

Csapó Csaba

Távlatos gondolkodás – a korszerű rendőrség alapja

A dolgozat az MHTT 2007. évi pályázatára készített, I. díjban részesített írás erősen rövidített változata. Áttekinti a magyar rendőrség elmúlt húsz esztendejét. A diszfunkcionális működés egyik okaként a távlatos gondolkodás hiányát jelöli meg. Ez azt is jelenti, hogy stratégiával, koncepcióval a magyar rendőrség nem rendelkezik, ezért nagyon nehéz véghez vinni a rendőrség modernizációját. A kitekintés elsősorban az angolszász gyakorlatra fókuszál (Nagy-Britannia, USA), azzal, hogy azt hazai viszonyainkra alkalmazzuk. A szerző szándéka a vitára ingerlés – nemes értelemben vett – provokáció, mert vallja: a rendőrség az egész társadalom ügye, nemcsak a testületé.

A magyar rendőrség 2006. őszétől („forró ősz”) ismét társadalmi viták pergőtüzébe került. Ismét – mondhatjuk –, hiszen az elmúlt két évtized folyamán krízishelyzetből akadt néhány; a teljesség igénye nélkül ide érthetjük az 1988–89-es rendőri fellépéseket, az 1990. elején kirobbant Duna-gate botrányt, a felső vezetés 1996-os lefejezését, az 1999-ben felmerült olajügyeket. Legutóbb a forró ősz eseményei (mindenekelőtt a TV székház ostroma, majd az október 23-i rendőri fellépés), a móri mészárlás nyomozásában 2007 elején nyilvánosságra került újabb fordulat, majd pedig a 2007. májusi – közkeletű nevén Zsanett-ügy – tépázta meg a testület tekintélyét. Az okok együttese első látásra a rendőrség általános válságát vetíti elő. Píllanatnyilag ugyanis a rendőrség alaprendeltetését jelentő, és a közvélemény által leginkább e hatalmas szervezet tevékenységével azonosított szolgálati ágai (a csapaterős, régi nevén karhatalmi alakulatok, a bűnügyi szolgálat, illetve a közrendvédelmi állomány) egyszerre mutatnak diszfunkcionális jeleket, amely legalább egy, a mélyben megbúvó közös okot feltételez. Pedig a rendőrség, – a felületes szemlélő meghökkenésére – nem homogén szervezet.

Első pillantásra abban mindenképpen újdonságot kell látnunk, hogy (nem fontossági sorrendben):

- immár egy esztendeje tart a tömegkommunikáció fokozott érdeklődése;
- a bizalom megroppant, a nemzeti intézményi státusz megkérdőjeleződött;
- a rendőri vezetés eróziója felgyorsult;
- egyszerre jelentkezik az integratív és adaptív nyomás;

- a XXI. század követelményeinek megfelelő modernizációs kihívást kezelni kell;
- a kormányzati átszervezés (mindenekelőtt a Belügyminisztérium megszüntetése) elbizonytalanította a rendőrséget;
- a társadalmi feszültségek próbára teszik a teljes államszervezeti rendszert;
- a közterületek igazi erőtérré váltak, a lappangó erőszak manifesztálódott és meglepte a rendőrség egészét (a kormányzatot is).

Egy feltételezésemet a médiainvázió kapcsán előre kell bocsátanom, nevezetesen: a rendőrség a sajtócsatát már 2006 nyarán a "fotósverés" kapcsán elvesztette. A korábban lebegtetett bocsánatkérés elmaradt, s közben megszűnt a Belügyminisztérium is. A rendőrség, illetve annak tevékenysége természetesen közérdeklődésre számot tartó tényező. Aligha csodálkozhatunk azon, hogy a sajtó a szokásosnál is kritikusabban viszonyult a máskülönben valóban létező diszfunkcionális jelekhez. A magyar rendőrségről ennyi *jelentés* (Gönczöl-bizottság, Civil Jogász Bizottság, Ignác-bizottság, Papp-bizottság) egy esztendőn belül még nem készült.

Az elmúlt egy esztendő fokozott médiaérdeklődését áttekintve leszögezhető, hogy az okok boncolgatása esetleges, a sajtó a hírértékkel bíró eseteket (személyi ellentétek, egyedi ügyek stb.) tolja előtérbe, más szavakkal: a téma bulvárosítása tendencia. Egy elméleti igénygel fellépő dolgozatnak azonban a jelenségeken túl a mélyben rejtőző okokat is fel kell tárnia, s ami talán még fontosabb: a jövőre nézve javaslatokat kell tartalmazzon a kívánatos helyzet elérése érdekében. Kiindulópontként vázoljunk néhány hipotézist:

1. A jelen körülmények érthetlensége mélyben megbúvó okok szükségszerű megnyilvánulása.
2. A rövid távú válságkezelés mindeddig sikeresen fedte el a szerkezet- és szemléletváltás szükségességét, amely tovább már nem halogatható.
3. A valódi (előkészített, végrehajtott és kiértékelt) reformfolyamat helyett ötletszerű elemekkel átszótt, személyi ellentétekkel terhelt, pusztán törvényi jogcímként használatos átszervezések történnek, amelyek felemásra sikerednek.
4. A politika, amely az élet mind nagyobb szeletét vonja uralma alá, a szakmai tevékenységet is mindinkább maga alá gyűri.
5. A magyar rendőrség elégtelen működésének egyik fő oka a *jövőorientáltság hiánya*, vagyis: nem rendelkezik hosszú távú cselekvési programmal (konceptcióval, szervezeti stratégiával).

Helyzetértékelés – röviden

A rendszerváltás politikai óráját ezen írás szerzője az 1990. év szabad választásaitól számítja. A rendszerváltás módjára vonatkozó jelzők (puha, bársonyos, jogállami stb. forradalom) egy tekintetben mindenképpen közös értéket hordoztak: az átmenet békés jellege hosszú időn át kollektív értéként szerepelt, és az ország (külső-belső) stabilitásának magyarázó elve volt. Bö lére eresztett politikai fejtegetés helyett itt és most ennyit tartok szükségesnek megjegyezni, amely dolgozatunk tárgyához illeszkedik.

Elegendő kiindulópontot jelenthet, ha röviden – az ismert rendészeti gondolkodó segítségével – áttekintjük a létező szocializmus rendőrségének sajátosságát. „A monolit diktatórikus rendszerek rendőrségei a következő közös jegyekkel írhatók le:

- alapvető megoldásaikban követték a szovjet rendvédelemnek az 1930-as években kialakított szisztémáját;
- centralizált és militarizált szervezetek voltak, amelyek funkciójuknak jelölték meg az állam politikai hatalmának védelmezését;
- közvetlen pártirányítás alatt álltak...
- izolált, zárt rendszerek voltak, amelyek nem tűrték meg a társadalmi kontrollt, nem engedték a nyilvánosságot, egész működésüket átfogta a titkosság;
- a funkcionáriusok kiválogatásánál döntő szempont volt a politikai megbízhatóság;
- a rendőrség tevékenységét, különösen pedig az állampolgári jogok messze menő korlátozását jelentő titkosszolgálati módszereket és akciókat semmiféle nyílt jogszabály nem korlátozta, hiányzott a rendvédelem törvénybe foglalt szabályozása.” (Finszter, 1993.)

A nagy társadalmi változásokhoz kapcsolódó csodavárások közé tartozott, hogy a „létező szocializmus” keretei között működött intézmények elvetése és a sikeres nyugati demokráciák rendszerének mechanikus átvétele egyenesen vezet a jóléthez, s a jóléthez. A biztonság területén ennek a csodavárásnak nagyon hamar vége lett, hiszen a túlméretesre sikeredett társadalmi (valójában pártállami) kontroll közbiztonságérzetét a demokrácia szabadságában korábban nem tapasztalt bűnözési boom váltotta fel. Ennek ellenére a kezdeti elképzelések helyes irányba mutattak. Ez még akkor is igaz, ha a rendészeti „rendszerült” megelőzte a Duna-gate néven elhíresült botrány. Ennek során – az akkori szervezeti struktúra miatt – a rendőrség egészének hitelessége kérdőjeleződött meg, és egyben máig ható kártétellel is járt: nemcsak a belső elhárítás ügynökhálózatát számolták fel, hanem a bűnügyi szolgálatát is, amely vérveszteséget azóta sem sikerült kiheverni. E téma a mai napig sem kellően feltárt része a rendőrségi struktúraváltásnak.

Nem sikerült kifuttatni a vitákat a szerkezet tekintetében, sőt – álláspontom szerint – a mai napig sem dőlt el az egységes állami vagy vegyes (állami-önkormányzati) rendszer kérdése. A modernizációra óriási esélyt kínált volna a kétségkívül példátlan szervezeti krízis. Az elemző szerint azonban ez a kegyelmi pillanat elúszott. (Finszter 2003.)

Egy korai dolgozatomban leírtam, hogy a rendőrség „talajérintés nélkül” suhant át a demokráciába, s törvényi szintű legitimációt pusztán 1994. október 1-jétől (az áprilisban elfogadott rendőrségi törvény – Rtv. – ekkor lépett hatályba) kapott. A legnagyobb gond azonban a szemléleti rendszerváltás átugrása volt. Az Rtv. visszaállította a miniszteri felelősség és irányítás intézményét (helyesen), és remény szerint hosszabb időre rendezte a rendőrség alkotmányos helyzetét, irányítási-felügyeleti jogosítványokat, az intézkedéseket, a jogorvoslatok lehetőségét. Sokan (nemcsak a testület, de a lakosság köréből is) a rendőrségi „jogok” csorbításaként élték meg a korábbi legális eszköztár szűkítését (így a ref= rendőrhatalom felügyelet, a kitiltás megszüntetését, a veszélyes bűnözők, különösen veszélyes bűnözők nyilvántartásának eltörlését, a kmk=közveszélyes munkakerülés dekriminalizációját, de még a halál-

büntetésre vonatkozó normák megsemmisítését is). A hirtelen jött korlátozásmentes nyilvánosságot láthatóan azóta sem tudja megemészteni a testület.

A változások következő pontja a hivatásos állományúak szolgálati viszonyáról szóló törvény (Hszt.) volt. Ebben kap helyet az a jellemző, amely e – röviden fegyvereseknek nevezett – szervezeteket minden más státusú rétegtől megkülönbözteti; mégpedig az utasításoknak való engedelmesség problematikája. A jogszabálysértő utasítás – ebben a körben rendesen parancs – végrehajtásának kötelezettsége egyes szerzők szerint a rendőrállam építőköve, a valódi hatalmi tekintély rombolója. E két fontos jogszabály (Rtv., Hszt.) bizonyos rendelkezéseit sokat támadták. Ezen túl látnunk kell azt is, hogy vannak olyan hiátusok, melyek e jogszabályok beltartalmán túl is léteznek, esetenként ezek ellenére. (Szikinger 1996, 1999/b.)

*A rendőr-szociológiai kutatások alapanyaghiánya nagyban akadályozza a tiszta véleményalkotást. Fájdalmasan nélkülöznünk kell azokat az információkat, amelyeket fontos rendőri vezetők birtokolnak. Az elmúlt közel két évtizedben ilyen jellegű mű csak elvétve jelent meg, például Tonhauser László: *Nem kérek bocsánatot* címmel írt visszaemlékezést – nyugdíjba vonulása után. Napjainkra aránytalanul elmélyült a szakadék az elméleti szakemberek és a gyakorlat befolyásos szereplői között. Ki kell mondanunk, hogy a kutatási háttér megteremtéséhez elengedhetetlenül szükséges reprezentáció szegényes; az elméleti szakemberek ugyanis ezen információkat sehonnan sem szerezhetik meg. Ez a zártság ideájának maradéktalanul megfelel, ám társadalmi szempontból kifejezetten káros.*

Az elmúlt közel két évtized tendenciája, hogy a rendszerváltást közvetlenül megelőzően a rendőrség a politika engedelmes kiszolgálója volt, és erre ekként is tekintettek. Ugyanakkor a rendszerváltást követően bekerült a magas presztízsű nemzeti intézmények közé, elfoglalva az 50% feletti tartományban az őt megillető helyet, amely a tárgyalt időszakban csak 1999-ben esett vissza (45% körüli értékre). Az elmúlt évtized trendje nyomán – nyilván nem függetlenül a formális tekintély általános hanyatlásának folyamatától – a magas presztízsű intézmények bizalmi indexe általában is csökken.

Nagyon szegényesek a rendőri tevékenységet objektíven mérő indikátorok. Jelen pillanatban az ismeretlen tetteses felderítési és a nyomozáseredményességi mutató az a kizárólagos indikátor, amely a rendőrség eredményességét (de nem a hatékonyságát) méri. Az egyes településekre bontott statisztikai adatok kiadását, bizonyos szakmai utasítások nyilvánosságra hozatalát is titkosítás-feloldási polémia kísérte. Arról, hogy az állománycsoportok (rendfokozatok) szerint bontott személyzeti létszám közvetlenül hozzáférhető legyen, jelenleg nem is álmodhatunk.

A rendszerváltást megelőzően a rendőrséget a „párt ökleként” azonosították, így annak *politikai* (hatalmi) funkciója volt az elsődleges. A *normatív*, vagyis az elégséges biztonságot kielégítő funkció másodlagos volt, a *szolgáltató* (közösségi) jelleg pedig nem domborodhatott ki (ez a diktatúrában értelmezhetetlen volt). A rendkívül zárt társadalmon belül igazi „állam az államban” szerepbe kényszerült rendőri szervezet ebből igen sokat átmentett a demokráciába is. Amennyiben egy szervezet elsődlegesen politikai funkciót testesít meg, úgy a kiválasztás szempontja is a feltétlen lojalitás (vö: politikai megbízhatóság), nem pedig a szaktudás. Ebből nem következik, hogy csupa képzetlen pártkatona alkotta volna a testületet. Ám ki kell jelentenünk, hogy

nem a *professzionális*, vagyis a szakmai tárgyyszerűsége törekvő bizalmi légkör volt az uralkodó. A rendszerváltás után sem sikerült a rendőrséget depolitizálni, vagyis távol tartani a napi politikától. A demokratikus kontroll megvalósult, a civil kontroll megteremtése azonban igen vontatottan halad. Ide nemcsak a független panasztesztületet kell érteni, hanem a polgárok bevonását minden lehetséges tárgykörbe (vö: a részletes, településre lebontott statisztikák körüli mizériát).

Van olyan szerző, aki az átgondolatlan reformizmust, a kontraszelekción, a nyilvánosság és az etikai standardok hiányát, a versenyelemek visszafogottságát, a szervezeti kultúra vadhajításait sorolja a diszfunkcionális elemekhez. Az erőszak, a titok és a hierarchia mítoszát (sőt kultuszát) véli az egyik neves gondolkodó, a tudós szakember a bajtársiasság kétarcúságát, az előmeneteli-kiválasztási rendszer ellentmondásait, valamint a jogállami értékek elutasítását emeli ki.

Összességében azt kell kijelentenünk, hogy a rendszerváltástól (annak hajnalától) eltelt két évtized során valódi, *gyökeres rendőrségi reform nem valósult meg*, minden bizonnyal azért, mert sem a politika, sem a szakma nem állt támogatóan mellé. Ebből következik, hogy a korábbi struktúrák változatlanul tovább élnek, a szemlélet pedig a mindenható és lehetőleg legkevésbé kontrollált szervezeti modellt favorizálta (a mai napig is).

Szervezet és működés

A magyar rendőrség jelenlegi felépítése a közigazgatási rendszerhez idomul. Alapvetően három szintre tagozódik, a központi, megyei és helyi szintre. A hármasszintű felosztásnak akadnak kritikussai, hiszen alaptétel: a bűncselekmények 90–95%-át az elsőfokú rendőri szervek, a kapitányságok dolgozzák fel, ugyanakkor a személyi-tárgyi feltételek éppen fordítottan arányosak. Több ciklus óta tervezik a feladat alapú finanszírozást, ez azonban a centralizált irányítás miatt sosem valósult meg. Érdekes, hogy a jelenlegi rendőrségi struktúrában vitathatatlanul legmosztóhább körülmények között működő rendőrkapitányságok a megye szerepét kérdőjelezzik meg, míg a megyéknél dolgozó rendőrök saját szervezetüket erősítik meg a leendő régiók ellenében.

A szintenkénti tagolás centralizált irányítással, erősen hierarchizált szerkezettel és a hatáskör-elvonás általános lehetőségével párosul. Ugyanakkor az új büntetőeljárási struktúrában a bűnügy ura az ügyész lett, így a szakirányításnak értelme már nincs. (megjegyzem, sosem volt). A bűnügy azonban csak az egyik szolgálati ág, amelynél a centrális jelleg indokolt, az egyéb általános közrendészet alá tartozó tevékenység kifejezetten *helyi közügy*. (Például gyülekezési törvény a helyi rendőrkapitányság hatáskörébe utalja a bejelentés intézésével kapcsolatos hatósági feladatokat. Ez alól a főváros a kivétel – érthető okok miatt). A magyar struktúra az egységes nemzeti rendőrség koncepciójára épül, és a jelenleg hatályos jogszabály a legális erőszak monopóliumát ide telepíti.

A plusz elemeket e rendszerben a sajátos jogállású „ORFK-közvetlen” alakulatok jelentik. A kiemelt bűncselekményeket nyomozó egységet már a kilencvenes évek elejétől magyar FBI-ként emlegették, pedig az első betű a szövetségi jelzót foglalja magában (Magyarország pedig ugye...). Véleményem szerint nem kellett volna

megbontani a korábbi struktúrát, hiszen nekünk rendelkezésünkre állt a központi nyomozóhatóság. Központi szinten két nagy létszámú szervezet is helyet foglal – ORFK, NNyI – miközben már az 1996-os KBI-kiszervezés is súlyos gondokat okozott. Új rivalizálást jelent az ország három legnagyobb presztízsű szervezetének – ORFK, BRFK, PMRFK – egy épületbe költöztetése, amely az összecsúszó hatalmi centrumok kapcsán sajátosan bizanténus jellegű kölcsönöz az igazgatási központnak.

A hierarchia mindenhatóságából fakad, hogy érvényesül a Peter-elv, vagyis előrelépés csak vertikális irányban történhet. Az elv értelmében előbb-utóbb mindenki eléri saját inkompetencia-szintjét, vagyis elvileg elképzelhető, hogy mindenhová alkalmazható ember kerül. A hierarchia jelenleg mégsem váltható fel hasonlóan hatékony rendszerrel, az ugyanis nem más, mint a bürokratikus rendszerek szervezési elve, amelyek „arra vannak kitalálva, hogy stabil, rutinszerű feladatokat lássanak el; ez egyben hatékonyságuk alapja is” (Perrow, 2002.) Ugyanő írja, hogy a „professzionális, semleges és lojális réteg” megjelenése éppen a partikularizmus elleni küzdelem jele volt.

A hierarchikus rendszerek egyes hátrányai kiküszöbölhetők pl. a *tanuló szervezet* modelljével (ilyen pl. a funkciókat átszelő együttműködő gyakorlat, vagyis egy kiemelkedő problémára nem formális, hanem feladatorientált szervezetet, egységet hozunk létre). A formalizált rendszerek ugyanis – tehetetlenségük folytán – nem alkalmasak az új kihívások leküzdésére. A már említett Peter-elv egy lehetséges kiküszöbölése a horizontális érvényesülés csatornáinak kimunkálása.

A hierarchiából, valamint a beosztások és rendfokozatok (címek) cizellált rendszeréből fakadóan egy gigantikus (2008-tól 45 ezer fős) szervezetben mindenkinek megvan a maga helye, *kasztja*. Ismert dolog a rendfokozati állománycsoportok megkülönböztetése, amelyek eltérő beosztáshoz és státuszhoz kötődnek. A *rendfokozatok inflációját* legalább két dolog idézte elő: a kontraszelektációs mechanizmusok, valamint a vezető beosztások számának növekedése, melynek kapcsán a beosztás-rendfokozat természetes kapcsolata megbomlott. Beosztott tisztként (például nyomozóként) dolgozhat akár őrmester, akár alezredes. A kilencvenes évek elején előfordult, hogy megyei főkapitányi beosztásban szolgált alezredes és vezérőrnagy is. Újabb időkben teljesen megszokott dolog, hogy fővárosi kerületi kapitányok ezredesek, sőt dandártábornokok, illetve megyei főkapitány is van altábornagyi rendfokozatban. Az már csak hab a tortán, ha egy titkárságvezető dandártábornokként vonul nyugdíjba, majd reaktiválják és még vezérőrnaggyá is kinevezik, nem beszélve a tábornoki szóvivőről.

A plusz egységek kapcsán megemlítendő, hogy a csapaterős rendőri tevékenység többször is átesett átszervezésen, továbbá sajátosan alakult a KMB szolgálat, a vasúti vagy autópálya-rendőrség alárendeltsége is. Ezeket legkevésbé szakmai tervezés nyomán alakították, inkább a kijárási érdekérvényesítés rögzös útját járták bizonyos rendőri vezetők. Megjegyzem, hogy bár az ORFK karcsúsítását általában valamennyi átszervezési terv megkísérelte, ez hamvába holt kísérletnek volt tekinthető. Stratégiai *tervező részleg* a mai napig *nincs* a magyar rendőrségnél.

A működés (működtetés) lényegi vonása, hogy az elsősorú vezetőnek (szolgálati) ágazati helyettesei vannak, mindenekelőtt bűnügyi, közbiztonsági, gazdasági területen. Itt már csorbát szenved a szolgálati ágak szerinti tagozódás, hiszen közlekedési helyettes nincs (ez a közbiztonsági szakterület egyik ága, a másik a közrend-

védelem). A korszerű rendszereknél nem ágazati, hanem *funkcionális* helyettesek működnek, két fő ágon: a szervezetért az igazgatási, a működésért a műveleti helyettes felel. Ugyancsak sajátos az igazgatásrendészeti ágazat, amely az okmányirodák felállításával jelentősen kiüresedett. A gazdasági helyettesek növekvő hatalma az 1994-es kormányváltástól eredeztethető (ekkor közigazdász végzettségű politikus lett a belügyminiszter), a rendőrség pedig sajátos megszorításokat volt kénytelen elszenvedni először a Bokros-csomag, majd pedig a koalíciós villongások nyomán.

A magyar rendőrség működésének ugyanakkor visszatérő sajátossága, hogy a takarékoság csak a legalsó szervezeti szinteken okozott esetenkénti biztonsági deficitet (a napi kilométerfutás korlátozása etc.). Egyszerre van jelen a *takarékosság és a pazarlás* (a Yamaha utcai motorkerékpárjainak beszerzése ennek iskolapéldája).

Diszfunkcionális működési elem a statisztikai szemlélet mindenhatósága, amelynek egyik folyamánya az adatok magyarázatának hatósági jogkörben való kiszajátítása. Nagyon érzékenyen reagált a rendőri vezetés a bűnügyi toplista nyilvánosságra hozatalára. A statisztikai szemlélet ráadásul pusztán két mutatóra szűkül (az ismeretlen tetteses felderítés mutatószáma, valamint az összes bűncselekményből vádjavaslatig eljutó ügyek arányát mérő eredményességi mutató).

A karrier-rendszer tényleges működése külön tanulmányt érdemel, nevezetesen alulról meddig szakmai alkalmasság kérdése az előmenetel, felülről pedig mely szinttől lesz elvárttá a feltétlen politikai lojalitás. Röviden: mely pozíciók tekinthetők politikai támogatást igénylőnek. Az 1990-es évek elején, a pályázatok kapcsán úgy tűnt, ezek a pozíciók behatárolhatók: az országos rendőrfőkapitány, a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitányok, a helyi rendőrkapitányok posztjának betöltését pályáztatják meg. Vagyis kevesebb mint 200 személyről lehet szó, ami a 35 ezer fős rendőrség 5 ezreléke. A rendőrségi törvény elfogadásával eldőlt, hogy a pályázati rendszer egyszeri volt, a továbbiakban a zárt közszolgálati rendszer szabályai érvényesülnek. Ezt a *versenyelmet* véleményem szerint indokolatlanul vették ki a lehetőségek sorából. Ha végigtekintünk a személyzeti mozgásokon, akkor azt tapasztaljuk, hogy a magyar rendőrség személyzeti politikája áttekinthetetlen, érthetetlen, ezért megmagyarázhatatlan. Az országos rendőrfőkapitányi pozíció, a rövid kezdeti időszakról eltekintve (Pintér Sándor 1991. ősztől 1996. őszéig, két ciklus ideje alatt töltötte be azt a beosztást), 1998-tól gyorsan hozzásimult a politikai váltógazdasághoz. Sőt, 2004-ben az első számú rendőr – korábban példátlan módon – önként távozott posztjáról. 2002-től napjainkig (2007. őszéig), tehát valamivel több mint öt év alatt immár a harmadik országos főkapitány regnál. Ez is bizonyítja a rendőri *vezetők* felgyorsult *erózióját*.

A szervezeti kultúra – értékek hálója

Az elmúlt két évtizedben – hazánkban elsősorban a kilencvenes évek második felétől – kezdik felismerni a szervezeti kultúra fontosságát. Legáltalánosabban a szervezeti kultúra a szervezet tagjai által értelmezett, elfogadott, illetve elutasított értékek, szabályok, normák, szokások rendszere, amely az emberek magatartásában, reakcióiban, viselkedésében nyilvánul meg, illetve hosszútávon is jellemzi őket. A téma egyik tekintélyes hazai kutatója szerint: „a különböző helyzetek közös értelmezése a szervezeti kultúra egyik sarkköve.” (Málovics 2004.)

Ideillőnek érzem azt a bölcsességet, mely szerint „egy ideális világban a rendőr angol, a szakács francia, a szerelő német, a szerető olasz, és a svájci szervez mindent. Rémálmainkban viszont a rendőr német, a szerelő francia, a szakács angol, a szerető svájci, és az olasz szervez mindent” (ismeretlen)[Vö: a rendőrséget átvilágító menedzsercég svájci]. Lehet, hogy pusztán hevenyészett nemzetkarakterológia tükre az iménti felsorolás, viszont legalább két dolog megvilágítására alkalmas: a különben hasonló rendszerben, funkcióval működő szervezetek között is vannak különbségek, másrészt igenis eltérőek az egyes nemzetek kultúráján építkező szervezeti értékek.

Milyen értékek játszhatnak szerepet a rendőrség működése során? Mindenekelőtt az esprit de corps, vagyis a *testületi szellem*. (Huntington,1994) Ennek a tudatnak, amely belülről elhivatottságként (áldozatkészség) élhető meg, kifelé pedig felhatalmazottságot sugall, egyik legfontosabb eleme a bajtársiasság (egymásra utaltság), amely feltétlen (belső) bizalmi viszonyokat feltételez. Érték a parancsnak való *engedelmesség*, a társadalmi hasznosság, fontosság, végső fokon a szervezet nélkülözhetetlenségének tudata. Érték a stabilitás, az állandóság, továbbá a tradíció, amelyek adott esetben évszázadokra is szólhat. Érték a pontosság, az alaposág, a veszélyértékelés képessége. Az egymásra utalt egyedekből álló férfias („mi kontra ők” szellemben létező) közeg értéként tekint a (fenyegető nyilvánosságtól védő) zártságára.

Értéknek kell tekinteni (kissé talán szószaporításnak tűnik) az etikai standardok kidolgozottságát, az azzal való nagyfokú azonosulást (interiorizáció), az erkölcsi fogódzókat a hatalmi eszközök helyes megválasztása és alkalmazása érdekében. A mintakövetés elve alapján ehhez folyamatos és hiteles példák, példaképek szükségeltetnek, amelyek hiánya súlyos mulasztása rendőrségünknek (és egész közéletünknek is). Egyetértek Boross Péterrel, aki szerint „a felelős vezető magatartása mintát ad”.

Értéknek kell tekintenünk a szervezeti szintű *jövőorientáltságot*, amely a tervszerűséget, a kiszámíthatóságot, az erők, eszközök megválasztását, folyamatos visszacsatolást (feedback) és aktualizált irányváltásokat tesz lehetővé. Ami azt illeti, a magyar lakosság kifejezetten bizonytalanság-tűrő jellemzővel bír, a jövőorientáltság elhanyagolt, a tervezési horizont szűk, a döntési időtávok rövidek (tökéletesen ellentétesen például a németekkel). (Herneckzi, 2005.)

Fel kell tennünk a kérdést: *mitől lesz valaki jó rendőr, vagy ha úgy tetszik, mitől lesz egy jó rendőrség jó rendőre? Mi is lehet az a rendőri know-how? (kompetencia?)* Tudjuk, hogy vannak olimpiai bajnokok, akik lövészetben, harcművészetekben jártasabbak, járművezetők, akik jobban ismerik a KRESZ-t, jogászok a jogot, mint a rendőrök, mégis, nem feltétlenül lennének jobb szakemberek, mint azok, akik a fenti készségekben nem túl gyakorlottak. Valószínűleg a többi fentebb említett ok együttese, amelyhez a veszélyfelismerés- és elhárítás képessége, a *mérlegelés* vagy méginkább a diszkrecionális képesség, a legális erőszak alkalmazására való készség és alkalmaság, valamint a *hatalmi önkorlátozás ösztöne* társul. Valami ilyesmit fejteget az egyik neves gondolkodó is (a veszélyhelyzetek felismerésének mestere, a jelenlét művésze, szakmai meggyőződés...Finszter 2003.) Az újabb kutatások éppen a kompetencia fogalmának meghatározásától várják a szervezeti kultúra javulását.

A szervezeti kultúra *vadhajtásai* közé tartozik a fenti elvek túlzásba vitt – diszfunkcionális – gyakorlása. Tehát a bajtársiasság örvén bűnpártolás, a kiszolgálta-

tottak jogaival való visszaélés, a közhatalom privatizálása (Krémer 2003.), vagyis a korrupció, az erőszak kultusza, a hajlító helyett a megsemmisítő erőszak alkalmazása, az igazságszolgáltatói (az erkölcsi világrend helyreállításának tévesnek vélt igénye miatti) elégtétel, a parancsnoki túlhatalom, a feltétlen engedelmesség megkövetelése, vagy annak elfogadása. Nagyon súlyos és bizalomromboló a valóban fokozott áldozatvállalás ellenértékéeként *látványosan jogszabálysértő privilégiumokat* igénybe venni. Ugyancsak vadhajtásnak tekinthető, ha a kiválasztottság érzékelhető jeleit (mindenekelőtt a rendfokozatot és a fegyvert) birtokló szervezet tagja egy külön kaszt tagjaként határozza meg magát, akinek egy „civil” (puhány, alkalmatlan, tehetetlen) tanácsot nem adhat, de akiről még csak véleményt sem formálhat. A nyilvánosságtól, mint fenyegető veszélytől való tartózkodás esetenként téves következtetésekből fakad. (Előfordult, hogy egy bűncselekmény helyszínbiztosítását végző járőr párról illusztrációként megjelentetett fénykép alapján – melyen látszott, hogy nem viselnek sapkát, zubbonyuk pedig ki van gombolva – előljárójuk fegyelmi eljárást kezdeményezett). A magam részéről vadhajtásként tekintek arra az attitűdre, amely saját érdekérvényesítése mellett tökéletesen közömbösen tekint a szervezeti célra, ez komoly kontraszelekción katalizátor.

Elgondolkodtató azonban, hogy a rendőrség mellett létezik egy nagyhatalmú, szinte hermetikusan zárt, katonásan fegyelmezett, igaz fegyvertelen szervezet, az ügyészség, amely esetünkben politikai felelősséget nem visel, más szervek által nem számoltatható be és nem számoltatható el. (Igaz ugyan, hogy a mindenható elsőszámú vezető interpellálható, de tudjuk, a válasz el nem fogadása kikényszeríthető szankcióval nem jár). Önálló hatalmi ág viszont a bíróság, amelyek működését törvények közé szorító kódexek alapelve a nyilvánosság, sőt a társadalom formális kontrollja a laikus elemek révén biztosított, mégsem törekednek a nyitásra a társadalom felé.]

Koncepció – stratégia – alapelvek

Az elemzésünk kapcsán leszűrhetjük azt a következtetést, hogy a magyar rendőrség – a referenciaként szolgáló európai társaitól eltérően – jövőbeni működésére vonatkozóan nem rendelkezik átfogó elméleti konstrukcióval, vagyis a szervezeti kultúra fogyatékoságai részben okai elégtelen működésének. Én a magam részéről – minthogy az egész világon elismerés övezi az angolszász tradíciókat – csak javasolni tudom, hogy a továbbfejlesztés irányai között szerepeljen ez a világszerte mértéknek tartott szervezeti kultúra. Mindenekelőtt a lépések sorrendjét kellene tisztáznunk. Az általános gyakorlat szerint először a teljes – több faktorra kiterjedő – *helyzetértékelést* kell elvégezni, majd ezután a *koncepció* kidolgozása a következő feladat, amit a *stratégia* kimunkálása követ. Ebből lehet a részletes – célszerűen egy esztendőre szóló – (operatív) *cselekvési tervet* készíteni.

A koncepció fogalmán egy adott szakterület általános érvényű szabályainak összességét, elméleti keretét értem, amely a hosszú távú (10–15 év) cselekvés irányát jelöli ki. A stratégia a koncepciónál részletesebb, konkrét irányokat és cselekvéscsoportokat rendszerezett formában tartalmazó terv. „A követendő út a misszió, a vízió és a célok elérése érdekében. Tartalmazza a teendőket, azokat a stratégiai döntéseket,

melyek az adott szintű sikerhez vezetnek.” (Barakonyi, 1999.) Az idézett forrásból itt csak a különböző mutatószámok – indikátorok – kimunkálását, az időtényező figyelembe vételét, és az esetünkben nagyon fontos „mértékadó versenytárs” közszolgálati megfelelőjének, a szervezeti példaképnek a meghatározását említjük. Megjegyzem, a Belügyminisztérium 2003-ban kidolgozta a közigazgatási és rendészeti ágazati stratégiáját a 2003–2006. időszakra (Belügyi Közlöny Különszám, 2003. december). Azonban 2006. július elsejétől ilyen nevű főhatóság nem létezik.

Milyen alapelvekre gondolok és mennyi legyen ezekből? Lássunk néhányat.

1. *A bizalom elve.* Tudatosítani kell a bizalom jelentőségét az egyes rendőrökben. Gesztusokat kell tenni a szolgálni kívánt közösség irányába, élni kell a bocsánatkérés és a magyarázat eszközével. A lakossággal való kapcsolat során mindenekelőtt az ártatlanság vélelmének alkotmányos elvét kell súlykolni. A személyközi viszonyokat a szakmai tárgyyszerűsége törekvő bizalmi légkörre kell építeni. A kooperatív vezetés elve alapján be kell vonni az alárendeltek legszélesebb körét a döntés előkészítésébe, sőt akár a döntéshozatalba is. A bizalom elvével a decentralizáció, vagyis a döntési jogkörök lehető legalacsonyabb szintre telepítése is összefügg. Be kell látni, hogy nem feltétlenül a legmagasabb fórumnak nyílik a legnagyobb rálátása a döntéshozatal valamennyi elemére, hiszen a helyi igények egy része esetleg fel sem ér odáig. A decentralizált jellegnek van egy másik előnye is: „gyorsan változó környezetben a decentralizált szervezet reakcióideje kedvezőbb...a tendenciák a vezetési lépcsők és a vezetők számának csökkenését mutatják”. (Barakonyi, 2000).
2. *A professzionalitás elve:* Szembeszökő, hogy ez a lépcsőfok mintha kimaradt volna a szervezeti átalakulásból. Időközben megbomlott a nemzedéki egyensúly, a merítési lehetőségek beszűkülnek, a közhelyszerű magyarázatokkal szemben elsősorban nem a fizetés, inkább a munkahelyi környezet [a társadalmi presztízs jelen állapota] a visszatartó. Sajnálatos, hogy a pályaelhagyások okáról nem készült publikus, tudományos igényű megírt elemzés (talán nem véletlenül). Az elmúlt két évtized során változatos – egyes szerzők szerint akár húszféle – változatban is lehetett rendőri szakképesítést szerezni. Miféle professzionalitást, miféle egységes értékközösséget alakított volna ez ki? Ki kell mondanunk, hogy az igazi értékek eddig nem voltak összegyűjtve és beépítve a tananyagba, még kevésbé váltak szilárd belső meggyőződéssé. Az előmeneteli rendszer kapcsán az automatizmusok kiküszöbölése lenne a legfontosabb lépés. Legyenek meritokratikus elemek, versenyvizsgálóval, folyamatos értékelési rendszerrel, objektív mutatókkal. Nem feltétlen a számléltrán történő emelkedés a kihívás (amit egyébként a Hszt. expressis verbis meg is fogalmaz), hanem a szakmai sikeresség, és a juttatási csomagot ehhez kell igazítani.
3. *A nyilvánosság elvét* egyszerre kell a *nyitottság és nyíltság* elvével emlegetni. Először az átláthatóság garanciáit kell megteremteni. A bevonás eszméjének megfelelően aktuális, pontos és hiteles kommunikációra van szükség, tételni kell, hogy a polgárok felnőttek, érettek (már ha egyébként arra érettek tartjuk őket, hogy adójukkal fenntartsák az államot és intézményeit). Az egyes rendőri szabályzókat, utasításokat, adatokat nyilvánosságra kell hozni,

ma már a világháló alkalmazása nagy segítséget nyújt ehhez. *Előítéletektől mentes, elfogadó, megértő módon* kell közeledni a szolgált közösséghez. A nyíltság eszméje a jogállami normák képviselőjét, az alkotmányos rend tiszteletét, a polgárok jogainak védelmét kell, hogy jelentse. A civil kontroll nem formalizált elemeit tartalommal kell megtölteni, a lehető legszélesebb betekintést nyújtani a kívülállók számára.

4. *A felelősség elve:* Az egyenruhás polgári lét az arányos felelősségrevonás mellett szól, míg a testületi szellem a fokozott felelősséget igazolja. A parancsnoki túlhatalmat csökkentené a kötelező pályázati rendszer (vagy ha ez nem is), az említett politikai pozíciókban a kinevezést határozott idejűvé kellene változtatni. E ciklusnak el kellene térnie a politikai váltógazdaságtól, sőt megfontolandó lenne az is (vö. tervszerűség), hogy határozott – naptárilag meghatározott – rendőri *terminusok* lennének. A fegyelmi jogkörnél meg kellene fontolni a testületi döntés lehetőségét, továbbá meg kell teremteni azokat a fórumokat, ahol a problémák felszínre hozhatók. A vezetői felelősség tekintetében annak kiszélesítése célszerű. A rendőrségi törvényben megállapított önkormányzati jogosultságokat ki kellene terjeszteni, összhangban a decentralizációval.
5. *A példamutatás elve:* Bár egyes nézetek szerint „a rendőri munka általában önmagában véve erkölcsileg nem igazolható” (Szikinger 1996.), nem baj, ha a jogi legitimitáció mellett erkölcsileg sem kifogásolható magatartást tanúsít a hatalom képviselője (sőt leginkább megtestesítője). A közvéleményt joggal irritáló jelenségek közül megemlítem, hogy hazánkban három évtizede sem tudtuk elérni, hogy a szabály betartását ellenőrző rendőr bekapcsolja magán a *biztonsági övet*. A másik a *közlekedési jelzőtáblák*, mindenekelőtt a megállni/várakozni tilos táblák hatályának megsértése. A harmadik a *megkülönböztető jelzések* indokolatlan használata vagy nem használata. A legigazságosabb megoldás egyébként a törvény előtti egyenlőség elve, mindenféle kivétel, privilégium nélkül.
6. *Az optimum elve:* Az optimum tervszerűséget, hosszú távú gondolkodást és bizonyos egyensúlyi helyzetet feltételez. A tervszerűség a vezetélméletből ismert igazgatási ciklus rendszerességén túl a koncepcióalkotás, a gördülő tervezésű stratégiák, valamint a feladatalapú finanszírozás elvét is felöleli. A *minimumelv* a vezetési szintek kialakításánál érhető tetten, másrészt a rendfokozatok, karrierlépcsők kialakításánál. A hierarchikus érvényesülés mellett a horizontális elmozdulás igényét is el kell ismerni. A *maximumelv* a teljesítmény maximalizálását jelenti a humánerőforrások kímélete mellett. Eddig ritkán szerepelt a követelmények között a hatékonyság, még kevésbé a hatássonosság fogalma, ehelyett pusztán az eredményesség kitétele szerepelt. Ez azt jelentette, hogy a meghatározott mérőszámok elérése volt kitűzve, mindegy milyen ráfordítással, áldozatokkal, pazarlással.

A következőkben *jövőorientáltsághoz*, mint a *stratégiai tervezés és menedzsment* elengedhetetlen eleméhez kívánok néhány észrevételt tenni. A *stratégiaalkotással és a stratégiai menedzsmenttel foglalkozva* felfigyelhetünk arra, hogy az 1990-es évektől, vagyis az infokommunikációs forradalom kitörésétől kezdve az ezredforduló, illetve a 9/11. óta

megroppant biztonság, mint kihívások arra készítették az igazgatási rendszereket, hogy elinduljanak a változás felé. Ez a rendőri szervezetek esetében a modernizációs törekvések képében öltött testet.

A magyar rendőrség számára akként jelentkezik a kihívás, hogy a rövid távú egyensúly helyreállítása iránti törekvés (adaptivitás) és a hosszú távú alkalmazkodás (integrativitás) mellett a mai kornak mindenben megfelelő, továbbfejleszthető elemekre építő modernizációs készletet is kezelni kell. Ez sikertelenség esetén konzerválja a jelenleg is meglévő elmaradást, az idő előrehaladtával a felzárkózás folyamata pedig mind költségesebb és göröngyösebb lesz.

Milyen teendők is állnak előttünk? Meg kell fogalmaznunk értékeinket, új rendőrségi filozófiát kell megalkotnunk, azt tartalommal megtöltenünk, és szívós munkával el kell érni, hogy a szervezeti kultúra a kívánt irányban mozduljon el. Első lépésként talán a szervezet csalhatatlanságának, hibátlanságának mítoszát kellene felszámolni, hiszen enélkül minden erőfeszítés meddő marad. *Milyen legyen az új rendőrségi filozófia?* Mindenekelőtt hiteles. A „Bizalom és biztonság” megfelelő filozófiának tűnik, de természetesen továbbra is megtartható a „szolgálunk és védünk” szlogen (kicsit nyakatekerten hangzik a „Kölcsönös bizalom – szilárd biztonság”).

A dolgozat kapcsán számos amerikai rendőrség misszióját, vízióját tanulmányoztam át. Nagyon sok helyen olvasható a víziók között a rendőri kiválóság, az élhető, biztonságos környezet megteremtése, hivatás-etika, feddhetetlenség, életminőség, kulturális sokféleség, partnerség, alkotmányos jogok biztosítása, közbéke őrzése, félelem csökkentése, proaktív rendőri tevékenység, bűnmegelőzés, alkalmazkodás a társadalmi változásokhoz mint követelmények.

Le kell szögeznünk, hogy szervezeti stratégiája a rendőrségnek nincs, és ez a diszfunkcionális működés vagy válság egyik oka. A szakmai és politikai okokon túl van ennek egy nemzetkarakterológiai oka, amelyről meggyőződhetünk, ha az ún. GLOBE-vizsgálat számait elemezzük. (Herneckzi, 2005.)

Láthatjuk, hogy azok a nemzetek haladtak előre, akik a jövőre függesztik tekintetüket. Mi az, amiben változnunk kell? Nos, talán az egyoldalú jogtudományi megközelítést ki kellene egészíteni szociológiai-közgazdasági-politológiai elemekkel (multidiszciplináris megközelítés). Szemléletet – szervezeti kultúrát – kell váltani, amely emberöltőnyi is lehet. Már most hozzá kell kezdenünk. Óriási anyagot kell szisztematikusan felhalmozni, vizsgálni, még egy – vagy több – átvilágítás szükséges. El kell hinni és el kell hitetni, hogy meg lehet valósítani. *Megbízható szolgáltatászerűség – a polgárok és jogaik tisztelete*, akár filozófia is lehetne.

A dolgozat végére helyénvalónak érzek idézni egy újságcikkben megjelent véleményt: „Ha én belügyminiszter (igazságügyi?) lennék, elgondolkodnék azon, nem lenne-e jót az országnak, ha az ilyen-olyan okokból kiutált, kiszekírozott, tönkretett szakemberektől egytől egyig megkérdezném: volna-e még kedvük tenni a rendőrségért, a közbiztonságért. Mindazért, amire annak idején fölesküdtek. Mert szükség lenne a szakértelmükre. (Lehet, hogy túlságosan civil a gondolat?)”

(<http://www.nepszava.hu/articleprint.asp?nID=905836> 2007.05.21.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Barakonyi, K. (1999.): Stratégiai tervezés, Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp.
- Barakonyi, K. (2000): Stratégiai menedzsment, Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp.
- Bratton, W.(1998). Turnaround-How Americas Top Cop Reversed the Crime Epydemic,Random House, New York
- Finszter, G. (1993): A rendőrség és a közbiztonság, Rendészeti Szemle, 1993.július
- Finszter, G.(2003): A rendészet elmélete, KJK-Kerszöv,Bp.
- Gergely, A(1997): Fontos közügy a biztonság, Hadtudomány,1997/1.szám
- Huntington, S.P.(1994): A katona és az állam, Zrínyi-Atlanti, Bp.
- Herlihy, J(1998): The Royal Irish Constabulary, Four Courts Press, Dublin
- Herneckzi, K. (2005): Nemzeti szervezeti kultúrák I-II.
[http://www.cons.hu/index.php?menu=cikk&id=421, 422](http://www.cons.hu/index.php?menu=cikk&id=421,422), 2007.09.25..
- Korinek, L(2006): Bűnözési elméletek, Duna palota és Kiadó, Bp.
- Krémer, F(2003): A rendőri hatalom természete, napvilág Kiadó, Bp.
- Lőrincz–Takács: A közigazgatástudomány alapjai, rejtjel Kiadó, Bp.
- Málovics Éva: Szervezeti kultúra és identitás, in: Czagány–Larai(2004): A szociális identitás, az információ és a piac, SZTE, JATE PRESS, Szeged, 151–167.oldal
- McNiffe, L(1997): A History of the Garda Síochána, Wolfhound Press, Dublin
- Opál, S(1991): Hadtudomány és Rendvédelem, Hadtudomány, 1991/2.
- Perrow, Ch(1994): Szervezet-szociológia, Osiris, Bp.
- Pokol, B(1992): A professzionális intézményrendszerek elmélete, Felsőoktatási Kutatások Programiroda, Bp.
- Stillmann, R.J. szerk.(1994): Közigazgatástan, Osiris, Bp.
- Szabó, D.(1981): Kriminológia és kriminálpolitika, Gondolat, Bp.
- Szente Péter, I (1985): A szervezet és a társadalom, KJK, Bp.
- Szikinger, I (1996): A rendőrállam építőkövei, Társadalmi Szemle, 1996/10.szám
- Szikinger, I (1999/a): Közbiztonsági politika 1998-ban, in Magyarország politikai évkönyve,1999. 304–311.old.
- Szikinger, I (1999/b): Rendőrésebb állam, Mozgó Világ, 1999. január
- Egyéb kiadványok:
- A BM közigazgatási és rendészeti ágazati stratégiája 2003–2006. BK. Különszám, 2003.dec.
- A közterületek rendje, az MHTT Belügyi Szakosztály 1994.09.30- és a Közbiztonsági Főigazgatóság 1994.10.27. értekezletének anyaga – MHTT kiadvány
- A magyar rendőrség reformja – Sikeres rendőrségi reform Közép-Európában, Kiértékelés, TC Team Consult AG, 1997. szeptember.