



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Christián László

Komplementer rendészet

Christián László
Komplementer rendészet

Christián László

Komplementer rendészet



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

A mű TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.



Szerző
Christián László

Szakmai lektor
Dr. Finszter Géza

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla, Resofszi Ágnes
Korrektor: Bujdosó Hajnalka
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/01042_00

ISBN 978-963-531-689-2(nyomtatott)
ISBN 978-963-531-690-8 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-691-5 (ePub)

© A szerzők, 2022
© A kiadó, 2022

Minden jog védve.

Tartalom

Köszönetnyilvánítás	7
Bevezetés	9
Epizódok a rendészet történetéből	13
A kezdetekről	13
Szent Istvántól a 15. századig	14
A 16. századtól a török kiűzéséig	16
A modern rendészet kezdetei	18
1848-tól a rendszerváltásig	24
A rendszerváltástól napjainkig	37
A rendészet alapvonalai	41
A rendészet elmélete	41
Stratégiai gondolkodás a rendészetben	44
A rendészeti kényszer természete	47
A rendészet alapfogalmai	50
Rendészet és rendvédelem	51
Közrend, közbiztonság	54
Rendészettudomány	55
Rendészet és közigazgatás	57
A komplementer rendészet és a bűnmegelőzés	63
A rendészet angolszász és kontinentális modellje	68
Közösségi rendészet	70
A magyar rendészeti közeg és a közösségi rendészet	70
A közösségi rendészet kialakulásáról dióhéjban	72
A közösségi rendészeti modellkísérlet Magyarországon	74
Konklúzió helyett	79
A rendészet szerveinek felosztása	81
A rendészet állami szervei	85
Rendvédelmi szervek	85
Rendőrség	85
Katasztrófavédelem	88
Büntetés-végrehajtás	91
Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok	95
Rendvédelmi feladatokat is ellátó szervek	98
Az Országgyűlési Őrség	98
Nemzeti Adó- és Vámhivatal	101
A komplementer rendészet rendszerének bemutatása empirikus vizsgálatok tükrében	109
Önkormányzati rendészet	110
A helyi önkormányzatok felelőssége a település közbiztonságának megteremtésében	110
Az önkormányzati rendészet jogszabályi háttere	112
Releváns kutatási eredmények	117
A távolodó önkormányzati rendőrség	129
Egyes rendészeti feladatokat ellátók, különös tekintettel a mezei őrszolgálatokra	133
A mezei rendőrség története	135
A hatályos szabályozás összefoglalása	140
A mezei őrszolgálatokra vonatkozó kutatás háttere, hipotézisek	141
Mezei őrszolgálatok helye az önkormányzati rendészetben	142
A mezei őrszolgálatok finanszírozása és személyi állománya	144

A mezőőrök tevékenysége	145
A mezei őrszolgálat felügyelete	147
A mezei őrszolgálatok együttműködése más rendészeti szervekkel	147
A hipotézisek értékelése, összegzés	148
Magánbiztonság	150
Magánbiztonsági helyzetértékelés empirikus kutatás alapján	153
A lekérdezés módszere, releváns körülmények, mintavétel, hipotézisek	155
Kutatási eredmények	156
Magánbiztonsági SWOT-analízis	157
A magánbiztonsági szakma presztízse	159
A kutatás alapkérdéseinek megválaszolása	163
A kutatás hipotéziseinek igazolása	166
Konklúziók	169
Fegyveres Biztonsági Őrség (FBŐ)	170
A polgárőrség	172
A polgárőrség jelentősége, létrejötté, működése	173
A polgárőrség társadalmi megítélése	181
A kutatás célja, előzményei, hipotézisek, lebonyolítás	181
A kutatás eredményei, főbb megállapítások	183
Polgárőrséghez hasonló külföldi jó gyakorlatok	193
New York: auxiliary police program	194
Egyesült Királyság, London: „The Special Constabulary”	195
Kanada: „Special Constabulary” program	196
Iskolaőrség	197
A rendészeti felsőoktatás	201
Múlt, jelen, jövő	201
A magánbiztonság és az önkormányzati rendészeti képzés a rendészeti felsőoktatásban	203
Vészharang és jubileum? A rendészeti felsőoktatás kilátásai empirikus kutatások tükrében	205
Rendészeti innováció	209
Releváns körülmények	209
A Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratórium létrejötté	210
A BTNL szervezete és szakmai vezetése	211
A BTNL három pillére	212
A rendészet külföldön	219
Miért bíznak a finnek a rendőrségben?	219
A közösségi rendőrségi modell elveinek alkalmazása	220
Helyi, speciális rendészeti programok	221
A közösségi médiában rejlő veszélyek feltárása, illetve azok kezelése	223
Katalán rendészet	224
A rendészet alkotmányos alapjai Spanyolországban	226
A Mossos d’Esquadra	227
A helyi rendészet Katalóniában	231
A Guardia Urbana	233
Összegzés, konklúziók	237
Felhasznált irodalom	241
Jogforrások	253
Internetes források	255

Köszönetnyilvánítás

Ezúton köszönöm mindazoknak, akik ötleteikkel, szakmai javaslataikkal, iránymutatásaikkal, a részletek csiszolásával önzetlen segítséget nyújtottak a jelen kötet megírásához, kiemelten: Erdős Ákosnak és Lippai Zsoltnak, továbbá Boda József, Dobák Imre, Finszter Géza, Haller József, Hautzinger Zoltán, Hermann Gábor, Nagy Tamás, Pallo József, Sallai János és Vass Gyula kolléga uraknak.

Továbbá köszönöm családomnak, különösen feleségemnek, Zsófinak és gyermekeimnek, Annának, Szonjának, Áronnak türelmüket, támogatásukat szakmai és egyetemi előmenetelemhez, valamint jelen könyv megírásához egyaránt.

Vákát

Bevezetés

Majd két évtizede foglalkozom rendészettel, egészen pontosan 2002-ben tettem esküt pénzügyőr hadnagyként, és ebben az esztendőben kezdtem meg egyetemi oktatói pályafutásomat is. Doktori képzésre 2006-ban iratkoztam be, és ezekben az években nagyon intenzív kutatómunkát végeztem, hogy megismerjem a rendészet elméletét és gyakorlatát, itthon és külföldön egyaránt. A két évtized alatt három földrészen mintegy harminc tanulmányúton vehettem részt, és több mint száz tanulmányt írtam. Ez a monográfia összefoglalása a rendészetet érintő különböző aspektusú kutatásaimnak.

A rendészet, a közigazgatás része, küldetése az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak, illetve alapvető értékeinek az oltalmazása, az ezeket sértő, veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása révén, akár legitim fizikai erőszak alkalmazásával. Az előbbi küldetés teljesítése rendkívül komplex, szerteágazó tevékenység, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, történetesen a rendőrségtől. A rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben az állam erre felhatalmazott szervei, rendvédelmi szervek, rendvédelmi feladatokat is ellátó szervek és az önkormányzatok mellett fontos szerepet kapnak a magánbiztonsági vállalkozások, valamint a civil önvédelmi szervezetek is. Nevezhetjük ezt komplementer rendészeti rendszernek is, amelyben az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.¹

Az elmúlt három évtizedben jól érzékelhető az a globális tendencia is, hogy az úgynevezett *mono policing* megközelítést felváltja a *plural policing* szemléletmód, amelyben a rendőrség mellett egyenrangú partnerként lépnek fel és egyre meghatározóbb szerepet töltenek be az említett tehermentesítő rendészeti szereplők, és minden korábbinál jobban felértékelődik a hatékony és valós együttműködés. Jelen monográfia küldetése, hogy bemutassa ennek a folyamatnak az előzményeit, releváns körülményeit, ismertesse a rendészet rendszerét, illetve az egyes szereplőket különös tekintettel az új szereplőkre, és átfogó képet adjon azok kialakulásáról, szabályozásáról, szervezetéről és működéséről, releváns kutatási eredményekről. Szeretném megvilágítani továbbá a rendészeti rendszer és a bűnmegelőzés (az országgyűlési határozattól a kormányhatározatig) összefüggéseit.

A monográfia elméleti, dogmatikai részében tisztázni kívánok néhány olyan kulcskérdést, amelyek a rendészet átfogó vizsgálata kapcsán megkerülhetetlenek és különösen időszerűek: a rendészet–rendvédelem dilemma, a rendészet alapfogalmainak tisztázása. A mű alapozó részében természetesen foglalkozni kívánok a rendészet közjogi alapjaival, és szeretném elemezni azt a nagyon fontos elméleti alapkérdést, hogy a rendészeti igazgatásnak mint a közigazgatás részének közeledni vagy távolodni kell a civil közigazgatástól.

¹ Christión László: Rendészeti szervek. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia*. 2018d. (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András).

Nem lehet elmenni szó nélkül az állami rendészeti és a magánbiztonsági tevékenységek elhatárolása mellett, kiemelve a hatósági jelleg meglétét vagy annak hiányát, és ennek következményeit. Izgalmas és egyben aktuális téma a katona és rendőr viszonyrendszere, konkrétan a rendőrség aspektusából annak militarizálódása merül fel mint vizsgálendő kérdés.

A 21. század társadalmában olyan kihívásokkal és körülményekkel találta szembe magát, amelyek kapcsán a társadalom működésének alapstruktúrái szorulnak újragondolásra. Ez alól nem kivétel a biztonság megteremtésének egyre összetettebb folyamata és magának a rendőrségnek a szabályozása, szervezete, működése sem. Ennek körében érdemes górcső alá venni a rendészeti működés alapkérdéseit, különös tekintettel arra, hogy a jelentősen megváltozott körülmények között társadalmi küldetésével összhangban van-e a feladatrendszer, és azzal mennyiben harmonizál a szervezetrendszer. Érdemes még foglalkozni egyebek mellett a centralizáció, decentralizáció rendészeti vetületeivel, a rendészeti munkát alapjaiban meghatározó megelőző (proaktív) vagy reagáló (reaktív) megközelítéssel, a hierarchia jelentőségével, a közösségek szerepével és a társadalmi kontrollal, továbbá a közösségi rendészettel.

A rendészet olyan fejlődésben lévő tudományterület hazánkban, amelynek a MTA által történt elfogadása óta alig egy évtized telt el, elméleti, tudományos, kutatásokkal történő megalapozása folyamatban van. A monográfia hiánypótló jellege abban áll, hogy egyrészt átfogóan kívánja bemutatni a rendészet komplexitását, másrészt nem pusztán a rendőrségre mint kulcsszereplőre, hanem korábban kevésbé kutatott, kissé periférián lévő szereplőkre is fókuszál. Teszem ezt úgy, hogy az elmúlt években szisztematikusan elvégeztem – esetenként kutatótársak bevonásával – a komplementer rendészet valamennyi szereplőjét érintő, átfogó empirikus kutatást (a polgárőrség múltja, jelene és jövője, a szervezet társadalmi megítélése, 2015; az önkormányzati rendészet átfogó, többfázisú kutatása, valamint a mezei őrszolgálatok vizsgálata, 2016–2018, Bacsárdi Józseffel közösen; a helyi rendészeti együttműködés rendszere 2017–2019; magánbiztonsági helyzetértékelés 2019–2020, Rottler Violetával közösen). Ezen kutatási eredmények mentén jelen kötetben kirajzolódhat a komplementer rendészet valós helyzete.

Az említett kutatások elvégzése azért kiemelkedő jelentőségű, mert korábban átfogó jelleggel nem vizsgálták az érintett rendészeti szereplők tevékenységét, szervezeti, működési alapkérdéseit, társadalmi elfogadottságát. Amennyiben szeretnénk világosan látni, hogy a rendészet rendszere miként tudja a lehető leghatékonyabb választ adni a jelen kor összetett kihívásaira, akkor mindenképpen érdemes áttekinteni jelen kutatási eredményeket és az azokból levont következtetéseket. A kutatásokból kirajzolódó összkép alapján, egyben a monográfia fontos üzeneteként magabiztosan megfogalmazható, hogy a vizsgált, periférián lévő szereplők tevékenysége a jövőben felértékelődhet, ugyanis komoly tartalékok, kiaknázatlan lehetőségek, perspektívák mutatkoznak abban az esetben, amennyiben energiát fektetünk arra, hogy világos feltételrendszer mentén, érdemi felhatalmazást adva, aktívabban bevonjuk őket a biztonság megteremtésébe.

A komplementer rendszet² a rendszer küldetésének teljesítése a biztonság megteremtése, a társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként előálló, egymás munkáját kiegészítő célirányos tevékenységekkel. Ebben a tevékenységegyüttesben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is, mivel az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.

Az előbbieken vázolt szerteágazó tevékenységének okán a rendszer küldetésének teljesítése tehát rendkívül komplex feladat, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, a rendőrségtől. A szakirodalom alaptételként rögzíti, hogy a rendszer küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredménye, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük akár komplementer rendszeti tevékenységnek is, amelyben az állam rendszeti szereplőinek a tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki. A 21. század társadalmait, államait érő új és sokasodó biztonsági kihívások, veszélyek miatt megjelent az állam korlátozott befolyásolóképeségének dogmája is. Kockázati társadalomban élünk, amelyben az állam korlátozott befolyásolóképesége miatt felülvizsgálatra szorul az állami erőszak-monopólium elve.³ Szükségessé válik az állami és nem állami szereplőkre vonatkozó szabályok újragondolása. Amikor nem állami szereplőket is bevonnak a biztonság megteremtésébe érdemi felhatalmazás birtokában, azt nevezhetjük felelősségmegosztási stratégiának (*responsibilization strategy*). Ekkor az állam kivonul egyes szegmensekben a biztonság garantálásából, és csak közvetett szerepet kap, például felügyelet, ellenőrzés formájában. Az állam jogi normák útján befolyásolja a működés szabályait, illetve kizárólagos hatáskörrel végzi az elkövetett bűncselekmények felderítését.⁴

A komplementer rendszeren belül el kell különíteni azon szervezeteket és személyeket, amelyek az állami működéshez szervesen kapcsolódnak, hiszen állami, de nem rendvédelmi szereplők, úgymint egyes rendszeti feladatokat ellátók és az önkormányzati rendszetek (ideértve a közterület-felügyeletet is). A komplementer rendszet másik oldala a civil biztonság, amelynek szereplői napjainkban egyre meghatározóbb szereplői a rendszeti kooperációnak. A civil biztonság egyik ága a magánbiztonsági piac, a másik a társadalmi önkéntes szerveződések, egyesülések a rendszer terén, külön kiemelve a polgárőrséget.

² Boda József (szerk.): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 331. (Komplementer rendszer címszó).

³ A jelzett elvi felülvizsgálat gyakorlati megvalósításának közjogi korlátja az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdésében található: „Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.”

⁴ Christián László: A magánbiztonság aktuális nemzetközi trendjei, rövid hazai helyzetértékeléssel. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Modernkori veszélyek rendszeti aspektusai” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2015a. 58–59.

A komplementer rendészet állami rendészeti munkát kiegészítő szervei tehát a következők:

- önkormányzati rendészet, egyes rendészeti feladatokat ellátók;
- társadalmi önkéntes egyesületek, különösen a polgárőrség;
- magánbiztonság (személy- és vagyonvédelem).

A komplementer rendészet tehát egyszerre munkamódszer és az abban érintett szervezetek összességét is jelenti. Azon tevékenység, amelynek középpontjában az együttműködés áll, a mellérendelt partnerség, amelynek révén az állami rendészeti szereplők munkáját a nem állami szereplők kiegészítik és támogatják. Másrészt ezen tevékenységet ellátó szervezetek imént felsorolt csoportját is nevezhetjük komplementer rendészetnek.

Epizódok a rendészet történetéből⁵

A kezdetekről

A rendfenntartás iránti igény már az ember őstörténetétől alapvetőként jelentkezett. A rendfenntartás, rendészet kialakulása, szakosodása elsőként az ókori államok területein figyelhető meg. A rendészet tartalmából kiindulva (amely a veszélyelhárítást, a közrend, közbiztonság fenntartását foglalja magában) az első veszélyforrások között a tűzveszély jelentkezett, amelynek elhárítására már az ókori államokban is gondoltak. Ezek közül is kiemelem Egyiptomot, ahol már négy évezreddel ezelőtt előírták oltóvedrek készenlétben tartását, vagy az ókori görög városállamokat, ahol a templomokat különösen óvták a tűzveszélytől. A rendészet történetében is fontos szerepet kapott az ókori Róma, ahol a tűzveszély elhárítására már tűzoltóosztagokat szerveztek rabszolgákból, továbbá, „a közrend fenntartására képzett embereket, az aediliseket alkalmazták, akiknek a polgárok előtt nagy tekintélyük volt”.⁶ Az *aedilisek* feladatai szinte a rendészet teljes spektrumát lefedték. Így például feladataik közé tartozott a piacok felügyelete, az ünnepi játékok közrendjének fenntartása, a közutak rendszere, forgalmuk biztosítása, a nagyon fontos vízellátási rendszerek, középületek, fürdők őrzése, az uzsorások elleni fellépés, valamint a szabályszegők megbírságolása, megbüntetése.⁷

A fentiek mellett szintén maradandóak Egyiptom rendészettörténeti emlékei, amelyek elsőként tanúskodnak a rendőrség létrehozásáról: a kőtáblákba vésett hieroglifákkal rögzítették, miszerint „nagy gonddal és éberséggel létrehozták kormányzatukban a rendőrséget, és a közrendet”.⁸ Büntető törvénykönyvükben már a pénzhamisítást elkövetőkkel, titoksértőkkel, hitelrontókkal szemben is alkalmaztak büntetést, de a határrendészet,⁹ valamint a bűnügy terén is találunk ókori emlékeket. Már ebben az időben is érdemi hatással volt a közbiztonságra a prostitúció, ezért az ókori források között megtalálhatjuk pontos definícióját, amely a mai napig időtállóan mutatkozik. Ezek szerint a prostitúció: „nyilvánosan való, válogatás és lelki vonzódás nélküli, anyagi ellenszolgáltatás fejében eszközölt nemi érintkezés.”¹⁰

⁵ Christján László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2011. 29–51.

⁶ Sallai János: *A magyar rendészet története*. Budapest, Rendőrség Tudományos Tanácsa, 2019. 8.

⁷ Jakab Éva: *Aediles curules: Róma rendészeti igazgatása és ennek hatása a magánjog fejlődésére. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (1991), 40. 131–155.

⁸ Henry Buisson: *La police son histoire*. Paris, Nouvelles Éditions Latines, 1958. 18.

⁹ Lásd Amenhotep fáraó (i. e. 1200) „helyreállította a határokat és felállította a határköveket”. Kondér István: *Térképek és rokontudományok az ókorban. Térképészeti Közöny*, 5. (1938), 1–2. 60.

¹⁰ Bíró Béla: *A prostitúció*. Budapest, M. Kir. Rendőrség, 1933. 4.

Az idegenrendészet gyökerei is az ókorhoz vezetnek, amikor is Babilóniában¹¹ már ismert volt a külföldiekkel kapcsolatosan a menedékjogi intézmény és a szökött személyek kiadatása.¹²

A fenti gondolatok jól példázzák, hogy a rendészet, rendfenntartás gyökerei az ókorhoz nyúlnak vissza, amikor a fő veszélyforrások elhárítására az akkori uralkodók, városvezetők már figyelmet fordítottak, és intézményesült a rendészeti feladatok végrehajtása.

Szent Istvántól a 15. századig

Államalapító királyunk, Szent István érdemei mindenki számára ismertek, ezért elég, ha felvillantjuk a közigazgatásunk alapegységét képező vármegyei rendszer felépítését, a törvényalkotás jelentőségének felismerését és alkalmazását, amiből logikusan következik az igazságszolgáltatás, ítélkezés kifejlődése is. A királyi vármegyerendszer képezte egyébként az állami rendfenntartás alapját is, amely szint mellett beszélhetünk még falusi és városi rendfenntartásról államunk fejlődésének hajnalán. A vármegye tehát több szempontból is kulcsjelentőséggel bírt. A vármegye öngazgatási jogosítványa azt jelentette, hogy ügyeinek intézésében részt vehetett valamennyi nemes. Ugyanakkor már ebben az időben felfedezhetjük István király törvényei között a bűnügyi,¹³ az idegen-, a vallás-, erkölcs- és tűzrendészetre utaló elemeket.

Később István királyt követő királyaink is kiemelt figyelmet fordítottak az állam védelmére és a közrend fenntartására. László király például törvényeiben rendelkezett az örökről¹⁴ és az állattolvajokról (ami a bűnügyi rendészet egyes elemeit is megjeleníti): „Ha valaki ellopott jószágá nyomán vagy, küldje követét előre a faluba, hová a nyom vezet, nehogy a falubeliek az ő barmaikat kihajtván, eltapodják a keresett nyomot; a mit ha általkodottan megcselekednének, fizessenek meg az elveszett jószágért.”¹⁵ László mellett Kálmán király is foglalkozott a határrendészettel, a határok, vámok megkerülhetetlenségét kívánta elérni törvényével.¹⁶

A rendészeti szisztémában komoly változást a királyi vármegyék nemesi vármegyékké történő átalakulása hozott. A királyi várbirtokrendszer 13. századi felbomlása

¹¹ Hautzinger Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*. Pécs, AndAnn, 2018. 32–33.

¹² Kincses László: *Diplomáciatörténet*. Budapest, ELTE ÁJK Egyetemes Állam- és Jогtörténeti Tanszéke, 2005. 34.

¹³ Szent István Király Dekrétomainak Második Könyve, 16. Fejezet a szándékos emberölésről: „Ha valaki haragra gerjedvén és felfuvalkodván kevélységgel, szándékos emberölést követ el, tudja meg, hogy száztiz arany pénzt fizet érte, amint a mi tanácsunk végezte.”

¹⁴ Szent László Király Dekrétomainak Harmadik Könyve, 1. Fejezet a századosokról és tizedesekről: „Ezt végezzék, ily törvényt szerzenek: hogy a király követe menjen minden vármegyébe és a kiket közönségesen öröknek neveznek, azok századosait és tizedeseit mind az alattok valókval egyetemben összehíván, parancsolja meg nekik, hogy valakit tolvajság vétkében tudnak, valljanak reá; és ha azok, a kikre rávállanak, próbával akarják megbizonyítani ártatlanságukat, adassék meg nekik a próba.”

¹⁵ Szent László Király Dekrétomainak Második Könyve, 5. Fejezet a lopott jószág nyomon kereséséről.

¹⁶ Kálmán Király Dekrétomainak Első Könyve, 82. Fejezet, hogy senki a vámszedők pecsétje nélkül Magyarországból kimenni ne merjen.

megváltoztatta a megye lényegét is. A királyi vármegyék éppen akkor gyengültek meg, amikor azokra a terjeszkedés vágyától fűtött bárói osztállyal szemben a megye lakosságának a legnagyobb szüksége lett volna. Említésre méltó a nemesi vármegyék mellett a falvak rendvédelmének megszervezése, amely kiemelkedő jelentőségre tett szert. A falvak önkormányzatának élén a falusi bíró állt, aki egészen a 19. századig felelt a falu rendjéért, biztonságáért. A falvak rendjéről, a leggyakoribb bűnelkövetésről egyébként szintén hű képet fest a *Várad Regestrum*, amelynek segítségével az egyes bűncselekmények körülményeibe és az azt követő eljárásokba nyerhetünk bepillantást, többek között olyan érdekességeken keresztül, mint a középkorban megszokott tüzesvas-próba intézménye.

Hazánk történetében az 1514-es Dózsa-féle parasztfelkelés az élet minden területére hatással volt, így a közbiztonságra is, amely drasztikusan megromlott egyes területeken. A felkelést kihasználva, a káoszban, elszaporodtak a fosztogatások, emberölések. Erre a helyzetre reagált az 1548. évi XLVIII. törvénycikk. A kapitányok vagy ispánok büntesék meg a tolvajokat és rablókat. Ez a törvénycikk a tettesek előkerítésére, megbüntetésére irányult, főleg a rablás, lopás, gyilkosság, paráznaság, hamis pénz verése, gyűjtogatás bűncselekményekkel vádolt nemesekkel szemben. A törvény szerint az elkövetőket ki kellett fürkészní, elfogni és nevüket lajstromba venni, majd ezt követően megbüntetni. A törvény egyértelmű célja a korábban kialakult közrend helyreállítása és fenntartása volt.

A középkori magyar városok fejlődése magán viselte az európai nagyvárosok kialakulásának hatásait. A városok alapítása, fejlesztése szinte mindig uralkodói akaratra vezethető vissza, különös tekintettel a városi cím vagy különböző kiváltságok adományozására, önkormányzatok kialakítására. Nyugaton szokásos volt egy-egy tekintélyes nagyváros „anyavárossá” emelése, ennek itthoni mintája a *fehérvári jog* lett. A *fehérvári jog* igen széles körű felhatalmazást jelentett, és Székesfehérvár jelentőségének hangsúlyozásán túl a teljes önkormányzatot is magában foglalta. A város ügyeiben önállóan dönthettek a városi tanács tagjai. Az önkormányzat feje a városbíró, aki a rend fenntartásának letéteményese. A közrendről, közbiztonságról szóló 1413-ban kiadott *Budai jogkönyv*¹⁷ a török hódoltságig fennállt Budán. Ez egyike volt az úgynevezett városi jogkönyveknek, amelyek jobbra az országos joggal szemben a partikuláris jogokat tartalmazták. A város polgárai közreműködtek a közrend, közbiztonság fenntartásában. A városok fertályokra oszlottak, vezetésüket a fertálmesterek látták el, akik éjjel-nappal a rendre felügyeltek. Segítségükre voltak, és egyúttal az igazságszolgáltatást segítették a poroszlók, akik például a bűnösök kézre kerítését, idézését végezték.

Mátyás király trónra lépése méltán tekinthető mérföldkőnek a közigazgatás és a rendvédelem megújítása szempontjából. Egyrészt rövid úton lezárta és rendezte az ország főnemesei közötti villongásokat, másrészt tartós törvények és rendeletek megalkotását tűzte ki célként maga elé.

¹⁷ Mezey Barna (szerk.): *Magyar jogtörténet*. Budapest, Osiris, 1996. 35.

A 16. századtól a török kiűzéséig

Már a középkori Magyarországon előkerült a külföldiek honosításának ügye, azaz az idegenrendészeti eljárás, amelyhez sorolható az 1550-ből fennmaradt törvény. E szerint: „A mely eskü tartalmát az eskütétel napjával és helyével és az esküvő nevével együtt (a mint az előtt is szokásban volt) szóról szóra be kell írni a kancelláriában őrzött királyi könyvbe.”¹⁸

A középkori élet jellegzetes színterei a nagyobb településeken, városokban megtartott vásárok, piacok voltak. Az ott zajló élettel kapcsolatos szabályokban a római korra visszavezethető piaci vagy vásári rendszet elemei mutatkoznak meg. Így például 1586-ból fennmaradt Lőcse város vezetésének intézkedése a kapitány felé. Az utasítás lehetővé tette, hogy a kapitány „a kocsmában és más helyeken verekedőket – akár a bíró tudta nélkül is – elfogja és börtönbe vesse”.¹⁹ Ezzel egy időben tiltották a városokban a kard, szablya, pallos és más fegyverek viselését, egy meghatározott idő után az utcákon, tereken való tartózkodást, sötétedés után lámpás nélküli közlekedést, kóborlást, a legényeknek esti harangszó után hajadon lányoknál való tartózkodását, istentisztelet és mise alatt pedig a borkimérést.²⁰

Az ugyancsak Lőcséről előkerült 17. század végi rendőri szabályzatból²¹ megtudhatjuk, hogy a középkor végén a szabad királyi városokban milyen „fényűző rendészeti” előírások voltak érvényben. E szabályzat szerint egy eljegyzésre csak hat főt hívhattak meg a menyasszony és a vőlegény családjából, és „nehogy a rendről megfélemedezzék, a vőlegénynek meg kell vennie a rendőri szabályzatot”.²² Ugyanezen szabályzat tiltotta az örök, városi hajdúk jelenlétét az esküvőn.

A kora újkorban is figyelmet fordítottak a csavargók, koldusok jelenlétére, tevékenységére. Kolozsváron már 1595-től névjegyzéket vezettek az idegenekről, míg Marosvásárhelyen 1604 óta írták fel az idegeneket²³ a város könyvébe. A koldusokról: „munkára kell kényszeríteni őket, ha betegek, kórházba kell őket vinni”²⁴ – mondta ki Kassán 1563-ban a városi tanács.

Európában és Magyarországon egyaránt kiemelt szerepet játszottak a kora újkorban a várak és a végvárak. A végvárak esetében az általános közigazgatási és rendfenntartási funkciók mellett az ország határainak védelmi szerepe is jelentős volt. A védelmi szerep teljesítéséhez elengedhetetlen volt a várakban a veszélyforrások elhárítása érdekében a rend, fegyelem, szervezettség fenntartása. Mindezt jól példázzák Zrínyi Ilona rendelkezései a regéci várban.

¹⁸ 1550. évi LXXVII. törvénycikk. Miképpen honfiusítsa a király a külföldieket?

¹⁹ Kállay István: Városi rendszet a XVIII–XIX. században. In *Jogtörténeti Értekezések*, 15. sz. Budapest, ELTE, 1986. 69–91.

²⁰ Kállay (1986): i. m. 69.

²¹ Demkó Kálmán: Egy rendőri szabályzat a XVII. század végéről. *Századok*, 14. (1880), 10. 829–834.

²² Demkó (1880): i. m. 830.

²³ Kállay (1986): i. m. 73.

²⁴ Kállay (1986): i. m. 75.

- „1. Tilos a szitkozódás; akit rajtakapnak, egy forintot fizet, vagy 12 botütést kap.
2. Éjjel dobszóval kell a várat megkerülni.
3. Aki a várat meghágja – felmászik a falra – fejvesztéssel bűnhődik.
4. Cirkáló, virrasztó, ha elalszik az őrségben, első alkalommal három pálcautést kap, második alkalommal a vár fokáról le kell vetni a mélybe.
5. Ha a szolgák közül valaki kapitányi engedéllyel a váron kívülre távozik, s éjjelre nem jön vissza, tömlőcben bűnhődjön, pálcázzák meg, s ha ismételt előfordul, keményebb verést kap és vasra verik.
6. Aki valakire kardot ránt, a kezét kell levágni, ha vért is ont, lenyakazzák.
7. Ha valakit elfognak s tömlőcbe vetnek – kivéve, ha parasztról van szó –, az úrnőt értesíteni kell.
8. Az őrség havonta tartson céllovési gyakorlatot, a fegyvereket tartsák rendben, a gyalogosok a mustrán tisztességes bocsorban jelenjenek meg.
9. A tömlőctartó a rabokért a fejével felel.
10. A várfalon mindig tartsanak készenlétben hordókban vizet a tűzoltásra, hetente tisztítsák a kéményeket.
11. A garázdákat, szitkozódókat zárják tömlőcbe, reggeltől estig tartó időre; ha a nap második szakában követi el tettét, akkor estétől reggelig.
12. Halálraítélt csak a végrehajtásra vihető ki a tömlőcből. Holmi fosos kurvákat be ne bocsássanak a várba, hanem az ki méltó az illendő személyeket.
13. A darabontok feleségei magukat a várban megbecsüljék, ne szitkozódjanak egymás közt, ne verekedjenek a várban az asszonyok. Akit rajtakapnak, a kapu között tizenkettőt üssenek rá; ha makacs, ki kell üzni a várból.”²⁵

A fenti rendelet tartalma jól lefedi, hogy a vár úrnője gondot fordított a köznyugalom megzavarását veszélyeztető tényezők felszámolására, a vár őrzésére és a rendfenntartók kiképzésére.

Hasonló tilalmakat és rendfenntartásra vonatkozó szabályokat más kora újkori várak rendtartásában is fel lehet lelteni. Így például Esterházy Miklós nádor septei várnagyának 1640-ben kiadott 32 pontos instrukcióiban a következő pontokban jelen vannak rendészeti jellegű szabályok.

„Ellenőrizze a bebocsátandókat és okmányait.

Ügyeljen a kapuk zárására, este a kulcsokat vegye magához. Éjjeli levelet zsinóron húzzanak fel.

Ha valakit éjjel mégis be kell engedni, zsiliprendszerben nyissák-zárják a külső-belső kapukat.

Figyeljen a drabantokra és a többi zsoldosokra, az istrázsákat ellenőrizze, követelje meg, hogy a virrasztók és a cirkálók szorgalmasan végezzék munkájukat.

Előzze meg a várba behozott gabona, bor és eszközök ellopását.

A vár körüli kertekre – ő és helyettese – kitekintsen, azon legyen, hogy bennük lopással kárt senki ne okozzon, ha valakit tetten érnek vigyék a várba és veressék vasra.”²⁶

A török kiűzéseig terjedő időszak témánk szempontjából egyik legfontosabb eredménynek tekinthető, hogy az államalapítás óta kialakuló rendészetünket nem sikerült

²⁵ Bonczidai Éva: Regéc, a jó példa. *Helyőrség*, 2020. július 25.

²⁶ Ernyes Mihály: A rendvédelmi szakkifejezések múltja. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 13. (2007), 16. 56–64.

felszámolniuk a megszállóknak, az képes volt rugalmasan alkalmazkodni a meg lehetőségek mostoha körülményekhez. Véglegesen eldőlt az is, hogy hazánk számára a nyugat-európai modell a követendő példa, igazodva a kárpát-medencei viszonyokhoz. Ez alapján a rendfenntartás legfontosabb jellemzői a következők voltak: alulról szerveződés, a helyi közösség igényeinek szolgálata és annak megszervezése, irányítása az önkormányzatok elidegeníthetetlen joga volt.

A modern rendészet kezdetei

A modern rendészet kialakulása Franciaországhoz, míg megerősödése Poroszországhoz köthető. Az első állami rendőrség létrehozása 1667-ben Párizsban valósult meg. Az akkori időkben kifejezetten rossz volt a közbiztonság Párizsban és a francia vidéken egyaránt. Párizsban különösen visszaszító volt a piszok, a kosz, a mocsaras terület bűze és a nagyon rossz közhigiénés helyzet, valamint a gyatra közvilágítás. Egy 1664-ből fennmaradt forrás szerint: „Párizs vidékén éjjel-nappal lopnak, gyilkolnak, elérkeztünk a századok söpredékéhez.”²⁷

A fentiek is hozzájárultak ahhoz, hogy a közrend a köznyugalom iránti igény francia területen létrehozta az első rendészeti témájú művet, szerzője Nicolas de La Mare (1639–1723), művének címe: *Traité de la police*.²⁸ Az 1705 és 1707 között két kötetben kiadott mű az alábbi rendészeti témákat jelenítette meg: „vallás; közerkölcsök; egészség; élelmiszerek; közbéke és közbiztonság; közlekedés; tudományok és szabad művészetek; kereskedelem, kézművesség, mechanikus művészetek; cselédség; napszámosság; szegénység.”²⁹ De La Mare műve az elkövetkezendő időszakban mind a porosz–osztrák, mind a magyar modern rendészet megalapítói és művelői által írt publikációkban idézett, hivatkozott szakirodalmi könyvvé vált.

Szintén francia területhez köthető az 1799–1815 között rendőrminiszterként funkcionáló Fouché,³⁰ aki szerint a rendőrség feladata: „a közrend megőrzése, valamint az, hogy ébren őrökdjék az állam és egyén biztonsága felett, a rendőrség különböző eljárási módjaiban csak az igazságot tarthatja szem előtt, a rendőrség az igazság fátyla, de nem pallosa.”³¹ Fouché a rendőrség feladatát a társadalmi rend fenntartásában, a bűncselekmények megakadályozásában, elhárításában látta, ugyanakkor közismertek voltak a titkos eszközökkel folytatott játszmái, amivel az egész udvart sakkban tartotta.³²

²⁷ Buisson (1958): i. m. 67.

²⁸ Nicolas de La Mare: *Traité de la police*. Paris, Michel Brunet, 1722.

²⁹ Koi Gyula: A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). *Polgári Szemle*, 11. (2015), 4–6. 240–257.

³⁰ Stefan Zweig: *Fouché életrajza*. Budapest, Kossuth, 1999. 202.

³¹ Fouché: Hang a túlvilágról. In Sallai János: *A magyar rendészettudomány története*. Budapest, NKE, 2015. 91–93.

³² Lásd erről bővebben: Zweig (1999): i. m.

Az elkövetkezendő időszakban a rendészet, rendészettudomány fő színtereivé a porosz és német államok váltak, ahol rendészeti, közigazgatási és jogtudósok sora jelentette meg rendészettel kapcsolatos írásait, amelyek mind a német, mind a magyar könyvtárakban ma is hozzáférhetők.

A német tartományokban már a 15–16. századi források arról tanúskodnak, hogy a nagyobb városok rendfenntartására szabályok születtek. Így például 1530-ban az augsburgi birodalmi gyűlés által kibocsátott birodalmi rendőri szabályrendelet³³ a következő ügyekben rendelkezett: „uzsoraügyletek, fegyverviselés, istenkáromlás, házasságtörés, koldusok és munkakerülők, cigányok, vándorlók, énekesek.”³⁴

Később az első, napjainkban is értelmezhető és használható rendészeti fogalom is porosz területen látott napvilágot. 1794-ben született meg az egyetemes rendészettörténet egyik alapl műve, az *Allgemeines Landrecht* (AL), amely a rendőrség feladatairól és a rendészetről a következőket tartalmazta: „A rendőrség feladata a közbéke, a közbiztonság, és a közrend fenntartására és a közönséget vagy annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítására szükséges intézkedések fogyanatosítása.”³⁵

A modern német rendészet megteremtésében úttörő szerepet játszott Robert von Mohl és Lorenz von Stein, akik műveikkel megalapozták a rendészeti szakirodalmat. Robert von Mohl kiemelkedő elméleti teoretikusként több jogi, rendészeti témájú művet írt, továbbá Württemberg és az Észak-amerikai Egyesült Államok közjogáról is jelentett meg könyvet.³⁶ Munkái közül a rendészettudomány területén a *Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* című alkotása vált ismertté és híressé. E mű három kötete közül az elsőt 1832-ben Tübingenben adták ki, amelyben véleménye szerint a rendészet tartalma a következő: „A rendészet, illetőleg rendőrzog mindazon állami intézménynek és szabályoknak a foglalata, melyeknek célja megóvni a társadalmat azon akadályoktól és bajoktól, melyek az emberi erők sokoldalú fejlődését gátolnák ott, ahol az egyesek ereje azokat előmozdítani vagy éppen nem, vagy csak tökéletlenül képes.”³⁷ A rendészet fogalma mellett a rendőrség feladatait is összefoglalta: „a rendőrség feladata pedig mindazon intézményeket megvalósítani és azon intézkedéseket megtenni, amelyek által a bűntettek és vétségek eleje vétethetik.”³⁸ A két gondolatban jól különválasztható a rendészet és a rendőrség mint intézmény. Mohl későbbi munkáiban a renddel is foglalkozott. Véleménye szerint a rend az emberek nélkülözhetetlen igénye, és ezzel összefüggésben a rendészetet is az emberek rend iránt támasztott igénye hívta életre.

Kronológiailag Robert von Mohl Lorenz von Stein követte, aki szerint a rendészet már nem öncélú jogintézmény, hanem a közigazgatás részévé vált. Ez később többször

³³ Tóth József: *A rendészetfogalom a nemzeti szocialista államban*. Eger, Szent István nyomda, 1938. 10.

³⁴ Tóth (1938): i. m.

³⁵ Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új rendészeti tanulmányok*, 2. (1997), 1. 41.

³⁶ Mohl Robert necrológja. *Jogtudományi Közöny*, 10. (1875), 46. 399–400.

³⁷ Koi Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*. PhD-értekezés. Győr, SZE ÁJDI, 2013b. 73.

³⁸ Koi (2013b): i. m. 73.

előkerült vitatémaként,³⁹ ugyanakkor hivatkozási alapként is, és a mai napig jelen van a rendészettudományi közéletben. Stein egyik fő műve, a rendészet számára is fontos *Verwaltungslehre*, amelyet Kautz Gusztáv⁴⁰ fordított magyar nyelvre és magyar vonatkozású információkkal egészített ki. Stein kötetében a közigazgatás egész rendszerét bemutatta, amelyek közül a rendészet számára fontos főbb területek a következők voltak: a belügyi igazgatás, a közegészségügy és a rendészeti jog.⁴¹ Stein munkájában kiemelte, hogy az igazgatás a 19. században, az államtudományokhoz hasonlóan átalakulási folyamaton ment át, amelynek eredményeként az államigazgatás tudománya önálló tudományszakká nőtte ki magát, amelynek „tüzetesebb” művelése szükséges. A mű magyar fordítója szerint a magyar közigazgatási viszonyokat a következők jellemezték: „a kormány és igazgatás rendszertelen volta, bizonyos tekintetében teljes hiánya, nem létezése.”⁴² A kötet a beligazgatás és végrehajtó-hatalom témakört tárgyaló fejezettrészben az államot az emberrel szimbolizálta, miszerint az állam testét a főhatalmát gyakorló földterülete jelenti, míg a lelkét a rajta élő népesség, e kettő együtt alkotja az állam egyéniségét. Az állam személyi életének három fő közegét⁴³ jelölte meg:

- az államfőt,
- az államakarat orgánumát,
- valamint az állam cselekvőképességét.

Ez utóbbiból vezette le, hogy miként az állam akarata a törvénykezésben, úgy az igazgatásban az állam cselekvőképessége nyilvánul meg.⁴⁴

Mai szemmel nézve is érdekes, hogy Stein művében önálló fejezettrészként, több oldalt szánt a bevándorlásnak és a kivándorlásnak, és a következőként határozta meg az idegenjog fogalmát: „valamely személy hazáján kívüli pusztán ideiglenes tartózkodása az idegen jog.” Stein véleménye szerint a megélhetés, keresetszerzés céljából való külföldi lakóhely megválasztása a letelepedési, míg az adott polgár másik államba történő lépése a bevándorlási jog alá tartozik.

A migráció mellett mai aktuális rendészeti jelenség az orvosrendészet terén a járványok megelőzése, felszámolása, amellyel Stein külön fejezettrészben foglalkozott, és amelyet a személyi élet igazgatásának második ágához sorolt közegészségügy néven. Szerintem a mai napig helytálló a közegészségügy csoportosítása, amelyet két részre osztott:

³⁹ Lásd Sallai János: Közigazgatás vagy rendészet? A Kiss Mihály kontra Falcsik Dezső vita 1896-ban. *Magyar Rendészet*, 15. (2015b), 3. 141–147.

⁴⁰ Lorenz von Stein: *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai. Folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára*. Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után, a hazai viszonyainkra és törvényhozásukra való utalásokkal [ford.] Kautz Gusztáv jogtudor hites ügyvéd, a Győri Jogakadémia rendes tanára által. Budapest, Ráth Mór. 1871.

⁴¹ Koi (2013b): i. m. 82.

⁴² Stein (1871): i. m. 5.

⁴³ Stein (1871): i. m. 6.

⁴⁴ Sallai (2019): i. m. 28.

- egészségügyi rendészetre (amely alatt Stein azon intézkedéseket és intézményeket értette, amelyek az embereknek a közegészségügyi veszélytől való megóvását, oltalmazását tartalmazta);
- egészségügyi igazgatásra.

Összességében Stein szerint a közegészségügyi rendészet az egyének egészségét védő szabályok és intézkedések összessége, amely nem önállóan lóg a levegőben, hanem szorosan kapcsolódik több rendészeti ágazathoz, mint az út-, a piac-, a kuruzslás-, a temetkezési rendészethez és az erkölcsrendészethez.⁴⁵

Stein művének III. részében fogalmazta meg a rendészetről alkotott nézetét, amely szerint a „rendészet alatt mindazon formákat értették, amelyekben általában a kormány az igazgatásba avatkozik”. E gondolatot Concha Győzőtől Katona Gézán át napjaink szerzői előszeretettel citálják. Stein szerint a közigazgatási jog fejlődése hatással volt a rendészetre is, aminek egyenes következménye lett, hogy a közjog és a törvényhozás szétvált, ennek további eredményeként a rendészet a kormányzat részévé vált. Stein a beligazgatás feladatának tulajdonítja az előforduló veszélyek elleni biztonsági intézkedéseket, és véleménye alapján a rendészet ott kezdődik, ahol e veszélyek ellen fel kell lépni. Ebből adódik, hogy a rendészet nem más, mint veszélyelhárítás, és mivel a rendészet végrehajtója, a rendőr, előre nem tudhatja a veszély irányát, nagyságát, ezért annak elhárítására a rendőr számára mérlegelési jogot kell biztosítani. Ez a jog a mai napig rendelkezésére áll az intézkedő vagy egy-egy ügyben eljáró rendőrtisztviselőnek, ugyanakkor ez az, amelyet sokszor támadni is szoktak. Stein a veszélyelhárítást kettős jellegűnek ítélte, miszerint az egyik jelleg a „személyiségeknek általában féktelen erejében rejlő veszély elhárításában”⁴⁶ jelentkezik. Ezt jeleníti meg a biztonsági rendészet. A másik jelleg „az egyes bizonyos veszélyes cselekedetek ellen irányzott rendészet”,⁴⁷ amely az igazgatási rendészet területét fedi le.⁴⁸

A fentiek mellett Stein még a biztonsági rendészet témakörével foglalkozott, amelybe besorolta az emberek gyülekezéséből származható veszélyt mint az egyleti,⁴⁹ egyesületi, gyülekezési, népzavarási⁵⁰ okokból csoportosult emberek által ki nem számítható veszélyforrást.

A szerző a magánrendészetet alsóbb rendészetnek nevezte, amelynek aktualitását az jelentette, hogy az egyes személy válik veszélyessé. Stein a személyes szabadság korlátozása kapcsán a következő alapelvet fogalmazta meg (amely napjainkban is időszzerű): a „rendőrség mindig arra törekedjék, hogy a személyes szabadságot csak bírósági

⁴⁵ Stein (1871): i. m. 94–95.

⁴⁶ Stein (1871): i. m. 109.

⁴⁷ Stein (1871): i. m. 109.

⁴⁸ Sallai (2019): i. m. 31.

⁴⁹ Alapelv, hogy titkos gyülekezés tilos.

⁵⁰ Összecsoportosulás, zendülés stb. céllal.

meghagyás folytán korlátozza, ha e nélkül teszi, siessen a bírói eljárás megindítását szorgalmazni, azért azonban felelős, mit bírósági meghagyás nélkül tesz”.⁵¹

Lorenz von Stein fő műve a modern rendészet kialakulásában alapvető szerepet játszott, és megállapításai a mai napig helytállónak bizonyulnak. „Stein megállapításával, mely szerint a rendészet a korábbi rendőrállami fogalomhoz képest nem öncélú jogintézmény, hanem csupán közigazgatási fogalom, mérőldkönek bizonyult a rendészet történetében.”⁵²

A fenti előzmények alapul szolgáltak a 19. század közepén kibontakozó modern magyar rendészethez. A század elején még a döntően német nyelvű jogi és rendészeti témájú művek mellett megjelentek a magyar nyelvű írások is, amelyek hozzájárultak az idegen nyelvű szakmai kifejezések magyar nyelvre való átültetéséhez.⁵³ Így az 1806-ban kiadott *Baranya megyei tisztí címtárban* elsőként szerepel a *rendész* kifejezés, míg Fogarasi D. János 1833-as *Diákmagyar műszókönyv a' magyarhoni törvény- és országtudománybul*. című művében a *politia* kifejezésnél az ország, országlat mellett harmadik jelentésként megtalálhatjuk a *Rend-őr* szavunkat.⁵⁴ A modern magyar rendfenntartás, rendészet kezdetét jelentették Zsoldos Ignác művei, amelyek a reformkorban magyar nyelven íródtak, és elsőként alkalmazták a rendőr, rendőrség kifejezéseket. Így például a rendőrség kifejezéssel Zsoldos *Néhány szó a honi közbátorságról* című könyvében⁵⁵ találkozhatunk elsőként a következő gondolatok megfogalmazásakor: „Rendőrség nélkül rend nem lehet.”⁵⁶ A könyv címében szereplő közbátorság kifejezés a reformkorban terjedt el, és később Karvasy Ágoston munkáiban is szerepel. Zsoldos Ignác további érdeme, hogy nagyban hozzájárult a mezei rendőrségről alkotott törvény megfogalmazásához, előkészítéséhez, amelyhez főszolgabírói hivatali gyakorlata nagy segítséget nyújtott. További jelentős műve is a szolgabírói hivatalhoz kötődik, amelyben hosszú ideig irányt mutat Magyarországon a polgári típusú rendőrség megteremtéséhez. Véleménye szerint: „Rend magában fenn nem tartódik, annak fenn kell tartatnia. Kik a rend fenntartásában felvigyáznak, s a rendbontókat – törvény szabta büntetéseik elvétele végett – bejelentik: rendőrnek neveztetnek. A rendőrség tehát minden jól rendezett polgárzatok egyik fő kelléke, s van is minden művelt országban.”⁵⁷ Továbbá választ ad arra az utóbbi időben többször előkerülő rendvédelem kontra rendészet vitára, amely szerint általában a rendet fenn kell tartani, és nem védeni kell. Ezenkívül az adott korszakban nem a katonai rend-

⁵¹ Stein (1871): i. m. 113.

⁵² Sallai (2019): i. m. 32.

⁵³ Sallai János: Rendészet, rendőr, rendfenntartás, rendőrség, rendvédelem. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományig. Társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020b. 104–110.

⁵⁴ Fogarasi D. János: *Diákmagyar műszókönyv a' magyarhoni törvény- és országtudománybul*. Pesten, Ifj. Kilián Gy., 1833. *Politia* szócikk.

⁵⁵ Zsoldos Ignác: *Néhány szó a honi közbátorságról*. Pesten, Trattner–Károlyi, 1838.

⁵⁶ Zsoldos (1838): i. m.

⁵⁷ Zsoldos Ignác: *A' szolgabírói hivatal*. Pápa, a' Reform. Főiskola' betűivel, 1844. 187.

őrség, csendőrség irányzatot támogatta, hanem az ekkor már Nyugat-Európában több városban meglévő polgári típusú rendőrséget tartotta mintának.

Szintén a reformkor időszakára esik első jeles rendészeti tudósunk, Karvasy Ágoston munkássága, aki első, rendészethez kapcsolódó munkáját *A politikai tudományok, rendszeresen előadva* címmel szintén magyar nyelven adta ki 1843-ban Győrött. Ezt követték 1862-ben *A közrendészeti tudomány*, 1870-ben *A közrendészeti tudomány és kultúrpolitika* című Pesten közzétett művei. A három szakkönyv hosszú ideig a rendészet, közrendészet alapjait jelentette, és meghatározó jelleggel bírt a magyar modern rendészet kialakulásában. *A politikai tudományok, rendszeresen előadva* kötetében külön fejezetet szán a rendőrtudománynak, és kiegészíti egy betoldással, amely az országos rendőrségről szóló elképzeléseit tartalmazza. *A policzia vagy is rendőrség tudomány* fejezetében elsőként fogalmazta meg a rendőrtudományt.

Karvasy véleménye szerint a

„policzia az a tudomány, melly azon elveket adja elő, mellyek szerint a belső bátorság, és a közrend a statusban minden lehetséges sértések, és balesetek ellen ótalmaztatik, a mennyire ez a jogszolgáltatási intézetek által el nem érhető és mellyek szerint polgároknak mindennemű műveltsége is előmozdittatik, egyébiránt az a személyzet is, melly ezen tudomány céljának eléréséhez rendelve vagyon, policziának, vagy rendőrségnek hívatik”.⁵⁸

Bár Karvasy *policzia tudományt* említ, a fogalom tartalma a rendészetet fedi le, és alapul szolgál későbbi műveiben a *közrendészet* fogalom megalkotásához. Ami érdekes, hogy már Karvasy is megemlíti a közrendet, továbbá műveiben a *közbátorság*, *közbiztonság*, *belső bátorság* kifejezéseket használja. Az 1862-ben kiadott *A közrendészeti tudomány* című műve már lényegesen jobban koncentrálna a rendészetre, közrendészetre. Ez igazolja, hogy a következő rendészethez kapcsolódó fő témaköröket dolgozta fel, és jelenítette meg: a közrendészeti tudományt (benn a főbb elvekkel), népességgel kapcsolatos kérdéseket, kultúrpolitikát, szegényi rendőrséget, az államnak közbátorlétét, a személyek bátorlétét, az orvosi rendőrséget, vagyis közegészségügyet és a vagyonbátorságot. Karvasy művében szereplő *közbátorlét* és *vagyonbátorság* kifejezések a mai köz- és magán- (vagyon-) biztonságoknak felelnek meg, állapítja meg Sallai János.⁵⁹

Zsoldos Ignác és Karvasy Ágoston magyarul írt munkáik során felhasználták a francia és a német szakirodalmat, műveik hosszú ideig meghatározó szerepet játszottak a modern magyar rendészet kialakulásában.

A fenti elmélettel párhuzamosan a gyakorlatban az abszolutizmus és a reformkor a centralizáció, a központosítási törekvések virágzásának kora volt. A Habsburgok intézkedéseinek eredményeként jöttek létre a kormányzások (*dicasteriumok*), amelyek közvetlenül

⁵⁸ Karvasy Ágoston: *A politikai tudományok*. Győr, Streibig, 1843–1845. 26.

⁵⁹ Sallai János: A rendészet fogalmának kialakulása és történetének áttekintése. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évfordulója alkalmából*. Budapest, MRTT, 2014. 57–58.

az uralkodónak alárendelve működtek. A dicasteriumok a Habsburg-modernizáció eredményeként születtek meg, és nyugat-európai bürokratikus gyökereik voltak.

1848-tól a rendszerváltásig

Az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc jelentős fejleményeket hozott a rendészet terén is. Az első felelős magyar kormányban Szemere Bertalan lett a belügyminiszter, és egyebek mellett (a Karvasy munkájában rögzített elképzelések szerint) létrehozták a rendőrség országos szervét, az Országos Rendőri Hivatalt, és megalakult a nemzetőrség is. Érdeemes felidézni Szemere Bertalan szavait, aki a belügyi tárcához tartozó területek áttekintése kapcsán a következőket mondta:

„Lehetetlen célszerűen kormányozni, ha a kormány a haza állásáról tiszta képet nem bír magának formálni, hogy abban, mint hű tükörben látva a hon állását, a hiányok pótlására, azon botrányköveknek, melyek a hon gépezeteinek szabad forgását gátolják, elmozdítására, a gyenge részek ápolására, s a betegségben sýnylödők gyógyítására fordíthassa.”⁶⁰

A tisztánlátás érdekében ejtsünk néhány szót a nemzetőrségről is, amelynek felállítása az 1848. évi XXII. törvénycikk alapján került sor a következő cél megvalósítására: „A személyes és vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztosítása, az ország polgárainak örökösére bízatik.” A jogszabályból kiragadott mondatból már kiolvasható az önkormányzati elven működő rendfenntartás igénye. Nemzetőri szolgálatra rendelte mindazokat a 20 és 50 év közötti férfiakat, akik városokban vagy rendezett tanácsú községekben 200 pengő értékű házat vagy földet birtokoltak. Egyéb községekben fellelekkel vagy hasonló kiterjedésű birtokokkal rendelkeznek, vagy 100 pengő forint évi tiszta jövedelmük van. A nemzetőrség megalakítása tehát a helyi önkormányzatokhoz kötődött, így érthető módon elvárás volt a mindenkori helyi előljáróságokkal történő együttműködésük, és hogy a helyi őrsegek megalakításában is együttműködjenek. A nemzetőrség tagjai szabadon választhattak a lovas vagy gyalogos szolgálat között, tisztjeiket kapitányi rangig maguk választhatták, helyi szolgálatukért díjat nem kaptak. Kiképzésükről és fegyverrel történő ellátásukról a kormány gondoskodott. A nemzetőrök esküje a mai polgárőri szolgálat ellátásával enged párhuzamot vonni.⁶¹

Az 1848–49-es időszak a közismert honvédelmi események és a rövid időszak miatt nem tette lehetővé, hogy az ország teljes területére kiterjedő rendőrség jöjjön létre. Ugyanakkor elhintette az országos rendőrség megvalósításának gondolatát, amely hosszú időre tematizálta a szakmai közéletet, és az első 1869-ben megjelent *Közbiztonság* című napilaptól kezdve 1920-ig mindig a felszínen maradt.

⁶⁰ Parádi József: *A magyar rendvédelem története*. Budapest, Osiris, 1996. 54.

⁶¹ „Esküszöm, hogy polgártársaimnak személyét és vagyonát minden törvénytelen támadás ellen, előljáróim felhívására oltalmazom, a közcsendet, békét és nyugalmat sem nem háborítom, sem háborítani nem engedem [...] és leszek polgári előljáróim vezérlete alatt hű őrzője az alkotmánynak, a törvényeknek és a hazának.” (1848. évi XXII. törvénycikk 34. §).

A magyar rendészet a dualizmus korában fejlődött európai szintre, és ekkor jött létre a meghatározó modern nemzeti rendészeti struktúra. A dualizmus rendészeti szervei a következők voltak: állami⁶² és municipiális⁶³ rendőrségek, M. kir. Csendőrség, M. Kir. Pénzügyőrség és vámhivatalok, Koronaőrség, Képviselőházi Őrség, valamint a büntetés-végrehajtás szerve.⁶⁴ A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvény-cikk a községek jogai és teendői között nevesítette, hogy kezeli a tűz- és közrendőrséget és a szegényügyet, valamint a rendezett tanácsú városok kezelik a helyi igények szerint a piaci, mezei, hegyi, vásári, építészeti és közegészségi rendőrséget, sőt kimondta azt is a jogszabály, hogy a rendezett tanácsú város előljáróságának tagja a rendőrkapitány. A következő fontos mozzanat az 1872. évi. XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről, amely kimondta, hogy a fővárosi törvényhatóság területén a rendőrséget egységes szervezettel az állam *fővárosi rendőrség* neve alatt saját közegei által kezeli. A törvényhatóságnak helyrendőri ügyekben való szabályalkotási joga érintetlen marad. A Magyar Királyi Csendőrség⁶⁵ megalakítása után a falvak rendfenntartását a csendőrség látta el.⁶⁶

Magyarországon a rendfenntartás jogát a 19–20. század fordulóján a törvények az önkormányzati és állami rendőrségeknek biztosították. A hazai rendőrségek túlnyomó többségét a városi-önkormányzati rendőrségek alkották. Állami rendőrséget ott hoztak létre, ahol kiemelten fontos volt a rend fenntartása, illetőleg annak állami felügyelete.

Ugyanebben az időben a vidéki városi rendőrségek vezetése és állománya a kialakult egyenlőtlenségek, az eltérő szerény fizetések és a kiadatlan szabadságok miatt a vidéki rendőrségek államosítása mellett foglalt állást. E folyamat részének tudható be, hogy a korabeli rendőrkapitányok közül néhányan összefogtak, és 1871-ben megszervezték az első rendőri kongresszust, ahol a változások érdekében emlékiratot fogalmaztak meg. Ezen kongresszus legfőbb eredménye, hogy a szakma megfogalmazta az első rendőrségi törvényjavaslatát, amelynek legfőbb gondolata az egységes országos rendőrség létrehozása volt. A Csepy Lajos által jegyzett törvénytervezet főbb gondolatai a következők voltak:

- a pandúr intézményének eltörlése;
- rendőr-minisztérium felállítása („a megyék közvetlen felsőbbbsége alól kivétetik, és egy országos rendőrpáncsnokság, illetőleg Budapesten székelő rendőr minisztérium alá helyeztetik”);
- rendőri kerületek (öt fő rendőrkerület: Dunán inneni, túli, Tiszán inneni, túli és erdélyi, élükön kerületparancsnokokkal, alattuk alkerületi rendőrfőnökökkel);
- a rendőrség területi illetékessége;

⁶² Fővárosi (1873), határ- (1903) és fiumei (1916) rendőrségek.

⁶³ Sallai János: A municipiális rendőrségektől a centralizált, állami rendőrségig: 100 éve centralizálták, államosították a magyar rendőrséget. *Rendőrségi Tanulmányok*, 3. (2020a), klsz. 8–39.

⁶⁴ Parádi (1996): i. m. 68.

⁶⁵ 1881. évi III. törvénycikk a közbiztonsági szolgálat szervezéséről.

⁶⁶ Danielisz Béla: Áttekintés az önkormányzati rendészet történetéről (a szerző által rendelkezésre bocsátott kézirat).

- a rendőrség hatásköre;
- a rendőrtisztviselők kinevezése (csak törvényesen mozdítható el az élethossziglan kinevezett szakértő egyén);
- a rendőrtisztviselők egymás közti viszonya (a rendőrségi hierarchia rögzítése);
- a rendőrség és más hatóság viszonya (például a megyei hatóság a törvény hatálybalépése után sürgős bűnügyi esetek kivételével a parancsnok tudta nélkül nem vehet igénybe rendőrt);
- a legénység felvétele;
- a rendőrség létszáma (a helyi viszonyok figyelembevételével a rendőr-minisztérium határozza meg);
- fizetés, ruházat;
- nyugdíj;
- polgári ruha viselése;
- a fegyelmi eljárás;
- a városi rendőrség államosítása;
- titkosrendőrség megszervezése. A javaslat szerint: „A titkos, vagy kutató rendőrség törvényhozásilag nem szerveztetik ugyan, azonban felhatalmaztatnak az alkerületi rendőrfőnökök hogy a megyei osztályparancsnokokkal egyetértőleg a titkos feljelentők alkalmazása iránt intézkedhetnek s a tett szolgálat mérve szerinti díjazásuk iránt a rendőrminisztériumhoz javaslatot tehetnek.”⁶⁷
- a rendőrség elnevezése (például magyar királyi országos rendőrség, Dunántúli kerületi parancsnokság);
- a rendőri büntető bíraskodás.⁶⁸

A fenti javaslatot az államosításig ugyan még több is követte, de véleményem szerint a benyújtott elképzelések jól lefedik a kiegyezés utáni rendőri szakmai elképzeléseket az országos rendőrség létrehozása kapcsán.

A városi rendőrségek a helyi önkormányzat irányítása alatt álltak, ez egyben azt is jelentette, hogy munkájukba a belügyminiszter is csak az önkormányzatokon keresztül tudott beleszólni. A városi rendőrkapitány a kapitányi hivatal közreműködésével irányította a helyi rendfenntartás szervezetét. Az állami rendőrségek közvetlen miniszteri irányítás alatt álltak, ugyanakkor a fiemei és a fővárosi rendőrség irányításába a városi képviselő-testületnek beleszólási lehetősége volt. A városi rendőrségek állományának teljes létszáma 10–12 ezer fő lehetett ebben az időben. A dualizmus kori rendészeti szervek a Magyar Királyság területén viszonylag kis létszámmal értek el számottevő eredményeket. 283 ezer négyzetkilométernyi területen 20 millió főnyi lakosság körében nem egészen 33 ezer fő tartotta fenn a rendet. A század vége felé mind gyakrabban merült fel a városi rendőrségek államosításának gondolata, egészen pontosan már az 1881. évi XXI. törvénycikk parlamenti vitájában is „a jogállamban a rendőri intézménynek államnak,

⁶⁷ Sallai (2020a): i. m. 15.

⁶⁸ Szöllőssy Alfréd: Az első törvényjavaslat a rendőrség államosításáról. *A Rend*, 1927. április 20. 3–4.

a kormány közvetlen hatósága alatt állónak kell lennie” – mondták a kormánypártiak, s így feleltek rá az ellenzék soraiból: „a mi gyökerünk a municipiális rendőrség, ezért az ne legyen állami, maradjon municipiális”.⁶⁹ Meglepő módon a szószólók az önkormányzati rendőrség soraiból kerültek ki, ők ugyanis az állami rendőrség elitkategóriájába akartak inkább tartozni. Az önkormányzatok azért nem tiltakoztak, mert ezzel nagy teher került volna le a vállukról.

A modern rendészet folyamatban lévő kialakulása a polgári Magyarországon formálódó rendőrségre is hatást gyakorolt, ugyanis az említett 1881. évi XXI. törvénycikknek a fővárosi (állami) rendőrség feladatait rögzítő 2. szakaszában már jól nyomon követhető, hogy megalkotásánál az akkori rendészetfogalmat vették alapul.⁷⁰ Ezen fő feladatok a következők voltak:

- „a) a szabad közlekedésnek biztosítása utcákon, utakon, téreken, a Dunán, – s bármely okból eredett közlekedési akadálynak rögtöni elhárítása;
- b) intézkedni a személy- és helyi áruszállításnak minden néven nevezendő közegeit és eszközeit illetőleg mindazok iránt, mik közlekedés közben a rend, személy- és vagyonbiztonság, kényelem, s általában a nagy közönség jogos igényeinek biztosítására avagy zavarok és bántalmazások elleni gyors és sikeres megóvására megkívántatnak;
- c) a főváros területén a nyilvános színi előadásokra vonatkozó engedélyek adása – a magyar nemzeti színház kivételével – a tisztán rendőri felügyelet gyakorlása pedig a nemzeti színházat illetőleg is – a fővárosi rendőrség hatáskörébe tartozik;
- d) rendelkezőleg intézkedni a közérkölciség és szemérem érdekeinek megóvása iránt.
A főváros törvényhatóságának ez irányban eddig fennállott azon joga, hogy a kéjnéptelepekre vonatkozó engedélyek a rendőrség által csak vele egyetértőleg adathatnak, nézetkülönbség esetében pedig a belügyminister dönt, továbbra is fentartatik;
- e) mindennemű nyilvános előadások, mutatványok, tánczvigalmak, fáklyás és egyéb menetek a fővárosi rendőrségnél jelentetnek be, s a mennyiben azokhoz a fennálló törvények vagy törvényes gyakorlat szerint engedély kívántatik, adja az engedélyeket; az üzletszerű ily előadásokért az 1875. évi XXV. tc. 7. és következő §-ai által megállapított díjakon kívül fizetendő díjak minimumát és maximumát – a belügyminister jóváhagyása mellett – a fővárosi közgyűlés, az engedélyek kiállításáért és a rendőri segédletért járó díjakat pedig, szintén belügyministeri jóváhagyás mellett, a fővárosi rendőrség állapítja meg. Egyes konkrét esetben a fentebbiek szerint megállapított szabályrendelet korlátai között, a fővárosi rendőrség alkalmazza a díjtételeket, s az előadás díját a főváros, az engedély kiállítása és a rendőri segédlet díját pedig a rendőralapba szolgáltatja be;
- f) törvényes hatáskörében életbelépteti a béke és közrend fentartására, s ha az megzavartatott, annak helyreállítására esetenként szükséges intézkedéseket.”⁷¹

A fenti feladatok ugyanakkor a fővárosi rendőrségre vonatkoztak, egyben mintául szolgáltak a vidéki rendőrségek számára is.

Gróf Tisza István miniszterelnök 1905-ben miskolci beszédében hitet tett az államosítás mellett, majd 1912-ben a Belügyminisztériumban új osztály jött létre az önkormányzati

⁶⁹ Az 1881. évi szeptember hó 24-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója, 1884. XVII. kötet.

⁷⁰ Sallai János: A magyar rendészet etablációja. *Belügyi Szemle*, 63. (2015a), 6. 16.

⁷¹ 1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről.

rendőrségek államosításának előkészítésére.⁷² A magyar kormány 1919. évi 5.047. M.E. számú rendeletével államosította az önkormányzati rendőrségeket lezárva ezzel az önkormányzati elven szerveződő rendőrség több évtizedes korszakát. A fenti rendelet hatálybalépését követően az alábbiak szerint szabályozta az immár új, központi állami rendőrség hatáskörét.

„A) A közbiztonsági rendészet egész körének ellátása,⁷³

B) az igazgatási rendészet gyakorlása azokban a közigazgatási ügyekben, amelyeknek intézését valamely jogszabály (törvény, rendelet, szabályrendelet) kifejezetten a rendőrhatóságok hatáskörébe utalja,

C) a rendőri büntető bíraskodás gyakorlása, a közigazgatási hatóságok elé tartozó azokban a kihágásokban, amelyek a rendőrhatóság intézkedése alá eső közigazgatási ügyekben merültek fel, vagy amelyek kifejezetten a rendőrhatóságok elé vannak utalva.

A magyar állami rendőrség működése területén a szorosan vett rendőri szolgálat ellátása valamennyi közigazgatási ügyben a m. állami rendőrség feladatkörébe tartozik.”

D) A rendőri szolgálat ellátása: „A m. állami rendőrség saját hatáskörében intézkedik akkor is, amikor valamely hatóság megkeresésére jár el.

A m. állami rendőrség a közigazgatási hatóságokban nincs alárendelve, köteles azonban azokat törvényes intézkedéseikben támogatni, megkereséseikre a szükséges rendőri segédkezet nyújtani, valamint a közigazgatási hatóságok által ellátott rendészeti ügyekben a szorosan vett rendőri feladatokat teljesíteni és a karhatalmat szolgáltatni.

Megkeresés nélkül is köteles a m. állami rendőrség működése területén a jóváhagyott szabályrendeleteket, valamint a végrehajtó képviselőtestületi vagy tanácsi határozatok és intézkedések megszegését lehetőleg meggátolni, az azok ellen vétőket pedig kinyomozni és feljelenteni.”⁷⁴

A fenti szabályozással, amelynek hatása a mai napig érezhető, a törvény jól lehatárolta az intézői hatásköröket. Ugyanebben az időszakban jogszabályban rögzítették a rendőrség, csendőrség létszámát, amelyek a 12 ezret nem haladhatták meg. A centrális állami rendőrség létrehozása egyben megteremtette az igényt a jól felkészített rendőrtisztviselői hivatalnokok (fogalmazók, felügyelők, detektívek és altisztek) iránt, ezért 1922-től megszervezték az országos rendőrtisztviselői szaktanfolyamokat. Ezzel az egységes felkészítéssel, amelyhez elkészültek az oktatási célokat szolgáló szakmai könyvek, biztosították az egységes szolgálati tevékenységet Záhonytól Hegyeshalomig.

Ezen időszak fontos jellemzője volt, hogy a rendészet terén egységes jogalkalmazást az egész országra érvényes törvények garantálták, ezzel megszűnt a korábbi gyakorlat, amely szerint a városi rendőrségek a fővárosi rendőrség szabályozását ugyan alapul véve, de a helyi sajátosságokat szem előtt tartva adták ki a rendőri szolgálati szabályzataikat.

⁷² Parádi (1996): i. m. 69–73.

⁷³ A m. állami rendőrségnek közbiztonsági rendészeti hatásköréből eredő feladata, hogy védelmet nyújtson ama veszedelem ellen, amelyek az emberek tömegeinek (állami rendészet), avagy az egyes embereknek (közrendészet), sérelmes magatartásából a közrendre hárulhatnak. Idetartozik különösen az egyesületi és a gyülekezési rendészet, továbbá a külföldiek rendészete és az egyes emberek ellen foganatossítható kényszer rendszabályok (kitiltás, eltoloncolás, letartóztatás stb.).

⁷⁴ A magyar kormány 1919. évi 5.047. M.E. számú rendelete a rendőrség államosításáról, *Belügyi Közlöny*, (1919), 48. 1342.

A dualizmus időszaka nagymértékben elősegítette az önálló belügyminisztérium létrejöttével a modern magyar rendészet kialakulását és megerősödését. 1869-től folyamatosan jelentek meg rendőri, csendőri szakfolyóiratok, szakkönyvek, 1903-ban és 1909-ben rendőrségi lexikon, a külföldi és a magyar rendőrségről szóló szakkönyvek. Kezdetét vette a rendőri hivatalnokok intézményi felkészítése, és néhány óraban ugyan, de az egyetemen oktani kezdték a rendészetet. Egy sor közigazgatási jogi és rendészeti, rendőrségi tudós publikált tanulmányokat a rendészettel, a rendőrség intézményeivel, feladataival kapcsolatos témákban. Közülük kiemelkedett Fekete Gyula, Rédey Miklós és Concha Győző.

A kiegyezés előtt a rendőri és a titkosrendőri munkát az osztrák besúgóí rendszer miatt az emberek összemosták, és negatívan viszonyultak a rendőrséghez. Erről írt Pichler Nándor, amikor az 1881. évi XXI. törvény elfogadása előtt kifejtette gondolatait a leendő rendőrségről. A dualizmus idején a modern rendészet létrejöttékor fontos volt, hogy a titkosrendészeti tevékenység szabályozott, és ne misztifikált legyen. Ezzel kapcsolatosan fejtette ki véleményét Fekete Gyula a *Jogtudományi Közlöny* hasábjain. Fekete szerint a titkosrendészetet két fő területre lehet elkülöníteni, a polgári és a politikai rendészetre. A polgári titkosrendészet alatt a gonosztevők nem nyilvános ellenőrzését értette, míg a politikai rendészet feladatának az állambiztonság ellen irányuló büntettek, vétségek és politikai mozgalmak titkos ellenőrzését, felderítését tartotta. Továbbá Fekete szerint a titkos eszközöket csak kivételesen lehet alkalmazni, és nem mindkor, mindenki ellen, az ő szavaival élve: a titkos eszközök csak kivételes rendőri eszközök lehetnek, a „legnagyobb megszorítások, és óvatosságok előírásával és nem mindenütt”⁷⁵ alkalmazhatók. Fekete szakmai érdeklődését, elméleti írásait a titkosrendészet témaköre uralta. Szerinte a feljelentés és a titkosrendészet közé nem lehet egyenlőségjelent tenni, elítélte a feljelentgetéseket, ha valaki irigység vagy anyagi ellenszolgáltatás miatt sároz be embereket. Fekete írásai a titkosrendészet terén úttörőnek bizonyultak, és hosszú ideig érdemben nem cáfolta őket senki.

A rendészet elmélete, gyakorlata és oktatása terén a magyar rendészet történetében kitüntetett helyet foglal el Rédey (Rohrbacher) Miklós. Laky Imrével 1903-ban és 1909-ben közösen szerkesztett rendőrségi lexikonjaik több mint száz évet éltek meg a következő rendészeti lexikon (*Rendészettudományi szakklexikon*, 2019) kiadásáig. Rédey kiemelten foglalkozott a rendőrség centralizációjával és államosításával. A *rendészeti funkciók hatásai a központosításban* című rendészetelméleti írásában kifejtette, hogy véleménye szerint a következő fő kérdéseket kell megválaszolni ahhoz, hogy sikeres legyen az államosítás, és elkerülhető legyen a funkcionális zavar:

- Melyek a rendészeti funkciók, és meddig terjednek?
- Melyek azok a rendészeti funkciók, amelyek külön rendőri hatóságot igényelnek?
- Mely funkciókat lehet meghagyni az autonómiák intézésében?
- Mely funkciókat lehet meghagyni az egyéb igazgatási ágazatban?

⁷⁵ Fekete Gyula: A titkos rendészet jelentőségéről és szervezetéről. *Jogtudományi Közlöny*, 1877. okt. 19. 325–326.

Rédey a *Magyarország városi rendőrsége és annak újjászervezése, tekintettel a közigazgatás államosítására* című 1892-ben Győrben kiadott egyik fő művében részletesen foglalkozott az államosítás előzményeivel, a kialakult helyzettel és a tennivalókkal. Rédey a kialakult helyzetet összetákoltnak tartotta, és véleménye szerint túl sok adminisztráció hárult a rendőrségre. A rendőrök városi vezetés által való kinevezését (kivétel a kapitány) erkölcstelenségekhez vezetőnek tartotta. Rédey szerint túl nagy adminisztráció hárul a rendőri végrehajtókra, így háttérbe szorulhat a területi szolgálat. A rendőri közegek tevékenységét zavarhatja, hogy a városi vezetés nevezi ki őket, így ha velük szemben kell intézkedni, akkor nehezen képzelhető el, hogy erkölcsi vagy lelki kényszer nélkül tud határozatot hozni, intézkedni a rendőr. „A fentiekén túl Rédey foglalkozik a könyvében a tisztviselők és a közegek minősítésével, szolgálati viszonyaival, fizetésével, a tiszti szolgálati szabályzat, valamint a felügyelet és az ellenőrzés hiányával, továbbá fegyelemmel és a büntetéssel.”⁷⁶

A rendőri kiképzés terén egyetértett azokkal a rendészeti folyóiratokban publikált nézetekkel, hogy az egyetemeken tanított 10–12 óra rendészet kevés. Rédey szerint a rendészetet önálló államvizsgatantárgyként kellene tanítani, és önálló rendészeti tanszékre lenne szükség. Mindezt egy szakmai könyvtár létrehozása támogatná. Rédey munkásságát számos kiemelkedő mű jelzi, amelyek a mai rendészeti problémák megértéséhez is segítséget nyújtanak.⁷⁷

Műveiben az egyik legfontosabb útmutató a rendőri hivatás ellátásához feltétlenül szükséges rendőri tízparancsolat kifejtése. Ezek közül a következő gondolatok mind a mai napig megfontolandók: „A rendőrnek egész embernek kell lennie. Pihenő idejét leszámítva, tehát csak hivatásának élhet. Semmiféle más hivatalt nem viselhet, üzletet nem gyakorolhat.”⁷⁸ Továbbá „a rendőr ne politizáljon!”⁷⁹

A rendészet első képviselője az MTA tagjai között Concha Győző, aki 1901-ben *A rendőrség természete és állása szabad államban* címmel tartotta meg székkfoglalóját, amelyben kifejtette hogy a „rendőrség feladata ez alaptényezők mellett az állam

⁷⁶ Sallai (2020a): i. m. 27.

⁷⁷ Rédey Miklós legfontosabb művei:

– *Magyarország városi rendőrsége és annak újjászervezése, a közigazgatás államosítására*. Győr, Surányi, 1892.

– *Rendőri eljárás körébe vágó rendeletek és utasítások gyűjteménye*. Budapest, [k. n.] 1897.

– *A nyomozási eljárás nehézségei*. Budapest, Légrády, 1901.

– *Budapesti útmutató: rendőrségi zsebkönyv*. Budapest, Bokelberg, 1901–1913.

– *Alaki eljárások a rendőri hatóságok előtt: iratminták*. Budapest, Községi Ny., 1902.

– *A magyar gyűlekezeti jog gyakorlati kézikönyve*. Budapest, Községi Ny., 1903.

– Rédey Miklós – Laky Imre (szerk.): *Rendőrségi lexicon*. Budapest, Stephaneum, 1903.

– Rédey Miklós – Laky Imre (szerk.): *Rendőri lexikon: közrendészeti és büntetőjogi tudnivalók betűrendes kézikönyve*. Budapest, Pátria, 1909.

– *A rendőri szolgálat vezérfonala*. Budapest, Pátria, 1916.

– *Bevezetés a magyar rendőrség alaptanaiba*. Budapest, [Budapesti Hírlap], 1923.

⁷⁸ Rédey Miklós: *A rendőri szolgálat vezérfonala*. Budapest, Pátria, 1916. 19.

⁷⁹ Rédey (1916): i. m. 19.

és társadalom rendjének előfeltételeit létesíteni, biztosítani, a társadalmi rendnek érvényesülését lehetségessé tenni, nem magát a rendet”.⁸⁰ Amelyet csak akkor tud ellátni, ha:

1. „az egyeseknek a jog által engedett szabad működését és javait állandó örökdéssel védelmezi másoknak valószínű, vagy tényleges támadása ellen,
2. ha az ilyen támadásokat tényleg megakadályozza,
3. a támadásokkal megzavart rendet helyreállítja a támadásnak, a jogtalan állapotnak tényleges megszüntetése és a jogrend helyreállításában való segédkezés által.”⁸¹

Concha gondolataiból egyértelműen kivehető, hogy a rendészet fogalmából adódóan a rendőrség feladata a veszély elhárítása, a rend helyreállítása és a jogrend helyreállításában való segédkezés, amelyet többek között állandó örökdéssel teljesít. Concha következő művében, a *Politika* II. kötetében részletesen foglalkozik a rendészeti igazgatással, fegyverhasználat, kivételes állapottal, a rendőrség *discrecionarius* jogával. Véleménye szerint semmi sem indokolhatja, hogy a rendőrség a jog fölé helyezkedjen. A rendőrség nem lehet jogalkotó vagy jogváltoztató, aminek ellentmondanak az adott korszakban – például a közlekedés témakörében – kiadott rendeletek. Ugyanakkor Conchának komoly érdeme a rendfenntartás és a bűnüldözés elméleti szétválasztása, különösen azért, mert tisztázza a végrehajtó hatalom felelősségét a közrendért és a közbiztonságért, de az állam büntető igényének érvényesítése már egy másik hatalmi ág, a bíróságok feladata, ahol a kormánynak semmi keresnivalója nincs.

A 19–20. század fordulójának időszakában több jogtudós, például Kmetty Károly, Grünwald Zoltán, Kovács Pál, Kiss Mihály, Falcsik Dezső, Vásárhelyi Gyula és több rendőrségi szakember, például Laky Imre, Dörning Henrik, Nagy Valér foglalkoztak és publikáltak a rendészettel kapcsolatos témakörökben.

A felfelé ívelő fejlődést a világháború és az azt követő zavaros időszak törte meg. A rendészeti szervek állományának jó részét katonai szolgálatra hívták be, ezért a rendvédelmi szervek működőképességének fenntartását a harctéri szolgálatra alkalmatlan és a rendfenntartásban is járatlan személyekkel igyekeztek fenntartani. Jó példa erre a „pótcsendőrök” intézménye. A közbiztonság helyzete rohamosan romlott, aminek az lett az eredménye, hogy civil szervezetek alakultak egy-egy csoport, közösség érdekeinek védelmében. A háború előszele a határrendészet terén már a határrendőrségről szóló 1903-as törvényben jelentkezett, amely törvényben már egyértelműen rögzítettek preventív rendészeti feladatokat, mint a kémkedés megakadályozását, fegyverek, lőszeres és hadiszerek ki- vagy bevitelének ellenőrzését, hadköteles egyének kiszökésének megakadályozását. Továbbá az 1910-es években a határrendészeti szerveket is felkészítették a háborús időszakra, fegyverzetüket alkalmassá tették harci feladatok végrehajtására, és tartalékkészleteket alakítottak ki a felügyelőségeken, kapitányságoknál.⁸² A várható háború tényét jelezte, hogy már 1909-ben elkészítettek egy titkos kéziratot a katonai határőrizetre való áttérés esetére,

⁸⁰ Concha Győző: *A rendőrség természete és állása szabad államban*. Budapest, MTA, 1901. 11.

⁸¹ Concha (1901): i. m. 11.

⁸² Sallai János: *A Nagy Háború rendszete. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6. (2018), 2. 7–23.

amely a következő szervezetek számára fogalmazott meg feladatokat: honvédség, népfölkelés, csendőrség, pénzügyőrség és határrendőrség. A kiadott utasítás ebben az időszakban polgári jellegű határrendészeti szervezet részére az alábbiakat írta elő:

- „A katonai határőrizeti szolgálat létesítésének kezdetét a hadtestparancsnokságok táviratilag közlik az érdekelt határszéli rendőrkapitányságokkal.
- Ezen időponttól kezdve a határrendőrség az ellenség által veszélyeztetett országhatár mentén a reája háramló katonai határőrizeti ügyekben közvetlenül az illető országhatár (tengerpart védelmi) szakasz parancsnokának rendeltetik alá.
- Azon mérven azonban, amint a katonai érdekek megengedik, a határrendőrség a háború folyama alatt az előbbi pontban megjelölt területen is a béke idejére előírt határrendőr-szolgálatot változatlanul teljesíti.
- A határrendőrség ezen §. b) pontjában megjelölt területen alkalmazott, a véderő (közös hadsereg, honvédség, népfölkelés) kötelékében álló tagjai mozgósítás esetén békealkalmazásukban maradnak.
- Katonai szolgálati viszonyuk szempontjából ezen határrendőrségi közegek a m. kir. csendőrségi (m. kir. horvát-szlavon csendőrségi) és pénzügyőri közegekkel egyen állásúak és mindhárom testület a katonai határőrizet tekintetében a legszorosabb egyetértésben járjon el.
- A határrendőrség közegei katonai határőrizeti ténykedésüknél egymás közt, tekintet nélkül a katonai tényleges szolgálatban elért rendfokozati különbségekre békeszolgálati alárendeltségi viszonyokban maradnak.”⁸³

A fentiek és az utasítás többi előírása időtállóan bizonyult, amit igazol, hogy a II. világháborúban ugyanezt az utasítást vették elő, és aktivizálták.

Az I. világháború egy sor új veszélyforrást hozott, amelyek kezelésére az akkori politikai és rendőri, csendőri vezetés speciális intézkedéseket, rendeleteket adott ki, amelyek felsorolása is igen terjedelmes lenne. A háború alatt szigorításokat, korlátozásokat vezettek be, így korlátozták a népmozgalmakat, a gyülekezési és egyesületi jogot, a határforgalmat, a közlekedést, a fegyvertartást, a térképek, útikönyvek, képes levelezőlapok terjesztését. Megtiltották a robbanóanyagok postai szállítását, az árdrágítást, a katonai ruházat jogtalan viselését. Érdekessége a korszaknak, hogy külön megtiltották a katonai felszerelésekkel történő házalást.

A Tanácsköztársaság a maga eszközeivel igyekezett úrrá lenni a helyzeten: létrehozott egy új rendvédelmi szervezetet, a Vörös Őrséget. Mindazonáltal ennek a szervezetnek semmi köze nem volt a legálisan működő rendészethez.⁸⁴ A Tanácsköztársaság bukását követően a Vörös Őrség megszűnt, és ideiglenesen visszaállították a világháború előtti rendészeti struktúrát. Említésre méltó reform volt a rendőrség államosítása, amelyről

⁸³ Utasítás. *A katonai határőrizet tárgyában. A m. kir. honvédség, népfölkelés, csendőrség, pénzügyőrség, és határrendőrség számára.* (Hivatalos titkos használatra nyomtatott kézirat.) Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1911. 68.

⁸⁴ Lásd Hatos Pál: *Rosszfiúk világforradalma. Az 1919-es Magyarországi Tanácsköztársaság története.* Budapest, Jaffa, 2021.

az 1920. évi II. törvénycikk rendelkezett, a gyakorlati megvalósítás pedig 1921 augusztusáig tartott, azonban a rendőrség csak a 30-as években nyerte el végső formáját Magyar Királyi Rendőrség néven.⁸⁵

A trianoni békediktátum által megállapított irreálisan alacsony számú haderő (35 ezer fő önkéntes)⁸⁶ létszámának növelése érdekében az ország vezetése a rendészeti szervekbe elrejtett, bújtatott egységekkel igyekezett erősíteni a hadsereget, ennek következtében azonban erőteljes militarizálódási folyamat ment végbe a rendészet szerveinél.

A két világháború közötti időszakban születet meg 1932. évi XIII. törvénycikk a m. kir. rendőrség fegyverhasználati jogáról, amely a rendészet egyik legérzékenyebb területe. A rendőr ebben az időben szálfegyvert használhatott, kivéve a karhatalmi feladatok ellátása terén.

Ugyanebben az időben születetet meg a második rendészeti témakörben íródott MTA-székfoglaló Tomcsányi Móric által. Tomcsányi többnyire osztotta Concha Győző felfogását, szerinte azonban a rendőrség nem csak diszkrecionális módon⁸⁷ és eszközökkel érheti el a célját. Úgy látja, hogy a rendőri tevékenység rendszerint többnyire diszkrecionális természetű, de a diszkrecionális elem hiányában is megállapítható a tény rendőri jellege abban az esetben, ha a közrendet és a személy- és vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető nagyobb veszély elhárításáról van szó. Az akadémiai székfoglalót 1933-ban a *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Különös (szakigazgatási) rész* című írás követte, amelyben a 20. században elsőként alkotta meg a magyar rendőri közigazgatás rendszerét, amelyet az 1. ábra segítségével szemléltetett. Az ábra segítségével jól megérthetők a rendészet ágazatai, és egyben választ ad a rendészet kontra rendvédelem vitára is. Ezek szerint az általános közbiztonsági rendészet részeként előfordulhat, hogy a rendet meg kell védeni, de ez csak része a rendészeti tevékenységnek, nem pedig szinonimája.

Már a II. világháború közvetlen kirobbanása időszakában jelent meg Tóth József két rendészetelméleti munkája. Tóth József abból indult ki, hogy a biztonság nem más, mint a veszély- és háborításmentes állapot, amelyet a rendészet szolgáltat. Ezt folytatva – „a veszély az az állapot, amely káros következmények lehetőségét feltételezi”⁸⁸ – a rendészet nem más, mint a veszély elhárítása. A következő művét 1939-ben *A rendészeti ténykedés alakjai* címmel adta ki, és szükségességét a hasonló tematikájú művek kis számával indokolta. Könyvében részletesen bemutatta a következő rendészeti ténykedési elemeket, amelyek szinte minden addigi rendészeti szakirodalomból hiányoztak:

- rendészeti parancs;
- rendészeti engedély;
- rendészeti kényszer;
- rendészeti büntetés.⁸⁹

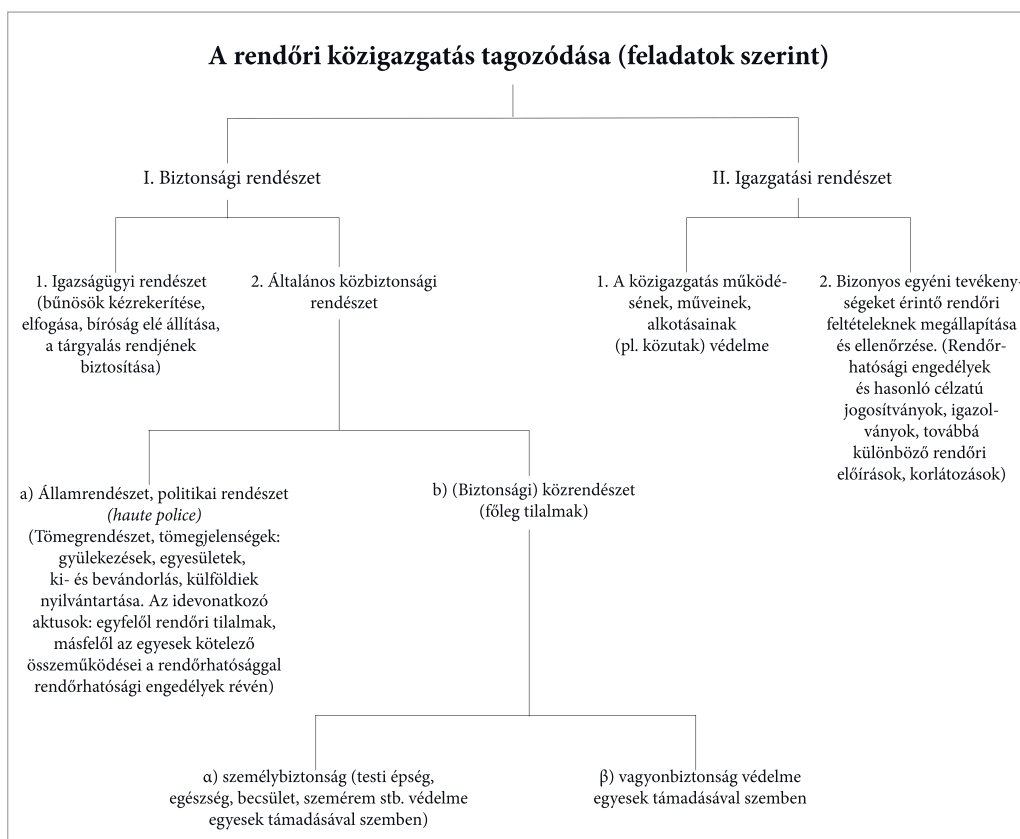
⁸⁵ Christján (2011): i. m. 45–51.

⁸⁶ Szakály Sándor: *A magyar tábori csendőrség története 1938–1945*. Budapest, Ister, 2000. 20.

⁸⁷ Tomcsányi Móric: *Rendészet, közigazgatás, bírói jogvédelem*. Budapest, Akadémiai, 1929. 6–7.

⁸⁸ Tóth (1938): i. m. 63.

⁸⁹ Tóth József: *A rendészeti ténykedés alakjai*. Eger, Szent János Nyomda, 1939. 549–552.



1. ábra: A rendőri közigazgatás

Forrás: Tomcsányi Móric: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog: különös (szakigazgatási) rész*. Budapest, a szerző kiadása, 1933. 18.

A katonától eltérően Tóth a parancs fogalma alatt a következőket értette: „valamely alárendeltségi viszonyon felépülő s az alárendelt személy (személyek) pozitív vagy negatív magatartását meghatározó közhatalmi akaratnyilvánítás.”⁹⁰

A háborús időszak ellenére Tóth fontosnak tartotta, hogy a rendőrség nem használhat akármilyen törvénytelen, meg nem engedett eszközt. Véleménye szerint az akkori hatályos jogszabályok alapján az alábbi eszközöket vehette igénybe a rendőrhatalóság:

- bekísérés, személyes szabadság korlátozása, amikor a rendészeti szerv az adott személyt akarata ellenére a rendőrségre vezeti;
- elővezetés, rendőr vagy más hatóság írásbeli határozatával azon személyek elővezetése, akik az idézésre indok nélkül nem jelentek meg;
- előállítás, az adott személynek haladéktalanul a hatóság elé állítása;

⁹⁰ Tóth (1939): i. m. 112.

- kiutasítás, kitiltás, (esetleg) rendőri kitiltás megelőző, míg a bírói kitiltás büntető jellegű lehet;
- rendőri felügyelet alá helyezés, amely során az adott személy nem hagyhatja el a rendőrség által megnevezett területet, helyiséget;
- őrizetbe vétel, a rendőri felügyeletnél szigorúbb, amely által a személyt mozgásában és másokkal való érintkezésében korlátozzák;
- internálás, társadalmi veszélyesség miatt az őrizetbe vétel szigorúbb módja;
- karhatalom igénybevétele (legszigorúbb kényszereszköz, akár behatás is lehet);
- fegyverhasználat, a legkényesebb kényszerítő eszköz, amelynek célja lehet védekezés és az ellenállás megtörése is.

A fenti eszközök alkalmazása rendészettechnikai ténykedésnek minősült. Részletes leírásuk a korabeli rendőri szabályzatban megtalálható.⁹¹

Az 1930-as évek végét a II. világháború kezdete jelentette, amely hasonlóan az I. világháború időszakához a rendészet, rendfenntartás minden területére hatással volt. Ilyen körülmények között adták ki a 2300/1944. számú ME rendeletet, amely militarizálta a rendőrséget, és ezzel olyan folyamatot indított el, amely a II. világháború utáni rendszetre is hatással volt. Az ME rendelet az 1939. évi II. törvénycikk 141. § (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozva intézkedett a belügyminiszter és a honvédelmi miniszter irányában a rendőrség átszervezésére, aminek következtében a M. Kir. Rendőrség szinte katonailag szervezett testületté vált.⁹²

A II. világháború után hazánk és a rendfenntartó szervek is romokban heverték, az egyenruhás testületek tagjainak java a hadszíntéren maradt örökre, más részük hadifogságba került. Kihasználva a közbiztonsági vákuumot jól felszerelt, felfegyverkezett bűnbandák fosztogattak országszerte. A lakosság, egyes közösségek, önkormányzatok saját erőből igyekeztek megoldani a javaik védelmét, ugyanis nem számíthattak a „lefejezett” rendőrség hathatós segítségére.

Az 1881-ben létrehozott és évtizedekig Európa egyik elit rendészeti szervének számító Magyar Királyi Csendőrséget az 1700/ 1945. sz. ME rendelettel feloszlatták,⁹³ és rendelkeztek a rendőrség újjászervezéséről. A csendőrség jelenlegi ambivalens vagy inkább negatív megítélése annak köszönhető, hogy működésének utolsó időszakában a politika kiszolgálójává vált, és aktívan segítette a magyarországi zsidók összegyűjtését és átadását a német hatóságok részére, és ezzel a testület bűnrészességet vállalt a holokausztban.

1946-ban létrehozták a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztályát (ÁVO), irányítását pedig kivonták a rendőrség hatásköréből, és közvetlenül a belügyminiszternek rendelték alá. Két évvel később az elnevezés Államrendőrség Államvédelmi Hatóságára (ÁVH) módosult, ennek alárendeltségébe helyezve a határrendőrséget, folyami

⁹¹ Sallai (2019): i. m. 136.

⁹² Sallai (2019): i. m. 134.

⁹³ Ez a megoldás felveti a mai demokratikus, jogállami alapokon nyugvó szemlélet szerint azon problémakört, miszerint törvénnyel létrehozott testületet (csendőrség) csak ugyanilyen szintű jogszabállyal lehetett volna megszüntetni.

és légirendőrséget is. 1949-ben a folyamat betetőzéseként egy párthatározat nyomán az ÁVH-t és a rendőrséget a Politikai Bizottság közvetlenül irányíthatta és irányította is. A pártvezetés figyelmét a totális centralizáció kötötte le, miközben az ország bűnügyi, közbiztonsági helyzete siralmas volt.

Finszter Géza így foglalja össze a pártállami időszakot a rendészet szemszögéből.

„A katonai és a rendőri szakma végletesen átpolitizálódott. A rendőrség nem járhatta végig az alkotmányos demokráciákban 1945 után jellemző modernizációt. [...] A rendőri működésben megglazult a jog uralma [...] a hatalmi ágak megosztásának elvével szakítva a totális centralizálás és militarista szervezeti megoldások általánossá válása lett a jellemző. Visszatért a diktatúrák kedvelt megoldása, a hadsereget rendőrséggé, a rendőrséget hadsereggé működtették.”⁹⁴

Különösen kényes az 1949-től a 60-as évek elejéig terjedő időszak, ekkor ugyanis a rendőrség a politika szolgálojának szegődött. Túlcentralizált, politikai feladatokról jelentősen leterhelt, szigorúan parancsuralmi jellegű rendőrség jött létre, amely kézenfekvő módon a szovjet rendfenntartás példáját követte. Az 50-es évek rendvédelmi szerveiben a politikai befolyás egyre nőtt, és vált meghatározóvá, többé-kevésbé egészen a rendszerváltásig.⁹⁵

A II. világháború után a politikai fordulatok eredményeként a rendőrség, csendőrség tisztikarát szinte teljesen elbocsátották, szükségessé vált egy új tisztikar kinevelése – szovjet mintára. Ennek az elvárásnak a teljesítésére a rendészet területén Európában az elsők között, 1947-ben⁹⁶ Rendőr Akadémia (RAK) létesült, és kezdte meg 1948. február 1-jével a leendő rendőrtisztek felkészítését. Az egyéves tiszti iskola a korszaknak és a szovjet mintának megfelelően fő célja volt, „hogy a dolgozó magyar nép fiaiból jó, osztályukhoz hű rendőrtiszteket neveljen”,⁹⁷ és a rendőri szakszolgálatra, karhatalmi parancsnoki feladatokra alkalmas tiszteket képezzen ki. Az ide felvett leendő rendőrtisztek két féléven keresztül tanulták az elméleti és gyakorlati ismereteket, és közben negyedévenként kollokviumon számoltak be a tananyag elsajátításáról. A gyakorlatias oktatást elősegítette a járási és városi rendőrségeknél végrehajtott háromhetes csapatgyakorlat és a minden héten négy nap elmélet mellett két nap sorra kerülő karhatalmi kiképzés. A gépjárművezetési ismeretek megszerzése mellett a következő tantárgyak tananyagait sajátították el: jogi és rendőri tárgyakat (Btk., nyomozástan, szolgálati szabályzat stb.), társadalomtudományi ismereteket és történelmet, magyar nyelvet és irodalmat, földrajzot.⁹⁸ Később RAK néven ugyan, de különböző képzési profillal és idővel fennmaradt ez a forma, mellette a bűnügyi és állambiztonsági tisztek felkészítésére külön intézményekben került sor. A 60–70-es években bekövetkezett változások, fejlődés eredményeként a BM Kollégium 1970. május 28-án hozott döntése alapján, 50 évvel

⁹⁴ Finszter Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. Budapest, RTF Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék, 2008b. 106–108.

⁹⁵ Christán (2011): i. m. 50.

⁹⁶ 198 900–1947. IV/1. BM rendelet.

⁹⁷ *Magyar Rendőr kalendárium*. Budapest, Belügyminisztérium Nevelési Osztály, 1948. 69.

⁹⁸ *Magyar Rendőr kalendárium* (1948): i. m. 69.

ezelőtt, 1971. szeptember 1-jétől a korábbi RAK és az Idegen Nyelvű Főiskola helyett a Rendőrtiszti Főiskola (RTF) kezdte el működését.⁹⁹

Tíz évvel a II. világháború befejezése után, a „szocialista törvényesség” fokozott biztosítása, a társadalmi tulajdon védelme és a bűnözők elleni fokozott harc érdekében született meg a rendőrségre vonatkozó 1955. 22. sz. törvényerejű rendelet, amely szovjet mintára szabályozta a rendőrség feladatait.

Eszerint:

„a rendőrség feladata a bűnözés elleni harc, a közrend és a közbiztonság védelme. Feladatának ellátása során a dolgozó népre, az állami, gazdasági és társadalmi szervekre támaszkodva biztosítja a társadalmi tulajdon sérthetetlenségét, védi az állampolgárok személyi és vagyoni biztonságát, biztosítja a szocialista törvényesség megtartását, ellenőrzi a közúti, vasúti és légi közlekedés rendjét, biztonságát, továbbá ellátja a Magyar Népköztársaság állampolgárait alapvető személyi okmányokkal.”

Ezt követően majd két évtizeddel később adták ki az 1955/22. sz. törvényerejű rendelet elavultsága miatt az 1974. évi 17. számú törvényerejű rendeletet az állam- és közbiztonságról. A hivatkozott jogszabály a korábbi szovjet minta átvételének gyakorlatát követve egyértelműen elsőbbséget részesítette az állam belső rendjének védelmének. Alapvető hiányossága az volt, hogy csak feladatokat jelölt ki, de arról nem szólt, hogy az állam- és közbiztonság védelmében milyen alapjogokat korlátozó erőket, eszközöket és módszereket alkalmazhatnak a rendészeti hatóságok. Ilyen szabályozásra először az 1990. évi X. törvényben került sor.

Ilyen előzmények után a rendszerváltás ígéretes lehetőségnek mutatkozott, sőt kézzelfogható volt az igény is az államrendőrségi modell megváltoztatására és egy érdemi rendőri reform végrehajtására.

Magyarországon 1949 óta a centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államrendőrségi modell működik. Ezt szentesítette az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, amelyet a rendőrségi törvény 1994-es elfogadása követett. A képletlen Magyarország Alaptörvénye sem változtatott.¹⁰⁰

A rendszerváltástól napjainkig

A rendszerváltás szinte „kegyelmi pillanatnak” mutatkozott az államrendőrségi modell lebontására és demokratizálására. Maga Horváth Balázs, az Antall-kormány belügyminisztere így vélekedett 1990-ben a rendszerváltás előtti rendőrségről:

⁹⁹ Sallai János: Rendészeti tisztképzés a Rendőrtiszti Főiskola megalakulásáig. *Magyar Rendészet*, 21. (2021), klsz. 192.

¹⁰⁰ Boda József et al.: A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, (2016), 17. 10.

„[...] a gondolkodást megnyomorító, önálló kezdeményezésre képtelen, felelősséget vállalni nem tudó egyének gyülekezete a szocialista hatalom rendőrsége. Az ilyen működést segítette a mindent jótékony homályban tartó titkosság, a katonai rend és a feltétlen engedelmesség elve. A szigorúan hierarchizált felépítésen nyugvó rendszert habozás nélkül általánossá tették olyan területeken is, ahol a munka természete ellentmondott a katonai rendtartásnak.”¹⁰¹

A változtatás iránti igény fókuszában a fő vezérelvek a következők voltak: a demilitarizáció, a decentralizáció és a depolitizálás, de erőteljesen megjelent a rendőrség professzionális szervezetté alakításának elvárása is. Ekkor érdemben felmerült az önkormányzati rendőrség újbóli életre hívásának lehetősége, összhangban az önkormányzati rendszer kiépítésével. Megalapozottan feltételezzük, hogy az 1990. őszi taxisblokádk fordulópontot jelentett a rendészet vonatkozásában is, a fenti intenzív reformtörekvések alábbhagytak. A helyes út megtalálásához külső segítséget is igénybe vett a magyar kormányzat, és 1990 tavaszán azzal a kéréssel fordult a Team Consult nevű svájci céghez, hogy szakemberei segítségével támogassa a magyar rendőrség átszervezését, demokratizálását. A demokratikus és hatékony rendőrség kialakítása érdekében a Team Consult öt változtatási tengelyt nevesített:

- Magyarországnak többet kell befektetnie a közbiztonságába;
- a rendőrségnek biztonságot kell teremtenie, és ösztönöznie azt;
- Magyarországnak új típusú rendőrtisztviselőkre és
- a magyar rendőrségnek új szervezetre van szüksége, valamint
- új jellegű kapcsolatot kell kialakítani a lakosság és a rendőrség között.

A magyar rendészet egyik legnagyobb adóssága a stratégiai szemlélet hiánya mellett talán éppen az, hogy nem kellően nyitott a külföldi, innovatív, a gyors változásokat könnyebben követő és valós megoldási javaslatokat, válaszokat kínáló módszerekre.

A rendszerváltást megelőző két évtizedben lassú növekedés volt megfigyelhető az ismertté vált bűncselekmények számát illetően, hiszen míg 1970-ben 122 ezer, addig 1988-ban 185 ezer bűncselekmény vált ismertté. A rendszerváltás fordulópont volt, robbanásszerűen emelkedni kezdett a bűnözés és a bűncselekmények száma. 1989-ben 225 ezerre növekedett a hatóságok tudomására jutott bűncselekmények száma, 1990-ben már 341 ezerre, és 1995-ben pedig már 502 ezer bűncselekményt tartottak nyilván.

Túrós András, aki 1989-ben és 1990-ben vezette az Országos Rendőr-főkapitányságot belügyminiszter-helyettesi (közbiztonsági miniszterhelyettes) rangban, így emlékszik vissza azokra az időkre: „A korábbi »kiegyensúlyozott« bűnözés 1989-ben meglódult, és igen jelentős, emberi ésszel alig követhető növekedés történt a bűnözésben. Mi, rendőri vezetők kapkodtuk a fejünket, hogy mit is lehet kezdeni ezzel az új helyzettel.”¹⁰²

Országszerte érzékelhető volt egyfajta közbiztonsági vákuum, biztonsági deficit, amelyet mind az emberek, mind az önkormányzatok érzékeltek. A 2013. január 1. napjáig hatályos a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) és a jogszabály

¹⁰¹ Horváth Balázs: A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 10. 3–4.

¹⁰² „...Részesei voltunk az átalakulásnak...” Interjú dr. Túrós Andrással. *Belügyi Szemle*, 63. (2015), 1. 35.

témánk szempontjából releváns 8. § (1) bekezdése, amely meglehetősen talányosan mindössze annyit tartalmazott, hogy a helyi önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól. A rövid és annál talányosabb szabályozásnak az lett az eredménye, hogy a helyi közrend, közbiztonság védelmére az egyes településeken nagyon változatos elnevezésű, megjelenésű, felépítésű szerveket hoztak létre, amelyek működése is nagyon változatos képet mutatott. Az önkormányzatok rendészeti szerveinek kialakítása során alkalmazott megoldások, amelyek arra irányultak, hogy hatékony és egységes rendészeti szerveket hozzanak létre, ugyanakkor nem mindig állták ki az alkotmányosság próbáját (lásd Gyula Városi Rendészet példáját az alábbiakban), valamint általánosságban megállapítható, hogy legkevésbé sem bizonyultak hatékonyak. Az önkormányzatok ugyan érzékelték a rendszerváltást követően, hogy tenniük kell valamit a helyi közbiztonság érdekében, hiszen a centralizáltan működő rendőrségnek nincs kellő kapacitása a helyi ügyekre. A jó szándékú, de szakmailag nem kellően megalapozott, számtalan formában testet öltő, egymástól elszigetelt kezdeményezések azért voltak eleve kudarcra ítélve, mert nem kaptak semmilyen érdemi felhatalmazást a jogalkotótól. Így gyakorlatilag előbb vagy utóbb elhaltak az erőtlenné próbálkozások.

Az önkormányzati rendészet kapcsán utóbb meghatározó jelentőségű ügy lett abból, hogy 1993-ban Gyula Város Önkormányzata Városi Rendészetet hozott létre a város közterületi rendjére és tisztaságára vonatkozó központi és helyi jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésére. Az Alkotmánybíróság azonban – 348/H/1994. számú határozatával – megsemmisítette az önkormányzati rendeletet törvényellenességre hivatkozva.¹⁰³

Az önkormányzatok szerepével és a helyi rendészet alakításával összefüggésben érdekes, egyben előremutató megállapításokat tartalmazott a 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról. Ugyanakkor számos tekintetben nem állt összhangban az ezredfordulót követő években hatályos jogszabályokkal, azok mondanivalójával. Témánk szempontjából az egyik legjelentősebb diszharmonia az önkormányzatok szerepével és a helyi közbiztonság felfogásával összefüggésben mutatkozott. Az említett bűnmegelőzési stratégia ugyanis azt hangsúlyozta, hogy a helyi bűnmegelőzés helyi közügy.

„A társadalmi bűnmegelőzési stratégia, az annak megvalósítását szolgáló kormányzati cselekvési program csak az önkormányzatok közreműködésével válhat a helyi társadalompolitika integrált részévé. Az önkormányzatoknak a helyi rendőrséggel együttműködve aktív és vezető szerepet kell játszaniuk a helyi közösség biztonságát szolgáló tervek elkészítésében. Kezdeményező szerepük van a helyi jelzőrendszerek, a legkülönbözőbb együttműködési formák szervezésében, a helyi bűnmegelőzési programok koordinálásában, végrehajtásában, valamint folyamatos értékelésében. A helyi önkormányzat ösztönzi és motiválja a helyi közösség szakmai és civil önszerveződéseit.”¹⁰⁴

Az önkormányzatoknak az 1990. évi Ötv. hatálybalépése óta, annak felhatalmazása alapján megvolt a törvényes lehetőségük arra, hogy a helyi közbiztonságot a helyi

¹⁰³ Az AB ezen döntésével *Az önkormányzati rendészet* című fejezetben még részletesen foglalkozom.

¹⁰⁴ 15115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról.

társadalompolitika részeként formálják. Azonban a helyi bűnmegelőzési programok sikerességét jelentősen hátráltatta az, hogy nem voltak egyértelműek a helyi közösség biztonságával kapcsolatos önkormányzati feladatok – különösen az önkormányzat és a rendőrség kapcsolata –, de elmaradt a kezdeményezések költségvetési finanszírozása is.

A bűnözés területileg eltérő kihívásaira csak helyi közügyként megfogalmazott bűnmegelőzési stratégiával és taktikával lehet hatékonyan reagálni. Az önkormányzat mint a helyi szolgáltatások és szolgáltató intézmények többségének tulajdonosa, a helyi közigazgatás irányítója és mint testület, a helyi politika fóruma vezérli, motiválja és koordinálja a helyi bűnmegelőzést. Központi referenciaszereplőként meghatározó szerepe van az információk és a biztonsággal kapcsolatos adatok terjesztésében. Tanácsadó szerepet vállalhat a magasabb szintű biztonságot szolgáló eszközök és módszerek alkalmazásában, és ehhez forrást biztosíthat. Jogalkotóként és településtervezőként érvényesítheti azokat a szempontokat, amelyek a helyi közbiztonságot szolgálják. A helyi önkormányzat közvetíteni is képes a helyben elérhető szolgáltatások és a helyi biztonsági szükségletek között.

A már említett stratégia itt idézett megállapítása világos és egyértelmű álláspontot képvisel olyan értelemben, hogy a bűnmegelőzési rendszer sikerének kulcsaként a helyi bűnözéssel kapcsolatos problémák helyben történő kezelése mellett helyi közügyként megfogalmazott bűnmegelőzési stratégiával és taktikával, decentralizáltan lehet eredményt elérni. A felvetés helyességéhez kétség sem férhet, újszerűsége abban áll, hogy a rendvédelem felépítménye, ideértve a bűnmegelőzés rendszerét is, erősen centralizált maradt, a szervezeti struktúrában legfeljebb a dekoncentráció elve érvényesül, és csak elvétve bukkan fel a döntési jogosítványok vagy önálló döntéshozatalra történő felhatalmazás decentralizációja.

„A városi önkormányzatok többsége nem érzi saját felelősségét a helyi biztonságért, e probléma megoldását a rendőrségre hárítja. Nem érzékelik azt, hogy a közbiztonság egyfelől közérzetet javító közösségi, másfelől a gazdasági fejlődést, a piac biztonságát közvetlenül szolgáló materiális érték. A közösségi és személyes biztonság szempontjai nem érvényesülnek az önkormányzat hosszú távú fejlesztési elképzeléseiben, nem jelennek meg a helyi társadalompolitikában.”¹⁰⁵

Az Ötv. fent említett rövid és talányos felhatalmazása – gondoskodás a közbiztonság helyi feladataiban való közreműködésről – azt eredményezte, hogy az önkormányzatok többsége egyszerűen nem ismerte fel a felelősségét, hanem a legegyszerűbb megoldáshoz folyamodott, és továbbhárította a felelősséget és a felmerülő feladatok kezelését a rendőrségre. Elkeserítő, hogy a rendszerváltozást követő bő egy évtizedben, 2003-ig számos városvezető és képviselő-testület nem ismerte fel a helyi biztonság jelentőségét, gazdaságélénkítő vagy éppen az állampolgárok közérzetére gyakorolt hatását, az abban rejlő politikai előnyök lehetőségét. Mára jelentősen javult a helyzet ezen a téren, ugyanis egyre több városvezető stratégiai kérdésként kezeli a biztonság megteremtését, és magas prioritású befektetésnek tekinti az abba fektetett anyagi erőforrásokat.

¹⁰⁵ 15115/2003. (X. 28.) OGY határozat.

A rendészet alapvonalai

A rendészet elmélete¹⁰⁶

Az állam rendeltetészerű működésének meghatározó jelentőségű pillérét képező rendészet a közigazgatás egyik első előfordulási formája, emiatt a közigazgatás archetípusának is szokás nevezni.

„A modern közigazgatási rendszerek kialakulása előtti időszakban – ez minden államban más és más időszakra tehető [...] – a közigazgatás rendeltetése nagyon szoros kapcsolatban volt az állam hatalmi jellegével. A közigazgatás öt alapvető területe a külügyi, rendészeti, hadügyi, igazságügyi és a pénzügyi közigazgatás voltak. [...] Az állam és a közigazgatás modernizációjával ez az öt alapfunkció nem tűnik el, hanem folyamatosan kiegészül, illetve differenciálódik.”¹⁰⁷

Az állam funkcióinak, feladatainak folyamatos változása intenzív hatást gyakorolt a rendészet alakulására. Amint arra már utaltunk az imént, a rendészetet kezdetben a közigazgatással azonosították, ezért ilyenformán az intézményesült közigazgatás meghatározó jelentőségű ágának tekinthetjük. Az állam legfontosabb feladatait átfogó jóléti és a biztonsági rendészet csak fokozatosan vált el egymástól.¹⁰⁸

„A közigazgatás harmadik nagy funkciója az egyesekkel szemközt a rendészet. A rendészet az állam azon tevékenységét jelenti, mellyel a külső lét biztonságát, mely az emberi fejlődés fő feltételeinek egyike, megadja az állam polgárainak” – idézi Grünwald Bélát Sallai János vonatkozó írásában.¹⁰⁹

Kmety Károly száz évvel ezelőtti megállapítása szerint a rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenység egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg.¹¹⁰ Ebből legalább két dolog következik. Egyrészt, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt, hogy a rendészeti igazgatás hatósági igazgatás. Részletesebben, a hatóság az aktusával az ügyfél számára kötelezést írhat elő, annak megvalósításához pedig akár fizikai kényszert is alkalmazhat. Fenti megállapítást támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. sz. közigazgatási jogegységi határozata, amelyben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a rendőrségről szóló törvényben foglalt rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jellegű tevékenység, ugyanis a rendőri szerv közhatalmi jogosítványát felhasználva egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, aminek során az ügyfélre nézve kötelezettséget állapít meg, és ennek maga szerez érvényt.¹¹¹ A legitim fizikai erőszak a rendészet egyik meghatározó *differentia specificája*, amelynek alkalmazására az állam erre felhatalmazott szervei jogosultak (erről később még részletesen lesz szó).

¹⁰⁶ Christján (2018d): i. m.

¹⁰⁷ Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. 2. kiadás. Budapest, Mandamus Publishing, 2008. 138–139.

¹⁰⁸ Christján (2011): i. m. 22.

¹⁰⁹ Sallai (2015): i. m. 16.

¹¹⁰ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1900.

¹¹¹ Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú KJE határozat.

A rendészet tehát a közigazgatás része, ilyenformán magán viseli a közigazgatásra általánosan jellemző vonásokat, azonban további egyedi tulajdonságokkal is rendelkezik, amelyek csak a rendészet sajátjai, ilyen az állami erőszak alkalmazásának lehetősége. Ennek megfelelően társadalmi szükségletet elégít ki, közösségi igényeket szolgál, amelyek kizárólag hatóságként realizálhatók, és olyan tevékenységet jelent, amely a jog uralma alatt áll, egészen pontosan a közjog szabályai által meghatározott keretek között valósulhat meg.

Az említett állami erőszak monopóliuma azonban a 21. században erősen újraértelmezésre szorul. Az állami erőszak monopóliuma alól a jogalkotó számos kivételes felhatalmazást enged, így a rendőrség, a rendvédelmi szervek és a rendvédelmi feladatokat ellátók mellett számos egyéb rendészeti szervezet gyakorolhatja, szigorúan a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén. Ezen esetkörök kiváló gyűjteményét adja Blaskó Béla, kiemelve a témánk szempontjából meghatározó elemeket is, úgymint az egyes rendészeti feladatot ellátók, fegyveres biztonsági őrök, polgárőrök, közterület-felügyelők egyedi jogosítványait.¹¹² Az előbbi felsorolással kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a polgárőr státusz csak a rendészeti intézkedést támogató társadalmi segítségként értelmezhető.

A rendészetnek négy meghatározó funkcióját szokás megkülönböztetni.

- Az első a jogsértések bekövetkezésének megelőzését szolgáló rendészeti jelenlét, őrködés.
- A második a közbiztonságot sértő, veszélyeztető támadások és veszélyek legitim erőszak alkalmazásának felhasználásával történő elhárítása, ezt nevezzük közbiztonsági vagy karhatalmi funkciónak.
- A harmadik funkció az állam igazságszolgáltatási tevékenységének előkészítését megtestesítő bűnüldözés a felderítői és a nyomozati munka révén.
- A negyedik az a funkció, amelyet szűkebb értelemben magával a rendészettel is azonosítanak, történetesen a közigazgatási hatósági, engedélyezési, ellenőrzési tevékenységet öleli át.

„Alkotmányos rendészet csak ott valósulhat meg, ahol a rendészet joga, továbbá a rendvédelmi szervek felépítése, a közöttük megvalósuló feladat- és hatáskörmegosztás, a közigazgatás rendszerében elfoglalt hely és a büntető igazságszolgáltatás előkészítésében játszott szerepe, végül az igazságszolgáltatásnak a rendészet felett gyakorolt kontrollja összhangban van az alaptörvényi követelményekkel. A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása.”¹¹³

A rendészet küldetése tehát az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak, illetve alapvető értékeinek az oltalmazása, az ezeket sértő, veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása akár legitim fizikai erőszak igénybevételével.

¹¹² Blaskó Béla: Közigazgatás – rendészeti igazgatás – büntetőjog. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 4. 42–45.

¹¹³ Finszter Géza: *A rendőrség joga*. Budapest, Duna-Mix. Kft., 2012b. 24.

A rendőr és katona két olyan hivatást gyakorol, amely számos rokon vonást mutat, hiszen mindketten veszélyt hárítanak el, mindketten az állam rendjét védik, és ennek során használhatják az állami erőszak monopóliuma körébe tartozó eszközrendszert. A két terület elhatárolásának egyik módja a védendő értékek meghatározása. A honvédség küldetése az állam rendjének, integritásának védelme a külső fenyegetettségekkel szemben, míg a rendőrség az állam belső rendjéért és biztonságáért felel. Ebben a sajátos viszonyrendszerben az Alaptörvény ad támpontot, elválasztja egymástól a békeidőben és a minősített időszakban történő működést. Amint arról már volt szó korábban, a rendészet a közigazgatás integráns része, úgy a honvédelmi igazgatás is a civil közigazgatás részeként működik békeidőben, fő feladata az ország védelmére, illetve a minősített időszakra történő felkészülés, valamint az ehhez szükséges koordináció ellátása. Minősített időszakban, amikor az országot fenyegető veszély merül fel, akkor jelentősen változik a helyzet, hiszen a honvédelmi igazgatás kerül előtérbe olyan formában, hogy a civil közigazgatás több feladatát a honvédelmi igazgatás veszi át.¹¹⁴

A hasonló vonások ellenére alapvető jogállami követelmény a két terület, tevékenység jogszabályokban történő megfelelő elhatárolása. A rendőrség szabályozása, szervezete és működése a szocialista örökségnek köszönhetően az átmenet időszakát követően is militáns vonásokkal rendelkezett, ezért a rendszerváltás óta kiemelt prioritás volt a rendőrség demilitarizálása. Ennek ellenére a korábbi szolgálati törvény¹¹⁵ a demilitarizálási szándékkal ellentétesen éppen a honvédséget alapul véve szabályozta a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyát, elszalasztva a rendvédelem újjáépítését. A demilitarizálás megvalósítása mind a mai napig csak töredékesen valósult meg. Az Alaptörvénynek ugyanakkor fontos vívmánya, hogy elválasztotta a rendőrség, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a honvédség szabályozásának alappilléreit.

Sajátos szereplő a rendészet és a honvédelem határterületén a katonai rendészet (angol terminológiával *military police*). A katonai rendészet a honvédelem rendeltetésszerű működéséhez kapcsolódó rendészeti jellegű feladatokat látja el, többek között honvédelmi objektumok védelme, honvédségi gépjárművek baleseti helyszínelése, forgalomirányítás, katonai delegációk kísérése és személyvédelem, valamint nemzetközi missziókban katonai rendőri feladatok ellátása. A napjainkban jelentkező kiemelt jelentőségű fenyegetések, veszélyek elhárítása sok esetben igényli a rendészeti szervek és a honvédség szoros együttműködését, jó példa erre a migrációs helyzet hazai kezelése, a határbiztonság szavatolása közös erőfeszítéssel.

A határbiztonság kapcsán meg kell említeni a rendészeti tevékenység egyik meghatározó területét, a határrendészetet is. A határőrség 2004-ig kettős jogállású szervezetként, konkrétan rendészeti szervként és a fegyveres erők részeként is működött. A határőrség 2008-ban integrálódott a rendőrség szervezetébe, ettől kezdve a határrendészeti feladatok a rendőrség hatáskörébe kerültek át, és manapság egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert.

¹¹⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 51. cikk.

¹¹⁵ 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról.

Stratégiai gondolkodás a rendészetben

Orbán Balázs a magyar stratégiai gondolkodásról írt könyvében az országstratégiákat meghatározó prioritások kapcsán a 16. századi itáliai festőművész, Ambrogio Lorenzettit hívja segítségül. A művésznek a sienai városháza tanácstermét a mai napig díszítő, *A jó kormányzás hatásai a városi és vidéki életre* című freskója idilli jeleneteket ábrázol, fölötté a biztonságot szimbolizáló nőalak látható.

„A város épül, az iskolák, az üzletek nyitva, rogyásig áruval, az utcán éppen fesztivál zajlik. A vidéken a mezőgazdasági munkák sorát végzik, ki-ki a maga dolgának megfelelően. Ebben az allegorikus képen ragadható meg a jó kormányzati stratégia lényege. Hiszen bár a freskórészlet idillikus és túlzó, jól mutatja, hogy egy országstratégia legfőbb célja nem lehet más, mint a politikai stabilitás megteremtése, a közösség fizikai biztonságának a garantálása.”¹¹⁶

A biztonság megteremtése tehát mindig is az állam működésének meghatározó alapköve volt.

Visszatérve a jelenbe, nézzük, miként állunk a stratégiai gondolkodással a rendészet terén. Magyarországnak nincs törvénybe foglalt közbiztonsági stratégiája, és nincs olyan kormányhatározat sem, amelyik a rendészeti igazgatás távlatos fejlesztéséről szólna. Rendészetelméleti munkák 1990 óta sürgetik ezeknek a dokumentumoknak a megalkotását.¹¹⁷ Az ezzel kapcsolatos okokat, releváns körülményeket és összefüggéseket vizsgáljuk az alábbiakban.

„Az 1990-es választásokat követően megalakult kormány a rendőrség egységének fenntartása mellett határozottan meghirdette a közbiztonság-védelmi apparátus lehető legteljesebb demilitarizálását” – írja Szikinger István a rendőrséggel foglalkozó művében.¹¹⁸ Szamel Lajos 1990-ben megfogalmazott álláspontja szerint a rendőrségnek fegyveres testületnek kell lennie, azonban ez a felfegyverzettség nem azonos a militarizáltsággal, vagyis a katonai hierarchiával, katonai fegyelemmel és teljes centralizáltsággal. Egy fegyveres és egyenruhát viselő szervnek nem kell feltétlenül katonailag is szervezettnek lenni. Sőt Szamel professzor azt a helyes következtetést is levonja, miszerint a diszfunkciók, illetve azok veszélyének kiküszöbölése érdekében szükséges volna a rendőrség civilizálása, státusát az államigazgatási szervekéhez kell igazítani.¹¹⁹

Ezek alapján egyértelműnek tűnt a változtatás igénye a rendőrség demilitarizálására, valamint a honvédség és a rendőrség elválasztására. Ehhez képest az 1994-es rendőrségi törvény¹²⁰ mégsem hozott érdemi változásokat, gyakorlatilag a „régí rendszer” élt tovább, holott a törvény indoklásában a jogalkotó maga is kinyilvánítja, hogy folytatódnia kell

¹¹⁶ Orbán Balázs: *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye*. Budapest, MCC, 2020. 32.

¹¹⁷ Finszter Géza: A kutatónak hiányzó rendészeti stratégia. In Christián László – Lippai Zsolt – Németh Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás hatása a rendészetre*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021a. 259–273.

¹¹⁸ Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík, 1998. 107.

¹¹⁹ Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990. 91–92.

¹²⁰ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

a rendőri szervezet demilitarizálási folyamatának. A kérdés véglegesen az úgynevezett szolgálati törvény (Hszt.)¹²¹ elfogadásakor dőlt el, ekkor vált világossá, hogy a demilitarizálási szándék megghiúsulásának az oka a célként kitűzött katonai rendvédelem kiépítése.¹²² Az említett Hszt. a szolgálati viszonyt a katonai szolgálatellátás mintájára szabályozta. Az általános indokolásból világosan és egyértelműen kiderült, hogy a jogalkotási folyamat ezen eleme a honvédelmi viszonyok szabályozásához kapcsolódik.¹²³ Ez a rendkívül káros és meghatározó hatás máig érzékelhető rendészetünkben.

A 1980-as években mind többen kezdtek el foglalkozni a küszöbön álló rendszerváltás rendészeti vetületével, azaz miként lehet átalakítani a centralizált, a hatalom szolgáltatásban álló rendészetet, és megteremteni a modern, demokratikus jogállami rendőrséget és a rendészet további szerveit. A 90-es években aztán a nagy lendület alábbhagyott, ami elsősorban annak volt köszönhető, hogy a politikai erők nem tudtak érdemi párbeszédet folytatni, nem alakult ki konszenzus a rendészet terén a legfontosabb kérdések tekintetében, így nem jöhettek létre kormányzati ciklusokon átnyúló rendészeti koncepciók. Ezzel együtt a rendszerváltás óta valamennyi kormány a zászlajára tűzte a „hatékony és eredményes” rendészet megteremtését más és más szlogenekbe bújtatva. Most eltekintek az egyes kabinetek által megvalósítani kívánt stratégiák, programok részletes elemzésétől, pusztán „szűrőpróbaszerűen” pillantsunk bele az első demokratikusan választott kormány elképzeléseibe! Az Antall-kormány programja egy polgárbarát rendőrség megteremtését kívánta megvalósítani, amely demokratikusan, a jogállam alapelveinek messzemenő figyelembevételével működik.¹²⁴ Érdekes megállapítás, hogy a program kárhoztatja a múlt örökségét, mégis egységes, centralizált rendőrség fenntartása mellett tesz tanúbizonyságot. Ez a program nem a reformokban és a hosszú távú stratégiai tervezésben látja a modernizáció útját, hanem a korszerű technikai háttér megteremtésében.

Sokatmondó, hogy az ötödik kormányzati ciklusban 2007-ben készült rendvédelmi stratégia az alábbiakat állapította meg:

„A rendvédelmi szervekre vonatkozó stratégiai koncepción túlmutatóan mielőbb szükséges megkezdeni egy átfogó, a Kormány – rendvédelmet, rendészetet, közbiztonságot és magánbiztonságot teremtő, illetve fenntartó – alkotmányos kötelezettségeit és feladatait egységes eszközként kezelő, tudományos megalapozottságú, az ország belső biztonságát teljes körűen feltáró rendészeti koncepció elkészítését.”¹²⁵

A rendszerváltás óta regnáló kormányok programja rendészeti részeinek alapos vizsgálatát elvégző Finszter professzor kimutatta, hogy a rendészetben a stratégiai szemlélet hiánya érhető tetten. Az ok könnyen beazonosítható. A közép- és hosszú távú konkrétumokat tartalmazó rendvédelmi fejlesztési terv esetében reális a veszélye annak, hogy

¹²¹ 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról (hatályon kívül).

¹²² Szikinger (1998): i. m. 107.

¹²³ Szikinger (1998): i. m. 108.

¹²⁴ *A nemzeti megújulás programja*. Budapest, 1990.

¹²⁵ *A Magyar Köztársaság rendvédelmi stratégiája, 2007*.

a várt eredmények realizálódása csak egy vagy két politikai ciklus múlva következhet be, így közvetlen politikai haszonnal nem jár, éppen ezért kézenfekvőbb volt politikai ciklusokra korlátozódó elképzeléseket kitűzni. Nyugaton régen felismerték ennek jelentőségét, és elfogadták a ciklusokon átívelő reformok szükségességét a rendészet terén is.¹²⁶

Az újabb és újabb hangzatos ígéretek és kísérletek, az egyes ciklusokon belüli gyenge próbálkozások maradtak, hiszen a politikai konszenzus hiánya miatt valamennyi kormány a saját ciklusa alatt próbált meg érdemi reformokat megvalósítani, jobbára eredménytelenül.

Reform vagy fontolva haladás? – teszi fel a talányos kérdést Finszter Géza a rendészetben megfigyelhető reformkísérletek kapcsán. Illúzió volt azt remélni, hogy a fiatal demokráciák rendőrségei a demokratikus jogállam követelményeit rövid idő alatt képesek teljesíteni. A folyamat sokkal hosszabb, és még ma sem tekinthető befejezettnek. A helyzetet nehezítette, hogy komoly érvek sorakoztak amellett, hogy miért indokolt a pártállamból örökölt struktúra fenntartása. A konzervatív álláspont, amely a rendet becsebb értéknek tartotta a szabadságnál, azt hirdette, hogy a centralizáció a professzionizmus egyetlen biztosítója, továbbá a feszes hierarchia teszi lehetővé a központi költségvetési támogatások növelését. A rendészet kutatói alig hallható módon próbálták igazolni az ellenkező álláspontot. A szabadság és a rend alkotmányos demokráciákban azonos értéket képviselnek, és főleg nem játszhatók ki egymás ellen. A professzionizmus nem egyenlő a centralizmussal, ellenkezőleg, a túl merev struktúra a szakértelem legnagyobb ellensége. Magyarországon megmaradt a közbiztonság hagyományos megközelítésénél, amelynek eredete ugyancsak a pártállam időszakában keresendő. Ezek szerint a közbiztonság a gondoskodó állam teljesítménye, amelyet mintegy ajándékba ad a lakosságnak. Annak fő jellemzője az alacsony kriminalitás és a polgári államokban nélkülözött biztonság. A biztonság megvédésének pedig legfontosabb eszköze a hatósági jelenlét és a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Azt is mondhatjuk, hogy a közbiztonság védelmezése állami monopólium. A reformerek ezt a kiváltságot sikertelenül próbálták megtörni, noha az első jelek biztatóak voltak. A magántulajdon elterjedése, a térség leggyorsabb privatizációs üteme, a külföldi tőke más rendszerváltó országokat megelőző jelenléte a piacgazdaság győzelmét hirdette. A piacon pedig a biztonság is áruvá alakul. Ez az alapja a „privát rendőrségek” megjelenésének, amelyek a fejlett régiókban már ma is egyenrangú társai az állami és az önkormányzati rendészetnek. Finszter Géza konklúziója, hogy a rendőrség úgy nyerte vissza jogszerűségét, szakszerűségét és szolgáltatászerűségét, hogy eközben megőrizte a pártállami múltból hozott tulajdonságait, a civil közigazgatástól való éles elkülönülését, centralizált felépítését és a katonai jelleget idéző irányítási rendet. A közszolgálatnak ez a fegyveres ága úgy illeszkedik az alkotmányos

¹²⁶ Finszter Géza: Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2011. 8–13.

jogállam politikai rendszerébe, hogy eközben reformértékű átalakulás nem érintette. Ez különösen két területen tapintható ki: a közrendvédelem és a bűnüldözés területén.¹²⁷

Jogosnak tűnhet tehát az említett kutatók azon megállapítása, amely szerint a rendszet a közigazgatásnak azon területe, ahol a rendszerváltás óta mindennaposak a rögtönzések, amely gyakran a politikai csatározások színtereként szolgál, és amely szakterület nélkülözni kénytelen a tudományosan megalapozott hosszú távú tervezés szemléletét. Az előbbieken túlmenően további problémát vet fel a tudományos kutatások hiánya.¹²⁸ A tudomány képviselői, a kutatók tisztában vannak azzal, hogy ők csak vetnek, de ritkán aratnak. A politikusok azonban gyakran azért nem vetnek, mert tudják, hogy biztosan nem ők aratnak. A kíváncsok az lenne, hogy a ciklusokon és különböző érdekeken átívelő gondolkodásnak köszönhetően mindenki belátná, hogy vetni márpedig kell, különben nem lesz aratás, még akkor is, ha ne adj' isten, más gyűjti be a termést. A rendészeti szakemberek kivétel nélkül már eleve azzal a céllal vetnek, hogy mások arathassák le a művelés gyümölcseit: a szabadságot, a biztonságot, az igazságosságot, az emberi méltóságot.¹²⁹

Álljon itt egy külföldi példa a sok közül a rendészetben megvalósult sikeres stratégiai tervezésre, Finnország példája. A finn kormány által 2004-ben elfogadott Internal Security Program alapján 2015-re egy közösségi rendészeti pilotprogram segítségével a következő célkitűzésnek kellett megvalósulnia:

„Finnországnak Európa legbiztonságosabb országává kell válnia. A biztonságot a magas szinten működő rendészeti igazgatás garantálja, amely a preventív jellegű tevékenységre alapoz. A rendészeti szervek magas színvonalú működésének találkoznia kell az állampolgárok biztonsági igényeivel. Utóbbi a rendőrség, más hatóságok és a helyi közösségek együttműködésén keresztül kell megvalósítani.”¹³⁰

A rendészeti kényszer természete

A hatósági jogalkalmazás tartalmának egyik meghatározó eleme, hogy a jogalkalmazó szervek által hozott döntések a jog által biztosított eszközökkel kikényszeríthetők.¹³¹ A kényszer e formája nélkül a hatósági jogalkalmazó szervek aligha tudnának érvényt szerezni döntéseiknek, illetve a jog előírásainak. Finszter Géza szerint azonban „a hatósági kényszer alkalmazásának van egy speciális területe, amelynek az a jellemzője,

¹²⁷ Finszter Géza: A rendőrség harminc éve. In Christján László – Lippai Zsolt – Németh Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás hatása a rendészetre*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021c. 37–59.

¹²⁸ Christján (2011): i. m. 29.

¹²⁹ Janza Frigyes: A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának előzményei és a Társaság szervezeti és működési céljai. *Börtönügyi Szemle*, 24. (2005), 1. 15–24.

¹³⁰ Sirpa Virta: *Policing Meets New Challenges: Preventing Radicalization and Recruitment*. University of Tampere Finland CEPOL Security and Police Management Publications 13/2008. National Police College of Finland. 127–128.

¹³¹ Ivancsics Imre – Fábián Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018. 17.

hogy a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítására rendeltetett, és ennek érdekében fizikai erőszakot is igénybe vehet. Ez a rendészeti kényszer, amelyet törvény által rendészeti hatalommal felruházott hatóságok gyakorolnak”.¹³² A közigazgatás szervezetrendszerében a rendészeti igazgatás leginkább szembetűnő *differentia specificáját* tehát az állami impériumból származó legitim fizikai erőszak alkalmazásának joga teremti meg. Az állam nevében fizikai erőszakot törvényesen csakis a rendészet alkalmazhat, ennek legitim lehetőségét kizárólag a rendészet sajátíthatja ki.¹³³ A fizikai erőszak alkalmazásának természetesen az élet számos területén megvannak a jogszerű esetei (például jogos védelem), a rendészeti kényszer alkalmazása során gyakorolt erőszak sajátos ugyanakkor abban, hogy annak legalitása a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészeti jogból származik.¹³⁴

A legitim erőszak alkalmazásának létezik egy másik hasonló területe, amelyről mindenképp szót kell ejtenünk. Egy jogállamban ugyanis két olyan hivatás emelhető ki, amelynek társadalmi rendeltetése a veszélyelhárítás, s ehhez birtokolja az erőhatalom azon eszközeit, amelyekkel a közösséget fenyegető veszélyek elháríthatók. Ezek a katonák és a rendőrök (rendészet tagjai). A jogállamiság megszületése, az emberi jogok újszerű felfogása azonban a legitim erőszak alkalmazását érintően – mind a hatósági kényszerek jogi szabályozásában, mind a felhasznált eszközökben, mind pedig az erő alkalmazásának mértékében és céljában – merőben eltérő módszereit követelte meg.¹³⁵ A rendészeti kényszer természetét, eszközrendszerét, szabályozását, célját illetően tehát jelentősen eltér a katonák által alkalmazott erőszaktól. A katonai erőhatalom formailag kétségtől mentes eredményes tud lenni, ugyanakkor a rendészet alapvető rendeltetésének sok tekintetben ellentmond. Szembetűnő például, hogy a rendészet esetében az erőszak minden esetben a minimalitás irányába mutat, míg a katonáknál a maximális erőhatalom alkalmazása az elvárt. A rendészeti kényszer és a katonai kényszer közötti különbségek megteremtése és megtartása végeredményben a jogállami működés egyik alaptéziseként fogható fel. A rendészet feladata, hogy az emberi jogok feltétlen tiszteletben tartásával dolgozzék a biztonság megteremtésén. „A rendészet erőszakmonopóliuma csak a már létrehozott értékek védelmére alkalmas, represszióval új értékek nem állíthatók elő.”¹³⁶

A rendészeti kényszer alkalmazása minden esetben valamely intézményhez kötődik, amely felhatalmazását a törvényből meríti. Ebből kifolyólag a kényszer két legfontosabb formai és tartalmi követelményeként a szakszerűséget és a jogszerűséget szükséges kiemelni. A szakszerűség lényegileg „szakmaiszerűséget” jelent. Vagyis

¹³² Finszter Géza: Közbiztonság és rendvédelem. In Deák Péter (szerk.): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Budapest, Osiris, 2007. 278.

¹³³ Balla Zoltán: Ockham borotvája és a rendészet. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 21.

¹³⁴ Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 216.

¹³⁵ Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs, Magyar Rendészet-tudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2012a. 46.

¹³⁶ Finszter Géza: Közbiztonság és jogállam. *Jog, Állam, Politika*, 1. (2009), 3. 168.

az erőszaknak a rendészeti szakma által kidolgozott intézkedéstaktikai szabályoknak, illetve a belső rendelkezéseknek megfelelő alkalmazását értjük alatta. A jogszerűség követelménye ezzel szemben azt jelenti, hogy a hatósági kényszer jogalkalmazásának formáját, módját és terjedelmét mindenkor a hatályos jog határozza meg, s így a rendészeti kényszer kizárólag e keretek között gyakorolható.¹³⁷

„A jogállami rendészet kialakította azokat a kritériumokat, amelyek alapján az alkalmazott erőszak jogszerűsége és szakszerűsége értékelhető. Ennek megfelelően a legitim fizikai erőszak:

- eszközjellegű, mert rendeltetése nem a jogellenes magatartások tanúsítóinak megbüntetése, nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése vagy megszakítása, illetve a későbbi felelősségre vonás biztosítása;
- szükséges erőszak, mert csak akkor vethető be, ha a veszély más módon nem szüntethető meg;
- minimális erőszak, mert a legkisebb sérelem okozásával, a vétlen személyi és tárgyi környezet feltétlen kíméletével valósítható meg;
- arányos erőszak, mert nem okozhat nagyobb hátrányt, mint aminek az elhárítását szolgálja;
- reaktív erőszak, amennyiben jogellenes támadással szemben lép fel, arra adott válasz, térben és időben a jogellenes cselekménnyel szinkronizált, minthogy csak a jogellenes
- magatartással azonos helyszínen és csak addig marad legitim, ameddig a jogellenes állapot fennáll;
- professzionális erőszak, minthogy alkalmazásának technológiáját a szakmai tapasztalatok, a jártasság, a szükséges fizikai erő és készségek gyakorlással való megszerzése határozza meg.”¹³⁸

Hautzinger Zoltán korábbi tanulmányában arról értekezik, hogy a rendészeti kényszer alkalmazásának megvannak azok a nemzetközileg is elvárt elvi iránymutatásai, amelyek normatív jellegűek, így nem csupán szellemiségükben, hanem rendelkező voltukban is meghatározzák az állami impériumból származó legitim erőszak kereteit. A szóban forgó normatív alapelvek – törvényesség, arányosság és egyéni felelősség elve – konjuktív érvényesülése biztosítja, hogy a rendészeti kényszer ne válhasson az eljáró szerv önkényének közvetlen eszközévé.¹³⁹

A rendészet esetében az alkotmányosságot a jogi megalapozás szigora és az erőszak-monopólium jogi formák közé szorítása jelenti. Ezt a követelményt támasztják alá a rendészeti jog alkotmányos kontrollját elvégző alkotmánybírói határozatok¹⁴⁰ is. Az Alkotmánybírói határozatok ugyanis korábbi határozataiban a bűnmegelőzéshez fűződő érdeket a jogállamiságból következő olyan alkotmányos célként ismerte el, amelynek biztosítása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. Minden esetben

¹³⁷ Erdős Ákos: *Pénzügyőri szolgálati ismeretek 2.0.* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021. 214.

¹³⁸ Finszter (2010): i. m.

¹³⁹ Hautzinger Zoltán: A rendészeti kényszerítő eszközök alkalmazásának alapelvei. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, Magyar Rendészettudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2002. 71.

¹⁴⁰ 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997. 85, 92; 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998. 191, 195; 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001. 177, 199–200; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003. 525, 533.

hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere, és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében.¹⁴¹

A rendészet alapfogalmai¹⁴²

Blaskó Béla 2004-es értekezésében amellet foglalt állást, hogy a rendészet és a tudomány legalább kétféle módon kapcsolódhat egymáshoz. Egyrészt a rendészet alkalmazója lehet a tudományos innovációknak, másrészt pedig a rendészet maga is tárgyát képezheti a tudományos kutatásoknak.¹⁴³ Ugyanakkor a kínálózó kutatási terep kapcsán azt is érdemes tisztázni, hogy a feszes hierarchiában működő rendészet sokszor akadály is a kutatásoknak. A rendészet tudományos igényű vizsgálatának fókuszában elsősorban olyan kérdések állnak, mint hogy mi a rendészet társadalmi rendeltetése, miként helyezkedik el az államszervezetben, mi jellemzi a rendészeti közjogot, milyen a rendészeti hatalom természete, továbbá hogyan írható le a rendészeti hivatás.¹⁴⁴ E kérdések megválaszolása, a rendészet tudományos megismerése ugyanakkor csak abban az esetben lehetséges, ha egy nyelvet beszélünk, vagyis rendelkezésünkre áll egy, a tudós közösség nagy többsége által elfogadott, konkrét tartalommal bíró fogalomrendszer. Kerecsi és Pap korábbi tanulmányukban éppen ezért hangsúlyozzák, hogy a rendészettudomány egyik kiemelt feladata, hogy a rendészeti működés tudományos igényű vizsgálata, feldolgozása és fejlesztése körében kimunkálja a rendészeti tevékenység fogalomtárát.¹⁴⁵ E definíciós munka során a rendészettudomány egyik első feladata önmaga meghatározásán túl¹⁴⁶ a diszciplína tárgyát képező rendészetfogalom tisztázása. A rendészet meghatározása – annak társadalmi jelentősége, történelmi múltjának mélysége ellenére – ugyanis még ma is vitákat gerjeszt. Kerecsi szerint: „A rendészet fogalma továbbra is egyértelműnek tűnik – a hatályos törvények érvényesítése az állami szerveknek a legitim erőszak alkalmazására történő felhatalmazása által –, mégis bőven akadnak olyan kivételek, amelyek elhomályosítják e fogalom kontúrjait.”¹⁴⁷ A szerző által említett probléma természetét talán a rendészet és rendvédelem egymáshoz való viszonya írja le a legszemléletesebben. De legalább ugyanilyen fontos magának a rendészet tárgyainak leírása is, amely a közrend és a közbiztonság. Ez utóbbi kapcsán az Alkotmánybíróság korábban elvi éllel

¹⁴¹ Finszter Géza: A rendőr akadémiától az egyetemig. *Magyar Rendészet*, 21. (2021b), klsz. 116–117.

¹⁴² Christján (2018d): i. m.

¹⁴³ Blaskó Béla: Tisztelet a tudománynak. *Rendvédelmi Füzetek*, (2004), 2. 7.

¹⁴⁴ Finszter Géza: A modern rendészet. A rendészettudomány hazai kísérletei. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 102.

¹⁴⁵ Kerecsi Klára – Pap András László: Rendészet, tudomány, doktori iskola. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 4. 68.

¹⁴⁶ Szabó Imre: *A rendészettudomány múltja, jelene és jövője*. Budapest, Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa, 2011. 48.

¹⁴⁷ Kerecsi Klára: Mi viszi előre a rendészettudományi gondolkodást? *Belügyi Szemle*, 66. (2018), 4. 3–17.

leszögezte, hogy „[a] közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni.”¹⁴⁸ A közrend és közbiztonság definiálása tehát – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindenképp – szintén a tudomány feladata. S miként ezek a rendészet fogalmának immanens részét képezik, meghatározásuk aligha kerülhető meg.

Rendészet és rendvédelem¹⁴⁹

A 90-es évek elején új terminus technicus jelent meg a hazai rendészeti diskurzusban, méghozzá a rendvédelem¹⁵⁰ kifejezés, amely Parádi József nevéhez fűződik.¹⁵¹ Parádi szerint a rendvédelem kifejezés megalkotását praktikus igények hívták életre: „a korábbi fogalomrendszer nem volt alkalmas arra, hogy téren és időn átívelő módon összefogja a rendfenntartás történetét, mert napjaink helyzetének fogalmi tükröződését alkotta. Következésképpen alkalmatlan volt más korok, alapvetően eltérő rendvédelmi helyzetének a kifejezésére.”¹⁵² Parádi definíciója a következő:

„Az állam fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, amely vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül is a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, közigazgatási jog részének tekinthető. A rendvédelmi jog tárgyalásának magvát az úgynevezett rendvédelmi testületek jelentik.”¹⁵³

A rendvédelem kifejezést támogatók a rendészet egyik ágának tekintették az új elnevezés által fedett tevékenységet,¹⁵⁴ amelynek szervezete, működése a katonai, honvédelmi logikát követi (hivatásos szolgálati viszony, egyenruha és fegyverviselési jog, szigorú hierarchia stb.).¹⁵⁵ A rendvédelem kifejezés 1993-tól kezdve immár több száz jogszabályba került be a fenti hiányosság és ellentmondás ellenére, sőt a jogalkotó az 1949. évi XX. törvénynek (Alkotmány) egy 2004-es módosításával beemelte a szövegbe, és ezáltal alkotmányos rangra emelte a kifejezést. Az új Alaptörvénytől azt reméltük, hogy elhagyja a rendvédelem kifejezést, de nem így történt, mert a rendészetről szóló 46. cikkből ugyan

¹⁴⁸ 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

¹⁴⁹ Christián László: A közigazgatás klasszikus alapelvei a mai rendészeti igazgatásban. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 159–168.

¹⁵⁰ Sallai (2020b): i. m. 107.

¹⁵¹ Parádi József: A rendvédelem védelmében. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 14. (2008), 19. 89–99.

¹⁵² Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, Magyar Rendészettudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2002. 7.

¹⁵³ Parádi (1996): i. m. 12.

¹⁵⁴ Parádi (1996): i. m. 7–12.

¹⁵⁵ Zachar József: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 3. (1992), 4. 8–20.

kikerült, de a megelőző védelmi helyzetről szóló 51. cikk 3. bekezdése továbbra is használja, és ezzel fenntartja a rendvédelem kifejezés alaptörvényi státuszát.

Finszter Géza a rendvédelmet alternatív módon alkalmazza, és helyette többnyire a rendészet kifejezést használja, amely tevékenységének legitimációját a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészet jogából meríti.¹⁵⁶

„A rendészet a közigazgatás egyik ágazata, amelynek társadalmi rendeltetése az, hogy a jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági kényszer eszközeivel – legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – védelmezze a társadalmat.”¹⁵⁷ A „közigazgatási jogi iskola” hívei azt mondják, hogy a rendészet közigazgatási jogi tevékenység, s mint ilyen a közigazgatás szerves része. A rendészet a közigazgatás részeként megvalósuló „rendőrigazgatás”, míg a rendvédelem a honvédelemmel mutat közös vonásokat. A rendészetpártiak visszanyúltak a közigazgatási jog tudományának háború előtti eredményeihez, értékes hagyományaihoz, amikor a rendészet elméleti és tudományos megalapozása megtörtént.

Az új rendvédelem kifejezés megjelenése a tudományos közösségben hosszas vitát indított el, amelynek fókuszában a rendészet és a rendvédelem párhuzamossága, illetve annak feloldása állt.¹⁵⁸ A jogalkotó több száz helyen alkalmazta az egyes jogszabályokban a rendvédelem kifejezést a terminológiai bizonytalanságok ellenére, ezzel mintha „túl-nyerték” volna magukat a nem létező versenyben a rendvédelempártiak. Kérdés persze, hogy a jogalkotó mennyire tudatosan nyúlt a rendvédelem kifejezéshez. Az elmúlt mintegy három évtizedben számos tanulmány született a témában, kialakítva a rendvédelmi és a rendészeti álláspontok érvrendszerét.¹⁵⁹

A rendvédelemmel (rendvédelmi szervekkel) szemben megfogalmazott kritikák homlokterében alapvetően az áll, hogy e kifejezésnek nincs kidolgozott dogmatikai alapja,¹⁶⁰ és csak fokozza a terminológiai tisztázatlanságot, ezáltal károsan hat a rendészet alkotmányjogi helyzetének pontosítására és a megfelelő rendészeti filozófia kialakítására,¹⁶¹

¹⁵⁶ Finszter Géza: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, Magyar Rendészettudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2002. 14.

¹⁵⁷ Finszter (2008): i. m. 167.

¹⁵⁸ Christján László: Rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 681–707.

¹⁵⁹ Christján László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet alapfogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 6. (2010a), 1. 175–192; Erdős Ákos: A rendészet általános lényegéről. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 20–24.

¹⁶⁰ Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest, Dialóg Campus, 2013. 292.

¹⁶¹ Katona Géza: A kriminálpolitika és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat megteremtése. *Rendészeti Szemle*, 58. (2010), klsz. 21–23.

továbbá érdemtelenül eltávolítja a rendészeti igazgatást a civil közigazgatás szellemiségétől.¹⁶² Utóbbira utalva jegyzi meg Patyi:

„Az, hogy a rendvédelem helyett a Rendőrség és a rendőri tevékenység rendészeti jellegét igyekszünk hangsúlyozni és e kifejezést ösztönözni, elsősorban azért fontos, hogy a Rendőrséget (mint a rendészeti tevékenység végzésének az Alkotmányban nevesített szervét) a civil közigazgatás részeként foghassuk fel. Ezt a felfogást alátámasztja az, hogy a Rendőrség irányítása teljes egészében a Kormány hatáskörébe tartozik, abban más alkotmányos irányító szervekkel nem kell osztoznia.”¹⁶³

A rendészet és rendvédelem kifejezések körül kialakult tudományos vita a mai napig tart. Ennek lezárását sürgeti Balla Zoltán egyik legutóbbi tanulmányában, szerinte ugyanis ahhoz, hogy a rendészet tudomány önálló diszciplínaként funkcionáljon – és ne pedig az állam- és jogtudományok része, annak segédtudománya legyen – a rendészet kontra rendvédelem vitát végérvényesen le kell zárni.¹⁶⁴

A *Rendészettudományi szaklexikon*¹⁶⁵ négy alternatív meghatározást használ a rendészet fogalmára. A számomra legkifejezőbb definíció, amely összhangban van a komplementer rendészeti megközelítéssel is. A definíciókban gyakran felmerül az állami, vagy közhatalmi jelző, amely kizárja a nem állami, közigazgatási szereplők közreműködését. A szaklexikonban (3) számmal jelölt meghatározás szerint

„a rendészet a közigazgatás azon része, amelynek küldetése az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak, illetve alapvető értékeinek az oltalmazása, az ezeket sértő, veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása, akár legitim fizikai erőszak alkalmazásával is. Mivel az igényelt biztonság megteremtése rendkívül komplex, szerteágazó tevékenység, ezért csak társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is.”

Rendvédelem:

„A rendészet egyik, a közbizalomhoz kapcsolódó azon ága, amelynek keretében az állam (főleg annak államigazgatási szervei) szervezeten felül lépnek a közrendre, részben a közbiztonságra veszélyes cselekmények felderítése, megelőzése, megakadályozása vagy végső esetben a legsúlyosabb kényszerítő eszközzel (lőfegyverrel is) történő megtörése érdekében”.¹⁶⁶

¹⁶² Ligeti Miklós: Gondolatok a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, 56. (2008), 7–8. 132–152; Finszter Géza: *A rendészeti igazgatás jogi alapjai*. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2008a. 167; Finszter (2018): i. m. 26.

¹⁶³ Patyi András: A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 1471.

¹⁶⁴ Balla (2020): i. m. 16.

¹⁶⁵ Boda József (2019): i. m. 461.

¹⁶⁶ Boda (2019): i. m. 491. (2) definíció.

A biztonság megteremtésének komplexitásából fakadó, szerteágazó tevékenység ellátása nem várható el kizárólag az állam szerveitől, ezért a magam részéről a kiterjesztőbb értelmezést magában foglaló rendészet kifejezés alkalmazása mellett foglalkozom állást.

Közrend, közbiztonság

A közrend/közbiztonság szó pár jelentéstartalma, a rendészethez való kapcsolatának változása, illetve a primátus kérdése folyamatos viták tárgya. A 13/2001. (V. 14.) AB határozat alapján a közbiztonság javára döntött el a verseny, állapítja meg Balla Zoltán azzal, hogy álláspontja szerint nem helytelen azt a közrend szóval mint hasonló meghatározhatatlan általános kifejezéssel helyettesíteni. Nem érték egyet Balla Zoltán konklúziójával, történetesen, hogy a rendészet által védett jogi tárgy a közbiztonság, amelynek alternatív kifejezése a közrend.¹⁶⁷ A közrend kétféleképpen is definiálható, leírható erkölcsi és jogi szabályok érvényesülésének együtteseként, ugyanakkor meghatározható kizárólag a jog alapján is.¹⁶⁸ Előbbi esetben könnyen felismerhető az ellentmondás, hogy erkölcsi szabályok érvényesítésére hatósági kényszerrel vesszünk igénybe, hiszen ilyenkor nem a jogszabály megsértése hozza működésbe a rendészet szerveit, hanem maga a rendészeti szerv minősíti üldözendőnek az adott cselekményt. Éppen ezért a szerző álláspontja szerint a közrendet akként határozhatjuk meg, hogy a hatályos jog által deklarált rend, amely a társadalmi együttélés alapját képezi, és amelyet az állam erre felhatalmazott szervei közhatalom birtokában védelmeznek. Elfogadva Finszter Géza meghatározását, amely szerint a közbiztonság normatív fogalma egyfelől államcél, amelynek megvalósításáért a végrehajtó hatalom a felelős. Az említett államcél az Alaptörvényben kereshetjük, és a szabadsághoz, és a személyi biztonsághoz való jog formájában találjuk meg. Ennek garantálása a kormány feladata, ebből a célból államigazgatási szervet létesíthet. Másfelől a jog által elismert olyan társadalmi érték, amelynek a megvédelmezése érdekében indokolt lehet az alapvető emberi jogok korlátozása is. Ehhez képest a közbiztonság materiális fogalma azt jelenti, ami a hétköznapiakban ténylegesen létezik, és élményszerűen átélhető vagy a hiánya megszenvedhető.¹⁶⁹

A 2019-ben megjelent *Rendészettudományi szaklexikon* meghatározása szerint a közrend:

„Az alkotmányos rendnek és az erre épülő jogrendnek megfelelő működés, amely akkor biztosított, ha az állam és társadalom szervei, szervezetei a vonatkozó normák alapján rendben, zökkenőmentesen végzik alapfeladataikat az állam és polgárai érdekében. Feltételezi a társadalom érdekeit kifejező társadalmi rendet és az ennek részét képező jogi rend meglétét. A közrend lényegében a jogi rend tényleges megvalósulása, ugyanis csak ezen belül biztosítható az érvényesülése. Szükséges hozzá – sok más mellett – leginkább a közbizalom, köznyugalom, közegészség és a közbiztonság.”¹⁷⁰

¹⁶⁷ Balla Zoltán: *Monográfia a rendészetről*. Budapest, Rejtjel, 2017c. 52.

¹⁶⁸ Tihanyi Miklós: Közrend, közbiztonság, rendészet a keresztény közgondolkodásban. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2. (2017), 16. 1–18. 16.

¹⁶⁹ Finszter Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest, NKE, 2013. 42.

¹⁷⁰ Boda (2019): i. m. 351. (2) definíció.

A szaklexikon a közbiztonságot a következőképpen definiálja: „olyan közállapot, amelyben az egyes személyek és közösségek élete, működése és javai a jogellenes támadásoktól nincsenek veszélyeztetve.”¹⁷¹

Rendészettudomány

Amint azt Karsai Krisztina is megállapítja, a rendészettudomány alapfogalmai terén nincs közmegegyezés, így minden kutató, aki a rendészettudomány vonzáskörébe kerül, előbb vagy utóbb megpróbálkozik saját fogalom megalkotásával (vagy a fogalmi meghatározás lehetetlenségének kimutatásával). Addig azonban, amíg erre sor nem kerül, a kutatók azzal erősítik a tudományos diskurzust, hogy a mások által meghatározott fogalmakról véleményt nyilvánítanak. Az önálló tudományos diszciplínát saját fogalomrendszere, önálló tárgya és módszertana (a világot vizsgáló módszere) választja el a többi önálló tudománytól.¹⁷²

A Magyar Rendészettudományi Társaság 2004-es megalakulása nagy lendületet adott a rendészet önálló tudományként történő elismerési törekvéseinek. Mások mellett Korinek László MRTT-elnök és Janza Frigyes főtitkár, Szabó András akadémikus szisztematikus előkészítő munkájának köszönhetően a folyamat 2006-ban beteljesült. Az, hogy az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya keretében befogadta a Rendészettudományi Bizottságot, reményt ad arra, hogy a Magyar Tudományos Akadémia tekintélye lökést ad ennek a nagy hagyományokkal rendelkező tudományterületnek az újbóli felvirágzásához. Ez aztán meg is történt, majd 2012-ben a bizottságok újraalakulásakor az albizottság a „rendészeti” jelzőt kapta (rendészettudományi helyett).¹⁷³

A rendészettudomány – mint a közigazgatási jogtudomány egy önállóságra törekvő ágazata – most van kibontakozóban. A rendészettudomány célja a rendészeti gyakorlat elméleti megalapozása, a rendészet elmélete pedig a rendészeti tárgyú kutatások eredménye: azoknak a tudományos módszerekkel feltárt fogalmaknak és törvényszerűségeknek a rendszere, amelyek alkalmasak a rendészet működésének, szervezetének és jogi szabályozásának leírására és fejlesztésére.¹⁷⁴

A *Rendészettudományi szaklexikon* a rendészettudomány alábbi definícióját adja Finszer Géza nyomán:

„az állam- és jogtudományoknak azon ágazata, amelynek kutatási tárgya a rendészet szervezete, működése és a rendészeti jog. A rendészettudomány sajátos módszertana azoknak a társadalomtudományi metodikáknak az összessége, amelyek alkalmasak a kutatási tárgy feltárására, és rendszere visszatükrözi a rendészeti rendszerre jellemző struktúrát.”¹⁷⁵

¹⁷¹ Boda (2019): i. m. 342. (1) definíció.

¹⁷² Karsai Krisztina: *Rendészet és tudomány*. Szeged, Novum-Tech Kft., 2013. 9.

¹⁷³ Karsai (2013): i. m. 8.

¹⁷⁴ Finszter (2018): i. m. 17.

¹⁷⁵ Boda (2019): i. m. 480.

Vákát

Rendészet és közigazgatás¹⁷⁶

Alapvetésként induljunk ki abból, hogy amennyiben a rendészet összefüggésbe hozható a civil közigazgatással, úgy a rendészeti igazgatásban azonosíthatóvá válnak a közigazgatás általános jegyei.¹⁷⁷ A rendészet és a civil közigazgatás kapcsolatát, javasolom, vizsgáljuk meg a velük szemben támasztott alapelvek mentén. Ehhez használjuk a közigazgatás működési alapelveit Magyary Zoltán tollából:

- eredményesség és jogszerűség, amelyek a közigazgatás működésének meghatározó, de nem kizárólagos alapvetései;
- szakszerűség és gazdaságosság, amely szerint a közigazgatási feladatok ellátása csak megfelelő szakképzettséggel végezhető, és az eredmények elérése során minél kisebb áldozathozatalra, vagyis gazdaságosságra kell törekedni;
- aktivitás és erély, vagyis a közigazgatás működését a cselekvés, a kezdeményező-készség hatja át. „Ha a közigazgatásban van erély, akkor fog kezdeményezni, lesz iniciatívája, fog merni felelősséget vállalni, nem fogja a feladatokat kerülni, hanem örömet leli a teljesítményekben, a haladásban, az emberek sorsának javításában.”
- a közigazgatás az emberekért van, vagyis a közigazgatás – ellentétben a jogalkotással – maga tárgyi feladatai megoldásában mindig személyi feltételekre talál, személyeket érint;
- a közigazgatás a közösségért van: „Működésében tehát az egész közület szükségletét, érdekét kell szem előtt tartania. Ez azt jelenti, hogy az összes emberek érdekét »hivatalból« figyelembe kell vennie, nemcsak azokét, akik kérik, akik jelentkeznek.”¹⁷⁸

A fent bemutatott klasszikus alapelvek tartalmukat tekintve a mai civil közigazgatás működésével szemben támasztott általános elvárásokban is tetten érhetők.¹⁷⁹ A korábban hivatkozott alaptételt figyelembe véve feltételezzük, hogy azok a rendészeti igazgatás működését illetően mind a mai napig érvényesülnek.

Finszter a rendészet legtipikusabb szervezeti megnyilvánulásával kapcsolatban megjegyzi „[...] a rendőrség a modern államban a jog hadserege. Miközben őröklik mások jogainak megvédelmezésén, és ennek érdekében jogot korlátoz, maga is a jogrend szigora szerint tartozik működni.”¹⁸⁰ A rendészettel szemben támasztott jogszerűségi alapelv különösen annak sajátos eszközrendszeréhez vezethető vissza. A rendészeti szervek tagjai

¹⁷⁶ Christián (2021): i. m.

¹⁷⁷ Finszter (2013): i. m. 48.

¹⁷⁸ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 136–138.

¹⁷⁹ Vö. Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. (2011), klsz. 196–210; Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2001; Friedery Réka: *Az európai ombudsman*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2018. 82.

¹⁸⁰ Finszter (2012b): i. m. 11.

ugyanis egyfelől jogosultak olyan intézkedések alkalmazására, amelyek az igazgatásban másutt kivételesnek mondhatók,¹⁸¹ s amelyek kivétel nélkül a személyes szabadság vagy más alapjog korlátozásával járnak. Éppen ezért a rendészeti intézkedésekkel szemben támasztott általános követelmények egyike nem más, mint a jogszerűség elve.¹⁸² Másfelől a rendészetet a közigazgatás egyéb ágaitól többek között a legitim fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg, amelynek jegyében lehetősége van akár élet törvényes kioltására is. Jogállamban természetes, hogy e felhatalmazásával csakis alkotmányos keretek között, a vonatkozó anyagi és eljárási szabályok szigorú betartásával lehet élni.¹⁸³

A jogszerűség és eredményesség szoros együttállása – a civil közigazgatással egyezően – a rendészet esetében szintén igazolható. „A törvényesség és az eredményesség harmóniájának megteremtése az alkotmányos demokráciák saját rendszetükkel szemben támasztott alapkövetelménye.”¹⁸⁴ A rendészet eredményessége tehát kizárólag jogszerű működése tükrében vizsgálható. Az ugyanakkor, hogy mit tekintünk az eredményesség fokmérőjének, már korántsem ilyen egyértelmű. A rendészet hatékonyságának klasszikus, kvantitatív természetű eszköze a bűnügyi statisztika vizsgálata. Az eredményesség kevésbé számszerűsítő, mégis sok mindentről árulkodó minőségi mutatója lehet továbbá az állampolgárok szubjektív biztonságérzetének felmérése.¹⁸⁵ A modern rendészettudomány területén ma már általánosan elfogadott, hogy a rendészet eredményessége nem igazolható pusztán a bűnözéssel szembeni fellépése nyomán. Egy matematikai elemzésen alapuló nemzetközi kutatás eredményei szerint azonban a rendőrség hatékonysága és a bűnözés aránya közötti közvetlen összefüggés nem mutatható ki.¹⁸⁶ A rendészet egyik talán legizgalmasabb kihívása, hogy a hatékonyság növeléséhez, a rendészet társadalmi küldetésének teljesítéséhez sikerül-e új alapokra helyezni a rendőrség és a lakosság közötti kapcsolatot.¹⁸⁷

Korinek László több művében látens bűnözésről értekezik, amely jogosan feszegeti a bűnügyi statisztika korlátait, és felveti az objektív mérhetőség kételyét.¹⁸⁸ A kizárólag statisztikai szempontokon alapuló eredményesség hajszolása könnyen alááshatja a jogszerűséget, nem beszélve a rendészet eredeti küldetése elveinek, társadalmi céljainak szem

¹⁸¹ Szamel Lajos: Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 30. (1992), 3. 15.

¹⁸² Erdős Ákos: *Pénzügyőri szolgálati ismeretek*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2020. 193.

¹⁸³ Balla Zoltán: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017a. 29.

¹⁸⁴ Finszter (2018): i. m. 17.

¹⁸⁵ Christján László: Rendészeti politika. *MTA Law Working Papers*, (2015b), 4.

¹⁸⁶ Javier Parra Domínguez – Isabel María García Sánchez – Luis Rodríguez Domínguez: Relationship between Police Efficiency and Crime Rate: A Worldwide Approach. *European Journal of Law and Economics*, 39. (2013), 1. 1–21.

¹⁸⁷ Gerhard Gottlieb – Kröszel Károly – Bernard Prestel: *Die Reform der Ungarischen Polizei. Vorgehen Methoden, Resultate*. Holzkirchen, Felix, 1998. Idézi Szikinger István: Elképzelések a magyar rendőrség jogállami átalakítására. *Belügyi Szemle*, 58. (2010), 7–8. 51–52.

¹⁸⁸ Vö. Korinek László: *Félelem a bűnözéstől*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995; Korinek László: *Kriminológia I–II*. Budapest, Magyar Közlöny, 2010; Finszter Géza – Korinek László: *A rend kedvéért*. Budapest, Magánkiadás, 2019.

elől tévesztése veszélyéről.¹⁸⁹ A rendészeti igazgatás legsúlyosabb dilemmájának – a törvényesség és eredményesség egyszerre történő érvényesülésének – feloldása csak úgy lehetséges, ha a rendészetet közigazgatási tevékenységnek fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit adja.¹⁹⁰ A katonai tevékenységgel ellentétben tehát – amely csakis az ellenség teljes likvidálása által válhat eredményessé – a rendészet eredményessége a civil közigazgatáshoz hasonlóan kizárólag a jogszerűség lencséjén keresztül értékelhető. A törvényesség biztosítása érdekében például a rendészet olykor kénytelen „futni hagyni” a bűnelkövetőt annak érdekében, hogy a jogszerűség talaján maradhasson, és annak érdekében is, hogy ne kövessen el jóvátehetetlen hibát azzal, hogy a büntetéssel ártatlant sújt.

A Magyary által nevesített szakszerűségi és gazdaságossági alapelv követelménye a rendészet esetében – az előzőkhöz hasonlóan – szintén aligha vitatható. Balla szerint: „A szakszerűség elvéből következően a rendészetben csak olyan közszolgák léphetnek fel, akik a rájuk vonatkozó jogszabály szerinti kiképzést megkapták és annak alapján eredményesen számot adtak tudásukról. A szakszerűség azt is jelenti, hogy a rendészet állománya kizárólag a jogszabály adta eszközöket használhatja fellépése során.”¹⁹¹ A szakszerűség alapelvének érvényesülését szolgálja a rendészeti szervek tagjaival szemben fennálló – a civil közigazgatáshoz képeset – szigorúbb felvételi eljárás és képzési rendszer.¹⁹² A rendészet esetében tehát elképzelhetetlen olyan, a katonai igazgatás tevékenységében kivételesen előforduló gyakorlat, amely képzés nélkül, illetve korlátozott idejű képzéssel ad felhatalmazást a hivatás gyakorlására.¹⁹³

Sajátos eszközrendszeréből kifolyólag a szakszerűség követelménye a rendészet területén a legitim fizikai erőszak alkalmazása kapcsán is kiemelt jelentőséghez jut. Az állami impériumból származó erőszak, a legitim erőszak ugyanis csak akkor felelhet meg a jogállamiság követelményeinek, ha annak alkalmazását a szakmai tapasztalatok, a jártasság, a szükséges fizikai erő és készségek gyakorlással való megszerzése jellemzi, vagyis a professzionalitás.¹⁹⁴

¹⁸⁹ Sallai János et al.: *Jó Állam – Jó Rendőrség 2017. Speciális Jelentés – Új paradigma felé: bizalom és biztonság a térben. A szervezet működését meghatározó társadalmi keretek kapcsolatának néhány kategóriája. Munkaanyag 1.0.* Budapest, NKE, 2017.

¹⁹⁰ Finszter (2009): i. m. 179.

¹⁹¹ Balla Zoltán: *A rendészet.* Budapest, Rejtjel, 2015. 49.

¹⁹² Erdős Ákos – Magasvári Adrienn – Szabó Andrea: Új generáció a rendészeti felsőoktatásban. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából.* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019. 89–102; Erdős Ákos: A rendészeti tisztté válás első nehézségei. *Új Pedagógiai Szemle*, 69. (2019), 1–2. 76–99; Szabó Andrea: Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája. In Dobák Imre – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 599–611.

¹⁹³ Magyarországon az általános hadkötelezettség megszűnésével (2004) az állampolgárok kötelező katonai képzésben nem részesülnek. Egyes minősített jogrendi esetekben ugyanakkor a 18. életévüket betöltött személyek továbbra is kötelesek katonai szolgálatra. Őket a Honvéd Vezérkar főnöke által kijelölt katonai szervezetekhez szakalapozó kiképzésre kell bevonultatni [21/2006. (VIII. 8.) HM rendelet 8. §]. E képzés jellegénél fogva ugyanakkor nyilvánvalóan nem azonosítható a szerződéses állomány képzettségével.

¹⁹⁴ Finszter (2018): i. m. 215.

Az aktivitás és erély az igazgatási szervek személyzetéhez kapcsolódó fontos követelményként jelennek meg a közigazgatás működési alapelvei között.

„Erélyesnek, erőforrásnak kell mindenkinek lennie ahhoz, hogy cselekedni, eredményt elérni, még inkább ahhoz, hogy másokat is cselekedtetni s vezetni tudjon. [...] Ha azonban csak azt nézi, hogy a hivatalos órát betartsa és nyugdíjéveket gyűjtsön annyi munkával, ami éppen arra elég, hogy állásából el ne távolítsák, akkor nem erőforrás, hiányzik az erélye és nem is tudja helyét betölteni. Ha az emberek, akikből egy szervezeti egység áll, mind vagy túlnyomórészt ilyenek, a szervezet értékét a nemzet kárára nagyon leszállítják.”¹⁹⁵

A cselekvés, aktivitás követelménye a rendészet sajátja is. Ennek alátámasztására szolgálhat egy megközelítésben a reagáló rendészeti működés szükségszerű aktivitása. Egy másik megközelítésben a hazai kompetenciavizsgálatok szerint a rendészeti szervek tagjaival szemben ma is elvártak az olyan viselkedési jegyek, mint az önállóság, önfejllesztési készség, teljesítményorientáció, döntési képesség, felelősségvállalás és minőségre törekvés.¹⁹⁶ Amíg a katonai cselekvés csaknem minden formáját teljes egészében a parancsok működtetik, addig a rendészet – ami ugyan máig erősen militarizált – egyes területein kifejezetten a szervezet tagjának önálló döntésén, aktív cselekvésén, szabad mérlegelésén múlik a siker (közbiztonsági szolgálat), és van, ahol a feltétlen engedelmeség akár hátrány is lehet (bűnügyi szolgálat).¹⁹⁷ Az aktivitás és erély klasszikus alapelvi követelménye tehát a mai rendészeti gyakorlat esetében talán még a civil közigazgatáshoz képest is nagyobb jelentőséggel bír.

A Magyary által említett utolsó két közigazgatási alapelv – miszerint a közigazgatás az emberekért és a közösségért van – rendészeti megjelenéséről szólni csaknem felesleges volna, hiszen a rendészet tevékenységének közege a társadalom, küldetése pedig éppen annak szolgálata. Továbbá a jogállamban a rendészet tagja nem pusztán az állami kényszer és erőszak eszköze, hanem a közösség feltétlen szolgálatára kész közszolga.¹⁹⁸ Mindezt már a szervezethez történő bekerülés feltételeként előírt eskü szövege és a rendészeti szervek tagjaival szemben elvárt jogi és etikai szabályok is egyértelművé teszik. Az eskü – szakrális jellege mellett – a rendészeti szerv tagja a társadalom irányába ható felelősségvállalásának fontos megnyilvánulási formája,¹⁹⁹ továbbá a rendészeti tevékenység – a lényegéből származóan – többnyire közvetlenül az emberekkel kapcsolatos,

¹⁹⁵ Magyary (1942): i. m. 137.

¹⁹⁶ Magasvári Adrienn: Felkészült, elkötelezett, elhivatott... A Nemzeti Adó- és Vámhivatal pályakezdőkkel szembeni kompetenciaelvárásai. *Pro Publico Bono*, (2018d), 1. 104; Malét-Szabó Erika et al.: Rendőri alapkompentenciák az egyes közszolgálati alapkompentenciák tükrében. *Rendőrségi Szemle*, 1. (2017), 1. 51–60.

¹⁹⁷ Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012a. 74.

¹⁹⁸ Erdős Ákos: NAV-medic – a rendészeti ellátás múltja és jelene. *Vám-Zoll*, (2015b), 2. 11.

¹⁹⁹ Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának jogviszonyára vonatkozó általános szabályok. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018a. 49.

ennek megfelelően számos „kényes”, szociálisan érzékeny mozzanatot tartalmaz, ami önmagában is fokozza az etikai szabályok fontosságát.²⁰⁰

A 2013-ban megjelent *Átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás* című tudományos kötet egyik szerzője, Lakatos László a honvédelmi igazgatás kiterjedt tevékenységi rendszerére hivatkozva állítja, hogy a honvédelmi igazgatás szerves része a civil közigazgatásnak, amely specifikusan szervezett, centrálisan irányított, és különös hatáskörökkel rendelkezik, de „tevékenységét sohasem önállóan, hanem a közigazgatás egységében végzi”.²⁰¹ Erre reflektálva jegyzi meg aztán Finszter Géza: „Az a gondolat, miszerint »a honvédelmi igazgatás a civil közigazgatás szerves része« rendkívül rokonszenves. Ilyennek szeretnénk látni a rendészeti igazgatást is.”²⁰² De valóban láthatjuk ilyennek a rendészeti igazgatást?

A rendvédelem kifejezés mind a mai napig történő használata alapvetően azt sugallja, hogy a közrend, közbiztonság fenntartásáért felelős állami szervek rendszere és a közigazgatás civil intézményei közé a jogalkotó markáns vonalat kíván húzni. Nemhiába, a rendészet kifejezés rehabilitálását szorgalmazó gondolkodók egyik meghatározó érve éppen az, hogy a rendészet terminus technicus alkalmazásával a legitim erőszak szerveit közelíteni lehet a civil közigazgatás rendszeréhez. A rendészeti igazgatás és a civil közigazgatás egymáshoz való viszonyát illetően azonban még a rendészet fogalmát pártoló tudósok körében sincs teljes összhang. Balla Zoltán szerint például a rendészet civil közigazgatásban elfoglalt helyét tükrözi különösen, hogy:

- a rendészet civil közigazgatáshoz tartozását szervezeti értelemben rögzíti a központi államigazgatási szervekről szóló 2010. évi XLIII. törvény, amely a rendvédelmi szerveket a civil államigazgatási hierarchiába helyezi;
- a rendészetre pontosan ugyanúgy illenek a közigazgatás szervezési elvei, mint a civil intézményrendszer többi ágazatára, ezek:
 - a centralizáció;
 - a dekoncentráció vagy hierarchia; és
 - a decentralizáció vagy autonómia.²⁰³

Ezzel szemben Finszter Géza korábbi kötetében arra az álláspontra helyezkedett, hogy bár a rendszerváltást követően szorgalmazott reform egyik fontos célkitűzése volt, a rendészetet nem sikerült visszahelyezni a civil közigazgatás rendszerébe, ugyanis a rendőri cselekvés egyes részei nem kerültek a jog uralma alá, illetőleg a kormányzat nem osztotta meg a közbiztonság szavatolásáért vállalt felelősségét az önkormányzatokkal.²⁰⁴

Erdemes tiszta vizet önteni a pohárba, és megállapítani, hogy az önkormányzati rendőrség sem szakmai értelemben, sem közjogi felhatalmazásban nem kevesebb

²⁰⁰ Valcsicsák Imre: *Rendészeti (szakmai) etika*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. 35.

²⁰¹ Lakatos László: Az átfogó megközelítés az oktatásban. In Keszely László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest, Zrínyi, 2013. 94.

²⁰² Finszter (2018): i. m. 29.

²⁰³ Balla Zoltán: A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója. *Belügyi Szemle*, 65. (2017b), 5. 109.

²⁰⁴ Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2003a. 62.

az államrendőrségnél. Egészségügyi analógiával szemléltetve, amikor korábban a kórházak a megyei önkormányzatok alá rendelten működtek, ez sehol nem jelentette azt, hogy az önkormányzati irányítású egészségügyi intézmények orvosai ne rendelkezzenek orvosi diplomával. Azonban a jelenleg széles körben működő önkormányzati rendészetek azért sem tekinthetők önkormányzati rendőrségnek, mert ezt a szakértelmet és széles körű felhatalmazást sem birtokolják.

Az elmúlt évek tapasztalatai – így különösen az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság létrehozása, az iskolaőrök intézményének megalapítása – arra vezetnek, hogy a jogalkotó a rendészeti igazgatás rendszerében továbbra is meghatározónak tartja az olyan jellemzőket, mint a centralizáció, az erős hierarchizáltság és militarizáltság. Mindezek inkább a civil közigazgatástól való távolmaradást, mintsem az ahhoz történő közeledést szimbolizálják. Ezzel együtt az önkormányzati rendészet helyzete még mindig gyengének mutatkozik.

A 21. század első két évtizedének tapasztalatai azt igazolják, hogy a rendészetnek (beleértve a nemzetbiztonsági védelmet) a megváltozott világhelyzetben is meg kell tartania az alkotmányos demokráciák alapértékeit, a jog uralmát, a hatalmi ágak elválasztását és az emberi jogok tiszteletét. A rendészeti szakterületen tanulmányok készültek, amelyek tipikus hadi helyzeteket hasonlítottak össze rendőri csapaterővel megoldandó közbiztonsági akciókkal. A következtetés az volt, hogy a rendészet nem teheti zárójelbe közigazgatási természetét, a legitim erőszak-monopólium alkalmazásának karhatalmi formáit is csak közjogi felhatalmazás birtokában gyakorolhatja. A katonai és a rendőri mesterség különbözősége ezeken a területeken különösen plastikusan mutatkozik meg. A rendészet esetében az alkotmányosságot a jogi megalapozás szigora és az erőszak-monopólium jogi formák közé szorítása jelenti.²⁰⁵

²⁰⁵ Finszter (2021): i. m. 116–117.

A komplementer rendészet és a bűnmegelőzés

Amint azt már jeleztem, a rendészet küldetése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben az állam erre felhatalmazott szervei, a rendvédelmi szervek, a rendvédelmi feladatokat is ellátó szervek és az önkormányzatok mellett fontos szerepet kapnak a magánbiztonsági vállalkozások, valamint a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti rendszernek is, amelyben az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.²⁰⁶ A komplementer rendészeti tevékenység legfontosabb küldetése a bűnmegelőzés.

Bűnmegelőzés alatt minden olyan intézkedést és beavatkozást értünk, amelynek célja vagy eredménye a bűnözés mennyiségi csökkentése és az állampolgárok biztonságérzetének javítása, történjék az a bűnalkalmak csökkentésével, a bűnözést gerjesztő okok hatásának mérséklésével vagy az áldozattá válás megelőzésével.²⁰⁷

A bűnmegelőzés bármely rendészeti típusú tevékenység pozitív társadalmi hatást kiváltó fő vagy mellék-eredménytermékeként is megfogalmazható következményállapot. A bűnmegelőzés „a 20. század második fele óta működő gyakorlat, amely fogalmilag felöleli a bűnözés, mint társadalmi tömegjelenség létrejöttének, valamint a bűnelkövetés, mint egyéni tett, vagy társas bűnelkövetési alakzat realizálásának megakadályozását”.²⁰⁸ A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia deklarálja, hogy

„a közbiztonság a társadalom életminőségének a része, olyan kollektív, értékkel bíró termék, amelynek kialakítása és megőrzése közös ügy. A büntető igazságszolgáltatás önmagában nem elég hatékony a kriminalitási probléma kezelésére, az önállósult bűnmegelőzési politikával és áldozatpolitikával kiegészített kriminálpolitika az egyes társadalmi feszültségforrások és devianciák – ideértve a bűnözést is – koncentráltabb, s így hatékonyabb kezelését jelenti. [...] Az állam a bűnözésért viselt felelősségének egy részét a társadalom egyéb szegmenseire – az önkormányzatokra, a közösségekre, az üzleti szférára, az egyházakra és végső soron az állampolgárra – telepíti. Ezt a felelősség-megosztást a partnerség elve fejezi ki. A bűnmegelőzés alapelve a társadalom hagyományos közösségeiben meglévő szolidaritás támogatása, az alulról induló, összefogáson alapuló kezdeményezések felkarolása.”²⁰⁹

A stratégia hivatkozott szövegrészből is világosan kitűnik, hogy a rendészet egyéb területeitől alapvetően eltérő vonások jellemzőek a bűnmegelőzésre, amire először Szabó András hívta fel a figyelmet 1988-ban.²¹⁰ Egyrészt a proaktivitás, hiszen a bűnmegelőzés lényege, hogy aktív megelőző tevékenységgel szeretnénk csökkenteni a bekövetkező jogsértések számát, másrészt az alulról felfelé építkezés, amely az egyén, a közösség irányából építkezik a szélesebb társadalom felé. Harmadrészt a sikeres bűnmegelőzés széles

²⁰⁶ Christián (2018d): i. m.

²⁰⁷ 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat (NBS) 2.2., a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).

²⁰⁸ Boda (2019): i. m. 82.

²⁰⁹ 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat (NBS) 2.2., a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).

²¹⁰ Szabó András: A bűnüldözési stratégiáról. *Belügyi Szemle*, 26. (1988), 12. 3–8.

körü együttműködést feltételez. Ez az új alapokra helyezett partnerség az, amely kellő kidolgozottság és a jogalkotótól kapott kellő felhatalmazás esetén komoly pozitív értelemben vett átrendeződést valósíthat meg a rendészet területén. Ugyanis a jelen könyvben részletesen tárgyalt komplementer rendészet koncepciójának éppen ez az egyik kulcs-gondolata, hogy a nem állami (civil bűnmegelőzés, különösen a polgárőrség, valamint a magánbiztonsági ipar) és a speciális rendészeti szereplők (önkormányzati rendészet, egyes rendészeti feladatokat ellátók) jogalkotó felhatalmazásán alapuló bevonása révén az állami rendvédelmi szervezeteknek az előbbi tehermentesítés okán komoly erőforrásai szabadulnak fel, és csoportosíthatók át az egyes újabb kihívások kezelésére. Az említett szereplők bevonásának szinte kizárólagos terepe a bűnmegelőzés, hiszen tevékenységükből fakadóan valamennyien érintettek a bűnmegelőzésben.

A közösségi rendészettel külön fejezetben foglalkozunk, ugyanakkor itt is érdemes világossá tennünk, egyetértve Németh Zsolttal, hogy az tartalmilag, de eszközeit és módszereit tekintve is maga a bűnmegelőzés.²¹¹

Nagyon fontos, hogy a bűnmegelőzésben érintett intézmények és az állampolgárok között ne üres, formális kapcsolat legyen. Mindez azért is rendkívül fontos, mert a modern rendészeti felfogás szerint a társadalom biztonsága a polgárok és intézmények kollektív munkájának eredménye. Az érdemi együttműködés lényeges eleme az információ áramlása. A rendőrség számára az elsődleges küldetés a bűnüldözés, számára a bűnmegelőzés érthetően nem a legfontosabb feladat, ezért is jobb, ha ez önkormányzati felelősségi körben van.²¹²

A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.²¹³ A közbiztonság *helyi, regionális, országos, integrált és globális dimenziói* napjainkban nyernek különös jelentőséget. A kötet visszatérő gondolata, hogy a köz biztonsága nem lehet egyetlen ember vagy egy kizárólag erre rendelt szervezet produkciója. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, így tehát a közbiztonság kooperációs termék is. Különösen a városi közbiztonsági modellek kialakításában kapnak jelentőséget a következő szereplők: az önkormányzat, a rendőrség, a biztonsági vállalkozások és a civil önvédelmi egyesületek. A mi rendőrségi törvényünkben is ismert közbiztonsági és bűnmegelőzési bizottságok feladata ezeknek a szerepeknek az összehangolása.²¹⁴

A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, és közben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kényszer

²¹¹ Németh Zsolt: A rendőrségi bűnmegelőzés közösségi rendészet. In Borbíró Andrea et al. (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz. Tanulmányok Gönczöl Katalin 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014. 380.

²¹² Németh Zsolt: Városi bűnözés, rendészeti bűnmegelőzés, rendészeti felsőfokú képzés. In Németh Zsolt – Pallagi Anikó (szerk.): *Rendészetudományok a közbiztonságért. Tanulmányok a 60 éves Blaskó Béla tiszteletére*. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2010. 126–131.

²¹³ Christián (2018d): i. m. 4–10.

²¹⁴ Finszter (2009): i. m. 170.

alkalmazására összpontosít, és szinte tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkciót kellene teljesítenie.²¹⁵

A prevenció megvalósításához az emberekről és közösségeik életkörülményeiről nagy mennyiségű információ és adat van a helyi önkormányzatok birtokában. A bűn-megelőzést azonban érdemben kell szervezni és koordinálni, jelenleg azonban nincsen megfelelő számban alkalmas szakember sem a rendőrségen, sem az önkormányzatoknál. A közbiztonság hiánya lényegében az együttműködés hiányát jelenti emberek és emberek, emberek és intézmények között.

Az általam az elmúlt években végzett, településbiztonsághoz kapcsolódó átfogó kutatások részletes eredményeit a későbbiekben ismertetem. Azonban azt előrebozsátom, hogy a kutatás megállapította, hogy a helyi közbiztonság megteremtése komplex és többszereplős tevékenység, amelyben egyebek mellett jelentős szerepe van a partnerségen alapuló együttműködésnek, a személyes kapcsolatoknak, a hatékony információáramlásnak. Az is világos alaptételnek tekinthető, hogy az önkormányzatoknak kiemelkedő szerepet kell vállalniuk a település közbiztonságának erősítésében, azonban mostanáig az önkormányzatok többsége messze nem tud eleget tenni ez irányú felelősségének, sőt számos önkormányzat nem is realizálja, hogy mit kellene tennie.²¹⁶

A bűnmegelőzés mint törvényi kötelezettség alapján ellátandó rendészeti feladatot tehát elsősorban a rendőrség,²¹⁷ másodsorban az egyes rendészeti feladatokat ellátók közül a közterület-felügyelet,²¹⁸ valamint a polgárőrség²¹⁹ részére határozták meg célzottan. Fontos megemlíteni továbbá, hogy a személy- és vagyonvédelmi törvény preambulumban a jogalkotó szintén deklarálta, hogy a jogszabály célja a „közrend, a közbiztonság javítása s ezek részeként a bűnmegelőzés hatékonyságának fokozása”.²²⁰ E szervezetek, rendészeti „szereplők” összehangolt, koordinált feladatellátását tekinthetjük a komplementer rendészeti működési modell alapjának. A komplementer rendészet alapkövei a megelőzés, a proaktivitás, a társadalmi tudatosítás, a társadalmi beágyazottság, a biztonsági rések betöltése és az állami rendvédelem tehermentesítése. A bűnmegelőzés tehát az a tevékenysége ezeknek a szervezeteknek, amely közös halmazként jelenik meg a feladataik, kötelezettségeik tekintetében. A bűnmegelőzés – mint feladat – a komplementer rendészet alappilléreinek tekintett szervezetek rendeltetésének meghatározó eleme, e tevékenységük hatékonysága a munkájuk eredményességének egyik meghatározó fokmérője, a közbiztonság megteremtésében való közreműködésük terrénuma.

A rendőrség egyre kevésbé képes érdemi eredményeket önállóan elérni a bűnmegelőzés területén, ezért a komplementer rendészeti szervezetek prevenciók tevékenysége

²¹⁵ Finszter Géza: Az önkormányzati rendészet lehetőségei. *Fundamentum*, 16. (2012c), 2. 46.

²¹⁶ Christián László: A helyi önkormányzatok felelőssége a települések közbiztonságának megteremtésében. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 55–78.

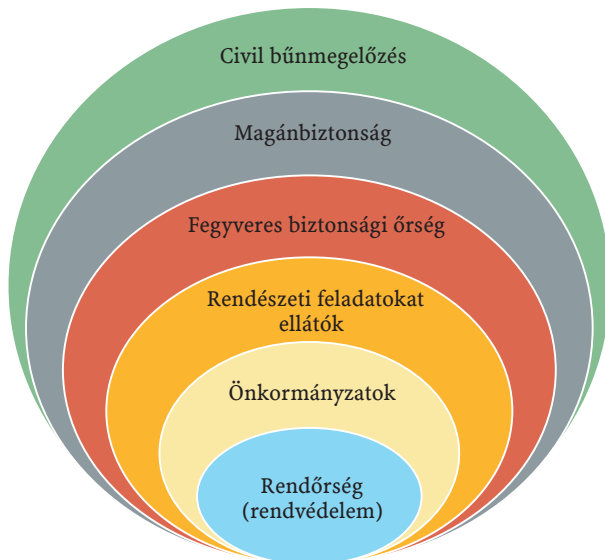
²¹⁷ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 1. § (1) bekezdés.

²¹⁸ 1999. évi LXIII. törvény a Közterület-felügyeletről 1. § (4) bekezdés d) pont.

²¹⁹ 2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőr tevékenység szabályairól 3. § (1) bekezdés.

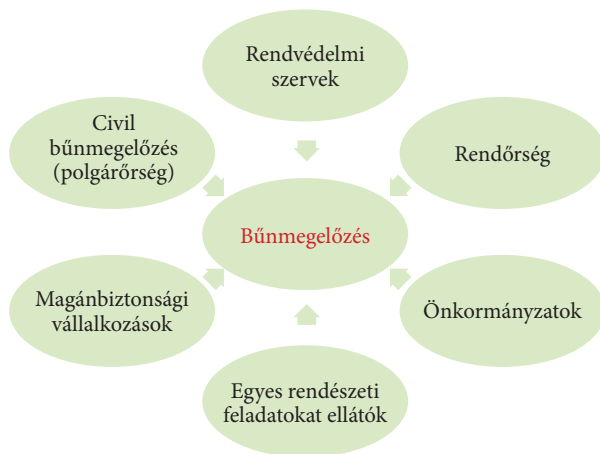
²²⁰ 2005. évi CXXXIII. törvény a személy és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól.

előtérbe került, és mára meghatározó szerepet tölt be elsősorban a rendőrség bűnüldöző, bűnfelderítő munkájának tehermentesítésében.



2. ábra: Rendészeti és komplementer rendészeti szervek

Forrás: a szerző saját szerkesztése



3. ábra: Bűnmegelőzési szervek

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A rendőrség tehermentesítésére, az úgynevezett „biztonsági rések” betöltésére – így többek között a települések biztonságának látható, érzékelhető, értékteremtő javítására – és a lakosság szubjektív biztonságérzetének erősítésére mind nagyobb társadalmi igény mutatkozik, amely „szükséglet” kielégítése jól körvonalazhatóan kijelöli az irányt,

és olyan, a jövőre vonatkozó víziót határoz meg a „látható horizonton” a komplementer rendészeti szervezetek számára, amely determinálja, hogy a bűnmegelőzés lesz a leginkább meghatározó feladatuk. A jó közbiztonság a modern demokratikus jogállamban alapvető társadalmi elvárás, amely egyben „kitörési” lehetőséget is biztosíthat a ma még – a lakosság megítélése szempontjából – kevésbé ismert komplementer rendészeti szereplők számára, hogy ne csupán rendészetszakmai, politikai, hanem társadalmi elfogadottságukat is növelni tudják. A rendőrség tehermentesítése mellett a komplementer rendészet létjogosultságát további két fontos szempont is indokolja, egyrészt segít a különböző rendészeti feladatok társadalmasításában (lásd polgárőrség), másrészt világosabbá teszi a közjog és a magánjog határozottabb szétválasztását (lásd vagyonvédelmi vállalkozások).

A komplementer rendészet térnyerése ugyanakkor dilemma elé is állítja az államot, hogy meddig hasznos és honnan ártalmas az állami monopólium odaadása és a rendészeti feladatok átengedése a biztonság alternatív szereplőinek.²²¹

A bűnmegelőzésnek számos gyakorlati aspektusát meg lehetne említeni, én most azonban csak egyet emelek ki, amely meglátásom szerint szorosan összefügg a komplementer rendészet által középpontba helyezett együttműködés-alapú működéssel, ez pedig a Police Café módszer.

„A Police Café²²² alapjául szolgáló World Cafét eredetileg közösségfejlesztésre találták ki, közösségi alkotó technikának is lehet hívni. Célja, hogy az adott lokalitást érintő bármely üggyel, kérdéssel, többnyire problémával foglalkozó, abban érintett résztvevőket tudatosan kiválasztva, megszólítva, a nyitott, egymásra figyelő, partneri kommunikáció által aktivizálva közös gondolkodásra, konszenzusra és ezáltal hatékony együttműködésre hívja és serkentse. Hogy a problémákat kimondják, definiálják, azonosítsák, feltárják, elemezzék, majd kibogozzák az okaikat, és személyes és együttes elköteleződésekkkel, konkrét és komoly vállalásokkal, felelősséggel a megoldások keresésére induljanak [...] közösen alkossák meg az ott és akkor lehető legadekvátabb megoldást. A Police Café a World Caféból nőtt ki, és ért el számottevő sikereket hazánkban számtalan helyszínen Kis-kunhalastól Zuglóiig, elkötelezett »háziasszonyának«, Molnár Katalin tanárnőnek köszönhetően.”²²³

Személyes tapasztalataim alapján állíthatom, hogy a módszer egyszerűségében rejlik annak nagyszerűsége, hiszen az adott (lakó)közösségek képviselői, maguk a kulcsszereplők ülnek le egy asztalhoz (ami a hétköznapokban önmagában is ritkán vagy egyáltalán nem valósul meg), mindenki őszintén „kiteszi a lapjait”, problémáit az asztalra, és részletesen, konstruktívan, megoldást keresve közösen átbeszélik azokat. Talán meglepő, de a felmerülő kérdések, problémák jelentős része azonnal megoldódik, a megmaradó problémák megoldására pedig minden jelen lévő ösztönzést kap a közösségi élmény okán, hogy együtt, közösen megoldják azokat.

²²¹ Budavári Árpád: Partnerség a rendészetben. *Belügyi Szemle*, 67. (2019), 6. 88.

²²² Lásd részletesen: <https://policecafe.hu/>

²²³ Molnár Katalin: *Police Café módszertani kézikönyv*. Pécs, 2021. 15.

A rendészet angolszász és kontinentális modellje²²⁴

A modern rendészetnek két meghatározó modellje ismert. Az egyik az angolszász, míg a másik a kontinentális vagy francia államrendőrségi modell. Az alábbi nagyon rövid összehasonlító vizsgálat segít abban, hogy megértsük, miben és mitől annyira más a rendőri munka a kontinentális és az angolszász hagyományokkal rendelkező országokban.

Az angolszász rendőrségek létrejötte a nagyvárosiasodásra és ezzel párhuzamosan jelentkező bűnözés visszaszorítását célzó, közösségi önvédelmi igény jelentkezésére vezethető vissza. A siker kulcsa a professzionalizmus és a „lentől fölfelé” építkezés, a helyi közösségek szolgálata, az állampolgár-közel működés és a szolgáltató jelleg. Maga Sir Robert Peel, a Metropolitan Police alapítója 1829-ben azt tartotta, hogy a bűnözés helyi probléma, ezért az a helyi hatóságok feladata.²²⁵ Az angolszász országokban történeti alkotmányról beszélhetünk, a közigazgatás szervezőlve a decentralizáció, és kiemelendő még a hatáskörök területi önkormányzatoktól történő eredeztetése. Ennek szinte kézenfekvő következménye a decentralizált önkormányzati rendőrségi rendszer. Ez persze nem azt jelenti, hogy a föderatív rendszerben működő Egyesült Államokban ne lennének szövetségi rendőri szervek (például FBI), mindössze a rendőrség helyi egységei működnek decentralizált formában. A helyi rendőrség ezekben az országokban az önkormányzat alárendeltségében működik, a rendőrkapitányt a polgármester javaslatára a képviselőtestület választja meg, és ennek megfelelően a rendőri munka prioritásai között a helyi állampolgárok és közösségek, valamint az önkormányzat igényei állnak a középpontban. Azt is meg kell említeni, hogy a rendőri munkában a megelőző, proaktív szemléletet követik, a decentralizált rendőri szervek elsődleges fegyvere a jelenlét, a bizalmon alapuló kapcsolat az állampolgárokkal és a kiterjedt kommunikáció. Az angolszász országokban a helyi rendőrségek a mai napig a helyi igényeknek alávetetten, azt kiszolgálva működnek, ez pedig a kontinentális rendszerhez viszonyítva merőben más megközelítés.

A kontinentális országokban a rendőrségek születését az egyre fokozódó kereskedelem, a nyitott városok lakosságának állandó változása, a köz- és magántulajdon elválása, a jelentős vándorlási hajlandóság és a bűnözés megjelenése indokolták. Ezen országok jogrendszerei írott alaptörvénnyel, alkotmánnyal rendelkeznek, amelyek gyakran kitérnek a rendészeti szervek működésére is. A közigazgatás jobbra központosított, ennek megfelelően a rendőrség is hierarchizált rendszerben felépülő, a központi hatalom irányítása alatt álló szervezet. Ez persze országonként és korszakonként változó módon és formában valósult meg. A kontinentális rendőrségek gyakran úgy jöttek létre, hogy az igény megjelenését követően az állam a szervezet megalakítását úgy oldotta meg, hogy a hadseregből választotta le. Ennek egyik következménye, hogy struktúrában, szervezési elvekben, módszereiben erőteljes volt a hasonlóság a hadsereggel, másrészt pedig gyakran úgy váltak le az egyes rendőri szervek, hogy közben megmaradtak a hadsereg egyik „fegyvernemeként”, amely szükség esetén bevethető katonai egységként. Ilyen

²²⁴ Christián (2018d): i. m.

²²⁵ Christián (2011): i. m. 39, 57.

szervezet például a csendőrség. A hadsereg mintájára létrehozott rendőrségekkel szemben támasztott elsődleges elvárás a közbiztonság igényeihez való alkalmazkodás, de fontos megemlíteni a „felülről lefelé” építkezési elvet is. A rendőrség szervezeti struktúrájának fő jellemzője a centralizáció és a hierarchia, a parancs feltétlen teljesítése pedig áthatja a szervezet működését, továbbá a rendőri munka alapvetően reagáló szemléletet követ, a bekövetkezett eseményeket igyekszik lekövetni.

Most érkeztünk el az angolszász és a kontinentális rendészeti megközelítés közötti alapvető elhatárolási ponthoz, amelyet Finszter Géza érzékletesen tár elénk. A kis hatalmi távolság aktívvá teszi a rendőrt, mert olyan döntéseket hajt végre, amelyeknek a meghozatalában maga is részt vett. Azonosul munkájával, azt szakmaként műveli, átérzi szolgálata erkölcsi értékeit. Ahol ez a rendőrségi kultúra lép a hierarchikus függés kényszerének helyébe, ott jelentősen megnő a rendőrök egyéni teljesítménye, és az áldozatvállalás olyan gyakorlat lesz, amelyet parancsra soha nem lehet teljesíteni. A rendészeti jelenlét és a társadalom kisebb közösségeivel való együttműködés a közösségi rendőrség szervezeti kultúrájának legfontosabb alappillére.²²⁶ Persze az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy a felülről építkező francia államrendőrségi modellben és az angol modellben is bekövetkeztek olyan testidegennek tűnő változások az elmúlt évtizedekben, amelyeket a bűnözés megváltozása és a szükségesnek mutatkozó reformok kapcsán vezettek be, így az angoloknál a centralizáció jelent meg, míg a franciáknál a szomszédsági rendőrség mint új megközelítés. Ez egyben azt is üzeni, hogy bármilyen szervezőelvek alapján működjön egy adott ország közigazgatása vagy rendészete, időről időre érdemes felülvizsgálni a rendszer egyes elemeit, megfontolva bizonyos jól bevált módszer, megoldás alkalmazását.

Megjegyzendő, hogy már a hazai rendészettörténet hajnalán Karvasy Ágoston és Pichler Nándor munkáiban kifejtett gondolatok is azt igazolják, hogy a szakmai és civil/állampolgári közönség mindig is átlátható, pártatlan, minőségi tevékenységet várt és vár el a rendőrségtől annak modern formáinak megjelenésétől kezdve. Ezzel szemben a rendészeti munka ma már főként a közrend/közbiztonság fenntartására korlátozódik, azaz elsősorban veszélyelhárítási tevékenység. A rendőrség napjainkban betöltött társadalmi szerepével és részvételével kapcsolatos 21. századi nemzetközi szakirodalom egyik legfontosabb témája a „bizalom” kutatása. Az Amerikai Egyesült Államokban az 1970-es években a rendőrség a statisztikai mutatók „mindenhatóságában való hitet” maga mögött hagyva a társadalmi elégedettségmérések úgynevezett objektív mutatóit kezdte el az eredményesség szinonimájaként emlegetni. A szubjektív biztonságot a lakosság elégedettségével kezdték el mérni, amelyet már 1957-től közvélemény-kutatásokkal vizsgáltak.²²⁷

A rendőrség hatékonyságának mérése hazánkban leggyakrabban bűnügyi statisztikával történik. Tihanyi és Vári azonban rávilágítanak, hogy a nemzetközi kutatások rámutattak ennek korlátaira, és számos alternatív módszer került kidolgozásra. Az egyik

²²⁶ Finszter (2012b): i. m. 134.

²²⁷ Sallai et al. (2017): i. m.

ilyen módszerrel hat rendőri funkciót tudunk meghatározni, amelyek alapján a helyi lakosság megítéli a rendőrség munkáját.

- Közösségi munka: a közösség körében végzett szolgálat, amelynek része a helyi problémák megismerése, illetve a lakosság információkkal való ellátása. Ehhez jó indikátor lehet, hogy az egyes rendőri szervek mennyi ideig és milyen széles lakossági körben látnak el szolgálatot (például fogadóóra, közmeghallgatás, egyéb közösségi alkalmak).
- Elérhetőség a lakosság számára: tulajdonképpen a segélyhívás és segítségkérés, valamint a reakcióidő. Ehhez jó indikátor lehet a hívásvárakozás ideje, illetve – ami ennél is sokkal fontosabb – a reakcióidő, vagyis a híváskezdeményezés és a rendőri intézkedés megkezdése közötti idő.
- Beavatkozás: válságok, tömegek, rendezvények kezelése. Ezek a tényezők elsősorban a közösségtől való elvonó tényezőt foglalják magukban. E munka hatékonysága ugyanakkor jelentős kihatással van a rendőrség megítélésére. Jó indikátor lehet az, hogy mekkora rendőri erő alkalmazása mellett sikerült fenntartani a közrendet.
- Továbbá: áldozatvédelem; a helyi nyomozati munka eredményessége; valamint a közrend fenntartása.²²⁸

A kontinentális és az angolszász rendészeti modellek gyakorlati működése közötti különbség talán a közösségi rendészeten keresztül érthető meg az olvasó számára, ezért a következő oldalakon ezt a témát járjuk körül részletesen.

Közösségi rendészet²²⁹

A magyar rendészeti közeg és a közösségi rendészet

A rendszerváltás időszakában szinte magától értetődőnek tűnt, hogy a rendőrség szervezete és működése is jelentősen átalakul. A változtatás iránti igény fókuszában a fő vezérelvek a következők voltak: a demilitarizáció, a decentralizáció és a depolitizálás, de erőteljesen megjelent a rendőrség professzionális szervezetté alakításának elvárása is. Ekkor érdemben felmerült az önkormányzati rendőrség újbóli életre hívásának lehetősége összhangban az önkormányzati rendszer kiépítésével. A helyes út megtalálásához külső segítséget is igénybe vett a magyar kormányzat, és 1990 tavaszán azzal a kéréssel fordult a Team Consult nevű svájci céghez, hogy szakemberei segítségével támogassa a magyar rendőrség átszervezését, demokratizálását. Öt változtatási fókuszpontot nevesített a Team

²²⁸ Tihanyi Miklós – Vári Vince: Jó állam – jó rendészet, avagy a rendőrség hatékonyságmérésének koncepciója. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 4. 123–124.

²²⁹ Christján László: Egy feledésbe merülő közösségi rendészeti modellkísérlet margójára. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019. 79–88.

Consult egy demokratikus és hatékony rendőrség kialakítása érdekében, egyebek mellett új jellegű kapcsolatot kell kialakítani a lakosság és a rendőrség között. Témánk szempontjából ezen javaslat azért emelendő ki, mert ez a korábbiakhoz képest eltérő kapcsolat képezi a közösségi rendészet alapját is. A Team Consult jelentése a rendőrségi reform alapelvei között fogalmazta meg azt is, hogy a bizalomépítés jegyében a rendőrségnek a lakossággal és más intézményekkel együtt proaktívan és megelőzően kell cselekednie, és hálózatos partnerkapcsolattal kell rendelkeznie, továbbá hogy a rendőri munkát a helyi igényekre kell szabni, ezért a döntési lehetőségeket is a helyszínre kell delegálni.²³⁰

A katonai elvek mentén működő és professzionális értékeket hangsúlyozó rendőrségek képtelenek voltak hatékony választ adni a növekvő társadalmi feszültségekre, valamint a bűnözés komoly emelkedésére. Rájöttek, hogy a bajok forrása a rendőrség és a társadalom közötti viszonyokban keresendő.²³¹ A modern társadalom rombolja a természetes emberi kisközösségek összetartó erejét, magát a közösséget is. Ha az egyén legösszefőbb szükséglete, a természetes közösség iránti igénye nem teljesül, magányossá válik, vagy ezt kerülvén, nem legális, amorális, vagyis deviáns közösségi formákat teremt. A rendészet közösségi modellje azonban éppen ennek ellenszeréül kínálkozik, állapítja meg Németh Zsolt kriminológus.²³² Az állami rendőrség és a piaci alapon működő magánbiztonsági cégek dichotómiája mellett harmadik útnak szokták nevezni a közösségi rendészetet, amely az erősen hierarchizált és a társadalomtól elszakadt rendőrséget felváltva a lakossággal történő együttműködésre helyezi a hangsúlyt.²³³ A Team Consult javaslatával összhangban bizonyosan sokan várták a pillanatot, és időszerűnek gondolták különösen a rendszerváltást követően, hogy Magyarországon is valamilyen formában bevezessék a világszerte meghatározó rendészeti filozófiát. A régen várt pillanat több mint két évtizeddel a rendszerváltás után érkezett el, ugyanis a Belügyminisztérium weboldalán még jelen tanulmány készítésekor (2019 februárjában) is fellelhető ismertető alapján

„2012 és 2015 között, a **Svájci–Magyar Együttműködési Programnak** köszönhetően, 476 millió forintos svájci támogatással, összesen közel 560 millió forintból valósul meg a közösségi rendészet modelljének kísérleti bevezetése négy magyar városban: Miskolcon, Nyíregyházán, Szegeden és Zalaegerszegen. A projekt célja, hogy a rendőrség a helyi közösségekkel közösen mérje fel a bűnügyi problémákat és az azokra vonatkozó megoldási javaslatokat is velük közösen dolgozza ki. A kísérleti szakaszt követően a közösségi rendészet szellemiségét a Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért című projektnek köszönhetően további 20 nagyvárosban tervezik bevezetni.”²³⁴

²³⁰ Gottlieb–Kröszel–Prestel (1998): i. m. 104–119.

²³¹ Szikinger (1998): i. m. 28–32.

²³² Németh (2014): i. m. 379–390.

²³³ Christján László: Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok*. Pécs, Publikon, 2010b. 423–426.

²³⁴ Községi rendészet Magyarországon. Lásd: <http://bmprojektekt.kormany.hu/kozossegi-rendeszet-magyarorszag>

Az idézett szövegrész utolsó mondata még bizakodásra adott okot a közösségi rendészet hazai bevezetése kapcsán, azonban immár évekkel a projekt lezárását követően annak kimenetelével, értékelésével és esetleges folytatásával kapcsolatban semmilyen további információ nem érhető el, az érdeklődő kutatók pedig nem kapnak választ az illetékesek irányába megfogalmazott kérdéseikre.

Jelen fejezetben a közösségi rendészet kialakulásának és fogalmának vázlatos bemutatására, valamint a közösségi rendészet Magyarországon megvalósult mintaprojektjének töredékes értékelésére vállalkozom. Azért esett erre a témára a választásom, mert a Nemzeti Községi Egyetem részéről felállított, a projekt tananyagainak kidolgozását végző munkabizottság vezetőjeként érintett voltam abban. Kollégáimmal együtt lelkesen vetettük bele magunkat a kidolgozó munkába – az irreálisan rövid határidő ellenére is – átérezve a modellkísérletnek a rendészet modernizációja, fejlesztése szempontjából kiemelt jelentőségét, kivételes jellegét.

A közösségi rendészet kialakulásáról dióhéjban

A modern rendőrségek születése hosszú folyamat eredményeként teljesedett ki a 19. században Angliában. Az angolszász rendfenntartás a közösség igénye mentén alakult és fejlődött, az alulról fölfelé építkezés és az állampolgár-közeli működés, a helyi igények szolgálata jellemezte. 1829-ben alakult meg az angol főváros rendőrsége Metropolitan Police néven, Sir Robert Peel belügyminiszter kezdeményezésére, aki úgy tartotta, hogy a bűnözés helyi probléma, annak üldözése a helyi hatóságok feladata. A Peel által lefektetett alapelvek²³⁵ a megelőzésre helyezték a hangsúlyt, és a társadalommal kiépített együttműködésre alapoztak, valamint arra, hogy a rendőri munka a közösségtől kapja a felhatalmazást, ezért nélkülözhetetlen az állampolgárok támogatása és a tisztelet kivívása a rendőr számára. Szintén az egyik alapelv fogalmazza meg, hogy ez csak valódi partnerség révén valósulhat meg.²³⁶

A 19. század második harmadától némi lemaradással az angol minta alapján kezdték létrehozni az Egyesült Államok nagyvárosainak rendőrségeit. Az USA rendőrségének fejlődését korszakokra szokás bontani. A politikai korszak (1840–1930) jellemzője, hogy a rendőrség szoros kapcsolatban, összefonódásban állt a helyi politikai erőkkal, a politikai semlegesség tehát ismeretlen fogalom volt. A rendőrség nem pusztán rendfenntartó, de „egyfajta szociális szolgáltató szervezet” is volt, és az ebben az időszakban meghatározó szolgáltató jelleg erős társadalmi beágyazottságot eredményezett. Azonban a politika

²³⁵ Sir Robert Peel 1829-ben alapította a londoni Metropolitan Police-t, és ennek kapcsán a rendőri munka kilenc alapelvét javasolta. Lásd Janza Frigyes: A rendészeti karrierrendszer. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Pécs, Magyar Rendészettudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2008. 107.

²³⁶ Linda S. Miller – Kären M. Hess – Christine M. H. Orthmann: *Community Policing Partnerships for Problem Solving*. Sixth Edition, Clifton Park, Delmar, 2011. 5–7.

feltétlen kiszolgálása számos visszaéléshez vezetett, a nyomozások terén és egyéb területeken a jelentős korrupció elodázhatalanná tették a változásokat.

A reformkorszak vagy a professzionális modell 1930-tól 1980-ig tartott. Az 1920-as években bevezetett alkoholtilalom okán és a bűnszervezetek tevékenysége révén erősödött a politikai összefonódás, és tovább nőtt a rendőrségi korrupció. Erre válaszként Roosevelt elnöksége idején hozták létre a különleges ügynökökből álló egységet *Bureau of Investigation* (BOI) néven, amelyet 1935-ben neveztek át Szövetségi Nyomozó Irodára (FBI). A korábbi rendőr és állampolgár közötti szoros viszonyt felváltotta egy professzionálisan semleges, távolságtartó, hivatalos kapcsolat. A rendőrség erős propagandatevékenységet folytatott, azonban elmaradt az igények felmérése, így azokra reagálni sem tudtak, inkább saját szolgáltatásaikat próbálták „eladni” a lakosságnak. A reformkorszak stratégiája egyszerű, de komplex válaszokat próbált adni a bűnözésre, a körzetekre épülő rendőri munka helyett a centralizáció erősödött. A kezdeti sikerek ellenére a rendőri szervek nem voltak képesek sem a saját, sem a társadalomban megfogalmazódó igényeknek megfelelni, a növekvő bűnelkövetésnek gátat szabni. A 70-es évekre azonban meggyengült a rendőrség, ekkor publikáltak két azóta is meghatározó jelentőségű tanulmányt: a problémaorientált rendőri munka (Herman Goldstein: *Problem-Oriented Policing*), illetve a betört ablakok elmélete (James Q. Wilson – George L. Kelling: *Broken Windows*). A közösségi rendészet korszaka 1980-ban vette kezdetét, és azóta is tart. A bizalom visszaszerzése érdekében a gyalogos járőrözést (bár elsősorban politikai célból) több városban újra bevezették, ezzel csökkent a bűnözéstől való félelem, a rendőrség fokozott jelenléte növelte a lakosság bizalmát és elégedettségét, javult a rendőrség hozzáállása a polgárok irányába és a rendőri munka elismertsége is nőtt. A rendőrség felismerte, hogy a lakosságtól kapott információk jelentősen bővíthetik a rendelkezésükre álló adatokat, eredményesebbé téve munkájukat, ráadásul olyan információkhoz is hozzájuthatnak, amelyekről egyébként nem lenne hivatalosan tudomásuk. Több városban is kipróbálták Herman Goldstein problémaorientált megközelítését. Ennek lényege, hogy az ügyek közötti összefüggések feltárására és a háttérben meglévő okok felderítésére törekedtek.

A megelőző korszakban erősödő centralizáció és a diszkrecionális jogkörök visszaszorítása a közösségi rendészeti stratégiával teljesen ellentétes szemléletet jelentett. A közösségi rendőrök feladata volt a körzetükben megjelenő problémák kezelése és megoldása, ennek érdekében csökkentették a centralizációt és a döntéshozatal alacsonyabb szinten történt, nagyobb szabadsággal és több kreativitással: rendőrörsöket, körzeti irodákat nyitottak, visszaállították a körzeti rendőröket. A decentralizáció elemeként a beosztottakat és alsóbb szintű vezetőket bevonták a stratégiai döntéshozatalba például munkacsoportok létrehozásával és más újszerű szervezeti megoldásokkal, ezzel alapozva az ő gyakorlati tapasztalataikra, továbbá elősegítve a döntésekkel történő azonosulást és ezzel azok sikeres végrehajtását. A közösségi rendőrségi modell középpontjában tehát a rendőrség és lakosság szoros kapcsolata áll. A közösségi rendészet taktikai elemei közé tartozik a gyalogos járőrözés, a problémamegoldás, az információgyűjtés, az áldozatsegítés, a rendszeres konzultáció a közösséggel, oktatások, a közvetlen lakossági kapcsolatok és természetesen a segélykérésekre történő reagálások. Különös hangsúlyt

kapott a járőrök és a nyomozók közötti információáramlás növelése a bűncselekmények sikeres felderítése érdekében. A közösségi rendészet mérhető eredményei: a lakóközösségek életminőségének javulása, a problémák megoldása, a félelem csökkenése, a rend növekedése, az állampolgárok elégedettsége a rendőrséggel, a bűnözés csökkenése.²³⁷

A közösségi rendészet közösségek biztonságának megteremtése érdekében végzett rendőri tevékenység. Része annak a nem csupán rendőrség által végzett rendészeti munkának, amelynek fő célja a közbiztonság megteremtése és fenntartása. A közösségi rendészeti tevékenység az adott település rendőrségének olyan működése, amely egy új filozófia alapján törekszik a helyi közösség legszélesebb bevonásával a biztonságérzet megteremtésére, a rendőrség és a lakosság közötti bizalom kialakítására és a közbiztonság megteremtésére, ezáltal az életminőség javítására.²³⁸ A közösségi rendőrség tartalmilag, de eszközeit és módszereit tekintve is, maga a bűnmegelőzés.²³⁹

Ezzel összhangban a közösségi rendészet a proaktív, megelőző rendészeti tevékenységet hangsúlyozza, az állampolgárokkal szoros együttműködésben valósul meg, és fő céljai: a bűnözéstől való félelem csökkentése, a rendészeti problémák megoldása és a bűnmegelőzés.²⁴⁰ A közösségi rendészetnek három fő összetevője van: együttműködés a helyi közösséggel, a problémaorientált megközelítés (*problem oriented policing* – POP) és a szervezeti reformok.²⁴¹ A problémaorientált rendészeti stratégia a bűncselekmények és más jogsértések helyett, valamint az egyedi ügyek helyett a több ügyet magába foglaló problémákra (jelenségekre) fókuszál.²⁴² A problémák megszüntetésével jó eséllyel megszűnnek a belőlük származó bűncselekmények és kisebb súlyú jogsértések. A rendőri munka alapját POP-ben a SARA- (*scanning, analysis, response, assessment*) folyamat foglalja össze, amely lényegében a problémák észlelését, elemzését, az azokra adott válaszokat és a válaszok értékelését jelenti. A közösségi rendészeti megközelítésben a főszereplő a körzeti rendőr, a POP-ben az elemző, aki a rendelkezésre álló adatokból dolgozik.

A közösségi rendészeti modellkísérlet Magyarországon

A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia önálló alcímként taglalja a közösségi rendészeti modell hazai megvalósításának lehetőségét, és megfogalmazása szerint a közösségi rendészet keretében a rendőrség törekszik a helyi közösség legszélesebb körének bevonásával a közbiztonság és a biztonságérzet megteremtésére, a rendőrség és a lakosság közötti

²³⁷ Christián (2010b): i. m. 423–427.

²³⁸ Christián (2019): i. m. 83.

²³⁹ Németh (2014): i. m. 380.

²⁴⁰ Miller–Hess–Orthmann (2011): i. m. 512.

²⁴¹ Community Policing Defined – U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services. 3–4.

²⁴² Vári Vince: Rendőrség típusok „társadalmi” hatékonysága. *Miskolci Jogi Szemle*, 14. (2019), 2/2. klsz. 432.

bizalom kialakítására, az életminőség javítására. Optimális esetben három célt együttesen szolgál: (1) a helyi közösség tagjai biztonságérzetének megteremtése; (2) a kölcsönös bizalom kialakítása a helyi közösség tagjaival; (3) a helyi közbiztonság megteremtése.²⁴³

Magyarországon is örökzöld téma a közösségi rendészet a rendszerváltás óta, de kevés gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre ezen a téren, talán a legrelevánsabb az említett 2012–2015 közötti modellkísérlet. Az alábbiakban a modellkísérlet releváns körülményeit vesszük sorra, támaszkodva a projektben érintett rendőrök tapasztalatára is.

A program előzménye annak felismerése, hogy az eseménykövető tevékenységet végző úgynevezett reagáló rendőrségi modell lehetőségei nem mutatkoznak elégségesnek a bűnözés elleni harcban. Ebben a helyzetben lehetséges fejlődési irány a *community policing*, magyarul közösségi rendőrségi modell alkalmazása lehet. A világszerte sikeres rendészeti módszer legfontosabb jellemzője, hogy nem az erőforrások növelésével, hanem azok célzott és helyi fellépést erősítő felhasználásával próbál meg fellépni a bűnözés ellen. Ebben a rendszerben kiemelt szerepet kap a helyi közösségek bevonása és önszerveződése, valamint egyes proaktív módszerek alkalmazása. A modell kidolgozói a hatékony fellépés mellett legalább olyan fontosnak tartják a bűncselekmények megelőzését és a lakosság tájékoztatását, az állandó kétirányú kommunikációt. A sikeresnek tekinthető projekt befejezését követően az állampolgárok többsége nagyon pozitívan értékelte a modellkísérletet, és szeretnék volna, ha lehetne folytatás. Sajnos azonban a folytatás elmaradt, sőt a projekt hivatalos értékelése, szakmai összegzése, valamint a jövőt érintő elképzelések ismertetése is egyelőre várat még magára.²⁴⁴

Az úgynevezett Svájci Alapból támogatott kísérleti jellegű pilot-modellkísérletet négy városban bonyolították le: Miskolc, Nyíregyháza, Szeged és Zalaegerszeg. A pilotprogram keretében önkéntes jelentkezés alapján 40 fő közösségi rendőrt képeztek ki, de akadozva ment a projekt kommunikációja az érintett állomány felé, így a bizonytalanságok miatt sokan nem mertek jelentkezni. A pilotprogramba bevont településeken kialakított körzetekben körülbelül 15 ezer állampolgárra jutott egy közösségi rendőr. Ennek kapcsán a közrendvédelmi tapasztalattal rendelkező szakértők aggályosnak nevezték és előre jelezték, hogy ilyen magas lakosságszám esetében csak korlátozottan lehet eredményes a közösségi rendőr tevékenysége.

A közösségi rendészet hazai implementálásának lehetőségét vizsgáló projekt szakmailag azért is volt különösen érdekes kísérlet, mert egy angolszász rendészeti modellben sikeres filozófiának a kontinentális rendészeti modellhez tartozó országba történő átültethetőségéről van szó. A kihívás abban áll, hogy az angolszász modellben a rendészet alulról fölfelé építkezik, tehát megszokott az állampolgár-közeli, decentralizált működés, azonban a centralizált kontinentális modellben a központból érkező parancsot kell végrehajtani, és kevesebb figyelem jut a helyi kérdésekre, a közösségek problémáira.²⁴⁵

²⁴³ 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) 8.1.1.

²⁴⁴ Christján (2018d): i. m. 20.

²⁴⁵ Vári Vince: Rendőrségi szervezeti modellek: előnyök és hátrányok. *Hadtudományi Szemle*, 11. (2018), 2. 302–315.

Az állampolgár-közei működés szempontjából kiemelkedő jelentőségű a kommunikáció, hiszen a közösségi rendészet központi elemei a bizalomépítés és a kétirányú információáramlás. A projekt előkészítése és végrehajtása kapcsán azonban ezen a területen komoly hiányosságok voltak tetten érhetők. A lakosságnak nem mutatták be, nem ismertették, hogy mit is jelent a „többszintű közösségi rendőrségi háló az együttműködés alapú bűnmegelőzésért” program, sőt volt olyan időszak, amikor tilos volt a kommunikáció a modellkísérlet vonatkozásában. Az emberek nem tudták hova tenni a rendőröktől kevésbé megszokott barátságos, nyitott magatartást, szinte gyanakodtak a lakosok. A kapitányságok rendőrei nem értették, miként profitálhat a projektből a rendőrség, miért lesz jobb a szervezet társadalmi megítélése. Ráadásul a projektben részt vevő rendőrök nem nyilatkozhattak a sajtónak, névjegyeket nem kaptak, és egyenruhájukon semmilyen a projektre utaló megkülönböztető jelzést nem viseltek.

A programban részt vevő közösségi rendőrök érdekes kettőségről számoltak be. Egyrésztől egybehangzóan nagyon pozitív visszacsatolást kaptak a lakosságtól a munkájuk kapcsán, ugyanakkor a szervezeten belüli elismerés elmaradt, de talán ennél is nagyobb hiányosság, hogy a megszerzett tapasztalatok, problémák átadásának nem volt intézményesített fóruma, formája, így természetesen jórészt azok megoldása is elmaradt. Az említett négy város közösségi rendőrei azt is fájlalták, hogy a munkájuk eredményességének, hatékonyságának kritériumai nem voltak tisztázottak, így pedig nehéz lelkesen, ambiciózusan dolgozni az adott projekt sikeréért. A projekt utólagos töredékes értékelése kapcsán érdemes végiggondolni azt, hogy mennyire sikerült a rendőri állományt érdekeltté tenni, motiválni. Az érintettek beszámolóai alapján nem sikerült hatékonyan motiválni.

A filozófiának megfelelően a helyi szintű problémák feltárása, értékelése, elemzése (kockázatelemzés) áll a fókuszban, és ehhez próbálja hozzárendelni az érintett végrehajtó szervezetet vagy személyeket. A közösségi rendészet egyik építőköve a már említett bűnmegelőzési szemlélet, amely arra ösztönözi a bűnügyi nyomozót és a járőrt egyaránt, hogy folyamatosan tegyenek javaslatot arra vonatkozóan, hogy a megtörtént bűncselekmények és tapasztalataik alapján mit kellene tenni a további jogsértések megelőzése érdekében. Ez a gyakorlat hozzájárulhat a polgárok szubjektív biztonságérzetének növeléséhez, a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia is éppen ezekre az alapokra építkezik.

A rendőrség nem biztonságot termelő üzem, hanem a jogrend felett őrködő hivatal, hatóság, ezért teljesítményében a jogszerűség, a szakszerűség és a szolgálatserűség hármas követelménye a meghatározó, ezek érvényesülésének mértékét pedig nem lehet statisztikai adatokkal megbecsülni. A rendőrség elsősorban a bajban lévő embereknek szolgál, ez a legfontosabb funkciója, ezért a rendőrség tevékenységének megítélésére alkalmatlan a bűnügyi statisztika, mivel magára a bűnözés alakulására kevés hatást gyakorol a rendőrség.²⁴⁶ Egyetértve a fenti megállapítással, a modellkísérlet kapcsán sem kerülhető meg, sőt alapvető jelentőségű kiindulási pont az állampolgárok szubjektív

²⁴⁶ Kerezsi Klára – Pap András László: A bűnözés és a bűnözéskontroll jövője. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2017. 551.

biztonságérzete és a bűnügyi statisztika között feszülő ellentmondás; el kell dönteni, hogy melyiket tekintjük mérvadónak. A rendszerváltás óta eltelt majd három évtizedben sok rendőri vezető tagadta a statisztikai szemlélet létezését a rendőrségnél, ugyanakkor még az elmúlt években is tapasztalható volt, hogy a hónap végén, amikor a statisztikai jelentéseket le kell adni, a legtöbb vezető az intézkedések számát, a helyszíni bírságok összegét kérte elsőként. A projekt kapcsán a kérdés úgy hangzik, hogy vajon mit szól a rendőr felettese egy olyan jelentés hallatán, miszerint ma nyolc-tíz emberrel beszélgettem a közösségi rendészet alapjául szolgáló kapcsolatépítés érdekében, és senkit nem bírságotam meg. A közösségi rendészeti filozófia implementációjának kulcskérdése, egyben az eredményes, hatékony közösségorientált munka feltétele az, hogy a közösségi rendészeti munkában érintett valamennyi szereplő – beosztott és vezető – érdemi felhatalmazást kapjon az önálló döntéshozatalra, tényleges felmentést a statisztikai elveknek történő szigorú megfelelés, valamint az érdemi munkát ellehetetlenítő sokszor értelmetlen bürokratikus kötelezettségek alól. Ez az érintett kollégák elmondása alapján nem valósult meg maradéktalanul a projekt során.

A kis hatalmi távolság aktívvá teszi a rendőrt, mert olyan döntéseket hajt végre, amelyek a meghozatalában maga is részt vett. Azonosul munkájával, azt szakmaként műveli, átérzi szolgálata erkölcsi értékeit. Ahol ez a rendőrségi kultúra lép a hierarchikus függés kényszerének helyébe, ott jelentősen megnő a rendőrök egyéni teljesítménye, és az áldozatvállalás olyan gyakorlat lesz, amit parancsra soha nem lehet teljesíteni. A rendészeti jelenlét és a társadalom kisebb közösségeivel való együttműködés a közösségi rendőrség szervezeti kultúrájának legfontosabb alappillére.²⁴⁷ A közösségi rendőrségi modell fontos alapelemei a decentralizált és szubszidiárius jellegű döntéshozatal, az állampolgárok és a szolgáltató jellegű rendőrség közti partneri viszony, továbbá a közösség bevonása a rendőri feladatellátásba. Ugyanakkor lépten-nyomon felmerült a projektben a bizonytalanság arra vonatkozóan, hogy a problémákat a fentiek fényében magától értetődő módon helyi szinten kellene megoldani, ugyanakkor nem született egyértelmű és világos vezetői döntés a döntések szintjének decentralizációjáról, konkrétan arról, hogy a helyi közösségi rendőr milyen mérlegelési felhatalmazást és döntési autonómiát kap. Joggal merült fel a projekt kapcsán, hogy a rendőrség vagy az egyes rendőr képes-e a közösség részeként és nem felügyelőjeként működni. A feladat óriási, de nagyszerű, igazi kihívás.²⁴⁸

Az együttműködés megkerülhetetlen alapeleme a közösségi rendészetnek és a jövő rendészetének egyaránt, hiszen a biztonság megteremtése társadalmi összefogás eredményeként egymás tevékenységét kiegészítő – komplementer rendészeti – tevékenységként fogható fel, hiszen a rendőrség soha nem tud olyan professzionálissá válni, hogy nélkülözni tudja a lakosság segítő együttműködését és információit.²⁴⁹ A közösségi rendőr ennek a sokszereplős, komplex folyamatnak a katalizátora lehet, de támaszkodnia

²⁴⁷ Finszter (2012): i. m. 134.

²⁴⁸ Németh (2014): i. m. 377–378.

²⁴⁹ Christián László: The Role of Complementary Law Enforcement Institutions in Hungary. Efficient Synergy in the Field of Complementary Law Enforcement – A New Approach. In *Public Security and Public Order*. Scientific Articles (18), Kaunas, Mykolas Romeris University, 2017c. 132–139.

kell a közösség valamennyi tagjára, egyénekre és különféle csoportokra.²⁵⁰ Kérdés, hogy a projekt során kellő figyelmet fordítottak-e az érintettek a szereplők beazonosítására és az együttműködés szisztematikus és közvetlen emberi kapcsolatokon nyugvó fejlesztésére.

A modellkísérlet kapcsán többször is felmerült a kérdés, hogy a körzeti megbízott (KMB) közösségi rendőrnek tekinthető-e, vagy sem. A körzeti megbízott és a közösségi rendőr is a területi felelősség alapján látja el szolgálatát, ez pedig erősítheti a felvetett párhuzamot. A KMB egyebekben kimondottan optimális közösségi rendőr lehetne, hiszen rendelkezik mindazon ismérvekkel, amelyre a közösségi rendőrnek szüksége van, hiszen a már említett területi felelősségen túl komoly hely- és személyismerettel rendelkezik, ismeri a veszélyes pontokat, a helyi közösségeket és a település meghatározó vezetőit, közszereplőit. A körzeti megbízott a fentiek ellenére azért nem válhatott automatikusan közösségi rendőrre, mert egyrészt a vésztartalék funkcióját töltötte be a rendszerben, másrészt a statisztikai szemlélet őt is „maga alá gyűrte”. Talán tisztábban látnánk annak ismeretében, ha tudnánk, hogy a körzeti megbízottak a munkaidejük hány százalékában végeznek klasszikus körzeti megbízotti feladatokat, példának okáért mennyi időt töltenek lakossági kapcsolattartással.

Komoly hiányérzet maradt a projektbe bevont közösségi rendőrökben és az érdeklődő szakemberekben is, hogy miért nem támaszkodott a modellkísérlet érdemben a közösségi médiára és az információs társadalom széles tömegek által használt egyéb vívmányaira, miközben külföldön ez szinte alapvető elvárás a rendészet területén is. Kiváló példa erre a Finnországban, Helsinki Itäkeskus kerületében megvalósított *Virtual community policing modellkísérlet*.²⁵¹ A finn megközelítés legfontosabb alapelve, hogy a modern rendőrség egyidejűleg képes legyen választ adni a globális és a lokális kihívásokra, erősítse a bizalmat, és kétirányú információs csatornákat építsen a lakosság és a rendőr között. Az így létrejött párbeszédnek köszönhetően a finn rendőrség társadalmi megbecsültsége jelentősen növekedett, és az új internetalapú kapcsolati hálónak köszönhetően a rendőrség és a civilek közti információáramlás intenzívebb lett.²⁵² A kiemelkedően pozitív lakossági visszacsatolás (a megkérdezettek 97%-a kiválóra minősítette a közösségi rendőrök munkáját) okán a programot kiterjesztették egész Finnországra. Hazánkban a projektbe bevont közösségi rendőrök nem használhattak közösségi médiát, lemondva ezzel a bizalomépítés, a kapcsolattartás és a kétirányú információáramlás szinte nélkülözhetetlen csatornájáról.

²⁵⁰ Németh (2014): i. m. 387.

²⁵¹ Sirpa Virta: *Community Policing Innovations in Finland, Case Helsinki Police Department*. Tampere, University of Tampere, 2012.

²⁵² Christián László: Miért bíznak a finnek a rendőrségben? Új rendészeti megoldások Finnországból. *Belügyi Szemle*, 61. (2013), 7–8. 130–142.

Konklúzió helyett

Konklúzió helyett megállapítható, hogy a magyarországi modellkísérlet mind a négy helyszínén egyértelműen pozitív volt a lakosság értékelése, és mindenhol bíztak annak folytatásában, az országos szintű kiterjesztésben. A várakozásokkal ellentétben elmaradt a folytatás helyben és országosan egyaránt, ráadásul mindez bárminemű értékelés és a projektet lezáró kommunikáció, tájékoztatás nélkül történt. Az, hogy a közösségi rendőrségi kísérlet miért maradt pusztán kihasználatlan esély, ugyanúgy megválaszolatlan kérdés marad, mint az érdeklődő kutatók által az illetékesek felé a projekt kapcsán megfogalmazott kérdések. Mindazonáltal sokan reménykedtünk abban, hogy a jelen rendészetének összetett kihívásaira a *community policing* valódi megoldást kínálhat hazánkban is.

Az ország különböző pontjain végzett interjúk és fókuszbeszélgetések, valamint a bemutatott egyéb empirikus kutatások rávilágítottak, hogy a helyi közbiztonság megteremtése komplex és többszereplős tevékenység, amelyben jelentős szerepe van a partnerségen alapuló együttműködésnek, a személyes kapcsolatoknak, a hatékony információáramlásnak. Az önkormányzatoknak kiemelkedő szerepet kell vállalniuk a település közbiztonságának erősítésében. Ez nem merülhet ki a feladatok rendőrségre hárításában és a lehetőségek szerinti ellentételezésben. Sokkal célravezetőbb megvizsgálni azt, hogy példának okáért mennyiben tesz eleget a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia önkormányzatokra vonatkozó ajánlásainak, rendelkezik-e aktuális közbiztonsági stratégiával, működik-e helyi közbiztonsággal foglalkozó bizottság, vagy éppen született-e önkormányzati rendelet a közösségi együttélés alapvető szabályairól. Ezt követően az anyagi lehetőségek figyelembevételével azt is érdemes megvizsgálni, hogy van-e kiépített kamerarendszer, az mennyire szolgálja hatékonyan a helyi közbiztonságot. Minden településen célszerű elméletben megtervezni, majd a gyakorlatban is megvalósítani a közbiztonsági hálót. Ez azt jelenti, hogy szisztematikus munkával be kell azonosítani mindazon szereplőket, akik részt vállalhatnak a helyi közbiztonság erősítésében a szociális intézményektől az egyházakig. Az érintettek között aktív és rendszeres információáramlást kell megvalósítani, majd a település közbiztonsági stratégiájában foglaltak mentén szoros, partnerségen alapuló együttműködésre kell sarkallni őket. A települések vezetőinek érdemes fontolóra venni azt, hogy a helyi biztonság erősítésébe fektetett erőforrások sokszorosan megtérülhetnek.

Az elmúlt években elvégzett kutatásaim során éles ellentét került felszínre. Az önkormányzati rendészet, amely szervezet a település közbiztonsággal kapcsolatos cselekvéseit hajtja végre, tevékenységének prioritásait maga az önkormányzat, tehát közvetve a helyi közösség határozza meg, plasztikusan azzal tudnak foglalkozni, amivel a településen a leginkább szükséges. A jogalkotó az Möt. megalkotásától kezdve egyre több lehetőséget ad az önkormányzatok számára a komplexebb reagálást magában foglaló önkormányzati rendészetek működtetésével kapcsolatban, egyúttal tisztább helyzetet is teremtvé a szabályozásban. A rendőri vezetők egyhangúan úgy nyilatkoztak, hogy kiváló az együttműködés ezekkel a szervezetekkel, sőt komoly tehermentesítő erő számukra

az önkormányzati rendészet, ezért a rendőrség örömmel fogadná, ha országosan egységesen lenne ilyen szervezet a településeken. Az ellentmondás abban áll, hogy az elmúlt években világosan fokozódó igény és csökkenő rendőrségi kapacitások ellenére sem válhatott az állam által támogatott, országosan egyégesen mindenhol létező szereplővé az önkormányzati rendészet. A továbblépés elsődleges akadálya talán a normatív finanszírozás hiánya, ezt követhetnék további jogalkotói intézkedések, mint szakmai szervezet létrehozása, felügyelet; a képzési háttér rendbetétele, egységes megjelenés, a fővárosban tetten érhető anomáliák²⁵³ tisztázása, feloldása.

A rendőrségnek a közösségek felé kell nyitnia.,,Jövőorientált, optimalizált rendészetet csak kooperációban lehet kialakítani és működtetni. Ennek természetesen vannak szervezeti és kulturális követelményei. A centralizált, parancsuralmi szisztéma lehetetlenné teszi a közösségek és a rendőrségek közötti innovatív kapcsolatokat.”²⁵⁴

²⁵³ Christján László – Hermann Gábor: Önkormányzati rendészet – közterület-felügyelet – gyakorlati problémái a fővárosi kétszintű igazgatásból adódóan, valamint az önkormányzati rendészet jövőjét meghatározó problémák tágabb aspektusai és azokra adott megoldási javaslatok. *Magyar Rendészet*, 18. (2018), 4. 64.

²⁵⁴ Krémer Ferenc: *Az elérhető társadalom és a rendőrség válsága*. Budapest, Gondolat, 2020. 288.

A rendészet szerveinek felosztása²⁵⁵

„A rendészet egyik legtipikusabb jellemzője az intézményrendszere” – írja Balla Zoltán.²⁵⁶ A rendészeti igazgatás szervezetrendszere az intézmények olyan komplex halmazát jelenti, amelyen belül az egyes szerveket speciális rendeltetésükből, jogi szabályozásukból fakadóan megkülönböztethetjük egymástól, ezáltal bizonyos szempontok szerint tipizálhatjuk azokat. A rendészeti szervek tudományelméleti csoportosítására többféle módon is sor kerülhet attól függően, hogy azoknak mely tulajdonságára fókuszálunk.

Finszter Géza szerint a rendészeti igazgatást teljesítő közigazgatási hatóságok körében négy kategóriát különböztethetünk meg:

- szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok, amelyek a hatáskörükbe utalt rendészeti feladatok teljesítéséhez a legitim fizikai erőszak monopóliumának teljes körével rendelkeznek (például rendőrség, NAV);
- a rendvédelmi szervek, amelyeket a törvény rendvédelmi szervként deklarál (például rendőrség);
- a rendészetet támogató hivatalok, központok, amelyek a rendészeti tevékenységet közvetlenül támogató közfeladatokat látnak el (például TIBEK);
- a járulékos, korlátozott hatáskörű helyi rendészeti hatóságok, amelyek speciális hatáskört gyakorolnak, rendészeti kényszerintézkedéseket csak szűk körben és csak a rendőrség felügyelete mellett alkalmazhatnak, de társadalmi rendeltetésük mégiscsak a helyi közrend és közbiztonság védelme (például közterület-felügyelet).²⁵⁷

Balla Zoltán ezzel szemben a közbiztonsághoz való kötődés ereje, minősége, valamint az ehhez rendelt hatáskörök, illetve a legitim fizikai erőszak és a titkos eszközök alkalmazhatósága szempontjából öt alrendszerbe osztja a rendészet szervezetrendszerét:

- elsődleges rendészeti szerv, amely messze a legtöbb rendészeti intézkedés, kényszerintézkedés és titkos eszköz alkalmazására jogosult (általános feladatokat ellátó rendőrség);
- másodlagos rendészeti szervek, amelyek az előzőhöz képest az intézkedések és kényszerintézkedések specializáltabb, szűkebb körű tárával rendelkeznek (például NAV, NVSZ, büntetés-végrehajtás);
- egyes rendészeti feladatokat ellátó vegyes szervek, amelyeken belül további két alcsoport különböztethető meg: önkormányzati rendészeti szervek (például közterület-felügyelet, halászati őr) és egyéb rendészeti szervek (például fegyveres biztonsági őr, természetvédelmi őr, hegyőr);
- a törvényhozói hatalom rendészeti szerve (Országgyűlési Őrség), valamint

²⁵⁵ Christián (2018d): i. m. 1.

²⁵⁶ Balla (2017a): i. m. 44.

²⁵⁷ Finszter (2018): i. m. 264–271.

- a közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkező rendészeti jellegű egyéb szervek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, a legitim fizikai erőszak jogával nem rendelkeznek, de tevékenységük alapvetően kötődik a közbiztonsághoz (például polgárőrség).²⁵⁸

Hautzinger Zoltán pedig az Alaptörvényben elfoglalt helye szerint tipizálja a rendészeti feladatokat ellátó szerveket, aminek értelmében léteznek:

- az Alaptörvényben nevesített rendészeti szervek (rendőrség);
- és az Alaptörvényben nem nevesített rendészeti szervek (például büntetés-végrehajtás, NAV).²⁵⁹

A tradicionális rendőrségi szervezeteket az autoritásra épülő hierarchikus szervezeti rend jellemzi, amely a szervezeti struktúra elveit a flexibilitás fölé helyezi. A rendészeti szervezeteket tovább korlátozza a paramilitáris modellhez való ragaszkodás, amely kevésbé igazodik a változással kapcsolatos külső elvárásokhoz és az elszámoltathatósághoz.²⁶⁰

A rendészet hazai intézményrendszere számos módon csoportosítható. A rendészeti tanulmányok is gyakran esnek abba a hibába, hogy a rendőrséget a rendészet szinte kizárólagos szereplőjeként tüntetik fel, holott a rendészet rendszere ennél jóval komplexebb, fontos szerep jut számos további szervezetnek is.

Rendvédelmi szervek:

- rendőrség,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- a büntetés-végrehajtási szervezet,
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

Rendvédelmi feladatot is ellátó szervezetek:

- az Országgyűlési Őrség,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

Komplementer (tehermentesítő) rendészeti szervek:

- önkormányzati rendészet, egyes rendészeti feladatokat ellátók,
- társadalmi önkéntes szervezetek, különösen a polgárőrség,
- magánbiztonság (személy- és vagyonvédelem, fegyveres biztonsági őrségek).

Rendvédelmi feladatokat ellátó, de nem rendvédelmi szervek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), illetve az Országgyűlési Őrség. A NAV egyik elődszerve

²⁵⁸ Balla (2017a): i. m. 44–45.

²⁵⁹ Hautzinger Zoltán: A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In Drinóczi Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011. 65–75.

²⁶⁰ Boda et al. (2016): i. m. 15.

a Vám- és Pénzügyőrség korábban rendvédelmi szerv volt, azonban az APEH-hel történt integrációt követően immár államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, és immár önálló jogszabály²⁶¹ rendezi a NAV személyi állományának jogállását (lásd részletesen a NAV-ról szóló részben).²⁶²

²⁶¹ 2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról.

²⁶² 2010. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 1. § (1) bekezdés.

Vákát

A rendészet állami szervei²⁶³

Rendvédelmi szervek

Rendőrség

A 21. század rendőrségétől a mai társadalom azt várja el, hogy kifinomult módszerekkel éljen, a jelentkező összetett feladatok megoldása során legyen innovatív. A modern rendőrnek ezért szakmailag képzettnak, rugalmasnak, az adott keretek és lehetőségek között kreatívnek és empátikusnak, eredményorientátnak, illetve fegyelmezettnak kell lennie.²⁶⁴

Napjaink rendőrségének alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a rendőrség működését a kormány irányítja.²⁶⁵ Ez egyben azt is jelenti, hogy Magyarországon egyetlen, centralizált rendőrség működik, a kormány irányítása alatt, azaz a jogszabályi alapja sincs meg az önkormányzatoknak alárendelt önkormányzati rendőrségek létrehozásának. A helyi közbiztonsági igények teljesebb körű kielégítése céljából önkormányzati rendészetek létrehozására nyílik lehetőség, azonban ez önkormányzati hatáskör (lásd részletesen az erről szóló fejezetet).

A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre (Országos Rendőr-főkapitányság), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és határrendészeti kirendeltségekre tagozódik.²⁶⁶

A rendőrség szervezetét érintően új struktúra született 2010 után, ez volt az 1994 óta hatályos Rtv. legátfogóbb módosítása,²⁶⁷ amely révén mélyreható – de nem meglepő – szervezeti változások történtek. Az Rtv. ugyanakkor bizonyos értelemben talán 1990 előtti állapotot konzervál, abból máig erősen kitűnik a centralizáció, a hierarchia, a militáns jelleg és az állami irányítás dominanciája. Ezt utóbbi erősödött a Terrorelhárítási Központ (TEK) és a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) további jogköreivel és a nemzetbiztonsági szolgálatok különállásának megszüntetésével. Ezáltal a rendőrség közigazgatási feladatokat is ellátó fegyveres rendvédelmi szerv, amely négy, egymástól elkülönült, önálló feladat- és hatáskörrel, valamint intézményrendszerrel rendelkező szervezetből áll.

- általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv;
- a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv (NVSZ);

²⁶³ Christián (2018d): i. m. 10–11.

²⁶⁴ Tőreki Sándor: Egy rendőri vezető visszaemlékezései – gondolatok a rendőri felkészítésről. A rendészeti felsőoktatás 50 éve. *Magyar Rendészet*, 21. (2021), klsz. 210.

²⁶⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 46. cikk.

²⁶⁶ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 1. § (1) bekezdés.

²⁶⁷ 2010. évi CXLVII. törvény (hatályos: 2011. 01. 01-től).

- az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF); valamint
- a terrorizmust elhárító szerv (TEK).

A rendőrség rendeltetésszerű feladatainak ellátását szolgálati ágakra, szolgálatokra és szakszolgálatokra tagozódva látja el.²⁶⁸

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és a rendőrség belső bűnmegelőzési és büntetőfeladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet alapján a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) kizárólagos hatáskörrel elvégzi az Rtv.-ben meghatározott belső bűnmegelőzési és büntetőfeladatokat célú ellenőrzést, valamint a részére meghatározott alapvető feladatokat.²⁶⁹ Az NVSZ ennek körében különösen a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai kifogástalan életvitelének ellenőrzését látja el. A kifogástalan életvitel ellenőrzésének az a célja, hogy csak olyan személyek lehessenek a hivatásos állomány tagjai, akik a jogszabályi elvárások mellett a hivatásetikai kívánalmaknak is megfelelnek.

A 2011-ben bevezetett megbízhatósági vizsgálat²⁷⁰ során a mindennapi munkában gyakran előforduló, de mesterséges helyzetet teremtve – például közlekedési jelzőlámpa piros jelzésén történő áthajtás esetén – arra kíváncsiak az NVSZ munkatársai, hogy az érintett személy eleget tesz-e jogszabályban foglalt szolgálati kötelezettségének, a befolyásmentes feladatellátás követelményének. Az élethű helyzetek demonstrálása céljából a vizsgálatot végző ügyész által jóváhagyott szabálysértést, bűncselekményt is elkövethet. A megbízhatósági vizsgálat az NVSZ álláspontja szerint a korrupció elleni határozott fellépést, annak visszaszorítását szolgálja. Célja azok ellenőrzése és kiszűrése, akik hivatali helyzetükkel, lehetőségükkel visszaélve, azt felhasználva követnek el bűncselekményeket, megingatva ezzel a rendvédelem és a közszolgálat társadalmi megbecsülését.²⁷¹ A megbízhatósági vizsgálat kapcsán a védett állomány körébe tartozók rendkívül magas száma jelentős kihívás elé állítja az ellenőrző szervezetet.

A Terrorelhárítási Központ végrehajtja a terrorcselekmény és az ahhoz kapcsolódó más bűncselekmények felderítését, megelőzését, megszakítását. Szervezi, koordinálja a terrorcselekmények elhárítását végző szervek tevékenységét, elemzi és értékeli Magyarország terrorfenyegetettségének helyzetét. Ellátja a miniszterelnök, a külpolitikáért felelős miniszter és a legfőbb ügyész védelmét. A belföldi vagy nemzetközi vonatkozású terrorcselekmény és az azokhoz kapcsolódó más bűncselekmények vonatkozásában kapcsolatot tart és együttműködik más államok terrorelhárításban érintett szerveivel. A miniszter kijelölése esetén képviseli Magyarországot a terrorizmussal kapcsolatos nemzetközi fórumokon, egyeztetéseken. Ellátja a kritikus infrastruktúrák védelmét,

²⁶⁸ Boda (2019): i. m. Rendőrség címszó 487.

²⁶⁹ Nemzeti Védelmi Szolgálat, Tevékenység. Lásd: <https://nvsz.hu/tevekenyseg>

²⁷⁰ Lásd pontosan: 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.) 7. § (1) bekezdés.

²⁷¹ Nemzeti Védelmi Szolgálat. Lásd: [http://nvsz.hu/tevekenyseg/megbizhatosagi-vizsgalat\(2017](http://nvsz.hu/tevekenyseg/megbizhatosagi-vizsgalat(2017)

kidolgozza a biztonsági intézkedési terveket. A rendvédelmi szervek felkérésére elfogja a bűncselekmények elkövetésével gyanúsítható fegyveres vagy felfegyverzett, ön- és közveszélyes személyeket. Felkérésre indokolt esetben végrehajthatja a kiadatási és átadási letartóztatásban lévő kiemelten veszélyes személyek államhatárig vagy külföldről Magyarországra történő kísérését.²⁷² A terrorizmust elhárító szerv jogszabályi felhatalmazás (Rtv. és az Nbtv.) alapján, miniszteri engedéllyel folytathat titkosszolgálati megfigyeléseket.

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság országos hatáskörű, önálló költségvetési szerv, a rendészetért felelős miniszter irányítása alá tartozik. 2019. július 1-jétől pedig mint rendvédelmi feladatokat ellátó szerv működik. Jelenleg az ország területén hét regionális igazgatóság és 24 kirendeltség fogadja a jelentős számú külföldi ügyfelet. A Főigazgatóság az egész ország területére kiterjedő illetékességgel látja el a külföldiek beutazásával, tartózkodásával és letelepedésével kapcsolatos ügyeket, eljár a menekültügyi kérelmekben.²⁷³ Hatáskörébe tartozik továbbá a Magyarországon illegálisan tartózkodó vagy más jogsértést elkövető külföldiek ügyében a döntések meghozatala, az ország elhagyására kötelezett külföldiek hazautaztatásának megszervezése.²⁷⁴

A rendőrség történetével, szervezetével, működésével, a rendőri munka megközelítésével számos ponton foglalkozom még a kötetben, ezért itt mindössze a legalapvetőbb információk összefoglalására törekedtem.

A rendőrségi tevékenység tartalma a társadalmi rendeltetésből következik. Ez pedig nem más, mint a közrend fenntartása és a közbiztonság megvédelmezése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyekkel szemben. A veszélyelhárítás alapvető eszköze az a hatósági kényszer, amelyet a rend fenntartása érdekében alkalmazhat, és amely egyszerre teszi nélkülözhetetlenné, és időnként talán „félelmetessé” is a rendőrséget. A hatósági kényszer mindenfajta államigazgatási hatósági eljárásnak része. Amiben azonban a rendőrségnek monopóliuma van, az a legitim fizikai erőszak. A tevékenység főbb formai jegyei – az egyenruha, a fegyverviselés, a zárt hierarchia – e tartalmi vonások szimbolikus kifejezői.²⁷⁵ A rendészeti kényszerrel, amely a rendészet *differentia specificája*, külön alfejezetben részletesen foglalkozunk.

Az elmúlt egy évtizedben érzékelhető tendencia külföldön, hogy az erőinek egy jelentős részét a globális biztonsági kihívások kezelésére kénytelen koncentrálni a rendőrség, miközben viszonya a közösségekkel egyre formálisabbá válik, távolodik azoktól. Ezt a rendőrségi reformok melléktermékeként megjelenő anomáliát absztrakt rendőrségnek

²⁷² A TEK irányítása, tevékenysége. Lásd: http://tek.gov.hu/ellenorzes_iranyitas.html

²⁷³ Lásd Móré Sándor – Szilvássy György Péter: A menekültügyi jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon. *Jogtudományi Közlemény*, 72. (2017), 2. 87–95; lásd Hautzinger (2018): i. m.

²⁷⁴ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság. Lásd: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=390:hivatal-bemutatas&lang=hu

²⁷⁵ Finszter (2018): i. m. 23.

nevezte el a nemzetközi szakirodalom.²⁷⁶ Az említett folyamat újabb fontos érvet szolgáltat a komplementer rendészet létjogosultságának alátámasztására.

A magyar rendőrség nagy utat járt be a rendszerváltás óta, különösen, ha figyelembe vesszük a szocializmus évtizedeinek a szervezetre gyakorolt hatását. A 90-es évek elején a magyar kormány éppen azért kérte fel a svájci Team Consult nevű céget, hogy világítsa át, majd tegye világossá, miként kell átalakítani a rendőrséget, hogy megfeleljen a demokrácia elvárásainak (részletesebben a *Történeti áttekintés* és a *Közösségi rendészet* című részeknél). Az átvilágítást követően elkészült az ajánlás is a svájciak részéről. A Team Consult által felállított diagnózist azonban nem követte terápia, a rendészeti szervezet a rendszerváltozás utáni időszak egyik „megalvadt struktúrájaként” funkcionál a mai napig is.²⁷⁷ A rendszerváltáskor kitűzött változtatási elvek – decentralizáció, demilitarizálás, depolitizálás – három évtized távlatából visszanézve, lekerültek a napirendről. A rendőrség kapcsán rendkívül fontos és örökzöld témakör a civil szférával ápolott kapcsolata,²⁷⁸ ami számos ponton felbukkan a kötetben is a legtöbbször építő kritikai megállapítások formájában. A rendőrség működésének feltételrendszere sokat javult az elmúlt évtizedben, mégis égető problémákkal kell szembenéznie a szervezetnek az elkövetkező időszakban. Ezek közül is kiemelkedik a személyi állomány megtartásának, ösztönzésének és a jövő rendőri utánpótlásának összetett problémaköre. A legfontosabb kérdést bizonyosan a jövő fogja megválaszolni, történetesen, hogy merre tart világunk a biztonság megteremtésében, és milyen szervezeti struktúra van összhangban a rendészet társadalmi rendeltetésével.

Katasztrófavédelem

A rendvédelmi szervek között nevesítjük a 2000. január 1-jén²⁷⁹ alapított Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot, amely a rendőrséghez hasonlóan a belügyi tárca felügyelete alatt folytatja tevékenységét. A Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) rendszeresített létszáma (a kézirat 2021. augusztusi zárásakor) összesen 12 958 fő, amelyből 3599 fő tiszt, 7414 fő tiszthelyettes, 775 fő rendvédelmi igazgatási alkalmazott és 1170 fő munkavállaló.²⁸⁰

A vitatott elnevezéssel bíró katasztrófavédelem társadalmi küldetése kiemelt jelentőségű, tevékenységét gyakran, különösen kiemelt katasztrófák idején a széles nyilvánosság

²⁷⁶ Jan Terpstra – Nicholas R. Fyfe – Renze Salet: The Abstract Police: A Conceptual Exploration of Unintended Changes of Police Organisations. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 92. (2019), 4. 339–359.

²⁷⁷ Ligeti (2008): i. m.

²⁷⁸ Vö. Sivadó Máté: A rendőrség és a civil szféra együttműködése a gyakorlatban. In Barabás A. Tünde (szerk.): *Alkalmazott kriminológia*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 643–654.

²⁷⁹ BM OKF. Alapító okirat. Lásd: www.katasztrofavedelem.hu/application/uploads/document-s/2020-09/72426.pdf

²⁸⁰ BM OKF. Szervezet. Lásd: www.katasztrofavedelem.hu/7/szervezet

előtt gyakorolja, ezért a szervezet társadalmi elfogadottsága kiemelkedően magas, azzal szinte képtelenség is versenyezni. A komplementer rendszettel való kapcsolata első ránézésre közvetettnek tűnhet, azonban ha alaposan szemügyre vesszük, akkor jócskán találhatunk fontos kapcsolódási pontokat, mint például a környezettudatosság, a lakosság tájékoztatása, önkéntes tűzoltó- és katasztrófavédelmi egyesületek, szerveződések, valamint a polgárőrség ez irányú vállalásai.

A BM OKF alapvető rendeltetése a magyar lakosság élet- és vagyonbiztonságának, a nemzetgazdaság és a kritikusinfrastruktúra-elemek biztonságos működésének védelme, ami kiemelkedően fontos közbiztonsági feladat. A BM OKF országos hatáskörű rendvédelmi szerv. Fő feladata a katasztrófák hatósági megelőzése; a bekövetkező polgári veszélyhelyzetekben a mentés végrehajtása; a védekezés megszervezése és irányítása; a káros következmények felszámolása; a helyreállítás-újraépítés megvalósítása.²⁸¹

A katasztrófavédelem alaptevékenységét jelenti a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvényben, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben, valamint annak végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendeletben, a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendeletben, továbbá a kéményseprőipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvényben meghatározott feladatok ellátása.²⁸²

A BM OKF jogszabályokban meghatározott alaprendeltetési feladatai között tartjuk számon a tűz elleni védekezési és a polgári védelmi feladatok szakigazgatását, a katasztrófavédelmi (tűzvédelmi, polgári védelmi, iparbiztonsági és piacfelügyeleti), a vízügyi és vízvédelmi hatósági és szakhatósági feladatokat, a lakossági szektorhoz tartozó kéményseprőipari szaktevékenységet.²⁸³

A BM OKF Szervezeti és Működési Szabályzata alapján országos hatáskörű központi rendvédelmi szervként látja el alapfeladatait. A BM OKF központi szervében létrehozott három főigazgató-helyettesi szervezete a műveleti, a hatósági és a gazdasági szakterületeket irányítja.²⁸⁴

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervei a megyei, illetve fővárosi illetékességgel működő katasztrófavédelmi igazgatóságok. A BM OKF területi jogállású szervei továbbá a BM OKF Gazdasági Ellátó Központ és a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ.²⁸⁵

A katasztrófavédelem helyi szervei a katasztrófavédelmi kirendeltségek és a hivatásos tűzoltóparancsnokságok, amelyek szervezetében katasztrófavédelmi őrs is működhet. Magyarország mentő tűzvédelmi tevékenységét 105 hivatásos tűzoltóság, 46 katasztrófavédelmi őrs, 60 önkormányzati tűzoltóság, 66 létesítményi tűzoltóság

²⁸¹ BM OKF. Bemutakozás. Lásd: www.katasztrofavedelem.hu/2/bemutakozas

²⁸² Parlament. XIV. Belügyminisztérium. Lásd: www.parlament.hu/irom41/10710/adatok/fejezetek/14.pdf

²⁸³ BM OKF. BM OKF Szervezeti és Működési Szabályzata. Lásd: www.katasztrofavedelem.hu/application/uploads/documents/2020-11/73045.pdf

²⁸⁴ BM OKF. BM OKF Szervezeti és Működési Szabályzata.

²⁸⁵ BM OKF. BM OKF Szervezeti és Működési Szabályzata.

és 630 együttműködési megállapodással rendelkező önkéntes tűzoltó egyesület látja el. Az önkéntes tűzoltó egyesületek közül jelenleg 55 szervezet önálló beavatkozó tevékenységet is végez.²⁸⁶

A katasztrófavédelem jogi szabályozása és ez alapján szervezete, struktúrája, működése is jelentős változásokon ment keresztül, teljesen megújult az elmúlt években. A katasztrófavédelemnek kiemelkedő szerep jut a magyar lakosság élet- és vagyonbiztonságának, a nemzetgazdaság és a kritikusinfrastruktúra-elemek biztonságos működésének védelmében, amely kiemelkedő jelentőségű közbiztonsági feladat. Az elmúlt két évtized természeti katasztrófái, az új típusú veszélyek és fenyegetések miatt a 2010-es kormányváltást követően a katasztrófák elleni védekezés tekintetében az állam felelőssége és szerepvállalása került előtérbe. A legkülönbözőbb helyzetekben a társadalom védekezési igénye az erők és az irányítás nagymértékű centralizációját igényli, amely bizonyos mértékben ellentmondásban áll a decentralizációs törekvéseket erősítő önkormányzatissággal. Az ellentmondás azonban csak látszólagos. Az országvédelem centralizált irányítási igényeit az alkotmányos alapon szervezett védelmi rendszer tudja kielégíteni. Ennek alapján történt meg a tűzoltóságok szervezetének katasztrófavédelmi szervezetbe történő integrációja, valamint a polgári védelem szerepének erősítése. Egyúttal arról sem szabad megfeledkezni, hogy az önkormányzati autonómia figyelembevételével történt a polgári védelem szerepének erősítése és hatásköreinek telepítése.²⁸⁷

A hatályos katasztrófavédelmi szabályozás²⁸⁸ által létrehozott új struktúra három fő területe: polgári védelem; tűzvédelem; iparbiztonság. Mindhárom szakterület esetében országos főfelügyeleti szerv irányítja a szaktevékenység végrehajtását. Területi szinten főfelügyelőségek összesen 20 helyszínen, míg helyi szinten a felügyelőségek összesen 65 helyszínen működnek.

A BM OKF Művelési Főigazgató-helyettesi Szervezete országos szinten irányítja az Országos Polgári Védelmi és az Országos Tűzvédelmi Főfelügyelőségek munkáját. Idetartozik továbbá a központi ügyeleti tevékenység tervezése és szervezése is.

A tűz elleni védekezés érdekében a katasztrófavédelmi szervezet felelőssége az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tüzek megelőzése, a tüzeseteknél, a műszaki mentéseknél való segítségnyújtás és a tűz elleni védekezésben részt vevők jogainak, kötelezettségeinek, valamint a védekezés szervezeti, irányítási rendjének, személyi, tárgyi és anyagi feltételeinek szabályozása.²⁸⁹

A polgári védelem történeti időszakokra visszatekintő fő rendeltetése az emberi élet és az anyagi javak biztonságának védelme. A hatályos katasztrófavédelmi törvény megfogalmazása szerint a polgári védelem feladata a katasztrófa és fegyveres összeütközés

²⁸⁶ Bérczi László: A hivatásos és nem hivatásos tűzoltóságok szimbiózisa, a jelenkor mentő tűzvédelmében. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 8. 93–104.

²⁸⁷ Pető Krisztina: Szervezeti kultúraváltás a professzionális katasztrófavédelmi rendszerben. *Védelem Online*, 2012. december 18. 2012.

²⁸⁸ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

²⁸⁹ 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról.

esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében. A katasztrófák káros hatásai elleni védekezésben a civil szervezeteken túl tevékenyen részt vesznek még az önkéntes és köteles polgári védelmi szervezetek is.²⁹⁰ A polgári védelmi feladatok ennek megfelelően polgári védelmi tervezési, védelmi igazgatási és veszélyhelyzet-kezelési szakfeladatokra bonthatók.

Válaszként az utóbbi évek új típusú fenyegetéseire az új katasztrófavédelmi szabályozás meghatározó jelentőségű kérdésköre lett az iparvédelem. Ennek keretében az iparbiztonsági feladatok ellátására létrehozott Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség négy fő szakterület felügyeletét öleli fel, így a veszélyes üzemek felügyeletét, a veszélyes áruk szállításának ellenőrzését, a kritikus infrastruktúrák védelmét, valamint a nukleárisbaleset-elhárítást. A kritikus infrastruktúra új terminológiát kapott létfontosságú rendszerek és létesítmények néven. Az új szabályozás azonban nem érintette a komoly társadalmi elismerésnek örvendő szervezet nevének módosítását, amely továbbra is időszerű és indokolt lenne.²⁹¹

A BM OKF Hatósági Főigazgató-helyettesi Szervezetének része az Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség mellett a Megelőzési és Engedélyezési Szolgálat, amelynek alárendeltségében vízügyi és vízvédelmi, atomerőmű-engedélyezési és tűzmegelőzési hatósági szakirányító szervezetek működnek.

A Katasztrófavédelmi Oktatási Központ végzi a tűzvédelmi, polgári védelmi és iparbiztonsági szakképzést. A Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karán működik a katasztrófavédelmi alap- és mesterképzést, illetve szakirányú továbbképzést biztosító Katasztrófavédelmi Intézet. A képzési portfólió részeként tervezetten tűzvédelmi mérnöki alapképzést is indít az egyetem. A képzéseken a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek, az államigazgatási szervek, az önkormányzatok és a gazdálkodó szervezetek számára képeznek katasztrófavédelmi szakembereket.²⁹²

Büntetés-végrehajtás

A rendvédelmi szervek sorában találjuk az országos büntetés-végrehajtási szervezetet. A büntetés-végrehajtás központi szerve a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP), amelynek alapítására 1952-ben került sor, amikor a hazai börtönügy szervezete a Belügyminisztérium felügyelete alá került. A szervezet humánerőforráskapacitásának legfontosabb aktuális (2020. december 31-ei záró munkajogi létszám) mutatószámai szerint a teljes létszám 9440 fő. Ebből 1664 fő hivatásos állományú vezető

²⁹⁰ Muhoray Árpád: Előszó. *Polgári Védelmi Szemle*, 13. (2020), klsz. 4.

²⁹¹ Christján (2018d): i. m. 11.

²⁹² Vass Gyula: Iparbiztonsági felsőoktatási képzés fejlődése, a kezdetektől napjainkig. In *Katasztrófavédelem 2018. Veszélyes tevékenységek biztonsága*. Budapest, BM OKF, 2018. 75–85.

és tiszt, 5711 fő tiszthelyettes, 1572 fő rendvédelmi igazgatási alkalmazott, 210 fő munkavállaló, valamint 283 fő fegyveres biztonsági őr.

A büntetés-végrehajtás és a komplementer rendszer kapcsolatrendszere limitált, elismerve azt, hogy talán itt van a legnagyobb távolság a társadalmasítás és a büntetés-végrehajtási funkciók között. Mindazonáltal beazonosíthatók olyan területek, ahol ennek mégis lehet létjogosultsága, mint például a reintegráció elősegítése, a pártfogó felügyelet szerepe, a büntetés humanizálásában meghatározó társadalmi felfogások erősítése.

A büntető igazságszolgáltatás az államalapítás óta rendelkezik kutatható írásos anyagokkal, hiszen a törvények megjelenése óta létezik a büntetés-végrehajtás, írásos emlékek alapján pedig a 11. századtól beszélhetünk börtönbüntetésről.²⁹³ A jogszabályokban és okleveles forrásanyagokban fennmaradt börtönre használatos kifejezésként említhetjük a tömlöc (*temlec*), karcér (*carcer*), börtön (*berten*), az áristom (*arestum*, *arestom*), a fogság (*detentio*, *captivatio*, *ergastulum*) elnevezéseket, amelyek mind a bezárás, a szabadságelvonás valamely változatát jelentették.²⁹⁴ A *Rendészettudományi szaklexikon*²⁹⁵ megfogalmazásában pedig a büntetés-végrehajtás az igazságszolgáltatás rendszeréhez kapcsolódó olyan végrehajtó állami és fegyveres rendvédelmi szervezet, amely alapvetően a külön törvényben meghatározott szabadságelvonással járó büntetések, intézkedések, büntetőeljárási kényszerintézkedések megvalósítására, a szabadságvesztésből szabadultak utógondozására, valamint a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelői feladatok végrehajtására hivatott.²⁹⁶

A büntetés-végrehajtási szervezet feladatairól a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény rendelkezik. A jogszabály meghatározza a büntetés-végrehajtás szervezetének az államszervezetben elfoglalt helyét, az irányítási és vezetési jogköröket, a szervezeti felépítést, valamint a működési szabályokat. A büntetés-végrehajtási szervezet feladatai két fontos pillérre épülnek: egyrészt a fogvatartottak biztonságos őrzését jelenti, másrészt a szabadulás utáni társadalmi visszailleszkedést, azaz a reintegrációt szolgálja.

2015. január 1-jén lépett hatályba a 2013. évi CCXL. törvény, ezzel a 35 éves „bvtv.”-t, az 1979. évi 11. törvényerejű rendeletet felváltva rendelkezik a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról. Az új szabályozás régi hiányosságot pótolta arra is figyelemmel, hogy törvényi szinten határozta meg a büntetés-végrehajtási jogviszony fogalmát. Mindezek mellett új, a fogvatartottak reintegrációját hatékonyan szolgáló jogintézmények és szakmai módszerek is megjelentek a szabályozásban (Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet, reintegrációs őrizet, prediktív mérőeszközök alkalmazása az elítéltek kockázati tényezőinek felmérésében).²⁹⁷

²⁹³ Várkonyi Zsolt Kristóf (főszerk.): *Ezer éves múltunk. A büntetés-végrehajtás az igazság védelmében*. Budapest, BVOP, 2021. 10.

²⁹⁴ Lőrincz József – Mezey Barna: *A magyar börtönügy története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 32.

²⁹⁵ Boda (2019): i. m.

²⁹⁶ Boda (2019): i. m. 89.

²⁹⁷ Pallo József: *A magyar börtönügy kodifikációs csomópontjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 138.

A büntetés-végrehajtási szervezet a Belügyminisztérium alá tartozó állami, fegyveres rendvédelmi szerv. Középirányító szerve a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, amely alá 30 bv. intézet, 10 gazdasági társaság, illetve 4 intézmény – a Büntetés-végrehajtási Szervezet Oktatási, Továbbképzési és Rehabilitációs Központja, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar Büntetés-végrehajtási Tanszéke, a Büntetés-végrehajtás Központi Kórház, illetve az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegőgyítő Intézet – tartozik.

A büntetés-végrehajtási szervezet a törvényben meghatározott szabadságelvonással járó büntetéseket, intézkedéseket, büntetőeljárású kényszerintézkedéseket, a szabálysértések miatt kiszabott pénzbürságok átváltoztatása folyamán megállapított elzárásokat végrehajtó állami, fegyveres rendvédelmi szervek összessége. A büntetés-végrehajtási szervek felügyeletét, ellenőrzését és szakmai irányítását, valamint a feladatok ellátásához szükséges feltételek biztosítását a BVOP látja el.

Az utóbbi időszakban a belügyi kormányzat koncepcionális kérdésként kezelte a hazai büntetés-végrehajtás reformját, amely merőben új irányt szabott a területnek. A helyzet nemcsak a büntetés-végrehajtási intézetek többségében jellemző állapotok rendezése miatt volt elodázhatatlan, hanem az ingyenes szolgáltató elven működő rendszer hatalmas teher volt a központi költségvetés számára, valamint komoly társadalmi feszültséget is eredményezett.

Az öfenntartó büntetés-végrehajtás társadalmi támogatottsága megkérdőjelezhetetlen, egyúttal érthető elvárás is az adófizetők részéről. Az új büntetés-végrehajtási törvény²⁹⁸ által középpontba helyezett büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartottak munkáltatásának kiszélesítése nemcsak az öfenntartó büntetés-végrehajtás fontos pillére, hanem rendszerességre, normakövetésre szoktatja az elítélteket, illetve alkalmas a börtönártalmak csökkentésére.²⁹⁹ Továbbá egy megfelelően kialakított pénzügyi és gazdasági struktúrával elérhető olyan szintű hozzájárulás a központi költségvetéshez, aminek köszönhetően minimalizálhatók, szélsőséges esetben megszüntethetők az állam büntetés-végrehajtással kapcsolatos terhei.

A büntetés-végrehajtás kiemelten kezeli az elítéltek foglalkoztatását. Ezen a területen az Európában egyedülálló módon elért teljes körű fogvatartotti foglalkoztatás szinten tartása a cél. A magyar börtönökben 2017 óta minden munkaképes fogvatartott dolgozik, vagy oktatásban, képzésben vesz részt. Bövíült a börtönök önellátása. Az alapvető élelmiszer-ellátottság közel 100%-os, amelyhez a büntetés-végrehajtás gazdasági társaságai állattenyésztéssel, növénytermesztéssel, pékségekkel, tésttagyárral és egy vágóhíddal járulnak hozzá, és fogvatartotti munkáltatással készülnek a zárkák felszerelési és használati tárgyai is.

A büntetés-végrehajtás köréből még említést érdemel, hogy az elítéltek az elmúlt években egyre gyakrabban fordultak a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához

²⁹⁸ 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról.

²⁹⁹ Vókó György: *Magyar büntetés-végrehajtási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 282.

arra hivatkozva, hogy nem megfelelőek a fogva tartás körülményei, és mások mellett nincs kellő élettére az elítélteknek. A EJE az esetek túlnyomó többségében helyt adott a beadványoknak, és súlyos összegek megfizetésére kötelezte Magyarországot. Erre való tekintettel is, valamint az intézetekben tapasztalható zsúfoltság csökkentésére és a fogva tartás körülményeinek javítása érdekében az elkövetkező években jelentős fejlesztés veszi kezdetét, és több új intézményt építenek országszerte.³⁰⁰

A büntetés-végrehajtás történetének legjelentősebb fejlesztési programja valósult meg az elmúlt években: megszűnt a börtönök túltelítettsége. A jelenlegi fogvatartotti létszámadatok a következőképpen alakulnak. A fogvatartottak 2020. december 31-ei 16 752 fős létszáma a 2019. decemberi adatokhoz viszonyítva 2,3%-os, azaz 418 fős emelkedést jelentett. A férőhely-bővítési program eredményeképpen a büntetés-végrehajtási intézetek telítettsége 2020. december 31-én 96%-os volt, és a férőhelyek átadása óta folyamatosan 100% alatt alakul.

1. táblázat. A fogvatartottak megoszlása 2020. december 31-én

Fogvatartás indoka	Létszám (fő)	Százalékos arány (%)
Jogerősen elítelt	12 547 fő	74,9%
Letartóztatott	3 241 fő	20,4%
Elzárást töltő	586 fő	3,5%
Kényszergyógykezelt	198 fő	1,2%
Összesen:	16 752	100%

Forrás: A Büntetés-végrehajtás évkönyve, 2020. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, Vác, Duna-Mix, 2021.

A férőhelybővítési projektnek köszönhetően több ezer új férőhely létesült, az igazi áttörésre 2020-ban került sor, amikor 100% alá csökkent a telítettségi mutató (2013-ban 146%-os volt a telítettség).

Kiskunhalason 2019-ben került sor egy új építésű börtön átadására, 2020-ban pedig új objektumok használatba vételére tíz meglévő börtönben. A kor biztonsági kihívásainak, a jogszerű és a szakszerű fogvatartás minden követelményének megfelelő részlegek építési munkáinak döntő többségét fogvatartottak végezték. Berettyóújfaluban 2020 őszén készült el a Büntetés-végrehajtás Egészségügyi Központja. A 194 ágygal rendelkező intézmény országos szinten biztosítja a fogvatartottak kórházi egészségügyi ellátását, magas szinten kielégítve a hosszú távú ápolás, a járóbeteg-szakellátás és az őrzés feladatait.

2020-ban a büntetés-végrehajtási férőhelyek 17%-os bővítése és a fogvatartottak számának 2,3%-os emelkedése okán a büntetés-végrehajtási intézetek telítettsége 14%-kal csökkent az előző évhez viszonyítva.

³⁰⁰ Christián (2018d): i. m. 11–12.

A férőhelybővítés mellett a börtönök biztonságtechnikai modernizációja is kiemelt figyelmet kapott: a 2019-ben elkezdődött nagyszabású fejlesztéseknek köszönhetően mára az összes hazai büntetés-végrehajtási intézet egységes, modern biztonságtechnikai eszközparkkal rendelkezik.

A gépjárműpark több mint 300 darab új szolgálati járművel bővült 2016 óta. Az ország minden börtönében történtek karbantartási, felújítási munkálatok, korszerűsödtek az intézetek konyhái. A Szolgálati Alkalmazás a Fogvatartás Elősegítésére, vagyis a SAFE-rendszer egy kifejezetten a büntetés-végrehajtási feladatok támogatására kifejlesztett alkalmazás. Az applikációnak köszönhetően a felügyelők okoseszközökkel a börtönön belül bárhol és bármikor elérhetik a fogvatartottakra vonatkozó legfontosabb adatokat, információkat. Külön alkalmazások segítik az évi mintegy 50 ezer előállítás megtervezését és végrehajtását, a felderítési tevékenységet, a fogvatartottak kérelmeinek ügyintézését. Ez utóbbi projekt eredményeként a börtönfolyosókon megjelentek az úgynevezett kioszkberendezések. Ezek a vandálbiztos táblagépek elektronikus ügyintézési pontokként szolgálnak a fogvatartottak számára, és számtalan papíralapú kérelem benyújtását váltják ki. A távmeghallgatási rendszer végpontjai valamennyi büntetés-végrehajtási intézetben kiépültek, a 2019. évi 7010-ről 2020-ra 18 873-ra emelkedett a távmeghallgatások száma.

*Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok*³⁰¹

A rendszerváltozás időszakában az egyik legfontosabb kihívás a korábbi állampárt közvetlen elvi irányítása alatt tevékenykedő állambiztonsági szervezet jogi és szakmai reformja volt. A struktúra átfogó reformját jelentősen hátráltatta, hogy kölcsönös egymástartaltság jellemezte az erőszakszervezet és a pártelit sajátos kapcsolatát.³⁰² A probléma megoldására a Duna Gate-botrányt követően Finszter Géza és Pajcsics László javasolták, hogy az állambiztonsági szervezet német (NSZK) modellt alapul vevő átalakítása történjen meg.³⁰³ Ezzel szemben az MSZMP és a Minisztertanács szakértői az 1956 után végrehajtott újraszervezéshez hasonló megoldást kívántak kialakítani.³⁰⁴ A javaslatok tanulmányozását követően az Antall-kormány helyesen ismerte fel, hogy az NDK-t leszámítva valamennyi „szatelitállam” közös problémája, hogy nem tud a titkosszolgálati tevékenység sajátos jellege miatt egyszerű normatív aktusok útján megszabadulni a szovjet örökségtől. Az 1990 elején született megoldást egy új, a demokratikus jogállami

³⁰¹ Christián László: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, (2014), 43. A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai.

³⁰² Kiszely Gábor: *ÁVH, egy terrorszervezet története*. Budapest, Korona, 2000. 16.

³⁰³ Pajcsics József – Finszter Géza: Az állambiztonsági tevékenység alkotmányos szabályozása. *Magyar Jog*, 37. (1990), 1. 31–41.

³⁰⁴ Horváth Attila: A rendészeti szervek története Magyarországon a szovjet típusú diktatúra korában. *Rendészet és Emberi Jogok*, 1. (2011), 3. 3.

normákhoz illeszkedő nemzetbiztonsági struktúra létrehozása jelentette, amely keretében két polgári nemzetbiztonsági szolgálat (Információs Hivatal, Nemzetbiztonsági Hivatal), valamint két katonai nemzetbiztonsági szolgálat (Katonai Felderítő Hivatal, Katonai Biztonsági Hivatal) kezdte meg működését.³⁰⁵

A következő jelentős fordulópontot az 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nb. tv.) hozta, amelynek alkotói a demokratikus irányítás, a politikai és jogi felelősség, valamint a hatalomkoncentráció megakadályozása érdekében átfogó törvényben szabályozták a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait, működésüknek és a rendszer parlamenti ellenőrzésének kereteit. A létrejött rendszer sajátosan vegyítette a német és angol modelleket. Ennek eredményeként az önálló szolgálatok száma megnőtt (öt hivatal: Nemzetbiztonsági Hivatal, Információs Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Katonai Biztonsági Hivatal és Katonai Felderítő Hivatal), és a rendszeren belüli információáramlás, valamint az ágazati koordináció sajátos koordinációs mechanizmusok megjelenését eredményezték.

1996-ban jött létre az Nb. tv. alapján a Nemzetbiztonsági Hivaltól elkülönült Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ), amely feladatrendszeréből adódóan a nemzetbiztonsági és bűnügyi területek számára biztosíthatta a titkos információgyűjtés komplex rendszerét. Ezt megelőzően a tevékenységet az NBH szervezeti egységeként a Szakszolgálati és Operatív-Technikai Igazgatóság biztosította.³⁰⁶

A 2010. évi országgyűlési választásokat követően jelentős változások következtek be az addigi struktúrában. 2010. májusától 2012. június elejéig hatályban maradt az Nb. tv. 10 § (1) bekezdése, amely szerint „a Kormány a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat a kijelölt miniszter, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja”. A kormányalakításkor megszüntették a három polgári titkos-szolgálat irányítását ellátó tárca nélküli miniszteri posztot, így a működési irányuknak megfelelően a szolgálatokat az egyes szakminiszterek irányítása alá helyezték.

A változás alapján az Információs Hivaltól a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, az Alkotmányvédelmi Hivaltól (korábban Nemzetbiztonsági Hivatal) és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot (2012. január 1-jével a korábbi Katonai Felderítő Hivaltól és Katonai Biztonsági Hivaltól összevonták) a honvédelemért felelős miniszter irányította.³⁰⁷ A rendelkezés háttér szabálya a 2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról 2. § (1) bekezdés

³⁰⁵ Kovács Zoltán András – Dobák Imre: Korszakváltások a magyar nemzetbiztonsági intézményrendszerben. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 180.

³⁰⁶ Boda József: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat helye és szerepe a rendvédelemben. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A biztonság rendszertudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012. 120.

³⁰⁷ Dobák Imre: Nemzetbiztonsági szolgálatok – Betekintés a visegrádi országok (V4) nemzetbiztonsági rendszereibe. *Hadtudományi Szemle*, 8. (2015), 4. 116.

m) pontja, amely az AH és NBSZ irányításával a belügyminisztert bízta meg, az IH irányítása pedig a külügyminiszter, majd a Miniszterelnökséget vezető államtitkár hatáskörébe került (2018 májusától a hivatal irányítását a külgazdasági és külügyminiszter látja el).

Az új struktúrában a minősített adatkezelést és iparbiztonsági ellenőrzést felügyelő és koordináló Nemzeti Biztonsági Felügyeletet a közigazgatási és igazságügyi miniszter felügyelete alá helyezték.³⁰⁸

A változás érintette a koordinációs mechanizmusokat is, így a Miniszterelnöki Hivatal Miniszterelnökséggé szervezésével megszűnt a korábbi Nemzetbiztonsági Iroda, amely a polgári szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter munkaszerveként ellátta a szolgálatok tevékenységének szakmai koordinációját. A rendelkezés indokául szolgált a polgári titkosszolgálatok és a hagyományosnak nevezhető bűnüldöző szervek egységes belügyminiszteri irányításának megteremtése. A kormány a koordináció erősítése érdekében újraszabályozta a Nemzetbiztonsági Kabinet munkáját (ennek üléseit 2018 nyaráig ismét a kormányfő vezette³⁰⁹), és 2011-ben létrehozta annak támogatására a Nemzetbiztonsági Munkacsoportot. Az új titkosszolgálati szervezetrendszerben az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Rendőrséggel és a speciális rendőri feladatokat ellátó Terrorelhárítási Központtal (TEK), valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálattal a belügyminiszter irányítása alá került.

A külső, biztonságpolitikai környezetben zajló folyamatokra egyfajta válaszként értelmezhető a Nemzeti Információs és Bűnügyi Elemző Központ (NIBEK) létrehozására 2012-ben született törvényjavaslat. A szervezet felállítása a kormányzaton belüli viták miatt azonban elmaradt. Az időközben felerősödő biztonsági események (például a terrorizmus jelensége, a tömeges illegális migrációs folyamatok) azonban jelezték a nemzetbiztonsági rendszert érintő újabb változások szükségességét, és a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvénnyel, polgári nemzetbiztonsági szolgálatként, a belügyminiszter irányítása alatt létrehozták a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központot (TIBEK). A szervezet „információfúziós” szerepkörére, rendeltetésére visszavezethető egyik sajátossága, hogy a többi nemzetbiztonsági szolgálattal ellentétben nem rendelkezik titkos információgyűjtési jogkörrel.

A nemzetbiztonsági struktúrát tekintve az elmúlt években további módosulások történtek, amelyek közül ki kell emelni a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezetében 2018-ban megjelenő Nemzeti Információs Államtitkárságot (NIÁT), amely lényegében a hírszerzés információs jelentőségét emelte feljebb a döntéshozatali szinthez, vagy akár a Nemzeti Biztonsági Felügyelet esetében bekövetkezett változást, amely

³⁰⁸ 2011. évi CLXXI. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról; 1995. évi CXXV. törvény a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásával kapcsolatos módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvényt módosításokról szóló a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásával kapcsolatos módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvényt módosításokról.

³⁰⁹ Urbán Attila: A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 1. 23.

2019 januárjában a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szervezetébe kerülve önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező szervként látja el feladatait.

A röviden ismertetett, az elmúlt évtizedekben a nemzetbiztonsági ágazatban végbement változások eredményeként jelenleg hazánkban öt nemzetbiztonsági szolgálat működik, amelyek kormányzati irányítását tekintve továbbra is többpólusú miniszteri irányítást láthatunk. A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat honvédelmi ágazati irányítása mellett három polgári nemzetbiztonsági szolgálat (Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ) a belügyminiszter (a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter), míg az Információs Hivatal a külgazdasági és külügyminiszter (polgári hírszerzésért felelős miniszter) irányítása alatt áll. Koordinációs mechanizmusként többek között a Nemzetbiztonsági Kabinet, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, valamint a NIÁT segíti a nemzetbiztonsági rendszer működését.

Fontos hangsúlyozni, hogy a posztbipoláris korszakban jelentkező új típusú fenyegetések hatására a titkosszolgálati tevékenység globális jellegűvé vált. Az egyes állami szolgálatok között minőségi és mennyiségi szempontból is folyamatosan nő az együttműködés, ugyanakkor kialakul egyfajta aszimmetrikus helyzet a globalizálódott tevékenység és annak nemzetállami szintű ellenőrzése között.

A demokratikus jogállam a nemzetbiztonsági kompetencia jelentős szűkítését hozza el, mert sem a vélemény, sem a politikai meggyőződés, sem a vallásos hit, sem a művészi vagy a tudományos tevékenység nem lehet tárgya nemzetbiztonsági felderítésnek. Ezzel szemben a diktatúrák mindig eljutnak a totális elhárítás képletéhez.

Rendvédelmi feladatokat is ellátó szervek

Az Országgyűlési Őrség

A komplementer szemlélettel itt azt a kérdést lehetne feltenni, hogy szükséges-e az Országgyűlés tevékenységének fegyveres védelme, vagy a védelem akként társadalmazható, hogy azt az Országgyűlésről szóló törvény rábízza a képviselőkre. A jogalkotó a feladatot egy komoly történelmi hagyományokkal rendelkező (lásd Képviselőházi Őrség) rendvédelmi feladatokat is ellátó szervre, az Országgyűlési Őrségre bízta.

A magyar rendészeti rendszer speciális új szereplője az Országgyűlési Őrség, amely az Országgyűlés biztonságáról gondoskodik. Az Országgyűlés elnöke irányítja a szervezet működését,³¹⁰ valamint nevezi ki parancsnokát.³¹¹ Az Alaptörvény negyedik módosítása révén beiktatott rendelkezés kitüntetett helyzetbe, az alkotmányos meghatározottságú szervek közé emelte az Országgyűlési Őrséget. Feladatai sokrétűek, így különösen az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének

³¹⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 5. cikk (9) bekezdés.

³¹¹ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 127. §.

biztosítása, tárgyalási rendjének fenntartásával összefüggő, személyvédelmi, létesítménybiztosítási feladatok biztosítása, protokolláris díszelgési, valamint az elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági feladatok ellátása. Az Országgyűlési Őrség személyi állományába tartozó országgyűlési őrok a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény hatálya alá tartoznak.³¹²

Az Őrség létrehozása rendészeti szempontból azért is különösen érdekes, mert a testület alapításakor elsősorban nem a nemzetközi gyakorlatok, hanem a történelmi-történeti hagyomány dominált. Az Országgyűlési Őrség létrehozásának egyik fontos célkitűzése az volt, hogy a szervezet a történelmi mintául szolgáló Képviselőházi Őrség örökebe lépjen, és annak hagyományait folytassa.

A Képviselőházi Őrség – a Budapest-fővárosi Rendőrség,³¹³ a Magyar Királyi Pénzügyőrség (1867), a Magyar Királyi Koronaőrség (1871), a Magyar Királyi Csendőrség (1981), illetve más szervek mellett – a polgári állam meghatározó, ugyanakkor legkésőbb intézményesült szerve volt, amely rövid működése (1912–1945) ellenére a korabeli rendvédelem fontos szereplője volt.³¹⁴ A dualizmus korában a képviselők között elharapózó verbális és fizikai erőszak, valamint az országgyűlés zavartalan működésének biztosítása szükségessé tette egy önálló, a képviselőház elnökének irányítása alatt álló, fegyveres őrség felállítását. A Képviselőházi Őrség létrehozására Lukács László miniszterelnök 1912. október 31-ei törvényjavaslata alapján, az 1912. évi LXVII. törvénycikk elfogadásával és szentesítésével került sor.

Az őrség személyi állománya gondoskodott a képviselőházban a hallgatók teljes „hallgatagságban tartásáról”, továbbá a tanácskozási rend és csend, valamint a közbiztonság fenntartásáról, illetve a házszabályok szigorú végrehajtásáról is.³¹⁵ A képviselőház elnöke és az őrség ügyelete közötti közvetlen telefon-összeköttetés volt kiépítve, így amikor az elnök valamely rendbontó képviselő kivezetéséről döntött, ezen keresztül értesítette az őrséget. Ekkor az őrség parancsnoka – az elnök utasításának eleget téve – a helyiség elhagyására szólította fel a kiutasított képviselőt, akit onnan kikísért, vagy – amennyiben ennek a felszólított nem tett eleget – karhatalom alkalmazásával is kivezettethetett. Mindezek mellett az őrség állománya látta el a Parlament tűzöri, valamint – az I. világháború idején – légoltalmi szolgálatát is.³¹⁶

³¹² 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.

³¹³ 1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről.

³¹⁴ Lippai Zsolt – Nagy Tamás: Politikai és egyéb csatározások a Képviselőházban – a Képviselőházi Őrség megalakulása és szerepe. *Magyar Rendészet*, 21. (2021), 1. 42.

³¹⁵ 1912. évi LXVII. törvénycikk 1. § 1.

³¹⁶ Fazekas László: A Magyar Királyi Testőrség, a Magyar Királyi Koronaőrség és a Képviselőházi Őrség a két világháború között. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, 5. (1994), 6. 27–38. A tanulmány korábbi változata 1994 októberében, Budapesten hangzott el a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak *A két világháború közötti Magyar Királyság rendvédelme* című VI. konferenciáján. A publikált tanulmány az előadás javított, bővített és átdolgozott változata. Parádi Ákos – Parádi József: *Rendvédelmünk 1867–1945*. 16. Megjelenés alatt.

Az ellenzéki képviselők által számos interpellációban bírált őrséggel kapcsolatban Sággy Gyula képviselő úgy vélte, hogy a kormány felforgatja a parlamentarizmust, és a palotaőrséget a képviselői sérthetetlenség korlátozásának tekintette.³¹⁷ Emellett azonban más jellegű kritikák is érték a testületet, 1914. március 13-án Rakovszky István honatya, a Hazai Samu honvédelmi miniszterhez címzett interpellációjában például a katonai és polgári társadalmak közötti feszültségre, a katonaság politikai életbe bevonására hívta fel a figyelmet.³¹⁸ Lovász Márton³¹⁹ és Esterházy Móríc képviselői felszólalásaikban³²⁰ azt hangsúlyozták, hogy az őrséget létrehozó törvénycikkely katonailag szervezett őrségről és nem az őrségileg szervezett katonaságról beszél, ezért tarthatatlannak vélték, hogy a csapattesthez tartozó katonákat egy polgári személy, a házelnök utasíthatja, vagy felettük bárminemű személyi jogkört gyakoroljon. Az őrség működésével vagy létjogosultságával kapcsolatos kritikák még hosszan sorolhatók, ami egyértelműen azt mutatja, hogy a frissen formálódó Képviselőházi Őrség állományának (a palotaőröknek) nemcsak a rendészeti feladatok újdonságával, hanem a terhes politikai légkörrel is meg kellett küzdeniük.

A II. világháború végén (a szovjet csapatok 1945-ös bevonulásával) a képviselőház működése megszűnt, így az őrzését ellátó őrségi testület fenntartása is okafogyottá vált. Az Őrség tagjait – feltehetően – az eredeti csapattestekhez vezényelték vissza, feladatkörüket rövid ideig a Nemzetgyűlési Őrség, majd – 1949. április 16-ig – az Államvédelmi Hatóság³²¹ állománya vette át (e döntés legfőbb célja az volt, hogy a szervezet honvédelmi tárca alá tartozó felügyeletét elvonják, és azt a Belügyminisztérium hatáskörébe adják).³²²

A Képviselőházi Őrséggel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy a testület megszűntetésére hivatalosan – *de iure* – soha nem került sor (ami egy sor legitimációs kérdést is felvet),³²³ eredeti rendeltetésének megfelelő működése a képviselőház és az őrség feloszlásával – *de facto* – mégis megszűnt. A szocialista rendszer konszolidációját követően az Országgyűlés védelmét évtizedekig a BM Kormányőrség (később: Köztársasági Őrezred) látta el, utóbbi megszűnését követően (2012. június 30.) e feladat átmenetileg a Készenléti Rendőrséghez került. 2013. január 1-jén egybekel mellett e feladat is³²⁴

³¹⁷ KN-1910-492 (1910-XXI-61-től). Orbán András: A Képviselőházi Őrség története. *Joghistória. Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék Tudományos Diákkörének folyóirata*, 17. (2012), 2. 7.

³¹⁸ KN-1910-521 (1910-XXII-39-től). Orbán (2012): i. m. 7.

³¹⁹ KN-1910-523 (1910-XXIII-125-től). Orbán (2012): i. m. 7.

³²⁰ KN-1910-558 (1910-XXVI-76-től). Orbán (2012): i. m. 7.

³²¹ Megjegyzés: az Államvédelmi Hatóság a magyarországi kommunista pártállami diktatúra részben titkosan tevékenykedő államvédelmi szervezete volt 1948 és 1956 között. Feladata hivatalosan a rendszer ellenségeinek üldözése, a rendszer és vezetőinek védelme volt.

³²² Orbán (2012): i. m. 7.

³²³ Parádi–Parádi [megjelenés alatt] i. m. 16.

³²⁴ Az Országgyűlési Őrség jelmondata: „Servimus fideliter, honeste. – Szolgálunk hűséggel, becsülettel.” Alapadatai közé tartozik az Országgyűlés elnökének, valamint az Országháznak, illetve az Országgyűlés munkatársait kiszolgáló létesítményeknek és az ott dolgozóknak a védelme, a tárgyalási rend fenntartásának biztosítása, amelyeken túl a szervezet díszelgési, protokolláris és tűzvédelmi feladatokat is ellát. Bővebben: www.orszaggyulesiorseg.hu/

átkerült a frissen létrehozott, a Képviselőházi Őrség történelmi hagyományait folytató Országgyűlési Őrséghez.³²⁵ Az Országgyűlés védelme ezt követően az Alaptörvényben is megjelenő garanciákat kapott,³²⁶ az Országgyűlési Őrség hazai rendészetben betöltött egyedi szerepét pedig Tóth László Tibor egy. vezérőrnagy, az Országgyűlési Őrség parancsnokának alábbi szavai is hangsúlyozzák: „A szervezet létrehozásával megszűnt az a demokratikus állami berendezkedéseknek ellentmondó gyakorlat, miszerint egy a végrehajtói hatalom által felügyelt vagy irányított fegyveres szerv látja el a törvényhozás védelmét.”³²⁷

Ezt a hagyományt és szellemiséget követi az Országgyűlési Őrség, amelynek legfontosabb célkitűzése az Országgyűlés függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása. Ez a célkitűzés egyedi és szerteágazó feladatokkal ruházta fel a testületet: az Országgyűlés elnökének személyi védelme, illetve az Országgyűléshez tartozó létesítmények védelme mellett a tárgyalási rend fenntartásával összefüggő, protokolláris és díszelgési, valamint tűzbiztonsági feladatok is idetartoznak.³²⁸

A szervezet irányítása szintén egyedi jelleget mutat, mivel abban – a Képviselőházi Őrséghez hasonlóan – fontos szerepe van az Országgyűlés elnökének, aki kinevezi az Őrség parancsnokát, illetve irányítja a szervezet működését. Az Országgyűlési Őrség személyi állományát országgyűlési örök alkotják, akik a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény hatálya alá tartoznak.³²⁹

*Nemzeti Adó- és Vámhivatal*³³⁰

Magyarországon 2010-ben született meg egy újszerű vám- és adóigazgatási hatóság gondolata. Az új hatóság létrehozását a jogalkotó a következőkkel indokolta:

„A központi költségvetés bevételi előirányzatainak hatékonyabb és gazdaságosabb teljesítése, az államháztartási érdekek hatékonyabb érvényesítése szükségessé teszi az adó- és a vámigazgatás szervezeti integrációját. [...] A költségvetést súlyosan károsító, büntetőjogi eszközökkel szankcionálандó adózói magatartások feltárása és visszaszorítása érdekében szükséges az adónyomozói intézményrendszer visszaállítása, az adóhatóság és az adónyomozók közötti együttműködés kereteinek kialakítása.”³³¹

³²⁵ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.

³²⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 5. cikk (9) bekezdés: „Az Országgyűlés biztonságáról országgyűlési őrség gondoskodik. Az országgyűlési őrség működését az Országgyűlés elnöke irányítja.”

³²⁷ Tóth László Tibor egy. vezérőrnagy, az Országgyűlési Őrség parancsnokának olvasói köszöntője. Lásd: www.orszaggyulesiorseg.hu/bemutakozas

³²⁸ 2012. évi XXXVI. törvény 127. §.

³²⁹ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.

³³⁰ Christián László – Szabó Andrea: Adó- és vámigazgatás. In Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 285–309.

³³¹ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvényhez fűzött általános indokolás.

A kormányzat döntésének értelmében az állami adóhatóság (Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, a továbbiakban: APEH) és a vámhatóság (Vám- és Pénzügyőrség, a továbbiakban: VP) összevonását, valamint feladat- és szervezeti rendszerének kialakítását célzó előkészítő munkálatok 2010 júliusában kezdődtek meg. A két szervezet összevonásával kapcsolatban határozott elvárásként fogalmazódott meg a központi költségvetés előirányzatainak hatékonyabb és gazdaságosabb teljesítése és az államháztartási érdekek hatékonyabb érvényesítése, egy egységes felépítésű és irányítású szervezet létrehozása.³³² Az integráció közvetlen céljai közt szerepelt, hogy az APEH és a VP összevonásával létrejövő „új szervezet a hatékony, költségtakarékos közigazgatás elveire építve biztosítja az állam adó- és adójellegű bevételeinek teljes körű kontrollját és védelmét”,³³³ továbbá cél volt az egységes és egyszerűbb eljárási formák bevezetése, az egy helyen történő való érdemi ügyintézés lehetőségének megteremtése (a vállalkozások és a háztartások adminisztratív terheinek csökkentése érdekében).

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) 2011 januárjában államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatalként kezdte meg működését.³³⁴ A korszerűsítési és szervezeti hatékonysági vizsgálatok eredményeképpen 2015 őszén újabb jogalkotási folyamat kezdődött, amelynek eredményeképpen 2016 januárjától a kormányhivatali státusz központi hivatalra változott. A státuszváltozást eredményező törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint:

„A módosítással a NAV az Országgyűlés által törvényben létrehozott és a miniszterelnök által alapított, jogi személyiséggel rendelkező, központi államigazgatási szerv, ezen belül kormányhivataltól, továbbra is az Országgyűlés által törvényben létrehozott, de már a miniszter által alapított, jogi személyiséggel rendelkező, központi államigazgatási szerv, ezen belül »státusz« változással központi hivatal lett. A NAV a központi hivatallá történő átalakításával továbbra is fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó közigazgatási szerv marad.”³³⁵

A NAV státuszában történt változással egyidejűleg a szervezet irányítási struktúrája is átalakult. A korábbi elnök és elnökhelyettesek feladatai ugyanis a pénzügyekért felelős miniszter irányítása alá tartozó államtitkárhoz, illetve az egyes szakmai területekért felelős helyettes államtitkárokhoz kerültek át. A 2015-ös módosítás ugyanakkor alapvetően a létrehozó intézmény szintjét és a NAV felső vezetői struktúráját érintően hozott újdonságot, a szervezet eredeti rendeltetése, illetve annak rendészeti jellege tehát érdemben semmit nem változott.

³³² Magasvári Adrienn: Adó- és vámhatóságok szervezeti integrációja – bilaterális összehasonlítás, avagy egy tanulmányút tapasztalatai. In Szabó Andrea – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes: *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015. 165–176.

³³³ Vö. Magasvári Adrienn: Az emberi tényező szerepe a szervezeti változás sikerében – egy integráció margójára. In Keresztes Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél 2018 / Spring Wind 2018*. II. kötet. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2018c. 507–516.

³³⁴ Szabó Andrea: Kormányhivatal – rendészet? *Magyar Rendészet*, 12. (2012), 4. 148.

³³⁵ Az egyes törvényeknek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átalakításával, valamint a költségvetési tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos módosításáról szóló 2015. évi CXCI. törvény 5. §-ához fűzött részletes indokolás.

A NAV fő tevékenységei az alábbiak szerint csoportosíthatók:³³⁶

- adóigazgatás;
- vámigazgatás;
- bünyügyi;
- rendészeti, valamint
- egyéb hatósági tevékenység.

A NAV adóigazgatási tevékenysége az APEH feladatrendszerének „örökségeként” maradt az integrált szervezetnél. Ebből kifolyólag az adóigazgatási tevékenység teljes egészében a civil pénzügyi igazgatás jellemzőit viseli magán, és túlnyomórészt a szolgáltató hatóság jegyeit tükrözi. Ezen feladatai révén a NAV a magyar adórendszer központi alrendszerének meghatározó szereplője, s ezzel együtt kulcsfontosságú az állam pénzügyi szuverenitásának megőrzése és működőképességének fenntartása szempontjából. Magyarországon ugyanis a központi költségvetésnek több mint 80%-át az adó- és adójellegű befizetések alkotják. A magyar adórendszert az úgynevezett főadók – általános forgalmi adó, jövedéki adó, személyi jövedelemadó és társasági adó – koncentrációja jellemzi, amelyek a központi költségvetés összes bevételeinek több mint háromnegyedét adják.³³⁷ A NAV adóigazgatási tevékenysége keretében végzi többek között ezen adók, valamint a jogszabályokban rögzített illetékek megállapítását, beszedését, továbbá az ezekkel összefüggő tájékoztatási, nyilvántartás-vezetési feladatok teljesítését. Az adóigazgatási feladatok körébe tartozik a köztartozások befizetésének kikényszerítése (például adótartozás végrehajtása). Ez utóbbi gyakran együtt jár a rendészeti jogalkalmazással, amikor a fizetési kötelezettséggel összefüggő végrehajtás lebonyolításában a legitim erőszak alkalmazására jogosult pénzügyőrök is részt vesznek.³³⁸

A NAV mint vámhatósági feladatokat ellátó központi szerv különleges szerepet tölt be a vámhatárokon zajló áruforgalom ellenőrzésében, illetőleg az ezekhez kapcsolódó vámok kiszabásában és beszedésében. A NAV vámigazgatási feladatai magukba foglalják különösen az áruk vámeljárás alá vonását, a vámhatárokon zajló áru- és utasforgalom ellenőrzését, a vámtartozások, illetve a vámeljárásokhoz kapcsolódó nem közösségi adók, díjak kiszabását és beszedését, az áruk azonosságának vizsgálatát, a vámokmányok kontrollját és az utólagos ellenőrzések végrehajtását.³³⁹ A NAV kizárólagos vámhatóságként felel minden vámigazgatási ügy feldolgozásáért. Jogi értelemben a hatósági ügyek ezen formájába tartozik a döntések meghozatalára irányuló vámhatósági intézkedés, a vámenőrzés, a jogsértések megállapítása, a tények, adatok, állapotok igazolása,

³³⁶ Erdős (2021): i. m. 41–42.

³³⁷ Pajor Andrea: Adójogi alapok. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 195.

³³⁸ Erdős (2021): i. m. 208–209.

³³⁹ Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018b. 36–37.

nyilvántartása, valamint a mindezeket érintő döntések érvényesítése.³⁴⁰ A vámigazgatási hatósági tevékenység a klasszikus pénzügyőri feladatok körébe tartozik, lévén, hogy az első önálló magyar pénzügyőri szervezet kialakulása óta a vámok, egyedáruságok védelmét a pénzügyőrök voltak hivatottak ellátni.³⁴¹ A Vám- és Pénzügyőrség e hatósági jogkör átörökítésével az állami adóhatóság mellett vámhatósági szerepkörrel is felruházta az integráció nyomán létrejövő NAV-ot.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában kiemelte: a büntetőjog „társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós záróköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.”³⁴² A központi költségvetés egyes alrendszeirenek, az Európai Unió pénzügyi forrásainak sértetlenségét, valamint az ország pénzügyi biztonságát legsúlyosabban fenyegető magatartások megelőzése, felderítése és elhárítása elsődlegesen szintén a NAV feladata. A NAV feladatrendszerében tehát kiemelt hangsúlyt kap a pénzügyi bűncselekmények üldözése, amely az egykori Vám- és Pénzügyőrség Bűnügyi Igazgatósága rendeltetésének átöröklésével került a NAV önállóan működő és gazdálkodó központi szervének, a Bűnügyi Főigazgatóságnak a feladatkörébe. A NAV nyomozó hatósági szervezete stuktúráját és feladatrendszerét tekintve jelentősen elkülönül mind az adószakmai, mind pedig a vámszakmai tevékenységet végző szervezeti elemektől, ugyanakkor a szakágak közötti együttműködés az integrációt követően eredményesebb munkát tesz lehetővé a büntetőfelderítés területén.³⁴³

A NAV kapcsolódó hatáskörei kapcsán jegyzem meg, hogy izgalmas kutatási terület lehetne a költségvetési csalás bűncselekménye morális fundamentumainak feltárása és vizsgálata. Amennyiben ilyen fundamentumok ugyanis nincsenek, akkor nem kap elegendő erkölcsi elítélést ahhoz, hogy valóban hatékony védelmezője legyen a községeket szolgáló költségvetési érdekeknek. Ahol rendszerszintű a korrupció, ott ilyen morális fékek alig működnek. Ismert a skandináv országok példás adófizetési morálja, nem meglepő hát, hogy Svédországban az adócsalás ugyanolyan szégyennivaló, mint a közönséges lopás.

A törvényalkotó a NAV különös rendészeti feladatai körébe utalja továbbá azokat a hatósági tevékenységeket, amelyek tipikusan a rendészeti igazgatás feladatrendszeréhez tartoznak (például szabálysértési hatósági feladatok), illetve amelyekkel összefüggésben gyakran felmerül az állami impériumból származó legitim fizikai erőszak alkalmazásának szükségessége. A törvény a NAV pénzügyőreinek rendészeti feladatkörébe utalja különösen a hatóság büntetőeljárásaiban felmerülő személyvédelmi feladatokat, a nagy értékű vagy magas biztonsági kockázattal bíró dolgok, anyagi javak őrzését, a nyomozó

³⁴⁰ Konyhás Richárd – Varga Zoltán: A megújult vámjogi szabályozás. *Publicationes Universitatis Miskolcensis*, 36. (2018), 1. 107.

³⁴¹ Szabó Andrea: A magyar pénzügyőrképzés intézményi kereteinek fejlődése 1867–2011. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 25. (2015), 43–46. 117–126; Köpf László: *Fejezetek a magyar vámigazgatás és a pénzügyőrség történetéből*. Budapest, Tipico Design Kft., 2003.

³⁴² 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

³⁴³ Lentner Csaba: *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2015. 19.

hatósági tevékenység eredményeként elfogott, őrizetbe vett és fogva tartott személyek kísérését, őrzését, valamint az ország belterületén végrehajtott mélységi ellenőrzések lebonyolítását.³⁴⁴

Megalapításakor a NAV szervezetét komplex, vám-, adó- és bűnügyi feladatai mellett egyéb hatósági szerepkör betöltésére is szánta a jogalkotó. A sokszínű szervezeti és személyzeti struktúra mellett igazolja mindezt a NAV hatásköri jegyzéke is, amelyen több mint ezer különböző tétel szerepel.³⁴⁵ A jogalkotó a NAV egyéb hatósági jogkörébe utalja különösen a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák forgalmának ellenőrzését, a nemesfémforgalommal és fémjelzéssel kapcsolatos ellenőrzési feladatokat, a fémkereskedelmi hatósági feladatokat, a környezetvédelmi termékdíjjal és a regisztrációs adóval összefüggő adóztatási és ellenőrzési tevékenységek körét.³⁴⁶ A törvény lehetőséget biztosít továbbá arra, hogy a NAV feladatrendszerét alacsonyabb szintű normák rendelkezései szerint bővíteni lehessen, ezáltal a szervezet tevékenységének portfóliója a teljesség igényével csakis a hatályos hatásköri jegyzék alapján írható le.

Az APEH és a Vám- és Pénzügyőrség integrációjától a törvényalkotó a NAV feladatellátásában a vám- és jövedéki, az adó- és pénzügyi ellenőrzési tevékenység hatékonyabbá válását, továbbá a bűnüldözői munka hatásfokának növelését, illetve az adózók színvonalas, naprakész tájékoztatását, az adózással kapcsolatos jogkövető magatartás elősegítését várta, amelyeket a következetes jogalkalmazás mellett a gyors, korszerű és ügyfélbarát szolgáltatások erősítésével kívánt elérni.

A NAV tv. értelmében a NAV a feladatait központi és területi szervei útján látja el,³⁴⁷ vagyis szervezeti felépítése hierarchikus, kétszintű struktúrában szerveződik. A NAV központi szervei a Központi Irányítás és a Bűnügyi Főigazgatóság, területi szervei pedig a megyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóságok, a nyomozó hatósági feladatait ellátó területi szervei, a bűnügyi igazgatóságok, a Fellebbviteli Igazgatóság, illetve egyéb, speciális feladatokat ellátó területi szervek, így például a Bevetési Igazgatóság.³⁴⁸

A NAV a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni. Ha az adóhatóság határidőn belül nem tesz eleget eljárási kötelezettségének, a felettes szerv az ügyet magához vonhatja. A felettes szerv az ügyben első fokon jár el, vagy az elsőfokú eljárásra a mulasztóval azonos hatáskörű adóhatóságot jelöl ki. A hatáskör és az illetékesség meglétét a hatóság az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

A megyei adó- és vámigazgatóságok azok a szervek, amelyek közvetlen kapcsolatot teremtenek az állampolgárok és az adó- és vámhatóság között, azaz első fokon járnak el a jogszabályban meghatározott állami adóhatósági, vámhatósági, valamint

³⁴⁴ Erdős (2021): i. m. 42.

³⁴⁵ Györkös Roland István – Nagyné Takács Veronika: Javaslat az elektronikus információs rendszerek 77/2013. (XII. 19.) NFM rendelet alapján elvégzendő biztonsági osztályba sorolása vonatkozásában. *Hadmérnök*, 9. (2014), 3. 156.

³⁴⁶ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 13. § (9) bekezdés.

³⁴⁷ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 3. §.

³⁴⁸ Magasvári (2018a): i. m. 33.

állami adó- és vámhatósági hatáskörbe tartozó hatósági ügyekben, a Központi Irányítás, a Kiemelt Adó- és Vámigazgatóság (a továbbiakban: KAVIG), a Repülőtéri Igazgatóság, valamint a Szakértői Intézet kizárólagos hatáskörébe utalt ügyek kivételével.³⁴⁹

A megyei adó- és vámigazgatóságok, a KAVIG, a Repülőtéri Igazgatóság, a Bevetési Igazgatóság és a Szakértői Intézet első fokon hozott döntéseivel, intézkedéseivel szemben induló jogorvoslati eljárásokban a Fellebbviteli Igazgatóság jár el.

2011-ben a szervezeti integráció nyomán nemcsak szervezetében és feladatrendszerében, hanem személyi összetételében is sajátosnak nevezhető intézmény alakult, hiszen a jogalkotó elvárásai és az alkalmazott jogszabályok specifikus halmazában sokszor az egyetlen metszéspontot a feladatot ellátó szerv és annak személyi állománya jelenti.³⁵⁰ A NAV megalakulásával ugyanis vegyes jogállású hivatal született, amelynek alkalmazottai különböző törvények hatálya alá tartoztak. E vonatkozásban a NAV szolgáltatotta a legközismertebb példát arra, amikor közszolgálati tisztviselőkkel párhuzamosan a szervezet állományának jelentős része – a pénzügyőrök – a rendvédelmi szervek hivatásos állományának jogviszonyáról rendelkező törvény hatálya alá tartoztak.³⁵¹ Az elmúlt egy évtized tapasztalatai azonban rávilágítottak arra, hogy a szervezetben létező különféle jogállások folyamatos közelítésére irányuló törekvések, többszöri jogszabály-módosítások ellenére sem szűntek meg a személyi állomány különböző jogi státuszából fakadó egyenlőtlenségek és az ebből eredő feszültségek.³⁵² Az állami szervezetek alkalmazottjai jogviszonyának sokszínűségéből fakadó ellentétek feloldására többféle jogtechnikai megoldás létezik, amelyek közül az egyik egy egységes közszolgálati törvény kialakítása. Prugberger Tamás szerint azonban egy ilyen közszolgálati kódex létrehozása esetén a NAV miatt a rendészeti állományhoz tartozó pénzügyőrök jogviszonyát a civil közhivatalnoki viszonytól elkülönítve, önálló fejezetben volna szükséges rendezni.³⁵³ A törvényalkotó azonban már a kezdetektől más elvek mentén arra törekedett, hogy – mind a köztisztviselőkről, mind pedig a hivatásos állományú rendvédelmi dolgozókról szóló törvények szabályaitól eltérő – önálló szolgálati viszonyt hozzon létre a NAV szervezetében.³⁵⁴ Ennek eredményeként a NAV foglalkoztatottjai esetében a kormányzati szolgálati jogviszonytól markánsan eltérő foglalkoztatási státusz létre is jött, mivel azonban a törvényalkotó e jogviszonyt továbbra is kormányzati szolgálati jogviszonyként, illetve

³⁴⁹ Magasvári (2018a): i. m. 34.

³⁵⁰ Erdős Ákos: Gyógyszerrendészet – egy speciális feladat kihívásai. In Szabó Andrea – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Az adó- és vámigazgatóságok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészet-tudományi Társaság, 2015a. 66–68.

³⁵¹ Horváth Attila: *A vegyes jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*. Budapest, Magyar Közlöny, 2014. 3.

³⁵² Magasvári Adrienn: Egy új jogviszony „születése” – az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vizsgálata. In Csaba Zsóna – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Tehetség, szorgalom, hivatás. Tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Rendészet-tudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021. 70.

³⁵³ Prugberger Tamás: A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. (2014), 4. 8.

³⁵⁴ Bérces Kamilla: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011–2013 közötti időszakban*. Budapest, Magyar Közlöny, [2014]; Magasvári (2018c): i. m. 509.

hivatásos jogviszonyként kezelte, végeredményben csak egy látens *sui generis* közszolgálati viszony jött létre.³⁵⁵

Végül 2020 év végén a törvényalkotó ezt a folyamatot zárta le a NAV foglalkoztatottjainak jogviszonyáról szóló új törvény hatálybalépítésével. A 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: NAV Szjtv.) ténylegesen leválasztotta a kormánytisztviselőkre és a hivatásos szolgálati jogviszonyban állókra vonatkozó törvényekről a NAV munkavállalóit, létrehozva ezzel az adó- és vámhatósági szolgálati viszonyt. Az új jogviszonyon belül azonban továbbra is megmaradt az említett kettősség, hiszen az adó- és vámhatósági jogviszonyon belül a törvényalkotó megkülönböztet tisztviselői és pénzügyőri státuszokat. Ez utóbbiba tartoznak azok a pénzügyőrök, akik napi feladataik során egyenruha és fegyver viselésére, valamint rendészeti intézkedések foganatosítására kötelezettek. Egy harmadik, speciális halmazt teremt továbbá azon pénzügyőröknek a köre, akik a törvény létrehozása előtt hivatásos állományúak voltak, azonban feladataikat illetően gazdasági, humánpolitikai és egyéb adminisztratív természetű feladatokat végeztek. Esetükben a jogalkotó a „tisztviselői munkakört betöltő pénzügyőri státuszú foglalkoztatott” meghatározást alkalmazza. Ezek a foglalkoztatottak kizárólag rendfokozat és társasági egyenruha viselésére jogosultak, minden más tekintetben rájuk a tisztviselőkre irányadó szabályok vonatkoznak.³⁵⁶

Az új, úgynevezett NAV-státusztörvény eredeti rendeltetése mellett fontos adalékként szolgál a rendészet és rendvédelem kapcsán kialakult tudományos vitákhoz is. Finszter Géza szerint ugyanis a rendészetet illetően beszélhetünk normatív és elméleti rendészetfogalomról, amelyek között a különbség különösen plasztikusan a rendészeti szervek bűnözést akadályozó, bűnmegelőző, titkos információgyűjtő és bűnüldözési feladatainak tanulmányozásánál jelenik meg. Az elméleti rendészetfogalom mindezeket együtt kezeli, szintézisbe foglalja, míg a normatív fogalom az érintett területeket élesen elválasztja egymástól, ami a jogi szabályozás természetéből következik. A normatív és elméleti rendészetfogalmak összevetéséhez Finszter példaként a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: új Hszt.) preambulumból idéz, és arra a következtetésre jut, hogy az új Hszt.

„feloldotta a rendészet és rendvédelem kettősségét azzal, hogy a »rendvédelmi feladatokat ellátó szervek« fordulatot használja. Ezzel az elméletet arra sarkallja, hogy az jusszon el a rendészet formális meghatározásához, ami egyben a korábban emlegetett »hitvitát« is lezárhatja a következőképp: rendészeti szervek azok, amelyek rendvédelmi feladatokat teljesítenek.”³⁵⁷

A NAV Szjtv. hatálybalépésével a szerző által vázolt elmélet újabb normatív természetű megerősítést kapott, miután a NAV törvény az adó- és vámhatósági szervezetet továbbra

³⁵⁵ Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid: *Közszolgálati jog I. A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019. 25.

³⁵⁶ Magasvári (2021): i. m. 76.

³⁵⁷ Finszter (2018): i. m. 37.

is „fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó [...] központi hivatalként működő központi költségvetési szerv”-ként azonosítja,³⁵⁸ miközben a NAV Szjtv. a legitim erőszak alkalmazására, nyomozó hatósági feladatok teljesítésére, titkos eszközök használatára is felhatalmazott pénzügyőrállományt kiveszi az új Hszt. hatálya alól. A rendészet normatív és elméleti fogalmainak metszéspontjában tehát a rendvédelmi feladatok teljesítése áll, amely előírásával egyidejűleg a NAV-ot továbbra is a rendészet intézményrendszerének meghatározó elemeként tartjuk számon. A NAV mind a rendészet elméleti, mind pedig normatív fogalmi meghatározásának kereteibe beilleszthető. Erdős szerint az állami adó- és vámhatóság a pénzügyi rendészet kizárólagos szerve, amelynek társadalmi rendeltetése a közrendet és közbiztonságot elsősorban az államháztartáson keresztül, másodsorban azokat egyéb módon fenyegető veszélyek elhárítása, a pénzügyi bűncselekmények felderítése és nyomozása, amely rendeltetésének a pénzügyi igazgatás feladatainak sajátosságaihoz igazodó intézkedés jog és legitim fizikai erőszak birtokában tesz eleget.

³⁵⁸ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 1. §.

A komplementer rendészet rendszerének bemutatása empirikus vizsgálatok tükrében

Csak a rendőrség őrizheti a rendet? – merül fel egyre gyakrabban a kérdés a rendészeti diskurzusban.³⁵⁹ Az előbbieken vázolt szerteágazó tevékenységének okán a rendészet küldetésének teljesítése tehát rendkívül komplex feladat, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, a rendőrségtől. A hazai szakirodalom alaptételként rögzíti, hogy a rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredménye, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti tevékenységnek, amelyben az állam rendészeti szereplőinek a tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki. Ezt külföldön *plural policing*, *hybrid police* kifejezésekkel illetik, a szereplőket pedig *new police forces* új rendészeti szerveknek nevezik.³⁶⁰ A 21. század társadalmait, államait érő új és sokasodó biztonsági kihívások, veszélyek miatt megjelent az állam korlátozott befolyásolóképeségének dogmája is. Kockázati társadalomban élünk, amelyben az állam korlátozott befolyásolóképesége miatt felülvizsgálatra szorul az állami erőszak monopóliumának elve, és szükségessé válik az állami és nem állami szereplőkre vonatkozó szabályok újragondolása. Amikor nem állami szereplőket is bevonnak a biztonság megteremtésébe, érdemi felhatalmazás birtokában, ezt nevezhetjük felelősségmegosztási stratégiának (*responsibilisation strategy*). Ekkor az állam kivonul egyes szegmensekben a biztonság garantálásából, és csak közvetett szerepet kap, például felügyelet, ellenőrzés formájában. Az állam jogi normák útján befolyásolja a működés szabályait, illetve kizárólagos hatáskörrel végzi az elkövetett bűncselekmények felderítését.³⁶¹

A posztmodern átalakulás következtében a rendőrség elveszítette monopolhelyzetét, ez identitásválságot is eredményezett, miközben az elmúlt harminc év kitermelt számos magán- és közösségi rendészeti szervezetet. A rendfenntartás pluralizmusa (pluralizálódása³⁶²) két dolgot jelent egyszerre: egyrészt az állami rendészeti monopólium megtörését, másrészt a magánbiztonsági és polgári rendfenntartás előtérbe kerülését, jelentős növekedését.³⁶³

A rendészettudományon belül a veszélykezelés vizsgálatának kiemelt kutatási iránya a prediktív rendészet, a civil szféra rendészeti bevonásának vizsgálata, illetve a közösségi rendészet, továbbá a magánrendészet és magánbiztonság témaköre, amelyben széles

³⁵⁹ Kerezsi Klára – Nagy Veronika: A rendészettudomány kritikai megközelítése. In Boda József – Felkai László – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 277–278.

³⁶⁰ Colin Rogers: *Plural Policing: Theory and Practice*. Bristol, Policy Press, 2017. 3–8.

³⁶¹ Christján (2015): i. m. 58–59.

³⁶² Budavári (2019): i. m. 89.

³⁶³ Kerezsi–Nagy (2017): i. m. 275.

körű feltáró és elemző kutatási munka kívánatos. Az önkormányzati rendészet kérdése kiemelt téma napjaink rendészeti kutatásaiban (a közösségi rendvédelem perspektívájától az *urban security*, a nagyvárosi közösségek sajátos rendészeti kihívásaiig; a tömegrendezvények biztosításától a hajléktalanság kezelésén át a drogprevenció és az ifjúságvédelem feladatáig).³⁶⁴

A komplementer rendészetten belül el kell különíteni azon szervezeteket és személyeket, amelyek az állami működéshez szervesen kapcsolódnak, hiszen ők állami, de nem rendvédelmi szereplők, úgymint egyes rendészeti feladatokat ellátók és az önkormányzati rendészetek (ideértve a közterület-felügyeleket is). A komplementer rendészet másik oldala a civil biztonság, amelynek szereplői napjainkban egyre meghatározóbb szereplői a rendészeti kooperációnak. A civil biztonság egyik ága a magánbiztonsági piac, a másik pedig a társadalmi önkéntes szerveződések, egyesülések a rendészet terén, külön kiemelve a polgárőrséget. A következőkben a komplementer rendészet szerveit mutatom be részletesen, ismertetve az elmúlt években elvégzett empirikus kutatásaim eredményeit is.

Önkormányzati rendészet

*A helyi önkormányzatok felelőssége a település közbiztonságának megteremtésében*³⁶⁵

„Egy település közbiztonsági helyzete a helyi problémák összességéből tevődik össze, ezért kezelése és a jogsértések megelőzése elsősorban helyi összefogással valósulhat meg hatékonyan. A jogsértések visszaszorítása ossztársadalmi igény és feladat, amelyben az állami és civil szervezeteknek, szervezeteknek az összefogására van szükség.”³⁶⁶

„Az együttműködők gondolkodásának, cselekvésének középpontjában bűnmegelőzési szemléletnek kell érvényesülnie annak érdekében, hogy a lakosság szubjektív biztonságérzete emelkedjen, az objektív biztonság kívánatos foka megteremtődjön, ami a település közbiztonságának stabilizálásában realizálódik.”³⁶⁷

A bűnmegelőzés tehát csak kollektív cselekvés eredményeként lehet hatékony, ugyanakkor a bűnmegelőzést mint dedikált feladatot – és az ahhoz tartozó felelősséget – a jogalkotó kizárólag a rendészeti funkciókat ellátó szervezetek részére határozta meg törvényi kötelezettségként.

Az önkormányzatok szerepe, felelőssége a helyi közbiztonság megteremtésében ritkán felmerülő, meglehetősen elhanyagolt rendészeti aspektus hazánkban. A témában leginkább érintettek, az önkormányzati vezetők, képviselők nem rendelkeznek átfogó ismeretanyaggal a területről, és a felmerülő helyzetek megoldását leggyakrabban igyekeznek

³⁶⁴ Boda et al. (2016): i. m. 16.

³⁶⁵ Christián (2020): i. m. 55–78.

³⁶⁶ 1744/2013. (X. 17.) Korm. Határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról 8.3. pont.

³⁶⁷ NBS 1. számú melléklet 8.1. pont.

a rendőrség irányába tolni. Az önkormányzati rendészet jelentősége, helye és szerepe minimum vitatott a magyar rendészet rendszerében. A rendszerváltás reális lehetőséget kínált volna arra, hogy a decentralizációs törekvések elérjék a rendőrséget is, de nem így történt. Az önkormányzati rendészet mostohagyermek maradt az elmúlt három évtizedben, töredékes szabályozással, eltérő megoldásokkal, vegyes társadalmi megítéléssel, és a tudomány sem fedezte fel magának kellő mértékben a területet.³⁶⁸

Mindazonáltal vannak jó gyakorlatok és üdítő kivételek, ahol az önkormányzatok, átérezve felelősségüket, komoly erőforrásokat összpontosítottak az elmúlt egy évtizedben a helyi közbiztonság erősítésére, például Budapesten (kiemelten FÖRI, XI., XIV. kerületek), Miskolcon, Debrecenben, de érdekes, előremutató kísérlet zajlott Dunaújvárosban³⁶⁹ is. (Lásd empirikus kutatási tapasztalatok.)

A rendszerváltást megelőző két évtizedben lassú növekedés volt megfigyelhető az ismertté vált bűncselekmények számát illetően, hiszen amíg 1970-ben 122 ezer, addig 1988-ban 185 ezer bűncselekmény vált ismertté. A rendszerváltás fordulópont volt, robbanásszerűen emelkedni kezdett a bűnözés. 1989-ben 225 ezerre növekedett a hatóságok tudomására jutott bűncselekmények száma, 1990-ben már 341 ezerre, és 1995-ben pedig 502 ezer bűncselekményt tartottak nyilván.³⁷⁰

A rendszerváltás szinte „kegyelmi pillanatnak” mutatkozott az államrendőrségi modell lebontására és demokratizálására. A változtatás iránti igény fókuszában a fő vezérelvek a következők voltak: a demilitarizáció, a decentralizáció és a depolitizálás, de erőteljesen megjelent a rendőrség professzionális szervezetté alakításának elvárása is. Ekkor érdemben felmerült az önkormányzati rendőrség újbóli életre hívásának lehetősége összhangban az önkormányzati rendszer kiépítésével.

Fontos tisztázni, hogy az önkormányzati rendészet nem keverendő össze a külföldön, több helyen is működő önkormányzati rendőrséggel, utóbbi ugyanis azt jelenti, hogy az állami rendőrség szervezetén belül (vagy amellett) hoznak létre decentralizált rendőri egységeket az állami rendőrséggel azonos jogosítványokkal, ami a helyi közbiztonság hatékonyabb, eredményesebb fenntartását szolgálja, az állampolgárt és a helyi közösséget állítja működésének középpontjába. A hatályos magyar közjog nem teszi lehetővé önkormányzati rendőrség létrehozását, holott a települési rendőrségeknek komoly történelmi és közjogi hagyományai vannak hazánkban. A 19. század második felében például a városi rendőrségek voltak az elsődleges helyi rendőrszervek.³⁷¹

Az új önkormányzati törvény³⁷² (Mötv.) azonban érdemben megnyitotta a lehetőséget az önkormányzati rendészeti szervek életre hívása előtt, amely szervezetek komplexebb

³⁶⁸ Bacskárdi József – Christián László: Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet? In Christián László (szerk.): *Rendészettudományi kutatások. A Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 27.

³⁶⁹ Budavári Árpád: Az alternatív rendészet lehetőségei a közfoglalkoztatásban egy magyar középváros példáján keresztül. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 7. 25–46.

³⁷⁰ Lásd 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról.

³⁷¹ Christián–Hermann (2018): i. m. 62.

³⁷² 2011. évi CLXXXIX törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.).

választ adhatnak a települési közbiztonságot érintő kérdések megoldására. Lassan tíz év elteltével időszerű felmérni azt, hogy miként értékelik a felelősségüket az önkormányzatok az új szabályozás tükrében, éltek-e a jogalkotó által felkínált szervezetalakítási lehetőséggel, illetve mennyire elégséges a meglévő szabályozás a települési rendészet hatékony működéséhez.

Az önkormányzati rendészet jogszabályi háttere

1990–2012 az önkormányzati rendészet útkeresésének időszaka volt megannyi kudarccal, kevés előrelépéssel. A korábbi Alkotmány (1949. évi XX. törvény) deklarálta, hogy a közrend és közbiztonság védelme a rendőrség feladata. A 2013. január 1. napjáig hatályos a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. § (1) bekezdése ugyanis mindössze annyit tartalmazott, hogy a helyi önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól. Ez a leggyakrabban alulról induló rögtönzésekbe torkollott, amelyek gyors kudarcra voltak ítélve. Voltak olyan központi kezdeményezések, hogy a helyi kezdeményezéseket támogassa a jogalkotó (például városőrségek erősítésével), azonban ezek a kezdeményezések is elhaltak.

Nem szabad elfeledkezni a mintegy húsz témába vágó AB határozatról, amelyek fontos kereteket határoztak meg, ezekből most hármat kívánok kiemelni.

8/1996. (II. 23.) AB határozat. Amint azt már érintettük a történeti áttekintésben, utóbb nagy jelentőségű ügy lett abból, hogy 1993-ban Gyula Város Önkormányzata a 20/1993. (IV. 19.) rendeletével az Ötv. 9. § (4) bekezdése szerinti – szervezetalakítási jogkörével élve – Városi Rendészetet hozott létre a város közterületi rendjére és tisztaságára vonatkozó központi és helyi jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésére.³⁷³ Az Alkotmánybíróság azonban a köztársasági megbízott indítványára megvizsgálta az önkormányzati rendeletet, és azt a 348/H/1994. számú határozatával törvényellenességre hivatkozva megsemmisítette az alábbi indokok alapján:

- A Városi Rendészet feladatai részben megegyeztek a közterület-felügyelet feladataival, amelyre vonatkozóan csak közterület-felügyelet hozható létre.
- Az önkormányzati rendelet államigazgatási ügyben hatósági ellenőrzésre jogosította a Városi Rendészetet, azonban államigazgatási hatósági hatáskör telepítése törvénnyel vagy kormányrendelettel lehetséges, önkormányzati rendelettel nem.
- Az önkormányzati rendelet önkormányzati hatósági ügyek intézését is a Városi Rendészetre ruházta, holott az akkor hatályos Ötv. szerint önkormányzati hatósági hatáskör a polgármesterre és a bizottságra mint a képviselő-testület szerveire volt átruházható, önkormányzati intézményre nem.

³⁷³ Bacsárdi József: Az önkormányzati rendészet hazánkban. Helyzetértékelés röviden. *Magyar Rendészet*, 14. (2014), 5. 18.

- Az önkormányzati rendelet a Városi Rendészet számára állapított meg helyszíni bírságolási hatásköröket, azonban azok csak a közterület-felügyeletet illethették volna meg.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata a következő majdnem húsz évre meghatározta az önkormányzati rendészet határait, és rámutatott arra, hogy nem lehet parttalanul önkormányzati rendészeti szerveket létrehozni, hiszen azoknak meg kell felelniük a magasabb szintű jogszabályok által támasztott követelményeknek.

A 21/1999. (VI. 25.) AB határozat világosan kinyilvánította, hogy a mezei örök kizárólag mezei őrri feladatokat láthatnak el, más önkormányzati közszolgáltatásra (védett természeti terület őrzése) más szervezetet kell létrehozni.

A 13/2003. (IV. 9.) AB határozat: „speciális jogalkalmazó szervnek” tekintette a közterület-felügyeletet, és nem rendészeti szervnek. A Kftv. felhatalmazó rendelkezése végrehajtásaként ennek megfelelően létrehozott, illetve átszervezett közterület-felügyeletet ugyanakkor változatlanul nem minősülnek egyfajta helyi rendészeti szervnek, s különösképpen nem tekinthetők önkormányzati rendőrségnek.

Magyarország Alaptörvénye számos helyen érinti a rend és biztonság fogalmait.³⁷⁴ A hivatkozott rendelkezésekből megállapítható, hogy hazánkban közjogi értelemben nem lehetséges az önkormányzati rendőrség, hiszen a helyhatóságok rendőrség feletti irányítási jogkörének gyakorlása lenne az alapja az önkormányzati rendőrség működésének. A helyi rendészettel direkt összefüggésbe hozható szabály az Alaptörvényben nem található. Továbbá az Alaptörvény deklarálja az önkormányzati autonómiát, amely alapját képezi az önkormányzati szervek létrehozásának. Az önkormányzati rendészet alkotmányos alapjait nagyban erősítené, ha az Alaptörvény konkrétan rendelkezne az ilyen típusú rendészet létrehozásának lehetőségéről.

A hatályos önkormányzati szabályozás fontos előrelépésként értékelhető a helyi rendészet aspektusából, ugyanis nevesíti az önkormányzati rendészetet mint jogintézményt. Az önkormányzati rendészet jogszabályi alapját a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) teremti meg. Az Mötv. 17. §-ában, amely külön alcímben szabályozza a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatokat, a korábbi Ötv.-ben szabályozott felhatalmazáshoz képest jóval szélesebb körű felhatalmazást kodifikált a jogalkotó. A Mötv. 13. § (1) bekezdés 17. pontja az önkormányzati feladatok között a település közbiztonságában való közreműködést jelöli meg. Amint azt már kifejtettük, a közbiztonság több szereplő – önkormányzat, rendőrség, civil szervezetek, magánszervezetek – együttműködésének eredménye. Ha kooperációs termékként értelmezzük a közbiztonságot, akkor érthetővé válik, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdés 17. pontjában rögzített feladat (közbiztonságban való közreműködés)

³⁷⁴ Az Alaptörvény releváns részei: Nemzeti hitvallás: „polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend”; IV. cikk: szabadság, személyi biztonság; V. cikk: jogos védelem; 31–35. cikk: helyi önkormányzatok; 46. cikk (2) bekezdés: a rendőrség működését a Kormány irányítja, és a rendőrség feladatait az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdés meghatározza.

az önkormányzatnak egy olyan feladata, amelyet sikeresen más szervekkel együtt láthat el, azonban egyedül ezt nem biztosíthatja. A Mötv. 17. § (1) bekezdése kimondja, hogy a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat. Az Mötv. 17. § (1) bekezdése alapja lehet egyfajta hatékony önkormányzati rendészeti szerv létrehozásának, amennyiben erre törvény felhatalmazást ad. Ez mindenképpen előrelépés a korábbi Ötv.-ben foglalt szabályozáshoz képest, amely nem rendelkezett egységes önkormányzati rendészeti szerv létrehozásáról, hanem nagyon röviden szólt az önkormányzatok közbiztonsági feladatairól. Az Mötv. újdonsága tehát az egységes önkormányzati rendészeti szerv létrehozásának lehetősége alkotmányerejű törvényi szinten. Az Mötv. hatálybalépését követően jogszabályi lehetőség nyílt egységes önkormányzati rendészeti szerv létrehozására, ezzel megteremtve a korábban szervezetileg önálló önkormányzati rendészeti szervek egységesítésének sarkalatos törvényben szabályozott alapjait. A jogalkotó által az elmúlt években megteremtett, korábbinál szélesebb körű felhatalmazás és a szervezetalakítás lehetősége azonban csak abban az esetben ér valamit, ha az a gyakorlatban is valóra válik. Egy közelmúltban megjelent tanulmány azonban jogosan állapítja meg, hogy az érintett döntéshozók a fentiek előfeltételét képező jogi szabályozást sem ismerik.

„Az önkormányzatok vezetői nem, vagy csak felületesen ismerik a (helyi rendészetre – szerk.) vonatkozó jogi szabályozást és az ebben rejlő lehetőségeket. A rendőrséget mint egyetlen szervezetet tekintik a feladat értőjének és kezelőjének. Az együttműködés megvalósul ugyan, de néha felszínes, a felvetett problémák nem feltétlenül valósak.” A szerzők azon hipotézise, miszerint „a települések felelős döntéshozói másképpen látják a lokális problémákat, mint a településen lakók, és sokszor egészen másként, mint a rendőrök, igazolást nyert. Ez pedig szükségszerűen vált ki ellentmondásokat, nem ritkán ellentéteket a két fél között.”³⁷⁵

A szerző álláspontja szerint az önkormányzati rendészet az önkormányzat által létrehozott és fenntartott szervezet, korlátozott felhatalmazással kényszer alkalmazására, a rendőrségénél jelentősen szűkebb jogosítványokkal, amely szervezet részt vesz a helyi közrend, közbiztonság fenntartásában, a bűnmegelőzésben, aktívan közreműködhet a helyi közösségek igényeinek figyelembevételével az önkormányzati vagyon megóvásában, illetve a településen élők szubjektív biztonságérzetének javítását előmozdító tevékenységben. Az önkormányzati rendészet a helyi önkormányzatoknak a közbiztonság települési sajátosságaira adott direkt cselekvéseinek összességéként is definiálható.³⁷⁶

Az önkormányzati rendészet a közterület-felügyeletek bázisán jött létre. Az 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről (Ktftv.) 1. §-a közterület-felügyelet létrehozásának lehetőségét az önkormányzatokra bízta, tehát döntési autonómiát deklarálva, amelyet csak Budapest esetében korlátoz. Budapesten ugyanis az Mötv. fővárosra vonatkozó

³⁷⁵ Molnár Katalin – Tamási Zsolt: A rendőrség közösséggel való kapcsolatának javítási lehetőségei. *Belügyi Szemle*, 67. (2019), 4. 47–48. és 52–53.

³⁷⁶ Christián (2016): i. m. 681–707.

speciális szabályai – Mötv. 23. § (4) bekezdés 1. pont és 23. § (5) bekezdés 4. pont – alapján az önkormányzatok számára kötelező a közterület-felügyelet létrehozása (érdekesség, hogy nem önkormányzati rendszert említ a jogszabály, holott ez lett volna indokolt). A két jogszabályi előírás közötti különbség az, hogy a fővárosnak létre kell hoznia, míg a kerületeknek közterület-felügyelői hatáskört kell gyakorolnia. Megállapítható tehát, hogy Kftv. önkormányzatokra vonatkozó autonóm döntési joga nincs harmonizálva az Mötv. vonatkozó szabályával.

Az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek eljárását, jogállását szabályozó jogszabályok közül kiemelendő az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (Erfesz. tv.), ugyanis ez a jogszabály egységesítette a rendészeti feladatokat ellátó személyekre vonatkozó alapvető eljárási, intézkedési szabályokat.

Az Erfesz. tv. tehát egységesítette a szervezet létrehozására, a rendészeti feladatokat ellátók foglalkoztatására, a rendőrség vonatkozó feladataira és a kényszerítőeszközökre vonatkozó szabályokat, azonban a feladatokat továbbra is az ágazati jogszabályok határozzák meg. Korábban a Belügyminisztérium közvetlen felügyelete alá tartoztak a rendészeti feladatokat ellátók, azonban az Erfesz. tv. értelmében az ORFK szakmai irányítást és felügyeletet gyakorol (lásd igazolványok, jelvények kiadása, ellenőrzés, együttműködési megállapodás). A Belügyminisztérium immár csak jogalkotói értelemben gondolja az említett területet (kivéve például természetvédelem).

Az önkormányzatok rendészeti tevékenysége szerteágazó, ennek körében az önkormányzatok alábbi, rendészeti tárgyú döntéseit érdemes nevesíteni:

- közterületek használatával és rendjével összefüggő rendeletek;
- közterület-felügyelet/önkormányzati rendszert működtetésével összefüggő rendeletek;
- közösségi együttélést szabályozó rendeletek;
- egyéb rendészeti tárgyú rendeletek;
- térfigyelő kamerák telepítéséhez szükséges képviselő-testületi döntés (Kftv. 7. §).

Az önkormányzati jogalkotás törvényi kötelezettsége ellenére – lásd Kftv. 1. § (6) bekezdés, 4. § (2) bekezdés – az önkormányzatok egy jelentős része nem tesz eleget a helyi jogalkotási kötelezettségének. Itt érdemes megemlíteni, hogy a jogszabályi kötelezettségeken túlmenően számos ajánlás is létezik, amelyek az önkormányzatok rendszert érintő tevékenységének fontos pilléreiként szolgálhat(ná)nak. Elég, ha a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiát³⁷⁷ alaposan szemügyre vesszük ezen a szemüvegen keresztül.

Az önkormányzatok szerepével és a helyi rendszert alakításával összefüggésben érdekes, egyben előremutató megállapításokat tartalmazott a korábbi bűnmegelőzési stratégia.³⁷⁸ Ezen megállapítások azonban számos tekintetben nem álltak összhangban

³⁷⁷ 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról.

³⁷⁸ 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról.

az ezredfordulót követő években hatályos jogszabályokkal, azok mondanivalójával. Témánk szempontjából az egyik legjelentősebb diszharmónia az önkormányzatok szerepével és a helyi közbiztonság felfogásával összefüggésben mutatkozott. Amint az említett bűnmegelőzési stratégia hangsúlyozta: a helyi bűnmegelőzés helyi közügy.

A társadalmi bűnmegelőzési stratégia, az annak megvalósítását szolgáló kormányzati cselekvési program csak az önkormányzatok közreműködésével válhat a helyi társadalompolitika integrált részévé. Az önkormányzatoknak a helyi rendőrséggel együttműködve aktív és vezető szerepet kell játszaniuk a helyi közösség biztonságát szolgáló tervek elkészítésében. Kezdeményező szerepük van a helyi jelzőrendszerek, a legkülönbözőbb együttműködési formák szervezésében, a helyi bűnmegelőzési programok koordinálásában, végrehajtásában, valamint folyamatos értékelésében. A helyi önkormányzat ösztönzi és motiválja a helyi közösség szakmai és civil önszerveződéseit.

A jelenleg hatályos stratégia szintén világosan elhatárolja a települések biztonságát az általánosságban meghatározott biztonságtól, egyúttal markáns közreműködési felelősséget körvonalaz az önkormányzatok számára. A stratégia a bűnmegelőzés elvi alapjai című (2.2.) részében megállapítja, hogy „az állam a bűnözésért viselt felelősségének egy részét a társadalom egyéb szegmenseire – az önkormányzatokra, közösségekre, az üzleti szférára, az egyházakra és végső soron az állampolgárra – telepíti. Ezt a felelősségmegosztást a partnerség elve fejezi ki.” Azt is megállapítja a stratégia (7. alcím), hogy az önkormányzatoknak aktív, kezdeményező szerepet kell játszaniuk a helyi közösség biztonságát szolgáló tervek elkészítésében és végrehajtásában. A stratégia négy pilléren nyugszik, ezek közül az egyik maga a településbiztonság, amely kiemelt jelentőségéhez kétség sem férhet.

A rendőrség első számú kötelessége a bűnüldözés – számára a bűnmegelőzés érthetően nem a legfontosabb feladat – ezért is lenne jobb, ha az önkormányzat válna főszereplővé a prevenció koordinálásában. A helyi önkormányzatok birtokában van nagy mennyiségű információ, adat ehhez az emberek és közösségeik életkörülményeiről. A bűnmegelőzést azonban érdemben szervezni és koordinálni kell, jelenleg azonban nincsen megfelelő számban alkalmas szakember sem a rendőrségen, sem az önkormányzatoknál. A közbiztonság hiánya lényegében az együttműködés hiányát jelenti emberek és emberek, emberek és intézmények között.³⁷⁹

Az NBS településbiztonság című alcím (8.1.) körében deklarálja, hogy „[e]gy település közbiztonsági helyzete a helyi problémák összességéből tevődik össze, ezért kezelése és a jogsértések megelőzése elsősorban helyi összefogással valósulhat meg hatékonyan. A jogsértések visszaszorítása össztársadalmi igény és feladat, amelyben az állami és civil szervezeteknek, szervezeteknek az összefogására van szükség.”³⁸⁰

A stratégiához kapcsolódóan az NBT egy felmérés keretében az ORFK bűnmegelőzési szakreferensein keresztül kereste meg a bűnmegelőzésben érintett szereplőket: civil szervezeteket, oktatási intézményeket; valamint állami szervezetet, köztük önkormányzatokat,

³⁷⁹ Németh (2014): i. m. 379–390.

³⁸⁰ 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról 8.1. pont.

családsegítő és gyermekjóléti szolgálatokat, kormány- és járási hivatalokat. A kérdőív készítésének az volt a célja, hogy felmérje a bűnmegelőzésben részt vevő célcsoport bűnmegelőzési tevékenységét, együttműködési potenciálját és igényeit. A kérdőívet kitöltők többsége (61%-a) állami szerv volt, az állami szerveken belül pedig 72,4%-ban önkormányzatok voltak. Minden bizonnyal ebből fakad az az eredmény, hogy „az állami szervezetek körében magas, mintegy 63,8%-os prioritásként jelentkezett a településbiztonság”. A kutatás eredményeiből az is kiderült, hogy „az állami szervezetek 49,38%-a lakossági fórumok tartásával, közel 46,62%-a pedig bűnmegelőzési rendezvényeken történő megjelenéssel foglalkozott eddig. A jövőben továbbra is a lakossági fórumok tartását jelölik meg fő bűnmegelőzési tevékenységként 56,44%-ban, és a bűnmegelőzési rendezvényeken való megjelenést tartja fontosnak mintegy 50%-a.” Talán az egyik legaggasztóbb adat, hogy „a kérdőívet kitöltők 84,62%-a nem rendelkezik semmilyen bűnmegelőzés tartalmú stratégiával, koncepcióval. Az állami célcsoport megkérdezettjeinek 79,75%-nak nincs bűnmegelőzési koncepciója, illetve stratégiája.”

Éppen ezért a stratégia a településbiztonságon belül, a beavatkozási területek között külön nevesíti ezt a rendkívül fontos feladatot (8.1.1. E. Közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégia készítése). A feladat azonban ezzel nincs megoldva, ugyanis egy hatékony és naprakész települési közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégiát folyamatosan aktualizálni kell, valamint monitorozni kell az abban foglaltak végrehajtását és lekövetni a legújabb trendeket, tendenciákat.

Az NBS vonatkozó ajánlásai akár önvizsgálat alapját is képezhetnék az önkormányzatok számára, ugyanis a stratégia részletesen foglalkozik az önkormányzatok feladataival, küldetésével a helyi közbiztonság megteremtésében történő közreműködés tekintetében. Konkrétan egyébként 32 alkalommal említi a stratégia az önkormányzatokat.

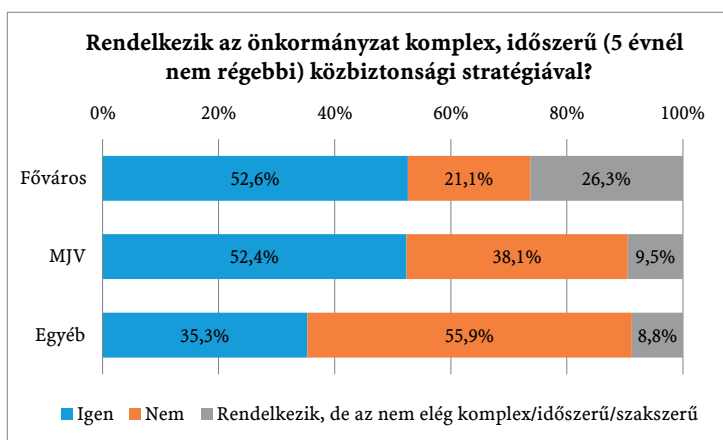
Releváns kutatási eredmények

A következőkben szeretném összegezni a témába vágó, elsősorban saját kutatási eredményeimet annak érdekében, hogy láthassuk, mi valósul meg a jogalkotó szándékából a települések szintjén, hiszen ez lehet objektív fokmérő.

Egy közelmúltbeli releváns többfázisú saját kutatásom első fázisának keretében, 22 helyi rendészeten érintett szakember (14 önkormányzati rendészeti, 3 rendőr, 2 önkormányzati vezető, 3 elméleti szakember) megkérdezésével elvégzett interjúkutatás igazolta azt a kiinduló hipotézist, hogy az önkormányzati rendészet egyértelműen elhatárolható a rendészet más ágaitól. Továbbá az önkormányzatok alulfinanszírozottak, de ez csupán részproblémának tekinthető, ugyanis az önkormányzati rendészeti szervek működtetését szervezeti, irányításbeli, személyi állományt érintő és egyéb jogi-igazgatási problémák nehezítik. Rávilágítottunk arra, hogy a jogszabályi keretek önmagukban elégségesek az önkormányzati rendészeti igazgatás létrejöttéhez, a probléma inkább a hiányos részletszabályokban rejlik. A kutatás alapján kijelenthető, hogy az önkormányzati rendszerre vonatkozó részletszabályok cizellálása esetén a hatékonyság növelhető. Elsősorban

a képzés, vezetés, felügyelet, finanszírozás területein lenne érdemes megalkotni bizonyos szabályokat. Az önkormányzati rendészeti szervek bizonyos feltételek teljesülése esetén képesek lehetnek arra, hogy hatékonyan hozzájáruljanak a helyi közbiztonság növeléséhez. Az önkormányzati rendészeti szervek helyi rendészetben játszott jelentős szerepe egyértelmű, azonban ehhez a részletszabályok finomhangolására van szükség.³⁸¹

Ugyanezen kutatás második fázisa a fővárosi kerületek és a megyei jogú városok (MJV) önkormányzati rendészeteinek/közterület-felügyeleteinek vezetői által kitöltött online kérdőíves kutatás volt. Az összes válaszadó 34%-a nyilatkozta azt, hogy az önkormányzat nem rendelkezik olyan személlyel/szervezettel, aki/amely a közbiztonság tekintetében kompetensnek tekinthető. A legjobb a MJV-k esetében a helyzet, ott 76%, míg a főváros és a kerületek esetében 72% rendelkezik kompetens személlyel. Elgondolkodtató adat, hogy a kutatásban megjelenő, Magyarország legjelentősebbnek tekinthető 40 önkormányzati rendészeti szervének (MJV-k, a főváros és a kerületek) 25%-a úgy működik, hogy az adott önkormányzatnál nincs közbiztonsághoz értő kompetens szakember. A kutatásból az is kiderült, hogy mindössze 10 fővárosi és 11 MJV önkormányzata rendelkezik aktuálisnak mondható, öt évnél nem régebbi komplex közbiztonsági stratégiával. A fővárosból 4, a MJV-k közül 8 egyáltalán nem rendelkezik stratégiával, és 7 önkormányzat (2 fővárosi, 5 MJV) rendelkezik olyan közbiztonsági stratégiával, amelyik nem komplex, nem időszerű vagy szakmailag nem kellően megalapozott.



4. ábra: A megkérdezett önkormányzatok hány százaléka rendelkezik komplex, időszerű közbiztonsági stratégiával?

Forrás: a szerző szerkesztése

Konkrét példaként nézzünk meg egy fővárosi kerületet! Budapest XIV. kerülete, Zugló rendelkezik ugyan közbiztonsági koncepcióval, azonban ezt 2011-ben fogadta el a képviselő-testület, azóta pedig nem született új, ezért fölöttébb időszerű egy naprakész

³⁸¹ Bacsárdi–Christián (2017): i. m. 27–38.

koncepció elkészítése. Ezt megelőzően érdemes lehet a lakosság igényeit egy megalapozott kutatás keretében felmérni és összhangba hozni a helyi politika elképzeléseivel.

Érdekes, hogy közvetlen összefüggés mutatható ki a közbiztonságban jártas önkormányzati szakember alkalmazása vagy testület működése az önkormányzatnál és az időszerű, megfelelő közbiztonsági stratégia megléte között. Azon települések, amelyeken nincs, vagy nem megfelelő a közbiztonsági stratégia, ezt az alábbi két fő okkal magyarázták: (1) nincs igény ilyen dokumentumra, tervezésre az önkormányzat részéről; (2) nincs olyan személy/testület, aki/amely egy ilyen stratégiát el tudna készíteni. A tárgyban történő kutatásból az is kiderült, hogy a 40 válaszadó önkormányzati rendészeti szervből 12 szerv működik önálló költségvetési szervként (jórészt a 100 ezer főt meghaladó népességszámú önkormányzatok), a többi önkormányzati rendészeti szerv a polgármesteri hivatal állományába tagozódik. A megyei jogú városok önkormányzati rendészetei alapvetően jó (19% inkább nem, 38% inkább igen, 43% nagyon jó), míg a főváros és a kerületek többségében nagyon jó (42% inkább jó, 58% nagyon jó) érdekérvényesítő képességről számoltak be. Az, hogy a válaszadók az érdekérvényesítő képességüket túlnyomórészt jónak vagy nagyon jónak értékelték, abból fakadhat, hogy egy önkormányzati szerv vezetése bizalmi tisztségnek tekinthető, ezért folyamatos és személyes kapcsolatot feltételez az önkormányzat vezetése irányába. Az önkormányzatok a helyi közbiztonságot és az önkormányzati rendészetet érintő döntéseiknek előkészítésébe bevonják az önkormányzati rendészeti szerveket, ebben egységesen nyilatkoztak a MJV-k és a fővárosi kitöltők. Ennek azért van különösen nagy jelentősége, mert így az önkormányzati rendeletekben, egyéb szabályozókban megjelenhetnek azon szakmai prioritások, tapasztalatok és elvárások, amelyek fontosak lehetnek a végrehajtás, jogalkalmazás során.

Szakmailag izgalmas kérdés az önkormányzatok önkormányzati rendészettel kapcsolatos kommunikációja, ugyanis a kutatás korábbi fázisában felmerült,³⁸² hogy a lakosság alapvetően negatív attitűddel viszonyul az önkormányzati rendészeti szervekhez. Az emberek elsődlegesen bírságoló, kerékbilincselő szervezetként tekintenek az önkormányzati rendészetekre. A fővárosból valamennyi válaszadó arról számolt be, hogy az önkormányzat támogatja a pozitív, szolgáltató önkormányzati rendészeti szerv képezés kialakítását (36,8% inkább igen, 63,2% teljes mértékben). A MJV-k esetében kissé árnyaltabb a kép, ugyanis az önkormányzatok 19%-a nem támogatja, 28,6% inkább igen, míg 52,4% teljes mértékben. Persze az sem mindegy, hogy milyen csatornákon keresztül valósul meg a kommunikáció. A leggyakoribb válasz az újságikk volt (főváros 100%, MJV-k 95%). Népszerű eszköz még a riportok készítése (főváros 79%, MJV-k 67%). Mivel mindegyik vizsgált önkormányzat rendelkezik nyomtatott kiadvánnyal, ezért nem meglepő az újságcikkek kimagasló eredménye. Elmarad a hagyományos, nyomtatott sajtóban való megjelenés támogatásától az elektronikus sajtó. A honlapon való megjelenésről a fővárosi önkormányzati rendészetek 74%-a, megyei jogú városokban 38%-a számolt be, de ennél is rosszabb a helyzet a közösségi médiában való megjelenés tekintetében, ugyanis a fővárosban 8, MJV-k esetében mindössze 4 település fordít figyelmet erre.

³⁸² Bacsárdi–Christián (2017): i. m. 35–36.

Csekély számú válaszadó jelölte meg, hogy ismeretterjesztő programokban vesznek részt (főváros 21%, MJV-k 24%), pedig ez is sokat segíthetne a pozitív attitűd kialakításában.

Az önkormányzati rendszetek társadalmi megítélésével foglalkozó releváns kutatások is rávilágítanak bizonyos fontos megállapításokra. Egy lengyel kutatás, amely négy napilap lapszámait vizsgálta egy éven keresztül az önkormányzati rendszet aspektusából, igazolta, hogy a lengyelországi önkormányzati örök különösen nehéz helyzetben vannak. A jogállásukból fakadó törvényi korlátok és az általuk ellátandó szerteágazó feladatok miatt szinte elképzelhetetlen, hogy kivívhassák a társadalom elismerését. Ráadásul az önkormányzati örök tevékenysége nem olyan jellegű, amely újságcikkek hasábjaira kívánczokra. A rendelkezésre álló közvélemény-kutatási eredmények szerint az önkormányzati örök munkája nem tart számot a társadalom érdemi figyelmére összehasonlítva a rendőrséggel, amely évről évre magasabb bizalmat vív ki magának.³⁸³

A hasonló módszerrel készült hazai kutatásunk öt magyar sajtótermék (*Népszabadság, Magyar Nemzet, 24 óra, Kisalföld, Heves Megyei Hírlap*) 2016-ban megjelent lapszámait vette górcső alá az önkormányzati rendszetet érintő cikkeket vizsgálva. Az önkormányzati rendszeti szerveknek, ahogy a hivatkozott lengyel kutatás is kiemelte, nehéz dolguk van, amikor el akarják fogadtatni tevékenységüket a lakossággal. Egyrésről a tevékenységük túlnyomó többsége nem olyan, amellyel kiválthatják a lakosság szimpátiáját, másrésről az önkormányzati rendszet természetéből fakadóan decentralizált intézmény, így nem rendelkezik olyan központosított eszközrendszerrel, kommunikációs csatornákkal, amelyekkel képes lehet a közvéleményt érdemben elérni, és adott esetben pozitív irányba befolyásolni.³⁸⁴ Hazánkban is az önkormányzati rendszet jogalkalmazó, hatósági tevékenysége van elsősorban a fókuszban, az egyéb, bűnmegelőzési, közbiztonsági tevékenységhez tartozó tevékenységek vagy nem, vagy csak marginálisan jelennek meg. A pozitív véleményformálás nehézséget jelent az önkormányzati rendszet számára, hiszen a bűnnel szembeni küzdelem sokkal jobban „eladható”, mint a szabálytalanul parkolókkal vagy közterületi árusokkal szembeni fellépés. A hazai önkormányzati rendszetet nem érik olyan intenzív támadások, lejárató kampányok, mint amilyet a lengyel kutatók hazájukban tapasztalhattak, ezért az országos sajtóban csak a legnagyobb botrányok, legnagyobb figyelmet generáló önkormányzati rendszeti hírek kaphatnak teret. A megyei sajtóban ezzel szemben már számot adhattak az önkormányzati rendszeti szervek a tevékenységükről, többször is pozitív kontextusba helyezve a működésüket, ezzel ellensúlyozva a médiában a szervezeteikkel és dolgozóikkal összefüggésben felhozott vélt vagy valós visszaélésekről, hozzá nem értésről szóló újra és újra felbukkanó negatív híreket. Az országos és a megyei média önkormányzati rendszettel szembeni beállító-dása a kutatás szerint eltérő – a vizsgált országos médiában inkább a negatív és semleges

³⁸³ Michalina Szafrńska – Anna Wojcieszczak: The Media Image of Poland's Municipal Guards. In Gorazd Meško – Branko Lobnikar (szerk.): *Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe*. Ljubljana, University of Maribor – Faculty of Criminal Justice and Security, 2016. 99.

³⁸⁴ Ami még a jelentős kommunikációs apparátussal rendelkező centralizált rendőrség esetében is komoly kihívást jelent. Vö. Vári Vince: A média és a rendőrség iránti bizalom. *Magyar Rendészet*, 16. (2016), 4. 73–91.

hírek a dominánsak, míg a vizsgált megyei sajtóban a pozitív és semleges hírek vannak túlnyomó többségben –, aminek oka egyértelműen az, hogy az önkormányzatok az üzeneteikkel alapvetően a megyei sajtót képesek elérni, hiszen a helyi jelentőségű hírekről ők számolnak be. Ahhoz, hogy az önkormányzati rendszet az országos sajtóban is pozitív színben jelenjen meg, mindenképpen szükség lenne egy olyan szervezetre, amely képes az országos sajtóban hitelesen megnyilvánulni az önkormányzati rendszetet érintő botrányos ügyekben, adott esetben az önkormányzati rendszet „védelmére kelni”. Ilyen önkormányzati rendszeti érdekvédelmi szervezet azonban nem létezik,³⁸⁵ ezért az időről időre felbukkanó botrányok esetén az oly fontos kommunikáció az erre a feladatra nem biztos, hogy alkalmas és kellően felkészült önkormányzati rendszeti szervezetre vagy jobb esetben önkormányzati hivatalra marad (például kerületi bírságolási problémák). Az önkormányzati rendszetnek alapvetően az országos sajtóban kell kivívnia nagyobb elismerést, törekednie kell arra, hogy társadalmilag hasznos tevékenységével az országos sajtó is érdemben foglalkozzon, így fokozva a társadalmi tudatosítást.³⁸⁶

Visszatérve az online kérdőíves megyei jogú városokat és fővárosi kerületeket érintő kutatás eredményeihez, az önkormányzati rendszetek szakmai felügyelete elsődlegesen az adott önkormányzathoz tartozik. A válaszok alapján az önkormányzati rendszet szervei alapvetően megkapják a szükséges szakmai támogatást a felügyeleti szervtől egy felmerülő probléma esetén. Azonban az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a főváros esetében két szervezet az egyáltalán nem, egy pedig az inkább nem választ jelölt meg. Előbbivel szorosan összefüggő kérdés, hogy mennyire elégedett az önkormányzati rendszet az önkormányzat által ellátott szakmai felügyeletével. A válaszadók többségében elégedettek (főváros: 21% nem/inkább nem, 79% teljes mértékben/inkább igen, míg az MJV-k esetében: 29% nem/inkább nem, 71% teljes mértékben/inkább igen). Az előbbi gondolatmenet folytatása, hogy a válaszadók szükségesnek tartják-e az önkormányzati rendszet szakmai felügyeletének átalakítását. A fővárosi válaszadók 10,5%-a határozott igennel válaszolt, míg 42,1% szerint inkább igen, és 47,4% szerint nincs szükség átalakításra. Érdekes, hogy voltak olyan kitöltők, akik úgy nyilatkoztak, hogy megkapják a szükséges támogatást a felügyeleti szervtől, azonban a felügyeleti rendszer átalakítását kívánatosnak tartják. Figyelemre méltó tehát, hogy a vizsgált önkormányzati rendszeti szervek majdnem fele a felügyeleti rendszer valamilyen szintű átalakítása mellett tette le a voksát. Szintén világos elvárást jelenít meg az megállapítás, hogy az önkormányzati rendszeti szervek közötti nagyobb koordinációt tartotta szükségesnek a kutatásban részt vevők 88%-a (MJV-k esetében 42,9% inkább igen, 42,9% teljes mértékben, főváros: 42,1% inkább igen, 36,8% teljes mértékben).

Az önkormányzati rendszet ismertségéhez, társadalmi elfogadásához szorosan kapcsolódik a külső megjelenés kérdésköre. Az egységes megjelenés hiánya jelentősen gyengíti a helyi rendszeti szervekbe vetett bizalmat. A válaszokból kiderül, hogy

³⁸⁵ Lásd Bacsárdi–Christián (2017): i. m. 36.

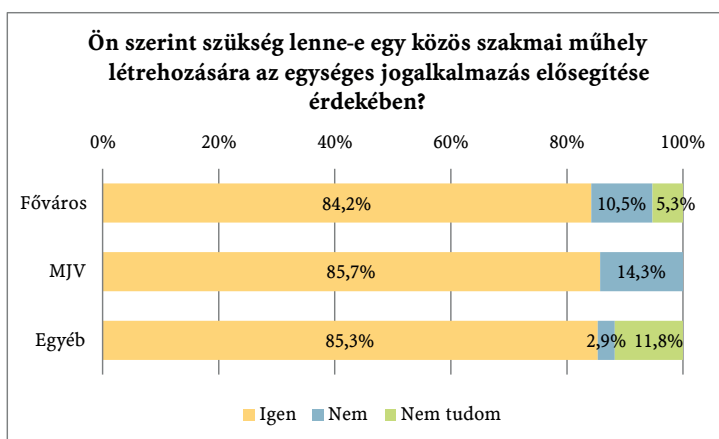
³⁸⁶ Christián László – Bacsárdi József: Az önkormányzati rendszet társadalmi megítélése a nyomtatott sajtóban. *Belügyi Szemle*, 67. (2019), 5. 68–70.

a megkérdezettek fontosnak tartják – főváros: 68,4%, MJV: 75% – a jogszabályban meghatározott, de sok esetben be nem tartott egységes ruházatra vonatkozó szabályokon túl a gépjárművek egységes megjelenését.

Az önkormányzati rendészeti szervek dolgozóinak végzettség szerinti vizsgálata fontos támpontot nyújt a személyi állomány összetételéről. A vizsgált önkormányzati rendészeti szervek esetében megfigyelhető, hogy a legtöbb munkavállaló érettségivel kerül felvételre, és az is világosan megmutatkozik, hogy a fővárosban számottevően több munkavállaló rendelkezik főiskolai/egyetemi végzettséggel, mint a megyei jogú városokban.

Az önkormányzati rendészeti dolgozók felkészültségével, szakmai képzettségével jórészt (70% feletti egyetértés) elégedettek a válaszadók. Azonban a rendészeti dolgozók számára rendelkezésre álló képzési lehetőségek tekintetében megosztottak voltak az érintettek. Szinte ugyanannyian nyilatkoztak arról, hogy az alapképzési lehetőségekkel elégedettek, mint ahányan nem. Egyértelműbb a kép a továbbképzésekkel kapcsolatban, ugyanis a válaszadók többsége az elérhető továbbképzési lehetőségekkel nincs megelégedve. A vezetői utánpótlás erősítése érdekében komoly igény (főváros: 52,6%, MJV-k: 71%) mutatkozik, egyértelműen lenne igény egy felsőoktatás keretében megvalósuló rendészeti szakirányú vezetői továbbképzésre.

Az önkormányzati rendészet szabályozásával kapcsolatos kijelentésekkel összefüggésben a válaszadók többsége egyetértett azzal az állítással, hogy az önkormányzati rendészeti joganyag szétagolt (a főváros esetében kiemelkedően magas 84,2% ért egyet), illetve a keretszabályok újragondolása szükséges (főváros: 68,4%, MJV: 47,6%). Szintén egyetértés mutatkozott a tekintetben, hogy az önkormányzati rendészet működését pénzügyi problémák nehezítik (73,7%).



5. ábra: Kimutatás arra vonatkozóan, hogy szükség lenne-e egy közös szakmai műhely létrehozására az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében

Forrás: a szerző szerkesztése

A szakmai együttműködés jelentőségét mutatja az is, hogy a válaszadók túlnyomó többsége, a fővárosi válaszadók 84,2%-a, az MJV-k 85,7%-a nyilatkozott úgy, hogy az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében fontosnak tartaná egy közös szakmai műhely, fórum létrehozását. Szorosan kapcsolódó téma, hogy az eltérő jogalkalmazás és a szakmai anomáliák, valamint a közös érdekérvényesítés okán fontos lenne egy országos önkormányzati rendészeti szövetség létrehozása. Ezen kérdésnél talán a korábbi sikertelen próbálkozások okán érzékelhető volt a válaszadók bizonyos megosztottsága, de még így is a megyei jogú városok 65%-a (egyéb települések 67%-a) támogatná, míg a főváros tekintetében 42%-os a támogatottság.

A kutatás megállapította, hogy az önkormányzati rendészetek önkormányzattal ápolta kapcsolata jó, az önkormányzati rendészetek érdekérvényesítő képessége az önkormányzatok irányába szintén pozitív képet mutat, és az önkormányzatok bevonják a releváns döntések előkészítésébe és gyakran a döntéshozatalba is a rendészet képviselőit. A rendőrségek és a települési rendészetek kapcsolata stabil, kiegyensúlyozott, bár esetenként merültek fel gátló, akadályozó tényezők. Az önkormányzati rendészeti szervek együttműködése a polgárőrséggel azonban eltérő és vegyes képet mutat, ami főként a polgárőrség egyesületi struktúrájából, személyi állományából és egyéb sajátosságaiból fakad. Ezért különösen fontos lenne a partnerségen alapuló szemléletre, a rivalizálás helyett a kölcsönös előnyök és a szinergiák kiaknázására fókuszálni. Az önkormányzati rendészet jövőjének további kulcseleme a finanszírozási problémák megoldása, ez ugyanis a szervezetalapításon túl a költségvetés meghatározásánál és a személyi állomány bérezésénél is tetten érhető. Az is kiderült a felmérésből, hogy a települési rendészek alulfizetettek, az illetmények az országos átlagbért sem érik el.

A helyi rendészeti együttműködés gyakorlata³⁸⁷

A települések közbiztonsági helyzete nem azonosítható a közbiztonság országos alakulásával, ezért különösen fontosnak tartottam, hogy a bárki által hozzáférhető adatokon túl átfogó, feltáró, empirikus kutatást végezzek 2017-ben az ország legkülönbözőbb pontjain Békéstől Komárom-Esztergom megyéig, a helyi rendészeti együttműködés gyakorlatát a fókuszba helyezve. Ennek keretében mintegy tucatnyi hazai településen – Gyula, Sarkad, Békéscsaba, Miskolc, Szendrő, Edelény, Tata, Bicske, Százhalombatta és Budapest több helyszíne – 20 személyes mélyinterjút készítettem a helyi közbiztonság megteremtésében érintett szereplőkkel, így különösen rendőri vezetőkkel, polgármesterekkel, jegyzőkkel, polgárőrökkel, települési rendészetek vezetőivel. Ezzel párhuzamosan Magyarország három teljesen eltérő adottságokkal rendelkező települése – Tata, Bicske, Sarkad – esetében a releváns szereplők – polgármester (alpolgármester), rendőr vezető, önkormányzati rendészet (vagy közterület-felügyelet) vezetője,

³⁸⁷ Christján László: A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018a), 1. 33–61.

polgárőr vezető – bevonásával kis csoportos fókuszbeszélgetésre került sor, amely lehetővé tette a téma más irányú megvilágítását. Az alábbiakban ezen interjúk és fókuszbeszélgetések meghatározó gondolatait emelem ki.

Sarkad városa Békés megyében található, a Sarkadi járás központja, Gyulától mintegy 15 km-re északkeletre, a román határ közvetlen közelében helyezkedik el, lakossága 10 200 fő. 10 éve mintegy 600 bűncselekményt követtek el, ez 2017-re 350-ra redukálódott. A rendőrkapitány 2005 óta vezeti a helyi rendőrkapitányságot, ez idő alatt gyakorlattá vált, hogy minden testületi ülésen ott van, így nagyon sok releváns információhoz jut, a felmerülő problémákat lehetőség szerint igyekeznek megoldani. Havonta találkozik a polgármesterrel, a jegyzővel és a járási hivatal vezetőjével. Auer György ezredes, kapitány azt is elmondta, hogy az önkormányzattal, a polgárőrséggel és a határrendészeti kirendeltséggel is kölcsönösen előnyös a kapcsolat, jó az információáramlás. A korrekt kapcsolatot az együttműködés legfontosabb előfeltételének tartja. Kiemelte, hogy a mezőri szolgálat rendkívül hasznos, egyben nagy segítség a rendőrség számára, sőt mindenhol lenne létjogosultsága, szinte megkerülhetetlen. Sajnos azonban ez is pénz kérdése, ezért itt a járásban csak 11-ből 1 településen működik. A mezőri tevékenység társadalmi elfogadottsága is jó, bekerült a köztudatba, és a földtulajdonosi hozzájárulást is kezdik elfogadni. Ezzel szemben a közterület-felügyelet kapcsán negatív attitűd érzékelhető az emberek részéről. Dr. Pintér Magdolna jegyző asszony világossá tette, hogy a település korlátozott anyagi lehetőségei miatt nincs közterület-felügyelet a településen. Az önkormányzat mindenben támogatja a rendőrséget, legyen az szolgálati lakás a rendőröknek, vagy a szükséges fejlesztésekhez való hozzájárulás. A jegyző kiemelte az önkormányzat szerepét a koordinációban, valamint az információáramlás jelentőségét. A heti polgármesteri fogadóóra után a polgármester azonnal jelzi a rendőrkapitány felé a sürgős, azonnali intézkedést igénylő ügyeket. A településen 25 (képrögzítő) kamera működik, ami komoly visszatartó erővel bír, és rendkívül hasznos támasz a bűnüldözési munkában, ugyanakkor nincs kellő kapacitás a kamerafigyelésre.

Dr. Polyák Zsolt rendőr dandártábornok, Békés megyei rendőrfőkapitánnyal készített személyes interjú tapasztalatai szorosan kapcsolódnak a fókuszbeszélgetésen elhangzottakhoz. A főkapitány egyetértett azzal a megközelítéssel, hogy a rendőrség nélkül az önkormányzat nem tud stabil helyi közbiztonságot létrehozni, ugyanakkor a rendőrség sem lehet sikeres hatékony önkormányzati együttműködés nélkül. A települések közbiztonsági stratégiájának kialakításába érdemben be kell vonni a rendőrséget. A rendőrség ugyanezt a gesztust gyakorolja „ellenkező előjellel” a közbiztonsági egyeztető fórumok rendszerének életre hívásával. Az egyeztető fórumokon szerzett tapasztalatok alapján készül a megye közbiztonsági stratégiája. Az önkormányzatok és a rendőrség kapcsolata jó, sőt sok helyen kiváló Békés megyében. Különösen fontos a politikától függetleníteni ezt az együttműködést. Több helyen probléma, hogy a rendőrség és az önkormányzat közötti együttműködési megállapodás aláírását követően hirtelen alábbhagy a lendület az együttműködés tényleges gyakorlati megvalósítására. Olyan kiválóan képzett, felkészült és olvasott rendőri vezetőkre van szükségünk az egyes településeken, akik bebizonyítják, hogy náluk senki sem ért jobban a közbiztonsághoz. Az „urambátyám” megköze-

lítés helyett, korrekt együttműködésre és egészséges „egymásrautaltságra” van szükség. Ugyanakkor az önkormányzatoknak csak töredéke ismerte fel a felelősségét a helyi biztonság megteremtése körében. Békés megyében 75 település van, és csak a tehetősebb önkormányzatok áldoznak érdemben a biztonságra, és hoznak létre saját rendészetet. A szándék erősödik, mintha lassan kezdenék az önkormányzatok felfedezni a szerepüket és a téma jelentőségét. Éppen ezért a főkapitány nagyon fontosnak tartaná a célzott tudatosítást, felkészítést, hogy miként kezdjenek neki a helyi közbiztonság erősítésének vagy éppen önkormányzati rendészet létesítésének. Szinte noszogatni kell az önkormányzatokat, hogy éljenek az Möt³⁸⁸ és az Erfesz tv.³⁸⁹ által kínált felhatalmazással, de a szervezetalakításnak a szűkös anyagi lehetőségek szabnak a leggyakrabban határt.

Tata városa Komárom-Esztergom megyében található, a tatai járás központi települése, lakossága megközelítőleg 24 ezer fő. A Tatai Rendőrkapitányság illetékessége 10 településre terjed ki. Dr. Friedrich Gábor rendőr ezredes, tatai rendőrkapitány összegző megállapítása szerint a partnerekkel folytatott együttműködés nélkülözhetetlen, mert stabilabbá teszi a közbiztonságot, nélkülük „fogcsikorgatás” lenne az egyes települések biztonságának a megteremtése és fenntartása. Hozzáteve, hogy semmiképpen nem rivális a közterület-felügyelet, kiváló és korrekt a kapcsolat, partneri a viszony, mindig számíthat a rendőrség a felügyelet támogatására, és komoly tehermentesítő tényező.

Horváth Róbert, a Tatai Közterület-felügyelet vezetője elmondta, hogy a város elsődleges elvárása a szervezettel szemben, hogy legyen rend és tisztaság a városban. Statisztikai nyomás, bírságolási kényszer soha nem fogalmazódott meg az önkormányzat részéről, ennek megfelelően minden évben 0 Ft a betervezett bírságbevétele. A fő probléma az, hogy a vezetővel együtt mindössze 3 fővel látják el feladataikat. Egy közterület-felügyelőnek mintegy 250 ezer forint a beiskolázása, és 350 ezer forint a felruházásának költsége, de minimálbérért szinte senki nem akar olyan munkakörbe dolgozni, amely számos konfrontációval járhat. A felügyelők nem használnak bilincset és rendőrbotot, mert Tatán nincsen rá szükség. Községi együttélést szabályozó önkormányzati rendelet nem született, közterület-használatra vonatkozó rendelet igen. Ami a felügyelet aspektusából érzékelhető hiány, a zöld területen való parkolás szabályozása. A kamerarendszer kezelése a rendőrségi létszámhiány miatt a közterület-felügyelet feladata, holott a rendőrség is számos alkalommal használja a felvételeket. Az egyes rendészeti feladatokat ellátók tekintetében a felügyelet vezetője elmondta, hogy a Tatához tartozó külterületek biztonságának fokozása érdekében mezei őrszolgálat bevezetését fontolgatta az önkormányzat, azonban éves szinten 7000–8000 forint/hektár mezőőri járulékot kellett volna viselniük a gazdáknak, ami komoly ellenállásba ütközött. Tatán ugyan lekerült a napirendről, ugyanakkor Neszmélyen működik mezőőrség. Tatán az Öreg-tó Halászati Kft. által alkalmazott halászati őr is tevékenykedik. A közterület-felügyelet vezetője szerint minden szempontból a sikeres együttműködés kulcsa a formális és informális kapcsolattartás, a napi, élő kapcsolat, és rivalizálásnak nyoma sincs. A közös szolgálatokat

³⁸⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

³⁸⁹ Erfesz tv.

az eltérő képzettség, eltérő taktikai és intézkedéskultúra miatt nem preferálják, de szinte percekben belül kisegítik egymást.

Michl József, Tata polgármestere a vele készített interjúban rávilágított, hogy folyamatos igény lenne a közterület-felügyelet bővítésére, létszámnövelésére, azonban a köztisztviselőként történő alkalmazásnak szinte túlzott terhei vannak. Az önkormányzat által életre hívott és működtetett felügyelet küldetése a közterületek rendjének és tisztaságának a fenntartása mellett a tudatosítás és aktív részvétel a közlekedésbiztonság fokozásában. Előbbiek mellett számottevő az engedély nélküli közterület-használat és az illegális személtlerakás elleni hatékony fellépés. A rendőrséggel kimondottan jó kapcsolatot ápol az önkormányzat, Tatán szolgálati bérlakásokat adnak a rendőröknek, és kifizetik a közterületi túlóráikat. A képviselő-testület küldetésnek tekinti a lokálpatriotizmus, a városhoz kötődés erősítését, a várost tekintse otthonának annak minden polgára, így a rendőr is.

Rigó Erik cégtulajdonos szerint (Derik Hungária Kft., Tata) a magánbiztonsági cégeknek nagy jelentősége van a bűnmegelőzésben, ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a személy- és vagyonvédelem profitorientált alapon működő üzleti tevékenység (egészen más, mint a rendőri munka), amely jelentős hozzáadott értéket képvisel az egyes állampolgárok tulajdonának védelmében, és a települési biztonság megteremtésében komoly tehermentesítő erő. A magánbiztonsági vállalkozások legkülönbözőbb szolgáltatásai – biztonságtechnikai rendszerek, vagyonvédelmi kamerák telepítése, távfelügyelet és kivonuló szolgálat – nagyban javítják a közbiztonság helyzetét. Rigó Erik, aki korábban tatai rendőrkapitányként szolgált, elmondta, hogy a cég használaton kívüli kameráit át szokták adni a rendőrségnek, amelyek felszerelése jelentős visszatartó erőt jelent a bűnelkövetők számára a város bizonyos pontjain.

A magánbiztonságra egyre nagyobb szükség lesz a magánvagyon hatékony megóvása és a tulajdonvédelem iránti fokozódó igény okán. A működés jogszabályi keretei azonban nem megfelelőek, ugyanis a gyakorlat oldaláról úgy néz ki, hogy a „feketemunka” megöli a legális foglalkoztatást.

Az előbbieket megerősítve Farkas Gábor dandártábornok, Komárom-Esztergom megye rendőrfőkapitányának véleménye szerint a települések biztonságának megteremtésében a rendőrség mellett jelentős szerep jut a vagyonvédelmi vállalkozásoknak, amelyek tevékenységükkel kialakították a magántulajdon védelemének hatékony és több-rétű eszközrendszerét, továbbá a tőkeerős vállalkozások biztosításával, a vállalati lopások visszaszorításával jelentős tehermentesítő erőt jelentenek a rendőrség számára. Farkas Gábor szerint az önkormányzat különösen fontos szereplő a települések közbiztonsága szempontjából, legfőképpen a közösségi együttélés szabályainak kidolgozása és betartatása vonatkozásában. Példaként a tatabányai garázskocsmák bezárását hozta fel. Számos olyan elem tartozik ebbe a körbe, amely a település lakosságának komfortérzetét, szubjektív biztonságérzetét jelentősen befolyásolja, mint például a hajléktalanok, kéregetők, renitensek, illegális személtlerakás. Amennyiben az emberek tisztában vannak vele, hogy az önkormányzat szabályozza a közösségi együttélés alapvető formáit, valamint ennek betartatásáról saját szervezete révén még gondoskodik is, akkor az a rendőrség számára jelentős könnyebbség. A két szervezet közötti megnyugtató feladat- és munkamegosztás

az lehetne, hogy ami az önkormányzat érdekkörébe tartozik a helyi közbiztonság vonatkozásában, annak megoldásáról gondoskodjon az önkormányzat. A rendőrség aspektusából és a település biztonsága szempontjából rendkívül fontos önkormányzati feladat a kamerarendszer kiépítése és működtetése, valamint a települési rendezvények megfelelő előkészítése, lebonyolítása. A közterület-felügyelet/önkormányzati rendészet fontos partnere a rendőrségnek. A főkapitány normatív támogatást tartana megfelelő megoldásnak, mert véleménye szerint hasznos lenne, ha minden nagyobb településen (5000–10 ezer fős lakosság felett) lenne önkormányzati rendészet. Tatán éppen a rendőrség javaslatára hívták életre a közterület-felügyeletet. Gyakran felmerül a kérdés, hogy a külterületek biztonságára a rendőrség miért nem fordít nagyobb kapacitást. A válasz többre: a rendőr nem rendelkezik megfelelő gépjárművel (terepjáróval), hogy a mezőgazdasági termőterületeket felügyelje, nem rendelkezik szaktudással, hogy megvizsgáljon egy hatalmas mezőgazdasági gépet vagy öntözőberendezést, és szabad kapacitása sem biztos, hogy jut erre. Az önkormányzat által működtetett mezei őrszolgálatnak ugyanakkor éppen ez a profilja. A rendőrség és az önkormányzatok sikeres együttműködése Komárom-Esztergom megyében főként a helyi szinten dől el, vallja a főkapitány, ezért a körzeti megbízottjait oktatják arra, hogy kellő udvariassággal közeledjenek az önkormányzat felé. A KMB munkatársakkal szemben elvárás, hogy heti egy-két alkalommal menjenek be a polgármesteri hivatalba, és legalább kéthetente meg kell beszélni az aktuális helyi közbiztonságot érintő kérdéseket a polgármesterrel. Kölcsönösen gesztusokat kell gyakorolni. Ugyanakkor Farkas Gábor főkapitány nem titkolta azon véleményét sem, hogy nem ért egyet azzal, hogy az éves kötelező rendőri beszámolót az önkormányzatnak el kell fogadnia, ugyanis ebben a formájában nem érdemi fokmérő, hanem változtatásra szoruló intézmény. Szakmai álláspontja szerint inkább érdemi tájékoztatást kellene adni, amit tudomásul vesz az önkormányzat, hiszen a jelenlegi rendszerben a rendőr vezető beszámolója és annak elfogadása a politikai küzdelem, csatározás részévé válhat, ahogy számos példa is felhozható erre.

A Bicskei járáshoz 16 település tartozik, lakosságszáma mintegy 40 ezer fő, a járás-központ, Bicske 13 ezer fős település. Javuló közbiztonsági helyzetről ad tanúbizonyságot az utóbbi évek bűnügyi statisztikája, de az itt élők szubjektív közbiztonságérzete is folyamatosan javult. A bicskei rendőrkapitányság vezetője, dr. Balázs Sándor rendőr alezredes 14 év rendőri szolgálat után, 2002–2010 között szülővárosában, Szabadszálláson polgármester volt, ezért véleménye különösen hasznos. Ezen nyolc év alatt is mindvégig szem előtt tartotta rendőri tapasztalatait, külön jutalmazási rendszert alakított ki a szabadszállási rendőrök támogatására, életre hívta a városi bűnmegelőzési bizottságot, és maga is tagja volt a helyi polgárőr-egyesületnek. Meglátása szerint az önkormányzatnak nagyon komoly szerepe van, különösen meghatározó a rendszeres kapcsolattartás, a kommunikáció, az emberi kapcsolatok, az információ ugyanis rengeteget tud segíteni a rendőrségnek. Balázs Sándor alezredes rendszeresen összehívja a 16 település polgármestereit annak érdekében, hogy érdemi párbeszédet folytassanak a települések közbiztonságát érintő kérdésekről. Az önkormányzat is tudja motiválni a rendőröket, anyagi és nem csak anyagi eszközökkel egyaránt, sokszor egy jó szó, egy jelképes jutalom is

nagyon sokat jelenthet. Kiemelte, hogy nagyon büszké a Fejér Megyei Közgyűlés által alapított Salamon Lajos-díjra, amelyet 2016-ban nyertek el. A kapitányság tárgyalójában, ahol a fókuszbeszélgetés zajlott, a következő *ars poetica* olvasható: „Önkritikán alapuló kritika, emberi kapcsolatokban empátia. Törvényesség, emberségesség, tényszerűség, tisztesség!”

Pálffy Károly polgármester szerint az önkormányzat lehetőségei szerint mindent megtesz a rendőrségért, ami megnyilvánul anyagi támogatás, gépjárműhasználat vagy jutalmazás (év rendőre díj) formájában. Nagy könnyebbség, hogy nem kell elmagyarázni a kapitánynak az önkormányzat prioritásait, hiszen ő maga is polgármester volt nyolc évig. A személyes kapcsolatoknak óriási jelentősége van, ugyanakkor a településnek nincs közbiztonsági stratégiája a kapacitáshiány miatt. Eredetileg egy húszkamerás közterületi megfigyelőrendszert építettek ki a városban, amely azóta pályázati forrásból újabb húsz kamerával bővült, így mára összesen negyven kamera van a településen. A közterület-felügyelet és a mezei őrszolgálat felállítása dilemmát okozott a településen. A mezőőri szolgálat két fővel 2016 óta működik, és hasznos a tevékenységük, a külterületek biztonsága és többek között az illegális személerakás felderítése okán is. A mezőőri járulék (500 Ft/hektár/év) bevezetése kapcsán nem volt negatív visszhang, elfogadták a gazdák, nagyon pozitív a mezőőrök fogadtatása, és külön szerencsés, ha a mezőőr helybeli. A közterület-felügyelet létrehozása nehezebb volt Bicskén, a meghirdetett felügyelői állásokra alig volt jelentkező, nem tűnt kellően vonzónak a felkínált 175 ezer forintos bruttó bér. A felügyelet létrehozásának elsődleges célja az volt, hogy a rendőrség kapacitásai végesek, a lakosok pedig nemcsak a rendőrségtől várják a megoldást bizonyos ügyekben, hanem az önkormányzattól is. A városvezető elképzelése egy szolgáltató jellegű felügyelet működtetése, ugyanakkor a legkomolyabb probléma a szervezetek finanszírozása, pontosabban az állami finanszírozás hiánya. A helyi közbiztonság megteremtésében a rendőrség mellett a polgárőrség is fontos szereplő, amely szervezet munkáját szerény önkormányzati hozzájárulással támogatja a város, cserében számíthatnak a segítségükre a városi rendezvények biztosításában és a rendőrséggel közös szolgálatok ellátásában. A rendőrkapitány elmondása esetén éjszaka is kérhetnek polgárőrt kisegíteni, mert akkor is készséggel mennek, és rengeteget segítenek az iskolák környékének biztonságát illetően és a gyalogos-átkelőhelyek biztosításában.

Amennyiben figyelmünket az önkormányzati rendészetre irányítjuk, akkor megállapítható, hogy máig nem valósulhatott meg az országosan egységes helyi rendészeti szervezetrendszer. A fenti kutatások is kirajolták az önkormányzati rendészetek hatékonyságát gátló körülményeket, problémákat, szabályozásbeli hiányosságokat. Ezek összességüként konkrét és komplex önkormányzati problématérkép készült a közelmúltban, amely a főváros aspektusából a következő tíz problémakört dolgozza fel jövőbe mutató javaslatokat is megfogalmazva:³⁹⁰

- a kétszintű – fővárosi – önkormányzatiságból fakadó, azonos feladat- és hatáskörű közigazgatási szervek speciális illetékességéből adódó problémák;

³⁹⁰ Christián–Hermann (2018): i. m. 61–90.

- a decentralizáltan működő önkormányzati rendészeti szervezetek együttműködésének hiányából fakadó problémák a fővárosban;
- az egyes önkormányzati rendészeti feladatok centralizációjának hiánya a fővárosban;
- az integrált rendészeti szakképzés hiányának problémája;
- a működéshez szükséges normatív finanszírozás hiányának problémája, ideértve az egyenruházat és a kényszerítőeszközök beszerzésének problémáját is, valamint a minimális létszám meghatározásának hiányát;
- az egységes megjelenés és arculat hiánya;
- a szakmai és törvényességi felügyelet részbeni hiánya;
- az önkormányzati rendészeti szervezetek létrehozásához és hatékony működéséhez szükséges módszertan hiánya;
- az önkormányzati rendészet intézményesített működésének hiányzó jövőképe;
- az önkormányzati rendészet érdekérvényesítésének hiánya.

A távolodó önkormányzati rendőrség³⁹¹

Az előzőkben bemutattam, hogy az önkormányzati rendészet szervezete, működése, jogalkalmazási gyakorlata országosan jelentős eltéréseket mutat, és a finanszírozási problémák okán mostanáig nem is jöhetett létre minden településen, ahol szükség lenne a működésére.

A rendészeti szakemberek számára tehát a rendszerváltás egyik nagy elszalasztott lehetősége maradt a decentralizált, polgárközeli önkormányzati rendőrségek felállítása. Azóta ugyan időről időre felmerül az önkormányzati rendőrség létesítésének gondolata, de a jelenből nézve egyre inkább úgy tűnik, hogy távolodik az elképzelés. A közjogi szabályozást, a rendészet szervezetrendszerét górcső alá véve világosan látszik, hogy a helyi rendészet körében nem számolhatunk önkormányzati rendőrséggel a közeljövőben, hanem az (a centralizáció és hierarchia elvein működő) állami rendőrség dominanciája várható, kiegészítő, komplementer rendészeti szereplőkként pedig a polgárőrség és az önkormányzati rendészet juthat szóhoz.

A Magyar Rendészettudományi Társaság 2005. április 20-án ülést tartott az önkormányzati rendészeti tagozat szervezésében, amelynek témája az önkormányzati rendészet volt. A konferencián számos olyan gondolat hangzott el, amelyet érdemes felidézni, hiszen, akkor már eltelt másfél évtized a rendszerváltás óta, és tisztult a kép, illetve a jelenből visszatekintve levonhatjuk a következtetést, hogy sikerült-e előrébb lépni a helyi rendészet terén. Janza Frigyes levezető elnök, az MRTT főtítkára arra világított rá, hogy a 2005-ös terminológiai készletekben ez a fogalom még nem nagyon szerepelt. Nem volt egészen pontosan tisztázott, hogy mit jelent, mi ennek a valóságos tartalma, hogyan

³⁹¹ Christián László: A távolodó önkormányzati rendőrség. In Finszter Géza – Korinek László – Végh Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Dános Valér tiszteletére*. Budapest, Belügyminisztérium, 2018c. 21–27.

függ össze valóban az önkormányzatiság eszméjével, a bűnmegelőzéssel és a klasszikus rendészeti tevékenységekkel, amelyek bizony az önkormányzatokon keresztül is nap mint nap realizálódnak.³⁹² Korinek László az MRTT elnöke köszöntőjében elmondta, 15 évvel ezelőtt (2005-höz képest – a szerk.), egyik programbeszédében jelezte, hogy az önkormányzati rendőrség felé kell elmozdulni. Álláspontja szerint ugyanis a világ modern rendőrségei nyitott kommunikációjú, szubszidiaritás elvén működő testület megteremtésére törekuszenek, amelyek jóval közelebb állnak a lakossághoz, mint egy politikai irányító elképzeléséhez.³⁹³ Vajon miért nincs önkormányzati rendészet ma (2005) Magyarországon? – tette fel a kérdést Kacziba Antal. „Azért, mert nem akartuk, hogy legyen.” Emlékeztetett rá, hogy a Németh-kormány döntésre jogosult vezetői, maga a Belügyminisztérium sem állt az önkormányzati rendőrség pártján. Nem sokkal később új kormány alakult, és az új önkormányzati törvényt előkészítő kodifikációs bizottság tagjai nagy többséggel elfogadták, hogy az önkormányzati törvény egyebek mellett az önkormányzati rendőrség létrehozásáról is szóljon. A bizottság javaslata ellenére a Parlament elé végül olyan törvényszöveg került, amely az önkormányzati rendőrségről nem szólt. Később maga Boros Péter sem igazán szorgalmazta az önkormányzati rendőrség létrehozását, a kialakult bűnügyi helyzetre és a taxisblokádra tekintettel. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az önkormányzatok nélkül a Magyar Rendőrség a rendszerváltást követő években darabokra hullott volna. Azok az alkotmányos, politikai, szakmai érvek, amelyeket az önkormányzati rendőrség mellett többen, példának okáért Dános Valér felhoztak, helytállóak és előre mutatók voltak, még akkor is, ha abban az időben kissé furcsán, idegenül és távolinak hangzottak. Az akkori érvek máig érvényesek. A bűnüldözés, a közbiztonság, a rendfenntartás monopolizálása, amit egyébként az alkotmányos szabályok is tükröznek, olyan helyzetet teremtett, hogy nem képes létrejönni a demokratikus jogállamnak és a piacgazdaság követelményeinek megfelelő új munkamegosztás és teherviselés a rendfenntartás területén.³⁹⁴ Tarlós István, Budapest III. kerület polgármestere 2005-ben 15 éves polgármesteri tapasztalatai alapján (mint a III. kerület 1990 óta hivatalban levő polgármestere) kiemelte, hogy 2005-re annyiban változott az álláspontja az önkormányzati rendőrségek vonatkozásában, hogy talán érdemes lenne bizonyos feladatokra mégiscsak létrehozni ezeket a szervezeteket, hogy az állandó forráshiánnyal küszködő és túlterhelt bűnüldöző szervezetet, a rendőrséget tehermentesíteni lehessen.³⁹⁵ Az önkormányzati rendőrséget az 1990-es évek elején kellett volna megcsinálni, de „ez a vonat rég elment”, állapította meg Szikinger István. Azok a gondok, problémák, amelyekre az önkormányzati rendőrség választ adhatott volna, még

³⁹² Janza Frigyes hozzászólása *Az önkormányzati rendőrség* című MRTT-konferencián, Budapest, 2005. április 20-án.

³⁹³ Korinek László hozzászólása *Az önkormányzati rendőrség* című MRTT-konferencián, Budapest, 2005. április 20-án.

³⁹⁴ Kacziba Antal előadása *Az önkormányzati rendőrség* című MRTT-konferencián, Budapest, 2005. április 20-án.

³⁹⁵ Tarlós István előadása *Az önkormányzati rendőrség* című MRTT-konferencián, Budapest, 2005. április 20-án.

2005-ben is jelen vannak. A közbiztonság ügye önkormányzati probléma is, Szikinger álláspontja szerint a közbiztonság mindig helyi, lokális kérdés. A centralizált, militarizált szervezet és a szakirányítási tevékenység nemkívánatos mellékhatásai, amelyek elterelik a figyelmet a helyi súlypontoktól. Emlékeztetett rá, hogy a Sir Robert Peel által 1829-ben alapított Metropolitan Police szervezetében 14 évig egyáltalában nem volt bűnügyi részleg, hanem kizárólag a bűncselekmények megelőzésével és a közrendvédelemmel foglalkoztak.³⁹⁶ Danielisz Béla határozottan és elkötelezetten az önkormányzati rendőrség létrehozásának pártján van az alábbi két fő érveléssel alátámasztva álláspontját. Egyrészt az önkormányzati rendőrségnek történelmi gyökerei vannak (az 1848–49-es forradalom és szabadságharc egyik vívmánya, 1867 és 1919 között önkormányzati rendőrségek működtek Magyarországon), másrészt az önkormányzatoknál jobban senki nem tudja a közterületeken lévő rendetlenséget felmérni, és az arra vonatkozó intézkedéseket megtenni. A komplex biztonság fogalmának lényege, hogy a szociális igazgatástól a rendőrségi feladatokig terjed. Ebből nagyon sok olyan elem van, amely önkormányzati feladat, és önkormányzati kézben – ha van hozzá finanszírozás – sokkal hatékonyabban megoldható, mint az állami szervezés keretében. A közbiztonság a társadalmi kooperáció során létrejövő állapot. Olyan állapot, amely pillanatról pillanatra változik, hiszen nagyon sok szubjektív elem befolyásolja a pillanatnyi közbiztonsági állapotot, és ennek az egyik nagyon fontos összetevője a közösségi igazgatás, az önkormányzati igazgatás.³⁹⁷

Az önkormányzati rendészet jelentősége, helye és szerepe minimum vitatott a magyar rendészet rendszerében. A rendszerváltás reális lehetőséget kínált arra, hogy a decentralizációs törekvések elérjék a rendőrséget is, és polgárbarát, professzionális, ugyanakkor a helyi közösségek és az állampolgárok igényeire nyitott rendőrség szülessen, háttérbe szorítva a centralizációs, hierarchikus, militáns jelleget a szervezetben. Mint ismert, nem így történt. Az önkormányzati rendészet mostohagyermek maradt az elmúlt három évtizedben, töredékes szabályozással, eltérő megoldásokkal, vegyes társadalmi megítéléssel, és a tudomány sem fedezte fel magának kellő mértékben a területet. Fenti történeti áttekintés alapján, valamint a közjogi szabályozást is figyelembe véve Magyarországon az utóbbi évtizedekben nem beszélhetünk önkormányzati rendőrségről.

A jelenlegi helyzetet vizsgálva elmondható, hogy miközben az önkormányzati rendészet szervezete, működése, jogalkalmazási gyakorlata országosan jelentős eltéréseket mutat, mégis, a rendészet komplex rendszerében kiemelt szerephez juthat, azonban ehhez átfogó helyzetértékelésre, majd ennek eredményeit felhasználva a jelenlegi szabályozás jelentős korrekciójára lenne szükség. Egyértelműen megállapítható, hogy az önkormányzati rendészet világosan elhatárolható a rendészet más ágaitól, a települési önkormányzatok működésén és az önkormányzati rendészet szerteágazó és speciális tevékenysége révén.

³⁹⁶ Szikinger István előadása *Az önkormányzati rendőrség* című MRTT-konferencián, Budapest, 2005. április 20-án.

³⁹⁷ Danielisz Béla előadása *Az önkormányzati rendőrség* című MRTT-konferencián, Budapest, 2005. április 20-án.

A témába vágó empirikus kutatásaim alapján, a helyi rendészet és az önkormányzati rendészet vonatkozásában mások mellett az alábbi releváns következtetéseket vonhatjuk le:

1. A helyi rendészetre vonatkozó szabályozást megvizsgálva és összevetve a gyakorlat-tal, az önkormányzatoknak a jogalkotó sokkal határozottabb szerepet szánt a helyi rendészet vonatkozásában, mint amit jelenleg betöltenek. Számos önkormányzat nem vesz tudomást erről a felhatalmazásról, illetve nemes egyszerűséggel „továbbhárítja” az ezzel kapcsolatos teendőket a rendőrségre. Bizonyos önkormányzatok saját hatáskörben tartják ugyan a helyi közbiztonság ügyét, de nem kellő szakmaisággal teszik ezt, égbekiáltó hiányosságokat tártak fel az említett kutatás során.
2. Az önkormányzatok koordinációs szerepét a helyi közbiztonság tekintetében feltétlenül erősíteni kellene, azonban erre fel kell készíteni az önkormányzatokat, mert jelenleg nem áll rendelkezésre kellő szakértelem, szaktudás és szakember.
3. Az önkormányzatok és a rendőrség kapcsolata kiegyensúlyozott, stabil, ugyanakkor a rendőrség által az önkormányzati rendészet vonatkozásában ellátott szakmai felügyeleti rendszer alapos felülvizsgálatra szorul, jelenlegi formájában nem működőképes, nem hatékony.
4. Az önkormányzati rendészet jelenlegi jogszabályi keretei nem elégségesek az önkormányzati rendészeti szervek eredeti küldetésének maradéktalan ellátására és a hatékony működéshez. A fragmentált szabályozás pontosítása, kiegészítése szükséges.
5. Az önkormányzati rendészet szerepe fokozatosan bővül, világos igény mutatkozik e szervezetekre, mégis a gyakorlati működés számos problémát tartogat és anomáliát hordoz. Ilyen orvoslásra váró gondok példának okáért a finanszírozás, a személyi állomány, a kényszerítő eszközök, a képzés és oktatás, az egységes megjelenés hiánya, a jogalkalmazás eltérő volta vagy a szakmai felügyelet hiányosságai stb.

Az elmúlt évtizedben ismételten felmerült, hogy a közrendvédelemnek a helyi közbiztonságért felelős ágazatait decentralizálni lehetne, de ezek az elgondolások papíron maradtak. Igaz, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi közbiztonság védelmét szolgáló kommunális rendészeti hatásköröket kiterjesztette, de áttörést a társadalmasításban ez sem hozott. Az Rtv. lehetővé tette, hogy az önkormányzatok a rendőrségekkel közösen közbiztonsági és bűnmegelőzési bizottságokat alakítsanak, ezzel a lehetőséggel azonban csak kevés településen éltek. A rendőrség nem találja magát szemben olyan bűnmegelőzési elgondolásokkal, amelyek saját működésének az újragondolására késztetnék, viszont maga kezdeményez olyan prevenciós stratégiát, amely a jelenlegi rendőrségi filozófiával harmonizál (lásd Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia).³⁹⁸

A rendészeti szakemberek számára tehát a rendszerváltás egyik nagy elszalasztott lehetősége maradt a decentralizált, polgárközei önkormányzati rendőrségek felállítása. Azóta ugyan időről időre felmerül az önkormányzati rendőrség létesítésének gondolata, de a jelenből nézve egyre inkább úgy tűnik, hogy távolodik az elképzelés.

³⁹⁸ Finszter (2021c): i. m. 56.

Az önkormányzati rendészet szervezetrendszerét, szabályozását, működését górcső alá véve, és figyelembe véve a fenti kutatási eredményeket is, okkal felmerülhet a kutatóban, és talán a jogalkotóban is, a magyar közjog merev, az önkormányzati rendőrség működését kizáró felfogásának szükségszerű felülvizsgálata. (Elég csak a hozzánk nagyon hasonló rendészeti problémákkal küzdő rendszerváltó környező országokra, különösképpen a visegrádi országokra gondolni, ahol ez kivétel nélkül megtörtént). Amennyiben ez mégsem történik meg, akkor az önkormányzati rendészetek állami rendészetet tehermentesítő kapacitásait felismerve időszerű lenne megfontolni a városokban, meghatározott lakosságszámhoz igazodóan (5000–10000 fő feletti településekre gondolok elsődlegesen), kötelező jelleggel önkormányzati rendészetet működtetni, állami normatív finanszírozással és szélesebb felhatalmazással, hatékony képzési és szakmai felügyeleti rendszerrel.

Egyes rendészeti feladatokat ellátók, különös tekintettel a mezei őrszolgálatokra³⁹⁹

A korábbi jogi szabályozásban tapasztalt széttagoltságot megszüntetve született meg a rendészetben érintett további szereplők katalógusa, az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek terminológiai megnevezéssel.⁴⁰⁰

A Erfesz tv. nevesíti, hogy a magyar jogrend kit tekint rendészeti feladatokat ellátó személynek:

1. természetvédelmi őr;
2. erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagja;
3. hegyőr;
4. hivatásos vadász;
5. rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet;
6. rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet;
7. halászati őr;
8. közterület-felügyelő;
9. önkormányzati természetvédelmi őr;
10. mezőőr.

A jogalkotó összevontan szabályozza e személyek intézkedéseit, a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös szabályait, a képzést és vizsgáztatást, valamint a panaszmechanizmust. Az említett szereplők által foganatosított intézkedésekkel szembeni panasz kivizsgálása a személy- és vagyonőr esetében a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamarához, míg a természetvédelmi őr, az erdővédelmi szolgálat

³⁹⁹ Bacskárdi József – Christián László – Sallai János: A mezei rendőrségtől a mezei őrszolgálatig. *Magyar Rendészet*, 18. (2018), 4. 31–47.

⁴⁰⁰ Erfesz tv.

tagja, a hegyőr, a hivatásos vadász, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, a halászati őr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr és a mezőőr esetében a rendőrséghez került.⁴⁰¹ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek száma folyamatosan emelkedik a rendészeti törvény hatálybalépése óta eltelt években, míg 2013-ban 8628 volt, addig 2020. év végén 10 135, 2021 nyarán pedig már 10 187 főt tartottak nyilván.⁴⁰² Természetvédelmi őr: 253; erdővédelmi szolgálat/erdészeti hatóság tagja: 23; hegyőr: 9; hivatásos vadász: 2453; erdészeti szakszemélyzet 368; jogosult erdészeti szakszemélyzet: 1917; halászati őr: 1172; hivatásos halőr: 175; állami halőr: 28; közterület-felügyelő: 1898; segédfelügyelő: 103; önkormányzati természetvédelmi őr: 3; mezőőr: 773; élelmiszerrendész: 11.⁴⁰³

Az egyes rendészeti feladatokat ellátók szabályozása és gyakorlati működése kapcsán is számos nyitott kérdés van még, többek között a szakmai felügyelet, a képzés-továbbképzési rendszer, de idesorolható a jogalkalmazási gyakorlat vagy a kényszerítő eszközök alkalmazása is.⁴⁰⁴

Az önkormányzati rendészetre vonatkozó jogszabályi környezet az utóbbi években alapjaiban változott meg – különös tekintettel az új önkormányzati, valamint az egyes rendészeti feladatokat ellátókra vonatkozó törvény hatálybalépésére –, nagymértékben megnövekedtek az önkormányzatok lehetőségei a helyi rendészetben való aktívabb közreműködésre, azonban az új szabályozás további anomáliákat is generált.

A szakirodalom méltatlanul keveset – gyakorlatilag semmit sem – foglalkozik az önkormányzati rendészet vidéki ágával, a mezei őrszolgálatokkal, holott az önkormányzati rendészet vidéki pillére a mezei őrszolgálatok szervezete. Jól mutatja ezt a tény az, hogy kormányzati források szerint hazánkban 2013-ban 390 önkormányzat mindösszesen 671 mezőőrt alkalmazott,⁴⁰⁵ ami azt jelenti, hogy a Magyarországon működő 3178 önkormányzat⁴⁰⁶ több mint 12%-a foglalkoztatott 2013-ban mezőőröket, és ahogy azt az alábbiakban bemutatjuk, ez a szám dinamikus növekedésnek indult, ami a téma jelentőségét is érzékelteti. A növekedés üteme különösen figyelemre méltó annak tudatában, hogy a mezei őrszolgálatok működtetése önként vállalt és nem kötelezően ellátandó feladat. Jelen dolgozat arra vállalkozik, hogy az önkormányzati rendészet ez idáig elhanyagolt ágát, a mezei őrszolgálatok történelmi előzményeit és működési sajátosságait feltárja. Az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Igazgatásrendészeti Főosztály

⁴⁰¹ Erfesz tv. 22. §.

⁴⁰² Az ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli éves tájékoztatásai alapján.

⁴⁰³ Az ORFK által nyújtott hivatalos adatszolgáltatás az NKE RTK MÖR Tanszék megkeresése alapján, 2021. július.

⁴⁰⁴ Christián (2018d): i. m. [73].

⁴⁰⁵ Vidékfejlesztési Minisztérium, Agrárgazdaságért Felelős Államtitkárság: Megemelt állami támogatás a mezőőrök foglalkoztatásához. Lásd: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/agrargazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megemelt-allami-tamogatas-a-mezoorok-foglalkoztatashoz>

⁴⁰⁶ Magyarország közigazgatási helynévkönyve, január 1. Lásd: www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2016.pdf

2020. utolsó negyedévi statisztikai adatai alapján kiadott mezőőri igazolványok száma 795-re növekedett.

A mezei rendőrség története

Magyarország történetében a kiegyezést (1867) megelőző időszakban az emberek döntően 80-90%-ban a mezőgazdaságban végzett munkájukkal szerezték meg a napi megélhetéshez szükséges javakat. Ez a kiegyezést követően nagyban változott, a vasút elterjedésével, az ipari fejlődéssel agráripari ország lettünk, de a mezőgazdaság, az agrárium a mai napig meghatározó az ország életében, amelyet a történelmi adottságok mellett földrajzi helyzetünk is mindig determinált.

Ezzel van összefüggésben, hogy a modern magyar rendészethez vezető út első állomásainak egyike a mezei rendőrségről született, első törvényi szintű, jogi szabályozás.⁴⁰⁷ (Bár helyi szinten, falu, hegyközség⁴⁰⁸ tekintetében születtek rendeletek, szabályok, azok országos viszonylatban nem terjedtek el.) Ebben döntő szerepet játszott Zsoldos Ignác⁴⁰⁹ akadémikus, jogtudós,⁴¹⁰ aki érdemben először foglalkozott a közigazgatással és rendészettel.⁴¹¹ A rendészet témájához szorosan kapcsolódó műve, a *Néhány szó a honi közbátorságról*⁴¹² címmel 1838-ban magyar nyelven jelent meg, ami jelzi a személy bátorságát és a reformkor eredményeit is egyben. Első részében a „vétkezés előre megakadályozásáról”, azaz a bűnmegelőzésről ír. Ennek érdekében szükségesnek látta, hogy a bűnelkövetőknek „fészke”, rejtékhelye ne legyen, rendelkezzenek a bűncselekmények bekövetkezését megelőző rendőrséggel, továbbá hogy az orgazdák szigorú büntetésére van szükség. Itt felvet egy új gondolatot, mégpedig, hogy aki a közbátorság fenntartása

⁴⁰⁷ Ismert, hogy voltak korábban is törekvések mezőőrség felállítására, de törvényi szintű szabályozás nem született. Ennek egyik példája az első erdélyi büntető törvénykönyv tervezetében lelhető fel: „A faluk előljárói a köz strásálással, éjjeli vigyázók, mezők gondviselői, felállítására kötelesek lévén, ebbeli mulatásukért, a kár mentés felett megbüntettetnek arestummal és testi sanyargatással.”

⁴⁰⁸ Ezek a Hegy Bíróval minden kisebb hegyre egy, *nagyobb hegyre két hegy őröket rendellyenek*, és ezek mindnyájan az Uraságh Cancellariájában meghiteltessenek, kik is minden rendetlenséget, és a Hegyen elő adandó meg károsítást eltavoztatni, és minden üdejeket leg inkább a Hegy őrzők a Szőlőknek vigyazásában eltölteni oly annyira kötelessek lesznek, hogy gondatlanságok által történt megkárosítást, és meg esett Pintze feltörést a Gazdáknak megteríteni kötelesek lesznek, hogy pedig elegendő élelmek és magok szükségekhez képest lehessen, a tartásokra szükséges fizetés ki fog adatni, melyet is az alul írt mod szerint mindegyik ki nyerni fog, és valamint ezen Hegy Törvény tagjainak föl állításával minden rendben lévő Szőlős Gazda mint Szölleiben, mint az ottan lévő Pintzében telles bátorságba fog tétetödni, ugy mind személy válogatás nélkül, és minden Szőlős Gazda a Hegy Tanátsnak ki rendelt fizetésére járulni köteles lészen, a véget tehát. Forrás: A bátaszéki uradalom Különös Hegytörvénye 1809-ből.

⁴⁰⁹ Koi Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945).* Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013a. 11–42.

⁴¹⁰ 1837. szeptember 7-én a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává választották.

⁴¹¹ Például Zsoldos Ignác: *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840. IX. törvénycikkely nyomán.* Pápa, Pápai Református Kollégium, 1842.

⁴¹² Zsoldos Ignác: *Néhány szó a honi közbátorságról.* Pest, Tratter–Károlyi, 1838. 100.

során kárt szenved, azt kárpótolni kell egy közbátorsági alaptól. Zsoldos szükségesnek tartotta egy polgári államban a rendőrség felállítását, amelyet külső és belső rendőrségre lehet felosztani, amelyek közül a belső rendőrség az, amely a városok és egyéb helységek belső közbátorságára felügyel, és amelyet a helyi lakosokra lehet bízni. Emellett szükségesnek érezte a mezei rendőrség felállítását. E szellemben született meg az 1840. évi IX. törvénycikk⁴¹³ a mezei rendőrségről, amelynek szabályairól 1843-ban szintén Zsoldos Ignác adott közre egy könyvet.⁴¹⁴ Könyvével a mezei rendőrség népszerűsítésében, megismertetésében is részt vett. Így könyve elején tisztázta, kit is nevezünk mezei rendőrnek „Azokat, kik a mezei gazdaságban a jó rendnek fenntartására ügyelnek.”

Az 1840. évi IX. törvénycikk azért is érdekes és fontos, mert ez az első „rendőrségi” törvényünk. Ebben az időszakban az ország gazdasága szinte teljesen mezőgazdasági jellegű volt, ezért is tartotta fontosnak Zsoldos és a törvény alkotói is, hogy az agrár-gazdálkodás területén (amelynek színtere a mező)⁴¹⁵ rend legyen. Ennek lényege, hogy akié a föld, az a terményt hazavihesse, de máséhoz ne nyúljon. Nagyon fontos része volt a törvénynek, hogy a kártétel jóvátételéről és büntetéséről külön rendelkezik. Így azzal a károkozóval szemben, akivel másodszor is büntetést kell kiszabni (ami akkor lehetett akár testi, akár pénzbíró büntetés is), a bíró a következőket vette figyelembe:

- „a) A gondatlanságnak, negédességnek, vagy szántszándékos roszakaratnak fokozatát, különösen pedig a vétségnek ismételését;
- b) Az ipart és szorgalmat, melyet a tulajdonos a károsított tárgyra s helyre fordított;
- c) A védelemnek biztosságát, mellyel a birtokos tulajdonát oltalmazhatni vélte;
- d) Terhesebb betudás mérlege találja az éjjel, mint nappal elkövetett kártét.”⁴¹⁶

A törvény értelmében a mezei rendőrség nem intézmény volt, hanem a szabad ég alatt, nyílt területen elkövetett kisebb súlyú károsítások törvény általi megbüntetéséről rendelkezett. A törvény a terményre, veteményeskertekre vigyázó csőszökkel kiemelten foglalkozott. E szerint:

„A ki az erdei-, mezei-, szőlőbeli- vagy tócsősz hivatalos kötelességében eljárása közben, vagy azért boszút állva, megveri, mint közfenyíték alá tartozó, a rendszerinti bíróság által, nem csak a gyógyítási költségeknek megtérítésében, úgy, a mennyire a megsértett élelmének keresésére ideiglen, vagy orvosolhatatlan csonkítás esetében örökre alkalmatlanná lett, ebből eredő károsodásának pótlásában, és 24-től 100 forintokig, folyó ezüst pénzt értve, terjedhető fájdalom-díjnak megadásában marasztaltassék, hanem azon felül vétsége fokozatához képest, a büntető-köztörvény rendelete szerint is fenyítésék meg.”

⁴¹³ 1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről.

⁴¹⁴ Zsoldos (1843): i. m. 48.

⁴¹⁵ 1. §: Ezen törvény rendelkezése alá esnek a kertekben, szőlőkben, mindennemű ültetéseken és erdőkben, vetésekben, növevényeken, réteken, nádlásokban, legelőmezőkön, méhesekben, nem különben országos, dűlős vasutakon, hidakon és kőszénbányákon, turfa-téteken, valamint a temetőekben is elkövetett károsítások, szóval: a gazdálkodás s iparnak kívül fekvő tárgyait veszélyeztető cselekvések.

⁴¹⁶ 1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről 2. §.

A csőszök számára esküt írt elő, amelynek szövegét a törvény rögzítette.

A törvény hatása⁴¹⁷ a később, 1871-ben megalkotott gátőrségről szóló törvényben is előkerült. A törvény nevében a mezei rendőrség arra enged következtetni, hogy egy szervezetről szól, de a tartalmából egyértelműen kiderül, a szabályozás egy intézményt rögzít, amely a szabad ég alatt elkövetet lopások, károztatások meggátolásáról, megbüntetéséről szól.

A történelmi fejlődés, a változások (az 1867-es kiegyezés új főhatalmi színteret hozott létre) és az iparosítás hatása a fenti törvény eróziójához vezettek, amely egy új mezőgazdasági, mezőrendőrségi törvény hiányát mutatta. Erre vonatkozó lépések 1885-ben történtek, de 1889-ben az előterjesztést az akkori illetékes miniszter visszavonta. Az új törvény előterjesztő preambulumból megtudhatjuk, hogy:

„A mezőrendőrökről az 1885. évi 2357. számú belügyministeri rendelet intézkedik. A mezei hites rendőrszemélyzetről és mezei rendőri kihágásokról 1860. január 30-án bocsájtott ki rendelet, mely azonban az 1880:XXXVI. tc. 2. és 3. §-ával hatályon kívül helyezett, szükséges volt arra, hogy az ország erdélyi részére és a polgárosodott magyar határőrvidék területére kiterjedőleg a fentebb említett belügyministeri rendelet kiadassék, mert ezen területekre nézve az 1849:IX. tc. hatálya nem terjed ki.”⁴¹⁸

A fentiek ismeretében az újonnan, 1890-ben betervezett és 1894-ben elfogadott törvény⁴¹⁹ a következő fő területekről rendelkezett:

1. a földbirtok gazdasági használatáról;
2. a legeltetésről;
3. az állattenyésztésről;
4. a birtokhatár megjelöléseiről;
5. a mezei dűlőutakról;
6. a faiskolákról és fásításról;
7. kártékony állatok és növények irtásáról és a hasznos állatok oltalmazásáról;
8. a hegyközségekről;
9. a mezei rendőrségről;
10. kihágások és büntetésekről;
11. hatóságokról és eljárásról.

A törvény tehát komplexen kezelte, szabályozta a mezőgazdaságban a birtokjogokat, a mezei közlekedést, a kártékony mezei állatok és növények pusztítását, a hasznos állatok, valamint a mezőgazdasági értékek védelmét, továbbá a hegyközségeket és mezei rendőrséget szolgáló témaköröket. *A mezőőrköt szolgálatban közbiztonsági közegnek tekintette, ezért szolgálatban rendőri, csendőri jogokkal hatalmazta fel.*⁴²⁰ Igazolási, zálogba adási jogokkal ruházta fel, így például a tilosban legelésző állatokat behajthatta, a kóbor

⁴¹⁷ „A gátőr ugyanazon szabályok szerint állittatik szolgálatba és ugyanazon bizonyítási képességgel és zálogolási joggal bír, mint az a mezei rendőrcsősökre nézve az 1840:IX. tc. 9. szakaszában megállapítva van.”

⁴¹⁸ 1894. évi XII. törvénycikk indokolása a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről.

⁴¹⁹ 1894. évi XII. törvénycikk a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről.

⁴²⁰ Kiemelés a szerző által.

állatokat lelőhette. A mezőőr⁴²¹ az akkori pénznem szerint 60 korona értéket meg nem haladó kihágás esetén hivatalból köteles volt intézkedni.

A törvény értelmében minden községnek kötelessége volt a határainak őrizet céljából esküt tett mezőőrt alkalmazni, illetve minden 100 holdnál több földtulajdonnal rendelkező egyén, valamint zárt, bekerített hely tulajdonosa tarthatott mezőőrt. A törvény szerint mezőőr lehetett:

„[A] ki magyar állampolgár, gondnokság vagy csőd alatt nem áll, büntett vagy vétség miatt vád alá helyezve vagy általában szabadságvesztés büntetés alatt nincs, bármely büntett vagy nyeregségvágyból eredő vétség miatt elítélve nem volt, hivatalvesztésre szóló ítélet hatálya alatt nem áll, erkölcsi tekintetben kifogás alá nem esik és huszonnégy évet betöltött. A felesketés megtagadható még oly elmebeli, testi vagy erkölcsi fogyatkozás esetén, a mely az illető egyént hivatása teljesítésére képtelenné teszi.”⁴²²

Érdekesség, hogy az akkori magyar valóság miatt a mezőőrnek nem kellett írni, olvasni tudnia, de alkalmazásánál az írástudás előnyt jelentett. A későbbi gyakorlat szerint a főváros területét négy mezőőri kerületre és 33 járásra osztották. A kerület élén felügyelő, míg a járások élén egy vagy több mezőőr állt. A mezőőröket fogópisztolyokkal és oldalkésekkel látták el. Szolgáltatuk során együtt kellett működni a rendőrökkel, csendőrökkel.

Az 1894-es törvény az 1840-es törvény továbbfejlesztett⁴²³ változata. Nevében is módosult, a mezei rendőrség mezőrendőrségre változott. A mezőrendőrnek az előző törvényhez képest bővültek a jogkörei.

A fenti szabályozás hosszú életűnek bizonyult, több háborút, forradalmat átélte. De a szocialista időkben, mint oly sok más régi szabályozást, újragondolták. Ugyanakkor a jó, kialakult szabályozást és annak gyakorlatát nem vetették el, így a 19/1968. (V. 21.) kormányrendelet biztosította a mezőőrök foglalkoztatását, erkölcsi, anyagi támogatását. Számukra a foglalkoztató által fizetett egyenruhát írt elő, szolgálati igazolvánnyal, jelennyel látta el őket, illetve a hatósági közegeknek kijáró büntetőjogi védelmet garantálta számukra. Az előbb említett kormányrendelet, és a 36/1968 (IX. 26) MÉM rendelet alapján megalkották a Mezőőri Szolgálati Szabályzatot,⁴²⁴ amely konkrét útmutatást adott a mezőőri szolgálat ellátásához. Rögzítette a mezőőrökkel, mezőőri szolgálattal kapcsolatos alábbi fő területeket:

1. a szabályzat hatályát;
2. a mezőőr foglalkoztatását. E szerint a mezőőr alkalmazásának feltétele volt a 18. életév betöltöttsége, lőfegyvertartási engedély birtoklása. A szellemi és testi fogyatékoság

⁴²¹ Az előterjesztés ragaszkodott a mezőőri elnevezéshez, amelyet a következőkkel indokolt: „ország különböző vidékein divó különböző elnevezések, mint p. o. pásztor, csősz, kerülő stb. helyett, a melyeknek egyikét sem lehetett elfogadni, hanem olyan elnevezést kell használni, a mely az illető egyén közhatósági jellegét is kifejezi.”

⁴²² 1894. évi XII. törvénycikk a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről 77. §.

⁴²³ László Zsuzsanna: De politia campestri. A mezei rendőrség intézményéről. *Jogtörténeti Szemle*, (2008), 1. 46–51.

⁴²⁴ *Mezőőri kézikönyv*. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó, 1970. 170.

kizáró okként szerepelt. Továbbá a sorkatonai szolgálat letöltése kívánatos volt. A mezőőröket az állami gazdaságok, állami szervek, községi, városi tanácsok, mezőgazdasági és egyéb szövetkezetek alkalmazták. A mezőőr főállás volt, amelyhez hivatali esküt kellett tenni. Ugyanakkor erdész, vadőr egyes mezőrendőri feladatot elláthatott.

3. A mezőőri szolgálat ellátását. A Szabályzat a mezőőr fő kötelességeként rögzítette, a „működési területén a mező és erdőgazdasági termékek, termények, felszerelések, létesítmények, az állat, vad és halállomány őrzését”;
4. a lőfegyvertartást, és használatát, az egyenruha-viselés szabályait. A mezőőrt sörétes szolgálati fegyverrel látták el. Egyenruhájuk zöld színű volt, amelyen szolgálati jelvényt kellett hordaniuk.
5. A mezőőr felszerelését;
6. a mezőőr őrzési feladatait;
7. lőfegyverhasználatát az őrzés során. A mezőőr fegyverhasználatát a Szabályzat részletesen taglalta.
8. Mezőőrök felelősségét és védelmét;
9. mezőőrök felügyeletét;
10. bünteteket és szabálysértéseket.

A szocializmusban a társadalmi tulajdon kiemelt, fokozott védelmet kapott, ami a mezőgazdasági területeken is jól kitapintható. A mezőőrök megfelelő eszközökkel, jogszabályi támogatottsággal rendelkeztek, hogy szolgálatukat a társadalmi elvárásoknak megfelelően teljesítsék. Különösen fontos volt ez olyan időszakban és közegben, ahol a közösből való lopást bocsánatos bűnnek tartották, így a mező őrei nem számíthattak túl nagy népszerűsége a falvak határaiban.

Természetesen az egypártrendszer időszakában nem beszélhetünk önkormányzati rendszetről, azonban a mezőőrökre vonatkozó szabályozás, függetlenül attól, hogy 1950 és 1968 között négy alkalommal is módosult, egy rövid ideig tartó kétéves időszakot kivéve, alapvetően a dualizmus kori mintán nyugodott. Ezen kijelentés alatt az értendő, hogy a mezőőrök:

1. települési vagy gazdálkodó szervezet alkalmazásában álltak;
2. a település által foglalkoztatott mezőőrök működését kötelezően fizetendő mezőőri járulékából fedezték;
3. fő feladatuk az általuk őrzött területeken a jogellenes magatartások esetén a jogszabályokban foglalt intézkedések megtétele;
4. a mezőőrök feletti felügyeleti jog a mezőgazdasági minisztériumhoz, illetve annak illetékes szervéhez és a belügyminisztériumhoz tartozott.

A rendszerváltást követően a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény (Fbtv.) hatálybalépéséig a mezőgazdasági őrszolgálatról szóló 25/1980. (VI. 27.) MT rendelet volt alkalmazandó. A rendszerváltást követően a szabályozás sok tekintetben hasonló volt a jelenlegi jogszabályhoz

azzal a különbséggel, hogy mezőőrt nemcsak önkormányzat alkalmazhatott, hanem más szervezet is, illetve megszűnt a települések mezőőri járulékkivetési joga, amely majd 100 éven keresztül a mezőőrségek működésének alapját képezte.⁴²⁵

A hatályos szabályozás összefoglalása

A mezei őrszolgálatokra vonatkozó alapvető szabályokat a már említett Fbtv. határozza meg. A mezei őrszolgálatok létrehozása a települési önkormányzat önként vállalt feladata, amely a települési önkormányzat közigazgatási területéhez tartozó termőföldek – ide nem értve az erdőt, a halastavat – őrzésében, védelmében ölt testet. A szervezet működésének egyik legjellemzőbb specialitása a finanszírozás, ugyanis a mezei őrszolgálatok működtetéséhez az állam hozzájárul, illetve az önkormányzat jogosult mezőőri járulékot megállapítani a földhasználók részére.⁴²⁶ A mezőőri járulék összegének meghatározása a települési önkormányzat rendeletében kell, hogy történjen,⁴²⁷ és rendszerint a földhasználó által használt földterület hektárjai után kell megfizetni azt. Az állami hozzájárulás mértéke az őrszolgálat megalakítási, a belépő mezőőr felszerelésével kapcsolatos költségeinek 50%-a, de mezőőrönként legfeljebb ötszázezer forint, és az őrszolgálat fenntartásával és működésével kapcsolatban felmerülő költségek 50%-a, de legfeljebb kilencvenezer forint/fő/hó.⁴²⁸ Az ismertetett finanszírozási szabályok teszik lehetővé a kisebb települések számára is a mezőőrök alkalmazását, így önkormányzati rendészeti szerv működtetését is.

A mezei őrszolgálatok által foglalkoztatott mezőőr a termőföldek őrzését, valamint a termőföldön lévő, illetve ahhoz tartozó termények és termékek, felszerelések, eszközök, haszonállatok, továbbá mezőgazdasági építmények, földmérési jelek vagyonvédelmét ellátó személy.⁴²⁹ A mezőőr számára az Fbtv. előírja, hogy⁴³⁰

- a) azon járművel szemben, amelyről alaposan feltételezhető, hogy a működési területéről származó jogellenesen szerzett szállítmány van, illetve azzal a személlyel szemben, aki a nála vagy az általa használt járművön levő szállítmány megszerzésének jogszerűségét nem valószínűsíti jogosult és köteles az Erfesz tv.-ben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására;
- b) a működési területén jogosult és köteles a jogtalanul legeltetett, illetőleg felügyelet nélkül talált állatot a tulajdonosnak átadni;
- c) a hatáskörébe nem tartozó bűncselekmény vagy szabálysértés esetén a rendőrséget vagy más szervet haladéktalanul értesíteni, eljárást kezdeményezni.

⁴²⁵ 25/1980. (VI. 27.) MT rendelet a mezőgazdasági őrszolgálatról 4. §.

⁴²⁶ Fbtv. 19. § (1) bekezdés.

⁴²⁷ Fbtv. 19. § (1) bekezdés.

⁴²⁸ 64/2009. (V. 22.) FVM-PM együttes rendelet a mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához és működéséhez nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről.

⁴²⁹ Fbtv. 20. § (1) bekezdés.

⁴³⁰ Fbtv. 23. §.

A mezőőr feladatait törvény határozza meg, azonban a feladatok ellátását az önkormányzat utasításai szerint végzi.⁴³¹ A mezőőr működésének szakmai felügyelete egyrészt a járási hivatalhoz (mezőgazdasági szakigazgatási szerv), másrészt a rendőrséghez tartozik.⁴³²

A mezőőr számára mind az Fbtv.,⁴³³ mind a hatályos szabálysértési törvényünk (Szabs. tv.)⁴³⁴ lehetőséget biztosít egyes szabálysértési tényállások megvalósítása esetén szabálysértési bírság kiszabására. Érdemes áttekinteni, hogy mely szabálysértési tényállások esetén biztosítja a Szabs. tv. a mezőőr számára helyszíni bírság kiszabását:

1. tulajdon elleni szabálysértés;⁴³⁵
2. fémkereső műszer jogellenes használata;⁴³⁶
3. veszélyeztetés kutyával;⁴³⁷
4. köztisztasági szabálysértés;⁴³⁸
5. vadászati, halászati, legeltetési tilalom megszegése;⁴³⁹
6. mezei szabálysértés;⁴⁴⁰
7. felhívással szembeni engedetlenség;⁴⁴¹
8. vízszennyezés.⁴⁴²

A mezőőr képzését, illetve továbbképzését a járási hivatal végzi. A vizsgát és esküt tett mezőőr formaruhában, szolgálati igazolvánnyal és jelvénnel látja el munkáját.⁴⁴³

A mezei őrszolgálatokra vonatkozó kutatás hátttere, hipotézisek

A mezei őrszolgálatokat érintő 2016–2017-ben elvégzett kutatásban támaszkodtunk az általunk a közelmúltban elvégzett általános önkormányzati rendészeti kutatások eredményeire, annak megállapításait és eredményeit kiindulási alapként használtuk.⁴⁴⁴ A mezőőrségek működésének elemzését egyrészt primer kutatás keretében a mezőőrség vezetőivel, irányítóival, mezőőreivel, illetve a mezőőrség munkájában kompetens más személyekkel (polgármester, jegyző, rendőri vezető) folytatott interjúk és kérdőíves

⁴³¹ Fbtv. 20. § (1) bekezdés.

⁴³² Fbtv. 21. § (1) bekezdés.

⁴³³ Fbtv. 23. § (3a) bekezdés.

⁴³⁴ 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 39. § (2) bekezdés i) pont.

⁴³⁵ Szabs. tv. 177. § (4) bekezdés.

⁴³⁶ Szabs. tv. 187/A. § (2) bekezdés.

⁴³⁷ Szabs. tv. 193. § (3) bekezdés.

⁴³⁸ Szabs. tv. 196. § (3) bekezdés.

⁴³⁹ Szabs. tv. 215. § (2) bekezdés.

⁴⁴⁰ Szabs. tv. 241. § (2) bekezdés.

⁴⁴¹ Szabs. tv. 244. §.

⁴⁴² Szabs. tv. 245. § (2) bekezdés.

⁴⁴³ 29/1998. (IV. 30.) FM rendelet a mezőőrök és hegyőrök szolgálati viszonyáról.

⁴⁴⁴ Bacsárdi–Christián (2017): i. m. 12, 27–38.

kutatást végeztünk, másrészt szekunder kutatás keretében a mezőőrségek működésére vonatkozó szabályozók, jogtörténeti és szakmai tanulmányok, valamint a rendelkezésre álló adatok, statisztikák feldolgozását végeztük el. Strukturálatlan interjút mindösszesen 13 fővel készítettünk, akik közül 1 fő mezőőrségi társulás vezetője, 2 fő mezőőr, 5 fő jegyző, 2 fő polgármester, 3 fő rendőri vezető (őrsparancsnok, kapitány, megyei főkapitány). Az interjúkra 2017–2018. években került sor.

A kutatás hipotézisei:

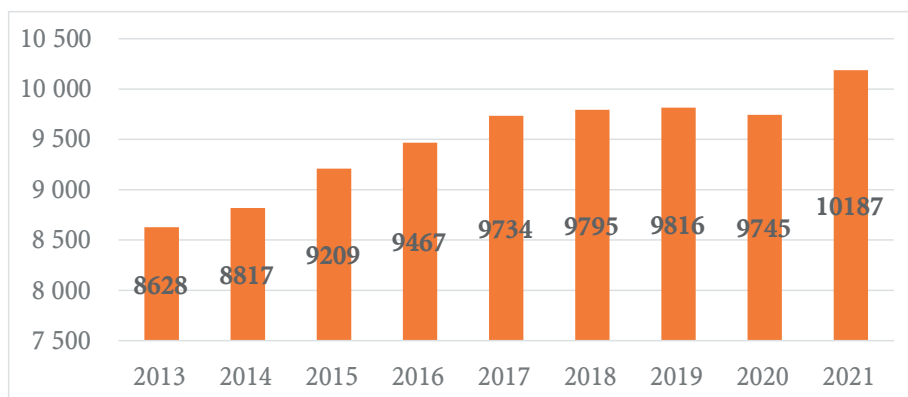
1. Az önkormányzatok számára a mezőőrségek működtetéséhez nélkülözhetetlen az állami támogatás, és az állami támogatás katalizáló szerepet tölt be a mezőőrségek létrehozásáról való döntés meghozatalakor.
2. A mezőőrség számára rendelkezésre álló hatáskörök és eszközök elégségesek a feladataik ellátásához.
3. A mezőőrség feletti felügyeleti rendszer felülvizsgálatra szorul.
4. A 10 ezer fő alatti településeken a mezőőrök tevékenysége túlmutat a mezőőrök számára a jogszabályokban előírt feladatokon.
5. A mezőőrök alkalmazása hozzájárul a település közbiztonságának növeléséhez.
6. Az önkormányzatok számára problémát jelent a mezőőrök toborzása.
7. A mezőőrök képzettsége alacsony, a továbbképzés színvonalát javítani szükséges.
8. A mezei őrszolgálatok problémamentesen együtt tudnak működni más önkormányzati rendészeti szervekkel, a rendőrséggel, a polgárőrséggel és a magánbiztonsági szolgáltatókkal.

Mezei őrszolgálatok helye az önkormányzati rendészetben

Hazánkban önkormányzati rendészeti szervezet alapvetően öt különböző önkormányzati rendészeti szervtípusra építhető:

1. közterület-felügyelet;
2. mezei őrszolgálat;
3. önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat;
4. (jogosult) erdészeti szakszemélyzet;
5. halászati őrség.

Kutatásaink alapján a közterület-felügyeleteken és a mezei őrszolgálatokon túl a többi önkormányzati rendészeti szervtípus csak marginális szerepet tölt be az önkormányzatok rendészeti jogalkalmazásában, azaz a hazai önkormányzati rendészet két meghatározó lábon áll: a települések belterületének önkormányzati rendészete, a közterület-felügyelet és a külterületek önkormányzati rendészetei, a mezei őrszolgálat. Sajnos arról pontos számadattal nem rendelkezünk, hogy hány közterület-felügyelet és mezei őrszolgálat működik hazánkban, azonban az ORFK rendelkezésünkre bocsátott adatai tanulságos adatokkal szolgáltak.



6. ábra: Az ORFK által kiadott egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek száma az érvényes szolgálati igazolványaik számának alakulása alapján, 2010–2021

Forrás: a szerző szerkesztése az ORFK hivatalos tájékoztatása alapján

2013-ban 390 önkormányzat mindösszesen 671 mezőőrt alkalmazott, míg 2017-ben a mezőőrök száma az ORFK közlése⁴⁴⁵ szerint már 843 fő volt, amely több mint 25%-os növekedésnek felel meg.⁴⁴⁶ 2021 nyarán a mezőőrök száma: 773 fő.⁴⁴⁷ Egy tanulságos összehasonlítást érdemes tenni a közterület-felügyelők és mezőőrök létszáma tekintetében. Kutatásunk adataiból tudjuk, hogy Budapesten (fővárosi önkormányzat és a kerületek összesen) hozzávetőlegesen 750 közterület-felügyelő dolgozik az országos 1750 fős közterület-felügyelői létszámból.⁴⁴⁸ A mezei őrszolgálatok tipikusan a vidék rendészetét képviselik, ezért, ha össze akarjuk hasonlítani a mezei őrk számát a közterület-felügyelők számával, érdemes Budapestet külön kezelni. Budapest nélkül a közterület-felügyelők létszáma mintegy 1000, míg a mezőőrök létszáma csaknem 850. Ez azt jelenti, hogy vidéken majdnem ugyanannyi mezőőr teljesít szolgálatot, mint közterület-felügyelő, azaz nyugodtan állíthatjuk, hogy a mezei őrszolgálatok jelentősége megegyezik a közterület-felügyeleték jelentőségével.

Nagy különbség a két önkormányzati rendészeti szervezet tevékenysége között, hogy a közterület-felügyelet munkája sokkal jobban előtérben van, mint a mezőőrségé. Ezt az állításunkat erősíti médiapercepciós vizsgálatunk, amelyben kimutattuk, hogy 2016-ban az általunk vizsgált megyei sajtótermékekben 93 önkormányzati rendészeti tevékenység közül csak 13-ban jelent meg mezőőri tevékenység, és a vizsgált országos

⁴⁴⁵ Az ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása a 2017. év adatairól.

⁴⁴⁶ Ugyanezen időszak alatt Franciaországban az önkormányzati rendőrök létszáma „csak” 16%-kal, 27 259 főről 31 753 főre nőtt, azaz a mezőőrök számának növekedési üteme kétségtől figyelemre méltó. Lásd Bacsárdi József: A francia önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018), 2. 267.

⁴⁴⁷ Az ORFK által nyújtott hivatalos adatszolgáltatás az NKE RTK MÖR Tanszék megkeresése alapján, 2021. július.

⁴⁴⁸ Az ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása a 2017. évről.

sajtóban egyáltalán nem kerültek szóba a mezőőrök, azaz a mezőőri szolgálat működése nem igazán üti meg sem a megyei, sem az országos sajtóorgánumok ingerküszöbét.

A mezei őrszolgálatok finanszírozása és személyi állománya

A mezei őrszolgálatok finanszírozási háttere unikálisnak tekinthető az önkormányzati rendészeti jog területén, ugyanis az nem kizárólag az önkormányzat helyi adóbevételeiből történik, hanem állami támogatásból és egy speciális adójellegű bevételből, a mezőőri járulékból. Azonban nem teljesen világos, hogy elegendő-e ez a plusz finanszírozás egy önkormányzatnak, hogy létrehozza, majd fenntartsa a mezei őrszolgálatot? Minden bizonnyal jelentősen több mezei őrszolgálat működne magasabb normatív finanszírozás esetén.

Kutatásunk során mindenesetre a megkérdezett mezei őrszolgálatok és önkormányzati vezetők egyöntetű véleménye az volt, hogy a mezőőri járulék és az állami támogatás kiemelt jelentőségű a mezei őrszolgálatok finanszírozásában. Az állami és a mezőőri járulék finanszírozás nélkül azonban több, főleg szerényebb helyi adóbevételekkel rendelkező település nem tartaná fenn a mezőőri szervezetrendszerét, és e települések részéről hangzott el az is, hogy elégedetlenek az állami finanszírozás nagyságrendjével, összegével. Az állami finanszírozás esetleges növelése a mezei őrszolgálatokra fordított helyi adóbevételek arányát csökkentené, vagy esetlegesen ebből a megnövelt állami támogatásból a mezőőrök számát emelnék, hiszen számos önkormányzat – különösen Kelet-Magyarországon – még az állami támogatást is figyelembe véve sem engedheti meg magának mezei őrszolgálat létrehozását, vagy akár egyetlen mezőőr alkalmazását sem.

További fontos kérdés, hogy mennyiben okoz nehézséget a mezőőri járulék behajtása a települési önkormányzatok számára? Bizonyos önkormányzatok az irreális dokumentációs kötelezettség, ügyviteli költségek okán sem látják értelmét bevezetni és beszedni a mezőőri járulékot. A megkérdezett önkormányzatok túlnyomó többsége, ahol bevezették ezt a helyi közterhet, nem számolt be nehézségről a mezőőri járulék behajtása területén. Általában azon települések esetén, ahol a gazdák elégedettek a mezei őrszolgálattal, ott a mezőőri járulék behajtása nem okoz gondot, azaz a lakosok, földhasználók bizonyára felismerték, hogy a mezei őrszolgálat által nyújtott közszolgáltatás hasznos számukra.

A mezőőrök személyi állománya kutatásunk szerint egyrészt rendészeti tapasztalat nélkül, mezőgazdasági és erdészeti ágazatból, másrészt rendészet, honvédelem területéről (például leszerelt, nyugalmazott katona, rendőr) érkezik a mezei őrszolgálatokhoz. Az interjúalanyok által közölt információk egybevágóak korábbi kutatásunkkal, ugyanis ott is megállapítást nyert, hogy a közterület-felügyelők jelentős része rendészeti tapasztalatok nélkül kerül az önkormányzati rendészeti szervezetbe.

A mezőőrök toborzása, ellentétben a közterület-felügyelők toborzásával, többnyire nem okoz gondot az önkormányzatoknak, aminek az oka az lehet, hogy a közterület-felügyelővel összehasonlítva, kevésbé szigorúak a képzési és képzettségi

feltételek.⁴⁴⁹ Az alkalmazott mezőőrök mezei őrszolgálat szervezetében való megtartása sem okoz problémát, a megkérdezett önkormányzati vezetők számottevő fluktuációról nem számoltak be. Ugyanakkor azt is érdemes megemlíteni, hogy a mezőőrök rugalmas munkabeosztása lehetővé teszi másodállás vállalását, kiegészítve a nem túl magas béreket.

A megyei fővárosi kormányhivatalok által felkért képzőintézményekben elvégzett egyhetes képzésen szinte képtelenség átfogó, érdemi ismereteket átadni büntetőjogi, szabálysértési, mezőgazdasági, vadászati stb. témakörök mindegyikében. A munkájukat megkezdő mezőőrök ilyen formában történő képzése legalább megoldott, azonban a megkérdezettek elégtelennek érzik a mezőőrök továbbképzési lehetőségeit. Majdnem minden interjúalany arról számolt be, hogy jóval több továbbképzésre lenne szükség, és sokan szükségesnek tartanak az egységes rendészeti képzés megszervezését, például annak érdekében is, hogy a közterület-felügyelői és mezőőri feladatellátás jobban összehangolható legyen.⁴⁵⁰

A mezőőrök tevékenysége

Az Fbtv. elég szűkszavúan, a termőföldek őrzésében, a termőföldön lévő, illetve ahhoz tartozó termények és termékek, felszerelések, eszközök, haszonállatok, továbbá mezőgazdasági építmények, földmérési jelek vagyónvédelmében határozza meg a mezőőr feladatát. Az előbbieket miatt a kutatásunkban kiemelt hangsúlyt kapott annak vizsgálata, hogy ténylegesen milyen feladattal bízzák meg az önkormányzatok a mezőőröket. Az interjúk alapján az alábbi feladatok merültek fel:

1. járőrtevékenység ellátása;
2. termény- és falopások, illegális hulladéklerakás megakadályozása;
3. külterületen elhelyezett vadkamerák felvételeinek megfigyelése;
4. gazdákkal való kapcsolattartás, gazdák közötti viták megoldásában közreműködés;
5. a határban lévő rendellenességek helyreállítása (például külterületi utak állapotromlása esetén jelzés az önkormányzatnak, átereszek, átjárók karbantartási szükségletének jelzése);
6. külterületi, lezárt utak sorompóinak ellenőrzése, karbantartása;
7. télen szociális segítségnyújtás;
8. seregélyriasztás;
9. dűlőfelújításban, fásításban való részvétel;
10. gépjárművezetői feladatok;
11. önkormányzati rendezvények lebonyolításában segítségnyújtás.

⁴⁴⁹ Lásd 29/1998. (IV. 30.) FM rendelet a mezőőrök és a hegyőrök szolgálati viszonyáról.

⁴⁵⁰ Ez szintén rímelt a korábbi kutatásunkra, ahol a meghatározó önkormányzati rendszetek vezetői szintén elégségesnek érezték a közterület-felügyelők belépő tudását, de elégtelennek érezték a közterület-felügyelők továbbképzési lehetőségeit.

Nyilvánvaló, hogy a fenti felsorolás nem teljes körű, azonban jól mutatja, hogy a mezőőri feladatellátás milyen sokrétű. A mezőőr rendelkezik a külterületeken a helyismerettel, ők az önkormányzat külterületein „a szem és fül”, így nem véletlen, hogy olyan feladatok ellátásában is közreműködhetnek, mint a szociális segítségnyújtás.

Ami szembetűnő, hogy az interjúalanyok a hatósági tevékenység utaló feladatokat nem nevezték meg. A felsorolt mezőőri feladatok egy része bűnmegelőzési célzatú, míg a többi tevékenység inkább egyfajta „külterületi gondnoki” tevékenység ellátására utal. Ezen információk birtokában nem is meglepő, hogy a kutatásban részt vevők mindegyike úgy nyilatkozott, hogy a mezőőr számára elegendő hatáskört biztosítanak a jogszabályok a feladatuk ellátásához, és a feladatellátásuk során nem kellett kényszerintézkedés vagy kényszerítő eszköz alkalmazásához folyamodni.

Itt érdemes kutatásunk eredményeit összevetni az ORFK által közölt adatokkal, összehasonlítva a közterület-felügyelők feladatellátását a mezőőrökével. Nyilvánvaló, hogy egy közterület-felügyelővel, akinek működési köre a település belterülete, sokkal többször találkozunk egy átlagos állampolgár, mint a külterületeken szolgálatot teljesítő mezőőrrel. Így nem véletlen, hogy nagyságrendekkel több közigazgatási feljelentést (21 904 db közterület-felügyelői szemben a 403 mezőőri feljelentéssel), büntető feljelentést (177 db közterület-felügyelői szemben a 15 mezőőri feljelentéssel), szabálysértési feljelentést (45 945 db közterület-felügyelői szemben a 305 mezőőri feljelentéssel) tettek a közterület-felügyelők. Szemléletes a helyszíni bírság különbözősége is, hiszen a mezőőrök 2017-ben mindössze 5 885 000 forint helyszíni bírságot szabtak ki, míg a közterület-felügyelők 2 471 853 000 Ft értékben bírságoltak (420-szoros különbség), és a mezőőri bírság csak 93 személyt, míg a közterület-felügyelői 138 967 személyt érintett (1494-szeres különbség).⁴⁵¹ Azonban az előállítások számát tekintve már nem láthatunk ilyen nagyságrendű eltérést a két önkormányzati rendészeti szervtípus között: a közterület-felügyelők 57 esetben, míg a mezőőrök hat esetben alkalmaztak ilyen intézkedést. Érdekes és tanulságos adat a visszatartások számának alakulása, ugyanis a mezőőrök 304 alkalommal éltek ezen intézkedéssel, szemben a közterület-felügyelők 140 alkalommal foganatosított ezen intézkedésével. Ez azt is jelenti, hogy a mezőőrök nem ritkán kerülnek olyan helyzetbe, amikor jogsértő személy visszatartását kell foganatosítaniuk.

Összevetve az interjúk eredményét és az ORFK által közölt adatokat egyértelmű, hogy a mezőőrök tevékenysége, ellentétben a közterület-felügyelő tevékenységével, tipikusan nem hatósági jellegű, hanem szolgáltató jellegű. A szolgáltató jelleg egyrészt közbiztonsági-bűnmegelőzési szolgáltatás nyújtásában, másrészt nem tipizálható önkormányzati szolgáltatások nyújtásában ölt testet.

⁴⁵¹ Az ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása a 2017. évről.

A mezei őrszolgálat felügyelete

Korábbi kutatásainkban már kiemelt problémaként definiáltuk, hogy az önkormányzati rendészeti szerveknek nincs egységes felügyelete.⁴⁵² A mezei őrszolgálatok szakmai felügyelete egyrészt a rendőrséghez,⁴⁵³ másrészt a járási hivatalhoz⁴⁵⁴ mint mezőgazdasági szakigazgatási szervhez tartozik, azonban ezen osztott felügyelet hatékonyságáról információkkal nem rendelkezünk.

Az előbbiek miatt a kutatásban külön rákérdeztünk a mezei őrszolgálatok szakmai felügyeletének gyakorlati megvalósulására. Az elvégzett interjúkutatás alapján vegyes összkép rajzolódott ki. A megkérdezett végrehajtásban dolgozó mezőőrök általában elégedettek a felügyeleti rendszerrel, a vezetőkről azonban ez nem mondható el. Egyes vezetők kevesellték a képzéseket, továbbképzéseket, érdemi felügyeleti intézkedést pedig egyáltalán nem tapasztaltak.⁴⁵⁵ Az interjúk alapján a szakmai továbbképzések színvonala és száma megyénként eltérő lehet, így a vezetői elégedettség is nagyban függ attól, hogy melyik megyében található a mezei őrszolgálat. A felügyeleti tevékenység sokkal egyszerűbb akkor, ha egy szervezet működése kézzelfogható, hatósági döntésekben manifesztálódik. Az előzőekben azonban kimutattuk, hogy a mezei őrszolgálatok működésének csak egy részét érinti a hatósági tevékenység, így a felügyelt és felügyeleti szerv érintkezési pontjai szükségképpen korlátozottabbak.

A mezei őrszolgálatok együttműködése más rendészeti szervekkel

A mezei őrszolgálatok legfontosabb partnere a rendőrség. Az interjúalanyok mindegyike jó szakmai kapcsolatról számolt be a rendőrséggel, és megállapítható volt, hogy a rendőrség is számít a mezei őrszolgálatokra. Ennek oka az, hogy a külterületeken a mezőőröknek van nagyobb helyismerete, speciális tudása, illetve sokszor csak a mezőőrök rendelkeznek azokkal a gépjárművekkel, amelyekkel egy-egy külterületi helyet meg lehet közelíteni. Néhány esetben azonban kritikai jelleggel megjegyezték interjúalanyaink, hogy a mezei őrszolgálatról a rendőrség felé való információáramlás jó, azonban ellentétes irányban, azaz a rendőrségtől a mezei őrszolgálat felé való információáramlás nem igazán működik. Az előbbiek miatt javaslatként fogalmazták meg egyes mezőőrök, hogy érdemes lenne az információáramlás hatékonyságának javítására közös kommunikációs platformot létrehozni.

⁴⁵² Bacsárdi–Christián (2017): i. m. 12. 27–38.

⁴⁵³ 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről 12. § (3) bekezdés h) pont.

⁴⁵⁴ 1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról 21. §.

⁴⁵⁵ Ez nem meglepő annak fényében, hogy a mezei őrszolgálatnak érdemi törvényességi felügyelete nincsen.

A rendőrségen túl a mezői őrszolgálatok kapcsolatot tartanak az önkormányzati rendszert másik lábával, a közterület-felügyelettel, a hivatásos és önkormányzati tűzoltósággal, a polgárőrséggel és a szociális szolgáltatást nyújtókkal is.

A rendőrség és a településvezetők egyformán hangsúlyozták, hogy a mezőőrségek fenntartása nagymértékben csökkenti a külterületi szabálysértéseket, bűncselekményeket. A mezőőrök működésének, járőrszolgálatának önmagában is jelentős visszatartó ereje van a szabályszegő magatartásokat elkövetni szándékozók számára.

A polgárőrséggel történő együttműködés tapasztalatai vegyes képet mutatnak, de alapvetően pozitív visszacsatolások érkeztek.

A hipotézisek értékelése, összegzés

1. Az önkormányzatok számára a mezőőrségek működtetéséhez nélkülözhetetlen az állami támogatás, és az állami támogatás katalizáló szerepet tölt be a mezőőrségek létrehozásáról való döntés meghozatalakor.

A hipotézis részben tekinthető elfogadottnak, ugyanis több település, nyilvánvalóan a tehetősebbek, állami támogatás nélkül is fenntartanak a mezőőrségeket, az azonban egyértelműen bizonyítást nyert, hogy az állami támogatás katalizáló szerepet tölt be a mezőőrségek létrehozásáról való döntés meghozatalakor. Megállapítottuk, hogy a mezőőrségek jelentős erősödését idézné elő a magasabb normatív állami finanszírozás.

2. A mezőőrség számára rendelkezésre álló hatáskörök és eszközök elégségesek a feladataik ellátásához.

A hipotézis elfogadottnak tekinthető. Nem merül fel olyan adat, információ, amely arra utalna, hogy a mezőőrségek hatáskörét és eszközeit bővíteni kellene.

3. A mezőőrség feletti felügyeleti rendszer felülvizsgálatra szorul.

A hipotézis további vizsgálatra szorul. Az biztos, hogy a mezőőrségek kettős szakmai felügyelete változatos képet mutat, azonban a szakmai felügyeleti tevékenység hatékonyságát célszerű tovább vizsgálni.

4. A 10 ezer fő alatti településeken a mezőőrök tevékenysége túlmutat a mezőőrök számára a jogszabályokban előírt feladatokon.

A hipotézis részben tekinthető elfogadottnak. A mezőőrök számtalan olyan feladatot ellátnak nem hatósági jogkörben, hanem szolgáltatást nyújtóként, amely feladatokat jogszabály nem utal hatáskörükbe, és ez igaz nemcsak a 10 ezer fő alatti, hanem az összes kutatás tárgyát képező önkormányzatra egyaránt.

5. A mezőőrök alkalmazása hozzájárul a település közbiztonságának növeléséhez.

A hipotézis elfogadottnak tekinthető. A mezőőri tevékenység nagymértékben járul hozzá a külterületeken a bűnmegelőzéshez és ezáltal a közbiztonság növeléséhez.

6. Az önkormányzatok számára problémát jelent a mezőőrök toborzása.

A hipotézis nem tekinthető elfogadottnak. Ellentétben a közterület-felügyelők toborzásával, a mezőőrök toborzása nem ütközik nagyobb problémába, nehézségbe.

7. A mezőőrök képzettsége alacsony, a továbbképzés színvonalát javítani szükséges.

A hipotézis részben tekinthető elfogadottnak. A kutatás során nem volt kimutatható, hogy probléma lenne a mezőőrök képzettségével, azonban több és jobb minőségű továbbképzésre lenne szükség.

8. A mezei őrszolgálatok problémamentesen együtt tudnak működni más önkormányzati rendészeti szervekkel, a rendőrséggel, a polgárőrséggel és a magánbiztonsági szolgáltatókkal.

A hipotézis elfogadottnak tekinthető, ugyanis az együttműködés vonatkozásában csak olyan kisebb problémákról adtak számot az interjúalanyok, amelyek alapjaiban a jó együttműködést nem befolyásolták.

Támaszkodva az önkormányzati rendészeti kutatásaink eddigi részeredményeire is, most első alkalommal került sor átfogó jelleggel a mezei őrszolgálatok tevékenységének vizsgálatára, hiszen ez eddig jórészt az ismeretlenség homályában maradt mind az állampolgárok, mind a szakma számára. Jelen kutatásunk eredményeként egy kevésbé hatósági jellegű, szolgáltató önkormányzati rendészeti szervtípus képe rajzolódott ki. Ez a kép gyakorlatilag inverze a másik domináns önkormányzati rendészeti szervtípusnak, a közterület-felügyeletnek, amelynél a hatósági jelleg dominál a szolgáltató jelleggel szemben. A mezei őrszolgálatok különösen fontos szerepet töltenek be a vidék biztonságában, a települések külterületeinek védelmében.

A mezei rendőrség utódszerveként a mezei őrszolgálat számos ponton magán viseli a történelmi előzményeket. A mai mezőőri szolgálat és annak szabályozása több hasonlóságot is mutat korábbi csőszök tevékenységével (lásd például a sörétes löfegyver alkalmazását napjainkig). A mezei őrszolgálatok állam által történő kiegészítő finanszírozási háttere és a vidéki önkormányzatok sajátos külterületi közbiztonsággal és közszolgáltatásokkal kapcsolatos igényei együttesen a mezőőrök számának dinamikus emelkedéséhez vezettek, így megerősítve az önkormányzati rendészet vidéki bázisát. Meggyőződésünk szerint a jelenlegi mezőőri létszám többszöröse lenne hazánkban és komoly fejlődést eredményezne, ha az állam magasabb összegű normatív támogatást biztosítana a mezei őrszolgálatok működéséhez.

Egyértelműen kiderült az is a kutatásunkból, hogy a mezei őrszolgálatok léte és tevékenysége alapvetően hasznos, így a jelenlegi jogszabályi keretek mélyreható változtatása nem indokolt, leszámítva a vázolt problémák orvoslását. Az önkormányzati rendészeti szervezetek megerősítésének és egységesebbé tételének érdekében azonban némi finomhangolás szükségesnek tűnik a részletszabályokban.

Meglátásunk szerint indokolt és szükséges a mezei őrszolgálatokat a közterület-felügyelet mellett fenntartani és fejleszteni, hiszen a két önkormányzati rendészeti szervtípus eltérő profilját, önkormányzati rendészetben betöltött szerepét kutatásunk szintén egyértelműen kimutatta.

A fentieket összegezve nem lennénk meglepve, ha a mezei őrszolgálatok számának további emelkedését látnánk a jövőben, ezzel tovább erősítve az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer.

Magánbiztonság⁴⁵⁶

A magánbiztonság ellenszolgáltatás keretében, piaci alapon működő, engedéllyel rendelkező vállalkozás (vagy természetes személy) által nyújtott szolgáltatás, amely a megbízó személyes biztonságát, tulajdonát védelmezi, elősegíti jogai teljesebb körű gyakorlását. A magánbiztonság felfogható halmazként, amely egyre nagyobb közös részhalmazt alkot a közrend, a közbiztonság által képzett halmazzal, és van egy önálló, tekintélyes részhalmaza is,⁴⁵⁷ hiszen növekvő mértékben vállal át feladatokat a közbiztonság állami szereplőitől.

A rendészettudományi kutatások között kiemelt kutatási területként fogalmazódhat meg a magánbiztonsági vállalkozások és a civil önvédelem bevonásának módja, a közösségi részvétel vizsgálata, valamint az együttműködések kérdése a rendészet területén.⁴⁵⁸

A tulajdonhoz való jog a modern demokráciák egyik alappillére. Az állampolgárok tulajdonának védelme közhatalmi eszközökkel az állam egyik alapvető feladata, ugyanakkor az állam nem lehet kizárólagosan felelős a tulajdon garantálásában.⁴⁵⁹ A sokasodó magánvagyon védelmének szükséglete piaci keresletet teremtett a magánbiztonság szolgáltatásként történő igénybevételére.⁴⁶⁰

A rendszerváltozást megelőző időszakban a tulajdontárgyak döntő többsége, a termelőeszközök nagy egésze az állam tulajdonában volt. Ebből kifolyólag az állam mint közhatalmi szervezet látta el az állami vagyonvédelem mellett a tulajdonosi és vagyonvédelmi feladatokat is. A rendszerváltást követően a gazdaság szerkezete átalakult. Az állami tulajdon mértéke jelentősen csökkent, míg a magántulajdon meghatározó tényezővé vált. A tulajdonosok részére az állam már nem írt elő védelmi kötelezettséget, hanem a megalkotott és kihirdetett jogszabályok alapján lehetőséget biztosított vagyonuk megvédésére.⁴⁶¹

Az állam rendészeti szervei által szavatolt, hatósági szolgáltatás keretében nyújtott biztonság mellett létezik a magánbiztonsági piac szereplői által áruként kínált biztonság mint termék. A magánbiztonság céltudatos tevékenység eredménye, ahol a biztonság létrehozása (megóvása, fenntartása) maga is szolgáltatás.⁴⁶²

A biztonsági ágazat léte és növekedése a bizonyíték arra, hogy az állampolgár saját kezébe veszi a biztonságáról való gondoskodást, ezzel visszaveszi a korábban az államra testált jogot.⁴⁶³ Az egyes települések és az állampolgár szintjén a biztonság

⁴⁵⁶ Christián (2018d): i. m.[78]–[84].

⁴⁵⁷ Christián László – Rottler Violetta: A magánbiztonság és az önkormányzati rendészet fogalomrendszere. In Christián László – Major László – Szabó Csaba (szerk.): *Biztonsági vezetői kézikönyv*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. 21.

⁴⁵⁸ Boda et al. (2016): i. m. 17.

⁴⁵⁹ 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).

⁴⁶⁰ Budavári (2019): i. m. 87.

⁴⁶¹ Tóth Attila – Tóth Levente: Biztonságtechnikai rendszerek. In Christián László – Major László – Szabó Csaba (szerk.): *Biztonsági vezetői kézikönyv*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. 137.

⁴⁶² Finszter (2012): i. m. 253.

⁴⁶³ Kerecsi–Pap (2017): i. m. 573.

mint szolgáltatás a vagyonvédelmi vállalkozások kínálatában jelenik meg a helyi közbiztonságban, a vidék biztonságában, főként objektumok, létesítmények előerős védelme, vagy a legkülönbözőbb biztonságtechnikai szolgáltatások révén. A településeken és külterületeken lévő ingóságok, ingatlanok védelmének megteremtése szinte nem képzelhető el a magánbiztonsági szektor által kínált mechanikus vagy elektronikus vagyonvédelem nélkül, törekedve az optimális biztonság megteremtésére a teljes körű vagyonvédelem révén, minimális szintre csökkentve a maradék kockázatot.⁴⁶⁴

A személy- és vagyonvédelem, valamint magánnyomozás olyan szolgáltatások, amelyek révén az egyén személyhez fűződő jogainak hatékonyabb védelmével a közrend, közbiztonság fenntartásához járul hozzá (lásd SzVMt.⁴⁶⁵ preambuluma). Nem túlzás azt kijelenteni, hogy magánbiztonság nélkül nincs kiegyensúlyozott közbiztonság, ezért felmerül az állam felelőssége a magánbiztonság szabályozási és működési feltételeinek megteremtése kapcsán. Világszerte tapasztalható tendencia, hogy a magánbiztonsági szolgáltatók szerepe folyamatosan növekszik a rendészeti rendszeren belül. A magánbiztonsági cégek specializálódnak egyes tevékenységfajtákra, hatékony, eredményes támogatást felkínálva az állami szereplők számára. A magánbiztonság egyik húzóágazatának, a biztonságtechnikának az erősödése jól mutatja, hogy míg 2007-ben 2,75 millió kamera volt felszerelve az országban, addig 2013-ban már nagyságrendileg tízszer annyi.⁴⁶⁶ Számtalan bűncselekmény megelőzéséhez és felderítéséhez nélkülözhetetlen a kamerás megfigyelőrendszerek aktív alkalmazása. Napjainkban felértékelődik a piaci alapon szerveződő és rugalmas, de joghoz kötötten tevékenykedő magánbiztonsági szektor. Mégis nagyon keveset tudni a hazai magánbiztonsági piacról, pedig Magyarországon 2021 nyarán 92 508 kiadott személy- és vagyonőri igazolványt tart nyilván a rendőrség.

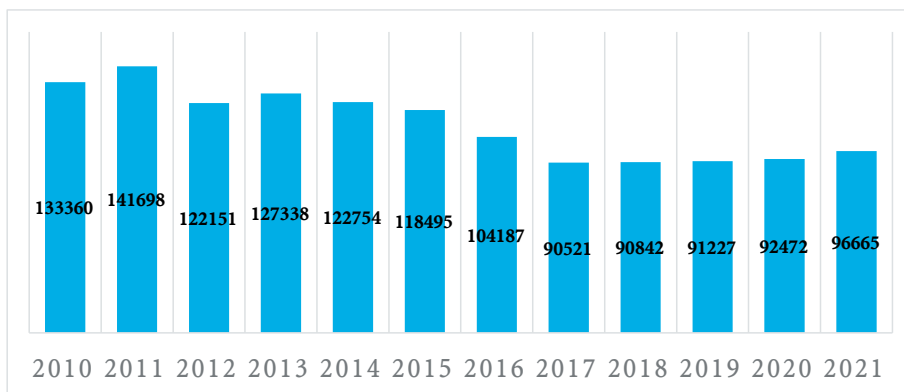
Az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) által rendelkezésünkre bocsátott legfrissebb, 2021. június 30-i statisztikai adatok szerint Magyarországon 6371 érvényes céges működési engedély és összesen 96 665 érvényes igazolvány van kiadva, ebből 92 508 db a kibocsátott érvényes személy- és vagyonőri és 1270 a magánnyomozói, 897 a vagyonvédelmi rendszert tervező-szerelő, 1990 a vagyonvédelmi rendszert szerelő igazolványosok száma.⁴⁶⁷ Az előző évekhez képest ismét kismértékű növekedés érzékelhető.

⁴⁶⁴ Tóth Attila – Tóth Levente: *Biztonságtechnika*. Budapest, NKE RTK, 2014. 11–12.

⁴⁶⁵ 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységek szabályairól.

⁴⁶⁶ Tóth–Tóth (2014): i. m. 15.

⁴⁶⁷ Az ORFK által nyújtott hivatalos adatszolgáltatás az NKE RTK MÖR Tanszék megkeresése alapján, 2021. július.



7. ábra: Az ORFK által kiadott magánbiztonsági igazolványok (személy- és vagyónőr, magánnyomozó, vagyonvédelmi rendszert tervező-szerelő, vagyonvédelmi rendszert szerelő) számának alakulása, 2010–2021
 Forrás: a szerző szerkesztése

A jelenlegi magas létszámadatok mellett is világosan látszó tendencia, hogy a személy- és vagyónőri igazolvánnyal rendelkezők száma rohamosan csökkent, hat év alatt (2011–2017) több mint 50 ezer fővel, 36%-ot meghaladóan, míg a működési engedélyesek száma 60%-kal 13 064-ről (2010) 5131-re (2017) csökkent. Az elmúlt négy évben minimális emelkedés volt, ahogy azt a számok is mutatják, mégis égető munkaerőhiány tapasztalható, ami azt jelenti, hogy az igazolvánnyal rendelkező vagyónőrök jelentős része nem vagyónőként dolgozik ténylegesen. Az említett munkaerőhiány a szerződésben vállalt és törvényes feladatellátást is veszélyezteti. Amennyiben elfogadjuk a fent említett tételt, hogy a magánbiztonság a közbiztonság fontos szolgáltatója, akkor a közbiztonság szerveinek tehermentesítése kerül veszélybe. A helyi rendészeti együttműködés viszonyait vizsgáló aktuális kutatás eredményeit bemutató tanulmányból kiderül, hogy a rendőrség szerint fontos partner a magánbiztonság. A kutatás keretében végzett interjúban Farkas Gábor dandártábornok Komárom-Esztergom megye rendőrfőkapitánya annak a véleményének adott hangot, hogy a települések biztonságának megteremtésében a rendőrség mellett jelentős szerep jut a vagyonvédelmi vállalkozásoknak, akik tevékenységükkel kialakították a magántulajdon védelmének hatékony és többértékű eszközrendszerét, továbbá a tőkeerős vállalkozások infrastruktúrájának biztosításával, a vállalati lopások visszaszorításával jelentős tehermentesítő erőt jelentenek a rendőrség számára.⁴⁶⁸

A biztonság mint szolgáltatás iránt jelentkező növekvő igény és fontos szerep ellenére a terület szabályozása hiányos, szervezeti és működési megoldásai gyakran féllegálisak, ugyanis a szakmában számos anomália teszi szinte kilátástalanná a törvényes és hatékony működést. A személy- és vagyonvédelem, magánnyomozás hatályos szabályozása⁴⁶⁹ ezer sebből vérzik, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara immár

⁴⁶⁸ Christián (2018a): i. m. 59.

⁴⁶⁹ SzVMt.

kötelező tagság nélkül alkalmatlan a küldetésének teljesítésére, nem beszélve a személy- és vagyonvédelmet átható „féllegális” működési megoldásokról. A téma kapcsán említett kérdések, anomáliák, releváns körülmények tudományos igényű feltárása nem várathat magára tovább.

*Magánbiztonsági helyzetértékelés empirikus kutatás alapján*⁴⁷⁰

A 21. században a magánbiztonsági szektor szereplői globálisan meghatározóvá léptek elő a közrend, közbiztonság fenntartásában, a bűnmegelőzésben, a veszteségmegelőzésben, valamint az állami stabilitást biztosító gazdasági szerepők és az állampolgárok személyének és vagyonának védelmében. George és Button meghatározásában a magánbiztonság esszenciális szerepét ezekben a funkciókban ragadja meg.⁴⁷¹

Hazánkban a rendszerváltás után megjelent magántulajdon védelmének rohamos ütemben növekvő igénye szükségszerűen életre hívta az üzleti alapon működő biztonsági vállalkozásokat, amelyeknek mára – szakmai és üzleti tapasztalataik növekedésével – egyre meghatározóbb jelentősége van az érték- és vagyonvédelem szinte minden területén. Különösen fontos, hogy a magánbiztonsági tevékenységek mindenkor normatív szabályozása teljes körű és szakmailag megalapozott legyen, továbbá gyakorlati működése és annak színvonala képes legyen az aktuális piaci igényeket kielégíteni, mivel ezek alapvető kulcselemei ezen újonnan létrejött szolgáltatási iparág megfelelő társadalmi elismertségének hazánkban.

Előbbi célok elérése érdekében komoly jelentősége van annak, hogy legyen valós helyzetképünk az érintett vállalkozásokról, a legmeghatározóbb problémákról, a cégvezetők nézőpontjáról, a számukra legmeghatározóbb kérdésekről, ezáltal érdemi viszszacsatolást kaphatunk a szektor működéséről. Eddig ilyen jellegű empirikus kutatás tudomásunk szerint nem készült, ezt a hiátust szeretnénk a magunk szerény eszközeivel pótolni. Egyúttal egy olyan problématerkép felvázolására is törekszünk, amely segíthet a döntéshozóknak, a jogalkotónak és a szakmában dolgozóknak a jövőben a biztonsági szakma megújításában. A kutatás során dedikált (azaz nem anonim) kérdőívvel kerestük meg a legmeghatározóbbnak tartott hazai személy- és vagyonvédelmi cégeket, aminek eredményeként 30 kitöltött kérdőív érkezett vissza. Olyan magánbiztonsági cégeket kerestünk meg, amelyek vegyes profilúak, azaz nem kizárólag egy tevékenységtípussal foglalkoznak. A kutatáshoz szükséges vezetői vélemények begyűjtése online kérdőív formájában történt Google-kérdőív segítségével. A kutatáshoz használt kérdőív összesen 31 kérdést tartalmazott.

⁴⁷⁰ Christián László – Rottler Violetta: Magánbiztonsági helyzetértékelés 2019–2020. *Glossa Iuridica*, 8. (2021), 1–2. 159–182.

⁴⁷¹ Bruce George – Mark Button: *Private Security*. Vol. I. Leicester (UK) – Comanche (Texas, USA), Perpetuity Press, 2000. 10.

A kérdőíves felmérés mellett több személyes interjút és fókuszbeszélgetést is folytattunk annak érdekében, hogy tisztábban lássuk a cégvezetők nézőpontjait és a működés kulcselemeit. Megkérdeztünk magyar alapítású és tulajdonú cégvezetőt, és felvettük a kapcsolatot külföldi alapítású multinacionális cég vezetőjével is, javasataikat figyelembe vettük a kérdőív megszerkesztésében. Különösen fontosnak tartottuk megismerni és rendszerezni azokat a nehézségeket, amelyekkel a piacvezető cégek küzdenek. A jobb megismerés, az átfogó helyzetértékelés elősegítheti a személy- és vagyonvédelem valós problémáinak feltárását, támpontként, alapként szolgálhat a jövőbeli változtatási irányokhoz.

Célunk a magánbiztonsági terület hazai helyzetének megismerése tudományos igényű empirikus vizsgálattal. A magánbiztonság mint speciális rendészeti tevékenység a rendészet egyik legfiatalabb, ugyanakkor intenzív fejlődésben lévő részterülete, amely a rendészettudomány érdeklődési körébe tartozik. A magánbiztonsági szektor jövőbeli prioritásainak, stratégiai céljainak meghatározása érdekében különösen fontos annak tudományos igényű feltárása, hogy mit gondolnak a legjelentősebb cégek szakmai vezetői, melyek azok a kérdések, problémák, amelyek leginkább foglalkoztatják őket, melyek a működés fogaskerekeiben a „porszemek”, akadályozó és gátló tényezők, amelyek hátráltatják a szektor hatékonyabb működését és fejlődését, nehezítik a professzionalizmus érvényesülését, és negatívan befolyásolják a társadalmi percepciót.

A rendészettudományi kutatások között kiemelt kutatási terület a magánbiztonsági vállalkozások és a civil önvédelem bevonásának módja, a közösségi részvétel vizsgálata, valamint az együttműködések kérdése a rendészet területén.⁴⁷²

A rendészettudomány elméletének fejlődése, vizsgálati területének kijegecesedése csak a kiemelt fontosságú alapkutatások elvégzésével érhető el. Ezek többek között feltárják a közigazgatás és a rendészet sajátos kapcsolatrendszerét, a magánbiztonság helyét, szerepét a közbiztonság rendszerében, a civil szféra rendészetbe történő bevonásának lehetőségeit, irányait, valamint a településbiztonság egyes aspektusait.⁴⁷³

A rendszerváltás óta eltelt három évtizedben a magánbiztonság területén tevékenykedők szerepvállalása, tevékenységeik köre és volumene ugrásszerűen megnőtt. Jelenlétük, valamint a magán- és közbiztonságra gyakorolt hatásuk pedig vitathatatlanul megerősödött. Ennek ellenére az alapos, mélyreható tudományos vizsgálódások eddig elkerülték ezt a területet. A biztonsági vezetőkre fókuszáló kutatás nem készült, ezért a jelen tanulmányban publikált eredmények alapként és kiindulásként szolgálhatnak a jövőbeli kutatásokhoz.

A rendészetet olyan közigazgatási tevékenységként foghatjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit adja, de tényleges működését nem határozza meg.⁴⁷⁴ A rendészet küldetésének teljesítése, a társadalom minden szintjén megvalósuló biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben

⁴⁷² Boda et al. (2016): i. m.

⁴⁷³ Kerecsi–Papp (2015): i. m. 67–69.

⁴⁷⁴ Christián (2010): i. m. 178.

a rendvédelmi szervek, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, valamint a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti rendszernek, amelyben tehát az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.⁴⁷⁵

Balla Zoltán úgy fogalmaz, hogy a közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkező rendészeti jellegű szerveket a civil szférában találhatjuk. Ezek a szereplők mivel közhatalommal nem rendelkeznek, legitim fizikai erőszakkal sem élhetnek, de tevékenységük szervesen kapcsolódik a közbiztonsághoz. Idesorolja a polgárőrök és magánnyomozók mellett a személy- és vagyonőröket is.⁴⁷⁶

A lekérdezés módszere, releváns körülmények, mintavétel, hipotézisek

A kutatáshoz használt kérdőív összesen 31 kérdésből állt, a szakmai kérdéseken túl természetesen tartalmazott kérdéseket a kitöltő személyére és a megkérdezettek által képviselt cég jellemzőire vonatkozóan egyaránt. (A kérdőív kérdéseit a tanulmány vonatkozó fejezetei tartalmazzák.)

A kérdőíves kutatás és minden más elemzés és adatgyűjtési módszer alapvető kritériuma, hogy a mérni kívánt alapsokaság jellemzése reprezentatív mintavétel alapján történjen. Mintának nevezzük a mérni, megkérdezni kívánt alapsokaságból kiválasztott egyedeket, amelyeket bevontunk a vizsgálatba. A mintavétel kulcsfontosságú, mert csak akkor lesz reprezentatív a minta, vagyis akkor fedi le a sokaság minden jellemzőjét, ha főbb tulajdonságai megegyeznek az alapsokaságéval.⁴⁷⁷ A kutatás során nem valószínűségi, azaz nem véletlen mintavételt alkalmaztunk. Ennek oka az volt, hogy a valószínűség törvényei szerint a minta mutatói ugyanolyanok lesznek, mint az alapsokaságé. A *nem valószínűségi* mintavételen belül a *szakértői kiválasztás* (valamilyen szakmai szempont alapján választ egy annak megfelelő listából) és *hólabda-mintavétel* (a megkérdezettek javaslatai alapján újabb személyeket kiválasztanak) almódszereket alkalmaztunk. Az esetleges mintavételi hibák elkerülése végett elvégeztük az úgynevezett *total survey error* vizsgálatot.⁴⁷⁸

A magánbiztonsági területnek sajátos küldetése van, jogállását tekintve pedig különleges szereplő, ezért az idetartozó tevékenységek számos specialitással rendelkeznek. A kutatás kiindulási pontját a hazai és nemzetközi szakirodalom elemzése és értékelése adja. A kutatás tudományos alapossággal vizsgálja a magánbiztonsági terület küldetését, szerepét, valamint azt, hogy a jogalkotó által teremtett szabályozási keretben miként működnek az érintett vállalkozások.

⁴⁷⁵ Christián (2018a): i. m.

⁴⁷⁶ Balla (2017a): i. m. 45.

⁴⁷⁷ Hornyacsek Júlia: *A tudományos kutatás elmélete és módszertana*. Budapest, NKE HHK, 2014. 98–99.

⁴⁷⁸ Marton Ádám: A reprezentatív módszer alkalmazásának néhány kérdése a külkereskedelmi árindexszámításban. *Statisztikai Szemle*, (1961), 2. 147–159.

A kutatás két alapkérdése:

1. Mi a magánbiztonsági ágazat helye/szerepe/küldetése a rendészet komplex rendszerében?
2. Melyek a magánbiztonsági tevékenységek szabályozásának hiányosságai és a gyakorlati működés aktuális problémái, miként tehető hatékonyabbá az ágazat?

A kutatás hipotézisei:

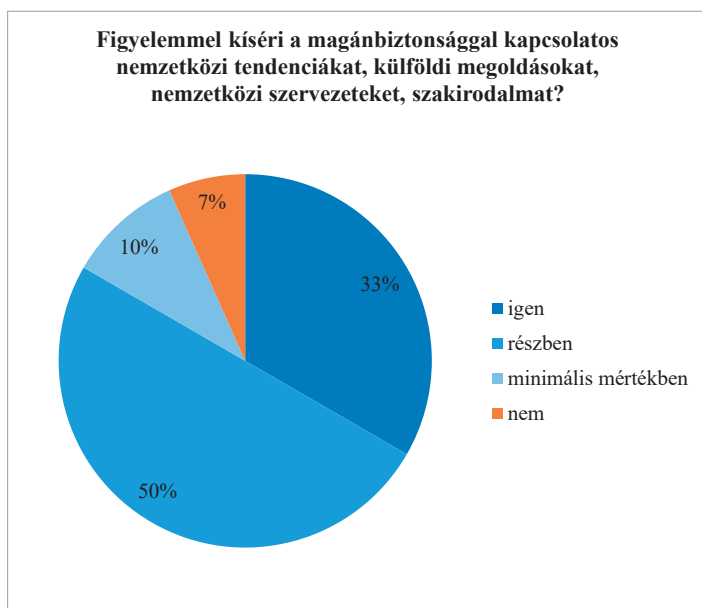
1. A magánbiztonsági ágazat a rendszerváltás óta nem tudta betölteni azt a szerepet, amelyet betölthetne a rendészet komplex rendszerében.
2. A magánbiztonsági szféra szereplőit a jövőben növekvő mértékben vonhatnák be a rendészeti feladatok ellátásába mint tehermentesítő tényezőket a rendőrség és az egyéb rendészeti szereplők mellett.
3. A magánbiztonsági tevékenységek szabályozása nem kellően naprakész, nem elég cizellált (számos szabályozási „rés” van), és nem követi a nemzetközi trendeket.
4. A magánbiztonsági területeket érintő képzési rendszerek (OKJ-szinttől az egyetemi szintig) fejlesztésre szorulnak.
5. A rendőrség magánbiztonságot érintő szakmai felügyeleti tevékenysége felülvizsgálatra szorul.
6. A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara szerepe, érdekérvényesítő és szakmai tevékenysége újragondolásra szorul.

A magánbiztonsági szféra tudományos igényű alapos vizsgálata egyszerre szolgálja a magánbiztonsági ágazat mint fiatal rendésztudományi diszciplína tudományos meg-alapozását és a terület egyetemi szintű oktatását az alap- (BA), mester- (MA) és doktori képzésben (PhD) egyaránt. Jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) Rendésztudományi Kar (RTK) rendészeti igazgatási alapszak biztonsági szakirányán egyre nagyobb népszerűségnek örvend a képzés mind nappali, mind levelező munkarendben. 2019 novemberében a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB) akkreditálta a biztonsági szervező mesterképzést, amely 2020 szeptemberében többszörös túljelentkezés mellett indult el. Ezen túl már több PhD-hallgató fordult a magánbiztonsági témák irányába, akik szorosan kapcsolódnak az NKE RTK Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszéken (NKE RTK MÖRT) folyó oktató- és kutatómunkához. A kutatás eredményei reményeink szerint szakmai publikációkon és konferencia-előadásokon keresztül fokozatosan a szakmai diskurzusok részévé válhatnak és ösztönözhetik a szakma megújítását.

Kutatási eredmények

A kérdőív első kérdése arra irányult, hogy a szakmai vezetők milyen mértékben tartják fontosnak a magánbiztonság tudományos és elméleti háttérének kidolgozását. A magánbiztonság elméleti és tudományos háttérének kidolgozását a válaszadók 77%-a kiemelten

fontosnak tartotta. A következő pontban ismertetett SWOT-analízis a gyengeségek között említi az elméleti, tudományos megalapozás hiányát. A kérdésre adott egyértelmű elvárás igazolása annak a törekvésnek, amelyet az NKE RTK MÖR Tanszéke 2013 óta a zászlajára tűzött. Ennek részeként a tanszék közössége a szűk értelemben vett oktatási tevékenységen jelentősen túlmutató tudományos aktivitást mutatott, ami egyebek mellett kutatásokban, publikációkban, tudományos közéleti tevékenységben, tehetséggondozásban, képzésfejlesztésben, valamint hazai és nemzetközi együttműködési hálózat építésében öltött testet. Így nem meglepő a nemzetközi fejleményekre való nyitottság sem, amivel kapcsolatban a következő diagram mutat világos képet. A válaszadó biztonsági vezetők túlnyomó része (93%) fontosnak tartja, hogy nyomon kövesse a nemzetközi tendenciákat, külföldi megoldásokat. Ez nyilván köszönhető egyebek mellett a piacon értékesíthető szolgáltatás nemzetközi jellegének, valamint a számos külföldi érintett szereplőnek (szolgáltatói és megrendelői oldalon egyaránt).



8. ábra: Nemzetközi tendenciák követése

Forrás: a szerző szerkesztése

Magánbiztonsági SWOT-analízis

A kutatás részeként SWOT-analízist készítettünk, amely révén az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek mentén kirajzolódik egy jól felhasználható kép a személy- és vagyonvédelem jelenlegi helyzetéről. Az analízis egyes megállapításai felbukkannak a kutatás egyes részkérdései kapcsán is, ezért itt nem kezdünk ezek részletes elemzésébe.

2. táblázat: SWOT-analízis a személy- és vagyonvédelem jelenlegi helyzetéről

Erősségek	Gyengeségek
Képzés: elindult a főiskolai szintű képzés⁴⁷⁹ Szakmai tapasztalat a jelenlegi felső/középfvezetői generációban Megoldásközpontú szemlélet Proaktivitás (szűk szakmai vezetői réteg) Kitűnő logisztikai megoldások A változtatásokra irányuló egységes akarat Kapcsolati tőke (a magánbiztonsági szektorban a meghatározó cégek együttműködnek) Önálló magánbiztonsági törvény Jelentős piac (komoly igény van a magánbiztonsági szolgáltatásokra)	Képzés: gyenge képzési rendszer (főleg a végrehajtó [vagyonőri] állomány képzettsége, felkészültsége, feladatmegoldó képessége gyenge) Elméleti, dogmatikai alapok hiánya „Ügyeskedő” szemlélet (jogi kiskapuk) Az üzleti élet mechanizmusait/igényeit nem ismerik Érdekképviselő hiánya (kamara) Korrupció Jogi szabályozás: hiányos, elavult Financiális nehézségek Megbízói oldalon: forráshiány (árérzékenység miatt) Szolgáltatói oldalon: alacsony vállalási díjak (alacsony profitráta, rezsiorádj nem megfelelő kialakítása) Kiegyenlített versenyhelyzet (alvállalkozó vs. saját alkalmazott) Túl sok szereplő a szolgáltatói oldalon Bürokrácia Foglalkoztatási anomáliák (illegális: igazolvány/engedély nélküli) A szakma presztízse alacsony (anyagi és társadalmi megbecsültség is) A karrier- és pályamodell hiánya Humán tényezők Alacsony szintű magánbiztonsági szervezeti kultúra Motiválatlan, igénytelen, szakmaiatlan, előregedő, fluktuálódó, túlterhelt⁴⁸¹ vagyonőri állomány
Humán tényezők Vezető nagyfokú rugalmassága Vezetői elhivatottság Lojalitás a megbízó felé Motivált munkavállalók Fegyvelmezett munkavállalók⁴⁸⁰ Elhivatott, felelősségtudatos vagyonőrök	

⁴⁷⁹ Az NKE MÖRT egyfajta szakmai-szellemi műhellyé válhat, amelyből kiindulhat az ágazat megújulása: párbeszéd, konferenciák a szakma és az elméleti szakemberek között, erősödő egyetemi aktivitás, a legjobb gyakorlatok megismerése.

⁴⁸⁰ Ennek magyarázata, hogy korábban sokan fegyveres testületekben szolgáltak.

⁴⁸¹ Magyarországon gyakran 240–300 óra a vagyonőrök havi munkaóráinak a száma. Külföldi példa: Dél-Koreában már másodszor vizsgálják felül a foglalkoztatásról szóló jogszabályt. Két évvel ezelőtt maximálták a hetente végezhető munkaórák számát 52 órára, majd a legfrissebb módosítással 40 órára csökkentették. (Labor Standards Act, No. 8372, 50. §) Ez nagyban érintette a koreai vagyonőrök munkáját is, sokan elleneztek a jogszabályt, mert így nem teljesíthetnek annyi órát, mint korábban, ezért kevesebb a jövedelmük.

Lehetőségek	Veszélyek
A technikai fejlődés magával hozza: élőerő-csökkenés adminisztratív terhek csökkennek komplex védelmi megoldások (adat-, munka-, tűzvédelem) Képzési rendszerek fejlesztése Presztízs javítása Belső megtisztulás és őszinte önvizsgálat után a piaci igények kielégítésére fókuszálás Szakmai színvonal és jövedelmezőség növekedése Specializáció a szakmán belül (a tapasztalatokra építve) Értékteremtés központba helyezése Reális hatósági vállalási díj, alvállalkozói láncolat kiiktatása Gondosabb kiválasztási folyamat és gyakorlatorientáltabb képzés Magánbiztonság megismertetése szélesebb körben a lakossággal Együttműködés erősítése a hatóságokkal, tanácsadói hálózat építése. Új, adekvát jogi szabályozás A jogsértő vállalkozásokat alkalmazó megbízókat szankcionálni kell. <i>A magánbiztonság kiemelkedő erőforrásává válhat a bűnmegelőzésnek és általánosságban a rendészetnek</i>	A technikai fejlődéssel lényegesen csökkenni fog az élőerő őrzés létszáma, egyes területeken azonban nélkülözhetetlen az élőerő, például rendezvénybiztosítás A szakember- és munkaerőhiány magával hozhatja a bűnözés növekedését, a fokozódó terrorizmusveszélyt A jelenlegi korrupt rendszer fenntartása ⁴⁸² Rosszabb minőségű termékek forgalmazása A megrendelő saját szolgáltatási körébe vonja be a vagyont Foglalkoztatási anomáliák Irreális elvárások az alvállalkozókkal szemben Folyamatosan romló szakmai színvonal Csökkenő jövedelmezőség Tovább hanyatló társadalmi megbecsültség ⁴⁸³ Lojalitás hiánya ⁴⁸⁴ Pénzügyi nehézségek Erősen átpolitizált a szektor Előregedő vagyoni állomány Nincs új perspektíva, karrier- és pályamodell Érdekcsoportok kezében marad a terület a kamara elégtelen működése miatt <i>Veszély a magánbiztonsági terület degradálódása, és a piac további „higulása”.</i>

Forrás: a szerző szerkesztése

A magánbiztonsági szakma presztízse

Ön szerint miként lehetne javítani a magánbiztonság társadalmi megítélését, szakmai presztízsét?

Érdekes módon a válaszadók külső és belső presztízst is megkülönböztettek, és az összegző megállapításuk az volt, hogy ezek mindegyike a szakma jobb anyagi megbecsülésével tudna javulni. Teljesen „újra kellene definiálnia” magát a szakmának. A szakma presztízsének javítása generációváltással (kamara, szakmai szervezetek), egyszerű, átlátható szabályzókkal, minőségbiztosítási szempontból különösen fontos cégminősítési eljárással, a képzési rendszer átalakításával, a kamara és érdekképviseltek talpra állításával, kommunikációval, a szakmában dolgozók közötti együttműködéssel,

⁴⁸² Ma szakmai berkekben folytatott beszélgetések alapján becslések szerint hozzávetőleg 50 ezer illegálisan foglalkoztatott vagyoniőr dolgozik Magyarországon.

⁴⁸³ Sokan a gyors meggazdagodás reményében alapítanak céget, és nem a tisztas megélhetés reményében. Hozzáállásuk befolyásolhatja az egész szakma megítélését.

⁴⁸⁴ A magas fluktuáció negatív információáramlással is jár például a korábbi munkaadóról.

a pozitív médiavisszhanggal, intenzív marketingtevékenységgel és a lakosság tájékoztatásával lehetséges.

Korszerű szolgáltatással, a megelőzésre irányuló biztonság tudatosság fejlesztésével érhető csak el a szakma megbecsülése. A képzési rendszer átalakítása jól képzett – felkészített – és irányított munkavállalók alkalmazását jelenti, kellő színvonalú érdekképviselettel, a szakmai felügyelet erősítésével. Szakmailag relevánsak legyenek a képzések minden szinten, kezdve az alapoktól egészen a felsőoktatásig. Fontos az NKE biztonsági felsőfokú képzéseinek további fejlesztése, naprakész és gyakorlatias jellegének fenntartása, láthatóságának növelése.

Az egyik válaszadó szerint ideje meglátni az összefüggéseket, és a tisztességes piaci versenyt kell ösztönözni. Ebből hatékonyabb üzleti folyamatok, jobb vezetők, jobb munkaerő és minőségibb szolgáltatás következik. Talán akkor több lesz a pozitív hír, illetve szakmai siker a médiában.

Mind a szolgáltató, mind a megrendelői oldal egyaránt felelős azért, hogy a jövőben korrekt, perspektivikus bért, illetve egyéb juttatásokat, karrierlehetőséget kapjon a végrehajtó állomány. Szakmai összefogásra és jogalkotói támogatásra, valamint támogató, érdemi szakmai felügyeleti tevékenységre, másfajta tulajdonosi szemléletre, paradigma-váltásra van szükség. Meg kell teremteni a megfelelő anyagi megbecsültséget és tiszta foglalkoztatást, ami lehetővé tenné a szolgáltatók és megbízók részére a szakmát tudatosan választó, arra hivatott emberek megtartását a kényszerpályások helyett. Ezt követően a képzési és kontrollelemek fejlesztésével a szakma tovább tisztulna, perspektívát kínálna.

Élőerős vagyonvédelem

A magánbiztonsági tevékenységeket tekintve az élőerős vagyonvédelem presztízsének javítása a legnehezebb, ugyanakkor a szakma megítélése szempontjából alapvető jelentőségű, hiszen leggyakrabban ez alapján ítélik meg a vagyonvédelmet. A szakmának professzionális marketingszakemberekre lenne szüksége, hiszen az élőerős ágazat presztízse nagyon alacsony. Álláspontunk szerint ehhez olyan teljesítményre lenne szükség marketingterületen, mint ahogy a magyar pálinkafőzést divatossá, trendivé és vonzóvá tették. Azt is figyelembe kell venni, hogy a technika előretörésével egyre kevesebb élőerőre lesz szükség. A magánbiztonság szerepvállalását fokozni kellene a katasztrófavédelemben, a nemzetbiztonságban, a rendészeti és szociális közösségépítésben. Célszerű lenne egy alapítványt létrehozni erre a célra.

A társadalom védelme, a közrend és közbiztonság fenntartása és javítása érdekében százezres nagyságrendben van szükség vagyonőrökre, a társadalom megítélésében is kedvező változás indulhatna el. A vagyonőri állománynak konfliktuskezelési gyakorlatokat kellene szervezni. A megfelelő embert a megfelelő helyre kell alkalmazni, és folyamatosan képezni, vonzó fizetésért jól (magasan) képzett, önmagukra igényes, nyelveket beszélő, kommunikatív, önfejlesztésre nyitott, a munkaadó felé lojális és megbízható

szakemberek alkalmazására van szükség. Legyenek képesek önálló, állandó kontroll nélküli, ugyanakkor felelősségteljes és hatékony munkavégzésre.

A szakmaiság előtérbe helyezése és az átlátható foglalkoztatási viszonyok a legfontosabb tényezők. Ha ezek a tényezők előtérbe kerülnének, a szakma történetének elindulását jellemző minőségi szintet újra sikerülne elérni, és a megítélés jóval pozitívabb lenne.

A vagyoniörök esetében persze fontos előfeltétel a munka elvégzéséhez szükséges fizikai adottságok és jó kiállás is. A jelenlegi piaci órabérek mellett fentiekben definiált optimális munkaerőt lehetetlen találni. Sajnos napjainkban az jelentkezik vagyoniörnek, akit máshová nem vesznek fel. Ez elfogadhatatlan, hiszen elsődlegesen a végrehajtó állomány alapján ítélik meg a vagyonivédelmi vállalkozásokat. Sajnos az állampolgárok egyszerű ránézésre is levonják a következtetést, hogy nagy többségben alkatatlan személyek végzik ezt a felelősségteljes munkát. Leginkább versenyképes bérezéssel és jó munkakörülményekkel lehetne újra az elvárásoknak megfelelő személyeket a szakmába vonzani, akikkel a szükséges képzéseket, oktatásokat követően és folyamatos kontroll mellett, minőségi szolgáltatást lehetne nyújtani.

A személyi állomány érdemi szűrésével is emelhető lehetne a szakma presztízse. Továbbá motivált, jól felszerelt, magasan kvalifikált személyek bevonásával, fiatalabb munkavállalókkal, a lakosság irányába történő nyíltabb kommunikációval is előrelépést lehetne elérni. Korszerű jogi szabályozással, szigorítással, a piaci szereplők számának drasztikus csökkentésével is növelhető a szakma megbecsülése. Jogkövető, megbízható vállalkozások legyenek a szektorban, amelyek kevesebb számú, de annál jobban képzett, ápoltság megjelenésű munkavállalóval dolgoznak.

Biztonságtechnika

A biztonságtechnikai terület presztízisének megítélése érdekes módon megosztó. Egyes válaszadók szerint megfelelő, míg mások szerint nem kielégítő. Ez a megrendelői kontroll és szakmai irányítás hiányával hozható összefüggésbe. A biztonságtechnikai szolgáltatók ugyanis megrendelői kontroll és szakmai irányítás nélkül végeznek tevékenységet, ami nem minden esetben kellően szakszerű. Ugyanakkor itt persze felmerülhet a megrendelő körültekintő gondossága, hiszen nyilván szerződés alapján, az abban részletezett szakmai feladat végrehajtására irányuló módon végzi tevékenységét a szolgáltató. A felek közötti szerződéses jogviszony révén a megrendelőnek széles eszköztárával van a kezében arra vonatkozóan, hogy minőségi munkavégzésre ösztönözze a szolgáltatót. Ugyanakkor egyrészt nagyon érzékeny terület, ebből kifolyólag olcsóbb és gyengébb minőségű termékeket választanak ki és telepítenek, másrészt talán a megrendelő sem fordít kellő figyelmet a szakmai szempontokra és a saját érdekeinek érvényesítésére. Horváth Tamás 2018-ban az Óbudai Egyetemen írt doktori értekezésében⁴⁸⁵ rávilágít, hogy egységes

⁴⁸⁵ Horváth Tamás: *Elektronikus megfigyelő- és ellenőrző rendszerek objektumorientált kialakítása különös tekintettel a biztonsági kockázatok rendszerére*. Doktori értekezés, Óbudai Egyetem, 2018.

minimum-követelményrendszer kidolgozása szükséges, amely mind a szakembereket, mind a megbízói oldalt segíti. A jövőben ennek szoftverrel támogatott verziója is elérhető lesz.

Magánnyomozási tevékenység

A kérdés kapcsán jelezniünk kell, hogy a magánnyomozás különösen érzékeny terület a magánbiztonságon belül. Meg kell említeni, hogy a magánnyomozás elméleti és tudományos megalapozása is töredékes, a személy- és vagyonvédelmi szakmai törvény⁴⁸⁶ és a végrehajtási rendeletei sem definiálják, hogy mit jelent a magánnyomozás.⁴⁸⁷ Több szakmai magánnyomozó szervezet is létezik, de egységes szakmai koncepcióról, összefogásról érdekképviselétről nem beszélhetünk. Ezek után talán nem meglepő, hogy egy érettségivel és egy „bizonytalan eredetű” OKJ-s végzettséggel bárki lehet magánnyomozó. Azonban, ha valaki az előbbi minimumkövetelményekkel sem rendelkezik, akkor sem valószínű, hogy bárki is kérdőre fogja vonni, ha magánnyomozóként hirdeti magát.

Ezt a tevékenységet a jelen jogszabályi környezetben (GDPR) jogszerűen és hatékonyan végezni nem lehet, így ennek presztízséről a válaszadók szerint nem is érdemes vitázni. Egy magánnyomozó ugyanis a jogszabályi kötöttségek miatt egy átlag állampolgárhoz képest semmilyen jogosítvánnyal, felhatalmazással nem rendelkezik.

A GDPR kapcsán talán kis pozitív elmozdulásként értékelhetjük, hogy a 2019. évi XXXIV. törvénnyel módosult a személy- és vagyonvédelmi szakmai törvény 35. §-a. Korábban a magánnyomozás csak akkor irányulhatott a megfigyelt személy személyes adataira, ha ő ehhez hozzájárult. A módosítás óta a *jogos érdek* causa alapján kezelhetők a nyomozással érintett adatai, azonban az érintettet tájékoztatni kell(ene).

A magánnyomozás koncepcionális újragondolása kapcsán érdemes lenne mérlegelni, hogy egyrészt a több mint 1200 igazolvánnyal rendelkező hazai magánnyomozó (köztük nagy számban nyugállományú tapasztalt rendőr nyomozók) miként segítheti, támogathatja szaktudásával a büntető igazságszolgáltatást? Erre külföldön sok helyen olyan megoldást dolgoztak ki, hogy szigorúbb belépési feltételeket határoznak meg a magánnyomozóvá váláshoz, de utána érdemi felhatalmazást kapnak, sőt egyes országokban hivatalosan is bevonhatók a büntető igazságszolgáltatás munkájába, ami jelentős tehermentesítést jelent a hatóságoknak.

⁴⁸⁶ SzVMt.

⁴⁸⁷ Mészáros Bence: Magánnyomozás. In Christján László (szerk.): *Személy- és vagyonvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszoigolati Egyetem, 2014. 227–243.

A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara (SZVMSZK) tevékenységének megítélése

A szakmai kamara a válaszadók meglátása szerint nem tudja ellátni alapküldetését, a szakma tényleges érdekképviselőtét, míg az egyik válasz megfogalmazásában a „megcsontosodott” kamarai vezetés miatt maga a szervezet nem tud megújulni.

A többség elégedetlen a kamara érdekérvényesítésével, a 10-es skálán átlagosan 3,33-ra értékelték azt. A rendkívül negatív megítélés okai abban keresendők, hogy az elmúlt években a kötelező kamarai tagság időszakát is érintően sajnos elmaradt a kamarai tagdíjak „eltűnésének” kivizsgálása, illetve az minden jogkövetkezmény nélkül maradt. Egyetlen korábbi kamarai vezető ellen sem indult eljárás, vagyonosodási vizsgálat. Amíg elszámoltatásra nem kerül sor, a szakma sem fog „kifehéredni”.

Egy válaszadó distinkciót fogalmazott meg a szakmai kamara tevékenységének értelmezésével kapcsolatosan az érdekérvényesítés és érdekképviselő fogalmak között. Az SZVMSZK csak érdekképviselőt gyakorol(na), de azt sem teszi. Az érdekérvényesítést kizárólag a munkavállaló–munkaadó relációjában tartotta értelmezendőnek.

Azt is érdemes megjegyezni, hogy az utóbbi években az SZVMSZK az „életben maradásáért” küzd, és ebben a küzdelemben szinte nem is jut kapacitás másra, pláne koncepcionális kérdésekre. Nem látszik átfogó, kiértelmezett, a szakma egészét érintő fejlesztési koncepció, stratégiai gondolkodás, alapozó kutatások, hatásvizsgálat, külföldi jó gyakorlatok implementálásának megvalósíthatósága, hanem csupán hosszú évek, sőt évtizedek óta tartó helyben járás zajlik. Felmerül persze annak a kérdése is, hogy a belügyi kormányzatnak van-e a felelőssége a kialakult helyzet kapcsán, de ne felejtjük el, hogy egy profitorientált piaci tevékenységről beszélünk, amelynek önerőből kellene megoldania számos alapproblémát. A döntéshozóknak és a jogalkotóknak a hatékony és törvényes működéshez szükséges keretek megteremtése és legfeljebb bizonyos ellenőrzési mechanizmus működtetésében merülhet fel a felelőssége.

A kutatás alapkérdéseinek megválaszolása

Magyarországon az 1989-es rendszerváltozást követően megjelent magántulajdon életre hívta a magánbiztonsági szakmát. Az eltelt három évtized alatt a számokat tekintve és a vagyonvédelmi szolgáltatások iránti igény vonatkozásában a magánbiztonsági szektor expanziója figyelhető meg. A magántulajdon védő cégek az élet minden területén jelen vannak, ugyanakkor tudományos kutatások alig készültek ezen a területen. Ezért fontosnak és időszerűnek tartottuk, hogy a szakma gyakorlati működésének problémáit feltárjuk, megismerjük, és ezen túlmenően megoldási javaslatokat fogalmazunk meg, összegyűjtsük a külföldi legjobb gyakorlatokat, amelyek alkalmazása szélesebb körben is megfontolandó lehet. Mindezt első kézből kapott adatokkal valósítottuk meg, a piacon meghatározó cégek sokéves tapasztalattal rendelkező vezetőit kérdeztük meg kérdőívvel, alapos előkészítő munka után. A friss, valós helyzetkép volt a célkitűzésünk,

és ez maradéktalanul megvalósult. Összesen 31 kérdést tettünk fel, ezek egy része rangsorok felállítását célozta, másik részük az adott témára vonatkozó vezetői véleményt kérdezte. Összesen 30 kitöltött kérdőív érkezett vissza, jelen kutatási jelentés ezen adatok feldolgozásával keletkezett. A teljes kép feltárása és a legteljesebb tisztánlátás érdekében személyes interjúkat is folytattunk.

Mi a magánbiztonság helye/szerepe/küldetése a rendészet komplex rendszerében?

A kutatás igazolta, hogy a magánbiztonságnak meghatározó szerepe van, és jelentősége a jövőben nagy valószínűséggel tovább növekedhet, ugyanakkor a bővülés útjában állnak éppen azok az alapproblémák, amelyeket jelen kutatás a felszínre hozott. A magánbiztonság Magyarországon jól körülhatárolható tevékenységi kört, biztonsági szolgáltatások körét, szolgáltatói és megrendelői oldalt, valamint az azokat rendező jogszabályok összességét jelenti.

A biztonság megteremtése komplex, kollektív kooperációs termék. Ebben a feladatban jelentős szerepe van a magánbiztonsági vállalkozásoknak. Kiegészítik a rendőrség, az önkormányzat és a polgárőrség munkáját a komplementer rendészeti modellben. Azon belül is a magánbiztonság szerepe elsődlegesen az állami szféra tehermentesítése és a bűnmegelőzés erősítése. Nyilvánvalóan a rendőrség jogszabályban rögzített feladata a kriminálprevenció, de a rendőrhatalom reagáló, eseménykövető, a büntetőjogi felelősségre vonást előkészítő funkciója a hangsúlyosabb (a közrendvédelmi járőr és nyomozó elfogják az elkövetőt, a vizsgáló elemzi, rendszerezi, összegyűjti a bizonyítási eszközöket, majd vádemelési javaslattal megküldi az ügyész részére stb.).

A kutatás igazolta, hogy a kitöltők álláspontja szerint is nagyon fontos a magánbiztonság szoros együttműködése a rendőrhatalommal és a komplementer rendészet további szereplőivel, úgy mint önkormányzati rendészet/közterület-felügyelet, egyes rendészeti feladatokat ellátók, polgárőrség és egyéb társadalmi bűnmegelőzési kezdeményezések.

A közbiztonság és közrend fenntartása az Alaptörvényben deklarált alkotmányos értékek. A kutatás is igazolta, hogy a magánbiztonsági piac a bővülő szolgáltatások köre révén egyre aktívabban járul hozzá a közbiztonság fenntartásához, erősítéséhez. Azt, hogy a közbiztonság adott helyen és időben megvalósult-e, az állampolgárok szubjektív biztonságérzete mutatja meg. Finszter Géza rámutat, hogy a közbiztonság mint objektív tény a mindennapi tudattal megismerhető. Lehet, hogy a statisztikákat nem ismeri vagy téved, de a jogsértések növekedését, illetve csökkenését jól érzékeli az ember, ez tudat alatt befolyásolja magatartását, ezáltal hozzájárul a közbiztonság alakításához, tehát az egyes állampolgárok egyszerre termelői és megismerői a közbiztonságnak.⁴⁸⁸ A magánbiztonsági szolgáltatásnak direkt és indirekt hatása is van, az első a védelmi szint növekedése és bűnmegelőzés, míg a második a bűnügyi statisztikák csökkenése és az állampolgárok biztonságpercepciójának javulása.

⁴⁸⁸ Finszter Géza: *A rendészet társadalomelmélete II.* Budapest, RTF, 2003b. 33.

A magánbiztonság körébe kiszervezett tevékenységek esetében ugyanolyan fontos a megfelelő garanciarendszer és panaszmechanizmus kiépítése és működtetése, mint az állami rendészet körében. Például a vagyonvédelmi cégek munkatársai által végzett ruházat- és csomagátvizsgálás esetében kiemelt jelentőségű az alapvető jogok, különösen az emberi méltósághoz való jog és a megalázó bánásmód tilalmának biztosítása, továbbá az ellenőrzésekkel kapcsolatosan felmerülő panaszok kivizsgálása.

Melyek a magánbiztonság szabályozásának hiányosságai és a gyakorlati működés aktuális problémái, miként tehető hatékonyabbá az ágazat?

Ezen alapvető jelentőségű kérdés kapcsán adott válaszokból az alábbi válaszok emelhetők ki, ami egyfajta konklúzióként is szolgálhat.

A válaszadók majd fele (44%-a) szerint elő kellene írni jogszabályban, hogy kötelező legyen a magánbiztonsági cégek menedzsmentjében releváns egyetemi végzettségű személy alkalmazása. Ennek indoka, hogy a felsőfokú szakmai végzettséggel rendelkező szakemberek komplex ismeretanyaggal, szakmai látásmóddal és problémamegoldó képességgel rendelkeznek. Széles körű elméleti és gyakorlati tapasztalatok megszerzésére, továbbá az elmélet és gyakorlat ötvözésére hazánkban csak az NKE RTK biztonsági szakirányon van mód. Nagyon fontos a gyors reagálókészség, adekvát, gyors döntéshozatali képesség minden körülmények között. Ez hosszú távon jelentősen emelheti a szakma presztízsét is. A magánbiztonsági területen sokan tevékenykednek olyanok, akik korábban valamely rendvédelmi szerv hivatásos állományában dolgoztak, de jelentős részükre, akik nem képezték magukat ilyen téren, jellemző, hogy csak a hivatásos oldalhoz értenek, a polgári vagyonvédelemhez viszont nem. A hazai magánbiztonsági szolgáltató cégek menedzsmentjében leginkább éppen ez az üzleti és menedzsmenttudás az, ami hiányzik, ezen a területen lenne a leginkább szükség a fejlesztésre. Elsősorban képzéssel, valamint megfelelő (korszerű, adekvát) szabályozással lehetne növelni az ágazat hatékonyságát, továbbá a szakmai felügyelet rendszerét is felül kellene vizsgálni és erősíteni, és ezek után talán a szakma megkopott presztízsét is újjá lehetne építeni.

Laáb Ágnes közgazdász (ELTE, BME) szerint napjainkban polihisztor vezetők már nem léteznek. Mi ezt nem kívánjuk cáfolni, ugyanakkor a biztonsági szakirányon olyan felelősségteljes biztonsági vezetők képzésére törekszünk, akik biztonsági „polihisztorok”, széles látókörrrel és tudással rendelkeznek. Nevezett szerző a Belbin-féle vezetői csapat-szereptípusokról tartott előadásában hangzott el, hogy a modern menedzsment lényege a több egyenrangú, csak más-más szerepű csapattag döntése, ugyanakkor gyakran elsikkad a felelősség ilyen esetekben. Párhuzam vonható az ázsiai menedzsmentmodellel, amelyet ha szembe állítunk az európai (különösen a precíz német), de akár az amerikai modellel, akkor az látszik, hogy feltehetően a kollektívizmus miatt elmosódnak a felelősségi határok, míg a nyugati országokban tisztán körvonalazódnak azok. Ázsiában egyedül Japán jelent kivételt, mert ott valóban hagyománya van a felelősség önkéntes felvállalásának.

A kutatás hipotéziseinek igazolása

1. A magánbiztonság a rendszerváltás óta nem tudta betölteni azt a szerepet, amelyet betölthetne a rendészet komplex rendszerében

Ez a hipotézis teljes mértékben megerősítést kapott. A demokratikus átalakulás jogi rendszerváltást is követelt, a rendészet jogi szabályozását és a szervezeti reformot. Világossá vált, hogy kizárólag közigazgatási elméleti módszertannal nem írható le egy olyan speciális terület, mint a magánbiztonság.⁴⁸⁹ Sőt egyes válaszadók a rendszerváltás előtti időket rendezettebb, nyugodtabb időknek tartják, mivel akkor az állami ellenőrzés minden területet lefedett. A válaszokból világosan kiolvasható, hogy a magánbiztonság megerősödésének, kiteljesedésének a jelenleg még hiányzó vagy hiányos feltételrendszer megteremtése a kulcsa.

2. A magánbiztonságot a jövőben növekvő mértékben vonhatják be a rendészeti feladatok ellátásába mint tehermentesítő tényezőt, a rendőrség és az egyéb rendészeti szereplők mellett.

Ez a hipotézis részben nyert megerősítést, mert csak akkor tudja a magánbiztonság betölteni hatékonyan ezt a funkciót, ha az állomány képzése megfelelő színvonalú, a jogszabályi környezet kedvező, hézagmentes és naprakész, továbbá fokozódik a kölcsönös bizalom, és szorosabbá válik az együttműködés a magán- és állami rendészeti szektor között.

Számos hatóság, hivatal tehermentesítésére kerülhetne sor jól képzett vagyonsvédelmi szakemberek, cégek bevonásával. A szakmát azonban, talán az előzőekből következően is, ellepték a hozzá nem értők.

3. A magánbiztonság szabályozása nem kellően naprakész, nem elég cizellált (számos szabályozási „rés” van), és nem követi a nemzetközi trendeket.

Ez a hipotézis teljes mértékben megerősítést nyert. Egészen pontosan a válaszadók 6,7%-a elégedett csak teljes mértékben a jelenlegi szabályozással, míg 93,3% változtatna. Fontos, hogy létezik külön vagyonsvédelmi törvényi szabályozás, de azt mindenképpen korszerűsíteni kell. Egyesek szerint elég lehet a vagyonsvédelmi törvény átfogó módosítása, más jogszabályok (adó, tb, közbeszerzés) egyidejű módosításával. A válaszadók 33%-a kisebb reformokkal is beérné, míg 43%-a nagyobb, átfogó, koncepcionális módosításokat szorgalmaz. A válaszadók 17%-a szerint áttörő reform csak egy teljesen új koncepciójú kódex megalkotásával érhető el, ennek lenne egy általános része és egy különös része a hazai tevékenységfajták szerint. A minimális szolgáltatási rezsióradíjról szóló kormányrendelet megjelenése minden kétséget kizáróan megemelte a megbízási díjakat. A közbeszerzések ehhez azonban meglehetősen lassan idomulnak, és kezdenek közelíteni a kívánt mértékhez, az évtizedes lemaradást azonban csak lassan sikerül behozni.

⁴⁸⁹ Finszter Géza: *Bevezetés a rendészettudományba*. Budapest, RTF, 2008c. 13.

A 2020–2022 közötti időszakra szóló Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia véleményezésekor a Legfőbb Ügyészség több javaslatot tett a Belügyminisztériumnak, például arra vonatkozóan, hogy a megbízhatósági vizsgálatokat terjesszék ki a köz- és magánszféra kapcsolódási területeire, például a közbeszerzésekre, amely területet a köznyelvben pontosan a korrupcióhoz sorolnak.⁴⁹⁰

A Kormány által kiadott elkészült középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végül a következőképpen szól:

„A közintézmények és a magánszektor találkozásából fakadó kockázattértékelés kiterjeszthető a hatósági jogkörök, közbeszerzések, az állam és a magánszereplők között kialakított üzleti kapcsolatok, szakértők alkalmazásának tekintetében.”⁴⁹¹

Ugyanakkor az összefoglaló részben a Stratégia optimista módon leszögezi, hogy „2010 óta sokkal felelősebb, fegyelmezettebb és átláthatóbb az állam működése, a közpénzek, uniós források felhasználása, átláthatóbbak a közbeszerzések”. Tehát pozitív tendencia látszik, de még van hová fejlődni.

Balla Zoltán tanulmányában felhívja a figyelmet arra, hogy sok esetben egykori vezető beosztású nemzetbiztonsági és rendőr főtisztek, tábornokok dolgoznak a személy- és vagyonvédelmi szektorban, akiknek kiterjedt kapcsolatrendszere, személyi és tárgyi ismerete szintén biztonsági kockázatot jelenthet.⁴⁹²

Szikinger István már 1998-ban megjelent munkájában jelezte, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 24. szakasza, nevezetesen a rendőri védelem kiterjesztése a magánérdekekre előmozdítja a korrupciót.⁴⁹³ Egy másik anomáliára is rámutatott a magánbiztonsági szektorral összefüggésben, arra, hogy mivel a rendőrség maga is jogosult ellenérték fejében szolgáltató tevékenységet végezni, így engedélyező hatóságként van jelen azon a piacon, amelyen egyúttal konkurencia is az ott működő vállalkozások számára.⁴⁹⁴

4. A magánbiztonság képzési rendszere (OKJ-szinttől az egyetemi szintig) fejlesztésre szorul.

Ez a hipotézis részben nyert megerősítést. Valóban reformálni kell, kivéve a felsőoktatást. A FEOR-jegyzékben szükséges rendet tenni, és a képzést is erre alapítani. A válaszadók kötelezővé tennék a vagyonőri képzés tanórái/vizsgái előtt az alkoholszonda alkalmazását. A képzés előfeltételévé tennék egy rövid szűrő beépítését és egy intelligenciatesztet. Ennek az lenne a célja, hogy már be se iratkozhasson, aki funkcionális analfabéta (el tudja olvasni a szöveget, azonban megérteni nem képes). Az „alkalmas

⁴⁹⁰ Fazekas Géza, a Legfőbb Ügyészség szóvivőjének nyilatkozata. Kálmán Attila interjúja. *Napi.hu*, 2020. november 02.

⁴⁹¹ A 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról.

⁴⁹² Balla Zoltán: A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 14. (2014), 4. 21.

⁴⁹³ Szikinger (1998): i. m. 42–44.

⁴⁹⁴ Szikinger (1998): i. m. 45.

ember a megfelelő beosztásban” taylori elv napjainkban alapvetően sérül. Egy általános iskolát és egy 40 + 16 órás vagyoni tanfolyamot végzett vagyoni szinte minden pozícióra alkalmaznak az őrző-védő cégek.

A legjobb értékelést a Nemzeti Közszerügyi Egyetem RTK biztonsági szakiránya kapta. A legrosszabb értékelést az ötéves kötelező megújító képzés kapta. Az NKE biztonsági szakirány folyamatosan megújul, állandó kapcsolatot tart a szakmával, bevonja a képzésbe a legkiválóbb gyakorlati szakembereket és figyeli a piac igényeit, hogy az elvárásoknak megfelelő biztonsági vezetők kerüljenek ki padosaiból. Nagy felelősség ez, mivel az egyetlen felsőfokú biztonságszerző képzés az országban. Az NKE messterképzésének 2020. szeptemberi elindulásával a követelmények és elvárások szintén tovább emelkedtek.

5. A rendőrség magánbiztonságot érintő szakmai felügyeleti tevékenysége felülvizsgálatra szorul.

Ez a hipotézis teljes mértékben megerősítést nyert. A rendőrhatalóság kapacitás hiányában nem képes megfelelően ellátni ezt a feladatot. Amíg pluszfeladatként tekintenek rá, a valóságban csak adminisztrációs feladat marad. Nincsen súlya és érdemi hatása az ellenőrzésnek. A kutatás eredményei azt mutatják, hogy a legtöbben közepesre értékelik a rendőrség munkáját. Egyetlen válaszadó sem elégedett teljes mértékben a rendőrség szerepével, azonban hangsúlyozzuk, hogy ez nem a rendőrhatalóság hibája, mert a rendőrség mindent megtesz, ami tőle elvárható a jelenlegi jogszabályi környezet és rendelkezésre álló erőforrások mellett. A megoldás a szakmai felügyelet kérdésében egy jól működő szakmai kamara lehetne.

6. A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara érdekérvényesítő és szakmai tevékenysége újragondolásra szorul.

Ez a hipotézis teljes mértékben megerősítést nyert. A válaszadók szerint kötelezővé kellene tenni a kamarai tagságot a vállalkozások részére. Továbbá szükséges lenne a cégek számára kötelezően előírni egy előminősítést, amelyet a szakmai kamara végezne el. Az etikai szabályok kidolgozása és szigorú betartatása, komplex képzési rendszer összefogása, életpályamodell kidolgozása is a kamara feladata lenne. Az érdekérvényesítés és érdekképviselet (munkaadó–munkavállaló relációban) mellett hatékony szakmai érdekvédelemre is szükség lenne, a munkaadók és munkavállalók részére egyaránt.

Azért is szükséges új perspektívát, karrier- és pályamodellt alkotni, mert előregszik az állomány, ha nem vonzó a fiatalok számára. Jövőbeni kutatás tárgyát képezheti, hogy megrajzoljuk a vagyoni demográfiai „korlát”, ebből világosan látni lehetne a helyzetet és a tendenciákat. Nemcsak a vagyoni állomány öregszik el, hanem a magas beosztású biztonsági vezetők állománya is.⁴⁹⁵ Érdemes tehát a jövőben a magánbiztonsági szektort demográfiai szempontból is tovább elemezni.

⁴⁹⁵ Lásd részletesen Major László: A biztonsági vezető. In Christián László – Major László – Szabó Csaba (szerk.): *Biztonsági vezetői kézikönyv*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. 65–81. Más szempontokat

Konklúziók

A magánbiztonság megítélése tapasztalatokból és elvárásokból tevődik össze. Fontos szerepe van a médiának és a szakmai színvonnak az állampolgári percepció pozitív befolyásolásában. A kutatás mindkét alapkérdésére választ kaptunk, a kiinduló hat hipotézisből négy teljes egészében, kettő részben igazolást nyert.

- Nem lehet egyszerre hatékonyak, szabályszerűek és profitábilisnak lenni a tevékenység végzése során.
- Prioritást kellene biztosítani a valós tevékenységet magas színvonalon és kizárólag saját állománnyal (alvállalkozó nélkül) végző társaságok számára. Szükséges lenne a vállalási díjminimum meghatározása. Nagy előrelépés lenne a minimális vállalási díjak törvényi szabályozása, és az alvállalkozói rendszer teljes megszüntetése.
- Érdekes és értékes megállapítás, hogy a magánbiztonsági szektorban kiemelten hangsúlyos a jogszabálykövetés még akkor is, ha ez versenyhátrányt jelent. Fontos a felelősségvállalás, elszámoltatás, szankcionálás. Mindez növeli a szakma presztízsét.
- Hangsúlyt kell helyezni a képzés során a kommunikációra. Kiemelten fontos ez a különböző vezetői kompetenciák (időgazdálkodás, csapatépítés stb.) mellett. A 6461 cégből ma Magyarországon összesen körülbelül 40 alkalmas arra, hogy nagyvállalati környezetben képes legyen kommunikálni. A „vezető mint coach” szemlélet elfogadtatására is szükség lenne.
- Komplex minőségi szolgáltatást kell nyújtani a megrendelő részére, elméleti, jogi, gyakorlati háttértámogatással. A cégen belül a fő értékek az önfejlesztés, kontroll, csapatmunka, tapasztalat, becsület, kreativitás, lojalitás a cég és a megbízó irányába, rugalmasság, megbízhatóság, gyors és hatékony reagálás, professzionalizmus. A magas minőség csak folyamatos képzéssel, csúcstechnológia alkalmazásával érhető el. Törekedni kell a nemzetköziségre és a folyamatos fejlődésre.
- A válaszadók szükségesnek tartják a vagyonzás specializációját és ennek alapján a minimális vállalási díjak meghatározását, célszerű lenne a közbeszerzésekre vonatkozó minimális rezsióradíjat valamennyi területre kiterjeszteni. Fontos, hogy a minimális rezsióradíj munkavállalói költségei ne a bérminimumból induljanak ki.
- Ahhoz, hogy egy vállalat döntéshozó vezetése megfelelő biztonságtudatossági szintet érjen el, és vagyonzvédelmi koncepcióját, stratégiáját a modern kornak megfelelő, a célterületre szabott biztonsági folyamatokra és az azok alkalmazását költséghatékonyan támogató innovatív biztonságtechnikai megoldásokra alapozva tudja kialakítani, olyan biztonsági vezetőre van szüksége, aki szakmai felkészültségével hatékony szakmai támogatást tud nyújtani e törekvések maradéktalan megvalósításához.

vizsgált az említett kutatás, viszont annyiban megegyezett a jelen kutatás eredményével, hogy rávilágított, a képzésben a nagyobb hangsúlyt a vállalati közegben is jól helytállni képes biztonsági vezetők képzésére kell fektetni, mert a válaszadók kétharmada ilyen cégnél dolgozik. Ebben az anoním kérdőíves kutatásban a MBVE 19 tagja vett részt. Életkorukat tekintve kétharmaduk 60 év körüli, harmaduk 41–50 év közötti volt. A 30-as korosztály hiányzott, az alatt pedig mérőhatáron volt az érték. Ez utóbbi érthető, mivel magas beosztású vezetőket szólított meg a kutatás. A 30-as korcsoport hiánya viszont már némi aggodalomra adhat okot.

Fegyveres Biztonsági Őrség (FBŐ)

Az FBŐ egyfajta átmenetet képez az állami rendvédelem és a magánbiztonság között. Az alábbiakban ezzel a számos specialitással rendelkező intézménnyel ismerkedünk meg, amely meghatározó szerepre tett szert a kritikus infrastruktúra védelmében.

Az I. világháborút megelőző időszak magyar kormányzata jó érzékkel ismerte fel, hogy – a közrend, a közbiztonság fenntartása érdekében – ki kell egészítenie a rendőrség létszámát, illetőleg ideiglenes rendőri szervezeteket kell létrehoznia. Szükség volt olyan fegyveres testületre, amely nem képezte a központi hatalom részét, mégis állami kontroll alatt tevékenykedett, így 1914. szeptember 14-én a belügyminiszter rendeletet adott ki polgári őrségek megszervezéséről. Az ország egész területén egységes szervezeti és eljárási szabályzat alapján, a polgári őrség – hatósági jogkör nélküli – feladata a polgárok és vagyonuk megóvása, ezáltal közvetve az állam, rendőrhatalóság utasításai szerinti védelme volt. Intézkedéseiknek meg kellett felelniük a törvénynek, a szabályzatnak és a kapott utasításoknak is, karhatalmi intézkedést pedig csak sürgős esetben, a rendőrhatalóság intézkedéséig tehettek meg.⁴⁹⁶ Őry Károly sorait olvasva állapítható meg a már megszűnt polgári őrségek – rendőrséget kiegészítő, hatósági jogkör nélküli rendészeti – tevékenységének, a jelenlegi FBŐ törvényi rendeltetésével kapcsolatos rokon vonások megdöbbentő hasonlatossága.⁴⁹⁷

A hasonlatosságok és különbségek áthatják mindennapjainkat is, ezáltal elengedhetetlennek érzem a személy- és vagyonvédelmi törvény hatálya alá tartozó, fegyverrel szolgálatot ellátó személy- és vagyonőrök és az FBŐ-törvény⁴⁹⁸ által szabályozott feladatellátású FBŐ-állomány tevékenysége közötti azonosságok és különbségek elhatárolását. A fegyverrel szolgálatot ellátó személy- és vagyonőrök lehetnek például pénzkísérők vagy bankok biztonságára felügyelő szakemberek, míg az FBŐ állománya az állam működése, illetőleg a lakosság ellátása szempontjából kiemelkedően fontos tevékenységek, létesítmények, szállítmányok, a létfontosságú vagy kritikus infrastruktúra⁴⁹⁹ védelmére kijelölt szervezetként látja el szolgálati feladatait abban az esetben, ha a rendvédelmi szervek vagy a honvédség erre nem kötelezett, de mégis fokozottan védett létesítményről van szó.⁵⁰⁰

Hazánkban jelenleg közel 7000 fős összlétszámú – amelyből csak az Országos Rendőr-főkapitányság FBŐ őrségi állománya, 226 objektumban 1953 fő⁵⁰¹ teljesít szolgálatot – FBŐ és jogelőd szervezetei (iparőrség, üzemőrség, polgári fegyveres őrség) közel egy évszázados múltra tekinthetnek vissza. Ez az egyetlen olyan sajátos fegyveres szervezet

⁴⁹⁶ Őry Károly: A rendvédelmi szervek az első világháború, az őszirózsás forradalom és a proletárdiktatúra időszakában. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 4. (1993), 5. 42–54.

⁴⁹⁷ Lippai Zsolt: Az elmosódó határvonalak margójára. *Szakmai Szemle, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos-szakmai folyóirata* 19. (2021a), 1. 157.

⁴⁹⁸ 1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról.

⁴⁹⁹ Bognár Balázs: A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme. *Védelem. Katasztrófavédelmi Szemle*, 19. (2012), 4. 13–18.

⁵⁰⁰ 1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról.

⁵⁰¹ Kiemelten fontos őrizet. Lásd: www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsarumagazin/kiemelten-fontos-orizet

Magyarországon, amely sem a honvédséghez, sem a rendvédelmi szervezetekhez nem tartozik, jellege polgári, mégis szigorú, ellenőrzött szabályok között végzi tevékenységét.⁵⁰² Az elmúlt évtizedekben sok változáson ment keresztül, ennek ellenére létezik, stabilan működik, és minden bizonnyal még hosszú távú szükség van a tevékenységére. Politikai rendszereken átívelő funkciója, vagyis az, amiért létrehozták, lényegesen máig nem változott.⁵⁰³

Az FBŐ és a fegyverrel szolgálatot ellátó vagyonőr közötti lényeges azonosságot és különbségeket az alábbi táblázatban hasonlítom össze.

3. táblázat: Az FBŐ és a fegyverrel szolgálatot ellátó vagyonőr közötti lényeges azonosságok és különbségek

	Fegyveres biztonsági őr	Fegyverrel szolgálatot ellátó személy- és vagyonőr
Jogszabályi alapok	1997. évi CLIX. törvény	2005. évi CXXXIII. törvény
Feltételek	büntetlen előélet, nagykorú, magyar állampolgárság, szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy	
Létrehozás	kötelező jelleggel (közérdek)	saját belátás szerint (magánérdek)
Jogállás	szolgálatban közfeladatot ellátó személy	hatósági jogkört nem gyakorol
Szolgálatellátáshoz szükséges eszközök	bilincs, szolgálati kutya, vegyi eszköz, elektromos sokkölő eszköz, rendőrbot, löfegyver (kényszerítő eszköz)	vegyi eszköz, szolgálati kutya, gumibot, löfegyver (támadáselhárító eszköz)
Jogosultság	felszólíthat, igazoltathat, elfoghat, előállíthat, visszatartathat, ruházatot átvizsgálhat, ellenszegülés esetén kényszerítő eszközt, támadás elhárítására löfegyvert alkalmazhat (szolgálati feladatainak ellátása érdekében)	felszólíthat, megkérdezhet, felhívhat, megtilthat, megakadályozhat, eltávolíthat, ellenőrizhet, arányos mérvű testi kényszerszert, végszükség esetén, jogos védelmi helyzetben löfegyvert, gumibotot, vegyi eszközt, örkutyát alkalmazhat

Forrás: a szerző szerkesztése

Az FBŐ tevékenységét többnyire a magánbiztonság keretein belül értékelik, amely véleményem szerint közel sem dönthető el ilyen egyértelműen. Elsősorban arra érdemes gondolni, hogy a köz- vagy magántulajdonban lévő kritikusiinfrastruktúra-elemek üzemeltetése, működtetése során, jogszabályi kötelezettségként jelenik meg az FBŐ-szerv létrehozása, továbbá arra, hogy a kötelezett által finanszírozott, részleteiben meghatározott a szervezet működtetése. Már ez esetben is felmerül a magán- és a köztulajdon védelme, így a magán- és a közbiztonság közötti határvonal elmosódásának kérdése,⁵⁰⁴ amely helyzet megítélése tovább bonyolódik a Rendőrség, a Magyar Honvédség, az Információs Hivatal, a Büntetés-végrehajtási Szervezet, vagy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetében létrehozott FBŐ-k vizsgálatával. Ugyanakkor FBŐ-örökkel

⁵⁰² Lippai Zsolt: Az üzemőrségtől a fegyveres biztonsági őrségig. In Kovács István – Frigyer László – Tirts Tibor (szerk.): *Globális kérdések – globális válaszok. Rendészettudomány a hallgatók szemével*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2021b. 134.

⁵⁰³ Az FBŐ múltja. Lásd: <https://mfbosze.hu/az-fbo-multja/>

⁵⁰⁴ Botz László: Hazánk biztonsági rendszerének és elemeinek helyzete és felkészültsége a várható fenyegetések elhárítására. *Felderítő Szemle*, 6. (2007), 1. 15–34.

találkozhatunk fontosabb „atomlétesítményeinkben” – a Paksi Atomerőmű vagy a Központi Fizikai Kutatóintézet –, valamint a kis és közepes radioaktivitású hulladéktárolóinknál. Továbbá olyan kiemelt energetikai (például Mátrai Erőmű vagy a százhalombattai MOL Dunai Kőolaj-finomító) létesítményeinknél, amelyek egyértelműen részei az ország létfontosságú infrastruktúrájának.

Az FBŐ-szervezetek tevékenysége – mint ahogyan az a történetiségében is mindvégig megfigyelhető volt – jelenleg sem illeszthető be egyértelműen az állami vagy a magánbiztonsági szektor működésébe, illetőleg nem terjed ki rá a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara érdekvédelmi tevékenysége sem. Létezik ugyan egy országos szervezet, a Magyarországi Fegyveres Biztonsági Örök Szakmai Egyesülete, de annak tevékenysége nem elsődlegesen érdekvédelmi vagy szakmai kamarai jellegű. Az őrségek működésével kapcsolatban szükségesnek mutakozó érdemi érdekképviselő, illetőleg a kamarai jellegű jogérvényesítés intézményének létrehozása továbbra is várat magára.

A polgárőrség

A hazai polgárőr szervezet alapítására a rendszerváltást követően, 1991-ben került sor. Az immáron három évtizede fennálló szervezet jelenlegi létszáma meghaladja a 64 ezer főt.

A polgárőri tevékenységről szóló 2011. évi CLXV. törvény alapján a polgárőrség fő küldetése a bűnmegelőzés ügyének szolgálata, a szubjektív állampolgári biztonságérvet javítása. Az önkéntességen alapuló társadalmi munka komoly segítség a rendészet számára, és egyre több területen számíthat az állam a polgárőrök támogatására. A polgárőrség történetében komoly mérföldkőnek tekinthető, hogy önálló jogszabály foglalja össze a polgárőri tevékenység legfontosabb szabályait.

Polgárőr az a 18. életévét betöltött, cselekvőképes és büntetlen előéletű személy lehet, aki nyilatkozatával önként vállalja a polgárőri szolgálat ellátását, és magára nézve kötelezőnek ismeri el a polgárőrökre vonatkozó szolgálati és etikai szabályzatokat. A polgárőr tevékenysége során közfeladatot ellátó, hatósági jogkörrel nem rendelkező személy, aki fokozott büntetőjogi védelemben részesül, illetve fokozott büntetőjogi felelősség terheli. A polgárőri szolgálat ellátása során a rendőrségnél rendszeresített hatóanyag-tartalmú és töltőanyag-tömeggű vegyi eszközt tarthat magánál, amelyet kizárólag jogos védelmi helyzetben használhat.⁵⁰⁵

A polgárőrség szervezetének legfelsőbb szintjén az Országos Polgárőr Szövetség (OPSZ) működik, köztestületként, amely a következőképpen tagozódik:

- területi (megyei és fővárosi) polgárőr szövetségek, avagy tagszövetségek;
- a tagszövetségek tagjaként regisztrált polgárőr-egyesületek;
- tiszteletbeli tag természetes személyek;

⁵⁰⁵ 2011. évi CLXV. törvény a polgárőri tevékenységről.

- pártoló tag természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek.

Az OPSZ legfőbb döntéshozó szerve a közgyűlés. Tagjai: az OPSZ elnöke, a tagszövetségek elnökei, a tagegyesületek választott képviselői (küldöttek).

Az OPSZ operatív irányító testülete az elnökség. Tagjai: a tagszövetségek elnökei, továbbá a választott szakmai képviselők. Az elnökség mellett működnek a munkabizottságok és szakmai tagozatok.⁵⁰⁶

A komplementer rendészeti filozófia szerint a polgárőrség a közbiztonság védelmének társadalmasított civil szerveződése, és mint ilyen, a társadalmi bűnmegelőzés kiemelten fontos kulcsszereplője.

A polgárőrség jelentősége, létrejötte, működése⁵⁰⁷

A társadalom, az önkéntesek részvétele a rendészeti munkában különböző módokon valósul meg az egyes országokban. Az alulról építkező angolszász rendészeti modell, amely tevékenységének középpontjába az állampolgárt és a helyi közösséget állítja, számos formáját alakította ki a civilek bevonásának: „*neighborhood watch*”, „*community policing*”, „*auxiliary police*” stb.

„Fontos tényező az állampolgárok civil bűnmegelőzési mozgalmának erősítése, azon lehetőség kihasználása is, hogy a közösségeken belüli problémák és gondok csírájában történő felismerésére az önszerveződő közösségeknek vannak a legkedvezőbb feltételei. Hazánkban az egyetlen – az ország egészét átfogó – ilyen jellegű civil bűnmegelőzési szerveződés a polgárőrség, amelynek súlya, szerepe és jelentősége tovább növekszik.”⁵⁰⁸

A közösségek bevonása a rendészeti munkába a rendészettel kapcsolatos jelenkori nemzetközi rendészeti diskurzus egyik fő fókuszja. A cél a közösségek prioritásainak beazonosítása és ezek becsatornázása a rendészeti munkába, az állampolgárok egyre aktívabb bevonásával.⁵⁰⁹

Szinte megfejthetetlen, hogy mi vonzza az önkénteseket egy olyan tevékenységhez, amelyért nem kapnak anyagi ellentételezést, és az *életük* minden szolgálatban eltöltött pillanatban veszélynek van kitéve. Ennek ellenére számtalan elnevezéssel, odaadó lelkesedéssel vesznek részt az önkéntesek a biztonság megteremtésében és fenntartásában, vállalva a kihívást. A rendészet hatékonysága érdekében feltétlenül ki kell használni ezt

⁵⁰⁶ Kardos Pál: A polgárőrség jogállása, szervezete. In Tihanyi Miklós (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2015c. 119–122.

⁵⁰⁷ Christián–Kardos (2019): i. m. 33–52.

⁵⁰⁸ Besenyei Lajos: Exponenciálisan gyorsuló idő – exponenciálisan növekvő biztonsági kockázat. Világmodell-szemléletű kitekintés a 21. század biztonsági kihívásaira. In: Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Dialóg Campus, 2017. 540.

⁵⁰⁹ Rogers (2017): i. m. 11–15.

a lehetőséget, és erősíteni kell az együttműködést a rendészet szervei és a közösségek között.⁵¹⁰

Az áttörést az Egyesült Királyságban a 2002-es Police Reform Act hozta meg, amely érdemben változtatta meg a rendőri munkával kapcsolatos felfogást. Az új megközelítés egy sokkal rugalmasabb megoldást vázolt a közösségek problémáinak kezelésére, bevonva számos szereplőt ebbe a tevékenységbe, például szomszédok egymásért (*neighbourhood watch*) vagy a helyi rendészeket (*local wardens*). A döntés joga a helyi rendőri vezető kezébe került, hogy döntsön, az adott probléma ismeretében, milyen súlyú erő, melyik szereplő bevetése indokolt. Így született meg az úgynevezett kiterjesztett rendészeti család kifejezés (*extended policing family*), amely gyűjtőnév, és az előbb említett szereplők mellett magában foglalja a közösségi rendőröket (*police community support officers*), a közlekedési rendészeket (*traffic wardens*), a magánbiztonsági szolgáltatókat és az önkénteseket is. A közösségek szolgálata, igényeik teljesebb körű kiszolgálása érdekében *úgynevezett* szomszédsági rendészeti teameket (*neighbourhood policing team*) hoztak létre.⁵¹¹

Az ezredfordulót követően készült japán kutatás arra világított rá, hogy a közösségek védelme és a közbiztonság megteremtése nem várható el kizárólagosan a rendőrségtől, azzal együtt sem, hogy Japánban hagyományosan magas a rendőrök bizalmi indexe, és kedvező a rendőrség társadalmi megítélése (94,9%-os többség véleménye). A kutatás eredményeiből az is kiderült, hogy ebben az esetben az önvédelmi képességeket kell erősíteni (78,3%), míg a második opció a válaszadók szerint az önkéntesek bevonása (51,6%) lehet.⁵¹²

A történeti áttekintésből kiderült, hogy az önkéntes részvételnek a bűnmegelőzésben komoly hagyományai vannak hazánkban. Ahogy az ki fog derülni a polgárőrséget érintő kutatási eredményekből is, a közrend, közbiztonság megteremtése ma már nehezen lenne elképzelhető hazánkban polgárőrség nélkül. A civil bűnmegelőzési hungarikumként emlegetett szervezet meghatározó szerepre tett szert napjainkra. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a szervezet korfája fokozatosan az előregedés irányába mutat, a tagság többsége 60 év feletti, ezért nagyon komoly kihívást jelent az utánpótlás megteremtése, a fiatal generáció megszólítása. Ennek szervezett formája az ifjú polgárőr intézményének életre hívása.

Hazánkban a rendszerváltást megelőző időszakban, majd közvetlen ezután végbement átalakulások erőteljesen befolyásolták a közbiztonság általános helyzetét, a társadalmi rétegek eltávolodását, az állampolgárok létbizonytalanságának növekedését és a bűnözés növekvő tendenciáját. A rendőrségre hatalmas nyomás nehezedett hirtelen, ez pedig a bűnözők felbátorodását eredményezte. Jellemzővé vált a bűnözés „importja”, hiszen megnyíltak a határok, külföldi elkövetők jelentek meg Magyarországon, és a megszokottól

⁵¹⁰ James F. Albrecht (szerk.): *Police Reserves and Volunteers. Enhancing Organisational Effectiveness and Public Trust*. Boca Raton, CPC Press, 2017. 3.

⁵¹¹ Rogers (2017): i. m. 72–79.

⁵¹² Trevor Jones – Tim Newborn (szerk.): *Plural Policing. A Comparative Perspective*. London – New York, Taylor & Francis, 2006. 231.

eltérő módon hajtották végre a legkülönbözőbb bűncselekményeket. Az elkövetett és ismertté vált bűncselekmények száma alig két év alatt a duplájára emelkedett. Olyan bűnözési formák épültek be a köztudatba, amelyek addig ismeretlenek voltak az állampolgárok számára. Ilyen volt a szervezett bűnözés, a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények, a terrorizmus és az embercsempészet.⁵¹³ A közterületi, az állampolgárokat, a lakosságot leginkább zavaró bűncselekmények száma növekedett a legnagyobb mértékben. Az állampolgárokat közvetlenül érintő, a tulajdonuk ellen elkövetett bűncselekmények, a gépjárművek és a lakások elleni, valamint az utcai támadások számának növekedése érezhető szinten megemelkedett. A lakosság értetlenül állt a történések előtt, és ez a helyzet reflexet váltott ki, amelynek eredményeképpen a lakóközösségek lokálpatrióta módon feladatuknak érezték lakókörnyezetük biztonságának javítását, szavatolását. Lakótelepeken, városokban, falvakban egyaránt pár emberből álló „sejtek” alakultak ki, akik először spontán módon, szervezetlenül, majd egyre sűrűbben és szervezettebben megelőző járőrszolgálatokat hajtottak végre lakóterületük közvetlen környezetében, valamint iskolák, óvodák környékén. A tervszerű és rendszeres járőrszolgálatoknak köszönhetően csökkent a bűncselekmények száma. Sok esetben konkrét bűncselekmények elkövetése során értek tetten elkövetőket. A rendőrség e csoportokhoz fűződő viszonya kezdetben bizonytalan volt, hiszen működésük célja nem volt egyértelmű, negatív előítéletek befolyásolták az együttműködések kezdeményezését. A törvényi változásoknak köszönhetően (egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény) ezek a csoportok egyesületbe tömörültek, megkezdtek hivatalos működésüket, bejegyzésük az egész ország területén jellemzővé vált. A bejegyzett egyesületek általánosan működési célként a bűnmegelőzést jelölték meg, ami a gyakorlatban a járőrszolgálatokat jelentette, amelyeket kezdetekben kizárólag önállóan hajtottak végre. Vállalták, hogy tevékenységükkel segítik a rendvédelmi szervezetek munkáját, maguk is részeseivé válnak egy úgynevezett „tisztogatási feladatnak”, amely a bűnözési tendencia visszaszorítását tűzte ki célul. Így alakult ki a polgárőrmozgalom, amelynek alapvető feladata lett a bűncselekmények megelőzése.⁵¹⁴

A mozgalom alapjául a széles körű társadalmi összefogás, a lakókörnyezethez való ragaszkodás és a saját és mások életfeltételeire kedvezőtlenül ható jelenségek ellen irányuló, közös fellépés szolgált.

1991-ben a rendőrség is felismerte, hogy szüksége van a társadalmi segítségre. Ebben az időpontban az országban már 223 ismert úgynevezett társadalmi önvédelmi szervezet működött.

Az akkori országos rendőrfőkapitány, Dr. Szabó Győző kezdeményezte, hogy hívanak össze tanácskozást, amely ezeknek a szervezeteknek nyújt lehetőséget arra, hogy elmondhassák, hogyan dolgoznak, és mi okozta „összeverődésüket”. Ezen a márciusi tanácskozáson vetődött fel, hogy az egymástól eddig elszigetelten működő szervezetek

⁵¹³ Mátyás Szabolcs: *A kábítószer-bűnözés elleni küzdelem mint stratégiai kihívás a magyar bűnüldözésben*. Budapest, NKE, 2020. 103.

⁵¹⁴ Kardos Pál: *A polgárőrség helye, szerepe a közbiztonság megőrzésében*. In Tihanyi Miklós (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015b. 111.

hozzanak létre szövetséget, amely érdekeiket képviseli, ugyanis ezeket a kezdeményezéseket a politika aggodalommal figyelte, a rendőrség pedig gyanakvással, presztízsét féltve fogadta.

Ilyen előzmények után alakult meg 1991. április 24-én az Önvédelmi Szervezetek Országos Szövetsége (ÖSZOSZ), majd még ez év novemberében nevét a közgyűlés a sokkal kifejezőbb Országos Polgárőr Szövetségre (OPSZ) változtatta, elnökének Dr. Kopácsi Sándor ny. rendőr tábornokot választotta meg.⁵¹⁵ Ekkor az országban már több mint 20 ezer polgárőr dolgozott közvetlen lakókörnyezetének közbiztonsága érdekében. Kezdetben folyamatos támadásoknak volt kitéve a szervezet. A bizalmatlanság oka az volt, hogy néhány politikus úgy értelmezte a mozgalmat, mint a munkásörség vagy az önkéntes rendőrség utód szervezetét. Nem hitték el, hogy a polgárőröknek nincsenek hátsó politikai szándékaik, nem hitték el, hogy vannak még emberek, akik önzetlenül hoznak áldozatokat a köz érdekében. Később az eredmények bizonyították, hogy ez a mozgalom nem a hatalomért, hanem a nyugalomért szállt ringbe. Budapesten évente átlagosan három és félezer tettenérést mondhatunk magunkénak, ezek többsége úgy történt, hogy nem volt a közelben rendőr. A polgárőrség tehát már akkor komoly letéteményesévé vált a bűnmegelőzésnek.

Összefoglalva, a polgárőrmozgalom egyszerre több fronton is helyt kellett álljon. Meg kellett küzdenie a rendőrség presztízsféltésével, gyanakvásával, meg kellett küzdeni a mindenkori helyi és parlamenti hatalom bizalmatlanságával, valamint a vállalt feladattal: a bűncselekmények megelőzésével és – néha a szó fizikai értelmében is – a bűnözőkkel. Mindezt úgy, hogy maga a polgárőr fizet egyesületi tagdíjat, saját zsebéből tankolja a saját autóját, amivel a lakóterületén járőrözik. Nem volt tehát könnyű a polgárőrség elfogadtatása a politikai hatalommal, sőt a későbbi stratégiai partnerrel sem.

Az Országos Polgárőr Szövetség megalakulásakor stratégiai célokként a következő pontokat jelölték meg:

- városok, falvak, települések (kistelepülések) biztonságának megteremtése, megerősítése;
- a lakókörnyezeteket veszélyeztető bűncselekmények megelőzése;
- a közlekedési balesetek megelőzése;
- gyermek- és ifjúságvédelem társadalmi feladatainak ellátása;
- a fenti feladatokat ellátó állami és önkormányzati szervezetek munkájának lakossági segítése.

A polgárőrség tehát alulról szerveződő mozgalomként jött létre, az akkori, kritikusként mondható közbiztonsági helyzet következményeként. A civil szervezet gyorsan fejlődött, regisztrált tagsága mára 64 ezer fő, akik mintegy 2000 egyesületben tevékenykednek.⁵¹⁶ Csak érdekességképpen emeljük ki, hogy ez a szám a legmagasabb Európában.

⁵¹⁵ Christján László: *Iránytű a polgárőrség és az önkormányzatok együttműködéséhez*. Budapest, OPSZ, 2017b.

⁵¹⁶ Az OPSZ nyilvántartása szerinti adatok, 2019. augusztus 30.

A polgárőr-egyesületek megyénként területi szövetségekbe tömörülnek. A szervezetrendszer alsó szintjén az egyesületi jogi formában működő helyi polgárőrszervezetek állnak.

A kezdeti nehézségek után a polgárőrség szerepe erősödni kezdett, egyre inkább kiérdemelte a közbizalmat, a rendőrség, a rendvédelmi és rendészeti szervek pedig egyre inkább stratégiai partnerként kezelték, jelentőségét felismerték, támaszkodni kezdtek rá. A polgárőrség fejlődött, szervezetét, feladatait, szerepét, létszámát, infrastruktúráját tekintve is, és az elmúlt évekre a közbiztonság nélkülözhetetlen letéteményesévé nőtte ki magát.

Amennyiben a polgárőrség fejlődését szeretnénk bemutatni, négy szakaszt szokás egymástól elkülöníteni.⁵¹⁷

Első szakasz: 1991 és 1996 között a polgárőrszervezeteket egy alapvetően spontán fejlődés, laza országos szövetségi kapcsolat, területenként eltérő bűnmegelőzési szemlélet és gyakorlat, valamint rendkívül csekély anyagi támogatottság jellemezte. Nagy felelősséget vállaltak ekkor magukra a megyei és a fővárosi szövetségek, valamint az egyesületek vezetői, hogy megalapozzák szinte településenként a civil bűnmegelőzés társadalmi megbecsülését, elfogadottá tegyék a lakosság körében. Ennek az időszaknak fontos eredménye, hogy folyamatosan jöttek létre a polgárőr-egyesületek, a mozgalom terebélyesedett, és egyre inkább kereste helyét a bűnözés elleni társadalmi fellépés rendszerében. Az egyesületek az egyesülési jogról szóló törvény alapján működtek, így nem különböztek a társadalom különféle területein tevékenykedő egyesületektől, társadalmi szervezetektől.

Második szakasz: 1997 és 2000 között a mozgalom jelentős változásokon ment keresztül. Az Országos Polgárőr Szövetség élén 1997. március 1-jével személyi változások történtek, ami szervezeti változásokat hozott magával, a mozgalom szellemisége is megváltozott. Az OPSZ legfontosabb célkitűzésként a bűncselekmények megelőzését jelölte meg azzal, hogy a fő figyelmet:

- a lakosság vagyonvédelmére;
- a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatokra;
- a kábítószer-fogyasztás visszaszorítására;
- a közlekedés biztonsága érdekében végzendő tájékoztató és nevelő munkára kell fordítani.

A polgárőrszervezetek elhatárolták magukat az erőszak, az önbíráskodás, a másokat sértő provokatív magatartás, a felfegyverkezés és a félkatonai jellegű szervezeti és működési struktúrák, illetve a politikai megnyilvánulások minden formájától. Az OPSZ, a megyei és fővárosi szövetségek, a polgárőr-egyesületek kiterjesztették együttműködésük rendszerét, így egyre több támogatásban részesültek. Kinyilvánították, hogy a polgárőrség a rendőrség és az önkormányzatok stratégiai szövetségese lett. Az OPSZ 2000-ben

⁵¹⁷ Kardos Pál: A polgárőrség fejlődése. In Tihanyi Miklós (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015a. 113–118.

kiemelkedően közhasznú szervezeti besorolást kapott. Ekkorra már törvény mondta ki, hogy a lakosság élet- és vagyónvédelmének biztosítása érdekében létesült társadalmi önvédelmi szervezetek tagjának a közbiztonság javítására irányuló, rendőrséggel kötött együttműködési megállapodás szerint végzett tevékenysége közfeladat, amelynél fogva a polgárőr e feladata teljesítése közben fokozott büntetőjogi védelemben részesül.

Harmadik szakasz: A 2001 és 2010 közötti időszakot tekinthetjük a polgárőrség minőségi fejlesztési szakasza megkezdésének. Ennek legfontosabb elemei:

- a stratégiai partneri kapcsolatok további erősítése;
- az országos polgárőr-bűnmegelőzési programok (kábitószerügy, idegenforgalmi régiók programja, nagyvárosi bűnmegelőzési program, őszi iskolakezdés) beindítása és folyamatos szervezése, elméleti és módszertani fejlesztés;
- a polgárőri tevékenység jogi szabályozása, a szervezet beillesztése a társadalmi bűnmegelőzés rendszerébe;
- stabil, folyamatos finanszírozási háttér megteremtése.

Ezekben az években ezen a téren jelentős előrelépések történtek. Az OPSZ megjelent a központi költségvetés belügyminisztériumi fejezetében. Lehetőség nyílt, hogy a területi szövetségek működésükhöz és programjaik megvalósításához támogatást kapjanak, egyes bűnmegelőzési programok megvalósuljanak, a forráshiányos egyesületek fennmaradassanak, központi rendezvényekre sor kerüljön. Az Országgyűlés 2006. február 13-án elfogadta a polgárőrségről szóló 2006. évi LII. törvényt, amely megteremtette a polgárőri tevékenység egységes jogi szabályozását.

A jelenleg is hatályos, a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény a közbiztonság fenntartása terén monopolizálta a polgárőrség helyzetét a civil szervezetek között. Ennek előzményeként szolgált a Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesület egyesülési jogot sértő tevékenysége, amelyről a bíróság a következőket állapította meg:

„Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint adott esetben az egyesülési jog korlátozásának nem előfeltétele, hogy konkrét bűncselekmény megállapításra kerüljön, vagy fizikai erőszak valósuljon meg, verbális megnyilvánulások, erődemonstrációk is alkalmasak a jogsértő hatás kiváltására. Így például a kötelezőnek tekintett ruházat a nyilas vészkorszakhoz tapadó történelmi tapasztalatok okán, az azóta eltelt történelmileg rövid időre is figyelemmel objektíve alkalmas lehet egyes kisebbségek történelmi érzékenységének megsértésére.”⁵¹⁸

Az említett jelenleg is hatályos törvényi szabályozás szerint a polgárőrszervezet csak az alapító okiratban székhelyeként feltüntetett területen láthatja el a tevékenységét, azaz tagjai csak az adott település bel- és külterületein végezhetnek feladatokat. A polgárőrség csak a rendőrséggel kötött együttműködési megállapodás alapján végezheti tevékenységét. Polgárőr a törvényi szabályozás szerint csak nagykorú, cselekvőképes, büntetlen

⁵¹⁸ A Fővárosi Ítéltábla 5. Pf.20.783/2009/7. számú jogerős ítélete a Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesület feloszlásáról. Lásd Finszter (2018): i. m. 284.

előéletű személy lehet, szolgálatát az előírt formaruházatban, a polgárőr-igazolvány kihelyezésével láthatja el. A szabálysértési törvény ehhez kapcsolódó módosításának köszönhetően elzárással vagy 150 ezer forintig terjedő pénzbírsággal lett büntethető a polgárőr, ha feladatait nem a módosított polgárőrségről szóló törvény rendelkezéseinek betartásával végzi. Kiegészült a szabálysértési törvény a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzésének tényállásával is, így az, aki közterületen vagy nyilvános helyen olyan, a közbiztonság, közrend fenntartására irányuló tevékenységet végez, amelyre jogszabály nem jogosítja fel, vagy ilyen tevékenység látszatát kelti, szintén elzárással vagy 150 ezer forintig terjedő pénzbírsággal büntethető.⁵¹⁹

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény kriminalizálja a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezését, ahol a jogalkotó nem a tevékenység végzőjét rendeli büntetni, hanem annak szervezőjét (ilyen jellegű tevékenység végzése a hatályos szabálysértési törvény szerint továbbra is szabálysértés).

Negyedik szakasz 2011-től napjainkig. Mára a több mint 64 ezer polgárőr, 2000-nél több egyesületben és 20 (megyei és fővárosi) szövetségbe tömörülve végzi szabadi-dejében önkéntesen vállalt közösségi feladatait. A polgárőrség mára a közbiztonság egyik fő letéteményese, a rendőrség, a rendvédelmi és rendészeti szervek, továbbá a helyi önkormányzatok stratégiai partnere, szövetségese lett, jelentős és tevékeny részt vállalva a bűncselekmények megelőzéséből, az állampolgárok szubjektív biztonságérzetének javításából.⁵²⁰

Ezzel összefüggésben a polgárőrség szervezete, szolgálatellátási és szakmai tevékenysége napjainkra jelentősen kibővült, új tagozatok (lovas, kutyás, motoros, vízi) létesültek. A szervezeti és feladatköri bővüléssel összefüggésben a polgárőrség együttműködése egyre szélesebb kört ölel fel, ma már az OPSZ rendkívül széles együttműködési hálóval rendelkezik, a stratégiai partnerek mellett számos állami szervvel és civil szervezettel együttműködik.

A polgárőrség szerepének és szervezetének erősödése azt is eredményezte, hogy mind nagyobb szakmai kihívásoknak kell megfelelni. Ezért napjainkra kiemelt jelentősége lett a polgárőri képzéseknek. Az OPSZ ezért bevezette az egységes képzési rendszert, amelynek megfelelően valamennyi polgárőrnek alapismereti vizsgát kell tennie. A polgárőrséghez jelentkező személyeknek szolgálatellátásuk megkezdése előtt a tananyag tartalmát el kell sajátítaniuk, és ebből vizsgát kell tenniük. Az OPSZ képzési rendszere többszintű. Az alapszintű vizsga után vezetői képzések folynak, amelyeken a megyei vezetőknek, illetve az általuk delegált tagoknak kötelező részt venniük. A polgárőri képzések legmagasabb szintje a Polgárőr Akadémia, amelyet az OPSZ a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karával közösen szervez, a kar oktatóinak közreműködésével. A képzések az OPSZ éves oktatási terve alapján zajlanak, amelyet az országos rendőr-főkapitány hagy jóvá.

⁵¹⁹ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 171. §.

⁵²⁰ Christján (2018c): i. m. [75].

Annak a személynek, aki polgárőr szeretne lenni, országosan egységes alapismereti képzésben (általános bűnmegelőzési és közbiztonsági ismeretek, jogi alapismeretek, polgárőr-alapismeretek) kell részt vennie, és ezután – ha sikeres vizsgát tett – az egyesület felveszi tagjai közé.

Polgárőr-tevékenységet csak polgárőr-egyesület tagja végezhet, belépési nyilatkozatával kötelezettséget vállal az OPSZ szabályzatainak betartására. A belépés és az alapismereti vizsga eredményes letétele után az OPSZ a polgárőrt igazolvánnyal látja el, amelyet közterületi szolgálata során jól látható módon viselnie kell.

A polgárőr kötelessége aktívan részt venni egyesületének, illetőleg magának a polgárőrmozgalomnak a tevékenységében, céljai megvalósításában. Alapvető feladata tehát a bűncselekmények megelőzése, a bűnmegelőzés. Nem a szervezett bűnözést, nem az erőszakos, agresszív, fegyveres bűncselekményeket kell megelőznie – és főként nem megakadályoznia, megszakítania –, hiszen erre nem is képes, hanem a lakosság szubjektív biztonságérzetét nagy mértékben befolyásoló, tömegesen jelentkező vagyron elleni bűncselekményeket. Ezek a bűncselekmények az össz-bűnözés 75–80%-át teszik ki, és ezek között is legjelentősebbek a lopások, a lakásbetörések, a víkendházbetörések, a gépjárműfeltörések és -lopások, a rablások. Ezek azok a területek, ahol a polgárőrök nagyon jelentős sikereket érhetnek el – ezt az elmúlt bő egy évtized is bizonyítja. A polgárőr szempontjából a bűnmegelőzés elsősorban a bűnalkalmak megelőzését jelenti. Azon kell lenni, hogy senki ne kapjon alkalmat, lehetőséget bűncselekmények elkövetésére. Az ennek érdekében alkalmazható számos módszer két fő csoportba sorolható: az egyikbe tartozik a lakosság információellátása, a tájékoztató, felvilágosító jellegű munka, míg a másikba sorolhatjuk a különböző polgárőrszolgálati formákat.

Hosszú időn keresztül a polgárőrök nem rendelkeztek saját jogon fokozott büntetőjogi védelemmel: csak hivatalos személy támogatójaként részesülhettek az általánosnál magasabb szintű védelemben. A Btk.-ban meghatározottak szerint, aki a hivatalos személy elleni erőszak tényállását kimerítő cselekményt a hivatalos személy támogatására vagy védelmére kelt személy ellen követi el, a hivatalos személy elleni erőszak bűncselekmény büntetési tételei szerint büntetendő.⁵²¹ Ez tehát azt jelenti, hogy a polgárőr ugyanolyan büntetőjogi védelmet élvez, mint például a rendőr – de csak akkor, ha a rendőrrel közösen lát el szolgálatot, például közösen járőröznek, vagy, ha a polgárőr a rendőr védelmére kel. Ilyen szabályozás mellett a probléma akkor jelentkezik, ha a polgárőr nem rendőrrel együtt, nem a rendőrt közvetlenül támogatva lép fel, hanem önállóan járőrözik – és ez a gyakoribb eset. Ebben az esetben tehát nem illeti meg fokozott büntetőjogi védelem. A jelenleg hatályos Büntető Törvénykönyv szerint közfeladatot ellátó személyként neve-síti a polgárőrt a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló törvényben meghatározott tevékenységének ellátása során.⁵²²

Mindenképpen szót kell ejteni a klasszikus polgárőri tevékenységről, a jellemző szolgálati formákról. A polgárőrszolgálat gyűjtőfogalom. Tágabb értelemben magában

⁵²¹ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 231. §.

⁵²² 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 459. § (1) bekezdés 12. pont c) alpont.

foglalja a teljes bűnmegelőzési tevékenységet, azonban használhatjuk e megnevezést szűkebb értelemben is, és ekkor csak a különböző járőr- és figyelőszolgálatokat, valamint a bizonyos személyek biztonságának fokozására irányuló szolgálatot értjük rajta. A figyelő-jelző szolgálat lehet álló vagy mozgó, tárgyát tekintve pedig lehet területátfogó, lehet pontfigyelés, objektumfigyelés vagy körkörös. A járőrzés végrehajtható gyalogosan vagy (gép)járművel, és akár rendőrökkel, közterület-felügyelőkkel vagy egyéb más hatóságokkal együtt is. E tevékenységek lényege abban áll, hogy a polgárőr kint van a közterületen, és ugyanúgy viselkedik, mint az átlagállampolgár, csak éppen bizonyos dolgokra, bizonyos jelenségekre fokozottan figyel: figyelmét arra összpontosítja, hogy kiszűrje az elkövetésre alkalmat adó helyzeteket, illetve a gyanús körülményeket, személyeket. A másik – sajátos – formája a polgárőr fellépésének az, amikor jelenlétével bizonyos feladatokat ellátó személyek biztonságának fokozását igyekszik elérni. Ilyen személy lehet például a pénzt kézbesítő postás, a díjbeszedő, a mezőőr, a természetvédelmi őr, vagy akár a rendőr is.

A polgárőr jól látható jelzést viselve, polgárőr formaruházatban lát el szolgálatot, igazolványt mindig kötelező magánál tartania. A polgárőrök – saját biztonságuk és a hatékonyság fokozása érdekében – mindig legalább ketten látnak el szolgálatot, és összekötetésben vannak a saját, illetve a rendőrség ügyeletével. A polgárőr gyakorlatilag azonos jogokkal rendelkezik, mint egy átlagos állampolgár, konkrétan a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt bárki elfoghatja, köteles azonban őt haladéktalanul a hatóságnak átadni. Amennyiben erre nincs módja, akkor a hatóság kéréséig az elfogott személyt a helyszínen visszatarthatja.

A polgárőr törvény 2015. évi módosítása megalapozta, hogy a polgárőr-egyesület a törvényben meghatározott kiegészítő feladatának ellátásában, 14–18 év közötti büntetlen előéletű ifjú polgárőr, törvényes képviselője írásbeli engedélyével közreműködhesen.

A polgárőrség társadalmi megítélése⁵²³

A kutatás célja, előzményei, hipotézisek, lebonyolítás

A polgárőrség jövőbeli prioritásainak, stratégiai céljainak meghatározása érdekében az OPSZ elnöksége fontosnak érezte annak tudományos igényű feltárását, hogy mennyire ismerik, és mit gondolnak az állampolgárok a polgárőrségről, melyek azok a kérdések, problémák, amelyek leginkább foglalkoztatják az embereket és a közösségeket a polgárőrséggel kapcsolatban.

2007-ben a Magyar Rendészettudományi Társaság már végzett egy kutatást hasonló témában a polgárőrség felkérésére. Jelen kutatásnál a Krémer Ferenc által jegyzett,

⁵²³ Christián László: A polgárőrség társadalmi megítélése, 2015. In Christián László (szerk.): *Rendészettudományi kutatások. Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus, 2017a. 39–53.

2007-es kutatás összefoglaló jelentésében foglaltakat az OPSZ engedélyével alapul vettük és felhasználtuk.

Az OPSZ a fenti kérdések feltárása, illetve a korábbi kutatás óta eltelt időben bekövetkezett polgárőrséget érintő változások megismerése céljából tartotta fontosnak egy ismételt kutatás lefolytatását.

Hipotézisek

Közbiztonság alatt azt a nyugalmat értjük, amikor személyünket és javainkat biztonságban tudjuk. A közbiztonság olyan kollektív termék, amelyben részt vesznek az egyének, közösségek és az állam szervezetei. Materiális értelemben a közbiztonság a társadalmi viszonyok együtthatása, amely a hétköznapiakban létezik és megélhető, „élvezhető”, avagy nem létező és emiatt valamilyen veszély fenyegeti a társadalmat és az egyéneket.

A polgárőrök és a polgárőrség megítélése tapasztalatokból és elvárásokból tevődik össze, és hipotézisünk szerint rendkívül fontos szerepe van abban, hogyan viszonyulnak az emberek a polgárőrséghez.

Fentiekre tekintettel az alábbi fő kérdésekre kerestük a választ:

1. Hogyan ítéli meg a társadalom, a lakosság a közrendet, a közbiztonságot? Mit jelent számukra az adott település rendje, biztonsága, mik ennek az összetevői?
2. Kik a közbiztonságért felelős szereplők?
3. Mi a polgárőrség helye, szerepe, jelentősége a közbiztonság rendszerében?
4. Mennyire ismerik az emberek a polgárőrséget, van-e személyes tapasztalatuk a szervezettel, annak tagjaival?
5. Melyek a polgárőrség erősségei, gyengeségei?
6. A polgárőri tevékenység elemzése, értékelése a társadalmi visszajelzések alapján.
7. Mik az állampolgárok elvárásai a polgárőrség jövőbeni szerepvállalását illetően?

A kutatáshoz szükséges állampolgári vélemények begyűjtése online formában, az interneten történt. Azért ezt a módszert választottuk, mert a rövid megszabott határidő miatt gyors lekérdezési intervallum állt csak rendelkezésre (5 hét), valamint ez a megoldás felelt meg leginkább a költséghatékonysági elvárásoknak is. A kutatáshoz használt kérdőív 23 szakmai kérdést tartalmazott, illetve hat rövid kérdés vonatkozott a kitöltő személyére (nem, életkor, település nagysága, foglalkozása stb). A kérdőív kitöltése hozzávetőleg 15 percet vett igénybe.

A kutatás meghatározó platformja a hazánkban legismertebb közösségimédia-felület, a Facebook volt, ahol folyamatos fizetett hirdetés segítségével 154 070 Facebook-felhasználóhoz jutott el a kutatásról szóló felhívás. Továbbá szakmai honlapokon, online felületeken, hírlevelekben is népszerűsítettük a kutatást.

Ezen túlmenően a legnagyobb önkormányzati szövetség – a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – elektronikus levelezőrendszere révén eljutott az önkormányzatokhoz is a felhívás.

A kutatás során kértük, hogy lehetőség szerint polgárőrök ne töltsék ki a kérdőívet, mert elsősorban az állampolgárok véleményére vagyunk kíváncsiak. Ennek okán megköszöntük és udvariasan visszautasítottuk az OPSZ jó szándékú felajánlását a kérdőív szervezeten belüli népszerűsítésére, az objektivitás érdekében.

A kutatáshoz használt online kérdőív 2015. július 16-tól 2015. augusztus 20-ig volt elérhető és kitölthető az állampolgárok számára.

Ez idő alatt 627 állampolgár töltötte ki a kérdőívet, ebből 621 hiánytalanul kitöltött kérdőív volt, amelyek felhasználásával készült el a letisztított adatbázis mint a kiértékelés alapja. A kutatási jelentés utolsó fejezete a Facebookon megindult diskurzus – megköze-lítőleg 200 hozzászólás – szakmai kiértékelése egy rövid kvalitatív elemzés keretében.

A kutatás eredményei, főbb megállapítások

Az alábbiakban a tanulmánykötet terjedelmi korlátai miatt a teljesség igénye nélkül az általam legrelevánsabbnak, legizgalmasabbnak tartott kérdésekre adott válaszok eredményeit ismertetjük.

A számok arról tanúskodnak, hogy a kistelepülésen élők (57%) fontosabbnak érezték véleményt formálni a polgárőrség kapcsán. Talán a kistelepüléseken élőket jobban foglalkoztatják a közösséget, falut, várost érintő kérdések.

A legtöbben (178 fő) a 40–49 év közötti korcsoportból töltötték ki a kérdőívet, érdekesség, hogy a kérdőívet hét olyan személy is kitöltötte, akik nem érik el a 19. évet. A válaszadók majd kétharmada (63%) férfi volt, míg 37%-a nő. Iskolai végzettséget tekintve a kérdőívet kitöltők 55%-a rendelkezik főiskolai vagy egyetemi végzettséggel, tehát a magasan képzett válaszadó réteg felülreprezentált a mintában.

A válaszadók saját településével kapcsolatos kérdésekre adott válaszokból az derült ki, hogy a megkérdezettek többsége (33,1% teljes mértékben, 43,7% inkább igen) a településen nyitott az új dolgokra és a megújulásra. A válaszadók túlnyomó része szerint az emberek segítik egymást: 16,3% teljes mértékben, 56,1% inkább igen. Ez azért különösen izgalmas kérdés, mivel a polgárőrség segíthet újraéleszteni a közösségek önvédelmi mechanizmusait, amely révén a száz évvel ezelőtt még falvakban élő emberek odafigyeltek és vigyáztak egymásra. Többen vannak azok, akik szerint a településén élők könnyen befogadják az új szomszédokat, mint azok, akik nem. Valamivel többen mondták, hogy a környezetükben élő emberekre nem jellemző a bezárkózottság és a közöny. Ez álláspontunk szerint talán inkább a városokra, nagyvárosokra jellemző tendencia korunkban. A korai városszociológusok (Simmel, Tönnies) megfigyelései szerint a városlakók a falvak egyenletesebb, nyugodtabb, szokványosabb, lassúbb életével szemben intenzívebb, gyorsabb, egyben zaklatottabb életet élnek. A városlakók, belső lelki békéjük megteremtése érdekében úgy védekeznek a túlnépesedéssel járó, erősza-kos és intenzív ingerekkel szemben, hogy fásulttá és közömbössé válnak egymás iránt, érzelmileg elszigetelődnek egymástól. Ehhez képest meglepő eredményeket mutat a jelen

kutatás, amely szerint az elszigetelődés hiánya, azaz a nyitottság leginkább a városlakó közösségekre jellemző.

A kutatás egyik meghatározó jelentőségű kérdése volt, hogy az emberek biztonságosan érzik-e településüket. Komoly elismerés a közrendért, közbiztonságért dolgozó szervezeteknek, hogy a válaszadók több mint kétharmada pozitívan vélekedett a kérdésről. Itt persze nem mehetünk tovább anélkül, hogy ne tennénk különbséget a bűnügyi statisztikában mért és az emberek szubjektív biztonságérzete között. A kettő gyakran nem egyezik, sőt komoly eltérések tapasztalhatók.

A teljes település biztonsága kapcsán adott válaszok nagyban hasonlítanak a közvetlen lakókörnyezet biztonságát firtató kérdésre adott válaszok mintázatára. A különbség mindösszesen annyi, hogy valamennyi érték esetében egy kicsit gyengébb eredmények születtek a közvetlen lakókörnyezet esetében, amelyek arra engednek következtetni, hogy a szűkebb közegben 3-3%-kal több ember inkább nem, illetve egyáltalán nem érzi magát biztonságban.

Az előbbi és a jelenlegi kérdés szorosan kapcsolódik az állampolgárok szubjektív biztonságérzetéhez, amely a közrend, közbiztonság szempontjából fontos fokmérő, az általánosan elfogadott bűnügyi statisztika mellett. Az elemzésben már említett szubjektív biztonságérzet nagyon képlékeny kategória, számos tényező és körülmény befolyásolja. Többek között ilyen lehet a média torzító hatása, a „városi legendák”, a rémhírek, a közvetett információk, a rendőrök vagy polgárőrök láthatósága, a hatóságok hozzáállása az állampolgárokhoz, a súlyos bűncselekmény híre, vagy az, hogy mennyire vannak tisztában a lakók a valós bűnügyi helyzettel.

A kérdőívet kitöltők több mint háromnegyede (78%) érzékelt bűncselekményt a lakókörnyezetében az elmúlt egy évben, ami meglehetősen magas szám. A kérdés ezek után az, hogy az egyes emberek magukra nézve mennyire érzik fenyegetőnek, hogy bűncselekmény áldozatává válnak. Az eredmény, miszerint 49% – tehát minden második ember – tart attól, hogy bűncselekmény áldozatává válhat, meglehetősen magas érték. A bűnözéstől való félelem egyre hangsúlyosabb szerepet kap a kriminológiai kutatásokban, az áldozatkutatásokban. A már említett szubjektív biztonságérzet szempontjából kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy az emberek mennyire érzik közvetlennek a veszélyt, hogy áldozattá válhatnak.

Az Országos Kriminológiai Intézet (OKRI) *Áldozatok és vélemények* című kutatása az ezredforduló után (2003) rávilágított arra, hogy az elkövetett bűncselekmények egy jelentős része látenciában marad. 10 ezer megkérdezettből 2276 személy válaszolta azt, hogy az előző évben áldozat volt, ebből azonban csak 739 tett feljelentést a rendőrségen (32%).

A mostani, 78%-os eredmény nem összetévesztendő az áldozattá válási mutatóval, jelen kutatásban pusztán arra kérdeztünk rá, hogy van-e tudomása a válaszolónak az elkövetett bűncselekményekről a lakókörnyezetében. Szintén a fent említett közvélemény-kutatásból tudjuk, hogy a lakosság több mint fele (53,5%) bizonytalan e tekintetben, azonban 33,3% kifejezetten rossznak ítélte a közbiztonságot, és csak 13,2% minősítette azt jónak.

Magyarországon aktuálisan valamivel több mint 3100 települési önkormányzat van, míg az OPSZ 2015. tavaszi nyilvántartása szerint 1962 polgárőr-egyesület működik, a polgárőrök száma 50 678. Az OKRI által 2003-ban végzett kutatás alkalmával a válaszadók mindössze 52,9%-a jelezte, hogy működik polgárőrség a lakóhelyén, ráadásul majd háromszor annyian nyilatkoztak akkor pozitívan a szervezetről, mint ahányan negatívan.

Az előbbi adatok kapcsán szembetűnő, hogy az önkormányzattal rendelkező települések hozzávetőleg kétharmadában működik polgárőr-egyesület, ezzel szemben a mostani kérdőívet kitöltők 91,4%-a nyilatkozott úgy, hogy a községében, városában van polgárőr-egyesület. A 2003-as számokkal összevetve szembeötlő a pozitív változás, hiszen akkor a válaszok alapján tízből öt településen érzékelték a polgárőrség működését, mára ez a szám tízből kilencre emelkedett.

Kissé talán meglepő, hogy a rendőrség működését az egyes településeken a válaszolók 69,2%-a jelölte meg. Ez azt is jelenti, hogy a válaszadók szerint 22%-kal több településen működik polgárőrség, mint rendőrség, illetve az is lehetséges, hogy a lakosok a polgárőrség jelenlétét érzékelik, a rendőrségét pedig ilyen mértékben nem. Ez persze pluszfeladatokat eredményez és felelősséggel is jár a polgárőrség számára. Ennek okán javasoljuk felmérni, hogy melyek ezek a települések, és speciális gyakorlati útmutatást, egyedi programot készíteni e falvakban a hatékonyabb feladatellátás érdekében.

Talán az előbbi kérdésnél is fontosabb, hogy mennyire tekintik befolyásosnak az adott szervezeteket a településen élők. Az emberek szerint a települések működésének letéményese vitathatatlanul az önkormányzat, ezt igazolták a válaszadók is: 69% teljes mértékben, 27,4% szerint inkább igennel felelt, ami mindösszesen 96,4%. A rendőrség befolyása a település működését illetően 84,2% (32,9% teljes mértékben, 51,3% inkább igen), míg a polgárőrség esetében 69,3% (19,6% teljes mértékben, 49,7% inkább igen). A polgárőrség esetében a válaszadók 19,4% szerint inkább nem, 11,2% szerint egyáltalán nem befolyásos. Minél több formában kapcsolódik be a polgárőrség a település életébe, veszi ki a részét annak működéséből, annál befolyásosabbnak fogják tekinteni az állampolgárok.

Az állampolgárok egyértelműen a rendőrségtől várják a személyes biztonságuk megteremtését (94%), másodsorban a polgárőrségtől várnak támogatást ehhez (83,5%), harmadrészt az önkormányzatok felelősségének is tekintik ezt a rendkívül fontos kérdést (81%). Az önkormányzat tevékenysége azonban nem merülhetne ki annyiban, hogy kinevez egy közbiztonsági felelőst, tanácsnokot, aki formális kapcsolatot tart fenn az érintett partnerekkel. A legtöbb településen nincsenek, vagy nem megfelelően vannak szabályozva a közösségi együttélés szabályai. Ennek a hiányosságnak számos negatív kihatása van a helyi közrendre, közbiztonságra, ráadásul a nyugodt egymás mellett élés feltételeinek be nem tartása esetén szankció, bírság kiszabásának is helye van. Az önkormányzati rendszer egyik mostohagyereke az önkormányzati rendszet. E tekintetben mind a szabályozásbeli hiányosságok, mind a gyakorlati működés terén nagyon komoly hiányosságok, visszasságok tapasztalhatók hazánkban. Ennek részleteibe nem merülhetünk a terjedelmi korlátok miatt, pusztán jelezni kívánjuk a problémát.

Érdemes megfigyelni azt is, hogy a település biztonságának fenntartása szempontjából a válaszadók 85,3%-ban úgy nyilatkoztak, hogy a lakosok, polgárok is felelősek a biztonság fenntartásáért. Ez egybecseng a legkézenfekvőbb, legolcsóbb bűnmegelőzési módszerrel, amikor az emberek ismerik egymást, felelősséget éreznek mindenki biztonságáért, éberen figyelnek, védik egymást és javaikat. Gyakorlatilag ez a 20. század első felében kialakult, a falvakból ismert közösségi önvédelmi mechanizmus. Ezt a képességet kell újraéleszteni és erősíteni a falvaktól a nagyvárosokig, minden rendelkezésre álló eszközzel.

A válaszadók majd kétharmada (64%) szokott találkozni polgárőrökkel (32% gyakran, 32% inkább igen). A polgárőri feladatellátás alfája és omegája a járőrtevékenység, hiszen ezzel jogsértések elkövetését tudják megakadályozni, aktívan részt tudnak venni a bűnmegelőzési feladatokban, és ezáltal válik a polgárőr láthatóvá, elérhetővé az emberek számára, emiatt érzi az állampolgár, hogy a polgárőr érte van. A kitöltők 18%-a inkább nem szokott, míg 20% egyáltalán nem szokott találkozni polgárőrrel.



9. ábra: Szükség lenne-e polgárőrségre minden településen?

Forrás: Christján László: A polgárőrség társadalmi megítélése, 2015. In Christján László (szerk.): Rendésettudományi kutatások. Az NKE Rendésettudományi Kutatóműhely tanulmánykötete. Budapest, Dialóg Campus, 2017a. 53.

Komoly elismerés a polgárőrség számára, hogy a kérdőívet kitöltők 88%-a – azaz tízből kilenc ember – úgy foglalt állást, hogy minden településen szükség lenne polgárőrségre. Ez konkrét üzenet az OPSZ számára. Alapos revízió keretében fel kell ébreszteni az alvó egyesületeket, és minél több új települést kell bevonni abból a hozzávetőleg 1200 településből, ahol jelenleg nem működik polgárőrség.

A polgárőrök tevékenységének értékeléséről szóló részletes eredmények ismertetése előtt mindenképpen ki kell emelni, hogy alapvetően nagyon pozitív az összkép a polgárőrök tevékenységéről. A különböző kérdésekre adott válaszokban a polgárőrök

(átlagosan 80-90%) pozitív értékelést kaptak. A polgáröröké kiemelkedően jó lett, egészen pontosan 90,7% véli úgy, hogy a közösség érdekében végzik a munkájukat. Két olyan válaszopció volt, ahol a „teljes mértékben” válaszok 60 százalékpont feletti eredményt értek el. Az első, hogy a polgárörök áldozatot vállalnak, amikor szabadidejükben polgárörként tevékenykednek (65,2%). A második kiemelkedő válasz, hogy a közösség érdekében végzik a munkájukat (60%).

Amennyiben a számokból megpróbáljuk a hibákat, hiányosságokat is beazonosítani, akkor a negatív értékelések némi támpontot adhatnak. Az emberek 11,6% véli úgy, hogy inkább nem elég felkészültek a polgárörök, míg 8,9% gondolja, hogy egyáltalán nem kellően felkészültek. Ez azt jelenti, hogy tízből ketten úgy gondolják, hogy a polgárörök nem elég felkészültek feladatuk ellátására. Külön figyelmet érdemel, hogy a válaszadók 16,9% (9,8% inkább nem, 7,1% egyáltalán nem) szerint nem kellően figyelnek oda az emberek problémáira. Megközelítőleg 20% mondta azt, hogy nem vagy inkább nem élvezik az emberek bizalmát. A kérdőívet kitöltők 17,6%-a véli úgy, hogy nem elég szakszerűen látják el feladataikat a polgárörök.

Pozitívum, ugyanakkor kissé talán meglepő is az eredmény, amely szerint az emberek 83%-a, azaz öt emberből négy már került kapcsolatba polgárörrel. Jelen kérdés szoros összefüggést mutat azzal, hogy mennyire elérhető az emberek számára a polgárör, mennyire számíthat rá a felmerülő problémák kezelése során. Többször visszatérő téma a kutatás során, hogy a jövőben új, innovatív megoldásokat, módszereket, kommunikációs csatornákat is keresni kell, amelyeken keresztül elérhetővé válnak a polgárörök.

A kutató számára némileg meglepő, hogy a kapcsolatfelvételt többnyire (56%-ban) az állampolgárok kezdeményezték. Ez persze az egyik megközelítésből pozitív üzenetet hordoz, mégpedig azt, hogy a polgárörök elérhetőek az emberek számára, bizalmukba fogadják azzal a polgárört, hogy kapcsolatfelvételt kezdeményeznek.

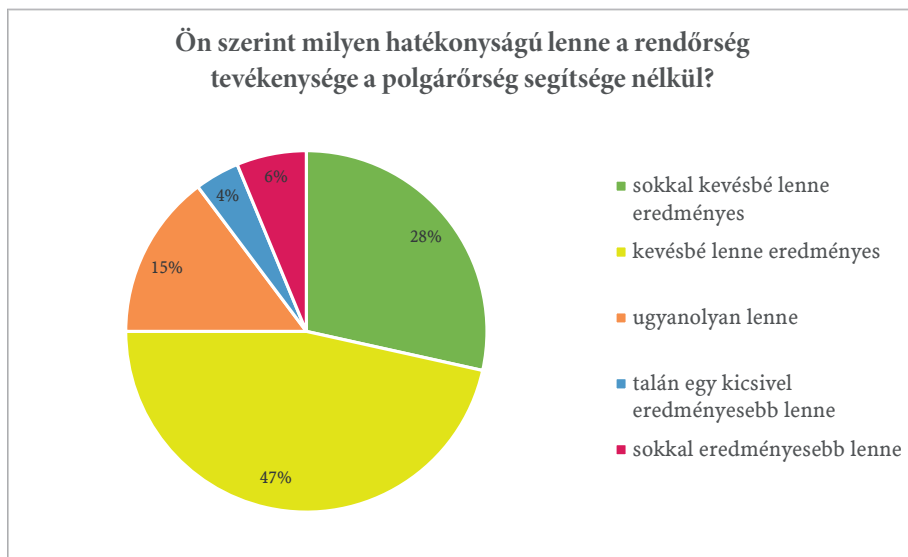
A kérdőívben szerepelt a polgárörök átlagéletkorával kapcsolatos kérdés is. Amennyiben vetünk egy pillantást arra a táblázatra, amely azt firtatja, hogy milyen területeken kellene fejleszteni a polgárőrséget, akkor magasan a leggyakoribb válasz az volt, hogy fiatal, ambiciózus polgárörök bevonása szükséges. Az OPSZ minden bizonnyal reálisan látja, hogy égetően nagy szükség lenne a fiatal generáció bevonására, ezért örömdetes kezdeményezés, hogy a polgárőrségről szóló törvény módosítása révén immár 14 és 18 év közötti fiatal polgárörök is csatlakozhatnak a polgárőrséghez. A jövőben az érettségi vizsgához feltételként meghatározott 60 órás önkéntes társadalmi munka ifjú polgárörként is teljesíthető. Ez nagy lehetőség és felelősség is egyben a polgárőrség számára.

Nagyon fontos, hogy pontos képet szerezzünk arról, hogy azok az állampolgárok, akik már kapcsolatba kerültek polgárörökkel, milyen tapasztalatokat szereztek. A válaszok újfent pozitív összképet rajzolnak ki a polgárörökről. 90% feletti pozitív eredmény született azzal kapcsolatban, hogy tisztességesen bánnak a polgárörök az emberekkel. Az is kiderült, hogy kellően segítőkészek (89,9%), tekintettel vannak az emberek jogaira (89,9%), udvariasak (88,1%). Talán két olyan negatív érték van, amely említésre méltó. Az egyik, hogy a válaszadók 15,4%-a mondta azt, hogy „a polgárőrség a környékemen nem elég megbízható”, egészen pontosan 7,5% szerint inkább nem megbízható, 7,9% sze-

rint egyáltalán nem megbízható. A másik szembetűnő eredmény, hogy 16,6% nyilatkozott úgy, hogy inkább nem szán elég időt a polgárőrség a problémák megoldására, 8,6% szerint egyáltalán nem. Ez összesen 25,4% százalék, azaz minden negyedik megkérdezett így gondolja. Nem elég tehát a problémát azonosítani és a lehető leggyorsabban megszabadulni tőle, hanem kellő időt kell fordítani annak megoldására, vagy legalább a megoldás felé terelni az ügyet.

A válaszokban egyszerre köszönnek vissza az állampolgárok véleménye, elvárásai és a polgárőrség által kitűzött prioritások. Az állampolgárok biztonságérzetének alakulását bizonyosan erőteljesen befolyásolja a polgárőrség működése, ezt igazolja a megközelítőleg 88%-os mutató. A bizalomépítés útjáról nem szabad egy pillanatra sem letérni, sőt erősíteni kell ezt az irányvonalat. A másik kiemelt prioritás, amelyet a válaszok visszaigazoltak, a közterületek rendjének védelme, amellyel kapcsolatban 83,9% szerint hatékony a polgárőrség. A polgárőri tevékenység fókusza továbbra is a bűnmegelőzés kell legyen, ebben meggyőződésem szerint még rengeteg munka és tartalék rejlik. A polgárőrségnek komoly társadalmi és szakmai küldetése van az elkövetkező években, évtizedekben a bűnmegelőzés terén.

A kérdőívet kitöltők szemernyi kételyt sem hagynak, hogy nagy szükség van a polgárőrségre a jövőben is. A válaszadók 75%-a vélekedett ugyanis úgy, hogy a rendőrség kevésbé lenne eredményes polgárőrség nélkül. Ezzel szemben mindössze 10% gondolja úgy, hogy eredményesebb lenne a rendőrség a polgárőrség segítségével nélkül (konkrétan 4% talán egy kicsit eredményesebb lenne, 6% sokkal eredményesebb lenne). Inkább negatív válaszként értékelhető a polgárőrség szempontjából, hogy a megkérdezettek 15%-a szerint nem történne érdemi változás a polgárőrség segítségével nélkül.



10. ábra: A rendőrség hatékonysága a polgárőrség segítségével nélkül, 2015

Forrás: Christián (2017a): i. m. 48.

A polgárőrség küldetése a bűnmegelőzésben történő aktív közreműködés, illetve egyfajta társadalmi kapocsként is szolgálhat az állampolgárokkal való kapcsolattartás terén.

Jelen kutatással azokra a problémákra, anomáliákra is szeretnénk a polgárőrség vezetésének figyelmét ráirányítani, amelyek orvoslása talán segíthet egy még hatékonyabban működő, a társadalom és a szakma további elismerését kivívó polgárőrség elérésében. Ezért kérdeztük meg az állampolgároktól, hogy véleményük szerint mely területeken lenne szükség változtatásra. A válaszok kirajzolják egy olyan jövőbeli cselekvési program kereteit, amelyek segíthetnek a polgárőrség modernizálásában, továbbfejlesztésében.

Az elvárások a kutatási eredmények alapján sorrendbe állítva:

1. Fiatalítás (90,9%). Égetően fontos kérdés, a szervezet minden szintjén.
2. Szakmai ismeretek fejlesztése (88,3%). Belépési feltételek, képzési, továbbképzési rendszer újragondolása.
3. Gyorsabb reagálás (85,1%).
4. Az állampolgárokkal élő, aktívabb kapcsolat (84%).
5. A rendőrséggel (81,4%), valamint az önkormányzatokkal (77,7%) való kapcsolat javítása.

Végül nézzük meg, hogy milyen az ideális, jó polgárőr az állampolgárok szerint! A legfontosabb tulajdonságokat abban a sorrendben tüntetjük fel, amelyeket a válaszadók leggyakrabban, fontossági sorrendben megjelöltek.

A jó polgárőr mindenekelőtt:

1. segítőkész;
2. ismeri (és képes beazonosítani) a lakosságra leselkedő veszélyeket;
3. tiszteletben tartja a másik ember jogait és méltóságát;
4. fegyelmezett;
5. megjelenésében kulturált;
6. áldozatkész, és ismeri a szükséges jogszabályokat.

Valamennyi fenti tulajdonságnál 88–96% közötti százalékos értékekkel nyomatékosították a válaszadók az említett elvárások súlyát.

A válaszadók kétharmada (64%) nem tudott megnevezni egyetlen konkrét polgárőrségi programot sem. A kérdőívet kitöltők 29%-ának volt némi elképzelése, de meglehetősen általános választ adott. Mindössze a felelők 7%-a tudott konkrét programot megnevezni.

Az eredmények azt támasztják alá, hogy a polgárőrség kiemelkedő ismertsége ellenére, annak konkrét kezdeményezéseit, programjait csak nagyon kevesen ismerik. Éppen ezért a nagyközönséget célzó kezdeményezéseket szélesebb körben kell megismertetni, hozzáférhetővé tenni az állampolgárok számára. Ez a tevékenység azonban nem merülhet ki a klasszikus médiatartalom-szolgáltatók (Magyar Távíráti Iroda, közszolgálati és kereskedelmi rádió- és televízióadók, írott sajtó) tájékoztatásában, hanem egyre nagyobb hangsúllyal kell a közösségi médiára is támaszkodni, fokozva ezzel is a polgárőrség társadalmi beágyazottságát, az emberek bizalmának elnyerése érdekében.

Az alábbiakban a 2007. és a 2015. évi kutatási eredmények összevetésére teszünk kísérletet. Az összehasonlítást némileg nehezíti, hogy nem pontosan egyeznek a lekérdezés során használt válaszlehetőségek, illetve eltérő számú válaszlehetőséget határoztunk meg 2007-ben és most. A jelen kutatásnál arra törekedtünk, hogy valamilyen irányba (pozitív vagy negatív) döntsön az állampolgár az adott kérdés kapcsán. Éppen ezért a 2007-ben használt bizonytalan válaszlehetőség helyett inkább igen, inkább nem válaszokat használtunk.

Annak kapcsán, hogy mennyire érzi biztonságosnak a települését 2007-ben, viszonylag magas volt a bizonytalankodók száma (35%). 46% érezte biztonságosnak, és 19% nem. Ehhez képest 2015-ben 18% teljes mértékben, 59% inkább igen, 15% nem, 8% egyáltalán nem. Tehát jelenleg 77% alapvetően biztonságosnak tekinti (inkább igen + teljes mértékben igen válaszok) a települését, az elutasítók száma 23% volt.

A két kutatási eredményt megvizsgálva arra a megállapításra juthatunk, hogy a polgári munka társadalmi megítélése alapvetően pozitív volt mindkét értékelés alkalmával. 2007-ben 15 és 35% között volt a bizonytalan válaszadók száma, a pozitív válaszoké 63 és 81% közötti értéket mutatott. 2015-ben a különböző kérdésekre adott válaszokban a polgárörök (átlagosan 80-90%) pozitív értékelést kaptak. A polgárörök tevékenysége 90% feletti, kiemelkedően jó értékelést kapott, egészen pontosan 90,7% véli úgy, hogy a közösség érdekében végzik a munkájukat. Míg 2007-ben az egyedüli figyelemre méltó negatív számadat (28,4%) azzal kapcsolatban merült fel, hogy időnként megsértik az együttélési szabályokat, addig 2015-ben e tekintetben javult a helyzet, mert 15,6%-ra (3,1% teljes mértékben, 12,5% inkább igen) csökkent ez a megítélés. Amit még érdemes kiemelni, hogy a 2015-ös kutatásban két negatív érték jócskán 10 százalékpont fölé szökött. A „Fegyelmetlenül végzik-e a munkájukat?” kérdésre a válaszadók 14%-a válaszolt nemmel, illetve a „Hozzáértő módon végzik-e a munkájukat?” kérdésre 18,1% válaszolt negatívan.

Öröndöses fejlemény, hogy a 2007. évi adatokhoz képest a válaszadók 4%-kal nagyobb arányban hiszik, hogy a polgárőrség hozzájárul a megkérdezettek személyes biztonságához, az eredmény így 39,3%-ról, 43,6%-ra nőtt. 3,5%-kal szintén nőtt a rendőrség térnyerése (56,3-ról 59,9%-ra), az önkormányzatoké viszont több mint 10%-kal csökkent (30,7-ről 20,5%-ra). A válaszok alapján az derül ki, hogy az emberek biztonságának a letéteményesei egyértelműen a rendőrség és a polgárőrség.

Arra vonatkozóan, hogy mennyire eredményes a polgárőrség az egyes bűncselekménytípusok, elkövetési formák megelőzésében, jobbra hasonló eredmények születtek. A közterületek rendjének fenntartása (2007-ben 77,7%, 2015-ben 83,9%) mindkétyszer előkelő helyen végzett. Azonban 2015-ben az állampolgárok biztonságérzetének javítása (86,9%) minden más értéket megelőzött (2007-ben nem mérve).

Az eredmények egyfajta igényt is megfogalmaznak. Ezek az eredmények pedig azt üzenik, hogy az emberek nem elsősorban a számszerűsíthető felderítéseket, elfogásokban való közreműködést várják el a polgárőrségtől, hanem azt, hogy az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét javítsa. Ez pedig szisztematikus bizalomépítés révén érhető el.

Milyen lenne a rendőrség tevékenysége a polgárőrség nélkül? Az előbbi kérdésre adott válaszokban érdemi eredmény nem, mindössze csekély negatív elmozdulás figyelhető meg. 2007-es eredmények, akiknek volt alkalmuk polgárőrt megfigyelni munka közben: 27,8% (kevésbé lenne eredményes), 54,4% (sokkal kevésbé lenne eredményes), azaz összesen 82,2%. 2015-ös eredmények azoknál, akiknek volt alkalmuk polgárőrt megfigyelni: 45,7% (kevésbé lenne eredményes), 30,4% (sokkal kevésbé lenne eredményes), összesen 76,1%.

Érdekes megfigyelni azt is, hogy azok, akiknek nem volt alkalmuk munka közben polgárőrt megfigyelni, számottevően (hozzávetőleg 10%-kal) alacsonyabb mértékben válaszolták azt, hogy kevésbé lenne eredményes a rendőrség a polgárőrség segítségével (2007-ben 72%, 2015-ben 64%).

Mely területeken kell fejleszteni a polgárőrséget? Ennek kapcsán új prioritás jelent meg, ez pedig a fiatal, ambiciózus polgárőrök bevonása, amely az idei felmérésben 51,8%-kal az első helyen végzett. Minden más szempont messze lemaradva 30-35 százalékpontnyi választ kapott.

A 2007-es kutatás kapcsán az elsődleges prioritás az anyagi támogatás fokozása volt (61,5%), ezt a kérdést azonban az elmúlt években (2010 óta) a kormányzat révén megnyugtatóan rendezték.

Kvalitatív kutatás. A közösségimédia-felületek, így a hazánkban legismertebb közösségimédia-oldal, a Facebook többek között kiválóan alkalmas arra, hogy az állampolgárok könnyen véleményt formáljanak, eszmét cseréljenek egy-egy felmerülő témával összefüggésben. Így volt ez a kutatás népszerűsítése során is, ugyanis az online kérdőív kitöltésére biztató felhívás megosztása, a kérdőív kitöltése megteremtette az alapját egy polgárőrségről szóló diskurzusnak. Meglepetésünkre a lekérdezés öt hete alatt hozzávetőleg 200 hozzászólás érkezett a téma kapcsán, amely tekintélyt parancsoló véleménycsokor. Az alábbiakban egy rövid kvalitatív elemzés keretében ezeket a kommentárokat, hozzászólásokat veszem górcső alá, és próbálom meg az általam kiemelésre érdemes konklúziókat leszűrni.

Érdekes volt szembesülni azzal a tendenciával, hogy amíg a kérdőívet kitöltő állampolgárok alapvetően pozitív képet festettek a polgárőrségről, addig a Facebook-bejegyzések többsége negatív ítéletet, véleményt fogalmazott meg a szervezettel összefüggésben. Nyilvánvalóan ennek egyik eredője, hogy egyesek hirtelen érzelmi felindulásból, részben a virtuális térben az anonimitás mögé bújva bátrabban fogalmaznak meg negatív értékeléseket, mint tennék azt a valóságban. Több vélemény és kritika mögött egyéni sérelmek, tapasztalatok állnak, amely alapján az állampolgárok hajlamosak az általánosításra, az egész szervezet megítélésére.

Továbbá sok esetben nincs is személyes tapasztalat, hanem hallomásból ismert történetek alapján zajlik az értékelés. E vélemények, hozzászólások gyakran előítéleteken alapulnak, így nem tekinthetők mértékadó, objektív, semleges véleményformálásnak. Mindazonáltal azt is el kell fogadni, hogy számos, szövegszerűen kifejtett vélemény valós problémákra, negatívumokra hívja fel a figyelmet, amely felvetéseket nem szabad

szőnyeg alá söpörni, hanem kellő alázattal és realitásérzéssel érdemes megfontolni, és bizonyos változásokat eszközölni a probléma kezelésére.

A felmerült véleményeket alapvetően hat csoportba sorolhatjuk.

1. A legtöbben a polgárőrség hatékonyságát vitatják. Sokak szerint nem származik a tevékenységükből semmi pozitív a társadalom javára.

Ennek eredője abban keresendő, hogy nem található az ország minden településén polgárőr-egyesület. Másrészt ahol működik, ott sem biztos, hogy minden ember tisztában van a működéssel, annak előnyeivel, hozományaival. Harmadrészt a személyesen megtapasztalt polgárőri munka sem biztos, hogy pozitív fogadtatásra talál. Ezért minden egyes polgárőr felelőssége annak belátása, hogy adott esetben az ő közreműködése révén ítélik meg a teljes szervezetet.

2. Szintén gyakori téma volt a polgárőr személye. Számos hozzászóló vélekedett úgy, hogy nagyon sok polgárőr alkalmatlan a polgárőri szolgálatra főként életkori, fizikai, szellemi okokból. Többek szerint az, hogy sok polgárőr alkalmatlan, alapjaiban határozza meg a polgárőrségről alkotott negatív képet. Éppen ezért a hozzászólók megoldásként szigorúbb feltételrendszerhez kötnék (polgárőrképzés, továbbképzés és fizikai alkalmassági felkészítés) a polgárőri szolgálat ellátását.

Egy önkéntes társadalmi szerveződéshez szabadon csatlakozhatnak az állampolgárok, azaz a jelentkezőket elutasítani csak nyomós okból lehet (kiskorúság), de az OPSZ felelőssége annak mérlegelése, hogy alaposabb felkészítésben részesüljenek a belépéskor, folyamatos továbbképzést kapjanak, és nagy hangsúlyt kell fektetni a fiatal utánpótlás megszervezésére.

3. A hozzászólók közül többen azt tapasztalták, hogy a polgárőr felkészületlenségéből eredően visszaél a „hatalmával”. Másként megfogalmazva a polgárőrök egy része felhatalmazva érzi magát, hogy a saját elképzelései szerint nevelje rendre a környezetében élő embereket. Többször visszatérő sérelem az emberek részéről, hogy a polgárőrök szolgálatban „kocsmáznak, ittasan vezetnek, és hivatalos minőségüket felhasználva lopnak”. Sajnos ebben a körben sok személyes tapasztalat és történet került a felszínre, nyomatékosítva a probléma jelentőségét.

4. A következő gyújtópont az „önkéntesség” volt. Sokak számára elképzelhetetlen, hogy valaki ellentétélezés nélkül, társadalmi munkában dolgozzon. Meg vannak győződve arról, hogy a polgárőri munka révén „csurran-cseppen” valami a polgárőrök zsebébe. Ezt arra alapozzák, hogy milyen egyenruházatot, autót kapnak, és rendezvényeket szerveznek a polgárőrök számára, „ahelyett, hogy a rendőrséget támogatnák” – vélik többen.

Abba persze minden bizonnyal nem gondolnak bele, hogy a minőségi, szakszerű polgárőri feladatellátásnak a fent említettek minimális, szükségszerű előfeltételei.

5. Többen írják, hogy ritkán, vagy nem is láttak még polgárőrt a lakóhelyükön, pedig elvileg létezik egyesület az adott településen, és megítélésük szerint dolguk is lenne jócskán, mert sok jogsértés (bűncselekmény, szabálysértés) történik a környezetükben. Ez a megállapítás minden bizonnyal abból fakad, hogy a járőrözési kapacitásokat a rendelkezésre álló humán erőforrás határozza meg. Törekedni kell arra,

hogyan a polgárőrség egyik legnagyobb erőssége, jellemzője, a mindenkori elérhetőség és láthatóság minél több állampolgár számára naponta meg tapasztalható legyen.

6. A fentiek mellett fontos megemlíteni, hogy szép számmal vannak azok, akik viszont támogatják, helyeslik és fontosnak tartják a polgárőrség működését és tevékenységét. Az ő személyes tapasztalataikból megismerhettünk egy-egy sikeres bűnmegelőzéssel kapcsolatos történetet, tettenérésről is többen számoltak be. Az általános vélekedés szerint a polgárőrség nagyban segíti a rendőrség munkáját, sokszor életük kockáztatásával is helytállnak bizonyos helyzetekben, akár kockázatos, veszélyes szituációkban is.

Összességében elmondható, hogy a közösségimédia-felületen kialakuló és egyre intenzívebbé váló diskurzus, a majd' 200 hozzászólás komoly hozzáadott értéket képvisel a kutatás során. E véleményekből ugyanis felszínre kerültek olyan problémák, amelyek a kérdőívből nem derülnek, nem derülhetnek ki. Fontos lehet ezekkel a felvetésekkel érdemben foglalkozni, helyén kezelni, és a megfelelő konklúziókat levonni azokból.

*Polgárőrséghez hasonló külföldi jó gyakorlatok*⁵²⁴

A civil bűnmegelőzés, a közbiztonságért, az emberek biztonságérzetéért való társadalmi felelősségvállalás nem csak hazánkban ismert. Az alábbiakban szeretnék bemutatni néhány külföldi példát jól és hatékonyan működő társadalmi bűnmegelőzési formákra, szervezetekre, megoldásokra.⁵²⁵

Az Amerikai Egyesült Államok szinte valamennyi tagállamában a mai napig nagy számban működnek civil önvédelmi, a jó közbiztonságot segítő szervezetek. Az elnevezésük az egyes államokban változhat, van ahol *reserves* (tartalékos) máshol *auxiliary* (támogató) és egyes helyeken speciális rendőr járőröknek nevezik őket. A polgárőr-ségek hatékonyabban működnek a déli államokban, ezekben, illetve a közép-nyugati államokban több jog illeti meg a polgárőröket. Az Egyesült Államokban nem kizárólag a rendőrséggel működnek együtt az említett szervezetek, hanem a speciális helyzetekből adódóan a seriffhivatalokkal is, amelyekkel kiválóan mondható az együttműködés.

A 2001. szeptember 11-i tragédia után, George Bush elnöksége idején az önkéntesek szervezett és koordinált rendészeti közreműködésének érdekében életre hívták a *Volunteers in Police Service* (önkéntesek a rendészetben) elnevezésű programot. A programba felvett kezdeményezéseket öt kategóriába sorolták be, a tagszervezetek anyagi támogatásban részesülnek. 2012-ben 2260 szervezet és 256 ezer önkéntes tartozott a szervezethez,

⁵²⁴ Christián–Kardos (2019): i. m. 45–48.

⁵²⁵ Kardos Pál: Nemzetközi kitekintés. In Tihanyi Miklós (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest, Nemzeti Közszo l gá l a t i E g y e t e m, 2015d. 132–138.

számokban is igazolva, hogy az önkéntesek nagyon komoly hozzáadott értéket képviselnek a rendészetben.⁵²⁶ Az alábbiakban a New York-i önkéntes programot mutatom be.

New York: auxiliary police program

A II. világháború után kezdtek szerveződni a civil önvédelmi szervezetek, önkéntesek kezdtek el dolgozni a rendőrökkel és a tűzoltókkal közösen. A lehetőséget felismerve az Egyesült Államok Kongresszusa 1950-ben döntött a civil bűnmegelőzési programról. Feladatainak határozta meg a közbiztonság védelmét, a baleset-megelőzést, valamint a civil kontrollt. Az önkéntesek e mellett részt vettek elsősegélynyújtó tevékenységben is. 1967-ben New York város önkormányzata a New York-i Rendőr-főkapitánysággal közösen létre hozta az auxiliary (polgárőr) programot. Uniformizálták a polgárőrséget, a járőrök a rendőrökhöz hasonló formaruhával lettek ellátva, amelyen az auxiliary szó kiegészítésként foglal helyet. Megkezdtek szolgálatukat a közlekedésbiztonság javításában, a metrón, a kikötőkben, és elkezdték a „szomszédok egymásért mozgalom” fejlesztését. Az új polgárőrtanulók 16 héten keresztül 48 órában megkapták az alapkiképzést, amelyben jogot, elsősegélynyújtást, intézkedéstaktikát és rádióhasználatot tanultak. 2007-ben egy tragédia után az úgynevezett basic tréninget kiegészítették a fegyveres támadás elleni védelem témakörrel is. 2008-ban továbbfejlesztették az önvédelmi képzést a terrorizmus elleni védekezés témakörével is. Meghatározták a kötelezően ellátandó havi szolgálatok számát. Meghatározták, hogy a polgárőrség létszámát 4500 főről 8000 főre kell emelni. A 2001. szeptember 11-i katasztrófa után még nagyobb jelentőséget kaptak a polgárőrök jelzései, amelyek érdemi segítséget nyújtanak a New York-i Rendőrkapitányságnak a bűncselekmények felderítésében. A polgárőrök egyenruhás megjelenése a lakosságból bizalmat váltott ki, nőtt a szubjektív biztonságérzetük. Feladatuk, hogy segítsék a rendőrséget az elsősegélynyújtásban és esetleges természeti csapások bekövetkezésekor. Képezzenek hidat az állampolgárok és a rendőrség között. A belépő polgárőrök járőr- vagy gyalogos szolgálatot láthatnak el, és nem tarthatnak maguknál fegyvert vagy az élet kioltására alkalmas eszközt, egyedül nem járőrözhetnek, és autót egyedül nem állíthatnak meg. Külön vizsgát kötelesek tenni a rendőrautók vezetéséhez, még a kerékpárhoz is, és a meglévő rendőri rangjelzéseket kötelesek használni. Közvetlenül rendőrségi szakmai felügyelet alatt dolgoznak, és az auxiliary program működtetése számottevően költséghatékonyabb, mint a hivatásos rendőrségé.

A polgárőrökkel szemben támasztott elvárásrendszer (kivonat):

- 17–63 év életkor;
- New York-ban lakó vagy dolgozó személy;
- megfelelő egészségi állapot;
- jól beszéljen és írjon angolul;
- feddhetetlen előélet;
- amerikai állampolgárság, vagy rendelkezzen vízummal, illetve regisztrációs kártyával.

⁵²⁶ Albrecht (2017): i. m. 8.

Egyesült Királyság, London: „The Special Constabulary”

1820-ban a Parlament megalapította Londonban a polgárőrséget, majd 1829-ben Sir Robert Peel a Rendőrséget (*Metropolitan Police*, MET). A MET jelmondata: „The police are the public and the public are the police”, amely jól világít rá a közösség és a rendőrség közötti erős kötelékre és egészséges egymásra utaltságra. Az önkéntes rendőr jogintézményének komoly történelmi hagyományai vannak Anglia-szerte. A mai formájában – *special constabulary* – az 1964-es rendőrségi törvény (*Police Act*) vezette be.⁵²⁷ Londonban 18 és 60 év között lehet valaki polgárőr, aki megfelelt az egészségügyi és pszichológiai feltételeknek. A polgárőrök egyenruhája megegyezik a rendőrökével, kivéve az SC feliratot (*special constabulary*). Az önkéntesek száma az 1950-es években volt a legmagasabb – 67 ezer –, az 1980-as években ez 15 ezerre csökkent. Jelenleg több mint 16 ezer polgárőr dolgozik az Egyesült Királyságban (4000 Londonban), 25%-ban hölgyek.⁵²⁸ A jelentkezési lap kitöltése után személyes interjún kell részt venni, amelyet írásos teszt követ. Ezután kétnapos pszichikai, erőnléti teszt következik, majd egy 23 napos tréningen kell megfelelni, amely után egy mentor segítségével megkezdődhet a polgárőrszolgálat. A képzések több szintből állnak, amelyben szerepelnek speciális tréningek, járőrtreningek és mentortreningek. Londonban 4000 polgárőr van, 260 őrmester, 26 felügyelő, 1 vezetőhelyettes és 1 polgárőrvezető. Egyedülálló az önkéntes polgárőri munka ellentételezése, ugyanis a munkáltató kéthetente 1 napot biztosít a polgárőrtevékenység fejében a munkavállalónak, saját forrásból. A polgárőrök helyi szinten kezdik meg munkájukat a helyi rendőrállomásokon, a járőrszolgálatban, illetve a szomszédok egymásért (SZEM) mozgalomban.

London 32 területre van felosztva, amelyet központi segélyhívó számon érhetnek el a bejelentők. Speciális szolgálatot látnak el a polgárőrök a közlekedési járműveken, valamint részt vesznek a társadalmat sértő, veszélyeztető magatartások felkutatásában. Speciális területeik: képzőművészet és antik tárgyak védelme, kiberbiztonság, a szórakozóhelyek és környezetük védelme, gazdasági bűnözés elleni felderítés, a kikötők védelme, közlekedésbiztonság, valamint az internetbiztonság területe. 2012 Londonban az olimpia éve volt, ekkor, több mint 6500 polgárőr állt szolgálatban. Fontos megjegyezni, a polgárőröknek évente kétszer erőnléti felmérésen kell részt venniük, valamint folyamatosan számot kell adni tudásukról és fejleszteniük kell képességeiket. A képzési szinteknek megfelelően változnak a polgárőrök jogosultságai, hatósági jogai. A harmadik képzési szint fölött pedig már ugyanazok a jogok és kötelezettségek illetik meg a polgárőrt, mint a hivatásos rendőrt.

⁵²⁷ Jones–Newborn (2006): i. m. 37.

⁵²⁸ Rogers (2017): i. m. 95–116.

Kanada: „Special Constabulary” program

A *special constabulary*-k három szinten fejtik ki tevékenységüket: önkormányzati, megyei és állami szint. Kanadában 65 ezer rendőr szolgál, a polgárőrség a helyi szintű rendőrséggel működik együtt. A kanadai királyi polgárőrtörvény szerint a polgárőrök a rendőrökkel járőröznek, a rendőr munkáját segítik. Egyenruhájuk hasonló, mint a rendőröknek, a helyi rendőrségi címer alatt a polgárőr szót a váll-lapon hordják. Fegyvertelenek, de van vizsgájuk, így a törvények értelmében viselhetnek bilincset és tonfát szolgálatellátásuk során.

Legfontosabbnak tartják a közterületi jelenlétet, amellyel erősítik a rendőrség munkájának hatékonyságát. Kanadán belül Ontarióban van a legnagyobb polgárőregység, országosan pedig több mint 5000 fő szolgál Kanada területén, akik általában évente egymillió szolgálati órát teljesítenek. A királyi kanadai lovas rendőrségen belül a polgárőrprogramot 1963-ban indították, létszámuk 2400 fő. Ontarióban 1960-ban alapították a szervezetet, jelenlegi létszámuk 900 fő, míg Québec-ben 1970-ben jött létre a polgárőrség, 146 fő lát el szolgálatot.

Az említett létszámon felül 665 tartalékos polgárőr van készenlétben, amennyiben nemzeti vészhelyzetet hirdetnek, akkor bevetessék őket. Torontóban 1957-ben jött létre a program, jelenleg 345 polgárőr szolgál. Működésében nagyban eltér a winniepei polgárőrség működése, ahol a polgárőr a szolgálatért fizetést kap. Önállóan intézkedhetnek bizonyos esetekben (közlekedési lámpák), a helyszínen intézkedő rendőrök segítségé-ként. A legfontosabb célja a prevenció, a láthatóság, amely nagyon fontos a lakosság számára. Itt kadétoknak hívják a szolgálatot ellátó polgárőröket. A felvételre jelentkező polgárőröknek 160 órás képzésen kell részt venniük, ahol megelőzési technikákat, tan-termi oktatások keretén belül bűnmegelőzési ismereteket sajátítanak el. Részt vesznek a közlekedési, bűnmegelőzési, adminisztratív és iskolai programokban, a kereső, kutató, mentő tevékenységekben, valamint rendezvények biztosításában. Egy polgárőr általá-ban 160 óra szolgálatot lát el egy évben. Speciális feladatot látnak el a tengerészetnél, illetve a légierő keretein belül is. Jelentős szerepet vállalnak a bűnmegelőzési területen belül a direkt és indirekt beavatkozásokban is, valamint segítséget nyújtanak a szociális problémák feltérképezésében is. Fontos feladatként határozták meg az internetes bűnözés megelőzését is, valamint segítséget nyújtanak vállalkozásoknak, cégeknek a hamisított pénzek, okmányok felismerésében, a csalások megelőzésében. Tájékoztatják a lakossá-got, valamint az üzleti élet résztvevőit az aktuális bűnmegelőzési formákról. Néhány konkrét, idényszerű speciális program: ujjlenyomat, internetbiztonság, mindenszentek (*halloween*) biztonsága, nyári időszak biztonsága és a közlekedésbiztonság. Fontos fel-adatot látnak el drogrevenziós területeken, ami kiterjed a tájékoztató előadások meg-tartására, amelybe nemcsak a diákokat, hanem a tanárokat és a szülőket is bevonják, valamint kiemelkedő szerepet töltenek be a legális drogok veszélyeire való felhívásban is. Anti-bullying programot működtetnek, amelyben az iskolai bűnözés veszélyeire, megelőzésének lehetőségeire hívják fel a figyelmet.

Iskolaőrség

Mindenekelőtt érdemes tiszta vizet önteni a pohárba. A 2020-ban felállított iskolaőrségi program nem azonos a közbeszédben évek óta meglévő iskolarendőri rendszerrel. Előbbi előzményének tekinthető a mindennapi szóhasználatban iskolarendőrség, hivatalos nevén: iskolai bűnmegelőzési tanácsadói hálózat, amelynek létrehozását 2013. május 17-én Pintér Sándor belügyminiszter jelentette be. Az intézmény létrehozásának célja egy hatékony bűnmegelőzési program üzemeltetése volt,⁵²⁹ amely eredendően arra szolgált, hogy a szülők ne közvetlenül a rendőrséghez, hanem egy, az iskolával közvetlen és folyamatos kapcsolatban álló, erre a feladatra dedikált rendőrhöz fordulhassanak kérdéseikkel, illetve kéréseikkel.⁵³⁰ Az „iskolarendőrség” intézménye az akkor hatályos Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról szóló 1744/2013. (X. 17.) kormányhatározat legjelentősebb szimbólumának volt tekinthető. Indulását követően, 2014 őszétől mintegy 2200 iskolarendőr, közel 2800 oktatási intézményben kezdte meg működését, és vett részt a kiemelten veszélyeztetett iskolákban a tantestület tagjaként a nevelő munkában.⁵³¹

Több mint fél évtizeddel később a közoktatási rendszet új köntösben lépett a színre hazánkban. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) módosításával a törvényalkotó bevezette az iskolaőr intézményét. Az Rtv. vonatkozó rendelkezése szerint:

„Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv a nevelési-oktatási intézmények rendjének fenntartását – a nevelési, oktatási intézmény területén tanítási időben – iskolaőrség útján biztosíthatja”.⁵³²

Az iskolaőr sajátos jogokkal felruházott, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervvel munkaviszonyban álló – büntetőjogi értelemben – közfeladatot ellátó személy, akinek rendeltetése a pedagógusok, nevelők, oktatók zavartalan feladatellátásának biztosítása és a sérelmükre elkövetett jogellenes cselekmények megelőzése.

A jogintézmény bevezetésekor a törvényalkotó indoklásában a következők szerint érvelt az iskolaőrök alkalmazása mellett:

„A közelmúltban elszaporodtak a társadalom jogos felháborodását kiváltó, pedagógusokkal, illetve iskola- vagy kortársakkal, de akár felnőttekkel szembeni verbális, illetve fizikai támadások, amelyek részben kiskorú diákok, részben őket segítő felnőttek követtek el, jellemzően az oktatási tevékenység közben, a történeteket megdöbbenéssel és riadalommal szemlélő osztálytársak szeme láttára. Jellemző továbbá, hogy az esetekről készült videofelvételeket többször maguk az elkövetők,

⁵²⁹ Grád Károly: Az iskolarendőrség felállítása sajtó- és médiavisszhangjának elemzése. *Iskolakultúra*, 24. (2014), 6. 50.

⁵³⁰ Ritter Ildikó – Szkárossy Zoltán: Vélemények és tapasztalatok a közbiztonságról. Ifjúsági bűnmegelőzési vizsgálat Budapest XII. kerületének középiskolásai körében. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 1. 108.

⁵³¹ Gönczöl Katalin: A büntető populizmus térnyerése Magyarországon 2010–2014. In Hack Péter (szerk.): *Gólyapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2015. 331–342.

⁵³² Rtv. 10/A. § (1) bekezdés.

illetve az őket támogató társaik az Internet nyilvánossága elé tárják, ezzel a bántalmazott személynek további erkölcsi sérelmet, megaláztatást okozva, további súlyos jogsértést elkövetve. Ezek a támadások nemcsak a pedagógusokat, de az ő munkájukat közvetlenül segítő szakembereket, egyéb hivatalos és közfeladatot ellátó személyeket, valamint a védelmükre kelt harmadik személyeket is érinthetik [...] Az iskolaőrök köznevelési intézményekben biztosított jelenléte növeli a pedagógusok, oktatók biztonságérzetét, másrészt a diákokban erősítheti a visszatartó erőt attól, hogy a pedagógusokkal szemben fenyegetően lépjenek fel.”⁵³³

Az iskolaőrség bevezetése kapcsán több szakmai szervezet módosítási javaslatokat fogalmazott meg,⁵³⁴ illetve bírálta azt, köztük a Gyermekjogi Civil Koalíció, amely állásfoglalásában arra hivatkozott, hogy

„a meglévő iskolai problémák megoldásának a törvényjavaslatban szereplő kezelési módja nem támogatandó, az »iskolaőri jogintézmény« ilyen tartalmú beemelése a jogrendbe, illetve a köznevelés rendszerébe elfogadhatatlan, a gyermek legfőbb érdekét nem szolgálja [...] A hangsúlyt a pedagógiára, az együttműködésre és a gyermekjogi kultúra építésére kell helyezni, ahol az iskola nyitott a konfliktusok konstruktív, kooperatív megoldására”.⁵³⁵

Az iskolőr szolgálata során a rendészetért felelős miniszter által az oktatásért felelős miniszter egyetértésével kialakított formaruhát és szolgálati jelvényt visel. A feladatok ellátása alkalmával az iskolaőr meghatározott rendészeti intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására is jogosult, azonban e jogok – beleértve a formaruha viselésének jogát is – csak a közoktatási intézmény területén, a feladatok ellátásának ideje alatt illetik meg.⁵³⁶

Az iskolaőrök a helyszínbiztosításon túl, feladataikkal összefüggésben igazoltatásra és feltartóztatásra jogosultak azzal, hogy első ízben kötelesek a nevelési, oktatási intézmény, illetve a tanulók vagy az intézmény dolgozóinak biztonságát sértő vagy veszélyeztető személyt tevékenysége abbahagyására felszólítani.⁵³⁷ A biztonságot súlyosan fenyegető ellenállás leküzdésére, illetve a személyek ellen intézett támadások elhárítására az iskolaőrök korlátozott mértékben a legitim fizikai erőszak alkalmazására is jogosultak. E körben a köznevelési intézmények biztonságáért felelős őr testi kényszersert, bilincset, vegyi eszközt és rendőrbotot alkalmazhat szükség esetén. A törvényi és rendeleti normák mellett az iskolaőrök tevékenységét az országos rendőrfőkapitány mint a munkáltatói szervezet vezetője, külön utasításában szabályozza (19/2020. [IX. 10.] ORFK utasítása az iskolaőrség tevékenységéről).

⁵³³ Az iskolai erőszak megszüntetése és megelőzése érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2020. évi LXXIV. törvényhez fűzött általános indokolás.

⁵³⁴ Nemzeti Pedagógus Kar: *Nemzeti Pedagógus Kar Országos Elnökségének véleményezése „az iskolai erőszak megszüntetése és megelőzése érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról” szóló tervezetről.* (2020. június. 02.) Lásd: <https://nemzetipedkar.hu/wp-content/uploads/2020/06/2020-06-02-az-iskolai-eroszak-megszuntetese-es-megelozeese-erdekeben-szukseges-egyes-torvenymodositasokrol-honlap.pdf>

⁵³⁵ Gyermekjogi Civil Koalíció: *A Gyermekjogi Civil Koalíció állásfoglalása.* (2020. június. 08.) Lásd: <https://unicef.hu/wp-content/uploads/2020/06/iskolaorsegrol-szolo-allasfoglalas.pdf>

⁵³⁶ Rtv. 10/A. § (5) bekezdés.

⁵³⁷ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról.

A rendőrség hivatalos tájékoztatása szerint az iskolaőrök szolgálatba lépését megelőzően – 2020. augusztus 3-ig – összesen 1409 fő jelentkezett a feladatra, akik közül az egészségügyi, pszichológiai és fizikai alkalmassági vizsgálatokat követően 504 fő került a képzési rendszerbe (131 nő és 373 férfi). Az iskolaőrök 120 órás képzési programja pedagógiai-pszichológiai alapképzésből, bűnmegelőzési és konfliktuskezelési modulból, valamint rendvédelmi felkészítésből és gyakorlatból állt.⁵³⁸ Az alapvető jogok biztosának 2020. szeptember végén zajló vizsgálata szerint a kezdetekkor összesen 479 oktatási, köznevelési, illetve szakképzési intézmény kérte az iskolaőrök alkalmazását az országban. A közjogőr előre be nem jelentett helyszíni látogatásainak összegzett tapasztalatai szerint az iskolaőrök alkalmazására elsősorban olyan oktatási, nevelési intézményekben került sor, ahol korábban előfordultak atrocitások.⁵³⁹

⁵³⁸ ORFK: *Szeptembertől szolgálatban – munkába álltak az iskolaőrök.* (2020. szeptember 2.) Lásd: www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/szervezeti-hirek/szeptembertol-szolgalatban-munkaba-alltak

⁵³⁹ Alapvető Jogok Biztosának Hivatala: *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2020.* Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2021. 86.

Vákát

A rendészeti felsőoktatás⁵⁴⁰

Múlt, jelen, jövő

A rendészeti felsőoktatás egyetemi keretek közé szervezése, a Rendészettudományi Kar megalakulása a rendészeti felsőoktatás történetében ugyanolyan mérföldkőnek számít, mint amilyen az 1970-es években a Rendőrtiszti Főiskola létesítése volt (konkrétan 1971-ben). A főiskolai jogutódként működő karon folyó alap-, mester- és doktori képzés összessége jelenti ugyanis napjainkban a magyar rendészeti felsőoktatás komplex rendszerét. Ez egyúttal a felsőoktatás primátusát is magában foglalja, mivel Magyarországon egyetlen más felsőoktatási intézményben sem hirdethetnek meg olyan képzést, amely rendészeti (rendőri, katasztrófavédelmi stb.) alapképzettséget biztosít. Emellett a Rendészettudományi Kar az ország egyetlen olyan felsőoktatási intézménye, amely kizárólagos jogkörben, valamennyi, a rendvédelmi szférában tiszti kinevezés alapjául szolgáló képzést a képzési portfóliójában tudhatja. Ez azt is jelenti, hogy a más főiskolai vagy egyetemi oklevéllel rendelkező, a rendvédelmi hivatást választó személyek számára is csak e karon keresztül vezethet az út a tiszti kinevezés megszerzéséhez.

A rendészeti felsőoktatás 50 éves jubileuma alkalmából megjelent kötetben Finszter Géza joggal hozza elő azt a kiemelkedően fontos kérdéskört, hogy az egyetemi autonómia és a rendvédelmi szervezetek szigorú rendje közötti harmónia miként egyeztethető össze? Ennek során előbb emlékezteti az olvasót a rendészet és a rendészeti képzés civil gyökereire, majd jelzi, hogy meglátása szerint az útkeresés még napjainkban is tart. Ehhez kapcsolódóan meg kell említeni, hogy talán az 50 év legnagyobb kihívása abban rejlik, hogy időközben (a rendszerváltást követő időszakban) mennyire sikerült alkalmazkodni a nyíltpályás rendszer előtérbe kerüléséhez és stabilizálni a helyét az RTF-nek a felsőoktatás folyamatosan változó rendszerében. Az egyik legégetőbb konfliktus feloldása a mai napig időszerű: a rendészeti hierarchia által megkövetelt viselkedési minták elfogadtatása a hallgatókkal, ami nem csak generációs probléma, mert a hierarchia diktálta nevelési célt az egyetemi léttel is összhangba kellene hozni.⁵⁴¹

A rendészeti felsőoktatás rendszerének jelenlegi arculata az úgynevezett Bologna-folyamat eredményeként a 21. század első évtizedében alakult ki. A 2006. évtől ugyanis – Virányi Gergely elemzésén alapulva – a bolognai folyamatból adódó kötelezettségekből fakadóan felmenő rendszerben lineáris és többciklusú felsőoktatás kezdte meg működését a rendészeti területen:

⁵⁴⁰ Christián László – Hautzinger Zoltán – Kovács Gábor: A magyar rendészeti felsőoktatás jelene és jövője. *Magyar Rendészet*, 21. (2021), klsz. 53–72; Christián László – Erdős Ákos: Vészharang és jubileum? A rendészeti felsőoktatás kilátásai, a tisztjelöltek toborzásának és életpályára állításának nehézségei. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 12. 11–42.

⁵⁴¹ Finszter (2021): i. m. 101–103, 110–111.

„A korszerűsített rendészeti felsőoktatás a jogi és igazgatási képzési területen, az igazgatási képzési ágban rendszerbe illesztett rendészeti képzési programokat fogja össze. Az EU-kompatibilis rendészeti felsőoktatás első képzési főciklusában (bachelor) felsőoktatási alapfokozatot és felsőfokú rendészeti szakképzettséget lehet szerezni. Az elsőre épülő második képzési főciklus (master) mesterfokozatot és az azt igazoló rendészeti mesteroklevelet eredményez, és ezzel megvalósul a rendészeti felsőoktatásban a mintegy másfél évtizede jogosan hiányolt szakmai »egyetemi kimenet«. A későbbi harmadik képzési főciklusban doktori (PhD) fokozatot lehet majd elnyerni.”⁵⁴²

A rendészeti felsőoktatás jelenlegi képzési rendszere tehát már az egyetemi integrációt megelőzően elnyerte mai arculatát, de azt abban az időben nemcsak egy széleskörűen hozzáférhető, két különböző szakon mindösszesen kilenc szakirányon elérhető, rendészeti alapképzettséget biztosító képzés jellemezte, hanem egy meglehetősen korlátozottan hozzáférhető mesterképzési szak is. Emellett a rendészettudományi doktori képzés feltételei sem álltak fenn, ennél fogva ennek a képzési főciklusnak a megvalósulása a főiskolai időkben mint megoldhatatlan feladat jelentkezett. Mindezekkel összefüggésben az egyetemi integrációt követő időszakra hárult mindazoknak a fejlesztéseknek a véghezvitele, amelyek az egyes alrendszerek (alapképzés, mesterképzés) gazdagításával, másfelől a doktori képzés kialakításával teljessé teheték a rendészeti felsőoktatás rendszerét.

Jelenleg a nyolc szakirányú továbbképzési szak, a hat alapszak 26 szakiránya, öt mesterzak két szakiránya, valamint a Rendészettudományi Doktori Iskolában megvalósuló doktori képzés révén minden felsőoktatási képzési forma elérhető a Rendészettudományi Karon.

A 2016. július 1-jén bevezetett úgynevezett tisztjelölti jogállás sajátos átmenetet képez az addig alkalmazott hallgatói és a hivatásos szolgálati jogviszony között.⁵⁴³ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) 284–289. §-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint: „A tisztjelölti jogviszony új jogintézmény, célja, hogy a hallgatók jogviszonyba helyezésével garanciákat nyújtson, és anyagilag is ösztönző módon támogassa őket.” A tisztjelölti jogállás bevezetésének egyik meghatározó jogalkotói célkitűzése tehát a fiatalok rendvédelmi pályára iránti motivációjának kialakítása és a jogviszonyba kerülők megtartása, anyagi elismerése volt. Olyan újszerű státusz született, amely az általános egyetemi hallgatói jogviszonyhoz képest különleges jogokat és kötelezettségeket hordoz magában, ezáltal képez sajátos átmenetet a hallgatói és a hivatásos szolgálati jogviszony között.⁵⁴⁴

A tisztjelölti jogállásban felsőfokú tanulmányaikat folytató fiataloknak a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek (ehelyütt: Rendőrség, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal) személyzeti utánpótlása szempontjából kiemelt jelentősége van.⁵⁴⁵ Mindez kiegészül a büntetés-végrehajtási szervezet kettős jogállású

⁵⁴² Virányi Gergely: *Határrendészeti tisztképzés a Rendőrtiszti Főiskolán, 1971–2011*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 449.

⁵⁴³ Szabó (2018): i. m. 599–612.

⁵⁴⁴ Erdős–Magasvári–Szabó (2019): i. m. 89–102.

⁵⁴⁵ Kovács Gábor: A Nemzeti Közszerződési Egyetem mint a közszolgálati képzés bázisa; a jelenlegi helyzetkép, jövőbeni változások, fejlődési tendenciák és kihívások. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos*

hallgatóival, akik hivatásos állományúak lévén kívül esnek a tisztjelölti jogállás keretein, de fontos tiszti utánpótlását jelentik a rendvédelmi szervnek. A jövőbeni tervek szerint pedig a 2019-ben létrejött Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság is számol a tisztjelöltek utánpótlásként való bevonásával.⁵⁴⁶ E hallgatói kör révén biztosítható egy olyan rendvédelmi értelmiség kibocsátása, amely a szükséges rendészeti szocializáció mellett magas fokú jogi és rendészeti felkészültséggel kezdheti meg tiszti pályafutását az egyes rendvédelmi szerveknél.

A közigazgatási, a honvédelmi és a rendvédelmi szakirányok egyetlen intézménybe integrálására nincs példa a nemzetközi szinten. Felelősségünk és előttünk álló feladatunk, hogy ezeket a szervezeti kereteket értékes tartalommal töltsük ki. Erről is szólt egy interjúban a Nemzeti Közszerológati Egyetem 2021. decemberig hivatalban lévő rektora, Koltay András:

„A félvszázados rendészeti felsőoktatás eredményeire és hagyományaira építve kiemelt feladatként tekintünk annak továbbfejlesztésére, modernizálására, hiszen korunk új típusú kihívásainak jelentős része a biztonság, a rendészet területét érinti. Kezdeményezésemre az oktatási rektorhelyettes koordinálásával a közelmúltban elindultak a pontos helyzetértékelésen alapuló, a jövőbe mutató fejlesztések előkészületei a Rendészettudományi Karon.”⁵⁴⁷

A magánbiztonság és az önkormányzati rendészeti képzés a rendészeti felsőoktatásban⁵⁴⁸

A könyv megírásának egyik fontos küldetése a komplementer rendészet szerveinek bemutatása, a figyelem rájuk irányítása, ezért mindenképpen érdemes a rendészeti felsőoktatás átvilágítása kapcsán is azt e területekre kiterjeszteni. Éppen ezért az alábbiakban röviden megismerjük a Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék által gondozott „civil” biztonsági alap és biztonsági szervező mesterképzést, de előtte nézzük az említett képzések előzményeit.

2004-ben magas rangú magyar delegáció látogatott az ausztriai Krems an der Donau városába a korábbi osztrák rendőrfőkapitány meghívására. A szakmai program előre tervezett része volt az egyik magánegyetemen a speciális magánbiztonsági képzés megismerése. A delegáció rendkívül pozitív benyomásokat szerzett a professzionális képzésről, amelyhez fogható nem működött hazánkban. Talán a látogatás tapasztalatainak

konferenciáról. XIII. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012. 371–378.

⁵⁴⁶ Hautzinger Zoltán: Az NKE Rendészettudományi Kar képzési rendszerének változása, a migrációs képzés helyzete. In Teke András (szerk.): *Az idegenrendészeti intézményrendszer átalakulásának tapasztalatai Magyarországon és kitekintés az intézményrendszer változásaira az Európai Unióban.* Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata, 2019. 51–62.

⁵⁴⁷ Hornyik Zsuzsanna: Rendészeti felsőoktatás a nemzet szolgálatában. Interjú Koltay Andrásal, a Nemzeti Közszerológati Egyetem rektorával. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 5. 875–885.

⁵⁴⁸ Christján László: A magánbiztonság és önkormányzati rendészet egyetemi szintű képzése. *Belügyi Szemle*, 66. (2018b), 11. 81–88.

is köszönhetően, a 2000-es évek közepén a Rendőrtiszti Főiskola megnyitotta kapuit a civilek előtt. Előbb bűnmegelőzési szakképzést indítottak, majd a magánbiztonsági szakma igényeit érzékelve önálló biztonsági szakirány alakult a biztonsági vezetők felkészítésére. Talán maga Dorning Henrik, a magyar rendőrtisztképzés meghatározó alakja⁵⁴⁹ sem gondolta, hogy a munkássága után szűk egy évszázaddal, a 2006–2007-es tanévben merőben új profilú, úgynevezett biztonsági szakirány indulhat – a közbiztonsági tanszék gondozásában, nappali és levelező munkarendben – a rendőrtisztképzés felsőoktatási intézményében. A magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti tanszéket 2013 szeptemberében hívták életre a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán, eleinte a tanszékvezető mellett egyetlen főállású, valamint megbízott külsős oktatókkal. Azóta jelentősen megújult a tanszék állománya, hiszen immár nyolcfős oktatói állományból, két állandó külsős oktatóból és egy oktatásszervezési referensből áll.

Az új tanszéknek egyszerre több nehézséggel kellett szembenéznie, hiszen a képzés folytonossága mellett ki kellett alakítani az oktatói közösséget, azonnal hozzá kellett látni a jórészt hiányzó tankönyvek megírásához, és a felsőoktatási bázis erősítésén túl az elméleti, tudományos bázis megteremtését is szolgálni kellett. A szakirányon folyó képzés, így az oktatott mintegy 40 tantárgy tartalmának újragondolásához segítséget nyújtott a szakma cégvezetőiből álló, a tanszék mellett tanácsadó testületként létrejövő Magánbiztonsági Oktatási Tanács, de egy részletes kérdőív is készült, amelyet további érintettek töltöttek ki, világosan megjelölve a szakma prioritásait. Az így kirajzolódó elvárásrendszer és javaslatok alapján számos változás történt a tanrendben, bizonyos témák ki-, mások bekerültek a tanmenetbe. A cél egyértelműen az volt, hogy a szakirányon végzettek átfogó felkészítést kapjanak, megismerve a biztonsági vezetői munka teljes vertikumát, a biztonságtechnikától a rendezvénybiztosításon át a közbeszerzésig.⁵⁵⁰

A Tanszék 2013-ban történt felállítása óta szisztematikus építkezésbe kezdett, amelynek részeként komoly támogatói, együttműködői partnerhálózatot épített ki, amely mára 30 partnercéget, szakmai szervezetet ölel fel. E háttérnek köszönhetően a biztonsági szakirány hallgatói immár egy teljesen megújult, gyakorlatorientált, a szakma elvárásainak megfelelő képzésben vesznek részt, gyakran a saját biztonságtechnikai szaktanteremben (O211) és rendszeres külső helyszíneken, gyakorlatokon. A szakirány iránti érdeklődés fokozódott 2013 óta, felvételi pontszámai jelentősen javultak, volt olyan esztendő, hogy közel 100 pontos emelkedés volt tetten érhető 8-10 évvel korábbi adatokhoz képest. 2020 őszétől a meglévő BA-képzés mellett – hosszas előkészítés és megalapozó szakmai munka eredményeként, a szakma elvárásainak (88 cégvezető által kitöltött felmérés alapján) megfelelően – indulhatott el a biztonsági szervező mesterképzési szak. A képzés célja olyan biztonsági vezetők képzése, akik együttműködve az állami és önkormányzati

⁵⁴⁹ Sallai János: Dorning Henrik rendőrségi szakíró, a rendőrség országos szaktanulmányi felügyelője és zoológus. In Boda József – Felkai László – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 483–491.

⁵⁵⁰ Christián László – Lippai Zsolt: Kakuktkojás vagy új rendészeti alappillér? In Csaba Zágon – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Tehetség, szorgalom, hivatás. Tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021. 25.

rendészeti, biztonságtechnikai és biztonságsszervező szakemberekkel, képesek magánjogi, jogi személyek, közintézmények integrált (fizikai és információs) biztonsági rendszereinek kidolgozására és működtetésére, továbbá képesek ezen a területen menedzselni egy szervezeten belül vagy külső szolgáltatóként. A mesterképzés hallgatói jog- és társadalomtudományi, általános rendszertudományi, vezetéselméleti, biztonságtechnológiai alapismeretek, pszichológiai alapok, információvédelmi, általános vállalatbiztonsági, valamint személy- és vagyonvédelmi ismeretkörökben szereznek jártasságot. A képzés közel négyszeres túljelentkezés mellett, magasan kvalifikált rendészeti és magánbiztonsági vezetőkből álló első évfolyammal indult 2020 szeptemberében.

Vészharang és jubileum?

A rendészeti felsőoktatás kilátásai empirikus kutatások tükrében

Az amerikai *Police Executive Research Forum* (Rendőri Vezetők Kutatási Fóruma) két éve készített jelentésében rámutat arra, hogy „jelenleg a rendészeti hivatás munkaerőválsággal kényszerül szembenézni”,⁵⁵¹ ugyanis az elmúlt években egyre kevesebben választják a rendészeti hivatást, miközben egyre többen vannak azok, akik néhány év után elhagyják a pályát. A Wilson és Grammich szerzőpáros már az ezredfordulót követő évtized végén felhívták a figyelmet arra, hogy a 21. század rendészeti szerveket érintő két legnagyobb kihívását a toborzás és a megtartás jelentheti. A hivatkozott szerzők szerint a baby boom generáció nyugdíjba vonulása, a költségvetési források szűk keresztmetszete, a jó képességű és képzett jelentkezőkért folyó verseny, valamint a fiatal generáció tagjainak a munkához való újszerű viszonyulása jelentősen kielezi ezt a kihívást. Az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériumának átfogó helyzetértékelése külön kiemelte azokat a szakmai és társadalmi tényezőket, amelyek jelentősen megnehezíthetik a rendészeti szervek toborzási tevékenységét. A szaktárca összefoglalója szerint az új alkalmazottak állományba felvételéhez kapcsolódóan a rendészeti szervek olyan kihívásokkal kénytelenek szembenézni, mint:

- a szervezetek közötti verseny;
- szolgálatok hossza, túlóra, kiegészítés;
- a sajátos szervezeti kultúra;
- egyes rendészeti ágazatokat érintő negatív társadalmi viszonyulás;
- a nők felvételét korlátozó eljárások és politika;
- a droghasználattal kapcsolatos politika;
- az új generációt célzó toborzási stratégia és márképítés hiánya, amely során reálisan mutatják be az adott bűnüldöző szerv tevékenységét;
- a rendészeti szervek által szolgált közösségekkel kialakított partnerség hiánya;
- hosszadalmas, idejét múlt koncepciókon és technológián alapuló jelentkezési folyamatok.

⁵⁵¹ Police Executive Research Forum: *The Workforce Crisis, and What Police Agencies Are Doing About It*. Police Executive Research Forum, Washington, D.C. 2019. Lásd: (www.policeforum.org/assets/WorkforceCrisis.pdf)

Európai viszonylatban a rendészeti szervek állományát illetően stabilitásról árulkodnak a statisztikai adatok. Az Európai Unió 27 vizsgált tagállamában 1999 és 2018 között a rendőri szervek állományának létszáma stagnál. A képet ugyanakkor árnyalja az a körülmény, hogy az unió lakossága az elmúlt közel hat évtizedben 106 millió fővel, 26%-kal gyarapodott. A lakosság számához arányosítva tehát az európai szervek helyzete sem tehermentes. Ezzel együtt pedig a rendészeti szervek állományának diverzitásában is jelentős elmaradások vannak. A nők vagy a bevándorló családi háttérrel rendelkezők aránya jóval elmarad az átlaglakosságban képzett arányuktól. Az európai átlagot tekintve például a női rendőrtisztek aránya jelentősen elmarad az 50%-tól.

Az elmúlt egy évtizedben számos hazai rendészettudományi kutatás is foglalkozott a magyar rendészeti szerveket érintő humánpolitikai kihívásokkal, úgymint a létszámhiány, a pályakezdők toborzásával, bevonzásával és az elvándorlással kapcsolatos nehézségek. A kutatási eredmények összességében arra engednek következtetni, hogy a nemzetközi tapasztalatokhoz hasonlóan a toborzás és megtartás az elmúlt évtizedek egyik legfontosabb kihívásaként jelentkezik a magyar rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a katasztrófavédelem és a vámhatóság esetében egyaránt. Egyes hazai vizsgálatok szerint napjainkban a magyar rendészeti szervek esetében a személyi állomány részleges elvándorlása eleve prognosztizálható, ezzel együtt pedig az utánpótlást jelentő új generáció tagjai csak korlátozott számban toborozhatók a rendészeti hivatásra.

Témánk kapcsán meghatározó szerepe van a magyar rendészeti felsőoktatás helyzetértékelésének, hiszen ezen a képzési területen monopolhelyzetben lévő NKE RTK a rendészeti szervek tiszti állományának jelentős utánpótlásbázisát adja. Mi több, ennek a szellemi műhelynek a hallgatói révén biztosítható egy olyan rendészeti értelmiségi utánpótlás, amely a szükséges rendészeti szocializáció mellett magas fokú jogi és szakmai felkészültséggel rendelkezik. Az NKE Rendészettudományi Karon folyó képzés jelentősége, valamint monopolhelyzete ellenére, az elmúlt évek jelentkezési adataiból világosan kitűnik, hogy a korábban említett rendészeti humánpolitikai kihívások az NKE RTK-t érintően is kirajzolódnak. Az elmúlt közel egy évtizedben ugyanis mintegy harmadára esett vissza a rendészeti felsőoktatási képzés nappali munkarendű szakirányaira való jelentkezések száma. Ezzel egyidejűleg a képzés egyes szakirányain jelentős mértékben visszaestek a felvételi ponthatárok is, amely a minőségbiztosítás, a megfelelő alapokkal rendelkező, felkészült utánpótlás biztosítása szempontjából kiemelt jelentőségű. Az NKE RTK képzéseire történő toborzást egyebek mellett társadalmi és gazdasági körülmények is nehezítik. Egyfelől Magyarország demográfiai folyamatait vizsgálva megállapítható, hogy a felsőoktatás szempontjából releváns társadalmi korcsoport létszáma az ezredforduló után radikálisan csökkent, és ezen a téren pedig 2050-ig legfeljebb stagnálás prognosztizálható. Mindezek természetesen a hazai felsőoktatás teljes utánpótlási rendszerére kihatással vannak. A rendészeti képzés utánpótlás-biztosítása tekintetében további nehezítő tényezőként jelenik meg az alkalmassági szűrővizsgálatok kötelező rendszere, amely bár érthető módon szükségszerű, de praktikusán – fizikai, egészségügyi, pszichikai standardok felállításával – szűkíti a toborzás kereteit. Az NKE RTK elmúlt közel egy évtizedes felvételi adatait áttekintve megállapítható, hogy a behívott

fiatalok tekintélyes hányada az alkalmassági vizsgákon meg sem jelenik, illetve azokon egyszerűen alkalmatlan minősítést szerez. A toborzást nehezítő finansziális tényezőként említhető továbbá, hogy a más felsőoktatási intézmények által nyújtott rendszeres hallgatói juttatásokhoz viszonyítva a rendészeti felsőoktatás speciális jogállású hallgatóit (tisztjelölt) megillető ösztöndíj mértéke egyáltalán nem kiemelkedő, annak ellenére, hogy őket az átlag egyetemi hallgatói jogviszonyhoz képest számos többletkötelezettség terheli. Másfelől a tisztjelöltek egyéb kereseti tevékenysége, a szigorú jelenléti képzési rendnek, szolgálati feladatoknak és a hallgatói tevékenységen kívüli munkavégzés jogi szabályainak köszönhetően meglehetősen korlátozott.

A rendészeti felsőoktatást (is) érintő másik humánpolitikai kihívás, a megtartás (később pedig pályán tartás) elsősorban az újonnan felszerelő tisztjelölti állományt érintően jelentkezik. Az elmúlt öt évben pályát elhagyó fiatalok motivációjának háttérét vizsgálva korábbi kutatások alapján, a tisztjelöltek a képzés megkezdését követően rövid időn belül bekövetkező pályaelhagyását motiváló tényezőket (leszerelési okokat) öt csoportba sorolhatjuk:

- alacsony kötelezettségtűrés, vagyis azok az indokok, amelyek a tisztjelölti jogállás vagy a rendészeti hivatás jellegzetességeiből fakadó kötelezettségek elutasításával állnak kapcsolatban;
- pályatévesztés, vagyis azok az indokok, amelyek a tisztjelölt pályaválasztással kapcsolatos átgondolatlan vagy más által (például szülő) jelentősen befolyásolt, illetve téves elképzeléseken alapuló döntéséből származnak;
- személyes túlvállalás, azok az indokok tartoznak e csoportba, amelyekben a tisztjelölt saját fizikai, illetve pszichés teherbírását vagy tanulási képességeinek megfelelő potenciálját vonja kétségbe;
- egészségügyi alkalmatlanság, amikor a tisztjelöltet valamilyen korábbi sérülés tüneteinek kiújulása vagy pedig a képzésen szerzett sérülés akadályozza a kiképzés befejezésében;
- egyéb indok, idetartozik minden olyan távozást motiváló tényező, amelyet az előbbieken nem nevesítettünk.

Az egyik Magyarországon végzett, tisztjelölteket és rendészeti vezetőket egyaránt vizsgáló kvalitatív kutatás eredményei rámutatnak arra, hogy a rendészeti felsőoktatásba érkező hallgatók bevonásával és megtartásával kapcsolatos kihívásokra reagáló „lehetőséges megoldások forrásai több irányból, területről erednek, amelyek egymással szoros kapcsolatban állnak: egyéni dimenzió, intézményi dimenzió, valamint társadalompolitikai dimenzió”⁵⁵². Ezek alapján úgy tűnik, a rendészeti felsőoktatást illető sikeres toborzás és megtartás megköveteli a fiatal generáció tájékozottságát, reális önértékelését, valamint autonómiájának részbeni korlátozását, a hierarchikus rend elfogadását. Másfelől elfogadó, nyitott, változásra hajlandó közeg biztosítását várja az idősebb generációtól,

⁵⁵² Erdős Ákos et. al.: NAV Café – A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának utánpótlása, felkészítésük gyakorlati kérdései. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 1. 153.

illetve fontos szellemi, gazdasági és erkölcsi támogatást követel a képzési intézményektől és a politikai döntéshozóktól.

A rendészeti utánpótlás folytonosságának biztosítása érdekében célszerű kiemelt figyelmet fordítani a partneriskolai hálózat kiépítésére. A képzéssel kapcsolatos tájékoztatásokba indokolt bevonni a fiatalok szüleit, akik – kutatási eredmények szerint – komoly hatással vannak ugyanis gyerekeik pályaválasztására. Elengedhetetlen a tisztjelöltek pénzügyi önállóságát támogató, megfelelő anyagi elismerést biztosító ösztöndíjrendszer megalkotása is. Továbbá, hogy a képzés népszerűsítése kapcsán a rendészeti szervek toborzó egységei mellett elsősorban az olyan újszerű kommunikációs felületekre koncentráljunk, amelyeken keresztül a fiatalok jelentős része elérhető.

A rendészeti felsőoktatásra fentiek mellett számos további kihívás is vár, a teljesség igénye nélkül kiemelésre érdemes még az oktatás módszereinek teljes körű újrarendelése. Manapság olyan fordulóponthoz érkeztünk a felsőoktatásban, amikor nem halogatható a változtatás, különben alulmaradunk az egyik legfontosabb harcban, ez pedig maga az oktatás.

„A jelenlegi tudásunk alapján már látszik, hogy az oktatásnak/oktatóknak igazodnia kell azon új igényekhez, melyek főleg a Z generáció viselkedési jellemzőinek ismeretében kirajzolódnak. A generációk eltérő szocializációja, identifikációja kiegészül azzal, hogy míg az oktatók poroszos tekintélytiszteltetben szocializálódtak, az alkalmazkodást és az idősebb tekintélyszemély dominanciáját egyértelműen elfogadták/elfogadják, addig most olyan diákokkal találkozunk, akik már az információs társadalom tagjai. Ez utóbbi megállapítás azt jelenti, hogy a tekintély és tisztelet fogalmai felülíródtak, a fordított szocializáció értelmében már nem gondolják, hogy az idősebb ember a tudás letéteményese. Ez azonban jelentősen megváltoztatja az oktatással kapcsolatos kíváncsiság attitűdöt, és azt eredményezi, hogy az oktatásnak rugalmasabbá, az oktatói magatartásnak hitelesebbé kell válnia. Ez érzelmi és értelmi erőfeszítést is igénylő feladat, ami gyakran hozhat létre konfliktushelyzeteket.”⁵⁵³

Az NKE küldetésének tehát arra is ki kell terjednie, hogy képzéseink a fokozódó versenyben egyre vonzóbbak legyenek, meg kell nyernünk a Z majd az alfa generáció tagjait, és vonzó tartalmat (képzést) és perspektívát kell tudni felkínálni számukra. Az Egyetemünk által meghirdetett Kreatív Tanulás Program céljainak elérése érdekében az alábbiakra van szükség:

- a közös tanulást vezető és az egyéni alkotómunkát mentoráló tanári tevékenység;
- a tömegoktatás helyett kiscsoportos képzés (személyes tanár-diák kapcsolat);
- a hallgatók tudásának értékelése a szorgalmi időszakban végzett közösségi és egyéni kreatív munkák alapján;
- magolás helyett a kulcsképeségek fejlesztése, tehetség kibontása.

⁵⁵³ Nádasi András: *A net-generációk tanulási jellemzőinek és az oktatók digitális kompetencia mutatóinak kvalitatív vizsgálata*. 2020.

Rendészeti innováció

Releváns körülmények

A rendészet működésének kereteit a hatályos közjogi kógens szabályrendszere határozza meg. Ez számos dolgot determinál a rendészet működését illetően, különösen azt, hogy a rendészeti tevékenységhez szükséges felhatalmazást a rendészeti anyagi és eljárásjog szolgáltatja, a rendészet képviselője csak az ezen jogszabályokban meghatározottak szerint léphet fel, másként megfogalmazva, semmilyen területen nincs lehetőség rendészeti fellépésre, ha a jog ezt nem alapozza meg.⁵⁵⁴ Másrészt az erős joghoz kötöttség egyfajta merevséget, rugalmatlanságot is eredményez, nehéz megtalálni az egyensúlyi állapotot, amely jó kompromisszumnak tekinthető, és sem nem túlszabályozott és így gúzsba kötött működés, sem nem alulszabályozott, ami önkényhez vezethet.⁵⁵⁵ A rendészet az említett feszes közjogi keretrendszer okán talán „hivatalból” is óvatosabban, fenntartásokkal viszonyul az újítások, a változtatás, a reformok, a megújulás, az innováció irányába. Elég a 21. évszázad első két évtizedének fejlődését görcső alá venni, ami alapján el kell fogadnunk, hogy a körülöttünk végbemenő elképesztő technológiai fejlődés nem kerülheti el a biztonság megteremtésében érintett szereplőket, sőt ellenkezőleg, számos tekintetben elől kell járni a rendészet szerveinek új módszerek alkalmazásában, innovációk bevezetésében, tudományos technikai és technológiai fejlesztésben.

A rendőrségi – új – professzionalizmus négy alapelvét Stone és Travis összegzik, ezek az elszámoltathatóság, a legitimitás, az innováció és a nemzeti koherencia. Az igazi professzionalizmus alkotóelemei a szakértelem, alapelvek és gyakorlatok gyűjteménye, amelyet a szakma tagjai elismernek és tiszteletben tartanak. Az új professzionalizmus elősegítheti a rendőrök hatékony együttműködését a szervezeten belül és kívül. A közösségekben mindenütt a jól kommunikált új professzionalizmus segíthet az állampolgároknak megérteni az egyes rendőri intézkedéseket, és felmérni azokat az igényeket és problémákat, amelyekre a rendőrségnek jobban oda kell figyelnie, hogy a közösség bizalmát élvezhesse.⁵⁵⁶

Az említett négy alkotóelem közül foglalkozunk a témánk szempontjából legrelevánsabb fogalommal, az innovációval.

„Tárgyi értelemben az innováció egyrészt, mint funkcionális, pozitív és haladó jellegű újdonságot, másrészt pedig minden újra irányuló változást jelent, vagyis például minden olyan gondolatot, tevékenységet vagy anyagi tárgyat, amely újdonságot jelent minden olyan ember (csoport) vagy szervezet szempontjából, amely azt elfogadja, illetve felhasználja. Eljárási értelemben innováció fogalmán az innováció megalkotásának, az innovációs javaslat kidolgozásának és megvalósításának, esetleges módosításának, valamint felhasználásának egész folyamatát értjük.”⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ Finszter (2018): i. m. 26.

⁵⁵⁵ Finszter (2018): i. m. 209–214.

⁵⁵⁶ Baráth Noémi Emőke: Rendészeti professzionalizmus. *Magyar Rendészet*, 21. (2021), 2. 215–224.

⁵⁵⁷ Ivan Perlaki: *Innováció és szervezés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981. 10.

Lassan százéves Magyary Zoltán megállapítása, amelynek minden betűje aktuális és megszívlelendő napjainkban is. A közigazgatás hatékony működése ma is alapelvárásként fogalmazódik meg a társadalom tagjaiban. Elérésében pedig segítségül lehet hívni a tudomány nyújtotta lehetőségeket annak érdekében, hogy a közigazgatás – és ezáltal a rendőrség – a kor igényeihez tudjon alkalmazkodni.⁵⁵⁸

Az alábbiakban egy olyan K+F innovációs programot mutatunk be, amely a kor igényeihez alkalmazkodás kiváló példája, fókuszában a biztonság megteremtése áll.

A Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratórium létrejötte

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium kezdeményezésére 2020/2021 években 17 úgynevezett Nemzeti Laboratórium kezdhette meg működését a legkülönbözőbb tudományterületeken, ezzel országos hálózatot alkotva. A Nemzeti Laboratórium felfedező és kísérleti megközelítésű kutatásoknak új, nemzetközi dimenzióját nyitó, együttműködésen alapuló, intézményesülő, dinamikus színtér a kutatási eredmények társadalmi, gazdasági, környezeti hasznosítására. A Nemzeti Laboratóriumok főbb célkitűzései: adott tématerület hazai szakmai műhelyeinek koncentrációja, továbbá jelentős globális problémákra nemzetközi szinten választ adni képes kompetenciák fejlesztése, valamint kutatási eredmények társadalmi, gazdasági, környezeti hasznosítása (tudástranszfer).

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium által kezdeményezett program keretében 2020 őszén Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratórium (BTNL) kezdte meg működését a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen.

A BTNL programban Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját⁵⁵⁹ követve a technológiaalapú biztonság három fontos pillérének – az intézménybiztonság, a településbiztonság és a határbiztonság (országbiztonság) – integrált kutatását és a kapcsolódó innovációkat célzó programok országos hatókörű kutatóhelye jött létre. A három területen a hazai kutatások gyakran párhuzamosan és töredezetten folynak, hiányzik az a holisztikus, átfogó szemléletű kutatási keret, amelyre a BTNL vállalkozik. A Nemzeti Laboratórium a biztonságtechnológiai kutatásoknak olyan átfogó szemléletű és nyitott kutatási keretként működik, amelyben a hazai kutatásokat az európai szintű kutatási és pályázati hálózatépítésbe nagyobb eséllyel lehet bekapcsolni, biztosítva egyben a tudományos háttérrel és egyetemi infrastruktúrával is.

⁵⁵⁸ Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Javaslat*. Budapest, Athenaeum, 1931. 30.

⁵⁵⁹ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

A BTNL szervezete és szakmai vezetése

A BTNL szakmai vezetése és alprojektvezetőinek jelölése során releváns rendészeti, biztonsági tapasztalattal rendelkező szakembereket választottak ki. A szakmai vezető Dr. Christián László,⁵⁶⁰ míg a szakmai helyettes Erdős Ákos,⁵⁶¹ a projektigazgató Görömbei László nemzetközi tapasztalattal is rendelkező biztonsági vezető, továbbá az alprojektek vezetői Kiss Lehel, a Robert Bosch Kft. hatvani gyárának biztonsági vezetője (Biztonságos intézmény); Hermann Gábor, Páty település önkormányzati rendészeti vezetője (Biztonságos település); Balla József⁵⁶² (Biztonságos ország/biztonságos határ). Az alprojektvezetők munkáját koordinátorok segítik.

A labor munkáját projektmenedzsment-háttér támogatja Imhof Viktória projektmenedzser koordinációjával. Ezen túlmenően mintegy két tucat BA-, MA- és PhD-hallgató, valamint több egyetemi és külsős szakértő vesz részt a projektben.

A program első szakasza, amely a szervezetépítés mellett a teljes futamidő folyamatainak alapos megtervezéséről, az eredménytermékek megvalósításának ütemezéséről, valamint piackutatásról és megvalósíthatósági tanulmányok elkészítéséről szól, 2021. szeptember 30-án fejeződik be, míg a BTNL Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) által támogatott működése 2024-ig tart. A program teljes költségvetése 1 500 000 000 Ft, amelyet az ITM biztosít a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatalon (NKFIH) keresztül.

A BTNL működésével szemben támasztott elvárás, hogy kézzelfogható és alkalmazható innovációk szülessenek, amely (rész)eredményeket szigorú ütemezéssel számolnak el. A projekt rendeltetése tehát, hogy annak végtermékeiként ne kizárólag elméleti kutatások, tudományos publikációk, hanem a gyakorlatban alkalmazható, kézzelfogható innovációk is szülessenek. Az eredménytermékek létrehozásában együttműködési megállapodások keretein belül bevonják az ipari, az állami és tudományos élet szereplőit egyaránt.

A BTNL konzorciumi, illetve támogató partnerekkel együttműködésben valósítja meg szakmai célkitűzéseit. Az innovációs rendészeti labor kiemelt partnerei között szerepel a Vodafone Magyarország Zrt., valamint az Országos Rendőr-főkapitányság, akik a projekt stratégiai megvalósításában vállaltak fontos szerepet. A BTNL alprojektjeiben megálmodott eredménytermékek létrejöttét dedikált módon támogatja továbbá a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a három úgynevezett mintatelepülés: Páty, Tata és Szolnok, valamint a Széchenyi István Egyetem és számos, operatív szerepű piaci partner is, akik a fejlesztésekben és az eredménytermékek megvalósításában vesznek részt.

⁵⁶⁰ Rendőr dandártábornok, tanszékvezető egyetemi docens, oktatási rektorhelyettes.

⁵⁶¹ Pénzügyőr őrnagy, egyetemi tanársegéd, NKE RTK Vám- és Pénzügyőri Tanszék.

⁵⁶² Rendőr ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, NKE RTK Határrendészeti Tanszék.

A BTNL három pillére

Biztonságos intézmény alprojekt

A következő tíz évben számos gazdasági ágazat működése fog gyökeresen megváltozni a különböző automatizációs és digitalizációs technológiáknak köszönhetően. Ezekkel a változásokkal az intézményvédelemnek lépést kell tartania, egyrészt a digitalizáció kapcsán felmerülő új kockázati tényezők mérséklésével, másrészt az elérhető és jövőbe mutató technológiák által nyújtott előnyök bevezetésével. Az alprojekt célja a jövő intézménybiztonságát támogató technológiai és eljárásbeli megoldások kialakítása.

Az intézmény-/létesítménybiztonság alappillérei, a biztonsági tudományok alaptézise szerint a következő tényezőkön nyugszik: mechanikai, fizikai védelem, elektronikai védelem, előerős őrzés, szervezési és irányítási intézkedések, valamint a biztosítás.

Fentiek alapján a biztonságos intézmény alprojekt fejlesztési céljai az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- Modern technológiák integrálása és fejlesztése, amelyek lényegesen csökkentik a munkaidő-ráfordítást a biztonsági szervezet és a folyamatban érintett ügyfelek esetén, oly módon, amely szinten tartja vagy emeli az adott intézmény biztonsági szintjét.
- Az új technológiák és biztonsági alappillérek holisztikus integrálása, a rendelkezésre álló szinergiák kiaknázása mellett.
- Teljes papírmentesség elérése a biztonság szervezése és irányítása területén, ezzel támogatva gazdasági és a klímaváltozással kapcsolatos célokat.
- Az új típusú kockázatokra megfelelő preventív koncepciók és megoldások kidolgozása.
- A biztonsági szervezet szolgáltató szemléletének növelése, ügyfél-elégedettség, valamint minőségbiztosítási alapelveken.

Az alprojekt által megtervezett megoldás alapját és lelkét a Digitális Rendszeri Irányítási Rendszer (DIRIR) képezi. A rendszer révén lehetővé válik a biztonsági folyamatok és a biztonságsszervezéshez kapcsolódó egyes feladatok automatizációja. Az automatizált, integrált digitális rendszer hatékonyan képes támogatni a biztonsági szervezet bármely szintjén dolgozó személy munkáját, az automatikus riportálás csökkenti az adminisztratív feladatok elvégzésére fordítandó időt. A rendszer teljesen digitalizált nyomtatványokkal üzemel, minden folyamat papírmentesen oldható meg. A rendszeresen frissülő adatbázis a vezetők számára folyamatos és naprakész riportok elérését teszi lehetővé, amelyek tartalma egyénileg alakítható a felhasználó szükségleteinek és a szervezet belső szabályainak megfelelően. Az adatbázisban megjelenő incidensek alapját képezik egy dinamikus és folyamatosan rendelkezésre álló kockázattértékelésnek. A rendszer képes szükség esetén automatikus figyelmeztetést továbbítani az illetékesnek, amennyiben valamely mérőszámok alapján a kockázatok elérték vagy meghaladtak egy előre definiált

szintet. A rendszer modulszerű felépítése lehetővé teszi, hogy az adott intézmény egyedi igényeire és sajátosságaira szabott megoldásként vezethessék be a DIRIR-t.

A Biztonságos település alprojekt

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 13. § (1) bekezdés 17. pontja kötelező feladatként írja elő a helyi önkormányzatok részére a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében történő közreműködést, a helyi település közbiztonságának biztosításában. Megállapítható, hogy az önkormányzatoknak nem áll rendelkezésére részletes szakmai útmutatás arra vonatkozóan, hogy az Mötv. közbiztonsággal kapcsolatos kötelező feladatait hogyan, milyen módon láthatják el. További problémaként van jelen, hogy a rendészeti feladatokat ellátó szervezetek vagy személyek foglalkoztatása, a tevékenység intézményesített működtetése speciális szaktudást igénylő, rendkívül összetett feladat, amelyhez a településeken többnyire nem áll rendelkezésre a megfelelő szaktudás. Ezáltal kimondható, hogy hiába van meg adott esetben a politikai szándék és a társadalmi igény, illetőleg az anyagi fedezet e szervezetek létrehozására vagy közbiztonságot erősítő biztonságtechnikai rendszerek kiépítésére, azok megvalósítása a megfelelő jogi és szakmai iránymutatás hiányában többnyire meghiúsul.

További tény, hogy az alkalmazott biztonsági technológiák és biztonságtechnikai rendszerek mennyisége és minősége településenként rendkívül eltérő. A településeken meglévő technikai feltételek többnyire elavultak, és alacsony szintű biztonságtechnikai infrastruktúrával támogatottak.

Az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét nagymértékben befolyásoló további tényezőként kell említést tenni a közterületek rendjéről, tisztaságáról, rendeltetésszerű használatától eltérő állapotokról is, valamint a települések közrendjét, közbiztonságát negatívan befolyásoló környezeti tényezőkről, körülményekről. Amennyiben azok nem igénylik a készenléti szervek azonnali beavatkozását, a lakosságnak az önkormányzatok, az önkormányzati intézmények és szervezetek, valamint egyéb közszolgáltatók és más hatóságok irányába van lehetősége közérdekű bejelentést, panaszt tenni.

A bejelentések jogszabályban előírt feltétele, hogy azt szóban vagy hivatalos csatornán írásban lehet megtenni. Az írásbeli jelzésadás történhet postán, e-mailen, elektronikus ügyintézés útján, illetőleg megvalósulhat személyesen vagy telefonon (szóbeli bejelentés) útján is. A közterületen észlelt bejelentések kezelése – a telefonos bejelentés kivételével – érkeztetést, iktatást, ügyviteli feldolgozást követően történik, így az ügyintézés során, az arra történő válaszadásig akár 30 nap is eltelhet. Az írásbeli bejelentésekkel kapcsolatos további tapasztalat, hogy azok jellemzően nem a probléma helyszínén és többnyire nem annak időpontjában keletkeznek. A telefonon való bejelentés megtételével kapcsolatban megfigyelhető, hogy nem ismert a telefonszám, hogy mely hatóságnak kell bejelenteni a problémát, ezért évente több ezer alakommal hívják indokolatlanul az ESR112 központot. Továbbá legtöbb esetben nem ingyenes a bejelentésre létrehozott

telefonhívás, valamint, az körülményes, és az Y és Z generáció, már jellemzően nem ezt a kommunikációs formát használja. Ennek alapján egyre elterjedtebb jelenség, hogy a környezetre igényes és érzékeny lakosság a közösségi média felületein osztja meg negatív tapasztalatait, fogalmazza meg panaszát, és azonnali megoldást vár.

A BTNL Biztonságos település alprojekt során megvalósítandó eredménytermékekkel elérni kívánt általános célokként fogalmaztuk meg, hogy azok valós problémák megoldását célozzák meg. Gazdaságösztönző hatást gyakoroljanak (támogassák a munkahelyteremtést, a kis- és közepes vállalkozásokat), a települések biztonságához érdemben járuljanak hozzá, az eredmények a gyakorlatban hasznosuljanak, az eredménytermékek illeszkedjenek a hatályos jogszabályi környezethez, valamint hosszú távon is fenntarthatók, ugyanakkor középtávon (5-10 éven belül) megtérülők legyenek.

A „Biztonságos Település” cím használat objektív feltételeinek, minőségbiztosítási szempontrendszer szerinti meghatározásával az ország közel 3200 települési önkormányzata részére szeretnénk hiánypótló támogatást adni a kötelezően ellátandó feladataik végrehajtásához, egyúttal ösztönözni a települések vezetését arra, hogy allokáljanak forrásokat a helyi közbiztonság erősítésére, amelynek társadalmi, politikai és gazdasági hasznait elsősorban ők maguk élvezhetik. A cím használata kettő-öt év időtartamra lenne pályázati úton elnyerhető, ezzel biztosítanánk a feltételeit annak, hogy a települések hosszú távon és folyamatosan érdekelték maradjanak a feltételek teljesítésében, az elért eredmények fenntartásában.

A *Módszertani útmutató* elkészítésének és a helyi önkormányzatokhoz történő eljuttatásának elsődleges célja, hogy azon települések részére nyújtsunk szakmai segítséget, ahol a politikai szándék és anyagi erőforrás rendelkezésre áll a településbiztonság fejlesztésére, de hiányzik a megfelelő szakértelem. Célunk, hogy új lendületet adjunk az önkormányzatoknak e hiánypótló szakmai segítséggel, amelynek eredményeként jelentősen nőhet az országban a rendészeti feladatokat ellátók létszáma. A projekt így közvetetten támogatja új munkahelyek létrehozását, egyúttal a települések biztonságát érdemben növelő szervezetek létrehozását.

A Lakossági Interaktív Közérdekű Bejelentéskezelő Rendszer fejlesztési projektünk kiemelt célja, hogy olyan terméket állítsunk elő, amely hozzájárul a lakosság helyi közbiztonság megteremtéséhez való érdemi bevonásához, amely fokozatosan (bevezetéstől függően) tehermentesítheti az ESR112 segélyhívó rendszert a készenléti szervek beavatkozását nem igénylő, évi akár több ezer bejelentés/panasz fogadásától, és további intézkedések megtételétől. Célunk továbbá, hogy a projekt eredményeként az Y és Z generáció részére olyan alternatív problémajelző platformot hozzunk létre, amely alternatívája lehet a jelenlegi – hiánypótló – kommunikációs felületeknek, jellemzően a közösségi médiának, ami egyébként is közigazgatás-idegen területe a problémakezelésnek. A termék létrehozásával az önkormányzatok valós szolgáltató attitűdű rendészeti tevékenységet valósíthatnak meg, amelynek alkalmazása – okszerűen – érdekükben áll, miután a lakossági felhasználást ingyenesen, az önkormányzati alkalmazást ugyanakkor licensz vásárlásához kötötten, visszatérő feltételekkel biztosítanánk, kiegészítve egyéb olyan piacképes szolgáltatásokkal, amelyek kiváltanak vezetői, ellenőrzési és értékelő-elemző és ügyviteli funkciókat,

valamint papírmintessé teszik az így kezelt ügyeket, így biztosítva az önkormányzatok számára a rendszer igénybevételének rentabilitását. Célunk a rendszer használatának dedikált befoglalása a „Biztonságos Település” cím használatának feltételei közé, olyan paraméterek meghatározásával, amelynek kizárólag e – jogvédett – termék felel meg, így is biztosítva a termék iránti keresletet. Célunk továbbá, hogy a jövőben e pályázati feltételek teljesüléséhez legyenek hozzárendelve az időszakosan elérhető állami támogatások (például térfigyelő kamerarendszerek fejlesztésére stb.), ezzel is növelve a termék iránti keresletet az önkormányzati szegmensben.

A Települési Integrált Biztonságtechnikai Rendszer (*Smart-City Security System*) kialakításának legfőbb célja, hogy a már meglévő, vagy a jövőben kialakítandó biztonságtechnikai eszközrendszereket egységes vezetésirányítási, logisztikai platformra terelje. Olyan felületre, ahonnan a településbiztonság technikai és informatikai biztonsági rendszereinek centrálisan teszi lehetővé a monitorozását, és távvezérléssel a mechanikai védelemmel ellátott műtárgyak, önkormányzati vagyontárgyak (akár közterületi illemhelyek, játszóterek, kutya-futtatók, parkok, létesítmények stb.) fizikai zárását és nyitását. Kiemelt cél a külterületek védelmének fokozása érdekében, az 5G-technológián alapuló adatátvitel segítségével, hogy a rendszer biztosítsa a dróntechnológia és okoszeművek alkalmazását elsősorban a mezőgazdasági területek (terménylopás, falopás, illegális hulladéklerakás stb. felderítése, megelőzése), a természetvédelmi területek (védett növények/állatok eltulajdonítása, természetkárosítások, invazív fajok feltérképezése, illetéktelen személyek felkutatása stb. felderítése, megelőzése), az ipari területek (környezetszennyezés, vízbiztonság, falopások, illegális hulladéklerakás, illetéktelenek felderítése stb. feltérképezése, megelőzése) és az erdőterületek (illegális fakivágás, orvvadászat, illegális hulladéklerakás, illetéktelenek tartózkodása stb. feltérképezése, megelőzése) vagy a természetes és mesterséges élővizek (orvhorgászat, környezetszennyezés, falopások, illegális hulladéklerakás stb.) ellenőrzésének vonatkozásában. Megfelelő indító- és fogadóplatformok telepítésével, a drónegységek olyan területek ellenőrzésére is alkalmasak lennének, amelyek járművel egyáltalán nem, és gyalogosan is csak nehezen megközelíthetők. A termékek potenciálisan piacképesnek számíthatnak nemcsak az önkormányzatok, hanem a települések közigazgatási területén belül működő nagy vállalkozások (ipari parkok), az erdőgazdálkodók, mezőgazdasági gazdálkodók, illetékes nemzetipark-igazgatóságok, halgazdaságok és vadásztársaságok esetében egyaránt.

Biztonságos ország – Biztonságos határ alprojekt

Egy ország biztonsága rendkívül komplex megközelítést igényel. Egyrésztől biztonságos, ha maguk az ott élők, az ország polgárai biztonságban érzik magukat. Másrésztől biztonságos, ha megteremtjük a szűkebb élettér közvetlen környezetének – egy épület, egy intézmény, egy település – biztonságát, hiszen ez pozitívan fog kihatni az egyén biztonságára. Harmadsorban pedig, ha biztonságos egy ország, akkor biztonságos az országot alkotó megannyi összetevője, amely hatással van az ember és mikrokörnyezete biztonságérzetére

is. Az előzőkön túl egy ország biztonsága nagyban függ a szuverenitását „láttató” határainak biztonságától is, azaz ha biztonságos a határ, akkor (nagy valószínűséggel) biztonságos az ország is.

Magyarország az egységes szabad mozgás térségéhez való csatlakozásával olyan, alapvetően pozitív, intézkedéseket is bevezetett, amelyek a szabad mozgás korábbi akadályait szinte teljes egészében megszüntették, lebontották (megszűntek a határátlépésre kijelölt helyek, az országok közötti utazást akadályozó sorompók, megszűnt a határ- és vámellenőrzés). Az akadályok megszüntetése viszont magával hozta a biztonság sérülékenységének fokozottabb megjelenését, így a felelősség áttérőldött a schengeni térség vagy az Európai Unió külső határain végzett örökös tevékenységre. A biztonság szerepe ráadásul időközben felerősödött, hiszen olyan új szegmensek is megjelentek, mint például az illegális migráció, az utazó bűnözés, a határokon átnyúló csempésztevékenység. Előbbiek nyomán a biztonság iránti igény szem előtt tartása olyan megoldásokat kíván, amelyek komplexen biztosítják a fenti terület egyes mikro- és makroszintű elemeinek biztonságát (komplex biztonság). A biztonság iránti igény felerősödését mi sem szemlélteti jobban, mint a sokféle és sokrétű biztonsági stratégiák megszületése, akár a nemzet biztonságáról, akár a határok biztonságáról legyen szó. Ez nem csak magyar sajátosság, ennek fontosságát minden ország, sőt az Európai Unió külön is felismerte.

Jelenleg a biztonságos ország, biztonságos határ komplex egészét érintő célkitűzés eléréséhez csak részelemek léteznek, illetve azok egységes, rendszerben való alkalmazását is meg kell oldani. A biztonságot célzó, tehát rendészeti célú fejlesztések és beruházások alapvetően nonprofit tevékenységek, azaz csak költünk rá, de anyagi hasznot közvetlenül nem hoznak, bár mindenki számára egyértelmű, hogy a biztonság megléte pénzben nem kifejezhető érték.

A biztonságos ország, biztonságos határ projekt célul tűzte ki, hogy olyan területeken erősítsen, mint:

1. az államhatár őrizetének „okos” és autonóm támogatása szárazföldön, vízen és a légtérben. Olyan, az egyén természetes életének zavarása nélküli autonóm dróntámogatás kialakítása, amely hatékonyan szűri az államhatáron jogellenesen bejutni szándékozó és a biztonságra veszélyt jelentő személyeket, árukat, tárgyakat;
2. az ország teljes területén eltűnt, keresett személyek autonóm eszközökkel való felkutatása, mentése;
3. automatizált, jogszerű határátlépés rendszerének kialakítása a törvényes, biztonságos, kulturált és gyors határátléptetés megvalósítása érdekében, lehetőség szerint minél kisebb emberi beavatkozás mellett;
4. az utasbarát átléptetési rendszer kialakításával csökkenteni a határ menti településeket érintő zsúfoltságot, hogy az átmenő forgalmat automatikusan csillapítsa, szükség esetén terelje;
5. a személybiztonság erősítése a mesterséges intelligencia támogatásával, azáltal, hogy a határforgalom-ellenőrzés végrehajtása során a jogsértő cselekményeket elkövetőket elő- és kiszűrjük. Képelemzés és mesterséges intelligencia által vezérelt/támogatott háttérelmézés során a jogszerű és jogellenes jelenségek elhatárolása;

6. az utazóbűnözés felderítése, nyomon követése, realizálása intelligens rendszerek segítségével az ország teljes területén meglévő infrastruktúrák (például a kamerák) továbbfejlesztésével. Szükség esetén automata kisoroló rendszerek működtetésével és technikai eszközök bevetésével a jogellenes cselekményt elkövetők feltartóztatása, elfogása;
7. az utazási szokások monitorozása, utaselőjelző rendszerek komplex alkalmazása és az utasok (gépjárművek) forgalmának szabályozása, valamint ezzel párhuzamosan a határátkelőhelyek térségében, illetve az ország mélységében a forgalom felügyeletével, forgalomoptimalizálással a feltorlódások és az esetleges balesetek megakadályozása, minimalizálása. A szabályszegő és agresszív járművezetők hatékony kiszűrése és feltartóztatása.

A korszerű kihívásokra és veszélyekre korszerű válaszokat kell találni és adni, így kiemelt kulcsszerepet kap a fejlesztések minden terén a mesterséges intelligencia, a robotizálás, a biometria és az automatizálás. Legfontosabb feladat és egyben megoldás az „okoseszközök és lehetőségek” felmérése, becsatornázása, a biztonságos határ, biztonságos ország, biztonságos település megvalósítása, és ezeken keresztül az Európai Unió és a schengeni térség polgárai biztonságérzetének növelése.

Vákát

A rendészet külföldön

Miért bíznak a finnek a rendőrségben?⁵⁶³

A fenti címen megjelenő cikkében Juha Kääriäinen arra keresi a választ, hogy nemzetközi összehasonlításban miért olyan magas a finn társadalom bizalmi indexe a rendőrség iránt. Ez a teljesítmény különösen annak fényében kiemelkedő, hogy a tanulmány felmérésében vizsgált európai országok közül messze Finnországban a legalacsonyabb az egy főre jutó rendőrök és magánbiztonsági szektorban dolgozó szakemberek száma (Magyarországhoz viszonyítva Finnországban ez a szám kevesebb mint a negyede).

A tanulmány azokat a faktorokat vizsgálja, amelyek a rendőri munka minőségét és hatékonyságát befolyásolják, ezáltal növelve az állampolgárok bizalmát a rendészet iránt. A skandináv államok közbiztonsági statisztikái lényegesen kedvezőbb képet mutatnak az Európai Unió többi tagállamához képest. Utóbbiak közül kiemelkedik Finnország, ahol a 2009-ben végrehajtott kormányzati és közigazgatási reformok keretében olyan rendészeti módszerek gyakorlati alkalmazása vált lehetővé, amelyek példaértékűek hazánk és az unió más tagállamai számára.

A finn állampolgárok sokkal nagyobb mértékben bíznak rendőrségükben, mint a többi európai ország polgárai, derül ki egy átfogó felmérésből. A finn rendőrség népszerűségének alapja, hogy az 1960-as évek óta alkalmaznak olyan módszereket, amelyek a rendőrség és a helyi közösségek közti közvetlen kapcsolatra építenek. 1891-ben rendeleti szinten szabályozták a városi rendőrségtől elkülönülten működő vidéki rendőrhivatalok tevékenységét és azok illetékességi területét. A jelentős földrajzi területek hatékony ellenőrzése érdekében alakították ki az úgynevezett *village police* rendszert. Ennek mintájául az Egyesült Államokban működő seriffrendszer szolgált. Az 1925-ös rendőrségi törvény szüntette meg a *village police* állománya és a települési rendőrség tagjai tekintetében korábban kialakult hatásköri és személyügyi különbségeket. A több évtizedes hagyományokkal rendelkező struktúrában a helyi rendőri szervek tagjai bizalmi viszonyt alakítanak ki a lakossággal. A rendőrség működésében domináns elem napjainkban is a közterületi jelenlét és a szolgáltató jelleg.

Ennek szellemében az 1990-es években kialakított közösségi rendőrségi modell alapjait a rendőrség „láthatóságára” (*visibility*) építették. A rendőri munka láthatósága, valamint a bűnözéstől való félelem szorosan összefügg, állapította meg egy finn tanulmány. A tanulmány szerzői szerint azonban közel sem mindegy, hogy ez a láthatóság konkrétan mit jelent: a rendőrautóban ülő, intézkedő, vagy éppen az állampolgárral társalgó rendőrt.

Elsődleges célként fogalmazódott meg a lakosság szubjektív biztonságérzetének erősítése és a közvetlen kapcsolatfelvétel elősegítő működési módszerek kialakítása. A 2000-ben és 2005-ben végzett országos szintű felmérések megerősítették a finn rendőrség azon teóriáját, miszerint a lakosság körében a rendőrség utcai jelenlétének hatására jelentősen csökkenthető a bűncselekményektől való félelem. A rendőrség által folytatott média-kampányok nyomán az állampolgárok tisztában vannak a rendészeti szervek működésének

⁵⁶³ Christján (2013): i. m. 130–142.

eredményeivel, és érzékelik a rendőri munka proaktív jellegét. A felmérésből arra következtethetünk, hogy a lakosság a közbiztonsági helyzetet elsődlegesen módszertani és nem dologi tényezők alapján ítéli meg. Kifejezetten szembeötlő ez a differencia Finnországban, ahol a nagy földrajzi távolságok miatt az állampolgárok számára garanciális értékű a rendőrség által nyújtott szolgáltatásjellegű hatáskörgyakorlás elérhetősége. A dologi eszközöket a szolgáltatás minőségét javító tényezőként tekintik, de a szubjektív preferencia-sorrendjükben ezek elé helyezik a szolgáltatás igénybevételének lehetőségét.

A finn rendőrség társadalmi megítélése az ezredfordulón végzett felmérés szerint az Európai Unió tagállamai közül az első helyen áll. Finnországban a megkérdezettek 88%-a (!) volt megelégedve a rendőrség napi munkavégzésével. Ugyanez az érték Dániában 87, Norvégiában 81% volt. Itt érdemes megjegyezni, ahogy az az iménti eredményekből is látszik, hogy a skandináv országokban általában hasonlóan jó a rendőrség társadalmi megítélése.

A lakosság bizalmát erősítette, hogy Finnországban a rendőrség volt az első állami szerv, amelyik 1993-ban a szolgáltatások minőségének javításra irányuló programot (*Quality of Services*) indított. Ennek keretében figyelembe vették a lakosság igényeit, és erősítették az utcai jelenlétet. Nagyon hasonló próbálkozás volt a dániai Elsinor-kísérlet, amely a bizalomépítés és közösségi rendészet egyes kérdéseire fókuszált. A szolgáltatások minőségének javítására irányuló program eredményeinek felhasználásával 1996 és 1998 között a finn rendőrség több projektet indított, ezek a közösségi rendőrségi modell bevezetését célozták. Ennek megvalósítása érdekében létrehoztak egy *multi-agency cooperation* jellegű rendszert, amely a rendőrségi munkában érintett közigazgatási hatóságokkal hivatott fenntartani az aktív együttműködést. Emellett fontos szerepet kaptak azok az intézkedések, amelyek a civil szervezetek és szakmai korporációk bevonását célozzák. Utóbbi törekvés nyomán a közösségi rendőrségi modell elemei közül a helyi szervezetekkel való együttműködés kapott egyre nagyobb hangsúlyt. 1999-ben került sor az első finn nemzeti közösségi rendőrségi stratégia elfogadására. Ez lehetővé tette a finn rendőrség számára, hogy az úgynevezett „helyi biztonsági tervek” elkészítésében folyamatosan működjön együtt az illetékes önkormányzatokkal. 2001 szeptemberében 203 önkormányzatnak volt ilyen dokumentuma. A tervek lehetőséget biztosítanak a lokális problémák koncentrált kezelésére. Ennek érdekében bevonhatók a helyi gazdasági szereplők és oktatási intézmények is. A biztonsági tervekre vonatkozó szabályozási koncepció lehetővé tette a kisebb önkormányzatok számára közös mikroregionális programok kidolgozását.

A közösségi rendőrségi modell elveinek alkalmazása

A közösségi rendőrségi modell (*community policing*) módszereinek alkalmazása érdekében 1996-ban a finn rendőrség hivatalos kapcsolatfelvételt kezdeményezett az egyesült államokbeli San Diego-i rendőrséggel. Az érintett módszerek hatékony adaptációja érdekében egy finn delegáció több hónapon át kísérté figyelemmel a közösségi rendészet gyakorlati alkalmazását. Ez után további tanulmányutakon vettek részt Hollandiában és Belgiumban.

Az Európai Unió keretei közt létrejövő egységes gazdasági térség új típusú bűncselekményeket hívott életre. A határon átnyúló bűnözés megerősödése és a szervezett bűnözés fejlődése olyan próbatételt jelentett a finn rendőrség tagjainak, amelyre a *community policing* elvei alapján felépülő módszerek nem adtak választ. A helyzet megoldása érdekében ki kellett dolgozni egy olyan rendőrségi stratégiát, amely új alapokra helyezi a közösségi rendőrségi modell alkalmazását.

A finn rendészeti szakemberek az Egyesült Királyságban kidolgozott *intelligence-led policing* módszereit ötvözték a közösségi rendőrségi modell korábban alkalmazott elemeivel. A jelenleg hatályos, második finn nemzeti közösségi rendőrségi stratégia (*Second National Community Policing Strategy of Finland*) által megfogalmazott immanens követelmény, hogy a modern rendőrségnek egyidejűleg képesnek kell lennie választ adni a globális és a lokális próbatételekre. A dokumentum kidolgozása érdekében 2006-ban a finn legfőbb rendőrfőkapitányság (*Supreme Police Command of Finland*) létrehozott egy önálló munkacsoportot.

Ennek legfontosabb feladata a korábbi (1999. évi) stratégia elemeinek átültetése és az új társadalmi és szakmai igények összefoglalása volt. Az így megalkotott stratégia fő célkitűzései a következők:

- szolgáltatójellegű, magas színvonalú és hatékony munkavégzés;
- a bűnmegelőzés fejlesztése és a közbiztonság növelése;
- stratégiai megállapodások létesítése társadalmi szervezetekkel és hatóságokkal;
- az *intelligence-led policing* egyes módszereinek átültetése a közösségi rendőrségi modellbe;
- nyilvános és (át)látható működéssel elnyerni az állampolgárok bizalmát, és ezt hasznosítani a bűnüldözésben.

Helyi, speciális rendészeti programok

A finn rendőrség működésének sajátos jellemzője, hogy a közösségi rendőrségi módszerek általános alkalmazását megelőzően pilotprojektek keretében vizsgálják azok lehetséges jövőbeni hatásait. Példaértékűnek tekinthető az úgynevezett Tampere-projekt, amely lehetővé tette a helyi biztonsági tervek jogalkotó általi szabályozása előtt az új jogintézmény működési mechanizmusának kialakítását.

Az 1997 és 2000 közötti években megvalósított projekt célja a rendőrség és a helyi közösségek közti együttműködés rendszerének kialakítása volt. Ennek intézményesítése érdekében a rendőrség arra törekedett, hogy az érintett szervezetekkel biztonsági együttműködési megállapodást kössenek. A modellkísérlet időtartamát indokolta, hogy Tampere Finnország második legnagyobb városa, így széles társadalmi konszenzuson alapuló átfogó megállapodást kellett kidolgozni. Ennek megvalósítása érdekében létrejött egy 17 fős koordinatív csoport a rendőrség, az érintett hatóságok, egészségügyi intézmények, az oktatási intézmények képviselői, a gazdasági szektor szereplői és az egyházak képviselőinek részvételével. A biztonsági együttműködés fő feladata a bűnözési ráta csökkentése és a prevenció erősítése

volt. Mivel a testület tagjai képviselték valamennyi feladatkörében érintett hatóságot, lehetőség nyílt a hatásköri párhuzamosságok feltárására és kiküszöbölésére.

A program eredményei arra ösztönözték a nemzeti rendőrségi tanácsot, hogy a jövőben is tegye lehetővé a helyi rendőrségek számára hasonló modellkísérletek lebonyolítását. A Tampere-projekt jelentőségét is meghaladta a 2007 és 2008 között folytatott Itäkeskus elnevezésű kísérlet. A program a Helsinki Rendőrkapitányság keleti felelősségi körzete után kapta a nevét. A városrész kiválasztása mellett szólt, hogy itt a városi átlagnál nagyobb arányú a bűnözés, rosszabbak a szociális viszonyok és magasabb a munkanélküliség. A lakosság több mint 10%-a bevándorló, köztük sok a bűnismétlő.

A finn kormány által 2004-ben elfogadott *Internal Security Program* alapján 2015-re a pilot segítségével a következő célkitűzésnek kellett megvalósulnia:

„Finnországnak Európa legbiztonságosabb országává kell válnia. A biztonságot a magas szinten működő rendészeti igazgatás garantálja, amely a preventív jellegű tevékenységre alapoz. A rendészeti szervek magas színvonalú működésének találkoznia kell az állampolgárok biztonsági igényeivel. Utóbbit a rendőrség, más hatóságok és a helyi közösségek együttműködésén keresztül kell megvalósítani.”⁵⁶⁴

A pilot három fő célkitűzése:

- szervezetrendszer fejlesztése és a community policing módszereinek beültetése a napi rendőri munkavégzésbe;
- kapcsolatépítés a lehetséges stratégiai partnerekkel (társadalmi szervezetek, egyházak, közigazgatási hatóságok);
- kapcsolatépítés az állampolgárokkal (utcai jelenlét, helyi szintű biztonsági programok tervezése, iskolák és más közösségek látogatása).

A program megvalósítására a Helsinki Rendőrkapitányság 25 ezer eurót különített el. Ennek érdekében a pilot az új *virtual community policing* modell elveinek széles körű alkalmazására épít. A közvetlen lebonyolítás és a gyakorlati tapasztalatok összefoglalása érdekében ötfős *community policing team* jött létre. A csoport jelentős önállóságot kapott a Helsinki Rendőrkapitányság állományán belül. Hatékony működése érdekében saját szolgálati járművet, külön telefonszámot és e-mail-címet kapott.

A lakosság magas szintű tájékoztatása érdekében újságcikkekben, rádió- és televízióműsorokban számoltak be a csoport munkájáról és céljairól. A szolgálatteljesítés rendjét a projekt kidolgozói úgy határozták meg, hogy a csoport tagjainak a szolgálati idő 60%-ában kell járőrözniük, és a lakossággal a lehető legtöbb alkalommal érintkezniük. A projekt célja, hogy a csoport tagjainak egy év alatt 14 ezer személlyel kell közvetlen kapcsolatot létesíteniük. Ennek sajátos formáját jelentették a kerület oktatási intézményeiben tartott prevenciósz célú előadások, amelyek keretében a csoport tagjai több mint 3000 diákkal és 150 tanárral létesítettek kontaktust. A team aktivitását jellemzi, hogy 2008 áprilisában 25 iskolában tartottak előadásokat.

⁵⁶⁴ Finnish Security and Defence Policy 2004. Government report 6/2004.

A pilot során a közösséggel való kapcsolattartás mellett szerepet kapott az új típusú bűncselekmények elleni fellépés. Az Itäkeskus kerület etnikai sajátosságai miatt, 2007-ben jellemzők voltak a faji és a vallási alapú bűncselekmények. Ezek megelőzése érdekében a pilot keretében a Helsinki Rendőrkapitányság gyakorlatban kívánta alkalmazni a Coppra- (*Community Policing on Preventing Radicalisation*) projekt keretében elsajátítottakat. A Coppra az Európai Unió támogatásával 2009-ben jött létre. A projekt lehetővé tette a tagállami rendőrségek tagjainak, hogy belga szakemberektől új ismereteket szerezzenek a rasszista bűncselekmények természetéről és azok megelőzésének módszereiről. A finn rendőrség tagjai öthetes kurzus keretében Belgiumban tanulmányozhatták a módszer gyakorlati alkalmazását.

A modellkísérlet eredményeként 2012-ben a Helsinki Rendőrkapitányság szervezetében jelentős változások történtek. Az Itäkeskus-projekt keretében létrejött *community policing teameket Preventive Policing Unit* néven egyesítették. A *virtual community policing team* a *Preventive Policing Unit* része lesz a jövőben, így létrejön egy centralizált prevenciós egység.

A közösségi médiában rejlő veszélyek feltárása, illetve azok kezelése

Az 1999-es nemzeti közösségi rendőrségi stratégia nem terjedt ki az elektronikus kommunikáció és az internetes felületek használatával kapcsolatos lehetőségekre. Az elmúlt években végbement elképesztő technikai fejlődés és az internethasználók számának robbanásszerű növekedése nyomán azonban a finn rendőrség új kommunikációs csatornaként alkalmazza ezeket a felületeket. A rendőrségnek saját profilja van a legfontosabb közösségi oldalakon (Facebook, IRC-Gallery, Twitter, MySpace). A szemléletváltás és a gyors alkalmazkodás oka, hogy a finn fiatalok (17 év alattiak) 79%-a napi két-három órát használja az internetet.

2007-ben az Itäkeskus-projekt keretében állították fel az első *virtual community policing teameket*. A csoport által folytatott közösségimédia-felületek használatára és az internetes kommunikáció más formáira alapozott működést *virtual community policingnek* nevezték el. A háromfős csoport főként a Facebook és a Twitter segítségével próbálta népszerűsíteni a rendőrség munkáját.

Másodlagos cél volt az úgynevezett online proaktív készség kialakítása. Ennek keretében kísérletet tettek olyan kommunikációs csatornák kialakítására, amelyek lehetővé teszik az állampolgárok valós idejű tájékoztatását. Ezeknek a hálózatoknak a fejlesztése révén lehetővé vált a lakosság és a rendőrség közti folyamatos kétirányú kommunikáció. A program keretében a *virtual community policing team* létrehozott egy IRC-gallery felületet, egy Facebook-profilt, és rendszeresen tájékoztató anyagokat tett közzé a Twitter és a YouTube segítségével. A projekt során a három tiszt naponta átlagosan 80 Facebook-üzenetet kapott. Az IRC-felületen a projekt befejezése után több mint 16 ezer bejelentés érkezett. Ezek közt jelentős számban voltak bűncselekményre vonatkozó bejelentések. Az internetes anonimitás lehetőségét kihasználva 36 esetben tettek feljelentést szexuális bűncselekmény elkövetése miatt.

A Helsinki Rendőrkapitányság népszerűségét jelzi, hogy Facebook-felületén több mint 180 ezren jelölték meg ismerősként, azaz az összlakosság 3,3%-a. A *virtual community*

policing team tagjainak saját profiljuk és e-mail-címük van. A közvetlen kapcsolattartás révén jelentős mértékben hozzájárultak a Helsink Rendor kapitányság pozitív társadalmi megítéléséhez. 2011-ben, az Itäkeskus-projekt utáni közvélemény-kutatáson a megkérdezettek 97%-a minősítette a *virtual community policing team* munkáját kiválónak. A kimagasló eredmények következtében a nemzeti rendőrségi tanács döntése alapján 13 további fentiekhez hasonló speciális egység képzését kezdték meg 2011-ben.

Katalán rendészet⁵⁶⁵

Spanyolország politikai berendezkedése, államszervezete számos sajátossággal rendelkezik, amelyet érdemes már most, a tanulmány elején tisztázni. Ahhoz, hogy megértsük azt a kulturális széttagoltságot, illetve a jelen írásban is többször felmerülő szeparatista törekvéseket, a spanyol történelem meghatározó pillanatait vegyük szemügyre. Spanyolország a nagy felfedezéseknek és a gyarmatosításnak is köszönhetően a 16–17. században világbirodalomma erősödött.

Ezt követően azonban folyamatos háborúk, összetűzések és országon belüli ellentétek gyengítették kivívt szerepét, rangját. A 20. században polgárháború instabilizálta helyzetet, és következett a majd 40 éves Franco-diktatúra (1936–1975). A diktatúra idején jelentősen elnyomott és jogaiktól megfosztott tartományok függetlenedési törekvései nem csökkentek, sőt inkább erősödtek. Csak Franco halála után, 1975-ben állították vissza a parlamentáris demokráciát, és az 1978-as alkotmány deklarálta, hogy Spanyolország alkotmányos monarchia, az állam feje a király. A fentiek fényében jobban érthető, hogy miért jóval heterogénebb Spanyolország kultúrája, államszervezete és berendezkedése, mint mondjuk Magyarországé, és miért merül fel a függetlenedés gondolata a mai napig rendszeresen például Katalóniában vagy baszk földön.

A spanyoltól eltérő kultúrájú és nyelvű Katalónia évszázados harcot folytat az autonómiáért, illetve a függetlenségért, amelyet azonban elérnie tartósan mindeddig csak korlátozottan, illetve nem sikerült. Az autonómia és függetlenség iránti vágy meghatározza jelenleg is a katalánok világmépét, kultúráját és identitását is, hiszen a kiváló földrajzi és Spanyolországon belül kiemelkedően jó gazdasági helyzetük ellenére a függetlenséget nem, csak az autonómiát tudták elérni. Katalónia Spanyolország északkeleti részén fekvő autonóm tartománya, részben önálló közigazgatással, igazságszolgáltatással, gazdasággal és jelentős mérvű nyelvi és kulturális autonómiával. A tartományban 7,1 millióan élnek, területe 32 114 m², székhelye Spanyolország második legjelentősebb metropolisza, Barcelona. A világváros kiemelt szerepét mutatja, hogy Barcelona és a hozzá tartozó agglomerációs területek Katalónia 10%-át teszik ki, de itt él a népesség 70%-a. Nem véletlen tehát, hogy a katalán bűnözés is Barcelonában összpontosul, hiszen négy ismertté vált bűncselekményből hármat Barcelonában követnek

⁵⁶⁵ Christián László – Bacsárdi József: Katalán rendészeti igazgatás, a helyi rendészet Barcelonában. *Belügyi Szemle*, 65. (2017), 10. 26–41.

el.⁵⁶⁶ Katalónia Spanyolország egyik leggazdagabb tartománya, hiszen Spanyolország GDP-jének csaknem 20%-át Katalónia állítja elő.

A tartomány történelmét végigkíséri a függetlenségért, illetve az autonómiáért folyó küzdelem a spanyol központosítási törekvésekkel szemben. Az alábbiakban csak néhány különösen jelentős momentumot emelünk ki a katalán históriából. 1137-re datálható az aragóniai és a katalán királyság megalapítása a Pireneusi-félszigeten, amelynek eredményeképpen először beszélhetünk a történelem folyamán valamiféle államalakulatról, amelyben a katalánok szerepet kaptak. Azért is jelentős az 1137-es dátum, mert létrejött a Generalitat, amely tulajdonképpen a katalán parlament előképének felel meg. Ezt követően Aragónia és Katalónia hosszan tartó háborút folytatott a mórokkal, amelynek zárásaként 1479-ben egyesült Aragónia a másik ibériai királysággal, Kasztíliával. Aragónia és Kasztília egyesülése rendkívül fontos lépcsőfok volt Hispánia történelmében, ugyanis ettől fogva beszélhetünk egységes Spanyolországról. A spanyolok az amerikai hódításoknak köszönhetően Európa vezető hatalmává váltak, és a gyarmatokról beáramló nemesfémeknek köszönhetően az uralkodó kiépíthette abszolutista államát. Az erősen centralizált spanyol államnak nem volt szüksége önálló, regionális parlamentre, ezért ezek szerepe nagyon gyorsan csökkent, majd meg is szüntették őket. 1716-ban a madridi kormány által meghirdetett *Nueva Planta* (Új Terv) program szüntette meg a katalán *Generalitatot*, így Katalónia elveszítette politikai és igazgatási autonómiáját. A *Generalitat* helyett a központi államot képviselő kormányzót nevezték ki Katalónia élére, és a katalán helyett a kasztíliait tették meg hivatalos nyelvvé. A közigazgatás, az oktatás és a politikai élet területén erőteljes spanyolosítás vette kezdetét.⁵⁶⁷

A 19. század elejére egész Európában jellemzővé vált a nemzetállamok ébredése. E hatás alól nem vonhatta ki magát a Spanyolországba szervesen tagozódó Katalónia sem, amely az iparosítás és a modernizáció révén nagyon gyors fejlődésen ment keresztül. A katalánok a fennálló spanyol központosítással szemben előtérbe helyezték az önálló katalán nyelv és kultúra modernizációját, így erősítve az önálló katalán identitást. A kulturális és nyelvi önazonosság képviselésén túl egyre erőteljesebben jelentek meg a spanyol politikában is, főként a spanyol állam föderatív átszervezésének elképzelésével. A függetlenségi és egyes modernizációs törekvések megvalósulásaként 1873-ban új köztársasági alkotmányt fogadott el Spanyolország, amelyben önálló államként ismerték el a spanyol tartományokat, köztük Katalóniát is, és sor került az állam föderatív átszervezésére is. Az új spanyol alkotmány és köztársaság bukása azonban megakadályozta a katalán függetlenség kiteljesedését, mivel ismét a spanyol állam központosítására került sor. Az ismételt központosítási törekvésekre válaszul 1892-ben a katalánok kiadták a nagy hatású manresai nyilatkozatot, amelyben immár teljes függetlenséget követeltek, a kulturális és gazdasági önállóság mellett. A politikai függetlenség követelése nem maradt meg deklarációk szintjén, mivel 1906-ban megalakították az első katalán pártot, amelyet később több „saját” párt létrehozása követett. 1914-re a spanyol kormány engedett

⁵⁶⁶ Lásd: https://mossos.gencat.cat/web/content/home/01_els_mossos_desquadra/publicacions/llibre_corporatiu/documentos/mos_cat.pdf

⁵⁶⁷ Palkó Katalin: Katalónia – egy régió erős identitástudattal (etnikai, regionális vagy etnoregionális identitás?) *Regio*, 21. (2010), 2. 55–77.

valamelyest az egyre erősödő függetlenségi törekvéseknek, és létrehozták a Mancomunitat de Cataluña, amely kulturális, pénzügyi, igazgatási önállósággal rendelkezett.

A katalán autonómia azonban ismét nem volt hosszú életű, mivel Riviera tábornok 1923-ban hatalomra került, és diktatúra építésébe kezdett, „megágyazva” Franco tábornok későbbi törekvéseinek. A diktatúra kiépítése a katalán függetlenség ismételt felszámolásával járt együtt. Riviera tábornok diktatúrája 1931-ben bukott meg, amelyet követően kikiáltották a II. spanyol köztársaságot, és ez együtt járt azzal, hogy Katalónia korlátozott autonómiáját helyreállították, és a *Generalitat* újra megkezdhette működését. A II. köztársaság agóniája összekapcsolódott Katalónia függetlenségi törekvéseivel, amikor a II. világháború előjátékának tekinthető spanyol polgárháborúban Katalónia a köztársaságpártiak oldalán kapcsolódott be a Franco-ellenes mozgalomba. A polgárháborúban Barcelona a köztársaságpártiak egyik fellegvára volt, a Franco-párti Madriddal szemben, aminek súlyos következményei lettek a katalánokra nézve. 1939-ben a polgárháborút az zárta le, hogy Franco bevonult Barcelonába, és ezzel évtizedekre lehetetlenné tett mindenfajta katalán autonómiát.

A katalánok döntése, hogy a köztársaságpártiak oldalán harcoltak a polgárháborúban, a következményeket tekintve is logikusnak nevezhető, ugyanis a korábbi történelmi tapasztalatok alapján az autonómiára és függetlenségi törekvések elismerésére kizárólag köztársasági államforma esetén volt lehetőségük. A diktatúrában erőteljes spanyol asszimilációs hatások érték a katalánokat. A katalán nyelvet hivatalos, oktatási érintkezésben nem használhatták, még a misék is spanyol nyelven folytak. Mivel politikai ellenállásra nem volt lehetőség, ezért a katalánok a kulturális ellenállást választották. Igyekeztek a katalán irodalmat, művészetet fejleszteni, valamint a köznapi érintkezésben a katalán nyelvet használni. Az 1960-as években megindult a diktatúra lassú lebomlása, amely azzal járt, hogy az ellenállás a kulturális szféra mellett a politikai szférában is megjelent. Franco tábornok 1975-ös halála végül megnyitotta az utat Spanyolország demokratizálása és a katalán autonómia ismételt létrehozása irányába.

A rendszet alkotmányos alapjai Spanyolországban

Spanyolország alkotmányát 1978. október 31-én fogadta el a spanyol kongresszus és szenátus, majd az alkotmány elfogadását népszavazás erősítette meg 1978. december 6-án.⁵⁶⁸ Spanyolország államformája az alkotmánya elfogadásától kezdve királyság. A spanyol alkotmány hatálybalépésétől kezdve nyílt lehetőség arra, hogy autonóm régiók jölessenek létre, így Katalóniában is újra megkezdhesse működését a katalán nemzetgyűlés. Az autonóm tartományok létrejötté rendkívül fontos a rendszeti igazgatás vonatkozásában is, ugyanis az autonóm tartományok jelentős rendszeti hatáskörökkel is rendelkeznek.

A spanyol alkotmány 137. cikke kimondja, hogy a spanyol állam területileg községekre (*municipalities*), provinciákra (*provinces*) és autonóm tartományokra (*self-governing communities*) oszlik. Az alkotmány 149. §. 29. pontja szerint a közbiztonság fenntartása állami

⁵⁶⁸ Preamble of the Constitution of Spain. Lásd: www.lamonicloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx

feladat, azonban e kötelezettséget az autonóm tartományok organikus törvényben és a tartományok statútumában meghatározott azon jogának sérelme nélkül kell vállalni, hogy rendőri erőket hozzanak létre.⁵⁶⁹

Meg kell jegyezni, hogy az organikus törvények a spanyol alkotmányjogban azok a törvények, amelyeket az alkotmány 81. cikk 2. bekezdése szerint a spanyol parlament alsó házának (Kongresszus) zárószavazásánál minősített többséggel lehet elfogadni, illetve módosítani vagy hatályon kívül helyezni.⁵⁷⁰

Az autonóm tartományok az alkotmány 149. § 22. pontja értelmében vállalhatják a helyi rendőri erők koordinációját az organikus törvényben meghatározottak szerint.⁵⁷¹ A 2/1986-os organikus törvény (*Ley Orgánica* 2/1986) rendelkezik a biztonság fenntartására hivatott rendőri szervekről. A 2/1986-os organikus törvény 9. cikkelye alapján a Belügyminisztérium irányítása alá tartozik két különböző rendőrség:⁵⁷²

1. *Cuerpo Nacional de Policía* (Nemzeti Rendőrség), amely a provinciák székhelyén és a kormány által meghatározott más városokban működik (2/1986-os organikus törvény 11. cikkely 2. pont);⁵⁷³
2. *Guardia Civil* (Polgári Őrség), amely hasonlóan a Magyarországon is korábban meglévő csendőrséghez, túlnyomórészt a vidéki közrend és közbiztonság fenntartásáért felel (2/1986-os organikus törvény 11. cikkely 2. pont).

A helyhatóságok a 2/1986-os organikus törvény 51. cikkely 1. pontja alapján hozhatnak létre települési illetékességgel helyi rendőrségeket (*Policías Locales*), valamint az 51. cikkely 2. pontja alapján különböző elnevezésű helyi rendészeti szerveket.⁵⁷⁴

A Mossos d'Esquadra

A spanyol autonóm tartományok a statútumaik alapján létrehozhatnak regionális rendőrségeket, ahogy Katalónia tartományi gyűlése (Generalitat) létrehozta a Mossos d'Esquadra-t, amelynek feladatai a 19/1983-as rendőrségi autonómiáról szóló törvény alapján⁵⁷⁵ meg-egyeznek a *Cuerpo Nacional de Policía*val és a *Guardia Civil*lel.⁵⁷⁶ Saját rendőrséggel rendelkező autonóm tartományok Katalónián kívül még Baszkföld és Navarra. A Mossos d'Esquadra rendhagyó elnevezéssel rendelkezik, szabad fordításban kemény legényeknek

⁵⁶⁹ Spanish Constitution. Lásd: www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf

⁵⁷⁰ Spanish Constitution.

⁵⁷¹ Spanish Constitution.

⁵⁷² www.policia.es/cnp/normativa/normativa_lo_1986_02_tit_2_cap_1.html

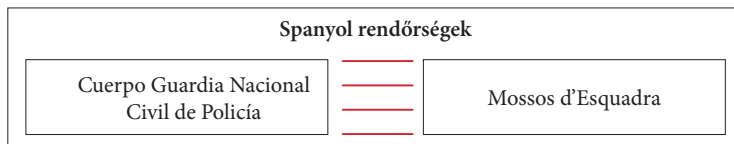
⁵⁷³ www.policia.es/cnp/normativa/normativa_lo_1986_02_tit_2_cap_2.html

⁵⁷⁴ Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Lásd: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51

⁵⁷⁵ Ley 19/1983, de 14 de julio, por la que se crea la Policía Autonómica de la Generalidad de Cataluña. Lásd: www.boe.es/buscar/pdf/1983/DOGC-f-1983-90046-consolidado.pdf

⁵⁷⁶ Història de la PG-ME. Lásd: http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/historia_de_la_pg-me/

fordítható. Az állami rendőrségek mellett vagy inkább helyett működő regionális rendőrség, amelyek viszonyát az alábbi ábra szemlélteti:



11. ábra: Spanyol-katalán rendőrségek

Forrás: a szerző szerkesztése

Az állami rendőrségek Katalóniában olyan ügyekben járhatnak el, amelyek jellemzően a spanyol állam egészének működéséhez kapcsolódnak (például útlevelek, személyi igazolványok kibocsátása, határrendészeti feladatok, kábítószerrel és terrorizmussal kapcsolatos rendészeti feladatok).

A Mossos d'Esquadra és a spanyol állami rendőrség viszonyát jól szemlélteti az alkalmazásában állók számának összehasonlítása. Az Institut de Seguretat Pública de Catalunya-n elhangzott adatok szerint a Mossos d'Esquadra 16 973 fős állománnyal rendelkezik, az állami rendőrség Katalóniában állomásoztatott létszáma pedig 6625 fő. A számok pusztá összevetéséből is látszik, hogy Katalóniában a Mossos d'Esquadra súlya az állami rendőrségnél sokkal jelentősebb.

Nyilvánvaló, hogy szükséges a koordináció az autonóm tartományok rendőrségei és a spanyol állam rendőrségeinek működése között. A koordinációt a rendőrségek között közbiztonsági testület látja el (*Junta de Seguridad*).⁵⁷⁷ Megjegyezzük, hogy a kontinentális modellhez tartozó országokban, ahol több rendőri szervezet működik párhuzamosan, ott nélkülözhetetlen a koordináció és a hatékony együttműködés. Ennek klasszikus formája a francia prefektusi rendszer.

A Mossos d'Esquadra feladatait és funkcióit a Generalitat által elfogadott 10/1994-es törvény szabályozza.⁵⁷⁸ A Mossos d'Esquadra feladatai ellátása során szorosan együttműködik a spanyol állami rendőrségekkel, valamint az önkormányzati rendőrségekkel is.

A Mossos d'Esquadra feladatait öt nagyobb csoportba lehet osztani:⁵⁷⁹

1. közbiztonsági funkciók:

- a) helyi hatósági épületek és létesítmények őrzete és felügyelete;
- b) települési forgalomszervezési feladatok a közlekedési szabályok szerint;
- c) közlekedési baleset esetén a forgalom irányítása;
- d) igazgatásrendészeti feladatok ellátása a települési rendeletek alapján;
- e) igazságügyi rendészeti feladatok ellátása;
- f) polgári védelmi feladatok ellátása;

⁵⁷⁷ Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

⁵⁷⁸ Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad de Cataluña «Mossos d'Esquadra» Lásd: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-110-1994.tl.html#a1

⁵⁷⁹ Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad de Cataluña «Mossos d'Esquadra».

- g) bűnmegelőzési feladatok;
 - h) közterületek felügyelete és együttműködés az állami vagy autonóm tartományi rendőrségekkel tüntetések és olyan események alkalmával, amikor nagy tömeg gyűlik össze, amennyiben ez szükséges;
 - i) amennyiben szükséges, együttműködés civil jogviták megoldásában;
2. igazgatásrendészeti funkciók:
- a) a katalán parlament által hozott jogszabályok, rendelkezések betartatása;
 - b) a Generalitat irányítása alá tartozó tevékenységek felügyelete és a jogellenes cselekmények jelentése;
 - c) kormányzati intézmények által hozott határozatok végrehajtására kényszer alkalmazása;
 - d) az állam által hozott törvények és más rendelkezések betartatása és a fontos közszolgáltatások biztosítása;
 - e) a környezet, a vízgazdálkodás, a fajgazdagság, a halászat, az erdészet és más kapcsolódó területeken a szabályok betartatása;
 - f) a katalán kulturális örökség védelme, a fosztogatás megakadályozása, a katalán értékek megóvása;
 - g) együttműködés a helyi rendőrséggel és az állami rendészeti szervekkel, a rendszettel kapcsolatos információk kölcsönös kezelése és gyűjtése érdekében;
 - h) magánbiztonsági vállalkozások felügyelete és ellenőrzése;
 - i) egyéb jogszabályokban meghatározott funkciók.
3. igazságügyi rendészeti funkció (nyomozás és felderítés, letartóztatás);
4. peren kívüli eljárásokban részvétel, amennyiben ez szükséges;
5. helyi hatóságokkal együttműködési megállapodásban szabályozott feladatellátás, amelynek keretében:
- a) az önkormányzati rendőrségek technikai és operatív jellegű támogatást kapnak, amennyiben nem tudják a feladatukat teljes mértékben ellátni a feladat volumene vagy egyedisége miatt;
 - b) azokat a feladatokat látják el, amelyeket az önkormányzati rendőrségek nem látnak el.

Az önkormányzati rendőrségek és a katalán rendőrség közötti együttműködés Katalónia Rendészeti Bizottságán keresztül valósul meg (*Comisión de Policía de Cataluña*). A Bizottság az ülésein a helyi szintű biztonság fejlesztését, tervezését és végrehajtását koordinálja. A Mossos d'Esquadra a katalán belügyminisztériumhoz tartozik. A Mossos d'Esquadra kilenc területileg regionális egységre (*regió policial*) tagolódik: Girona, Ponent, Pirineu Occidental, Central, Metropolitana Nord, Barcelona, Metropolitana Sud, Camp de Tarragona és a Terres de l'Ebre.⁵⁸⁰ A kilenc regionális egység munkájának

⁵⁸⁰ Mossos d'Esquadra. Funcions. Lásd: http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/organitzacio/funcions/

összefogásáért a Területi Koordinációs Rendőr-főkapitányság (*Comissaria Superior de Coordinació Territorial*) felel.⁵⁸¹

Jelen dolgozat tárgyát képező Barcelonában önálló regionális egység, a **Regió Policial Metropolitana Barcelona** működik, amely további 10 területi alegységre (*área básica*) oszlik.

A Mossos d'Esquadra csaknem 17 ezer szakembert foglalkoztatott 2014-ben. A 17 ezer foglalkoztatott közül több mint 8000-en a barcelonai régióban dolgoztak.⁵⁸² A katalán rendőri vezetők a jelenlegi állomány létszámát elégtelennek tartják, további bővítést tartanának indokoltnak.

A Mossos d'Esquadra összesen hét rendőrségi rangot rendszeresített: igazgató (*comisario*), intendáns (*intendente*), felügyelő (*inspector*), alfelügyelő (*subinspector*), őrmester (*sargento*), tizedes (*cabo*), járőr (*agente*).⁵⁸³

A Mossos d'Esquadra állományába tartozó rendőrök létszámát rangok alapján az alábbi táblázat tartalmazza:

4. táblázat: A Mossos d'Esquadra állományába tartozó rendőrök létszáma rangok alapján

Járőr	Tizedes	Őrmester	Alfelügyelő	Felügyelő	Intendáns	Igazgató
12 917	2514	875	370	133	45	15

Forrás: táblázat a szerző szerkesztése

A különböző rangok alapján vannak meghatározva az egyes fizetési fokozatok. Az átlagos bruttó katalán bér havi 1993 euró,⁵⁸⁴ míg a legalacsonyabb fizetési fokozatba tartozó járőr bruttó fizetése 2444 euró havonta. A katalán rendőri vezetők elmondása szerint, valamint a statisztikák alapján is a rendőri szakma Katalóniában vonzónak tekinthető a bérezés miatt.

A Mossos d'Esquadra állományába tartozó rendőrök fizetését az alábbi táblázat szemlélteti (adatok euróban megadva a legalacsonyabb és a legmagasabb fizetési fokozat közötti határokat megjelölve):

5. táblázat: A Mossos d'Esquadra állományába tartozó rendőrök fizetési táblázata (euró)

járőr	tizedes	őrmester	alfelügyelő	felügyelő	intendáns	igazgató
2444–2754	2750–3060	3020–3535	3070–3863	3453–4202	4247–4809	4704–5719

Forrás: Mossos d'Esquadra által közölt adatok alapján, EUR-ban értendő havi fizetés

⁵⁸¹ Comissaries – Departament d'Interior <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?co-di=13760&jq=200047>

⁵⁸² Policía de la Generalidad. Mossos d'esquadra. Efectivos. Por sexo y graduación. Ámbitos. Lásd: www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=899&lang=es

⁵⁸³ Policía de la Generalidad. Mossos d'esquadra. Efectivos. Por sexo y graduación. Ámbitos.

⁵⁸⁴ Statistical Institute of Catalonia. Gross Annual Salary and Earnings per Hour. By Sex and Sector. Lásd: www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=396&lang=en

Megjegyzendő, hogy a katalán rendőrök fizetése az utóbbi években csökkent a gazdasági válság következményeképpen. A Mossos d'Esquadra és a helyi rendőrségek sikerét mutatja a 2012 óta folyamatosan csökkenő bűnözési ráta. Míg 2012-ben 529 229 bűncselekményt regisztráltak, addig 2015-ben a bűncselekmények száma 481 881-re csökkent.⁵⁸⁵ A Mossos d'Esquadra rendszeresen közzéteszi a bűncselekményekre vonatkozó, területi szintű statisztikáit.

A Mossos d'Esquadra társadalmi megítélése nagyon pozitív. Az aktuális közvélemény-kutatások szerint a lakosság második legjobbnak értékelte a Mossos d'Esquadra működését a katalán intézmények között.

A Mossos d'Esquadra sikeréhez hozzájárul az is, hogy hatékonyan alkalmazza a *community policing* filozófiáját. Példának okáért Barcelona eixample-i kerületében körzetenként négy fő rendőr foglalkozik a közösségi rendészet gyakorlati implementálásával, az embereket leginkább érintő közbiztonsági problémák feltárásával és megoldásával. A katalán rendőri vezetők elmondása alapján, amelyet a közvélemény-kutatások és a bűnügyi statisztikák is alátámasztanak, a 2008-ban bevezetett közösségi rendészeti modell sikeresnek tekinthető, hiszen a megoldatlan biztonsági problémákat sikerült minimálisra csökkenteni. Jelenleg inkább a rendészethez csak közvetetten kapcsolódó közösségi együttélés szabályainak megsértésével kapcsolatos cselekmények okoznak gondot.

Külön említést érdemel az, hogy a katalán rendőrök képzéséért önálló katalán intézmény, az *Institut de Seguretat Pública de Catalunya* felel. Az intézmény mind az önkormányzati, mind a tartományi rendőrök képzését folytatja. Ez különösen izgalmas lehet Magyarországról nézve, ahol a rendészeti szakemberek és kutatók joggal vetik fel azon aggályukat az önkormányzati rendészeti szabályozás és működés kapcsán, hogy az állampolgár szempontjából irreleváns, hogy önkormányzati rendész vagy rendőr intézkedik vele szemben, annak az intézkedésnek egyformán jogszerűnek kell lennie. Ez feltételezi a szükséges felhatalmazást, a közel azonos kényszerítő eszközök alkalmazását és az egységes alapokon nyugvó alapos felkészítést, oktatást.

A költségvetési megszorítások eredményeképpen az intézmény költségvetését a harmadára csökkentették, ami megmutatkozik abban is, hogy az intézmény hallgatóinak létszáma a 2010-es csúcsot jelentő 12 266-ról 2014-re 6084-re csökkent.

A helyi rendészet Katalóniában

Az önkormányzati rendészet alkotmányos alapjait egyrészt a spanyol alkotmány, másrészt a 2/1986-os organikus törvény (53. cikkely) biztosítja.⁵⁸⁶ Az organikus törvények

⁵⁸⁵ Lásd: https://mossos.gencat.cat/web/.content/home/01_els_mossos_desquadra/indicadors_i_qualitat/estadística/evolució_fets_penals_coneguts_policia_catalunya_2015.pdf

⁵⁸⁶ Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

által szabályozott feladatok megegyeznek a Mossos d'Esquadra által ellátott közbiztonsági funkciókkal. Az önkormányzati rendőrség az alábbi feladatokat látja el:⁵⁸⁷

1. helyi hatósági épületek és létesítmények őrizete és felügyelete;
2. települési forgalomszervezési feladatok a közlekedési szabályok szerint;
3. közlekedési baleset esetén a forgalom irányítása;
4. igazgatásrendészeti feladatok ellátása a települési rendeletek alapján;
5. igazságügyi rendészeti feladatok ellátása;
6. polgári védelmi feladatok ellátása;
7. bűnmegelőzési feladatok;
8. közterületek felügyelete és együttműködés az állami vagy autonóm tartományi rendőrségekkel tüntetések és olyan események alkalmával, amikor nagy tömeg gyűlik össze, amennyiben ez szükséges;
9. amennyiben szükséges, együttműködés civil jogviták megoldásában.

Amennyiben önkormányzati rendőrséget hoznak létre egy településen, akkor az állami rendőrség az együttműködési megállapodásban meghatározottak szerint láthatja el a közbiztonsági feladatait, kiegészítve az önkormányzati rendőrséget. Ez tehát azt jelenti, hogy a települési rendőrségeknek prioritásuk van, hiszen a közrend, közbiztonság letéteményesei elsősorban ők. Az ehhez szükséges széles körű felhatalmazás és eszközrendszer is rendelkezésükre áll. A jogalkotó bátorítja a települési rendőrségek létrehozását azzal, hogy lehetőséget ad az egymással szomszédos önkormányzatoknak arra, hogy közösen hozzanak létre önkormányzati rendőrségeket.⁵⁸⁸

Hazánkban is lehetőséget biztosít a jogalkotó arra, hogy több önkormányzat közösen hozzon létre önkormányzati rendészeti szöveti társulási formában. Ismerte a hazai társulások működési problémáit, gyakorlatilag jelentéktelennek tekinthető a társulási formában megvalósuló önkormányzati feladatellátás, ugyanis önként vállalt feladatként központi támogatás minimális mértékben kizárólag csak a mezőőri szolgálatoknak jár.

A katalán statisztikai hivatal adatai alapján 2014-ben 41 önkormányzat tartott fenn önkormányzati rendőrséget, amelyek összesen 10 631 főt foglalkoztattak. Az önkormányzati rendőrségek által alkalmazott rangok megegyeznek a Mossos d'Esquadra által alkalmazott rangokkal azzal a kitételrel, hogy az intendánsi rang mellett főintendánsi és szuperintendánsi rangot is bevezettek. Az önkormányzati rendőrségek közül messze kiemelkedik a barcelonai önkormányzati rendőrség, a *Guardia Urbana*, amely több mint 3600 főt foglalkoztat.⁵⁸⁹

Az állami és az önkormányzati rendőrségek együttműködése kiemelt jelentőségű, amit az is mutat, hogy lehetőség van arra, hogy az önkormányzati rendőrség és az állami rendőrség a működésének összehangolására intézményesített szöveti, helyi közbiztonsági testületet (*Junta Local de Seguridad*) hozzanak létre. A testület elnöke főszabályként a település

⁵⁸⁷ Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

⁵⁸⁸ Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

⁵⁸⁹ Policía local. Efectivos. Por graduación. Comarcas y Aran, y ámbitos. Lásd: www.idescat.cat/pub/?id=a-ec&n=900&lang=es

polgármestere.⁵⁹⁰ Megjegyzendő, hogy ez a szerv létezik Barcelonában is *Junta Local Seguridad de Barcelona* néven.

A Mossos d'Esquadra és az önkormányzati rendőrségek hatékony működésének kulcsa a megfelelő koordináció, amely nyilvánvalóan nem merülhet ki egy testület felállításában, szükség van arra is, hogy alsóbb szinteken is megvalósuljon a közös munka. A hatékonyság egyik előfeltétele a folyamatos kommunikáció, amely rendszeres, napi szintű egyeztetéseket jelent a rendőrkapitányságok között. Kiváló összhang és az együttműködés mintapéldája figyelhető meg Barcelonában, ahol ennek jegyében például a Mossos d'Esquadra és a Guardia Urbana közösen tart fenn rendőrőrsöt.

Az információáramlás kiváló, hiszen a Mossos d'Esquadra és az önkormányzati rendőrségek azonos szoftvert használnak munkájukhoz, így a működés során az egyes rendőrségek ugyanazon adatbázisból, egymás tevékenységéről napra- (percre) készen tudva tudják a feladataikat ellátni.

A koordinációt segíti a katalán kormányzat által létrehozott *Sala Regional Conjunta* (SRC), amelyet tevékenységirányító központként kell elképzelni, hiszen ide fut be valamennyi segélyhívás és riasztás. Az SRC-ben együtt dolgoznak a Mossos d'Esquadra, a Guardia Urbana (illetve más önkormányzati rendőrség), a *Bombers de la Generalitat de Catalunya* (tűzoltóság) és az *Ambulàncies Catalunya* (mentőszolgálat) állományába tartozó tisztviselők. A legérdekesebb, hogy a Guardia Urbana és a Mossos d'Esquadra rendőrei közvetlenül egymás mellett ülve végzik a munkájukat, folyamatosan egyeztetve és tájékoztatva egymást. Megjegyzendő, hogy az SRC végzi a közlekedési kamerák – amelyből a Mossos d'Esquadra adatközlése szerint Barcelonában 420 db van –, illetve a 28 közterületi kamera megfigyelését is.

A Guardia Urbana

Katalónia legnagyobb és Spanyolország második legnagyobb önkormányzati rendőrsége a barcelonai *Guardia Urbana*. A komoly múltra visszatekintő szervezet 1843. november 26. napján alakult meg Guardia Municipal néven. A szervezet közvetlenül a polgármesterhez tartozott, és fő feladata a közösség nyugalmanak megőrzése volt. A militáns jellegű Guardia Municipal népszerűtlen és kevésbé hatékony szervezet volt, amelynek vezetési problémái nehezítették a működését.⁵⁹¹ A városi közlekedés modernizálódása és az ezzel járó közlekedési problémák arra késztették a városvezetést, hogy reagáljon az új kihívásokra. 1907-ben hozták létre a Guardia Urbana elnevezésű szervezetet, amelyet közvetlenül a városi tanácshoz rendelték. A majdnem 200 örrel megalakult szervezet nemcsak közlekedésirányítási feladatokat látott el, hanem más rendőri intézkedéseket igénylő feladatok is a munkájuk részét képezték.⁵⁹² 1921-ben a Guardia Urbanat és a Guardia

⁵⁹⁰ Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

⁵⁹¹ Guàrdia Urbana de Barcelona. History. Lásd: www.bcn.cat/guardiaurbana/en/quisom_historia_1900.html

⁵⁹² Guàrdia Urbana de Barcelona. History.

Municipalt egyesítették. A Guardia Urbana tevékenysége a városi forgalom erősödésével és a közlekedés egyre gyorsuló ütemű modernizációjával párhuzamosan fokozatosan bővült. A feladatok bővülésével igény jelentkezett egy speciális önkormányzati rendőrségi iskola megalapítására, így jött létre Escola de la Guàrdia Urbana 1953-ban.⁵⁹³ A szervezet folyamatos modernizációja révén a Guardia Urbana jelentősége és szerepe Barcelona közrendjének fenntartásában mind a mai napig megkérdőjelezhetetlen. A Guardia Urbana jelenlegi első embere 2011 óta Evelio Vázquez szuperintendáns, főigazgató,⁵⁹⁴ akit Barcelona város önkormányzata nevez ki.

A Guardia Urbana felett a felügyeleti jogot a Generalitat gyakorolja.⁵⁹⁵ Barcelona 2015-ös költségvetése több mint 2,3 milliárd euró volt, amelyből általános igazgatásra és polgári védelemre több, mint 7,6 millió eurót, közbiztonságra és bűnmegelőzésre 167,2 millió eurót (ez magában foglalja a Guardia Urbana 166 millió eurós kiadását is) fordítottak. A 2015-ös költségvetés alapján a Guardia Urbana szolgáltatásai a költségvetés majdnem 7%-át emésztette fel⁵⁹⁶ (Budapesten a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság 2015-ben 454 főt foglalkoztatott, és nagyságrendileg 2,2 milliárd forint költségvetésből gazdálkodott, ami messze nem éri el a város éves költségvetésének 1%-át).⁵⁹⁷

A Guardia Urbana négy nagyobb részre oszlik:

1. koordinációs divízió;
2. területi divízió;
3. biztonsági és nyomozati divízió;
4. közlekedési divízió.

A Guardia Urbana területi divíziója tíz egységre oszlik. Barcelona mind a tíz kerületében működik egy-egy egység, amelyek munkáját éjszakai operatív egységek és nappali támogató egységek segítik. A Guardia Urbana 2014-ben 1 fő szuperintendánst (*super-intende*), 8 főintendánst (*intendente mayor*), 23 intendánst (*intendente*), 20 felügyelőt (*inspector*), 33 alfelügyelőt (*subinspector*), 101 őrmestert (*sargento*), 318 tizedest (*cabo*) és 3073 járőrt (*agente*) foglalkoztatott.

A Guardia Urbana a központi, az autonóm tartományi és a Barcelona által hozott jogszabályokban meghatározott feladatait látja el, amelyeket hat nagyobb csoportba lehet osztani:

1. közlekedésrendészeti feladatok (parkolási és forgalomszervezési ügyek, balesetek esetén beavatkozás és vizsgálat lefolytatása, járművezetőkre és járművekre irányuló teendők, biztonságos közlekedés oktatása);
2. igazgatásrendészeti feladatok (igazgatási szabályok ellenőrzése, zöldterületek felügyelete);

⁵⁹³ Guàrdia Urbana de Barcelona. History.

⁵⁹⁴ Lásd: www.bcn.cat/guardiaurbana/pdf/revista/ca/42/GuB-42-4-6.pdf

⁵⁹⁵ Policies Locals – Guàrdia Urbana de Barcelona. Lásd: <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/orga-nigrama.jsp?codi=17739&jq=101>

⁵⁹⁶ Lásd: <http://w28.bcn.cat/pressupostos2015/en/>

⁵⁹⁷ Lásd: http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/3179/68779/93786/1426060736_3.%20melleklet.pdf

3. állampolgárok biztonságának biztosítása (bűnmegelőzési feladatok, bűnüldözési feladatok, állampolgárok biztonságát érintő igazgatási jellegű ügyek);
4. segítségnyújtási szolgáltatások biztosítása (szociális feladatok ellátása, ügyfelek információkkal való ellátása);
5. települési kapcsolatokra vonatkozó szolgáltatások (más szervezetekkel való kapcsolatok előmozdítása);
6. információ szolgáltatása a Guardia Urbana hatásköreiről.

A kérelemre induló eljárások száma, amelyet a Guardia Urbana-nál kell indítani, 22 darab:⁵⁹⁸

1. különleges szállítmány szállításának engedélyezése;
2. költözés bejelentése;
3. közlekedési baleset bejelentése;
4. közlekedési balesetek esetén fotók és filmfelvételek áttekintése;
5. hangos járművek ellenőrzése;
6. panasz csendháborítás miatt;
7. panasz éjszakai nyitvatartási szabályok megszegése miatt;
8. járművek mozgásának megakadályozását követően újbóli forgalomba engedés;
9. FC Barcelona által játszott meccsek alatt parkolás szabályozása;
10. panaszok kivizsgálása, javaslatok fogadása;
11. közlekedési bírságok nyilvántartása;
12. légfegyverek vagy sűrített gázfegyverek engedélyezése;
13. veszélyes anyagok szállításának engedélyezése a városon belül;
14. Guardia Urbana intézkedésének kérése;
15. lefoglalt járművek forgalomba visszahelyezése;
16. lefoglalt tárgyak visszaszolgáltatása;
17. kérelem jármű visszahelyezésére vagy elszállítására, amelyet a Guardia Urbana elszállított;
18. járműről való lemondás a település javára;
19. beavatkozási jelentés kérése;
20. nehéz daru parkolásának bejelentése;
21. filmforgatás engedélyezése;
22. járművek vagy más dolgok közúti parkolásának engedélyezése.

A hatáskörök áttekintése során megfigyelhető, hogy a Guardia Urbana jóval szélesebb körű jogosítványokkal rendelkezik, mint egy hazai közterület-felügyelet. A Guardia Urbana hatáskörei olyan feladatokra is kiterjednek, amelyeket hazánkban az állami szervek gyakorolnak, vagy amely feladatokat a jegyző lát el.

A hatósági feladatokon túl a Guardia Urbana különböző bűn- és balesetmegelőzési kampányokat folytat, fókuszba állítva a hátrányos helyzetben lévő, valamint a fiatalkorú

⁵⁹⁸ Guàrdia Urbana de Barcelona. Online. www.bcn.cat/guardiaurbana/en/quefem_tramits.html

és egyéb áldozattá válás szempontjából kiemelten veszélyeztetett társadalmi rétegeket. Az utóbbi években például a Guardia Urbana az alábbi kampányokat folytatta le:

1. nyári kampány;
2. iskolai közlekedés biztonságáért kampány;
3. a motorkerékpárosok és gyalogosok védelméért kampány;
4. kampány a kerékpáros turisták által használt utak megfelelő használatáért;
5. iskolák melletti művelet;
6. az időskorúak védelme érdekében szervezett képzések;
7. piaci ellenőrzések;
8. biztonságos karácsonyi időszak.

Összegzőképpen megállapíthatjuk, hogy a spanyol állam a történelméből és hagyományaiból adódóan meglehetősen decentralizált állam, amelyben a központi hatalom mellett kulcsszerepet játszanak az autonóm tartományok. Az autonómia egyik sajátos megnyilvánulása a katalán rendészeti igazgatás kvázi önállósága, ugyanis a Mossos d'Esquadra a spanyol államhatalom rendészeti hatásköreit gyakorolja, és irányítása nem a spanyol államhoz, hanem az autonóm tartományhoz köthető.

A decentralizáció meghatározó jelensége a városok önkormányzati rendőrségének működése. Barcelona városi rendőrsége, a Guardia Urbana kiemelkedő szerepet játszik a közbiztonság megteremtésében, a közlekedési igazgatás szervezésében, a bűnmegelőzési tevékenységben és az állampolgárokat érintő hatósági feladatok ellátásában. A Guardia Urbana rendészetben betöltött szerepe jelentősége ellenére csak komplementer a Mossos d'Esquadra mellett, amelynek létszáma és hatásköre bőven meghaladja a Guardia Urbanáét.

A magyarországi szabályozást és a spanyol szabályozást összevetve az alábbi lényeges megállapításokat érdemes kiemelni:

1. Spanyolországban a jogalkotó lehetőséget biztosít önkormányzati rendőrségek létrehozására, amely lehetőséggel a települések sok esetben élnek is. Hazánkban önkormányzati rendőrség létrehozása nem lehetséges, csak korlátozottabb hatáskörű önkormányzati rendészeti szerv.
2. Az önkormányzati rendőrségek hatáskörei megegyeznek az állami/tartományi rendőrségek közbiztonsági hatásköreivel. Amennyiben egy önkormányzat önkormányzati rendőrséget hoz létre, akkor az gyakorolja a közbiztonsági hatásköröket elsődlegesen. A magyarországi önkormányzati rendészeti szervek csak szűk körben vehetnek át, láthatnak el feladatokat az állami rendőrségtől.
3. A Spanyolországban működő autonóm tartományok – amennyiben erre statútumuk lehetőséget ad – létrehozhatnak regionális rendőrségeket, amelyek nem állnak alá-fölé rendeltségi viszonyban az állami rendőrségekkel, hanem a mellérendeltség a jellemző. Hazánkban ilyen típusú rendőrségek léte ismeretlen. A spanyol tartományi rendőrségek hatásköre megegyezik az állami rendőrségek hatásköreivel.

Összegzés, konklúziók

A könyv igyekszik átfogó képet adni a rendészet hazai szervezetrendszerét, szabályozását és működését illetően. Mind gyakrabban tapasztaljuk, hogy a 21. században naponta jelentkező új és újabb biztonsági kihívásokkal kell szembenéznünk.⁵⁹⁹ Egy olyan modern társadalomban élünk, amelyben az élet drasztikusan felgyorsult, ezért a biztonságot megteremteni egyre nehezebb, komplexebb feladat, ráadásul mindezt gyorsabban kell megtenni. A modern társadalom rombolja a természetes emberi kisközösségek összetartó erejét, magát a közösséget is.⁶⁰⁰ A posztmodern átalakulás következtében a rendőrség elvesztette monopolhelyzetét, ez identitásválságot is eredményezett, miközben az elmúlt 30 év kitermelt számos magán- és közösségi rendészeti szervezetet. A rendfenntartás pluralizmusa két dolgot jelent egyszerre, egyrészt az állami rendészeti monopólium megtörését, másrészt a magánbiztonsági és polgári rendfenntartás előtérbe kerülését, jelentős növekedését.⁶⁰¹ A biztonság megteremtése összetett kihívásának teljesítése tehát nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, történetesen a rendőrségtől. A kötetben bemutatjuk az állami rendészet szereplőit, különösen a rendvédelmi és a rendvédelmi feladatot ellátó szervek. A bemutatás az alapinformációk mellett igyekszik az egyenruhás szervezetek jellemző sajátosságait is felvillantani. A vizsgálat középpontjában azonban a tehermentesítő, a tevékenységüket az állami rendészet működését kiegészítő komplementer rendészeti szervekre irányult, hiszen ők jelentősen kevesebb figyelmet kaptak az elmúlt évtizedekben, érezhető erősödésük ellenére is. A rendészet működésére a rendszerváltást követően is erős hierarchián alapuló parancsuralmi rendszer jellemző, szinte kizárólagos hatáskörrel felruházva az állami szereplőket (rendvédelmi szervek, rendvédelmi feladatokat ellátó szervek) és kevés bepillantást, beleszólást, kontrollt engedve a társadalomnak a rendészeti munkába. Ugyanakkor látni kell, hogy a sokasodó kihívások és fokozódó elvárások okán az erőforrások és a kapacitások egyre korlátozottabbak, egyre szűkösebbek.

A rendészettudomány érdeklődésének homlokterében a biztonság megteremtésének főszereplői: a rendőrség és a rendvédelmi szervek szoktak állni. Az önkormányzati rendészet és a magánbiztonság, a társadalmi bűnmegelőzés a rendészettudomány meglehetősen fiatal területei, amelyek mára mégis megkerülhetetlen szereplőkké váltak a biztonság megteremtésében. Két meghatározó hazai kutató álláspontja szerint a rendészettudomány elméletének fejlődése, vizsgálati területének kifejeződése csak a kiemelt fontosságú alapkutatások elvégzésével érhető el, amely többek között feltárja a közigazgatás és a rendészet sajátos kapcsolatrendszerét, a magánbiztonság helyét a közbiztonság rendszerében, a civil szféra rendészetbe való bevonásának lehetőségét,

⁵⁹⁹ Lásd Finszter Géza – Sabjanics István: *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

⁶⁰⁰ Gönczöl Katalin: *A büntetőpolitika korlátai – a társadalompolitika lehetőségei*. Doktori értekezés tézisei, Budapest, 1989.

⁶⁰¹ Kerezsi–Nagy (2017): i. m. 275.

a településbiztonság egyes aspektusait.⁶⁰² Látható, hogy a hivatkozott szakemberek a rendészettudomány fejlesztése szempontjából is kiemelt területként nevesítik az általam vizsgált területeket. Az előzőkben bemutatott kutatásoknak ezért meghatározó jelentősége lehet, mert amennyiben elfogadjuk, hogy az állami rendészet hiányzó erőforrásait, kapacitásait pótolni kell, akkor tiszta képünk lehet a vizsgált szereplők helyzetéről, és arról, miként kaphatnak komolyabb felhatalmazást a biztonság megteremtésére.

Fő megállapításaim:

- Elsőként érdemes megvizsgálni, hogy miként formálható az állami rendészet szerveinek működése, szervezeten belül. Ennek keretében számos kérdés merülhet fel, egyebek mellett az, hogy milyen terület, milyen hangsúlyt kap a rendőrség működésében. Meglátásom szerint a bűnmegelőzés vagy a közösségi rendészet ilyen stratégiai területek, ezért ezeket alaposan górcső alá vettem. A közösségi rendészet világhódító útján sajnos csak „átutazóban” járt hazánkban egy közösségi rendészeti modellkísérlet erejéig, és sokan komoly csalódásként élték meg a program lezárását. A pilotprogrammal ezért részletesen foglalkoztam, igyekeztem feltárni a releváns következményeket.
- A rend és a biztonság megteremtésébe a közösség, az állampolgárok bevonásának talán legmeghatározóbb módja hazánkban a polgárőrségek működése országszerte. A polgárőrszervezet kialakulásával, tevékenységével, társadalmi megítélésével részletesen foglalkozom a könyvben. A kutatási eredményekből kiderül, hogy a polgárőrség támogatottsága nagyon erős, de több területen alapvető jelentőségű változásokat kell megfontolni, ha fokozottabb mértékben kívánjuk bevonni a szervezetet a rendfenntartásba.
- Nem kevésbé fontos téma a helyi rendészet, ahol a rendőrség és az önkormányzat a főszereplő, de a kutatás rávilágított, hogy maguknak az érintetteknek korántsem világos, hogy miként kellene működjön optimális esetben egy adott település biztonságának megteremtése. A biztonság megteremtésének nincsenek bárhol használható kész megoldásai, ezért fontos külön foglalkozni a helyi közrend, közbiztonság ügyével. A kutatás ezt a sokszínűséget mutatja be a vizsgált települések mintáján keresztül, számos mellbevágó, fontos megállapítással.
- Immár tudjuk, hogy a rendszerváltás egyik elszalasztott lehetősége maradt a polgárbarát, professzionális, ugyanakkor a helyi közösségek és az állampolgárok igényeire nyitott önkormányzati rendőrségek létrehozása. Az önkormányzati rendészet elkezdett kialakulni és lassan fejlődni, de mostohagyermek maradt az elmúlt három évtizedben, töredékes szabályozással, eltérő megoldásokkal, vegyes társadalmi megítéléssel, és a tudomány sem fedezte fel magának kellő mértékben a területet. A bemutatott vizsgálati eredmények tükrében megállapítható, hogy miközben az önkormányzati rendészet szervezete, működése, jogalkalmazási gyakorlata országosan jelentős eltéréseket mutat, mégis a rendészet komplex rendszerében kiemelt

⁶⁰² Kerecsi–Papp (2015): i. m. 67–69.

szerephez juthat, azonban ehhez a jelenlegi szabályozás jelentős korrekciójára lenne szükség, különös tekintettel a tevékenység finanszírozására.

- Az önkormányzati rendszet szervezetrendszerét, szabályozását, működését górcső alá véve és figyelembe véve a fenti kutatási eredményeket is okkal felmerülhet a kutatóban, és talán a jogalkotóban is, a magyar közjognak a merev, az önkormányzati rendőrség működését kizáró felfogásának szükségszerű felülvizsgálata. (Elég csak a hozzánk nagyon hasonló rendészeti problémákkal küzdő rendszerváltó környező országokra, különösképpen a visegrádi országokra gondolni, ahol ez kivétel nélkül megtörtént.) Amennyiben ez mégsem történik meg, akkor az önkormányzati rendszetek állami rendszetet tehermentesítő kapacitásait felismerve időszerű lenne megfontolni a városokban, meghatározott lakosságszámhoz igazodóan (5000–10 000 fő feletti településekre gondolok elsődlegesen) kötelező jelleggel önkormányzati rendszetet működtetni, állami normatív finanszírozással és szélesebb felhatalmazással, hatékony képzési és szakmai felügyeleti rendszerrel.
- Egyebek mellett a településbiztonság új aspektusú, kutatás-fejlesztésen alapuló megközelítését mutattam be a 2020 óta működő Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratórium példáján keresztül. A labor többoldalú partnerségen (állam, piac, felsőoktatás) és együttműködésen alapul, amely az intézménybiztonság, a településbiztonság és országbiztonság/határbiztonság integrált kutatását végzi, és a kapcsolódó innovációkat célzó programok országos hatókörű kutatóhelyeként működik. A BTNL olyan innovatív megoldásokat hívhat életre, amelyek jelentősen hozzájárulhatnak a biztonság megteremtéséhez az intézményekben, az egyes településeken vagy a határon.
- A (magán)biztonsági ágazat léte és növekedése a bizonyíték arra, hogy az állampolgár saját kezébe veszi a biztonságáról való gondoskodást, ezzel visszaveszi a korábban az államra testált jogot az államtól.⁶⁰³ Az egyes települések és az állampolgár szintjén a biztonság mint szolgáltatás a vagyonvédelmi vállalkozások kínálatában jelenik meg a helyi közbiztonságban, a vidék biztonságában, főként objektumok, létesítmények élőerős védelme, vagy a legkülönbözőbb biztonságtechnikai szolgáltatások révén. Az átfogó, témát érintő kutatás igazolta, hogy a magánbiztonságnak meghatározó szerepe van, és jelentősége a jövőben nagy valószínűséggel tovább növekedhet, ugyanakkor a bővülés útjában állnak éppen azok az alapproblémák, amelyeket az ismertett kutatás a felszínre hozott (jogi szabályozás, kamara hiánya, jogosultságok rendszere stb.).
- A komplementer rendészeti szemléletnek szinte a rendszet valamennyi területén a katasztrófavédelemtől a települések biztonságáig, kézzelfogható kapcsolódási pontjai vannak, amelyek segíthetnek az adott terület céljainak, küldetésének gyorsabb és hatékonyabb elérésében, a legfontosabb üzenetek társadalmasításában. A komplementer rendszet tehermentesítő képességeit, kihasználatlan erőforrásait,

⁶⁰³ Kerecsi–Pap (2017): i. m. 573.

kapacitásait az empirikus kutatási eredményekkel szemléltetve igazoltam. A nemzetközi jó gyakorlatok pedig konkrét megoldási alternatívákat is kínálnak.

- A rendőrség tehermentesítésére, az úgynevezett „biztonsági rések” betöltésére – így többek között a települések biztonságának látható, érzékelhető, értékteremtő javítására – és a lakosság szubjektív közbiztonságérzetének erősítésére mind nagyobb társadalmi igény mutatkozik, amely „szükséglet” kielégítése jól körvonalazhatóan kijelöli az irányt, és olyan, a jövőre vonatkozó víziót határoz meg a „látható horizonton” a komplementer rendészeti szervezetek számára, amely determinálja, hogy a bűnmegelőzés lesz a leginkább meghatározó feladatuk. A jó közbiztonság a modern demokratikus jogállamban alapvető társadalmi elvárás, amely egyben „kitörési” lehetőséget is biztosíthat a ma még – a lakosság megítélése szempontjából – kevésbé ismert komplementer rendészeti szereplők számára, hogy ne csupán rendészetszakmai, politikai, hanem társadalmi elfogadottságukat is növelni tudják. A rendőrség tehermentesítése mellett a komplementer rendészet létjogosultságát további két fontos szempont is indokolja, egyrészt segít a különböző rendészeti feladatok társadalmasításában (lásd polgárőrség), másrészt világosabbá teszi a közjog és a magánjog határozottabb szétválasztását (lásd vagyonsvédelmi vállalkozások).

Felhasznált irodalom

- A Büntetés-végrehajtás évkönyve, 2020.* Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, Vác, Duna-Mix, 2021.
- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala: *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2020.* Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2021.
- Albrecht, James F. (szerk.): *Police Reserves and Volunteers. Enhancing Organisational Effectiveness and Public Trust.* Boca Raton, CPC Press, 2017. Online: <https://doi.org/10.1201/9781315367460>
- Az 1881. évi szeptember hó 24-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója, 1884. XVII. kötet. Bacsárdi József: Az önkormányzati rendszet hazánkban. Helyzetértékelés röviden. *Magyar Rendészet*, 14. (2014), 5. 17–27.
- Bacsárdi József: A francia önkormányzati rendszet összehasonlító elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018), 2. 263–280. Online: http://epa.oszk.hu/02400/02445/00048/pdf/EPA02445_ias_2018_02_263-280.pdf
- Bacsárdi József – Christián László: Hol tart jelenleg az önkormányzati rendszet? In Christián László (szerk.): *Rendészettudományi kutatások. A Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete.* Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Bacsárdi József – Christián László – Sallai János: A mezei rendőrségtől a mezei őrszolgálatig. *Magyar Rendészet*, 18. (2018), 4. 31–47. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2018.4.2>
- Balla Zoltán: A rendszet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 14. (2014), 4. 11–23.
- Balla Zoltán: *A rendészet.* Budapest, Rejtjel, 2015.
- Balla Zoltán: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai.* Budapest, Dialóg Campus, 2017a.
- Balla Zoltán: A rendszet fogalmának, tartalmának evolúciója. *Belügyi Szemle*, 65. (2017b), 5. 105–115. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2017.5.7>
- Balla Zoltán: *Monográfia a rendészetről.* Budapest, Rejtjel, 2017c.
- Balla Zoltán: Ockham borotvája és a rendészet. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 15–26. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.1>
- Baráth Noémi Emőke: Rendészeti professzionalizmus. *Magyar Rendészet*, 21. (2021), 2. 215–224. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.2.14>
- Bérces Kamilla: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011–2013 közötti időszakban.* Budapest, Magyar Közlöny, [2014].
- Bérczi László: A hivatásos és nem hivatásos tűzoltóságok szimbiózisa, a jelenkor mentő tűzvédelmében. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 8. 93–104. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.8.6>
- Besenyi Lajos: Exponenciálisan gyorsuló idő – exponenciálisan növekvő biztonsági kockázat. Világmodell-szemléletű kitekintés a 21. század biztonsági kihívásaira. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században.* Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Bíró Béla: *A prostitúció.* Budapest, M. Kir. Rendőrség, 1933.
- Blaskó Béla: Tisztelet a tudománynak. *Rendvédelmi Füzetek*, (2004), 2.
- Blaskó Béla: Közigazgatás – rendészeti igazgatás – büntetőjog. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 4. 37–55.
- Boda József: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat helye és szerepe a rendvédelemben. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos konferenciáról.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012. 113–130.
- Boda József (szerk.): *Rendészettudományi szaklexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019.

- Boda József – Finszter Géza – Imre Miklós – Kerecsi Klára – Kovács Gábor – Sallai János: A rendészeti tudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, (2016), 17.
- Bognár Balázs: A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme. *Védelem. Katasztrófavédelmi Szemle*, 19. (2012), 4. 13–18.
- Bonczidai Éva: Regéc, a jó példa. *Helyőrség*, 2020. július 25. Online: <https://helyorseg.ma/rovat/szempont/bonczidai-eva-regec-a-jo-pelda>
- Botz László: Hazánk biztonsági rendszerének és elemeinek helyzete és felkészültsége a várható fenyegetések elhárítására. *Felderítő Szemle*, 6. (2007), 1. 15–34. Online: <https://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2007-1.pdf>
- Budavári Árpád: Partnerség a rendészetben. *Belügyi Szemle*, 67. (2019), 6. 85–99. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.6.6>
- Budavári Árpád: Az alternatív rendészet lehetőségei a közfoglalkoztatásban egy magyar középváros példáján keresztül. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 7. 25–46. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.7.2>
- Buisson, Henry: *La police son histoire*. Paris, Nouvelles Éditions Latines, 1958.
- Christián László: A bizonytalan alakra épülő ház, avagy a rendészet alapfogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 6. (2010a), 1. 175–192.
- Christián László: Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok*. Pécs, Publikon, 2010b. 423–426.
- Christián László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2011.
- Christián László: Miért bíznak a finnek a rendőrségben? Új rendészeti megoldások Finnországból. *Belügyi Szemle*, 61. (2013), 7–8. 130–142.
- Christián László: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, (2014), 43. A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai. Online: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_43_Christian.pdf
- Christián László: A magánbiztonság aktuális nemzetközi trendjei, rövid hazai helyzetértékeléssel. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2015a. 57–64.
- Christián László: Rendészeti politika. *MTA Law Working Papers*, (2015b), 4.
- Christián László: Rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 681–707. Online: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/25_Christian_Laszlo.pdf
- Christián László: A polgárőrség társadalmi megítélése, 2015. In Christián László (szerk.): *Rendészettudományi kutatások. Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus, 2017a. 39–53.
- Christián László: *Iránytű a polgárőrség és az önkormányzatok együttműködéséhez*. Budapest, OPSZ, 2017b.
- Christián László: The Role of Complementary Law Enforcement Institutions in Hungary. Efficient Synergy in the Field of Complementary Law Enforcement – A New Approach. In *Public Security and Public Order*. Scientific Articles (18), Kaunas, Mykolas Romeris University, 2017c. 132–139.
- Christián László: A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018a), 1. 33–61. Online: http://epa.oszk.hu/02400/02445/00047/pdf/EPA02445_ias_2018_01_033-061.pdf
- Christián László: A magánbiztonság és önkormányzati rendészet egyetemi szintű képzése. *Belügyi Szemle*, 66. (2018b), 11. 81–88. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2018.11.8>

- Christián László: A távolodó önkormányzati rendőrség. In Finszter Géza – Korinek László – Végh Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Dános Valér tiszteletére*. Budapest, Belügyminisztérium, 2018c. 21–27.
- Christián László: Rendészeti szervek. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia*. 2018d. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) Online: <http://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek>
- Christián László: Egy feledésbe merülő közösségi rendészeti modellkísérlet margójára. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019. 79–88.
- Christián László: A helyi önkormányzatok felelőssége a települések közbiztonságának megteremtésében. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 55–78. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.4>
- Christián László: A közigazgatás klasszikus alapelvei a mai rendészeti igazgatásban. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 159–168.
- Christián László – Bacsárdi József: Katalán rendészeti igazgatás, a helyi rendészet Barcelonában. *Belügyi Szemle*, 65. (2017), 10. 26–41. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2017.10.3>
- Christián László – Bacsárdi József: Az önkormányzati rendészet társadalmi megítélése a nyomtatott sajtóban. *Belügyi Szemle*, 67. (2019), 5. 50–70. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.5.4>
- Christián László – Erdős Ákos: Vészharang és jubileum? A rendészeti felsőoktatás kilátásai, a tisztjelöltek toborzásának és életpályára állításának nehézségei. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 12. 11–42. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.12.1>
- Christián László – Hautzinger Zoltán – Kovács Gábor: A magyar rendészeti felsőoktatás jelene és jövője. *Magyar Rendészet*, 21. (2021), klsz. 53–72. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.1.ksz.4>
- Christián László – Hermann Gábor: Önkormányzati rendészet – közterület-felügyelet – gyakorlati problémái a fővárosi kétszintű igazgatásból adódóan, valamint az önkormányzati rendészet jövőjét meghatározó problémák tágabb aspektusai és azokra adott megoldási javaslatok. *Magyar Rendészet*, 18. (2018), 4. 61–90. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2018.4.4>
- Christián László – Kardos Pál: Sokszínű polgárőrség New Yorktól az NKE polgárőrségig. *Magyar Rendészet*, 19. (2019), 4. 33–52. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2019.4.2>
- Christián László – Lippai Zsolt: Kakuktktojás vagy új rendészeti alappillér? In Csaba Zágon – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Tehetség, szorgalom, hivatás. Tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021. 17–30. Online: <https://doi.org/10.37372/mrtvpt.2021.1.1>
- Christián László – Rottler Violetta: A magánbiztonság és az önkormányzati rendészet fogalomrendszere. In Christián László – Major László – Szabó Csaba (szerk.): *Biztonsági vezetői kézikönyv*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. 13–36.
- Christián László – Rottler Violetta: Magánbiztonsági helyzetértékelés 2019–2020. *Glossa Iuridica*, 8. (2021), 1–2. 159–182.
- Christián László – Szabó Andrea: Adó- és vámigazgatás. In Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 285–309.
- Concha Győző: *A rendőrség természete és állása szabad államban*. Budapest, MTA, 1901.
- Danielisz Béla: Áttekintés az önkormányzati rendészet történetéről (a szerző által rendelkezésre bocsátott kézirat).
- De La Mare, Nicolas: *Traité de la police*. Paris, Michel Brunet, 1722. Online: https://data.bnf.fr/12450313/nicolas_de_la_mare_traite_de_la_police/

- Demkó Kálmán: Egy rendőri szabályzat a XVII. század végéről. *Századok*, 14. (1880), 10. 829–834.
- Dobák Imre: Nemzetbiztonsági szolgálatok – Betekintés a visegrádi országok (V4) nemzetbiztonsági rendszereibe. *Hadtudományi Szemle*, 8. (2015), 4. 113–130.
- Domínguez, Javier Parra – Isabel María García Sánchez – Luis Rodríguez Domínguez: Relationship between Police Efficiency and Crime Rate: A Worldwide Approach. *European Journal of Law and Economics*, 39. (2013), 1. 1–21. Online: <https://doi.org/10.1007/s10657-013-9398-8>
- Erdős Ákos: Gyógyszerrendészet – egy speciális feladat kihívásai. In Szabó Andrea – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015a. 66–82.
- Erdős Ákos: NAV-medíc – a rendészeti ellátás múltja és jelene. *Vám-Zoll*, (2015b), 2. 11–14.
- Erdős Ákos: A rendészet általános lényegéről. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 13–24.
- Erdős Ákos: A rendészeti tisztté válás első nehézségei. *Új Pedagógiai Szemle*, 69. (2019), 1–2. 76–99. Online: https://folyoiratok.oh.gov.hu/sites/default/files/journals/upsz_2019_1_2_online.pdf
- Erdős Ákos: *Pénzügyőri szolgálati ismeretek*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2020.
- Erdős Ákos: *Pénzügyőri szolgálati ismeretek 2.0*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021.
- Erdős Ákos – Magasvári Adrienn – Szabó Andrea: Új generáció a rendészeti felsőoktatásban. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019. 89–102
- Erdős Ákos – Magasvári Adrienn – Molnár Katalin – Pócsi Anikó – Szabó Andrea – Vas Adrienn: NAV Café – A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának utánpótlása, felkészítésük gyakorlati kérdései. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 1. 149–177. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.1.10>
- Ernyes Mihály: A rendvédelmi szakkifejezések múltja. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 13. (2007), 16. 56–64. Online: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00002/pdf/RTF_16_056-064.pdf
- Fazekas Géza, a Legfőbb Ügyészség szóvivőjének nyilatkozata. Kálmán Attila interjúja. *Napi.hu*, 2020. november 02. Online: [Legfőbb Ügyészség: Nem objektív adatokon, hanem benyomásokon alapul, hogy korrupt az ország | 24.hu](#)
- Fazekas László: A Magyar Királyi Testőrség, a Magyar Királyi Koronaőrség és a Képviselőházi Őrség a két világháború között. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, 5. (1994), 6. 27–38.
- Fekete Gyula: A titkos rendészet jelentőségéről és szervezetéről. *Jogtudományi Közlöny*, 1877. okt. 19. 325–326.
- Finszter Géza: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, Magyar Rendészettudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2002. 13–26.
- Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2003a.
- Finszter Géza: *A rendészet társadalomelmélete II*. Budapest, RTF, 2003b.
- Finszter Géza: Közbiztonság és rendvédelem. In Deák Péter (szerk.): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Budapest, Osiris, 2007. 261–315.
- Finszter Géza: *A rendészeti igazgatás jogi alapjai*. Budapest, Rendőrtisztői Főiskola, 2008a.
- Finszter Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. Budapest, RTF Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék, 2008b.

- Finszter Géza: *Bevezetés a rendészettudományba*. Budapest, RTF, 2008c.
- Finszter Géza: Közbiztonság és jogállam. *Jog, Állam, Politika*, 1. (2009), 3. 167–191. Online: <https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2009/3/Finszter.pdf>
- Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs, Magyar Rendészettudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2010. 5–24.
- Finszter Géza: Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2011. 7–28.
- Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012a. 45–80.
- Finszter Géza: *A rendőrség joga*. Budapest, Duna-Mix. Kft., 2012b.
- Finszter Géza: Az önkormányzati rendészet lehetőségei. *Fundamentum*, 16. (2012c), 2. 45–49. Online: http://epa.oszk.hu/02300/02334/00048/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_02_045-049.pdf
- Finszter Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest, NKE, 2013.
- Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Finszter Géza: A modern rendészet. A rendészettudomány hazai kísérletei. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 91–118. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.6>
- Finszter Géza: A kutatónak hiányzó rendészeti stratégia. In Christián László – Lippai Zsolt – Németh Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás hatása a rendészetre*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021a. 259–273.
- Finszter Géza: A rendőr akadémiaától az egyetemig. *Magyar Rendészet*, 21. (2021b), klsz. 101–122. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.1.ksz.7>
- Finszter Géza: A rendőrség harminc éve. In Christián László – Lippai Zsolt – Németh Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás hatása a rendészetre*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021c. 37–59.
- Finszter Géza – Korinek László: *A rend kedvéért*. Budapest, Magánkiadás, 2019.
- Finszter Géza – Sabjanics István: *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Fogarasi D. János: *Diákmagyar műszókönyv a' magyarhoni törvény- és országtudománybul*. Pesten, Ifj. Kilián Gy., 1833.
- Fouché: Hang a túlvilágról. In Sallai János: *A magyar rendészettudomány története*. Budapest, NKE, 2015. 91–93.
- Friedery Réka: *európai ombudsman*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2018.
- George, Bruce – Mark Button: *Private Security*. Vol. I. Leicester (UK)–Comanche (Texas, USA), Perpetuity Press, 2000.
- Gottlieb, Gerhard – Kröszel Károly – Bernard Prestel: *Die Reform der Ungarischen Polizei. Vorgehen Methoden, Resultate*. Holzkirchen, Felix, 1998.
- Gönczöl Katalin: *A büntetőpolitika korlátai – a társadalompolitika lehetőségei*. Doktori értekezés tézisei. Budapest, 1989.
- Gönczöl Katalin: A büntető populizmus térnyerése Magyarországon 2010–2014. In Hack Péter (szerk.): *Gólyapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2015. 331–342.
- Grád Károly: Az iskolarendőrség felállítása sajtó- és médiavisszhangjának elemzése. *Iskolakultúra*, 24. (2014), 6. 50–66. Online: http://epa.oszk.hu/00000/00011/00186/pdf/EPA00011_iskolakultura_2014_06_050-066.pdf

- Györkös Roland István – Nagyné Takács Veronika: Javaslat az elektronikus információs rendszerek 77/2013. (XII. 19.) NFM rendelet alapján elvégzendő biztonsági osztályba sorolása vonatkozásában. *Hadmérnök*, 9. (2014), 3. 154–162. Online: http://hadmernok.hu/143_11_gyorkosr_ntv.pdf
- Hatos Pál: *Rosszfiúk világforradalma. Az 1919-es Magyarországi Tanácsköztársaság története*. Budapest, Jaffa, 2021.
- Hautzinger Zoltán: A rendészeti kényszerítő eszközök alkalmazásának alapelvei. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határország és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, Magyar Rendészettudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2002. 69–75.
- Hautzinger Zoltán: A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In Drinóczi Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011. 65–75.
- Hautzinger Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*. Pécs, AndAnn, 2018.
- Hautzinger Zoltán: Az NKE Rendészettudományi Kar képzési rendszerének változása, a migrációs képzés helyzete. In Teke András (szerk.): *Az idegenrendészeti intézményrendszer átalakulásának tapasztalatai Magyarországon és kitekintés az intézményrendszer változásaira az Európai Unióban*. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata, 2019. 51–62.
- Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid: *Közszolgálati jog I. A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019.
- Hornyacsek Júlia: *A tudományos kutatás elmélete és módszertana*. Budapest, NKE HHK, 2014.
- Hornyik Zsuzsanna: Rendészeti felsőoktatás a nemzet szolgálatában. Interjú Koltay Andrásval, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorával. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 5. 875–885. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.5.10>
- Horváth Attila: A rendészeti szervek története Magyarországon a szovjet típusú diktatúra korában. *Rendészet és Emberi Jogok*, 1. (2011), 3. 3–30. Online: http://epa.oszk.hu/02200/02222/00003/pdf/EPA_02218_ReEJ_2011_03_003-030.pdf
- Horváth Attila: *A vegyes jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*. Budapest, Magyar Közlöny, 2014.
- Horváth Balázs: A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 10. 3–9.
- Horváth Tamás: *Elektronikus megfigyelő- és ellenőrző rendszerek objektumorientált kialakítása különös tekintettel a biztonsági kockázatok rendszerére*. Doktori értekezés. Óbudai Egyetem, 2018. Online: www.lib.uni-obuda.hu/sites/lib.uni-obuda.hu/files/Horvath_Tamas_ertekezés.pdf
- Ivancsics Imre – Fábián Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018.
- Jakab Éva: Aediles curules: Róma rendészeti igazgatása és ennek hatása a magánjog fejlődésére. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 40. (1991), 1–26. 131–155.
- Janza Frigyes: A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának előzményei és a Társaság szervezeti és működési céljai. *Börtönügyi Szemle*, 24. (2005), 1. 15–24. Online: https://epa.oszk.hu/02700/02705/00061/pdf/EPA02705_bortonugyi_szemle_2005_1_015-024.pdf
- Janza Frigyes: A rendészeti karrierrendszer. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Pécs, Magyar Rendészettudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2008. 107–132.
- Jones, Trevor – Tim Newborn (szerk.): *Plural Policing. A Comparative Perspective*. London – New York, Taylor & Francis, 2006. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203001790>

- Kállay István: Városi rendészet a XVIII–XIX. században. In Kovács Kálmán (szerk.): *A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon 19–20. század, tanulmánykötet*. Budapest, ELTE, 1986. 69–92. Online: <https://majt.elte.hu/media/0b/1e/e74b47b6d6103898dc5e98ae061bc73c810d37379439cd-6bfff684ee0da97/MAJT-jogtorteneti-ertekezések-15.pdf>
- Kardos Pál: A polgárőrség fejlődése. In Tihanyi Miklós (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2015a. 113–118.
- Kardos Pál: A polgárőrség helye, szerepe a közbiztonság megőrzésében. In Tihanyi Miklós (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2015b. 113–118.
- Kardos Pál: A polgárőrség jogállása, szervezete. In Tihanyi Miklós (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2015c. 119–122.
- Kardos Pál: Nemzetközi kitekintés. In Tihanyi Miklós (szerk.): *A rendészeti feladatot ellátó szervek és a polgárőrség*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2015d. 132–138.
- Karsai Krisztina: *Rendészet és tudomány*. Szeged, Novum-Tech Kft., 2013.
- Karvasy Ágoston: *A politikai tudományok*. Győr, Streibig, 1843–1845.
- Katona Géza: A kriminálpolitika és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat megteremtése. *Rendészeti Szemle*, 58. (2010), klsz. 12–39.
- Kerezsi Klára: Mi viszi előre a rendészettudományi gondolkodást? *Belügyi Szemle*, 66. (2018), 4. 3–17. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2018.4.1>
- Kerezsi Klára – Nagy Veronika: A rendészettudomány kritikai megközelítése. In Boda József – Felkai László – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 379–390.
- Kerezsi Klára – Pap András László: Rendészet, tudomány, doktori iskola. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 4. 67–83.
- Kerezsi Klára – Pap András László: A bűnözés és a bűnözéskontroll jövője. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2017. 543–584.
- Kincses László: *Diplomáciatörténet*. Budapest, ELTE ÁJK Egyetemes Állam- és Jogtörténeti Tanszéke, 2005.
- Kiszely Gábor: ÁVH, egy terroriszervezet története. Budapest, Korona, 2000.
- Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1900.
- Koi Gyula: *Évszázadok megszgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945)*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013a.
- Koi Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*. PhD-értekezés. Győr, SZE ÁJDI, 2013b.
- Koi Gyula: A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). *Polgári Szemle*, 11. (2015), 4–6. 240–257. Online: http://epa.oszk.hu/00800/00890/00061/EPA00890_polgari_szemle_2015_4-6_713.htm
- Kondér István: Térképek és rokontudományok az ókorban. *Térképészeti Közöny*, 5. (1938), 1–2.
- Konyhás Richárd – Varga Zoltán: A megújult vámjogi szabályozás. *Publicationes Universitatis Miskolcensis*, 36. (2018), 1. 87–125.
- Korinek László: *Félelem a bűnözéstől*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995.
- Korinek László: *Kriminológia I–II*. Budapest, Magyar Közöny, 2010.
- Kovács Gábor: A Nemzeti Közszerológiai Egyetem mint a közszerológiai képzés bázisa; a jelenlegi helyzetkép, jövőbeni változások, fejlődési tendenciák és kihívások. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság

- Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012. 371–378. Online: <http://www.pecshor.hu/periodika/XIII/kovacs.pdf>
- Kovács Zoltán András – Dobák Imre: Korszakváltások a magyar nemzetbiztonsági intézményrendszerben. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 175–218.
- Köpf László: *Fejezetek a magyar vámigazgatás és a pénzügyőrség történetéből*. Budapest, Tipico Design Kft., 2003.
- Krémer Ferenc: *Az elérhető társadalom és a rendőrség válsága*. Budapest, Gondolat, 2020.
- Lakatos László: Az átfogó megközelítés az oktatásban. In Keszely László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest, Zrínyi, 2013. 89–108.
- László Zsuzsanna: De politia campestri. A mezei rendőrség intézményéről. *Jogtörténeti Szemle*, (2008), 1. 46–51. Online: <https://majt.elte.hu/media/47/ab/940bebe18b0d5c6c502bd08a1d34bee3539ecde7fe-d7e5b013c22f4a5bf7/MAJT-Jogtorteneti-Szemle-200801.pdf>
- Lentner Csaba: *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2015.
- Ligeti Miklós: Gondolatok a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, 56. (2008), 7–8. 132–152.
- Lippai Zsolt: Az elmosódó határvonalak margójára. *Szakmai Szemle, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos-szakmai folyóirata*, 19. (2021a), 1. 150–165. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/124448>
- Lippai Zsolt: Az üzemőrségtől a fegyveres biztonsági őrségig. In Kovács István – Frigyer László – Tirts Tibor (szerk.): *Globális kérdések – globális válaszok. Rendészettudomány a hallgatók szemével*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2021b. 133–144.
- Lippai Zsolt – Nagy Tamás: Politikai és egyéb csatározások a Képviselőházban – a Képviselőházi Őrség megalakulása és szerepe. *Magyar Rendészet*, 21. (2021), 1. 41–52. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.1.3>
- Lőrincz József – Mezey Barna: *A magyar börtönügy története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Magasvári Adrienn: Adó- és vámhatóságok szervezeti integrációja – bilaterális összehasonlítás, avagy egy tanulmányút tapasztalatai. In Szabó Andrea – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes: *Az adó- és vámhatóságok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015. 165–176.
- Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának jogviszonyára vonatkozó általános szabályok. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018a. 44–64.
- Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018b. 25–74.
- Magasvári Adrienn: Az emberi tényező szerepe a szervezeti változás sikerében – egy integráció margójára. In Keresztes Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél 2018 / Spring Wind 2018*. II. kötet. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2018c. 507–516.
- Magasvári Adrienn: Felkészült, elkötelezett, elhivatott... A Nemzeti Adó- és Vámhivatal pályakezdőkkel szembeni kompetenciaelvárásai. *Pro Publico Bono*, (2018d), 1. 92–109.
- Magasvári Adrienn: Egy új jogviszony „születése” – az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vizsgálata. In Csaba Zágón – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Tehetség, szorgalom, hivatás. Tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021. 69–86. Online: <https://doi.org/10.37372/mrvtvpt.2021.1.5>
- Magyar Rendőr kalendáriuma*. Budapest, Belügyminisztérium Nevelési Osztály, 1948.
- Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Javaslat*. Budapest, Athenaeum, 1931.

- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Major László: A biztonsági vezető. In Christján László – Major László – Szabó Csaba (szerk.): *Biztonsági vezetői kézikönyv*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. 65–81.
- Malét-Szabó Erika – Hegyi Hella – Hegedűs Judit – Szeles Erika – Ivaskevics Krisztián: Rendőri alapkompentenciák az egyes közszolgálati alapkompentenciák tükrében. *Rendőrségi Szemle*, 1. (2017), 1. 15–74.
- Marton Ádám: A reprezentatív módszer alkalmazásának néhány kérdése a külkereskedelmi árindexszámításban. *Statistikai Szemle*, (1961), 2. 147–159.
- Mátyás Szabolcs: *A kábítószer-bűnözés elleni küzdelem mint stratégiai kihívás a magyar bűnüldözésben*. Budapest, NKE, 2020. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16027/A%20kabisoszer-bunozes%20elleni%20kuzdelem.pdf;jsessionid=BDFEBDCACCAC61F8D63C1E3948661F47?sequence=1>
- Mészáros Bence: Magánnyomozás. In Christján László (szerk.): *Személy- és vagyonvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, 2014. 227–243.
- Mezey Barna (szerk.): *Magyar jogtörténet*. Budapest, Osiris, 1996.
- Mezőőri* kézikönyv. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó, 1970.
- Miller, Linda S. – Kären M. Hess – Christine M. H. Orthmann: *Community Policing Partnerships for Problem Solving*. Sixth Edition, Clifton Park, Delmar, 2011.
- Mohl Robert necrologja. *Jogtudományi Közlöny*, 10. (1875), 46. 399–400. Online: http://real-j.mtak.hu/2168/1/JogtudomanyiKozlony_1875.pdf
- Molnár Katalin: *Police Café módszertani kézikönyv*. Pécs, 2021.
- Molnár Katalin – Tamási Zsolt: A rendőrség közösséggel való kapcsolatának javítási lehetőségei. *Belügyi Szemle*, 67. (2019), 4. 35–56. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.4.3>
- Móré Sándor – Szilvásy György Péter: A menekültügy jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 2. 87–95. Online: http://real-j.mtak.hu/10792/2/JK_2017_2_egybe.pdf
- Muhoray Árpád: Előszó. *Polgári Védelmi Szemle*, 13. (2020), klsz. 4–7.
- Nádasi András: *A net-generációk tanulási jellemzőinek és az oktatók digitális kompetencia mutatóinak kvalitatív vizsgálata*. 2020. Online: www.bmtt.hu/assets/letolt/kutat/2020/Genkutat.pdf
- Németh Zsolt: Városi bűnözés, rendészeti bűnmegelőzés, rendészeti felsőfokú képzés. In Németh Zsolt – Pallagi Anikó (szerk.): *Rendészettudományok a közbiztonságért. Tanulmányok a 60 éves Blaskó Béla tiszteletére*. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2010. 126–131.
- Németh Zsolt: A rendőrségi bűnmegelőzés közösségi rendszet. In Borbíró Andrea – Inzelt Éva – Kerecsi Klára – Lévy Miklós – Podoletz Léna (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz. Tanulmányok Gönczöl Katalin 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014. 379–390. Online: https://www.eltereader.hu/media/2014/05/Gonczol_READER.pdf
- Orbán András: A Képviselőházi Őrség története. *Joghistória. Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék Tudományos Diákkörének folyóirata*, 17. (2012), 2. 4–8.
- Orbán Balázs: *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye*. Budapest, MCC, 2020.
- Őry Károly: A rendvédelmi szervek az első világháború, az őszirózsás forradalom és a proletárdiktatúra időszakában. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 4. (1993), 5. 42–54.
- Pajcsics József – Finszter Géza: Az állambiztonsági tevékenység alkotmányos szabályozása. *Magyar Jog*, 37. (1990), 1. 31–41.
- Pajor Andrea: Adójogi alapok. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 132–222.

- Palkó Katalin: Katalónia – egy régió erős identitástudattal (etnikai, regionális vagy etnoregionális identitás?) *Regio*, 21. (2010), 2. 55–77. Online: http://epa.oszk.hu/00000/00036/00078/pdf/Regio_2010_02_055-077.pdf
- Pallo József: *A magyar börtönügy kodifikációs csomópontjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Parádi Ákos – Parádi József: *Rendvédelmünk 1867–1945*. Megjelenés alatt.
- Parádi József: *A magyar rendvédelem története*. Budapest, Osiris, 1996.
- Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határország és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, Magyar Rendészettudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2002. 7–12.
- Parádi József: A rendvédelem védelmében. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 14. (2008), 19. 89–99.
- Patyi András: A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 1419–1452.
- Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. 2. kiadás. Budapest, Mandamus Publishing, 2008.
- Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest, Dialóg Campus, 2013.
- Perlaki, Ivan: *Innováció és szervezés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.
- Pető Krisztina: Szervezeti kultúraváltás a professzionális katasztrófavédelmi rendszerben. *Védelem Online*, 2012. december 18.
- Prugberger Tamás: A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. (2014), 4. 1–8.
- Rédey Miklós: *A rendőri szolgálat vezérfonala*. Budapest, Pátria, 1916.
- „...Részesei voltunk az átalakulásnak...” Interjú dr. Túrós Andrással. *Belügyi Szemle*, 63. (2015), 1. 34–41. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.1.2>
- Ritter Ildikó – Szkárossy Zoltán: Vélemények és tapasztalatok a közbiztonságról. Ifjúsági bűnmegelőzési vizsgálat Budapest XII. kerületének középiskolásai körében. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 1. 95–112.
- Rogers, Colin: *Plural Policing: Theory and Practice*. Bristol, Policy Press, 2017. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t893ph>
- Sallai János: A rendészet fogalmának kialakulása és történetének áttekintése. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest, MRTT, 2014. 241–248.
- Sallai János: A magyar rendészet etablációja. *Belügyi Szemle*, 63. (2015a), 6. 5–28. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.6.1>
- Sallai János: Közigazgatás vagy rendészet? A Kiss Mihály kontra Falcsik Dezső vita 1896-ban. *Magyar Rendészet*, 15. (2015b), 3. 141–147.
- Sallai János: Dorning Henrik rendőrségi szakíró, a rendőrség országos szaktanulmányi felügyelője és zoológus. In Boda József – Felkai László – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 483–491.
- Sallai János: A Nagy Háború rendészete. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6. (2018), 2. 7–23. Online: http://epa.oszk.hu/02500/02511/00009/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2018_2_007-023.pdf
- Sallai János: *A magyar rendészet története*. Budapest, Rendőrség Tudományos Tanácsa, 2019.
- Sallai János: A municipiális rendőrségektől a centralizált, állami rendőrségig: 100 éve centralizálták, államosították a magyar rendőrséget. *Rendőrségi Tanulmányok*, 3. (2020a), klsz. 8–39.
- Sallai János: Rendészet, rendőr, rendfenntartás, rendőrség, rendvédelem. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományig. Társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020b. 104–110.

- Sallai János: Rendészeti tisztképzés a Rendőrtiszti Főiskola megalakulásáig. *Magyar Rendészet*, 21. (2021), klsz. 173–194. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.1.ksz.12>
- Sallai János – Tihanyi Miklós – Vári Vince – Mátyás Szabolcs: *Jó Állam – Jó Rendőrség 2017. Speciális Jelentés – Új paradigma felé: bizalom és biztonság a térben. A szervezet működését meghatározó társadalmi keretek kapcsolatának néhány kategóriája. Munkaanyag 1.0.* Budapest, NKE, 2017. Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/SpecJelentesek/J%C3%B3%20%C3%A1llam-J%C3%B3%20Rend%C5%91rs%C3%A9g%20Speci%C3%A1lis%20Jelent%C3%A9s%202017.pdf>
- Sivadó Máté: A rendőrség és a civil szféra együttműködése a gyakorlatban. In Barabás A. Tünde (szerk.): *Alkalmazott kriminológia.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 643–654.
- Stein, Lorenz von: *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai. Folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára.* Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után, a hazai viszonyainkra és törvényhozásukra való utalásokkal [ford.] Kautz Gusztáv jogtudor hites ügyvéd, a Győri Jogakadémia rendes tanára által. Budapest, Ráth Mór. 1871.
- Szabó András: A bűnüldözési stratégiáról. *Belügyi Szemle*, 26. (1988), 12. 3–8.
- Szabó Andrea: Kormányhivatal – rendészet? *Magyar Rendészet*, 12. (2012), 4. 147–153.
- Szabó Andrea: A magyar pénzügyőr képzés intézményi kereteinek fejlődése 1867–2011. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 25. (2015), 43–46. 117–126. Online: <https://doi.org/10.31627/RTF.XXV.2015.43-44-45-46N.117-126P>
- Szabó Andrea: Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája. In Dobák Imre – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 599–611.
- Szabó Imre: *A rendészettudomány múltja, jelene és jövője.* Budapest, Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa, 2011.
- Szafrańska, Michalina – Anna Wojcieszczak: The Media Image of Poland's Municipal Guards. In Gorazd Meško – Branko Lobnikar (szerk.): *Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe.* Ljubljana, University of Maribor – Faculty of Criminal Justice and Security, 2016.
- Szakály Sándor: *A magyar tábori csendőrség története 1938–1945.* Budapest, Ister, 2000.
- Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990.
- Szamel Lajos: Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 30. (1992), 3. 3–21.
- Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új rendészeti tanulmányok*, 2. (1997), 1. 41.
- Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban.* Budapest, Sík, 1998.
- Szikinger István: Elképzelések a magyar rendőrség jogállami átalakítására. *Belügyi Szemle*, 58. (2010), 7–8. 43–70.
- Szőllőssy Alfréd: Az első törvényjavaslat a rendőrség államosításáról. *A Rend*, 1927. április 20. 3–4.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat, 2001.
- Terpstra, Jan – Nicholas R. Fyfe – Renze Salet: The Abstract Police: A Conceptual Exploration of Unintended Changes of Police Organisations. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 92. (2019), 4. 339–359. Online: <https://doi.org/10.1177/0032258X18817999>
- Tihanyi Miklós: Közrend, közbiztonság, rendészet a keresztény közgondolkodásban. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2. (2017), 16. 1–18. Online: www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/tihanyi-miklos-kozrend_kozbiztonsag_rendeszet-a-keresztény-kozgondolkodásban.original.pdf
- Tihanyi Miklós – Vári Vince: Jó állam – jó rendészet, avagy a rendőrség hatékonyság-mérésének koncepciója. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 4. 117–126.
- Tomsányi Móric: *Rendészet, közigazgatás, bírói jogvédelem.* Budapest, Akadémiai, 1929.

- Tomcsányi Móric: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog: különös (szakigazgatási) rész*. Budapest, a szerző kiadása, 1933.
- Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. (2011), klsz. 196–210.
- Tóth Attila – Tóth Levente: *Biztonságtechnika*. Budapest, NKE RTK, 2014. Online: https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/Toth-Toth_bizt-techn.pdf
- Tóth Attila – Tóth Levente: Biztonságtechnikai rendszerek. In Christián László – Major László – Szabó Csaba (szerk.): *Biztonsági vezetői kézikönyv*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. 137–164.
- Tóth József: *A rendészetfogalom a nemzeti szocialista államban*. Eger, Szent István nyomda, 1938.
- Tóth József: *A rendészeti ténykedés alakjai*. Eger, Szent János Nyomda, 1939.
- Tőrekai Sándor: Egy rendőri vezető visszaemlékezései – gondolatok a rendőri felkészítésről. A rendészeti felsőoktatás 50 éve. *Magyar Rendészet*, 21. (2021), klsz. 205–212. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.1.ksz.15>
- Urbán Attila: A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 1. 5–32. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2020.1.1>
- Valcsicsák Imre: *Rendészeti (szakmai) etika*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2013.
- Vári Vince: A média és a rendőrség iránti bizalom. *Magyar Rendészet*, 16. (2016), 4. 73–91.
- Vári Vince: Rendőrségi szervezeti modellek: előnyök és hátrányok. *Hadtudományi Szemle*, 11. (2018), 2. 302–315. Online: http://epa.oszk.hu/02400/02463/00039/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2018_02_302-315.pdf
- Vári Vince: Rendőrség típusok „társadalmi” hatékonysága. *Miskolci Jogi Szemle*, 14. (2019), 2/2. klsz. 427–438.
- Várkonyi Zsolt Kristóf (főszerk.): *Ezer éves múltunk. A büntetés-végrehajtás az igazság védelmében*. Budapest, BVOP, 2021.
- Vass Gyula: Iparbiztonsági felsőoktatási képzés fejlődése, a kezdetektől napjainkig. In Katasztrófavédelem 2018. Veszélyes tevékenységek biztonsága. Budapest, BM OKF, 2018. 75–85. Online: <http://vedelem.hu/hirek/12/2723-epuletek-tuzvedelme-a-tervezestol-a-beavatkozasig-%E2%80%93tudomanyos-konferencia-eloadasai>
- Virányi Gergely: *Határrendészeti tisztképzés a Rendőrtiszti Főiskolán, 1971–2011*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Virta, Sirpa (szerk.): *Policing Meets New Challenges: Preventing Radicalization and Recruitment*. Tampere, University of Tampere, 2008.
- Virta, Sirpa: Finland. In Mahesh K. Nalla – Graeme R. Newman (szerk.): *Community Policing in Indigenous Communities*. Tampere, University of Tampere, 2013. 247–255.
- Vókó György: *Magyar büntetés-végrehajtási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010.
- Zachar József: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 3. (1992), 4. 8–20.
- Zeig, Stefan: *Fouché életrajza*. Budapest, Kossuth, 1999.
- Zsoldos Ignác: *Néhány szó a honi közbátorságról*. Pesten, Trattner–Károlyi, 1838.
- Zsoldos Ignác: *A' szolgabírói hivatal*. Pápa, a' Reform. Főiskola' betűivel, 1844.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1550. évi LXXVII. törvénycikk. Miképen honfiusítsa a király a külföldieket?

1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről

1881. évi III. törvénycikk a közbiztonsági szolgálat szervezéséről

1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről

1894. évi XII. törvénycikk a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről

1894. évi XII. törvénycikk indokolása, a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről

1912. évi LXVII. törvénycikk a képviselőházi őrség felállításáról

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról

1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról

1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról

1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről

2005. évi CXXXIII. törvény a személy-és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól

2010. évi CXLVII. törvény egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról

2010. évi CXXII. törvény, a Nemzeti Adó-és Vámhivatalról

2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról

2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőr tevékenység szabályairól

2011. évi CLXXI. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról

2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról

2016. évi LXIX. törvény a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról

2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó-és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról

198 900–1947. IV/1, BM rendelet256

25/1980. (VI. 27.) MT rendelet a mezőgazdasági őrszolgálatról

29/1998. (IV. 30.) FM rendelet a mezőőrök és a hegyőrök szolgálati viszonyáról

329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat-és hatásköréről

64/2009. (V. 22.) FVM-PM együttes rendelet a mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához és működéséhez nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról

30/1992. (V. 26.) AB határozat

20/1997. (III. 19.) AB határozat

24/1998. (VI. 9.) AB határozat

13/2001. (V. 14.) AB határozat

47/2003. (X. 27.) AB határozat

115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról

1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023)

1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról

A Fővárosi Ítéltábla 5. Pf.20.783/2009/7. számú jogerős ítélete a Magyar Gárda Hagyományörző és Kulturális Egyesület felosztatásáról

A Magyar Köztársaság rendvédelmi stratégiája (2007)

A nemzeti megújulás programja. Budapest (1990)

Az 1881. évi szeptember hó 24-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója, 1884. XVII. kötet

Szent László Király Dekrétoimainak Második Könyve. 5. Fejezet a lopott jószág nyomon kereséséről. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=07800005.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei>

Szent László Király Dekrétoimainak Harmadik Könyve. 1. Fejezet a századosokról és tizedesekről. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=07900001.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei>

Utasítás. A katonai határőrizet tárgyában. A m. kir. honvédség, népfőlkelés, csendőrség, pénzügyőrség, és határrendőrség számára. (Hivatalos titkos használatra nyomtatott kézirat.) Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1911.

Internetes források

- A TEK irányítása, tevékenysége. Online: http://tek.gov.hu/ellenorzes_iranyitas.html
- Az FBŐ múltja. Online: <https://mfbosze.hu/az-fbo-multja/>
- BM OKF. Alapító okirat. Online: www.katasztrofavedelem.hu/application/uploads/document-s/2020-09/72426.pdf
- BM OKF. Bemutakozás. Online: www.katasztrofavedelem.hu/2/bemutakozas
- BM OKF. BM OKF Szervezeti és Működési Szabályzata. Online: www.katasztrofavedelem.hu/application/uploads/documents/2020-11/73045.pdf
- BM OKF. Szervezet. Online: www.katasztrofavedelem.hu/7/szervezet
- Comissaries – Departament d’Interior. Online: <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?codi=13760&qj=200047>
- Danielisz Béla előadása Az önkormányzati rendőrség című MRTT konferencián, Budapest, 2005. április 20-án. Online: www.rendeszet.hu/sites/default/files/onkormanyzat.doc
- Finnish Security and Defence Policy (2004), Government report 6/2004. Online: www.defmin.fi/files/311/2574_2160_English_White_paper_2004_1_.pdf
- Guàrdia Urbana de Barcelona. History. Online: www.bcn.cat/guardiaurbana/en/quisom_historia_1900.html
- Guàrdia Urbana de Barcelona. Online: www.bcn.cat/guardiaurbana/en/quefem_tramits.html
- Gyermekjogi Civil Koalíció: A Gyermekjogi Civil Koalíció állásfoglalása. Online: <https://unicef.hu/wp-content/uploads/2020/06/iskolaorsegrol-szolo-allasfoglalas.pdf>
- Història de la PG-ME. Online: http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/historia_de_la_pg-me/http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/3179/68779/93786/1426060736_3.%20melleklet.pdf
- http://w28.bcn.cat/pressupostos2015/en/http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/01_els_mossos_desquadra/indicadors_i_qualitat/estadistica/evolucio_fets_penals_coneguts_policia_catalunya_2015.pdf
- http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/01_els_mossos_desquadra/publicacions/llibre_corporatiu/documentos/mos_cat.pdf
- <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16027/A%20kabitoser-bunozes%20elleni%20kuzdelem.pdf;jsessionid=BDfEBCDACCAC61F8D63C1E3948661F47?sequence=1>
- Janza Frigyes hozzászólása Az önkormányzati rendőrség című MRTT konferencián, Budapest, 2005. április 20-án. Online: www.rendeszet.hu/sites/default/files/onkormanyzat.doc
- Kacziba Antal előadása Az önkormányzati rendőrség című MRTT konferencián, Budapest, 2005. április 20-án. Online: www.rendeszet.hu/sites/default/files/onkormanyzat.doc
- Kiemelten fontos őrizet. Online: www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/kiemelten-fontos-orizet#3expanded
- Korinek László hozzászólása Az önkormányzati rendőrség című MRTT konferencián, Budapest, 2005. április 20-án. Online: www.rendeszet.hu/sites/default/files/onkormanyzat.doc
- Közösségi rendészet Magyarországon. Online: <http://bmprojektekt.kormany.hu/kozossegi-rendeszet-magyarorszagon>
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Online: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51
- Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad de Cataluña «Mossos d’Esquadra». Online: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-l10-1994.t1.html#a1
- Ley 19/1983, de 14 de julio, por la que se crea la Policía Autonómica de la Generalidad de Cataluña. Online: www.boe.es/buscar/pdf/1983/DOGC-f-1983-90046-consolidado.pdf

Magyarország közigazgatási helynévkönyve, január 1. Online: www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2016.pdf

Mossos d'Esquadra. Funcions Online: http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/organitzacio/funcions/

Nemzeti Pedagógus Kar: Nemzeti Pedagógus Kar Országos Elnökségének véleményezése „az iskolai erőszak megszüntetése és megelőzése érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról” szóló tervezetről. Online: <https://nemzetipedkar.hu/wp-content/uploads/2020/06/2020-06-02-az-iskolai-eroszak-megszuntetese-es-megelozeze-erdekeben-szukseges-egyeb-torvenymodositasokrol-honlap.pdf>

Nemzeti Védelmi Szolgálat. Online: [http://nvsz.hu/tevekenyseg/megbizhatosagi-vizsgalat\(2017](http://nvsz.hu/tevekenyseg/megbizhatosagi-vizsgalat(2017)

Nemzeti Védelmi Szolgálat. Tevékenység. Online: <https://nvsz.hu/tevekenyseg>

ORFK: Szeptembertől szolgálatban – munkába álltak az iskolaőrök. Online: www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/szervezeti-hirek/szeptembertol-szolgalatban-munkaba-alltak

Országos Idegrendészeti Főigazgatóság. Online: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=390:hivatal-bemutata&lang=hu

Országos Polgárőr Szövetség. Online: www.opsz.hu/koszonto

Parlament. XIV. Belügyminisztérium. Online: www.parlament.hu/irom41/10710/adatok/fejezetek/14.pdf

Police Executive Research Forum: *The Workforce Crisis, and What Police Agencies Are Doing About It*. Police Executive Research Forum, Washington, D.C. Online: www.policeforum.org/assets/WorkforceCrisis.pdf

Policies Locals – Guàrdia Urbana de Barcelona. Online: <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?codi=17739&jq=101>

Polícia de la Generalidad. Mossos d'esquadra. Efectivos. Por sexo y graduación. Ámbitos. Online: www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=899&lang=es

Polícia local. Efectivos. Por graduación. Comarcas y Aran, y ámbitos. Online: www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=900&lang=es

Preamble of the Constitution of Spain. Online: www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx

Spanish Constitution. Online: www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf

Spanish Constitution. www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf

Statistical Institute of Catalonia. Gross Annual Salary and Earnings per Hour. By Sex and Sector. Online: www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=396&lang=en

Szikinger István előadása Az önkormányzati rendőrség című MRTT konferencián, Budapest, 2005. április 20-án. Online: www.rendeszet.hu/sites/default/files/onkormanyzat.doc

Tarlós István előadása Az önkormányzati rendőrség című MRTT konferencián, Budapest, 2005. április 20-án. Online: www.rendeszet.hu/sites/default/files/onkormanyzat.doc

Tóth László Tibor egy. vezérőrnagy, az Országgyűlési Őrség parancsnokának olvasói köszöntője. Online: www.orszaggyulesiorseg.hu/bemutakozas

Vidékfejlesztési Minisztérium, Agrárgazdasáért Felelős Államtitkárság. Megemelt állami támogatás a mezőőrök foglalkoztatásához. Online: 2010-2014.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/agrárgazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megemelt-allami-tamogatas-a-mezőorok-foglalkoztatashoz

www.bcn.cat/guardiaurbana/pdf/revista/ca/42/GuB-42-4-6.pdf

www.policia.es/cnp/normativa/normativa_lo_1986_02_tit_2_cap_1.html

www.policia.es/cnp/normativa/normativa_lo_1986_02_tit_2_cap_2.html

A biztonság megteremtése rendkívül komplex, szerteágazó tevékenység, amelyben az állam erre felhatalmazott szervei, a rendvédelmi szervek, a rendvédelmi feladatokat is ellátó szervek és az önkormányzatok mellett fontos szerepet kapnak a magánbiztonsági vállalkozások, valamint a civil önvédelmi szervezetek is. Nevezhetjük ezt komplementer rendészeti rendszernek, amelyben az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.

Az elmúlt három évtizedben jól érzékelhető az a globális tendencia, amelyben a rendőrség mellett egyenrangú partnerként lépnek fel és egyre meghatározóbb szerepet töltenek be az említett tehermentesítő rendészeti szereplők, és minden korábbinál jobban felértékelődik a hatékony és valós együttműködés.

Jelen monográfia átfogóan kívánja bemutatni a rendészet komplexitását: nem pusztán a rendőrségre mint kulcsszereplőre, hanem a korábban kevésbé kutatott szereplőkre is fókuszál.

ISBN 978-963-531-689-2



9 789635 316892