

NÉMETH ZSOLT

A számháború vége?

A statisztika, a valóság és a rendőrség

Reducing crime in itself not enough:
we need to ensure that people feel safer too
and have confidence in the police service.¹

„Elmúlt a rendőrségnél a számháború, egy-egy kerület megítélését, az ott élők biztonságérzetét nem az határozza meg, hogy egy adott hónapban huszonöt vagy huszonhét betörés volt ott, hat gépkocsit loptak el vagy nyolcat. Véleményem szerint az állampolgárok biztonságérzetét sokkal inkább növeli, ha gyakran találkoznak rendőrökkel, akik megkérdezik, hogy mi aggasztja őket a lakóhelyükön, és lépéseket tesznek a problémák megoldására. Nem a bűnügyi statisztikák határozzák meg a rendőrség munkáját, az emberek bizalma a határozott, ugyanakkor udvarias és korrekt intézkedésektől alakul ki” – jelenti ki Budapest rendőrfőkapitánya, mintegy az új idők nyitányaként.²

A közbátorságra áhítózó országglakó régóta vár erre a szemléletre és hangütésre. A recept a nyugat-európai rendőrségi modellekből már régóta ismert. A közösségi rendészet (*community policing*) modellje nem egyszerűen a megelőzésre fókuszál a megtorlás helyett, hanem a társadalmi folyamatokba való proaktív beavatkozást ambicionálja, ezzel tulajdonképpen a bűnözési félelem csökkentésének intézményévé válik. Nem elégszik meg a lakossági jelzésekre való reagálással; törekszik megismerni a normasértések hátterében meghúzódó problematikus életviszonyokat, sőt részt vesz azok kedvező alakításában is. Fokozott a társadalom előtti felelőssége, törődik az emberekkel és a jogaikkal, továbbá velük és a közösség intézményeivel kölcsönös együttműködést alakít ki. Nem csak a lakosság van befolyással a rendészetre, a rendészet is hat a közösségre: rámutat a felelősségükre, hibás gyakorlatukra, és ezzel polgári aktivitást hív elő a biztonsági helyzet javítására. Az együttműködés lényege a kollektív, helyi, széles körű problémamegoldás; a kriminalitást a társadalmi beágyazottságában szemlélve a közösségi rendőrség a bűn-

¹ Az angol rendőrség filozófiája. A bűnözés csökkentése önmagában nem elég, biztosítani kell, hogy az emberek nagyobb biztonságot érezzenek, hogy legyen bizalmuk a rendőrség iránt.

² Budapesten vége a számháborúk időszakának. Interjú Tóth Tamással, a BRFK vezetőjével. Magyar Nemzet, 2011. november 19.

megelőzés alapintézményévé lényegül át, hiszen elsősorban a rendőrség birtokolja a bűnözés keletkezésének összefüggéseire vonatkozó ismereteket. Ebben a rendszerben a lakosság megismeri a rendőrség erőfeszítéseit, korlátait, nehézségeit (esetleg gyengeségeit is), ezért szívesebben támogatja, a kudarcokat pedig megérti. A rendőrség ugyanis soha nem tud olyan professzionálissá válni, hogy nélkülözhesse a lakosság segítő együttműködését és információit.³

Mindez szépen hangzik, a rendőrségi vezetők nyilatkozataiban, sőt a különféle normákban (rendőrségi bűnmegelőzést, áldozatvédelmet, a családi erőszak kezelését, a kisebbségi népcsoportokkal való viszonyt szabályozó ORFK-vezetői utasításokban) ezek a nemes eszmék és törekvések rendre megjelennek, miközben az „utcafronton”, a hétköznapi rendőri tevékenység során még mindig rengeteg a hiátus. Ennek nagyon sok oka van. Egy évtizeddel ezelőtt az akkori országos rendőrfőkapitány a bajok okát sorolta: „*Ma már világos, hogy sokkal többet kell költeni a biztonságra, mint azt bárki is gondolta, ugyanis csak az tud biztonságot szolgáltatni, aki maga is biztonságban van. A rendőrségen a fejlesztés azonban rendre elmarad, mindig a napi feladatokra kell koncentrálni. Az átszervezések valójában soha nem követték a bűnügyi helyzet tényleges alakulását, állandó a létszámhiány, a jól képzett szakemberek folyamatosan mennek el, tapasztalatlanok a fiataljaink, jellemzően identitászavarral. Nincs egységes akarat, nincs stabil célrendszer: motiválatlanság, a testülethez való kötődés hiánya, aggasztó méretű korrupció, állandó költségvetési hiány, nyomasztóan szűk elhelyezési feltételek, korszerűtlen épületek – ez a közegünk. Ugyanakkor a közvélemény elvárja, hogy a rendőrség profi legyen, eredményes, de egyúttal törvényes is – ennek pedig nem tudunk megfelelni. Stratégiai programot hoztunk létre, előtte már volt 3-4 próbálkozás, mindegyiket elsodorta az idő!*”⁴

Az eredményesség kontra törvényesség, igen, ez az ősi dilemma, amelynek feloldása évtizedek alatt, megannyi nekirugaszkodás ellenére sem sikerült. A rendőrség teljesítményének méréséről van szó természetesen. A rendőrség tíz évvel ezelőtt értékelt a helyzetet, és ma is korszerűnek tekinthető javaslatokat tett.⁵

³ Korinek László: Nomádok és letelepedettek. Gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről. Jogtudományi Közlöny, 2006. július

⁴ A magyar rendőrség jelene, jövője, kilátásai. Salgó László országos rendőrfőkapitány előadása. Magyar Kriminológiai Társaság tudományos ülése, 2002. november 22.

⁵ ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Elemző és Koordinációs Igazgatóság Stratégiai Elemző Osztály, 2001

A tíz évvel ezelőtti helyzet:

- A mai rendszer kártékony versengésre kényszerít/készítet, demoralizáló, mert egzisztenciális következményei vannak, a kialakított rangsoroknak semmi közük a valósághoz, látványtervezéshez vezet.
- Az értékelés megyei szintje elfedi a helyi részleteket.
- Az ERÜBS alapján történő értékelés nem szakmai, hanem statisztikai jellegű.
- A nyomozási és felderítési eredményességi mutató nem tartalmazza a rendőri szerv kondícióit.
- Torz szemléletet hordoz (amit melleleg maga a rendőrség is táplál): miszerint a bűnözés jól szabályozható jelenség, kezelése majdnem kizárólag a rendőrség felelőssége, illetve kötelessége (márpedig az komplex szociológiai-pszichológiai, vagyis kriminológiai jelenség).
- 2001-ben a felderítés eredményességét „javító” technikák tovább durvultak (12 bűnügyi osztályvezetőt kellett hamisításért büntető-, illetve szabálysértési eljárás alá vonni).

A javasolt új koncepció szerint a bűnözést és a bűnüldözést nem önmagában, hanem a társadalmi folyamatok részeként kell értékelni, a következő elemekkel:

- Társadalomstatisztika.
- Lakossági vélemények (bűnözésről és bűnüldözésről egyaránt).
- Az önkormányzati testületek véleménye.
- Az értékelés alapegysége a rendőrkapitányság.
- Értékelni kell a költségfelhasználást is: a rendőri szerv anyagi-technikai kondícióival egybevetve.
- Egyetlen faktort sem lehet kiemelten kezelni!

A javasolt értékelési metódus sarokpontjai:

- százezer lakosra jutó bűncselekmények száma,
- a százezer lakosra jutó társadalmi veszélyességi súlyérték (ennek alapja az egyes bűncselekmények büntetési tétele),
- költségfelhasználás (egy bűnügy, egy nyomozás, egy gyanúsított vonatkozásában), valamint mindez az eredményes és eredménytelen ügyek relációjában külön is,
- a szervezet állománytábla szerinti feltöltöttsége,
- a szakmai követelményeknek való megfelelés aránya,
- fluktuáció a beosztásokban (szolgálatban és beosztásban eltöltött idő),
- rendőrsűrűség,
- egy lakosra jutó rendőrkiadás,
- tisztázott ügy: a lezárt, nem tisztázott: újra elő kell venni később.

De már korábban, a kilencvenes évek végén, az új büntetőeljárás törvény megszületésekor is napirenden volt a téma: a kormány több határozatot hozott a büntügyi statisztika fejlesztéséről, ugyanis politikai természetű kétségeket is ébreszt, ha az állampolgárok benyomásai, sőt a napi rendőri tapasztalatok sem felelnek meg a statisztikából kiolvasható változásoknak. Már akkor evidencia volt, hogy nem csupán a rendőrségi tevékenység racionális megszervezése nem valósulhat meg enélkül, de a civil kontroll megvalósulásának is feltétele a büntügyi és bűnüldözési adatok megismerhetősége. Hasonlóan sürgető igény mutatkozott a latencia egzakt megismerésére, hiszen az ismertté vált bűnözés semmiképpen nem tekinthető a rejtett bűnözés reprezentatív mintájának.⁶

A bűnözés és a rendőrség teljesítményének mérése is egyre égetőbb problémákat vetett fel: a lakosság szubjektív biztonságérzete mind jobban romlott a rendszerváltozás utáni nagy várakozás szertefoszlásával. A rendőrség már akkor sem volt képes hatékonyan kezelni a nagy tömegű kis és közepes súlyú bűncselekményeket, különösen a felderítésében növekedett az adósság. A rendőrség birtokában lévő információk a központi szervek kiszolgálására voltak csak alkalmasak és nem a végrehajtó állomány munkájának az orientálására: *„alapvetően elhibázott rendszerelem, hogy az információáramlás gyakorlatilag egyirányú. A közbiztonság állapotának valós javítása helyett a teljesen eluralkodott statisztikai szemléletmód vált az értékelés, és ennek következtében a rendészeti tevékenység fókuszába. Az eredményességre való – minden más értéket elsöprő – törekvés a törvénytelen eszközök használatát mindennaposá tette, csak a statisztikai mutatókban megjelenő vezetői elvárások számítottak. Mindez pazarlásnak is felfogható volt, hisz ezzel az önállóságtól megfosztott rendészeti »közkatonákat« mechanikus parancs- és utasítás szolgái végrehajtójává degradálta, ennek következtében a magyar rendőrség mérhetetlen szellemi erőforrásait téltelenségre szorította.»*⁷

Meghatározó tudósok és szakemberek hosszú évtizedek folyamán mutattak rá arra, hogy milyen nem kívánt hatásokat váltott ki a büntügyi statisztika egyoldalú, merev kapcsolása a munkaterheléshez, sőt a bérezési és illetményrendszerhez. A hetvenes évtized derekán a *Belügyi Szemle* szerkesztősége ál-

6 Kertész Imre: A tükör görbe vagy a királynő csúnya. A büntügyi statisztika reformjáról. Magyar Jog, 1998/9.

7 Berta Attila rendőr dandártábornok, Tolna megyei rendőrfőkapitány előadása. In: A büntetőeljárás modernizációja az európai jogharmonizáció és a növekvő bűnözés kettős szorításában. A II. Országos Kriminológiai vándorgyűlés anyaga, Szekszárd, 1996. október 4–5. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1998

tal szervezett szakmai közvélemény-kutatásban több száz rendőrségi szakember igazolta véleményével ezt a tételt.⁸

Mert mire is jutottunk mára? Mondhatni, az igazság ezúttal is utat tört magának, ennek első markáns jele volt a *Kovács Tamás* legfőbb ügyész által *Pintér Sándor* belügyminiszterhez 2010 nyarán írt levél. A levélben figyelemfelhívás olvasható: nem lehet valós képet kapni az ország büntügyi helyzetéről, mert hamis statisztikaiadat-szolgáltatás történik a rendőrségen, és most már elkerülhetetlen a felelősségre vonás. Ennek nyomán az országos rendőrfőkapitány feljelentést tett rendőrségi vezetők ellen. A sajtó szokásos hatásvadász szalagcímében realitás is megbújik: „*Szakmai anomália miatt bűnözhetnek a rendőrök*”.⁹ A beszámoló arról tudósít, hogy több tízezres nagyságrendben találtak hamis adatokat a rendőrségi anyagokban. A szakmai anomália a sajtóközlemény szerint régi probléma: a rendőrfőkapitányságok és a parancsnokok munkájának eredményességét mindig a büntügyi statisztikával mérik, és nem képesek elszakadni ettől a gyakorlattól, pedig szakmai tanulmányok sora szól a változtatás szükségességéről.

A probléma lényege azon túl, hogy a közbiztonság büntügyi statisztikára alapozott értékelése eleve elhibázott, az, hogy a statisztikai mérés is számtalan hibaforrást tartalmaz. És nem csak arról van szó, hogy az adatok „szépitgetése” megkérdőjelezi a mérés hitelességét, fogalmi tisztázatlanságok is növelik a bajt. A kérdéskörrel a hazai tudományos közéletben a legtöbbet *Déri Pál* foglalkozott¹⁰, rámutatva: már azzal kezdődik a káosz, hogy sokan a büntügyi statisztikát nem regisztrációnak, hanem valós tények közlésének tekintik: osztanak, szoroznak, összehasonlítanak és egyes területi egységek bűnözését matematikai szabályok szerint értékelik, rangsorolják, kárt okozva ezzel mind a lakosságnak, mind a rendőrségnek.

A büntető igazságszolgáltatás, ezen belül a rendőrség hatékonyságának erős korlátai vannak. Tudomásul kell vennünk, hogy folyamatosan növekszik a bűnözés, amelyet változó struktúra, jelleg és elkövetési módszerek jellemeznek. Az igazságszolgáltatás mindezt – természetes módon – csak késve tudja követni (személyi, anyagi-technikai, szervezeti vonatkozásokban), és mind jelentősebb a felderítetlenül maradó bűncselekmények száma. Az igaz-

⁸ Katona Géza: A büntügyi tudományok és a büntügyi statisztika fejlődése. In: Kovacsics Józsefné (szerk.): Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére I-II. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006

⁹ Csikász Brigitta: A rendőri vezetők megússzák a statisztikahamisítást? HVG, 2011. október 24.

¹⁰ Déri Pál: A büntügyi statisztika problémái és a bűnözés prognózisa. Előtanulmány a Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsának megrendelésére. Budapest, 2008

ságszolgáltatás rendszere a felderített bűncselekményeket sem képes feldolgozni (létszámnövelés, szervezetmódosítás, anyagi ráfordítás bővülése sem segít), ennek következtében informális, majd formális úttal nyílnak az oppor-tunitásnak. Az alkotmányos emberi jogi garanciák megerősítették a terhelte és védője eljárásjogi pozícióit, szűkítették a bűnüldözés mozgásterét, ezzel is csökkentve az eredményességet; törvénysértő gyakorlat terjed. Mindezek kö-vetkeztében az igazságszolgáltatás működése bürokratikus öncélok, a bűnüldözési érdekek abszolutizálása irányába tart, lényege szerint csak a saját, belső hatékonysági mércéjének való megfelelés számít. Következmény: a büntető igazságszolgáltatás sem a bűnözésre, sem a bűnözőre nem tud számottevő hatást gyakorolni, tehát valójában nem is hatékony. Ki kell mondani, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendszer a pusztán létevel és nem többletrel tölti be társadalmi funkcióját: bizonyos fenyegetettség a jogsértő számára, hogy a bűncselekmény elkövetését felelősségre vonás követi. Kiegyensúlyozott és törvényes működésével azonban felmutatja és ezzel erősíti a társadalmi érté-keket, ezzel pedig egyensúlyt teremt a társadalom biztonság iránti igénye és a bűnözés között.¹¹

A rendőri munka értékeit ehhez a felismeréshez kell igazítani. *Finszter Géza* munkáiból ismerjük a járható utat. Angliában a következők hatják át a rendészeti praxist: professzionalizmus, integritás, az erőszak minimális alkalmazása és a közösség szolgálata. Ez náluk azt jelenti, hogy a rendőri tevé-kenységnek hozzá kell járulnia az emberek közötti béke fenntartásához és a társadalmi harmóniához. Ez elérhető, ha a rendőr számára nyilvánvaló: a felelőssége mindenki iránt fennáll, tiszteletben kell tartania minden ember értékét, akaratát, méltóságát, egyediségét és természetesen a jogait. Ehhez még azt is hirdetik, hogy a rendőrnek kötelessége elhárítani minden befolyásoló ténye-zőt, amely gátolja a tárgyilagos munkavégzését. *Finszter* a hazai – egyszer ta-lán megszülető – rendészeti stratégiához konkrétumokat ajánl, miszerint akkor lesz jó a rendőrségnek is meg a közbátorságnak is, ha a következők jellemzik ezt a tevékenységet: a konfliktus korai felismerése, erőszakkerülés, együttmű-ködési készség a partnerekkel, szolidaritás a gyengékkel, a másság tolerálása – ezek birtokában lehetséges lesz a támogató beavatkozás, mégpedig minél korábban, annál kisebb represszió szükséges.

Mindezzel nem szándékozom lebecsülni a kriminálstatisztikát, hiszen a kriminológia éppen ennek a tudománynak köszönheti a kifejlesztését, és vizs-

¹¹ Farkas Ákos: A büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának alapkérdései. In: Gönczöl Ka-talin – Korinek László – Lévai Miklós: Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll. Cor-vina Kiadó, Budapest, 2016

gálódásaink kezdőpontja ma is gyakran a kriminálmorfológiai adatok elemzése. Be kell látni azonban, hogy a politikai vezetés és ennek következtében a rendőrségi igazgatás is – minden szólam és deklaráció ellenére – makacsul csak ennek alapján minősít, és ez mérhetetlen károkat okoz magának a rendészeti területnek, de amiért az egész van, a közbiztonságnak, vagyis az országlakók életminőségének. Jól ismerjük tehát a történetet: sok évtizedes munka és költségek nyomán ebben a tekintetben semmiféle változást nem sikerült elérni. Semmiféle vita nem lehet a tekintetben, hogy szükségünk van a bűnügyi statisztikára, de a mindenhatóságába vetett hitet le kell rombolni, miközben meg kell oldanunk, hogy a minősítés alapja elsősorban a lakossági elégedettség legyen. Ez persze nagyon bonyolult, komplex és költségesen létrehozható értékelési alap, de nincs más választásunk, és úgy látszik, az ideje is elérkezett. A főváros rendőrfőnökének szándéka és kinyilatkozása – magas pozícióban lévő döntéshozótól ilyen eddig még nem volt szerencsénk hallani – túlbecsülhetetlen jelentőségű. Most már „csak” annyit kell elérni, hogy mindez a valóságban működjön is, hogy ezt a „fronton” dolgozó rendőr is így tudja, aztán így is gondolja. És így talán megvalósul Déri Pál nagy ideája, amely szerint ki kell lépünk ebből a számháborús versengésből, a bűnüldözőket kizárólag csak az kell, hogy ambicionálja: az emberek érezzék biztonságban magukat.