megkülönböztető érvényesség vizsgálata azt, hogy a bizalom és a legitimitás az adatokban is elkülönül-e, vagy csak fogalmilag választottuk szét őket. A legnagyobb tudományos tétje azonban a harmadiknak, a mérési invariancia tesztelésének van (Davidov et al., 2014): azt vizsgálja, hogy a mérőeszköz ugyanazt méri-e a különböző csoportokban és országokban.

Ez utóbbi a fejezet – és a kötet ötödik kutatási kérdésének – veleje. Amennyiben a magyar és a nyugat-európai minták között az invariancia sérül, az nem a mérés hibája, hanem önmagában is publikálható eredmény: azt igazolja, hogy a nyugati közegben kidolgozott eljárási-igazságosság-mérőeszköz nem vihető át súrlódásmentesen a poszt szocialista környezetbe, ahol a rendőrséghez fűződő bizalom szemantikája történetileg eltérő. A kudarc itt tehát nem kudarc, hanem lelet.

MAGYARORSZÁG, ÉSZTORSZÁG, FINNORSZÁG: MIT MUTAT AZ ÖSSZEVETÉS?

Ha a magyar mintázat valóban a posztoszocialista örökségből fakad, akkor egy másik posztoszocialista országnak hasonlóan kellene viselkednie. Észtország azonban nem így viselkedik – és éppen ez teszi érdekessé.

A mérőeszköz működését ezért egy háromfokú, összehasonlító elrendezésen szemléltetem, amelyet a legkisebb-eltérés / legnagyobb-eltérés logika vezérel. A három eset elméletileg értelmezhető lejtőt alkot. Magyarország a reform folyamatában lévő posztkommunista esetet képviseli. Észtország a rendészeti reformon jócskán túljutott posztoszocialista országot, amely – közös múltunk ellenére – nyugati szintű rendőrségi bizalmat ér el. Finnország pedig a fejlett, konszenzuson alapuló rendészet nyugati referenciapontját.

Az elrendezés egyetlen, élesen feltehető kérdés eldöntésére szolgál: a magyar mintázat elsősorban a posztkommunista örökség következménye-e, vagy a reform befejezetlenségéé? A kettő gyökeresen eltérő rendészetpolitikai következtetéshez vezet. Ha az örökség a döntő, akkor a lemaradás történeti adottság, amellyel együtt kell élni. Ha a reform befejezetlensége, akkor viszont van mit tenni – és Észtország megmutatja, mennyi idő alatt. A válasz az invariancia-vizsgálatból olvasható ki: ha az invariancia Magyarország és Észtország között is sérül, az örökség önmagában nem elégséges magyarázat; ha viszont Észtország a finn mintázathoz simul, akkor a reform befejezettsége a döntő.

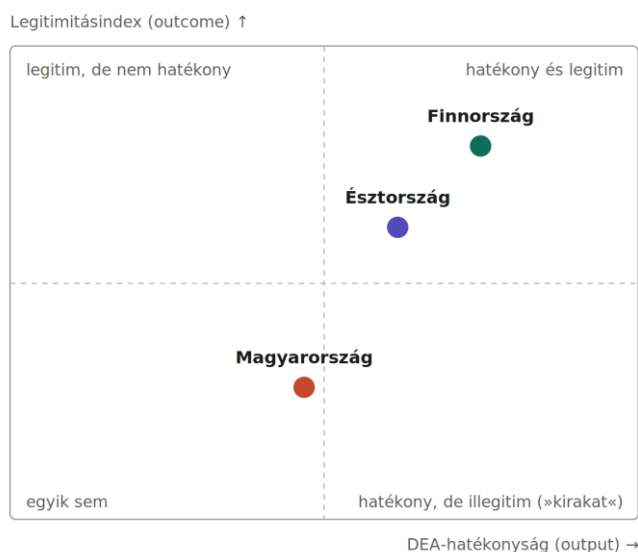
Az elrendezést az ESS 5. hullámának publikált aggregált eredményei is alátámasztják (Jackson et al., 2011). A rendőrségi bizalom a skandináv országokban a legmagasabb, és Észtország – posztoszocialista országgént szokatlan módon – a bizalmi rangsor élmezőnyébe tartozik, míg Magyarország lejjebb helyezkedik el. A legárulkodóbb mintázat azonban nem a rangsor, hanem az érzett engedelmisségi kötelezettség és a bizalom szétválása: a posztkommunista országokban az engedelmisségi kötelezettség magas, miközben a bizalom és a morális összhang alacsony – Finnországban éppen fordítva. Ez a „kényszerű engedelmisség kontra konszenzuson alapuló legitimitás” kettősség pontosan az a szerkezeti eltérés, amelyet a mérési invariancia-vizsgálat számszerűsíthet a posztkommunista törésvonal mentén (Baćák & Apel, 2021).

Az illusztratív elemzés a fenti mérési modellt futtatja a három ország ESS5-mintáján, négy lépésben: (1) a mérési modell megerősítő faktorelemzése országonként; (2) a dimenzió-alindexek és a másodrendű legitimitás képzése; (3) a mérési invariancia egymásba ágyazott – konfigurális, metrikus, majd skaláris – tesztelése a modellilleszkedés romlásának (ΔCFI , $\Delta RMSEA$) értékelésével (Davidov et al., 2014); végül (4) a konvergens érvényesség vizsgálata. A várakozás szerint a metrikus invariancia még tartható, a skaláris azonban

Magyarország és Finnország között sérül. Magyarul: a kérdések nagyjából ugyanabba az irányba mutatnak nálunk is, de azonos belső legitimitásszint mellett is más választ adunk – ami éppen a mérőeszköz korlátozott átvihetőségét igazolná.

Az eredmények értelmezési kerete a hatékonyság–legitimitás sík (18. ábra). A vízszintes tengely a DEA-alapú, kimeneti jellegű hatékonyság, a függőleges a legitimitásindex. A három ország indikatív elhelyezése a függőleges tengelyen a publikált ESS-mintázatokot követi: Finnország a „hatékony és legitim” mezőben, Észtország annak közelében, Magyarország alacsonyabb legitimitásszinten. A vízszintes tengely az ábrán illusztratív; a végleges pozíciók a számított legitimitásindexből és a rendőri egységekre bontott DEA-pontszámokból adódnak.

18. ábra: A hatékonyság–legitimitás sík a magyar–észt–finn összevetés indikatív elhelyezésével



A függőleges tengely a publikált ESS5-legitimitásmintázatokot követi; a vízszintes (DEA) tengely illusztratív – a végleges pozíció a számított indexből és a DEA-pontszámokból adódik.

Forrás: saját szerkesztés

A keret elemzési haszna, hogy elkülöníti a teljesítményprobléma két forrását – és ezzel a rendészetpolitikai válasz irányát is kijelöli. Aki a bal alsó, „sem nem hatékony, sem nem legitim” mezőben áll, annak erőforrás és reform egyaránt kell. Aki a jobb alsó, „hatékony, de illegitim” mezőben – a kirakat-mezőben –, annak nem több rendőr kell, hanem más rendőrség: a szervezet jól termeli a számokat, miközben a társadalommal való viszonya romlik. Éppen ez az a kockázat, amelyre

a monográfia végig figyelmeztet, és éppen ezt nem látja az a mérési rendszer, amely csak a vízszintes tengelyt ismeri.

A fenti szakaszok a mérőeszköz szerkezetét, aggregációs szabályait és értelmezési keretét rögzítik. A konkrét indexértékek, faktortöltések és invariancia-statisztikák az ESS Adatportálról szabadon letölthető mikroadaton, a dokumentált és reprodukálható elemzési eljárás lefuttatásával állnak elő; a bemutatott aggregált mintázatok a várt irányt megalapozzák, a pontos számszerű eredmények azonban a mikroadatból származnak. Ez nem mellékes megjegyzés: a mérőeszköz értéke részben abban áll, hogy bárki – a rendőrségtől függetlenül – megismételheti. Ezzel a modell és értelmezési kerete készen áll a teljes empirikus futtatásra.

MIT NEM TUD EZ A MÉRŐESZKÖZ?

Egy mérőeszköz akkor használható felelősen, ha a korlátait is ismerjük. A javasolt indexnek négy ilyen korlátja van, és mindegyik egyben kutatási irányt is kijelöl.

Először, az adatelérhetőség korlátos. Az ESS-mikroadat regisztrációhoz kötött, a disztributív igazságosság és az integritás dimenzióját pedig az ESS 5. hulláma nem mérte önálló, többletteles rendőrségi kérdéssorral, ezért ezek egyelőre csak közvetve közelíthetők. A mérőeszköz tehát ma két lábon szilárdan, kettőn bizonytalanul áll.

Másodszor, az oksági következtetés korlátozott. Ahogyan a kritikai irodalom rámutat (Nagin & Telep, 2017), az egyetlen időpontban felvett adatokból nyert együttjárások nem igazolják a tisztességes bánásmód → legitimitás → normakövetés oksági láncot; ennek feloldásához longitudinális vagy kísérleti elrendezés szükséges. Az index tehát megmutatja, hogy hol tartunk, de nem bizonyítja, hogy mitől.

Harmadszor, az összehasonlíthatóság a mérési invariancia teljesülésén múlik. Ha a skaláris invariancia sérül, az ország szintű indexértékek közvetlen összevetése fokozott óvatosságot igényel (Davidov et al., 2014). Ez a korlát ugyanakkor – ahogyan a fejezet érvelt – egyben a kötet egyik tudományos hozadéka: a sérülés maga is eredmény.

Negyedszer, a hatékonysági oldal DEA-alapú becslése érzékeny az input–output választásra és a mintanagyságra; a robusztusság a bootstrap-DEA vagy a sztochasztikus határelemzés (SFA) triangulációjával erősíthető.

E korlátok kijelölik a további kutatás irányait is: a teljes magyar ESS-minta feldolgozását, a hiányzó dimenziók önálló kérdéssorral való mérését egy hazai adatfelvételben, a longitudinális kiegészítést, valamint az index és a DEA-

pontszámok összekapcsolását a területi egységek szintjén. Mindezt a kötet záró, Javaslato k című fejezetének integrált kutatási terve ütemezi.

A MAGYAR RENDÉSZETI SZERVEZETI TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS KERETRENDSZERE: A BIZTOS-MODELL

A FEJEZET CÉLJA, KIINDULÓPONTJA ÉS KORLÁTAI

A rendészeti teljesítménymérés hazai és nemzetközi tapasztalatai egy irányba mutatnak: a rendőrségi teljesítmény nem redukálható a bűnügyi statisztika output-mutatóira, mert azok egyszerre mérik a bűnözés alakulását, a lakosság feljelentési hajlandóságát és a szervezet regisztrációs gyakorlatát, miközben a rendőrség társadalmi értékteremtésének leglényegesebb elemét – a legitim, eljárásilag igazságos működést – egyáltalán nem érintik (Moore, 2002; Collier, 2006; Vári, 2019a). A magyar gyakorlat sajátos kettősséget mutat: a szervezet évtizedek óta részletes, jó minőségű adminisztratív adatvagyonot állít elő, ugyanakkor ennek az adatvagyonnak a teljesítményértelmezése lényegében egyetlen dimenzióra, a nyomozáseredményességi mutatóra szűkült, és a bizalom, a méltányosság, valamint a szervezeten belüli igazságosság mérése intézményesen nem beágyazott.

A jelen fejezet feladata ezért nem újabb elméleti érvelés, hanem konstrukció: egy olyan – a magyar intézményi, jogi és adatkörnyezetre adaptált – szervezeti teljesítményértékelési keretrendszer kidolgozása, amely (a) az eredményességet, a hatékonyságot és a legitimitást egyszerre, egymást korlátozó módon méri; (b) pontosan definiált, számlálóra és nevezőre bontott indikátorokra épül; (c) a tudományos mérés módszertan követelményeit kielégítő adatfelvételi eljárásokat ír elő; (d) független külső auditra támaszkodik; és (e) a szervezeti igazságosság követelményét nemcsak méri, hanem magának a mérésnek az eljárásában is érvényesíti. A keretrendszert a továbbiakban BIZTOS-moddellnek nevezem. Az elnevezés szándékosan nem szigorú, betű szerinti mozaikszó, hanem – a rendőri szaknyelv „biztos” rangnevéhez (rendőrbiztos) és a köznyelvi megbízhatóság-jelentéshez egyaránt kapcsolódva – egy állítás: a szervezeti teljesítményről szóló kép csak akkor mérvadó, ha nem az érintett szerv állítja magáról, hanem egy tőle független, módszertanilag ellenőrzött eljárás igazolja vissza. A modell rendeltetése és korlátja ugyanabból a gondolatból fakad: a mérés önmagában semmit nem javít meg, nélküle azonban a szervezet kizárólag a belülről alkotott, ellenőrizetlen önképére hagyatkozik. A bizonyosság emellett kettős. A rendszer nemcsak abban ad bizonyosságot, hogy a szervezet mit gondol önmagáról, hanem abban is, hogy a társadalom mit tapasztal belőle – és a kettő különbsége maga is mérési eredmény: ez a keretrendszer egyik alaptétele. Ahol hivatalos iratban

feloldó megnevezésre van szükség, a Bizalmi, Igazságossági, Zsinórmértékű, Teljesítmény-alapú, Objektív és Standardizált Rendszer feloldás használható.

A modell architektúrájának alapját az angol–walesi PEEL adja, amely 2014 óta a rendőri teljesítmény eredményesség–hatékonyság–legitimitás hármas tengelyű, külső felügyeleti szerv által végzett értékelésének leginkább kiforrott példája. A BIZTOS azonban nem másolat: a PEEL-től átveszi a normatív alapkérdés-szerkezetet, az ötfokú minősítést és a fokozatos beavatkozási láncot, ugyanakkor annak legfőbb gyengeségét – a szakértői ítéletnek az indikátorokhoz képest túlsúlyos szerepét – kötelező, előre definiált kvantitatív indikátormaggal ellensúlyozza, továbbá önálló, negyedik pillérként emeli be a szervezeti igazságosság mérését. Ezt a bővítést az a jól dokumentált összefüggés indokolja, amely szerint a szervezeten belül észlelt méltányosság az egyik legerősebb előrejelzője annak, hogy az állomány az állampolgárokkal is eljárásilag igazságosan bánt (Myhill & Bradford, 2013; Van Craen & Skogan, 2017).

A fejezet szándékosan „vezetői olvashatóságra” készült. A módszertani fogalmakat ott, ahol először előfordulnak, hétköznapi nyelvű magyarázat és példa kíséri, mert a rendészeti vezetők többsége nem statisztikai képzettséggel érkezik a beosztásába – ez pedig nem hiányosság, hanem egyszerűen más szakma. Ha a rendszer nyelve érthetetlen marad, annak két következménye lehet: vagy vakon elfogadják a számokat, ami a mérés legrosszabb felhasználása, vagy elutasítják az egészet mint a valóságtól elszakadt bürokráciát. Minden indikátor mellett szerepel az operacionális definíció, az adatforrás, a mérés gyakorisága, valamint a torzítási kockázat és annak ellenszere; a 9. alfejezet pedig fázisokra bontott bevezetési ütemtervet, felelősségi rendet és vezetői ellenőrzőlistát tartalmaz, amelyből egy rendőri vezető közvetlenül kiolvashatja a rá háruló teendőket.

A javaslat korlátait indokolt előre rögzíteni. A BIZTOS normatív-konstruktív modell: belső logikája és elemeinek szakirodalmi megalapozottsága igazolható, empirikus érvényessége azonban csak a 9.1. pontban leírt pilot lefolytatása után állítható. A modell nem helyettesíti és nem is módosítja az állomány egyéni teljesítményértékelését; ellenkezőleg, a 8. alfejezetben kifejtett elválasztási szabály éppen a kettő szigorú szétválasztását írja elő.

A KERETRENDSZER ELMÉLETI ÉS MÉRÉSMÓDSZERTANI ALAPJAI

Input, output, outcome, impact: a fogalmi tisztázás mint mérési előfeltétel

Minden teljesítménymérési rendszer első és leggyakrabban elmulasztott lépése annak tisztázása, hogy a mérőszám a folyamat mely pontján keletkezik. Az input a szervezet rendelkezésére bocsátott erőforrás (létszám, költségvetés, eszközpark); az output a szervezet által előállított tevékenységmennyiség

(intézkedések, befejezett nyomozások, közterületi órák); az outcome a társadalomban bekövetkező, a szervezet működéséhez kapcsolható változás (áldozattá válás, biztonságérzet, bizalom); az impact pedig az a tartós társadalmi hatás, amely az outcome-ok halmozódásából áll elő. A rendészeti teljesítménymérés klasszikus hibája az output azonosítása az outcome-mal: a több intézkedés nem több biztonság, és a magasabb nyomozáseredményességi mutató önmagában nem jelent eredményesebb bűnüldözést (Neyroud & Beckley, 2000; Collier, 2001).

A BIZTOS ezért minden indikátornál kötelezően megjelöli a mérési szintet, és kimondja, hogy önálló minősítés kizárólag outcome-jellegű mutatóra alapozható; az output-mutatók magyarázó és kontrollszerepet töltenek be. Ez a megkülönböztetés az, ami a rendszert megkülönbözteti a hazai gyakorlatban meghonosodott, döntően output-központú szemlélettől, és ami a „jó rendészet” közpolitikai értelmezéséhez is kapcsolódik (Sallai et al., 2016a; Mátyás et al., 2018).

Hétköznapi nyelvre fordítva a különbség egyszerű: az output az, amit a szervezet csinál, az outcome pedig az, ami ettől a világban megváltozik. Aki futni jár, mérheti a lefutott kilométereket – ez az output –, a kérdés azonban valójában az, javult-e az egészsége, ami az outcome. A rendészetben ugyanígy: az igazoltatások száma output, a betöréses lopások alakulása outcome. A kettő összekeverése abban a hitben tartja a szervezetet, hogy a több munka önmagában jobb eredmény, holott a kettő között nincs automatikus kapcsolat.

A mérés patológiái: a Campbell- és a Goodhart-törvény rendészeti következményei

Campbell (1979) törvénye szerint minél nagyobb súlyt kap egy kvantitatív mutató a társadalmi döntéshozatalban, annál inkább ki van téve a torzító nyomásnak, és annál valószínűbb, hogy éppen azt a folyamatot rontja el, amelynek megfigyelésére hivatott. Bevan és Hood (2006) a brit közszolgáltatások célszám-rendszereinek elemzésében három tipikus manipulációs mintázatot azonosított: a küszöbhatást (a szereplők pontosan a célértéket teljesítik, azon túl nem törekszenek javulásra), a racsnihatást (a jó teljesítmény büntetése a következő évi magasabb elvárás formájában, ami a teljesítmény visszatartására ösztönöz), valamint az outputtorzítást (a mért dimenzió javítása a nem mért dimenziók rovására). Sparrow (2015) és Muller (2018) e tapasztalatokat kiterjesztve mutatta ki, hogy a mérési rendszer maga is beavatkozás, amelynek önálló – gyakran nem szándékolt – hatása van a szervezeti magatartásra.

Rendészeti környezetben ezek a mintázatok jól azonosítható formákat öltenek: az eredményességi mutató javítása ügyszerekkel (a nehezen felderíthető ügyek kedvezőtlenebb minősítése vagy elhúzódo előkészítése), a reaklásiidő-mutató

javítása a prioritásbesorolás lefokozásával, a panaszszám csökkentése a panaszfelvétel elbizonytalanításával, a közterületi jelenlét mutatójának teljesítése adminisztratív úton. A BIZTOS ezért hat, egymást erősítő védelmi mechanizmust épít be:

1. többforrású trianguláció: minden kulcskonstruktmot legalább két, eltérő adatkezelésű forrás mér (adminisztratív adat, lakossági felmérés, aktavizsgálat);
2. ellenpárosított indikátorok: minden manipulálható mutatóhoz tartozik egy olyan párinkidatör, amely a tipikus manipuláció irányában romlik (például a nyomozáseredményesség mellett kötelezően közlendő az átfutási idő 90. percentilise);
3. auditált nevezők: a hányados típusú mutatók nevezőjét külső auditor ellenörzi, mert a manipuláció leggyakrabban a nevezőben történik;
4. az automatikus küszb tilalma: a minősítés soha nem egyetlen indikátorérték mechanikus következménye, hanem indikátor, dokumentált bizonyíték és szakértői ítélet együttese;
5. elválasztás: a szervezeti mutató nem vezethető át közvetlenül egyéni értékelésbe, jutalmazásba vagy szankcióba;
6. külső, a szakmai irányítási láncon kívül álló audit.

A jelenség lényege egyetlen mondatban kifejezhető: a torzítás az, amikor a mutató javul anélkül, hogy a valóság javulna. Ha a sürgős bejelentést alacsonyabb prioritásba sorolják, a kérészési idő mutatója látványosan jobb lesz, miközben a bajba jutott ember ugyanannyit vár. Az ellenpárosított indikátor ezért olyan második mutató, amely éppen a trükközés irányában romlik: ha valaki a könnyen zárható ügyeket sorolja előre, akkor a nehéz ügyek elhúzódása fogja elárulni. Ezt méri a 90. percentilis, vagyis az az érték, amely alatt az esetek kilencven százaléka van – nem az átlagos, hanem a legrosszabbul járó tized helyzetét mutatja meg. Hasonló megfontolásból kell a hányadosok nevezőjét külön ellenörizni: a mutató ugyanolyan jól javítható azzal, ha kevesebbhez viszonyítunk, mint azzal, ha többet teljesítünk.

Tudományos minőségi kritériumok

A keretrendszer akkor tekinthető tudományosan megalapozottnak, ha a mérőeszközei kielégítik a következő, egyenként ellenörizhető követelményeket. A tartalmi validitás azt kívánja, hogy az indikátorkészlet lefedje a mérni kívánt konstruktm releváns tartományát; ezt szakértői panel és fókuszcsoporthos vizsgálat igazolja. A konstruktmvaliditást megerősítő faktorelemzés támasztja alá: a bizalom, az eljárás igazságosság és a legitimitás skáláinak empirikusan elkülönülő faktorokat kell alkotniuk, ellenkező esetben az elméletileg elkülönített dimenziók mérése önámítás (Tankebe, 2013; Jackson et al., 2012). A

kritériumvaliditás azt követeli, hogy a skálák az elmélet által megjósolt irányban fűggenek össze a magatartási változókkal, mindenekelőtt az együttműködési készséggel és a jogkövetéssel (Tyler, 2006; Mazerolle et al., 2014).

A megbízhatóság minimumfeltétele a skálák belső konzisztenciája (Cronbach-alfa legalább 0,70), az ismételhetőség pedig teszt–reteszt vizsgálattal igazolandó. Az adminisztratív adatokból és aktavizsgálatból származó minősítéseknel a kódolók közötti egyetértés Cohen-féle kappája legalább 0,80 kell legyen. Külön hangsúlyt érdemel a mérési invariancia kérdése: időbeli összehasonlítás csak akkor értelmes, ha a mérőeszköz szerkezete az évek között változatlan (konfigurális, metrikus és skaláris invariancia), és területi egységek összevetése csak akkor megengedett, ha a skaláris invariancia a vármegyék, illetve kapitánysági körzetek között is fennáll. Ennek elmulasztása a hazai és a nemzetközi gyakorlat egyik leggyakoribb, ám ritkán megnevezett hibája: a rangsorok jelentős része olyan mérőeszközökön nyugszik, amelyek invarianciáját senki nem vizsgálta.

Végül a rendszernek meg kell felelnie a kutatási átláthatóság követelményeinek: az elemzési tervet az adatfelvétel lezárása előtt nyilvánosan rögzíteni kell, az indikátorszótárt és a származtatási kódot közzé kell tenni, az anonimizált mikroadatot pedig kutatói hozzáférés céljából elérhetővé kell tenni. Replikálhatatlan teljesítménymérés nem tudományos mérés, hanem adminisztratív állítás.

E követelmények három egyszerű kérdésre bonthatók. A validitás azt kérdezi, jó dolgot mérünk-e: az intézkedések száma például a szorgalmat méri, nem a közbiztonságot, ezért hiába pontos, rossz mutató. A reliabilitás azt, hogy pontosan mérünk-e: ha ugyanazt az aktát két kolléga eltérően minősíti, akkor a belőle képzett szám ingatag, és a rá épített döntés részben véletlenszerű lesz – ezt fejezi ki a kódolók egyetértését mérő szám. A mérési invariancia pedig azt, hogy a kérdés mindenkinek ugyanazt jelenti-e: ha a „tisztelettel bántak velem” állítást két körzetben másképp értik, akkor az eredményük összeadható ugyan, de nem összehasonlítható. A célkereszt hasonlatával élve az első kérdés az, hogy a jó táblára lövünk-e, a második az, hogy szorosan szórnak-e a találatok, a harmadik pedig az, hogy mindenki ugyanazt a táblát nézi-e.

A PEEL MINT ALAPMODELL ÉS A BEÉPÍTHETŐ NEMZETKÖZI GYAKORLATOK

A PEEL logikája és felépítése

A PEEL (police effectiveness, efficiency and legitimacy) az angol–walesi rendőri felügyeleti szerv, a HMICFRS 2014-ben bevezetett, azóta több cikluson át átalakított értékelési programja, amely valamennyi rendőri testület

teljesítményét vizsgálja. Az értékelés az utóbbi ciklusokban a korábbi éves vizsgálatokról folyamatos bizonyítékgyűjtésre épülő modellre tért át, kétéves ciklusban. A 2025–2027-es ciklus kilenc alapkérdés mentén ad osztályzatot; ezek a vezetés, az állománnyal való gazdálkodás, a rendőri jogosultságok gyakorlása és a lakossággal való bánásmód, a bűnmegelőzés, a lakossági megkeresésekre adott reagálás, a nyomozás, a védelemre szorulóknak védelme, valamint – a ciklus újdonságaként – a csalással szembeni fellépés és a fogdaviszonyok. A minősítés ötfokú skálán történik: kiemelkedő, jó, megfelelő, fejlesztést igényel, nem megfelelő. A módszertan lényegi eleme, hogy a felügyeleti szerv előre közzéteszi „a jó teljesítmény jellemzőit”, vagyis azt a normatív mércét, amelyhez képest az értékelés történik.

A PEEL beavatkozási logikája fokozatos: az egyes megállapítások „fejlesztendő területként” vagy – súlyosabb esetben – „aggályos területként” rögzülnek, tartósan gyenge teljesítmény esetén pedig a testület fokozott felügyeleti eljárás alá kerül. Az értékelés vegyes módszertanú: strukturált adatlekérés, helyszíni vizsgálat, aktavizsgálat, interjúk, valamint állományi és lakossági adatok együttes felhasználásán alapul.

Mit indokolt átvenni és mit nem

A PEEL négy eleme adaptálható közvetlenül. Az első a normatív alapkérdés-szerkezet: nem mutatókból indulunk ki, hanem abból, hogy mit jelent a jó rendészeti teljesítmény az adott területen, és a mutatókat ehhez rendeljük. A második az ötfokú minősítés, amely a kétértékű „megfelelt / nem felelt meg” logikánál árnyaltabb, és a fejlesztés irányát is kijelöli. A harmadik a fokozatos beavatkozási lánc, amely elkerüli, hogy minden megállapítás azonnal szankciós következménnyel járjon. A negyedik a testületi önértékelési dokumentum, amelyben a szervezet maga ad számot kapacitásairól és előzetekintő kockázatairól.

Két elemet ugyanakkor nem indokolt átvenni. Az egyik a szakértői ítélet túlsúlya: a PEEL-értékelés nagymértékben támaszkodik a vizsgálók professzionális ítéletére, ami az összehasonlíthatóságot és a replikálhatóságot gyengíti. A BIZTOS ezért kötelező, nyilvánosan definiált kvantitatív indikátormagot ír elő, és a szakértői ítéletet ehhez képest kiegészítő – bár nem elhagyható – szerepben tartja. A másik a testületek egyetlen sorrendbe állítása: a magyar rendőrség szervezeti egységei között olyan mértékű kontextuális eltérés van (településszerkezet, szociodemográfiai összetétel, határhelyzet, turisztikai terhelés), hogy a kontextuskorrekció nélküli rangsor félrevezető. A BIZTOS ezért alapkérdésenkénti minősítést és profilábrát közöl, összesített rangsort nem.

Beépíthető nemzetközi gyakorlatok

21. táblázat: Nemzetközi gyakorlatok és a BIZTOS-modellbe átvett elemek

Ország / rendszer	A gyakorlat lényege	A BIZTOS-ba átvett elem
Anglia és Wales – PEEL (HMICFRS)	Külső felügyeleti szerv által végzett, alapkérdés-alapú, ötfokú minősítéssel záruló, folyamatos bizonyítékgyűjtésre épülő értékelés, fokozatos beavatkozási láncsal.	A teljes architektúra: alapkérdés-szerkezet, normatív mérce, ötfokú minősítés, fejlesztési felhívás – aggályos terület – fokozott felügyeleti lánc, szervezeti önértékelés.
Hollandia és Belgium – biztonságmonitorok	Rendszeres, nagy mintás lakossági biztonság- és bizalomfelmérés, amelynek eredményei helyi (önkormányzati) szintre bontva is értelmezhetők.	A C-pillér mezo- és mikroszintű bontása, a helyi szintű visszacsatolás elve, a kis területi becslés alkalmazása.
Ausztrália és Új-Zéland – országos lakossági elégedettség- és bizalomfelmérések	Folyamatos, az év egészére elosztott mintavétel egységes országos kérdőívvel, nyilvánosan vállalt célértékekkel.	A folyamatos (nem egyetlen időpontra koncentrált) adatfelvétel, valamint a nyilvános, előre rögzített célérték intézménye.
Svédország és a skandináv gyakorlat – nemzeti áldozati felmérések	Éves, nagy mintás áldozattá válási és biztonságérzeti felmérés, amely a rejtett bűnözés becslésére is alkalmas.	A C10 látenciamutató és az áldozati modul, amely a bűnügyi statisztika kötelező értelmezési párja.
Németország – hivatalos bűnügyi statisztika és sötétmező-kutatás párosítása	A rendőrségi bűnügyi statisztikát rendszeres, önálló módszertanú sötétmező-kutatás egészíti ki és korrigálja.	Az a szabály, hogy az A1 regisztrált bűnözési mutató önállóan nem értelmezhető, csak a feljelentési hajlandóság mutatójával együtt.
Egyesült Államok – CompStat-típusú elszámoltatás, akkreditáció, bizonyítékalapú beavatkozásmínősítés	Rendszeres belső, adatvezérelt vezetői számonkérési ciklus; szakmai akkreditációs szttenderdek; a bűnmegelőzési beavatkozások hatásbizonyítékok szerinti besorolása.	A negyedéves belső vezetői értékelő ciklus, valamint az A9 indikátor, amely a beavatkozások bizonyítékalapúságát méri.
Európai összehasonlító társadalomkutatás – bizalom és igazságszolgáltatás modul	Nemzetközileg validált, több országban invarianciatesztelt skálák a rendőrségi bizalom, az eljárási igazságosság és a legitimitás mérése.	A C-pillér kérdőívmagja, amely a nemzetközi összehasonlíthatóságot is biztosítja.

Forrás: a szerző saját szerkesztése. A táblázatban szereplő külföldi rendszerek paraméterei időről időre változnak; az adaptáció előtt az adott rendszer aktuális módszertani dokumentációjának ellenőrzése szükséges.

A BIZTOS-KERETRENDSZER ARCHITEKTÚRÁJA

A keretrendszer tíz alapeleme

1. Célszerűség. A mérés nem önérték: azt szolgálja, hogy a rendőrség több közbiztonsági közértéket állítson elő. Minden indikátornak igazolható kapcsolatban kell állnia ezzel a céllal.

2. Sokdimenzióosság. Nincs egyetlen főmutató. Az eredményesség, a hatékonyság, a legitimitás és a szervezeti igazságosság önálló pilléreként, egymásra nem visszavezethető módon jelennek meg.
3. Kiegyensúlyozottság. Minden manipulálható mutatóhoz ellenpárosított indikátor tartozik, amely a torzítás irányában romlik.
4. Kontrollálhatóság. A szervezetet csak azért mérjük, amire érdemi ráhatása van; a ráhatáson kívüli tényezők hatását kontextuskorrekcióval kell semlegesíteni.
5. Igazságosság. Magának a mérési eljárásnak is meg kell felelnie az eljárási igazságosság követelményeinek (Leventhal, 1980; Colquitt et al., 2001).
6. Átláthatóság. Az indikátorszótár, a súlyok, a számítási eljárás és a származtatási kód nyilvános.
7. Függetlenség. A minősítést a szakmai irányítási láncon kívül álló testület állapítja meg.
8. Bizonyíték-elsőbbesség. Minősítés kizárólag dokumentált bizonyíték alapján adható; az indikátorérték önmagában nem minősít.
9. Arányosság. Az adatgyűjtés terhe nem haladhatja meg a belőle származó hasznót; elsődlegesen a már meglévő adatvagyonot kell újrahasznosítani.
10. Tanulási orientáció. A rendszer elsődleges rendeltetése a szervezeti tanulás támogatása, nem a szankcionálás.

A négy pillér és a mérési szintek

A BIZTOS négy pillérre épül. Az „A” pillér az eredményességet méri: a bűnözés alakulását, a bűnüldözés minőségét, az áldozati szempontok érvényesülését és a bűnmegelőzés szakmai megalapozottságát. A „B” pillér a hatékonyság és az erőforrás-gazdálkodás dimenziója, amelynek középpontjában a burkolóelemzés (Data Envelopment Analysis) alapú relatív technikai hatékonyság áll (Charnes et al., 1978). A „C” pillér a külső legitimitás: a bizalom, a biztonságérzet, az észlelt eljárási igazságosság, az együttműködési készség és az intézkedési jogosultságok arányos gyakorlása. A „D” pillér a szervezeti igazságosság és az állomány helyzete.

A „D” pillér önálló szerepeltetése a modell legfontosabb elméleti hozzájárulása a PEEL architektúrájához képest. A szakirodalom következetesen azt mutatja, hogy az állomány által a saját szervezetén belül észlelt méltányosság előrejelzi a lakossággal szemben tanúsított bánásmódot, a szolgálati önlegitimációt és a szabályszegés valószínűségét (Wolfe & Piquero, 2011; Myhill & Bradford, 2013; Bradford & Quinton, 2014; Trinkner et al., 2016; Van Craen & Skogan, 2017). Ha tehát a rendszer a külső legitimitást méri, de a belsőt nem, akkor az általa kimutatott hiányosságok okait szükségszerűen a szervezeten kívül keresi, és ezzel megfosztja a vezetőt a beavatkozás legfontosabb fogódzójától. A hazai

szakirodalom a rendészeti képzés és a hivatásidentitás összefüggésében ugyanerre a következtetésre jut (Fekete et al., 2022; Fekete & Hlavacska, 2025).

A mérés három szinten történik. A makroszint az országos összkép, amely a trendkövetést és a nemzetközi összehasonlítást szolgálja. A mezoszint a vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok szintje, ahol a mintanagyság a legtöbb felmérésalapú indikátor esetében közvetlen becslést tesz lehetővé. A mikroszint a rendőrkapitányságoké; itt a felmérésalapú indikátorok csak kis területi becsléssel (small area estimation) és hároméves gördülő átlaggal közölhetők, minden esetben konfidenciaintervallummal együtt. Az a szabály, hogy a becslési bizonytalanságot elrejtő pontbecslés közzlése tilos, a rendszer egyik alapvető garanciája: enélkül a kapitányságok közötti, valójában véletlenszerű ingadozásokat a vezetés valós teljesítménykülönbségként fogja értelmezni.

Két, elsőre idegennek ható fogalom itt egyszerűen megfogalmazható. A burkolóelemzés arra a kérdésre válaszol, ki hozza ki a legtöbbet ugyanabból az erőforrásból: nem az átlaghoz méri a szerveket, hanem a ténylegesen elért legjobb gyakorlathoz, és így megmutatja, mennyi tartalék van a rendszerben. Az eljárási igazságosság pedig nem azt jelenti, hogy mit döntünk, hanem azt, hogyan bánunk közben az emberrel: meghallgatjuk-e, elmagyarázzuk-e a döntést, tisztelettel beszélünk-e vele. Aki bírságot kap, de úgy érzi, tisztességesen jártak el vele szemben, jóval nagyobb eséllyel fogadja el a döntést és működik együtt legközelebb. A szervezeti igazságosság ugyanez befelé fordítva: az állomány méltányosnak érzi-e a vezénylest, a beosztást, a jutalmazást és a velük való bánásmódot. A „D” pillér azért került a rendszerbe, mert aki belül méltánytalanságot tapasztal, kifelé is kevésbé lesz méltányos.

AZ INDIKÁTORRENDSZER

Az indikátorlap kötelező tartalmi elemei

A keretrendszer működésének előfeltétele a nyilvános indikátorszótár, amelyben minden mutató önálló, verziószámmal ellátott indikátorlapot kap. Az indikátorlap kötelező mezői: (1) a mutató kódja; (2) megnevezése; (3) a pillér és az alterület megjelölése; (4) a fogalmi definíció, vagyis annak megjelölése, hogy milyen konstruktumot kíván mérni; (5) az operacionális definíció a számláló, a nevező és a kizárások pontos megadásával; (6) a mértékegység és az értelmezési irány (a magasabb érték jobb vagy rosszabb teljesítményt jelent-e); (7) az adatforrás és a felelős adatgazda; (8) a mérési gyakoriság és a referencia-időszak; (9) a legkisebb közölhető aggregációs szint; (10) az alkalmazandó kontextuskorrekció; (11) a torzítási kockázat és annak ellenszere, valamint az

ellenpárosított indikátor megjelölése; (12) adatminőségi jelzőszám (válaszarány, lefedettség, hiányzó adatok aránya); továbbá (13) a verziószám és a módosítások naplója. A következő négy táblázat az indikátorlapok sűrített kivonatát tartalmazza.

„A” pillér: eredményesség

Az indikátorlap látszólag bürokratikus formáság, valójában a rendszer egyik legfontosabb védelmi eleme. Amíg nincs rögzítve, hogy pontosan mit osztunk mivel és mit hagyunk ki a számításból, addig két szervezeti egység ugyanazt a mutatót másképp számolja, és az összehasonlítás értelmetlenné válik. A gyakorlatban ezért minden mutatónál két kérdést kell feltenni: mennyi, és mihez képest.

22. táblázat: A BIZTOS „A” pillérének indikátorai (eredményesség)

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
A1 – Súlyozott bűncselekményi teher	A regisztrált bűncselekmények súlyozott összege osztva a tízezer főre vetített évközepi népességgel. A súlyok a bűncselekménytípus becslült társadalmi költségén alapulnak, ötévente felülvizsgálva.	Bűnügyi statisztikai rendszer és népességi adatok / évente, negyedéves részközléssel.	A feljelentési hajlandóság ingadozása. Ellenszer: kizárólag a C10 látenciamutatóval együtt értelmezhető és közzölhető.
A2 – Standardizált nyomozáseredményesség	A vádemelési javaslattal befejezett nyomozások aránya az érdemben befejezett nyomozásokon belül, az országos bűncselekménytípus-összetételre közvetetten standardizálva.	Bűnügyi statisztikai rendszer / negyedévente.	Ügyszелеkció, a minősítés enyhítése, az ügyek elhúzódo előkészítése. Ellenszer: kötelező együttes közlés az A3 mutatóval, valamint kettős kódolású aktavizsgálat.
A3 – Nyomozási átfutási idő	A feljelentéstől az érdemi befejezésig eltelt naptári napok mediánja és 90. percentilise, a 23. táblázat szerinti ügycsoportonként.	Bűnügyi statisztikai rendszer / negyedévente.	A gyorsan zárható ügyek előresorolása. Ellenszer: a 90. percentilis közlése kötelező, a medián önmagában nem közzölhető.
A4 – Reagálási idő	A segélyhívás fogadásától az első rendőri egység helyszínre érkezéséig eltelt idő 85. percentilise az azonnali prioritású esetekben.	Tevékenységyrányítási rendszer / havonta.	A prioritásbesorolás lefokozása. Ellenszer: a besorolás mintavételes utóellenőrzése, a besorolási arányok idősoros közlése.
A5 – Ismételt áldozattá válás	Azon sértettek aránya, akik a tárgyévben legalább kétszer váltak ugyanazon bűncselekménycsoport sértettjévé.	Bűnügyi statisztikai rendszer sértetti azonosítói / évente.	Hiányos sértetti azonosítás. Ellenszer: az azonosíthatósági arány mint adatminőségi jelzőszám kötelező közlése.

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
A6 – A bűnözés területi koncentrációja	A bűncselekmények felső öt százalékát koncentráló területi cellák részesedése az összes regisztrált bűncselekményből, és ennek éves változása.	Georeferált bűnügyi adat / félévente.	Térbeli áthelyeződés. Ellenszer: a szomszédos cellák kontrollmérése; az eredmény a bűnözésföldrajzi szakirodalom módszertana szerint értelmezendő (Mátyás, 2023).
A7 – A hozzátartozók közötti erőszakkal összefüggő eljárások	A sértett és az elkövető közötti hozzátartozói viszony jelölése alapján leválogatott eljárások – testi sértés, zaklatás, kiskorú veszélyeztetése, garázdaság, személyi szabadság megsértése, kényszerítés, tartási kötelezettség elmulasztása, szexuális kényszerítés és szexuális erőszak, továbbá emberölés és kapcsolati erőszak (Btk. 212/A. §) – száma tízezer lakosra vetítve, tényállásonként; a befejezések szerkezete (vádemelési javaslat, megszüntetés, felfüggesztés aránya); az ideiglenes megelőző távoltartás elrendelésének aránya a helyszíni intézkedésekhez viszonyítva; a harminc napon belüli ismételt bejelentés aránya; kiskorú érintettsége esetén a gyámhatóság felé küldött jelzések aránya. A kapcsolati erőszak önmagában szubszidiárius tényállás, ezért a jelenség kizárólag a hozzátartozói viszony jelölése alapján, öt részmutatóra bontva mérhető érvényesen.	Bűnügyi és eljárási adat, a hozzátartozók közötti erőszak kezeléséről szóló ORFK-utasítás jelentési rendje alapján / negyedévente.	Alulminősítés és a bejelentés elterelése; a magas látencia miatt az esetszám növekedése kedvező jelzés is lehet. Ellenszer: aktavizsgálat, valamint kötelező együttes értelmezés a C4 és a C10 mutatóval.
A8 – Sértetti jogérvényesülés	Két részmutató együttes értelmezése. Tudásalapú részmutató: a kontaktusfelmérés sértetti almintájában felvett ellenőrző tételek arra, tudja-e a sértett az ügye állását, jogorvoslati lehetőségeit, és azt, hova fordulhat	Kontaktusfelmérés és eljárási adat / félévente.	Az aktavizsgálat erre a célra alkalmatlan; a tájékoztatásról szóló jegyzőkönyvet az ügyviteli rendszer automatikusan előállítja, és azt a sértett minden esetben aláírja, függetlenül a ténylegesen elhangzott szóbeli tájékoztatástól.

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
	segítségért. Magatartásalapú részmutató: a sértetti jogorvoslatok aránya az érdemi döntéssel záruló ügyeken belül, valamint az érdemben eredményes jogorvoslatok hányada. Egyik részmutató önmagában nem közzölhető.		Ellenszer: a mérést a kontaktusfelmérésre kell alapozni, az aktavizsgálat csak kiegészítő ellenőrzés.
A9 – A bűnmegelőzési beavatkozások bizonyítékalapúsága	A tárgyévi bűnmegelőzési programok azon aránya, amely igazolt hatásságú módszertanra épül és előzetesen rögzített hatásmérési tervvel rendelkezik.	Programnyilvántartás és külső szakértői besorolás / évente.	A programok utólagos „átcímzése”. Ellenszer: külső szakértői besorolás és nyilvános programjegyzék (Sivadó, 2020).

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

„B” pillér: hatékonyság és erőforrás-gazdálkodás

23. táblázat: A BIZTOS „B” pillérének indikátorai (hatékonyság)

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
B1 – Relatív technikai hatékonyság	Burkolóelemzéssel (változó mérethozadék mellett) számított hatékonysági pontszám. Input: rendszeresített létszám, tárgyévi működési kiadás, gépjárműkapacitás. Output: A2, A4 és C1.	Gazdálkodási és személyügyi adat / évente.	Modellspecifikációs érzékenység. Ellenszer: legalább három input–output specifikáció párhuzamos futtatása és bootstrap konfidenciaintervallum közlése.
B2 – Termelékenységváltozás	Malmquist-index: a hatékonysági határ elmozdulásának és a határhoz való felzárkózásnak a szorzata két egymást követő évre.	Ugyanaz, mint B1 / évente.	Kis egységszám melletti instabilitás. Ellenszer: mikroszinten csak vármegyei aggregátum közzölhető.
B3 – Fajlagos ráfordítás	A tárgyévi működési kiadás tízezer lakosra vetítve, változatlan áron.	Költségvetési beszámoló / évente.	A központi beszerzések torzító hatása. Ellenszer: a központi és a helyi ráfordítás elkülönített közlése.
B4 – Közterületi jelenlét aránya	A közterületi szolgálatban töltött órák aránya az összes teljesített szolgálati órán belül.	Szolgáltatásszervezési rendszer / havonta.	Adminisztratív úton előállított „papíron közterület”. Ellenszer: mintavételes ellenőrzés és összesített szintű helymeghatározási validálás.

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
B5 – Adminisztratív teher	Az egy érdemben befejezett ügyre jutó dokumentált adminisztratív munkaóra.	Munkaidő-mintavétel (évente két, véletlenszerűen kijelölt hét) / évente.	Az önbevallás torzítása. Ellenszer: mintavételes megfigyeléses validálás.
B6 – Allokációs illeszkedés	A rendszeresített létszám területi eloszlása és a súlyozott kockázati mutató (A1, A6 és szociodemográfiai kontrollváltozók) közötti Spearman- korreláció.	Személyügyi, büntügyi és népességi adat / évente.	A kockázati mutató definíciós vitatottsága. Ellenszer: a súlyok nyilvános rögzítése és érzékenységvizsgálat.
B8 – Az ügyteher eloszlása	Három részmutató. Vertikális: az egy előadóra jutó folyamatban lévő ügyek mediánja külön a helyi, a területi és a központi szintű nyomozó hatóságoknál, valamint a helyi és a területi szint hányadosa. Horizontális: az egy előadóra jutó ügyszám szóródása a vármegyén belüli rendőrkapitányságok között. Kiegyenlítési részmutató: a kijelöléssel átadott ügyek aránya, valamint a vezénnyelssel átcsoportosított szolgálati órák aránya – illetékességi területen belüli, vármegyék közötti és országos bontásban, külön a küldő és a fogadó szervnél.	Büntügyi ügyviteli és személyügyi adat / félévente.	A vezénnyelzés eltérő elszámolása torzítja mindkét érintett szerv mutatóját. Ellenszer: a fajlagos érték nevezője a ténylegesen teljesített szolgálati óra, nem a rendszeresített létszám.
B7 – Kapacitásfeszültség	A túlszolgálat aránya az összes szolgálati órán belül, valamint a betöltetlen státuszok aránya.	Személyügyi rendszer / negyedévente.	A terhelés elrejtése átcsoportosítással. Ellenszer: kötelező együttes értelmezés a D5 és D6 mutatókkal.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

A B8 mutató bevezetését az indokolja, hogy a nyomozó hatósági szintek közötti ügyteher jelenleg nem kimutatható: az egy nyomozóra jutó ügyszám hatásköri szintenkénti bontása ma nem áll rendelkezésre, ezért előállítása a bevezetés 0. fázisának adatelőállítási feladata. A mutató azt teszi láthatóvá, amit a hatásköri és illetékességi szabályozás – a 4.1. pontban bemutatott okokból – elrejt: hogy az ügyteher a formális hatásköri elosztástól eltérően, vezénnyelssel és kijelöléssel is átrendeződik, és hogy ez az átrendeződés vármegyén belül, vármegyék között, sőt országos szinten is végbemehet.

„C” pillér: legitimitás, bizalom és eljárási igazságosság

24. táblázat: A BIZTOS „C” pillérének indikátorai (külső legitimitás)

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
C1 – Általános bizalomindex	A rendőrség iránti bizalmat mérő, nemzetközileg validált tételekkel felvett 0–10 fokú skála átlaga, két további (kompetencia- és jóindulat-) tétellel kiegészítve.	Rendészeti Bizalomfelmérés (RBF) / évente.	Országos médiaesemények rövid távú hatása. Ellenszer: a felvétel időzítésének előzetes rögzítése és kontextusnapló vezetése.
C2 – Szubjektív biztonságérzet	Azok aránya, akik a lakókörnyezetükben sötétedés után biztonságban érzik magukat (négyfokú skála felső két kategóriája).	RBF / évente.	Nem rendőrségi tényezők dominanciája. Ellenszer: kontextuskorrekció (településtípus, jövedelmi és korösszetétel).
C3 – Észlelt eljárási igazságosság (populációs)	Négy alszála – tisztelettel bánás, semlegesség, meghallgatás, a döntések átláthatósága – ötfokú tételeinek átlaga, 0–100 skálára transzformálva.	RBF / évente.	Az általános intézményi attitűd „átsugárzása”. Ellenszer: kötelező párosítás a kontaktusalapú C4 mutatóval.
C4 – Észlelt eljárási igazságosság (kontaktusalapú)	Ugyanaz a skála azok körében, akik a megelőző tizenkét hónapban tényleges rendőri intézkedésben vagy eljárásban érintettek voltak; a sértetti és az intézkedés alá vont almintára külön közölve.	Rendészeti Kontaktusfelmérés (RKF) / folyamatos felvétel, negyedéves közlés.	Az intézkedés alá vontak nehéz elérhetősége. Ellenszer: független adatfelvétel, ösztönző, a válaszarány kötelező közlése.
C5 – Normatív kötelezettségérzet és legitimitás	A jogkövetési kötelezettség belső elfogadását és a rendőrség erkölcsi felhatalmazottságát mérő skálák.	RBF / évente.	Fogalmi átfedés a bizalommal. Ellenszer: a dimenziók elkülönülésének megerősítő faktorelemzéssel való éves igazolása.
C6 – Együttműködési készség	A feljelentési, tanúvallomási és információadási szándékot mérő skála átlaga.	RBF / évente.	A szándék és a tényleges magatartás eltérése. Ellenszer: párosítás a C10 tényleges bejelentési adattal.
C7 – Bizalmi rés (méltányossági mutató)	A C1 és a C3 értékének különbsége a legmagasabb és a legalacsonyabb értéket adó társadalmi alcsoport között, jövedelmi, iskolázottsági és településtípus szerinti bontásban.	RBF / évente.	Kis almintaelemszám. Ellenszer: hároméves összevont minta és kötelező konfidenciaintervallum.
C8 – Az intézkedési jogosultságok arányos gyakorlása	Az igazoltatások és a kényszerítő eszközök alkalmazásának ezer intézkedésre jutó száma, valamint ezek területi és csoportközi szóródása (diszparitási hányados).	Intézkedési nyilvántartás / negyedévente.	Hiányos adatrögzítés. Ellenszer: teljes körű rögzítési kötelezettség és adatminőségi jelzőszám közlése.
C9 – Panaszok	Az ezer rendőri intézkedésre jutó panaszok száma, a	Rendőrségi panaszrendszer és az	A panaszszám kétirányú jelzés: az

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
	megalapozottnak talált panaszok aránya, valamint az elintézés mediánideje.	alapvető jogok biztosának adatai / félévente.	alacsony érték bizalomhiányt is jelenthet. Ellenszer: kizárólag a C4 mutatóval együtt értelmezhető.
C10 – Feljelentési hajlandóság (látenciamutató)	A felmérésben bevallott sértetté válások közül a hatósághoz bejelentettek aránya, bűncselekménycsoportonként.	RBF áldozati modul / évente.	Emlékezteti torzítás és időbeli tömörítés. Ellenszer: tizenkét hónapos referencia-időszak és korrekciós eljárás alkalmazása.

Forrás: a szerző saját szerkesztése; a skálák megfogalmazása a nemzetközi összehasonlítható felmérések bizalom- és igazságosságmoduljához igazodik (Tyler, 2006; Hough et al., 2010; Jackson et al., 2012; Tankebe, 2013).

„D” pillér: szervezeti igazságosság és az állomány helyzete

25. táblázat: A BIZTOS „D” pillérének indikátorai (belső legitimitás)

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
D1 – Szervezeti igazságosság index	Az elosztási, eljárási, interperszonális és információs igazságosság validált tételeinek 0–100 skálára transzformált átlaga, dimenzióként is közölve.	Rendészeti Állományfelmérés (RÁF) / évente.	A beazonosítástól való félelem. Ellenszer: független feldolgozó, legalább tízfős cellaméret, a szervezeti egység alatti bontás tilalma.
D2 – Önlegitimáció	A saját szolgálati szerep erkölcsi felhatalmazottságába vetett hitet mérő skála átlaga.	RÁF / évente.	Szociális kíváncsiság. Ellenszer: anonim felvétel és fordított tételek alkalmazása.
D3 – A közvetlen vezető eljárási igazságossága	A közvetlen parancsnok döntéshozatalának méltányosságát mérő alszála átlaga.	RÁF / évente.	Kis szervezeti egységekben az azonosíthatóság kockázata. Ellenszer: aggregálás legalább tízfős egységre.
D4 – Megtartás	Az önkéntes (nem nyugállományba vonulás miatti) kilépések aránya, valamint a szolgálati viszony első öt évében kilépők aránya.	Személyügyi rendszer / negyedévente.	Munkaerőpiaci ciklushatás. Ellenszer: országos referenciaértékhez viszonyított relatív mutató közlése.
D5 – Betöltetlenség	A betöltetlen státuszok aránya és területi koncentrációja (a legkedvezőtlenebb decilis és az országos átlag hányadosa).	Személyügyi rendszer / negyedévente.	Státuszátcsoporthoz. Ellenszer: auditált létszámkeret.
D6 – Terhelés és jóllét	Validált rövid munkahelyi terhelési skála átlaga, valamint az egy főre jutó	RÁF és személyügyi adat / évente.	Az egészségügyi adatok fokozott érzékenysége. Ellenszer: kizárólag aggregált közlés, egyéni

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
	keresőképtelen napok száma.		adathoz nem kapcsolható feldolgozás.
D7 – Bejelentési biztonság	Azok aránya, akik szerint a szabálytalanság bejelentése nem jár hátrányos következéssel.	RÁF / évente.	Kultúrafüggő alulbecslés. Ellenszer: elsődlegesen az időbeli trend, nem a szintérték értékelése.
D8 – Fejlesztési lefedettség	Az eljárási igazságossági és kommunikációs képzésben a tárgyévben rész vett állomány aránya, valamint a képzés hatásának utómérési eredménye.	Képzési nyilvántartás és utómérés / évente.	Formális részvétel érdemi hatás nélkül. Ellenszer: kötelező tudás- és attitűd- utómérés (Fekete et al., 2022).

Forrás: a szerző saját szerkesztése; a szervezeti igazságosság dimenzióinak felosztása Colquitt et al. (2001) modelljét követi.

A mutatók bűncselekményi hatóköre: ügycsoportok és a kiemelten kezelt kör

Az indikátorok addig maradnak papíron, amíg nincs rögzítve, hogy pontosan mely bűncselekményekre vonatkoznak. A hazai gyakorlat e tekintetben kiforrott hagyománnyal rendelkezik: a rendőri szervek beszámolóí évtizedek óta a tizennégy kiemelten kezelt bűncselekmény – az emberölés, a testi sértés, a kiskorú veszélyeztetése, az embercsempészség, a garázdaság, az önbíráskodás, a kábítószerrel kapcsolatos egyes bűncselekmények, a lopás, a rablás, a kifosztás, a zsarolás, a rongálás, az orgazdaság és a jármű önkényes elvétele – köré szerveződnek, kiegészülve a közterületen elkövetett bűncselekmények önálló kategóriájával, valamint olyan finomabb bontásokkal, mint a lakásbetörés, a személygépkocsi-lopás vagy a zárt gépjármű-feltörés. A BIZTOS ezt a kört nem veti el, két okból: egyrészt mert hosszú, összehasonlítható idősor épült rá, másrészt mert a szakmai közösség ezen a nyelven gondolkodik, és egy teljesen új kategóriarendszer bevezetése önmagában is ellenállást váltana ki.

Három problémát ugyanakkor orvosolni kell. Az első a kör belső heterogenitása: a kiemelten kezelt bűncselekmények összevont eredményességi mutatója egyetlen számban kezeli az emberölést és a kerékpárlopást, holott a kettő felderítési logikája, ráfordítási igénye és társadalmi súlya összemérhetetlen. Az összevont mutató ezért elsősorban az ügyösszetétel változását méri, nem a teljesítményt. A második az esetszám-probléma: kapitánysági szinten egy-egy bűncselekményfajta éves esetszáma gyakran néhány tucat vagy annál is kevesebb, az ezekre számított százalékos eredményességi mutató pedig évről évre nagyot ugrik anélkül, hogy bármi változna. A harmadik a lefedettség hiánya: a kiemelten kezelt kör lényegében a klasszikus, fizikai térben elkövetett bűnözésre épül, miközben a lakosság áldozattá válásának egyre nagyobb hányada az információs rendszer felhasználásával elkövetett csaláshoz kötődik. Ha a szervezet azt méri,

ami a kilencvenes években fontos volt, akkor a mérés és az állampolgári tapasztalat fokozatosan elválik egymástól.

A megoldás nem a kiemelten kezelt kör elvetése, hanem beágyazása. A BIZTOS hét ügycsoportot határoz meg; ezek szerint történik az A2 közvetett standardizálása, az A3 bontása és az A1 súlyozása, a kiemelten kezelt kör pedig a III. és a IV. csoport magját adja, változatlan tartalommal, hogy az idősor folytonos maradjon. Két általános szabály egészíti ki mindezt. Az egyik: egyetlen bűncselekményfajtára számított eredményességi mutató csak akkor közölhető szervezeti egység szintjén, ha az adott évi befejezett ügyszám eléri a harmincat; ez alatt kizárólag hároméves gördülő érték adható. A másik: az összevont, kiemelten kezelt körre számított eredményességi mutató sem minősítésre, sem összehasonlításra nem használható, kizárólag idősoros tájékoztatásra.

26. táblázat: A BIZTOS ügycsoportjai és a hozzájuk rendelt indikátorok

Ügycsoport	Fő bűncselekményi kör	Mely magindikátorban jelenik meg	Külön szabály
I. Élet, testi épség és személyi szabadság elleni	Emberölés (befejezett és kísérlet), testi sértés és súlyos testi sértés, személyi szabadság megsértése, kiskorú veszélyeztetése.	A1, A2, A3, A5, A8.	Az emberölés alacsony esetszáma miatt kapitánysági szinten csak hároméves gördülő érték közölhető; minősítésre önállóan nem alkalmas.
II. Kapcsolati erőszak és szexuális bűncselekmények	Kapcsolati erőszak, szexuális kényszerítés, szexuális erőszak, gyermekpornográfia.	A7 (önálló mutató), továbbá A2, A3, A8.	A magas látencia miatt az esetszám növekedése kedvező jelzés is lehet: kizárólag a C4 és a C10 mutatóval együtt értelmezhető.
III. Erőszakos vagyon elleni és garázda jellegű	Rablás, kifosztás, zsarolás, önbíráskodás, garázdság.	A1, A2, A3, A6.	Ez a csoport adja a közterületen elkövetett bűncselekmények almutatójának magját, ezért a gócpont-elemzés elsődleges bemenete.
IV. Nem erőszakos vagyon elleni	Lopás – ezen belül lakásbetörés, személygépkocsi-lopás, zárt gépjármű-feltörés, zsebtolvajlás, kerékpárlopás –, rongálás, orgazdaság, jármű önkényes elvétele.	A1, A2, A3, A5, A6, A10.	Az A2 itt a legkönnyebben manipulálható, ezért ebben a csoportban kötelező a rétegzett aktavizsgálat és az A3 90. percentilisével való együttes közlés.
V. Gazdasági és csalás jellegű	Csalás, információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás, sikkasztás, hűtlen kezelés, költségvetési csalás, pénzmosás.	A1, A3, A10, A11.	Az átfutási idő természeténél fogva hosszabb, ezért külön standardizálandó; a kármutatót itt kötelező mediánnal is közölni. Az online elkövetési mód szerinti bontás önállóan is kimutatandó.
VI. Kábítószerrel és szervezett bűnözéssel összefüggő	Kábítószer-kereskedelem és -birtoklás, embercsempészás, emberkereskedelem, bünszervezetben elkövetett bűncselekmények.	A2, A3, A11; ágazati szinten a BU2 mutató.	Az esetszám itt a rendőri aktivitás is méri, mert a felderítés proaktív: terhelési mutatóként értelmezhető, és az A1 súlyozásába nem számít bele.

Ügycsoport	Fő bűncselekményi kör	Mely magindikátorban jelenik meg	Külön szabály
VII. Közlekedési	Közúti baleset gondatlan okozása, járművezetés ittas vagy bódult állapotban, segítségnyújtás elmulasztása, közúti veszélyeztetés.	A2 és A3 önálló bontásban; ágazati szinten a KL1–KL3 mutatók.	A közlekedésbiztonsági eredményt a KL1 méri; a bűnügyi mutatók ebben a csoportban kiegészítő jellegűek.

Forrás: a szerző saját szerkesztése; a kiemelten kezelt bűncselekmények köre a hatályos hazai bűnügyi statisztikai gyakorlat szerint.

A kármegtérülés és a vagyonvisszaszerzés mutatói

A hazai rendőri beszámolók régóta közlik a bűncselekménnyel okozott és a megtérült kár adatait, a kármegtérülési mutató tehát nem újdonság, hanem meglévő és jól beágyazott gyakorlat. Beemelése a keretrendszerbe mégis indokolt, mert ez az egyetlen olyan meglévő mutató, amely nem a szervezet tevékenységét, hanem a sértett szempontjából értelmezhető eredményt méri: azt, hogy a sérelem anyagi értelemben orvosolást nyert-e. Ez teszi kifejezetten outcome-jellegűvé, szemben az eredményességi mutatókkal, amelyek az eljárás belső kimenetelét rögzítik.

Élesen el kell ugyanakkor különíteni két, a gyakorlatban gyakran összerosott fogalmat. A kármegtérülés a sértett oldalán jelentkezik: az okozott vagyoni kár megtérül, akár a dolog visszaadásával, akár kártérítéssel. A vagyonvisszaszerzés ezzel szemben az állam oldalán álló, a bűnös vagyon elvonását célzó tevékenység – lefoglalás, zár alá vétel, biztosítási intézkedés, vagyonelkobzás –, amelynek célja nem elsősorban a sértett kárpótlása, hanem a bűnözés gazdasági alapjának felszámolása. A kettő összekeverése azzal a következménnyel jár, hogy a szervezet a könnyebben elérhető kármegtérülést mutatja fel a jóval munkaigényesebb vagyonkutatás helyett. A BIZTOS ezért két külön indikátort működtet.

A kármegtérülési mutatónak három ismert gyengesége van, amelyeket az indikátorlapon kezelni kell. Az arány néhány nagy értékű ügytől szélsőségesen függ: egyetlen többmilliárdos költségvetési csalás egy egész vármegye mutatóját eltorzíthatja, ezért az átlag mellett kötelező az ügyenkénti megtérülési arány mediánjának közlése is. Az „okozott kár” a regisztráció idején rögzített becslés, amelyet ritkán revideálnak, ezért a revíziót naplózni kell. Végül a megtérülés jelentős része a nyomozás befejezése után, a bírósági szakaszban következik be, ezért a mutatót huszonnégy hónapos követési ablakkal kell számítani, nem az ügy lezárásának pillanatában.

27. táblázat: A kármegtérülés és a vagyonvisszaszerzés magindikátorai

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
A10 – Kármegtérülési mutató	A bűncselekménnyel okozott, megállapított vagyoni kár azon hányada, amely az eljárás során a sértett javára megtérült, ügycsoportonként. Az összesített arány mellett kötelezően közlendő az ügynkénti megtérülési arány mediánja is. Kizárva: azok az ügyek, amelyekben vagyoni kár nem keletkezett.	Bűnügyi statisztikai és ügyviteli adat, huszonnégy hónapos követési ablakkal / évente.	Néhány nagy értékű ügy eltorzítja az átlagot; az okozott kár regisztrációkori becslés. Ellenszer: a medián kötelező közlése, ügycsoportonkénti bontás, a kárérték revíziójának naplózása.
A11 – Vagyonvisszaszerzési fedezettség	A lefoglalással, zár alá vétellel vagy biztosítási intézkedéssel érintett vagyon értékének aránya a megállapított kárhoz, illetve a bűnös vagyoni előnyhöz viszonyítva, az V. és a VI. ügycsoportban. Kiegészítő mutató: a vagyonkutatás dokumentált elvégzésének aránya az érintett ügyekben.	Bűnügyi és vagyonvisszaszerzési adat / évente.	Az elmaradt vagyonkutatás az esetszámon nem látszik. Ellenszer: a vagyonkutatás dokumentáltsági aránya adatminőségi jelzőszámként kötelezően közlendő.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

A szabálysértési és az egyéb hatósági eljárások mutatói

A rendőrség tevékenysége nagyságrendekkel túlnyúlik a büntetőeljáráson, a teljesítménymérés mégis szinte kizárólag a bűnügyi területre összpontosít. Ez nemcsak aránytalan, hanem a keretrendszer belső logikáját is sérti. Az állampolgárok túlnyomó többsége ugyanis nem bűnügyi eljárásban, hanem szabálysértési intézkedés, közlekedési ellenőrzés vagy hatósági ügyintézés során találkozik a rendőrséggel – vagyis éppen ezekben a helyzetekben dől el, milyen tapasztalat alapján alakul az eljárási igazságosság észlelése és végső soron a bizalom. Ha ezt a hatalmas kontaktusfelületet a mérés nem fedi le, akkor a „C” pillér oka és következménye elválik egymástól: mérjük a bizalmat, de nem mérjük azt a tevékenységet, amely a legtöbb emberben kialakítja.

A szabálysértési terület ráadásul önálló, jogszabályban rögzített eljárási kötelezettségeket ró a rendőrségre. A tulajdon elleni szabálysértések körében a rendőrség előkészítő eljárást folytat, amelyet a szabálysértési törvény szerint harminc napon belül be kell fejezni, és amely a felettes rendőri szerv döntésével egy alkalommal, további harminc nappal hosszabbítható meg. Ez világos, ellenőrizhető teljesítménykövetelmény, amelyhez mutató rendelhető. A hatósági területen ugyanígy mérhető az ügyintézési határidő tartása és – ami tartalmilag

fontosabb – a döntések minősége, amelyet a jogorvoslati eljárásban való helybenhagyás aránya jelez.

28. táblázat: A szabálysértési és a hatósági eljárások indikátorai

Kód és megnevezés	Szint	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság
A12 – Szabálysértési eljárási teljesítmény	magindikátor	Két részmutató mértani átlaga: (a) a rendőrség előkészítő eljárásában felderített tulajdon elleni szabálysértések aránya; (b) a törvényi határidőn belül – hosszabbítás nélkül – befejezett előkészítő eljárások aránya. A bolti lopás nélküli almutató kötelezően közlendő.	Szabálysértési nyilvántartás és ügyviteli adat / negyedévente.
A13 – Hatósági eljárási teljesítmény	magindikátor	Két részmutató mértani átlaga: (a) az ügyintézési határidőn belül befejezett hatósági ügyek aránya ügytípusonként; (b) a jogorvoslati eljárásban helybenhagyott döntések aránya.	Hatósági ügyviteli rendszer / negyedévente.
SZ1 – A szabálysértési intézkedési szerkezet	ágazati	A helyszíni bírsággal, a feljelentéssel, illetve a figyelmeztetéssel lezárt rendőri szabálysértési intézkedések megoszlása, szabálysértési típusonként.	Intézkedési és szabálysértési nyilvántartás / negyedévente.
SZ2 – A szabálysértési feljelentések megalapozottsága	ágazati	Azon rendőri szabálysértési feljelentések aránya, amelyek érdemi felelősségre vonás nélkül zárultak.	Szabálysértési hatósági adat / félévente.
HA1 – A közigazgatási bírságolás célzottsága	ágazati	Az objektív felelősség körében kiszabott közigazgatási bírságok megoszlása a fő baleseti okok szerint, összevetve a baleseti okstatisztikával.	Közigazgatási bírság- és baleseti nyilvántartás / félévente.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

Az A12 és az A13 mutatóhoz két értelmezési szabály tartozik. Az egyik, hogy a határidőtartás önmagában formálisan is teljesíthető, ezért mindkét mutatónál kötelező a minőségi párindikátor együttes közlése: a szabálysértési területen a feljelentések megalapozottsága, a hatósági területen a jogorvoslati helybenhagyás. A másik, hogy ezek a mutatók az intézkedési szerkezeetről is szólnak: az SZ1 mutató nem azért szerepel a rendszerben, hogy a helyszíni bírságok arányát növelni vagy csökkenteni kelljen – bármelyik irány célként való kitűzése azonnal torzítást szülne –, hanem azért, hogy a szerkezet indokolatlan területi eltérései láthatóvá váljanak, mert ezek az eltérések a C8 arányossági mutatóval együtt a méltányos jogalkalmazás kérdését vetik fel.

Az eljárási minőség rejtett mutatói: felfüggesztett ügyek és az ügyviteli döntések szóródása

Az eddig bemutatott mutatók a bejelentéstől az érdemi befejezésig ívelő, látható eljárási utat írnak le. Van azonban egy kevésbé látható út is: azok az eljárási döntések, amelyek az ügyet formálisan kiveszik a szerv teljesítményszámításából anélkül, hogy érdemi eredmény születne. Ha ezt a réteget a mérés figyelmen kívül hagyja, a rendszer éppen azt a manipulációs csatornát hagyja fedetlenül, amelyet a legkönnyebb kihasználni: a nyomozáseredményességi mutató javítható úgy is, hogy a nehezen felderíthető ügyek egyszerűen kikerülnek a nevezőből.

A felfüggesztés jogilag megalapozott eljárási cselekmény, amely azonban két, egymástól élesen eltérő valóságot takarhat: valódi akadályt – az elkövető kiléte vagy tartózkodási helye ismeretlen –, vagy az ügy csendes, formális megszüntetés nélküli lezárását. A kettő mérési következménye eltérő, ezért a felfüggesztett ügyek arányát önmagában nem elég közölni: azt is mérni kell, hogy a felfüggesztés után történt-e érdemi nyomozási cselekmény, és mennyi a felfüggesztés átlagos időtartama az elévülés miatt megszüntetett ügyeknél. Ez a mutató teszi láthatóvá azt az ügyállományt, amely – anélkül, hogy a sértett jogorvoslattal élhetne, mert a döntés nem megszüntető határozat – gyakorlatilag parkoló pályára kerül.

Az ügyviteli döntések szóródása ezzel rokon, de más szintű jelenséget ragad meg: nem egyetlen döntéstípust, hanem hat, ezer feljelentésre vetített döntés gyakoriságát – a feljelentés elutasítását, a hatásköri vagy illetékességi áttételt, az ügyegyesítést és -elkülönítést, a nyomozás során bekövetkező minősítésváltozást, valamint a hatásköri kijelölési döntéseket. A mutató nem az egyes döntések jogszerűségét vizsgálja – egyik sem jogellenes önmagában –, hanem azt, hogy egy szerv rendszeresen és megmagyarázhatatlanul eltér-e a hasonlósági osztályába tartozó társaitól. A tartósan kiugró szóródás vizsgálati okot ad, mert olyan rendszerszintű mintázatra utalhat, amelyet egyetlen döntés önmagában nem mutatna meg.

29. táblázat: Az eljárási minőség rejtett mutatói

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
A14 – A felfüggesztett ügyek kezelése	Első részmutató: a felfüggesztett ügyek aránya az összes folyamatban lévő ügyön belül, ezen belül külön az elkövető kilétének megállapíthatatlansága miatt felfüggesztetteké. Második részmutató: a felfüggesztés után érdemi nyomozási cselekménnyel érintett ügyek aránya. Harmadik	Bűnügyi ügyviteli adat / negyedévente.	Az ügy látszólagos lezárása érdemi eredmény nélkül. Ellenszer: a második részmutató kötelező együttes közlése, amely megkülönbözteti a valódi akadályt a csendes lezárástól.

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság	Torzítási kockázat és ellenszere
	részmutató: az elévülés miatt megszüntetett ügyek aránya és átlagos felfüggesztési ideje. Mindhárom részmutató ügycsoportonként közlendő.		
A15 – Az ügyviteli döntések szóródása	Hat részmutató, mindegyik ezer feljelentésre vetítve: a feljelentés elutasítása; a hatáskör vagy illetékesség hiányának megállapítása és az áttétel; az ügyegyesítés és -elkülönítés; a nyomozás során bekövetkező minősítésváltozás – külön közölve az enyhébb minősítés irányába történő elmozdulások arányát –; a negatív hatásköri összeütközés miatt országos szintre felterjesztett kijelölési ügyek száma; valamint a magasabb hatásköri szintről lefelé kijelölt ügyek aránya. A mutató a döntések gyakoriságának szóródását méri a hasonlósági osztályon belül, nem az egyes döntések helyességét.	Bűnügyi ügyviteli adat / negyedévente.	Egyetlen döntéstípus önmagában nem jogellenes; a jelzés a rendszeres és megmagyarázhatatlan eltérésekből fakad. Ellenszer: a hasonlósági osztályon belüli szóródás figyelése, nem abszolút küszöbérték alkalmazása.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

Az A14 és az A15 mutató közös vonása, hogy egyik sem a nyomozás eredményességéről szól, hanem az eredményesség mérését megkerülő eljárási utakról. E nélkül a réteg nélkül a rendszer pontosan azt a torzítási csatornát hagyná ellenőrizetlenül, amelyet a Campbell- és a Goodhart-törvény rendészeti tapasztalata a legjellemzőbbnek mutat: a mutató javítását nem a mögötte álló valóság javulása, hanem az ügyek számítási körből való kikerülése okozza.

Az aggregálás, a bizonytalanság kezelése és a minősítés szabályai

Az indikátorértékek összegzése négy, egymást követő lépésben történik, a kompozit mutatók képzésének nemzetközi módszertani ajánlásaival összhangban (Nardo et al., 2008). Az első lépés az irányegységesítés és a szélsőértékek kezelése: minden mutatót úgy fordítunk, hogy a magasabb érték jelentse a jobb teljesítményt, majd az eloszlás alsó és felső öt százalékát nyesve (winszorizálás) csökkentjük a kiugró értékek befolyását. A második lépés a normalizálás: minden

mutatót 0–100 skálára transzformálunk a hároméves országos referenciaeloszláshoz viszonyítva, ami a szintek időbeli összehasonlíthatóságát biztosítja.

A harmadik lépés a súlyozás. A súlyokat szakértői Delphi-eljárás és páros összehasonlításra alapuló módszer együttesével kell meghatározni, majd nyilvánosan rögzíteni; a pillérek javasolt kiinduló súlya az „A” pillérnél 0,30, a „B” pillérnél 0,15, a „C” pillérnél 0,35 és a „D” pillérnél 0,20. E súlyozás azt az alapállást tükrözi, amely szerint a legitimitás nem a teljesítmény járulékos következménye, hanem önálló, a bűnüldözési eredményességgel egyenrangú célérték. A negyedik lépés az aggregálás: az összevonás pilléren belül és pillérek között is mértani átlaggal történik, mert ez korlátozza a kompenzáhatóságot, vagyis megakadályozza, hogy egy kiemelkedő pillér elfedjen egy súlyosan gyenge másikat. Ez a döntés önmagában is normatív állítás: a rendszer nem fogadja el, hogy magas felderítési eredményesség ellensúlyozza az alacsony bizalmat.

A bizonytalanság kezelése kötelező. A súlyokra, a normalizálási eljárásra és a hiányzó adatok pótlására vonatkozó döntések körül Monte-Carlo-alapú érzékenységvizsgálatot kell futtatni, és minden közölt értékhez kilencvenszázalékos intervallumot kell rendelni. Ebből következik a rendszer egyik legfontosabb közlési szabálya: két szervezeti egység között teljesítménykülönbség csak akkor állítható, ha az intervallumaik nem fedik át egymást. A minősítés ötfokú: kiváló, jó, megfelelő, fejlesztendő, nem megfelelő. A minősítés alapkérdésenként születik, nem egyetlen összesített pontszámként; összevont kompozit index kizárólag országos szinten, kizárólag trendkövetés céljából közölhető. A minősítés minden esetben három elem együttesén nyugszik: az indikátorértéken, a dokumentált bizonyítékon és a szakértői ítéleten, amelyek közül egyik sem elegendő önmagában.

Az eljárás lépései hétköznapi nyelven a következők. A normalizálás közös skálára hozza a mutatókat, mert a percben mért kiérkezési idő és a százalékban mért arány másképp nem adható össze. A súlyozás azt dönti el, melyik pillér mennyit nyom a latban – ez értékválasztás, nem számtani kérdés, ezért kell nyilvánosan vállalni. A mértani átlag azért kerül a szokásos átlag helyére, mert nem engedi, hogy egy kiemelkedő eredmény elfedjen egy nagyon gyengét: a lánc ott szakad el, ahol a leggyengébb szem van. A bizonytalansági sáv a mérleg pontosságához hasonlítható: ha a mérleg fél kilót téved, akkor a hetven és a hetven egész három tized kilogramm között nem szabad különbséget állítani. Az érzékenységvizsgálat végül azt ellenőrzi, hogy az eredmény kibírja-e a feltevések kismértékű megváltoztatását – ha a sorrend a súlyok apró módosítására felborul, akkor a sorrend nem volt valódi.

AZ AZONOS SZINTŰ SZERVEK ÖSSZEHASONLÍTHATÓSÁGA:
HASONLÓSÁGI CSOPORTOK ÉS BŰNÖZÉSFÖLDRAJZI
KONTEXTUSKORREKCIÓ

A probléma: a teljesítmény és a működési környezet összekeveredése

A teljesítményértékelési rendszerek iránt támasztott legkézenfekvőbb vezetői elvárás az, hogy az azonos szinten működő szervek – a vármegyei főkapitányságok egymással, a rendőrkapitányságok egymással – összemérhetőek legyenek. Ez az elvárás jogos, teljesítése azonban éppen a legkényesebb mérőmódszertani feladat. Két kapitányság nyers mutatóinak összevetése ugyanis nem a teljesítményüket, hanem túlnyomórészt a működési környezetüket méri. Egy aprófalvas, előregedő, kiterjedt illetékességi területű körzet és egy nagyvárosi, szórakozóhelyi koncentrációval terhelt körzet bűnözési mutatói akkor is gyökeresen eltérnének, ha mindkettőben azonos szakmai színvonalon dolgoznának. A bűnözés területi egyenlőtlensége nem zaj, amelyet ki lehetne átlagolni, hanem a jelenség szerkezeti sajátossága, amelyet a bűnözésföldrajz önálló kutatási tárgyként ír le (Mátyás, 2023).

Ha a rendszer ezt nem kezeli, két, egyaránt súlyos hibát követ el. Egyfelől bünteti azt a szervet, amely nehéz környezetben nyújt kiemelkedő teljesítményt; másfelől jutalmazza azt, amely kedvező környezetben teljesít gyengén. Mindkettő közvetlenül rombolja a szervezeti igazságosság észlelését, vagyis a mérés a saját „D” pillérét rontja el – ez a kontextuskorrekciónak elhagyásának legsúlyosabb, mégis leggyakrabban figyelmen kívül hagyott következménye. Az összehasonlíthatóságot ezért a BIZTOS négy, egymásra épülő rétegben biztosítja.

A helyzet a futóversenyhez hasonlítható, amelyben az egyik versenyző sík terepen, a másik hegynek felfelé teljesítette a távot: a pusztá időeredmény összevetése nem a felkészültségükről, hanem a pálya adottságairól szól. A kontextuskorrekciónak nem más, mint annak kiszámítása, mennyivel volt meredekebb az egyik pálya.

Első réteg: hasonlósági csoportok

Az első réteg az összehasonlítási referencia megválasztása. Az angol–walesi gyakorlat erre a „leginkább hasonló testületek” csoportjait használja: a belügyi tárca a bűnözéssel bizonyítottan összefüggő demográfiai, társadalmi és gazdasági jellemzők alapján minden rendőri testülethez hozzárendel egy legfeljebb hét tagú, hozzá leginkább hasonló testületekből álló csoportot, és az összevetés elsődlegesen ezen a csoporton belül történik, nem az országos átlaghoz képest. A módszertan változóselekción, főkomponens-elemzésen és távolságalapú hasonlósági mértéken nyugszik, és minden testülethez számszerű hasonlósági pontszámot is rendel. A megoldás lényege az a felismerés, hogy az országos

átlaghoz vagy a szomszédos szervhez való hasonlítás gyakran kevésbé informatív, mint a hasonló működési környezetben dolgozó szervekhez való viszonyítás.

A hazai adaptáció annyiban tér el, hogy nálunk mintegy másfélszáz rendőrkapitányság alkotja a mikroszintet, ami statisztikailag kedvezőbb helyzet: ekkora sokaságon nem egyedi, hét fős csoportok, hanem hat-nyolc, egyenként húsz-harminc egységet tartalmazó hasonlósági osztály képezhető. Az eljárás három lépésből áll: a kontextusváltozók kiválasztása szakirodalmi és empirikus alapon, főkomponens-elemzés a többszörös együttmozgás kiszűrésére, végül hierarchikus klaszterezés. Emellett – az angol megoldáshoz hasonlóan – minden kapitánysághoz egyedi hasonlósági pontszám és a nyolc hozzá legközelebb álló szerv listája is elkészül, mert a klaszterhatár mindig önkényes, és a határon fekvő egységek értelmezéséhez erre szükség van. A hasonlósági osztályokat a népszámlálási ciklushoz igazodva kell újraszámítani, egy értékelési cikluson belül változatlanul hagyva őket. Hangsúlyozni kell: a hasonlósági csoport nem minősítési kategória, hanem összehasonlítási referencia – nem azt mondja meg, hogy egy szerv jó-e, hanem azt, hogy kihez képest értelmes a kérdést feltenni.

Második réteg: a bűnözésföldrajzi kontextusváltozók

A hasonlósági csoportok és a statisztikai korrekció egyaránt attól függ, hogy milyen változókkal írjuk le a működési környezetet. A változókészlet összeállításánál a bűnözésföldrajzi szakirodalom megállapításai az irányadók: a bűnözés térbeli eloszlását nem az állandó népesség, hanem a kockázatnak kitett népesség, a térszerkezet, a forgalmi helyzet és a társadalmi hátrány együttese magyarázza.

30. táblázat: A kontextusváltozók csoportjai a hasonlósági osztályok képzéséhez és a statisztikai korrekcióhoz

Változócsoport	Konkrét mutatók (példák)	Adatforrás	Miért befolyásolja a mért teljesítményt
Település- és térszerkezet	A körzet területe; a települések száma; az aprófalvas jelleg; a legnagyobb település súlya a népességben; népsűrűség; a belterület aránya.	Népességi és területi statisztika.	Meghatározza a kivonulási távolságot, a járőrsűrűséget és a felderítés esélyeit; azonos létszám mellett is eltérő lefedettséget eredményez.
Népesség összetétele	A 15–29 éves férfi népesség aránya; előregedési index; iskolázottsági szerkezet; munkanélküliségi ráta; jövedelmi helyzet.	Népszámlálási és éves népességi adatok.	A bűnelkövetői és az áldozattá válási kockázat legerősebb, a rendőrség ráhatásán kívül eső demográfiai előrejelzői.
Nappali (kockázatnak kitett) népesség	Ingázási egyenleg; a munkahelyek száma; oktatási intézményi férőhelyek; a	Ingázási és intézményi statisztika.	A bűnözés a napközbeni, nem pedig az állandó népességhez igazodik; ennek figyelmen kívül hagyása szisztematikusan

Változócsoport	Konkrét mutatók (példák)	Adatforrás	Miért befolyásolja a mért teljesítményt
	napközbeni népesség becsült nagysága.		felülbecsli a városközponti szervek rátáit.
Idegenforgalmi és szórakozóhelyi terhelés	Egy lakosra jutó vendégéjszakák száma; vendéglátóhelyek sűrűsége; éjszakai szórakozóhelyi koncentráció.	Idegenforgalmi és vállalkozási statisztika.	A koncentrált éjszakai szórakozás önálló, jól dokumentált bűnözési és biztonságérzeti kockázati tényező (Mátyás et al., 2025).
Átmenő- és tranzitforgalom	Gyorsforgalmi úthálózat hossza; átlagos napi forgalom; határátkelőhely megléte; nagy vasúti csomópont.	Közlekedési és határforgalmi adat.	A tranzitforgalom nemcsak a közlekedési, hanem a vagyon elleni és a határhoz kötődő bűncselekmények kockázatát is emeli.
Területi hátrány és szegregáció	A szegregátumban élők aránya; a hátrányos helyzetű települések aránya; a jövedelmi egyenlőtlenség területi mutatói.	Területfejlesztési és népességi adat.	A koncentrált társadalmi hátrány egyszerre növeli a bűnözési kockázatot és csökkenti a feljelentési hajlandóságot, tehát két mutatót torzít ellentétes irányban.
Intézményi terhelés	Büntetés-végrehajtási intézet; őrzött szállás; nagy rendezvényhelyszín; kiemelt egészségügyi intézmény; kritikus infrastruktúra.	Intézményi nyilvántartás.	Állandó, a szerv által nem befolyásolható rendészeti feladatterhet és sajátos eseményszerkezetet hoz létre.
Rendészeti kapacitás-kontextus	Az illetékességi terület kiterjedése; átlagos kivonulási távolság; a szomszédos szervek elérhetősége; az őrsők és a körzeti megbízotti körzetek száma.	Belső szervezeti és térinformatikai adat.	A reaklási idő és a közterületi jelenlét mutatóit földrajzi adottságok határolják be, a szolgálat-szervezés minőségétől függetlenül.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

Harmadik réteg: a várt érték és a reziduum

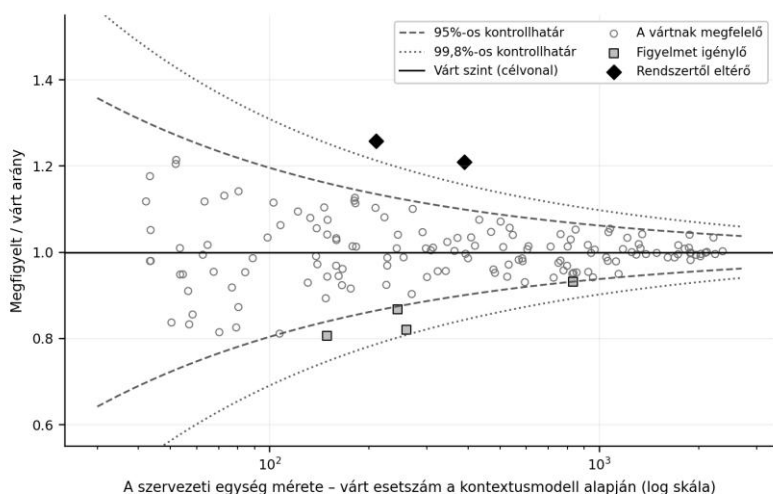
A hasonlósági csoport önmagában nem elég, mert a csoporton belül is maradnak érdemi különbségek. A második lépés ezért a statisztikai kontextuskorrekció, amelynek logikája a megfigyelt és a várt érték szembeállítás. A bűncselekményszámra kétszintű negatív binomiális regressziót illesztünk a 27. táblázat változóival, és minden kapitányságra kiszámítjuk a kontextusa alapján várható esetszámot. A teljesítménymutató ezután nem a nyers ráta, hanem a megfigyelt és a várt érték hányadosa, vagyis a reziduum: azt mutatja meg, hogy a szerv a saját működési környezetéből következő szinthez képest hol áll. Ez a megoldás fordítja le a gyakorlat nyelvére a kontrollálhatóság elvét: a szervezetet kizárólag azért tesszük felelőssé, ami a kontextusból nem magyarázható.

Két technikai kiegészítés nélkülözhetetlen. Az egyik az empirikus Bayes-féle zsugorítás: a kis egységeknél a nyers reziduum rendkívül instabil, néhány ügy is nagy kilengést okoz, ezért a becslést a csoportátlag felé kell húzni a mintanagysággal fordítottan arányos mértékben. A másik a felmérésalapú mutatók kezelése: a bizalmi és eljárási igazságossági skáláknál többszintű modellt kell illeszteni egyéni szintű kontrollokkal (életkor, iskolázottság, jövedelmi helyzet, korábbi áldozattá válás és rendőrségi kapcsolat), és a kapitánysági szintű reziduum tekintendő a szerv hatásának. Előfeltétel, hogy a skálák skaláris mérési invarianciája a szervezeti egységek között igazolt legyen; enélkül az összehasonlítás számtanilag elvégezhető, tartalmilag azonban értelmetlen.

Egyszerűbben: a modell megmondja, hány bűncselekmény volna várható egy ilyen adottságú körzetben, és a szervet ehhez, nem pedig az országos átlaghoz mérjük. Olyan ez, mint a menetrend szerinti és a tényleges érkezés összevetése: nem az számít, hány órákor fut be a vonat, hanem hogy késett-e a saját menetrendjéhez képest. A megfigyelt és a várt érték hányadosa ezért közvetlenül értelmezhető: az 1,00 pontos egyezést jelent, az 1,17 pedig azt, hogy tizenhét százalékkal több történt a vártnál. A zsugorítás és a kis területi becslés két óvintézkedés ugyanarra a problémára: kis szervezeti egységnél néhány ügy is nagy kilengést okoz, ezért a szélsőséges értékeket óvatosan a középérték felé húzzuk, a kevés kérdezettből származó becslést pedig a hasonló körzetek adataival egészítjük ki.

A közlés formája: tölcsérdiagram a rangsor helyett

A kontextuskorrekció eredményét nem rangsorban, hanem tölcsérdiagramon indokolt közölni. Az eljárás lényege, hogy a megfigyelt és várt érték hányadosát a szervezeti egység méretének függvényében ábrázoljuk, és a várt szint köré statisztikai kontrollhatárokat rajzolunk (Spiegelhalter, 2005). Mivel a kis egységeknél a véletlen ingadozás nagyobb, a határok tölcsérszerűen kiszélesednek: ugyanaz az eltérés egy kis kapitányságnál még a normális ingadozás körébe tartozik, egy nagynál viszont már rendszeres eltérést jelez. Az ábrázolás így éppen azt a hibát zárja ki, amelyet a rangsorok elkövetnek, tudniillik hogy a kis egységek véletlen kilengéseit teljesítménykülönbségként olvassuk.



19. ábra: A szervezeti egységek kontextuskorrigált összehasonlítása tölcserdiagramon (elvi szemléltetés, szimulált adatokkal)

Forrás: a szerző saját szerkesztése Spiegelhalter (2005) módszertana alapján. Az ábra szimulált adatokon mutatja be az eljárás logikáját, tényleges mérési eredményt nem tartalmaz.

A besorolás ennek megfelelően nem sorszám, hanem három kategória: a kontrollhatárokon belül eső szerv „a vártnak megfelelő”, a 95 és 99,8 százalékos határ közé eső „figyelmet igénylő”, a 99,8 százalékos határon kívül eső pedig „a rendszertől eltérő” minősítést kap – utóbbi mindkét irányban, tehát a kiemelkedően jó eredmény is vizsgálatot érdemel, mert vagy átvehető jó gyakorlatot, vagy adatminőségi problémát jelez. A vezetői kérdés ezzel megváltozik: nem az, hogy egy kapitányság hányadik a sorban, hanem az, hogy kilóg-e a rendszerből, és ha igen, miért. A tölcseren belüli sorrend értelmezése kifejezetten tilos, mert az ott mutatkozó különbségek megkülönböztethetetlenek a véletlentől.

A tölcser alakja mögött hétköznapi tapasztalat áll. Ha tízszer feldobunk egy érmét, a hét fej még nem furcsa; ha ezerszer dobjuk fel, a hétszáz fej már biztosan nem a véletlen műve. Ugyanez a helyzet a szervezeti egységekkel: a kis szervnél a nagy eltérés is beleférhet a véletlenbe, a nagy szervnél a kisebb eltérés is jelzésértékű. A tölcserdiagram pontosan ezt teszi láthatóvá, és éppen ezért nem ad rangsort: azt mutatja meg, ki lóg ki a rendszerből, nem azt, ki a hányadik.

Negyedik réteg: bűnözésföldrajzi felbontás a mérésen belül

A kontextuskorrekción a szervezeti egységek közötti összevetést teszi értelmessé, a bűnözés térbeli szerkezete azonban magukban a mutatókban is megjelenik. Négy megoldás épül be ezért az indikátorlapokba. Először, az A6

mutató mérési egysége nem a kapitányság közigazgatási határa, hanem egységes rácscella, illetve közterületi szegmens; a koncentrációt a felső öt százalék részesedésével és Gini-együtthatóval mérjük, ami a szervek méretétől függetlenül összehasonlítható. Másodszor, a ráták nevezője nem minden esetben az állandó népesség: a közlekedési mutatóknál a jármű-kilométer, a szórakozóhelyi övezetekben a becsült vendégforgalom, a határátkelőhelyeknél az átléptetett forgalom a kockázatnak kitett sokaság.

Harmadszor, a gócpontokra irányuló beavatkozások értékelésénél kötelező a térbeli áthelyeződés vizsgálata: a beavatkozási cellák köré pufferezni kell vonni, és a zónában bekövetkező változást a beavatkozási hatás részeként kell elszámolni – e nélkül a bűnözés átterelése eredményként jelenne meg. Negyedszer, a sajátos földrajzi helyzetű szervek – a határrendészeti kirendeltségek, a tranzitfolyosón fekvő és a kiemelt idegenforgalmi terhelésű kapitányságok – önálló hasonlósági osztályba kerülnek, mert a kontextusváltozókkal való korrekció náluk a szélsőséges értékek miatt kevésbé megbízható.

Az önmagával való összehasonlítás elsőbbsége

Végül rögzíteni kell a rendszer egyik legfontosabb értelmezési szabályát. Bármilyen gondos is a kontextuskorrekció, a legmegbízhatóbb összehasonlítás mindig a szerv önmagával, időben történő összevetése, mert rövid távon a működési környezet közel állandó, tehát a változás nagyobb valószínűséggel tulajdonítható a szervezet működésének. Ebből következik, hogy a minősítés súlypontja a változáson van, a szint pedig másodlagos és mindig kontextuskorrigáltan értelmezendő. A két megközelítés munkamegosztása világos: a hasonlósági csoport és a statisztikai korrekció a szintet teszi értelmezhetővé, az időbeli elemzés pedig a változást. A beavatkozások hatásának értékelésére ehhez kapcsolódóan a különbségek különbsége módszer alkalmazandó, amelyben a beavatkozással érintett szervek változását a hasonlósági csoportjukba tartozó, be nem avatkozott szervek változásához mérjük – ez az a kutatási elrendezés, amely a szervezeti teljesítményről a leginkább ok-okozati érvényű állítást engedi meg.

A különbségek különbsége módszer lényege egyetlen kérdés: javult-e nálunk jobban a helyzet, mint azoknál, akik nem tettek semmit? Ha egy adott évben mindenhol csökkent a betöréses lopás, akkor a saját programunk sikerét hiába ünnepelnénk, mert a változást nem az okozta. Csak a be nem avatkozott, hasonló körzetekhez viszonyítva állapítható meg, hogy egy intézkedés valóban hatott-e.

A főváros mint a hasonlósági logika határeset

A hasonlósági osztályba sorolás és a kontextuskorrekció logikája vidéki járások összevetésére épül, és egyetlen szerv esetében szisztematikusan csődöt mond: a Budapesti Rendőr-főkapitányság méretében és szerkezetében nincs hozzá hasonló területi szerv, ezért csoportba sorolása módszertanilag értelmetlen volna. Mezoszinten a főváros ezért nem hasonlósági csoport tagjaként, hanem önálló időbeli önösszehasonlítással és a kerületi kapitányságok belső összevetésével értékelendő. Mikroszinten – a kerületi és a több kerületet ellátó rendőrkapitányságok szintjén – a hasonlósági logika alkalmazható, de a kontextusváltozók fővárosi tartalma, illetve két indikátorspecifikus torzítás miatt a vidéki alkalmazástól eltérő kezelést igényel.

Az első eltérés a nevező megválasztása. A 3.2. pontban bemutatott napközbeni (kockázatnak kitett) népesség fogalma minden szervnél releváns, a fővárosi belső kerületekben azonban a torzítás nagyságrendje minőségileg más: egy kormányzati, üzleti és turisztikai funkciójú belvárosi kerületben a becsült napközbeni népesség a lakónépesség többszöröse lehet, miközben egy kertvárosi jellegű, kibocsátó kerületben az arány megfordul. A lakosságárányos mutató ezért a fővárosi kerületi kapitányságoknál nemcsak pontatlan, hanem szisztematikusan téves irányba mutat: azokat a szerveket bünteti, amelyek illetékességi területén nappal a legtöbbet tartózkodnak, függetlenül attól, hogy e személyek ott is laknak-e.

A második eltérés a koncentrált, fővárosi hatókörű feladatok jelenléte. Egyes rendészeti feladatok – jellemzően a fővárosi hatáskörű szabálysértési ügycsoportok, mint a parkolási szabálysértések – jogszabályi vagy szervezési okból egyetlen kerületi kapitánysághoz telepítettek, miközben a mögöttük álló jelenség a főváros egészéből származik. Ha ezt a szerv teljesítménymutatóiból nem különítjük el, a koncentrált feladat elfedi a szerv tényleges helyi munkáját, és minden összehasonlításban indokolatlanul torzítja a képet.

31. táblázat: Az indikátorok fővárosi alkalmazási eltérései

Indikátor	Mit kell másképp	Miért
A1 – bűncselekményi teher	A nevező a kerület becsült napközbeni népessége, nem a lakónépessége; a fővárosi hatókörrel egyetlen szervhez telepített ügyek kizárva.	A belvárosi kerületekben a napközbeni népesség többszöröse a lakónépességnek.
A4 – reagálási idő	Két részre bontva: a bejelentés fogadásától a kiadásig (a fővárosi tevékenységirányítási központ mutatója), illetve a kiadástól a helyszínre érkezésig (a kerületi kapitányság mutatója).	A bejelentésfogadás és a prioritásbesorolás központosított; a kerületi kapitányságnak csak a kiérkezésre van ráhatása.
A6 – területi koncentráció	A rácscellás elemzést kerülethatárokon átnyúlóan, a főváros egészére kell futtatni, és csak azután kerületre bontani.	A gócpontok gyakran kerülethatáron ülnek.

Indikátor	Mit kell másképp	Miért
A11 – vagyoni viszály elhárítása	Önálló, fővárosi referenciaérték mellett értelmezendő, nem az országos átlaghoz mérve.	A gazdasági bűncselekmények értékhatárhoz kötött hatásköre és a székhelyhatás miatt ezek az ügyek aránytalanul a fővárosban csapódnak le.
B3 – fajlagos ráfordítás	A fővárosban működő, országos feladatot ellátó központi és különös hatáskörű szervek költsége nem számítható be.	Beszámításuk a fővárosi fajlagos értéket indokolatlanul megemelné.
B4 – közterületi jelenlét	A rendezvénybiztosításra és csapaterős feladatra fordított órákat külön kell kimutatni, és a helyi jelenlét mutatójából ki kell venni.	Ezek nem helyi rendészeti jelenlétet jelentenek, és a fővárosban nagyságrendekkel több van belőlük.
B8 – az ügyteher eloszlása	A horizontális részmutató a kerületek közötti szóródást méri; a vezénylés külön sorban közlendő.	A fővárosban a szervek fizikai közelsége miatt a vezénylés lényegesen gyakoribb és olcsóbb eszköz, mint vidéken.
„C” pillér (felmérések)	A lakossági minta rétegzése kerület szerint történik, és a fővárosi almintát önállóan kell méretezni.	A vármegyei rétegzés a fővárosban egyetlen réteggént kezelné a másfél milliós, erősen tagolt népességet.
C8 – intézkedési arányosság	A csoportközi és területi szóródás a főváros egészére számítandó, kerületi bontással kiegészítve.	A lakosság szabadon mozog a kerületek között, ezért az intézkedés helye és a lakóhely gyakran elválik.
D4–D5 – megtartás és betöltetlenség	A viszonyítási alap a fővárosi munkaerőpiaci referencia, nem az országos átlag.	A fővárosi munkaerőpiac elszívó hatása lényegesen erősebb, mint vidéken.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

E táblázaton kívül eső mutatók a fővárosi kerületi kapitányságokra is változatlanul alkalmazandók. A felsorolt eltérések nem kivételt engednek a keretrendszer logikája alól, hanem éppen annak következetes érvényesítését szolgálják: a mérés mindenütt azt kívánja elkülöníteni, ami a szerv munkájának tulajdonítható attól, ami a működési környezet sajátossága.

AZ INDIKÁTOROK SZOLGÁLATI ÁGAK SZERINTI HOZZÁRENDELÉSE ÉS A FELELŐSSÉGI REND

A hozzárendelés három szerepe és az egygazdás elv

Az indikátorrendszer önmagában nem működik: ahhoz, hogy a mérésből vezetői cselekvés legyen, minden mutatóhoz nevesített felelőst kell rendelni. A hozzárendelés három, egymástól élesen elváló szerepet különböztet meg. A gazda az a szolgálati ág vagy szakterület, amely az adott indikátorban kifejezett szakmai eredményért felel, és amelynek a romlás esetén magyarázattal, javuláskor pedig átadható jó gyakorlattal kell szolgálnia. Az adatgazda az, aki az adat előállításáért, teljességéért és minőségéért felel – ez gyakran nem azonos a szakmai gazdával, hiszen például a gazdálkodási vagy személyügyi adatok minőségéért a

funkcionális szakterület felel akkor is, ha a mutató szakmai tartalma máshová tartozik. A közreműködő pedig az a szakterület, amelynek tevékenysége érdemben befolyásolja az eredményt, de nem az övé a felelősség.

A hozzárendelés vezérelve az egygazdás megoldás: minden magindikátornak egy és csak egy szakmai gazdája lehet. Az osztott felelősség a rendészeti szervezetben tapasztalati úton igazolhatóan a felelősség eltűnéséhez vezet, mert minden érintett ág jogosan hivatkozhat a másik közreműködésére. Ahol egy mutató valóban két ág együttes teljesítményét méri – ilyen a kapcsolati erőszakos ügyek kezelése, amelyben a közrendvédelmi és a bünyügyi ág egyaránt meghatározó –, ott nem a felelősséget kell megosztani, hanem a mutatót kell olyan részekre bontani, amelyeknek külön-külön van egyértelmű gazdája.

A mérés kétszintű. Az első szint a 19–22. és a 24–26. táblázatban rögzített negyvenegy magindikátor, amely a külső minősítés alapja, és amelyet az auditáló testület használ. A második szint az ágazati vezetői mutatók köre, amely a belső irányítást szolgálja: ezek a magindikátorok mögé néznek, magyarázó erejűek, és éppen ezért a minősítésnek soha nem képezik részét. E kettéválasztás nélkül a rendszer néhány éven belül mutatóinflációba fullad, hiszen minden szolgálati ág jogosan kívánja a saját teljesítményét is a hivatalos értékelésben látni.

Az egyes szolgálati ágak felelőssége

A hozzárendelés az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv jelenlegi szolgálati ági tagozódását követi. A Rendészeti Főigazgatóság felelősségi körébe a közrendvédelmi, a közlekedésrendészeti, az igazgatásrendészeti és a határrendészeti szolgálati ág, valamint az ügyeleti és a rendészeti elemző-értékelő szakterület tartozik; a bünyügyi szolgálati ág a Bünyügyi Főigazgatóság, a gazdálkodási és informatikai szakterület a Gazdasági Főigazgatóság, a humánigazgatási szakterület pedig a Személyügyi Főigazgatóság alá tagozódik.

32. táblázat: A magindikátorok hozzárendelése a szolgálati ágakhoz

Szolgálati ág / szakterület	Gazdaként felelős magindikátorok	Közreműködőként érintett	A vezetői kérdés, amelyre az ág válaszol
Közrendvédelmi szolgálati ág	A6 (területi koncentráció), B4 (közterületi jelenlét), A12 (szabálysértési eljárási teljesítmény); A4 az ügyeleti szakterülettel közösen; A7 a bünyügyi ággal megosztott bontásban (helyszíni intézkedés és védelmi intézkedés kezdeményezése).	A1, A5, C4, C8, C9.	Ott vagyunk-e, ahol és amikor a kockázat keletkezik, és úgy bánunk-e az emberekkel, hogy az növelje az együttműködési készségüket?
Bünyügyi szolgálati ág (felderítés és vizsgálat)	A2 (standardizált eredményesség), A3	A1, A6, B5, C10.	A megindult eljárásokból lesz-e

Szolgálati ág / szakterület	Gazdaként felelős magindikátorok	Közreműködőként érintett	A vezetői kérdés, amelyre az ág válaszol
	(átfutási idő), A5 (ismételt áldozattá válás), A8 (sértetti jogérvényesülés), A10 (kármegtérülés), A11 (vagyonvisszaszerzés), A14 (a felfüggesztett ügyek kezelése), A15 (az ügyviteli döntések szóródása); A7 nyomozási szakasza.		felelősségre vonás elfogadható időn belül, és megkapja-e a sértett azt, amit a törvény ígér neki?
Közlekedésrendészeti szolgálati ág	A KL1–KL3 ágazati mutatók; a közlekedési bűncselekmények tekintetében az A2 és A3 saját ügycsoportra eső része.	A4, C4, C8.	Csökken-e a személyesítéssel balesetek száma és súlyossága ott, ahol ellenőrzünk, és arányos- e az intézkedési gyakorlatunk?
Igazgatásrendészeti szolgálati ág	A13 (hatósági eljárási teljesítmény); az IG1– IG3 ágazati mutatók.	C4 (a hatósági ügyintézés almintája), A9.	Kiszámíthatóan, határidőben és mértányosan intézzük-e a hatósági ügyeket, és kockázatarányos-e az ellenőrzési gyakorlatunk?
Határrendészeti szolgálati ág	A HR1–HR3 ágazati mutatók.	A1, C4, C8.	Úgy tartjuk-e fenn a határrend biztonságát, hogy közben a jogszerű határforgalom kiszámítható és emberséges marad?
Ügyeleti szakterület (tevékenységirányítás)	A4 (reagálási idő) mint tárgazda és teljes körű adatgazda.	A6, A7.	A tényleges sürgősség szerint soroljuk-e be és irányítjuk-e a bejelentéseket?
Bűnmegelőzési szakterület	A9 (a beavatkozások bizonyítékalapúsága).	A5, A6, C2, C6.	Bizonyítottan ható programokat működtetünk-e, és mérjük-e egyáltalán a hatásukat?
Rendészeti elemző- értékelő szakterület	Nincs saját gazdaindikátora; az A1 és A6 adatgazdája.	Valamennyi „A” pillérbeli mutató elemzési támogatása.	Azt elemezzük-e, ami a döntéshez kell, és eljut- e az elemzés ahhoz, aki dönt?
Humánigazgatási szakterület	D4 (megtartás), D5 (betöltetlenség), D6 (terhelés), D8 (fejlesztési lefedettség) adatgazdája; az állományfelmérés szervezési koordinátora.	D1–D3, D7 (kizárólag szervezési, nem feldolgozási szerepben).	Megtartjuk-e azokat, akiket kiképeztünk, és elviselhető-e a terhelés ott, ahol a hiánya a legnagyobb?
Gazdálkodási és informatikai szakterület	B1, B2, B3, B7 adatgazdája; az indikátorszótár szerinti adatkinyerés technikai felelőse.	B4–B6.	Oda jut-e az erőforrás, ahol a kockázat van, és kinyerhető-e egyáltalán az adat, amit mérni akarunk?
Ellenőrzési szakterület	C9 (panaszok) adatgazdája; a belső adatminőségi audit végrehajtója.	A8, C8.	Megbízható-e az adat, amelyet felfelé küldünk, és mit tanulunk a panaszokból?

Szolgálati ág / szakterület	Gazdaként felelős magindikátorok	Közreműködőként érintett	A vezetői kérdés, amelyre az ág válaszol
Kommunikációs szakterület	Nincs saját indikátora; a nyilvános jelentés és a teljesítménykártyák közlésének felelőse.	C1, C2 (a kommunikáció hatásának értelmezésében).	Érthetően és a bizonytalanság feltüntetésével közöljük-e az eredményeket?

Forrás: a szerző saját szerkesztése az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv hatályos szolgálati ági tagozódása alapján.

Ágazati vezetői mutatók

Az alábbi, második szintű mutatók nem képezik a minősítés részét, és nem szerepelnek a kompozit indexben. Rendeltetésük az, hogy a szolgálati ág vezetője a magindikátorok mozgását értelmezni és arra beavatkozással válaszolni tudja. Ebből következik az a szabály, hogy ágazati mutató kizárólag akkor léptethető elő magindikátorrá, ha előbb auditált indikátorlapot kap, és átesik a validálási eljáráson – ellenkező esetben a rendszer észrevétlenül visszacsúszik a szabályozatlan mutatószaporítás gyakorlatába.

33. táblázat: Ágazati vezetői mutatók (második szint)

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság
KV1 – Célzott jelenlét	A bűnözési gócpontokban teljesített közterületi szolgálati órák aránya az összes közterületi órán belül.	Szolgálatszervezési és georeferált bűnügyi adat / havonta.
KV2 – A szolgálatellátás kiszámíthatósága	A tervezett és a ténylegesen teljesített közterületi órák eltérése, az eltérés okainak (vezénylés, elvonás, betegség) bontásával.	Szolgálatszervezési rendszer / havonta.
KV3 – Proaktív intézkedések aránya és eredménye	A nem bejelentés alapján indult intézkedések aránya, valamint ezek érdemi eredménnyel záruló hányada.	Intézkedési nyilvántartás / negyedévente.
KV4 – Körzeti megbízotti lefedettség	A betöltött körzeti megbízotti státuszok aránya, valamint a körzeti megbízott lakossági ismertsége az adott körzetben.	Személyügyi rendszer és a bizalomfelmérés helyi modulja / évente.
KL1 – Közlekedésbiztonsági eredmény	A személysérülések közötti balesetek száma százezer lakosra, valamint a súlyos és halálos kimenetelűek aránya.	Közlekedési baleseti nyilvántartás / negyedévente.
KL2 – Az ellenőrzés célzottsága	A baleseti gócpontokon és a baleseti csúcsideszakokban végzett ellenőrzési órák aránya az összes ellenőrzési órán belül.	Szolgálatszervezési és baleseti adat / negyedévente.
KL3 – A fő baleseti okok szerinti fedettség	A sebesség, az ittaság és a passzív biztonsági eszközök használata szerinti ellenőrzési fedettség és kiszűrési arány.	Ellenőrzési nyilvántartás / negyedévente.
IG1 – Ügyintézési határidő tartása	A jogszabályi határidőn belül befejezett hatósági ügyek aránya, ügytípusonként.	Hatósági ügyviteli rendszer / negyedévente.

Kód és megnevezés	Operacionális definíció	Adatforrás / gyakoriság
IG2 – Ügyfélélmény a hatósági eljárásban	Az eljárás méltányosságát és érthetőségét mérő rövid skála átlaga a hatósági ügyfelek körében.	A kontaktusfelmérés hatósági almintája / félévente.
IG3 – Kockázatalapú ellenőrzés	A kockázatelemzés alapján kiválasztott hatósági ellenőrzések aránya az összes ellenőrzésen belül (fegyver-, valamint személy- és vagyonvédelmi terület).	Hatósági ellenőrzési nyilvántartás / évente.
HR1 – Határforgalmi átbocsátás	A határátkelőhelyi várakozási idő átlaga és 90. percentilise, átkelőhelyenként és forgalmi irányonként.	Határforgalmi adat / havonta.
HR2 – Az ellenőrzés minősége	Az okmány- és jogosultságellenőrzés során feltárt jogellenességek aránya az ellenőrzött forgalomhoz viszonyítva.	Határrendészeti nyilvántartás / negyedévente.
HR3 – A mélységi ellenőrzés célzottsága	A kockázatelemzésre alapozott mélységi ellenőrzési akciók aránya és eredményessége.	Rendészeti akciónyilvántartás / negyedévente.
BU1 – Ügyteher-eloszlás	Az egy vizsgálóra jutó folyamatban lévő ügyek számának mediánja és szórása szervezeti egységenként.	Bűnügyi ügyviteli rendszer / negyedévente.
BU2 – A leplezett eszközök eredményessége	A leplezett eszközök alkalmazásával érintett ügyek aránya, amelyekben az alkalmazás bizonyítékként hasznosult, a szervezett bűnözés elleni ügycsoportban.	Bűnügyi ügyviteli adat / évente (Nyitrai, 2014, 2015).
BU3 – Vagyonvisszaszerzési arány	A biztosított, illetve zár alá vett vagyon értékének aránya a bűncselekménnyel okozott, megállapított kárhoz viszonyítva.	Bűnügyi és vagyonvisszaszerzési adat / évente.
BU4 – A szakértői szakasz időigénye	A szakértő kirendelésével érintett ügyek aránya ügycsoportonként; a kirendeléstől a szakvélemény beérkezéséig eltelt napok mediánja; valamint azon ügyek aránya, amelyekben a szakértői kirendelést szaktanácsadó bevonása vagy okirati bizonyíték váltotta ki.	Bűnügyi ügyviteli adat / félévente.
BU5 – Az eljárási dokumentáció terjedelme	Az egy érdemben befejezett ügyre jutó eljárási cselekmények száma és iratterjedelem; a beismeréssel és nem vitatott tényállással záruló ügyekre külön is közlendő, mert e körben a bizonyítás bővülése a túlbizonyítás jele.	Bűnügyi ügyviteli adat / évente.
BU6 – A kimeneti eljárások alkalmazása	A közvetítői eljárásra, a feltételes ügyészi felfüggesztésre és az egyezsége irányuló kezdeményezések aránya az arra alkalmas ügyeken belül, valamint az elfogadási arány.	Bűnügyi és ügyészségi adat / félévente. Tájékoztató jellegű, mert az elfogadás nem a nyomozó hatóságon múlik.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

A vezetési szintek feladatai

A felelősségi rend akkor működik, ha minden vezetési szinthez néhány, világosan megfogalmazott és számonkérhető feladat tartozik. A következő táblázat a jelenlegi szervezeti tagozódáshoz illesztve rögzíti ezeket; a rendszer intézményi szereplőinek – a minisztérium, az auditáló testület, a független adatfelvevő és az egyetemi kutatóműhely – feladatait a 9.2. pont tárgyalja.

34. táblázat: A vezetési szintek feladatai a BIZTOS-rendszerben

Vezetési szint	Szerep a rendszerben	Konkrét feladat
Országos rendőrfőkapitány	A rendszer szervezeti gazdája.	Kiadja az adatszolgáltatás és az indikátorszótár alkalmazásának belső normáját; évente napirendre tűzi az értékelést a vezetői értekezleten; kihirdeti és ellenőrizteti a kvótatáblát és az elválasztási szabályt; kapcsolatot tart az auditáló testülettel.
Rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes (Rendészeti Főigazgatóság)	Az „A” pillér közterületi és hatósági mutatóinak, valamint a C8 arányossági mutatóinak a szakmai gazdája.	Összefogja a közrendvédelmi, közlekedésrendészeti, igazgatásrendészeti és határrendészeti ág mutatóit; jóváhagyja az ágazati vezetői mutatók éves készletét; felel az A4 és A6 szakmai értelmezéséért és a besorolási gyakorlat egységességéért.
Bűnügyi országos rendőrfőkapitány-helyettes (Bűnügyi Főigazgatóság)	Az A2, A3, A5, A8 és a nyomozási szakaszra eső A7 szakmai gazdája.	Felel a bűnügyi ügyviteli adatok minőségéért és a minősítési gyakorlat egységességéért; évente elemzi az A2 és A3 együttes mozgását; gondoskodik az aktavizsgálat bűnügyi kódlapjáról.
Gazdasági országos rendőrfőkapitány-helyettes (Gazdasági Főigazgatóság)	A „B” pillér adatgazdája és a rendszer informatikai felelőse.	Biztosítja a burkolóelemzéshez szükséges input- és költségadatok auditálható előállítását; kifejleszti és üzemelteti az indikátorszótár szerinti automatikus adatkinyerést; felel az adatbázis verziójáért.
Személyügyi országos rendőrfőkapitány-helyettes (Személyügyi Főigazgatóság)	A „D” pillér adatgazdája és az állományfelmérés szervezési koordinátora.	Biztosítja a személyügyi mutatók egységes előállítását; megszervezi az állományfelmérés lebonyolítását – annak feldolgozásában és a nyers adathoz való hozzáférésben azonban nem vesz részt; felel a képzési lefedettség kimutatásáért.
Ellenőrzési Szolgálat	A belső adatminőségi audit végrehajtója és a C9 adatgazdája.	Évente adatminőségi auditot végez a hányadosmutatók nevezőin és a besorolási gyakorlaton; a feltárt hiányosság nem lehet fegyelmi eljárás alapja; aggregáltan feldolgozza a panaszügyi tapasztalatokat.
Kommunikációs Szolgálat	A nyilvánosságra hozatal szakmai felelőse.	Gondoskodik arról, hogy az eredmények kizárólag a kontextuskorrekcióval és a

Vezetési szint	Szerep a rendszerben	Konkrét feladat
		bizonytalansági intervallumokkal, rangsor nélkül jelenjenek meg; kezeli a teljesítménykártyák közzétételét.
Rendészeti elemző-értékelő szakterület és a módszertani titkárság	A számítás és az értelmezés végrehajtója.	Előállítja az indikátorértékeket az indikátorszótár szerint; futtatja az érzékenységvizsgálatot; elkészíti a kis területi becsléseket; vezeti az indikátorszótár verziónaplóját.
Budapesti és vármegyei rendőrfőkapitány	Mezoszintű felelős.	Értelmezi a kapitányságok közötti kontextuskülönbségeket, és megakadályozza a korrekció nélküli belső rangsorolást; erőforrást csoportosít át a B6 allokációs mutató alapján; jóváhagyja a fejlesztési és cselekvési terveket.
Rendőrkapitányság vezetője	Mikroszintű felelős.	A 33. táblázat ellenőrzőlistája szerint jár el: adatminőség, állománytájékoztató, a párindikátorok negyedéves együttes elemzése, visszacsatolás, kifogásolás, cselekvési terv.
Osztály- és alosztályvezető, őrsparancsnok, körzeti megbízott	A magatartási szint, ahol a mért jelenség ténylegesen keletkezik.	Felel az adatrögzítés fegyelmeért (prioritásbesorolás, sértetti azonosító, intézkedési adatok teljessége) és az eljárási igazságosság napi gyakorlatáért; a szolgálati eligazításon nem közvetíthet mutatóelvárást egyéni követelményként.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

A leoszthatóság korlátai

A felelősségi rend kialakításának legnagyobb kockázata az, hogy a szervezet a jól ismert kaszkádlogika szerint minden mutatót lebont a legalsó szintig. Ezt négy ponton kifejezetten meg kell tiltani. Először, a „C” pillér bizalmi és legitimitási mutatói nem oszthatók le szolgálati ágra, mert a lakosság nem szolgálati ágak szerint észleli a rendőrséget: a bizalom a szervezet egészéről alkotott ítélet, amelyet egyetlen rossz intézkedés éppúgy alakít, mint a következetes napi jelenlét. Aki a C1 mutatót a közrendvédelmi ágra osztja le, az a bizalmat mutatóhajszává alakítja, és pontosan azt rombolja le, amit mérni akar.

Másodszor, a „D” pillér mutatói nem bonthatók a tízfős anonimitási küszöb alá, mert ekkor az állományfelmérés visszaazonosíthatóvá, és ezáltal használhatatlanná válik. Harmadszor, egyetlen magindikátor sem osztható le egyéni követelménnyé – ez az elválasztási szabály közvetlen következménye. Negyedszer, ágazati vezetői mutató nem kerülhet be a minősítésbe auditált indikátorlap és validálás nélkül. E négy tilalom együtt tartja meg a rendszert annak, aminek szánták: a szervezeti tanulás eszközeként, nem pedig a hierarchia mentén lefelé továbbított nyomás új csatornájaként.

Adminisztratív adatok

Az adminisztratív adatok előnye a teljes körűség és az alacsony többletköltség, hátránya, hogy keletkezésük maga is szervezeti döntések eredménye, tehát endogén. A BIZTOS ezért adatminőségi protokollt ír elő: minden adatgazda köteles évente adatminőségi jelentést készíteni a hiányzó adatok arányáról, a késedelmes rögzítés mértékéről és a revíziók nagyságáról; a minősítéshez felhasznált változók egy rétegzett mintáján kettős kódolást kell végezni, ahol a kódolók közötti egyetértés kappa-értéke legalább 0,80; a hányados típusú mutatók nevezőjét külön auditálni kell; végül az adatbázist verziózni kell, mert az utólagos revízió a legjelentősebb, ám többnyire láthatatlan torzítási forrás.

Rendészeti Bizalomfelmérés (RBF)

Az RBF a „C” pillér gerince: éves, országos, rétegzett valószínűségi mintavételen alapuló lakossági felmérés, ahol a rétegzés ismérvei a vármegye, a településtípus, a korcsoport és a nem. A javasolt mintanagyság legalább tizenkétezer fő, ami vármegyei szinten közvetlen becslést tesz lehetővé; kapitánysági szintre az értékeket kis területi becsléssel és hároméves gördülő átlagolással kell előállítani. Az adatfelvétel vegyes módú (online, telefonos és személyes megkeresés kombinációja), a mód szerinti torzítást pedig módhatás-vizsgálattal kell becsülni. A súlyozás a hivatalos népességi keretre történik. A célként kitűzött válaszarány legalább negyven százalék; a válaszarányt és a nemválaszolási torzítás vizsgálatának eredményét minden közléskor szerepeltetni kell. A minta húsz százaléka panelelemként ismételtlen megkeresendő, mert csak így vizsgálható, hogy a bizalom változása valódi attitűdváltozás-e vagy mintavételi ingadozás.

A mintavétel logikája gyakran félreértett. Nem elsősorban az számít, hányan válaszolnak, hanem az, hogy a válaszadók összetétele megfelel-e a lakosságnak: a gondosan kiválasztott néhány ezer fős minta pontosabb képet ad, mint egy önkéntes internetes szavazás százezer kitöltővel, mert az utóbbi nem a lakosságot méri, hanem azokat, akiknek kedvük volt válaszolni. A válaszarány közlése ezért nem formáság, hanem a közölt szám hitelének feltétele.

Rendészeti Kontaktusfelmérés (RKF)

A populációs felmérés önmagában nem alkalmas az intézkedések minőségének mérésére, mert a megkérdezettek túlnyomó többségének nincs friss személyes tapasztalata. Az RKF ezért azokat célozza, akik a megelőző időszakban ténylegesen kapcsolatba kerültek a rendőrséggel: a sértetteket és az intézkedés alá

vontakat egyaránt. A megkeresés az eljárási esemény után harminc napon belül, független adatfelvevő szervezet útján történik; a rendőrség kizárólag anonim, aggregált eredményt lát, egyedi válasz semmilyen formában nem juthat vissza az eljáró szervhez. A kimaradás lehetőségét (opt-out) biztosítani kell. Az intézkedés alá vontak almintájának külön közlése módszertanilag kényes, de nélkülözhetetlen: az eljárási igazságosság próbája éppen az, hogy a rendőrség azokkal is méltányosan bánik-e, akikkel szemben kényszert alkalmaz.

Rendészeti Állományfelmérés (RÁF)

A „D” pillér adatforrása az éves, teljes körű meghívásos állományfelmérés, amelyet független feldolgozó szervezet bonyolít. A bizalom megteremtése itt technikai kérdés: legalább tízfős cellaméret alatt eredmény nem közölhető, a közvetlen vezetői szint alatti bontás tilos, a nyers adathoz a rendőri szervezet egyetlen vezetője sem férhet hozzá. Ha ezek a garanciák nem hitelesek, az állomány nem válaszol őszintén, és a felmérés a szervezeti valóság helyett a félelem szintjét méri. A kérdőív magját a szervezeti igazságosság négydimenziós modelljének validált tételei, az önlegitimáció skálája és a terhelési mutató adja.

Aktavizsgálat és megfigyelés adatok

Az önbevallásos és az adminisztratív adatok mellett szükség van közvetlen dokumentumvizsgálatra is. Évente kapitányságonként legalább harminc aktából álló, rétegzett véletlen mintát kell strukturált kódlappal feldolgozni, a minta legalább tíz százalékán kettős kódolással. A testkamerás felvételek protokoll szerinti, mintavételes elemzése értékes adatot ad az intézkedési kommunikáció minőségéről, alkalmazásának azonban szigorú korlátja van: az elemzés kizárólag aggregált szervezeti értékelésre használható, egyedi felelősségre vonás céljára nem. E korlát feladása esetén a mérőeszköz megszűnik mérőeszköz lenni, és fegyelmi eszközzé válik, ami az adat érvényességét is megsemmisíti.

Jogalap és adatvédelem

Az adatkezelés jogi kereteit a hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, az általános adatvédelmi rendelet, valamint a bűnüldözési célú adatkezelésről szóló (EU) 2016/680 irányelvet átültető szabályozás adja. A rendszer bevezetése előtt adatvédelmi hatásvizsgálatot kell lefolytatni, és indokolt a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság előzetes konzultációja. A felmérési adatok kezelése statisztikai célú, a résztvevők tájékozott hozzájárulásán alapul; az eljárási adatokból képzett mintavételi keret álnevesítve kerül a független adatfelvevőhöz. A kutatói hozzáférést biztonságos

adatkörnyezetben, kimeneti ellenőrzés mellett kell biztosítani. A közlési küszöbök – a legkisebb cellaméret és a legkisebb közölhető aggregációs szint – nem pusztán adatvédelmi, hanem mérőmódszertani garanciák is: éppen azokat a kis elemszámú becsléseket zárják ki, amelyek a leginkább alkalmasak a félreértelmezésre.

KÜLSŐ AUDIT ÉS FÜGGETLEN VALIDÁCIÓ

A Rendészeti Teljesítményértékelő és Auditáló Tanács

A keretrendszer hitelességének feltétele, hogy a minősítést ne az értékelt szervezet irányítási láncába tartozó szerv állapítsa meg. Erre a célra önálló testület, a Rendészeti Teljesítményértékelő és Auditáló Tanács (RTAT) felállítása javasolt. A kilenctagú testületben indokolt három tudományos tag (rendészettudomány, statisztika vagy ökonometria, valamint szervezet- és munkapszichológia), az Állami Számvevőszék és az alapvető jogok biztosa egy-egy delegáltja, az önkormányzati érdekképviselő és az áldozatvédelmi civil szervezetek egy-egy képviselője, továbbá két rendészeti szakmai tag. A mandátum hat évre szól, egyszeri megújítás nélkül, a felmentés törvényben rögzített, szűk okokra korlátozva. A testület tevékenységéről évente az Országgyűlésnek számol be.

Az RTAT jogosítványai: teljes körű adathozzáférés, helyszíni vizsgálat, aktabetekintés, saját adatfelvétel megrendelése és a minősítés megállapítása. Ami éppilyen fontos: a testületnek nincs utasítási joga a rendőri szervek felé. E korlát nélkül az audit összeolvadna a szakmai irányítással, és elveszítené külső jellegét. A rendszernek illeszkednie kell a rendőrség társadalmi kontrolljának meglévő intézményi környezetéhez: a Független Rendészeti Panasztestület a 2019. évi CIX. törvény 145. §-a alapján 2020. február 27-én megszűnt, feladatait az alapvető jogok biztosa vette át (Tihanyi, 2021). Az RTAT ezért nem panasz fórum és nem egyedi jogorvoslati szerv; rendszerszintű értékelést végez, a biztos panaszügyi tapasztalatait pedig – aggregált formában – a C9 indikátor bemeneteként hasznosítja.

A minősítés és a beavatkozási fokozatok

A megállapítások három, egymásra épülő fokozatba sorolhatók. Az első a fejlesztési felhívás: konkrét, dokumentált hiányosság megjelölése, amelynek orvoslásáról a szerv a következő értékelési ciklusban ad számot. A második az aggályos terület: a szervnek hatvan napon belül mérhető köztes célokat tartalmazó cselekvési tervet kell benyújtania, amelynek teljesülését félévente vissza kell mérni. A harmadik a fokozott felügyelet, amely tartósan gyenge vagy romló

teljesítmény esetén rendelhető el; ilyenkor negyedéves monitorozás, központi szakmai támogató csoport kirendelése és a személyi, valamint erőforrásfeltételek felülvizsgálata következik.

Két elvet indokolt kiemelni. Az egyik, hogy minden fokozat a szervezetre, nem pedig egyénre irányul. A másik, hogy minden fokozathoz erőforrás-támogatásnak is társulnia kell, nem csupán fokozott elvárásnak. Ha a rendszer kizárólag követelményt támaszt, de nem ad segítséget, akkor a gyenge teljesítményű – rendszerint eleve hátrányos helyzetű, alulfinanszírozott és létszámhiányos – szervek helyzete tovább romlik, és a mérés maga válik az egyenlőtlenség újratermelőjévé.

Módszertani audit, replikáció és nyilvánosság

Kétévente független módszertani felülvizsgálatot kell tartani, amelynek tárgya a mérőeszközök validitása, az invariancia fennállása, a súlyozás indokoltsága és a torzításellenes mechanizmusok működése. A származtatási kódot és az anonimizált származtatott adatállományt nyilvános repozitóriumban kell elhelyezni, replikációs csomaggal együtt. Az éves nyilvános jelentés mellett minden kapitányság teljesítménykártyát kap, amely a pillérek profilját, a bizonytalansági intervallumokat és az előző évi változást mutatja. A nyilvánosság nemcsak elszámoltatási, hanem mérésminőségi eszköz is: a nyilvánosan közzétett, ellenőrizhető módszertan a torzítás legerősebb visszatartó ereje.

A SZERVEZETI IGAZSÁGOSSÁG ÉRVÉNYESÍTÉSE MAGÁBAN A MÉRÉSBEN

A teljesítménymérési rendszerek egyik legkevésbé reflektált kérdése, hogy maga a mérés is eljárás, amelyet az érintettek méltányosnak vagy méltánytalannak érzhetnek, és amely ennek megfelelően erősíti vagy rombolja a szervezeti bizalmat. Leventhal (1980) hat eljárási szabálya közvetlenül lefordítható a BIZTOS működésére. A konzisztencia követelménye azt kívánja, hogy az indikátorok definíciója, a referencia-időszak és a kontextuskorrekció minden szervezeti egységre azonos legyen. Az elfogulatlanság a külső auditor függetlenségén és a tagok érdekütközési nyilatkozatán nyugszik. A pontosság az auditált adaton, a hibaarány közlésén és az előre rögzített revíziós szabályon. A korrigálhatóság érdekében a minősítés tervezetét a szervezeti egység vezetőjének meg kell küldeni, aki harminc napon belül bizonyítékkal alátámasztott észrevételt tehet, amelynek elutasítását indokolni kell. A reprezentativitás azt jelenti, hogy az indikátorkészlet kialakításába az állományt és a lakosságot egyaránt be kell vonni. Az etikusság végül kizárja az egyéni kvótát és a szervezeti mutatóból levezetett egyéni szankciót.

A szervezeti igazságosság négydimenziós modellje (Colquitt et al., 2001) további két kötelezettséget ró a rendszerre. Az interperszonális igazságosság megköveteli, hogy a vezetők a mérés eredményéről az állománnyal tisztelettudó formában, ne fenyegetésként kommunikáljanak. Az információs igazságosság pedig azt, hogy az eredményeket magyarázattal együtt kell közölni: az állománynak tudnia kell, mit mértek, milyen módszerrel, milyen bizonytalansággal, és hogy a mutató mely részére van egyáltalán ráhatása. A közlésre a hivatalos adatközléstől számított harminc napon belül sort kell keríteni.

Mindebből következik a rendszer legfontosabb szervezeti garanciája, az elválasztási szabály: a BIZTOS szervezeti eredménye tilos közvetlen bemenetként az állomány egyéni teljesítményértékelésébe, előmeneteli döntésbe vagy jutalmazásba. A szabály nemcsak méltányossági, hanem mérés módszertani követelmény. Amint a szervezeti mutató egyéni következménnyel jár, azonnal működésbe lép a Campbell (1979) által leírt torzító mechanizmus, és a mutató megszűnik a valóság mérőszáma lenni. Az elválasztás tehát nem a szigor hiánya, hanem az érvényesség feltétele – és egyúttal az a pont, ahol a keretrendszer belső logikája bezárul: a szervezeten belüli méltányosság nélkül nincs megbízható mérés, megbízható mérés nélkül pedig nincs igazolható külső legitimitás (Van Craen & Skogan, 2017).

OPERACIONALIZÁLÁS: BEVEZETÉSI ÜTEMTERV ÉS VEZETŐI TEENDŐK

A bevezetés négy fázisa

35. táblázat: A BIZTOS bevezetésének fázisai

Fázis és időtáv	Fő feladatok	Eredménytermék	Felelős
0. fázis: alapozás (0–6. hónap)	A jogszabályi felhatalmazás előkészítése (a Rendőrségről szóló törvény és végrehajtási rendelet módosítása); adatvagyon-leltár; az adatgazdák kijelölése; az auditáló tanács felállításának előkészítése; adatvédelmi hatásvizsgálat; az indikátorszótár első változatának szakértői elfogadása.	Jogszabálytervezet; indikátorszótár 1.0; adatvédelmi hatásvizsgálat; adatgazda-kijelölések.	Belügyminisztérium; ORFK; előkészítő szakértői bizottság.
1. fázis: fejlesztés és kísérleti bevezetés (7–18. hónap)	A mérőeszközök fejlesztése és validálása (kognitív interjúk, próbafelvétel, faktorstruktúra	Validált kérdőívsomag; pilotjelentés; alapvonal-adatbázis; indikátorszótár 2.0;	Auditáló tanács módszertani titkársága; független adatfelvevő; egyetemi kutatóműhely.

Fázis és időtáv	Fő feladatok	Eredménytermék	Felelős
	igazolása, invarianciateszt); kísérleti bevezetés három vármegyében és tizenkét kapitányságon; az aktavizsgálati kódlap kipróbálása; alapvonalfelvétel.	előzetesen rögzített elemzési terv.	
2. fázis: országos bevezetés (19–30. hónap)	Az első teljes országos adatfelvételi ciklus lefolytatása; a minősítés megállapítása; a kifogásolási eljárás lefolytatása; az első nyilvános jelentés és a kapitánysági teljesítménykártyák közzététele.	Első országos értékelési jelentés; teljesítménykártyák; nyilvános adatrepozitórium.	Auditáló tanács; ORFK adatgazdák.
3. fázis: auditciklus és felülvizsgálat (31–48. hónap)	A második értékelési ciklus lefolytatása; független módszertani felülvizsgálat; a súlyok és az indikátorkészlet felülvizsgálata; a beavatkozási fokozatok hatásának kvázikísérleti értékelése.	Módszertani felülvizsgálati jelentés; indikátorszótár 3.0; hatásértékelési tanulmány.	Auditáló tanács; független módszertani panel.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

Felelősségi rend és erőforrásigény

A szerepek elkülönítése a rendszer működőképességének feltétele. A Belügyminisztérium feladata a jogszabályi keret megalkotása és a költségvetési fedezet biztosítása. Az Országos Rendőr-főkapitányság az adatgazda: felel az adminisztratív adatok minőségéért, az indikátorszótár szerinti adatszolgáltatásért és a belső képzésért. A minősítést az auditáló tanács állapítja meg. A három felmérést (RBF, RKF, RÁF) független, közbeszerzés útján kiválasztott adatfelvevő szervezet végzi. A módszertani támogatást, a validálást és a folyamatos tudományos felülvizsgálatot egyetemi kutatóműhely biztosítja, amely egyben a doktori kutatások bázisa is lehet.

Az erőforrásigény reálisan becsülhető: évi három adatfelvétel, négy-hat fős állandó módszertani titkárság, valamint kapitányságonként nagyságrendileg évi húsz munkaóra adatszolgáltatási és aktavizsgálati teher. A költségek túlnyomó része a lakossági és kontaktusfelmérésekhez kötődik; ez az a tétel, amelyen a takarékoskodás a legnagyobb kárt okozza, mert a mintanagyság csökkentése éppen a mikroszintű – vagyis a vezetői döntés szempontjából leghasznosabb – becsléseket teszi értelmezhetetlenné.

Vezetői ellenőrzőlista

36. táblázat: Vezetői ellenőrzőlista a BIZTOS bevezetéséhez és működtetéséhez

Mikor	Mit tegyen a szervezeti egység vezetője	Mi igazolja a teljesülést
A bevezetés előtt hat hónappal	Ismerje meg az indikátorszótárt, és jelölje ki a helyi adatgazdát, valamint annak helyettesét.	Írásbeli kijelölés; a vezetői állomány részvétele a felkészítésen.
A bevezetés előtt három hónappal	Ellenőriztesse a helyi adatrögzítés minőségét, kiemelten a hányadosmutatók nevezeit, a prioritásbesorolást és a sértetti azonosítók kitöltöttségét.	Belső adatminőségi jelentés a hiányzó és késedelmes rögzítések arányáról.
A bevezetés előtt egy hónappal	Tájékoztassa az állományt a mérés céljáról, és közölje egyértelműen, hogy a szervezeti eredmény nem képezi egyéni értékelés alapját.	Állománytájékoztató jegyzőkönyve; a kérdések és válaszok írásos összefoglalója.
Negyedévente	Tekintse át az ellenpárosított indikátorokat együtt (A2 és A3, C4 és C9, B4 és D6), és keressen magyarázatot az ellentétes irányú elmozdulásokra.	Negyedéves vezetői értékelő feljegyzés a párintikátorok együttes elemzésével.
Évente, az adatközlést követő 30 napon belül	Ossza meg az eredményeket az állománnyal, magyarázza el a módszert, a bizonytalanságot és azt, hogy mely mutatókra van tényleges ráhatásuk.	Visszacsatoló fórum dokumentációja; az állományfelmérés információs igazságosság alszállójának alakulása.
A minősítési tervezet kézhezvételekor	Éljen a kifogásolás jogával: harminc napon belül nyújtson be bizonyítékkal alátámasztott észrevételt a vitatott megállapításokra.	Benyújtott észrevétel és az arra adott indokolt válasz.
Aggályos terület megállapítása esetén	Hatvan napon belül készítsen cselekvési tervet mérhető köztes célokkal, felelősökkel és határidőkkel; kérje a szükséges erőforrás-támogatást.	Elfogadott cselekvési terv; féléves visszamérés eredménye.
Folyamatosan	Ne alkalmazzon egyéni létszám- vagy teljesítménykvótát, és ne vezessen le egyéni szankciót a szervezeti mutatókból.	Belső szabályzat; a szolgálatparancsnoki utasítások szűrőpróbaszerű ellenőrzése.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

A HIERARCHIKUS, TEKINTÉLYELVŰ SZERVEZETI MŰKÖDÉSBŐL FAKADÓ BEVEZETÉSI AKADÁLYOK

A hierarchia mint sajátos mérési környezet

A magyar rendőrség szervezeti formája a weberi bürokrácia és a katonai mintájú parancsuralmi szervezet sajátos ötvözte: egyszemélyi felelős vezetés, folytonos alá-fölérendeltségi lánc, szolgálati jogviszony, rendfokozati rend és önálló fegyelmi jog jellemzi. Ez a forma nem működési hiba, hanem funkcionális sajátosság: a kényszer legitim alkalmazásának monopóliuma, az azonnali és

összehangolt reagálás követelménye, valamint a jogszerűség garanciáinak szigorúsága ilyen szervezeti megoldást kíván (Finszter, 2012; Korinek, 2012). A teljesítményértékelési keretrendszer bevezetése szempontjából mégis meghatározó, hogy ez a forma olyan információs és motivációs környezetet teremtsen, amelyben a mérés másként viselkedik, mint egy laposabb, professzionális autonómiára épülő szervezetben. Az alábbi elemzés ezért nem a hierarchia bírálata, hanem annak számbavétele, hogy mely mechanizmusok veszélyeztetik közvetlenül a BIZTOS egyes elemeit, és milyen ellensúlyok semlegesíthetik őket.

Az elemzés előfeltétele egy fogalmi megkülönböztetés, amelyet a rendészeti szakirodalom gyakran összeemos. A hierarchia a döntési jogosultságok formális rendje; a tekintélyelvűség ezzel szemben az a működési kultúra, amelyben a döntés helyességét a döntéshozó pozíciója, nem pedig az érv, a bizonyíték vagy az eredmény igazolja. A kettő empirikusan együtt jár, logikailag azonban elválí: létezik hierarchikus, mégis bizonyítékvezérelt szervezet, és létezik lapos szervezeti struktúrában is tekintélyelvű döntéshozatal. A megkülönböztetés azért lényeges, mert a következőkben tárgyalt akadályok túlnyomó része nem a hierarchiából mint formából, hanem a hozzá tapadó tekintélyelvű kultúrából ered – vagyis kezelhető anélkül, hogy a rendőrség parancsuralmi szervezeti formáját fel kellene adni. A kérdés tehát nem az, hogy megszüntethető-e a hierarchia, hanem az, hogy elválasztható-e tőle a tekintélyelvű információkezelés.

Strukturális akadályok

Az első és legsúlyosabb akadály a mérés és a számonkérés fogalmi összeolvadása. Parancsuralmi szervezetben minden felfelé áramló adat elsődlegesen az előjárói ellenőrzés eszköze, ezért a szervezet tagjai minden új adatgyűjtést – függetlenül annak deklarált céljától – fenyegetésként dekódolnak. A BIZTOS esetében ez a közvetlen következménnyel jár, hogy az állományfelmérés válaszadási hajlandósága összeomlik, a válaszok pedig a vélt elvárás irányába torzulnak; márpedig a „D” pillér éppen ezen az adatforráson nyugszik. Az ellensúly a modellben már adott: a nyers adat elzárása a parancsnoki lánctól, a független feldolgozó, a legalább tízfős cellaméret, és mindenekelőtt a 8. alfejezetben rögzített elválasztási szabály. Ezek azonban csak akkor hatnak, ha a garanciákat nem pusztán kihirdetik, hanem ellenőrizhetővé is teszik – a bizalmatlan szervezetben a kinyilatkoztatott anonimitás önmagában nem hiteles.

A második strukturális akadály az információsűrűség. A többszintű hierarchia minden szintje szelektálja a felfelé továbbított információt, és a bizonytalanságot elnyeli: a döntéshez már csak a következtetés jut fel, a mögötte álló kétely nem (March & Simon, 1958). Rendészeti környezetben ezt felerősíti az egyszemélyi felelősség elve, amely a kedvezőtlen mutatót a vezető személyes kudarcaként jeleníti meg, és ezzel közvetlen érdekeltséget teremt a rossz hír megszürésében.

Ennek eredménye nem feltétlenül megghamisított adat, sokkal inkább a késleltetett rögzítés, a kedvezőbb minősítés választása a határesetekben és a problémák „házon belüli” rendezése. Az ellensúly az auditáló testület közvetlen, a szolgálati úton kívüli adathozzáférése, a lakossági és kontaktusfelmérések parancsnoki láncot megkerülő adatáramlása, valamint a hibajelentés szankciómentessége: az adatminőségi jelentésben feltárt hiányosság nem lehet fegyelmi eljárás alapja, különben a jelentés maga válik értéktelenné.

A harmadik akadály a kontrollálhatóság hiánya. A középvezető és különösen a beosztott állomány ráhatása korlátozott azokra a tényezőkre, amelyeket a rendszer mér: a létszám és a költségvetés központilag meghatározott, a vezénylések és az országos kampányok elvonják a helyi kapacitást, az illetékességi terület összetétele adott. Ugyanakkor a napi szolgálatellátásban jelentős, formálisan alig szabályozott mérlegelési tér áll fenn (Lipsky, 2010). E kettősség – nagy egyedi mérlegelési szabadság a szervezeti mozgástér hiánya mellett – a mérésre nézve különösen kedvezőtlen: a szervezeti mutató javítására nincs eszköz, az egyéni mérlegelés torzítására viszont van. Ha a rendszer olyasmit kér számon, amire a szervezetnek nincs ráhatása, az eredmény tanult tehetetlenség és cinizmus, ami éppen a „D” pillérben mért eljárási igazságosság észlelését rontja. Az ellenszér a kontrollálhatóság elvének következetes érvényesítése: kontextuskorrekció, az indikátorlapon a ráhatás mértékének feltüntetése, valamint az a szabály, hogy a fokozott felügyelethez kötelezően erőforrás-támogatás is társul.

Kulturális akadályok

A negyedik akadály a meghonosodott célszám-kultúra. A magyar rendészeti vezetésnek évtizedes tapasztalata van a mutatóorientált irányításban, amelyben a statisztikai mutató javítása önálló szolgálati céllá vált. Ennek következtében a BIZTOS nagy valószínűséggel a régi értelmezési keretben kerül dekódolásra: „új mutatók, ugyanaz a hajsza”. Ez a keret azonnal aktiválja a Campbell (1979) által leírt torzító mechanizmusokat, mielőtt a rendszer bármit is mérhetne. Az ellensúly részben technikai – az ellenpárosított indikátorok és a kvótatílalom –, részben azonban kommunikációs és időzítési kérdés: az első teljes ciklust kifejezetten szankciómentes tanulóciklusként indokolt meghirdetni, amelynek eredményéből minősítés nem, csak alapvonal és fejlesztési felhívás származik. Ha a rendszer első megjelenése büntetéssel jár, a szervezet a következő tíz évben ahhoz az élményhez fogja viszonyítani.

Az ötödik akadály a hallgatás kultúrája, amely a tekintélyelvű működés legjellemzőbb információs következménye: a kritika lojalitáshiányként, a probléma jelzése panaszként értelmeződik. Ez a BIZTOS szempontjából sajátos, öntanúsítási paradoxont hoz létre. A D7 indikátor – a bejelentési biztonság – éppen azt a jelenséget méri, amely a saját mérését akadályozza: ahol a bejelentés

kockázatos, ott a bejelentési kockázatról szóló kérdésre sem adnak őszinte választ. A mutató kezdeti értéke ezért szükségképpen felfelé torzított. Ebből két következtetés adódik: egyrészt a D7 esetében az időbeli trend, nem pedig a szintérték az értelmezhető információ; másrészt az első felvétel eredménye kifejezetten kizárandó a minősítésből, és kizárólag alapvonalként használható.

A hatodik akadály a vezetői legitimáció forrásában rejlik. Ahol a vezetői tekintély elsődlegesen a rendfokozatból és a szolgálati időből, nem pedig a felmutatott eredményből származik, ott a mérés által feltárt gyenge teljesítmény nem szakmai információ, hanem a személyes tekintély megkérdőjelezése. A vezetés ezért racionálisan érdekelt a mérőeszköz diszkreditálásában – jellemzően azzal az érveléssel, hogy a kérdőív „nem érti a szolgálat valóságát”. Az ellensúly egyszerre eljárásí és szimbolikus: a vezetői kar tényleges bevonása az indikátorok kialakításába a Delphi-eljárás során, a minősítés tervezetével szembeni kifogásolási jog, a módszertan teljes nyilvánossága, valamint – paradox módon – a mérés bizonytalanságának őszinte közlése. A konfidenciaintervallum vállalása nem gyengíti, hanem erősíti a rendszer hitelességét annak a szakmai közösségnek a szemében, amely a saját tapasztalatából tudja, hogy a valóság nem írható le egyetlen számmal.

A hetedik akadály a szervezeti zártság és a nyilvánosságtól való idegenkedés. A rendészeti információkezelés alapreflexe a korlátozás, ami a bűnüldözési adatok esetében indokolt, a teljesítményadatok esetében azonban a rendszer lényegét számolná fel. A nyilvános kapitánysági teljesítménykártya presztízskockázatot jelent, és a szervezet ellenállását váltja ki. Kezelése a nyilvánosság fokozatosságával lehetséges: az első ciklus eredményei belső használatra készülnek, a másodiktól kezdve nyilvánosak; a közzététel pedig következetesen a kontextuskorrekcióval és a bizonytalansági intervallumokkal együtt, rangsor nélkül történik. A rangsorolás tilalma itt nem módszertani finomság, hanem a bevezethetőség politikai feltétele.

Kapacitásbeli és időhorizont-akadályok

A nyolcadik akadály a jogszerűségi megfelelés logikájának túlsúlya. A rendőrség működésének elsődleges öngazolása a szabálykövetés, nem pedig az elért társadalmi eredmény; a szervezet ezért minden új követelményt megfelelési feladatként dolgoz fel. Ennek tipikus következménye a „lepapírozás”: a cselekvési terv határidőre elkészül, az intézkedések dokumentáltan megtörténnek, a magatartás azonban változatlan marad. A BIZTOS ezt két beépített elemmel képes kiszűrni. Az egyik az A8 és a C4 indikátor kötelező párosítása, amely a dokumentált teljesítést az érintettek tapasztalatával veti össze – ha az akták szerint a sértetti tájékoztatás megtörtént, a sértettek azonban nem így élték meg, akkor a

megfelelés formális. A másik a hatásmérési terv kötelezővé tétele a fejlesztési intézkedéseknél, amely a tevékenység helyett az eredmény igazolását kéri.

A kilencedik akadály a kapacitáshiány, amely a mérés fordított igazságosságának problémáját veti fel. A létszámihiánnyal és túlterheléssel küzdő szervezeti egységek számára minden új adatszolgáltatás aránytalan teher – márpedig jellemzően éppen ezek az egységek szerepelnek gyengébben a mutatókban, tehát rájuk hárul a több magyarázat, a cselekvési terv és a visszamérés kötelezettsége is. Ha ezt nem ellensúlyozzuk, a rendszer a meglévő egyenlőtlenségeket erősíti. Az arányosság elvéből ezért gyakorlati következmények adódnak: a meglévő adatvagyon újrahasznosítása teljes körű új adatgyűjtés helyett, a mintavételes – nem teljes körű – aktavizsgálat, a felmérések központi lebonyolítása, és az a szabály, hogy a fokozott felügyelet mindig többleterőforrással jár együtt.

A tizedik akadály az időhorizontok eltérése. A bevezetés negyvennyolc hónapos ciklusa túlnyúlik a tipikus vezetői megbízatási és politikai cikluson, miközben a rendszer hozadéka – a validált idősor és az összehasonlítható alapvonal – éppen a hosszú távon jelentkezik. A folytonosság iránti érdekeltség tehát intézményesen gyenge. Ezt ellensúlyozza a szabályozás törvényi szintre emelése, az auditáló testület hatéves, meg nem újítható mandátuma, valamint az indikátorszótár verziószámozott, naplózott karbantartása, amely a személyi változásoktól függetlenül biztosítja a mérés folytonosságát.

Az akadályok áttekintése

37. táblázat: *A hierarchikus, tekintélyelvű működésből fakadó bevezetési akadályok és ellensúlyaik*

Akadály	A hatás mechanizmusa	Mit veszélyeztet a modellben	Ellensúlyozó elem
1. A mérés azonosítása a számonkéréssel	Parancsuralmi szervezetben minden felfelé áramló adat előjárói ellenőrzési eszközként dekodolódik.	A „D” pillér egésze: alacsony válaszarány és elvárásirányú torzítás az állományfelmérésben.	Elválasztási szabály; független feldolgozó; tizfős cellaméret; a nyers adat elzárása a parancsnoki lánctól; a garanciák ellenőrizhetővé tétele.
2. Információszűrő és a bizonytalanság elnyelése	Minden hierarchiaszint szelektál; az egyszemélyi felelősség a rossz mutatót személyes kudarcá teszi.	Az adminisztratív adatok (A és B pillér) rendszerszintű, nehezen kimutatható torzulása.	Az auditáló testület szolgálati úton kívüli adathozzáférése; a felmérések láncot megkerülő adatáramlása; a hibajelentés szankciómentessége.
3. A kontrollálhatóság hiánya	Nagy egyedi mérlegelési tér, ugyanakkor csekély szervezeti mozgástér a mért tényezők felett.	A modell hitelessége; a „D” pillérben mért eljárási igazságosság észlelése romlik.	Kontextuskorrekció; a ráhatás mértékének feltüntetése az indikátorlapon; a fokozott felügyelethez

Akadály	A hatás mechanizmusa	Mit veszélyeztet a modellben	Ellensúlyozó elem
			társuló erőforrás-támogatás.
4. A meghonosodott célszám-kultúra	Az új rendszer a régi mutatóhajszolás keretében értelmeződik, aktiválva a Campbell-féle torzítást.	Az A és C pillér valamennyi manipulálható mutatója.	Ellenpárosított indikátorok; kvótatílalom; az első ciklus szankciómentes tanulóciklusként való meghirdetése.
5. A hallgatás kultúrája (öntanúsítási paradoxon)	A kritika lojalitáshiányként értelmeződik; a bejelentési kockázatról szóló kérdésre sem adnak őszinte választ.	Elsősorban a D7, de közvetve az egész belső legitimitási pillér.	Az időbeli trend, nem a szintérték értékelése; az első felvétel kizárása a minősítésből; külső adatkezelő.
6. A rangalapú vezetői legitimáció	A gyenge eredmény nem szakmai információ, hanem a pozícióból eredő tekintély megkérdőjelezése.	A minősítés elfogadottsága; a mérőeszköz szakmai diszkreditálásának veszélye.	A vezetői kar bevonása az indikátorfejlesztésbe; kifogásolási jog; a módszertan és a bizonytalanság nyílt közlése.
7. Szervezeti zárttság	Az információkorlátozás alapreflexe; a nyilvános teljesítménykártya presztízskockázat.	A nyilvánosságra és a replikálhatóságra épülő minőségbiztosítási mechanizmus.	A nyilvánosság fokozatossága (első ciklus belső); rangsortílalom; közzététel kizárólag kontextuskorrekcióval és intervallumokkal.
8. A jogszerűségi megfelelés túlsúlya	A szervezet minden követelményt megfelelési feladatként dolgoz fel; a cselekvési terv elkészül, a magatartás nem változik.	A beavatkozási fokozatok tényleges hatása; az outcome-szemlélet érvényesülése.	Az A8 és C4 kötelező párosítása (dokumentum kontra tapasztalat); a hatásmérési terv kötelezővé tétele.
9. Kapacitáshiány és a mérés fordított igazságossága	Az adatszolgáltatás terhe éppen a leginkább túlterhelt, gyengébben teljesítő egységeket sújtja a legjobban.	Az adatminőség a leginkább rászoruló egységeknél; a rendszer méltányossága.	A meglévő adatvagyon újrahasznosítása; mintavételes aktavizsgálat; központi lebonyolítás; erőforrás-támogatás a felügyeleti fokozatokhoz.
10. Az időhorizontok eltérése	A négyéves bevezetés túlnyúlik a vezetői és politikai cikluson, a hozadék viszont csak hosszú távon jelentkezik.	A bevezetés folytonossága; a validált idősor és az alapvonal értéke.	Törvényi szintű szabályozás; az auditáló testület hatéves, meg nem újítható mandátuma; verziózott, naplózott indikátorszótár.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

A tekintélyelvű működés paradoxona és a bevezetés sorrendje

Az akadályok áttekintéséből egy sajátos, a szakirodalomban ritkán tárgyalt összefüggés rajzolódik ki, amelyet a tekintélyelvű működés mérési paradoxonának nevezhetünk. Azok a szervezeti jellemzők, amelyek a keretrendszer bevezetését a leginkább akadályozzák – az információszűrés, a

hallgatás kultúrája, a bejelentés kockázatossága, a mérés számonkérésként való értelmezése – pontosan azok a jelenségek, amelyeket a modell „D” pillére mérni hivatott. A bevezetés akadálya tehát egyszersmind a mérés tárgya is. Ennek két, egymást kiegészítő következménye van. Az egyik metodológiai: az első mérési ciklus alacsony vagy éppen gyanúsán kedvező „D” pillér értékei nem a bevezetés kudarcát jelzik, hanem magát a kiinduló állapotot – vagyis a rendszer már az első felvétellel diagnosztikus információt szolgáltat, akkor is, ha az adat még torzított. A másik gyakorlati: mivel a „D” pillér mérési feltételei a legrosszabbak, ugyanakkor javulása a többi pillér adatminőségének is előfeltétele, a bevezetés sorrendjének ehhez kell igazodnia.

Ebből a kísérleti bevezetésre nézve határozott javaslat adódik. A 9.1. pontban leírt 1. fázison belül a szervezeti igazságosság mérését és a hozzá tartozó garanciákat indokolt először, önállóan és kifejezetten következménymentesen bevezetni, még az eredményességi és hatékonysági indikátorok éles alkalmazása előtt. Ennek célja nem adatgyűjtés, hanem bizalomépítés: annak gyakorlati bizonyítása, hogy az állománytól kért adat valóban nem jut vissza a parancsnoki lánchoz, és hogy a kedvezőtlen eredmény nem jár következménnyel. Ha ez a bizonyítás megtörténik, a további pillérek adatminősége nagyságrenddel javul; ha elmarad, a rendszer formálisan működni fog, érvényes információt azonban nem szolgáltat. A rendészeti reformok nemzetközi tapasztalata következetesen azt mutatja, hogy a szervezeti kultúra ellenállása nem a bevezetés egyik kockázata a sok közül, hanem a reformok sikertelenségének leggyakoribb oka (Skogan, 2008; Chan, 1997).

Végül hangsúlyozni kell, hogy a felsorolt akadályok egyike sem teszi a keretrendszert bevezethetetlenné. A hierarchikus szervezeti forma nem zárja ki a bizonyítékalapú önértékelést – az angol–walesi rendőrség szintén erősen hierarchikus, mégis több mint egy évtizede működtet külső teljesítményértékelési rendszert. Amit a magyar körülmények megkövetelnek, az a bevezetés sorrendjének, ütemének és kommunikációjának gondos megtervezése, valamint annak felismerése, hogy a mérési rendszer első éveiben nem az adatok pontossága, hanem a rendszer iránti bizalom felépítése a valódi teljesítménymutató.

A BE NEM VEZETÉS KOCKÁZATA: NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK

A fenti paradoxonnak van egy tükörképe, amelyet a rendészeti reformok nemzetközi története rendre igazol: azok a szervezetek, amelyek halogatják a szervezeti igazságosság és a teljesítmény hiteles, önálló mérését, nem kerülik el a szembesülést -- csupán annak időzítését és formáját veszítik el. A kockázat két, jól elkülöníthető időtávon jelentkezik.

Rövid távon a veszély egyetlen, hitelesen rögzített eseményhez köthető. A nemzetközi tapasztalat szerint a mintázat szinte mindig ugyanaz: egy intézkedésről készült felvétel -- amelyet ma már nemcsak testkamera, hanem legalább akkora eséllyel egy szemtanú telefonja rögzít -- nyilvánosságra kerül, és tartalma szembekerül a szervezet korábban kiadott, hivatalos verziójával. Nem maga az esemény, hanem ennek a hitelességi résznek a nyilvánossá válása indítja el a válságot. 1991-ben egy Los Angeles-i szemtanú felvétele Rodney King rendőri bántalmazásáról vezetett a Christopher-bizottság vizsgálatához, amely a Los Angeles-i Rendőrkapitányság (LAPD) szervezeti kultúráját, panaszkezelését és felügyeleti mechanizmusait egyaránt elmarasztalta, és amelynek ajánlásait végül egy évtizedes szövetségi felügyeleti egyezmény (consent decree) kényszerítette ki 2001-től. 2015 áprilisában Dél-Karolinában egy járőkelő felvétele mutatta meg, hogy Walter Scott hátba lövését az intézkedő rendőr hivatalos, önvédelemre hivatkozó jelentése nem a valóságnak megfelelően írta le; az esetet néhány hónapon belül testkamera-viselési kötelezettséget bevezető állami törvény követte. Chicagóban a 2014-ben lelőtt Laquan McDonald esetében a rendőrségi menetörögzítő kamera felvételét több mint egy évig visszatartották a nyilvánosság elől, ami az Igazságügyi Minisztérium (DOJ) vizsgálatához, majd 2019-ben bíróság által jóváhagyott reformegyezményhez vezetett (U.S. Department of Justice, 2017). A 2020-as George Floyd-ügyben egy tizenhét éves szemtanú telefonfelvétele állt szemben a minneapolis-i rendőrség első, „egészségügyi esemény” megfogalmazású közleményével; a DOJ 2023-as vizsgálati jelentése ezt követően rendszerszintű, évtizedes mintázatu jogsértéseket állapított meg (U.S. Department of Justice, 2023).

Hosszú távon a kockázat nem az egyes esetek, hanem a reform irányítása feletti kontroll elvesztése. Amikor a szembesülést egy felvétel kényszeríti ki, a reformot többnyire külső szereplő -- bíróság, minisztérium, vizsgálóbizottság -- tervezi meg, a szervezet által nem választott ütemben és tartalommal, gyakran évekre szóló, költséges, a szervezeti önértzetet is romboló felügyeleti rendszer formájában (lásd a Ferguson-i rendőrség 2015-ös, a baltimore-i 2016-os és a chicagói 2017-es vizsgálati jelentését, valamint az ezek nyomán 2015-ben felállított elnöki rendészeti munkacsoport ajánlásait: U.S. Department of Justice, 2015; 2016; 2017; President's Task Force on 21st Century Policing, 2015). Az Egyesült Királyságban a Stephen Lawrence-gyilkosság 1993-as, súlyosan hibás rendőrségi vizsgálata nyomán 1999-ben közzétett Macpherson-jelentés az intézményi rasszizmus fogalmát vezette be a brit rendészeti szaknyelvbe -- egy olyan minősítést, amely évtizedekkel később is meghatározza a Metropolitan Police megítélését (Macpherson, 1999). A kikényszerített reform ezenfelül politikailag esetleges is: a minneapolis-i felügyeleti egyezmény végrehajtásától az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériumának új vezetése 2025-ben elállt, jól

szemléltetve, hogy egy kizárólag külső nyomásra létrejött, a szervezet által nem sajátjaként kezelt reform tartóssága a mindenkori politikai akarat függvénye marad -- szemben egy olyan méréssel, amelyet a szervezet maga kezdeményez és tart fenn, és amely a legitimációt nem egy adott kormányzati ciklushoz, hanem a szervezet folyamatos önellenőrzéséhez köti.

Mindkét időtávon ugyanaz a strukturális változás áll a háttérben: a rendőri intézkedések gyakorlati „rögzítettsége” radikálisan megnőtt, és ez visszafordíthatatlanul átalakítja a szervezet mozgásterét. A testkamera -- amelynek bevezetése mellett éppen ezért érvel következetesen a nemzetközi szakpolitikai gyakorlat (President's Task Force on 21st Century Policing, 2015) - - csak a legszembetűnőbb eleme egy szélesebb jelenségnek: a rendőri intézkedések túlnyomó többségéről ma már a szolgálati technikán kívül is készülhet felvétel, az állomány tagjai maguk is aktív résztvevői és kommentálói a közösségimédia-nyilvánosságnak, és az állampolgárok rutinszerűen dokumentálják a velük történeteket. Ebben a környezetben az a hagyományos szervezeti válasz, amely a kellemetlen esetek elhallgatására, a szervezeti igazságosság kérdéseinek tartós elfojtására, vagy -- a Campbell-törvénynek megfelelően -- a saját eredményességi kritériumok statisztikai manipulálására épült, egyre rövidebb távon tartható fenn: a rejtett tény és a nyilvános felvétel közötti rés előre nem jelezhető időpontban, de egyre nagyobb eséllyel válik nyilvánossá. A rendelkezésre álló kutatási eredmények ugyanakkor óvatosságra intenek a technológia önmagában vett hatását illetően: egy nagy hatású, véletlen besorolásos kísérlet a testkamerák bevezetése után az erőszakalkalmazás és a panaszok számának radikális csökkenését mutatta ki (Ariel et al., 2015), míg egy ennél átfogóbb, harminc vizsgálatot összesítő szisztematikus áttekintés szerint a hatás jóval kevésbé egyértelmű, és a panaszcsökkenés részben a bejelentési gyakorlat, nem a rendőri magatartás változásának tudható be (Lum et al., 2020). A testkamera tehát nem helyettesíti, legfeljebb kikényszeríti a szervezeti igazságosság hiteles mérését: ha a felvétel előbb-utóbb úgyis nyilvánossá válik, az egyetlen védhető vezetői stratégia az, ha a szervezet már előbb, saját maga állítja elő és teszi auditálhatóvá a saját teljesítményéről és igazságosságáról szóló, hiteles képet -- pontosan ez a BIZTOS-keretrendszer indoka.

A magyar rendészeti és jogi környezet természetesen számos ponton eltér az idézett esetek intézményi kontextusától, és a fenti példák egyike sem tekinthető közvetlenül analógnak. A strukturális mechanizmus azonban -- a rögzített valóság és a hivatalos narratíva közötti rés nyilvánossá válásának egyre nagyobb valószínűsége -- nem ország-specifikus jelenség, hanem a technológiai környezet általános átalakulásának következménye, és ezért a halogatás kockázata sem korlátozódik azokra az országokra, ahol eddig megtörtént.

MINTAALKALMAZÁS: ÖT RENDŐRKAPITÁNYSÁG ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A bemutatás célja, az adatok státusza és a korlátok

Az eddigi alfejezetek a keretrendszer szerkezetét írták le. A következő bemutatás azt mutatja meg, hogy a rendszer a gyakorlatban mit tesz láthatóvá, és – ami legalább ilyen fontos – mit nem enged állítani. Öt, egymástól markánsan eltérő működési környezetben dolgozó rendőrkapitányságot vezetek végig a teljes elemzési láncon: a nyers adatoktól a hasonlósági osztályon és a kontextuskorrekción át a pillérprofilig és a diagnosztikai értelmezésig. A kiválasztott szervek: a Székesfehérvári, a Mosonmagyaróvári, a Szigetvári, az Ózdi és a Dunakeszi Rendőrkapitányság.

Az adatok státuszát élesen el kell választani. A kontextusadatok – a járás területe, településszáma, lakónépessége, a székhelytelepülés népessége, a földrajzi és forgalmi adottságok – valóságosak, hivatalos statisztikai forrásból származnak, és éppen ezek hordozzák a bemutatás lényegi mondanivalóját. Ezzel szemben valamennyi teljesítménymutató – a bünygyi terheléstől a bizalmi és állományi adatokig – kitalált, szimulált érték, amelyet kizárólag a módszertan szemléltetésére állítottam elő. A számokból egyetlen valóságos szervezeti egység tényleges teljesítményére vonatkozó megállapítás sem olvasható ki, és a szervek elemzésénél használt feltételes megfogalmazás is ezt jelzi: nem azt állítom, hogy az adott kapitányságnál ez a helyzet áll fenn, hanem azt, hogy egy ilyen adottságú szervnél egy ilyen mintázat mit valószínűsítene. A mintázatokat a valóságosnál tisztábbra rajzoltam, hogy az értelmezési helyzetek jól elkülönüljenek.

Miért nem „városi” kapitányságok: a járási illetékesség

A köznyelvi „városi kapitányság” megnevezés komoly félreértés forrása, és a teljesítményértékelés szempontjából egyenesen félrevezető. A rendőrkapitányságok illetékességi területe 2013 óta lényegében a járási beosztást követi, vagyis a szerv nem a székhelyvárost, hanem a teljes járást látja el. A különbség nem árnyalatnyi. A Szigetvári Rendőrkapitányság székhelyvárosa alig tízezer fős, a kapitányság mégis negyvenöt települést és több mint hatszázötven négyzetkilométert lát el, túlnyomórészt aprófalvas szerkezetben. A Dunakeszi Rendőrkapitányság ezzel szemben mindössze négy településből álló, alig több mint száz négyzetkilométeres – az ország legkisebb területű és legsűrűbben lakott – járásban működik. A Székesfehérvári Rendőrkapitányság illetékességi területe ezerkét-negyven négyzetkilométer, huszonöt településsel, amelyben egy megyei jogú város mellett két város, négy nagyközség és tizennyolc község található.

Ebből két következtetés adódik. Egyrészt a szolgálatsszervezés, a kivonulási távolság és a felderítés feltételei már önmagában a járási szerkezet miatt

gyökeresen eltérnek, függetlenül a szakmai színvonaltól. Másrészt a lakosságárányos mutatók nevezője sem magától értetődő: a székhelyváros népessége és a járás népessége Szigetvár esetében két és félszeres, Ózd esetében mintegy másfélszeres eltérést mutat. Aki „városi kapitányságokat” hasonlít össze, valójában eltérő méretű és szerkezetű járásokat hasonlít össze.

38. táblázat: A mintakapitányságok illetékességi területének valós kontextusadatai

Kontextusváltozó	Székesfehérvári	Mosonmagyaróvári	Szigetvári	Ózdi	Dunakeszi
A járás területe (km²)	1 042	900	657	386	103
Települések száma	25	26	45	17	4
Ebből város	3	3	1	2	3
A járás lakónépessége (fő, kerekítve)	151 000	75 000	24 000	53 000	79 000
A székhelytelepülés népessége (fő)	95 000	32 000	10 000	32 000	46 000
Népsűrűség (fő/km²)	145	83	37	137	766
Meghatározó forgalmi adottság	M7 és M8, ipari-logisztikai centrum	M1, Hegyeshalom és Rajka határátkelő	nincs gyorsforgalmi út	országhatár közeli, zsáktelepülések	M2, fővárosi agglomeráció
Becsült napközbeni népesség (fő)*	185 000	78 000	22 000	50 000	55 000
Hasonlósági osztály	III. nagyvárosi-ipari centrum	V. tranzit- és határkörzet	VII. aprófalvas vidéki	VI. ipari, hátrányos helyzetű	II. agglomerációs

Forrás: a járási terület-, település- és népességadatok a Központi Statisztikai Hivatal közzétett járási adatai alapján, kerekítve; a *-gal jelölt napközbeni népesség szimulált becslés, a módszertan szemléltetésére.

A táblázat önmagában megmutatja, miért reménytelen a nyers összevetés. Székesfehérvár napközbeni népessége a beingázás miatt jóval meghaladja az állandó népességét, Dunakeszi ezzel szemben kibocsátó agglomerációs körzet, ahol nappal a lakosság jelentős része máshol tartózkodik. Szigetvár illetékességi területe a dunakeszinek több mint hatszorosa, tizenegyszer kisebb népességgel. Ezek nem apró eltérések, hanem a mért jelenség nagyságrendjét meghatározó adottságok.

A nyers mutatók és a naiv rangsor

39. táblázat: A mintakapitányságok nyers mutatói (szimulált adatok)

Mutató	Székesfehérvári	Mosonmagyaróvári	Szigetvári	Ózdi	Dunakeszi
A1 – súlyozott bűncselekményi teher (10 000 lakosra)	398	269	146	291	121
A2 – standardizált nyomozáseredményesség (%)	51,2	68,4	54,7	49,8	52,3
A3 – átfutási idő: medián / 90. percentilis (nap)	96 / 268	78 / 412	104 / 249	112 / 287	91 / 254

Mutató	Székesfehérvári	Mosonmagyaróvári	Szigetvári	Ózdi	Dunakeszi
A4 – reagálási idő, 85. percentilis (perc)	12	19	28	17	15
A5 – ismételt áldozattá válás (%)	11,2	16,8	8,4	14,1	7,9
B4 – közterületi jelenlét aránya (%)	41	47	38	36	33
KV1 – célzott jelenlét a gócpontokon (%)	34	12	22	29	18
C1 – bizalomindex (0–10)	6,1	6,8	7,4	5,9	7,1
C4 – eljárási igazságosság, kontaktusalapú (0–100)	74	63	71	51	69
C7 – bizalmi rés (pont)	1,2	1,5	0,9	2,4	0,8
C9 – panasz 1000 intézkedésre (megalapozott hányad)	3,8 (9%)	2,1 (18%)	1,4 (14%)	0,9 (31%)	1,6 (12%)
C10 – feljelentési hajlandóság (%)	51	47	58	38	61
D1 – szervezeti igazságosság (0–100)	61	58	67	55	54
D4 – önkéntes kilépés (%)	7,2	8,9	4,1	6,8	14,3
D5 – betöltetlen státusz (%)	11	13	7	15	18
D7 – bejelentési biztonság (%)	49	44	58	41	39
Naiv rangsor az A1 alapján	5.	3.	2.	4.	1.

Forrás: a szerző saját szerkesztése; valamennyi érték szimulált.

Ha a vezetés – ahogyan az a hazai gyakorlatban évtizedeken át történt – kizárólag a bűnügyi terhelés lakosságarányos mutatóját nézi, akkor a dunakeszi szerv a legjobb és a székesfehérvári a legrosszabb. A következő lépés azt mutatja meg, hogy ez a sorrend lényegében a járások adottságainak sorrendje, nem a teljesítményé.

A kontextuskorrekció eredménye

40. táblázat: A megfigyelt és a várt érték összevetése (szimulált adatok)

Számítási lépés	Székesfehérvári	Mosonmagyaróvári	Szigetvári	Ózdi	Dunakeszi
Megfigyelt esetszám (súlyozott)	6 010	2 017	350	1 542	956
A kontextusmodell szerint várt esetszám	6 460	1 903	376	1 512	817
Megfigyelt / várt arány	0,93	1,06	0,93	1,02	1,17
95%-os kontrollsáv	0,98–1,02	0,96–1,04	0,90–1,10	0,95–1,05	0,93–1,07
99,8%-os kontrollsáv	0,96–1,04	0,93–1,07	0,84–1,16	0,92–1,08	0,89–1,11
Besorolás	rendszerből eltérő (kedvező irányban)	figyelmet igénylő	a vártnak megfelelő	a vártnak megfelelő	rendszerből eltérő (kedvezőtlen irányban)

Számítási lépés	Székesfehérvári	Mosonmagyaróvári	Szigetvári	Ózdi	Dunakeszi
Helyezés: naiv → kontextuskorrigált	5. → 1.	3. → 4.	2. → 2.	4. → 3.	1. → 5.

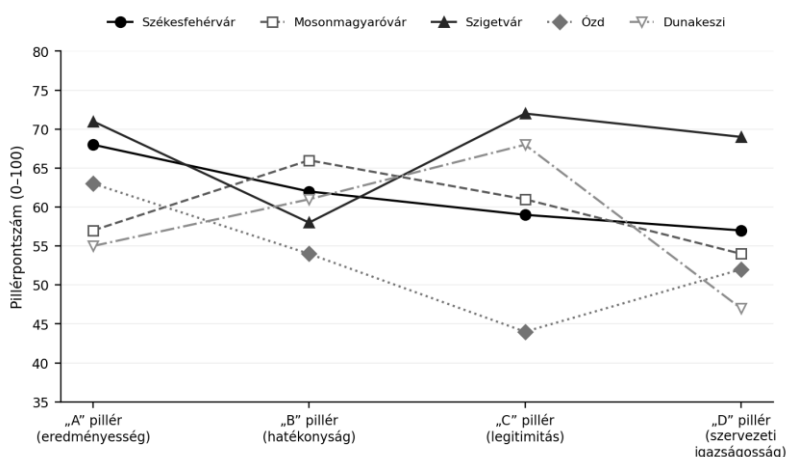
Forrás: a szerző saját szerkesztése; valamennyi érték szimulált.

A sorrend gyakorlatilag megfordul. A székesfehérvári szerv, amely a nyers mutató szerint az utolsó helyen állt, a saját környezetéből következő szintnél kimutathatóan kevesebb bűncselekményt regisztrál; a dunakeszi, amely elsőnek látszott, az egyetlen, amely statisztikailag igazolhatóan a vártnál kedvezőtlenebbül teljesít. Ez a bemutatás legfontosabb egyetlen tanulsága: a nyers mutatóra épített rangsor nem egyszerűen pontatlan, hanem szisztematikusan téves irányba mutat, mert a kedvező adottságú járásokat jutalmazza.

Külön figyelmet érdemel a székesfehérvári és a szigetvári szerv összevetése. Mindkettő megfigyelt/várt aránya 0,93 – a szám ugyanaz, a következtetés mégis ellentétes. Székesfehérvárnál a várt esetszám 6 460, ezért a véletlen ingadozás sávja szűk, és a 0,93 még a 99,8 százalékos kontrollsávon is jóval kívül esik: itt valódi, magyarázatot igénylő eltérésről van szó. Szigetvárnál a várt esetszám mindössze 376, a sáv ennek megfelelően tág, és a 0,93 még a 95 százalékos sávon belül marad: ott ugyanaz az érték a normális ingadozás körébe tartozik, tehát semmit nem bizonyít. Aki a két számot egymás mellé teszi és azonos következtetést von le belőlük, az a kis, aprófalvas járásokat ellátó szervezet rendszeresen félreértékeli – ez a hiba a rangsoralapú értékelés leggyakoribb és legigazságtalanabb formája.

A pillérprofilok

A kompozit pontszám önmagában keveset mond; a vezetői döntéshez a pillérek profilja kell, mert az mutatja meg, hogy az összkép mögött mi húzódik.



20. ábra: A mintakapitányságok pillérprofilja (szimulált adatok)

Forrás: a szerző saját szerkesztése; valamennyi érték szimulált.

41. táblázat: Pillérpontszámok, kompozit érték és bizonytalanság (szimulált adatok)

Mutató	Székesfehérvári	Mosonmagyaróvári	Szigetvári	Ózdi	Dunakeszi
„A” pillér – eredményesség	68	57	71	63	55
„B” pillér – hatékonyság	62	66	58	54	61
„C” pillér – legitimitás	59	61	72	44	68
„D” pillér – szervezeti igazságosság	57	54	69	52	47
Súlyozott mértani átlag	61,6	59,0	68,8	52,2	58,3
90%-os bizonytalansági sáv	57,9–65,2	55,1–62,8	63,4–74,0	48,7–55,8	54,0–62,5

Forrás: a szerző saját szerkesztése; valamennyi érték szimulált.

A bizonytalansági sávok döntik el, mi állítható. A szigetvári szerv sávja (63,4–74,0) nem érintkezik sem a mosonmagyaróvári (55,1–62,8), sem az ózdi (48,7–55,8) sávjával, ezért kimondható, hogy mindkettőnél jobban teljesít. A székesfehérvári sáv (57,9–65,2) nem érintkezik az ózdival, tehát az is bizonyíthatóan jobb annál. Ezzel szemben a székesfehérvári, a mosonmagyaróvári és a dunakeszi sávok átfedik egymást: közöttük a rendszer semmilyen sorrendet nem enged megállapítani, noha a pontszámuk különbözik. Ha valaki mégis rangsorba állítaná őket, olyan különbséget állítana, amelyet az adat nem támaszt alá. Ez a szabály nem a mérés gyengesége, hanem a becsületessége.

A kapitányságok elemzése

Székesfehérvári Rendőrkapitányság – nagyvárosi-ipari centrum. A nyers terhelés a legmagasabb, a kontextushoz mérve mégis kimutathatóan kedvező, ami a jelentős beingázásból eredő napközbeni népességtöbblettel magyarázható. A „C” pillérben sajátos kettősség rajzolódik ki: az általános bizalomindex alacsony (6,1), a ténylegesen intézkedés alá vontak és sértettek észlelt eljárási igazságossága viszont a legmagasabb (74). Egy ilyen mintázat azt valószínűsítene, hogy a bizalomhiány nem a rendőri intézkedések minőségéből fakad, hanem a nagyvárosi környezetből és a közvetett, médián keresztüli tapasztalatszerzésből. A panaszszám a legmagasabb (3,8), a megalapozott hányad viszont a legalacsonyabb (9%) – ez az intenzív intézkedési tevékenység együttjárója, nem a bánásmód problémájáé. Vezetői következtetés: szolgálati beavatkozás nem indokolt, kommunikációs és közösségi kapcsolatépítési munka viszont igen.

Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányság – tranzit- és határkörzet. Itt látható a legtanulságosabb mintázat. A nyomozáseredményesség kiemelkedő (68,4%), az átfutási idő mediánja a legjobb (78 nap), ugyanakkor a 90. percentilis kiugróan magas (412 nap), és az ismételt áldozattá válás is a legmagasabb (16,8%). A három adat együtt arra utal, hogy a szerv a könnyen zárható ügyeket gyorsan és eredményesen viszi, a nehéz ügyek viszont bent ragadnak. Ez az ügyszелеkció klasszikus lenyomata – pontosan az a torzítás, amelyet az A2 és A3 ellenpárosítása kimutatni hivatott. Emellett a közterületi jelenlét a legmagasabb (47%), a gócpontokon töltött órák aránya viszont a legalacsonyabb (12%): eszerint a szerv jelen van, de nem ott, ahol a kockázat keletkezik – ez a nagy kiterjedésű, határátkelőhelyekkel terhelt járásokban jellemző kockázat. Vezetői következtetés: aktavizsgálat a 90. percentilisbe eső ügyekre, és a szolgálatsszervezés gócpontalapú újratervezése.

Szigetvári Rendőrkapitányság – aprófalvas vidéki járás. A reagálási idő nyersen a legrosszabb (28 perc), a hasonlósági osztályában viszont – ahol az osztályátlag 34 perc – a legjobbak között lenne. Ez pontosan az a helyzet, amelyben a kontextuskorrekció nélküli értékelés igazságtalan: a hatszázötvenhét négyzetkilométer és a negyvenöt település földrajzi adottság, nem szervezési hiba. A „C” és „D” pillére a legerősebb, a fluktuációja a legalacsonyabb (4,1%). Ugyanakkor a járás kis népessége miatt minden becslése tág sávval terhelt, ezért egyetlen év adatából a kiemelkedés nem jelenthető ki – a hároméves gördülő átlag megvárása indokolt. Vezetői következtetés: nincs beavatkozási igény; a megtartási gyakorlat viszont vizsgálandó, mert átvehető jó gyakorlat lehet.

Ózdi Rendőrkapitányság – ipari múltú, hátrányos helyzetű járás. A nyers terhelés magas, a kontextushoz mérve azonban pontosan a vártnak megfelelő. A valódi kérdés máshol volna: a feljelentési hajlandóság a legalacsonyabb (38%), a bizalmi rés a legnagyobb (2,4 pont), a kontaktusalapú eljárási igazságosság a leggyengébb (51). Egy ilyen együttállás azt valószínűsítene, hogy a regisztrált bűnözés jelentősen alulbecsli a valóságosat, tehát a „vártnak megfelelő” A1 érték látenciát takar, nem eredményt. Ugyanezt erősítené a panaszmutató: a legkevesebb panasz érkezik (0,9), de ezek harmada megalapozott (31%) – ez nem elégedettség, hanem elfojtott panaszlási hajlandóságra utal. Vezetői következtetés: ebben a szervben volna a legsürgetőbb a beavatkozási igény, jóllehet a hagyományos mutatói nem jeleznek problémát.

Dunakeszi Rendőrkapitányság – agglomerációs járás. Külső mutatói kedvezőek, a kontextushoz mérve ugyanakkor ez az egyetlen kimutathatóan a vártnál rosszabbul teljesítő szerv, ami a sűrűn lakott, jómódú és fiatal korszerkezetű járásban elvárhatónál magasabb terhelést jelent. A „D” pillére a leggyengébb: az önkéntes kilépés kiugró (14,3%), a betöltetlenség a legmagasabb (18%), a bejelentési biztonság a legalacsonyabb (39%) – ez a fővárosi

munkaerőpiaci elszívás közelében működő szerveknél reális kockázat. Egy ilyen profil azt jelentené, hogy a jó külső eredményt fogyó és kimerülő állomány tartja fenn. Mivel a belső mutatók romlása a szakirodalom szerint megelőzi a külső teljesítmény romlását, ez a profil előrejelző értékű volna. Vezetői következtetés: állománymegtartási beavatkozás, még mielőtt a külső mutatók is romlani kezdenének.

Az ózdi eset egyben a látencia jelenségét szemlélteti, amely a bűnügyi statisztika legfontosabb korlátja. A regisztrált bűnözés olyan, mint a jéghegy víz feletti része: csak azt látjuk belőle, amit bejelentettek. Ahol a lakosság bizalma alacsony, ott kevesebb a bejelentés, tehát a statisztika kedvezőbb képet mutat – a „javuló” bűnügyi mutató mögött így éppen a bizalom hiánya állhat. Ezért nem szabad az A1 mutatót a feljelentési hajlandóság ismerete nélkül értelmezni.

Diagnosztikai mintázatok

Az egyedi elemzések általánosítható mintázatokká rendezhetők. A következő táblázat azt foglalja össze, hogy egyes mutatókombinációk mit valószínűsítene, és milyen ellenőrző lépés dönti el, hogy a feltevés helytálló-e. Hangsúlyozandó, hogy a mintázat mindig hipotézist állít, nem tényt bizonyít: a mérés kijelöli, hol érdemes megnézni a valóságot, de nem helyettesíti a megnézést.

42. táblázat: *Diagnosztikai mintázatok és a hozzájuk tartozó ellenőrző lépések*

Mutatómintázat	Mit valószínűsít	Ellenőrző lépés
Magas A2, jó A3-medián, ugyanakkor kiugró A3 90. percentilis és magas A5.	Ügyszekció: a könnyen zárható ügyek előresorolása, a nehezek elhúzódnása.	Rétegzett aktavizsgálat a 90. percentilisbe eső ügyekre; a minősítési és elutasítási gyakorlat kettős kódolását ellenőrzése.
Magas B4 közterületi jelenlét, alacsony KV1 célzott jelenlét.	A jelenlét megvan, de nem a kockázati helyszíneken és időszakokban.	A szolgálatvezénylés és a gőcponttérkép összevetése; a vezénylési döntések utólagos elemzése.
Alacsony C9 panaszszám, magas megalapozottsági hányad, alacsony C4.	Nem elégedettség, hanem elfojtott panaszlási hajlandóság.	A panaszfelvételi útvonalak elérhetőségének vizsgálata; a kontaktusfelmérés almintájának bontása.
A vártak megfelelő A1, ugyanakkor alacsony C10 és magas C7.	Magas látencia: a regisztrált bűnözés alulbecsli a valóságot.	Az áldozati modul részletes bontása; célzott közösségi kapcsolatfelvétel a leginkább érintett csoportokkal.
Kedvező A és C pillér, romló D4, D5 és D7.	A teljesítményt kimerülő állomány tartja fenn; a romlás előrejelzése.	Kilépési interjúk elemzése; a terhelési mutatók szervezeti egység szintű áttekintése; megtartási terv.
Alacsony C1, ugyanakkor magas C4.	A bizalomhiány nem az intézkedések minőségéből ered, hanem közvetett tapasztalatból és médiakörnyezetből.	A bizalommutató társadalmi csoportonkénti bontása; kommunikációs és közösségi kapcsolatépítési eszközök vizsgálata.
Nyersen kedvezőtlen A4, a hasonlósági osztályon belül kedvező.	Földrajzi adottság, nem szervezési hiba.	Nincs beavatkozási igény; az erőforrás-allokáció (B6) felülvizsgálata indokolt lehet.

Mutatómintázat	Mit valószínűsít	Ellenőrző lépés
Kiugró érték kis népességű járást ellátó szervnél, tág bizonytalansági sávval.	Nagy valószínűséggel véletlen ingadozás, nem valódi különbség.	A hároméves gördülő átlag megvárása; a következtetés felfüggesztése addig.

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

Fővárosi mintapélda: öt kerületi kapitányság

A vidéki mintapélda tanulságai a fővárosban módosított formában, két új elemmel egészülnek ki: a napközbeni népesség nevezőként való alkalmazásának hatásával, valamint a koncentrált, fővárosi hatókörű feladatok kiszűrésének szükségességével. A bemutatáshoz öt, szerkezetében markánsan eltérő kerületi – illetve több kerületet ellátó – rendőrkapitányságot választottam: az V., a VII. és a VIII. kerületi Rendőrkapitányságot, valamint a XXII. és a közös illetékességgű XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányságot. A kontextusadatok valóságosak, hivatalos statisztikai forrásból származnak; a teljesítménymutatók – az első mintapéldához hasonlóan – kitalált, szimulált értékek, amelyeket kizárólag a módszertan szemléltetésére állítottam elő.

43. táblázat: A fővárosi mintakapitányságok kontextusadatai

Kontextusváltozó	V. ker.	VII. ker.	VIII. ker.	XXII. ker.	XX. és XXIII. ker.
Terület (km ²)	2,6	2,1	6,9	34,8	53,0
Lakónépesség (fő)	26 300	57 000	70 300	54 600	88 900
Népsűrűség (fő/km ²)	10 100	27 100	10 300	1 570	1 680
Becsült napközbeni népesség (fő)*	250 000	120 000	95 000	48 000	78 000
Meghatározó funkció	Kormányzati, üzleti és turisztikai centrum	Éjszakai szórakozóhelyi koncentráció (Mátyás et al., 2025)	Egyetemi, egészségügyi és pályaúdvári körzet	Külső, kertvárosi és ipari vegyes	Két eltérő szerkezetű kerület egy szervnél
Fővárosi hatókörű koncentrált feladat	nincs	igen: fővárosi parkolási szabálysértési ügyek	nincs	nincs	nincs

*Forrás: a terület- és népességadatok a Központi Statisztikai Hivatal közzétett kerületi adatai alapján, kerekítve; a *-gal jelölt napközbeni népesség szimulált becslés.*

A táblázat önmagában is megmutatja, mekkora a tét a nevező megválasztásában. Az V. kerület napközbeni népessége csaknem tízszerese a lakónépességnek, miközben a VIII. kerület e tekintetben jóval kiegyensúlyozottabb. Ha a bűnözési terhelést a lakónépességre vetítjük, a két szerv sorrendje félrevezető; ha a napközbeni népességre, a kép megfordul.

44. táblázat: A nevezőválasztás hatása a bűnözési teher mutatójára

Kontextusváltozó	V. ker.	VII. ker.	VIII. ker.	XXII. ker.	XX. és XXIII. ker.
Regisztrált esetszám (súlyozott)	2 567	3 490	2 840	702	1 354

Kontextusváltó	V. ker.	VII. ker.	VIII. ker.	XXII. ker.	XX. és XXIII. ker.
Teher tízezer lakosra	976	612	404	129	152
Naiv rangsor a lakosságárányos érték alapján	5.	4.	3.	1.	2.
Teher tízezer napközbeni főre	103	291	299	146	174
Sorrend a napközbeni népességre vetítve	1.	4.	5.	2.	3.

Forrás: a szerző saját szerkesztése, szimulált adatokkal.

A különbség oka nem a szakmai munka, hanem az, hogy az V. kerületben napközben tízszer annyian tartózkodnak, mint ahányan ott laknak, és a sérelmek jelentős részét nem helyi lakosok szenvedik el. A fővárosi belső kerületeknél ezért a lakosságárányos bűnözési mutató önmagában nem értelmezhető, és minősítésre nem használható; a napközbeni népességre vetített érték az irányadó, a lakosságárányos érték legfeljebb kontextusinformáció.

A nevezőcsere azonban önmagában sem elég: a napközbeni népességre vetített teher is csak a kontextuskorrekció után értelmezhető. A VIII. kerület esetében a koncentrált fővárosi hatókörű feladat – a parkolási szabálysértési ügyek – kiszűrése nélkül a szerv szabálysértési mutatója négy-ötszörös terhelést mutatna anélkül, hogy ez a helyi munka intenzitásáról bármit is elárulna.

45. táblázat: A kontextuskorrekció eredménye a fővárosi mintapéldában

Kontextusváltó	V. ker.	VII. ker.	VIII. ker.	XXII. ker.	XX. és XXIII. ker.
Megfigyelt esetszám	2 567	3 490	2 840	702	1 354
A modell szerint várt esetszám	2 950	3 144	2 898	662	1 396
Megfigyelt / várt arány	0,87	1,11	0,98	1,06	0,97
95%-os kontrollsáv	0,96–1,04	0,97–1,03	0,96–1,04	0,92–1,08	0,95–1,05
Besorolás	a vártnál jobb	a vártnál rosszabb	a vártnak megfelelő	a vártnak megfelelő	a vártnak megfelelő

Forrás: a szerző saját szerkesztése, szimulált adatokkal.

Az V. kerületi Rendőrkapitányság – kormányzati, üzleti és turisztikai centrum. A kontextushoz mérve kimutathatóan jobban teljesít a vártnál, az általános bizalomindex ennek ellenére alacsony, miközben a kontaktusalapú eljárási igazságosság magas. Ez a mintázat arra utal, hogy a bizalmi mutató itt részben nem helyi lakos – köztük turista – sértettek véleményét tükrözi, ezért a lakossági almintát célszerű külön is közölni; szolgálati beavatkozás e mintázat alapján nem indokolt.

A VII. kerületi Rendőrkapitányság – éjszakai szórakozóhelyi koncentráció. Az egyetlen a mintában, amely a kontextuskorrekció után is kimutathatóan a vártnál rosszabbul teljesít, jóllehet a modell már számol a szórakozóhelyi koncentrációval

(Mátyás et al., 2025). A gócponti koncentráció itt szélsőséges, a helyi lakosok biztonságérzete a legalacsonyabb, az állományi terhelés a legmagasabb – ez a mintában a legnagyobb beavatkozási igényt jelző profil: a célzott jelenlét és az éjszakai szolgálat szervezés felülvizsgálata, valamint megtartási intézkedés egyaránt indokolt.

A VIII. kerületi Rendőrkapitányság – egyetemi, egészségügyi és pályaudvari körzet. Csak a fővárosi hatókörű parkolási ügyek kiszűrése után felel meg a vártak; e korrekció nélkül a szerv szabálysértési mutatója többszörös terhelést mutatna anélkül, hogy az a helyi munkáról bármit is elárulna. A koncentrált feladat elkülönített kimutatása ezért nem finomítás, hanem előfeltétele annak, hogy a szerv egyáltalán összehasonlítható legyen.

A XXII. kerületi Rendőrkapitányság – külső, kertvárosi és ipari vegyes jellegű terület. A vártak megfelel; a viszonylag alacsony esetszám miatt a bizonytalansági sávja a legszélesebb a mintában, ezért egyetlen év adatából érdemi állítás nem tehető, és a hároméves gördülő érték megvárása indokolt.

A XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányság – két eltérő szerkezetű kerület egy szervnél. Illetékességi területe két, egymástól szerkezetében jelentősen eltérő kerületet fog össze: a kapitánysági szintű átlag e különbséget elfedi. Egy több kerületet ellátó szervnél ezért a területi mutatókat kerületrésze bontva is közölni kell, a lakossági felmérés mintáját pedig kerületre kell rétegezni, különben a belső eltérés egyetlen átlagban tűnik el.

A fővárosi mintapélda tehát nem a vidéki bemutatás megismétlése, hanem annak kiegészítése: megmutatja, hogy a hasonlósági logika ugyanazon elvek mentén, de más nevezővel és a koncentrált feladatokra vonatkozó további korrekcióval terjeszthető ki a főváros sajátos szerkezetére.

Amit a két mintapélda igazol – és amit nem

A bemutatás négy állítást támaszt alá. Először, a nyers mutatókra épített rangsor nem pontatlan, hanem szisztematikusan félrevezető: a mintában gyakorlatilag megfordult. Másodszor, az illetékességi terület mérete és népessége önálló értelmezési tényező – ugyanaz a mutatóérték egy nagy járást ellátó szervnél bizonyíték, egy aprófalvasnál zaj. Harmadszor, az egyes mutatók külön-külön félreérthetők, párban viszont diagnosztikus erejűek: az ózdi „jó” bűnügyi mutató a feljelentési hajlandósággal együtt nézve válik problémajelzéssé. Negyedszer, a „D” pillér előrejelző értékű: a dunakeszi profilban a külső mutatók még kedvezőek, a belsők viszont már a romlást vetítenék előre. Ötödször, a fővárosi kiegészítés azt mutatja, hogy a hasonlósági logika és a kontextuskorrekció nem egy vidéki eljárás esetlegessége, hanem a mérési probléma szerkezetéből következik: a nevező és a koncentrált feladatok kiszűrése bármely, radikálisan eltérő működési környezetben ugyanazt a szerepet tölti be.

Ugyanilyen fontos, hogy mit nem igazol a bemutatás. Nem szól semmit az öt kapitányság tényleges teljesítményéről, mert a teljesítményadatok kitaláltak; nem igazolja a modell empirikus érvényességét; nem bizonyítja, hogy a leírt mintázatok a magyar valóságban is ilyen tisztán jelentkeznek; és nem állít ok-okozati összefüggést sem – a mintázatok hipotéziseket fogalmaznak meg, amelyeket az ellenőrző lépések hivatottak megerősíteni vagy elvetni. A bemutatás tehát a rendszer logikáját szemlélteti, nem a teljesítményét bizonyítja; utóbbihoz a 9.1. pontban leírt kísérleti bevezetésre van szükség. A fővárosi kiegészítés is illusztráció marad: az V., a VII., a VIII., a XXII., valamint a XX. és XXIII. kerületi adatok éppúgy szimuláltak, mint a vidéki mintapélda mutatói.

KOCKÁZATOK, KORLÁTOK ÉS A TOVÁBBI KUTATÁS IRÁNYA

A javasolt keretrendszer legfőbb kockázata a mutatómanipuláció, amelyet a 2.2. pontban ismertetett hatelemű védelmi mechanizmus tompít, de teljesen kiküszöbölni nem lehet; ezért a rendszer folyamatos módszertani karbantartást igényel. A második kockázat az adatminőség: a legkifinomultabb indikátor is értéktelen, ha a mögötte álló rögzítési gyakorlat egyenetlen, ezért az adatminőségi jelentés nem melléktermék, hanem a minősítés érvényességi feltétele. A harmadik a politikai és reputációs nyomás, amely az auditáló testület függetlenségét fenyegeti; ellene a mandátum törvényi védelme, a delegálás sokszereplős rendje és a módszertan nyilvánosságá nyújt védelmet.

A negyedik kockázat az erőforrásigény, amely a bevezetés fokozatosságával és a meglévő adatvagyon újrahazsnosításával kezelhető. Az ötödik a kis szervezeti egységek statisztikai problémája: a kapitánysági szintű becslések bizonytalansága nagy, ezért a gördülő átlag, a kis területi becslés és a konfidenciaintervallumok kötelező közlése nem finomítás, hanem alapkövetelmény. A hatodik az összehasonlíthatóság illúziója: kontextuskorrekció nélkül a szervezeti egységek összevetése a működési környezet, nem pedig a teljesítmény különbségét méri. A hetedik a kulturális ellenállás, amelynek kezelése az állomány bevonásán, a „D” pillér komolyan vételén és az egyéni értékeléstől való szigorú elválasztáson múlik.

Végül a legfontosabb korlát maga a modell empirikus igazolatlansága. A BIZTOS jelen formájában elméletileg megalapozott, de validálatlan konstrukció. A következő kutatási lépések ezért egyértelműek: a mérőeszközök hazai validálása és invarianciavizsgálata; a kísérleti bevezetés lefolytatása előzetesen rögzített elemzési terv mellett; a belső és külső eljárási igazságosság közötti, nemzetközileg többször igazolt összefüggés hazai tesztelése többszintű modellezéssel; valamint a beavatkozási fokozatok hatásának kvázikísérleti

értékelése. E kutatások eredményei nélkül a keretrendszer bevezetése ugyanabba a hibába esne, amelyet bírál: mérni kezdene anélkül, hogy tudná, mit mér.

RÉSZÖSSZEGZÉS

A fejezet egy négypilléres, negyvenegy indikátorra épülő szervezeti teljesítményértékelési keretrendszert dolgozott ki, amely az angol–walesi PEEL architektúráját veszi alapul, azt azonban három lényeges ponton meghaladja. Először, a szakértői ítélet mellé kötelező, nyilvánosan definiált kvantitatív indikátormagot állít, számlálóra és nevezőre bontott operacionális definíciókkal, így a minősítés replikálhatóvá válik. Másodszor, önálló pillérként emeli be a szervezeti igazságosság mérését, abból a jól alátámasztott összefüggésből kiindulva, hogy a belső méltányosság a külső eljárási igazságosság előfeltétele. Harmadszor, a mérés eljárását magát is aláveti az eljárási igazságosság követelményeinek: a kifogásolási jog, a kontextuskorrekció, a bizonytalanság kötelező közlése és a szervezeti mérés egyéni értékeléstől való elválasztása együtt biztosítja, hogy a rendszer ne torzítsa el azt a magatartást, amelyet mérni hivatott.

A keretrendszer legfontosabb üzenete a rendészeti vezetés számára ugyanakkor nem módszertani, hanem szemléleti. A mérés nem semleges megfigyelés, hanem beavatkozás: formálja azt a szervezetet, amelyre irányul. Ha a rendőrség kizárólag azt méri, ami könnyen számszerűsíthető, akkor az lesz fontos, ami könnyen számszerűsíthető – és a bizalom, amely a legitim rendészet legfőbb erőforrása, észrevétlenül kiszorul a vezetői figyelemből. A BIZTOS célja éppen az, hogy a bizalmat és a méltányosságot a mérhetőség révén emelje vissza a szervezeti döntéshozatal középpontjába.

ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A 21. századi rendészet hatékonyságának mérése elkerülhetetlenül multidimenzionális, komplex és társadalmi kontextusba ágyazott feladat. A nemzetközi kutatások és a gyakorlati tapasztalatok egyaránt arra mutatnak rá, hogy a klasszikus, kvantitatív (output-orientált) indikátorok – mint például a felderítési arány vagy az intézkedésszám – önmagukban már nem képesek adekvátnan reprezentálni a rendőrség társadalmi hasznosságát, legitimitását és elfogadottságát (Tyler, 2004; Jackson & Bradford, 2010; RAND Europe, 2024). A rendőrségi teljesítmény és eredményesség mérésének ortodoxiája, amely a szervezeti outputok és adminisztratív mutatók aggregálására épül, a valóságban gyakran torz, önreferenciális képet alkot a szervezet működéséről, miközben a társadalmi percepciók, a közösségi bizalom és az eljárási igazságosság szempontjai háttérbe szorulnak (Krémer & Molnár, 2000; Finszter, 2008).

A rendőrség társadalmi funkciója ma már nem merülhet ki a bűnüldözési eredményességben és a közrend fenntartásában. A legitim, fenntartható és hatékony rendőri működés feltétele a bizalom (trust) és a procedurális igazságosság (procedural justice) intézményesülése, amely a rendőrség és a társadalom közötti relációban, a közösségi appercepció, az állampolgári elégedettség és a szervezet transzparenciája révén manifesztálódik (Tyler & Huo, 2002; Kääriäinen & Siren, 2012; Viegas Ferreira, 2024). A rendőrségbe vetett bizalom nem statikus, hanem dinamikus, kontextusfüggő és mediálható társadalmi konstrukció, amelyet a média, a politikai diskurzus, a társadalmi tőke és a kollektív tapasztalatok egyaránt befolyásolnak.

A centrális irányítási modellek működési anomáliája, hogy az egységes, homogenizált statisztikai mutatók alkalmazása elfedi a szervezeti aránytalanságokat, és nem képes érdemben reflektálni a helyi közösségi igényekre, biztonságérzetre és társadalmi elvárásokra. A decentralizált, közösségi alapú rendőrségi modellek, illetve a partnerségi indikátorok alkalmazása eredményesebben biztosítja a rendőrség társadalmi elfogadottságát, transzparenciáját és professzionalizmusát (Northern Ireland Policing Board, 2022a; Maguire & Johnson, 2010).

A rendőrségi teljesítménymérés elméleti és gyakorlati reformja során világosan el kell különíteni az egyéni teljesítményértékelést a szervezeti hatékonyságméréstől. Az előbbi az egyes rendőrök javadalmazásának, elismerésének és előmenetelének függvénye, míg az utóbbi a szervezeti stratégiai célok elérésének mutatója. Az egyéni értékelésben nagyobb autonómiát, transzparenciát és alulról felfelé irányuló visszacsatolást kell biztosítani, míg a

szervezeti hatékonyságmérésnél a stratégiai célok, erőforrás-allokáció és költséghatékonyság elemzése a releváns (Vári, 2021a).

A saját empirikus kutatás eredményei (Vári, 2016) is azt mutatják, hogy a rendőri állomány jelentős része igazságtalannak és nem ösztönzőnek tartja a jelenlegi, mennyiségi mutatókra épülő értékelési rendszert, ugyanakkor nyitott a társadalmi szempontokat is integráló, méltányosabb, igazságosabb modell iránt. Ez a trend összhangban van a nemzetközi szakirodalommal (Worden & McLean, 2017; Bradford & Quinton, 2014).

A KUTATÁS EREDMÉNYEI: A KÉRDÉSEKTŐL A TÉZISEKIG

A bevezetésben öt kutatási kérdést fogalmaztam meg. Az első négyre – amelyek a kötet összehasonlító és empirikus anyagán közvetlenül megválaszolhatók – az alábbiakban sorra adom meg a választ; az ötödik, a mérőeszköz átvihetőségére vonatkozó kérdés önálló tárgyalást kíván, mert azt a kötet nem lezárja, hanem megnyitja. A kötet fejezeteiben kifejtett elméleti belátások, a nemzetközi mérési rendszerek elemzése és a hazai empirikus vizsgálatok fényében az első négy kérdésre adott válasz együttesen olyan koherens képet rajzol ki, amely messze túlmutat az egyes válaszok pusztá összegén. E négy kérdés ugyanis nem független problémák halmaza, hanem egyetlen gondolati ív állomásai: a fogalmi újraértelmezéstől az eljárási igazságosság szerepének feltárásán és a mérési eszközök kritikáján át egészen a szakma fogadókészségének kérdéséig.

Az első kérdésre – arra, hogy mi alakítja a rendőrségi hatékonyság lakossági megítélését – a kötet határozott választ ad: a megítélés szorosabban kötődik a bizalomhoz és az eljárások igazságosságához, mint a klasszikus kvantitatív mutatókhoz, s ez a megállapítás a kötet egészének alaptézisévé nőtte ki magát. A nemzetközi eredmények és a hazai adatfelvételek egybehangzóan azt mutatják, hogy a felderítési arány vagy az intézkedésszám alakulása és a lakossági elégedettség között nincs erős, közvetlen összefüggés: a megítélést nem a szervezet által termelt szám, hanem az eljárás minőségének meg tapasztalása alakítja (Tyler, 2004; Sunshine & Tyler, 2003; Jackson & Bradford, 2010). Ebből következően a rendőrségi hatékonyság korszerű és társadalmilag releváns mérése csak akkor lehetséges, ha a mérőrendszer középpontjába a társadalmi bizalmat, az eljárási igazságosságot és a lakossági elégedettséget tükröző minőségi indikátorok kerülnek – ahogyan azt a brit PEEL-keret, az északír Policing Board gyakorlata és a DEA-alapú modellek is teszik (RAND Europe, 2024; Northern Ireland Policing Board, 2022a).

A második kérdésre – az eljárási igazságosság és a rendőrségi legitimitás viszonyára – adott válasz ugyancsak egyértelmű: a kapcsolat pozitív és a

kimenettől független, ám egy fontos elméleti pontosítást kíván, amely a kötet egyik önálló hozadéka. Az eljárási igazságosság hatása ugyanis nem korlátozódik a lakossági kapcsolatokra: a szervezeti igazságosság belső tapasztalata a hivatásos állomány önlegitimációján keresztül közvetve is alakítja a kifelé irányuló bánásmódot. A legitimitás tehát egyszerre külső és belső képződmény – az állampolgár és a rendőr percepciója egyazon folyamat két oldala. Ezt támasztja alá az a kiterjedt empiria, amely szerint a méltányos bánásmód, az elfogulatlanság, a transzparencia és a részvételiség önálló, a kimenettől független legitimitásnövelő tényezők (Tyler & Huo, 2002; Bradford, Murphy, & Jackson, 2021); a chicagói kísérlet tanúsága szerint az eljárási igazságosságra épülő képzés mérhetően, mintegy tizedével csökkentette a lakossági panaszokat és a rendőri erőszak előfordulását (Wood et al., 2020).

A harmadik kérdésre – arra, hogy a lakossági visszajelzéseken és bizalmi indikátorokon nyugvó mutatók milyen önálló, a kimeneti statisztikával nem helyettesíthető magyarázóerővel bírnak – a válasz árnyalt, s éppen ez az árnyalat vezet a kötet egyik legfontosabb módszertani következtetéséhez. Az angliai és walesi PEEL-keret, az északi gyakorlat és az új-zélandi modell tanúsága szerint az ilyen mutatók valóban érzékenyebben követik a rendőrség társadalmi hatását, mint a felderítési statisztikák; önmagukban azonban torzítanak. Érvényes képet csak a hatékonysági, DEA-alapú és a legitimációs indikátorok együttes, súlyozott alkalmazása adhat. A társadalmi outcome tehát nem a kvantitatív mérés helyett, hanem annak kiegészítéseként és értelmezési keretként ragadható meg – ez a felismerés óvja meg a javasolt szemléletet attól, hogy a régi statisztikai ortodoxiát egy új, „puha” mutatókból épített ortodoxiára cserélje. Két megszorítást érdemes kifejtetten is vállalni. Az egyik, hogy a bűnüldözés eredményessége végső soron csak retrospektív módon, a jogerős bírósági döntés tükrében ítéltető meg; a rendőri szakasz teljesítménye ezért önmagában egyik mutatócsaláddal sem mérhető ki maradéktalanul. A másik, hogy a lakosság tartós és stabil értékítéletének figyelmen kívül hagyása éppúgy hiba volna, mint a rá való kizárólagos támaszkodás. A kérdésre adott válasz magva tehát ez: a bizalmi és elégedettségi mutatók nem pontosabbak a statisztikánál, hanem másról szólnak – arról a dimenzióról, amely a rendőrségnek ténylegesen betudható, és amelyet a jelenlegi hazai mérési rend egyáltalán nem regisztrál.

A negyedik kérdésre – a rendőri állomány fogadókészségére egy átláthatóbb, társadalmi szempontokat is figyelembe vevő értékelési rendszer iránt – a 2018-as kérdőíves kutatás egyértelmű választ ad. A válaszadók a mennyiségi mutatókra épülő jelenlegi gyakorlatot túlnyomó többségben sem objektívnek, sem ösztönzőnek nem tartják, és a minőségi, visszacsatolásra épülő értékelést akkor is támogatják, ha az nagyobb személyes elszámoltathatósággal jár. Ez a fogadókészség cáfolja azt a gyakran hangoztatott feltevést, amely szerint a reform

legfőbb akadálya maga az állomány ellenállása volna: a kutatás inkább arra mutat rá, hogy a változás gátja nem alul, hanem a szervezeti kultúra és az irányítási logika szintjén keresendő.

E négy belátás együtt olyan tudományos eredményt alkot, amely túllép az egyes kérdések határán. A kötet igazolta, hogy a klasszikus, mennyiségi teljesítménymutatók önmagukban alkalmatlanok a rendőrség társadalmi hasznosságának megragadására; hogy az eljárási igazságosság empirikusan kimutatható, önálló legitimációs erővel bír; hogy a nemzetközi mérési modellek a bizalmat és a közösségi elégedettséget középponti kimeneti változóként kezelik, adaptációjuk pedig a hazai rendészet számára is megkerülhetetlen; és hogy a rendőrségbe vetett bizalom szintjét nem pusztán a szervezet outputjai, hanem a társadalmi tőke, a demokratikus intézményi működés és a médiakörnyezet együttesen határozzák meg. Mindezek fényében a kötet fő tézise egyetlen mondatban is megfogalmazható: a rendőrségi teljesítmény értékelésének súlypontját a szervezeti önreferencia felől a társadalmi beágyazottság felé kell áthelyezni, mert csak így válik a mérés a legitim működés eszközévé ahelyett, hogy annak akadályává merevedne.

Az ötödik kérdés – a nyugati mérőeszköz átvihetősége – vizsgálata a kötet egyik önálló, a nemzetközi szakirodalom felé mutató hozadéka, egyben a bevezetésben jelzett második tézis kifejtése. A rendőrségi bizalom és legitimitás uralkodó mérési apparátusa nyugati, konszolidált demokráciák tapasztalatából nőtt ki, és hallgatólagosan feltételezi, hogy a bizalom, az engedelmisségi kötelezettség és a morális azonosulás mindenütt ugyanazt jelenti. A kötetben bemutatott adatok ezt a feltevést nem támasztják alá. A hazai bizalmi idősor kedvező és emelkedő értéket mutat, miközben az összehasonlító európai adatok szerint a posztkommunista térségben az érzett engedelmisségi kötelezettség magas, a morális összhang viszont alacsony: a bizalomszám tehát nem hamis, hanem kevésbé informatív, mert nem különbözteti meg a konszenzuson alapuló legitimitást a beletörődő engedelmisségtől. Ehhez járul a szervezeti oldal öröksége: a tervteljesítés logikája, amelyben a mutató kielégítése felülírja a valós célt, valamint a paternalista, utasításközpontú kultúra, amelynek rendészeti utóéletét az ötödik fejezet elemezte. Mindebből az következik, hogy a nyugati mérőeszköz átvihetősége nem előfeltevés, hanem empirikusan tesztelendő kérdés. A javasolt mérési modell ezért építi be szerves elemként a mérési invariancia vizsgálatát, és ezért kezeli önálló eredményként azt az esetet is, amikor az invariancia sérül: ilyenkor ugyanis nem a magyar adat hibás, hanem a nyugati elmélet érvényességi köre szűkebb, mint ahogyan azt a szakirodalom hallgatólagosan feltételezi. Ebben áll a kötet legfőbb nemzetközi hozadéka: nem alkalmazza a nyugati elméletet, hanem minősíti.

E tézis nem marad elvi felvetés: a nyolcadik fejezet a kötet elméleti belátásait mérhető formába önti. A javasolt legitimitásindex hat dimenzióban – az eljárási és a disztributív igazságosság, az észlelt eredményesség, az integritás, a másodrendű legitimitás és a validáló kimenetek mentén – rendeli indikátorokhoz és hazai adatforrásokhoz a kötet fogalmi apparátusát, rögzíti az aggregáció és a súlyozás logikáját, és a mérés önveszélyének – a célszámmá válás racsní-, küszöb- és output-torzító mechanizmusainak – számbavételével jelöli ki saját alkalmazási korlátait. A magyar-észt–finn összevetés illusztratív alkalmazása pedig azt mutatja meg, hogy a magyar rendészet helyzete a hatékonyság és a legitimitás közös terében nem a mérés hiányából, hanem a mért dimenzió megválasztásából adódik.

KRITIKAI REFLEXIÓ A RENDÉSZETI SZAKMA IRÁNYÁBA

A rendőri szakma jelenlegi működését továbbra is meghatározza Magyarországon a centralizált, tekintélyelvű szemlélet, amely a rendszerváltás előtti igazgatási modell örökségeként él tovább a szervezeti kultúrában és a hatékonyságmérés logikájában (Vári, 2016, p. 53–56). Ez a hierarchikus, zárt struktúra a belső bürokratikus öngazolásra, valamint a mennyiségi mutatók kizárólagos alkalmazására épül, miközben a társadalmi elvárások, a közösségi igények és a demokratikus legitimáció követelményei csak marginálisan, vagy nem független kontroll útján jelennek meg (Krémer, 1998; Finszter, 2008). A szervezet önmagára zárt működése, a szakmai tradíciókhoz való ragaszkodás, illetve a tudományos eredményekkel szembeni szkepszis mind hozzájárulhatnak ahhoz, hogy egy rendőrség nehezen tudjon alkalmazkodni a 21. század társadalmi kihívásaihoz (Vári, 2016, p. 66, 94).

A változó társadalmi környezetben a rendőrség számára elengedhetetlen, hogy működését nyitottabb, reflexív és tudományosan megalapozott módon értékelje. A jelenlegi szervezeti attitűd – amely gyakran kizárja a külső, társadalomtudományi tudást és innovációt – hosszú távon a legitimitás és a társadalmi bizalom meggyengüléséhez vezethet. A „Jó állam – jó rendőrség” program sorsa is jól mutatja, hogy a tudományosan megalapozott reformok bevezetése a magyar rendőrségben jelentős ellenállásba ütközik; a program indikátorrendszere és nemzetközi referenciái hiába reflektáltak korszerűen a társadalmi bizalom, eljárási igazságosság és lakossági elégedettség mérésének szükségességére, a szakmai zártság és a hagyományos gondolkodásmód miatt a gyakorlati adaptáció ellehetetlenült (Mátyás et al., 2018).

A rendőrségnek ezért tudatosan kell törekednie arra, hogy szervezeti működését átalakítsa: nyitnia kell a tudományos diskurzus felé, és készségesen kell fogadnia a társadalomtudományi kutatások eredményeit, valamint a

nemzetközi „*best practice*”-eket. A tudományos szemlélet befogadása nem korlátozza a szakmai autonómiát, hanem éppen annak megerősítését, a professzionalizmus növelését és a társadalmi elfogadottság erősödését eredményezi. A jövő rendészeti menedzsmentjének kulcsa a transzparens, adaptív és innovatív szervezeti működés, amely képes integrálni a társadalmi kontrollt biztosító értékelési rendszereket, és aktívan együttműködik a tudományos közösséggel a társadalmi innovációk bevezetésében (Jackson & Bradford, 2010; RAND Europe, 2024; Efus, 2025). A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozásáról szóló hazai összegzés szintén arra jut, hogy a rendészeti szervek modernizációja széles társadalmi támogatottságot feltételez, miközben az igazgatási teljesítménynek máig nincs jól mérhető mutatója – éppen ezért a mérésmódszertan fejlesztése önálló kutatási feladatként jelentkezik (Boda, Finszter, Imre, Kerecsi, Kovács & Sallai, 2016).

Ezt az igényt a nemzetközi rendészettörténet tapasztalata is nyomatékosítja, és érdemes ezt kimondani, mert a hazai szakmai közbeszédben gyakran érvényesül az ellenkező, hallgatolagos feltevés. A rendőrség önmagát reformáló, saját hibáit önerőből feltáró és kijavító szervezetként szinte sehol nem bizonyult tartósan működőképesnek, és a valódi fordulópontok szinte kivétel nélkül a szervezeten kívülről érkeztek. Amerikában elsőként a Wickersham-bizottság dokumentálta 1931-es jelentésében a vallomáskikényszerítés országosan elterjedt gyakorlatát, méghozzá úgy, hogy tagjai – jogászprofesszorok, egy kriminológus, ügyvédek – között egyetlen hivatásos rendőr sem volt (Wickersham Commission, 1931). Ugyanez a mintázat ismétlődött meg a modern eljárási igazságosság-irodalom kiindulópontjánál is, hiszen az első fejezetben bemutatott kansascity-i járőr-kísérlet éppen azért vált korszakhatárrá, mert a rendőrség saját, hosszú ideig megkérdőjelezhetetlennek hitt előfeltevését – miszerint a látható járőrszolgálat önmagában visszatartja a bűnelkövetőket – egy külső, tudományos igényű, a Police Foundation által finanszírozott kísérlet cáfolta meg, nem pedig a szervezet saját önvizsgálata. Sherman (1998) evidence-based policing programja ugyanebből a felismerésből született, hiszen egy kriminológus fogalmazta meg, éppen arra a belátásra építve, hogy a rendészeti gyakorlat önmagában, tudományos ellenőrzés nélkül nem képes megkülönböztetni a valóban működő és a csupán hagyományból fenntartott eljárásokat. Az Egyesült Királyságban pedig – mint a negyedik fejezetben már bemutattam – a Stephen Lawrence-ügyben eljáró rendőrség intézményes rasszizmusát sem a szervezet ismerte fel, hanem a Macpherson-jelentés mondta ki (Macpherson, 1999), és ez a külső megállapítás indította el azt a reformsorozatot, amely azóta az angol rendészeti teljesítménymérés alapjává vált. A tanulság ezért nem az, hogy a rendőrség képtelen a fejlődésre, hanem hogy a fejlődéshez szinte mindenütt szükség volt egy tőle független, tudományos vagy vizsgálóbizottsági tekintélyre, amely a

szervezeten kívülről mondhatta ki azt, amit belülről, lojalitási és önigazolási kényszerek miatt nem lehetett kimondani. Ha a magyar rendőrség azt feltételezi, hogy ezt a feladatot egyedül, külső tudományos bevonás nélkül is el tudja végezni, éppen azzal a történelmi tapasztalattal megy szembe, amelyet e fejezet nemzetközi példákon keresztül bemutatott.

E kritikai számvetés akkor volna hiteltelen, ha megállna a szervezeti kultúra általánosságainál, és nem mondaná ki, mit takar el a mérés jelenlegi rendje. A hivatalos statisztika ugyanis nem semleges tükör: intézményi tétje van. A rendőrség társadalmi és politikai megítélése, a szervezet költségvetési alkupozíciója, sőt a vezetők előmenetele és elismerése is azon múlik, milyen képet mutatnak a számok; a kedvező és bizakodó kép fenntartása ezért a szervezetnek közvetlen érdeke. Mindaz, ami ennek ellentmond – a személyi hiány, a fluktuáció, az elöregedő technika, a leterheltség, a képzési hiányosságok, a költségvetési korlátok napi következményei –, jó esetben a belső jelentésekben marad, és csak kivételes helyzetekben kerül a nyilvánosság elé. Aki a hallgatás rendjét megszege, személyi következményekkel néz szembe: a szervezeten belüli lojalitásvárás és a kifelé irányuló egységes kommunikáció rendje a bírálatot nem a hiba orvoslásaként, hanem fegyelmi kérdésként kezeli. Így áll elő az a helyzet, hogy a külvilág felé lényegében győzelmi jelentések érkeznek – kisebb hibákkal ugyan, de minden rendben van –, miközben a szervezet valós állapotáról csak jelentősebb politikai és társadalmi mozgások vagy botrányok lebbentik fel ideiglenesen a fátylat, amelyet aztán a konszolidáció ismét visszaereszt.

Ez a mintázat nem magyar sajátosság, és a nemzetközi szakirodalom jól dokumentálja. Eterno és Silverman (2012) New York-i vizsgálata – amely nyugalmazott rendőri vezetők körében végzett felméréssel tárta fel a CompStat-rendszer alatti statisztikai nyomásgyakorlást – éppen azt mutatta ki, hogy a számokra épülő elszámoltatás nem a bűnözést, hanem a bűnözés dokumentálását alakítja. Campbell (1979) törvénye és a Bevan és Hood (2006) által rendszerezett torzítási mechanizmusok – amelyeket a nyolcadik fejezet részletesen tárgyal – ugyanennek az összefüggésnek az általános megfogalmazásai. Hazai vonatkozásban a probléma nem elsősorban a szándékos torzítás, hanem az önigazoló mérési rend: a szervezet olyan mutatókban méri magát, amelyek természetüknél fogva nem hozhatnak rossz hírt arról, ami a legitimitását valójában meghatározza.

A kötet e ponton szándékosan élesebben fogalmaz, mint amit a rendészeti szakmai közbeszéd szokásos mértéktartása megkívánna. A 2026-os kormányváltás nyomán indult átalakítás ugyanis olyan időszakot nyitott, amelyben a fátyol átmenetileg fellebben, és a reform iránti igény politikai támogatást is kapott. Ha ez az alkalom is a szervezeti ábra átrajzolásánál reked meg – ahogyan az 1990-es Team Consult-, majd a 2003-as Salgó-féle kísérlet

esetében történt (Krémer, Molnár & Takács, 2026) –, akkor a mérés rendje érintetlen marad, és vele marad az önigazolás zárt köre is. A teljesítménymérés tartalmi reformja ezért nem a szervezeti átalakítás technikai kísérőeleme, hanem annak próbaköve: ezen mérhető le, hogy a változás a szervezet önképét érinti-e, vagy csupán a szervezeti ábrát.

Ez a veszély nem elvont fenyegetés, hanem a jelen pillanat konkrét kockázata. A hazai szakmai és politikai közbeszédben ma is makacsul tartja magát az a feltevés, hogy a rendőrség problémáit alapvetően a létszámhiány és a bérfeszültség okozza, és ezek orvoslása önmagában helyreállítja a szervezet működőképességét és társadalmi megbecsültségét (Tóth, 2026). Ez a feltevés nem alaptalan, hiszen a személyi állomány elégtelensége és az alulfizettség valóban rontja a munkakörülményeket, és hosszabb távon a toborzást és a megtartást is veszélyezteti, a kötet érvelése szempontjából mégis félrevezető, ha önmagában megoldásként tekintünk rá. Egyfelől az első fejezetben bemutatott kutatási hagyomány, a kansas cityi kísérletről Weisburd és Eck (2004) rendszerezésén át Chalfin és McCrary (2018) újraelemzéséig, azt mutatta ki, hogy a rendőri létszám bővülésének a bűnözésre gyakorolt hatása kimutatható ugyan, de szerény, és semmiképp sem arányos a ráfordítás nagyságával; az általános, céltalan rendőri jelenlét – legyen az járőrökös vagy egyenruhás rendőr a közterületen – önmagában nem az a tényező, amely a bűnözést vagy a bizalmat érdemben alakítja. Másfelől, és ez a súlyosabb tévedés, a létszám és a bér a rendőrség működésének bemeneti oldalához tartozik, miközben – ahogy a kötet egésze amellet érvel – a társadalmi bizalom és a legitimitás kimeneti jellegű, és mindenekelőtt attól függ, hogyan bánt a rendőr az egyes állampolgárral a konkrét helyzetben, nem pedig attól, hányan vannak, vagy mennyit keresnek. Egy jól fizetett, teljes létszámú, ám tisztességtelen vagy méltánytalan eljárásokat folytató rendőrség éppúgy elveszítheti a lakosság bizalmát, mint ahogy egy alulfizetett, létszámhiányos, de eljárásaiban következetesen méltányos testület megőrizheti azt. A látható közterületi jelenlét ugyanígy politikai szólamná egyszerűsödik, ha nem társul hozzá az eljárás minősége, hiszen a rendőrautók száma az utcán rövid távon megnyugtathatja a közvéleményt, ám – amint azt az első fejezet kansas cityi példája dokumentálja – nem változtatja meg érdemben sem a bűnözés alakulását, sem a rendőrségbe vetett bizalmat. Az eljárás minőségéről azonban csak akkor lehet érdemi tudásunk, ha a szervezet megengedi, hogy kutassák – s éppen ez az a pont, ahol a hazai gyakorlat a legszűkebbre zárja a kaput.

A rendőrségi kutatások szabadságának kérdése az utóbbi években a tudományos és szakmai diskurzus egyik legkritikusabb pontjává vált Magyarországon. Az MTA Rendészeti Albizottság és a Jogtudományi Intézet közös, 2022 novemberében tartott programja („A tudomány és kutatás szabadsága: a rendészeti tevékenység kutatásának és megismerésének

nehézségei”) is rávilágított arra, hogy a rendőrségi szervezeten belüli társadalomtudományi kutatásokhoz továbbra is elengedhetetlen a belügyi engedélyezési eljárás, amely jelentősen korlátozza a tudományos autonómiát (Pap, Finszter, Kerecsi, Vári & Ivanics, 2022). A kerekasztal-beszélgetés résztvevői – köztük Papp András László, Finszter Géza, Kerecsi Klára és Vári Vince – egyöntetűen hangsúlyozták, hogy a kutatási engedélyezés gyakorlata nem transzparens, sokszor önkényes, és a szervezeti önvédelem, valamint a reputációféltés motiválja. Különösen érzékeny témák – például a szervezeti kultúra, a korrupció, a bizalom vagy az eljárási igazságosság – esetében az engedély megtagadása, illetve az eredmények publikálásának korlátozása egyaránt előfordulhat. A rendészettudomány intézményesülésének feltételeit vizsgáló elemzések már egy évtizeddel korábban jelezték, hogy a diszciplína önállósága és a kutatói utánpótlás képzése csak a szervezeti zártság oldásával biztosítható (Kerecsi & Pap, 2015).

A Belügyi Tudományos Tanács (BTT) honlapján elérhető tájékoztatás szerint a rendészeti tudományos kutatások engedélyezése Magyarországon továbbra is szigorúan központosított, adminisztratív és bürokratikus ellenőrzött folyamat. Minden kutatonak – akár belügyi szervezeti, akár külső szakember – előzetes, írásbeli engedélyt kell kérnie, amelyben részletesen ismertetni kell a kutatás célját, témáját, módszertanát, az érintett szervezeti egységeket, az adatkezelési és adatvédelmi eljárásokat, valamint a tervezett eredményhasznosítást. Az engedélyezési folyamat során a BTT és a belügyi szervek vezetése mérlegeli a kutatás érzékenységét, a szervezeti érdekeket, valamint azt, hogy a vizsgálat nem veszélyeztet-e a szervezet működését, reputációját vagy adatbiztonságát.

„A kutatási engedély iránti kérelmet a kutatás vezetője a Belügyi Tudományos Tanács Titkárságához nyújtja be, amelyben részletesen ismertetni kell a kutatás célját, témáját, módszertanát, az érintett szervezeti egységeket, az adatkezelési és adatvédelmi eljárásokat, valamint a tervezett eredményhasznosítást. Az engedélyezés során a belügyi szervek vezetése mérlegeli a kutatás érzékenységét és a szervezeti érdekeket.” (Belügyi Tudományos Tanács, 2024) Ez a helyzet nemcsak a független kutatók, hanem a rendőrség saját elemzői számára is akadályokat jelent, és konzerválja a szervezeti zártságot, az öngazolásra épülő attitűdöt, valamint a transzparencia hiányát. A tudományos szabadság ilyen mértékű korlátozása nem pusztán akadémiai, hanem közérdekű társadalmi probléma is, amely hosszú távon a rendőrség legitimitásának, hatékonyságának és társadalmi elfogadottságának gyengüléséhez vezethet. A konferencia szakmai konklúziója szerint a kutatási engedélyezési rendszer reformja, a tudományos autonómia biztosítása, valamint a transzparens, nyitott kutatási környezet kialakítása elengedhetetlen a modern, demokratikus rendészet fejlődése szempontjából.

Fontos leszögezni, hogy e tudományos kötet célja nem a rendészeti gyakorlat, vagy vezetés irányítási rendszer pusztá kritizálása, hanem a kritikus gondolkodás alkalmazása a fejlesztés érdekében. A kritika önmagában – különösen, ha nem társul megoldási javaslatokkal – könnyen bántóvá, defenzívá és terméketlenné válhat, mivel nem kínál előre mutató alternatívákat a döntéshozók és a végrehajtás szereplői számára. Ezzel szemben a kritikus megközelítés lényege az, hogy feltárja a működés strukturális hiányosságait, mérési torzulásait és ösztönzési problémáit, majd ezekhez konkrét, adaptálható fejlesztési irányokat rendel. A rendőrségi szervezeti hatékonyságmérés és a bizalmi indikátorok hazai alkalmazása kapcsán ez azt jelenti, hogy a nemzetközi modellekkel való összevetés nem értékítéletként, hanem tanulási lehetőségként jelenik meg: rámutat arra, hogy a jelenlegi kvantitatív dominancia milyen pontokon korlátozza a társadalmi outcome-ok megragadását, és egyúttal azt is megmutatja, miként integrálhatók a bizalom, az eljárási igazságosság és az elégedettség mérhető indikátorai a meglévő rendszerbe. Az ilyen jellegű kritikai elemzés nem a magyar rendőrség teljesítményének leértékelését szolgálja - sőt messzemenőig elismerve annak eddigi eredményeit - hanem éppen ellenkezőleg: olyan tudományos eszköztárat, új lehetőségeket kínál a döntéshozók és az intézményi környezet szereplői számára, amely segíti a szervezeti tanulást, a legitimáció erősítését és a közbizalom fenntartható növelését. Ebben az értelemben a kritikus megközelítés nem a rendszer ellenében, hanem a rendszerrel együttműködve, annak fejlesztését célozva értelmezhető, és a demokratikus rendészet hosszú távú konszolidációjának egyik kulcseleme.

A KUTATÁS KORLÁTAI

A kötet következtetéseit több körülmény korlátozza. A hazai kérdőíves felmérés nem valószínűségi mintavételen alapult, ezért eredményei a hivatásos állomány egészére csak óvatosan általánosíthatók. A hatékonyságelemzés érzékeny az input- és outputváltozók megválasztására, márpedig a rendőrségi adatvagyon jelentős része nem nyilvános, ami az érzékenységvizsgálatok vagy a képzett modellek mozgásterét szűkíti. A nemzetközi összehasonlítás során az eltérő rendészeti struktúrák és statisztikai definíciók miatt az adatok csak korlátozottan feleltethetők meg egymásnak. Végül a bizalom és a legitimitás mérése önbevalláson alapul, így nem független a válaszadói torzításoktól és a médiakörnyezet pillanatnyi állapotától.

A rendőrség hatékonysága végső soron nem statisztikai, hanem társadalmi kérdés. Egy szervezet, amely kizárólag a saját maga által termelt számokban méri a sikerét, előbb-utóbb a számok javításában lesz sikeres, nem pedig a biztonság megteremtésében. A bizalom ezzel szemben olyan erőforrás, amelyet nem lehet kimutatni, csak felépíteni: minden egyes tisztességesen lefolytatott intézkedés növeli, minden méltánytalanul megélt találkozás csökkenti.

E kötet mellett érvel, hogy a bizalom mérhető – nem tökéletesen, de elég pontosan ahhoz, hogy a rendészeti döntéshozatal iránytűje lehessen. Ha a magyar rendőrség teljesítményértékelési rendszere a következő években képes lesz a mennyiségi mutatók mellé emelni a legitimációs és eljárási igazságossági indikátorokat, akkor nem pusztán egy módszertani reformot hajt végre, hanem a jogállami rendészet önértelmzését erősíti meg. A mérhető bizalom nem cél, hanem feltétel: annak feltétele, hogy a rendőrség a társadalom rendőrsége maradjon.

A hazai érvek mellett a nemzetközi tapasztalat is ugyanebbe az irányba mutat: a rendőrségi reformot ritkán a szervezet kezdeményezi önként – sokkal gyakrabban egyetlen, felvételen rögzített eset kényszeríti ki, amikor a hivatalos verzió és a rögzített valóság nyilvánosan szétválík. Los Angelesben egy szemtanú 1991-es felvétele Rodney King bántalmazásáról vezetett oda, hogy a rendőrség a Christopher-bizottság vizsgálata, majd a Rampart-botrány után egy évtizedes szövetségi felügyelet alá kerüljön. Dél-Karolinában 2015-ben egy járőkelő telefonja cáfolta a hivatalos jelentést Walter Scott lelövéséről – az állam néhány hónapon belül kötelezővé tette a testkamerát. Chicagóban egy több mint egy évig visszatartott menetrögzítő felvétel Laquan McDonald haláláról évekre szóló, bíróság által kikényszerített reformmegyezményhez vezetett. Fergusonban Michael Brown halála országos elnöki rendészeti munkacsoportot hívott életre, amely a testkamerák bevezetését ajánlotta. Minneapolisban egy tizenhét éves szemtanú telefonfelvétele George Floyd haláláról szembekerült a rendőrség saját, „egészségügyi esemény” megfogalmazású közleményével – a szövetségi vizsgálat évtizedes, rendszerszintű jogsértéseket tárt fel. Londonban egy 1993-as gyilkosság hibásan lezárt nyomozása nyomán az 1999-es Macpherson-jelentés bevezette az „intézményi rasszizmus” fogalmát – egy minősítést, amely évtizedekkel később is a szervezet megítélésének része.

A mintázat mindenhol ugyanaz: a reformot nem az esemény, hanem a hivatalos verzió és a rögzített valóság közötti, nyilvánossá vált rés kényszeríti ki – és ezt a rést ma már nemcsak a testkamera, hanem az állampolgárok telefonja és a közösségi média teszi szinte elkerülhetetlenné. Ez idehaza is így van: egy intézkedésről ma már szinte mindig készülhet felvétel, és arról a kollégák is

kommentelhetnek a közösségi médiában, nem csak az érintett állampolgár. A kérdés ezért nem az, hogy a rendőrség szervezeti igazságossága és eredményessége előbb-utóbb nyilvános vizsgálat tárgya lesz-e, hanem az, hogy ki írja meg ehhez az első, hiteles beszámolót: a szervezet saját, auditált mérési rendszere – vagy egy utólagos, külső vizsgálat.

A 2026-os kormányváltás és a nyomában meginduló átalakítás egyszerre kínál lehetőséget és hordoz kockázatot. Krémer, Molnár és Takács (2026) a rendszerváltás óta harmadszor megnyíló – s korábban kétszer elszalasztott – történelmi esélyként írja le a mostani pillanatot: lehetőség, mert a reform szándéka évtizedek óta először nyit teret a rendészeti kultúra érdemi újragondolásának; kockázat, mert ha a változás megreked a szervezeti struktúra átrendezésénél, és nem érinti a teljesítménymérés és az ösztönzés logikáját, akkor a parancskultúra és a civilektől elkülönülő szemlélet a dobozok átrajzolását is túléli. A szerzők találó hasonlatával élve az ilyen látszatreform olyan, mint amikor a düledező ház penészes falait levakoljuk és nyílászáróit lefestjük: kívülről szebb, belül használhatóbb lesz, ám a ház összeomlását csak elhalasztottuk. A rendészettudomány felelőssége éppen az, hogy a napi reformvitákat visszakösse ehhez a mélyebb kérdéshez. E kötet ehhez kíván hozzájárulni: nem a reform irányát kívánja kijelölni, hanem azt a mércét, amelyen egy reform sikere egyáltalán lemérhető – a rendőrség iránti mérhető bizalmat.

JAVASLATOK

DE LEGE FERENDA ÉS MÉRÉSMÓDSZERTANI JAVASLATOK

A kötet elméleti és empirikus elemzéséből egy sor konkrét, jogalkotási és mérésmódszertani következtetés adódik, amelyek együttesen a rendőrségi teljesítménymérés paradigmátikus megújítását szolgálják. Ezek a javaslatok nem egymástól független intézkedések, hanem egyetlen reformlogika elemei: valamennyi a szervezeti önreferencia felől a társadalmi beágyazottság felé mozdítja el az értékelés súlypontját.

A javaslatok gerincét egy társadalmi orientációjú, komplex indikátorrendszer bevezetése alkotja, amely a kvantitatív és a kvalitatív mutatókat szintetikusán kapcsolja össze. E multidimenzionális rendszer öt komponensre épülne. Az első a lakossági elégedettség rendszeres, független közvélemény-kutatásokkal mért indikátora (a Police–Community Interaction Survey, illetve az ESS mintájára). A második a rendőrségbe vetett társadalmi bizalom szintjének longitudinális monitorozására szolgáló bizalmi index, amely különös figyelmet fordít a szociodemográfiai, attitűdbeli és környezeti tényezőkre (Jackson & Bradford, 2010; Kääriäinen & Siren, 2012). A harmadik az eljárási igazságosság mérőszáma, amely a rendőri intézkedések méltányosságát, átláthatóságát, részvételiségét és a tiszteletadás minőségét ragadja meg (Tyler, 2011; Bradford, Murphy, & Jackson, 2021). A negyedik a közösségi partnerség mutatója, amely a helyi közösségekkel folytatott együttműködést, a partnerségi projekteket és a civil kontroll mechanizmusait értékeli (Efus, 2025). Az ötödik pedig a költséghatékonyság indikátora, amely a szervezeti működés erőforrás-allokációjának és gazdaságosságának elemzésére irányul (Sparrow, 2015).

Egy ilyen indikátorrendszer működőképessége feltételezi a mérési rendszer decentralizációját is. A nemzetközi modellek – a brit PEEL-keret, az északír Police Board gyakorlata, a belga DEA-alkalmazások – tapasztalata szerint indokolt lehetővé tenni, hogy a helyi rendőri egységek saját közösségi igényeikhez igazított, terület-specifikus indikátorokat alkalmazzanak (Maguire & Johnson, 2010; Northern Ireland Policing Board, 2022a). Ez a rugalmasság biztosítja a helyi biztonsági kihívásokra való gyors és adekvát reagálást, egyszersmind erősíti a közösségi kontrollt és az elszámoltathatóságot.

A mérési eszközök reformja azonban önmagában kevés, ha az eljárási igazságosság nem épül be a szervezet kultúrájába. Szükséges ezért, hogy a rendőri szervezet a képzési rendszerében és a teljesítményértékelési mechanizmusában egyaránt szisztematikusan érvényesítse az eljárási igazságosság normáit: a vezetői szinteken a tisztességes, átlátható és elfogulatlan döntéshozatal példamutató gyakorlásával, a képzésben pedig a kommunikáció, a konfliktusmenedzsment és

a közösségi kapcsolatok fejlesztésének előtérbe helyezésével (Mazerolle et al., 2014; Bradford & Quinton, 2014). Ezzel szorosan összefügg a teljesítményértékelés társadalmasításának és transzparenciájának követelménye: az értékelés eredményeit nem kizárólag belső, szervezeti használatra, hanem a közösség számára is átlátható módon célszerű publikálni, a nyilvános konzultációk és a közösségi tanácsadó testületek visszacsatolási mechanizmusait fejlesztve, mert ezek erősítik a társadalmi kontrollt és a civil bizalmat (Police Now, 2020).

Az értékelési logika belső szerkezete is korrekcióra szorul. Az egyéni és a szervezeti teljesítményértékelés differenciálása révén az egyéni értékelésben nagyobb autonómiát és transzparenciát kell biztosítani, csökkentve a vezetői részrehajlás és a formális, hierarchikus minősítés torzító hatását; az értékelésnek a ténylegesen létrehozott produktumon, az innováción és a közösségi visszacsatoláson kell alapulnia, míg a szervezeti szinten a stratégiai célok elérése, az erőforrás-allokáció racionalitása és a költséghatékonyság élvezhet elsőbbséget (Vári, 2021a; Worden & McLean, 2017). A mérés hitelességének garanciája végül a független, tudományos alapú monitorozás: a bizalom, a legitimáció és a társadalmi hatások mérését célszerű független kutatóintézetek, egyetemek vagy nemzetközi szervezetek bevonásával végezni, elkerülendő a szervezeti önreferencialitást és a politikai befolyásolás veszélyét (ESS, 2023; Viegas Ferreira, 2024). Mindezek betetőzéseként a rendőrségi életpályamodell és a teljesítménymenedzsment reformja azt kívánja, hogy az előmenetel és az elismerés rendszerét társadalmilag validált teljesítménykritériumokhoz kössük – a lakossági visszajelzésekhez, a kapcsolattartás minőségéhez, a konfliktuskezelés képességéhez és az eljárási igazságosság érvényesüléséhez –, ami egyúttal a rendőri hivatás presztízsét és motivációs bázisát is erősíti (Vári, 2019b; Bradford & Quinton, 2014).

E ponton a kötet álláspontja találkozik a legradikálisabb hazai reformköveteléssel is. A fentebb idézett vitairat mellett érvel, hogy a rendőrség belső értékelését átható „statisztikai szemléletet” nem mérsékelni, hanem felszámolni kell, mert az a hatékony munkavégzést akadályozza. A jelen kötet ennél megengedőbb, de vele lényegében egyirányú álláspontot képvisel: a mennyiségi mutatókat nem eltörölni, hanem alárendelni javasolja a bizalmi, legitimációs és eljárási igazságossági indikátoroknak, hogy a szám a társadalmi hatás mérésének szolgálatába álljon, ne pedig annak helyébe lépjen. A cél mindkét megközelítésben azonos: megszüntetni azt az állapotot, amelyben a szervezet kizárólag a saját maga által termelt statisztikában méri a sikerét.

E javaslatok empirikus előkészítésének és hazai adaptálásának részletes tervét – a legitimációalapú kérdőíves vizsgálatot és a párhuzamos DEA-kutatást integráltan – a fejezet záró alfejezetében kifejtett kutatási program tartalmazza.

Meggyőződésem szerint a rendőri szakma számára a 21. század egyik legnagyobb intellektuális és szervezeti próbatétele éppen a tudományos nyitottság és az innovációs készség. A tudományos közösség felkínált segítségének elfogadása, a legújabb nemzetközi eredményekhez és módszertani fejlesztésekhez való hozzáférés nem pusztán lehetőség, hanem szakmai kötelesség. A modern rendőrség csak akkor lehet fenntarthatóan hatékony és legitim, ha a társadalmi bizalom, az eljárási igazságosság és a közösségi partnerség a teljesítménymérési és értékelési rendszer integráns részévé válik – mindezt a tudományos diskurzus, a kritikai önreflexió és az adaptív szervezeti tanulás szellemében.

INTÉZMÉNYI JAVASLATOK ÉS A FEJLŐDÉS IRÁNYAI

A 2026-os szervezeti reform és a nyomában felerősödő szakmai viták időszerűvé teszik, hogy a rendőrség megújításáról ne pusztán hatásköri-strukturális, hanem kultúra- és legitimitásközpontú kérdésként gondolkodjunk. A szakszervezeti oldalról megfogalmazott helyzetértékelés szerint a jelenlegi rendszer érdemi reformok nélkül belátható időn belül fenntarthatatlanná válhat, a nyilvántartott magas feltöltöttség pedig torz képet ad, mert a ténylegesen közterületi szolgálatot ellátók aránya ennél lényegesen alacsonyabb (Tóth, 2026). A rendőri állomány körében készült friss felmérés ugyanakkor azt jelzi, hogy az elvárások nem csupán az illetmény korrekciójára irányulnak: markánsan megjelenik a „statisztikai kényszer” csökkentésének, valamint egy kiszámítható, igazságos és átlátható rendszer iránti igény is (Független Rendőr Szakszervezet, 2026). E hangok pontosan azt a diagnózist erősítik meg, amelyre a kötet empirikus fejezetei is jutottak; az alábbi fejlesztési irányok ezért nem a napi reformpolitika, hanem a szervezeti kultúra és a legitimitás nézőpontjából fogalmazódnak meg.

Fontos ugyanakkor élesen elhatárolni a reformot a pusztán racionalizálástól. A vitáirait szerzői meggyőzően érvelnek amellett, hogy a bürokrácia csökkentése, az észszerűsítések, a vezetők lecserélése vagy áthelyezése, az intézmények összevonása és átnevezése, valamint a munkafeltételek és a bérek javítása – bármennyire fontos és üdvözlendő is – önmagában még nem reform, mert a szervezeti-foglalkozási kultúrát, a struktúrát és a rendőrség társadalmi szerepét érintetlenül hagyja. E felismerés közvetlenül egybecseng a kötet alaptézisével: ahogyan a mérőszámok cseréje nélkül a teljesítményértékelés reformja is kimerül a felszíni kozmetikában, úgy a szervezeti dobozok átrajzolása sem érinti a legitimitás mélyszerkezetét. A szerzők szerint a valódi reform célja a szolgáltató, a politikától független, professzionális szervezet létrehozása, a centralizált struktúra mellérendelt, lokális egységekre bontása és a közösségi rendészet (community-based policing) meghonosítása – mindaz, amit a nemzetközi

szakirodalom és a kötet korábbi fejezetei is a legitim működés feltételeként azonosítanak.

A kettő közötti különbség egy egyszerű próbával eldönthető: változott-e bármi a polgár és a járőr találkozásában? Ha két főosztályt összevonnak, az intézkedés lefolyása ugyanaz marad; ha a kapitányság új nevet kap, a panaszkezelés gyakorlata nem lesz más. Reformról akkor beszélhetünk, ha a változás ezen a találkozási ponton is átüt – ha az intézkedő rendőr másképp van kiválasztva, képezve, ösztönözve és elszámoltatva, mint korábban.

A magyar rendőrség teljesítmény- és hatékonyságmérésének jelenlegi rendszere – tudományos elemzések és empirikus kutatások tanúsága szerint – továbbra is erőteljesen tükrözi a korábbi, tekintélyelvű, centralizált igazgatási modell szellemiségét. A szervezeti kultúra, a döntéshozatali mechanizmusok és a teljesítményértékelés logikája mind a mai napig magukon viselik a rendszerváltás előtti időszak hierarchikus, bürokratikus és önreferenciális mintázatait (Vári, 2016, p. 53–56; Krémer, 1998). E központosított, felülről vezérelt struktúra – amelyben a szervezet önmaga által kijelölt, mennyiségi mutatók alapján értékeli saját működését – kevéssé alkalmas arra, hogy a társadalmi elvárásokhoz, a közösségi igényekhez és a demokratikus legitimáció követelményeihez rugalmasan alkalmazkodjon (Vári, 2017, p. 66, 94). A rendőrség társadalmi szerepének, legitimitásának és bizalmának megítélését ma már nem kizárólag a szervezeti outputok, hanem egyre inkább a lakosság szubjektív tapasztalatai, a közösségi partnerség, az eljárási igazságosság és az intézményi transzparencia határozzák meg (Tyler, 2004; Jackson & Bradford, 2010; Sunshine & Tyler, 2003). A szervezeti zártság, a szakmai önigazolás és a tudományos eredményekkel szembeni ellenállás azonban továbbra is akadályozza a fenntartható, legitim és hatékony működés kialakulását (Vári, 2016, p. 66, 94; Finszter, 2008).

Az e diagnózisra épülő fejlesztési irányok közül az első a szervezeti önreflexió és az adaptív tanulás intézményesítése. A rendőrségnek képessé kell válnia arra, hogy saját működési logikáit, értékelési rendszereit és szakmai beidegződéseit kritikus vizsgálat tárgyává tegye, és a külső visszacsatolásokból, a lakossági tapasztalatokból és a tudományos eredményekből tanuljon. Canales és munkatársai (2025) 1854 rendőrtisztén végzett kontrollált kísérlete igazolta, hogy az önreflexiót és az eljárási igazságosság elveit fejlesztő képzési programok csak akkor hoznak tartós viselkedésváltozást, ha a szervezeti vezetés aktívan modellezi, és a teljesítményértékelési rendszer is megerősíti azokat; a képzés és az értékelési logika szétválása – amikor az egyik az egyéni attitűdöt fejleszti, a másik változatlanul a mennyiségi statisztikát jutalmazza – szervezeti szinten semlegesíti az önreflexiók törekvéseket. Az adaptív tanulás intézményesítése ezért elválaszthatatlan a teljesítményértékelés egyidejű reformjától.

Ehhez szorosan kapcsolódik a teljesítményértékelés szocializációs és értékközvetítő funkciójának erősítése. Az értékelési rendszert nem pusztán adminisztratív, hanem szocializációs eszközként is célszerű alkalmazni, mentorprogramok, peer review és reflexiók műhelyek révén, amelyek a szervezeti normák, az etikai elvárások és a társadalmi érzékenység fejlődését szolgálják. Holladay (2025) és Tyler (2025) egymást erősítő eredményei azt mutatják, hogy a belső szervezeti igazságosság – a méltányos minősítés, az átlátható előmenetel, a vezetői döntések indokolhatósága – nem csupán morális kérdés, hanem közvetlen determinánsa annak, hogy a rendőrtisztek eljárási igazságosságot tanúsítanak-e a polgárokkal szemben: aki belülről igazságtalannak érzékeli szervezetét, kisebb valószínűséggel bánik méltányosan az állampolgárral. E reform tehát kettős haszonnal jár, mert egyszerre javítja a szervezeten belüli légkört és a közösséggel folytatott interakciók minőségét.

A harmadik irány a rendőrség és a társadalom közötti párbeszéd folyamatos, kétirányú intézményesítése – állandó lakossági fórumok, deliberatív panelek és civil tanácsadó testületek működtetése, amelyekben a rendőrség valós társadalmi visszacsatolást kap. Ennek jelentőségét empirikusan is alátámasztja Xie, Ortiz Solis és Chauhan (2024) kétévtizedes, negyedmilliós mintán végzett longitudinális vizsgálata, amely szerint a bűnfeljelentési hajlandóság csökkenése nem a tényleges bűnözési statisztikákkal, hanem a rendőrségbe vetett bizalom romlásával korrelál szorosan. A párbeszéd hiánya tehát nem pusztán legitimációs deficit: közvetlenül rontja a szervezet felderítési eredményességét is, s így a kétirányú kommunikáció intézményesítése a közbiztonság objektív javításának eszköze. E nyitottságot erősíti a negyedik fejlesztési irány, a szervezeti diverzitás tudatos növelése a toborzás, a kiválasztás és az előmenetel során, amely hosszabb távon a közösségi bizalom egyik strukturális alapjává válik; az integrált kutatási terv kvalitatív fázisa éppen azokat a szervezeti mechanizmusokat vizsgálja, amelyek a nyitottságot gátolják vagy elősegítik.

Az ötödik irány a teljesítménymérés negatív indikátorainak – a lakossági panaszoknak, a rendőri túlkapásoknak, a szervezeti fluktuációnak, a bizalom csökkenésének – rendszeres monitorozása. Bradford (2024) huszonöt éves, angliai–walesi longitudinális elemzése szerint a bizalom eróziója nem egyetlen drámai esemény következménye, hanem a negatív indikátorok kumulatív hatásáé, amelyet a szervezet saját statisztikái nem jeleznek előre; a bizalom csökkenése rendszerint megelőzi a felderítési ráta romlását, nem pedig követi azt. E mutatók monitorozása ezért korai figyelmeztető rendszerként funkcionál, amelyhez az integrált kutatási tervben kidolgozott, outcome-kiterjesztett DEA-elemzés is illeszkedik: a területi egységek hagyományos és kiterjesztett modell szerinti rangsorkülönbsége kijelöli, hol érdemes preventíven beavatkozni. A méréshez elengedhetetlen a hatodik irány, a tudományos partnerség és a független kontroll

intézményesítése: a bizalom és a legitimitás vizsgálatát egyetemek és kutatóintézetek bevonásával, transzparens módon célszerű végezni. E követelmény elméleti alapját a kötet második és harmadik fejezete, intézményi modelljét pedig a brit és belga összehasonlító elemzés már megalapozta; a konkrét keretet az NKE RTK kutatóműhelyei, az ORFK Tudományos Tanácsa és a Belügyi Tudományos Tanács együttműködése adja.

A hetedik irány a helyi sajátosságokhoz igazított, decentralizált indikátorrendszer alkalmazása, amely rugalmasan alkalmazkodik a helyi bűnözésföldrajzi, szociokulturális és közösségi feltételekhez. A DEA-módszer egyik legfontosabb hozadéka éppen az, hogy a területi egységek eltérő környezeti feltételeit – az urbanizációt, a szegénységi rátát, a népsűrűséget, a regisztrált bűnözési rátát – explicit módon kezeli, és a feltételes specifikáción keresztül az ezektől megtisztított relatív hatékonysági képet nyújtja. Verschelde és Rogge (2012) belga kutatása megmutatta, hogy az így kapott rangsor lényegesen eltér a nyers statisztikákon alapuló sorrendtől: a kedvező feltételek között közepesen teljesítő egységek a korrekció után hátrébb kerülnek, míg a hátrányos körülmények között dolgozók előbbre lépnek – ez az eszköz tehát a húsz magyar területi egység igazságosabb, összehasonlítható értékelési alapját teremtené meg. Ezt egészíti ki nyolcadikként a belső és a külső eljárási igazságosság összekapcsolt fejlesztése. A kötet negyedik és ötödik fejezetének szintézise egyértelművé teszi, hogy az eljárási igazságosság nem csupán a rendőr–polgár interakció minőségének kérdése, hanem szervezeti kultúrakérdés is: azt, hogy a rendőrtiszt hogyan bánik az állampolgárral, erősen meghatározza, hogy a szervezete hogyan bánik vele. Ezért a belső szervezeti és a külső közösségi fejlesztés ne párhuzamos, egymástól független programként, hanem integrált, egymást megerősítő reformtengelyként szerepeljen a fejlesztési stratégiában.

Mindezek betetőzése a kilencedik irány: a DEA-módszerű komparatív hatékonysági elemzés rendszeresítése a területi igazgatásban. A belga (Verschelde & Rogge, 2012) és brit (Drake & Simper, 2005) precedensek – amelyeket a kötet első és hetedik fejezete részletesen elemez – tanúsága szerint a Data Envelopment Analysis a rendőrségi teljesítményértékelésben mára érett, elfogadott és tudományosan megalapozott módszer. Alkalmazása a húsz magyar területi egység összehasonlítására két okból is indokolt: egyrészt a jelenlegi rendszer nem tesz különbséget az eltérő környezeti feltételek között működő egységek teljesítménye között, ami strukturálisan igazságtalan; másrészt az outcome-kiterjesztett modell – amelybe a bizalmi és eljárási percepciók mutatók outputként kerülnek – számszerűen demonstrálja, hol és mennyiben rendezi át a hatékonysági rangsorokat a legitimációalapú dimenzió bevonása. Ez az a bizonyíték, amely a döntéshozók számára a legközvetlenebb érvet kínálja a

szemléletváltás mellett – s amelynek első, módszertanilag és intézményileg megalapozott lépését a következő alfejezet kutatási terve vázolja fel.

A REFORM EMPIRIKUS MEGALAPOZÁSA: INTEGRÁLT KUTATÁSI TERV

A kötet alap gondolata szerint a rendőrségi hatékonyság fogalmát háromszintű értelmezési keretben kell megragadni: szervezeti szinten mint működési eredményesség, társadalmi szinten mint közbizalom és közösségi elfogadottság, normatív szinten pedig mint az állampolgári jogok és az emberi méltóság következetes érvényesítése. E triász nem pusztán elméleti konstrukció: a kötet összehasonlító elemzése és empirikus vizsgálata egyaránt igazolta, hogy a magyar rendőrség jelenlegi értékelési rendszere kizárólag az első szinten, a szervezeti output-logikán működik, miközben a társadalmi és normatív dimenziókat sem mérni, sem visszacsatolni nem képes. A 2018-ban végzett, 118 fős kérdőíves pilotvizsgálat meggyőzően mutatta, hogy maga a hivatásos állomány is igazságtalannak és kevésbé ösztönzőnek érzékeli ezt a rendszert, és nyitott a közösségi visszajelzésen alapuló, méltányosabb alternatívára. A kötet elméleti szintézise – Tyler (2004, 2006) eljárási igazságossági modellje, Bottoms és Tankebe (2012) dialogikus legitimitáselmélete, Suchman (1995) háromforrású legitimációfelfogása, valamint a brit PEEL-, az északír Police Board- és a DEA-módszertan kritikai elemzése – egyértelműen jelzi, hogy a mérési rendszer korszerűsítése nem technikai, hanem paradigmaticus kérdés: a mennyiségi outputmutatók dominanciájának felváltása a társadalmi hatás- és méltányossági mutatókkal a szervezet önértelmezésének, legitimitásfelfogásának és közösségi szerepének újradefiniálását is jelenti.

Az összehasonlító elemzés ugyanakkor arra is rámutat, hogy a modern értékelési rendszerek nem a statisztikák elhagyásával, hanem azok kibővítésével jutottak el a társadalmi dimenziók mérhetőségéhez. Verschelde és Rogge (2012) 196 belga rendőrségi kerületet vizsgáló, feltételes Data Envelopment Analysis módszerű kutatása elsőként ötvözte a határhatékonysági mérést az eljárási igazságosság és a polgári elégedettség dimenziójával, kimutatva, hogy a környezeti tényezőktől megtisztított rangsor lényegesen eltér a nyers outputmutatókon alapulótól. Drake és Simper (2005) az Egyesült Királyságban szintén rámutatott, hogy az operatív hatékonyság és a társadalmi hatás mérése egymást kiegészítő, nem pedig egymást helyettesítő feladat, a hazai irodalomban pedig Vári (2020) tárta fel a DEA-módszerben rejlő lehetőségeket, azonosítva az alkalmazáshoz szükséges adatforrásokat és modellspecifikációs kérdéseket. Jelen kutatási terv ezt a kettős megközelítést – a legitimációalapú, kérdőíves-kvalitatív vizsgálatot és a DEA-alapú kvantitatív határhatékonysági elemzést – egyetlen,

integrált programban ötvözi. A két pillér nem egymás alternatívája, hanem a háromszintű keretrendszer két egymást kiegészítő operacionalizálása: az egyik azt méri, hogyan érzékeli a szervezet és a közösség az igazságosságot és a legitimitást, a másik azt, hogyan teljesít a szervezet az erőforrás-felhasználás és a kimenetek összefüggésében – és mit változtat ezen a képen, ha a kimenetek közé a bizalmi és eljárási mutatókat is bevonjuk.

A kutatási terv középpontjában álló kérdések a kötet öt kutatási kérdésének továbbviteléből nőnek ki. Miután a bizalom és a statisztika viszonyát, az eljárási igazságosság és a legitimitás összefüggését, a közösségi visszajelzési mutatók magyarázóerejét és az állomány reformkészségét az összehasonlító és elméleti elemzés szintjén megválaszoltuk, a terv arra keresi a választ, hogy ezek az összefüggések a magyar rendőrség centralizált, poszt-szocialista szervezeti modelljében hogyan és milyen mértékben érvényesülnek. Vizsgálandó, hogy milyen összefüggés áll fenn a hivatásos állomány által észlelt belső szervezeti igazságosság és a polgárokkal szemben tanúsított eljárási méltányosság között, s ezt milyen szervezeti, vezetési és szabályozási tényezők moderálják; hogyan mérhető a társadalmi bizalom és az eljárási igazságosság érzékelése a hazai adatgyűjtési infrastruktúrában, milyen validált mérőeszközök adaptálhatók, és teljesül-e ezek mérési invarianciája a hazai mintán – azaz ugyanazt jelentik-e a konstrukciók itt, mint abban a nyugati kontextusban, amelyben kidolgozták őket; miként alakul a húsz területi egység relatív technikai hatékonysága a hagyományos outputmutatók alapján, és hogyan változik e rangsor, ha a bizalmi és eljárási percepció mutatókat is outputként integráljuk; milyen intézményi és kulturális ellenállás-mintázatok azonosíthatók a legitimációalapú szemlélet bevezetésével szemben; végül pedig milyen indikátorrendszer illeszthető a Hszt. és a vonatkozó BM-rendeletek keretei közé úgy, hogy a bizalmi és procedurális mutatók a meglévő értékelési struktúra elhagyása nélkül épüljenek be.

A kutatás a kötet saját módszertani logikájára – a normatív elemzésre, az összehasonlító vizsgálatra és az empirikus kérdőíves kutatásra – épít, és azt párhuzamosan futó kvantitatív és kvalitatív pillérek mentén fejleszti tovább. Az első pillér egy legalább 400 fős, rétegzett mintán végzett, két hullámban, tizenkét hónapos eltéréssel felvett longitudinális kérdőíves vizsgálat, amely a 2018-as pilotkutatás eszközkészletét az Organizational Justice Scale (Colquitt, 2001), a Tyler és Huo (2002) procedurális igazságossági skálája és a Bradford–Quinton (2014) önlegitimációs mérőeszköz hazai adaptációjával bővíti – az adaptáció érvényességét a nyolcadik fejezetben kifejtett logika szerint konfirmatív faktorelemzésre épülő, többcsoporthoz mérési invariancia-vizsgálat (konfigurális, metrikus és skaláris szint) ellenőrzi, amelynek eredménye az ötödik kutatási kérdés szempontjából önálló tudományos hozadék akkor is, ha az invariancia sérül; mintája a BRFK, egy észak-alföldi és egy dunántúli vármegyei

főkapitányság állományát fogja át, s egy eljárási igazságossági percepció indexet, valamint egy belső szervezeti méltányossági mutatót generál, amelyek a DEA-modell outcome-outputjaként szolgálnak. A második, kvalitatív pillér – húsz-huszonöt félig strukturált vezetői interjú és három-négy fókuszcsoport a beosztott állomány körében – a szervezeti kultúra, a vezetői szocializáció és az informális normák megértésére irányul, a kötet hatodik fejezetének szervezeti-típus-típológiájára és életpályamodell-elemzésére épülő elméleti keret mentén. A harmadik pillér a DEA-alapú határhatékonysági elemzés, amely két párhuzamos modellspecifikációban fut: az A modell a hagyományos, outputcentrikus változat (inputjai a hivatásos létszám, a folyó kiadások és a gépjárműállomány, outputjai a felderítési arány, a regisztrált bűncselekmények száma, a reagálási idő reciproka és az intézkedésszám, változó skálahozadékok feltételező BCC-specifikációban), a B modell pedig az outcome-kiterjesztett változat, amely az A modell outputkészletét a területi bizalomindexszel és az eljárási igazságossági percepció indexszel egészíti ki, operacionalizálva ezzel a kötet alaptézisét, mely szerint a legitimitásalapú output-dimenzió bevonása lényegesen átrendezi a hatékonysági határfelületet. Az elemzés Simar és Wilson (2007) bootstrap-DEA módszerét alkalmazza a statisztikai bizonytalanság kezelésére, második fázisában pedig csonkított regresszióval azonosítja a hatékonyságot magyarázó kontextuális változókat, illeszkedve a Verschelde és Rogge (2012) feltételes DEA-logikájához. A negyedik pillér az indikátorrendszer fejlesztése és pilotvalidációja, amely a háromszintű értelmezési keret operacionalizálásával ORFK-szintű stratégiai, vármegyei szintű összehasonlítható és helyi szervi szintű visszacsatolási mutatókat épít, ESS-kompatibilis módon, a KSH fenntartható fejlődési mutató-struktúrájához és a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2024–2034 célkitűzéseivel illeszkedve.

A kutatás huszonnégy hónapos, természetes intézményi kerete az NKE RTK tudományos kutatóműhelyei, az ORFK illetékes szervei és Tudományos Tanácsa, valamint a Belügyi Tudományos Tanács együttműködése; az etikai felügyeletet az NKE Kutatási Bizottsága biztosítja. Az első szakaszban az etikai jóváhagyás, a mintavételi keret és az adatgyűjtési protokoll kialakítása történik, ezt követi az első kérdőíves hullám és a DEA A-modell adatgyűjtésének párhuzamos lebonyolítása, majd a kvalitatív adatfelvétel, az A-modell futtatása és a területi rangsor elkészítése. A második évben kerül sor a longitudinális második kérdőíves hullámra és a B-modell outcome-outputjainak előállítására, a B-modell futtatására, az A–B összehasonlításra, a bootstrap-korrekcióra és a regressziós elemzésre, végül az indikátorrendszer pilotvalidációjára és az integrált zárójelentés, valamint a szakpolitikai ajánlás csomag elkészítésére a BM Rendészeti Főosztálya, az NKE és az ORFK számára.

A kutatás háromszintű hasznosíthatóságot kínál. Tudományos szinten az első hazai, reprezentatív és longitudinális adatbázist hozza létre a magyar rendőrség belső szervezeti igazságosságáról és eljárási méltányossági kultúrájáról, egyúttal a belga és brit precedensek hazai replikációját nyújtva, s elsőként hasonlítva össze az outputcentrikus és az outcome-kiterjesztett rangsorokat: az A és a B modell rangsoreltérése közvetlenül számszerűsíti, melyik területi egység nyer és melyik veszít, ha nemcsak a felderítési aránya, hanem az állampolgárok bizalma és az eljárási méltányosság percepciója is számít. Szakpolitikai szinten a kidolgozott indikátorrendszer a Hszt. által szabályozott minősítési és előmeneteli mechanizmusok metodikai megújításának közvetlen alapja lehet, a DEA-eredmények pedig területi erőforrás-allokációs döntéseket megalapozó döntéstámogató eszközzé válhatnak. Szervezeti szinten a pilotvalidáció eredményei az ORFK számára BSC-kompatibilis, auditálható minőségi mutatókészletet nyújtanak, amellyel a mennyiségi outputmutatók egyoldalú dominanciája a meglévő rendszer elhagyása nélkül is csökkenthető. A kutatás végső ambíciója nem a reform kikényszerítése, hanem empirikus megalapozása: azon adatok és mechanizmusok feltárása, amelyek alapján a rendőrség szakmai és politikai döntéshozói maguk juthatnak arra a belátásra, amelyre a kötet elméleti-összehasonlító szintézise már eljutott – hogy a legitim rendőrség hatékony, és a hatékony rendőrség legitim.

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra: A rendőrségi hatékonyságmérés háromsztatú koncepcionális keretrendszere (eredményesség–hatékonyság–legitimitás)	27
2. ábra: A bizalmat befolyásoló tényezők erőssége (kördiagram)	42
3. ábra: Rendőrség-társadalom bizalmi kapcsolatának koncepcionális keretrendszere	55
4. ábra: Magyar állampolgárok rendőrökkel szembeni attitűdjének megoszlása	61
5. ábra: Az eljárási igazságosság komponenseinek hatása (radardiagram).....	77
6. ábra: Az eljárási igazságosság komponenseinek hatása a legitimitásra - Tyler-modell	88
7. ábra: Rendőrség-bizalom háromszög modell.....	104
8. ábra: A rendőrségi hatékonyságmérés komplexitásának alakulása 1970-2020 között	112
9. ábra: PEEL értékelési keretrendszer területeinek súlyozása.....	122
10. ábra: Tekintélyelvű és közösségi rendőrségi modellek összehasonlítása ...	146
11. ábra: Községi rendészet implementációjának kihívásai fejlődő országokban.....	150
12. ábra: A rendőri életpályamodell stratégiai célkitűzései	168
13. ábra: A szubjektív elemek szerepe az egyéni teljesítményértékelésben	176
14. ábra: A szervezeti érdekek szerepe az egyéni teljesítményértékelésben	176
15. ábra: A Jó Állam - Jó Rendőrség program három alapvető koncepcionális pillére	189
16. ábra: A rendőrségi bizalom–legitimitás mérési modelljének javasolt szerkezete.....	207
17. ábra: Az intézményi bizalom alakulása Magyarországon, 2013–2020 (a szaggatott vonal a skálaközeget jelöli)	216
18. ábra: A hatékonyság–legitimitás sík a magyar–észt–finn összevetés indikatív elhelyezésével.....	219
19. ábra: A szervezeti egységek kontextuskorrigált összehasonlítása tölcserdiagramon (elvi szemléltetés, szimulált adatokkal)	249
20. ábra: A mintakapitányságok pillérprofilja (szimulált adatok)	278

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: Rendőrségi hatékonyságmérési típusok összehasonlítása	28
2. táblázat: Rendőrségi hatékonyságmérési modellek – szemléletmód szerint osztályozva	33
3. táblázat: A hatékonyságmérés fejlődése időben (1970–napjainkig).....	47
4. táblázat: Rendőri cinizmus vs. általános bizalom elmélet összehasonlítása ...	56
5. táblázat: Rendőrök és civilek bizalmi szintjeinek összehasonlítása európai országokban.....	60
6. táblázat: A rendőrségbe vetett bizalom nemzetközi meghatározói.....	63
7. táblázat: A rendészeti innovációk rendszertana és az eljárási igazságosság helye	72
8. táblázat: Bizalmi tényezők a rendészetben (definíció, mérés, hatás).....	82
9. táblázat: Az eljárási igazságosság komponensei (definíció, hatás, mérhetőség)	91
10. táblázat: Teljesítménymutatók taxonómiája (költség és manipulációs kockázat).....	102
11. táblázat: Haszonelvű vs. értékalapú megközelítések - A két paradigma részletes összehasonlítása	109
12. táblázat: A rendőrségi legitimitás mérésének három fő dimenziója és azok indikátorai a nemzetközi kutatások alapján	110
13. táblázat: Nemzetközi teljesítménymérési gyakorlatok (indikátorkategóriák és célok)	115
14. táblázat: Centralizált vs. decentralizált rendőrségi modellek.....	153
15. táblázat: Teljesítményértékelési problémák és javaslatok	178
16. táblázat: A rendőrségi hatékonyságmérés öt kulcsfunkciója a Jó Állam - Jó Rendőrség programban.....	186
17. táblázat: A „jó rendőrség-képlet” alkalmazási szintjeinek összehasonlítása	199
18. táblázat: A „jó rendőrség” képlet példán keresztül	200
19. táblázat: A legitimitásindex dimenziói, indikátorai és adatforrásai	208
20. táblázat: A célszám-torzítás mechanizmusai és rendészeti vetületük.....	211
21. táblázat: Nemzetközi gyakorlatok és a BIZTOS-modellbe átvett elemek ..	228
22. táblázat: A BIZTOS „A” pillérének indikátorai (eredményesség)	231
23. táblázat: A BIZTOS „B” pillérének indikátorai (hatékonyság).....	233
24. táblázat: A BIZTOS „C” pillérének indikátorai (külső legitimitás)	235

25. táblázat: A BIZTOS „D” pillérének indikátorai (belső legitimitás).....	236
26. táblázat: A BIZTOS ügycsoportjai és a hozzájuk rendelt indikátorok	238
27. táblázat: A kármegtérülés és a vagyonvisszaszerzés magindikátorai	240
28. táblázat: A szabálysértési és a hatósági eljárások indikátorai	241
29. táblázat: Az eljárási minőség rejtett mutatói.....	242
30. táblázat: A kontextusváltozók csoportjai a hasonlósági osztályok képzéséhez és a statisztikai korrekcióhoz	246
31. táblázat: Az indikátorok fővárosi alkalmazási eltérései.....	251
32. táblázat: A magindikátorok hozzárendelése a szolgálati ágakhoz	253
33. táblázat: Ágazati vezetői mutatók (második szint)	255
34. táblázat: A vezetési szintek feladatai a BIZTOS-rendszerben.....	257
35. táblázat: A BIZTOS bevezetésének fázisai.....	263
36. táblázat: Vezetői ellenőrzőlista a BIZTOS bevezetéséhez és működtetéséhez	265
37. táblázat: A hierarchikus, tekintélyelvű működésből fakadó bevezetési akadályok és ellensúlyaik	269
38. táblázat: A mintakapitányságok illetékességi területének valós kontextusadatai	275
39. táblázat: A mintakapitányságok nyers mutatói (szimulált adatok)	275
40. táblázat: A megfigyelt és a várt érték összevetése (szimulált adatok)	276
41. táblázat: Pillérpontoszámok, kompozit érték és bizonytalanság (szimulált adatok)	278
42. táblázat: Diagnosztikai mintázatok és a hozzájuk tartozó ellenőrző lépések	280
43. táblázat: A fővárosi mintakapitányságok kontextusadatai.....	281
44. táblázat: A nevezőválasztás hatása a bűnözési teher mutatójára	281
45. táblázat: A kontextuskorrekció eredménye a fővárosi mintapéldában	282

IRODALOMJEGYZÉK

MONOGRÁFIÁK, KÖNYVEK, DISSZERTÁCIÓK

AMIR, M. – Einstein, S. (2001): Policing, security, and democracy: Theory and practice. Office of International Criminal Justice.

BAYLEY, D. H. (1991): Forces of order: Policing modern Japan (2. kiad.). University of California Press.

BAYLEY, D. H. (1994): Police for the future. Oxford University Press.

BORBÍRÓ, A., Gönczöl, K., Kerecsi, K. – Lévay, M. (szerk.) (2016): Kriminológia. Wolters Kluwer.

CHAN, J. B. L. (1997): *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society*. Cambridge University Press.

CSENYIKNÉ PÓTH, Á. (szerk.) (2009): Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknek. Rendőrtiszti Főiskola.

ETERNO, J. A. – Silverman, E. B. (2012): The crime numbers game: Management by manipulation. CRC Press.

FINSZTER, G. (2010): A rendészet és a rendészeti igazgatás elmélete. Budapest.

GOLDSTEIN, H. (1990): Problem-oriented policing. McGraw-Hill.

GOTTFREDSON, M. R. – Hirschi, T. (1990): A general theory of crime. Stanford University Press.

HORVÁTH, O. (2018): Azonosító és keresőkutyák kriminalisztikai alkalmazása. PhD-értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

JACKSON, J., Bradford, B., Stanko, E. A. – Hohl, K. (2012): Just Authority? Trust in the Police in England and Wales. Routledge.

ÁRVA, Z. (2014): Oktatáspolitikai, oktatásirányítás. NKE Vezető és Továbbképzési Intézet.

BABUS, L. (szerk.). (1998): A közösségi rendőrség – valóság vagy utópia? Budapesti Rendőr Szakközépiskola.

BALÁZS, I. (2014): Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése. NKE Vezető és Továbbképzési Intézet.

BAYLEY, D. H. (1990): Patterns of policing: A comparative international analysis. Rutgers University Press.

BIBÓ, I. (1986): Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Válogatott tanulmányok. Első kötet. Magvető Kiadó.

BOKODI, M., Hazafi, Z., Kun, A., Petrovics, Z. – Szakács, G. (2014): Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás-gazdálkodás. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.

- BRODERICK, J. J. (1977): *Police in a time of change* (2nd ed.). General Learning Press.
- BROGDEN, M. – Nijhar, P. (2005): *Community policing: National and international models and approaches*. Willan Publishing.
- BRUINSMA, G. – Weisburd, D. (szerk.). (2014): *Encyclopedia of criminology and criminal justice* (Vol. 2). Springer.
- CHRISTIÁN, L. (2010): *Alternatív rendészet* [PhD értekezés]. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- CHRISTIÁN, L. (2011): *A rendészet alapvonalai: Önkormányzati rendőrség*. Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- COHEN, M. A. (2005): *The costs of crime and justice*. Routledge.
- CONCHA, G. (1901): *A rendőrség természete és állása szabad államban*. Magyar Tudományos Akadémia.
- DÉRI, P. (2000): *A bűnözési statisztika és a valóság*. BM Kiadó.
- DOUGLAS, M. (1994): *Risk and blame: Essays in cultural theory*. Routledge.
- DOUGLAS, M. (1998): *Implicit meanings: Selected essays in anthropology* (2nd ed.). Routledge.
- EASTON, D. (1965): *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons.
- FARKAS, Á. (2002): *A falra akasztott nádálca, avagy a büntető igazságszerológáltatás hatékonyságának korlátai*. Osiris.
- FARKAS, Á. – Róth, E. (2018): *A büntetőeljárás* (4., átdolgozott kiadás). Akadémiai Kiadó.
- FINSZTER, G. (2014): *A rendőrség joga*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- GIDDENS, A. (1984): *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. University of California Press.
- HATRY, H. P. (2006): *Performance measurement: Getting results* (2nd ed.). Urban Institute Press.
- JONATHAN-ZAMIR, T., Weisburd, D. – Hasisi, B. (szerk.). (2015): *Policing in Israel: Studying crime control, community, and counterterrorism* (1st ed.). Routledge. Online: <https://doi.org/10.1201/b19313>
- KAISER, T. (szerk.). (2015): *Jó Állam Jelentés*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- KEREZSI, K. (2006): *Kontroll vagy támogatás: Az alternatív szankciók dilemmája*. Complex Kiadó.
- KORINEK, L. (1988): *Rejtett bűnözés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- LIND, E. A. – Tyler, T. R. (1988): *The social psychology of procedural justice*. Plenum Press.
- LISTER, S. – Rowe, M. (2015): *Accountability of policing*. Routledge
- KMETTY, K. (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Zsigmond.

KOZÁRY, A. (2008): Nemzeti összehasonlító szervezettan. Rendőrtiszti Főiskola.

KOZÁRY, A. (2015): Rendészetszociológia I. Rejtjel Kiadó.

LIPSKY, M. (2010): Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.

LOADER, I. – Mulcahy, A. (2003): *Policing and the condition of England: Memory, politics and culture*. Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198299066.001.0001>

LOADER, I. – Walker, N. (2007): Civilizing security. Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511611117>

LOUBET DEL BAYLE, J.-L. (1992): La police: Une approche socio-politique. Montchrestien.

KELLING, G. L. – Moore, M. H. (1988): *The evolving strategy of policing*. Perspectives on Policing No. 4. U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, and Harvard University. Online: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/evolving-strategy-policing>

MAGYARY, Z. (1942): Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

MARCH, J. G. – Simon, H. A. (1958): *Organizations*. Wiley.

MÁTYÁS, S. (2023): *Bűnözésföldrajz*. Budapest: International Criminal Geographical Association.

MAZEROLLE, L. – Ransley, J. (2005): Third party policing. Cambridge University Press.

MAZEROLLE, L., Sargeant, E., Cherney, A. – Bennett, S. (2014): Procedural justice and legitimacy in policing. Springer. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-04543-6>

MEDGYESI, M. – Boda, Z. (2019): Institutional trust in Hungary and the countries of the EU. In I. G. Tóth (Ed.), *Hungarian social report 2019* (pp. 341–357). TÁRKI Social Research Institute.

MCCLUSKEY, J. D. (2003): Police requests for compliance: Coercive and procedurally just tactics. LFB Scholarly Publishing.

MEYER, M. W. (1985): Limits to bureaucratic growth. De Gruyter.

MOORE, M. H. (2002): Recognizing value in policing: The challenge of measuring police performance. Police Executive Research Forum.

MULCAHY, A. (2006): *Policing Northern Ireland* (1st ed.). Willan. Online: <https://doi.org/10.4324/9781843926528>

MULLER, J. Z. (2018): *The Tyranny of Metrics*. Princeton University Press.

NARDO, M., Saisana, M., Saltelli, A., Tarantola, S., Hoffman, A. – Giovannini, E. (2008): *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. OECD Publishing.

NEYROUD, P. – Beckley, A. (2000): Policing, ethics and human rights. Willan Publishing.

NYESTE, P. (2016): A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés története, rendszerspecifikus sajátosságai, szektorális elvei. PhD-értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola.

PEREZ, D. W. (1994): Common sense about police review. Temple University Press.

PUNCH, M. (2007): Zero tolerance policing. The Policy Press.

QUINNEY, R. (1977): Class, state, and crime: On the theory and practice of criminal justice. David McKay Company.

REISIG, M. D. – Kane, R. J. (szerk.). (2014): The Oxford handbook of police and policing. Oxford University Press.

SCHWIND, H.-D. (2003): Kriminologie (15. Aufl.). Kriminalistik Verlag.

SEBESI, B. (1992): A bűnözés és a bűnüldözés közgazdasági összefüggései. BM Könyvkiadó.

SIVADÓ, M. (2015): Jelenkori drogpolitika Magyarországon és Európában, tengerentúli kitekintéssel. PhD-értekezés. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

SKOLNICK, J. H. (1975): Justice without trial: Law enforcement in a democratic society (2nd ed.). Wiley & Sons.

SZIKINGER, I. (1998): Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó.

STAUBLI, S. (2017): *Trusting the police: Comparisons across Eastern and Western Europe*. Transcript Verlag. Online: <https://doi.org/10.1515/9783839437827>

THIBAUT, J. – Walker, L. (1975): Procedural justice: A psychological analysis. Lawrence Erlbaum Associates.

TÓTH, A. (2007): A bűnözés térbeli aspektusainak szociálgeográfiai vizsgálata Hajdú-Bihar megyében [doktori disszertáció]. Debreceni Egyetem, Természettudományi Kar.

TYLER, T. R. (1990): Why people obey the law. Yale University Press.

TYLER, T. R. (2011): Why people cooperate: The role of social motivations. Princeton University Press. Online: <https://doi.org/10.1515/9781400836666>

TYLER, T. R. (2025): Legitimacy-based policing. *Criminology & Public Policy*, 1–23. Online: <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12695>

TYLER, D. H. F. (2025): Unpacking the mechanisms connecting: Internal and external procedural fairness. *Crime & Delinquency*. Advance online publication. Online: <https://doi.org/10.1177/00111287241227927>

TYLER, T. R. – Blader, S. (2000): Cooperation in groups: Procedural justice, social identity, and behavioral engagement. Psychology Press.

TYLER, T. R. – Huo, Y. J. (2002): Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts. Russell Sage Foundation.

VÁRI, V. (2015): A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség [PhD értekezés]. Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola.

VÁRI, V. (2016): A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség. In Cs. Szabó (szerk.), *Studia Doctorandorum Alumnae: Válogatás a DOSz Alumni Osztály tagjainak doktori munkáiból* (477–582. o.). Doktoranduszok Országos Szövetsége. ISBN 978-615-5586-07-1

VOLD, G. B., Bernard, T. J. – Snipes, J. B. (1998): *Theoretical criminology* (4th ed.). Oxford University Press.

WEBER, M. (1978): *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press.

WEITZER, R. – Tuch, S. A. (2006): *Race and policing in America: Conflict and reform*. Cambridge University Press.

WORDEN, R. E. – McLean, S. J. (2017): *Mirage of police reform: Procedural justice and police legitimacy*. University of California Press. Online: <https://www.luminosoa.org/site/books/10.1525/luminos.30/>

ZIMRING, F. E. (2007): *The great American crime decline*. Oxford University Press.

KÖNYVRÉSZLETEK, KONFERENCIAKÖTETEK

AMBERG, E. (2014): Büntetőjogi változások – rendészeti reakciók. In G. Gaál & Z. Hautzinger (szerk.), *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécs.

BALASSA, B. – Bezsenyi, T. (2016): Law enforcement administration in criminal service. In Archibald Reiss Days (Vol. 2). Belgrade: Academy of Criminalistic and Police Studies.

BÁNFI, F. (1999): A rendőrség társadalmi szerepe és a gyakorlat. In A. Kozáry: *A rendőrség társadalmi szerepe*. Rejtjel Kiadó.

BAYLEY, D. H. (1992): Comparative organization of the police in English-speaking countries. In M. Tonry (Ed.), *Modern policing, crime and justice* (Vol. 16). University of Chicago Press.

BAYLEY, D. H. (1999): Policing: The world stage. In R. Mawby (Ed.), *Policing across the world* (pp. 3–12). The Mysterious Press.

BEZERÉDI, I. (2020): A rendőrség decentralizálása, depolitizálása és demilitarizálása. In E. Bihari, D. Molnár, & K. Szikszai-Németh (szerk.), *Tavaszi Szél 2019 Konferencia = Spring Wind 2019: Konferenciakötet III* (pp. 483–491).

Budapest: Doktoranduszok Országos Szövetsége. ISBN 978-615-5586-62-0.
Online: <https://real.mtak.hu/106491/>

BÓLYAI, J. (1994): A közösségi rendőrség. In K. Gönczöl (Ed.), *Büntetőpolitika, bűnmegelőzés*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.

COHEN, M. A. (2010): Estimating costs of crime. In A. R. Piquero & D. Weisburd (Eds.), *Handbook of quantitative criminology* (pp. 143–162). Springer.

COHEN, M. A. (2010): Measuring the costs and benefits of crime and justice. In J. Q. Wilson & J. Petersilia (Eds.), *Crime and public policy* (pp. 263–315). Oxford University Press.

DÁNOS, V. – Tauber, I. (1993): A magyar társadalom elvárásai a rendőrséggel kapcsolatosan – kihívás és válasz. In Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség. Nemzetközi Konferencia (Budapest, 1992. június 1–4.) kiadványa.

DION, K. L. (1979): Intergroup conflict and intragroup cohesiveness. In W. G. Austin & S. Worchel (Eds.), *The social psychology of intergroup conflict* (pp. 221–224). Brooks/Cole.

ECK, J. E. – Maguire, E. (2000): Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence. In A. Blumstein & J. Wallman (Eds.), *The crime drop in America*. Cambridge University Press.

FESTINGER, L. (1973): A kognitív disszonancia elmélete. In G. Hunyadi (Ed.), *Szociálpszichológia* (pp. 76–xx). Gondolat Kiadó.

FINSZTER, G. (2006): A bűnüldözés működési modelljei. In K. Gönczöl, K. Kerecsi, L. Korinek, & M. Lévy (Eds.), *Kriminológia – szakkriminológia*. Complex Kiadó.

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

FINSZTER, G. (2005): A demokratikus jogállami rendőrség alternatívái a XXI. században. In Rendőrségi évkönyv 2005. ORFK.

GECSE, G. (2010a): A rendőrség költségvetési működése. In K. Kerecsi (Ed.), *A rendőrség gazdálkodása* (pp. 65–78). Dialóg Campus.

GOODHART, C. A. E. (1975): Problems of monetary management: The U.K. experience. In *Papers in Monetary Economics* (Vol. 1, pp. 1–20). Reserve Bank of Australia.

GREENBERG, J. (2011): Organizational justice: The dynamics of fairness in the workplace. In S. Zedeck (Ed.), *APA handbook of industrial and organizational psychology, Vol. 3: Maintaining, expanding, and contracting the organization*. American Psychological Association.

HOUGH, M., Jackson, J. – Bradford, B. (2013): Legitimacy, trust and compliance: An empirical test of procedural justice theory using the European

Social Survey. In J. Tankebe – A. Liebling (szerk.), *Legitimacy and criminal justice: An international exploration* (pp. 326–352). Oxford University Press.

HØJBJERG, R. (2022): A guide on how to determine costs and benefits of crime prevention. Danish Crime Prevention Council & TrygFonden. Online: <https://www.eucpn.org/document/a-guide-on-how-to-determine-costs-and-benefits-of-crime-prevention>

JANSSEN, H. (1991): Chicago-Schule. In H. J. Kerner (Ed.), *Kriminologie Lexikon* (4th ed.). Kriminalistik Verlag.

JÁRMY, T. (2009): A közösségi eszme a rendőri mentalitásban – a bűnmegelőzés mint alternatíva. In Rendőrtiszti Főiskola Társadalomtudományi Tanszék (konferenciakötet).

KORINEK, L. (2012): A rendőrség szerepe, funkciói és típusai. In Z. Hautzinger & J. Verhóczy (Eds.), *Sodorvonalon*. Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozata.

LEVENTHAL, G. S. (1980): What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In K. J. Gergen, M. S. Greenberg & R. H. Willis (Eds.), *Social exchange: Advances in theory and research* (pp. 27–55). Plenum Press. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-4613-3087-5_2

MARSELL, P. (2017): Der „Mythos” Motivation in der Polizei. In C. Bartel & D. Heidemann (Eds.), *Führung in Polizei II*. Springer Gabler.

NEWBURN, T. – Reiner, R. (2012): Policing and the police. In M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (Eds.), *The Oxford handbook of criminology* (5th ed., pp. 806–838). Oxford University Press.

PARSONS, T. (1951): *The social system*. Free Press.

PUNCH, M., Hoogenboom, B. – Vuver, K. V. D. (2008): Community policing in the Netherlands: Four generations of redefinition. In T. Williamson (Ed.), *The handbook of knowledge-based policing: Current conceptions and future directions*. Wiley.

SALLAI, J., Tihanyi, M., Vári, V. – Mátyás, S. (2016a): A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei. In T. Kaiser (Ed.), *A jó állam nagyító alatt: Speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig)* (pp. 83–121). Dialóg Campus.

Shin, Doh Chull (1977): The quality of municipal service: Concept, measure and results. *Social Indicators Research*, vol. 4. iss. 1. 207–229.

SIVADÓ, M. (2020): A bűnmegelőzés jelentősége, helye, szerepe és szintjei. In A. T. Barabás (szerk.), *Alkalmazott kriminológia* (pp. 281–288). Akadémiai Kiadó – Ludovika Egyetemi Kiadó.

SKOGAN, W. G. (2006): The promise of community policing. In D. Weisburd & A. A. Braga (Eds.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (pp. 27–43). Cambridge University Press.

SZIGETI, P. (2007): Az alapjogok gyakorlati értéke a jogrendben – kitekintéssel a rendvédelemre. In Jogvédelem, rendvédelem (tanulmányok). Rendőrtisztviselői Főiskola.

TANKEBE, J. – Meško, G. (2015): Police self-legitimacy, use of force, and pro-organizational behaviour in Slovenia. In G. Meško & J. Tankebe (Eds.), *Trust and legitimacy in criminal justice* (pp. 117–139). Springer International Publishing.

TYLER, T. R. (2001): A psychological perspective on the legitimacy of institutions and authorities. In J. T. Jost & B. Major (Eds.), *The psychology of legitimacy: Emerging perspectives on ideology, justice, and intergroup relations*. Cambridge University Press.

TYLER, T. R. (2003): Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. In M. Tonry (Ed.), *Crime and justice: A review of research* (Vol. 30, pp. 283–357). University of Chicago Press.

VAN DIJK, J. J. M. (2001): Attitudes of victims and repeat victims towards the police. In G. Farrell & K. Pease (Eds.), *Repeat victimization*. Criminal Justice Press.

VAN SLUIS, A. (2010): Community policing in the Netherlands. In J. M. den Boer (Ed.), *Comparative policing from a legal perspective* (pp. 9–32). Eleven International Publishing. Online: https://repub.eur.nl/pub/50960/Metis_184533.pdf

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

VÁRI, V. (2016): Empirikus kutatás a rendőrök körében a civil–rendőr viszonyról, a statisztikai szemléletről és a bűnüldözés hatékonyságáról. In L. Christián (Ed.), *Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete* (pp. 151–166). Dialóg Campus.

VÁRI, V. (2017): Jó állam – jó rendőrség: Fókuszban a hatékonyság (fogalmi keretek, nemzetközi kitekintés). In G. Finszter & I. Sabjanics (Eds.), *Biztonsági kihívások a 21. században* (pp. 725–734). Dialóg Campus.

VÁRI, V. (2018c): New ways in the measurement of the police performance in Hungary: Results of the good state and good police project. In „Archibald Reiss Days” (Belgrád, 2018. október 2–3.): Thematic Conference Proceedings of International Significance 2 (97–107. o.). Academy of Criminalistic and Police Studies. ISBN 978-86-7020-190-3 (nyomtatott); ISBN 978-86-7020-405-8 (online).

ABADIE, A. – Gardeazabal, J. (2003): The economic costs of conflict: A case study of the Basque Country. *American Economic Review*, 93(1), 113–132. Online: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/000282803321455188>

AIGNER, D., Lovell, C. A. K. – Schmidt, P. (1977): Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. *Journal of Econometrics*, 6(1), 21–37. Online: [https://doi.org/10.1016/0304-4076\(77\)90052-5](https://doi.org/10.1016/0304-4076(77)90052-5)

AKDOGAN, H. (2012): The efficiency of police stations in the city of Ankara: An application of data envelopment analysis. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 35(1), 25–38. Online: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13639511211215432/full/pdf>

ALALEHTO, T. – Larsson, D. (2016): Measuring trust in the police by contextual and individual factors. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 44, 92–109. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2015.04.001>

ALOTAIBI, H. A. (2025): The effect of procedural justice on general satisfaction with the police: Evidence from Saudi Arabia. *Policing*. Online: <https://doi.org/10.1007/s43576-025-00191-3>

ARIEL, B., Farrar, W. A. – Sutherland, A. (2015): The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial. *Journal of Quantitative Criminology*, 31(3), 509–535. Online: <https://doi.org/10.1007/s10940-014-9236-3>

ARISTOVNIK, A., Seljak, J. – Mencinger, J. (2013): Relative efficiency of police directorates in Slovenia: A non-parametrical analysis. *Expert Systems with Applications*, 40(2), 820–827. Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957417412007812>

BANKER, R. D., Charnes, A. – Cooper, W. W. (1984): Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, 30(9), 1078–1092.

BARÁTH, N. E. (2021): Rendészeti professzionalizmus. *Magyar Rendészet*, 21(2), 215–224. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.2.14>

BAYLEY, D. H. – Shearing, C. D. (2001): The new structure of policing: Description, conceptualization and research agenda. *Police Practice and Research*, 2(3), 221–238. (NIJ-változatra mutató link megadva az előzményben)

BÁČAK, V. – Apel, R. (2021): Police fairness and legitimacy across the post-communist divide in Europe. *Law & Society Review*, 55(3), 473–495.

BEHN, R. D. (2003): Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606. Online: <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322>

BEVAN, G. – Hood, C. (2006): What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517–538. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x>

BEZERÉDI, I. (2022): Public trust and confidence in the Hungarian police today. *Büntetőjogi Szemle*, 11(1), 3–8. Online: https://ujbtk.hu/wp-content/uploads/lapszam/BJSZ_202201_3-8o_BezerediImre.pdf

BIBA, S. (2015): A teljesítményértékelés hatásmechanizmusainak elemzése a felsőoktatásban. A XXXI. OTDK-n bemutatott pályamunka szerkesztett változata.

BLAIR, G., Weinstein, J. M., Christia, F. et al. (2021): Community policing does not build citizen trust in police or reduce crime in the Global South. *Science*, 374(6571), eabd3446. Online: <https://doi.org/10.1126/science.abd3446>

BODA, Z. – Medve-Bálint, G. (2014): Does institutional trust in East Central Europe differ from Western Europe? *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, 3(2), 1–17.

BODA, ZS. (2016): Társadalmi bizalom és intézményi teljesítmény. In T. Kaiser (Ed.), *A jó állam nagyító alatt: Speciális jelentések A-tól V-ig* (pp. 123–148). Dialóg Campus Kiadó.

BÓLYAI, J. (1998): Közösségi rendőrség Magyarországon. *Belügyi Szemle*, 46(1).

BOTTOMS, A. – Tankebe, J. (2012): Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 102(1), 119–170.

BRADFORD, B. (2024): What goes up must come down? 25 years of public trust in policing. *Policing & Society*. (Advance online publication)

BRADFORD, B. – Quinton, P. (2014): Self-legitimacy, police culture and support for democratic policing in an English constabulary. *British Journal of Criminology*, 54(6), 1023–1046. Online: <https://doi.org/10.1093/bjc/azu053>

BRADFORD, B., Jackson, J. – Stanko, E. A. (2009): Contact and confidence: Revisiting the impact of public encounters with the police. *Policing and Society*, 19(1), 20–46. Online: <https://doi.org/10.1080/10439460802457594>

BRADFORD, B., Murphy, K. – Jackson, J. (2021): Police legitimacy and procedural justice. Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780429343014>

BRADFORD, B., Quinton, P., Myhill, A. – Porter, G. (2013): Why do 'the law' comply? Procedural justice, group identification and officer motivation in police organizations. *European Journal of Criminology*, 11(1), 110–131. Online: <https://doi.org/10.1177/1477370813495100>

BRAGA, A. A., Turchan, B., Papachristos, A. V. – Hureau, D. M. (2019): Hot spots policing of small geographic areas effects on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 15(3), e1046. Online: <https://doi.org/10.1002/cl2.1046>

BRANDL, S. G., Frank, J., Worden, R. E. – Bynum, T. S. (1994): Global and specific attitudes toward the police: Disentangling the relationship. *Justice Quarterly*, 11(1), 119–134.

BRATTON, W. J. (1999): Turnaround: How America's top cop reversed the crime epidemic. Random House.

BRATTON, W. J. – Malinowski, S. W. (2008): Police performance management in practice: Taking CompStat to the next level. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2(3), 259–265. Online: <https://doi.org/10.1093/police/pan036>

BRUNSON, R. K. – Miller, J. (2006): Gender, race, and urban policing: The experience of African American youths. *Gender & Society*, 20(4), 531–552. Online: <https://doi.org/10.1177/0891243206287727>

BRUNSON, R. K. – Weitzer, R. (2025): Do White and Black people truly view the police differently? *American Journal of Criminal Justice*, 50(1), 1–24. Online: <https://doi.org/10.1007/s12103-025-09795-x>

BUDAVÁRI, Á. (2012): A közbiztonság kölevese. *Belügyi Szemle*, 60(11), 70–98.

BUDAVÁRI, Á. (2024): Prospects for reform and community-based operations in Hungarian law enforcement. *Belügyi Szemle*, 72(4), 334–348. Online: <https://akjournals.com/downloadpdf/view/journals/112/4/4/article-p334.pdf>

BUDAVÁRI, Á. – Molnár, K. (2024): Rendőri vezetők és mesterhallgatók viszonyulásai a rendőrségi reformhoz: Két (féle) empiria közös metszete. *Magyar Rendészet*, 24(1), 137–165. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/7341>

CAMPBELL, D. T. (1979): Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, 2(1), 67–90. Online: [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(79\)90048-X](https://doi.org/10.1016/0149-7189(79)90048-X)

CANALES, R., Santini, J. F., González Magaña, M. – Cherem, A. (2025): Shaping police officer mindsets and behaviors: Experimental evidence of procedural justice training. *Management Science*, 71(11), 8995–9013. Online: <https://doi.org/10.1287/mnsc.2022.03243>

CAO, L. – Zhao, S. J. (2005): Confidence in the police in Latin America. *Journal of Criminal Justice*, 33, 403–412. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2005.06.003>

CAO, L., Lai, Y. – Zhao, R. (2012): Shades of blue: Confidence in the police in the world. *Journal of Criminal Justice*, 40, 40–49. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2011.12.002>

CAO, L., Stack, S. – Sun, Y. (1998): Public attitudes toward the police: A comparative study between Japan and America. *Journal of Criminal Justice*, 26(4), 279–289. Online: [https://doi.org/10.1016/S0047-2352\(98\)00015-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2352(98)00015-4)

CAPARINI, M. – Marenin, O. (2005): Crime, insecurity and police reform in post-socialist CEE. *Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*.

CARRINGTON, R., Puthuchery, N., Rose, D. – Yaisawarng, S. (1997): Performance measurement in government service provision: The case of police services in New South Wales. *Journal of Productivity Analysis*, 8(4), 415–430. Online: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1007702515956>

CARTER, D. B. (1999): Perceptions of the police: Race, attitudes, and confidence. *Journal of Criminal Justice*, 27(5), 457–465. Online: [https://doi.org/10.1016/S0047-2352\(99\)00016-1](https://doi.org/10.1016/S0047-2352(99)00016-1)

CASTRO, M. S., Bahli, B., Ferreira, J. J. M. – Figueiredo, R. (2023): Comparing single-item and multi-item trust scales: Insights for assessing trust in project leaders. *Behavioral Sciences*, 13(9), 786. Online: <https://doi.org/10.3390/bs13090786>

CHALFIN, A. – McCrary, J. (2018): Are U.S. cities underpoliced? Theory and evidence. *The Review of Economics and Statistics*, 100(1), 167–186. Online: https://doi.org/10.1162/REST_a_00694

CHAN, A., Bradford, B. – Stott, C. (2023): A systematic review and meta-analysis of procedural justice and legitimacy in policing: The effect of social identity and social contexts. *Journal of Experimental Criminology*, 21(2), 349–406. Online: <https://doi.org/10.1007/s11292-023-09595-5>

CHANDEK, M. S. (1999): Race, expectations and evaluations of police performance: An empirical assessment. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22(4), 675–695. Online: <https://doi.org/10.1108/13639519910293594>

CHARBONNEAU, É. – Riccucci, N. M. (2008): Beyond the usual suspects: Performance-measurement literature on social equity indicators in policing. *Public Performance & Management Review*, 31(4), 604–620. Online: <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576310405>

CHARNES, A., Cooper, W. W. – Rhodes, E. (1978): Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429–444.

CHENG, C., Ruiting, Z. – Shangxin, C. (2024): Community social capital, police performance, and trust in the police: Choices of policing styles in China. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 18, paae051. Online: <https://doi.org/10.1093/police/paae051>

CHEURPRAKOBKIT, S. (2000): Police-citizen contact and police performance: Attitudinal differences between Hispanics and non-Hispanics. *Journal of Criminal Justice*, 28(4), 325–336. Online: [https://doi.org/10.1016/S0047-2352\(00\)00042-8](https://doi.org/10.1016/S0047-2352(00)00042-8)

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

CHRISTIÁN, L. (2018): A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 2018(1), 33–61.

COLLIER, P. M. (2001): Police performance measurement and human rights. *Public Money & Management*, 21(3), 35–40. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00282>

COLLIER, P. M. (2006): In search of purpose and priorities: Police performance indicators in England and Wales. *Public Money & Management*, 26(3), 165–172. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2006.00513.x>

COLQUITT, J., Conlon, D., Wesson, M., Porter, C. – Ng, K. (2001): Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 425–445. Online: <https://doi.org/10.1037/0021-9010.86.3.425>

CWIEK-KARPOWICZ, J. (2023): The bureaucratic politics of authoritarian repression: Intra-agency reform and surveillance capacity in communist Poland. *Journal of Global Security Studies*, 8(4), 1–24. Online: <https://www.cambridge.org/.../div.pdf>

DÁNOS, V. (1990): Az önkormányzat és a bűnüldözés összefüggéseinek egyes kérdései. *Belügyi Szemle*, 28(5).

DÁNOS, V. (1992): A rendőr-szakoktatásról egy tudományos konferencia keretében. *Rendészeti Szemle*, 30(1), 38–44.

DÁNOS, V. (1995): A rendőri munka hatékonyságmérésének és teljesítménymérésének egyes kérdései. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1, 128–137.

DAVIDOV, E., Meuleman, B., Ciecuch, J., Schmidt, P. – Billiet, J. (2014): Measurement equivalence in cross-national research. *Annual Review of Sociology*, 40, 55–75. Online: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071913-043137>

DE CREMER, D. – Tyler, T. R. (2007): The effects of trust in authority and procedural fairness on cooperation. *Journal of Applied Psychology*, 92(3), 639–649. Online: <https://doi.org/10.1037/0021-9010.92.3.639>

DEMIR, M., Apel, R., Braga, A. A., Brunson, R. K. – Ariel, B. (2020): Body worn cameras, procedural justice, and police legitimacy: A controlled experimental evaluation of traffic stops. *Justice Quarterly*, 37(1), 53–84. Online: <https://doi.org/10.1080/07418825.2018.1495751>

DOBSON, K. S. H., Dittmann, A. G. – Yeager, D. S. (2025): A transparency statement improves trust in community-police interactions. *Nature Communications*, 16(1), 2285. Online: <https://doi.org/10.1038/s41467-024-55709-6>

DOMAŃSKI, R. – Sławińska, M. (2021): Multicriteria ranking for the efficient and effective assessment of police departments. *Sustainability*, 13(8), 4251. Online: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/8/4251/pdf>

DOWLING, J. – Pfeffer, J. (1975): Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. *Pacific Sociological Review*, 18, 122–136.

DRAKE, L. M. – Simper, R. (2005): The measurement of police force efficiency: An assessment of UK Home Office policy. *Contemporary Economic Policy*, 23(4), 465–482. Online: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1093/cep/byi037>

DSUPIN, O. (2021): Gondolatok a rendészeti felsőoktatásban megvalósuló rendőrségi követelményekről. *Magyar Rendészet*, 21(Különszám), 89–99. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.1.ksz.6>

DYSON, R. G., Allen, R., Camanho, A. S., Podinovski, V. V., Sarrico, C. S. – Shale, E. A. (2001): Pitfalls and protocols in DEA. *European Journal of Operational Research*, 132(2), 245–259. Online: [https://doi.org/10.1016/S0377-2217\(00\)00149-1](https://doi.org/10.1016/S0377-2217(00)00149-1)

ERICSON, R. V. (1989): Patrolling the facts: Secrecy and publicity in police work. *The British Journal of Sociology*, 40(2), 205–225. Online: <https://doi.org/10.2307/590306>

FAGAN, J. – Tyler, T. R. (2008): Legal socialization of children and adolescents. *Social Justice Research*, 21(3), 332–357. Online: <https://doi.org/10.1007/s11211-008-0078-9>

FARKAS, Á. (2005): A büntetőeljárásról szóló törvény alkalmazásának tapasztalatai a rendészeti tevékenységben. *Magyar Rendészet*, 2005/1, 3–9.

FEILZER, M. Y. (2009): Not fit for purpose! The (ab-)use of the British Crime Survey as a performance measure for individual police forces. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 3(2), 200–211. Online: <https://doi.org/10.1093/police/pap022>

FEKETE, M., Hegedűs, J., Molnár, K., Hlavacska, G. – Molnár, I. J. (2022): A magatartástudomány helye és a kompetenciafejlesztés lehetőségei a rendészeti felsőoktatásban. *Belügyi Szemle*, 70(10), 2029–2046. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.10.6>

FEKETE, M. – Hlavacska, G. (2025): Rendőri pályaválasztási motiváció és szakmai identitás. A pályaválasztás mögött álló okok vizsgálata a rendészeti képzésben résztvevő hallgatók körében. *Belügyi Szemle*, 73(4), 787–810. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i4.pp787-810>

FELTES, T. (1990): Community policing in Germany. *Policing and Society*, 1(1), 55–68. Online: <https://doi.org/10.1080/10439463.1990.9964617>

FICZERE, L. (1997): Közigazgatás és rendészeti igazgatás. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1, 23–31.

FINSZTER, G. (1998): A modern rendőrség és az állami feladatmegosztás. *Belügyi Szemle*, 36(4), 5–18.

FINSZTER, G. (2008): Víziók a rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, 56(1), 10–41. Online: <https://real.mtak.hu/106519/2/rendorseg-49-63.pdf>

FINSZTER, G. (2011): A települések közösségei és a helyi közbiztonság. *Magyar Rendészet*, 11(3), 5–16.

FINSZTER, G. (2012): Az önkormányzati rendőrség lehetőségei. *Fundamentum*, 2012(2), 45–49.

FINSZTER, G. (2009): Teljesítménymérés a rendőrségnél. *Rendészeti Szemle*, 2009(6).

FINSZTER, G. (1997): A tekintélyelvű rendőrségtől a civil közigazgatás felé. *Belügyi Szemle*, 45(4).

FOGARASI, J. (2003): Rendőri vezetés és környezet. *Belügyi Szemle*, 51(3), 44–53.

FÜSTÖS, M. (2024): Trust in the police and willingness to report crimes: Who researched the nexus, when and with what result? *Magyar Rendészet*, 2024(2), 169–

GAÁL, Gy. – Molnár, K. (2015): A World Café rendészeti alkalmazásának kezdeti tapasztalatai. *Magyar Rendészet*, 15(5), 11–19.

GAU, J. M. (2014): Procedural justice and police legitimacy: A test of measurement and structure. *American Journal of Criminal Justice*, 39(2), 187–205. Online: <https://doi.org/10.1007/s12103-013-9220-8>

GAU, J. M. – Brunson, R. K. (2009): Procedural justice and order maintenance policing: A study of inner-city young men's perceptions of police legitimacy. *Justice Quarterly*, 27(2), 255–289. Online: <https://doi.org/10.1080/07418820902763889>

GECSE, G. (2010b): Néhány gondolat a Magyar Köztársaság rendészeti stratégiájának tervezetéről. *Belügyi Szemle*, 58(7–8).

GIANAKIS, G. A. (1994): Appraising the performance of “street-level bureaucrats”: The case of police patrol officers. *American Review of Public Administration*, 24(3), 299–315. Online: <https://doi.org/10.1177/027507409402400304>

GILL, C., Weisburd, D., Telep, C. W., Vitter, Z. – Bennett, T. (2014): Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy: A systematic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10, 399–428. Online: <https://doi.org/10.1007/s11292-014-9210-6>

GOLDSMITH, A. (2005): Police reform and the problem of trust. *Theoretical Criminology*, 9(4), 443–470. (nyílt PDF link az előzményben)

GOLDSTEIN, H. (1979): Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25(2), 236–258. Online: <https://doi.org/10.1177/001112877902500207>

GORMAN, M. F. – Ruggiero, J. (2008): Evaluating US state police performance using data envelopment analysis. *International Journal of Production Economics*, 113(2), 1031–1037. Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0925527308000142>

GLORIA A. GRIZZLE & CAROLE D. PETTIJOHN (2002): Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective. *Public Administration Review*, 62(1), 51–62.

HAAS, N. E., Van Craen, M., Skogan, W. G. – Fleitas, D. M. (2015): Explaining officer compliance: The importance of procedural justice and trust inside a police organization. *Criminology & Criminal Justice*, 15(4), 442–463. Online: <https://doi.org/10.1177/1748895814566288>

HINDS, L. – Murphy, K. (2007): Public satisfaction with police: Using procedural justice to improve police legitimacy. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 40(1), 27–42. Online: <https://doi.org/10.1375/acri.40.1.27>

HOLLADAY, B. P. (2025): Does departmental fairness lead to fairness on the street? Testing the relationship between perceptions of organizational justice and procedurally just policing. *Crime & Delinquency*. Advance online publication. Online: <https://doi.org/10.1177/00938548251387228>

HINDS, L. (2009): Public Satisfaction with Police: The Influence of General Attitudes and Police–Citizen Encounters. *International Journal of Police Science & Management*, 11(1). Online: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1350/ijps.2009.11.1.109>

HORVÁTH, O. (2015): Szolgálati kutyák a rendvédelemben. A múlt, a jelen és a jövő lehetőségei. *Magyar Rendészet*, 15(3), 59–71.

HOUGH, M. (2010): Procedural justice and professional policing in times of austerity. *Criminal Justice Matters*, 80(1), 12–13. Online: <https://doi.org/10.1080/09627251003705857>

HOUGH, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A. – Quinton, P. (2010): Procedural justice, trust, and institutional legitimacy. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4(3), 203–210. Online: <https://doi.org/10.1093/policing/paq027>

HURST, Y. G. – Frank, J. (2000): How kids view cops: The nature of juvenile attitudes toward the police. *Journal of Criminal Justice*, 28(3), 189–202. Online: [https://doi.org/10.1016/S0047-2352\(00\)00035-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2352(00)00035-0)

JACKSON, J. – Bradford, B. (2009): Crime, policing and social order: On the expressive nature of public confidence in policing. *British Journal of Sociology*, 60(3), 493–521. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01251.x>

JACKSON, J. – Bradford, B. (2010): What is trust and confidence in the police? *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4(3), 241–248. Online: <https://doi.org/10.1093/policing/paq020>

JACKSON, J., Bradford, B., Hough, M., Myhill, A., Quinton, P. – Tyler, T. R. (2012): Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions. *British Journal of Criminology*, 52(6), 1051–1071. Online: <https://doi.org/10.1093/bjc/azs032>

JACKSON, J., Bradford, B., Hough, M., Kuha, J., Stares, S., Widdop, S., Fitzgerald, R., Yordanova, M. – Galev, T. (2011): Developing European indicators of trust in justice. *European Journal of Criminology*, 8(4), 267–285. Online: <https://doi.org/10.1177/1477370811411458>

JACKSON, J., Bradford, B., Yesberg, J. A. – Hough, M. (2024): Police legitimacy and public trust: A cross-national analysis of measurement and meaning. *Policing & Society*, 34(2), 123–142. Online: <https://doi.org/10.1080/10439463.2023.2279197>

JANG, H., Joo, H. J. – Zhao, J. S. (2010): Determinants of public confidence in police: An international perspective. *Journal of Criminal Justice*, 38(1), 57–68. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2009.11.008>

JANG, H., Lee, J. – Gibbs, J. C. (2015): The influence of the national government on confidence in the police: A focus on corruption. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 43, 553–568.

JANZA, F. (2011): A rendészeti képzés és felsőoktatás. *Új Magyar Közigazgatás*, 1(3), 32–39.

JONATHAN-ZAMIR, T. – Weisburd, D. (2013): The effects of security threats on antecedents of police legitimacy: Findings from a quasi-experiment in Israel. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 50(1), 3–32. Online: <https://doi.org/10.1177/0022427811418002>

KÄÄRIÄINEN, J. (2007): Trust in the police in 16 European countries: A multilevel analysis. *European Journal of Criminology*, 4(4), 409–435. Online: <https://doi.org/10.1177/1477370807080720>

KÄÄRIÄINEN, J. (2008): Why do the Finns trust the police? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 9(2), 141–159. Online: <https://doi.org/10.1080/14043850802450396>

KÄÄRIÄINEN, J. – Sirén, R. (2012): Do the police trust in citizens? European comparisons. *European Journal of Criminology*, 9(3), 276–289. Online: <https://doi.org/10.1177/1477370812443151>

KEMÉNY, G. (2005): A rendőrség át(de)formál(ód)ásáról. *Belügyi Szemle*, 53(6), 117–121.

KEREZSI, K. (2024): Büntető populizmus vs. büntető nacionalizmus: Kriminálpolitika Kelet-Közép-Európában. *Magyar Rendészet*, 24(6), 99–128. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2024.ksz.8>

KEREZSI, K. – Kó, J. (2010): A bűnözés társadalmi költségei Magyarországon. *Kriminológiai Tanulmányok*, 47, 7–30. Online: <https://okri.hu/images/stories/KT/kt47.pdf>

KEREZSI, K. – Lévay, M. (2008): Criminology, crime and criminal justice in Hungary. *European Journal of Criminology*, 5(2), 239–260. Online: <https://doi.org/10.1177/1477370807087646>

KEREZSI, K. – Pap, A. L. (2015): Rendészet, tudomány, doktori iskola. *Magyar Rendészet*, 15(4), 67–83. Online: <https://real.mtak.hu/36930/>

KEREZSI, K., Kó, J. – Antal, S. (2010): A bűnözés társadalmi költségei (Kutatási összefoglaló). *Kriminológiai Tanulmányok*, 48, 168–195.

KERTÉSZ, I. (2002): Statisztikai mozaik. *Belügyi Szemle*, 50(4), 29–32.

KISS, R. (2005): A belügyi rendészeti képzés Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 5(2), 150–171.

KONO, T. (1990): Corporate culture and long-range planning. *Long Range Planning*, 23(4), 9–19.

KORINEK, L. (2015): Rendszerváltozás a belügyben. *Belügyi Szemle*, 63(1), 5–33. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.1.1>

KRÉMER, F. (1998): A rendőrség társadalmi szerepe szociológiai szempontból. *Szociológiai Szemle*, 8(1). Online: <https://szociologia.hu/dynamic/9801kremer.htm>

KRÉMER, F. – Molnár, E. (2000): Modernizálható-e a magyar rendőrség? – A rendőrök véleménye. *Magyar Rendészet*, 1(3–4), 82–102.

KRÉMER, F., Molnár, K., Szakács, G. – Valcsicsák, I. (2010): A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítása – stratégiai koncepció. *Belügyi Szemle*, 58(különszám), 269–299.

KUNCZE, G. (2000): Jogállamiság vagy rend? Interjú Kuncze Gáborral Kőszeg Ferenc írásáról. *Belügyi Szemle*, 48(1).

LEVITT, S. D. (2004): Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 163–190. Online: <https://doi.org/10.1257/089533004773563485>

LI, A., Fine, A., Cavanagh, C. – Trinkner, R. (2024): Police legitimacy and procedural justice for children and youth: A systematic review. *Frontiers in Sociology*, 9, 1409080. Online: <https://www.frontiersin.org/journals/sociology/articles/10.3389/fsoc.2024.1409080/full>

LIM, H. – Kwak, D. (2025): Police legitimacy through procedural justice: Examining the dual mediating role of institutional trust and obligation to obey. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 48(1). Online: <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-06-2024-0095>

LUM, C., Koper, C. S. – Telep, C. W. (2011): The Evidence-Based Policing Matrix. *Journal of Experimental Criminology*, 7(1), 3–26. Online: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11292-010-9108-1>

LUM, C., Koper, C. S., Wilson, D. B., Stoltz, M. – Goodier, M. (2020): Body-worn cameras' effects on police officers and citizen behavior: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 16(3), e1112. Online: <https://doi.org/10.1002/cl2.1112>

MACPHERSON, W. (1999): *The Stephen Lawrence inquiry: Report of an inquiry*. Home Office.

MACQUEEN, S. – Bradford, B. (2015): Enhancing public trust and police legitimacy during road traffic encounters: Results from a randomised controlled trial in Scotland. *Journal of Experimental Criminology*, 11(3), 419–443.

MACQUEEN, S. – Bradford, B. (2017): Where did it all go wrong? Implementation failure – and more – in a field experiment of procedural justice policing. *Journal of Experimental Criminology*, 13(3), 321–345. Online: <https://doi.org/10.1007/s11292-016-9278-7>

MAGUIRE, E. R. – Johnson, S. D. (2010): Measuring what matters: Police performance indicators and their impact. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4(3), 286–293. Online: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13639511011085097/full/html>

MAGUIRE, M. – Johnson, T. (2010): Measuring police performance. In T. Newburn (Ed.), *Handbook of policing* (2nd ed., pp. 674–701). Willan Publishing.

MARMOLA, M. (2024): Zaufanie do policji i jego determinanty – analiza komparatystyczna państw Europy Zachodniej oraz Środkowej i Wschodniej [A rendőrség iránti bizalom és determinánsai: Nyugat-, valamint Közép- és Kelet-Európa országainak összehasonlító elemzése]. *Przegląd Policyjny*, 154(2), 112–125. Online: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.8523>

MASTROFSKI, S. D., Jonathan-Zamir, T., Moyal, S. – Willis, J. J. (2016): Predicting procedural justice in police–citizen encounters. *Criminal Justice and Behavior*, 43(1), 119–139. Online: <https://doi.org/10.1177/0093854815613540>

MASTROFSKI, S. D., Snipes, J. B. – Supina, A. E. (1996): Compliance on demand: The public's response to specific police requests. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 33(3), 269–305. Online: <https://doi.org/10.1177/0022427896033003001>

MÁTYÁS, S., Tihanyi, M. – Vári, V. (2025): Kérdőíves felmérés a biztonsággal és a biztonságérzettel kapcsolatban Budapest „bulinegyedében”. *Belügyi Szemle*, 73(1).

MAZEROLLE, L., Antrobus, E., Bennett, S. – Tyler, T. R. (2013): Shaping citizen perceptions of police legitimacy: A randomized field trial of procedural justice. *Criminology*, 51(1), 33–63. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2012.00289.x>

MAZEROLLE, L., Bennett, S., Davis, J., Sargeant, E. – Manning, M. (2013): Legitimacy in policing: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 9(1), 1–146. Online: <https://doi.org/10.4073/csr.2013.1>

MCCLUSKEY, J. D., Mastrofski, S. D. – Parks, R. B. (1999): To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests. *Police Quarterly*, 2(4), 389–416.

MEEUSEN, W. – van den Broeck, J. (1977): Efficiency estimation from Cobb-Douglas production functions with composed error. *International Economic Review*, 18(2), 435–444.

MELADZE, G., Lortkipanidze, M., Nakashidze, M., Shainidze, L. – Chitidze, G. (2022): Community policing reform in post-Soviet Georgia: Decoding the persistent challenges through Soviet legacies. *Constitutional Law Review*, 2(1), 59–82.

Online: <https://clr.iliauni.edu.ge/index.php/journal/article/download/169/305/557>

MOKANE, D. J. (1982): A rendőrség közösségi kapcsolatai Nyugat-Yorkshire-ban. *Belügyi Szemle*, Külföldi figyelő, 35. sz.

MOORE, M. H. – Braga, A. A. (2003): The “bottom line” of policing: What citizens should value (and measure!) in police performance. *Police Executive Research Forum*. Online: https://www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Performance/the%20bottom%20line%20of%20policing.pdf

MOORE, M. H. – Braga, A. A. (2004): Measuring and improving police performance: The lessons of Compstat and its progeny. In D. Weisburd & A. A. Braga (Eds.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (pp. 109–144). Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511489336.007>

MYHILL, A., Quinton, P., Bradford, B., Poole, A. – Sims, G. (2011): It depends what you mean by ‘confident’: Operationalizing measures of public confidence and the role of performance indicators. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 5(2), 114–124.

MÓRÉ, G. (2012): A közösségi rendőrség létrehozása Romániában. *Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 6(1–2), 66–80.

MURPHY, K., Hinds, L. – Fleming, J. (2008): Encouraging public cooperation and support for police. *Policing & Society*, 18(2), 136–155. Online: <https://doi.org/10.1080/10439460802008660>

MURPHY, K., Bradford, B. – Jackson, J. (2016): Motivating compliance behavior among offenders: Procedural justice or deterrence? *Criminal Justice and Behavior*, 43(1), 102–118. Online: <https://doi.org/10.1177/0093854815611166>

MYHILL, A. – Quinton, P. (2010): Confidence, neighbourhood policing, and contact: Drawing together the evidence. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4(3), 273–281. Online: <https://doi.org/10.1093/police/paq009>

MYHILL, A. – Bradford, B. (2013): Overcoming cop culture? Organizational justice and police officers' attitudes towards the public. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 36(2), 338–356.

NAGIN, D. S. (2013): Deterrence in the twenty-first century. *Crime and Justice*, 42(1), 199–263. Online: <https://doi.org/10.1086/670398>

NAGIN, D. S. – Telep, C. W. (2020): Procedural justice and legal compliance: A revisionist perspective. *Criminology & Public Policy*, 19(3), 761–786. Online: <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12499>

NÉMETH, G. – Sallai, J. (2021): Magyarország Rendőrsége a rendszerváltozás időszakában. *Magyar Rendészet*, 21(4), 101–116. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.4.5>

NAGIN, D. S. – Telep, C. W. (2017): Procedural justice and legal compliance. *Annual Review of Law and Social Science*, 13, 5–28. Online: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110316-113310>

NIEUWENHUIZEN, E. N., Meijer, A. J., Bex, F. J. – Grimmelikhuijsen, S. G. (2024): Explanations increase citizen trust in police algorithmic recommender systems: Findings from two experimental tests. *Public Performance & Management Review*. Advance online publication. Online: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15309576.2025.2495094>

NYESTE, P. (2013): A bűnüldözési célú „titkos információszerzés” és a büntetőeljárás kapcsolata. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 1(1).

NYITRAI, E. (2014): A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés alkalmazása során felmerülő kérdések. *Büntetőjogi Szemle*, 3(3), 32–41.

NYITRAI, E. (2015): A szervezett bűnözés története. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 25(43–46), 47–62.

OLIVEIRA, T. R., Jackson, J., Murphy, K. – Bradford, B. (2021): Are trustworthiness and legitimacy ‘hard to win, easy to lose’? A longitudinal test of the asymmetry thesis of police–citizen contact. *Journal of Quantitative Criminology*, 37(4), 1003–1045.

ORR, M. – West, D. M. (2007): Citizen evaluations of local police: Personal experience or symbolic attitudes? *Administration & Society*, 38(6), 649–668. Online: <https://doi.org/10.1177/0095399707302012>

PACHON, H. P. – Lovrich, N. P. (1977): The consolidation of urban public services: A focus on the police. *Public Administration Review*, 37(6), 38–47. Online: <https://doi.org/10.2307/974637>

PATERNOSTER, R., Brame, R., Bachman, R. – Sherman, L. W. (1997): Do fair procedures matter? The effect of procedural justice on spouse assault. *Law & Society Review*, 31(1), 163–204.

PAYNE, B. K. – Gainey, R. R. (2007): Attitudes about the police and neighborhood safety in disadvantaged neighborhoods. *Criminal Justice Review*, 32, 142–155. Online: <https://doi.org/10.1177/0734016807301434>

PRESTEL, V. (2009): A rendőri munka értékelése. *Rendészeti Szemle*, 57(6), 9–18.

PRIEST, T. B. – Carter, D. B. (1999): Evaluations of police performance in an African American sample. *Journal of Criminal Justice*, 27(5), 457–465. Online: [https://doi.org/10.1016/S0047-2352\(99\)00016-1](https://doi.org/10.1016/S0047-2352(99)00016-1)

RATCLIFFE, J. H. (2003): Intelligence-led policing. Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, 248, 1–6. Australian Institute of Criminology. Online: <https://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi248>

REISIG, M. D. – Giacomazzi, A. L. (1998): Citizen perceptions of community policing: Are attitudes toward police important? Policing: An International Journal of Police Strategies & Management. Online: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13639519810228822/full/html>

REISIG, M. D., Bratton, J. – Gertz, M. G. (2007): The construct validity and refinement of process-based policing measures. *Criminal Justice and Behavior*, 34(8), 1005–1028. Online: <https://doi.org/10.1177/0093854807301275>

REISIG, M. D., Tankebe, J. – Meško, G. (2014): Compliance with the law in Slovenia: The role of procedural justice and police legitimacy. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 20, 259–276. Online: <https://doi.org/10.1007/s10610-013-9236-0>

REISIG, M. D. – Parks, R. B. (2000): Experience, quality of life, and neighborhood context: A hierarchical analysis of satisfaction with police. *Justice Quarterly*, 17(3), 607–630.

RENNISON, C. M. (2003): Victimization and public satisfaction with the police. *Justice Quarterly*, 20(1), 1–18. Online: <https://doi.org/10.1080/07418820300095421>

ROELOFSE, C. J. (2013): Community policing: Homogenous societies are actually heterogenic—Challenges to diverse community needs. *Internal Security*, 5(2), 7–21.

ROGGE, N. – Verschelde, M. (2013): A composite index of citizen satisfaction with local police services. *Policing: An International Journal*, 36(2), 238. Online: <https://doi.org/10.1108/13639511311329697>

RONCEK, D. W. – Maier, P. A. (1991): Bars, blocks and crimes revisited: Linking routine activities to hot spots. *Criminology*, 29, 725–753. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1991.tb01068.x>

ROSENBAUM, D. P., Schuck, A. M., Costello, S. K., Hawkins, D. F. – Ring, M. K. (2005): Attitudes Toward the Police: The Effects of Direct and Vicarious Experience. *Police Quarterly*. Online: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1098611104271085>

SCAGLION, R. – Condon, R. G. (1980): Determinants of attitudes toward city police. *Criminology*, 17, 485–494. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1980.tb01358.x>

SCHERNOCK, S. K. (1988): Police solidarity and community orientation: An empirical examination. *Journal of Police Science and Administration*, 16, 182–194.

SCHULHOFER, S. J., Tyler, T. R. – Huq, A. Z. (2011): American policing at a crossroads: Unsustainable policies and the procedural justice alternative. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 101(2), 335–374.

SHERMAN, L. W. – Weisburd, D. (1995): General deterrent effects of police patrol in crime “hot spots”: A randomized, controlled trial. *Justice Quarterly*, 12, 625–648. Online: <https://doi.org/10.1080/07418829500096241>

SIMAR, L. – Wilson, P. W. (2007): Estimation and inference in two-stage, semi-parametric models of production processes. *Journal of Econometrics*, 136(1), 31–64.

SINDALL, K., McCarthy, D. J. – Brunton-Smith, I. (2016): Young people and the formation of attitudes towards the police. *European Journal of Criminology*, 13(6), 1–21. Online: <https://doi.org/10.1177/1477370816656344>

SKOGAN, W. G. (2008): Why reforms fail. *Policing and Society*, 18(1), 23–34.

SKOGAN, W. G., Van Craen, M. – Hennessy, C. (2015): Training police for procedural justice. *Journal of Experimental Criminology*, 11(3), 319–334. Online: <https://doi.org/10.1007/s11292-014-9223-6>

SMITH, P. (1995): On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2–3), 277–310. Online: <https://doi.org/10.1080/01900699508525011>

SPIEGELHALTER, D. J. (2005): Funnel plots for comparing institutional performance. *Statistics in Medicine*, 24(8), 1185–1202. Online: <https://doi.org/10.1002/sim.1970>

STACK, S. J. – Cao, L. (1998): Political conservatism and confidence in the police: A comparative analysis. *Journal of Criminal Justice*, 21, 71–76. Online: [https://doi.org/10.1016/S0047-2352\(97\)00051-1](https://doi.org/10.1016/S0047-2352(97)00051-1) (oldat ellenőrzendő)

STANKO, E. A. – Bradford, B. (2009): Beyond measuring ‘how good a job’ police are doing: The MPS model of confidence in policing. *Policing*, 3(4), 322–330. Online: <https://doi.org/10.1093/policing/pap047>

STRATHERN, M. (1997): ‘Improving ratings’: Audit in the British University system. *European Review*, 5(3), 305–321.

SUCHMAN, M. C. (1995): Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. Online: <https://doi.org/10.2307/258788>

SUN, I. Y., Wu, Y., Hu, R. – Farmer, A. K. (2017): Procedural justice, legitimacy, and public cooperation with police: Does Western wisdom hold in China? *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 54(4), 454–478. Online: <https://doi.org/10.1177/0022427816638705>

SUN, S. (2002): Measuring the relative efficiency of police precincts using data envelopment analysis. *Socio-Economic Planning Sciences*, 36(1), 51–71. Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0038012101000347>

SUNG, H.-E. (2006): Police effectiveness and democracy: Shape and direction of the relationship. *Policing*, 29, 347–367. Online: <https://doi.org/10.1108/13639510610684767>

SUNSHINE, J. – Tyler, T. R. (2003): The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law & Society Review*, 37(3), 513–547. Online: <https://doi.org/10.1111/1540-5893.3703002>

SZABÓ, C. (2018): A rendőrség szervezeti kultúrája és társadalmi beágyazottsága. *Belügyi Szemle*, 66(1), 5–23.

SZAKÁCS, G. (1991): Reformra szorul-e a magyar rendőrtisztképzés? *Rendészeti Tanulmányok*, 1991(1), 71–85.

SZAKÁCS, G. (2011): Rendészettudomány a rendészeti felsőoktatásban. *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2011(1), 1–14.

SZIKINGER, I. (2001): Bűnözés Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 108(8), 921–929.

SZIKINGER, I. (2012a): Közösségi rendőrség a mai Európában. *Belügyi Szemle*, 60(3), 29–37.

SZIKINGER, I. (2012b): Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, 60(3), 16–28.

SZILÁGYI, G. (1998): A közösségi rendőrségről a Budapesti Rendőr Szakközépiskolában. *Belügyi Szemle*, 46(5), 95–102.

TANKEBE, J. (2008): Colonialism, legitimation, and policing in Ghana. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 36, 67–84.

TANKEBE, J. (2009): Public cooperation with the police in Ghana: Does procedural fairness matter? *Criminology*, 47(4), 1265–1293. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2009.00175.x>

TANKEBE, J. (2010): Public confidence in the police: Testing the effects of public experiences of police corruption in Ghana. *British Journal of Criminology*, 50(2), 296–319. Online: <https://doi.org/10.1093/bjc/azq005>

TANKEBE, J. (2013): Viewing things differently: The dimensions of public perceptions of police legitimacy. *Criminology*, 51(1), 103–135. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2012.00291.x>

THANASSOULIS, E. (1995): Assessing police forces in England and Wales using data envelopment analysis. *European Journal of Operational Research*, 87(3), 641–657. Online: [https://doi.org/10.1016/0377-2217\(94\)00016-6](https://doi.org/10.1016/0377-2217(94)00016-6)

TIBORCZ, J. (2006): Gondolatok a rendőrség jövőjéről. *Belügyi Szemle*, 54(4), 71–89.

TIHANYI, M. (2013): A körzeti megbízotti szolgálat fejlődési lehetőségei, avagy a tudásalapú rendőrség. *Belügyi Szemle*, 61(6), 87–107.

TIHANYI, M. – Vári, V. (2015): Jó állam – jó rendészet, avagy a rendőrség hatékonyságmérésének koncepciója. *Magyar Rendészet*, 15(4), 117–126. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3648>

TIHANYI, M. (2021): Rendőri intézkedésekkel szembeni panasz jogintézményének fejlődése és aktuális kérdései. *Belügyi Szemle*, 69(4), 611–624. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.4.6>

TOPPING, J. (2012): Community policing in Northern Ireland: A resistance narrative. *Policing and Society*, 22(2), 222–244. Online: <https://doi.org/10.1080/10439463.2011.617099>

TÓTH, Z. (2026): Bajban a rendőrség? Komoly bérfeszültség és létszámhiány a hazai állományban [interjú]. ATV, 2026. április 18. Online: <https://www.atv.hu/belfold/20260418/renderseg-berfeszultseg-letszamhiany/>

TÓTH, L. (1998): Közösségi rendőrség Csongrád megyében. *Belügyi Szemle*, 46(5).

TRINKNER, R., Tyler, T. R. – Goff, P. A. (2016): Justice from within: The relations between a procedurally just organizational climate and police organizational efficiency, endorsement of democratic policing, and officer well-being. *Psychology, Public Policy, and Law*, 22(2), 158–172.

TYLER, T. R. (1988): What is procedural justice? Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures. *Law and Society Review*, 22(1), 103–135.

TYLER, T. R. (2004): Enhancing police legitimacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 84–99. Online: <https://doi.org/10.1177/0002716203262627>

TYLER, T. R. (2006): Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57, 375–400. Online: <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190038>

TYLER, T. R., Callahan, P. E. – Frost, J. (2007): Armed, and dangerous(?): Motivating rule adherence among agents of social control. *Law & Society Review*, 41(2), 457–492. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2007.00304.x>

TYLER, T. R. – Fagan, J. (2008): Legitimacy and cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities? *Ohio State Journal of Criminal Law*, 6, 231–275.

TYLER, T. R. – Jackson, J. (2014): Popular legitimacy and the exercise of legal authority: Motivating compliance, cooperation, and engagement. *Psychology, Public Policy, and Law*, 20(1), 78–95. Online: <https://doi.org/10.1037/a0034514>

TYSON, J. – Charman, S. (2023): Organisational (in)justice and police officer retention. *Criminology & Criminal Justice*, 23(5), 1–17. Online: <https://doi.org/10.1177/17488958231191648>

URICSKA, E. – Lippai, Zs. (2024): E-Community Policing. *Magyar Rendészet*, 24(1), 76–90. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/download/7319/5978>

VAN CRAEN, M. – Skogan, W. G. (2015): Trust in the Belgian police: The importance of responsiveness. *European Journal of Criminology*, 12(2), 129–150. Online: <https://doi.org/10.1177/1477370814543156>

VAN CRAEN, M. – Skogan, W. G. (2017): Achieving fairness in policing: The link between internal and external procedural justice. *Police Quarterly*, 20(1). Online: <https://doi.org/10.1177/1098611116657818>

VASS, K. (1985): A nyomozó szervek büntetőeljárásjogi tevékenységének mennyiségi értékelése. *Belügyi Szemle*, 1985(8).

VÁRI, V. (2011): A rendészettudomány a rendészeti szakképzésben. *RTF Rendvédelmi Füzetek*, 2011(1), 26–50.

VÁRI, V. (2013): A bűnüldözés hatékonyságának rendőrségi vetületei. *Társadalom és Honvédelem*, 17(3–4), 511–521.

VÁRI, V. (2014): Bűnüldözési statisztika a hatékonyság tükrében. *Magyar Rendészet*, 2014(5), 131–148.

VÁRI, V. (2015): A bűnüldözés strukturális hatékonysága. *Magyar Rendészet*, 2015(5), 105–131.

VÁRI, V. (2016): Hatékonyság a rendészeti tiszthelyettes képzés és a karrierrendszer fejlesztésének ütközőzónájában. *Magyar Rendészet*, 2016(6), 109–132.

VÁRI, V. (2018a): Conceptual framework: Measuring police performance and efficiency—The types of “quality” indicators in foreign researches. *Magyar Rendészet*, 2018(1), 193–207.

VÁRI, V. (2018b): Rendőrségi szervezeti modellek: Előnyök és hátrányok. *Hadtudományi Szemle*, 11(2), 302–315.

VÁRI, V. (2019a): A rendőrség hatékonyságmérése a nemzetközi szakirodalomban—különös tekintettel a bizalom és a legitim működés jelentőségére. *Belügyi Szemle*, 67(6), 67–90. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.6.5>

VÁRI, V. (2019b): Rendőrség típusok „társadalmi” hatékonysága. *Miskolci Jogi Szemle*, 14(2. különszám), 427–438. Online: https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/6612/40_varivince_t%C3%B6rdelt.pdf

VÁRI, V. (2021a): A rendőrségbe vetett bizalom és a rendőrség hatékonysága közötti kapcsolat. *Belügyi Szemle*, 69(6), 1047–1065. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.6.1>

VÁRI, V. (2021b): Relationship between trust in the police and the effectiveness of the police. *Belügyi Szemle*, 69(Suppl. 6), 55–72.

VERSCHDELDE, M. – Rogge, N. (2012): An environment-adjusted evaluation of citizen satisfaction with local police effectiveness: Evidence from conditional DEA. *European Journal of Operational Research*, 214, 214–225. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2011.09.013>

VIEGAS FERREIRA, E. M. (2024): Trust in the police – Findings from a cross-comparison of European Union member states. *Internal Security*, 16(1), 191–204.

WARREN, P. (2010): The continuing significance of race: An analysis across two levels of policing. *Social Science Quarterly*, 91(4), 1025–1042. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2010.00741.x>

WEISBURD, D. – Eck, J. E. (2004): What can police do to reduce crime, disorder, and fear? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 42–65. Online: <https://doi.org/10.1177/0002716203262548>

WEISBURD, D., Petersen, K., Telep, C. W. – Fay, S. A. (2024): Can increasing preventive patrol in large geographic areas reduce crime? A systematic review and meta-analysis. *Criminology & Public Policy*, 23(3), 721–743. Online: <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12665>

WEISBURD, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C. – Eck, J. E. (2010): Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? *Criminology & Public Policy*, 9(1), 139–172.

WEISBURD, D., Telep, C. W., Vovak, H., Zastrow, T., Braga, A. A. – Turchan, B. (2022): Reforming the police through procedural justice training: A multicity randomized trial at crime hot spots. *Proceedings of the National Academy of*

- Sciences*, 119(14), e2118780119. Online: <https://doi.org/10.1073/pnas.2118780119>
- WEITZER, R. – Tuch, S. A. (2005): Determinants of public satisfaction with the police. *Police Quarterly*, 8, 279–297. Online: <https://doi.org/10.1177/1098611104271105>
- WILSON, J. Q. – Kelling, G. L. (1982): Broken windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*, 249(3), 29–38.
- WOLFE, S. E. – Piquero, A. R. (2011): Organizational justice and police misconduct. *Criminal Justice and Behavior*, 38(4), 332–353.
- WOLFE, S. E. – Lawson, S. G. (2020): The organizational justice effect among criminal justice employees: A meta-analysis. *Criminology*, 58(4), 619–644.
- XIE, M., Ortiz Solis, V. – Chauhan, P. (2024): Declining trends in crime reporting and victims’ trust of police in the United States and major metropolitan areas in the 21st century. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 40(1), 138–171. Online: <https://doi.org/10.1177/10439862231190212>
- WILLARD, M. O. (2006): The fourth era of policing: Homeland security. *International Review of Law, Computers & Technology*, 20(1–2), 49–62.
- WILLIS, J. J. (2011): Enhancing police legitimacy by integrating Compstat and community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(4), 654–673. Online: <https://doi.org/10.1108/13639511111180288>
- WOOD, G., Tyler, T. R. – Papachristos, A. V. (2020): Procedural justice training reduces police use of force and complaints against officers. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(18), 9815–9821. Online: <https://doi.org/10.1073/pnas.1920671117>
- WU, T.-H., Chen, M.-S. – Yeh, J.-Y. (2010): Measuring the performance of police forces in Taiwan using data envelopment analysis. *Evaluation and Program Planning*, 33(3), 246–254. Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0149718909000874>
- YESBERG, J. A. (2024): Fairness in policing: How does internal procedural justice shape police officer self-legitimacy and public trust? *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 18(1), paae126. Online: <https://doi.org/10.1093/police/paae126>
- YESBERG, J. A., Bradford, B. – Jackson, J. (2024): Immigrants’ perceptions of the police: Does undocumented status matter? *Crime & Delinquency*, 70(1), 1–27. Online: <https://doi.org/10.1177/00111287241252364>

ASSOCIATION OF POLICE AND CRIME COMMISSIONERS. (é. n.): *The role of Police and Crime Commissioners*. Online: <https://www.apccs.police.uk/role-of-pcc/>

AUSTRALIAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY. (2025): *Estimating the costs of serious and organised crime in Australia 2022–23* (Statistical Report No. 50). Online: https://www.aic.gov.au/sites/default/files/2025-03/sr50_estimating_the_costs_of_serious_and organised_crime_v4.pdf

BELÜGYI TUDOMÁNYOS TANÁCS. (2024): Tudományos kutatási engedélyezés rendje. Online: <https://btt.kormany.hu/tudomanyos-kutatasi-engedelyezes>

Boda, J., Finszter, G., Imre, M., Kerecsi, K., Kovács, G. – Sallai, J. (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai (Államtudományi Műhelytanulmányok, 2016/17). Nemzeti Közszołgálati Egyetem.

BRAGA, A. A. (2015): *Crime and policing revisited* (New Perspectives in Policing Bulletin, NCJ 248888). U.S. Department of Justice, National Institute of Justice. Online: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/248888.pdf>

CEPOL. (2023): *Annual accounts of the European Union Agency for Law Enforcement Training 2023*. Online: <https://www.cepol.europa.eu/api/assets/media/downloads/2024/14-2024-MB-Annex-1-CEPOL-2023-Annual-accounts.pdf>

CLARKE, C. – Milne, R. (2001): *National evaluation of the PEACE investigative interviewing course* (Police Research Award Scheme, PRAS/149). Home Office.

Code of Ethics: A Code of Practice for the Principles and Standards of Professional Behaviour for the Policing Profession of England and Wales, College of Policing, July 2014. Online: https://www.college.police.uk/What-we-do/Ethics/Documents/Code_of_Ethics.pdf

COLLEGE OF POLICING, & NATIONAL POLICE CHIEFS' COUNCIL. (2025): *National policing culture and inclusion strategy 2025 to 2030*. Online: <https://www.college.police.uk/support-forces/diversity-and-inclusion/culture-and-inclusion-strategy>

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. College of Policing. Online: https://www.college.police.uk/What-we-do/Ethics/Documents/Code_of_Ethics.pdf

COLLEGE OF POLICING. (2023): *Race action plan: Improving policing for Black people*. Online: <https://www.college.police.uk/article/race-action-plan>

COUNCIL ON CRIMINAL JUSTICE. (2023): XI. Civilian Oversight - Assessing the Evidence. Online: <https://counciloncj.foleon.com/policing/assessing-the-evidence/xi-civilian-oversight>

Crime statistics, focus on public perceptions of crime and the police, and the personal well-being of victims, Office of National Statistics, March 2015. Online: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/compendium/crimestatisticsfocusonpublicperceptionsofcrimeandthepoliceandthepersonalwellbeingofvictims/2015-03-26/chapter1perceptionsofthepolice#overall-confidence-in-the-local-police-by-background-characteristics>

DAVIS, R. C. (2012): Selected international best practices in police performance measurement (TR-1153-MOI). RAND Corporation. Online: https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1153.html

EUCPN & CEPOL. (2019): *Community-Oriented Policing in the European Union Today* (Toolbox No. 14). European Crime Prevention Network & European Union Agency for Law Enforcement Training. Online: https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/Toolbox%2014_EN_LR.pdf

EUROPEAN PARLIAMENT. (2022): Democratic Oversight of the Police. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703590/IPOL_STU\(2022\)703590_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703590/IPOL_STU(2022)703590_EN.pdf)

EUROPEAN SOCIAL SURVEY ERIC. (2023): Annual activity report: 01 June 2022 to 31 May 2023. European Social Survey ERIC.

EUROPEAN SOCIAL SURVEY. (2011): *Trust in justice: Topline findings from Round 5 of the European Social Survey* (ESS Topline Results Series, Issue 1). European Social Survey.

EUROPEAN SOCIAL SURVEY. (2016): *Trust in justice and the legitimacy of legal institutions (ESS Round 6 – Source questionnaire)*. European Research Infrastructure Consortium. Online: https://www.europeansocialsurvey.org/methodology/ess_methodology/source_questionnaire/source_questionnaire_6.html

EUROPEAN SOCIAL SURVEY. (2020): *Measuring trust in institutions in Europe: Methodological guide*. Online: https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS_trust_in_institutions_methodology.

EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. (EFUS) (2025): Security, democracy & cities: Manifesto and recommendations. Online: <https://efus.eu>

FÜGGETLEN RENDŐR SZAKSZERVEZET (2026): Lezárult a Rendőrség munkavállalói által fontosnak tartott juttatásokról szóló felmérésünk. Online: <https://frsz.hu/2026/05/20/lezarult-a-rendorseg-munkavallaloi-altal-fontosnak-tartott-juttatasokrol-szolo-felmeresunk/>

GOOD FRIDAY AGREEMENT. (1998): The Belfast Agreement. UK Government. Online: <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement>

HART, T. C. – Rennison, C. (2003): Reporting crime to the police, 1992–2000 (Special Report, NCJ 195710). Bureau of Justice Statistics, U.S. Department of Justice. Online: <https://bjs.ojp.gov/library/publications/reporting-crime-police-1992-2000>

HER MAJESTY’S INSPECTORATE OF CONSTABULARY AND FIRE & RESCUE SERVICES [HMICFRS]. (2023): *PEEL assessment framework 2023–2025*. Online: <https://hmicfrs.justiceinspectorates.gov.uk/publications/peel-assessment-framework-2023-2025/>

HER MAJESTY’S INSPECTORATE OF CONSTABULARY AND FIRE & RESCUE SERVICES [HMICFRS]. (2024): *Proposed policing inspection programme and framework 2025–29*. Online: <https://hmicfrs.justiceinspectorates.gov.uk/publication-html/proposed-policing-inspection-programme-and-framework-2025-29/>

HILLSBOROUGH INDEPENDENT PANEL. (2012): The report of the Hillsborough Independent Panel. UK Government. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229038/0581.pdf

HM INSPECTORATE OF CONSTABULARY AND FIRE & RESCUE SERVICES. (2018): Value for money profiles. HMICFRS. Online: <https://hmicfrs.justiceinspectorates.gov.uk/publications/value-for-money-profiles/>

HM INSPECTORATE OF CONSTABULARY AND FIRE & RESCUE SERVICES. (2022): PEEL: Police legitimacy 2022. HMICFRS. Online: <https://hmicfrs.justiceinspectorates.gov.uk/peel-assessments/>

HER MAJESTY’S INSPECTORATE OF CONSTABULARY AND FIRE & RESCUE SERVICES [HMICFRS]. (2025): *PEEL assessment framework (PAF) 2025–2027*. Online: <https://hmicfrs.justiceinspectorates.gov.uk/publications/peel-assessment-framework-2025-2027/>

HM INSPECTORATE OF CONSTABULARY AND FIRE & RESCUE SERVICES. (é. n.): *HMICFRS, PCCs and the Mayor’s Office for Policing and Crime (MOPAC)*. Online: <https://hmicfrs.justiceinspectorates.gov.uk/police-forces/working-with-others/pcc/hmic-pccs-and-the-mopac/>

HM INSPECTORATE OF CONSTABULARY. (2010): Police Service of Northern Ireland: Inspection report. HMIC. Online: <https://assets-hmicfrs.justiceinspectorates.gov.uk/uploads/psni-inspection-report-2010.pdf>

HM INSPECTORATE OF CONSTABULARY. (2014): Policing in austerity: Meeting the challenges. HMIC. Online: <https://assets->

hmicfrs.justiceinspectrates.gov.uk/uploads/policing-in-austerity-meeting-the-challenge.pdf

HOME OFFICE. (2011): Police Reform and Social Responsibility Act 2011. UK Government. Online:

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted>

HOME OFFICE. (2016): Best Use of Stop and Search revisits: Summary of findings from six forces. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508634/best-use-stop-search-revisits.pdf

INDEPENDENT COMMISSION ON POLICING FOR NORTHERN IRELAND. (1999): A new beginning: Policing in Northern Ireland (The Patten Report). UK Government. Online: <https://cain.ulster.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>

INDEPENDENT CUSTODY VISITING ASSOCIATION [ICVA] (2025): Our purpose. Online: <https://icva.org.uk/purpose/>

INDEPENDENT OFFICE FOR POLICE CONDUCT. (2024): *Annual report and accounts 2023/24*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67a09c1d4731769befb0476a/_HC+707_+-+IOPC+Annual+Report+and+Accounts+2023-24.pdf

INSTITUTE OF LAW ENFORCEMENT TRAINING AND EDUCATION. (2012): *About the Institute*. National University of Public Service. Online: <https://en.uni-nke.hu/faculties/faculty-of-law-enforcement/departments-of-educational-units/institute-of-law-enforcement-training-and-education>

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB). (2024): *High Crime Costs Burden Latin America and the Caribbean*. Online: <https://www.iadb.org/en/news/high-crime-costs-burden-latin-america-and-caribbean>

KELLING, G. L., Pate, T., Dieckman, D. – Brown, C. E. (1974): *The Kansas City preventive patrol experiment: A summary report*. Police Foundation. Online: <https://www.policinginstitute.org/wp-content/uploads/2015/07/Kelling-et-al.-1974-THE-KANSAS-CITY-PREVENTIVE-PATROL-EXPERIMENT.pdf>

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. (2020): 2.2.4.5. Bizalom (2013–). STADAT-táblák. Online: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zaa012.html

KRÉMER, F., Molnár, K. – Takács, F. (2026): Ki milyen rendőrséget akar?

[vitairat]. Jelen, 2026. Online: <https://jelen.media/ki-milyen-rendorseget-akar/>

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. (2023): *A lakosság jogrendszerbe vetett bizalma (Fenntartható fejlődés indikátorai 2023)*. Központi Statisztikai Hivatal. Online: <https://ksh.hu/s/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai-2023/2-20>

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. (2024): *A lakosság jogrendszerbe vetett bizalma (Fenntartható fejlődési célok 2024)*. Központi Statisztikai Hivatal. Online: <https://ksh.hu/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai/2024/2-20-sdg-11>

Közszolgálati tisztviselők. Infójegyzet 2016/32. szám.

KUNARD, L. L. (2011): Procedural justice for law enforcement agencies. Center for Public Safety and Justice. Online: <https://cops.usdoj.gov/pdf/conference/2011/ProceduralJustice-Kunard.pdf>

LAWRENCE, D. – Christoff, T. E. (2016): The police–community interaction survey: Measuring police performance in new ways. Urban Institute. Online: <https://www.urban.org/research/publication/police-community-interaction-survey>

LÓCZY, P. (2014): A Teljesítményértékelési Rendszer (TÉR) elektronikus továbbképzési program tananyaga. NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet.

MAGYAR RENDÉSZETTUDOMÁNYI TÁRSASÁG TÁRSADALOMTUDOMÁNYI TAGOZATA. (2011): A polgárőrség társadalmi megítélése. Kutatásvezető: Krémer Ferenc. Online: <http://www.opsz.hu/beszamolok-ertekelesek/a-polgarorseg-tarsadalmi-megitelese-tanulmany-magyar-rendeszettudomanyi-tarsasag>

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA. (2024): *Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2024–2034*. Online: https://njt.hu/document/cc/cc74EJR_3934437-3X05849.pdf

MAJOROS, Z. (2000): „Közösségi rendőr”. ORFK Tájékoztató, 110/3/2000, 2. sz.

MARTIN, D. (2023): Frontline officers' perspectives on organisational justice. Online: https://rke.abertay.ac.uk/files/55775868/Martin_PolicingThePandemic_Published_2023.pdf

MASLOV, A. (2016): Measuring the performance of the police: The perspective of Canadian police board members. Public Safety Canada. Online: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2015-r034/2015-r034-en.pdf>

MÁTYÁS, S., Sallai, J., Tihanyi, M. – Vári, V. (2018): Jó állam – jó rendőrség: Speciális jelentés 2018 (KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001). Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16300/JoAllam-JoRendorseg-2018.pdf>

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). (2011). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.

Mega-List of Community Policing and Problem Solving (COPPS) programs. Online: <http://faculty.newc.edu/TOConnor/comlist.htm>

MCDEVITT, J., Posick, C., Zschoche, R., Rosenbaum, D. P., Buslik, M. – Fridel, L. (2011): Police integrity, responsibility, and discipline. National Police Research Platform.

MYHILL, A. – Quinton, P. (2011): It's a fair cop? Police legitimacy, public cooperation, and crime reduction. National Policing Improvement Agency. Online:

http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/Fair_Cop_Briefing_Note.pdf

NATIONAL AUDIT OFFICE. (2015): Financial sustainability of police forces in England and Wales. NAO.

NÉMETH, Z. (2007): Bizalomhiány a magyar rendőrségnél – okok és következmények. Előadás a Magyar Helsinki Bizottság által szervezett „Panaszmechanizmusok a rendőri eljárásokkal kapcsolatban” c. konferencián. Online:

http://helsinki.hu/wp-content/uploads/panaszeljaras_eloadas_NemethZs_20070405.pdf

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM. (2017): Jó Állam Jelentés 2017. B.2.2. Lakossági bizalom a rendőrségben. Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/>

NEW ZEALAND POLICE. (2010): Statement of intent 2010/11–2012/13. Wellington, New Zealand: New Zealand Police. Online: <https://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/statement-of-intent-2010-13.pdf>

NORTHERN IRELAND AUDIT OFFICE. (2024, July 5): Continuous improvement arrangements in policing: Performance Summary 2022–23 and Annual Performance Plan 2023–24. Online: https://www.niauditoffice.gov.uk/files/niauditoffice/documents/2024-07/NI%20Audit%20Office%20Report%20-%20Continuous%20Improvement%20Arrangements%20in%20Policing%202024_WEB.pdf

NORTHERN IRELAND AUDIT OFFICE. (2025, May 13): Continuous improvement arrangements in policing: Performance Summary 2023–24 and Annual Performance Plan 2024–25. Online: <https://www.niauditoffice.gov.uk/files/niauditoffice/documents/2025-05/NI%20Audit%20Office%20Report%20-%20Continuous%20Improvement%20in%20Policing%20Arrangements%202025.pdf>

NORTHERN IRELAND POLICING BOARD. (2022a): Policing plan 2020–2025 & annual performance plan 2022/23. Online: <https://www.nipolicingboard.org.uk/files/nipolicingboard/2022-03/policing-plan-2020-25-performance-plan-2022-23.pdf>

NORTHERN IRELAND POLICING BOARD. (2022b): Policing plan 2020–2025 & annual performance plan 2021/22. Online: https://www.nipolicingboard.org.uk/files/nipolicingboard/publications/policing-plan-2020-25-and-annual-performace-plan202122_0.pdf

NORTHERN IRELAND POLICING BOARD. (2023): The Northern Ireland Policing Plan 2020–2025 & Annual Performance Plan 2023/24: Annual assessment. Online: <https://www.nipolicingboard.org.uk/files/nipolicingboard/2023-03/annual-assessment-policing-plan-2020-25-and-annual-performance-plan-2023-24.pdf>

NORTHERN IRELAND POLICING BOARD. (2024): Standing orders for the Northern Ireland Policing Board. Online: <https://www.nipolicingboard.org.uk/files/nipolicingboard/2024-09/policing-board-standing-orders-april-2024-a.pdf>

NORTHERN IRELAND POLICING BOARD. (2025): Policing Plan 2025–2030 and Annual Performance Plan 2025/26. Online: <https://www.nipolicingboard.org.uk/files/nipolicingboard/2025-04/Policing%20Plan%202025-30%20and%20Annual%20Performance%20Plan%2025-26.pdf>

NORTHERN IRELAND POLICING BOARD. (2025, September 3): Human Rights Annual Report 2024/25 published. Online: <https://www.nipolicingboard.org.uk/news-centre/human-rights-annual-report-202425-published>

NORTHERN IRELAND POLICING BOARD. (é. n.): Procedure for requiring the Chief Constable to submit a report (Section 59). Online: <https://www.nipolicingboard.org.uk/files/nipolicingboard/media-files/ni-policing-board-requiring-section59-police-northern-ireland-act-2000.pdf>

NORTHERN IRELAND POLICING BOARD. (é. n.): Role and responsibilities of the Policing Board. Online: <https://www.nipolicingboard.org.uk>

NORTHERN IRELAND STATISTICS AND RESEARCH AGENCY [NISRA] (2025): About us. Online: <https://www.nisra.gov.uk/about-us>

OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT). (2022): Building trust to reinforce democracy: Main findings from the 2021 OECD survey. OECD Publishing. Online: <https://www.oecd.org/kormanyzat-menedzselési/trust-survey-main-findings-en.pdf>

OECD. (2024): OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions. Online: https://www.oecd.org/en/publications/2024/07/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_eeb36452/full-report/overview-new-trends-persistent-patterns-and-necessary-changes_f3abe0c7.html

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. (2023): User guide to crime statistics for England and Wales: Measuring public confidence in the police. ONS. Online: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice>

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. (2024): *Confidence in the local police: Ethnicity facts and figures*. Online: <https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/crime-justice-and-the-law/policing/confidence-in-the-local-police/latest>

OFFICE OF COMMUNITY ORIENTED POLICING SERVICES. (2012): Collaborative Reform Model: A review of officer-involved shootings in the Las Vegas Metropolitan Police Department. Online: https://cops.usdoj.gov/pdf/e10129513-collaborative-reform-process_final.pdf

ORSZÁGGYÜLÉS. (2011): *2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Köszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról*. Online: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A1100132.TV>

OSCE (ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE). (2008): Guidebook on democratic policing. OSCE. Online: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/23804.pdf>

PAP, A. L., Finszter, G., Kerecsi, K., Vári, V. – Ivanics, Zs. (2022, november 21.): Kerekasztal-beszélgetés. In: A tudomány és kutatás szabadsága: A rendészeti tevékenység kutatásának és megismerésének nehézségei [Konferencia]. MTA Rendészeti Albizottság & Jogtudományi Intézet, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest. Belügyi Tudományos Tanács. (2024). Tudományos kutatási engedélyezés rendje. Online: <https://jog.tk.hu/esemeny/2022/10/a-tudomany-es-a-kutatas-szabadsaga>

PEREZ-VINCENT, S. M. – Puebla, M. (2024): Procedural justice and police legitimacy: Evidence from a vignette experiment in Central America. Inter-American Development Bank. Online: <https://publications.iadb.org/en/procedural-justice-and-police-legitimacy-evidence-vignette-experiment-central-america>

POLICE (NORTHERN IRELAND) ACT 2000. (2000): Legislation. UK Government. Online: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32/contents>

POLICE NOW. (2020): *Procedural justice insight briefing*. Online: <https://www.policenow.org.uk/wp-content/uploads/2020/10/Procedural-justice-insight-briefing.pdf>

POLICE SERVICE OF NORTHERN IRELAND (PSNI). (2005): Annual report. Belfast: Police Service of Northern Ireland.

POLICE SERVICE OF NORTHERN IRELAND, & NORTHERN IRELAND POLICING BOARD. (2025, March 31): Policing Board and PSNI publish plan for the next five years of policing. Online: <https://www.psnipolice.uk/latest-news/policing-board-and-psni-publish-plan-next-five-years-policing>

POLICE SERVICE OF NORTHERN IRELAND. (2014): Human Rights Programme of Action 2013–2014. Online: <https://www.psni.police.uk/sites/default/files/2022-09/Police%20Service%20of%20Northern%20Ireland%20Human%20Rights%20Programme%20of%20Action%202013%20-%202014.pdf>

POLICE SERVICE OF NORTHERN IRELAND. (2024): What our priorities are and how we are doing. Online: <https://www.psni.police.uk/about-us/our-publications-and-reports/our-publication-scheme/what-our-priorities-are-and-how-we-are>

POLICING INSIGHT. (2023): Building trust with openness and transparency. Online: <https://policinginsight.com/feature/opinion/building-trust-openness-transparency/>

PRESIDENT’S TASK FORCE ON 21ST CENTURY POLICING (2015): Final Report of the President’s Task Force on 21st Century Policing. Office of Community Oriented Policing Services.

QUINTON, P., Myhill, A. – Porter, G. (2015): Fair cop 2: Organisational justice, behaviour and ethical policing. An interpretative evidence commentary. College of Policing. Online: <https://assets.college.police.uk/s3fs-public/2022-04/Fair-cop-2-organisational-justice-behaviour-and-ethical-policing.pdf>

RAND CORPORATION. (2010): *Cost of Crime Calculator*. Online: <https://www.rand.org/well-being/justice-policy/centers/quality-policing/cost-of-crime.html>

RAND EUROPE. (2023): International approaches to police performance measurement. Online: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2790-1.html

RAND EUROPE. (2024, June): Police Performance Must Be Measured with Purpose. Online: <https://www.rand.org/pubs/commentary/2024/06/police-performance-must-be-measured-with-purpose.html>

REGULATION (EU) 2015/2219 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL OF 25 NOVEMBER 2015 ON THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR LAW ENFORCEMENT TRAINING (CEPOL). (2015): Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum%3A4314913>

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

SHERMAN, L. W. (1998): Evidence-based policing (Ideas in American Policing No. 1). Police Foundation. Online: <https://cebc.org/evidence-based-policing/>

SPARROW, M. K. (2015): Measuring performance in a modern police organization. National Institute of Justice. Online: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/248476.pdf>

SPOKANE POLICE DEPARTMENT. (2025): Strategic plan 2025–2026. Online: <https://static.spokanecity.org/documents/police/information/2025-2026-spd-strategic-plan.pdf>

Tanulmány az egyetemi közös modul bevezetésének hallgatói tapasztalatairól.
Online: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/ekm-tanulmany-hallgatok.original.pdf

THIRD WAY. (2022): Community Policing: Reimagining Public Safety for the 21st Century. Online: <https://www.thirdway.org/report/community-policing-reimagining-public-safety-for-the-21st-century>

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, Civil Rights Division (2015): Investigation of the Ferguson Police Department. Online: https://www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/ferguson_police_department_report.pdf

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, Civil Rights Division (2016): Investigation of the Baltimore City Police Department. Online: https://www.justice.gov/d9/bpd_findings_8-10-16.pdf

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, Civil Rights Division (2017): Investigation of the Chicago Police Department. Online: https://www.justice.gov/d9/chicago_findings_1-13-17.pdf

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, Civil Rights Division (2023): Investigation of the Minneapolis Police Department and the City of Minneapolis.

U.S. Department of Justice, Civil Rights Division Special Litigation Section Cases. Online: <http://www.justice.gov/crt/about/spl/findsettle.php>

UK GOVERNMENT. (2000): Police (Northern Ireland) Act 2000 (c. 32). Online: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32>

UK GOVERNMENT. (2025, June 23): NI Policing Plan Survey 2025. Online: <https://www.gov.uk/government/statistics/ni-policing-plan-survey-2025>

UK STATISTICS AUTHORITY. (2025): *National Statistician's independent review of the measurement of public services productivity*. Online: <https://uksa.statisticsauthority.gov.uk/publication/national-statisticians-independent-review-of-the-measurement-of-public-services-productivity/pages/14/>

Útmutató az új típusú közszolgálati teljesítményértékeléshez. 2008.

VUORENSYRJÄ, M. – Rauta, J. (2023): Poliisibarometri 2022 [Police Barometer 2022]. Police University College of Finland. Online: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023031534560>

VUORENSYRJÄ, M. – Rauta, J. (2025): The police and the public: In-depth essays based on Police Barometer Survey data (Vol. I). Police University College of Finland. Online: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2025040223398>

WAGNER, K. (2014): We're compiling every police-involved shooting in America. Help us. Regressing, blog post, August 20, 2014. Online: <http://regressing.deadspin.com/were-compiling-every-police-involved-shooting-in-america-1624180387>

WEST MERCIA POLICE (2025): About us. Online: <https://www.westmercia.police.uk/police-forces/west-mercia-police/areas/west-mercia/about-us/about-us/>

Wickersham Commission (National Commission on Law Observance and Enforcement). (1931): Report on lawlessness in law enforcement (Report No. 11). U.S. Government Printing Office.

JOGSZABÁLYOK ÉS EGYEZMÉNYEK

1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról

2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszerológálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról

2011. évi CXCI. 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.

26/2013. (VI. 26.) BM rendelet a rendőrség szerveiről és a rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről

36/2013. (IX. 3.) BM utasítás a Rendőrség Szervezeti és Működési Szabályzatáról

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2016. évi CLV. törvény a hivatalos statisztikáról

2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról



DR. VÁRI VINCE

PhD, egyetemi docens

Dr. Vári Vince büntetőeljárás-jogász, kriminológus és rendőr alezredes, aki több mint három évtizede mozog otthonosan a rendészet gyakorlatának és tudományának határvidékén. Pályáját nyomozóként és büntügyi technikusként kezdte, majd a Rendőrtiszti Főiskola elvégzése után vezetői, oktatásszervezői, végül egyetemi oktatói és kutatói pozíciókban folytatta – 2011 óta a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán.

2016-ban szerzett PhD-fokozatot a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Kutatásainak középpontjában a rendőrség teljesítmény- és hatékonyságmérése, az eljárási igazságosság és a rendőrségbe vetett bizalom mérhető összefüggései állnak, kiegészülve a szervezett bűnözés, a bűnözésföldrajz és a kábítószer-kriminológia kérdéseivel. Munkásságát mintegy száznyolcvan tudományos közlemény és két nemzetközi, összehasonlító monográfia fémjelzi, amelyek Szerbia és Magyarország büntető igazságszolgáltatási rendszerét vetik össze.

Aktív szereplője a hazai és nemzetközi tudományos közéletnek: több szakfolyóirat szerkesztőbizottságának tagja, a Rendészettudományi Társaság Büntügyi Tagozatának titkára, és rendszeres előadója a térség nemzetközi konferenciáinak Belgrádtól Ljubljanán át Szentpétervárig.



„A mérhető bizalom” azt a meggyőződését foglalja könyvbe, hogy a rendőrség és a társadalom közötti bizalom nem elvont fogalom, hanem tudományos eszközökkel megragadható és fejleszthető viszony – s ennek megértése kulcsa egy hatékonyabb, emberközpontúbb rendészetnek.



OKTATÁSI TEVÉKENYSÉG

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának egyetemi docense; büntetőeljárásjogot oktat alap- és doktori szinten, valamint a Szervezett Bűnözés Elleni szakirány koordinátora.



KUTATÁSI TERÜLETEK

Rendőrségi teljesítmény- és hatékonyságmérés, eljárási igazságosság és intézményi bizalom, szervezett bűnözés, bűnözésföldrajz és nyomozási hatékonyság nemzetközi összehasonlításban.



SAKMAI KÖZÉLETI SZEREPVÁLLALÁS

A Magyar Rendészettudományi Társaság Büntügyi Tagozatának titkára; hazai és nemzetközi szakfolyóiratok szerkesztőbizottsági tagja; rendszeres lektor és konferenciaszervező.



PUBLIKÁCIÓS TEVÉKENYSÉG

Közel 180 tudományos közlemény szerzője, köztük két önálló, nemzetközi monográfia; munkáira eddig több mint 380 hivatkozás született hazai és külföldi szakirodalomban.



SAKMAI EMBERI HITVALLÁS

Vallja, hogy a rendészet és az igazságszolgáltatás hatékonysága a tudás, az együttműködés és az innováció folyamatos fejlesztésén múlik – tudományos igényesség és gyakorlati szemlélet ötvöztetésével.

KUTATÓ. OKTATÓ. GYAKORLÓ.

A rendészet szolgálatában a tudomány és az emberközpontú gondolkodás jegyében.



„A bizalom nem hit kérdése – mérhető, és ezért fejleszthető.”

REJTJEL

K Ö N Y V K I A D Ó