

A RENDÉSZET – MINT SZOLGÁLTATÁS – SIKERES MŰKÖDTETÉSÉNEK FELTÉTELEI

„A rendészeti tevékenység legalább két módon kapcsolódhat a tudományos kutatásokhoz. Egyfelől a rendészet mint a társadalmi praxis egy sajátos területe, felhasználója az elmélet eredményeinek, másfelől pedig lehet tárgya is a kutatásoknak.”

Finszter Géza

Az állam szolgáltatási kötelezettségeinek egyike a közrend-közbiztonság fenntartása, melyet a rendvédelmi-rendészeti szolgáltatások nyújtásán keresztül teljesít. Ezt Magyarország Alaptörvénye is rögzíti:

„46. cikk

(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

(...)

(6) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Az e célra létrehozott szervezetek működési területének és állománytáblájának meghatározása az az alap, mely a későbbi feladatok végrehajtásának lehetőségét szavatolja. Emellett természetesen vannak: jogszabályi, szervezési, személyi, technikai és anyagi feltételek is. Nyilvánvaló, hogy meghatározott létszámmal, eszközparkkal és költségvetéssel egy adott időszak alatt elvégezhető feladatok mennyisége előre tervezhető. Így meghatározható egy-egy szervezet, vagy alárendszerei által nyújtandó szolgáltatások minimális szintje, vagyis az, hogy:

- egy adott időszakban hány fő teljesít közterületi szolgálatot,
- mennyi idő alatt képesek egy baleset, vagy bűncselekmény helyszínére érkezni,
- egy-egy nyomozónál, vizsgálónál, előadónál hány ügyirat lehet egyszerre, hogy azokat érdemben és határidőre képes legyen elintézni,
- rendkívüli helyzetekben milyen tartalékokat képes mozgósítani,
- hány szabálysértési ügyet képes feldolgozni egy nap/hónap alatt a szervezet és az erre illetékes hatóság stb.

Amennyiben a szervezetek létrehozásakor figyelembe vett paraméterek megváltoznak az idő folyamán, a munkaterhelés növekedésével egyre csökken a hatékonyság, ezzel egy időben a szolgáltatás színvonala is.

A szolgáltatás „színvonalának” megítélése más szempontrendszer szerint történik az állampolgárok, a rendvédelmi-rendészeti szervek és az ezeket finanszírozó állami szervek részéről. Igyekezem ezt a rendőrség munkáján keresztül bemutatni, hiszen a területi korlátok itt és most nem teszik lehetővé a tárgyban egy több száz oldalas tanulmány megjelentetését.

Az első és legfontosabb dolog az lenne, hogy tisztázzuk, milyen feladatok ellátását kívánjuk ettől a szervezettől, melyeket utalunk más szervezetek, hatóságok hatáskörébe, milyen feladatok vannak, melyek eddig nem a rendőrség kizárólagos hatáskörébe tartoztak, vagy kerültek ki abból az elmúlt időszakban, de szükséges lenne végleg a Rendőrség hatáskörébe utalni? Milyen színvonalú munkát várnak el a szolgáltatást igénybe vevők – az állampolgárok – az államtól, illetve közvetlenül a rendőrségtől? Ha például az állampolgár azt tapasztalja, hogy egy balesethez, bűncselekményhez a rendőrség 1-2 óra múlva az esemény bekövetkezése után ér ki, a nyomozás során a „Rendőrség” nem hallgatja meg, nem tájékoztatja, majd 1-2 hónap elteltével egy megszüntető határozatot vesz kézhez, a véleménye lesújtó lesz. Ugyanígy viszonyul az általa elkövetett szabálysértésben tárgyalás nélkül meghozott határozathoz, melynek folyamatában ő nem fejtheti ki a szerinte enyhítő körülményeket.

A rendőrségi szerveken belül is más és más véleményekkel találkozhatunk, attól függően, hogy irányító, vagy végrehajtó szerepköröket vizsgálunk. A vezető szempontjából az a feladat, hogy a rendelkezésére álló erővel-eszközökkel a legmagasabb teljesítményt érje el, de küzd a színvonalas munka és az ügyek számából adódó határidő-kényszer egymást nehezítő párosával. A jó munkához idő kell, a sok munkát adott idő alatt összezsapva elkerülhető a határidő-túllépés, igaz ez utóbbi esetben az eredményesség is csökken. A beosztott igyekszik színvonalas munkát végezni, hogy egyéni kvalitásait csillogtassa karrierje érdekében, de eközben meg kell felelnie a vezetői „termelékenység” érintő elvárásoknak is. Amint eléri a nála lévő, vagy számára feladatul szabott ügyek száma az érdemi munka végzésének határát, megkezdődik a látszatevékenység végzése.

A rendszerváltozást követő évek fluktuációja, az ügyszámok emelkedése miatt egyes rendőrkapitányságok bünyügyi osztályain létrejöttek a „megszüntető alosztályok”, a szabálysértési eljárások mára már szinte kizárólag tárgyalás nélkül hozott első fokú döntésekkel végződnek. Az állami szervek vezetői sok esetben nem érzékelik a folyamatokat, bár adott esetben a statisztikai adatok és a leterheltségi mutatók alapján nyilvánvaló a számukra a probléma. Ilyenkor az alábbi lehetőségek állnak előttük:

- Van keretük az erők-eszközök növelésére és növelik ezek számát, fenntartva a szolgáltatás színvonalát országosan egy szinten.
- Nincs keretük, de létszám-átcsoportosítással oldják meg a problémát.
- Nincs keretük, nem tudnak létszámot átcsoportosítani, ezért adminisztratív eszközökhöz nyúlnak (szabálysértési értékhatár emelése, kommunikációval a lakossági biztonságérzet növelése).
- Nincs keretük, beismerik a lakosság előtt, hogy csökkentik a szolgáltatásszínvonalát.

Ez utóbbira kitűnő példa az egészségügyi várólisták létrehozása, a közgyógyellátás korlátozása vagy a felár ellenében akár 24 óra alatt beszerezhető okmányok az okmányirodáknál.

Természetesen nem csak a negatív, hanem a pozitív folyamatok is előfordulhatnak, amikor arról kell döntenie, felesleges-e a jelenlét fenntartása ott, ahol szinte nem fordulnak

elő jogsértések, csökkenteni kell-e a szolgáltatásban résztvevők számát, tartva a „minimum szolgáltatási szintet”, vagy meg kell(lehet)-e emelni azt?

Itt értünk el ahhoz a ponthoz, hogy megvizsgáljuk, miképp lehet megállapítani egy-egy rendőri szerv szolgáltatási színvonalának elvárható minimumát? Magyarországon a rendőrség története a II. világháborút követő szovjet-mintájú központosított – állami – rendőrség kialakításáig az önkormányzatiság elvein épült fel, nem tekintve a csendőrséget, mely elkülönült szervezetként működött.

Az önkormányzatiság talaján kiépített rendőri szervek létszáma, elhelyezkedése, felszerelése alapvetően a mindenkori igényekhez igazodott, magas fokú rugalmasságot biztosított. Ezt a központi irányítás alatt működő rendőrség nem képes olyan rugalmassággal követni. Nem véletlenül jelentek meg hazánkban azok a rendészeti– bűn- és baleset megelőzési feladatokat ellátó egyéb hivatalos és civil szervezetek, melyek a hiatusokat kiküszöbölni hivatottak.

A jelenleg működtetett állami rendőrség szervezeti rendszerének kialakítása 3 évtizede történt meg, azóta csak csekély beavatkozások történtek, bár az ezredfordulón egymást érték a nagy elgondolásokat rögzítő stratégiák, amelyek nagy részben az asztalfiókban maradtak. Ezt pontosan megfogalmazza Forró János egyik tanulmányában: *„A rendőrség vezetése 1998 óta többször tett kísérletet stratégiai misszió és vízió, valamint stratégia megfogalmazására. Ilyennek volt tekinthető az ORFK 2000–2004 között készült többször módosított, úgynevezett többvariációs stratégiája, az országos rendőr-főkapitány 2003. évi úgynevezett alapvetése, vagy 2004. elején az ORFK Minőségpolitikai Nyilatkozata is, stb. A dokumentumok közül különösen hangsúlyos a BM ágazati stratégia rendőrségi feladataira vonatkozó szabályozás, amely a rendőri munka szakterületeire ad részletes előrejelzéseket adott, határozott meg középtávú célokat, elhelyezve ezeket a belügyi összstratégiában.1*

Az igaz, hogy ebben a dokumentumban a küldetés, a jövőkép és a stratégiai célok is megjelent. A dokumentumok azonban nem jutottak el a szakmai, a jogi és társadalmi koordináció és elemzés szintjére, a hatalom nem támogatta azokat. A dokumentumban foglaltak megvitatására tett kísérleteket nem követte PR tevékenység sem. Ezért a társadalom, a lakosság, az együttműködők, a rendőri munka ügyfelei nem értesültek arról, így azt nem is támogathatták.”⁹³

A belügyminiszter 27/1983. utasítása járások megszüntetésével kapcsolatos egyes rendelkezésekről címmel 1983. december hó 23-án jelent meg. Meghatározta az elnevezést (pl. Rendőrkapitányság Füzesabony), utána felsorolta, hogy melyik kategóriába tartozik (pl.: Füzesabony a IV. kategóriába, Eger II., Hatvan III. stb.). Majd azt is felsorolta, hogy a kapitánysághoz mely települések tartoznak. Ennek alapján kellett meghatározni a különféle kategóriájú rendőrkapitányságok állománytábláját, eszközellátottságát, költségvetését.

„13. A rendőrkapitányságok illetékességi területének változásából, kategóriába sorolásából és az állománytáblázatok módosításából, a dologi feltételek biztosításából adódó szakmai, szervezési, személyzeti és anyagi, pénzügyi kérdések rendezésére a belügyminisztériumi államtitkár és az illetékes miniszterhelyettesek tegyék meg a szükséges intézkedéseket; gondoskodjanak az utasításban foglaltak eredményes végrehajtásáról, segítő jellegű ellenőrzéséről, a tapasztalatokról 1984. december 31-ig terjesszenek fel jelentést.”⁹⁴

⁹³Forró János: Milyen legyen a jövő rendőrsége? http://epa.oszk.hu/02100/02176/00008/pdf/RTF_22_030-045.pdf (letöltés ideje: 2013. 07. 03.)

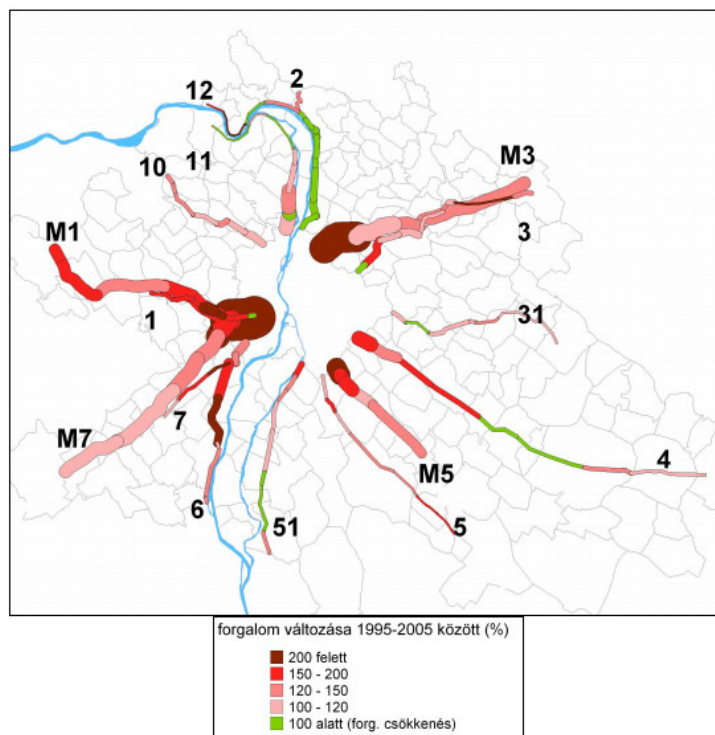
⁹⁴27/1983. BM Utasítás a járások megszüntetésével kapcsolatos egyes rendelkezésekről Complex Jogtár

Bár, a hivatkozott BM utasítás kiadása óta számtalan különféle szintű norma kiadásával igyekeztek az időközben beállott változásokat követni, ez a „legutolsó” olyan rendelkezés, mely átfogóan szabályozta egy időben a kérdést. A legjobb példa Budaörs, mely 1974-ben egy pici település volt a főváros peremén, amit majdnem mindenki ismert, aki Balatonra utazott az M7-es autópályán.

Az eltelt 30 év alatt ennek a településnek a saját lakossága a sokszorosára nőtt, elég ha csak 1990-től nézzük.⁹⁵

Időpont	A helység		
	lakónépességének száma	lakásainak	területnagysága (hektár)
2012.01.01		29 605	
1990.01.01. (népszámlálás)	19 820		

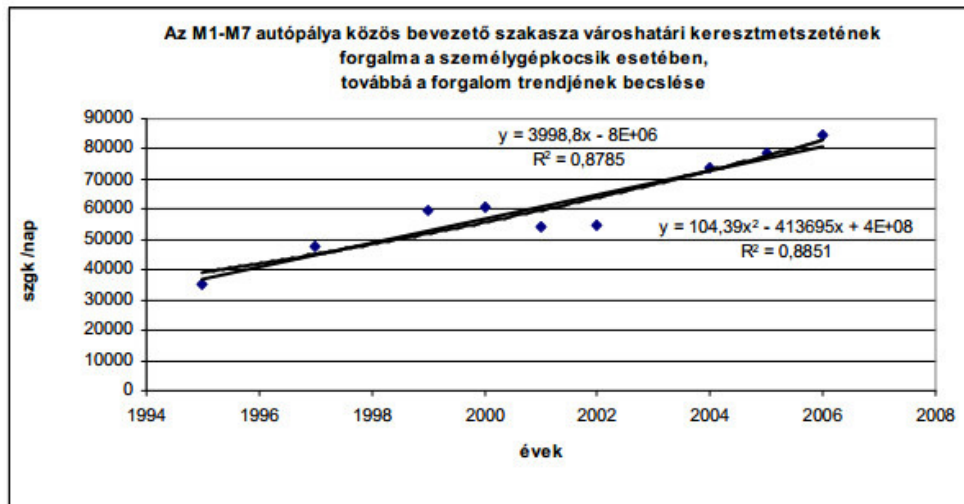
A saját és átmenő közúti forgalma – nem csak a motorizáció megerősödése miatt – az ezredforduló óta megsokszorozódott, esetenként több száz százalékkal!⁹⁶



1. ábra
A forgalmonökmény értékeinek (%-os növekedés vagy csökkenés) alakulása
Budapest bevezető autópályáin, első- és másodrendű főútjain⁵
 Forrás: a Hivatalos Közúti Forgalmatszámítás adatai alapján szerkesztve 1995., 2005.

⁹⁵ Forrás: KSH <http://www.ksh.hu/apps!/cp.hnt2.telep?nn=23278> (letöltés ideje: 2013. 07. 03.)

⁹⁶ http://5mp.eu/fajlok/vargagabor/forgalom_bkt_varga_www.5mp.eu_.pdf (letöltés ideje: 2013. 07. 03.)



7. ábra

Az M1-M7 autópálya bevezető szakasza városhatári keresztmetszetének forgalma a személygépkocsik esetében, valamint a forgalom trendjének becslése
 Forrás: ÁKMI Kht., Közúti Forgalomszámlálás

A kereskedelmi forgalom, a szállított és tárolt iparcikkek értéke szinte számíthatatlanul nagy, a 10.000-szeres értéket közelíti, hiszen elegendő csak az M7-es mellett megtelepedett üzletek és raktárbázisok méretére, forgalmára a szállított, raktározott, eladott érték nagyságára gondolni.⁹⁷ A példa nem egyedi, íme egy másik:

„Érdén az 1970-es évekhez viszonyítva több mint 80%-kal növekedett az állandó népesség száma. A város állandó lakosait tekintve az utóbbi tíz év alatt ugyanakkora számú növekedés volt tapasztalható (több mint 12.000 fő), mint az 1970 és 1990 közötti időszakban összesen. Magyarországon a kilencvenes évekre jellemző népesség fogyás Érd Város esetében kevésbé tükröződik vissza. Arányait tekintve 1990 és 2001 év között 30%-os volt a népességnövekedés mind az állandó, mind a lakónépességet vizsgálva.”⁹⁸

A pontos adatok nem is érdekesek, hiszen kizárólag a nagyságrend a lényeg. Az a tény hogy szignifikáns változások történtek az országban, amire az állam nem keresett, vagy adott válaszokat, ebből következően a rendőrségsem volt képes az igényeknek megfelelő szervezeti változtatásokra!

Miért? Mert szinte teljesen biztos, hogy a Budaörsi Rendőrkapitányság állománytáblája nem nőtt még csak a duplájára sem az 1974-ben megállapítottak, holott a közrend-közbiztonság jelentős tényezői több száz százalékos – pozitív - változáson mentek keresztül!

A rendészet elmélete a gyakorlati tapasztalatok, az empirikus tények szintetizálásával elméleti tudást és gyakorlati ajánlásokat kínál a rendészet társadalmi

⁹⁷http://5mp.eu/fajlok/vargagabor/forgalom_bkt_varga_www.5mp.eu_.pdf (letöltés ideje: 2013. 07. 03.)

⁹⁸ Forrás: <http://erdonline.hu/portal.aspx/document/show/b98c1cbe-70fe-417b-af08-8384029495ef> (letöltés ideje: 2013. 07. 03.)

rendeltetésének és történelmi gyökereinek a feltárásához, a tevékenység kritikai elemzéséhez, a szervezet célszerű kialakításához, a rendészeti jog megalkotásához, a rendészeti reformok sikeres tervezéséhez és végrehajtásához.

Lehet, hogy nem is lett volna indokolt! Igen... de ki állíthatja ezt biztosan? Mikor készült olyan országos szintű felmérés, mely egy adott időszakban minden olyan paramétert vizsgált volna, melyek fontosak lehetnek a tekintetben, hogy eldönthessük, mi a „minimum szolgáltatás elvárt mértéke” egy-egy rendőri szerv tekintetében?

Van egyáltalán ilyen szempontrendszer?

„Próbálkozások természetesen voltak, például Zala megyében a 2000-es évek elején. A zalai modell alapján készült el az a bűnügyi térkép, amelyet ma bárki megnézhet, letölthet az ORFK honlapjáról <http://bbterkep.police.hu/mapdisplay/bu.html>). 30 napos késéssel akár utcára lebontva megnézhető egy-egy település bűnözési helyzete.”⁹⁹

Tekintsük át, mit is kellene figyelembe venni a szolgáltatás megállapításához! A rendészet elmélete a gyakorlati tapasztalatok, az empirikus tények szintetizálásával elméleti tudást és gyakorlati ajánlásokat kínál a rendészet társadalmi rendeltetésének és történelmi gyökereinek a feltárásához, a tevékenység kritikai elemzéséhez, a szervezet célszerű kialakításához, a rendészeti jog megalkotásához, a rendészeti reformok sikeres tervezéséhez és végrehajtásához.¹⁰⁰

Minden olyan területet, melyre hatáskörrel és illetékességgel rendelkezhet az adott rendőri szerv, ahol megjelenhet, ami befolyásolhatja a munkája színvonalát, a leterheltséget. Ezek lehetnek:

- A működési terület nagysága.
- A működési terület elhelyezkedése (agglomerációs, vagy agglomerációt generáló), fontosabb viszonyai a környező működési területekhez képest, fontossága politikai, kulturális, katonai, nemzetbiztonsági természetvédelmi, idegenforgalmi és egyéb szempontok alapján.
- Az állandó és ideiglenes lakosok száma, életkori összetétele.
- A működési terület belső és külső migrációja (ingázók, hétvégi házak lakói).
- A működési területet érintő idegenforgalom nagysága (állandó és időszakos).
- A működési területen található közút, vasút, vízi utak hossza.
- A működési területen található tömegközlekedési csomópontok – vasút, busz állomás, vízi és légikikötő (állandó és ideiglenes, belföldi és nemzetközi).
- A működési területen áthaladó közúti, vasúti, vízi és légi forgalom nagysága (gyakorisága).
- A működési területen található kereskedelmi egységek száma az általuk generált átlagforgalom létszámban és készpénzben, a betárolt átlagos készlet értéke.
- A területen található vendéglátó-ipari egységek száma az általuk generált átlagforgalom létszámban és készpénzben, a betárolt átlagos készlet értéke.
- A területen található ipari (termelő) üzemek száma az általuk előállított érték nagysága, a betárolt átlagos készlet értéke.
- A területen található mezőgazdasági (termelő) üzemek száma az általuk előállított érték nagysága, a betárolt átlagos készlet értéke, megművelt terület nagysága.
- A működési területen található állami és önkormányzati intézmények, hivatalok száma

⁹⁹ Magánlevelezés Kopasz Árpád ny. rendőr dandártábornokkal

¹⁰⁰ http://www.bm-tt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/RendesztudomanyMagyarorszagon_v5_szabo.pdf

- A működési területen található egyházi és civil intézmények létesítményeik száma, jellege.
- A kritikus (létfontosságú) infrastruktúrához tartozó létesítmények száma, mérete, forgalmazott, betárolt előállított érték nagysága.
- A működési területen található természetvédelmi területek száma, agysága jellege, nemzeti vagy nemzetközi jelentőséggel bíró területek, létesítmények száma jellege.
- A működési területen található katonai, nemzetbiztonsági szempontból fontos létesítmények száma, jellege.
- A működési terület bűncselekményeinek, szabálysértéseinek, baleseteinek statisztikai alakulása kategóriánként.
- A rendőrség által végrehajtott intézkedések, igénybe vett létszám és technika, ennek költségei és az ügyforgalmi statisztikák.
- A működési területen élő, vagy oda köthető ismert bűnözői csoportok, vagy személyek száma.
- A működési területen politikai és más rendezvények szempontjából igénybe vehető közterületek száma, elhelyezkedése, nagysága.
- A működési területen jellemzően megtartott rendezvények száma, várható mérete, igénybe vett közterületek és intézmények (sport, kulturális, politikai, egyéb).
- A működési területen élő nemzetiségek, kisebbségek, migránsok aránya.

Mint látható, az általam javasolt – az egyes rendőrségi szabályzatokban szerepeltetett – szempontrendszerhez nagyon alapos és széleskörű adatgyűjtés szükséges. A megalapozott vélemény kialakításához minimálisan 5 év adatainak alakulását, a futó és tervbe vett kormányzati és önkormányzati szervek által finanszírozott fejlesztési elképzeléseket, sőt a gazdasági környezet alakulását is célszerű lenne figyelembe venni. Csak akkor lehetne megalapozottan „újra gombolni a kabátot” ha egy ilyen megalapozott szempontrendszer-szerinti adatgyűjtés és kutatómunka lezárultával meghatározható lenne az egyes rendőrkapitányságokon tapasztalt:

- A minimális reagálási (kiérkezési) idő balesetek, bűncselekmények, események helyszínére.
- A közterületen napszakonként szolgálatba vezényelhető átlagos létszám.
- A különféle munkaterületeken tevékenykedő vezetői és beosztotti létszám által végrehajtható - napi és havi - feladatok száma (maximális leterheltség).
- A technikai eszközpark színvonala.
- A rendőrkapitányság üzemeltetési költségei.

Ezt kellene követni a mérnöki munkából vett „egyenszilárdság”-ot biztosító kiegyensúlyozottság megteremtésére vonatkozó értékelésnek, és ha mindez sikerült, meg lehetne határozni újra a rendőrkapitányságok állománytábláját és költségvetését. Ezt követően durván 5 éves ciklusokban lenne célszerű újra ellenőrizni a bemeneti értékeket, hogy a szükséges finomhangolások megtörténhessenek és a rendszer kiegyensúlyozott működése fenntartható legyen.

Egyetlen dolgot eddig nem említettem, a pénzt. Ez ugyanis mindig a mindenkori kormányzat által rendelkezésre bocsátott költségvetés függvénye. Aki ismeri a rendőrségi gazdálkodás adatait, sajnos tisztában van vele, hogy a tevékenység folyamatosan forráshiányos, elvonások is sújtják esetenként. Márpedig ha a rendőrségi munkát, mint állami szolgáltatást tekintjük, figyelemmel a fontosságára, célszerű lenne, ha

kiegyensúlyozott prudens működést produkálna. Célszerű lenne tehát, ha a politikai döntéshozók megfontolnák, nem lenne-e célszerűbb a rendőrség költségvetését a mindenkorin Nemzeti Össztermék – GDP – valamilyen százalékában meghatározni. Gazdálkodása kiegyensúlyozottabb, tervezhetőbb lenne, nem lennének halasztott kifizetések (tartozások) a közművek, és egyéb külső szolgáltatók felé. Mint azt az előzőekben említettem, 30 év telt el azóta, hogy országos szinten egységes szemlélettel kialakították a rendőrkapitányságokat és meghatározták állománytábláikat, költségvetéseiket.

A kockázati társadalom által előállított bizonytalanságok miatt a rendőrségnek újonnan kialakuló helyzeteket kell hatékonyan megoldania, melyben a jogállami elveket követniük kell. A rendőri vezetésnek ezen a területen autonóm és professzionális döntéseket kell hoznia, ha nem akar különböző érdekek kiszolgálójává válni.¹⁰¹

Meggyőződésem, hogy ideje lenne ismét elővenni a kérdést, hogy Magyarország polgárai a XXI. század színvonalának megfelelő, befizetett adójukkal arányosan elvárható szolgáltatásban részesüljenek. Nem utolsó sorban komoly presztízsnövekménnyel járna a polgárok szemében, a kissé megtépázott rendőrségi megítélést jelentős mértékben javíthatná egy ilyen döntés.

¹⁰¹Behr, 2000. 75. o. Hivatkozva: http://www.bm-tt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/RendezettudomanyMagyarorszagon_v5_szabo.pdf (letöltés ideje: 2013. 07. 03.)