

Dr. Szikinger István (jogász, Constitutional and Legislative Policy Institute)

## A RENDŐRSÉG ÉS A KÖZVÉLEMÉNY

### 1. A közvélemény megismerésének szükségessége

A népszuverenitást alkotmányos alapelvként hirdető rendszerek működése során teljesen természetes, hogy a hatalom számos módon törekszik a társadalommal való párbeszédre. Ezen belül is kiemelkedően fontos a döntések és a tevékenység fogadtatásának megismerése. A közvélemény-kutatások hasznos információkkal segíthetik a társadalom és a közhatalom közötti kommunikációt, ami nyilvánvalóan hozzájárul az elidegenedettség, a feszültségek csökkentéséhez is.

A rendőrség esetében további szempontok is szerepet játszanak a lakossági vélemények iránti érzékenységben. A szervezetet ugyanis szokásosan kiemelik az államgépezet egészéből és igen gyakran valamiféle "népi" intézménynek tekintik, amely éppen az emberekkel való közvetlen kapcsolata révén minőségileg különbözik a közhatalom más fórumaitól.

Különösen erős a rendőrség függetlenségének és közvetlenül a társadalomhoz kötésének felfogása az angolszász modellekben. Már az első modern közbiztonság-védelmi apparátust megszervező **Sir Robert Peel** alapvető szinten rögzítette, hogy a rendőrség tényleges hatalma azon múlik, mennyire képes megszerezni a közösség egyetértését és tiszteletét létezéséhez és működéséhez.<sup>1</sup> **Charles Reith** számára már nem csupán a rendőri tevékenység, hanem a törvények társadalmi fogadtatása is meghatározó jelentőségű. Elismeri ugyan, hogy a parlament hozta létre a rendőrséget, ezzel azonban szerinte egy olyan jól működő ellensúlyt teremtett, amely megakadályozza, hogy a törvényhozás szembeforduljon a nép akaratával. A rendőrség ugyanis nem, vagy csak rövid ideig képes az emberek

egyetértését nélkülöző népszerűtlen törvények kikényszerítésére.<sup>2</sup> A közvélemény megismerése ebben a felfogásban persze nem elsősorban tudományosan kidolgozott szociológiai módszerek alkalmazását jelenti, hanem egyszerűen azt, hogy a közösségben élő, fegyvertelen bobby elbeszélget a járókelőkkel, figyelemmel kíséri a mindennapi életet, eközben pedig fontos adatok birtokába jut a rendőri munka megalapozására is. A technikai és szervezeti fejlődés időközben egyre inkább elszakította a rendőrt természetes közegétől, ezért ma már külön törvényi előírás rögzíti a közvélekedés megismerésének elvárását Angliában.

Sajátos módon vetődik fel a rendőrség és a közvélemény kapcsolata a kontinentális rendszerekben. Itt a testület tipikusan a hatalom megjelenítője, következésképpen kevésbé kap hangsúlyt a társadalmi támogatottság. Közvetve mégis fontosságra tesz szert, hiszen a veszélyelhárítás feltételezi a társadalom elvárásainak megismerését. A német rendészeti jogban például a jogilag szabályozott viszonyokhoz kapcsolódó közbiztonság-védelem mellett megjelenik a közrend oltalmazásának szükségessége. Ez utóbbi fogalom pedig azoknak az íratlan szabályoknak az összességét jelenti, amelyek az uralkodó felfogás szerint elengedhetetlenek a rendezett állampolgári együttélés megvalósulásához. A rendőrség tehát a közrend védelme körében a közfelfogás alapján cselekszik. Mindebből logikusan következik, hogy az emberek véleményének megismerése a kikényszerítendő normák tartalmának feltárása céljából a rendőri munka szerves része. Ennek során az empirikus társadalomkutatás módszerei is felhasználandók, a tudományos igényű felmérések végzésének csak az arányosság követelménye szab gátat.<sup>3</sup>

Mindkét "gyökér", vagyis a társadalmi támogatottság iránti igény, valamint a rendőri működés tartalmának a közvélekedéshez igazítása felfedezhető azokban a hazai törekvésekben, amelyek a közbiztonság szubjektív oldalának feltárására irányulnak.<sup>4</sup> Az előbbi mindenekelőtt a rendszerváltás logikájából következik. A proletárdiktatúra rendszerének egyik leglátványosabb elnyomó apparátusa volt a rendőrség, amely

sajátos okok miatt egyébként még külsőségeiben (pl. egyenruha) sem sokat változott az átalakulás folyamatában. Fontos tehát annak megismerése, hogy a régi szervezet új elvi alapokon (polgárbarátság, politikamentesség) való működtetése megfelelő elismerésre talált-e az emberek többségében. A másik tényező, ami a közvélemény-kutatások szerepét előtérbe tolta, az úgynevezett "szubjektív biztonság" problémáinak felerősödése a társadalmi nyilvánosság fórumain.

**Nyíri Sándor** a magyar rendőrség által védendő alapérték, a közbiztonság szubjektív oldalát hangsúlyozza. Szerinte *"A közbiztonság egy állapot, amelyben a társadalom tagjai... ismerik, tudják jogukat, kötelezettségeiket, azokat követik, betartják, és bízhatnak abban, hogy az állam a jogok gyakorlását, érvényesülését akadályozó, gátló tevékenységgel szemben közvetlenül állami kényszerrel is fellép"*.<sup>5</sup> Noha ez a meghatározás nem tekinthető általánosan elfogadottnak (a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1.§-ához fűzött indokolás például nem utal a szubjektív oldal szerepére a közbiztonság-védelemmel kapcsolatban), mégis kifejezi azt, hogy az emberek nem csupán a mérhető adatokból vonnak le következtetéseket a biztonságra vonatkozóan. Márpedig a közmegejtés már csak azért is fontos, mert a kérdés ma már a politika középpontjában áll.

Mindezek a tényezők indokolják tehát azt a felfokozott érdeklődést, ami az egyre szaporodó közvélemény-kutatásokban is kifejezésre jut a rendőrség tevékenységével kapcsolatban. Úgy vélem, a közhatalom bármely intézményének az emberek elvárásaihoz igazítása, vagy legalábbis az azt megalapozó információk gyűjtése a népszuverenitás logikus megnyilvánulása és önmagában feltétlenül üdvözlendő. Ez még akkor is így van, ha a dolog veszélyeket is hordoz magában. A továbbiakban ezekre kívánok utalni.

## 2. A közvélemény-kutatások veszélyei

Nem foglalkozom itt és most azokkal az általános problémákkal, amelyek témánktól függetlenül is felvetődnek a felmérésekkel és azok felhasználásával kapcsolatban (a reprezentativitás, tágabb értelemben a megbízhatóság kérdései, a manipuláció lehetősége, stb.). Fontosnak tartom azonban annak az ellentmondásnak a szem előtt tartását, amely az intézmények által közvetített, az egyes közhatalmi döntések befolyásoló tényezőjeként tételezett közvélemény és empirikusan észlelhető társadalmi magatartás és vélekedések között feszül. Magyarul: arról van szó, hogy a közvélemény mint államjogi fikció, ahogyan **Jürgen Habermas** nevezi, igen távol áll a szociológia által felvett eredményektől.<sup>6</sup> Ez természetesen nem teszi feleslegessé az utóbbiakat, azzal azonban tisztában kell lenni, hogy nem közvetlenül összevethető kategóriákról van szó.

A rendőrség és a közvélemény-kutatások összefüggésében mindenekelőtt arra kell utalni, ami részben már az első pontban kiderült: a közbiztonság-védelem sajátosságai (például az egyes helyzetekre való azonnali reagálás szükségessége, a veszélyek normatív módon történő megragadásának és rögzítésének nehézségei) olyan látszatot keletkeztethetnek, mintha a rendőrség tulajdonképpen nem is az államszervezet vagy a közhatalom része volna, hanem azoktól független, a nép érdekeit esetenként meg velük szemben (vö. **Reith**) is szolgálni tudó intézmény. A közvélemény-kutatások eszerint tovább erősíthetik a rendőri függetlenség képzetét, vagyis azt, hogy a rendfenntartás problémái elszakíthatók a hatalomgyakorlás egész intézményrendszerétől. A közbiztonság és a rendőrség szoros, egyes megközelítésekben egyenesen kizárólagos kölcsönhatására összpontosító kutatásokban, még inkább azok eredményeinek értelmezésében könnyen háttérbe szorulhat az a tény, hogy éppen a népszuverenitás elvénél fogva minden fontosságuk ellenére nem a közvélemény-kutatások alapján kell közvetlenül meghatározni a rendőrség munkáját. A testület ugyanis minden ellenkező mítosszal ellentétben a közhatalom intézményrendszerének része,

még hozzá éppen nem az akaratképzésre, hanem a végrehajtásra kiépített alrendszerre. Caspar Wiebrens szerint: *"A rendőrség nem politikai szervezet, így nem szükséges, hogy közvélemény-kutatások alapján döntse el, hogy mit tegyen és mit ne. Kizárólag a kijelölt és választott hivatalnokokból álló politikai rendszer feladata és joga ezt meghatározni".*<sup>7</sup>

A veszély tehát abban áll, hogy az államhatalom és népszuverenitás összefüggéseiből kiragadott rendőrség-biztonság kapcsolat "rövidre zárásával" egyszerűen háttérbe szorulnak azok a meghatározó tényezők, amelyek egyébként a rendőri szervezetet és működését irányítják, esetenként éppen a közbiztonsági problémákra való reagálás egyes lehetőségeit korlátozva. Mindenekelőtt magára az Alkotmányra kell utalni, de kiemelendő a büntető igazságszolgáltatás intézmény- és elvárásrendszere, valamint az a tény, hogy a rendőrség tipikusan a végrehajtó hatalom keretei közé illeszkedik.

A közhatalom struktúrájában kijelölt pozícióból való elmozdulás vágya természetesen nem önmagában, hanem azáltal válik igazán veszélyessé, hogy az egyéb intézményekkel szembeni kimondott vagy kimondatlan kritika egyben az azok által képviselt értékek megkérdőjelezését is jelenti. A rendőrszociológia és -pszichológia klasszikusainak munkássága óta közismert, hogy a rendőrség és annak tagjai sajátos érték- és normarendszert követnek, ami számos ponton ütközik a közhatalom egészére irányadó alkotmányos elvekkel.<sup>8</sup> Különösen nagy a testület ellenállása az eljárási garanciákkal, az alapjogokat védő formális szabályokkal és a külső kontroll fórumaival szemben. Egyszerűen fogalmazva: a rendőrség a bűnözéssel szembeni harc letéteményesének tekinti magát, következésképpen a munkáját nehezítő bármilyen szabályt vagy szervezetet a "másik oldal" győzelmét elősegíteni kívánó erőnek tekint. Ezt a felfogást egyébként a közvéleményben nagyon jól "el tudja adni", így a társadalomban számos törekvéséhez támogatást talál. New Yorkban például 1996-ban a rendőrség által kieszközölt és a közbiztonság további romlásának rémével indokolt népszavazás

nyomán kellett kizárni a civileket a testületet ellenőrző hatóságból, mindössze néhány hónapi működés után.<sup>9</sup>

Miután az emberek többsége az államhatalmi ágak megosztására és az alapjogok elsődlegességére épülő alkotmányos rendszer bonyolult összefüggéseit kevésbé látja át, másrészt a közbiztonság romlását érzékeli, könnyen kialakulhat az a közvélekedés, hogy valójában a rendőri munka elé emelt mesterséges korlátok akadályozzák a bűnözéssel szembeni eredményes fellépést. Ennek veszélyére mutatott rá többek között **Rob Mawby** 1992-es budapesti előadásában, különös tekintettel a közép- és kelet-európai átalakulásokra.<sup>10</sup>

Hogy **Mawby** aggályai teljesen megalapozottak, arra példa **Boross Péter** akkori belügyminiszter megnyitó beszéde, amely ugyanazon a konferencián hangzott el. A miniszter szembeállította a bűnözés elleni kemény, határozott fellépést a szabadságok biztosításával, lényegében vagy-vagy módon feltéve a kérdést. Annak a feltételezésének adott hangot, hogy a bűnözés elleni harc jegyében a társadalom hajlandó lesz lemondani bizonyos eszményeiről. A hazai helyzetről úgy vélekedett, hogy a "közóhajnak" eleget téve kell a rendőrség helyzetét rendezni (a beszéd 1992 júniusában, tehát az 1994-es rendőrségi törvény elfogadását megelőzően hangzott el). **Boross Péter** kijelentette: *"Magyarországon ez a kérdés még mindig vajúdik. Vajúdik elsősorban a politikai viták mezején, de már kevésbé a magyar társadalom köreiből, ahol egyértelműbb a megítélés. Az emberek rövid idő alatt megrettentek a bűnözés emelkedésétől és ennek következtében az általánosnak mondható közvélemény erőteljesebb rendőri tevékenységet kíván. A politikai élet felszínét különféle megfontolásokból eredő viták borzolják ugyan, de a magyar társadalom mélyebb régióiban ez a kérdés eldőlnék látszik, s a Kormány rendkívül fontos feladatának tekinti, hogy a rendőrség szerepének meghatározását ennek a társadalmi közóhajnak megfelelően kísérelje meg."*<sup>11</sup>

Meg kell mondani, hogy ez a rendezés "túlságosan is jól" sikerült, vagyis a hétköznapi tudatban megjelenő alapvetően téves nézetek szinte minden kontroll nélkül váltak a rendőrségi törvény

elvi alapjává. Lényegében visszhang nélkül maradtak a kormánypárti **Dr. Mezey Károly** szavai, aki a parlamentben azt állította, hogy a rendőrség a társadalom becsületes tagjainak jogait védi a becsstelenség emberi jogainak "megsértése" (sic!) útján, amikor ez utóbbiakkal szemben intézkedik, kényszerítő eszközöket alkalmaz vagy titkosszolgálati módszereket használ.<sup>12</sup> Nem kuriózumként utaltam erre a kinyilatkoztatásra, hiszen maga a törvény valóban az említett felfogásra épül. Maga a belügyminiszter is azt állította expozéjában, hogy *"A rendőrség a jogsértő állampolgár ellen jár el, nyugton hagyva a jog szerint cselekvőt... a rendőrség a bűnözést és nem az állampolgárt ellenőrzi"*.<sup>13</sup> Elég mindezekkel szemben a törvényt magát elolvasni, és kiderül, hogy az idézett tételeknek nem sok közük van a valósághoz. Természetesen nem bűnöző az, akitől a rendőr felvilágosítást kér, de még az sem, akit igazoltatni kell. Nem bűnöző továbbá az sem, akinek a lakásába személybiztosítás során belép. A sort még hosszan lehetne folytatni. Intézményesen ellentmond a "bűnözőkkel (szelídebb változatban a bűnözéssel) szemben folytatott harc" felfogásának a rendőrség törvényben is rögzített bűnmegelőzési, államigazgatási és rendészeti feladatköre.

A magyar rendőrségi törvény tehát példája annak, hogyan lehet visszaélni a köznapi tudatban valóban elterjedt, ámde mind jogilag, mind ténybelileg téves nézettel, amely feltételezi, hogy a rendőrség mindig, vagy legalábbis általában bűnözőkkel szemben lép fel.

Mindebből természetesen nem az következik, hogy a közvéleményt bármiféle fontos közhatalmi döntés meghozatalakor figyelmen kívül kellene hagyni. Az viszont igen, hogy az egyes lépések megtételekor számításba kell venni azt is, hogy az emberek vélekedése, esetleg kinyilvánított kívánságaik rendszerint nem a teljes összefüggésrendszer (alkotmányos rend, nemzetközi kötelezettségek, stb.) ismeretében alakulnak ki. Másképpen szólva: egy alapvetően képviselői demokráciára épülő rendszerben a közvetlen "népóhaj" csak kiegészítő forrása

az akaratképzésnek, ellenkező esetben minden fontos kérdésben népszavazást kellene tartani.

Összefoglalóan azt lehet tehát mondani, hogy a közvélemény megismerése fontos, sőt egy valódi demokráciában elengedhetetlen, de nem kizárólagos előfeltétele a közhatalom működését, esetünkben a közbiztonság védelmét célzó tevékenységet tartalmilag meghatározó döntések meghozatalának. A közvélemény-kutatások hozzájárulhatnak a rendőri működés szempontjából lényeges problémák feltárásához, a közbiztonságvédelem céljainak kijelöléséhez, pontosításához, a szolgáltatás minőségének javításához. Nem elhanyagolható az az értékítélet sem, amely a rendőri munka minőségének méréséhez nyújt segítséget.<sup>14</sup>

Mindezek előrebecsátása után néhány példa segítségével - természetesen a teljesség igénye nélkül - konkrét felmérések eredményeiről és tanulságairól kívánok szólni.

### 3. Külföldi felmérések

A Magyarországon kívül lefolytatott közvélemény-kutatásokból számunkra a módszertani kérdéseken túlmenően mindenképp az összehasonlításra lehetőséget adó eredmények fontosak. A rendőri funkciók és szervezetek közötti igen nagy különbségek miatt az egyes konkrét eljárásokra és azok fogadtatására vonatkozó felmérések inkább nemzeti, sőt azon belül is helyi keretek között nyújtanak hasznos információkat, hasonló hatáskörök esetén persze van lehetőség a megállapítások összevetésére. Közvetlenebbül hasznosítható a rendőrség tevékenységének általános értékelését tükröző eredmények egymás mellé állítása és elemzése, hiszen nem túlzás azt állítani, hogy a közhatalom leglátványosabb megtestesítőjének tartott rendőrség minősítése az egész államszervezet legitimitációja szempontjából jelentős. Természetesen a generalizált megítélés csupán kiindulópontja lehet a behatóbb elemzéseknek, az eredmények mögött sok minden meghúzódhat.

Az ENSZ Interregionális Bűnügyi és Igazságszolgáltatási Kutatóintézete (UNICRI) által szervezett világméretű bűnözési felmérések keretében témánkat érintő problémákat is vizsgáltak. A rendőrség megítélésével kapcsolatban a következő, igennel vagy nemmel megválaszolható kérdést tették fel, számos országban (sajnos Magyarországról nincs publikált adat az összefoglalóban): *"Mindent összevetve az Ön véleménye szerint hogyan kezeli a bűnözést a rendőrség azon a területen, ahol Ön él? Úgy gondolja, hogy jó munkát végeznek, vagy nem?"* Az eredmények az "igen" válaszok százalékos arányában kifejezve az 1988-as, illetve 1991-es felmérések alapján (ahol mindkét évben volt kérdés, ott összesítve):

Összesen:	60,2
Európa:	54,9
Anglia(88+91):	67,8
Skócia(88):	70,7
Észak-Írország(88):	63,0
Hollandia(88+91):	53,9
Németország(nyugat)(88):	67,3
Svájc(88):	50,1
Belgium(88+91):	50,4
Franciaország(88):	61,8
Norvégia(88):	70,3
Finnország(88+91):	58,5
Spanyolország(88):	63,1
Svédország(91):	58,4
Olaszország(91):	49,5
Lengyelország(91):	26,8
Csehszlovákia(91):	12,0
USA(88+91):	80,5
Kanada(88+91):	85,6
Ausztrália(88+91):	72,7
Új Zéland(91):	79,1
Japán(88+91):	62,2

Forrás: A.A. del Frate - U.Zvekcic - J.J.M. van Dijk, *Understanding Crime - Experiences of Crime and Crime Control*, UNICRI, Róma, 1993. 37.o.

Az adatokból egyértelműen megállapítható, hogy a rendőrség megítélése egyáltalán nem függ a bűnözés alakulásától,

sem pedig a szervezet felépítésétől, centralizáltságától. Szembetűnő, hogy az angolszász modellt követő, vagy ahhoz közel álló országok rendőrségei kaptak jobb osztályzatot. A volt szocialista államok esetében az alacsony értékek nyilvánvalóan a rendszerváltás sajátosságaiból adódnak, a kommunista elnyomó apparátus bírálata és az átszervezés nehézségei minden bizonnyal hatottak az emberek megítélésére. Magában a vizsgálatban kevés olyan összefüggés volt kimutatható, ami messzemenő következtetésekre adhatna alkalmat. Valamennyire kedvezőtlenebb a rendőrség értékelése ott, ahol az emberek éjszaka félnek az utcai bűnözéstől, továbbá ahol a feljelentések kezelésével sokan nincsenek megelégedve. Úgy tűnik tehát, hogy a megfelelő rendőri jelenlét és az információkra való kellő reagálás pozitívan hathat a szubjektív biztonságra, ezzel együtt a feljelentési készség alakulására.<sup>15</sup> Noha ez utóbbi ugyancsak számos, meglehetősen különböző tényezővel függ össze, érdemes áttekinteni, hogy a nemzetközi kutatás eredményei alapján hogyan alakul a feljelentett cselekmények aránya. Nem érdektelen e szempontból az sem, hogy a feljelentő sértettek mennyire elégedettek a rendőrség eljárásával. Az adatok itt is a pozitív válaszok, vagyis a feljelentések aránya és az elégedettek hányada százalékában szerepelnek, az országok melletti zárójeles számok pedig a felmérés évére utalnak.

Terület, ország	feljelentési arány	a feljelentő sértettek elégedettsége a rendőrség eljárásával
Összesen:	48,9	59,2
Európa:	48,7	55,6
Anglia(88+91):	58,7	71,3
Skócia(88):	62,3	71,9
Észak-Írország(88):	45,8	58,4
Hollandia(88+91):	54,7	72,7
Németország(nyugat)(88):	48,0	67,7
Svájc(88):	59,0	60,6
Belgium(88+91):	58,3	55,2

Franciaország(88):	60,8	49,4
Norvégia(88):	43,4	32,8
Finnország(88+91):	40,4	72,1
Spanyolország(88):	31,4	47,4
Svédország(91):	58,8	74,9
Olaszország(91):	41,1	41,2
Lengyelország(91):	31,4	15,7
Csehszlovákia(91):	36,5	43,3
USA(88+91):	52,0	65,2
Kanada(88+91):	49,8	74,8
Ausztrália(88+91):	46,4	76,6
Új Zéland(91):	59,7	78,8
Japán(88+91):	39,7	53,5

Forrás: A.A. del Frate - U.Zvekcic -J.J.M. van Dijk, Understanding Crime - Experiences of Crime and Crime Control, UNICRI, Róma, 1993. 33-35.o.

A feljelentések elmaradásában különböző okok játszottak közre, tipikusan a cselekmény csekély súlyára és a probléma önálló megoldására hivatkoztak a válaszadók. Érdekes, hogy a megkérdezettek 34 %-a még a rablásokat sem tartotta feltétlen rendőri reagálást igénylő támadásnak. A feljelentések alapján történő eljárások negatívumai a megkérdezettek szerint mindenekelőtt abban nyilvánultak meg, hogy a rendőrség nem tett eleget az ügy érdekében(42 %). További kifogásként merült fel, hogy nem fogták el az elkövetőt (15 %), nem térítették meg a kárt (18 %), illetve nem tájékoztatták elvárható módon a sértettet (13 %). Az elégedetlenek 11 %-a állította, hogy a rendőrség nem volt korrekt vele szemben.<sup>16</sup>

Hangsúlyozni kell, hogy a nemzetközi összesítés adatai szükségképpen igen általánosak, sőt az egyes országokon belül is óriási különbségek és nem egy esetben többféle rendőri szervezetek vannak. Annyi mégis megkockáztatható, hogy az emberek többsége konszolidált viszonyok között pozitív módon viszonyul a rendőrséghez, fontos tényezőnek tekinti azt a biztonság garantálásában.

A térbeni összehasonlítás mellett fontos adalékokkal szolgálhat az időbeni összevetés. Sajnos etéren meglehetősen

szerény lehetőségek állnak rendelkezésre, legalábbis ami a nagyobb intervallumban történő vizsgálódásokat illeti. A rendőrségre vonatkozó közvélemény-kutatások ugyanis igazán a hatvanas évek végétől váltak egyre gyakoribbá és kidolgozottá. Ebből következik, hogy a bázis-adatgokat viszonylag kevés korábbi felmérésből lehet meríteni, mindamelllett a megbízhatósággal is akadnak problémák, hiszen a metodológia is sokat fejlődött a század folyamán. A rendelkezésre álló lehetőségekkel mégis célszerű élni, hiszen a változásokból - ha kell óvatossággal is - következtetéseket lehet levonni az okokra és a közvélemény befolyásolásának kevésbé felszínesen manipulatív lehetőségeire is.

A mondottak fényében feltétlenül említést érdemel **Gene E. Carte** vizsgálata, amelynek során egy 1938-ban publikált felmérés adatait vetette össze az 1971-ben - részben - megismételt kutatás eredményeivel.<sup>17</sup> Igaz, hogy az első megkérdezés mintája nem nevezhető igazán reprezentatívnak, hiszen mindössze 53 személy véleményét tárta fel. Mégis használhatónak tekinti az adatokat **Carte**, mivel a **Spencer D. Parratt** által lefolytatott felmérés közvetve szélesebb alapokon nyugszik (tudniillik a kérdések összeállításában támaszkodtak a tágabb körben végzett megkérdezésekre).

Az 1938-as eredmények részben összecsengenek a későbbi vizsgálat adataival, bizonyos kérdésekben mégis eltérés észlelhető. Mindkét alkalommal hangsúlyt kapott a rendőrség professzionalizmusa iránti igény, továbbá a kultúrált és eredményes fellépés elvárása. Mindamelllett megállapítható, hogy az első vizsgálatban összesített vélemények (egyébként következtelen gondolkodást tükrözve, hiszen az alkotmányos szabályok tiszteletben tartása határozott igényként fogalmazódott meg) jórészt elfogadták, hogy a rendőrség bármilyen mérvű erőszakot alkalmazhat céljai elérése érdekében. Úgy tűnik, az emberek tudomásul vették, hogy a brutalitás természetes velejárója a rendőri munkának. Számos elmarasztaló vélemény fejeződött ki a vizsgálatban, mindazonáltal megemlítendő, hogy a megkérdezettek többsége nem igényelt erősebb beleszólási

lehetőséget, netán aktív részvételt a rendőrség gyakorlatának alakításában, ellenőrzésében.<sup>18</sup>

1971-re a kép több tekintetben változott. Megállapítható volt mindenekelőtt, hogy az emberek nagyobb mértékben igénylik a közvetlen beleszólást a rendőri gyakorlat alakításába és ellenőrzésébe. Ez egyfajta kritikaként is értékelhető a sokat hangoztatott rendőri professzionalizmussal szemben. Megnövekedett az érzékenység a kisebbségi csoportokat sújtó diszkriminatív gyakorlatra vonatkozóan. Ugyancsak változás, hogy a második felmérésben hangsúlyozottabban fogalmazódott meg, hogy a megkérdezettek támogatják a rendőrök jogainak, így különösen a szakszervezet-alakítás jogának megvalósulását. A felvételt és kiválasztást illetően sokan emelték ki a szilárd jellem és a magas műveltség követelményeit, határozottan elutasító volt viszont a közvélemény a katonai gyakorlattal mint értékelendő feltétellel szemben.<sup>19</sup>

Úgy gondolom, hogy ez az időbeni összehasonlítás - noha önmagában természetesen nem elegendő végérvényes tételek megalapozására - alátámasztani látszik, hogy az alkotmányos rend megszilárdulása (amit az USA-ban igen élesen jelzett a faji megkülönböztetés maradványainak felszámolása a 60-as években), továbbá a rendőrség munkájának reflektorfénybe kerülése most már minden vonatkozásban tudatosította az emberekben a testülettel szembeni törvényességi elvárások fontosságát.

A külföldi kutatások közül számunkra különösen azok jelentősek, amelyeket a volt szocialista országokban végeztek. A rendőrség társadalmi elfogadottsága nyilvánvalóan összefügg - ha nem is azonos - az új hatalmi berendezkedés legitimitásával. Láttuk, hogy Lengyelországban és Csehszlovákiában a testület értékelése messze az európai átlag alatt maradt az átalakulás időszakában. De még Szlovénia fővárosában is csupán 49,9% volt az 1992-es megkérdezés szerint elégedett a rendőrség munkájával, holott a ljubljanai rendőrség vitathatatlan érdemeket szerzett a függetlenség kivívásában.<sup>20</sup> Említést érdemel még egy szlovákiai kutatás, amely - összhangban más felmérési

eredményekkel - mindenekelőtt azt mutatja, hogy minél inkább a helyi rendőrségre irányul a kérdés, annál nagyobb a bizalom a testülettel szemben. Miközben az UNICRI-adatok Csehszlovákiára vonatkozóan 1992-ben mindössze 12%-os pozitív értékelést mutatnak a rendőrségre, addig egy szlovák vizsgálat kifejezetten a saját köztársaságra irányulva ennél jóval kedvezőbb értékeket mutatott ki. Arra a kérdésre például, hogy a szlovák rendőrség teljesíti-e feladatait a közrend fenntartásában és a polgárok biztonságának szavatolásában, a következő válaszok születtek három különböző időpontban (az utolsó felmérés már a független Szlovákiában készült, az adatok a válaszadók százalékos arányát mutatják):

Válasz	1990. nov.	1991.nov.	1993.ápr.
Igen	8	11	7
Inkább igen	35	35	28
Inkább nem	37	35	42
Nem	13	11	15
Nem tudja	7	8	8

Forrás: R.Chalka-L.Benkovicova: The views of the public on the cooperation of citizens with the police force of the Slovak Republic in its preventive activity and selected problems of criminality.

Kézirat, Bratislava, 1994.9.o.

Valószínűsíthető, hogy az 1993-as visszaesés itt is az új állam kiépítésével hozható kapcsolatba, hiszen az egyéb kérdésekre adott válaszokból kitűnik, hogy az emberek nem pusztán a rendőrség hibájának tartják, ha az nem mindenben képes megfelelni az elvárásoknak. A válaszadók 20%-a vélte úgy, hogy nagyon fontos volna a rendőrség létszámának növelése, 33% szerint fontos volna a bővítés, 49% vélekedett úgy, hogy a rendőri hatáskörök szélesítése nagyon fontos volna, 34% szerint pedig fontos. 48% jelölte meg nagyon fontos teendőként az anyagi-technikai fejlesztést, 35% egyetértett azzal, hogy ez fontos volna. Viszonylag kevesebben tartották nagyon fontosnak

(22%), illetve fontosnak (38%) a közvélemény jobb tájékoztatását a rendőri munkáról. Egyértelmű prioritást kapott viszont jobb megelőző intézkedések alkalmazása (nagyon fontos: 60%, fontos: 32%). Az állampolgárokkal való kapcsolatok fejlesztése a megkérdezettek 34%-a szerint nagyon fontos, 44% szerint fontos. A rendőrök anyagi és szociális biztonságának növelése kevésbé kapott hangsúlyt, a válaszok többsége azonban még így is pozitív (nagyon fontos: 19%, fontos: 38%). Határozottan kidomborodott mindamelllett - és ez a mondottak ellenére nyilvánvalóan kritika -, hogy javítani kellene a rendőrök felkészítését és oktatását (nagyon fontos: 52%, fontos: 37%), továbbá szigorítani a felvétel követelményeit (nagyon fontos: 70%, fontos: 25%).<sup>20</sup> A bűnözéstől való félelemre és még számos más kérdésre kiterjedő szlovák kutatás az összefüggéseket illetően arra a megállapításra jutott, hogy az otthonukban és azon kívül is magukat biztonságban érző polgárok inkább pozitívan viszonyulnak a rendőrséghez, bíznak benne. A rendőri szakma számukra meglehetősen magas társadalmi presztizst képvisel. Általában elutasítják a halálbüntetést és inkább hajlandóak a rendőrséggel való együttműködésre. Ugyanakkor kevésbé törődnek vagyonuk és személyük védelmével, megfelelő elővigyázatossági intézkedések megtételével.

Még egyszer hangsúlyozom, hogy a vázlatosan ismertetett felmérések csupán cseppet jelentenek a rendőrségről szóló közvélemény-kutatások tengerében.<sup>21</sup>

#### 4. A hazai kutatásokról

A szocialista rendőrség tipizáltsága kevésbé tette lehetővé és egyben szükségessé, hogy a testület valóságos társadalmi megítélését empirikusan mérjék. Ennek ellenére néhány kutatás - ha nem is mindig kizárólagosan a rendőrségre irányulóan - Magyarországon már a 80-as években témánk szempontjából is értékelhető eredményeket hozott. Mindenekelőtt **Korinek László** nevét kell említeni, aki a rejtett bűnözés vizsgálata során a testületet illetően is fontos következtetésekre jutott.<sup>22</sup> Az 1982-es

baranyai felmérést 1992-ben megismételte, így kutatásai révén értékes összehasonlító adatokhoz jutottunk a rendszerváltás előtti, illetőleg utáni időszakokra vonatkozóan. Ami a rendőrség általános megítélését illeti, 1982-ben a megkérdezettek 17,9 %-a minősítette a testület tevékenységét rossznak, 53,3 % tartotta kielégítőnek, 25,3 % szerint volt jó, 3,5 % pedig kiválónak találta. 1992-ben ugyanezek a számok: 29,8 % szerint rossz, 54,7 % szerint kielégítő, 14 % adott jó minősítést, míg kiválóra 1,9 % értékelte a testület munkáját.<sup>23</sup>

Feltétlenül említést érdemel az a felmérés, amelyet az MTA Politikai Tudományok Intézetének munkatársai végeztek **Bóhm Antal és Szógyi Lenke** vezetésével. Voltaképpen itt két kutatásról van szó. Az egyiket Budapesten folytatták le 1993-ban, míg a másodikra országos szinten került sor 1995-ben. Az első alkalommal az általános értékelésben a megkérdezettek 9,4 %-a tartotta rossznak a rendőrség munkáját a fővárosban, 60,6 % szerint az elfogadható, 23,6 % vélte úgy, hogy megfelelő és 5,2 % minősítette kifejezetten jónak. Megjegyzendő azonban, hogy igen nagy eltérések mutatkoztak akkor, amikor az adott kerületben kifejtett rendőri munkára kérdeztek rá. A VIII. kerület hírhedten slummosodott, a prostitúció által frekvenciált környék. Itt a válaszadók 37 %-a minősítette rossznak a helyi rendőri működést, míg a feltétlenül "békésebb" III. kerületben ez az arány csupán 3,0 % volt. A hatékonyság javítását elsősorban a bűnmegelőzésben, majd sorrendben a közterületeken, a nyomozásban, a tömegrendezvényeken, végül a közlekedésben várja a lakosság.<sup>24</sup>

1995-ben 1-től 5-ig terjedő osztályzatokkal mérték a rendőrségről alkotott általános véleményt. Budapest III. kerületében az átlag 2,99 volt, a VIII. kerületben 3,20. Itt tehát a lakosság valószínűleg értékelte a rendőrség erőfeszítéseit a közbiztonság fenntartására. A budapesti XXII. kerület átlaga 3,21, Pécssett ugyanez 3,06, míg Nyíregyházán 3,09 volt.<sup>25</sup>

Számos hasznos tanulsággal szolgált az a kutatás is, amelyet **Jász-Nagykun-Szolnok** megyében folytattak le 1995 februárjában. A közbiztonsági közérzet alakulásának feltárására



törekvő vizsgálat eredményeit Nyári Katalin értékelte és tette közzé a Belügyi Szemle 1996. évi 1. és 2. számaiban. A kérdések megfogalmazói feltételezték, hogy a rendőrökről alkotott vélemény egyben az együttműködési készség kifejeződése is. Konkrétan arra voltak kíváncsiak, hogy mennyire tartják igaznak a rendőrség jelmondatát: "Szolgálunk és védünk". A válaszadók több mint negyede tartotta teljes, illetve jelentős mértékben igaznak a jelmondat gyakorlati megvalósulását, közel kétharmaduk pedig úgy vélekedett, hogy némi igazság van benne.<sup>26</sup>

Önmagában örvendetes, hogy a rendőrségi szervek maguk is egyre inkább szükségesnek érzik a közvélemény róluk alkotott képének megismerését, munkájuk társadalmi fogadtatásának visszacsatolását. Nyilvánvaló azonban az is, hogy a testület államszervezeti pozíciója és az egyének, valamint a közhatalom kapcsolatának ilyen "rövidre zárása" a már jelzett veszélyeket is felszínre hozza. A felmérések - már csak a kérdezők hatalmi státusa miatt is - fokozott óvatosságot, az eredményekből való következtetések pedig többszörös kontrollt igényelnek. Jellemző, hogy a legtöbb ilyen kutatás más felméréseknél élesebben mutatja ki, hogy az emberek határozottan igénylik a rendőri munka feltételeinek javítását, jobb megbecsülését.<sup>27</sup>

A hazai kutatásokban megjelenő problémák és összefüggések részletesebb bemutatását mellőzöm, mert az Olvasó azokkal behatóbban megismerkedhetett a Dános Valér által lefolytatott felmérés ismertetéséből.

Összességében azt lehet mondani, hogy a nemzetközi tendenciák hazánkban is hatnak. A közvélemény megismerése fontos kiegészítő forrás a hatalmi döntések meghozatala során. Az eredményeket azonban - ha azokra tényleg fontos elhatározásokat akarunk alapítani - minden esetben annak fényében szabad csak felhasználni, hogy a közvetlen visszajelzések a rendőrség esetében egy olyan szervezetre vonatkoznak, amely tevékenységét egyidejűleg az államszervezet egészében elfoglalt helyzetéhez képest kell hogy alakítsa.

## JEGYZETEK

1. R. Peel, Principles of Politing (1829)  
közli: A. Normandeau - B. Leighton, A Vision of the Future of Policing in Canada: Police-Challenge 2000, Solocitor General, Ottawa, Kanada, 1990. 140.o.
2. Ch. Reith, British Police and the Democratic Ideal, Oxford University Press, London, 1943. 11-13.o.
3. lásd: Drews-Wacke-Vogel-Martens, Gefahrenabwehr, Carl Heymanns. Verlag, Köln, 1985. 245., 250.o.
4. lásd erről: Korinek László, Félelem a bűnözéstől, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 35-61; 131-135.o.
5. Nyíri Sándor, A közrend és a közbiztonság Rendészeti Szemle, 1994/10, 9.o.
6. J. Habermas, A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása, Gondolat, Budapest, 1971. 339-359.o.
7. C. Wiebrens, A rendőrség és a nyilvánosság - megjegyzések, in: Vigh - Katona (szerk.), Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség, ELTE - Rendészeti Kutatóintézet Budapest, 1993. 173.o.
8. lásd pl. W. Westley, Violence and the Police, MIT Press, Cambridge, Massachusetts - London 1970;  
J. H. Skolnick, Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society New York, 1975;  
A. Niederhoffer, Behind the Shield, The Police in Urban Society, Doubleday and Co. New York, 1967;  
M. Banton, The Policeman in the Community, Tavistock

- Publ. London, 1964.
9. lásd: D.Brown, *Civilian Review of Complaints Against the Police*, in: Policing Today, HMSO, London, 1985. 152.o.
  10. R.Mawby, A változó rendőrség - bevezető elmélkedés Kelet-Európa nyugat felé fordulásának ürügyén, in: Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség, 250-251.o.
  11. Dr.Boross Péter belügyminiszter megnyitó beszéde Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség, 10.o.
  12. Az Országgyűlés 1993. évi őszi ülészsaka okt. 18-19-20-i ülésének jegyzőkönyve (15.ülésnap) 30511
  13. Az Országgyűlés 1993. évi őszi ülészsaka okt.4-5-i ülésének jegyzőkönyve (10. ülésnap) 29985
  14. K.van der Vijver, *Policy Development in the Police Organization: The Role of the Citizen Surveys*, in: del Frate - Zwekic - van Dijk (szerk.), Understanding Crime - Experiences of Crime and Crime Control, UNICRI, Róma, 1993. 232.o.
  15. Understanding Crime - Experiences of Crime and Crime Control, UNICRI, Róma, 1993. 38.o.
  16. i.m. 34-35.o.
  17. G.E. Carte, *Changes in Public Attitudes Toward the Police: A Comparison of 1938 and 1971 Surveys*, Journal of Police Science and Administration 1973/2. 182-200.o.
  18. Carte, i.m. 183-190.o.
  19. Carte, i.m. 191--193.o.

19. Carte, i.m. 191--193.o.
20. R.Chalka - L.Benkovicova, *The Views of the Public on the Cooperation of Citizens with the Police Force of the Slovak Republic in its Preventive Activity and Selected Problems of Criminality*, kézirat, Bratislava, 1994.10.o.
21. További adalékok, Korinek, i.m. 11-38.o.
22. Korinek, i.m. 131-135.o.
23. Korinek László, *A lakosság feljelentési magatartása és a bűnügyi szervekről alkotott véleménye egy vizsgálat tükrében*, Belügyi Szemle, 1996/4. 41.o.
24. Böhm Antal- Szőgyi Lenke, *Az állampolgárok véleménye a rendőrségről*, Rendészeti Szemle, 1994/7. 35-36.o.
25. Böhm - Juhász - Szőgyi, *A szubjektív biztonságérzet (zárótanulmány) MTA Politikatudományi Intézet, Budapest*, 1995. 85-86.o.
26. Nyári Katalin, *A közbiztonsági közérzet aktuális állapota Jász-Nagykun-Szolnok megyében II. rész*, Belügyi Szemle, 1996/2, 42.o.
27. lásd: Kertész Sándor, *Egy reprezentatív felmérés tanulságai*, Belügyi Szemle, 1996/1, 81-89.o.  
Komáromi István - Teremi Zoltán, *Kezdeti lépések a rendőri eredménymérés útján*, Belügyi Szemle, 1996/1. 63-71.o.