

CHRISTIÁN LÁSZLÓ

A VIDÉKBIZTONSÁG RENDÉSZETI SZEREPLŐI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSÜK¹

Kiindulási alapok, a rendészet rendszere

„A közbiztonság a társadalom életminőségének a része, olyan kollektív, értékkel bíró termék, amelynek kialakítása és megőrzése közös ügy” – fogalmaz a jelenleg hatályos bűnmegelőzési stratégia.² A rendészet 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 egy 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 a rendvédelmi szervek, illetve a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti rendszernek is, amelyben az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.³ Az egyes települések, régiók és a vidék közbiztonsági helyzete nem azonosítható a közbiztonság országos alakulásával, ezért különösen fontosnak tartom a vidék Magyar-

¹ „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt Ludovika Kutatóműhely Program keretében (Vidékbiztonság Kutatóműhely), a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² 1744/2013. (X.17) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).

³ Christián László: Rendészeti szervek. Internetes Jogtudományi Enciklopédia, MTA Jogtudományi Intézet, Társadalomtudományi Kutatóközpont. 2017. (Megjelenés alatt.)

országának aspektusából vizsgálni a biztonság megteremtésének komplex folyamatát, a rendészet együttműködésének gyakorlatát. A rendészet szereplői közül a figyelem elsődlegesen a rendőrségre és a rendvédelmi szervekre szokott irányulni, ugyanakkor érdemes és fontos megvizsgálni, hogy az úgynevezett komplementer rendészeti szervek miként veszik ki a részüket történetesen a vidék biztonságának a fenntartásából.

Magánbiztonság

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.⁴

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.⁵

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 az államtól.⁶ Az egyes települések szintjén a biztonság, mint szolgáltatás a vagyonsvédelmi vállalkozások kínálatában jelenik meg a helyi közbiztonságban, a vidék biztonságában, főként objektumok, létesítmények élőerős 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 vagyonsvédelem nélkül, törekedve az optimális biz-

⁴ 1744/2013. (X.17) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023)

⁵ Finszter Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft. Budapest, 2012. 253. o.

⁶ Kerezsi Klára – Pap András László: A bűnözés és a bűnözéskontroll jövője. In: (szerk.) Finszter Géza, Sabjanics István: Biztonsági kihívások a 21. században. Dialog Campus. Budapest, 2017. 573. o.

tonság megteremtésére a teljes körű vagyónvédelem révén, minimális szintre csökkentve a maradék kockázatot.⁷

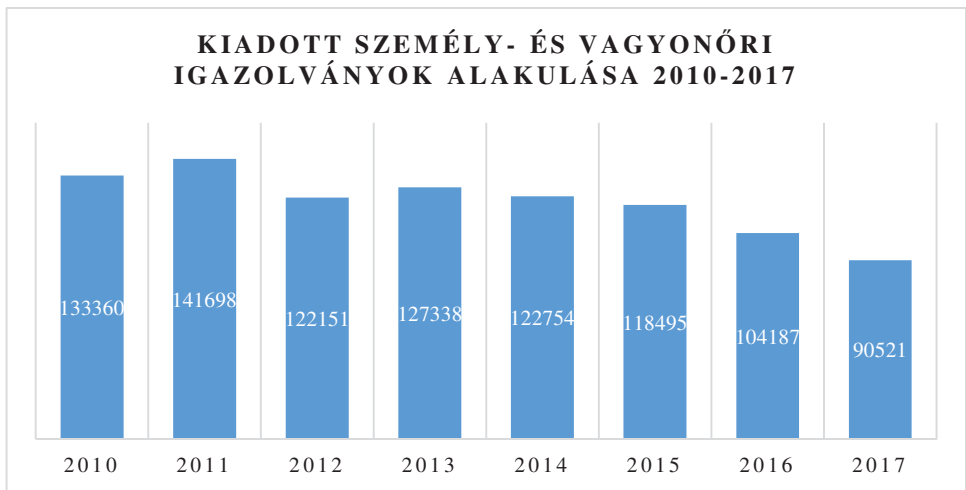
A magánbiztonság „alaptörvényének” számító Szvmt.⁸ preambuluma alapján azt mondhatjuk, hogy a magánbiztonságba beleértett személy- és vagyónvédelem, valamint magánnyomozás olyan szolgáltatások, amelyek révén az egyén személyhez fűződő jogainak hatékonyabb védelmével a közrend, közbiztonság fenntartásához járul hozzá. Nem túlzás azt kijelenteni, hogy magánbiztonság nélkül nincs kiegyensúlyozott közbiztonság, ezért felmerül az állam felelőssége a magánbiztonság szabályozási és működési feltételeinek a megteremtése kapcsán. Világszerte tapasztalható tendencia, hogy a magánbiztonsági szolgálatok szerepe folyamatosan növekszik a rendészet rendszerén belül. A magánbiztonsági cégek specializálódnak egyes tevékenységfajtákra, hatékony, eredményes támogatást felkínálva az állami szereplők számára. A magánbiztonság egyik húzóágazatának, a biztonságtechnikának az erősödését jól mutatja, hogy míg 2007-ben kétmillió–hétszázötvenezer kamera volt felszerelve az országban, addig 2013-ban már nagyságrendileg tízszer annyi.⁹ Számptalan bűncselekmény megelőzéséhez és felderítéséhez nélkülözhetetlen a kamerás megfigyelőrendszerek aktív alkalmazása. Napjainkban felértékelődik a piaci alapon szerveződő és rugalmas, de joghoz kötöten tevékenykedő magánbiztonsági szektor. Mégis nagyon keveset tudni a hazai magánbiztonsági piacról, pedig Magyarországon 2017 év végén több, mint kilencevenezer kiadott személy- és vagyónőri igazolványt tart nyilván a rendőrség, a működési engedélyesek köre pedig meghaladja az ötezret (lásd az 1. és 2. sz. grafikonokat). Jelen tanulmányban terjedelmi okok miatt nem kívánok részletesen foglalkozni a magánbiztonság szabályozásának, szervezetének és működésének a feltárásával, hiszen ez önálló kutatás tárgyát

⁷ Tóth Attila – Tóth Levente: Biztonságtechnika, Szerk.: Christián László, NKE RTK, Budapest, 2014. 11–12. o.

⁸ A személy- és vagyónvédelmi, magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény

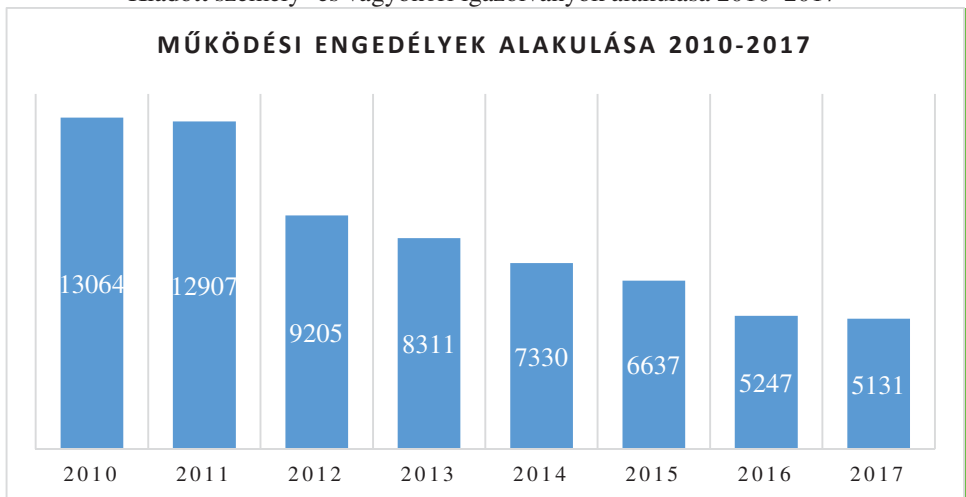
⁹ Tóth Attila – Tóth Levente: i. m. 15. o.

kell hogy képezze, pusztán a terület jelentőségét szeretném az alábbi szám adatokkal és gondolatokkal érzékelteni.



1. számú grafikon

Kiadott személy- és vagyonőri igazolványok alakulása 2010–2017



2. számú grafikon

Működési engedélyek alakulás 2010–2017¹⁰

¹⁰ Az 1. és 2. számú grafikonok adatainak forrása: ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján (2017. november, 2018. augusztus)

A jelenlegi magas létszám adatok mellett is világosan látszó tendencia, hogy a személy- és vagyoni igazolvánnyal rendelkezők száma rohamosan csökken, hat év alatt (2011–2017) több mint ötvenezer fővel, 36%-ot meghaladóan, míg a működési engedélyesek száma 60%-kal, a 2010-es 13 064 2017-re 5 131-re csökkent. A vagyoni szakmában soha nem látott munkaerőhiány van, ami már-már a szerződésben vállalt és törvényes feladatellátást is veszélyezteti. Ha elfogadjuk a fent említett tételt, hogy a magánbiztonság a közbiztonság fontos szolgáltatója, akkor a közbiztonság szerveinek a tehermentesítése kerül veszélybe. A helyi rendészeti együttműködés viszonyait vizsgáló párhuzamos 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 azon véleményének adott hangot, hogy a települések biztonságának a megteremtésében a rendőrség mellett jelentős szerep jut a vagyoni védelmi vállalkozásoknak, akik tevékenységükkel kialakították a magántulajdon védelmének hatékony és többrétű eszközrendszerét, továbbá a tőkeerős vállalkozások infrastruktúrájának biztosításával, a vállalati lopások visszaszorításával jelentős tehermentesítő erőt jelentenek a rendőrség számára.¹¹

A biztonság mint szolgáltatás iránt jelentkező növekvő igény és fontos szerep ellenére a terület szabályozása hiányos, szervezeti és működési megoldásai gyakran féllégálisak, ugyanis a szakmában számos anomália teszi szinte kilátástalanná a törvényes és hatékony működést. A személy- és vagyoni védelem, magánnyomozás hatályos szabályozása¹² ezer sebből vérzik, a Személy- és Vagyonvédelmi, Magánnyomozói Szakmai Kamara immár kötelező tagság nélkül alkalmatlan a küldetésének a teljesítésére, nem beszélve a személy- és vagyoni védelmet átható „féllégális” működési

¹¹ Christián László: A helyi rendészeti együttműködés rendszere. Iustum, Aequum, Salutare, XIV. 2018/1. 59. o.

¹² A személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény

megoldásokról. A téma kapcsán említett kérdések, anomáliák, releváns körülmények tudományos igényű feltárása nem várathat magára tovább.

Polgárórség

A Polgárórség 1991-es megalakulása óta a szervezet jelentősége fokozatosan nőtt, mára a kormányzat és a rendőrség stratégiai partnere, 2017. december 31-i adatok alapján tagjainak száma 63 279 fő, akik országszerte 2 020 egyesületben tevékenykednek a helyi közbiztonság, valamint a vidék biztonságának ügyét szolgálva. Az ifjú polgárőrök száma 1 592. A Polgárórség fő küldetése: a bűnmegelőzés ügyének szolgálata a szubjektív állampolgári biztonságérzet javítása. Az önkéntességen alapuló társadalmi munka komoly segítség a rendészet számára, és egyre több területen számíthat az állam a polgárőrök támogatására. A polgárőrök 2017-ben 9 206 928 órát teljesítettek, a legtöbbet Szabolcs-Szatmár-Bereg (1 109 181 óra) és Borsod-Abaúj-Zemplén (985 738 óra) megyékben. Az önállóan teljesített órák száma: 7 580 526, míg a rendőrséggel közösen teljesített szolgálati órák száma: 1 539 849. Az egy polgárőrre eső szolgálati órák száma Budapesten a legmagasabb: 263 óra/év. A vidék biztonságának különösen fontos eleme, hogy miként alakul a külterületek, ritkán lakott területek védelme. Ebben a tekintetben meghatározó a Polgárórség szerepe, hiszen 2017-ben 1 856 906 órát fordítottak külterületi szolgálatra. Az intézkedések közül 119 680 jelzésadás történt; 46 182 segítségnyújtást, 3 867 visszatartást és 1 502 eltűnt személy felkutatását regisztráltak.¹³

A helyi közbiztonság fejlesztésére általános recept, csodaszer nem létezik – állapítja meg Túrós András, az OPSZ elnöke a vele készült mélyinterjúban. Túrós tábornok a rendszerváltás idején országos rendőrfőkapitány volt, 1997 óta az OPSZ vezetője, a polgárórség felvirágoztatásának kulcsszereplője. Az elnök szerint a helyi biztonság és a vidék biztonságának megteremtését érdemes két részre bontani. Az első kategóriába a megyei jogú városok és a főváros tartozik, ezeken a településeken a rendőr-

¹³ OPSZ elnökségének beszámolója a Polgárórség 2017. évi tevékenységéről.

ségtől várják el a biztonság megteremtését, a városvezetők igyekeznek „rátolni” ezt a felelősséget a rendőrségre, és nincs közvetlen kapcsolat az emberekkel. Ahogy megyünk lefelé a települések nagyságát illetően, ott a polgármesterek egyre közelebb vannak az emberekhez, és gyökeresen más a helyzet. Nem kizárólagos szereplő a rendőrség, hanem nagyobb hangsúlyt kap a saját erő, felértékelődik a civil szféra, a Polgárőrség, az alternatív rendészeti szervek, például mezőőrség, hivatásos vadászok, természetvédelmi őrök szerepe. Településenként eltérő megoldásokra lehet szükség. Ahol van formális közbiztonsági fórumrendszer, ott álláspontja szerint ezeknek az aktivitását kell fokozni, az önkormányzat felelősségének és koordinációs szerepének az előtérbe helyezésével. Azokon a településeken, ahol pedig nincs fórumrendszer, ott ki kell építeni és rendszeresen működtetni azt. Az előbbi szervezeti háttér a koordináció intézményesülését és a kommunikáció hatékonyságát szolgálja, egyúttal erősíti az emberi kapcsolatokat is. Az elmúlt majd három évtizedben a Polgárőrség berobbant a rendészeti közéletbe, félprofi bűnmegelőzési szervezetté változott, nagy értéke a létszáma, aktivitása, kezdeményező készsége – összegez Túrós András. A Polgárőrség szakmai programjai motiválják az egész rendészeti területet, például a 300×100, A nagyvárosok biztonsága vagy éppen A külterületek biztonsága című programjaival. Egyértelműen megállapítható, hogy vidékbiztonság tekintetében egyre fontosabb szereplő a Polgárőrség, amely jó érzékkel vette észre az igényt a külterületek biztonságának erősítésére. Ebben élen jár a folyamatosan bővülő, erősödő lovas tagozat.¹⁴

Az önkormányzati rendészet és az egyes rendészeti feladatokat ellátók

Az önkormányzati rendőrségeknek komoly történelmi és közjogi hagyományai vannak hazánkban. 1861-ben az alábbi sorok jelentek meg a va-

¹⁴ Christján László: A helyi rendészeti együttműködés rendszere. Iustum, Aequum, Salute, XI. 2018/1. 45–49. o.

sárnapi újság hasábjain, igazolva a városi rendőrség létjogosultságát és jelentőségét: „Székesfővárosunkban, hol az összeütközésekre több alkalom kínálkozik, hol a helyi viszonyok rendezését ezernyi érdekek követelik, s a személy- és vagyonbiztonság kiáltó szükségé válik, mert annak megsértésére százszorta több alkalom kínálkozik, Pest városában, mondjuk, végre komolyan hozzálátnak a városi rendőrség szervezéséhez.”¹⁵

Napjainkban a települési önkormányzatoknak meghatározó szerepe kell(ene) legyen a helyi közbiztonság megteremtésében és fenntartásában. E tekintetben azonban nem következett be a várt áttörés a rendszerváltás óta. A jogalkotó a közterület-felügyeletről szóló szabályokon túlmenően nem kezelte kiemelt területként az önkormányzati rendészet szabályozását. A legkézzelfoghatóbb változásokat a 2010-es kormányváltást követően az Möt. és az Erftv. hatálybalépése eredményezte.

Az Möt. vonatkozó rendelkezése¹⁶ értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között szerepel a település közbiztonságának biztosításában való közreműködés. Ez komoly felelősséget ró az önkormányzatokra, hiszen az említett rendelkezés világossá teszi, hogy az önkormányzatoknak tevékenyen részt kell vállalni a helyi közbiztonság megteremtésében. Amint arra már részletesen kitértünk az előbbieken, ez a közreműködés és felelősség nem volt kellően tiszta és világos a rendszerváltás után az Ötv. hatálya alatt, emiatt számos településen semmi nem történt ezen a téren. Szintén az Möt. 17.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi közbiztonság, az önkormányzati vagyon és egyéb értékek védelme érdekében kényszerítő eszköz alkalmazására jogosult szervezet létrehozásáról gondoskodhat. A helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt (Möt. 6. §). A fővárosban és az egyes kerületekben köte-

¹⁵ Vasárnapi Újság, 1861. márczius 10. 8. évfolyam 10. szám, 5. o.

¹⁶ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (Möt.) 13.§ (1) 17. pont

lező létrehozni az imént említett szervezetet, máshol azonban nem írja elő a jogalkotó.

Az önkormányzati rendészetre nincs egységes elfogadott definíció, azonban a lényegét tekintve az alábbiakban foglalható össze ez a tevékenység. Az önkormányzat által létrehozott és fenntartott szervezet, korlátozott felhatalmazással kényszer alkalmazására, a rendőrségénél jóval szűkebb jogosítványokkal. Főbb feladatai: részvétel a helyi közrend, közbiztonság fenntartásában, a bűnmegelőzésben történő aktív közreműködés a helyi közösségek igényeinek figyelembevételével, az önkormányzati vagyon megóvása, illetve a településen élők szubjektív biztonságérzetének javítása. A hazai önkormányzati rendészet legmeghatározóbb szervezete a közterület-felügyelet rendszer. 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 amellet) hoznak létre decentralizált rendőri egységeket az állami rendőrséggel azonos jogosítványokkal, amely a helyi közbiztonság hatékonyabb, eredményesebb fenntartását szolgálja, az állampolgárt és a helyi közösséget állítja működésének középpontjába.

Itt érdemes megjegyezni, hogy az Möt. 17.§ (1) alapján történő szervezetalapítás kapcsán a jogalkotó az önkormányzati rendészet kifejezést használja. Ezzel párhuzamosan a közterület-felügyeletről szóló jogszabály¹⁷ deklarálja, hogy a közterület-felügyelet létrehozása nem kötelező, hanem egy lehetőség (a fővárosban és a kerületekben azonban kötelezettség ilyen szervezet létrehozása) az önkormányzatok számára többek között a közterületi rend és tisztaság, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartása, az önkormányzati vagyon védelméről történő gondoskodás körében. A jogalkotó ösztönzi a közterület-felügyeleteken túlmutató, egyes rendészeti feladatokat is ellátó személyeket is foglalkoztató egységes önkormányzati rendészeti szervek létrehozását, azonban még mindig jóval több településen közterület-felügyeletek működnek. Az önkormányzati rendészet gerincét tehát továbbra is a közterület-

¹⁷ A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 1.§ (1)-(2). (Kfttv.)

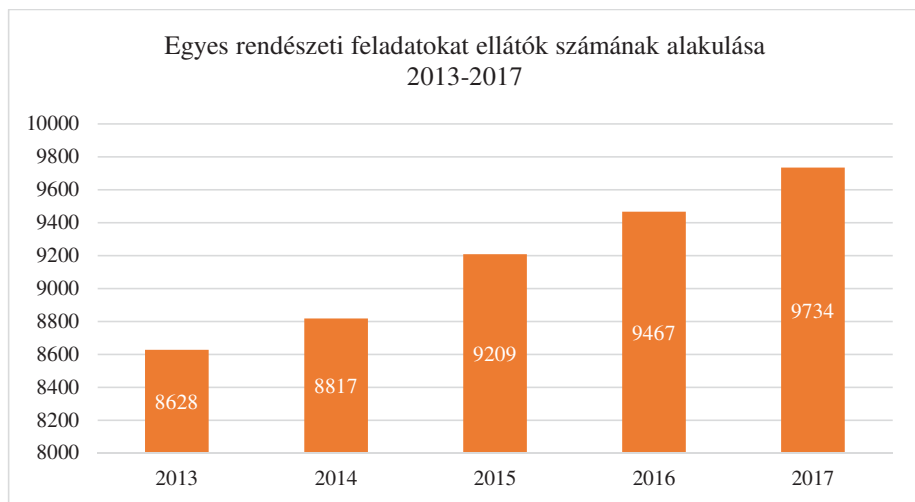
felügyeletet adják. A jogintézmény fejlődésének történeti kiindulópontja a 3/1983. (I. 29.) MT rendelet fővárosi felügyelet létrehozásáról.¹⁸

A 2012 előtti jogi szabályozásban tapasztalt széttagoaltság megszüntetésének céljával született meg a rendészetben érintett egyéb szervek, személyek katalógusa, az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az iskolakerülés elleni fellépés lehetőségéről szóló¹⁹ törvény (Erftv.) révén. A jogszabály összevontan szabályozza ezen személyek intézkedéseit, a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös szabályait, a képzést és a vizsgáztatást, valamint a panaszmechanizmust. Az úgynevezett rendészeti törvény kényszerítő eszköz alkalmazásának jogosultságát biztosítja az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek számára. Az említett szereplők által fogatosított intézkedésekkel szembeni panasz kivizsgálása a személy- és vagyonőr esetében a Személy- és Vagyonvédelmi, Magánnyomozói Szakmai Kamarához, míg a természetvédelmi őr, az erdővédelmi szolgálat tagja, a hegyőr, a hivatásos vadász, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatok ellátására jogosult erdészeti szakszemélyzet, a halászati őr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr és a mezőőr esetében a rendőrséghez került²⁰. Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek száma folyamatosan emelkedik a rendészeti törvény hatálybalépése óta eltelt években, míg 2013-ban 8 628 volt, addig 2017 év végén már 9 734 főt tartottak nyilván.

¹⁸ Bacsárdi József: Az önkormányzati rendészet hazánkban. Helyzetértékelés röviden. Magyar Rendészet, 2014/5. 20. o.

¹⁹ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény

²⁰ Erftv. 22.§



3. számú grafikon

Egyes rendészeti feladatokat ellátók számának alakulása 2013–2017 ²¹

Rápillantva az aktuális létszámadatokat tartalmazó fenti kimutatásra, megállapítható, hogy évről évre folyamatos növekedés mellett immár megközelíti a tízezer főt a rendészeti feladatokat ellátók száma. Ez a szám nagyságrendileg a hozzávetőleg negyvenezer fős rendőrség számához viszonyítva is jelentősnek nevezhető, ám az egyes rendészeti feladatokat ellátók szerteágazó feladatrendszere, jogosítványai, rendészeti aktusai még inkább meghatározóvá teszik az említett szereplőket. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az egyes rendészeti feladatokat ellátókat a jogalkotó széleskörű jogosítványokkal látta el, annak érdekében, hogy bizonyos területeken az állam rendészeti monopóliumait gyakorolva megteremtse és fenntartsa a rendet és a biztonságot.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátók összlétszáma tehát 9 734 fő volt a 2017-év végi adatok szerint, azonban érdemes megvizsgálni a megoszlást is, amelyet a 4. számú grafikon szemléltet.

²¹ Forrás: ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása, az aktuális nyilvántartások alapján (2017. november, 2018. augusztus)



4. számú grafikon

Egyes rendészeti feladatok ellátók megoszlása 2017. december 31. ²²

A rendőrség hivatalos összesítéséből tudjuk tehát, hogy Magyarországon 2017 év végén 843 mezőőrnek adtak ki szolgálati jelvényt, ami számottevő emelkedést jelent az elmúlt években, ugyanis 2013-ban 390 önkormányzat mindösszesen 671 mezőőrt alkalmazott.²³ A legtöbb mezőőr 2017-ben Hajdú-Bihar (száztizenhárom), Jász-Nagykun (százkettő) és Somogy (százegy) megyékben, a legkevesebb Vas megyében (öt) volt regisztrálva.

Az egyes rendészeti feladatok ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Erfesz. tv.)

²² Forrás: ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján (2017. november, 2018. augusztus)

²³ <http://2010-2014.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/agrargazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megemelt-allami-tamogatas-a-mezoorok-foglalkoztatashoz>
Letöltés ideje: 2018. 07. 22

előírja, hogy az egyes rendészeti feladatot ellátó személy munkáltatója a működési területén illetékes megyei rendőr-főkapitánysággal (Budapesten a BRFK-val) a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében írásbeli együttműködési megállapodást kössön. A helyi közrend, közbiztonság fenntartásának egyik legfontosabb kulcseleme a hatékony együttműködés, ennek pedig szinte nélkülözhetetlen előfeltétele az írásbeli együttműködési megállapodás. A rendőrség adatai szerint 2017 végéig országosan összesen 536 együttműködési megállapodást írtak alá a rendőrség, valamint az egyes rendészeti feladatokat ellátók munkáltatója között, amely a 2016 évhez hasonlítva (516) 3,9 %-os, a 2015-ös adatokhoz viszonyítva (478) 10,8 %-os, míg a 2014. évi mutatókhoz képest (386) 28,0 %-os emelkedést mutat. Az együttműködések számát alapvetően befolyásolja azon tény, hogy a munkáltatók jelentős köre a rendészeti feladatot ellátó személyeket munkavállalóként foglalkoztatja, így a törvényből fakadóan együttműködési megállapodás megkötésére nem kötelezettek. Ugyanakkor jócskán vannak olyan munkáltatók is, akik figyelmen kívül hagyják a kötelező előírást, és késlekednek az együttműködés megkötésével. 2017-ben a rendőrség és az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek által közös szolgálat-, illetve feladatellátásra országosan 235 040 órában került sor, amely 2016-hoz viszonyítva 9,9 %-kal csökkent. A közös szolgálatellátásra legtöbbször a közterület-felügyelőkkel, illetve mezőőrökkel kerül sor, míg a többi egyes rendészeti feladatot ellátó személyekkel csak ritkán.

A kutatás tapasztalatai alapján kijelenthető, hogy a helyi rendőri vezetők egyértelműen pozitívan állnak az önkormányzati rendészetekhez és az egyes rendészeti feladatokat ellátók tevékenységéhez. Vereczkei Csaba rendőr dandártábornok, Borsod-Abaúj-Zemplén megyei rendőrfőkapitány szerint Miskolcon van „egy plusz rendőrkapitányság” a Miskolci Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság (MIÖR) révén. A MIÖR egyrészt jól szervezett, másrészt szakmailag kiváló színvonalat képvisel, jól működik és rendkívül jó kapcsolatot ápol a rendőrséggel. Az önkormányzat hatókörében felmerülő egyes problémákat – mint például kóbor kutyák, ját-

szóterek, közterületek rendje és jogszerű használata – egy rendész kiválóan tudja kezelni, komoly tehermentesítést biztosítva ezzel a rendőrségnek.

Mezei őrszolgálatok

A vidékbiztonság talán legtipikusabb szereplője, a komoly történelmi és közjogi hagyományokkal rendelkező egykori mezei rendőrség napjainkban működő utódszervezete a mezei őrszolgálat. Megállapítható, hogy a szakirodalom méltatlanul keveset – szinte egyáltalán nem – foglalkozik az önkormányzati rendészet vidéki ágával, a mezei őrszolgálatokkal, holott azok az önkormányzati rendészet vidéki meghatározó pillérei. Ennek alátámasztására szolgáló számadat, hogy Budapest nélkül a közterület-felügyelők létszáma mintegy ezer fő, míg a mezőőrök létszáma csaknem 850 fő.²⁴ Levonhatjuk tehát a következtetést, hogy vidéken majdnem ugyanannyi mezőőr teljesít szolgálatot, mint közterület-felügyelő, így a mezei őrszolgálatok jelentősége szinte megegyezik a közterület-felügyeletek jelentőségével.

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 az irányadó. Az említett 1997-es törvény hatályba lépése után a jogalkotó ösztönzése ellenére sem alakultak meg a mezei őrszolgálatok a települések többségében. Nem véletlenül összegzett a következőképpen az egyik parlamenti képviselő 1998-ban: *„Nincs megnyugtató rend a külterületeken; sok alkalommal tapasztaljuk, hogy egyesek tönkreteszik a külterületi földutakat; a kommunális szemét kihordása a külterületekre jellemző; tönkreteszik külterületi csatornáinkat; jelentős az orrvadászat külterületeken; dézsmálják a termést – egyszóval az esetek jó részében nem az arat, aki vetett. Át kellett tehát tekinteni, mi az oka annak, hogy ha van szükség a mezei őrszolgálatra, ha van ezt szabályozó törvény, és ha ennek támogatására van 50 százalékos állami támogatás, akkor az önkormányzatok meghatározó része miért nem él ezzel a lehető-*

²⁴ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása 2017. évről

*séggel, miért nem vállalja fel a mezőőrizet szervezését és miért nem működteti azt.”*²⁵

A mezei őrszolgálatokra vonatkozó jelenleg hatályos alapvető szabályokat a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény határozza meg. A mezei őrszolgálatok létrehozása a települési önkormányzat önként vállalt feladata, amely feladat a települési önkormányzatnak a közigazgatási területéhez tartozó termőföldek – ide nem értve az erdőt, a halastavat – őrzésében ölt testet. A mezei őrszolgálatoknak, mint önkormányzati rendészeti szervtípusra²⁶ vonatkozó talán legjellemzőbb specialitása a finanszírozás, ugyanis a mezei őrszolgálatok működtetéséhez az állam hozzájárul, illetve az önkormányzat jogosult mezőőri járulékot megállapítani a földhasználók részére.²⁷ Az állami hozzájárulás mértéke az őrszolgálat megalakítási költségeinek 50 %-a, de mezőőrönként legfeljebb ötszázezer forint, és az őrszolgálat fenntartásával és működésével kapcsolatban felmerülő költségek 50 %-a, de legfeljebb kilencvenezer forint/hó/fő.²⁸ A mezőőri járulék összegének meghatározása a települési önkormányzat rendeletében kell, hogy megtörténjen²⁹, és azt rendszerint a földhasználó által használt földterület hektárjai (minden megkezdett hektár) után kell megfizetni. Az előbbi finanszírozást könnyítő szabályok teszik lehetővé a kisebb települések számára is a mezőőrök alkalmazását, így önkormányzati rendészeti szerv működtetését is, feltéve, hogy az önkormányzat rendelkezik a szükséges forrásokkal a hiányzó költségek fedezésére. A terep-

²⁵ Tóth Imre (FKGP) országgyűlési képviselő hozzászólása a Parlamentben, 2000. 11. 29-én.

http://www.parlament.hu/naplo98/176/n176_138.htm

Letöltés ideje: 2018. 07. 20

²⁶ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (továbbiakban: Rendészeti tv.) 3.§

²⁷ Fbtv. 19.§ bekezdés

²⁸ A mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához és működéséhez nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 64/2009. (V. 22.) FVM-PM együttes rendelet

²⁹ Fbtv. 19.§ (1) bekezdés

munka során azonban feltártuk azt a kapcsolódó problémát, hogy a mező-
őri járulék bevezetése sok helyen elháríthatatlan akadályokba ütközik a
gazdák ellenállása okán, illetve jelentős többlet adminisztrációval és költ-
séggel jár annak kivetése. Kevesebb olyan település volt a kutatásunk
során, ahol az érintettek arról számoltak volna be, hogy a gazdák megértik
és elfogadják, hogy az elsősorban az ő érdekeiket szolgáló mezei őrszol-
gálatok létrehozásának és fenntartásának költségeihez nekik is hozzá kell
járulniuk.

Auer György rendőr ezredes, a Békés megyében található Sarkad város
rendőrkapitánya azt emelte ki a településen készült fókuszbeszélgetés
alkalmával, hogy a mezőőri szolgálatot rendkívül hasznosnak tartja, az
nagy segítség a rendőrség számára, véleménye szerint általános jelleggel
szükség lenne rá, megkerülhetetlen. Ugyanakkor megállapítása szerint
sajnos ez is pénz kérdése, ezért itt a járásban csak tizenegyből egy telepü-
lésen működik. Erre a máig megoldatlan kényes finanszírozási problémá-
ra világít rá az alábbi parlamenti hozzászólás is még az ezredforduló idő-
szakából: *„A mezőőrizet megoldása évek óta a fedezeti oldal biztonságán
múlt és múlik jelenleg is; amikor ugyanis a tulajdonosok és a gazdák ön-
kéntségére számítunk, kiderül, hogy akiket a mezőőr szolgál, azoknak
alapvetően csupán az esztendő egy szűk részében közvetlen érdeke a me-
zei őrizet finanszírozása. A mezei őrszolgálat azonban – annak sajátossá-
gai miatt – folyamatosan kell, hogy működjön, tehát folyamatosan működ-
tetni szükséges. Ennek a működtetésnek a költségeit azonban az önkör-
mányzatok még fele részben sem tudják felvállalni. Az a kérdés tehát,
hogy biztosítani tudják-e a mezei őrszolgálat működéséhez szükséges
anyagi fedezet 50 százalékát vagy sem; ha pedig nem biztosított, illetve
kétséges a működési költségek fedezete, az egész mezei őrszolgálat léte
válík kétségessé.”*³⁰

Farkas Gábor r. dandártábornok, Komárom-Esztergom megyei főkapi-
tány pedig azt a gyakran a rendőrségnek szegezett kérdést vetette fel,

³⁰ Tóth Imre (FKGP) országgyűlési képviselő hozzászólása a Parlamentben, 2000. 11. 29-én.

http://www.parlament.hu/naplo98/176/n176_138.htm

Letöltés ideje: 2018. 07. 20.

hogy miért nem fordít nagyobb kapacitást a rendőrség a külterületek biztonságára? A válasz szerinte többrétű: egyrészt a rendőr nem rendelkezik megfelelő gépjárművel (terepjáróval), hogy megközelítse a mezőgazdasági termőterületeket, másrészt nem rendelkezik szaktudással, hogy megvizsgáljon egy nagy mezőgazdasági gépet vagy öntözőberendezést, és talán szabad kapacitása sem biztos, hogy van a fentiekre. Azonban az önkormányzat által működtetett mezei őrszolgálatnak ez éppen a profiljába vág.³¹ Egyértelműen megállapítható tehát, hogy a helyi rendőri vezetők üdvözik az egyes rendészeti feladatokat ellátók tevékenységét, különösen a külterületek védelmében tevékenykedő mezei őrszolgálatok működését.

A mezei őrszolgálatok keretében foglalkoztatott mezőőr a termőföldek őrzését, valamint a termőföldön lévő, illetve ahhoz tartozó termények és termékek, felszerelések, eszközök, haszonállatok, továbbá mezőgazdasági építmények, földmérési jelek vagyoni védelmét ellátó személy.³²

A mezőőrök többek között az alábbi feladatokat látják el: a rendészeti törvényben meghatározott intézkedéseket és kényszerítő eszközöket alkalmazni azzal a személlyel szemben, akiről alaposan feltételezhető, hogy az általa használt járművön működési területről származó jogellenesen szerzett szállítmány van; valamint a működési területén jogtalanul legeltetett állatot a tulajdonosnak átadni; valamint a tudomására jutott bűncselekmény vagy szabálysértés esetén a rendőrséget vagy az ügyben hatáskörrel rendelkező más szervet haladéktalanul értesíteni, eljárást kezdeményezni.³³

A mezőőr feladatait törvény határozza meg, azonban a feladatok ellátását az önkormányzat utasításai szerint végzi.³⁴ A mezőőr működésének szakmai felügyelete egyrészt a járási hivatalhoz (mezőgazdasági szakigazgatási szerv), másrészt a rendőrséghez tartozik.³⁵

³¹ Christián László: A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum, Aequum, Salutare*, XIV. 2018/1. 40–41, 52, 59. o.

³² Fbtv. 20.§ (1) bekezdés

³³ Fbtv. 23.§

³⁴ Fbtv. 20.§ (1) bekezdés

³⁵ Fbtv. 21.§ (1) bekezdés

A hatályos szabályozás áttekintése kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a megkérdezett szakértők szerint nem volt szerencsés megoldás a korábbi csőszökre vonatkozó régi szabályozás átdolgozása egy XXI. századi viszonyokra készülő jogszabályba, ezért a hatályos szabályozás sok helyen hiányos, elavult. Ennek alátámasztására szolgál a sörétes lőfegyver kényszerítőeszközként történő alkalmazása a mezőőr esetében, amely annak idején a csőszök számára volt engedélyezve a szőlőkben túlnépese- dett seregélyek ritkítására, de mára semmiképpen nem életszerű. Számos olyan probléma, anomália van, amely jelentősen megnehezíti a mezőőrök munkáját. A teljesség messzemenő igénye nélkül megemlítnék néhányat ezek közül.

- Elsősorban a városok külső részeiben, külterületein jelentkező egyre égetőbb probléma az illegális szemétkerakás. Azonban ezen jogsértések felderítése, különösen a tettenérése rendkívül nehéz. A fellépés a jogszabályi környezet miatt körülményes, a kiszabható szankciók (bírságösszegek) messze elmaradnak a jogsértés súlyá- tól, és nem bírnak elrettentő hatással.
- A jogalkalmazói tevékenységgel összefüggő hiányosság, hogy az igazságszolgáltatás, a bírák, az ügyészek és az ügyvédek nem kel- lően tájékozottak a mezei őrszolgálatok jogosítványai és tevé- kenységük kapcsán.
- Számos olyan jogsértés esetén a mezei őrszolgálatot riasztják, amikor nincs, vagy csak közvetve van hatásköre. Példának okáért sok esetben hívják őket a települések kertjeibe bekóborolt vadállá- tokhoz (vaddisznó, róka stb.). Ilyen esetekben a riadalom mellett az állatok komoly károkat is tudnak okozni, ugyanakkor a vadá- szati törvény nem terjed ki a települések területére, így komoly gondot okoz, hogy ki járhat el.
- Szintén aggályos, hogy nincs megfelelően kidolgozva a mezőőrök kötelező továbbképzési rendszere, valamint az ötéves kötelező megújító vizsga szakmai tartalma. Éppen ezért számos mezei őr- szolgálat saját magának szervez valós szakmai tartalommal bíró éves továbbképzést és lövészetet.

A mezőőr számára mind a mezei őrszolgálatok működését meghatározó Fbtv.³⁶, mind a hatályos szabálysértési törvényünk (Szt.)³⁷ lehetőséget biztosít egyes szabálysértési tényállások megvalósítása esetén szabálysértési bírság kiszabására. Ide sorolt szabálysértési tényállások egyebek mellett: a tulajdon elleni szabálysértés;³⁸ köztisztasági szabálysértés;³⁹ vadászati, halászati, legeltetési tilalom megszegése;⁴⁰ mezei szabálysértés;⁴¹ vagy a vízszennyezés.⁴²

A mezőőr képzése a járási hivatalhoz tartozik, Pest Megyében például felkérésre egy képző intézmény végzi. Komoly probléma, hogy a hétnapos tanfolyamon a mezőőrnek átfogó ismereteket kellene szereznie mások mellett polgári jog, büntetőjog, vadászati jog, állatvédelem, erdőszet és mezőgazdaság témakörökből. Ez persze nem reális elvárás. A vizsgát és esküt tett mezőőr formaruhában, szolgálati igazolvánnyal és jelvénnel látja el munkáját.⁴³

Az egyes rendészeti feladatokat ellátók által foganatosított intézkedések 2017-es számadatait megvizsgálva megállapítható, hogy az egyes rendészeti feladatokat ellátók közül a közterület-felügyelők aktivitása (létszámukból adódóan is) kiemelkedő. Ennek alátámasztására elég a negyvenhatezer szabálysértési feljelentést, vagy a kiszabott megközelítőleg két és fél milliárd forint helyszíni bírságot megemlíteni. Sokakat talán meglep, hogy a mezei őrszolgálatok foganatosították a legtöbb visszatarást – 304 eset –, és összességében több száz büntető, közigazgatási és szabálysértési feljelentést is tettek a mezőőrök. A mezőőrök által eszközölt feljelentések és kiszabott helyszíni bírságok túlnyomó többségére

³⁶ Fbtv. 23.§ (3a) bekezdés

³⁷ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szt.) 39. § (2) bekezdés i) pont

³⁸ Szt. 177. § (4) bekezdés

³⁹ Szt. 196. § (3) bekezdés

⁴⁰ Szt. 215. § (2) bekezdés

⁴¹ Szt. 241. § (2) bekezdés

⁴² Szt. 245. § (2) bekezdés

⁴³ A mezőőrök és hegyőrök szolgálati viszonyáról szóló 29/1998. (IV. 30.) FM rendelet

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében került sor, de Zala megyében volt a legtöbb visszatartás (százharminchét) 2017-ben. Az előbbieken túl említést érdemel még a természetvédelmi őrszolgálatok számottevő intézkedési aktivitása is. A mezőőrök által foganatosított jelentős számú önálló intézkedés ellenére sem volt szükség kényszerítő eszköz alkalmazására, és panasz sem történt az intézkedések kapcsán. Itt kell ugyanakkor megjegyezni, hogy a munkáltatója döntése nyomán számos mezőőr látja el a szolgálatát kényszerítő eszköz nélkül. Ilyen többek között hazánk legnagyobb őrszolgálat, a huszonkét mezőört foglalkoztató öt fővárosi kerület társulásával létrehozott Rákosmente Mezei Őrszolgálat is.

A mezőőrök rendőrökkel közös szolgálatára 2017-ben 27 240 órában került sor 5 980 rendőr és 5 343 mezőőr, valamint 2 781 szolgálati autó bevonásával, 101 755 kilométer futásteljesítménnyel. A legnagyobb számban Pest, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben történt közös szolgálatellátás.⁴⁴

Összegzés

A közbiztonság megteremtése egészen mást jelent városi környezetben, vidéken vagy éppen külterületen. Most utóbbiakra fókuszáltunk. A tanulmány arra vállalkozott, hogy röviden bemutatja azokat a szereplőket, akik a legintenzívebben, legnagyobb létszámban részt vesznek a vidék biztonságának megteremtésében. A rendőrség tevékenysége – jogszabályi, szervezeti, működési sajátosságai okán – vidéki környezetben csak akkor lehet sikeres, ha intenzív együttműködésen alapuló partnerség alakul ki az önkormányzatokkal (ideértve az önkormányzati rendészeteket is), valamint a kiegészítő, kiegészítő szereplőkkel, mint a Polgárőrség, a magánbiztonság. A kutatás egyik fontos megállapítása, hogy az említett szereplők jogalkotótól kapott felhatalmazása, feladat- és hatásköreik, tevékenységük fókusza, prioritásaik nagy eltéréseket mutatnak, azonban

⁴⁴ Az ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján (2018. augusztus)

minden szervezet fontos elemet tud hozzátenni a vidék biztonságához. Az is érzékelhető, hogy az együttműködés kultúrája, a partnerek érdemi bevonása a rendészeti munkába, az információáramlás a partnerség folyamatosan javul, fejlődik.

A tanulmányban külön foglalkoztunk a hazánkban évszázados hagyományokkal rendelkező mezei őrszolgálattal. A vidék Magyarországon 843 mezőőr dolgozik azért, hogy a külterületek, a megművelt termőföldek, legelők, gyümölcsösök és erdők esetében minél kevesebb jogsértés történjen, azok elhárítása a lehető leggyorsabban megtörténjen. Szinte nélkülözhetetlen a mezőőrök munkája, helyismeretük, speciális tudásuk és tapasztalatuk okán. A közrend, közbiztonság fenntartásának kulcsszereplője, a rendőrség megkérdézt helyi vezetői szakmai szempontból messze menőig üdvözlik a mezei őrszolgálatok tevékenységét. Éppen ezért talán további jogalkotói ösztönző, különösen szélesebb körű anyagi támogatás (normatív finanszírozás) kellene az önkormányzatoknak, hogy még szélesebb körben tudjanak élni a mezei őrszolgálatok alkalmazásával.