

A reformvita előszobája

A magyar rendőrségi teljesítménymérés, a statisztikai önigazolás és az intézményi önismeret kritikai feltárása mint a strukturális reform előfeltétele

The Antechamber of the Reform Debate

Critical Examination of Hungarian Police Performance Measurement, Statistical Self-Justification and Institutional Self-Knowledge as Prerequisites for Structural Reform

VÁRI Vince¹

Bevezetés: A magyar rendőrségi reformvitában a hazai rendészettudomány mértékadó szerzői – Finszter Géza, Krémer Ferenc, Szikinger István, Korinek László, Kerecsi Klára és Christián László – részletesen elemezték a demokratikus rendőrség normatív, alkotmányjogi és szociológiai feltételeit. Ugyanakkor a vita egy előkérdést következetesen megkerül: nem vizsgálta, hogy a rendőrség teljesítménymérési rendszere képes-e egyáltalán érvényes képet alkotni önmaga működéséről.

Célkitűzések: A tanulmány célja annak feltárása, hogy a statisztikai önigazolás mechanizmusai, az eredményesség intézményes értelmezése és a kutatás szervezeti korlátozása miként teszik lehetetlenné a valódi reformvita kibontakozását.

Módszertan: A tanulmány kritikai dokumentumelemzésre, a hazai rendészeti szakirodalom szisztematikus feltérképezésére és a szerző saját empirikus kutatásaira épít. A mátrixmódszer a reformvita szerzőit öt diszciplináris pólus mentén rendszerezi és hasonlítja össze.

Eredmények: A tanulmány három strukturális torzítási mechanizmust azonosít: 1. a felderítési statisztikák szisztematikus torzítása az ügyselekción

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Büntető-eljárásjogi Tanszék, e-mail: vari.vince@unke.hu

mechanizmus működése révén; 2. a közbiztonság szubjektív dimenziójának intézményes marginalizálása a mérési rendszerből; 3. a független rendészeti kutatás szervezeti korlátozása. A reformvita szerzőinek nézetei egy ötpólusú mátrixban helyezhetők el, amelynek hiányzó előkérdése éppen a statisztikai önkép hitelessége. A Jó Állam – Jó Rendőrség program karrierje megmutatta, hogy a szervezeti immunreakció miként semlegesíti a reformjavaslatokat, ha a mérési rendszer maga nem változik.

Konklúzió: A statisztikai önigazolás leleplezése nem csupán metodológiai, hanem alkotmányos tét: a demokratikus elszámoltathatóság megköveteli, hogy a rendőrség teljesítményéről érvényes, külső mérési eszközökkel verifikálható kép álljon rendelkezésre. Ebből következik, hogy a független rendészeti kutatás intézményi szabadsága reformelőfeltétel, nem jutalom. A jövőbeni kutatás feladata az alternatív teljesítménymutatók (bizalomindexek, szubjektív biztonságérzet, sértetti elégedettség) szisztematikus integrálása egy vegyes mérési keretbe.

Kulcsszavak: rendőrségi reformvita, teljesítménymérés, statisztikai önigazolás, szervezeti önismeret, rendészeti kritikai kutatás.

Introduction: The Hungarian police reform debate has generated substantial scholarship over three decades. Leading researchers – Géza Finszter, Ferenc Krémer, István Szikinger, László Korinek, Klára Kerecsi and László Christián – have each mapped its normative, constitutional, criminological and sociological dimensions. Yet one prior question has remained consistently unaddressed: whether the police performance measurement system produces a valid account of the organisation's own functioning at all.

Objectives: The paper aims to demonstrate that statistical self-justification, the institutional closure of the effectiveness concept, and the organisational restriction of independent research collectively block the preconditions for genuine reform.

Methods: The study combines critical document analysis with a systematic review of the Hungarian policing literature and the author's own empirical data: an attitude survey. A five-pole matrix is used to classify and compare reform debate authors by disciplinary orientation.

Results: The study identifies three structural distortion mechanisms: 1. the systematic distortion of detection statistics through the operation of the case selection mechanism; 2. the institutional marginalisation of the subjective dimension of public safety from the measurement system; 3. the organisational limitation of independent law enforcement research. The views of the authors of the reform debate can be placed in a five-pole matrix, the missing pre-question of which is precisely the credibility of the statistical self-image. The career of the Good State – Good Police programme has shown how the organisational immune reaction neutralises reform proposals if the measurement system itself does not change.

Conclusion: Dismantling statistical self-justification is a constitutional, not merely methodological, task: democratic accountability requires an externally verifiable picture of police performance. The institutional freedom of independent policing research is therefore a reform prerequisite, not an optional extra. Future work should focus on integrating alternative indicators – trust indices, subjective security perceptions, victim satisfaction – into a validated mixed-methods measurement framework.

Keywords: police reform debate, performance measurement, statistical self-justification, institutional self-knowledge, critical policing research

Bevezetés – a vitának van egy hiányzó előkérdése

A magyar rendőrségi reformvita közel három évtizede visszatérő téma a hazai rendészettudományban és a szakpolitikai diskurzusban egyaránt. Finszter Géza (2009; 2014) meghatározó fogalmi rendet teremtett azzal, hogy pontosan elválasztotta egymástól a reform, a modernizáció és a korszerűsítés kategóriáit, és normatív mércét állított fel annak megítéléséhez, mitől tekinthető demokratikusnak egy rendőrség: a demilitarizáció, a decentralizáció és a depolitizáció hármas követelménye ebben a keretben nem csupán intézményszervezési javaslat, hanem alkotmányos igény. Szikinger István (1998; 2012a) az alkotmányos hatalomkorlátozás és az elszámoltathatóság oldaláról közelítette meg ugyanezt a problémát, és a rendőrséget az alkotmányos jogállam nyílt, társadalmi környezetébe ágyazott rendszereként írta le. Krémer Ferenc (KRÉMER–MOLNÁR 2000; KRÉMER 1998) a kritikai szociológia eszközeivel mutatta meg, hogy a szervezeti önkép és a belső szakmai narratíva miként akadályozza a valódi reformot. Korinek László (2015; 2012) a rendszerváltás belügyi folyamatait átfogó kriminológiai keretbe helyezte, és a centralizáció versus decentralizáció dilemmáját a bűnözési trendek és a társadalmi kontextus összefüggésrendszerében értelmezte. Kerezsi Klára munkássága (KEREZSI–KÓ–ANTAL 2011; PAP et al. 2022) koherens elméleti ívet rajzol ki a tudásalapú, reflektív rendészeti modernizáció mellett: a bűnözés társadalmi költségeinek empirikus feltárásától a rendészeti kutatások szabadságát övező intézményes korlátok kritikai vizsgálatáig egységes szemléleti vezérfonal húzódik gondolkodásában. Figyelmeztetése továbbra is aktuális: amennyiben a politikai döntéshozás „önjáróvá” válik a bűnözéskontroll eszközrendszerének kialakításában, és nem támaszkodik tudományos evidenciákra, a kriminológia fokozatosan „alkalmazott” tudományból „alkalmazkodó” tudománnyá süllyed (KEREZSI 2006). Christián László (2011; 2018) a közösségi és plurális rendészet hazai intézményi recepcióját dolgozta fel, és aprólékosan feltárta azokat a szervezeti és jogi korlátokat, amelyek a közösségi rendőrség hazai meghonosítása elé tornyosulnak.

Ez az impozáns tudományos teljesítmény azonban egy előkérdést következetesen megkerül. Mielőtt eldöntenénk, hogy kell-e a rendőrségnek decentralizáció, közösségi szemlélet vagy az alkotmányos kontroll erősítése, meg kellene vizsgálni: hogyan képes egyáltalán a szervezet önmaga működéséről érvényes képet alkotni? Ha a teljesítménymérés rendszere torz, az eredményesség fogalma belülről definiált és a szervezeti önigazolás

mechanizmusai intézményesültek, akkor minden reformjavaslat félresiklik, mert a betegség diagnózisa maga is fertőzött. Ez a tanulmány ezt az előkérdést teszi a vizsgálat tárgyává, és amellet érvel, hogy a statisztikai öngazolás leleplezése és a valódi teljesítménydimenziók feltárása nem csupán metodológiai, hanem alapvetően politikai és alkotmányos tét is.

A reformvita előszobájáig vezető út: a saját kutatói pálya kontextusa

Mielőtt a reformvita szereplőinek elemzésébe mélyednék, szükségesnek tartom saját kutatói pozícióm explicit elhelyezését. A 2015-ben megvédett doktori értekezésemben a rendőrséget terminológiai és funkcionálisan bűnüldözési oldalról, nyomozóhatósági jogkörében értelmeztem. A kutatás középpontjában a bűnüldözési hatékonyság állt, amelyet szervezeti és funkcionális szempontból vizsgáltam. Az akkori koncepció alapvetése az volt, hogy a hatékonyság és az eredményesség nem tekinthetők egymás szinonimáinak: míg a hatékonyság a rendőrség által meghatározott, belső teljesítménymutatók elérését jelenti, addig az eredményesség a társadalmi elvárásokhoz való valódi illeszkedés fokát fejezi ki (VÁRI 2015).

A doktori kutatáshoz kapcsolódó empirikus vizsgálat a rendőrök attitűdjeit mérte fel a civil–rendőrség viszony, a statisztikai szemlélet és a bűnüldözés hatékonysága kapcsán. A felmérés egyik legfontosabb tanulsága az volt, hogy a rendőrök a lakosság felé nagyobb szolidaritást mutatnak, mint amennyit visszakapnak. A válaszadók többsége úgy látta, hogy a rendőrség tekintélyelvű, nem közösségi szemléletben működik, és politikai irányítás alatt áll, amely távolságot tart az állampolgároktól. Különösen élesen fogalmaztak a kutatásban részt vevők abban, hogy a közbiztonság valós állapotát a statisztikai mutatók nem tükrözik objektíven – a bizalmi szint és a társadalmi elfogadottság sokkal pontosabb jelzői a bűnüldözés eredményességének, mint a statisztikák (VÁRI 2017).

Ez az eredmény megfordult az egyébként elvárható logikához képest: nem a külső kritikus állítja, hogy a belső mérés torz, hanem maga a belső állomány. Ebből a felismerésből nőtt ki a habilitációs kutatás alapkérdése: ha a rendőri állomány maga is igazságtalannak tartja a mérési rendszert, miért marad fenn mégis? Mi stabilizálja azt, ami belülről sem tekinthető hitelesnek? A válasz – amelyet a habilitációban részletesen kifejttek – az, hogy a statisztikai öngazolás nem pusztán szakmai tévedés, hanem szervezeti érdek, amelyet a bürokratikus struktúra, a politikai irányítás és a kutatás intézményes korlátozása együttesen táplál (VÁRI 2017; 2020).

Megállapítható, hogy technológiai fejlődés kivételével érdemi strukturális, modernizációs, ezáltal a teljes rendőrséget érintő rendszerszintű reformok 2015 óta sem történtek a magyar rendőrségen. A rendőrség rendelkezik ugyan szervezeti hatékonyságmérési rendszerrel, azonban annak eredményei és módszertani részletei nem nyilvánosak, a lakosság számára nem hozzáférhetők, így a mérési folyamat külső audit és társadalmi validáció nélkül zajlik, ami a kapott eredmények átláthatóságát és érvényességét korlátozza. Ez a körülmény nem technikai hiányosság: az átláthatóság hiánya maga is a szervezeti önvédelmi reflex kifejeződése.

A magyar rendőrségi reformvita – térkép és szereplők

A hazai rendészettudomány reformvitájának kartográfiáját az 1. táblázat foglalja össze. Az egyes szerzők nem alkotnak egységes programot, és nem is törekednek erre: különböző diszciplináris hagyományokból közelítenek ugyanahhoz a kérdéshez, és ez a sokszólamúság a vitának éppenséggel erénye. Finszter a normatív–szerkezeti, Szikinger az alkotmányjogi, Krémer a kritikai–szociológiai, Korinek a kriminológiai–empirikus, Kerezi a tudásalapú–reflektív, Christián a közösségi–plurális irányból formálja az érvelését. Az én pozícióm ebben a térképen elkülöníthető: én a teljesítménykritikai–diagnosztikus előkérdés mellett érvelek.

1. táblázat: A magyar rendőrségi reformvita mértékadó szereplői

Szerző	Fő kérdése	Alapállítása a reformról	Sajátos hozzájárulás	Mátrixpozíció
Finszter Géza	Milyen szerkezeti és jogállami feltételei vannak a demokratikus rendészetnek?	A modernizáció kulcsa a decentralizáció, demilitarizáció és depolitizáció; a reform, modernizáció és korszerűsítés fogalmilag elkülönítendő (FINSZTER 2009; 2014)	Fogalmi rendet teremt a reformvitában és normatív mércét ad ahhoz, mitől demokratikus egy rendőrség	Normatív–szerkezeti pólus
Krémer Ferenc	Hogyan kutatható kritikailag a rendőrség mint hatalmi intézmény?	A megújuláshoz nem elég a belső szakmai önkép; szükség van társadalmi kontrollra, kritikai kutatásra és civil nézőpontra (KRÉMER–MOLNÁR 2000; KRÉMER 1998)	A kritikai rendészettudat magyar nyelvű legerősebb képviselője; a szervezeti öngazolás mechanizmusait leplezi le	Kritikai–szociológiai pólus
Szikinger István	Mitől jogállami és alkotmányos a rendőrségi működés?	A reform valódi tétje a hatalomkorlátozás, az alapjogvédelem, az elszámoltathatóság és a politikai semlegesség (SZIKINGER 1998; 2012a; 2012b)	A rendőrségi reformot alkotmányjogi és alapjogi mércékhez köti; a nyílt rendszerszemlélet képviselője	Alkotmányjogi–normatív pólus
Korinek László	Hogyan kapcsolódik a bűnözés, a társadalom és a rendészet?	A reform nem pusztán szervezeti, hanem társadalmi és kriminálpolitikai kérdés; a centralizáció decentralizációval egyensúlyozandó (KORINEK 2015; 2012)	A rendészetet szélesebb társadalomtudományi és kriminológiai keretbe helyezi; a rendszerváltás belügyi folyamatainak legátfogóbb krónikása	Kriminológiai–empirikus pólus
Kerezi Klára	Mi a kapcsolat a rendészet, társadalompolitika és tudásalapú működés között?	A rendészeti modernizáció csak akkor hiteles, ha tudásalapú, reflektív és befogadja a társadalomtudományokat (KEREZSI 2006; PAP et al. 2022)	A rendészet és a tágabb társadalmi kormányzás kapcsolatát erősíti; a tudományos kutatás szabadságának intézményes védelmezője	Tudásalapú–reflektív pólus

Szerző	Fő kérdése	Alapállítása a reformról	Sajátos hozzájárulás	Mátrix-pozíció
Christián László	Milyen formában jelenhet meg a közösségi és pluriális rendszert Magyarországon?	A strukturális reform hiánya mellett is lehetnek részleges közösségi és partnerségi megoldások, de ezek korlátozottak (CHRISTIÁN 2011; 2018)	A hazai közösségi rendszert gyakorlati-intézményi recepcióját erősíti; az önkormányzati rendőrség lehetőségeit elemzi	Közös-ségi-pluriális pólus
Vári Vince	Mit torzít a rendőrségi statisztikai szemlélet, és hogyan fedí el a szervezet saját működési problémáit?	A reformvitát nem lehet őszintén lefolytatni addig, amíg a teljesítménymérés, az eredményesség fogalma és a szervezeti öngazolás mechanizmusai nincsenek kritikailag feltárva (VÁRI 2017; 2020)	A jogi és rendészeti nézőpont összekapcsolásával a „mit mérünk valójában?” kérdését teszi a reformvita előfeltételévé	Teljesítménykritikai-diagnosztikus pólus

Forrás: a szerző szerkesztése

A táblázatból jól látható, hogy a szereplők munkája egymást kiegészíti, nem kizárja. Finszter fogalmi rendje nélkül nem lehet pontosan megfogalmazni, mit értünk reformon. Szikinger alkotmányjogi kerete nélkül nem lehet megítélni, mikor demokratikus egy rendőrség. Krémer kritikai szociológiája nélkül nem lehet leleplezni a szervezeti öncsalást. Korinek kriminológiai kerete nélkül nem értjük, milyen társadalmi erők formálják a rendőrség helyzetét. Kerecsi tudásalapú szemlélete nélkül nem tudunk minőségi modernizációt tervezni. Christián intézményi recepcióra épülő munkája nélkül nem látjuk, mi épülhet fel a részleges reformból is.

Az általam képviselt nézőpont abban tér el, hogy a teljesítménymérési rendszer belső torzításait és az öngazolás mechanizmusait teszi a reformdiagnózis középpontjává.

A statisztikai öngazolás anatómiája

A rendőrségi teljesítménymérés ortodoxiája az adminisztratív *outputok* aggregálására épül: felderítési arány, reagálási idő, intézkedésszám, ügyforgalmi mutató. Ez a logika érthető, mert ezek az adatok könnyen gyűjthetők, összehasonlíthatók és lefordíthatók a vezető számára értelmezhető egyszerű mutatókra. A probléma nem az, hogy e mutatók léteznek, hanem az, hogy kizárólagossá váltak, és közben a szervezet maga határozza meg, mit mér – majd saját mérésével igazolja vissza, hogy jól teljesít. Ezt nevezem statisztikai öngazolásnak (VÁRI 2017). A statisztikai öngazolás lényege: a rendőrség nemcsak mérési adatokat gyárt, hanem azt is eldönti, hogy mit érdemes egyáltalán megmérni. Ahol a szervezet nem kíváncsi a mérés eredményére, ott a mérőeszközt sem vezeti be. Mindez 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 saját empirikus anyagom ezt a mechanizmust belülről is alátámasztja. A 2015-ben a rendőri állomány körében végzett kérdőíves vizsgálatom eredményei szerint a válaszadók a közbiztonság tényleges állapotát a bizalmi szint és a társadalmi elfogadottság

megbízhatóbb indikátorának tekintik, mint az ügyszervezési statisztikákat. Ez az eredmény különösen fontos, mert megcáfolja azt a szokásos ellenvételet, hogy a mérési kritika csak külső, civil nézőpontból érkezik. Belülről is látható, hogy valami nincs rendjén – de a szervezeti struktúra ezt a belső tudást nem engedi intézményes formát ölteni (VÁRI 2017).

Krémer és Molnár (2000) már két évtizede kimutatta, hogy a rendőrök foglalkozási kultúrájában a statisztikai teljesítménykép és a valós szakmai önértékelés között jelentős szakadék húzódik. A rendőr tudja, hogy amit számol, nem feltétlenül az, ami fontos; de a szervezet azt jutalmazza, amit számolni lehet. Ez a feszültség nem véletlenszerű egyéni élmény, hanem szisztematikus szervezeti diszfunkció: egy olyan kognitív disszonanciás állapot, amelyet Festinger (1973) modelljével írhatunk le legtisztábban. A szervezet egy-szerre tartja fenn az objektív hatékonyság narratíváját és a belső kétkedést – azzal, hogy az utóbbit nem teszi nyilvánossá.

Finszter (2008) éles megfogalmazással rögzíti, hogy az a szervezet, amelyik hierarchikus rendje következményeként szinte minden tagját szolgálai szerepre kárhoztatja, azt kockáztatja, hogy a külső kapcsolataiban minden együttműködési készségét elveszíti, és úgyszólván egész környezetére mint ellenségre tekint. A rendőr így adja tovább a környezetnek mindazt a megaláztatást és sérelmet, amelyet a szervezeten belül elviselni kénytelen (FINSZTER 2006). Ez nem csupán pszichológiai megjegyzés: a szervezeti hierarchia és az önigazoló mérési rendszer közötti kapcsolat strukturális. A hierarchia védi a mérési rendszert, mert a mérési rendszer a hierarchia legitimációját termel.

A statisztikai önigazolás másik döntő összetevője a szervezeten belüli mérési kontroll intézményesülése. A magyar rendőrség szervezeti hatékonyságmérésének gyakorlata napjainkban döntően ügyszervezési és statisztikai alapú teljesítményértékelésre épül, amelynek központi adatrendszere az Egységes nyomozóhatósági és ügyészégi bünyügyi statisztika (ENyÜBS). A teljesítményértékelés súlypontjában továbbra is az olyan klasszikus *output* mutatók állnak, mint a regisztrált bűncselekmények száma, a felderítési mutató, az időszűrőség és a kármegterülés aránya. A gyakorlatban a vezetői kontroll már nemcsak éves vagy havi szinten valósul meg, hanem heti adatelemzési ciklusokban, amelyek a Covid-19 alatt elterjedt videokonferencia-kultúrával tartóssá váltak (VÁRI 2017; 2020; TIHANYI-VÁRI 2015). A parancsnoki munka jelentős része így a folyamatos statisztikaértékelésre és a centrális elvárások számszerű követésére épül, miközben a tényleges terepmunka és a vezetői helyszíni jelenlét háttérbe szorul.

Mit rejt el a statisztikai szemlélet? A három elfojtási mechanizmus

Az aluljelentés és a szelektív aktivitás

Ha a szervezet maga dönti el, mit könyvel el és mit nem, akkor a nyilvántartott bűnözés ingadozásai nemcsak a valódi bűnözés változásait tükrözik, hanem a szervezeti döntési logikát is. A felderítési arány javítható azáltal is, hogy kevesebb ügyet regisztrálnak – nem azáltal, hogy több bűncselekményt oldanak meg. Déri (2000) már a 2000-es évek elején feltárta a bünyügyi statisztika és a valóság közötti diszjunkciót. Finszter (1991) kimutatta,

hogy a nyomozási aktivizmus önmagában növelheti a regisztrált bűnözést, és fordítva: az ügyrögzítési fegyelem lazítása csökkenti a statisztikát anélkül, hogy a tényleges bűnözés változna. A 2013 körül tapasztalható bűncselekményszám-csökkenés látványosan nem járt együtt az ismertté vált elkövetők számának visszaesésével – ami önmagában metodológiai figyelmeztetőjel, amelyet a szakirodalom hosszú ideje megjelölt (KÓ, 2019).

A bűnügyi hatékonyságmérés gerincét képező mutatók – az időszerűség, a felderítési mutató és a nyomozáseredményességi mutató – alkalmasak statisztikai adaptációra. Az ügyek átminősítése, összevonása vagy késleltetett rögzítése formálisan javíthatja a mutatószámokat, miközben a tényleges rendészeti teljesítmény nem változik érdemben. Nem véletlen, hogy a szakirodalom már több évtizede szorgalmazza a nyilvántartási statisztika és a teljesítményértékelés intézményi és módszertani szétválasztását (SALLAI et al. 2016; KÓ 2019; VÁRI 2020).

A szubjektív dimenzió kirekesztése

A hagyományos mérési rendszerekből szisztematikusan hiányoznak a szubjektív, társadalmi mutatók: a bizalom, az eljárási igazságosság érzete, a sértetti elégedettség, a kiszolgáltatottság tapasztalata. Tyler és Huo (2002), valamint Sunshine és Tyler (2003) empirikusan igazolták, hogy a polgárok nem *outputok* alapján ítélik meg a rendőrséget, hanem a velük való bánásmód alapján. Jackson és Bradford (2010) ezt tovább erősítette: a procedurális igazságosság a rendőrség legitimitásának meghatározó forrása. Ezzel szemben a magyar rendszerből szisztematikusan hiányzik a bizalom és a legitimitás integrált teljesítménymutatóként való kezelése (TIHANYI–VÁRI 2015).

A hazai közvélemény-kutatások szerint a rendőrség iránti bizalom tartósan meghaladja a politikai rendszer és a tágabb jogrendszer intézményeibe vetett bizalmat (BODA – MEDVE-BÁLINT 2012). Ez első ránézésre stabil és viszonylag kedvező pozíciót jelez – ám módszertani szempontból a jelenlegi hazai mérési gyakorlat erősen leegyszerűsíti a rendőrségbe vetett bizalom jelenségét: a legtöbb vizsgálat mindössze egy-két kérdéssel közelíti meg azt, ami valójában multidimenzionális konstrukció. A Tyler–Bradford–Jackson-féle irányzat szerint a bizalom nem egydimenziós állapot, hanem legalább három komponensre bontható: az eljárási igazságosság tapasztalatára, a disztributív igazságosság érzékelésére, és a rendőrség hatékonyságába vetett hitre. Ezeket a dimenziókat a hazai reprezentatív felmérések nem választják szét, ezért aggregált bizalomindexük valójában nem mondja meg, hogy mitől bíznak az emberek a rendőrségben – és mitől nem.

A kutatás intézményes korlátozása

A reformvitát különösen megnehezíti, hogy Magyarországon a rendőrségi szervezeten belüli társadalomtudományi kutatáshoz máig előzetes belügyi engedélyezési eljárás szükséges. Az MTA Rendészeti Albizottság és a Jogtudományi Intézet 2022 novemberében tartott kerekasztalán – amelyen Papp András László, Finszter Géza, Kerezi Klára és jómagam is részt vettünk – egyöntetűen megállapítottuk, hogy az engedélyezési gyakorlat

nem transzparens, sokszor önkényes, és a szervezeti önvédelem, valamint a reputációféltés motiválja (TÓTH 2022; PAP et al. 2022). Különösen érzékeny témákban – szervezeti kultúra, korrupció, eljárási igazságosság, bizalom – az engedély megtagadása is előfordulhat.

Ez az intézményes korlátozás közvetlen összefüggésben áll az öngazolás fenntartásával. Ha a kritikus kutatás fizikailag akadályoztatott, akkor a reformvita saját empirikus alapja is sérül: csak azt vizsgálhatjuk, amit a szervezet látni enged. A mai napig a Belügyi Tudományos Tanács honlapján elérhető tájékoztatás szerint a rendészeti tudományos kutatások engedélyezése Magyarországon szigorúan központosított, adminisztratív és bürokratikus ellenőrzött folyamat. Ez nem véletlen adminisztratív tehetetlenség, hanem a szervezeti önkép védelme szervezett formában.

A rendszerváltás öröksége és a reform elmaradt feltételeinek összefüggése

A reformvita nem érthető a rendszerváltás időszakának alapos elemzése nélkül. A szocialista rendőrség szervezeti diszfunkciói jól dokumentáltak (FINSZTER 1991; SZIKINGER 1998): a totális ellenőrzés igénye, az autokratikus vezetési stílus, a politikai megbízhatóság primátusa a szakértelemmel szemben, az omnipotens problémamegoldó vízió és az állam védelmi és bűnüldözési funkcióinak szándékos összemosása. Már a rendszerváltás hajnalán megfogalmazódott, hogy a jövő rendőrségének profiltisztítottan, közösségi típusban kellene működnie – a helyi önkormányzatok érdemi szerepével és a polgár–rendőr kapcsolat intenzifikálásával.

Mindebből alig valósult meg valami. A rendszerváltás utáni időszakban a szervezet modernizációjának, a decentralizációnak, a depolitizálásnak és a demilitarizálásnak az elvei egyaránt megjelentek a szakmai és politikai diskurzusban, de a centralizált államrendőrségi modell továbbra is domináns maradt (BEZERÉDI 2020). A rendőrségi törvény kodifikációja során három markáns koncepció ütközött: a dekoncentrált struktúra fenntartása érdemi változtatás nélkül, a dekoncentrált struktúra megtartása az önkormányzati beleszólás erősítésével, és a valódi decentralizáció az önkormányzati irányítás kiterjesztésével (SZIKINGER 1998; KORINEK 2015). Az első koncepció győzött.

A reformhoz nemcsak politikai akarat, hanem megfelelő társadalmi atmoszféra és civil befogadókészség is kellett volna – egyetlen döntéssel nem lehet a rendőrséget úgy átalakítani, hogy illeszkedjen a megváltozott gazdasági és bűnözési környezethez. Roelofse (2015) modelljére hivatkozva: ha a rendőr a szervezete és a társadalom határán helyezkedik el, és e határon az átjárás nehéz – szervezeti zárttság, szegényes kommunikáció, titkolózás –, akkor az integráció meghiúsul. A mai magyar rendőrségben ez a zárttság nem múlt el: csak átmenetileg és szelektíven enyhül.

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 rendészet elveit. Ez az összefüggés az én érvelésemmel is konvergál: a mérési reform és a paradigmaváltás nem sorrendben következnek egymás után, hanem párhuzamosan kellene megtörténniük, mert az egyik a másik feltétele.

A Jó Állam – Jó Rendőrség program: a diagnózis és a szervezeti immunválasz

A Jó Állam – Jó Rendőrség program 2015-ben indult a Nemzeti Közszoigálati Egyetem Rendészettudományi Karának koordinálásával azzal a céllal, hogy tudományosan megalapozott, korszerű mérési és értékelési rendszert dolgozzon ki a rendőrség hatékonyságának vizsgálatára (TIHANYI–VÁRI 2015). A kutatócsoportot – amelynek magam is tagja voltam – Sallai János vezette; Tihanyi Miklós a teljesítményértékelési koncepciót és a „jó rendőrség” képlet kidolgozását vitte, én a rendőrség társadalmi elfogadottságát, a lakossági bizalmat és a rendőrségi legitimitást vizsgáltam, különös tekintettel a társadalmi hatás-mérés indikátorainak kialakítására (SALLAI et al. 2016).

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 (TIHANYI–VÁRI 2015). A program indikátorrendszere és nemzetközi referenciái – különösen az angol–walesi PEEL-keret és az északi PSNI modellje – korszerűen reflektáltak a társadalmi hatások mérésének szükségességére. A „jó rendőrség” képlet három egyenrangú pillére az eredményesség, a hatékonyság és a legitimitás volt – ugyanaz a hármas, amelyet az HMICFRS (2022) is alkalmaz, és amelynek a legitimitáspillére éppen az eljárási igazságosságot és a közbizalmat mérte.

A program sorsa azonban meggyőzően illusztrálja a statisztikai önigazolás intézményes erejét. A tudományosan megalapozott reformjavaslat a szakmai zártság és a hagyományos gondolkodásmód miatt a gyakorlati adaptáció szintjén ellehetetlenült (SALLAI et al. 2018). Nem azért bukott el, mert az indikátorok rosszak lettek volna, hanem azért, mert a szervezet önérdéke és a meglévő értékelési kultúra inkompatibilis volt az átlátható, külső validációt is igénylő új kerettel. A jelenlegi magyar rendszerben a szervezeti zártság, a szakmai önigazolás és a tudományos eredményekkel szembeni ellenállás továbbra is akadályozza a fenntartható, legitim és hatékony rendőrségi működés kialakulását (VÁRI 2017; KRÉMER 1998; FINSZTER 2008).

Ez az eset általánosabb tanulsággal is szolgál: a reformjavaslatok megvalósíthatóságát nemcsak a politikai akarat és az erőforrások, hanem a szervezet mérési önképének rugalmassága is meghatározza. Ha a szervezet nem képes elfogadni, hogy ami belülről sikernek látszik, kívülről kudarc lehet, akkor a legjobb reformterv is a szervezeti immunreakció áldozata lesz. Ezt a mechanizmust Korinek (2015) a rendszerváltás belügyi reformjainak értékelésekor szintén leírja, amikor a centralizált struktúra szívósságáról ír – és amit ő kriminálpolitikai keretben fogalmaz meg, azt én a teljesítménymérés oldaláról fejttem ki.

A szervezeti önigazolás normatív kerete: mit mond az alkotmányjog?

Szikinger István (1998; 2012b) a rendőrséget a demokratikus alkotmányos állam nyílt, társadalmi környezetébe ágyazott rendszereként írja le. Ez a felfogás nem csupán elméleti keretet ad, hanem normatív kötelezettséget is: a demokratikus rendőrség köteles

a politikai és társadalmi környezet visszajelzéseit feldolgozni, mert ez az alkotmányos felhatalmazás ára. Ha a rendőrség lecsukja az ablakot a társadalmi visszajelzés előtt – akár azzal, hogy nem mér bizalmat, akár azzal, hogy nem teszi nyilvánossá a mérési eredményeket –, akkor alkotmányos kötelezettséget sért. Ez az összefüggés az én érvelésemnek nem csupán normatív háttérét adja, hanem annak tétjét is megjelöli: a statisztikai önigazolás nem pusztán tudományos hiba, hanem jogállami probléma.

Ebből a nézőpontból válik érthetővé, miért nem elégséges a csupán technikai megközelítés: nem elegendő jobb indikátorokat javasolni, ha a szervezet azokat nem fogja bevezetni, mert saját pozíciójának átláthatóvá tételétől fél. A reform előfeltétele ezért nem metodológiai, hanem politikai és alkotmányos: el kell érni, hogy a rendőrség társadalmi teljesítményének mérése ne a szervezet belső döntésétől függjön, hanem külső, független audithoz kötődjön – ahogyan ez az angol–walesi HMICFRS-modellben működik.

Finszter (2014) ezt a belátást jogdogmatikai síkon fejt ki, amikor a rendőrség feladatát nem csupán a bűnüldözési funkciójából, hanem a jogállam alkotmányos rendeltetéséből vezeti le. Az a szervezet, amely saját teljesítményének mérésén kizárólagos uralmat gyakorol, és e mérési adatokat nem teszi hozzáférhetővé a demokratikus kontroll számára, nem egyszerűen hatékonyságát vonja ki az ellenőrzés alól, hanem legitimitásának alapjait gyengíti. A legitimitás ugyanis nem az eredmény utólagos erkölcsi igazolása, hanem működési erőforrás – és ha kimerül, a szervezetnek egyre több kényszert kell alkalmaznia ugyanazon eredmény eléréséhez.

A „mit mérünk valójában?” kérdés mint a reformvita előfeltétele

A fentiekben bemutatott szerzők mindegyike feltárja a reformvita egy-egy dimenzióját. Finszter normatív mércét ad, Szikinger alkotmányos korlátokat definiál, Krémer a szervezeti kultúra belső logikáját bírálja, Korinek a kriminológiai kontextust nyújtja, Kerezi a tudásalapú modernizációt sürgeti, Christián az intézményi lehetőségeket azonosítja. Ezek az elemzések azonban – explicit vagy implicit módon – feltételezik, hogy a szervezetről rendelkezésre áll egy minimálisan megbízható kép: hogy tudjuk, miről is vitázunk.

Az én állításom ezzel szemben az, hogy ez a feltételezés nem teljesül. A magyar rendőrség teljesítményéről jelenleg nem rendelkezünk olyan adatképpel, amely egyszerre tartalmazza az objektív kimeneti mutatókat, a szubjektív társadalmi percepciót, az eljárási igazságosság mérhető dimenzióit és a szervezeti működés belső diszfunkcióit. Ami rendelkezésre áll, az döntően a szervezet saját, belső mérési rendszerének *outputja* – ami, mint láttuk, szisztematikus torzításoknak van kitéve (VÁRI 2020; TIHANYI–VÁRI 2015).

Ebből következik, hogy a reformvita első lépésének nem a „mit kell átalakítani?” kérdésnek kellene lennie, hanem a „mit tudunk valójában a jelenlegi állapotról?” kérdésnek. Ez nem akadémiai pedanteria. Ha nem tudjuk megbízhatóan, hogy a rendőrség milyen hatékonysággal működik a társadalmi bizalom, az eljárási igazságosság és a közösségi integráció dimenziójában, akkor minden reform vagy vakon ló, vagy a szervezet önigazolásán alapul – és az utóbbi esetben a reform nem reform, hanem a *status quo* legitimálása új nyelven. A reformvita e logika szerint nem csupán a változás programja, hanem a változáshoz szükséges diagnózis programja is.

A saját empirikus anyagom (VÁRI 2017; 2020) azt mutatja, hogy a rendőri állomány körében az értékelési rendszer igazságtalanságának érzete belülről is jelen van, a szubjektív teljesítménykép és az objektív mutatók közötti szakadék tudatosítható, és a változás iránti fogékonyság – megfelelő feltételek esetén – nem hiányzik. Ez azt jelenti, hogy a diagnosztikus kritika nem csupán külső ostromként értelmezhető: belső reformkapacitásra is épülhet, ha az intézményes tér megnyílik.

Összefoglalás

A magyar rendőrségi reformvita egy hiányzó előkérdéssel rendelkezik: azzal, hogy a szervezet jelenlegi teljesítménymérési rendszere mennyiben alkalmas arra, hogy érvényes diagnózist adjon saját működéséről. Az ebben a tanulmányban bemutatott elemzés alapján ez az alkalmasság jelenleg korlátozott: a statisztikai öngigazolás, a szubjektív dimenziók kirekesztése és a kutatás intézményes korlátozása együttesen olyan képet termel, amelyből a szervezet valós társadalmi teljesítménye nem olvasható le.

Ez az előkérdés nem teszi fölöslegessé a reformvita többi dimenzióját – Finszter fogalmi rendjét, Szikinger alkotmányjogi mércéjét, Krémer kritikai szociológiáját, Korinek kriminológiai keretét, Kerezi tudásalapú szemléletét vagy Christián intézményi recepcióját. Ezek a munkák éppen azért fontosak, mert megmutatják, milyen normatív és empirikus tartalommal kellene megtölteni azt a mérési rendszert, amely ma hiányzik.

A rendszerváltás óta eltelt közel három évtized egyik legfontosabb rendészeti tanulsága az, hogy a strukturális reform nem jön létre pusztán szándéktól. Kell hozzá egy megbízható diagnózis, amely nem csupán azt mondja meg, mit kellene másképp csinálni, hanem azt is, hogy miért nem sikerült eddig megcsinálni. A Jó Állam – Jó Rendőrség program sorsa, a kutatási engedélyezés intézményes korlátai és a heti ügyforgalmi statisztikák alapján működő értékelési kultúra együttesen jelzik: a reformhoz szükséges diagnózis terét maga a rendszer szűkíti be.

Ha egyetlen mondatban kellene elhelyezni saját pozíciómat ebben a vitában: saját álláspontom a magyar rendőrségi reformvita azon kritikai vonalához tartozik, amely szerint a szerkezeti reform kérdését megelőzi a rendőrségi teljesítménymérés, a statisztikai öngigazolás és az intézményi önismeret problémájának feltárása.

Felhasznált irodalom

- BEZERÉDI Imre (2020): A rendőrség decentralizálása, depolitizálása és demilitarizálása. In *Tavaszi Szél 2019 – Spring Wind 2019. Konferenciakötet III.* Budapest: Doktoranduszok Országos Szövetsége, 483–491. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/106491>
- BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő (2012): Intézményi bizalom Európa régi és új demokráciáiban. *Politikatudományi Szemle*, 21(2), 27–51. Online: <https://real.mtak.hu/111432/1/boda.pdf>
- CHRISTIÁN László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség.* Győr: Universitas-Győr. Online: https://real.mtak.hu/117135/1/CL_Arendeszetalapvonalai.pdf

- CHRISTIAN László (2018): A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 14(1), 33–61. Online: https://real.mtak.hu/117110/1/CL_Ahelyirendeszetiegyuttmukodesrendszere.pdf
- DÉRI Pál (2000): *A bűnözési statisztika és a valóság*. Budapest: BM.
- FESTINGER Leon (1973): A kognitív disszonancia elmélete. In HUNYADI György (szerk.): *Szociálpszichológia*. Budapest: Gondolat.
- FINSZTER Géza (1991): A magyar rendőrség helyzetéről. *Rendészeti Szemle*, 29(7), 63–41.
- FINSZTER Géza (2006): A bűnüldözés működési modelljei. In GÖNCZÖL Katalin et al. (szerk.): *Kriminológia – szakkriminológia*. Budapest: CompLex, 627–666.
- FINSZTER Géza (2008): Víziók a rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, 56(1), 10–41.
- FINSZTER Géza (2009): Elméleti alapok a rendőrség modernizációjához. In KORINEK László – FINSZTER Géza (szerk.): *Évtizedek a kriminológiában – Szabó Dénes 80 éves*. Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság, 63–84.
- FINSZTER Géza (2014): *A rendőrség joga*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem. Online: <https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&sobj=9547&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf>
- HMICFRS (2022): PEEL: *Police Assessment Framework*. Online: <https://hmicfrs.justiceinspectorates.gov.uk/publication-html/peel-assessment-framework-2021-22-revised/>
- JACKSON, Jonathan – BRADFORD, Ben (2010): What is Trust and Confidence in the Police? *Policing*, 4(3), 241–248. Online: <https://doi.org/10.1093/policing/paq020>
- KEREZSI Klára (2006): *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*. Budapest: CompLex.
- KEREZSI Klára – KÓ József – ANTAL Szilvia (2010): A bűnözés társadalmi költségei. *Kriminológiai Tanulmányok*, 48, 168–195. Online: <https://okri.hu/images/stories/KT/kt47.pdf>
- KORINEK László (2012): A rendőrség szerepe, funkciói és típusai. In HAUZINGER Zoltán – VERHÓCZKI János (szerk.): *Sodorvonalon. Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 137–156.
- KORINEK László (2015): Rendszerváltozás a belügyben. *Belügyi Szemle*, 63(1), 5–33. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.1.1>
- KÓ József (2019): Miért csökken a regisztrált bűncselekmények száma? *Belügyi Szemle*, 67(6), 69–84. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.6.5>
- KRÉMER Ferenc (1998): A rendőrség társadalmi szerepe szociológiai szempontból. *Szociológiai Szemle*, 1, 93–112. Online: <https://szociologia.hu/dynamic/9801kremer.htm>
- KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Emília (2000): Modernizálható-e a magyar rendőrség? – A rendőrök véleménye. *Magyar Rendészet*, 1(3–4), 82–102.
- PAP András et al. (2022): *A tudomány és kutatás szabadsága: a rendészeti tevékenység kutatásának és megismerésének nehézségei*. Kerekasztal-dokumentáció. MTA Jogtudományi Intézet – MTA Rendészeti Albizottság.
- ROELOFSE, Cornelis J. (2015): Comparative Policing: Theory and Praxis. *Internal Security*, 7(2), 245–265. Online: <https://doi.org/10.5604/20805268.1212127>
- SALLAI János et al. (2016): A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei. In KAISER T. (szerk.): *A jó állam nagyító alatt*. Budapest: Dialóg Campus, 83–121. Online: https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisprogramok-uni-nke-hu/Jo_Allam_nagyito_alatt_web.pdf
- SALLAI János et al. (2018): A Jó állam – jó rendészet speciális jelentés kiindulási alapjai. *Magyar Rendészet*, 18(2), 181–189.

- SUNSHINE, Jason – TYLER, Tom R. (2003): The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. *Law & Society Review*, 37(3), 513–548. Online: <https://doi.org/10.1111/1540-5893.3703002>
- SZIKINGER István (1998): *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest: Sík.
- SZIKINGER István (2012a): Közösségi rendőrség a mai Európában. *Belügyi Szemle*, 60(3), 29–37. Online: <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2012.v60.i3.pp29-37>
- SZIKINGER István (2012b): Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, 60(3), 16–28. Online: <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2012.v60.i3.pp16-28>
- TIHANYI Miklós – VÁRI Vince (2015): A jó állam – jó rendőrség keretrendszere. *Magyar Rendészet*, 15(4), 117–126.
- TÓTH Judit Z. (2022): *A tudomány és a kutatás szabadsága: a rendészeti tevékenység kutatásának és megismerésének nehézségei*. MTA Jogtudományi Intézet.
- TYLER, Tom R. – HUO, Yuen J. (2002): *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*. New York: Russell Sage Foundation.
- VÁRI Vince (2015): *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-disszertáció. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- VÁRI Vince (2017): Empirikus kutatás a rendőrök körében a civil–rendőr viszonyról, a statisztikai szemléletről és a bűnüldözés hatékonyságáról. In CHRISTIÁN László (szerk.): *Rendészettudományi kutatások*. Budapest: Dialóg Campus, 151–166. Online: https://fejlesztესiprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztესiprogramok-uni-nke-hu/Rendeszettudomanyi_kutatasok_web.pdf
- VÁRI Vince (2020): *A rendőrség teljesítmény- és hatékonyságmérésének keretei és a mérés indikátorai*. Budapest: Nemzeti Közigazgatási Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.