

dr. Kádár András Kristóf | Körner Júlia | dr. Moldova Zsófia | dr. Tóth Balázs

SZIGORÚAN ellenőrzött iratok



STEPS

A MAGYAR IGAZOLTATÁSI GYAKORLAT HATÉKONYSÁGÁRÓL
ÉS ETNIKAI ASPEKTUSAIRÓL – KUTATÁSI JELENTÉS

Szigorúan ellenőrzött iratok

A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról
és etnikai aspektusairól – kutatási jelentés



Magyar Helsinki Bizottság

Szigorúan ellenőrzött iratok

A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról
és etnikai aspektusairól – kutatási jelentés

S z e r z ő k :

dr. Kádár András Kristóf és Körner Júlia (3. fejezet)

dr. Moldova Zsófia (2. fejezet)

dr. Tóth Balázs (1–2. és 4–6. fejezet)

Budapest, 2008

© Magyar Helsinki Bizottság, 2008

© Kádár András Kristóf, Körner Júlia, Moldova Zsófia, Tóth Balázs

A STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search – Hatékony rendőrségi igazoltatási stratégiák) programot Magyarországon a Magyar Helsinki Bizottság, az Országos Rendőr-főkapitányság és a Rendőrtiszti Főiskola hajtotta végre. A program működésének anyagi forrását az Európai Bizottság AGIS programja és a Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány (OSI) biztosította.



AGIS 2006



OPEN SOCIETY INSTITUTE

E kiadvány megjelenését az Európai Bizottság AGIS programja és az OSI támogatta. Tartalmáért a kizárólagos felelősséget a Magyar Helsinki Bizottság viseli; az semmilyen vonatkozásban nem tekinthető úgy, mint amely az Európai Bizottság vagy az OSI hivatalos véleményét tükrözi.

ISBN: 978-963-88228-1-9

A Magyar Helsinki Bizottság kiadása

Felelős kiadó: Pardavi Márta

Borító fotó: MTI

Tipográfia és kötésterv: Kovácsné Kiss Judit | Createch

Készült: Rózsa Gábor nyomdájában

Köszönetnyilvánítás

A STEPSS program elindításáért és lebonyolításáért az alábbi személyeknek tartozunk köszönettel.

A rendőrség részéről:

- Dr. Bencze József
r. altábornagy, országos rendőrfőkapitány
- Dr. Bene László
ny. r. altábornagy, volt országos rendőrfőkapitány
- Dr. Fekete Csaba
r. ezredes, a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője
- Dr. Hatala József
ny. r. vezérőrnagy, az országos rendőrfőkapitány volt helyettese
- Dr. Kemény Gábor
r. alezredes, a Kaposvári Rendőrkapitányság vezetője
- Kiss András
r. alezredes, a BRFK VI. Kerületi Rendőrkapitányság volt vezetője
- Dr. Lukácsévich Éva
őrnagy, a projekt összekötője (ORFK)
- Mergancz Sándor
r. ezredes, a Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője
- Plánk Róbert
a BRFK VI. Kerületi Rendőrkapitányság vezetője
- Salacz Ildikó
r. százados (ORFK)
- Dr. Zélicity László
alezredes, a Szegedi Rendőrkapitányság vezetője
- a BRFK VI. Kerületi Rendőrkapitányság, a Kaposvári Rendőrkapitányság és a Szegedi Rendőrkapitányság állománya

A Rendőrtiszti Főiskola részéről:

- Dr. Németh Zsolt
ny. r. alezredes, főiskolai tanár
- Dr. Sárkány István
ny. r. vezérőrnagy, rektor

A Nyílt Társadalom Intézet részéről:

- Rebekah Delsol
- Indira Goris
- Rachel Neild
- Takács Réka

A civil megfigyelők:

- Bogdán Imre
Kaposvári Cigány Kisebbségi Önkormányzat
- Setét Jenő
Roma Polgárjogi Alapítvány
- Virág Zsolt
Szegedi Cigány Kisebbségi Önkormányzat

Egyéb közreműködők:

- Zsemlye Zsófia
egyetemi hallgató
- Szabó Andrea
egyetemi hallgató
- Lorna Králik
nyelvi lektor
- Farkas Ádám
statisztikus
- Czapp Erzsébet
tolmács

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	3
2. A STEPSS program Magyarországon	7
2.1 A program intézményi háttere, a Magyar Helsinki Bizottság és partnereinek szerepe a program végrehajtása során	7
2.2 Jogszabályi környezet, az igazoltatás intézményének magyar jellegzetességei.....	9
2.2.1 Az igazoltatás fogalma és törvényben meghatározott célja	9
2.2.2 Az igazoltatás alapjául szolgáló gyanú minimális szintje.....	11
2.2.3 Az arányosság követelménye	11
2.3 A program tevékenységei.....	11
2.3.1 A program előkészítő szakasza.....	12
2.3.2 Tanulmányút az Egyesült Királyságba	13
2.3.3 Az igazoltatás monitorozásának technikai előkészítése	13
2.3.4 A programban közreműködő rendőrök képzése	16
2.3.5 Az igazoltatás gyakorlatának monitorozása, a formanyomtatványok kitöltése, civil megfigyelők bevonása	17
2.3.6 Adatelemzés.....	18
2.3.7 Értékelés: interjú a programban részt vevő rendőrökkel és civil megfigyelőkkel	18

3. A kutatási adatok elemzése.....	19
3.1 Az igazoltatások száma	19
3.2 Hatékonyság.....	23
3.3 Az igazoltatás etnikai aspektusai	34
3.3.1 A romák aránytalan igazoltatása	34
3.3.2 Az igazoltatások hatékonysága etnikai szempontból	39
3.4 Következtetések	41
4. A közreműködő rendőrök értékelése a STEPSS programról	43
4.1 A program támogatottsága	44
4.2 Képzés	46
4.3 A formanyomtatványokkal kapcsolatos általános vélekedés – előnyök és hátrányok	48
4.4 Az igazoltatások ellenőrzése.....	49
4.5 A civil részvétel jelentősége.....	51
4.6 Javaslatok.....	52
5. A STEPSS program a civil megfigyelők szemével	53
5.1 Kaposvár, Bogdán Imre.....	54
5.2 Szeged, Virág Zsolt	55
5.3 Budapest, VI. kerület, Setét Jenő	56
6. Javaslatok	59
6.1 A rendőrségi törvény módosítása.....	59
6.2 Az etnikai hovatartozással kapcsolatos adatgyűjtés	60
6.3 A helyi közösségek és a helyi rendőrség közötti kapcsolat és kommunikáció intézményesítése	61
6.4 A rendőrök képzése	61
6.5 Az igazoltatások minősége.....	62
6.6 A rendőrök teljesítményértékelésének javítása	63
6.7 Az ellenőrzési rendszerek felülvizsgálata és javítása.....	63
Mellékletek.....	65

1. Bevezetés

Az etnikai profilalkotás, tehát az etnikai vagy faji hovatartozás ismérvein alapuló kiválasztás a rendészeti gyakorlatban akkor valósul meg, ha az intézkedő rendőrök külső jegyek alapján határozzák meg, kit igazoltatnak, illetve kivel szemben foganatosítanak valamilyen intézkedést. A módszer szerint összefüggés mutatható ki bizonyos tulajdonságok és egyes bűncselekmények elkövetése között, ezért azt feltételezi, hogy meghatározott külső jegyekkel rendelkező emberek nagyobb valószínűséggel követnek el bizonyos típusú bűncselekményeket.

Az etnikai profilalkotás valójában a diszkrimináció egyik formája, amelyet a nemzetközi és az európai jog is tilalmaz. A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (*European Commission against Racism and Intolerance*, ECRI) 11. számú általános ajánlásában javasolja, hogy a tagállamok kormányai „az etnikai alapú kiválasztás tekintetében egyértelműen definiálják és törvényben tiltsák meg az etnikai ismérveken alapuló kiválasztást”. Az ajánlás értelmében etnikai profilalkotásnak minősül „az olyan ismérvek, mint a faj, a bőrszín, a nyelv, a vallás, a nemzetiség, továbbá a nemzeti vagy etnikai származás objektíven és ésszerűen nem igazolható alkalmazása a rendőrök ellenőrző, megfigyelő vagy nyomozati tevékenysége során”.¹

Kutatási adatok támasztják alá azt, hogy az etnikai profilalkotásra épülő rendőri gyakorlat nem hatékony, sőt veszélyeztetheti a rendőri munka eredményességét is. A profilalkotás elmélyíti az előítéleteket, egész csoportokat bélyegez meg vagy minősít „gyanús közösségeknek”, így elidegeníthet a hatóságoktól olyanokat, akiknek a támogatására igenis szükség lehet a bűnüldözés és a bűnmegelőzés során.

¹ Az ECRI 11. sz. általános ajánlása a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a rendfenntartás területén folytatott küzdelemről magyar nyelven elérhető az Európa Tanács honlapján (http://www.europatanacs.hu/pdf/ECRI_Rec11.pdf).

A Magyar Helsinki Bizottság 2002–2003 során „A törvény előtti egyenlőség érvényesítése a büntetőeljárásban cigány és nem cigány terheltek esetén” címmel folytatott kutatást. A vizsgálat szociológiai-statisztikai módszerekkel próbált fényt deríteni arra, hogy a büntetőeljárásban és esetlegesen a büntetés kiszabása során ténylegesen más elvek érvényesülnek-e a roma és a nem roma terheltek esetében. A kutatás során a Helsinki Bizottság szakértői azt vizsgálták, hogy az elkövetők hogyan kerültek a hatóság látókörébe. A legmarkánsabb különbséget egyrészt a tettenérés, másrészt az igazoltatás kapcsán találták: a nem roma terheltek a leggyakrabban tettenérés után kerültek büntetőeljárás hatálya alá, míg a romák nagy számban váltak igazoltatást követően gyanúsítottá. A kutatási adatok és az abból levont következtetések egybecsengenek a látható kisebbségek elleni büntetőeljárási diszkriminációt vizsgáló angolszász kutatások eredményeivel. Az adatokból egyértelműen kitűnt, hogy az etnikai profilalkotás gyakorlata jelen van Magyarországon, s nagy részben felelős a cigányok ellen a büntető igazságszolgáltatásban megnyilvánuló diszkriminációért.²

Fenti kutatást követően a Társadalomkutatási Intézet Rt. (TÁRKI) 2005 júliusa és decembere között végzett empirikus kutatása arra kereste a választ, hogy diszkriminatív-e a rendőrség igazoltatási gyakorlata.³ A vizsgálat az igazoltatási gyakorlattal kapcsolatos lakossági és rendőri tapasztalatok és az eljárások során esetlegesen tetten érhető hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos vélemények megismerését célozta. A kvalitatív kutatás eredményeiből kitűnt, hogy az igazoltatás – különösen a gyalogosok igazoltatásának – gyakorlata diszkriminatív, a romákat hátrányos megkülönböztetés éri: a roma járókelőknek szignifikánsan nagyobb az esélyük arra, hogy igazoltassák őket, és esetükben az igazoltatás hangneme is nagyobb valószínűséggel lesz tiszteletlen. Az igazoltatás gyakorlata a kutatási jelentés szerint nem (csak) a rendőrök előítéletessége miatt diszkriminatív, hanem azért is, mert olyan racionálisnak tűnő előfeltételezésen alapul, amely szerint összefüggés van az etnikai hovatartozás és a potenciális kriminalitás között. A kutatási adatok elemzésekor tetten érhető volt a rendőrök és a többségi társadalom tagjainak előítéletessége és a rendőrség szervezetén belüli hatékony ellenőrzési mechanizmusok hiánya is.

Mindezek alapján az igazoltatási gyakorlat elemzése alapvető fontosságúnak bizonyult, ugyanis amennyiben bizonyítást nyerne, hogy a roma lakosságot általában (és nem

² Lásd: Farkas Lilla LLM, Kézdi Gábor PhD, Loss Sándor PhD és Zádori Zsolt: A rendőrség etnikai profilalkotásának mai gyakorlata. In: *Belügyi Szemle*, 2004/2–3. szám (52. évfolyam)

³ Lásd: Pap András László és Simonovits Bori: Látható és mégsem látható előítéletesség a rendőri igazoltatási gyakorlatban – adalékok a rendészeti jog felülvizsgálatának kérdéséhez. In: *Rendészeti Szemle*, 2007/5., 27–56. o.; Pap András László és Simonovits Bori: Hátrányos megkülönböztetés a rendőri igazoltatásban – egy vizsgálat eredményei. In: *Magyar Rendészet*, 2006/4., 94–137. o.

csak a 2002–2003-as kutatási mintában szereplőket) a rendőrség gyakrabban ellenőrzi igazoltatások révén, mint a lakosság nem roma részét, ez a közbeszédet is tematizálhatná. Széles körű társadalmi vita bontakozhatna ki arról, hogy hatékony-e az etnikai profilalkotáson alapuló gyakorlat, és érdemi szakmai vita indulhatna meg arról, hogy megéri-e több bűnelkövetőt elfogni akkor, ha mindennek ára szisztematikus diszkrimináció és egyes közösségek elidegenítése.

Az alábbiakban ismertetett nemzetközi STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search – Hatékony rendőrségi igazoltatási stratégiák) program az igazoltatási gyakorlat reformját tűzte ki céljául, ennek érdekében a résztvevők új módszereket, eljárási gyakorlatokat dolgoztak ki, amelyeket ki is próbáltak a program végrehajtása során. Magyarországon a program az igazoltatás hatékonyságával és etnikai aspektusával kapcsolatos, széles körű adatgyűjtésre helyezte a hangsúlyt (a szigorú adatvédelmi rendelkezések miatt korábban nem kerülhetett sor az igazoltatás és az etnikai származás összefüggéseinek átfogó vizsgálatára), igyekezett megismertetni a rendőröket az etnikai profilalkotáson alapuló gyakorlat visszásságaival és hátrányaival (különösen mivel az nem képezi részét a rendőrök oktatásának), valamint törekedett a rendőrség és a roma közösség kapcsolatának, kommunikációjának erősítésére.

A 2006–2007-es év zavargásait követő, sokak által aránytalannak tekintett rendőri fellépés következtében megrendült a rendőrségbe vetett bizalom, megkérdőjeleződött egyes rendőri intézkedések, többek között az igazoltatás hatékonysága is, így a STEPSS program eredményei különös fontosak lehetnek a bizalom helyreállítása során is.

A STEPSS programnak a diszkrimináció elleni – Magyarországon még gyerekcipőben járó – küzdelem szempontjából is kiemelkedő jelentősége van. Az Alkotmány tartalmaz ugyan a hátrányos megkülönböztetést tiltó előírásokat, az Alkotmány 70/A. §-a rendelkezik az diszkrimináció általános tilalmáról,⁴ azonban az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) elfogadását megelőzően ezt a jogterületet nem szabályozta külön törvény. A törvény elfogadásával az Európai Közösség két legfontosabb antidiszkriminációs irányelve⁵ is a magyar jog részévé vált.

⁴ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 70/A. § (1) és (2) bekezdés

⁵ A Tanács 2000/43/EK Irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról; és a Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról

Álláspontunk szerint az etnikai profilalkotásra épülő intézményesült gyakorlat közvetlen diszkriminációt valósít meg az Ebktv. értelmében, így az – amellet, hogy az alábbiakban kifejtettek szerint nem hatékony – jogellenes is.

A tanulmányban ismertetjük a STEPSS program módszertanát és szabályait, valamint a hazai igazoltatással kapcsolatos jogszabályi környezetet és intézményi hátteret. Vázoljuk továbbá a program eredményeit, és végül javaslatokat fogalmazunk meg, amelyek révén a vizsgált területen előrehaladás érhető el.

2. A STEPSS program Magyarországon

2.1 A program intézményi háttere, a Magyar Helsinki Bizottság és partnereinek szerepe a program végrehajtása során

A STEPSS program, amelyet az Európai Bizottság AGIS programja és a Nyílt Társadalom Intézet (OSI) támogatott, három országban – Spanyolországban, Bulgáriában és Magyarországon – foglalkozott az etnikai profilalkotás kérdésével. A program célja az volt, hogy a rendőrök képzése, a kisebbségeket képviselő szakemberek bevonása,⁶ a jogszabályi környezet feltérképezése és az intézkedések végrehajtásának hatékonyabb ellenőrzése révén a kutatók alternatív igazoltatási gyakorlatot dolgozzanak ki és teszteljenek a gyakorlatban, s egyben javítsák a rendőrség és a kisebbségek közötti viszonyt és kommunikációt is.

A STEPSS program Magyarországon a Magyar Helsinki Bizottság, az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) és a Rendőrtiszti Főiskola (RTF) együttműködésében valósult meg.

2007 januárjában a programban közreműködő szervezetek rögzítették, hogy kinek milyen feladata lesz a megvalósítás során. A megállapodás értelmében a Helsinki Bizottság felelt a programmal kapcsolatos dokumentumok elkészítéséért, a szervezet feladata volt a koordinációs feladatok ellátása, a kapcsolattartás a roma közösség képviselőivel, míg az RTF elsődlegesen a képzésekért felelt. A koordináción túl a Helsinki Bizottság munkatársai elemzést készítettek az igazoltatás jogszabályi környezetéről és

⁶ Tekintettel arra, hogy Magyarországon a roma közösség jelenti a legnagyobb etnikai kisebbséget, a programban a roma kisebbség képviselői vettek részt.

gyakorlatáról, közreműködtek a képzéseken, kapcsolatot tartottak a civil megfigyelőkkel, a hat hónapos kutatás eredményeit összesítették, és az adatokat kutatási jelentésben, a programot értékelő zárótanulmány részeként tették közzé. Az ORFK feladata elsődlegesen az alább ismertetett adatgyűjtési szakasz során a részt vevő kapitányságok tevékenységének koordinálása volt, emellett minden dokumentum elkészítésében részt vettek az ORFK munkatársai is.

A megvalósításban közreműködő szervezetek megállapodtak abban, hogy közösen tájékoztatják a nyilvánosságot a programról (2007. február 21-én az Országos Rendőr-főkapitányságon tartott sajtótájékoztató keretében tájékoztatták a média képviselőit a STEPSS program megindulásáról), s számolnak be annak eredményeiről. A közös kommunikáció azért is kiemelkedő jelentőségű, mert az etnikai profilalkotás és a diszkrimináció különösen érzékeny területek, eltérő következtetések vonhatóak le akár azonos adatok alapján is. Elképzelhető, hogy a gyakorlat az eredmények fényében valaki számára irracionálisnak tűnik, ugyanakkor az szakmai megfontolások alapján védhető. Az is előfordulhat, hogy ugyanazon adatok alapján más-más következtetést vonnak le a program résztvevői, például másképp magyarázzák az igazoltatás aránytalanságát. Ez utóbbi esetben természetesen mindkét álláspont megjelenik az elemzésben.

A Helsinki Bizottság kereste fel és választotta ki a roma közösség programban részt vevő képviselőit, akik közvetítettek a helyi rendőrkapitányságok és roma közösségek között. Fő feladatuk az volt, hogy 36 alkalommal civil megfigyelőként legyenek jelen az igazoltatások során, egyfajta külső kontrollt gyakorolva. Ennek keretében a megfigyelők lehetőséget kaptak arra, hogy megjegyzéseiket rögzítsék a program során kialakított és használt formanyomtatványon, emellett a Helsinki Bizottságnak küldött jelentésekben számoltak be arról, hogy mit tapasztaltak az igazoltatások során.

Az ORFK és az RTF megjelölték a program végrehajtásáért felelős munkatársukat, ezzel jelentősen leegyszerűsödött a programon belüli kommunikáció. A Helsinki Bizottság az ORFK kijelölt munkatársával tartotta a kapcsolatot, aki továbbította a programmal kapcsolatos kéréseket a helyi kapitányságoknak, így az ORFK egyrészt ellenőrizhette, hogy a kérések megfelelnek-e a jogszabályoknak, másrészt a rendőrkapitányságokhoz – a szolgálati útnak megfelelően – a felettes szervtől érkeztek a programmal kapcsolatos kérések. Természetesen a Helsinki Bizottság közvetlen kapcsolatban is állt a helyi rendőrkapitányságokkal, mindazonáltal minden, a programmal kapcsolatos feladat, kérés az ORFK-n keresztül jutott el a helyi szervekhez.

2.2 Jogszabályi környezet, az igazoltatás intézményének magyar jellegzetességei

A hazai szabályozás alapján igazoltatásnak nevezzük mindazon intézkedéseket, amelyek során az arra jogosult személy valakinek a személyazonosságát megállapítja, tehát nem csak azokat az önálló intézkedéseket soroljuk ide, amelyeknek a személyazonosság megállapítása a közvetlen célja, hanem szinte minden olyan intézkedés ide tartozik, amely során egy rendőr közvetlen kapcsolatba kerül egy állampolgárral, akinek a személyazonossága megállapítást nyer. A magyar gyakorlatban például a tanúk meghallgatása előtt vagy tanúkutatás során (vagyis akkor, ha egy bűncselekmény közvetlen környezetében az ott megfordulókat – pl. szomszédok – megkérdezik, hogy tapasztaltak-e valami, a nyomozás szempontjából lényeges tény) is sor kerül a személyazonosság megállapítására. (A STEPSS programban közreműködő rendőrtisztek becslése szerint az igazoltatások 10–30%-át nem önálló intézkedésként fogantatosítják, hanem egy másik intézkedés vagy eljárás részeként.) A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) alapján e kétféle intézkedés nem különíthető el ilyen formában, mindazonáltal az adatok elemzése és értelmezése során mindenképpen figyelembe kell venni, hogy az összes igazoltatásba olyan esetek is beletartoznak, amikor az igazoltatás az elvárt rutin része, és nem az eljáró rendőr egyedi döntése alapján kezdeményezett intézkedés.

2.2.1 Az igazoltatás fogalma és törvényben meghatározott célja

Az „igazoltatás” a magyar jogszabályok szerint több különböző célból végrehajtott, azonos tartalmú intézkedést jelent. Szűkebben az Rtv. 29. §-ában meghatározott rendőri intézkedést értjük alatta, azonban tartalmilag négy különböző típusát különböztethetjük meg⁷:

- a) „klasszikus” igazoltatás,
- b) közlekedésrendészeti ellenőrzés során alkalmazott igazoltatás,
- c) nem önálló intézkedésként alkalmazott igazoltatás,
- d) fokozott ellenőrzés során alkalmazott igazoltatás.⁸

⁷ Több kategorizáció is elképzelhető, az itt ismertetett megoldás a gyakorlat megértése szempontjából tűnik hasznosnak.

⁸ A fokozott ellenőrzés során egy rendőri vezető által utasításban meghatározott területen tartózkodó vagy egyéb módon körülírt személyeket igazoltatják az általuk tanúsított magatartástól függetlenül. A gyakorlatban fokozott ellenőrzés elrendelésére akkor kerül sor, amikor megalapozottan lehet tartani erőszakos cselekményektől (ilyenek lehetnek például a futballmeccsek, a szélsőséges csoportok által szervezett tüntetések). Fokozott ellenőrzést rendel el a rendőrség akkor is, ha például egy szórakozóhelyen, ahol felmerül a gyanú, hogy kábítószerrel foglalkoztak, mindenkit igazoltatnak.

- a) Az Rtv. szerint a rendőr feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát meg kell megállapítani. A 2008. január 1-je óta hatályos törvényszöveg meghatározza, milyen okból, illetve célból kerülhet sor igazoltatásra. A jogszabály által meghatározott célok a következők: a közrend, a közbiztonság védelme, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési cél, a tartózkodás jogszerűségének megállapítása, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme.⁹
- b) Igazoltatásra közlekedésrendészeti ellenőrzés alkalmával is sor kerülhet, amikor a fent meghatározott célok egyikének sem kell fennállnia ahhoz, hogy az intézkedés jogszerűen alkalmazható legyen. Az Rtv. 44. §-ának szövegezése alapján közlekedésrendészeti ellenőrzés alkalmazható azért, hogy a rendőr megállapítsa, a járművezető rendelkezik-e a vezetéshez szükséges okmányokkal, jogszerűen birtokolja-e a járművet, tehát a rendőrnek ezen túlmenően nem is kell indokolnia a konkrét intézkedés szükségességét, hiszen igazoltatást foganatosíthat anélkül, hogy a jogellenességre vonatkozó bármilyen gyanú felmerült volna.
- c) A nem önálló intézkedésként alkalmazott igazoltatás során az intézkedés jogszerű céljaként mindig az alapul szolgáló intézkedés célja szolgál, ezért ha az elsődleges intézkedés indokolt, akkor az igazoltatás is az lesz. Ha például a rendőr valakit tanúként meghallgat egy baleset helyszínén, az adott személy igazoltatása tanúkénti meghallgatásának elkerülhetetlen része, így az igazoltatás jogszerűségének kérdése önmagában nem vetődhet fel.
- d) Az Rtv. 30. §-a szerint a rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítás, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat fokozott ellenőrzés keretében is igazoltathatja.¹⁰ Ebben az esetben tehát a rendőri szerv vezetőjének utasításában meghatározott területen és időtartamon belül mindenki igazoltatható akkor is, ha az Rtv. 29. §-ában foglalt feltételek nem állnak fent, az igazoltatást foganatosító rendőrnek nem kell egyéni körülményeket mérlegelnie, intézkedéséhez a felhatalmazás a vezetői utasításból ered.

⁹ Rtv. 29. § (1) bekezdés

¹⁰ Rtv. 30. § (1) és (2) bekezdés

2.2.2 Az igazoltatás alapjául szolgáló gyanú minimális szintje

A gyanú minimális szintjét a törvény nem határozza meg, a magyar jogban közelebb-ről és tartalmilag nem körülírt „egyszerű gyanú” (azaz a büntetőeljárás megindításához szükséges megalapozott gyanúnál lényegesen alacsonyabb fokú bizonyosság) elegendő bármely rendőri intézkedés foganatosításának megalapozásához. Ez gyakorlatilag minden olyan információról való tudomásszerzést jelent, amely alapján a rendőrség ésszerűen feltételezheti, hogy a hatáskörébe eső intézkedés megtétele indokolt lehet. Mivel az Rtv. az általános szabályok között rögzíti, hogy a rendőr köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha olyan tényt vagy körülményt észlel, illetőleg hoznak tudomására, amely rendőri beavatkozást igényel,¹¹ az egyszerű gyanú megléte egyben intézkedési kötelezettséget is keletkeztet.

2.2.3 Az arányosság követelménye

Az Rtv. kimondja az arányosság követelményét, amely szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre nézve a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Tekintettel azonban arra, hogy az igazoltatás az egyik legkisebb hátrányt okozó intézkedés, ezen szabály gyakorlatilag egyetlen esetben sem zárja ki az igazoltatás alkalmazásának indokoltságát, ha a fentiek értelmében rendőri intézkedés szükségességére bármilyen adat felmerül.

2.3 A program tevékenységei

A STEPSS program három helyszínen zajlott, Budapest VI. kerületében, Szegeden és Kaposváron. A helyszínek kiválasztásakor cél volt, hogy eltérő lakosságú, más-más bűnügyi mutatókkal rendelkező rendőrkapitányságok működjenek közre a programban. Budapest VI. kerületében található a főváros egyik forgalmas üzleti negyede, illetve a legnagyobb utasforgalmat bonyolító pályaudvara, a 200.000 fős lélekszámú Szeged közepes méretű, határ mellett fekvő város, a Kaposvári Rendőrkapitánysághoz tartozó terület 120.000 lakosával pedig inkább kisvárosi jellegű.

A STEPSS program egyes tevékenységei a fenti helyszíneken kívül zajlottak, így például a program résztvevői Nagy-Britanniában vettek részt tanulmányúton.

¹¹ Rtv. 13. § (1) bekezdés

A program főbb elemei az alábbiak voltak:

- 1) A program előkészítő szakaszában került sor a hatályos normaszövegek összegyűjtésére és elemzésére, az igazoltatás hazai gyakorlatának bemutatására.¹²
- 2) Tanulmányút az Egyesült Királyságba
- 3) Az igazoltatás monitorozásának technikai előkészítése, a STEPSS programhoz használt igazoltatási formanyomtatványok kialakítása, igazoltatási útmutató összeállítása a programban részt vevő rendőrkapitányságok járőrei és előljárói számára
- 4) A programban közreműködő járőrök képzése
- 5) Az igazoltatás gyakorlatának monitorozása
- 6) Adatelemzés
- 7) Értékelés, interjú készítése a programban közreműködő rendőrökkel, civil megfigyelőkkel.

A fenti lista nem teljes, a program több mint másfél éve során a programban közreműködő szervezetek folyamatosan végezték a programmal kapcsolatos feladatokat, itt csak a legfontosabbakat áll módunkban felsorolni.

2.3.1 A program előkészítő szakasza

A program végrehajtása a STEPSS programban részt vevő szervezetek számára előre lefektetett szabályok szerint zajlott. A programban közreműködő lehetséges partnerek, partnerszervezetek meghatározását és kiválasztását követően a programban közreműködő szervezetek közösen végezték el a hazai igazoltatási gyakorlat és jogszabályi környezet elemzését, hogy képet kapjanak az igazoltatást szabályozó normák esetleges hiányosságairól. Az elemzés mindhárom részt vevő országban a program nemzetközi koordinátora által összeállított, standardizált kérdőív alapján készült el.

A program ezen szakaszában vált szükségessé, hogy az adatgyűjtés Magyarországon szokatlanul számító módszertanát az adatvédelmi biztos és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa véleményezze és jóváhagyja. Az adatvédelmi törvény¹³ szerint az etnikai kisebbséghez tartozás különleges adatnak minősül, amelynek keze-

¹² A tanulmány az ORFK, az RTF és a Helsinki Bizottság szakértői szoros együttműködésének köszönhetően átfogóan mutatja be az igazoltatás minden aspektusát. A tanulmány a Magyar Helsinki Bizottság honlapján (www.helsinki.hu) érhető el, a Rendvédelmi szervek / Elemzések menüpont alatt.

¹³ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (a továbbiakban: Avtv.)

lését a törvény szigorúan szabályozza. Különleges adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárul, vagy arra törvény felhatalmazást ad.¹⁴ Mivel a rendőrök törvényi felhatalmazás alapján nem jogosultak a program által érintett körben különleges adat kezelésére, kivitelezhetetlen lett volna minden egyes igazoltatott személytől írásbeli hozzájárulást kérni, illetve jelentősen torzította volna a mintánkat az írásbeli nyilatkozattétel megtagadása. Ezért más, a jogszabályoknak megfelelő megoldást kellett találnunk.

A választott megoldás, amelyet az ORFK kérésére az érintett biztosok is jóváhagytak, az lett, hogy a program keretében kidolgozott formanyomtatványokat az eljáró rendőr az úgynevezett RK lapoktól (az igazoltatottak adatainak rögzítésére a rendőrség által hivatalosan rendszeresített nyomtatványoktól) azonnal elkülönítette, majd szolgálata végzetével átadta felettesének, aki elkülönítetten tárolta a STEPSS nyomtatványokat, s heti rendszerességgel elküldte azokat az ORFK-nak, ahonnan végül eljutottak a Helsinki Bizottsághoz, amelynek statisztikusa elkészítette az egyes lapok adatait összesítve tartalmazó, tehát semmilyen módon nem egyéniesíthető statisztikai elemzést. A formanyomtatványok megsemmisítése végleg megszünteti a lehetőséget arra, hogy az adatok és az érintettek kapcsolata helyreállítható legyen.

2.3.2 Tanulmányút az Egyesült Királyságba

A STEPSS programban közreműködő partnerszervezetek képviselői, a rendőrkapitányok és a civil közreműködők a program spanyol és bolgár résztvevőivel közös tanulmányúton vettek részt 2007 áprilisában, amelynek során bepillantást nyerhettek a brit igazoltatás gyakorlatába, megismerkedhettek a Nagy-Britanniában bevált, az igazoltatás ellenőrzésére szolgáló módszerekkel. A tanulmányút során a résztvevők betekinthettek a londoni és leicesteri kapitányság munkájába, találkozhattak brit civilekkel, és – ami talán a legfontosabb – egymással is alkalmuk nyílt megvitatni a STEPSS program megvalósításával kapcsolatos kérdéseket. A tanulmányút hozzájárult a program sikeréhez és elősegítette a partnerek között kommunikációt is.

2.3.3 Az igazoltatás monitorozásának technikai előkészítése

A jogszabályok értelmében nem minden esetben kötelező igazoltatási formanyomtatvány kitöltése,¹⁵ illetve az ún. RK lap nem tartalmazza a program szempontjából rele-

¹⁴ Avtv. 2. § (2) bekezdés és 3. § (2) bekezdés

¹⁵ RK lap kitöltése akkor kötelező, ha az igazoltatást további intézkedés követi, vagy az egyéb okból szükséges. A második fordulat tartalmilag nem meghatározott, de a szövegezésből ez nem egyértelmű, lásd: 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról, 38. § (2) bekezdés.

váns adatokat, információkat, ezért is¹⁶ vált szükségessé egy speciális formanyomtatvány kidolgozása. A STEPSS formanyomtatvány kidolgozásában az ORFK és a Helsinki Bizottság mellett a helyi rendőrkapitányságok is közreműködtek.

A formanyomtatvány az alábbi adatokat tartalmazta:

- 1) az igazoltatás helye és
- 2) ideje,
- 3) az igazoltatás alá vont személy neve,
- 4) életkora (itt öt életkori csoport volt válaszlehetőségként meghatározva),
- 5) az igazoltatás oka és
- 6) eredménye,
- 7) az igazoltatott személy etnikai hovatartozása az igazoltató rendőr észlelése/percepciója alapján,
- 8) civil megfigyelő jelen volt-e az igazoltatáskor és tett-e észrevételt.¹⁷

A formanyomtatvány kialakításakor a legnehezebb feladat az igazoltatás tipikus okainak összeállítása volt. Egyrészt a feleletválasztásos módszer szerint a felsorolt okoknak rövidnek, tömörnek, érthetőnek kellett lenniük, hogy a nyomtatvány könnyen, gyorsan kitölthető legyen, másrészt az ok meghatározásának kellően részletesnek kellett lennie ahhoz, hogy megítélhető legyen az intézkedés szükségessége. Az ORFK összeállította az igazoltatás alapjául szolgáló tipikus okokat. Ezek az alábbiak voltak:

- 1) *Gyanús tárgy*: ezt az okot kellett bejelölni a járőröknek, amikor valakit pl. azért igazoltattak, mert olyan tárgy volt nála, amely feltehetően lopott. Amennyiben ezt a pontot jelölte meg az igazoltató rendőr, ki kellett fejtenie a formanyomtatványon, miért gondolta, hogy az igazoltatott személy esetleg gyanús tárgyat tart magánál.
- 2) *Fokozott ellenőrzés*: az ez okból végrehajtott igazoltatást nem kellett külön indokolni, hiszen a fokozott ellenőrzés elrendelésekor a rendőrök egy meghatározott területen belül mindenkit kötelesek igazoltatni, illetve igazoltathatnak az egyébként irányadó okok megléte nélkül is. Azonban a járőröknek fel kellett tüntetniük a fokozott ellenőrzés célját, illetve az ellenőrzést elrendelő utasítás számát.
- 3) *Közüti ellenőrzés*: ez sem igényelt bővebb kifejtést, a járőrnek azonban rögzítenie kellett a megállított jármű becsült korát és típusát.

¹⁶ A másik ok a fent részletezett adatvédelmi probléma okán az volt, hogy az RK lapok értelemszerűen nem anonimizáltak.

¹⁷ A formanyomtatvány a tanulmány 1. sz. mellékletében található.

- 4) *Biztonsági intézkedés*: önveszélyes állapot, vagy a személyeket, illetőleg az anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése érdekében kerülhet sor biztonsági intézkedésre.¹⁸ Ebben az esetben a formanyomtatványon a vészhelyzetet, valamint az igazoltatott személy szerepét kellett leírniuk az igazoltató rendőröknek.
- 5) *Körözött személy elfogása*: amennyiben a járőr ezt az igazoltatási okot jelölte meg, ki kellett fejtenie a formanyomtatványon, miért gondolta, hogy az igazoltatás alá vont személy körözés alatt áll.
- 6) *Bűncselekmény gyanúja*: amennyiben az intézkedő járőr ezt a pontot jelölte meg az igazoltatás okaként, a formanyomtatványon röviden ki kellett fejtenie, miért vélte úgy, hogy az igazoltatott bűncselekményt követett el.
- 7) *Szabálysértés gyanúja*: amennyiben az intézkedő járőr ezt a pontot jelölte meg az igazoltatás okaként, a formanyomtatványon röviden ki kellett fejtenie, miért vélte úgy, hogy az igazoltatott szabálysértést követett el.
- 8) *Közbiztonságot veszélyeztető esemény megelőzése*: amennyiben az intézkedő rendőr ezt a pontot jelölte meg, röviden le kellett írnia a közbiztonságot veszélyeztető eseményt, és az igazoltatott személy szerepét.
- 9) *Tiltott tárgy birtoklása*: ebben az esetben a járőrnek ki kell fejtenie, miért vélte úgy, hogy az igazoltatottnál tiltott (jogszerűen magánál nem tartható) tárgy (pl. engedély nélkül viselt fegyver) van.
- 10) *Egyéb, éspedig*: amennyiben az igazoltatás okaként egyik fent felsorolt okot sem lehetett megjelölni, az egyéb ok kifejtésével jelezhetette az intézkedő járőr, hogy miért került sor igazoltatásra.

Az igazoltatás eredményére irányuló kérdésnél arra voltunk kíváncsiak, hogy az igazoltatást követte-e további rendőri intézkedés, így körözött személy elfogása, az igazoltatott személy valamilyen okból fogatosított előállítás, szabálysértési eljárás kezdeményezése vagy helyszíni bírság kiszabása. E kérdésnél abból a feltevésből indultunk ki, hogy a fenti kimenetek igazolják: a rendőri intézkedésnek kellett, hogy legyen alapja, és így próbáltuk vizsgálni, arányban van-e az igazoltatások száma az általuk elért eredménnyel (e témáról bővebben lásd a 3. fejezetet).

¹⁸ Rtv. 37. §

A formanyomtatványok feldolgozásával adható válasz arra, hogy

- 1) felfedezhető-e aránytalanság az igazoltatott személyek etnikai hovatartozásával kapcsolatban,
- 2) hogyan alkalmazzák az igazoltatást a rendőrök (melyek jellemzően az igazoltatás okai, céljai és eredményei).

A formanyomtatványok mindezek mellett az igazoltatás átláthatóvá tételének eszközei.

A program kialakítása során különös figyelmet fordítottunk a program ellenőrzésére. A járőrszolgálat végén a rendőrök átadták a kitöltött formanyomtatványokat a szolgálatvezetőnek, aki ellenőrizte, hogy a kitöltött formanyomtatványok száma megegyezik-e a járőrök jelentésében szereplő igazoltatási számmal, és szabályszerűen töltötték-e ki a formanyomtatványokat, különös tekintettel az igazoltatás okának megjelölésére.

Az ORFK és a Helsinki Bizottság a STEPSS program keretében végrehajtott rendőri igazoltatásokhoz útmutatót készített, amely tartalmazta a programmal kapcsolatos szabályokat. Az útmutató az alábbi témákat érintette:

- a) A STEPSS program bevezetésének indokai¹⁹
- b) A STEPSS program keretében végrehajtott igazoltatások szabályai
- c) A STEPSS formanyomtatvány kitöltésének szabályai
- d) A civil megfigyelők szerepe, jogai és kötelezettségei
- e) Az adatfeldolgozás szabályai
- f) A belső ellenőrzés szabályai

2.3.4 A programban közreműködő rendőrök képzése

A rendőrök képzése két részből állt. Az előjáróknak szervezett egynapos képzésen, melyen a civil megfigyelők is részt vettek, ismertettük a program szabályait, az etnikai profilalkotással kapcsolatos kutatási eredményeket, és az előadók kitértek arra is, hogy milyen módszerekkel javítható az igazoltatások hatékonysága.

¹⁹ A program sikeres megvalósítása érdekében elengedhetetlen volt, hogy a járőrök elfogadják: a STEPSS programnak nem az a célja, hogy a munkájukat kritizálja, és szankcionálja a tetten érhető diszkriminációt, hanem hogy valós képet kapjunk a hazai igazoltatás gyakorlatáról, és megoldási javaslatokat dolgozzunk ki az igazoltatás hatékonyabbá tétele érdekében.

A legtöbb előadást rendőrtisztek tartották, mivel tapasztalataink szerint a járőrök és előjárók szívesebben fogadnak el szokatlannak tűnő gondolatokat kollégáiktól, mint „külsősöktől”, emberi jogokkal foglalkozó szakemberektől.

A járőrök többsége a STEPSS programmal kapcsolatos képzésben nem egyszerre, hanem a rendszeres eligazítások keretein belül részesült, mivel 300 rendőrt egyszerre a rendőrség nem nélkülözhet. A Helsinki Bizottság munkatársai minden rendőrkapitányságot kétszer kerestek fel, összesen hat alkalommal vettek részt az eligazításokon. A járőrök túlnyomórészt nem voltak ellenségesek a programmal kapcsolatban (ami nem mondható el minden, civil szervezetek által indított projekt esetében), és elviselhetőnek tartották a program által rájuk rótt munkaterhet. Úgy tűnt, hogy megértették a program célját és szabályait.

2.3.5 Az igazoltatás gyakorlatának monitorozása, a formanyomtatványok kitöltése, civil megfigyelők bevonása

Az igazoltatások monitorozása 2007. szeptember 17-én kezdődött, és hat hónapon át tartott. Ezen időszak alatt a Helsinki Bizottság programkoordinátora rendszeres kapcsolatban állt a rendőrkapitányságokkal és a civil megfigyelőkkel. A monitorozási időszak második hónapjában a Helsinki Bizottság szakemberei megkezdtek a formanyomtatványok feldolgozását, amelynek során egyértelmű vált, hogy további egyeztetésekre van szükség. Az intézkedő járőrök ugyanis sok esetben nem az előírásoknak megfelelően töltötték ki a formanyomtatványokat, különösen az igazoltatás okának megjelölése volt problematikus. A formanyomtatványokat az ORFK és a Helsinki Bizottság átalakította, és újabb eligazításokon tájékoztatta a járőröket a nyomtatvány kitöltésének szabályairól. A Helsinki Bizottság jó és rossz példákon keresztül igyekezett megvilágítani, hogy mi lehet egy igazoltatás oka, és ennek milyen módon kell tükröződnie a formanyomtatványon.

A Bizottság szakemberei különösen az „egyéb” igazoltatási okot találták problematikusnak, mivel az ehhez fűzött magyarázatok hiányossága vagy teljes hiánya az igazoltatás okszerűségének megítélését gyakran teljesen lehetetlenné tette. Előfordult, hogy az eljáró rendőr az „egyéb” szó bekarikázásán túl semmit sem írt a nyomtatványra, de arra is sok példa volt, hogy az ilyen alapon fogatosított igazoltatások okaként az „igazoltatás” vagy az „általános igazoltatás” kifejezés jelent meg, amely azon túl, hogy nem értelmezhető, nincs is összhangban az Rtv. vonatkozó szabályaival, amelyek értelmében az igazoltatásnak mindig kell legyen konkrét oka. Előfordult, hogy az intézkedő rendőrök írtak ugyan valamit okként a nyomtatványra (pl. „adatgyűjtés”), ez azonban az igazoltatás konkrét okának rekonstruálását nem tette lehetővé.

Ugyanakkor ebben a körben jó példákkal is találkoztak a Bizottság szakemberei, például: „Bcs. elkövetésének helyszínével szemben lakik, ezért vált szükségessé az igazoltatása”. Az ilyen példák felsorolásával igyekezett a Bizottság bemutatni, hogy az igazoltatási ok kellően konkrét megjelölése nem igényel nagyon részletes és időigényes kifejtést. Ilyen példák voltak az alábbiak:

- sebességellenőrzés során sebességtúllépés
- talált tárgyat adott át
- a földön feküdt ittas állapotban
- lakcím megállapítását kérte magánszemély
- mobilt tarott a kezében vezetés közben
- biztonsági öv használatának elmulasztása
- raktárépületbe akartak betörni, az igazoltatott az érintett cég képviselője, adatgyűjtés ezzel kapcsolatban
- kocsmából verekedésről érkezett bejelentés, az igazoltatott a csapos volt

Az igazoltatási gyakorlat monitorozásának a nyomtatványok segítségével végzett adatgyűjtés mellett a civil megfigyelők bevonása is része volt. A civil monitorokat a régiók fontos kisebbségi képviselői/aktivistái közül igyekeztünk kiválasztani. Bogdán Imre Kaposvárott a cigány kisebbségi önkormányzat elnöke, Virág Zsolt Szegeden tölti be ugyanezt a posztot, míg Setét Jenő a budapesti székhelyű Roma Polgárjogi Alapítvány ügyvezetője. A civil monitorok a végrehajtási szakasz hat hónapja alatt összesen 36 alkalommal kísérték el a járőröző rendőröket (tapasztalataik összegzését lásd az 5. fejezetben).

2.3.6 Adatelemzés

Az adatgyűjtés és adatelemzés módszertanát részletesen a 2. sz. mellékletben mutatjuk be, az elemzés eredményét a 3. fejezet ismerteti.

2.3.7 Értékelés: interjú a programban részt vevő rendőrökkel és civil megfigyelőkkel

A közreműködők tapasztalatait a program végén tártuk fel, a program nemzetközi koordinátora és a Helsinki Bizottság munkatársai interjút készítettek számos rendőrrel és a civil megfigyelőkkel. A tapasztalatok összegzését lásd a 4. és 5. fejezetben.

3. A kutatási adatok elemzése

3.1 Az igazoltatások száma

A program adatgyűjtési időszaka (2007. szeptember 17. – 2008. március 17.) alatt a három részt vevő rendőrkapitányság összesen hozzávetőleg **36.939** igazoltatást hajtott végre.²⁰ Ezek közül **22.375** igazoltatást rögzítettek a program keretében kidolgozott nyomtatványon.

1. tábla: Az adatgyűjtési időszak igazoltatási adatai

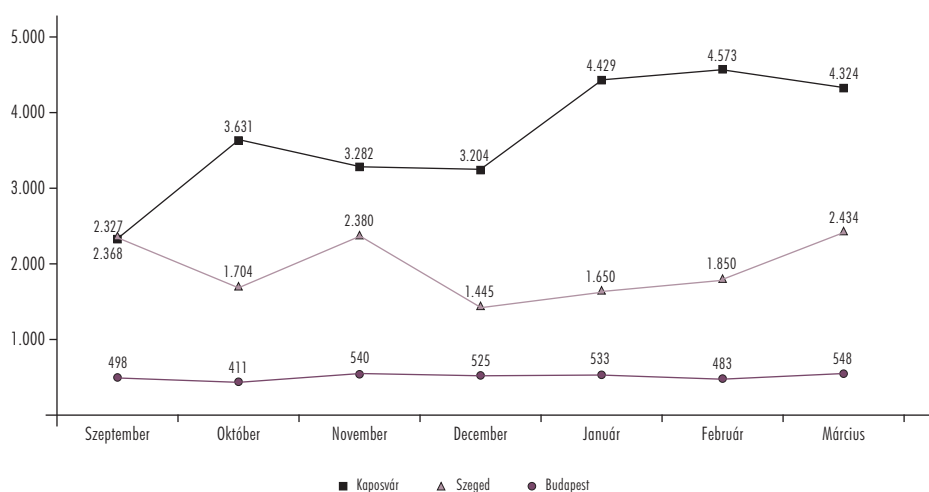
Kapitányság	Igazoltatások száma	A teljes százalékában	Kitöltött nyomtatványok száma	A teljes százalékában	A nyomtatványok aránya az igazoltatásokhoz képest
Budapest	3.033*	8%	2.015	8%	66%
Kaposvár	22.089*	60%	13.506**	53%	61%
Szeged	11.817*	32%	9.934**	39%	84%
Összes	36.939*	100%	25.455**	100%	69%

* Korrigált adat

** Becsült adat (a magyarázatot lásd a 2. sz. mellékletben)

²⁰ Korrigált adat: a korrekció magyarázatát lásd a 2. sz. mellékletben.

1. ábra: Az igazoltatások száma



Jelentős különbségek mutatkoznak a három kapitányság igazoltatási adataiban, ami különösen Szeged és Kaposvár viszonylatában feltűnő, hiszen Kaposváron következetesen több igazoltatást hajtottak végre, noha a város lakosságszáma szignifikánsan kisebb, mint Szegedé.

A kaposvári közrendvédelmi osztály vezetője két lehetséges magyarázattal szolgált erre a jelenségre. Egyrészt „amennyiben több rendőr egy intézkedés során igazoltatott egy személyt vagy több rendőr több személyt igazoltatott azonos intézkedés alkalmával, a szolgálat végén történő beszámoltatásoknál [...] csak egy formanyomtatvány lett kitöltve, hiszen a nyomtatványok személyhez kötöttek, de az intézkedésben több rendőr vett részt, így az igazoltatásokat minden intézkedésben részt vevő rendőr beszámolta a szolgálatirányító parancsnok felé”. (Azaz elképzelhető, hogy a kaposvári adatok között egy igazoltatás kétszer szerepel, megduplázva a statisztikákban az intézkedések számát.) Ez a torzulás valószínűleg nem független a szegedinél nagyobb számú igazoltatás másik lehetséges magyarázatától, miszerint „a Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság szakirányítása szerinti elvárásnak megfelelően nagyon erős Kaposváron és az egész megyében a „kiszűrő, feltérképező” munka az igazoltatások alkalmazásával. Ezen igazoltatási gyakorlat végrehajtásával a körözött személyek elfogása, bűnözői csoportok feltérképezése és bűnelkövetők mozgásának feltérképezése is megtörténik.”

A magas igazoltatási szám tehát valószínűleg a megyei főkapitányság rendészeti filozófiájának tudható be, és annak az adatgyűjtési módszernek, amelyet a megyei elvárások alapján alakítottak ki (de amely – amint arról alább szó lesz – nem tűnik hatékonyabbnak más, az igazoltatásokra kisebb mértékben alapozó stratégiáknál).

A három helyszínt összesítve azt látjuk, hogy az igazoltatások száma csökkent az előző év hasonló időszakához képest. Budapesten a programidőszak drasztikus, 75,3%-os csökkenést hozott (14.362-ről 3.538-re). Szegeden az igazoltatások száma az előző évihez képest 17,5%-kal esett vissza (16.724-ről 13.786-ra), míg Kaposváron az igazoltatások száma enyhe (4,7%-os) növekedést mutatott (24.606-ról 25.770-re).

A csökkenés nagy valószínűséggel több tényező összhatásából ered. Az egyik a rendőrség önbizalomvesztése, amely a 2006. őszi eseményekkel kezdődött, s amelynek eredményeként a rendőrségi intézkedések száma az egész országban csökkent. A programértékelő interjúk során több megkérdezett rendőr említette ezt a tényezőt. A budapesti és szegedi igazoltatások számának a program időszaka alatt bekövetkezett csökkenésére az intézkedő rendőrök megnövekedett adminisztrációs terhe (azaz a nyomtatvány kitöltésének kötelezettsége) is magyarázatot jelenthet. Ezt támasztja alá, hogy Budapesten, ahol az adatfelvétel hónapjaiban az igazoltatások száma az előző év hasonló időszakához képest 70% feletti csökkenést mutatott, a program adatgyűjtési időszakának végétével az igazoltatások havi száma ismét megnövekedett, mégpedig jelentősen, 25%-kal.

Amikor a részt vevő kapitányságokat az adatok alakulásának lehetséges magyarázatairól kérdeztük, az Rtv. 2008. januári módosítását (amely az igazoltatás lehetséges okait a korábbinál részletesebben határozta meg) senki nem említette. A megkérdezett rendőrök szerint az alábbi tényezők befolyásolják az igazoltatások számának alakulását: (i) a közterületi szolgálatot ellátó létszám változása (pl. a demonstrációkhoz kapcsolódó csapatszolgálati berendelések következtében csökkent az igazoltatások száma);²¹ (ii) az év végi ünnepekkel kapcsolatos fokozott ellenőrzés;²² (iii) nagy tömegeket vonzó rendezvények megtartása;²³ (iv) speciális akciók (pl. fokozott ellenőrzések);²⁴ (v) szabadságolási helyzet;²⁵ (vi) időjárási viszonyok;²⁶ (vii) a rendőri erők egyéb szolgálati kötelezettségei (pl. lövészet, fizikai felmérések, biztosítási feladatok, csapaterős tevékenységek, kiképzési feladatok).²⁷

²¹ Budapest VI. kerület

²² Budapest VI. kerület

²³ Szeged

²⁴ Szeged

²⁵ Kaposvár

²⁶ Kaposvár

²⁷ Kaposvár

2. tábla: Az igazoltatások lakosságszámhoz viszonyított gyakorisága

Kapitányság	Igazoltatások száma*	Becsült lakosságszám	1.000 főre jutó igazoltatások éves száma
Budapest ²⁸	6.065	65.000	93
Kaposvár ²⁹	44.177	122.000	362
Szeged ³⁰	23.633	203.000	116

* Becsült éves adat

A fenti táblázat az egy év alatt 1.000 főre eső igazoltatások becsült számát mutatja. Budapesten 93, Kaposváron 362, Szegeden pedig 116 igazoltatás esik 1.000 főre évente.

Amint arra korábban utaltunk, az igazoltatások száma nemcsak azokat az eseteket tartalmazza, amikor az eljáró rendőr saját hatáskörében döntve igazoltatja azt, akiről feltehető, hogy bűncselekményt, szabálysértést követett el, vagy körözés alatt áll, esetleg tiltott, vagy veszélyes tárgyat tart magánál, hanem azokat az eseteket is, amikor a rendőr egy bejelentő, vagy egy baleset tanújának személyazonosságát állapítja meg. Amikor a rendőröket megkérdeztük az ilyen, úgynevezett nem önálló kezdeményezésű (tehát nem a rendőr egyedi helyzetelemzésén alapuló) igazoltatások arányáról, különböző becsléseket kaptunk: 10%-ot Kaposváron, 20%-ot Szegeden és 30%-ot Budapesten. Ha a fenti számokat ezekkel az arányokkal korrigáljuk, még mindig rendkívül magas számokat kapunk: Budapesten így 65 igazoltatás jut 1.000 főre évente, Kaposváron 325, Szegeden pedig 93.

Összehasonlításképpen: 2006–2007 folyamán az Egyesült Királyságban éves szinten 59 igazoltatás („stop and search” és „stop and account” elnevezésű intézkedések összesített száma) esett 1.000 lakosra,³¹ a három spanyol programhelyszín átlagában az 1.000 főre jutó igazoltatások éves száma mindössze 16 volt. Ez azt jelenti, hogy a magyar rendőrségnek a lakossággal való kapcsolatában az igazoltatások sokkal nagyobb szerepet játszanak, mint az Egyesült Királyságban vagy Spanyolországban.

²⁸ Budapest VI. kerületének lakosságszámát nehéz megbecsülni, hiszen itt helyezkedik el a főváros három főpályaudvarának egyike, számos iroda és üzlet is. A bejelentett lakosság mellett tehát nagy az átutazók száma. A 39.000 fős állandó lakosság helyett ezért 65.000 emberrel számoltunk, hogy figyelembe vegyük azokat is, akik naponta megfordulnak a kerületben. Számításaink alapját azok az adatok képezték, amelyeket a BRFK VI. Kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztályának vezetőjétől kaptunk.

²⁹ A Kaposvári Kistérség lélekszáma. Forrás: KSH Népszámtudományi Kutató Intézet, Előreszámítási adatbázis, 2003. (<http://www.nepinfo.hu/index.php?m=830&id=566>)

³⁰ A Szegedi Kistérség lélekszáma. Forrás: <http://www.icicom.hu/teruletfo/csmhu15.htm>

³¹ A. Jones és L. Singer: *Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2006/7*. London, Ministry of Justice, 2008. (a továbbiakban: Jones és Singer)

3.2 Hatékonyság

Az igazoltatások hatékonyságát aszerint vizsgáltuk, hogy milyen volt a „találati arányuk”, azaz hány százalékukat követte valamiféle rendőrségi intézkedés (pl. körözött személy elfogása, büntető- vagy szabálysértési eljárás megindítása, stb.). A kutatás háromféle „sikeres” kimenetelt rögzített: a) elfogás, b) előállítás és c) szabálysértési eljárás. Az Rtv. 33. §-a szerint a rendőr a további intézkedés megtétele céljából elfogja és az illetékes hatóság elé állítja – többek között – azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek, vagy aki ellen elfogatóparancsot, nemzetközi elfogatóparancsot, illetve európai elfogatóparancsot adtak ki (*elfogás*). Ugyanezen szakasz alapján a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja – többek között – azt, aki felszólításra nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, vagy aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja (*előállítás*). Míg tehát az elfogás esetében a rendőrnek nincs mérlegelési jogköre, hogy „bevigyen-e” valakit, addig az előállításnál az adott helyzet értékelése alapján kell eldöntenie, hogy szükség van-e az intézkedés alá vont személy szabadságának ilyen jellegű korlátozására.

A *szabálysértések* fogalmának magyarázata nem szükséges, itt annyit kell megjegyezni, hogy a szabálysértés fogalmába beleértettük a rendőr által, formális szabálysértési eljárás lefolytatása nélkül kiszabott *helyszíni bírságot* is, mivel ez is azt mutatja, hogy az igazoltatásnak kellett legyen valamiféle ténybeli alapja.³²

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az igazoltatás sok esetben a szabálysértési eljárás elkerülhetetlen velejárója, és nem feltétlenül annak kiindulópontja. Ha például a rendőr jogsértést észlel, és a szabálysértési feljelentés megtételéhez vagy helyszíni bírság kiszabásához szüksége van az elkövető kilétének megállapítására, és ennek érdekében fogatosít igazoltatást, az „eredmény” (tehát az eljárás vagy a bírság) nem az igazoltatás következménye lesz (mint például egy körözött személy azonosítása), hanem éppen fordítva. E két eset között azonban a kutatás keretein belül nem lehetett különbséget tenni, ezért minden olyan igazoltatást, amely valamilyen módon egy szabálysértési eljárásához kapcsolódott, eredményesnek tekintettünk.

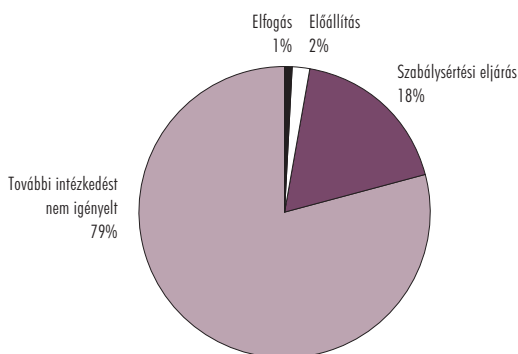
³² A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 134. §-a értelmében a szabálysértést meghatározó jogszabályban megállapított esetekben az erre jogosított szervek (köztük a rendőrség) a szabálysértés tetten ért elkövetőjét helyszíni bírsággal sújthatják. A helyszíni bírság összege háromezer forinttól húszezer forintig terjedhet. Ha az elkövető a helyszíni bírság kiszabását tudomásul veszi, a bírságolás ellen jogorvoslatnak helye nincs. Ha az elkövető a helyszíni bírság kiszabását nem veszi tudomásul, a szabálysértési eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni.

A program során több alkalommal is felmerült a rendőrök részéről, hogy az igazoltatások hatékonyságának vizsgálata során nem lehet megfelekedezni arról, hogy az intézkedésnek egyrészt generális visszatartó ereje is van, másrészt konkrét bűncselekmények megelőzésére is alkalmas lehet egy igazoltatás: ha valaki például éppen betörni indul és útközben igazoltatják, bizonyosan eláll szándékától, hiszen már a rendőrség látókörébe került adott helyen, adott időben, így túl nagy lenne a „lebukás” veszélye. A rendőrök érvelése szerint ez a hatás nem mérhető olyan pontossággal, mint az igazoltatást követően indult eljárások száma (hiszen azt kellene mérni, hogy mennyi bűncselekményt *nem* követtek el), azonban ezen hatásról nem szabad megfelekedezni, amikor az igazoltatások hatékonyságát vizsgáljuk.

Azt kell azonban mondani, hogy az igazoltatások úgynevezett preventív hatását Magyarországon soha nem mérték és soha nem bizonyították. A témát kutató külföldi szakemberek álláspontja szerint az éppen bűnt elkövetni indult és igazoltatott személy valójában nem adja fel véglegesen tervét, hanem módosítja azt: vagy ugyanabban az időben máshol követ el bűncselekményt, vagy később kísérli meg elkövetni azt. Egy 2000-ben megjelent, a nagy-britanniai igazoltatások tárgyában lefolyt átfogó kutatás³³ azt állapította meg, hogy az igazoltatások csak 0,2–2,3%-kal csökkentik a bűncselekmények számát, és szoros összefüggés az igazoltatások száma és az olyan bűncselekmények száma között, melyek megelőzésére elvileg alkalmas lehet az igazoltatás,³⁴ nem mutatható ki.

A kutatási időszakban fogantatosított (és a kutatási nyomtatványon is rögzített) igazoltatások eredményeit a 2. ábra foglalja össze.

2. ábra: Az igazoltatások eredménye



³³ Joe Miller, Nick Bland és Paul Quinton: The Impact of Stops and Searches on Crime and Community, In: *Police Research Series*, 127, 2000, VI. o.

³⁴ A kábítószer-kereskedelem vagy a zseblopás tekintetében elméletileg beszélhetünk preventív hatásról, de a fehérgalléros bűnözés esetében például nem, így csak az előbbi típusba sorolható bűncselekményekkel kapcsolatos statisztika volt releváns az említett kutatás szempontjából.

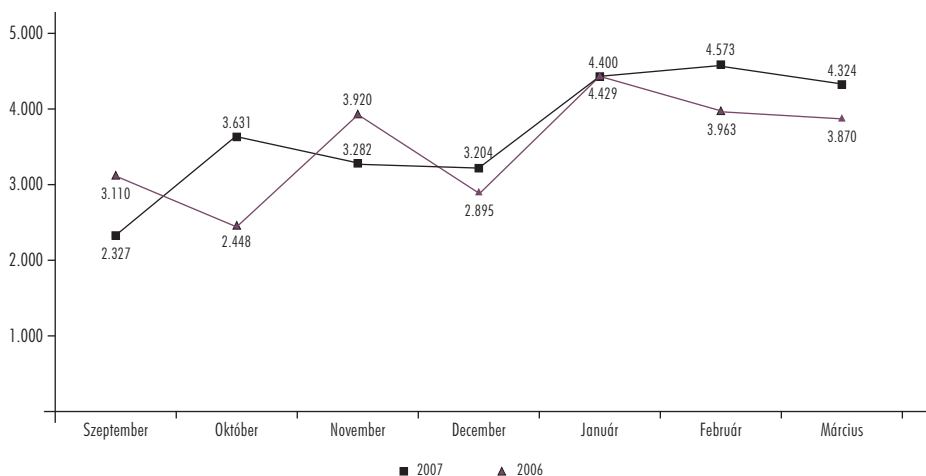
Elmondható, hogy – a közúti ellenőrzések során végrehajtott intézkedéseket is magukba foglaló³⁵ – igazoltatásoknak mindössze 1%-a vezetett elfogáshoz, 2%-a előállításához, és 18%-a szabálysértési eljáráshoz. Egyszerűen megfogalmazva: 100 igazoltatott személyből csupán kettő esetében volt szükség előállításra és egy esetében elfogásra,³⁶ ami azt jelenti, hogy a rendőrség igazoltatási gyakorlata nem tűnik hatékonynak: a rendőrség sok embernek okoz kényelmetlenséget kevés eredménnyel. Ezek az adatok cáfolják azokat a nézeteket, amelyek szerint a nagyszámú igazoltatás ütőképes eszközt jelent a bűnözéssel szembeni harcban, és azt mutatják, hogy a rendőrök munkaidejének igazoltatásokra való fordítása nem megfelelő felhasználása a rendelkezésre álló erőforrásoknak.

Ezt a következtetést alátámasztják azok az adatok is, amelyeket a kutatásban részt vevő kapitányságok szolgáltatottak az adatfelvételi időszak lezárását követően: Kaposváron, ahol a kutatási időszak alatt nőtt az igazoltatások száma az előző év hasonló időszakához képest, az eredményesség nem javult, míg Budapesten és Szegeden, ahol az igazoltatások száma csökkent, az eredményesség nem romlott, és egyes vonatkozásokban még javult is.

Kaposvár

Ahogy azt már fent jeleztük, Kaposvárott kismértékben (4,7%-kal) nőtt az igazoltatások száma az előző évihez képest (24.606-ról 25.770-re), ráadásul az adatfelvételi időszakon belül is növekvő tendenciát tapasztaltunk. Az eredményeket a 3–6. ábrák foglalják össze.

3. ábra: Kaposvár: az igazoltatások száma a projekt alatt és az előző év azonos időszakában



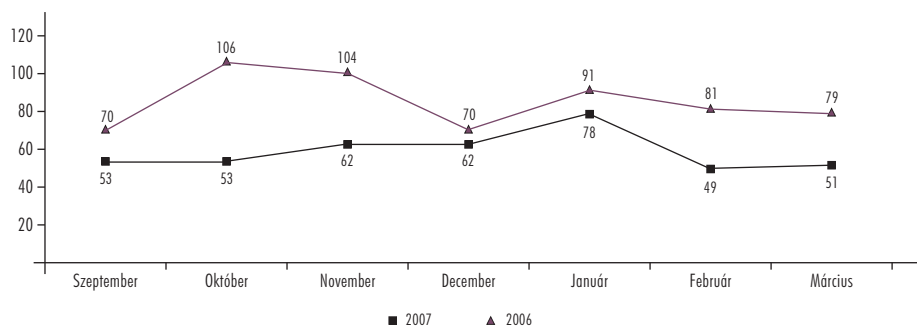
³⁵ Ha a közúti ellenőrzések nélküli mintát vesszük, az igazoltatások 2%-a vezet elfogáshoz, 3%-a előállításához, 19%-át követi szabálysértési eljárás és 76% az eredménytelen igazoltatások aránya.

³⁶ Összehasonlításként: az Egyesült Királyságban a hasonló intézkedések 10–13%-a vezet letartóztatáshoz. Lásd: Jones és Singer

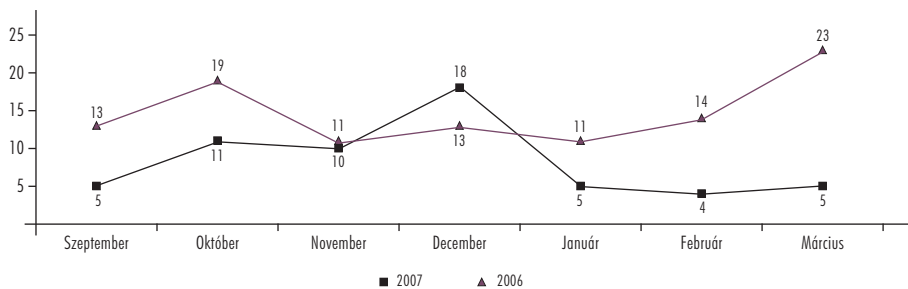
4. ábra: Kaposvár: megindított szabálysértési eljárások



5. ábra: Kaposvár: előállítások száma



6. ábra: Kaposvár: körözött személyek elfogása



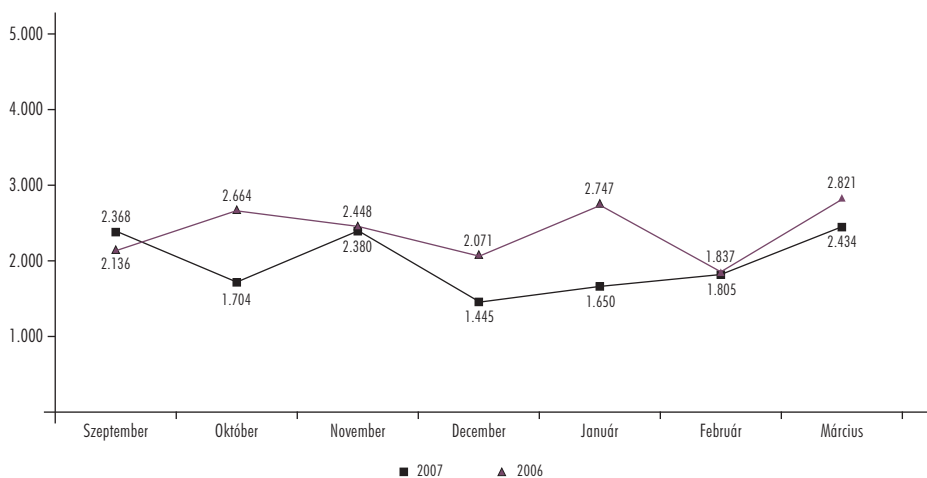
Kaposváron azt tapasztaltuk, hogy az igazoltatások számának növekedése nem járt együtt a lehetséges eredmények javulásával. A körözés alatt álló személyek elfogásában például 42%-os esés következett be az előző év hasonló időszakához képest (104-ről 58-ra), és 30%-kal csökkent az előállítások száma is (601-ről 408-ra).

Ez – a mi kutatási eredményeinkkel összhangban – szintén cáfolja azt a tételt, hogy a több igazoltatás jobb eredményeket hoz.

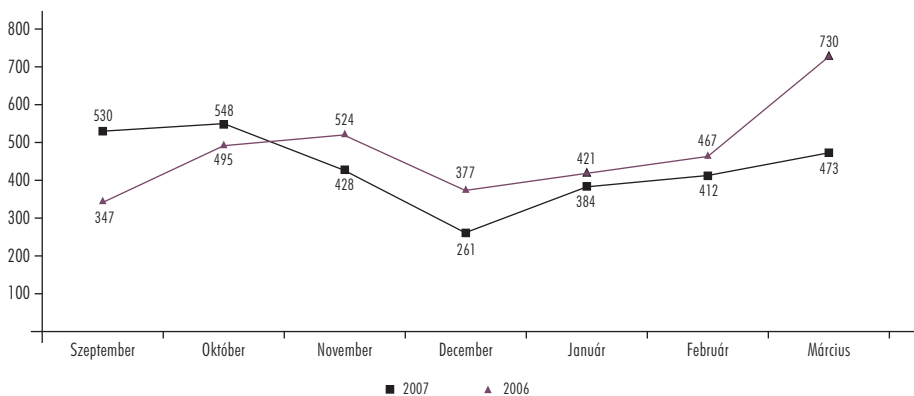
Szeged

Szegeden a kutatási időszak alatt az igazoltatások száma 17,5%-kal csökkent az előző évihez képest (16.724-ről 13.786-ra). Az eredményeket a 7–11. ábrák foglalják össze.

7. ábra: Szeged: az igazoltatások száma a projekt alatt és az előző év azonos időszakában



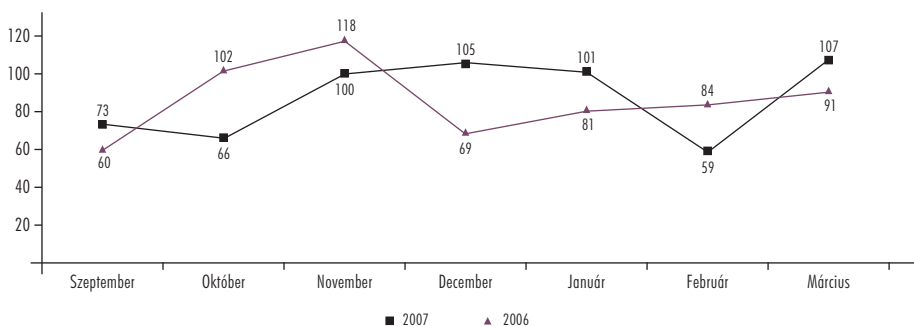
8. ábra: Szeged: megindított szabálysértési eljárások



9. ábra: Szeged: kiszabott helyszíni bírságok



10. ábra: Szeged: előállítások száma



11. ábra: Szeged: körözött személyek elfogása

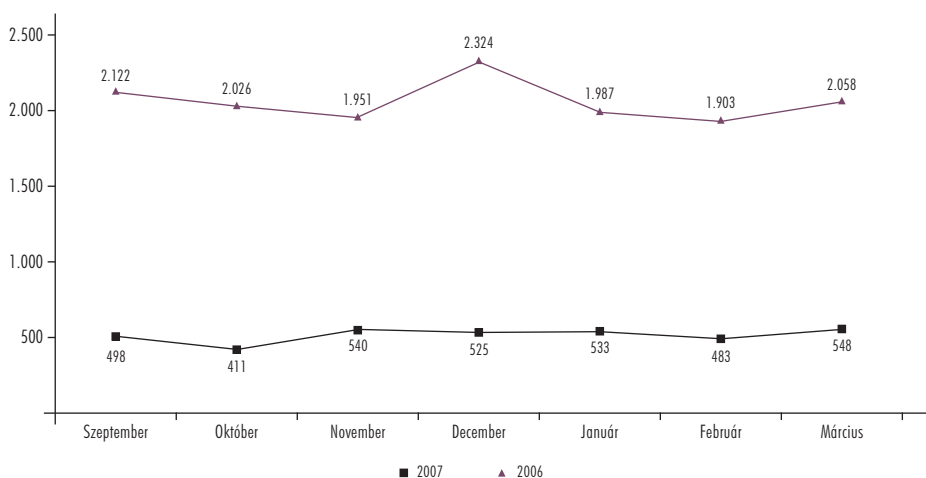


Szegeden az igazoltatások száma októberben, decemberben és januárban csökkent a legnagyobb mértékben a megelőző év azonos hónapjaihoz képest (35, 30 és 40%-kal). Ugyanakkor a hatékonyság összességében növekedni látszott. Bár kevesebb szabálysértési eljárás indult (3.361 helyett 3.036) és kevesebb helyszíni bírságot szabtak ki (3.630 helyett 2.718-at), az előállítások száma és főként a körözés alatt álló, elfogott személyek száma enyhén emelkedett (605-ről 611-re, illetve 148-ról 163-ra). A közrendvédelmi osztály vezetője az elfogások számának emelkedését azzal magyarázta, hogy a kaptányságon létrehoztak „egy kétfős körözési elfogócsoporthot, akik minimális, célirányos igazoltatás mellett, igen nagy hatékonysággal látták el feladatukat. (2007. december 31-ig közel 150 körözött személyt fogtak el)”. Úgy tűnik, ez a módszer a rendőrség emberi erőforrásainak sokkal hatékonyabb felhasználását jelenti, ráadásul a lakossággal való viszonyban is kevesebb konfliktust generál.

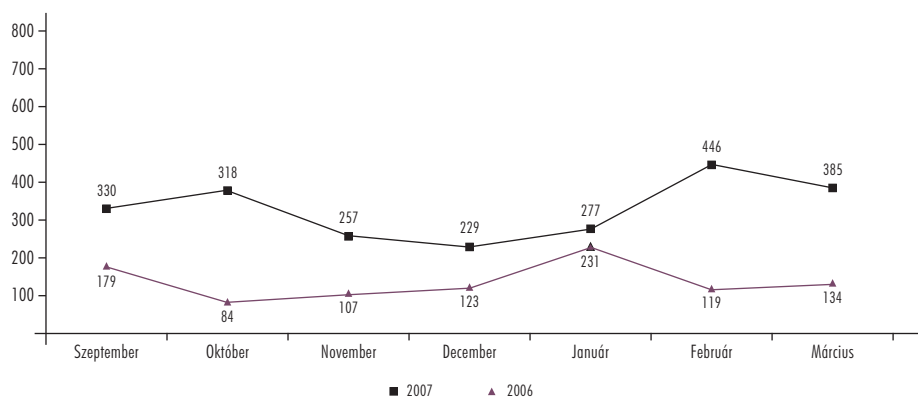
Budapest VI. kerülete

Budapest VI. kerületében drasztikus, 75,3%-os esést mutatott az igazoltatások száma az előző év azonos időszakához képest (14.362-ről 3.538-ra). Az eredményeket a 12–16. ábrák foglalják össze.

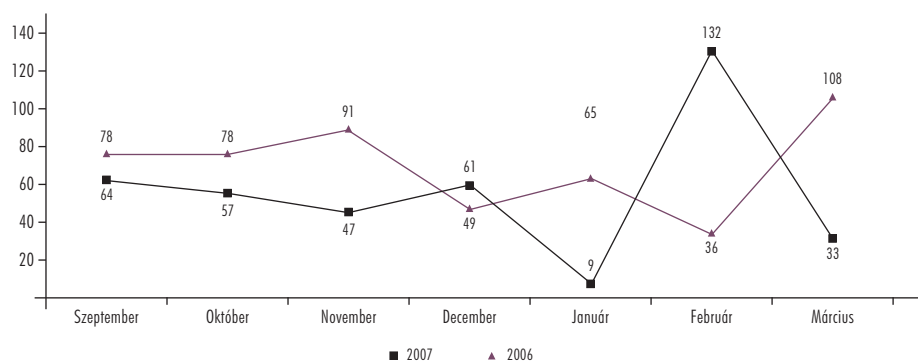
12. ábra: Budapest: az igazoltatások száma a projekt alatt és az előző év azonos időszakában



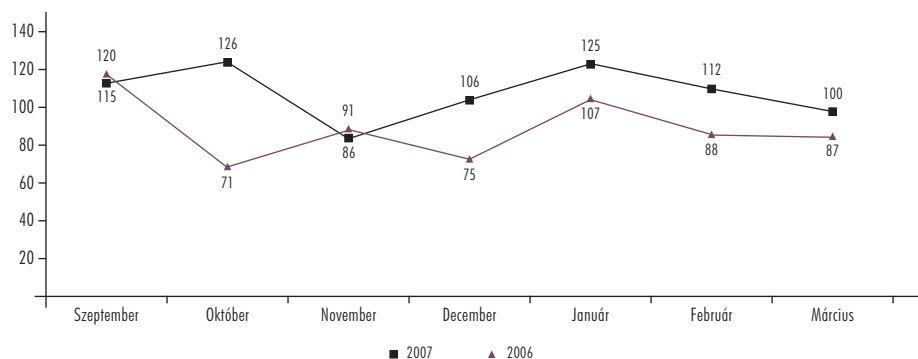
13. ábra: Budapest: megindított szabálysértési eljárások



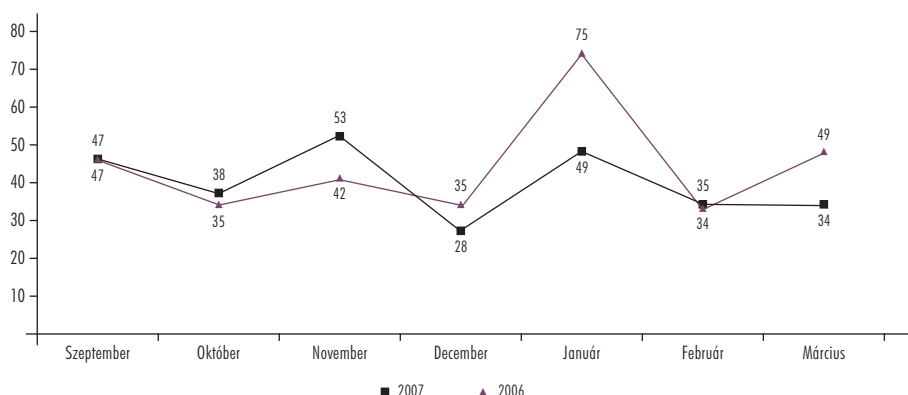
14. ábra: Budapest: kiszabott helyszíni bírságok



15. ábra: Budapest: előállítások száma



16. ábra: Budapest: körözött személyek elfogása

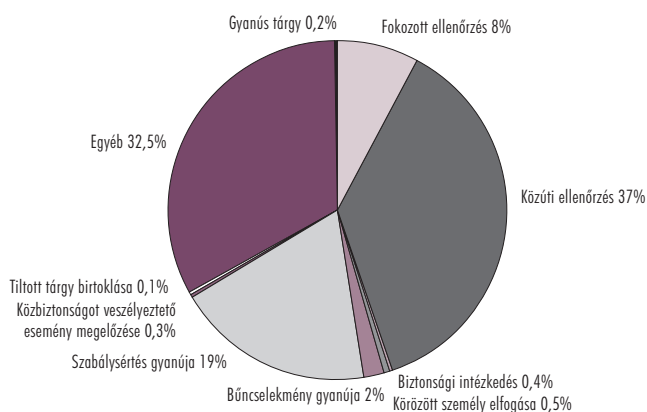


Budapesten a 75%-os csökkenés nem eredményezett hasonló esést a lehetséges eredmények számában. A kapitányság közrendvédelmi osztálya pontos adatokat szolgáltatott az adatgyűjtési időszakra nézve. Eszerint 2.242 szabálysértési eljárást indítottak az előző évi 977-hez képest. Az előállítások száma nagyjából azonos maradt: az adatfelvételi időszakban 692 személyt állítottak elő, szemben az előző év azonos időszakával, amikor az előállítottak száma 683 volt. Az egyetlen terület, ahol az igazoltatások számának csökkenése befolyásolni látszik a hatékonyságot, a körözés alatt álló személyek azonosítása volt. A kutatás időszakában 284 körözött személyt fogtak el a rendőrök, szemben az előző évi 317-tel, ami ugyanakkor csak 10%-os csökkenést jelent.

Összegzőképpen azt mondhatjuk, hogy Szegeden és Budapesten az igazoltatások számának esése nem járt együtt a hatékonyság jelentős mértékű romlásával (bizonyos lehetséges eredmények tekintetében mutatkozott csökkenés, más területeken azonban nem romlottak, sőt, esetenként javultak az eredmények). Annyi bizonyosan leszűrhető az eredményekből, hogy az igazoltatások száma és a rendőri munka mérhető eredményei között nincs korreláció, márpedig ez az egyik leggyakoribb érv a jelenlegi, rendkívül nagy számú igazoltatással operáló rendőrségi gyakorlat mellett.

Fontos eredménye a kutatásnak, hogy a „találati arány” nagyban függ az igazoltatás okától. Amint arra korábban utaltunk, az eljáró rendőröknek a nyomtatványon be kellett jelölniük, hogy milyen okból fogatosították az igazoltatást. Az alábbi ábra az intézkedések igazoltatási okok szerinti megoszlását mutatja.

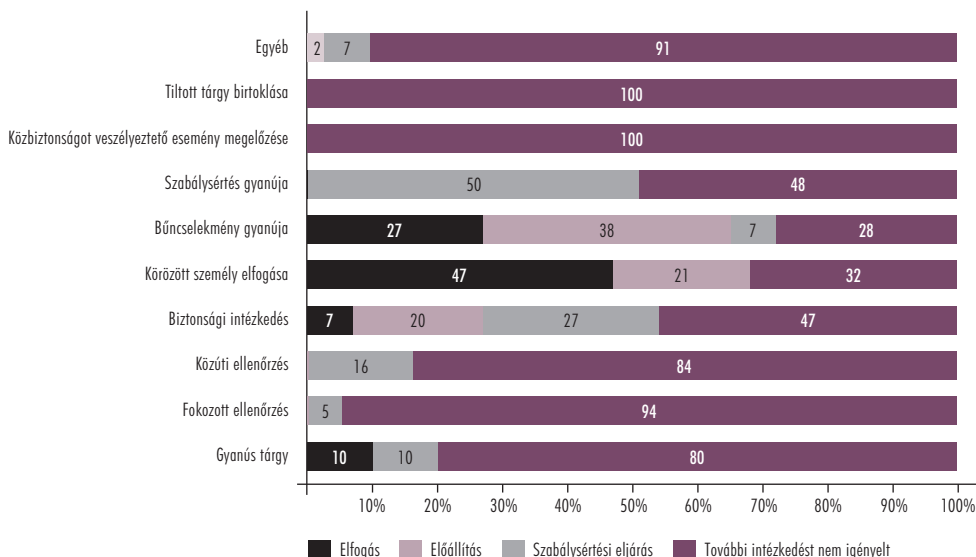
17. ábra: Az igazoltatások oka



Amint az látszik, a legtöbb igazoltatásra (37%) közúti ellenőrzés keretében került sor. Szintén viszonylag sok igazoltatás (19%) alapult szabálysértés gyanúján, az igazoltatások 8%-át fokozott ellenőrzés keretében hajtották végre, és csak 2%-uk függött össze bűncselekmény gyanújával. Az „egyéb” kategóriába tartozó igazoltatások tették ki az összes intézkedés harmadát, a közúti ellenőrzések mintán belül pedig a felét.

Ha azonban megnézzük, hogy a különböző okokon alapuló igazoltatások mennyire eredményesek, azt látjuk, hogy a leggyakrabban alkalmazott okok a legkevésbé hatékonyak.

18. ábra: Az igazoltatások eredményessége



Csak a bűncselekmény vagy szabálysértés gyanúja miatt, továbbá a körözött személyek elfogása érdekében kezdeményezett igazoltatásokat követi viszonylag nagy arányban elfogás vagy előállítás,³⁷ ezek közül azonban csak a szabálysértés gyanúján alapuló igazoltatások teszik ki a teljes minta jelentős hányadát.

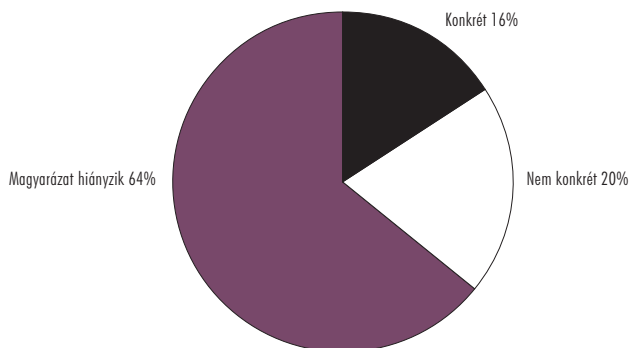
Ezzel szemben a leggyakoribb okként megjelölt közúti ellenőrzések 84%-ában nincs szükség további intézkedésre.

Két nagyon fontos következtetés vonható le az eredményekből. Egyrészt az, hogy a fokozott ellenőrzés rendkívül kevésbé hatékony. A fokozott ellenőrzés keretében a rendőr nem a saját mérlegelése alapján igazoltat, hanem a rendőri szerv vezetőjének utasítása alapján, amelynek értelmében – bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítása, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében – egy meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat, illetve ezek bizonyos előre meghatározott szempontok szerint megkülönböztethető csoportjait igazoltatnia kell.

Adataink azt mutatják, hogy a fokozott ellenőrzés keretében foganatosított igazoltatásoknak csupán 6%-át követte bármilyen további intézkedés.

A másik aggályos terület az „egyéb” okból indított igazoltatások problémája. Az ilyen igazoltatásoknak mindössze 9%-át követte intézkedés (0,6%-ban elfogás, 2%-ban előállítás és 7%-ban szabálysértési eljárás). A nyomtatvány azon kérdésére, ahol a rendőröknek meg kellett volna jelölniük azokat a konkrét körülményeket, amelyeken az „egyéb” okból foganatosított igazoltatás alapult, a legtöbb rendőr nem válaszolt, vagy értékelhetetlen választ adott.

19. ábra: A magyarázat konkrétsága azokban az esetekben, amikor az igazoltatás oka „egyéb” volt



³⁷ Az ábra alapján úgy tűnik, hogy a biztonsági intézkedéssel összefüggésben kezdeményezett igazoltatások találati aránya is igen jó, de az ilyen igazoltatások száma a mintában annyira csekély volt (16), hogy ebből az eredményből nem vonhatók le releváns következtetések.

Azon igazoltatások 64%-ában, amelyek esetében okként az intézkedő rendőr az „egyéb” kategóriát jelölte meg, a nyomtatványt kitöltő rendőrök semmilyen információt nem nyújtottak arról, hogy ez az egyéb ok mi volt. Az esetek 20%-ában a magyarázat elégtelen volt (pl. több esetben írták, hogy az ok „általános igazoltatás”, ami ellentétes az Rtv.-vel, hiszen annak értelmében az igazoltatásnak mindig kell, hogy legyen konkrét oka, célja). Csak az „egyéb” okból fogantatosított igazoltatások 16%-ánál szerepelt a nyomtatványon olyan információ, amelyet az elemzők elfogadhatónak találtak (pl. „amikor észrevett, megfordult az ajtónál és azonnal kiment a pu.-ról”).³⁸

Mivel (a közúti ellenőrzést leszámítva) az igazoltatások nagy része ebbe a kategóriába esett, ezek az eredmények igazolják, hogy azok az igazoltatások, amelyeknek nincs kellően konkrét, meghatározható okuk vagy céljuk, egyúttal kevésbé hatékonyak is. Az ilyen igazoltatások gyenge találati aránya cáfolja, hogy érdemes rendőrségi időt és munkát fektetni a véletlenszerűen végrehajtott „általános” igazoltatásokba.

A rendőrségnek az állampolgárokkal és ezen belül a kisebbségi közösségekkel való viszonya mellett (lásd alább) a rendőrségi erőforrások hatékony felhasználása volt a kutatás egyik legfontosabb témája. Igazoltatásonként 5 perccel számolva az évi kb. 1,4 millió önálló kezdeményezésű igazoltatás körülbelül 233.400 munkaórát, azaz évente 29.175 munkanapot jelent (mivel az igazoltatásokat általában két rendőr fogantatosítja). A bruttó 242.500 forintos átlagos rendőri fizetés figyelembevételével mindez azt jelenti, hogy az igazoltatásokra fordított idő több mint évi 335 millió forintba kerül. Ha ezt összevetjük az átlagosan 20%-os találati aránnyal, azt mondhatjuk, hogy a tömeges igazoltatás nem hatékony felhasználása a rendőrség anyagi és emberi erőforrásainak.

3.3 Az igazoltatás etnikai aspektusai

3.3.1 A romák aránytalan igazoltatása

A kutatási adatok alapján elmondható, hogy az igazoltatások túlnyomó részére közterületen kerül sor (az utcán, parkokban és utakon fogantatosított igazoltatások a teljes minta 78%-át teszik ki), viszonylag kevés a diszkókban, kocsmákban és hasonló helyszíneken végrehajtott igazoltatás (6%). Az igazoltatások időbeli megoszlása viszonylag egyenletes

³⁸ Meg kell jegyeznünk, hogy amikor azt mondjuk egy okról, hogy az „elfogadható”, nem azt vizsgáljuk, hogy a jogszabályoknak megfelel-e, hanem azt, hogy az indok eléri a konkrétságnak azt a fokát, amelynél az információ alapján rekonstruálható, hogy az adott helyzetben az eljáró rendőr miért gondolhatta az igazoltatást szükségesnek.

képet mutat: az igazoltatások 21%-ára kerül sor reggel (6.00 óra és dél között), 29%-ára délután (dél és 18.00 óra között), 30%-ára este (18.00 és 22.00 óra között) és 20%-ára éjszaka.

A rendőrök több férfit igazoltatnak, mint nőt (75 és 25%), és – a nemzetközi tendenciákkal összhangban – a fiataloknak nagyobb esélyük van rá, hogy igazoltassák őket. A 14–29 év közötti korosztályra esik az igazoltatások 43%-a, noha a teljes lakosságon belüli arányuk csak 22%.³⁹

Összességében elmondható, hogy Magyarországon a rendőrök legnagyobb valószínűséggel fiatal, 14 és 29 év közötti férfiakat igazoltatnak.

Adataink ezen túlmenően azt mutatják, hogy a romáknak aránytalanul nagy esélyük van arra, hogy igazoltatás alá vonják őket.

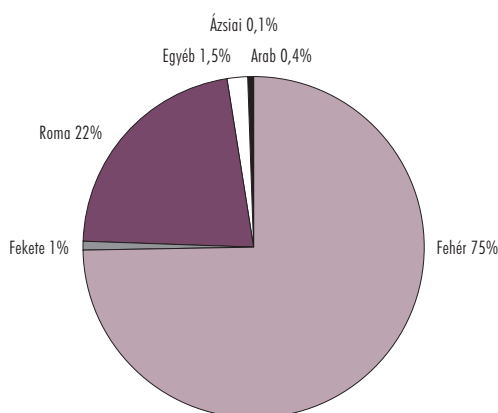
Az igazoltatásokkal kapcsolatos aránytalanságról akkor beszélünk, ha egy nemzeti vagy etnikai kisebbséggel szemben alkalmazott igazoltatásoknak az összes igazoltatáshoz viszonyított aránya jelentősen meghaladja az adott csoportnak a teljes populáción belüli arányát. A kutatási időszakban az összes igazoltatott személy 22%-át azonosították romaként az igazoltatást végző rendőrök, szemben a rendőrök által „fehéreként” meghatározott személyek 75%-os arányával.⁴⁰ Az igazoltatottak fennmaradó 3%-át a rendőrök „feketének”, „ázsiaiának”, „arabnak”, vagy „egyébnek” látták. Az eredmények értékelése-

³⁹ A 2001-es népszámlálás szerint, lásd: www.nepszamlalas.hu/hun/kotetek/18/tables/load1_12.html

⁴⁰ Az adatokat a közúti ellenőrzések nélkül is megvizsgáltuk azon feltételezés alapján, hogy nehezebb etnikai alapú döntéseket hozni, amikor a rendőrök gépkocsikat állítanak meg a közutakon. A közúti ellenőrzések adatai nélkül a romák aránya valamivel magasabb (25%), de a különbség statisztikailag nem szignifikáns. Ennek oka az lehet, hogy mivel vannak olyan autótípusok, amelyeket romák nagyobb gyakorisággal vezetnek, az etnikai profilalkotás lehetősége a közúti ellenőrzések során sincs kizárva. Különböző, elsősorban az adatfelvétellel kapcsolatos okokból nem tudtuk megbízhatóan ellenőrizni azt a hipotézisünket, amely szerint a gépkocsi típusa és életkora befolyásolhatja a sofőr igazoltatásának esélyeit, az eredmények mégis alátámasztják az etnikai alapú kiválasztás létezését. Megvizsgáltuk a romák és nem romák arányát a közúti ellenőrzés során igazoltatottak között, és azt találtuk, hogy a romák aránya ezen a mintán belül 17%. Bár ez a teljes minta 22%-os arányánál kevesebb, de még mindig jelentős mértékben meghaladja a romáknak a teljes populáción belüli arányát. (És azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a romák marginalizálódott helyzeténél fogva az autótulajdonosok aránya a körükben minden valószínűség szerint kisebb, mint a nem roma populáción belül.) Mindez azt mutatja, hogy bár az etnikai profilalkotás kevésbé jellemző a közúti ellenőrzésekre (részben valószínűleg azért, mert ebben a helyzetben nehezebb etnikai alapú döntéseket hozni), bizonyos fokú aránytalanság itt is megfigyelhető. Ez azt is megmagyarázza, hogy a közúti ellenőrzéseket is tartalmazó és az azok nélkül vizsgált minta eredményei között miért kisebbek az eltérések, mint azt eredetileg feltételeztük.

kor figyelembe kell venni, hogy megbízható szociológiai kutatások a romák arányát a teljes, kb. 10.045.000 fős magyar lakosságon belül 6,2%-ra becsülik.⁴¹ Ez azt jelenti, hogy egy roma személynek kb. háromszor nagyobb esélye van arra, hogy igazoltassák, mint ami a romáknak a populáción belüli aránya alapján indokolt lenne.

20. ábra: Az igazoltatott személyek etnikai hovatartozása a rendőrök szerint

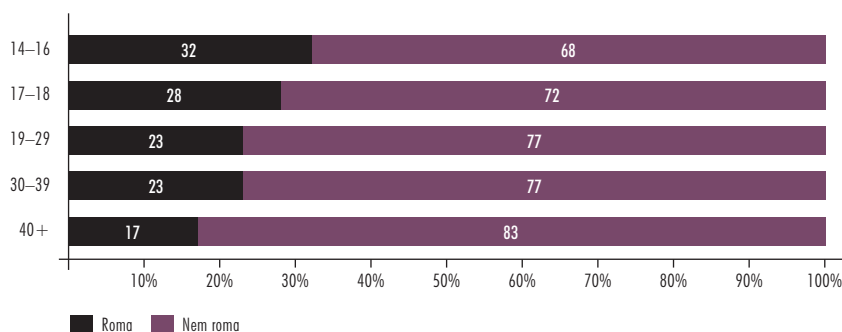


A kutatási eredmények szerint a roma fiataloknak különösen nagy esélyük van rá, hogy igazoltassák őket. Az alábbi ábra szerint az igazoltatott 14–16 éves roma fiatalok aránya a korcsoportjukon belül még annál is szignifikánsan magasabb (32%), mint a romák eleve magas reprezentációja a teljes mintán belül (22%), bár ezen adat értékelése során figyelembe kell venni, hogy a romák korfája eltér a lakosság egyéb csoportjainak kor megoszlásától. A 15–19 éves korcsoportban például a lakosságon belüli 6,2%-os aránnyal szemben a romák aránya 10,3%.⁴²

⁴¹ Hablicsek László, Gyenei Márta és Kemény István: *Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére* (a továbbiakban: Hablicsek), 63. o. Lásd: <http://www.nepinfo.hu/index.php?p=605&m=1003>

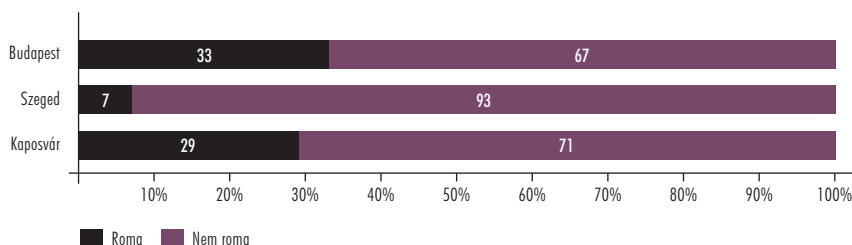
⁴² Lásd: Kemény István: *A magyarországi cigány népesség demográfiája* (http://www.demografia.hu/Demografia/2004_3-4/Kemeny%20Istvan_kozl.pdf)

21. ábra: Az igazoltatott személyek életkora etnikai bontásban



A három helyszín között van némi eltérés az etnikai aránytalanság mértékének tekintetében.

22. ábra: Az igazoltatások etnikai arányai kapitányságok szerint



Budapesten az igazoltatottak egyharmadáról (33%) gondolták az igazoltató rendőrök, hogy roma; ami azt jelenti, hogy a romáknak a fővárosban kb. 3,3-szer nagyobb esélyük van, hogy igazoltatás alá vonják őket, mint a nem romáknak.⁴³

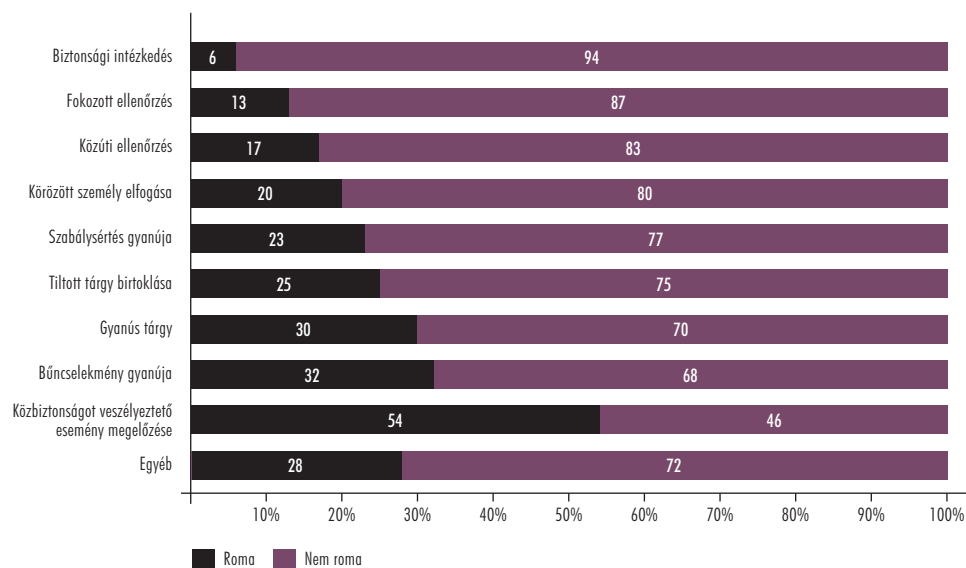
⁴³ Az 1.000 főre jutó igazoltatások számának meghatározásakor a már kifejtett okok miatt Budapest vonatkozásában nehéz volt az összehasonlítási alapot megtalálni. 2003-ban a budapesti roma populáció lélekszámát tudományos források 63.000 körülire becsülték (Kemény István és Janky Béla: *A 2003. évi cigány felmérésről. Népességi, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok* (<http://beszelo.c3.hu/03/10/07kemeny.htm>). Ma a roma lakosság becsült lélekszáma 75.000 (lásd: Hablicsek, 63. o.). Budapest teljes, 1,7 milliós lakosságához képest (http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tabl6_01_01i.html) ez 4,4%-os arányt jelent. A város demográfiai szerkezete miatt a VI. kerületben a romák aránya ennél minden bizonnyal nagyobb, de a 10%-ot valószínűleg nem haladja meg. Ezt a becsült arányt figyelembe véve a romáknak még mindig kb. 3,3-szer nagyobb esélyük van az igazoltatásra, mint másoknak.

Szegeden az összes igazoltatott 7%-át tették ki a rendőrök által romaként azonosított személyek, míg a romák becsült aránya a kapitányság illetékességébe tartozó területen 3% körül van,⁴⁴ azaz a romáknak itt kb. 2,3-szer nagyobb esélyük van arra, hogy igazoltatás alá vonják őket, mint a nem romáknak.

Kaposváron a rendőrök az összes igazoltatott 29%-át látták romának, míg a régió lakosságának körülbelül 15%-át adják a romák.⁴⁵ Eszerint a romáknak a Kaposvári Kistérségben kb. kétszer akkora esélyük van arra, hogy igazoltatás alá vonják őket, mint a nem romáknak.

Az adatokból az is kitűnik, hogy az egyes igazoltatási okok között nagy eltérések vannak az etnikai profilalkotás szempontjából.

23. ábra: Az igazoltatások oka



A táblázat kapcsán érdemes megfigyelni, hogy a legbizonytalanabb „egyéb” kategóriában a romák aránya magasabb (28%), mint a teljes mintában (22%), és a közúti ellenőrzések nélküli mintában az „egyéb” okból igazoltatottaknak még nagyobb (30) százaléka volt roma.

⁴⁴ Zéltity László szegedi rendőrkapitány becslése

⁴⁵ Bogdán Imre, a Kaposvári Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnökének becslése

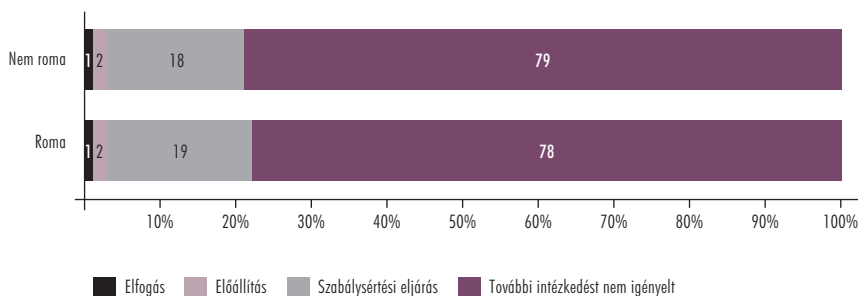
Nyilvánvaló, hogy – a konkrétság hiánya és az ellenőrizhetetlenség miatt (lásd a fenti 2. pontot) – ez az egyik olyan kategória, amelynél az eljáró rendőröknek a legkönnyebb sztereotípiák, negatív általánosítások alapján igazoltatásokat foganatosítani, így aggodalomra ad okot az a tény, hogy ebben a csoportban a romák felülreprezentáltsága magasabb az amúgy is magas átlagnál.

Hasonlóképpen, az átlagosnál is magasabb arányban találhatók romák a bűncselekmény gyanúja miatt igazoltatottak között, ha azonban megnézzük, hogy ezek az igazoltatások mennyire eredményesek, azt találjuk (lásd alább), hogy a több rendőr által megfogalmazott meggyőződéssel ellentétben bűnmegelőzési/bűnüldözési szempontból semmivel sem hatékonyabb romákat igazoltatni, mint nem romákat.

3.3.2 Az igazoltatások hatékonysága etnikai szempontból

Kutatási adataink azt mutatják, hogy a romák igazoltatása nem hoz több eredményt, mint a nem romáké. Gyakori érv, hogy az egyes etnikai kisebbségek nagyobb mértékű ellenőrzésének objektíve igazolható alapja, hogy tagjai a bűnelkövetők között felülreprezentáltak. Egyszerűen fogalmazva: ha a romák esetében nagyobb lenne a valószínűsége annak, hogy bűncselekményeket követnek el, akkor a velük szemben foganatosított igazoltatások közül arányosan többet követne valamiféle további rendőri intézkedés. A kutatás eredményei ezt egyáltalán nem támasztják alá.

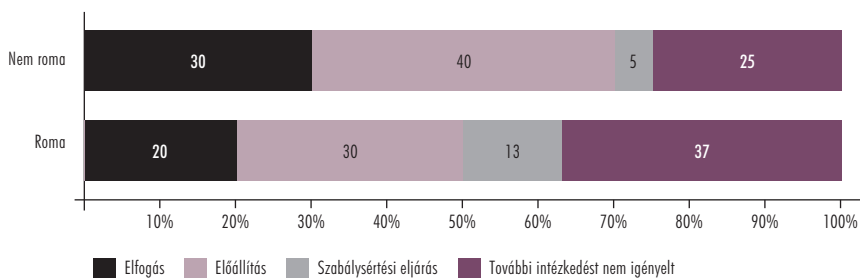
24. ábra: Az igazoltatások eredménye etnikai bontásban



Amint az kiderült, a romákat a lakosságon belüli arányuknál jóval nagyobb mértékben igazoltatják, az adatok azonban azt mutatják, hogy a jogsértésekben való részvételük nem nagyobb mértékű, mint a nem romáké. A három helyszín eredményeit összesítve a romákat érintő igazoltatások 78%-a volt „sikertelen” abban az értelemben, hogy nem követte további rendőri intézkedés. A nem romák esetében ez az arány 79% volt. A romák és nem romák esetében azon igazoltatások aránya, amelyeket szabálysértési eljárás követett, 19, illetve 18 százalék volt. Az elfogások és az előállítások aránya a két csoport esetében gyakorlatilag szintén azonosnak bizonyult.

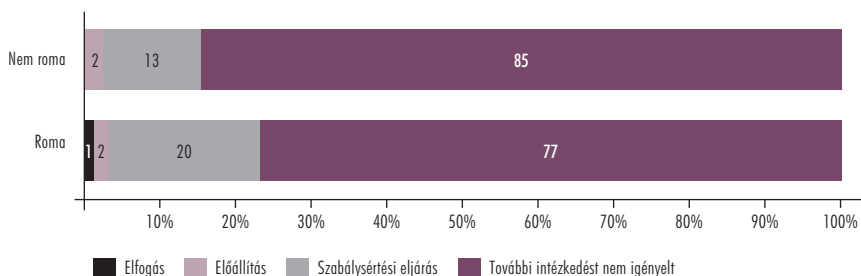
A bűncselekmény gyanúján alapuló igazoltatásokhoz visszatérve (ahol egyébként a találati arány viszonylag magas) pedig éppen azt látjuk, hogy a romák szignifikánsan magasabb hányadát (37%) vonják alaptalanul intézkedés alá, mint a nem romákét (25%), ami meggyőzően cáfolja a romák igazoltatásának magasabb hatékonyságáról vallott nézeteket.

25. ábra: A bűncselekmény gyanúja miatt indított igazoltatások eredménye etnikai bontásban

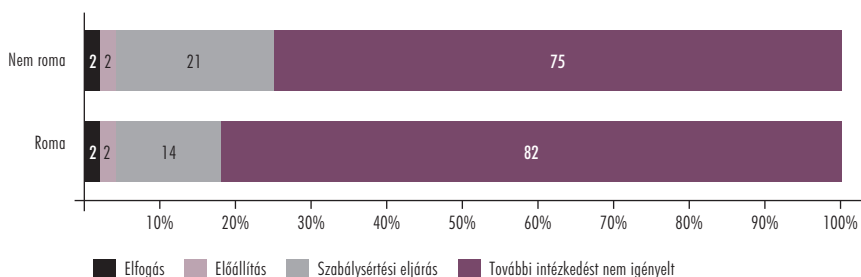


A helyi adatokat nézve is érdekes különbségek bontakoznak ki.

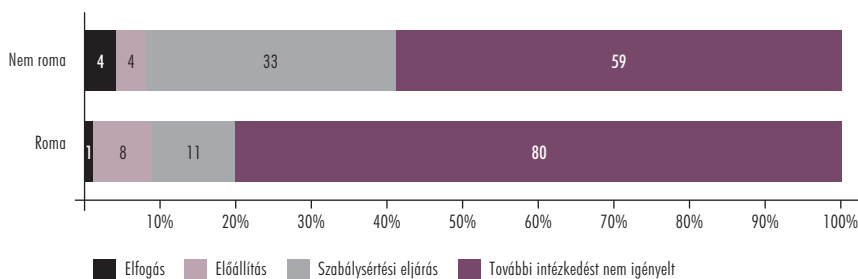
26. ábra: A kaposvári igazoltatások eredménye etnikai bontásban (kerekített értékek)



27. ábra: A szegedi igazoltatások eredménye etnikai bontásban



28. ábra: A budapesti igazoltatások eredménye etnikai bontásban (kerekített értékek)



Mind Budapesten, mind Szegeden a romákat gyakrabban igazoltatják eredménytelenül, mint a nem romákat, Budapesten azonban a különbség statisztikailag is szignifikáns. A romákat érintő igazoltatások 80%-át nem követi további intézkedés, szemben a nem romák igazoltatásával, ahol ez az arány csupán 59%. Ha ehhez hozzávesszük, hogy Budapesten az igazoltatottak 33%-a roma (ami jelentős torzulásnak tűnik a fővárosi lakosságon belüli 5–10%-os arányukhoz képest), azt látjuk, hogy Budapesten a probléma égetőbb, mint a másik két helyen.

3.4 Következtetések

A legfontosabb következtetések az alábbiakban foglalhatók össze.

Magyarországon az évente 1.000 főre jutó igazoltatások száma meglepően magas más európai országok adataihoz képest. Az e mögött rejlő rendészeti stratégia alapja az a meggyőződés, hogy a többé-kevésbé véletlenszerűen és nagy számban végrehajtott igazoltatások hatékony eszközt jelentenek a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben. A kutatási adatok szerint azonban csak az igazoltatásoknak kb. 20%-át követi valamilyen további rendőri intézkedés, ami ráadásul az esetek 18%-ában szabálysértési eljárás megindítása vagy helyszíni bírság kiszabása (tehát az igazoltatás csupán valamilyen kisebb súlyú szabályszegéshez kapcsolódik). Elfogás a mintánkban az igazoltatásoknak mindössze 1%-át követte.

A kutatás azt is kimutatta, hogy azok az igazoltatási okok, amelyek az intézkedések nagy többségéért „felelősek”, és amelyek nem konkrét, egyedi körülményeken nyugszanak (így a fokozott ellenőrzés, a közúti ellenőrzés és az „általános igazoltatás”), a legkevésbé hatékonyak.⁴⁶

⁴⁶ Ráadásul az „általános igazoltatás” valójában nem is jogszerű az Rtv. alapján, hiszen a törvény minden esetben megköveteli, hogy az intézkedésnek konkrétan meghatározható, ténybeli alapja legyen.

A szegedi kapitányságon tapasztalható tendenciák jól illusztrálják a problémát: a kutatási időszak alatt az igazoltatások száma némiképpen csökkent az előző év hasonló időszakához képest, ugyanakkor az elfogott, körözés alatt álló személyek száma emelkedett. Ennek oka az volt, hogy a kapitányság a körözött személyek elfogását tömeges igazoltatások helyett egy speciális elfogó egység felállításával próbálta megoldani, amely kevés, de célzott igazoltatást hajtott végre. Ez az igazoltatások számának esése mellett a hatékonyság növekedését hozta.

A kutatás másik fontos következtetése, hogy az igazoltatások aránytalanul érintik a romákat. Míg a romák aránya az összlakosságon belül 6 és 8 százalék között van, mintánkban a rendőrök által romaként azonosított személyek az igazoltatottak 22%-át tették ki.

A kutatás megcáfolta azt az aránytalanság igazolására gyakran felhozott és racionálisnak látszó érvet is, hogy mivel a romák felül vannak reprezentálva a bűnelkövetők között, gyakoribb igazoltatásuk objektíve indokolható.

A kutatási eredmények ugyanis azt bizonyították, hogy nincs különbség a romák és a nem romák igazoltatásának eredményessége között. A három helyszínen összesítve a romákat érintő igazoltatások 22%-át és a nem romákat érintő igazoltatások 21%-át követi valamilyen további rendőri intézkedés. A bűncselekmény gyanúja miatt indított igazoltatások esetén pedig a nem romákkal szemben fogatosított intézkedések szignifikánsan hatékonyabbak. Esetükben ugyanis az igazoltatások 76%-át követi intézkedés (szabálysértési feljelentés, helyszíni bírság, elfogás vagy előállítás), szemben a romák ilyen okból fogatosított igazoltatásával, ahol a találati arány csak 63%-os. Levonható tehát az a következtetés, hogy a romák gyakoribb igazoltatásának hatékonyságával kapcsolatos vélekedések nem tekinthetők megalapozottnak.

4. A közreműködő rendőrök értékelése a STEPSS programról

Mint ahogy korábban említettük, a program magyarországi része három helyszínen, Budapest VI. kerületében, Szegeden és Kaposváron zajlott. A program adatgyűjtési szakaszának lezárását követően, 2008. május 6–8. között Rebekah Delsol, a program nemzetközi koordinátora a Helsinki Bizottság képviselőjével együtt felkereste a közreműködőket, interjút készített a program résztvevőivel. Az interjúalanyok között voltak igazoltató rendőrájárőrök, közvetlen feletteseik, a rendőrkapitányok és az ORFK kijelölt kapcsolattartója.

A VI. kerület fiatal járőrei átlagosan kevesebb, mint két éve dolgoztak a kapitányságon, közvetlen feletteseik átlagosan 12 évet töltöttek el ott. Szegeden átlagosan 5 év szolgálati idővel rendelkeztek a meginterjúvált járőrök, előljáróik több mint tízzel; Kaposváron a járőrök átlagosan 8, meginterjúvált előljáróik átlagosan 9 év tapasztalattal rendelkeztek.

Az interjúk során a nemzetközi programkoordinátor külön-külön beszélgetett az eltérő beosztású, rendfokozatú rendőrökkel, hogy valóban őszintén feltárják a programmal kapcsolatos benyomásaikat, véleményüket. Ennek különösen az igazoltató járőrök esetében volt jelentősége.

Szinte minden meginterjúvált rendőr számára egyértelmű volt a program célja, a legtöbben kiemelték, hogy az igazoltatásoknak hatékonynak kell lenniük, és nem alapulhatnak etnikai hovatartozáson, ehhez pedig az igazoltatási gyakorlat átalakítására van szükség.

A következőkben összefoglaljuk a rendőrök tapasztalatait és javaslatait az alábbiak szerint:

- 1) A program támogatottsága
- 2) Képzés
- 3) A formanyomtatványról – előnyök és hátrányok
- 4) Az igazoltatások ellenőrzése
- 5) A civil részvétel jelentősége
- 6) Javaslatok

4.1 A program támogatottsága

Mind az ORFK, mind a helyi szervek vezetői komolyan vették a programot, és jelentős erőfeszítéseket tettek annak szabályszerű végrehajtása érdekében. Az interjúk során a vezetők hosszan elemezték a kísérlet fontosságát mind rendészeti szempontból, mind a rendőrség társadalmi elfogadottságának erősítése tekintetében. A végrehajtói állomány részéről azonban sokkal kisebb volt a támogatottság, és megítélésünk szerint néhány helyi előljáró sem értette a program lényegét.

A VI. kerületi kapitányságon dolgozó egyik előljáró meglehetősen cinikusan nyilatkozott a programmal kapcsolatban: némi szarkazmussal jegyezte meg, hogy a kísérlet elérte célját, ugyanis míg 2006-ban 1.240 igazoltatást hajtottak végre az adott rendőri szervnél, addig 2007-ben csak 300-at, ami azonban negatív hatás, ugyanis az igazoltatások során elfogott körözött személyek száma is jelentősen csökkent – 2006-ban 100 körözött személyt fogtak el, míg 2007-ben csak 30-at. A másik, ugyanennél a szervnél hasonló beosztásban dolgozó rendőr nem értett egyet kollégájával, ugyanis a kapitányság egészét tekintve csak 33%-kal csökkent az elfogások száma, míg az igazoltatásoké 70%-kal.

Utóbbi interjúalany szerint a kevesebb elfogás oka a Nyugati pályaudvaron elkövetett tipikus bűncselekményekkel lehet kapcsolatos. Elmondása szerint a pályaudvaron térfigyelő kamerák vannak elhelyezve, és a program előtt a gyakorlat az volt, hogy a rendőrök mindenkit igazoltattak a környéken – még akkor is, ha konkrét okuk nem volt rá. Így minden olyan személynek tudták a nevét, aki egy adott éjszakán megfordult a környéken, és rendelkezésre állt róla felvétel is. Így ha bűncselekményt követtek el egy adott napon, csak össze kellett kapcsolniuk az arcot a névvel. A program kezdete óta azonban nem ismerik a neveket – a hatékonyság így sokkal rosszabb.

Ezzel az állásponttal az elsőként nyilatkozó kolléga is egyetértett, azzal a kiegészítéssel, hogy a programot megelőzően a járőrök általában véletlenszerűen választották ki az igazoltatott személyeket, azt követően azonban tisztában voltak vele, hogy világosan megfogalmazható indokkal kell rendelkezniük az intézkedéshez. Az igazoltatásokkal kapcsolatban az előjárók elmagyarázták az igazoltatást végrehajtó rendőröknek, hogy az indok nem lehet pusztán a bőrszín vagy a ruházat – ez is lehetett az igazoltatási szám csökkenésének oka.

Emellett ugyanez a rendőr azzal sem értett egyet, hogy a program javította volna a romák és a rendőrség közötti kapcsolatot, mivel szerinte az állampolgárok általában is ellenségesek a rendőrökkel szemben, s ennek oka nem a program által vizsgált problémában keresendő, hanem elsősorban a 2006–2007-es zavargásokban és egyéb politikai eseményekben. Így az utóbbi időben minden egyes intézkedés során ellenszenvet érzékelnek a rendőrök, ami a rendőrséggel mint intézménnyel szemben nyilvánul meg.

A VI. kerületi kapitány nem értett egyet kollégáival, szerinte a program alapvetően sikeres volt, és nem volt működésképtelen eleme. A programvezető kérdéseire elmondta, hogy a program elején voltak nehézségeik, de sikerült megértetni az állománnyal, hogy a program célja nem az ő ellenőrzésük, hanem egy nyílt vita alapjainak megteremtése, adatgyűjtés, amely felhasználható egy későbbi jogszabály-módosítás során is. A kapitány a közbenső értékelést különösen hasznosnak értékelte,⁴⁷ úgy vélte, hasznos lenne, ha az ilyen eseményeken minden rendőr részt vehetne. Szintén hasznosnak tartotta a brit rendőrökkel való találkozást, jónak tartaná, ha minden járőr hallana az ő munkájukról és tapasztalataikról, valamint azokról a kihívásokról, amelyekkel nekik kellett szembenézniük.

A VI. kerületi kapitány szerint a változás objektív bizonyítéka az igazoltatások számának drasztikus csökkenése, ehhez azonban a programon kívül biztosan hozzájárultak a zavargások és a politikai környezet is. Már azt is eredménynek tartja, hogy a szolgálatot teljesítő rendőrök ilyen kérdéseken elgondolkoznak.

A program sikerességével kapcsolatban a szegedi kapitány figyelemre méltó gondolatokat osztott meg a programvezetővel. A kapitány kifejtette, hogy a STEPSS program legnagyobb előnye a tervezés-irányítás során használható adatok elérhetővé tétele volt. Egy panasz esetén különösen hasznosnak tartaná, ha az adott intézkedés körülményeit

⁴⁷ A szegedi kapitány helyettese is kifejezetten hasznosnak értékelte a program előrehaladásának értékelése tárgyában Budapesten, 2008 februárjában tartott közbenső értékelést, amelyen az összes részt vevő ország rendőrsége képviseltette magát.

megvizsgálják. Az RK lapokat szívesen felcserélné a STEPSS lapokkal. A kapitány úgy vélte, hogy az, ha különböző nyomtatványokat használ a rendőrség, nehezíti az összehasonlítást és az adatok rendszerezését is. Nem tarja valószínűnek, hogy az állampolgárok részéről komoly igény mutatkozna a nyomtatványokból való másolat átadására, de érdemes lenne ezt a lehetőséget felajánlani nekik. A rendőrkapitány álláspontja szerint fontos lenne az igazoltatás konkrét okát is rögzíteni az RK lapokon, és a lehetséges okokat úgy felsorolni, ahogy az a STEPSS nyomtatványon is szerepel. A rendőrkapitány kijelentette, hogy a magyar rendőrségnek hosszú távon valamit tennie kell az állampolgári elégedettség mérése és javítása érdekében.

A program értékelése kapcsán a szegedi kapitány emellett kifejtette azt is, hogy bár a mutatók nem változtak jelentősen, az állampolgárokkal való kommunikáció stílusa módosult. A program káros következményei között említette a kapitány, hogy a program alatt a rendőrök néha elbizonytalanodtak saját feladatuk tekintetében, nem intézkedtek olyankor sem, amikor szükséges lett volna. Hátrányként említette továbbá a nagyobb munkaterhet is.

A program sikereként könyvelte el a kaposvári kapitány, hogy változott a rendőrök gondolkodásmódja, mert bár voltak preconcepcióik a programmal kapcsolatban, de ez talán az első lépés a gondolkodásuk megváltoztatása, és egy lépés az állampolgári bizalom erősítése felé is.

4.2 Képzés

Valamennyi megkérdezett rendőr azt mondta, hogy a program keretében nyújtott képzés megfelelő volt. Ez akár igaz is lehet, a tapasztalatok fényében azonban meg kell jegyeznünk, hogy néhány közreműködő számára a program egyes elemei valószínűleg nem voltak teljesen világosak. Az ORFK programfelelőse, Dr. Lukácsévich Éva szerint ez nem is meglepő, hiszen a program végrehajtási szakaszában több mint 300 rendőr vett részt, és egy ekkora csoport esetén elkerülhetetlen, hogy az egyes résztvevők másként értelmezzenek egyes programelemeket.

Alább ismertetünk néhány olyan példát, amelyek rávilágítanak, hogy a képzés során bizonyos elemekre érdemes nagyobb hangsúlyt fektetni.

- a) Néhány igazoltatást végző rendőr számára nem volt egyértelmű, hogy mit is jelent az igazoltatás indokának rögzítése, annak ellenére sem, hogy erre két alkalommal kitértünk, és részletesen magyarázta azt az ORFK körlevele is. Az egyik szegedi járőr

elmondása szerint az eligazítások keretében tartott képzés és az „Igazoltatási útmutató”-ban leírtak nem változtattak semmit az igazoltatási gyakorlaton, az új jogszabály hatályba lépése előtt is mindig tájékoztatták az állampolgárokat az igazoltatás típusáról, és közölték velük, hogy az igazoltatás célja a személyazonosság megállapítása. Ebből egyértelműen kiderül: a megkérdezett rendőr nem értette meg, hogy ez az információ nem elégséges ahhoz, hogy az állampolgár tudja, miért éppen az ő személyazonosságát kell a járőrnek megállapítania. Ez a „tájékoztatás” olyan, mintha azt mondanánk: „Meg kell állapítanom a személyazonosságát (igazoltatnom kell), mert meg kell állapítanom a személyazonosságát.”

A rendőröknek egy képzés során azt szükséges részletekbe menően elmagyarázni,⁴⁸ hogy az intézkedés okára vonatkozó tájékoztatásnak olyannak kell lennie, amely igazolja, hogy az adott szituációban valóban szükséges az érintett személy személyazonosságának megállapítása. Ez tehát egyfajta másodlagos indok: az intézkedés szükségességére vonatkozó kijelentés nem más, mint a formálisan jogszerű intézkedés szükségességének az igazolása, és nem pusztán egy utalás az intézkedés jogszabályban meghatározott formális céljára. Nem elégséges tehát még az sem, ha a rendőr közli az állampolgárral, hogy őt – a törvényben egyébként szereplő – bűnüldözési célból igazoltatta. Akkor kielégítő a tájékoztatás, ha az állampolgár azt is megtudja, hogy az ő bűnüldözési célú igazoltatásának oka az volt, hogy például a környéken betörést követtek el, és ezért egy bizonyos körzetben minden járókelőt igazoltatnak (a törvény alapján a tájékoztatástól nyilvánvalóan el lehet tekinteni, ha az egyébként veszélyeztetné a rendőri munka eredményét).

- b) A másik példánk Budapestről származik, ahol az egyik megkérdezett elöljáró az Andrássy úti igazoltatásokat említette példaként. Elmondta: az Andrássy út a világörökség része, ezért ha ott a rendőrök hajléktalan vagy ittas személyeket találnak, akik állapotukra tekintettel zavarják a közrendet, akkor mindannyiukat igazoltatják és el is távolítják. Ha a térfigyelő kamerán a rendőrök azt látják, hogy egy hajléktalan lopást követ el, akkor a következő napon az összes hajléktalant igazoltatják, hogy megtalálják az elkövetőt. Körülbelül kilencven hajléktalan személy él az Andrássy út környékén, de mivel a térfigyelő kamera képminősége nem elég jó, minden hajléktalant igazoltatniuk kell. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy egy általános ismertetőjegy még mindig elegendő az adott rendőri szerv számára ahhoz, hogy igazoltasson bárkit, akire ráillik a „személyleírás”. Ennek következtében az igazoltatottak körében nem a romák, hanem éppenséggel a hajléktalanok lesznek felülreprezentálva.⁴⁹

⁴⁸ Különösen ma, amikor már törvényi kötelezettsége a rendőröknek előzetesen tájékoztatni az állampolgárokat a velük szemben foganatosított intézkedés céljáról.

⁴⁹ Lásd Setét Jenő ezt alátámasztó kijelentését az 5.3 pontnál.

- c) Az utolsó példa szintén fővárosi, az egyik megkérdezett járőr a kapitányság igazoltatási gyakorlatával kapcsolatban osztotta meg velünk a tapasztalatait. Elmondta: az előjárók felhívták a járőrök figyelmét arra, hogy az intézkedések alapulhatnak előítéleten is, és hogy az etnikai profilalkotás jelen lehet az intézményes gyakorlatokban. Arra kérték az intézkedő rendőröket, hogy ne igazoltassanak annyi romát, amennyit általában szoktak a kerületben, nehogy előítéletesnek tűnjenek. A járőr szerint ugyanakkor a visszaeső bűnelkövetők nagy része roma, ezért szolgálat közben több romát igazoltatnak, és több olyan, bűncselekmények által fertőzött területen is intézkednek, ahol sok a roma. Ez tökéletes példája az etnikai profilalkotás látszólag nem előítéletes igazolásának, amelyet szinte minden olyan országban feltárnak, ahol a témában kutatást folytattak (és amelyet a kutatási eredményeink nem támasztottak alá – lásd a fenti, 3. fejezetet).

4.3 A formanyomtatványokkal kapcsolatos általános vélekedés – előnyök és hátrányok

A rendőrök meglepő módon nem viszonyultak olyan elutasítóan az új, kitöltendő STEPSS nyomtatványokhoz, mint azt vártuk. A rendőri vezetők támogatnák is egy hasonló eszköz bevezetését, mert azt a rendőri munka számára hasznos információkat tartalmazó forrásnak tartják. A nyomtatvánnyal kapcsolatban leggyakrabban a nem önálló kezdeményezésű igazoltatások rögzítési kötelezettségét érte kritika, valamint a nyomtatványon felsorolt igazoltatási típusokat, mondván, hogy azok nem voltak egyértelműek.

A Budapesten megkérdezett járőrök szerint nagyon könnyű feladat volt a nyomtatványok kitöltése, rövid ideig is tartott, de egyikük úgy vélte, hogy a nyomtatványok kitöltése során is érvényesülnie kellene a „józan észnek”. Szerinte soha nem ésszerű kitölteni egy nyomtatványt, ha további intézkedés nem követi az igazoltatást. Nem látta értelmét annak, hogy ha az adott személy nem követett el semmit, akkor is ki kellett tölteni a papírt. A járőrök munkáját elmondásuk szerint nemcsak a STEPSS program, hanem a belső szabályok is nehezítették – például igazoltatás során mindig kötelező priorálniuk⁵⁰, így egy intézkedés sokkal tovább tart, mint korábban. A megjegyzés arra az ORFK utasításra utal, melynek értelmében minden igazoltatás során kötelező priorálni és a rendőrségi nyomtatványt (az RK lapot) is ki kell tölteni, de vonatkozik a programra is, hiszen annak keretében is mindig kellett STEPSS lapot kitölteni (e megjegyzést a program tekintetében nem tartjuk feltétlenül jogosnak, hiszen annak célja az adatgyűjtés, ami nyilvánvalóan azoknak az igazoltatásoknak a rögzítését is szükségessé teszi, amelyeket nem követ intézkedés).

⁵⁰ Vagyis a központi nyilvántartásból lekérdezni, hogy az illető nem körözött személy-e.

Egy másik járőr a STEPSS nyomtatvány lehetséges módosításával kapcsolatban úgy vélte, hogy a nyomtatványon felsorolt „egyéb ok” nem egyértelmű, nehéz volt például a bűnmegelőzési célt megmagyarázni. A visszaeső bűnözők fertőzött területen történő igazoltatása a legtöbb esetben nem illett ebbe a kategóriába, így ezt ki kellett egészíteni egy további indokkal (például azzal, hogy „az illető személy magatartása a rendőr láttán megváltozott”) annak érdekében, hogy az intézkedés igazolt legyen.

Az egyik kaposvári előjáró hasonlóan fogalmazott. Elmondta, hogy a program elején voltak kisebb problémák a nyomtatványok kitöltésével, mivel a járőrök nyilvánvalóan a könnyebb megoldást választották, és „egyéb ok” megjelölése esetén a szokásos, rutin-szerű fordulatokat írták be a valódi ok helyett.

Ez lehet az egyik oka annak, hogy a program elején olyan sok rosszul kitöltött nyomtatvánnyal találkoztunk: egyszerűbb nem gondolkodni azon, hogy melyik kategóriába is illik az adott intézkedés, és bekarikázni az „egyéb” lehetőséget, majd valami szokásos fordulatot beírni magyarázatként. Amint kiderült, hogy a kaposvári rendőrök az esetek magas százalékában rosszul töltötték ki a STEPSS lapokat, egyeztetünk az ORFK-val és a helyi rendőri vezetéssel is, azonban ennek az elemzett adatok fényében nem volt lényeges hatása a formanyomtatványok kitöltésére, nem lettek ugyanis konkrétabbak a járőrök által rögzített igazoltatási okok.

Majdnem minden megkérdezett személy említette a nyomtatványok hátrányai között az adminisztratív terhelést. A kritika tartalmilag úgy foglalható össze, hogy a két nyomtatvány (az RK lap és a STEPSS nyomtatvány) majdnem ugyanazokat az információkat tartalmazta, habár nagy valószínűséggel értették a válaszadók, hogy a részben azonos információk kettős rögzítésének kötelezettsége abból származott, hogy adatvédelmi okokból a két típusú nyomtatványt elkülönítetten kellett kezelni.

Amint azt a kaposvári kapitány is megjegyezte, az állománynak nehézséget okozott az igazoltatott személyek etnikai hovatartozásának rögzítése is, mert szokatlan volt, hogy a rendőr dönthette el, ki melyik etnikai csoporthoz tartozik, amikor a vonatkozó törvény szerint az etnikai hovatartozás az önmeghatározástól függ.

4.4 Az igazoltatások ellenőrzése

Az egész program legkevésbé sikeres elemének az ellenőrzés bizonyult. Az különösen figyelemre méltó, hogy míg az összes előjáró biztos volt abban, hogy a járőrök minden igazoltatásról töltöttek ki nyomtatványt, és azt is mondták, hogy ezeket a számokat összevetették más adatokkal, az eredmények mégis azt mutatják, hogy eltérés van a

kitöltött nyomtatványok és az adott időszakban végrehajtott igazoltatások száma között. Az előjárók közül többen is említették, hogy az igazoltatásokat a helyszínen is ellenőrzik, ennek ellenére egyetlen járőr vagy civil monitor sem említette, hogy ilyen ellenőrzésre a program ideje alatt sor került volna. Az igazoltatásokat még mindig alapvető fontosságú eszköznek tartják a rendőrök, de nagyon keveset beszélnek róla, és a hatékonyságát sem igazán mérték ez idáig.

A fővárosban megkérdezett járőrök azt mondták, hogy a közterületen végrehajtott igazoltatások ellenőrzését kizárólag az ellenőrzésért felelős egység végzi. Az egység tagjai megkérdezik a szolgálatot teljesítő rendőrtől, hogy ki tartotta az eligazítást, hány igazoltatást végeztek az adott napon és ezeknek mi volt az oka. A fővárosi rendőrök azt is elmondták, hogy az ellenőrzés tekintetében a STEPSS program során az egyetlen általuk tapasztalt különbség az volt, hogy a szolgálat végeztével átadták a formanyomtatványokat, de arról nincs tudomásuk, hogy mi történt azokkal ezt követően.

A VI. kerületi kapitányságon a STEPSS program ellenőrzéséért felelős személy arról számolt be, hogy a program kezdetekor sok energiát vett igénybe az ellenőrzés, a program előrehaladtával azonban ez is beépült a rutintevékenységek közé.

A tárggyal kapcsolatban a kaposvári kapitány az igazoltatások szigorúbb ellenőrzését jó kezdeményezésnek tartotta, úgy vélte, érdemes folytatni ezt a gyakorlatot, mivel korábban a rendőrség nem dolgozott ki módszert az igazoltatások figyelemmel kísérésére. Elmondta azt is, hogy a magyar rendőrségen belül kétségtelenül indokolt lenne nagyobb hangsúlyt fektetni az ellenőrzésre, hiszen az igazoltatásokat tradicionálisan arra használták a rendőrök, hogy legyen mit felmutatni a szolgálat végeztével. A gyakorlatot az az általánosan elfogadott gondolat befolyásolta, hogy „minél többet intézkedsz, annál keményebben dolgozol”. A kapitány szerint ezt a hozzáállást indokolt megváltoztatni.

A kaposvári kapitánnyal egyetértésben mi is úgy gondoljuk, hogy a program egyik problematikus része az ellenőrzés volt. Tudunk arról, hogy a program során a kaposvári kapitányságon egy időben az Igazoltatási útmutatóval összeegyeztethetetlen gyakorlatot követett az egyik előjáró, és ennek keretében megsemmisítette a – szerinte – rosszul kitöltött nyomtatványokat. Lehet úgy érvelni, hogy ez az egy példa önmagában nem támasztja alá a kritikánkat. Azonban úgy gondoljuk, nem jelenthető ki az, hogy az ellenőrzés javult volna, hiszen egyetlen olyan járőr sem volt, aki úgy nyilatkozott, hogy bármilyen különbséget tapasztalt a program során e tekintetben.

4.5 A civil részvétel jelentősége

A budapesti járőrök elmondták, hogy a kisebbségi megfigyelők bevonása nem befolyásolta igazoltatási gyakorlatukat, az egyetlen említésre érdemes körülménynek azt tartották, hogy a figyelmet meg kellett osztani a civil monitor és az igazoltatott személy között, de ezt nem értékelték jelentős problémának. Elmondták, hogy olyan esetben soha nem vittek magukkal megfigyelőt, amikor küldésre⁵¹ mentek ki egy helyszínre.

Az előjárók beszédesebbek voltak e témában. Szerintük a megfigyelők jelenléte nagyon hasznos volt. Előfordult például olyan eset, amikor egy hajléktalan személy feljelentést tett az intézkedő rendőr ellen, azt állítva, hogy a rendőr bántalmazta. Az ügyben megidéztek a megfigyelőt tanúként, aki igazolta a rendőr ártatlanságát. Az egyik előjáró hozzátette azt is, hogy sokat tanult a roma megfigyelőktől és a megfigyelők is sok mindent megismerhettek a rendőri munkával és annak nehézségeivel kapcsolatban. Megértette, milyen érzés lehet, amikor valakit öt rendőr ötször igazoltat egy aluljáróban pusztán azért, mert az illető roma, mint ahogy az Setét Jenővel, a program civil megfigyelőjével esetenként megtörténik.

A roma megfigyelők részvételével kapcsolatban a kaposvári rendőri vezetők is nagyon pozitívan nyilatkoztak, sőt, ezzel kapcsolatban rátapintottak a kérdés egyik legérzékenyebb pontjára is, nevezetesen arra, hogy milyen bizalom övezi a romák körében a rendőrséggel kapcsolatot tartó személyt. Elmondták, hogy a civil ellenőrzéssel nem volt semmi gond, úgy vélték, hogy ennek továbbvitelén érdemes elgondolkodni. A legfőbb problémaként azt jelölték meg, hogy a roma közösség azon tagjainak, akik bűncselekményeket követnek el, semmilyen kapcsolatuk nincs a roma megfigyelőkkel. Így azok, akik részt vesznek a monitorozásban, nem tudnak azon – bűncselekményeket rendszeresen elkövető – családokra hatást gyakorolni, amelyekkel a rendőrségnek problémája van. A bűnöző családok problémájának megoldásában a roma megfigyelők nem tudnak segíteni, ha elfogadottságuk a roma közösségen belül nem széles körű.

Ezen megjegyzéseken túl majdnem valamennyi rendőr azt mondta, hogy nagyon jó személyes benyomásaik voltak a roma megfigyelőkkel kapcsolatban, ellentétben azzal, amit a programot megelőzően tapasztaltak. Másrészről a roma megfigyelők is úgy vélték, hogy a rendőrökkel való találkozás és a mindennapi munkájukban való részvétel során lehetőségük nyílt bepillantást nyerni a rendőri tevékenység nehézségeibe. Ha a programot országosan is megvalósítanák, a romák és a rendőrök együttműködése, egymás nehézségeinek kölcsönös megismerése jelentős mértékben javítaná a romák és a rendőrök közötti kapcsolatot.

⁵¹ Vagyis amikor a rendőrt olyan helyszínre küldik ki, ahol már előre lehet tudni, hogy nagy valószínűséggel komolyabb intézkedésre is sor kerülhet: pl. verekedés, családi konfliktus, közúti baleset.

4.6 Javaslatok

Az interjúk végén azt is megkérdeztük minden rendőrtől, hogy milyen javaslataik lennének akkor, ha a programot folytatnánk, vagy ha a jogi szabályozást módosíthatnák a program tapasztalatai alapján. Alább ezeket ismertetjük, a javaslatokat megfogalmazók nevének megjelölése nélkül.

- 1) „Először is az igazoltatásra vonatkozó jogszabályokat kellene módosítani. Jogszabályban kellene meghatározni az igazoltatás alapjául szóba jöhető indokokat. Jelenleg e tekintetben a szubjektív megítélés a döntő, a járőr bárkit igazoltathat, akit akar, és a jogszabályok a rendőröket sem védik, hiszen egyértelmű jogi szabályok hiányában intézkedésüket nem tudják utólag igazolni. Ha legalább a projektben használt kategóriák megjelenének a szabályokban, az is sokat segítené.”
- 2) „Örölnék, ha a rendőrség által használt RK lap hasonlítana a STEPSS nyomtatványhoz. Azt könnyebb kitölteni, kis fejlesztést követően az adatbázisban rögzíthetők lennének az adataik, melyeket később használhatnánk is a rendőri munka során.”
- 3) „A nyomtatványról másolatot kellene adni az igazoltatott személyeknek.”
- 4) „Intézményesíteni kellene az igazoltatásról folytatott párbeszédet, aminek nemcsak a romákról kellene szólnia, hiszen a téma az egész társadalmat érinti. A romák viszonya nyilvánvalóan problematikusabb a rendőrséggel, és erről beszélnünk is kell. Erre helyi önkormányzati keretek között néha sor is kerül – de ezek politikai testületek és nem a civil kontroll részei.”
- 5) „A STEPSS projekt fő előnye a rendőri vezetői munka segítése. A STEPSS projekt módszerei különösen egy panaszjelzés során járulhatnak hozzá a tényfeltáráshoz. Magam felcserélném a STEPSS nyomtatvánnyal a rendőrségi RK lapot, mivel utóbbi nem olyan részletes.”
- 6) „Valamit tennünk kell annak érdekében, hogy az állampolgárok jobb véleményekkel legyenek a rendőrségről. Tetszett az a londoni gyakorlat, amelyben bemutatták, hogy a rendőrség munkájának eredményességét az állampolgárok véleménye alapján mérik. A londoni példát követendőnek tartom a tekintetben is, ahogy ott meghatározzák a bűncselekménnyel fertőzött területeket, és erőforrásaikat oda összpontosítják.”

5. A STEPSS program a civil megfigyelők szemével

Ahogy azt a program módszertanának leírásában jeleztük, roma civilek is részt vettek a program végrehajtási szakaszában az igazoltatások megfigyelése céljából. A civil monitorok a végrehajtási szakasz hat hónapja alatt összesen 36 alkalommal vettek részt járőrözésben, így lehetőségük volt realisztikus képet alkotni az érintett rendőrség gyakorlatáról. Emellett a megfigyelők olyan esetekre vonatkozóan is kaptak információkat a rendőrök magatartásával kapcsolatban, amikor maguk nem voltak jelen az intézkedéseknél, hiszen nagyon jó kapcsolatuk van a helyi kisebbség tagjaival, s ők a régiójuk meghatározó kisebbségi képviselői/aktivistái is. Bogdán Imre Kaposvárott a cigány kisebbségi önkormányzat elnöke, Virág Zsolt Szegeden tölti be ugyanezt a posztot, míg Setét Jenő a budapesti székhelyű Roma Polgárjogi Alapítvány ügyvezetője.

A civil megfigyelők részvétele pozitív hatással volt a rendőrségre és a helyi kisebbségi közösségre is. A program kezdetekor néhány rendőr nem örült annak, hogy roma megfigyelő fog ülni velük együtt a rendőrautóban, sokuknak csak minimális személyes kapcsolata volt romákkal a programot megelőzően. Az egyik rendőr említette, hogy élvezte a civil megfigyelővel folytatott beszélgetéseket, mondván: *„Nem is tudtam, hogy a romák ilyen intelligensek is lehetnek.”* A folyamatos kapcsolat lehetőséget teremtett a rendőrök számára arra, hogy nyíltan beszélhessenek a roma kisebbség tagjaival a cigányok kulturális tradícióiról, szociális helyzetéről és egyéb kérdésekről, amelyek alapján felismerték, akár képzésre is szükségük lenne e területen. A tanulás természetesen kétirányú volt. Mindegyik megfigyelő arról számolt be, hogy a rendőri munkáról új képük alakult ki, különös tekintettel a rendőri munka nehézségeire és az alacsony fizetésekre. Talán az egyik legemlékezetesebb esemény e területen az, hogy az egyik civil megfigyelő úgy döntött a tapasztalatai alapján, hogy rendőr lesz – ő lesz az első roma rendőr az érintett rendőri szervnél.

Azonban nem hallgathatjuk el azt sem, hogy a romák részvétele nem volt problémamentes. Tudjuk, hogy az igazoltatások „minősége” megváltozott a megfigyelők jelenlétében, tudjuk, hogy egyes rendőrök megpróbálták elkerülni a civil monitorok részvételét azáltal, hogy órákig vártatták őket. Sőt, néhány rendőr a saját rasszista nézeteit is megosztotta a roma megfigyelőkkel, meglehetősen kellemetlen környezetet teremtve ezzel a közös munkavégzéshez.

Alább a megfigyelők tapasztalatainak, véleményének és javaslatainak részletesebb összefoglalóját ismertetjük, melyeket a program vezetésével osztottak meg.

5.1 Kaposvár, Bogdán Imre

Bogdán Imre úgy vélte, hogy a program rendkívül fontos kezdeményezés, mivel ez volt az első olyan magyarországi program, melyben a romák, a rendőrök és a civil szféra közösen dolgoztak. Az ő tapasztalatai szerint a rendőrök és a roma kisebbség közötti viszony rendőrkapitányságonként változó. Igazgatásilag a kaposvári kapitánysághoz tartozik négy rendőrőrs is, nevezetesen Igal, Taszár, Nagybajom és Kadarkút. Saját benyomása szerint Kaposvárott és Taszáron a kapcsolat problémamentes, az igazoltatásokat az állampolgárok nem tekintik zaklatásnak. Igalon, ahol a munkanélküliség 90%-nál is magasabb, néhány helyi lakos ellenségesen viszonyul a rendőrséghez, és az igazoltatások során akkor is agresszívan reagálnak, ha a rendőrök – Bogdán Imre elmondása szerint – megpróbálnak humánusan intézkedni. Nagybajom körzetében él a kapitányság illetékességi területén a legtöbb roma származású személy. Bogdán Imre szerint az itt szolgálatot teljesítő rendőrök jól ismerik a helyi viszonyokat, de problémaként jelölte meg, hogy a helyi vezető semmilyen kapcsolatot nem tart fenn a cigány kisebbségi önkormányzattal vagy valamely civil szervezettel. Kadarkúton gyűlt össze a legtöbb rossz tapasztalat a rendőrök romákkal szemben tanúsított magatartásával kapcsolatban. Egyesek szerint az itt szolgálatot teljesítő rendőrök között található nyíltan előítéletes is, a romák és a rendőrök közötti viszony komoly konfliktusokkal terhelt, amelynek feloldására nem sok erőfeszítést tettek az elmúlt időszakban.

A program pozitív hatásaival kapcsolatban Bogdán Imre elmondta, hogy a kapitányság kollégáival végzett közös munka során a három megfigyelő jó munkakapcsolatot tudott kialakítani a rendőrökkel, és néhány közös járőrözést követően a rendőrök nyitottabbá is váltak a megfigyelők iránt. Bogdán Imre szerint kijelenthető, hogy a rendőrök egy bizonyos szinten megértették és elfogadták, hogy a civilekkel – és különösen a romákkal – való együttműködés előremutató lehet mindegyik fél számára.

Azonban a program sikertelen elemeként értékelte, hogy riasztó jelzéseket is kapott a helyi roma közösségtől, melyek szerint amikor a roma megfigyelők nem voltak jelen a járőrözés során, a rendőrök esetenként előítéletesek voltak a romákkal szemben. Bogdán Imre szerint hasonló programoknak a jövőben is meg kellene valósulniuk, ha érdemi változást akarunk elérni a rendőrség átfogó, intézményes gyakorlata terén. Hozzátette azt is, hogy szerinte a program leggyengébb része a járőrözést végző rendőrök képzése volt, mert tapasztalatai szerint a személyi állomány ezen része nem rendelkezett elegendő/megfelelő információval ahhoz, hogy megérthessék a program módszertanát és célját is. Ezért azt javasolta, hogy amennyiben a jövőben hasonló kezdeményezésre kerülne sor, nagyobb hangsúlyt fektessenek a járőrök érzékenyítésére.

5.2 Szeged, Virág Zsolt

Virág Zsolt személyesen jelen volt minden egyes közös járőrözés során, így rengeteg tapasztalatot gyűjtött össze a rendőri munkával és a rendőrök romákkal kapcsolatos attitűdjével kapcsolatban.

Elmondta, hogy a helyi roma közösség tagjai nagyon meglepődtek annak láttán, hogy az egyik legismertebb helyi roma aktivista a rendőrökkel együtt járőrözik, sokszor együtt utazik és barátságosan társalog velük a rendőrautóban. Azonban miután elmagyarázta a helyi romáknak, hogy miért van jelen az igazoltatások során, mindenki megértette annak szükségességét, nem váltak elutasítónak vagy ellenségessé vele szemben.

Virág Zsolt elmondása szerint sokszor hallott a rendőröktől rasszista és előítéletes gondolatokat és kijelentéseket a programban való részvétele során, aminek oka szerinte az lehet, hogy vannak olyan típusú bűncselekmények (pl. lopás és más vagyon elleni bűncselekmények), melyeket a rendőrök tapasztalatai szerint tipikusan romák követnek el, s ez a romákkal szemben ellenszenvet szül.

Virág Zsolt tapasztalatai szerint sok rendőr számára érthetetlen volt, hogy megkövetelték tőlük az igazoltatott személyek etnikai hovatartozásának rögzítését. Úgy gondolták, ez a szabály mintegy rákényszeríti őket arra, hogy diszkriminatív módon gondolkodjanak, holott a program egyik célja éppen a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem volt.

Ez a probléma rámutat az egyik olyan különös kérdéskörre, melyre Magyarországon figyelmet kell fordítani, ha a STEPSS programban alkalmazotthoz hasonló adatgyűjtési módszert intézményesítik: az állami alkalmazottak nagyon vonakodnak attól, hogy

az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatot rögzítsenek, mert számukra az a kijelentés, hogy valaki valamely etnikai csoporthoz tartozik, diszkriminációnak tűnik. Ezért nagyon fontos alaposan elmagyarázni, hogy mit is jelent a hátrányos megkülönböztetés, és kimutatni, hogy annak fényében a nevezett különleges adat rögzítése mind morális, mind jogi szempontból problémamentes.

A program eredményeinek fenntarthatósága szempontjából Virág Zsolt tevékenysége bizonyult az egyik leghasznosabbnak, mivel a rendőrség felkérte, hogy tartson előadásokat a multikulturalizmus és a roma kultúra tárgyában, ami sikeresen meg is valósult. Számos előadást tartott és beszélgetést moderált az említett témákban, melyek során a résztvevő rendőrök egyre nyitottabbá váltak. Virág Zsoltot erőfeszítéseinek elismeréseként a szegedi rendőrség roma kisebbségi kapcsolattartójának kérték fel.

5.3 Budapest, VI. kerület, Setét Jenő

Setét Jenő hat téma köré csoportosítva osztotta meg tapasztalatait és véleményét a Helsinki Bizottság munkatársaival.

Együttműködés a rendőrséggel

Az együttműködés nem volt elég hatékony, a megfigyelőket gyakran órákig várakoztatták a járőrözés előtt. Sőt, jelenlétük több alkalommal értelmetlennek is bizonyult, mert ha a tervezetthez képest órákkal később el is mentek járőrözni, a rendőrök nem igazoltattak senkit sem. Setét Jenő ezen tapasztalatait meg is osztotta a kerületi kapitánnyal, jobb együttműködést kérve. A levél tanúsága szerint a monitorozási napok jó részén egyáltalán nem került sor igazoltatásra, 24 alkalomból 10 ilyen nap volt, s másik két alkalommal csak egy-egy személyt igazoltattak. Sőt, az igazoltatottak többsége hajléktalan személy volt, akik látszólag nem tanúsítottak semmi olyan jogellenes magatartást, ami indokolta volna a rendszeres intézkedéseket velük szemben. A levél kézhezvételét követően a helyi kapitány felhívta kollégái figyelmét az abban foglaltakra, aminek egyértelműen pozitív hatása volt, Setét Jenő elégedett volt a megtett intézkedésekkel.

Kommunikáció

Bogdán Imréhez hasonlóan Setét Jenő is úgy érezte, hogy a számos, rövid tájékoztatás ellenére a járőrök nem értették meg a STEPSS program lényegét és jelentőségét, ezért az ő szempontjukból az egész program fölösleges többletterhelés volt csupán. A megértés hiányát támasztja alá az is, hogy a rendőrök számtalanszor próbálták meggyőzni a megfigyelőket a korlátozásmentes igazoltatási hatáskör előnyeiről, sőt esetenként

rasszista megjegyzéseket is tettek, melyek maguktól értetődően sértőek voltak a roma megfigyelők számára.

Igazoltatások

A rendőrök viselkedése e tekintetben kettős volt. Néha olyan személyeket sem igazoltattak, akiket a laikus megfigyelő szerint kellett volna, más esetben pedig nem töltötték ki a formanyomtatványokat a helyszínen, mondván, hogy azt majd megteszik a szolgálat végeztével. Arra is volt példa, hogy a nyomtatványon a megfigyelő megkérdezése nélkül jelölték be, hogy „a megfigyelőnek nem volt észrevétele”.

Az igazoltatások indoka

Sok esetben a rendőrök nem tudták megmagyarázni az igazoltatás szükségességét. A megfigyelők meglehetősen „rugalmas” indokolásokkal találkoztak, például az eljáró rendőrök azt mondták: „Azt hittem, körözik.” A járőrök sokszor hajléktalanokat igazoltattak, és a megfigyelőknek néha az volt az érzésük, hogy ezt csak azért teszik, hogy úgy tűnjön, valamit csinálnak is a szolgálatuk alatt.

Hatékonyság

Az igazoltatások egy részében az intézkedések indokoltsága egyértelmű volt, hiszen további intézkedés is követte őket, például mikor egy gyermeket visszavittek a gyermekotthonba, ahonnan elszökött, vagy mikor állampolgári bejelentés előzte meg az intézkedést. Azonban az igazoltatások nagyobb részét nem követte semmilyen további intézkedés, ezért fölöslegesnek tűntek.

A romák igazoltatása

Setét Jenő szerint ez volt a legkényesebb kérdés. Előfordult olyan eset, hogy az igazoltatott személy a megfigyelő szerint roma volt, de a rendőr nem romának minősítette őt a STEPSS nyomtatványon. A megfigyelőknek olyan érzésük is volt, hogy a jelenlétükben nem szívesen állítottak meg romákat. Egy alkalommal pedig romák közötti konfliktushoz hívták őket, s ekkor a panaszost nem romaként rögzítették, az elkövetőket pedig igen, habár Setét Jenő meg volt győződve arról, hogy a panaszt tevő személy is roma származású volt.

6. Javaslatok

Úgy véljük, hogy a rendőrség igazoltatási gyakorlatával kapcsolatos adatok és az egyéb megszerzett ismeretek alátámasztják azt az állítást, hogy az etnikai profilalkotás jelen van a magyar rendőrség intézményes gyakorlatában is. A STEPSS program megállapításai nagyon hasonlítanak a TÁRKI 2006-os kvalitatív kutatási eredményeihez. Ahhoz, hogy a rendőrök gondolkodását meg tudjuk változtatni és egyben javítsuk az igazoltatási gyakorlatot, elengedhetetlen módosításokat, reformokat véghezvinni a rendészeti tevékenység több területén is, hiszen a sztereotípiák és az ésszerűnek vélt intézményes gyakorlatok megváltoztatása, a hibás gyakorlatok káros következményeinek enyhítése a problémakör komplex kezelését igényli. Álláspontunk szerint a megfogalmazott cél elérésre érdekében legalább az alábbi intézkedéseket szükséges meghozni.

6.1 A rendőrségi törvény módosítása

Annak ellenére, hogy az igazoltatás 2008. január 1-jén hatályba lépett törvényi definíciója részletesebb a korábbiaknál, a jelenleg hatályos szöveg még mindig közel korlátozásmentes hatáskörrel ruházta fel a rendőrséget az igazoltatások végrehajtására, ma is szinte bárkit lehet jogszerűen igazoltatni. A jelenlegi szabályozás hiányosságának fő oka abban ragadható meg, hogy ha például az igazoltatás célja bűncselekmény megelőzése volt, akkor nagyon valószínű, hogy az intézkedés konkrét céljával kapcsolatos kérdés vagy panasz esetében a válasz egyszerűen a rendőrségi törvény 29. § (1) bekezdésében meghatározott célok egyikére való hivatkozásban merülne ki (vagyis azt mondanák, hogy az adott személy igazoltatása bűnmegelőzési okból volt szükséges). Ez pedig nem válaszolja meg azt a valódi kérdést, hogy bűnmegelőzés céljából miért volt szükséges az adott személy személyazonosságának megállapítása az adott helyen, adott időben az adott körülmények között. Röviden, a módosítás nem korlátozza a rendőrség

igazoltatási hatáskörének terjedelmét, holott ismeretes, és a kutatás eredményei is azt támasztják alá, hogy az etnikai profilalkotás akkor jellemző igazán, ha egy rendőri intézkedéssel szemben nem követelmény semmilyen megalapozott gyanú vagy egyéb objektíven igazolható indok.

A probléma egy lehetséges megoldása, ha a rendőr köteles közvetlenül az intézkedés céljának közlését követően ismertetni az igazoltatott személlyel, hogy melyik jogszervi igazoltatási cél konkrétan miért tette szükségessé a személyazonosság megállapítását. Ezenkívül kérelemre az intézkedő rendőr köteles lenne átadni az igazoltatott személynek egy dokumentumot, mely írásban rögzíti az elhangzott indokolást. Ha a rendőr a közbiztonság érdekeire hivatkozással megtagadja az intézkedés céljának ismertetését, az intézkedés tényéről külön kérelem nélkül is kötelező lenne igazolás átadása az intézkedés alá vont személy részére. Ugyanezek a szabályok lennének irányadók akkor is, ha az igazoltatást a ruházat átvizsgálása követi, mivel ez az intézkedési forma a magánszféra olyan fokú korlátozását jelenti, mely indokolja a fokozott védelmet.

6.2 Az etnikai hovatartozással kapcsolatos adatgyűjtés

Az etnikai hovatartozással kapcsolatos adatkezelés érzékeny kérdés, de kialakulóban van az a szakmai konszenzus, hogy a szigorú adatvédelmi szabályozás, illetve annak szigorú értelmezése nem mindig a védeni kívánt kisebbségi csoportok érdekét szolgálja, hanem esetenként inkább a diszkriminációt elkövető személyekét. A rendszeres adatgyűjtés hiánya miatt ugyanis a hátrányos megkülönböztetéssel érintett csoport tagjai nem tudják bizonyítani az egyenlő bánásmód követelményének megsértését.⁵² Ezért indokolt lenne, ha a jogszabályok megkövetelnék az igazoltatást végző rendőröktől az igazoltatott személy etnikai hovatartozásának percepció alapján történő rögzítését. Minderre természetesen úgy kerülne sor, hogy az így kezelt adatok nem lennének összekapcsolhatóak egy konkrét személlyel (pl. a STEPSS programhoz hasonló módon). Ezeket az adatokat egyes rendőrökre és rendőri szervekre lebontva kellene gyűjteni, és elemezhető formában hozzáférhetővé tenni.⁵³

⁵² Lásd: Pap András László: A jogsértőket védjük a jogvédelem nevében? In: *Rendészeti Szemle*, 2008/5., 39–60 o.

⁵³ Nagy-Britanniában mind a percepció, mind az önmeghatározás alapján rögzítik az etnikai hovatartozást az igazoltatás során, ezeket az adatokat elemzik és tárolják, mégsem találták az eljárást soha sérelmesnek.

6.3 A helyi közösségek és a helyi rendőrség közötti kapcsolat és kommunikáció intézményesítése

Az említett jogszabály-módosításokon túl az is rendkívül fontos, hogy rendszeressé tegyük a helyi (kisebbségi) közösségek és a rendőri szervek közötti párbeszédet. A londoni rendőrségen a különböző helyi kisebbségek és a rendőrség képviselői havi rendszerességgel tartanak megbeszéléseket, többek között abból a célból, hogy elemezzék az igazoltatással kapcsolatos adatokat. Abban az esetben, ha bármilyen aránytalanságot tapasztalnak a felek, a rendőrség köteles ésszerű magyarázatot adni az aránytalan gyakorlatra. A magyarázat számos érvet tartalmazhat,⁵⁴ a fontos, hogy a kisebbség képviselői megismerjék a rendőri intézkedések szakmai hátterét, és tájékoztassák saját közösségüket az esetlegesen aránytalannak tűnő gyakorlat szakmai indokairól. A rendszer olyan jól működik, hogy minden egyes rendőri szerv kijelölt egy kisebbségi kapcsolattartót, aki akár proaktívan is cselekedhet, és a kisebbségeket előre tájékoztatja arról, hogy egy nagyobb intézkedés várható a területükön, ami meghatározott okból az ő érdeküket is szolgálja.⁵⁵ Ezt az információt az érintett kisebbség legitim képviselőjének tekintett tagjával osztják meg, aki azt ismerteti a saját közösségével.

6.4 A rendőrök képzése

A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem és egy több tízezer embert foglalkoztató intézmény gyakorlatának megváltoztatása képzések nélkül lehetetlen. Ahogy arra a civil megfigyelők is rámutattak, képzések nélkül a jogszabályi módosítások nem sokat érnek, mivel a jogszabályok alkalmazásának elmaradása alááshatja a reformokat. A képzésnek két részből kell állnia: a) a Rendőrtiszti Főiskola és a rendőr szakközépiskolák képzési anyagát módosítani kell, b) képzésben kell részesíteni a tanulmányaikat már elvégzett és állományban lévő rendőröket is. A képzési anyagnak legalább a következő témákra kell kitérnie:

⁵⁴ Pl. az afroamerikaiak által sűrűn lakott területeken azért volt gyakrabban rendőri intézkedés vagy fokozott ellenőrzés, mert oda többször hívták ki az állampolgárok őket, vagy éppen egy adott időszakban a bűncselekmények tanúinak személyleírása alapján sok bűncselekményt követettek el ezen etnikai csoport tagjai.

⁵⁵ Egy csoportnak nem kizárólag akkor lehet kényes a rendőrséggel a kapcsolata, ha tagjai bűncselekményeket követnek el. Az is megtörténhet, hogy egy bevándorolt csoportnak a származási országában volt negatív kapcsolata a rendőrséggel, ezért a csoport tagjai „öszönösen” idegenkednek, félnek minden egyenruhástól, ami könnyen konfliktusok forrásává válhat.

- 1) A hátrányos megkülönböztetés fogalma és fajtái
- 2) Az etnikai profilalkotás fogalma és fajtái
- 3) Az etnikai profilalkotással kapcsolatos nemzetközi kutatások eredményei
- 4) Az etnikai profilalkotással kapcsolatos hazai kutatások eredményei
- 5) A rendőrök érzékenyítése – a roma közösség képviselőivel való párbeszéd
- 6) A magyar adatvédelmi szabályozás ismertetése

A minél hatékonyabb eljárás érdekében a képzéseket az eltérő rangú/beosztású rendőrök igényeihez kell igazítani. Az előjáróknak inkább a hátrányos megkülönböztetés felismerésével és kezelésével kapcsolatos ismeretekre van szükségük, míg a járőröknek azt kell megtanítani, hogy a nem diszkriminatív igazoltatási gyakorlat milyen feltételektől függ.

A képzésekbe mindenképpen indokolt bevonni a roma közösségek képviselőit is. Maguknak a romáknak is fontos, hogy beszélhessenek a rasszizmussal és a rendőri intézkedésekkel kapcsolatos konkrét tapasztalataikról. Mint fentebb is említettük, a program sikerének egyik oka az is lehetett, hogy annak keretein belül a romák és a rendőrök nem bűncselekményekkel kapcsolatban dolgoztak együtt. A kisebbséggel fenntartott rendszeres kapcsolat segíthet megszüntetni vagy legalábbis mérsékelni a romákkal kapcsolatos sztereotípiákat, és hozzájárulhat az intenzívebb kapcsolatok létrejöttéhez is.

6.5 Az igazoltatások minősége

Nem szabad elfelejteni, hogy az etnikai profilalkotással kapcsolatban publikált kutatási eredmények azt mutatják, hogy nem pusztán az igazoltatások száma vagy aránytalansága, hanem az igazoltatást végző rendőrök hangneme és hozzáállása is jelentősen befolyásolja azt, hogy az igazoltatott személy sérelmesnek érzi-e az intézkedést vagy sem. Az Rtv. 2008. január 1-jén hatályba lépett módosítása alapján az intézkedő rendőrök már kötelesek előre közölni az intézkedés célját. Fontos ezért megértetni a rendőrökkel, hogy ezen előírás maradéktalan betartása jelentősen javíthatja a rendőrség általános megítélését, mivel ha valaki előre tudja, hogy miért intézkednek vele szemben, akkor kevésbé lesz feszült, és könnyebben fogadja el, hogy adott esetben szükséges volt az igazoltatása annak ellenére, hogy nem tanúsított jogellenes magatartást. Röviden: ha az igazoltatásnak ésszerű oka van, amit közölnek is az érintett személlyel, akkor az igazoltatott nem érzi diszkriminatívnak vagy zaklató jellegűnek az intézkedést.

6.6 A rendőrök teljesítményértékelésének javítása

Ahogy a magasabb beosztású rendőri vezetőkkel végzett interjúk is mutatják, az igazoltatások száma sokszor a teljesítményértékelés egyik eleme. Az igazoltatási gyakorlat fejlesztése érdekében az igazoltatást normál rendészeti eszköznek lenne indokolt tekinteni ahelyett, hogy teljesítménymérésre használják az igazoltatások számát.

A fejlődés érdekében új és jobb teljesítményértékelési módszereket kell bevezetni. A teljesítményértékelés átfogó reformjára van szükség, amely nem kizárólag olyan adatokra épül, mint az elfogások, előállítások vagy éppen az igazoltatások száma. A teljesítményértékelésben szerepet kell kapnia a helyi közösség rendőrségi munkával kapcsolatos elégedettségének is, ami nem ösztönzi a rosszul teljesítő rendőri szerveket vagy rendőröket arra, hogy kreatívan módosítsák a kimutatásaikat.⁵⁶

Az igazoltatások hatékonyságát indokolt lenne rendszeresen nyomon követni, és annak eredményét a tényleges gyakorlatra is vissza kell csatolni.

6.7 Az ellenőrzési rendszerek felülvizsgálata és javítása

A járőrök túl nagy autonómiát élveznek tevékenységük során, ezért új ellenőrzési rendszereket lenne indokolt bevezetni, és képezni kellene az előljárókat is azon a téren, hogy a járőrozás miként felügyelhető és miként lehet a hátrányos megkülönböztetést tetten érni. A civil megfigyelők bevonása a rendőrség munkájába az egyik lehetőség e területen.

⁵⁶ A jelenlegi rendszerben egy rendőri szerv teljesítménye lehet akár kiemelkedő is az országos statisztikában, ugyanakkor az állampolgárok elégedettsége ugyanazon szerv munkájával kapcsolatban lehet nagyon rossz. Ez azért fordulhat elő, mert egy rendőri szerv dönthet úgy, hogy kisebb súlyú bűncselekményeket vagy szabálysértéseket fog üldözni, ami sok ezer igazoltatást és elfogott bűnelkövetőt vagy szabálysértőt eredményezhet, ugyanakkor a súlyos bűncselekményeket elkövető személyeket nem sikerül elfogni, így ők továbbra is veszélyt jelentenek a helyi közösségre. Ez lehet például a helyzet a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények üldözése terén: könnyebb száz fogyasztót elkapni, mint elfogni egy olyan droghereskedőt, aki ezer fogyasztót szolgál ki.

Mellékletek

1. sz. melléklet: a kutatásban alkalmazott formanyomtatványok

Formanyomtatvány (2007. szeptember–november)

1. Igazoltatás ideje

- ☐ 1.1 Délelőtt 6–12 óráig
- ☐ 1.2 Délután 12–18 óráig
- ☐ 1.3 Este 18–22 óráig
- ☐ 1.4 Éjszaka 22–02 óráig
- ☐ 1.5 Hajnal 2–6 óráig

2. Igazoltatás helye

- ☐ 2.1 Utca
- ☐ 2.2 Szórakozóhely
- ☐ 2.3 Park
- ☐ 2.4 Közút
- ☐ 2.5 Egyéb

3. Igazoltatott személy neme

- ☐ 3.1 Férfi
- ☐ 3.2 Nő

4. Igazoltatott személy kora

- ☐ 4.1 14–16
- ☐ 4.2 17–18
- ☐ 4.3 19–29
- ☐ 4.4 30–39
- ☐ 4.5 40–

5. Igazoltatás oka

- ☐ 5.1 Gyanús tárgy
- ☐ 5.2 Fokozott ellenőrzés
- ☐ 5.3 Közúti ellenőrzés
- ☐ 5.4 Biztonsági intézkedés
- ☐ 5.5 Körözött személy elfogása
- ☐ 5.6 Bűncselekmény gyanúja
- ☐ 5.7 Szabálysértés gyanúja
- ☐ 5.8 Közbiztonságot veszélyeztető esemény megelőzése
- ☐ 5.9 Tiltott tárgy birtoklása
- ☐ 5.10 Egyéb, éspedig: _____

Amennyiben az intézkedés céljaként az 5.1, 5.4–5.10 pontok valamelyikét jelölte be, fejtse ki röviden, hogy mi alapozta meg azt.

6. Igazoltatás eredménye

- ☐ 6.1 Elfogás
- ☐ 6.2 Előállítás
- ☐ 6.3 Szabálysértési eljárás
- ☐ 6.4 További intézkedést nem igényelt

7. Az intézkedő rendőr észlelése alapján az igazoltatott személy

- ☐ 7.1 Ázsiai
- ☐ 7.2 Arab
- ☐ 7.3 Fehér
- ☐ 7.4 Fekete
- ☐ 7.5 Roma/cigány
- ☐ 7.6 Egyéb

8. Civil megfigyelő

- ☐ 8.1 Civil megfigyelő nem volt jelen
- ☐ 8.2 Civil megfigyelő jelen volt, észrevételt nem tett
- ☐ 8.3 Civil megfigyelő jelen volt, észrevételt tett

Észrevétel tárgya:

Formanyomtatvány (2007. november – 2008. március)**1. Igazoltatás ideje**

- ☐ 1.1 Délelőtt 6–12 óráig
- ☐ 1.2 Délután 12–18 óráig
- ☐ 1.3 Este 18–22 óráig
- ☐ 1.4 Éjszaka 22–02 óráig
- ☐ 1.5 Hajnal 2–6 óráig

2. Igazoltatás helye

- ☐ 2.1 Utca
- ☐ 2.2 Szórakozóhely
- ☐ 2.3 Park
- ☐ 2.4 Közút
- ☐ 2.5 Egyéb

3. Igazoltatott személy neme

- ☐ 3.1 Férfi
- ☐ 3.2 Nő

4. Igazoltatott személy kora

- ☐ 4.1 14–16
- ☐ 4.2 17–18
- ☐ 4.3 19–29
- ☐ 4.4 30–39
- ☐ 4.5 40–

5. Igazoltatás oka

- ☐ 5.1 Gyanús tárgy
- ☐ 5.2 Fokozott ellenőrzés
- ☐ 5.3 Közúti ellenőrzés
- ☐ 5.4 Biztonsági intézkedés
- ☐ 5.5 Körözött személy elfogása

- ☐ 5.6 Bűncselekmény gyanúja
- ☐ 5.7 Szabálysértés gyanúja
- ☐ 5.8 Közbiztonságot veszélyeztető esemény megelőzése
- ☐ 5.9 Tiltott tárgy birtoklása
- ☐ 5.10 Egyéb, és pedig: _____

Amennyiben az intézkedés céljaként az 5.1, 5.4–5.10 pontok valamelyikét jelölte be, fejtse ki röviden, hogy mi alapozta meg azt.

Amennyiben az intézkedés céljaként az 5.2 pontot jelölte meg, kérem, tüntesse fel a fokozott ellenőrzés célját, illetve az azt elrendelő utasítás számát.

Amennyiben az intézkedés okaként az 5.3 pontot jelölte meg, a megállított jármű típusa, illetve becsült kora:

Típusa: _____

- Kora: ☐ 3 évnél fiatalabb
☐ 3–8 év
☐ 8 évnél idősebb

6. Igazoltatás eredménye

- ☐ 6.1 Elfogás
- ☐ 6.2 Előállítás
- ☐ 6.3 Szabálysértési eljárás
- ☐ 6.4 További intézkedést nem igényelt

7. Az intézkedő rendőr észlelése alapján az igazoltatott személy

- ☐ 7.1 Ázsiai
- ☐ 7.2 Arab
- ☐ 7.3 Fehér
- ☐ 7.4 Fekete
- ☐ 7.5 Roma/cigány
- ☐ 7.6 Egyéb

8. Civil megfigyelő

- ☐ 8.1 Civil megfigyelő nem volt jelen
- ☐ 8.2 Civil megfigyelő jelen volt, észrevételt nem tett
- ☐ 8.3 Civil megfigyelő jelen volt, észrevételt tett

Észrevétel tárgya:

2. sz. melléklet: A kutatás módszertana

1. Mintavétel

Az adatfelvétel 2007. szeptember 17. és 2008. március 17. között folyt három helyszínen, Budapest VI. kerületében, Kaposvárott és Szegeden.

A program szabályai szerint az eljáró rendőröknek minden egyes igazoltatásról ki kellett tölteniük egy STEPSS nyomtatványt is.

Mivel a féléves adatfelvételi időszak során nagyon sok igazoltatásra került sor, az összes nyomtatványból (22.375) arányos, rétegzett mintát vettünk. Ennek során két jelentős problémát kellett megoldani.

Az első az volt, hogy egy félreértés miatt Szegeden 2008. március 1-jén lezárták az kutatást, Kaposvárott pedig az adatgyűjtés első két hónapja után a rendőrség a program szabályaival összeegyeztethetetlen gyakorlatot vezetett be, amelynek keretében a nyomtatványok ellenőrzésének feladatával megbízott személy megsemmisítette azokat a nyomtatványokat, amelyeket megítélése szerint a járőrök szabálytalanul, nem megfelelően töltöttek ki. Miután erről az ORFK tudomást szerzett, egyértelmű instrukciókat adott az érintett kapitányságnak, és visszaállt az eredeti eljárási rend, azonban ennek a problémának az eredményeként a kaposvári minta nem tartalmaz információt minden, a vizsgált időszakban végrehajtott igazoltatásról.

A másik nehézséget az jelentette, hogy a STEPSS nyomtatványok megküldése során az egyes kapitányságok alkalmanként nem jelezték, pontosan melyik időintervallumban töltötték ki a nyomtatványokat, így nem volt lehetséges minden esetben megállapítani, hogy az adatgyűjtési időszak melyik harmadában keletkeztek a kitöltött dokumentumok.

Annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló adatokból folyamatelemzést is lehessen végezni, az utóbbi probléma kapcsán azt a megoldást választottuk, hogy azokat a nyomtatványokat, amelyekhez volt pontos dátum rendelve, elkülönítettük azokról, amelyek felvételi időpontjáról nem volt adatunk.

Az időben elhelyezhető nyomtatványokból a következő módon képeztünk mintát: a teljes halmazt projekthelyszínek szerint három részre osztottuk, az így létrejött alcsoportokban található nyomtatványokat a felvétel időpontja szerint sorrendbe állítottuk,

az első öt kérdőív közül véletlenszerűen kiválasztottunk egyet, és a kiválasztott nyomtatványt követő minden ötödik adatlap került a mintába. Mivel a kaposvári al minta elemszáma még a fent leírt probléma ellenére is lényegesen nagyobb volt (2.551) mint a statisztikailag elemezhető minimális elemszám (300 darab), a kaposvári kapitányság által elkövetett hiba statisztikai szempontból nem bizonyult jelentősnek.

Ezt követően az időponttal nem jelölt nyomtatványokból a helyszín alapján szintén három csoportot képeztünk, megszámoztuk az adatlapokat, és a fenti módszerrel kiválasztottuk minden ötödikét. A nyomtatványok két csoportja együtt adta a teljes, elemzett mintát. A folyamat elemzés céljából az időponttal megjelölt halmazokat használtuk, míg az olyan elemzések során, ahol az időpont irreleváns volt, a két mintát együtt vizsgáltuk.

Amint azt a főszövegben is jeleztük, a nyomtatványok száma a teljes sokaságban és az általunk létrehozott mintában a következőképpen alakult:

Helyszín	Budapest	Kaposvár	Szeged	Összes
Nyomtatványok száma	2.015	11.255	9.105	22,375
Nyomtatványok száma a mintában	403	2.251	1.821	4,475

2. Az adatok korrekciója

A fent jelzett problémákon túl a projekt végén kiderült az is, hogy az intézkedő rendőrök messze nem minden igazoltatást követően töltöttek ki STEPSS lapot.

A Helsinki Bizottság kérésére a programban részt vevő kapitányságok megadták az adatgyűjtéssel érintett hét hónapos időszak (2007. szeptember – 2008. március) során végrehajtott igazoltatások számát, amely lefedte a projekt adatgyűjtési periódusát is (2007. szeptember 17. – 2008. március 17.). A nevezett hét hónap során az érintett kapitányságokon összesen 43.094 igazoltatást hajtottak végre.¹

¹ Az információ a rendőrségtől származik. A három érintett kapitányság az igazoltatások számát különböző módszerekkel gyűjtötte össze. A VI. kerületi kapitányság az „Adattárakból történő lekérdezések nyilvántartása” nevű ügyeleti szolgálati okmányban rögzített adatok alapján közölte a számokat (a belső normák szerint a közterületen szolgálatot teljesítő rendőrnek a megkezdett intézkedését be kell jelentenie rádión az ügyeletnek, valamint az intézkedés alá vontat kötelezően igazoltatnia kell, ellenőriznie kell a személyt vagy a gépjárművet a körözési adatbázisokban, így a „lekérések” alapján az igazoltatások száma megadható). A másik két kapitányság a rendőrök által a szolgálat végén tett jelentések alapján kalkulálta az igazoltatások számát.

Helyszín	Budapest	Kaposvár	Szeged	Összesen
Igazoltatások száma	3.538	25.770	13.786	43.094

Mivel ezek az adatok hét hónapra vonatkoznak és az adatgyűjtés csak hat hónapig tartott, a számokat korrigálnunk kellett: a rendőrségi adatok alapján kiszámítottuk az átlagos havi igazoltatások számát és ezt az értéket megszoroztuk hattal.

Helyszín	Budapest	Kaposvár	Szeged	Összesen
Igazoltatások száma	3.033	22.089	11.817	36.939

Amint látható, ezek a számok még mindig jelentősen magasabbak, mint az egyes szervek által kitöltött STEPSS lapok száma.

Annak érdekében, hogy meghatározható legyen, hogy az egyes rendőri szervek milyen mértékig tettek eleget a STEPSS nyomtatványok kitöltésére vonatkozó kötelezettségüknek, figyelembe kellett vennünk azokat a nyomtatványokat is, amelyeket megkaptunk volna, ha a kaposvári járőrök által kitöltött egyes nyomtatványokat nem semmisítette volna meg a szolgálatvezetőjük, illetve ha Szegeden nem ért volna véget az adatgyűjtés március 1-jén.

Kaposvár tekintetében azt vélelmeztük, hogy körülbelül a nyomtatványok felét semmisítették meg, ami azt jelenti, hogy a helytelen gyakorlat két hónapja során kb. egy hónapi mennyiséget jelentő nyomtatvány semmisült meg, vagyis a Kaposvárról kapott összes STEPSS lap száma (11.255) öthavi mennyiségnek felel meg. Így hat hónapra 13.506 nyomtatvánnyal számoltunk.

Szeged vonatkozásában kiszámítottuk a STEPSS lapok havi átlagos számát, és ennek felét hozzáadtuk a teljes mennyiséghez (9.105). Így a korrigált adat szerint a STEPSS lapok száma összesen 9.934 lett volna.

A kiigazítások után a következő értékeket kapjuk:

A projekt időtartama alatt végzett összes igazoltatás száma

Helyszín	Igazoltatások száma	Az igazoltatáshoz képest az igazoltatások aránya	A kitöltött STEPSS lapok száma	STEPSS lapok aránya	A STEPSS lapok aránya az összes igazoltatáshoz képest
Budapest	3.033*	8%	2.015	8%	66%
Kaposvár	22.089*	60%	13.506**	53%	61%
Szeged	11.817*	32%	9.934**	39%	84%
Összesen	36.939*	100%	25.455**	100%	69%

* Korrigált érték

** Hipotetikus érték

3. Az ezer lakosra eső igazoltatások számának meghatározásával kapcsolatos nehézségek

Míg Kaposvár és Szeged vonatkozásában viszonylag könnyű volt az ezer főre eső igazoltatások számának meghatározása (az érintett rendőrség által 2007 szeptembere és 2008 márciusa közötti időszakra vonatkozóan megadott számok átlagából adódó éves igazoltatási számot vetettük össze a kaposvári és a szegedi kistérség lakosságszámával), addig a VI. kerületi kapitányság tekintetében az érintett lakosság szám meghatározása nehézségekbe ütközött. Ennek oka az, hogy a VI. kerületben található a főváros egyik legnagyobb pályaudvara, s ugyanitt számos üzlet és bevásárlóközpont is található, így a kerület lakossága lényegesen kisebb, mint az ott naponta megfordulók száma.

A kerület lakosainak száma 39.000,² de ha ezt a számot vetnénk össze a végrehajtott igazoltatások számával, akkor torz képet kapnánk, figyelemmel a pályaudvaron és a West End City Center bevásárlóközpontban *naponta* megforduló 60.000, illetve 40.000 személyre (a kettő között természetesen van átfedés, hiszen a két helyszín egymáshoz nagyon közel található).³ Ezért az ezer főre eső igazoltatási arány meghatározásakor a kerület lakosságát 65.000 főre becsültük.

² Akács Zsolt, a BRFK VI. Kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztálya vezetőjének becslése

³ Akács Zsolt, a BRFK VI. Kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztálya vezetőjének becslése

Magyarországon évente átlagosan több mint másfél millió igazoltatást végeztek az elmúlt évek során, így ez messze a legtöbbet alkalmazott rendőri intézkedés. Az igazoltatási gyakorlat átfogó vizsgálatának eddig kevés figyelmet szenteltek, a Magyar Helsinki Bizottság ezért arra vállalkozott az Európai Bizottság AGIS programja és a Nyílt Társadalom Intézet által finanszírozott program keretében, hogy felmérje, tipikusan milyen okból és mennyire hatékony eszközként alkalmazza a rendőrség igazoltatási hatáskörét. Vizsgáltuk emellett azt is, hogy az igazoltatás alá vont személyek kiválasztása során tetten érhetőek-e diszkriminatív tendenciák, vagyis kimutatható-e olyan aránytalanság a roma és nem roma igazoltatottak számában, melyet az intézkedések eredményessége nem igazol. Jelen tanulmány a kutatás módszertanát és néha meglepő eredményeit foglalja össze.



OPEN SOCIETY INSTITUTE



AGIS 2006