

BUDAVÁRI ÁRPÁD

Partnerség a rendészetben

Demokratikus jogállamban közbiztonság kizárólag társadalmi együttműködés eredményeként jöhet létre. A Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája így fogalmaz: „*A modern európai felfogás szerint a közbiztonság olyan kollektív társadalmi termék, amely az egyének és közösségeik tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességei és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki.*”¹ A közbiztonság kollektív termékként való definiálása megjelenik a jelenleg hatályos Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiában is.² E megállapítás fontos mérföldkő volt a rendszerváltozás utáni magyar rendészet útkeresésében. Ezt megelőzően, a szocialista pártállam idejében az állam maga látta el a biztonság valamennyi feladatát, monopolhelyzete egyaránt gondoskodott a bűnözés alacsony szinten tartásáról és polgárainak totális ellenőrzéséről. Erről a korszakról Korinek László így ír: „*A rendészet része volt a proletárdiktatúra államgépezetének, ezért osztozott annak a monolitikus hatalmi központ általi kiszolgáltatottságában. Ahol a parlament és a kormány is súlytalanak bizonyult a pártbürokráciával szemben, ott még korlátozott módon sem érvényesülhetett a belügyi igazgatás szakmai autonómiája.*”³ A bűnözés terjedését gátolta, hogy gyakorlatilag nem létezett magántulajdon és piac, a gazdaság az államigazgatásnak volt alárendelve. „*A totális diktatúrákra általában is jellemző, hogy a köztörvényes bűnözést sikerül alacsony szinten tartani. Ennek nyilvánvaló oka, hogy az erős állam, amely igényt tart arra, hogy a polgárok mindennapi életét is ellenőrzése alá vonja, egész apparátusát rendőrséggé mintázza, és minimálisra szorítja a szabad választás lehetőségét, csökkentve a bűnelkövetési alkalmakat is. A bűnözés terjedése ellen ható tényező az állami tulajdon abszolút primátusa, a piac úgyszólván teljes hiánya és a gazdaságban a vállalkozói szabadság helyett az államigazgatási irányítási módszerek alkalmazása. Végül egy harmadik szempont, hogy a totális rendszerek konzerválják a szegénységet, de a fogyasztásnak egy alacsony színvonalán szociális ellátottságot biztosítanak ugyanúgy, ahogyan hasonló szisztémával*

¹ Kihirdetve a 115/2003. (X. 28.) számú országgyűlési határozattal.

² Kihirdetve a 1744/2013. (X.17.) számú kormányhatározattal.

³ Korinek László: A rendőrség pártirányítása (1956–1989). Belügyi Szemle, 2006/10., 58. o. [2006a]

elérik a teljes foglalkoztatottságot, amelynek ára a termelékenység rendkívül alacsony szintje” – fogalmaz Finszter Géza.⁴

A komplementer rendészet kialakulása

Az 1990 utáni évek e téren jelentős változást hoztak. A demokratikus jogállam már korántsem tudta a biztonságot a totális diktatúra időszakában tapasztalathoz hasonló mértékben szavatolni. A társadalom teherbíró képességét próbára tevő növekvő bűnözés a szocializmus válságterméke és nehéz öröksége lett.⁵ A privatizációval óriási vagyonok kerültek magánkézbe, a szocializmus kiegyenlítő tervgazdálkodását felváltotta a piacgazdaság. Az új helyzet új veszélyeket teremtett, és ebben a helyzetben felértékelődött a biztonság szerepe. Az állam befolyásának csökkenésével egy időben megindult a rendészet pluralizálódása, a rendőrség mellett kialakultak a komplementer rendészet formációi.⁶ Ekkor, tehát a rendszerváltozás időszakában, derült ki igazán az, hogy a korábbi tekintélyelvű hatalom elsorvasztotta a kisközösségek kohéziós képességeit, az embereknek újra kellett tanulniuk az egyik leghatékonyabb kollektív politikai jog, az egyesülési szabadság gyakorlását.⁷ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvénnyel megnyílt az út a lakossági önvédelmi szerveződések szervezett keretek között megvalósuló működéséhez, amelynek országos szövetségi formációja az Önvédelmi Szervezetek Országos Szövetsége lett, amely 1995-től Országos Polgárőr Szövetség néven működött tovább. Teret nyert az a felismerés is, hogy a biztonságot befolyásoló helyi tényezők és problémák ott kezelhetők leghatékonyabban, ahol felvetődtek.⁸ A helyi biztonság megerősítése érdekében az önkormányzatok feladatául szabta a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodást⁹, a rendszerváltozás első évtizedének végére pedig megszülettek az önkormányzati rendészet csíráit jelentő közterület-felügyelet, természetvédelmi, me-

⁴ Finszter Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje (1988–2018).

http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html

⁵ Gönczöl Katalin: A bűnözés és a bűnmegelőzés Magyarországon a rendszerváltás időszakában. *Esély*, 1992/1., 43. o.

⁶ Finszter Géza: i. m.

⁷ Finszter Géza: Erőszakszervezet vagy biztonságot szolgáltató hatóság. In: Virágh György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 47.* Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2010, 186. o.

⁸ Korinek László: *Merre tart a világ.* Fundamentum, 2006/1., 77. o. [2006b]

⁹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdésében megfogalmazott feladat.

zőri, hegyőri, hal- és vadőri szolgálatok létrehozását és működését szabályozó törvények.¹⁰

Az egyre sokasodó magánvagyon védelmének szükséglete piaci keresletet teremtett a magánbiztonság szolgáltatásként történő igénybevételére. A magánbiztonság térnyerésével kapcsolatban az Európai Biztonsági Szolgáltatások Szövetsége (*Confederation of European Security Services; CoESS*) által 2008-ban kiadott Fehér könyv arra a megállapításra jutott, hogy ez alapvetően három tényezőre: a közforgalom számára nyitva álló magánterületek számának ugrásszerű növekedésére, a rendőrség túlterheltségére és a biztonság finanszírozási nehézségeire vezethető vissza.¹¹

Létrejött a közbiztonság ma ismert rendszere, amelynek alrendszerei Finszter Géza meghatározásában a következők¹²:

- rendészeti rendszer;
- magánbiztonsági rendszer;
- civil önvédelmi rendszer.

Az alrendszerek közötti feladatmegosztás nem konstans. A XXI. században a közbiztonság védelme során a veszélyhelyzetek hihetetlen sokféleségével kell foglalkozni. A generális hatáskörrel felruházott állami rendészetnek a törvényesség–hatékonyság–szüksős erőforrások háromszögében kell egyensúlyi állapotot találnia. Amennyiben erőforrásait felaprózva az előtte sokasodó veszélyhelyzetek mindegyikét törvényesen kívánja kezelni, úgy annak a hatékonyság látja kárát. A folyamat tehát úgy ragadható meg, hogy a korlátozott teljesítőképességű állam a védelem egy részét az önvédelem civil szerveződéseire és a vállalkozásokra, polgárookra hárítja át, akik azt átvéve egyfajta veszélyközösségi, biztonsági partneri viszonyba lépnek az állammal.¹³ Az erőszak-monopólium alkalmazására hivatott állami rendészettel kooperáló önkéntes civil szerveződésű, önkormányzati és magánrendészeti szervezeteket a szakirodalom többféle névvel illeti. Az angol nyelvű a nemzetközi rendészetben elfogadott *plural policing* (azaz többes vagy többszörös rendészet) nem tesz utalást az alkotóelemek különbözőségére. A hazai szakirodalom ettől eltér, sokáig az „alternatív rendészet” kifejezést használta, amelyet

¹⁰ Ideértve a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvényt, valamint a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvényt.

¹¹ Private Security and its role in European security. White Paper. Confederation of European Security Services, 2008, pp. 30–32.

¹² Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 206. o.

¹³ Korinek László (2006b): i. m. 77. o.

az utóbbi időben felváltott a „komplementer rendészet” elnevezés. Mindkét változatban kifejezésre jut a szereplőknek az állami rendészethez való viszonya, az elnevezés megváltoztatása azonban szükségszerű és indokolt volt. Az alternatív rendészet félreérthető, szó szerinti értelmezése azt sugallja, hogy a rendészeti rendszer más elemei által kínált választási lehetőséggel az állami rendészet kiváltható. Ezzel a fogalom elnevezése alapvető ellentmondásba kerül annak tartalmával. Az egyes szereplők ugyanis kooperációban, egymást kiegészítve tudják igazán hatékonyra tenni a közbiztonsági rendszer működését, ezt juttatja kifejezésre az utóbbi években egyre gyakrabban használt „komplementer rendészet” megnevezés.

A komplementer rendészet térnyerése dilemma elé állítja az államot: Meddig hasznos és honnan ártalmas az állami monopolhelyzet oldása és a rendészeti feladatok átengedése a biztonság alternatív szerepvállalóinak? Az egyébként sem egyszerű kérdés megválaszolása Magyarországon különösen nehéz. Ahogyan azt *Christián László* összefoglalja, a rendészeti rendszer reformja a rendszerváltozáskor kínálkozó történelmi lehetőség során elmaradt.¹⁴ Nem történt meg az a társadalmi-politikai kiegyezés, amely politikai kurzustól függetlenül stabilizálta volna a rendőrség identitását. A rendészeti stratégiák rögtönzése nem nyúltak át a politikai ciklusokon, nem sikerült elfogadtatni a társadalommal a jogállami rendőrség korlátozott hatékonyságát. A rendőrség és a civil világ ambivalens viszonyán is érezhető a rendőrség társadalmi szerepkonfliktusa, a megszilárdult értékrend nélküli működésben a szolgáltató és uralkodó viszonyulás egyaránt megjelenik.¹⁵ A politikai és társadalmi konszenzus hiánya a rendszerváltozás után húsz évvel égetővé vált, és ezt gyakorló vezetőként magam is megtapasztaltam a mindennapokban.

Rendőrkapitányság-vezetőként a tavaszi hónapokban az önkormányzatokat járva törvény által előírt kötelességemet teljesítettem, beszámoltam az előző év közbiztonsági helyzetéről. Az egyik kistélepülésen a beszámoló előtti hétvégén feltörtek egy autót, utasteréből elloptak egy laptopot. A beszámolón szóba került az eset, ennek kapcsán elmondtam, hogy mit tettünk az elkövetők kézre kerítése érdekében, de arra is felhívtam a figyelmet, hogy a feljelentésből kiderült, az autó tulajdonosa a laptopot a jobb első ülésen hagyva gyakorlatilag tálcán kínálta fel a tolvajoknak, és a hasonló esetek nagyobb elővigyázatossággal elkerülhetők lehetnének. A falu alpolgármestere erre a

14 Christián László: Rendőrség és rendészet. In: Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016, 683–685. o.

15 Krémer Ferenc – Molnár Katalin – Szakács Gábor – Valcsicsák Imre: A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítása – stratégiai koncepció. Rendészeti Szemle Különszám, 2010, 279–286. o.

felvetésemre hevesen protestált, mondván, a rendőrség feladata a biztonság szavatolása, ha a rendőrség jól látja el a feladatát, a laptopnak akkor sem kellett volna lába, ha azt a gazdája az autó tetején hagyja. Pár nappal később egy csupán néhány kilométerre lévő másik község következett a beszámolók sorában, ahol a polgármester elégedetten számolt be arról, hogy a felújítás alatt álló iskola építkezési területét őrző biztonsági céget felbérelte az önkormányzat arra, hogy az őrzés mellett gépkocsijaikkal folyamatosan „járőrözenek” a faluban, hogy elejét vegyék a lopásoknak.

Abban a társadalmi-politikai környezetben, ahol egyszerre gondolnak nosztalgiával a totális állam rendőrségére és váltják ki önhatalmúan a rendészet funkcióit, jókora nehézségekbe ütközik annak a definiálása, hogy a generális rendőrség milyen feladataiban oldja monopolhelyzetét és melyekben ragaszkodjon hozzá.

A rendészet pluralizálódása az elmúlt évtizedben

A rendészet szerepével kapcsolatos víziókban a 2010-es év utáni időszak hozott érdemi változást. A kormányzati, ezen belül pedig a rendészetért felelős szakkormányzás stabilitása megadta a lehetőséget arra, hogy a rendészeti stratégiák több kormányzati cikluson át fejtsék ki hatásukat. 2011-es létrejötte után a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács kidolgozta a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiát. Az 1744/2013. (X. 17.) kormányhatározattal kihirdetett közléptávú szakpolitikai dokumentum 2013 és 2023 között határoz meg célokat a bűnmegelőzés vonatkozásában, amelyek megvalósítását kétéves szakaszokat átfogó intézkedési tervek részletezik. Az új stratégia, elődjéhez hasonlóan, a közbiztonságot kollektív termékként értelmezi, de az együttműködést sokkal szűkebb keretek között jelöli ki, mint a társadalmi bűnmegelőzést hirdető, a 115/2003. (X. 28.) számú országgyűlési határozattal kihirdetett Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája. Témánkat érintően több, ez idő alatt született vagy módosított meghatározó jogszabály is kifejezésre juttatta az állam igényét a rendészet pluralizálására. A közbiztonság egyes feladatainak megosztását a társadalmi és piaci igények megjelenése után az állam ini-
ciálta azzal, hogy megerősítette a polgárőrség szerepvállalásának esélyeit¹⁶, strukturálta az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységét¹⁷,

¹⁶ A polgárőrség 2009-ben 502,4, 2017-ben 1,157 millió forintból gazdálkodhatott (az Országos Polgárőr Szövetség 2009. évi beszámolója és 2017. évi közhasznúsági jelentése alapján).

vagy jogszabályok megalkotásával serkentette a magánrendészet professzionalizálását.¹⁸

Az egyes közbiztonsági alrendszerek szereplői közötti feladatmegosztás alapvetően két irányból generált. Egyrészt a véges teljesítőképességű állam számos helyzetben maga látja be, hogy erőforrásai elégtelenek a sokasodó feladatok ellátásához (lásd a CoESS Fehér könyvének korábban hivatkozott megállapításait). Jó példa erre, hogy a közterületi kamerarendszerek figyelésének jogosítványát a kamerák alkalmazási igényének és a kamerák számának robbanásszerű emelkedésével előbb 2009-ben a közterület-felügyeletek¹⁹, majd 2011-ben a polgárőrségek²⁰ számára is lehetővé tették a jogszabályok. Másrészt a piaci folyamatok életre kelthetik az igényt arra, hogy a rendőrségen kívül más szereplők is közreműködjenek a biztonság védelmezésében. Gondoljunk csak arra, hogy az elmúlt húsz évben Magyarország fesztiválország lett, különösen a nyári hónapokban egymást érik a több tízezer főt vonzó, nagyszabású, magántőkéből finanszírozott rendezvények, amelyek gyakorlatilag új piacot teremtettek a magánbiztonsági cégek számára.

Az örködés delegálása

A helyzetbe hozott alternatív rendészeti szereplők a rendőrséget elsősorban örködő funkciójának ellátásában képesek tehermentesíteni. Mint ahogy Finszter Géza rámutat: a közterületek rendjét szavatoló, jelenlétben megtestesülő örködés alapos helyismeretet, a lakókörnyezettel való szoros együttműködést feltételez, amelyben az elsődleges cél a közbiztonságot fenyegető kockázatok időbeni felismerése, a sérelemhez vezető oksági folyamatok megszakítása, a megelőzés. A jelenlét a leginkább decentralizálható funkció.²¹ Normákkal sokkal kevésbé körülhatárolt, mint a veszély elhárítása vagy az igazságszolgáltatás funkció. Megszervezése nagyfokú autonómiát követel, amellyel annál inkább képes élni, minél alaposabb szakmai ismeretek birtokában van és minél alkalmasabb az együttműködésre azzal a szűkebb társadalmi közeggel, ame-

¹⁷ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2013. évi CXX. törvény megalkotásával.

¹⁸ Például a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) kormányrendelet megalkotásával.

¹⁹ A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 7. §-ban rögzített jogosítvány a 2009. évi LXXXIV. törvény 18. § (1) bekezdésében szereplő módosítással jött létre.

²⁰ A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 3. § d) pontjában megállapított jogosítvány.

²¹ Finszter Géza (2010): i. m. 200. o.

lyet védelmezni köteles.²² Az örökös nem monopóliuma a rendészetnek, a jelenlétet indokoló önvédelem és gondoskodás minden ember alapjoga.²³ Ezért lehetséges és kívánatos is, hogy a rendőrség e funkcióját a polgárőrséggel vagy a rendészeti törvényben nevesített egyes rendészeti feladatot ellátó személyekkel vagy szervezetekkel kooperációban töltsse be.

A polgárőrség és az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek önkormányzati rendészetben intézményesült tevékenysége a helybeni problémák helybeni megoldásának alapja. Létrejöttük és működésük filozófiája alapvetően ellentétes a rendőrség centralizált problémamegoldási mechanizmusaival, munkájuk helyben koncentrált. Ám amíg az önkormányzati rendszert a bagatellbűnözés vonatkozásában hatósági jogkörök gazdája, a polgárőrség a jelenlétével valósítja meg a kollektív önvédelmet.

Az örökös tehát a rendőrség legkönnyebben társadalmazható funkciója, azonban ez nem jelenti azt, hogy a jelenlét megszervezése és végrehajtása ne követelne valódi szakértelmet. A rendszet elméleti és gyakorló művelői előtt is ismert az úgynevezett kansasi kísérlet.²⁴ Az Egyesült Államok Missouri államának legnagyobb, erőszakos bűncselekmények által erősen fertőzött városát 1972 októbertől és 1973 szeptembere között a rendőri járőrözés tekintetében két részre osztották. Az egyikben elfelezték, a másikban pedig megduplázták a rendőri jelenlétet. Az ezt követő időben mért eredmények alapján egyik területen sem következett be érdemi változás. Ez alapján levonható az a sommás és felületes következtetés, hogy a rendőri jelenlét nincs hatással a bűnözésre. Később azután Minneapolisban megismételték a kísérletet, itt azonban jóval nagyobb előkészítés előzte meg a rendőri jelenlét elosztásának megváltoztatását. A bűnözésre vonatkozó adatok elemzése során meghatározták azokat a forró pontokat, amelyek a városban különösen fertőzöttek voltak. A rendőri járőrözést ezekre a pontokra összpontosították. A bűncselekmények száma egy év alatt jelentősen csökkent.²⁵

Az örökös delegálása elmélyült tervezést és összehangolt végrehajtást kíván. A tervezés szükséglete az érintett terület közterületi biztonságának diagnózisa és kockázatelemzése. Ez teszi lehetővé a beavatkozási szükségletek meg-

22 Finszter Géza (2018): i. m. 206–209. o.

23 Magyarország Alaptörvénye V. cikk

24 George L. Kelling – Tony Pate – Duane Dieckman – Charles E. Brown: The Kansas City Preventive Patrol Experiment. A Summary Report. Police Foundation, Washington D.C., 1974.

<https://www.policefoundation.org/wp-content/uploads/2015/07/Kelling-et-al.-1974-THE-KANSAS-CITY-PREVENTIVE-PATROL-EXPERIMENT.pdf>

25 Lawrence L. Sherman – David L. Weisburd: General deterrent effects of police patrol in crime “HOT SPOTS”: A randomized, controlled trial. Justice Quarterly, vol. 12, no. 4, 1995, pp. 625–648.

határozását. Az előbbieket a gyakorlati munkámból származó példával kívánom szemléltetni.

A Sárbogárdi Rendőrkapitányság illetékességi területéhez tartozó egyik községben 2018 tavaszára az egyik legnagyobb közbiztonsági problémává az illegális hulladékelhelyezés elburjánzása vált. Jó néhány falubeli ugyanis a budapesti vagy éppen bécsi lomizásból beszerzett és később eladhatatlannak bizonyult műszaki cikkekből kiszerezte az értékes alkatrészeket, majd a maradékot a település környéki földekre hordta ki. A faluban élő gazdák a tavaszi földmunkák kezdetén vették csak észre, hogy a földekre vezető utak járhatatlanok, mert útjukat állják a szeméthalmok, vagy éppen a földeket nem lehet művelni a kidobott televíziók, mosógépek és hűtőszekrények miatt. A település polgármestere hozzám fordult, az áldatlan állapotok megszüntetéséért. Megbeszélésünk során hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a rendőrkapitányság a hatalmas kiterjedésű földterületek rendőri jelenléttel történő őrzését nem tudja megoldani, hiszen ez esetben a település lakott részeiből kellene kivonnunk erőnket. Segítségül hívtuk a polgárőrséget, a tagjaik ugyanis kiválóan ismerték a falu határában húzódó dűlőutakat, így vállalták az ezeken való gyakori járőrözést. Felmértük, kik azok, akik a faluban lomizásból élnek, és van a hulladék szállítására alkalmas utánfutójuk vagy kisteherautójuk. A faluban járőröző rendőrök egy része a lomások lakta utcákat járta gyakrabban, mások a faluból kivezető utak mentén járőröztek sűrűbben. A mozgásban lévő járműveket igazoltatták, ha pedig az esti órákban egy-egy ilyen autót nem láttak a tulajdonos háza előtt állni, jelzést adtak a polgárőröknek. Az önkormányzat pedig a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács által meghirdetett éves helyi közbiztonság megerősítését elősegítő projektek megvalósítására kiírt pályázatán hulladékudvar megvalósítására pályázott. Pályázatuk sajnos nem nyert, így a közös munka eredménye legfeljebb az lehet, hogy nem a környék földjein jelennek meg a kidobott tárgyak.

A rendőrség és polgárőrség közötti feladatmegosztás jól példázza azt a szemléletet, amelyet álláspontom szerint a rendőrség és a rendészet alternatív szereplőinek feladatmegosztásában követni szükséges. Az örködés funkciójából eredő feladatok egy részét a rendőrség nem tudja egyedül ellátni. Nem adhatja fel azonban azokat a területeket, ahol a veszélyelhárítási feladatainak szükségessége a legvalószínűbb. Ha felvetődik a közbiztonság veszélyeztetése, akkor a rendészeti intézkedés esetén alá-fölé rendeltségi viszony keletkezik, amelyben a hatóság van felül, és fizikai erőszakkal szerez érvényt a rend helyreállítására irányuló törekvéseinek. A felhatalmazását a rendészeti – anyagi és

eljárásjogi – jogszabályokból meríti.²⁶ A rendőrségnek tehát ezekre a területi és időbeni forró pontokra kell koncentrálnia az erőforrásait. A polgárőrséggel vagy az önkormányzat rendészeti munkatársaival végzett közös szolgálat csökkentett mértékű erőforrás-felhasználást idéz elő, miközben a veszély elhárításának határfoka is csökkenhet a hatósági jogkör és/vagy a veszély elhárításában való jártasság, professzionalizmus hiánya miatt. Azokban az időszakokban és azokon a területeken engedhető át az örködés, ahol az a kockázatelemzések alapján elégséges a veszélyhelyzetek megelőzésére.

A komplementer rendészet egyes szereplőinek helye a feladatmegosztásban

A jelenléttel megvalósított örködésben a rendőrség kiváló stratégiai partnere a polgárőrség. A működését legitim alapra helyező kollektív önvédelem a közösség erejével és szolidaritásával képes megsokszorozni az egyes ember védelmi képességeit. Tevékenysége széles körű összefogáson alapszik, fontos szövetségesei az önkormányzat és a rendészet állami szerepvállalói. Munkáját az önkéntesség és a szolidaritás elvére építve egyesületi keretek között az Országos Polgárőr Szövetség irányításával, hatósági jogosítványok nélkül, az alkotmányos értékek alapján végzi. Bár a polgárőrök képzése, működésük szabályozottsága az utóbbi években egyre strukturáltabb²⁷, törvényi felhatalmazásuk, társadalmi szerepük alapvetően a rendőrséggel együttműködésben megvalósított laikus örködő funkció ellátására predesztinálja őket. Létszámuk 2017 végére 63 279 fő volt, erejük azonban nem csupán ebben rejlik. A polgárőrök a helyi közbiztonsági problémák adekvát ismerői, lokálpatriótaként elhivatottan védik a helyi közérdeket, társadalmi beágyazottságuk rendkívül erős.²⁸ Azt gondolom, hogy a polgárőrség jelenleg betölti a helyi közbiztonság megerősítésére vonatkozó szerepét, megfelelően tehermentesíti a rendőrséget az örködő funkció ellátásában.

Merőben más az önkormányzati rendészet helyzete a közbiztonság rendszerében. A helyi közbiztonság megteremtésében a települési önkormányzatoknak meghatározó szerepet szán az önkormányzati²⁹ és a rendészeti tör-

²⁶ Finszter Géza (2018): i. m. 208. o.

²⁷ A polgárőrök képzése évenként megújuló képzési terv alapján történik, 2014-től a vezetők fejlesztését szolgálja az úgynevezett polgárőr-akadémia, 2016-ban pedig elfogadták a polgárőrség jelenleg hatályos szolgálati szabályzatát.

²⁸ Munkám során sokszor tapasztaltam, hogy azokat a problémás helyzeteket, amelyeket a rendőr valószínűleg kényszerrel alkalmazva tudott volna megoldani, a probléma okozóját helybeliként jól ismerő polgárőr személyes ismerettségét felhasználva erélyes fellépéssel, „szép szóval” is képes rendezni.

²⁹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 17. §: „A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.”

vény³⁰, mégsem következett be a remélt áttörés. Ennek oka álláspontom szerint abban a visszamaradott szemléleti beidegződésben gyökerezik, amelyről dolgozatom elején már említést tettem, és amely a közbiztonság megteremtését és fenntartását kizárólag a rendőrségtől várja. Az önkormányzatok sok esetben hajlandók a rendőrség anyagi támogatásán keresztül elősegíteni a közbiztonság ügyét, ezek gyakran olyan mértékűek, amelyek elegendők lennének az önkormányzati rendészet fenntartására. Hiányzik azonban a szándék a hatékony helyi rendészet működtetésére, amelyhez alapvető feltétel lenne a szakértelem és a felelősségvállalás. A közbiztonság hatékony szolgáltatását azonban más hiátusok is nehezítik. Az önkormányzati rendészet működési keretrendszere még rendkívül kezdetleges, kiforratlan. Hiányzik az egységes szemléletű szakemberképzés, az önkormányzati rendészeti szakemberek közalkalmazotti jogállása nincs összhangban a helyi rendészeti funkciókkal. A professzionalitás hiánya az irányításban is érezhető. A működést érintő jogszabályok fragmentáltsága, az egységes rendőrségi felügyelet hiánya, az önkormányzati rendészeti szakemberek alulfizetettsége is reprezentálja, hogy az önkormányzati rendészet működéséből jelenleg még hiányzik az a stratégiai szemlélet, amellyel erős támaszai lehetnének a rendőrségnek a helyi rendészeti problémák kezelésében. A települések – elsősorban a városok – biztonságának fenntartásában közreműködő közterület-felügyelet felhatalmazásai a közterületek jogszerű használatának felügyeletére, az önkormányzati vagyon védelmére, a társadalmi bűnmegelőzés feladatainak megvalósítására, az állategészségügyi, ebrendészeti feladatok ellátásában való közreműködésre, a helyi közutak és közterületek parkolási rendjének felügyeletére, az épített és természeti környezet védelmére, és a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésére terjed ki.³¹ A közterület-felügyelet közterületi térfigyelő rendszereket üzemeltethet. A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegésekre vonatkozó szabályok megsértéséről az általa kezelt közutakon az önkormányzat 2008 óta készíthet képfelvételeket³², az ezzel kapcsolatos részletes szabályozás azonban olyan mértékben nehezíti a megvalósítást, hogy a lehetőség gyakorlati alkalmazására az elmúlt tíz évben nem került sor. Pedig – álláspontom

30 Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2013. évi CXX. törvény.

31 A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény alapján.

32 A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben való közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) kormányrendelet 10/A szakaszának értelmében.

szerint – az önkormányzati rendészet a jogosultságai kiterjesztésével és a meglévő jogosítványainak használhatóvá tételével épp a helyi közlekedés rendjének biztosítása terén vállalhatja át feladatokat a rendőrségtől.³³ Nem véletlen azonban az önkormányzatok passzivitása. A rendőrség máig egyik legnépszerűtlenebb feladata a sebességmérés, ennek átvállalása könnyen járhat azzal, hogy az önkormányzatra ragad a „szankcionáló hatalom” bélyege, az emiatt bekövetkező népszerűségvesztés pedig érzékenyen érintheti az önkormányzat választott képviselőit. Jelen formájában az önkormányzati rendészet mostohagyereke maradhat csupán a közbiztonság rendszerének, létezésében egyelőre sokkal több a lehetőség, mint a beváltott remény.

A komplementer rendészet legdinamikusabban fejlődő szegmense a magánrendészet. Az állami rendészeti szervek által hatósági szolgáltatásként szavatolt biztonság mellett a magánbiztonsági piac áruként kínálja a biztonságot mint működésének termékét.³⁴ A magánbiztonsági rendszer létrejöttének folyamata kétirányú volt. Egyrészt az a felismerés teremtett igényt rá, hogy az állam képtelen a biztonsági szükségletek teljes lefedésére, és feladta monopolhelyzetét. A magánrendészet térnyerésével kapcsolatban a *CoESS* hivatkozott Fehér könyvében szereplő három ok közül kettő – a rendőrség túlterheltsége és a finanszírozási nehézségek – katalizátorként hatott az állami funkciók delegálására. Ez a folyamat érhető tetten például a középületek vagy stratégiai fontosságú üzemek őrzésének kiszervezésében. Ugyanakkor a piacgazdaság működése, a nyilvánosság előtt nyitva álló magánterületek gyarapodása is új biztonsági szükségleteket teremtett (idesorolandók például a már említett fesztiválok és egyéb rendezvények).

A magán- és közbiztonság egymásra kölcsönösen ható tényezők. A közforgalom előtt megnyitott magántulajdonban lévő helyek, például bevásárlóközpontok, szórakozóhelyek rendőri védelme hozzájárul az adott hely látogatottságához, népszerűsítéséhez, ezáltal a profit növeléséhez is. Azokon a területeken pedig, ahol a magánrendészet szolgáltatja a vagyonbiztonságot, kevesebb feladata marad az állami rendészetnek.³⁵

A korábban „drogfesztiválként” elhíresült Ozora Fesztivál külső biztosítása 2013 óta jelentős rendőri erővel történik. A látható rendőri jelenlét a fesztivál

33 Habár a sebességmérés szükségessége megkérdőjelezhetetlen, a rendőri erővel és mobil sebességmérő készülékkel végrehajtott sebesség-ellenőrzést óriási erőforrás-pazarlásnak tartom. A mérések idejére legalább egy rendőr és gépkocsi kényszerül téltlenségre, a jelenlét csupán a mérési szakaszon fejt ki megelőző hatást. A rendőr feladata ilyenkor nem más, mint beállítani a készüléket, majd vigyázni rá.

34 Christián László: A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/1., 49–51. o.

35 Korinek László (2006b): i. m. 79. o.

területére nem terjed ki, ott a szervező által szerződtetett magánbiztonsági cég szolgáltat. A biztosítási tervet a fesztivál megrendezésére irányuló engedélyezési eljárásban szakhatóságként a rendőrség hagyja jóvá, ezt minden esetben egyeztetés előzi meg a szervező, a biztosítást végrehajtó vállalkozás és a rendőrség között. A rendőrség által felügyelt, kooperációban végrehajtott biztosítás nem riasztotta el a vendégeket, sőt a szervező több éve Európa legbiztonságosabb zenei fesztiváljaként propagálja az eseményt.

A magánbiztonság elsősorban a szolgáltatás megrendelőjének érdekeit szolgálja, azonban ezzel óhatatlanul kihat a közbiztonságra is, így a magánérdek védelmére irányuló szolgáltatás a közbiztonság részévé válik. Az őrzés jelenléte és az őr intézkedése eleve bűnmegelőző és -megakadályozó hatású, ezzel már részben tehermentesíti a rendőrséget, amely erőforrásait a köz javára fordíthatja. Ennél közvetlenebb hatással is van a magánbiztonság azokra, akik nem megrendelői a szolgáltatásnak. Maga az állam és az önkormányzat is gyakori megrendelője a magánbiztonság szolgáltatásainak, amikor intézményei, közérdekű üzemei működésének vagyonszükségét biztonsági cégek bízta. A magánerekből telepített biztonságtechnikai berendezések járulékosan szintén közérdeket szolgálnak.

A rendészettudomány művelői közül többen szkeptikusak a magánbiztonság térnyerésével kapcsolatban, mondván, ezzel nőhet a társadalmi igazságtalanság és az önkény veszélye.³⁶ A *CoESS* Fehér könyve szerint Magyarországon százezer lakosra 1083 magánbiztonsági szektorban dolgozó munkaerő jut, ez az unióban messze a legmagasabb érték, tizenkilenc százalékkal magasabb a második helyezett Ciprusénál (877) és csaknem negyvenöt százalékkal több az EU 597-es átlagánál. Hazánk – Luxemburggal, Írországgal és Lengyelországgal együtt – egyike annak a négy uniós országnak, amelyben a magánbiztonságra fordított összegek meghaladják a közbiztonság költségeit. Korinek László szerint a magánbiztonsággal befolyásolt közbiztonság alkalmas arra, hogy a magánérdekeket szolgáló privát biztonsági vállalkozások – és persze a mögöttük lévő megbízók – befolyásra tegyenek szert a közhatalom működésében, miközben az állam is meghosszabbítja beavatkozási, felügyeleti lehetőségeit olyan viszonyokra, amelyek az alkotmányosan védett magánszféra körébe tartoznak.³⁷ Ezek a félelmek azonban csak akkor megalapozottak, ha a

36 Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. In: Szigeti Péter: A valóság vonzásában. Jogelméleti és politikaelméleti tanulmányok. Győr, 2001. <http://mek.oszk.hu/04200/04241/04241.htm>

37 Korinek László (2006b): i. m. 79. o.

közjog nem jelöli ki határozottan azokat a határokat, amelyekbe a magánrendészet már nem hatolhat be, és amelyekben kizárólag az állami erőszak-monopólium ad védelmet. A magánbiztonság működésének nem kellő professzionalizmusa szintén táptalaja lehet a biztonságérzet romlásának.³⁸ Azonban legalább ekkora a veszélye annak, ha az állami rendészet nem látja be saját korlátait. Ha az erőforrásait kiapasztja, akkor a működésének a hatékonyságtörvényesség egyensúlya láthatja kárát. Az új típusú biztonság a közbiztonságnak és a magánbiztonságnak olyan harmóniájára épül, amely képes elkerülni az előzőekben felsorolt tévutakat.

A garanciák szükségessége

Dolgozatomban többször érintettem, ám a végéhez közeledve fontosnak tartom hangsúlyozni azoknak a garanciális elemeknek a szükségességét, amelyek nélkül a demokratikus jogállam plurális rendszere nem képzelhető el. Jó minőségű közbiztonság csak kimagasló szinten teljesítő szereplőktől remélhető. Ahogy azt korábban is említettem, a kiválóan képzett szakemberek hiánya jelenleg a komplementer rendészet minden területén érezhető. E téren áttörést jelentett a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendésztudományi Karán 2013-tól működő magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti tanszék létrejötte.

A rendészeti feladatokat ellátó szervezetek tevékenysége feletti civil kontroll a jogállami működés szükséges kelléke, amely jelenleg csupán a rendőrség vonatkozásában kidolgozott. A Független Rendészeti Panasztestület működése a rendőrségi törvényben szabályozott, hatásköre a rendőrségi intézkedéseivel szembeni panaszok vizsgálatára terjed ki. A polgárőrség szervezetének működése felett az ügyész gyakorol kontrollt, a polgárőrök tevékenységével kapcsolatos etikai és szakmai szabályszegéseket az Országos Polgárőr Szövetség bírálja el. Az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek intézkedéseivel kapcsolatos panaszokat a munkáltatónál és a rendőrségnél lehet előterjeszteni. A független civil kontroll intézményesülése kívánatos, egy ilyen testület elősegíti a rendészeti működés alkotmányos, jogállami mederben tartását.

A rendőrség és a biztonság egyéb letéteményesei között létrejövő partnerség lényegi eleme a kooperativitás és a konstruktivitás, működésének kereteit

³⁸ Finszter Géza: A rendészet átalakulásának... i. m.

azonban determinálja szereplőinek az alaptörvényen és jogszabályokon alapuló felhatalmazása. A hatékony, egyszersmind demokratikus elvekre épülő biztonságsszolgáltatás vonatkozásában a kontroll és az elszámoltathatóság nagy feladat.³⁹ Mellérendeltségről nem beszélhetünk, a partnerségben a rendőrség koordinálja és felügyeli az átengedett feladatok végrehajtását. Így tesz, amikor a személy- és vagyonvédelmi, a tervező-szerelő és a magánnyomozói tevékenység végzésére engedélyt ad ki, nyilvántartást vezet és a működést hatósági ellenőrzés keretében felügyeli.⁴⁰ Így tesz, amikor az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyekkel kapcsolatban a jogviszony létesítése, megszűnése vonatkozásában engedélyezési, működését érintően szakmai felügyeleti jogkör gyakorol. És így tesz, amikor a polgárőrséggel közös feladatainak ellátási rendjét együttműködési megállapodásban rögzíti vagy a rendőrségi törvényben szabályozott fokozott ellenőrzés idején a polgárőr egyesület tevékenységével kapcsolatban utasításokat ad.

Az állam a rendészeti szerveihez telepített jogosítványokon keresztül megteremti annak lehetőségét, hogy a jogszerűtlen folyamatokba beavatkozzon, vagy visszavegye a delegált rendészeti funkcióit. Az erőforrások jobb elosztásának okán bizonyos területeken át lehet engedni a jelenléttel történő őrködést a polgárőrségnek, de ezeken a területeken minden további nélkül megjelenhet a későbbiekben a rendőrség is, hogy maga őrizze a rendet. A bagatellbűnözés kezelésében teret lehet engedni az önkormányzati rendészetnek, de a rendőrségnek generális felhatalmazása van eljárni az észlelt szabálysértések és bűncselekmények esetén. És amennyiben egy magánbiztonsági cég által biztosított zenés-táncos rendezvényen az életet, testi épséget vagy a közbiztonságot, közrendet közvetlenül veszélyeztető körülményt észlel, a rendezvény folytatását felfüggeszti.⁴¹ Ugyanez visszafelé természetesen nem képzelhető el, a komplementer rendészet saját elhatározásból, az állam beleegyezése nélkül nem vehet át feladatokat.

39 Stuart C. Lister – Trevor Jones: Plural Policing and the Challenge of Democratic Accountability. In: Stuart C. Lister – Michael Rowe (eds.): *Accountability of Policing*. Routledge Frontiers of Criminal Justice. Routledge, London, 2016, pp. 192–213.

40 A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 5–13. §.

41 A zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) kormányrendelet 14. §.

Zárszó

A közbiztonság a társadalom életminőségének része, olyan kollektív, értékkel bíró termék, amelynek kialakítása és megőrzése közös ügy – áll a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiában.⁴² E közös ügyön nagyságrendileg 215 ezer ember dolgozik a rendészet rendszerében⁴³, közülük kb. 63 ezer polgárőr, több mint kilencezer az önkormányzati rendészeti rendszer tagja, kilencvenezren pedig vagyondörök, és kb. 33 ezer a rendőrség hivatásos állományú dolgozója.⁴⁴ Látható, hogy az állam meg tudja hatványozni rendőrsége erejét a komplexen rendészet segítségével. Az ebbéli sikerességhez szükség van az állam bölcsességére, amellyel belátja elégtelenségét a rendészeti feladatok ellátásában, bizalmára és hozzáértésére, amellyel meg tudja határozni a delegálható feladatok körét, és felelősségére, amellyel felügyeli az alternatív rendészeti formációk működését. Szükség van egy problémaérzékeny és az együttműködésre nyitott rendőrségre, amely a partnerségben vállalja az első szerepét az egyenlők között, és mindenkor kész arra, hogy a delegált feladatokat kontrollálja és azokba szükség szerint beavatkozzon. És szükség van a partnerséget elfogadó, kimagasló színvonalon teljesítő felelős és elszámoltatható rendészeti szereplőkre. Ezek együttállása esetén létrejöhet a kollektív produktum: a közbiztonság.

42 1744/2013. (X. 17.) kormányhatározat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) 2.2.

43 A nagyságrendi adatok forrása a KSH, illetve az egyes rendészeti szervek beszámolóí.

44 A fennmaradó mintegy húszezer ember az Országgyűlési Őrség, a TEK, az NVSZ, a NAV, a büntetés-végrehajtás és a nemzetbiztonsági szolgálatok dolgozója.