

## A civil szféra, az állam és a rendészet

**Dr. Vári Vince**

*adjunktus - Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar*

*Budapest 1083, Ludovika tér 2.*

*e-mail cím: [variv@uni-nke.hu](mailto:variv@uni-nke.hu)*

A civil szervezetek komoly hasznára lehetnek egy közösségnek, azon felül az államnak is. Speciális ismereteik, társadalomba való betagozódásuk, a munkatársak motivációja miatt olyan feladatok, kihívások ellátására és megoldására képesek, amelyekre a közigazgatás nem, vagy csak kevésbé hatékonyan tud reagálni. A társadalmi életben az emberek önkéntes szerepvállalása, és autonóm összefogása elengedhetetlen eleme egy egészségesen működő polgári demokráciának. Jogállami berendezkedésünkben ma már elfogadott paradigma, hogy a piacgazdaság és a demokratikus működési elvek három szektor együttműködését követelik meg: az állami, a civil és a piaci vállalkozásokét. A civilszerveződések azonban a rendészeti igazgatás területén azt tapasztalják, hogy mozgásterük rendkívül szűk, a rendészeti szervek és a civilszféra faktorai – különösen lokálisan – nehezen találhatnak egymásra. Kölcsönösen nem ismerik egymást, jellemző a bizalmatlanság egymás kompetenciája, szakmai és emberi hitelei iránt. Tanulmányomban meghatározom a civilszféra szerepét a társadalomban, ismertetve a civil szférával kapcsolatos szerepkörök átalakulását. Majd a harmadik szektor és az állam viszonyának áttekintését követően a rendészet és a civil szervezetek együttműködésében rejlő lehetőségek körét vázoló fel.

*Kulcsszavak: civilszféra, rendészet, NGO, közigazgatás, harmadik szektor*

### 1. Bevezetés

A demokratikus társadalomszerveződés fontos és nélkülözhetetlen bázisát a civil szervezetek alkotják, melyek aktív szerepvállalásukkal hétköznapijaink integráns résztvevőivé váltak.

A civil társadalomnak a demokratizálás folyamatában betöltött szerepét Gordon White angol politológus az alábbiak szerint összegezte.

A civil társadalom:

- az állam és a társadalom között megoszló hatalom egyensúlyát a polgárok javára billentheti;
- ellenőrzi és felügyeli az államot azáltal, hogy a köztisztviselők elszámoltathatóak és a politikai döntések megalapozottsága nyilvános fórumok előtt megítélhető;
- alapvető közvetítőszerpet tölt be a magán – és a közsféra között (mely megtestesülhet például az állam és bizonyos társadalmi csoportok közötti egyezkedés illetve kompromisszumkötés folyamatában) (White, 1994).

A demokratikus úton való hatalomgyakorlásban az operatív hatalmi működést, a kormányzati és az önkormányzati szintű döntések legitimitását a civil társadalom igyekszik kontrollálni. A civil szervezetek emellett kiveszik a részüket a nyitott jogalkotásban, valamint különböző érdekek képviselőit is jeleskednek. Mivel a civil szervezetek a közszolgáltatások terén képesek alternatívákat nyújtani a közösségnek, az állam egyebek mellett az oktatás, a kultúra, az egészségügy valamint a szociális gondoskodás területein is egyre inkább engedi a civil szerepvállalást, mindezzel komoly terhet véve le az állam válláról (Fricz, 2019). A civil

társadalom ezen jellegénél fogva mintegy kiegészíti az állami ellátó rendszert – így egyértelmű, hogy az állam és a civil szféra közötti jól szabályozott kapcsolat – és együttműködési rendszer kialakulásához a mindenkori kormánynak és az önkormányzatoknak épp akkora érdekük fűződik, mint a civil szervezeteknek.

## 2. Fogalomhasználat

A civil kifejezést azokkal a civil társadalmat alkotó társadalmi és gazdasági szervezetekkel összefüggésben használjuk, melyek nem államiak, anyagi haszonszerzéstől eltérő céllal léteznek, önkéntesen és a közjó érdekében cselekednek. Az ilyen szervezetek tevékenysége és szervezeti formája a változatosság igen széles skáláján mozog.

A civil szféra kifejezés negatív definíció, mely az állami és a piaci szektortól való eltérő jellegzetességekre utal.

A civil szervezetek legfontosabb jellemzői az alábbiakban állapíthatók meg (Kuti, 1998; Bartal, 2005; Csefkó, 1999):

- intézményesültség,
- függetlenség,
- profitszétosztás tilalma,
- önkormányzatiság,
- önkéntesség.

A civil szektor és a civil társadalom nem összetévesztendő fogalmak. A civil szektor kifejezés alatt a nem-kormányzati szervezeteket és a nonprofit szervezeteket kell érteni, míg a civil társadalom fogalma ennél jóval tágabb jelentéssel bír, ugyanis ide kell sorolni valamennyi, a civil szektorba nem tartozó mindazon informális szervezeteket is, melyeket az állampolgárok önkéntes szerveződéseik által hoztak létre. Tehát a kettő között helyezkednek el (Frey, 2001).

A civil társadalom kiemelt feladata a magán– és a közszféra közötti közvetítői szerep ellátása. A civil szervezetekre számos hasonló értelemben használt kifejezés alakult ki, ilyen például a nonprofit szervezetek elnevezés is; nemkülönben a nem-kormányzati szervezetek (az Európai Uniótól átvett „Non- Governmental Organization”, azaz NGO) is a civil szervezetek szinonimájaként használatos megnevezés. Az Európai Bizottság 1999. évi vitaanyaga (Official Journal of the European Communities C329/10/17-11- 1999) a nem-kormányzati szervezetek közös jellemzőit határozta meg.

A különböző elnevezéseket attól függően célszerű megválasztani, hogy a civil szféra társadalomban betöltött szerepének mely jellegzetességeit kívánjuk kiemelni:

Civil szervezetek: középpontjában az állampolgári kezdeményezések jelentősége áll;

Civil társadalom: meghatározó elemei a polgári kezdeményezések, az állampolgárok érdekeik és értékeik önkéntes alapon szerveződő és autonóm módon működő védelme;

Nonprofit szervezetek: olyan autonóm, profitszerzési célokat mellőző társadalmi szerveződések, melyek társadalmi szükségletek kielégítését szolgálják;

Önkéntes szervezetek: a támogatók és tagok munkájának önkéntes jellegére világít rá;

Civil szektor – harmadik szektor: a megnevezés azt emeli ki, hogy a civil szektor az állami és a piaci szektortól elkülönül;

Nem- kormányzati szervezet – NGO: a nemzetközi gyakorlatból eredő szófordulat, amikor is a társadalmat képviselő partnerszervezetek nem kormányzati jellege bír különös jelentőséggel.

### 3. A civil szervezetek formái valamint tevékenységük csoportosítása

A civil szektort az alábbi szervezeti formák alkotják (Bíró, 2002):

- alapítványok
- közalapítványok
- egyesületek
- szövetségek
- gazdasági és szakmai érdekképviselőket
- köztestületek
- klubok, körök, önszervező csoportok
- tömegszervezetek
- közhasznú társaságok

A civil szervezetek tevékenységét többféle szempont szerint lehet csoportosítani. Általánosnak tekinthető rendezési elv, amikor a szervezetek meghatározó funkcióit és elsődleges tevékenységi körét veszik alapul.

Más fajta kategorizálás a Nonprofit Szervezetek Nemzetközi Osztályozási Rendszere (International Classification Nonprofit Organizations – ICNPO), ami egy nemzetközileg elfogadott, széles körben használatos felosztás (Kákai, 2009).

A Központi Statisztikai Hivatal civil szervezetek részére szóló besorolási listája a tevékenységi kategóriákat a következők szerint csoportosítja:

- hírközlés, kiadók
- művészet, kultúra
- sport, hobbi tevékenységek
- nevelés, oktatás
- egészségügyi tevékenység
- szociális szervezetek
- környezet-, állat- és katasztrófavédelem
- település és gazdaságfejlesztés
- jog- és érdekvédelem
- érdekképviselői szervezetek, testületek (Forrás: KSH)

### 4. A harmadik szektor jellemzői

Jogállami berendezkedésünkben elfogadott paradigma, hogy a piacgazdaság és a demokratikus működési elvek a gazdaság hagyományosan meghatározott kettő szektor együttműködése helyett ma már három szektor összefogását követelik meg: azaz az állami, a piaci és a civil gazdasági szereplőkét.

A harmadik szektorra vonatkozó három legjelentősebb kritérium:

1. A profitszétosztás tilalma:  
A civil szervezetek azért nem tartoznak a piaci szektorhoz, mert létrejöttüket és működésüket nem vezérlik profitcélok. Elképzelhető ugyan, hogy bevételeik keletkeznek alaptevékenységük illetve vállalkozásaik révén, de ezt az előre meghatározott célokra hasznosítják, és semmiképpen nem egymás között (alapítók, tagok, támogatók, stb.) osztják szét (Márkus, 2016).
2. A kormányzati szektortól való elkülönülés és működési autonómia:  
A civil szervezetek nem tagozódnak be az állami szférába, tehát közvetlenül nem függenek a kormányzattól. Önkormányzatiság jellemzi őket, saját irányító és döntéshozó testülettel rendelkeznek, az állam mindössze törvényességi felügyeletet

gyakorol felettük. Ez az autonómia nem zárja ki azonban sem azt, hogy állami támogatásokban részesülhessenek, sem hogy közfeladatokat lássanak el (Györffy, 1995).

3. Intézményesültség, önálló jogi személyiség:

A civil szervezetek hivatalosan bejegyzett intézményesült szerveződések, melyek belső működési szabályzatuknak megfelelően járnak el és tevékenykednek céljaik elérése érdekében.

A civil szervezetek nem kevésbé fontos további jellemzői közé a következő elemeket lehetne még sorolni:

- önkéntesség
- közhasznúság (Czike, 2002).

## 5. A civil szektor társadalomban betöltött szerepe

A civil szervezetek jelentős szerepet töltenek be a társadalom életében, lévén, hogy a köz- és a magánszféra, azaz az állami hatalom és az állampolgárok közötti közvetítés az általuk képviselt funkciók egyik legfontosabb elemei között jelenik meg. Ezen kívül komplex társadalmi igények kielégítésére szolgálnak, biztosítják a társadalmi kontrollt azáltal, hogy működési mechanizmusaik révén az államhatalom közösségi ellenőrzés és elszámoltatás alá vonható (Korten, 1996). Az általuk nyújtott szolgáltatások igénybevétele alternatív megoldást képvisel az állami közfeladat ellátással szemben, valamint nemcsak társadalmi, de szakmai érdekképviseletet is ellátnak, emellett pedig védelmezik a társadalmi pluralizmust azáltal, hogy erősítik a kulturális, etnikai, nyelvi, vallási és egyéb identitástudatot.

Céljukról általánosságban az mondható el, hogy többet jelentenek, mint egy szervezet, amely valamilyen feladatot ellát, ugyanis közjót szolgálnak (Salamon – Sokolowski – List, 2003). Itt fontos kiemelni a kompromisszumkötés készségének fontosságát. A közös civil érdekek kifejezése során az egyéni vélemények egyfajta szűrőn mennek keresztül, és a végeredményben modellálódó közjó kifejeződése alkalmával számba vehetők olyan megoldások is, melyek az individuális elképzelések megvalósulása szempontjából nem is, azonban a csoportérdekek szolgálatának tekintetében mindenképpen optimálisnak bizonyulnak.

Fontos még megemlíteni, hogy kormányzati szempontból számos társadalmi önszerveződési igényt elégítenek ki, valamint azt, hogy a társadalmi élet minden területén ösztönzőleg hatnak az állampolgári viselkedés kifejezése iránti igény megerősödésében, biztatva az embereket arra, hogy ne mindig hagyatkozzanak az államhatalom jóindulatára (Stumpf, 1999). A civil szervezetek e jellegzetességük révén a társadalompolitika aktív formálóiként is megjelennek, hiszen működésük kapcsán sokszor igyekeznek a döntéshozókat illetve a politikát befolyásolni. E funkció megvalósítása során a civilek számos befolyásolási technikát próbálnak alkalmazni; egyik ezek közül a nyílt lobbizás. Az állampolgárok és a civil szervezetek érdekérvényesítése és döntésbefolyásolásban játszott szerepének növelése és Európai szinten történő elismertsége szempontjából kiemelkedő dokumentum a nemzetközi Civil Szervezetek Konferenciájának 2009 októberében elfogadott Kódexe (CONF/PLE (2009) Code 1)

A civilek korábbi tapasztalataikból azonban leszűrték a tanulságot, és mára a nyílt lobbizás mellett alternatív módszerek egész sorát igyekeznek bevetni annak érdekében, hogy a döntéshozók befolyásolásában sikereket érhessenek el (Zoltán, 2009). Ahhoz, hogy a civil szervezetek diszkriminációmentesen bevonódhassanak a politikai döntéshozatali folyamatba, egy ösztönző, képessé tevő környezetre van szükség, amelynek alapját a demokratikus

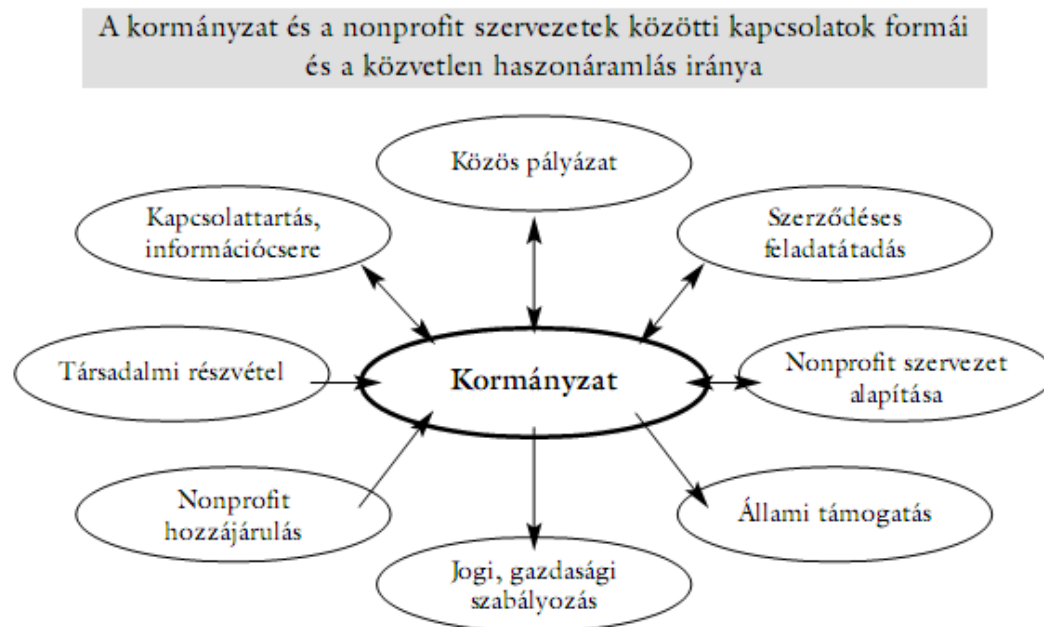
alapértékek és a jogállamiság mibenlétének közös és egységes értelmezése jelenti (CONF/PLE (2009) Code 1).

## 6. A civil szféra és a közigazgatás együttműködése

A civil szervezetek a közfeladatok ellátása terén egészen az 1990-es évekig csak kiegészítő szerepet vallhattak magukénak – azonban a fentiekben is említett növekvő civil szerepvállalást magával hozó rendszerváltás a harmadik szféra előtérbe kerülését eredményezte.

Az emelkedő elvárásoknak, valamint az uniós mintáknak megfelelni kívánó civil szerveződéseket az olykor ellentmondásosnak mondható, követelmények merőben nagy kihívások elé állították, ugyanis nemcsak a költségvetési szervek feladatainak eredményesebb és személyre szabottabb átvállalása illetve ellátása vált kritériummá, hanem az új társadalmi szükségletek kezelése is (ide sorolhatjuk többek között a munkanélküliséget, a hajléktalanok helyzetének javítását, a csoportos jogvédelmet valamint a környezetvédelmet is). Másfelől viszont tartani lehetett attól, hogy a civil szervezetek részben pénzügyi megbízhatatlanságuk révén a közfeladatok ellátására nem bizonyulnak megnyugtató mértékben alkalmasnak. Az említett finansziális hatékonyság bizonytalanságából az következik, hogy a harmadik szektor jelentősége leginkább innovatív, valamint a kormányzati feladatok kielégítése során felmerülő hiátusokat kitölteni képes jellegéből adódik, illetve kulcsfontossággal bír az is, hogy szolgáltatásai alternatívát jelentenek az állami közfeladat-ellátással szemben.

Mint ahogyan azt az alábbi ábra is szemléletesen megjeleníti, a civil szektor és a kormányzati szervek közötti együttműködés variációs lehetősége nemcsak területi és formai vonatkozásban sokrétű, de a közöttük kialakult kapcsolatok rendszerének irányultsága is igen változatos lehet (Baranyai et al, 2003).



*Forrás: Sebestény, 2002 – A szerző engedélyével módosított változat*

### 1. ábra: A kormányzat és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolatok formái és a közvetlen haszonáramlás iránya

Az együttműködés kölcsönös előnyei azonban nem mindig egyértelműek. A gyakorlatban érvényesülő tendencia is azt bizonyítja, hogy a hosszú és rövid távú érdekek gyakorta nem

azonos időpontban jutnak érvényre, míg a fiskális terhek az állam számára azonnaliak, addig az állami támogatások kapcsán elvárt haszon rendszerint késleltetett időpontban jelentkezik csak.

A civil szektor fent említett pénzügyi bizonytalansága miatt az állam feladata elsődlegesen olyan jogi szabályozás megalkotása, amellyel a harmadik szektor civil szervezeteinek pénzügyi ingatagsága szükség esetén tetten érhető és annak kezeléséhez megfelelő jogi eszköztár áll rendelkezésre.

### **7. Az állam és a civil szféra viszonya és jogi szabályozása**

A civil szervezetek komoly hasznára lehetnek egy közösségnek, azon felül az államnak is. Speciális ismereteik, társadalomba való betagozódásuk, a munkatársak motivációja miatt olyan feladatok, kihívások ellátására és megoldására képesek, amelyekre a közigazgatás nem, vagy csak kevésbé hatékonyan tud reagálni (Sebestyén, 2002). A társadalmi életben az emberek önkéntes szerepvállalása, és autonóm összefogása elengedhetetlen eleme egy egészségesen működő polgári demokráciának.

A civil szervezetek működési oldalról produktívabbak és gazdaságosabbak. Egyrészt mert nem igényelnek folyamatos állami finanszírozást szemben a közigazgatással. Másrészt a támogatásokból, pályázatokból befolyt pénzekből egy jól működő civil szervezet – a jelentősebb hozzá tett aktivitással és önkéntes vállalkozásokkal – hosszabb távú és nagyobb volumenű eredményeket tud elérni. A részükre jutott támogatási összegek összehasonlíthatatlanul kisebbek, mint amit azonos vagy hasonló feladat volumen esetén egy állami vagy önkormányzati szerv fenntartására és működtetésére kellene fordítani (James, 1987).

A civil szféra sajátosságai és az ellentmondásosan, avagy kaotikusan szabályozott jogi tér miatt azonban – a Civil törvény létrejötte előtti évtizedben – számos diszfunkcionális megnyilvánulást tapasztalhattunk, ami hátrányosan hatott a civil szervezetek működésére és könnyen visszaélésekre is lehetőséget adott. A 2002. évben megjelent Kormányzati Civil Stratégia, melynek keretében először történt kísérlet a „civil nonprofit szektorhoz kapcsolódó kormányzati viszony elvi alapon történő, konkrét kötelezettségvállalásokat is tartalmazó megfogalmazására.” (Bíró, 2010). Ebben az időszakban gyakran előfordult, hogy a nagy elánnal induló civil kezdeményezés idővel alábbhagyott, majd rövidesen megszűnt. A szervezeteket ezzel szemben nem számolták fel, névleg akár évekig működhetek. Az államnak ezzel szemben egy olyan civil szervezeti szituációs jogi tér kialakítása volt az érdeke, ahol a működni akaró, motivált, valódi állampolgári jelenléttel és háttérrel rendelkező szervezet hatékonyan funkcionálhat, miközben az enervált, kimerült és küldetését illetve társadalmi támogatottságát veszített civil szervezet észrevehetővé válik az állam és a közösség számára. Így azokat transzparenciájuknál, illetve az ügyintézés egyszerűségénél fogva viszonylag gyorsan és könnyen ki lehet léptetni a civil szektorból.

Egy gyengén vagy csak látszólag funkcionáló civil szervezet nyilvánvalóan nem tudja azt a küldetését teljesíteni, hogy a közigazgatásnál jobb minőségben, vagy akár civil aspektussal lássa el feladatát. Az ilyen megszűnő állapotba került szervezetnek a költségei még egy jó ideig fennállnak, ami az ingatlanok fenntartása, a szervezet működésének és szervezetének finanszírozására szolgálnak, így emiatt még pályázási kényszerben marad, miközben közfeladatát már lényegében nem tudja teljesíteni. Ennél sokkal nagyobb gondot okozott a pályázati pénzek nem feladatorientált, vagy visszaélésekkel terhes felhasználása, esetlegesen

bizonyos nonprofit szervezetek kizárólag ilyen célból való alapítása (Márkus 2016). Elég csak az „Egymásért, egy másért” Alapítványra, vagy egyes kisebbségi alapítványok pénzfelhasználási visszaéléseire utalni, amelyek kapcsán már jogerős marasztaló büntető ítéletek születtek 2008-ban és 2009-ben.

Egy változó civil szervezeti szabályozásnak egyszerre több feltételnek kell megfelelnie: feltétlenül támogatnia kell a szféra további bővülését, ennek részeként egyszerűsíteni kell az alapítást, a megszüntetést, csökkenteni kell az adminisztrációs terheket (Kákai, 2013). A pályázati pénzek kapcsán növelni kell a hatékonyságot az elbírálásban és a kifizetésekben egyaránt. Másik oldalról viszont egyértelmű kritériumrendszerrel kell állítani a szervezetek felé. Aminek során elengedhetetlen, hogy a támogatásban részesülő szervezet tevékenységének döntő része a közcél ellátása legyen. Sok szervezet van, ami csak részben vagy csak látszólag vett részt állami feladatok ellátásában, ezért az erre való kötelezést és annak kritériumait egyértelműen meg kell határozni. Kiemelt jelentőséggel bír ezen kívül a szervezetek tevékenységének folyamatos dokumentálása, ellenőrzése, valamint ezek tapasztalatainak transzparenssé tételére (Kákai, 2013).

A Nemzeti Civil Alapprogram eddigi működése visszaélésekre adott lehetőséget, különösen az 1 %-os adó felajánlásából adódóan (Bocz, 2009). Másrészt valódi önállóságot sem teremtett a szervezeteknek. Több 10 milliárd forint úszott el a rendszerben látható eredmény nélkül. 2010 nyarán a második Orbán kormány idején filozófiai váltás történt a kormánynak a civilekkel kapcsolatos politikájában. A kormányzat saját bevallása szerint a társadalmi megújításában partnerként tekintett a civilekre. A civil szektorban a szereplők véleménye szerint két komoly nehézség volt. Egyrészt az adminisztratív nehézségek, másrészt a pályázati problémák. A civil társaságok támogatásának közel 60%-át leföldrtek a nonprofit társaságok, amelyek valójában nem is klasszikus civil szervezetek. Azzal, hogy az új jogszabály definiálta, hogy civil szervezet az egyesület és az alapítvány, a non-profit szervezetek a jövőben már nem részesülhetnek állami támogatásokban. A szabályozás igénye tehát nem elsősorban az állami oldalról jelentkező beavatkozási és ellenőrzési kényszerrel magyarázható, sokkal inkább az állampolgári oldalról a civil szervezetek megismerhetőségében, működésük és valós tevékenységük transzparenciájának megteremtésében kereshető. Mi sem példázza jobban ezt, hogy a Magyarországon működő közel 64 ezer civil szervezet közül, talán ha 30 ezer végzett tényleges közcélú tevékenységet. Még kisebb hányaduk volt kiemelt közhasznú, és vállalt állami vagy önkormányzati közösségi feladatot és ezáltal részesült állami támogatásban. A szektorban korábban sajnos nem jelent meg a közigazgatásban működő ügyféli jogokat szem előtt tartó alapelv, továbbá a jogszabályok sem bírtak kógens érvénnyel. Mindez idővel a jogalkalmazás hasztalanságához, az érdekvégyesítés lehetőségének kizárásához vezetett, a jogsértő, nem szakmai alapokat figyelembe vevő civil szervezet következmények hiányában nem voltak felszámolhatóak. Másrészt nem volt átlátható az sem, hogy az egyes civil szervezetek, nonprofit gazdasági társaságok milyen mértékben vállaltak jövedelemszerző gazdasági tevékenységet a szerveződésük alapját képező közhasznú, közösségépítő vagy ilyen célt kielégítő tevékenységük mellett

Az újraszabályozás igénye jogi oldalról is megmutatkozott, ugyanis az addigi reguláció a rendszerváltás utáni jogalkotási folyamatban nagyrészt fragmentálódott, struktúrájában pedig a nem tudott azonos szerkezetet követni. Az alábbi jelentős jogszabályok összehangolására és közös értelmezésére adott hathatós választ a Civil törvény:

- A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (alapítványra, egyesületre vonatkozó rendelkezések)
- Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény
- A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény
- A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény.

A kormány 2010 nyarán indította el a törvény előkészítő munkáit, amely több mint egy évig tartott. Az országgyűlés 2011. december 5-én elfogadta a 2011. évi CLXXV. törvényt az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról – Civil törvény – amely a korábbi évek szabályozatlanságát, vagy átláthatatlan jogi viszonyait volt hivatott megszüntetni, ezzel együtt egy kódexbe helyezte a korábbi száznál is több jogszabályban rendezett civilkapcsolati szabályokat. Megújította Magyarország civil társadalom működésének alapjait, új eszközökkel és lehetőséggel, kezelhetőbb és átláthatóbb hátteret biztosított a közösség érdekében tevékenykedő civil szervezetek számára. Meg kell említeni, hogy a Civil kódex mellett még szintén fontos jogszabály születtek, mint a civil szervezetek gazdálkodása, az adománygyűjtés és a közhasznúság egyes kérdéseiről szóló 350/2011. (XII. 30.) Kormányrendelet. A civil szervezetek információs rendszeréről szóló 24/2012. (IV. 25.) KIM rendelet, továbbá a Nemzeti Együttműködési Alappal kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 5/2012. (II. 16.) KIM rendelet.

Kétségtelen, hogy az új Civil kódex létrejötte egy régóta fennálló szabályozási szükségletet szolgált ki. A hozzá kapcsolódó új jogszabályokkal egy kiszámíthatóbb, átláthatóbb, és letisztultabban működő civilszféra kialakítását segíti elő. Emellett egységes szerkezetbe, és keretbe kerültek a civil szervezetekre vonatkozó szabályok, továbbá a jogszabályi ellentmondások is feloldásra kerültek. A civil kódex az elmúlt 20 év társadalmi és gazdasági változásait magában foglalja, és szabályozási elveiben hordozza. A kormány a törvény és az új szabályozási környezet kialakításával kinyilvánította, hogy együttműködést ajánl a civil szféra és a gazdasági élet, illetve az érdekképviseleti szervek minden tagjának a nemzeti ügyek megoldásában.

A Civil törvény és az Alaptörvény, illetve a Polgári Törvénykönyv harmonizál az Európai Unió ilyen jellegű jogszabályi környezetével és annak alapelveivel. Az kétségtelen, hogy a Civil törvény létrejöttének szabályozási igénye, indokoltsága felvet néhány kérdést, és látszólagos dilemmát. Többek között, hogy az állam milyen szinten és érdek mentén avatkozhat bele a teljesen önkéntes alapon szerveződő csoportok tevékenységébe, és adjon, vagy ne adjon szigorúbb keretet az ilyen szabadon és autonóm módon létrehozott közösségépítő polgári kezdeményezésű organizációkhoz. Ezzel szemben viszont a törvény megoldást kínált számos olyan problémára, amelyek az egyesülési szabadságjog 1989. évi megújulása óta eltelt évtizedek alatt keletkeztek bizonytalan jogi környezetet és társadalmi légkört teremtve.

## **8. A rendészet és civilszféra**

A magyarországi rendszerváltozás a civiltársadalom újjászületését és megerősödését is eredményezte. Nagy számban alakultak társadalmi csoportok, vagyis civil közösségek, és fokozatosan alakultak ki a társadalmi önszerveződés keretei. Önkéntesség, öntevékenység és adományozás a civil aktivitás jellemzői és formái, amellyel polgárok tízezrei élnek, mint az egyéniségük kiteljesedésének sajátos terepe. A közbiztonság, mint kollektív társadalmi termék létrehozásában is megkerülhetetlen a civil szervezetek részvétele. A rendőrség együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a társadalmi és gazdálkodó szervezetekkel és



azok közösségeivel. Támogatja az állampolgárok közösségeinek a közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét (1994. évi XXXIV. tv.2. §. és a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 3/1995. BM rendelet 91.§.). A civil szervezetek és a rendőrség közötti együttműködés lehetőségét belső szervezeti norma is biztosítja, amely lehetőséget nyújt a helyi szerv vezetőjének is, hogy együttműködési megállapodásokat kössön civil szervezetekkel (44/2008. (OT. 26.) ORFK utasítás).

A rendészeti és a civil szervezeteket kapcsolatát alapvetően két részre lehet bontani. Egyik oldalról a civil szervezetek bekapcsolódhatnak a közbiztonság megteremtésének folyamatába, abban aktív részt vállalva, különösen a helyi rendészeti feladatok tekintetében, ahhoz aktív segítő hozzájárulással. Ennek legjellemzőbb formája a bűnmegelőzéssel kapcsolatos szerepvállalás, megjelenési formáiban hangsúlyos az áldozattá válás vagy áldozatsegítés<sup>1</sup>, a drogmegelőzés és az ártalomcsökkentés. A bűnalkalmak csökkentésében a rendészeti szervekkel együtt vagy azok mellett történő közterületi jelenlét illetőleg az állampolgárok tájékoztatása, segítése, felvilágosítása.

A másik kiemelt civil szervezetek közreműködésére igényt formáló feladat a civil kontrol, vagyis a rendészeti tevékenység működésének állampolgári áttekinthetősége. Mindez az erőszak monopóliummal járó közhatalom gyakorlás törvényességének és szakszerűségének, folyamatos monitoringját, az esetleges törvénysértések független kivizsgálását és megfelelő szakmai visszacsatolás nyújtását jelentse a rendőri szakmai és az azt irányító politikai struktúrák felé. Annak érdekében, hogy a rendszerszintű és az egyedi esetekben jelentkező működési problémákat fel lehessen fedezni és azokra megoldási javaslatokat lehessen megfogalmazni. Az egyik jellemző problémakör az etnikai aránytalanságok kiküszöbölése a rendőri intézkedési gyakorlatban (<http://www.ekint.org>). A romákkal kapcsolatos rendőri intézkedések régóta a civil, jogvédő szervezetek fókuszában vannak, különösen a Társaság a Szabadságjogokért emberi jogi civil jogvédő szervezet, foglalkozik kiemelten a kérdéssel. Aktív szerepvállalásukat jól mutatja, hogy 2018-ban 3000 esetben nyújtott jogsegélyt emberi jogok sérelmével összefüggő eljárásokban, és 185 folyamatban lévő ügyük volt. Ugyancsak a rendőrség igazoltatási gyakorlatával összefüggésben indított a Magyar Helsinki Bizottság konzultatív fórumot, amelyen a helyi lakosság bevonásával, strukturált párbeszéd folyt a témában.<sup>2</sup> A téma jelentőségét jól mutatja, hogy az EU kiemelten kezeli az etnikai megkülönböztetés tilalmát, anyagi és szellemi források biztosításával is szorgalmazza az etnikai hovatartozással összefüggésben felmerülő gyűlölet bűncselekményekkel szembeni fellépését. Ennek keretében létrejött a gyűlölet bűncselekmények elleni munkacsoport, amelyet szintén civil szervezetek hoztak létre 2012-ben, szakértők bevonásával komoly erőfeszítéseket tesznek a gyűlölet bűncselekmények visszaszorítása érdekében (<http://gyuloletellen.hu>). Ahogy a stratégiában megfogalmazzák, céljuk a nyomozati eljárások és a rendőrségi kommunikáció fejlesztése. A rendőri magatartás kontrolljának fejlesztése, különösen a bűncselekmények felderítése és megelőzése önmagában még nem tételezi fel újabb külső tényezők bevonását. A testület saját elhárító rendszerei, a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, a nyomozó, valamint a katonai ügyészségek együttesen elvileg el tudnák végezni ezt a munkát. Azonban ahogy Szikinger fogalmaz az már más kérdés, hogy ez a rendszer jórészt zárt, jellegéből adódóan kifelé azt a

<sup>1</sup> Fehér Gyűri Közhasznú Egyesület és a Rendőrség közötti együttműködés. Az áldozattá válás megelőzése, áldozatsegítés TÁMOP-5.6.1.C-11/1-2011-0001 pályázat keretében.

<sup>2</sup> Strategies For Effective Police Stop And Search – Hatékony rendőrségi igazoltatási stratégiák, 2011-2012. Magyar Helsinki Bizottság projektje

látszatot kelti, mintha igazán nem is lennének bajok. Külső kommunikációjában soha semmilyen rendszerszintű hibát sem ismer el, így azok megállapítására így nem is folytat átfogó kutatást vagy vizsgálatot, azoktól a külső tudományos kutatásokat is igyekszik magától távol tartani. A felbukkanó negatív eseteket, egyedi szakmai hibáknak állítják be, és arra törekednek, hogy negatív és átfogó következtetéseket ne lehessen az egész szervezet működését illetően megfogalmazni (Szikinger, 2007).

Ahhoz, hogy a civil kontroll hatékonyan tudjon működni egy demokráciában bizonyosan szükséges az is, hogy egy közösség valóban sajátjának érezze a közbiztonság létrejöttében való szerepét, annak létrehozását és a hibákért való felelősséget ne csupán a hatóságokra hárítsa. Nyilvánvaló, hogy hazánkban a demokratikus intézményrendszer és a jogi szabályozás már elegendően fejlett a civil szervezetek rendészet irányába való nagyobb szerepvállalására. Mindössze az adekvát társadalmi háttér nem biztosított a minőségi ugráshoz. Ennek legfőbb oka az, hogy az állampolgárok továbbra is elsősorban az államtól különösen a rendőrségtől várják el a közrend megteremtését, így az ebben a folyamatban keletkező kudarcokért is inkább a rendészeti szerveket hibáztatják. Mintsem nagyobb felelősségtudat tanúsításával belátnák, hogy ők maguk sem tesznek meg minden annak érdekében, hogy a rendészet működésében nagyobb átláthatóság és elszámoltathatóság mellett funkcionáljon. A rendőri szervezet pedig önmagában: jellegében, működésében nem alkalmas a nyitásra, és a kezdeményező szerepre. Kiváltképp, mert a rendszerváltozás előtti időszakhoz hasonlóan zárt katonai, és szigorú hierarchikus rendszerben, sajátos szubkultúrát képviselve, egyfajta zárványként tokosodott be a társadalomba (Krémer, 2003). Ezen sajátos társadalmi viszonyulást támasztja alá a polgárőrség bűnmegelőzésben és a közbiztonság alakításában betöltött szerepét illetően 2011-ben az MRTT Társadalomtudományi Tagozata által végzett kutatás. Megállapították, hogy a polgárőrség külön nem csak a rendőrséggel együtt kap helyet a települési hatalmi és biztonsági térben, az akut biztonság, a rendvédelmi jelenlét és a biztonság létrehozásának rendvédelmi faktora közelében. Ezek együtt alkotják a települési hatalmi és biztonsági terének azt a szegmensét, ahol a polgárőrség is elhelyezkedik. Ez a térrész távol esik mind az egyének, mind pedig az egyéb intézmények által elfoglalt helytől. Az emberek azt érzékelik a saját lakóhelyükön, hogy *a polgárőrség (és a rendőrség) csak gyenge, bizonytalan kapcsolatban van a településen jelen lévő többi szereplővel. Az, amit a fejlesztésről és változtatásról gondolnak, arra utal, hogy nincs elképzelésük arról, mennyire fontos is lenne ezeknek a szereplőknek az együttműködése, és arról sem, hogy mennyire fontos volna a saját hozzájárulásuk a biztonsághoz.*

## 9. Következtetések

A nagy múlttal rendelkező alkotmányos demokráciák alapelvi szinten is komoly elvárásokat fogalmaznak meg a közigazgatással, így a rendőrséggel szemben is, amelynek egyik fontos pillére a fékek és egyensúlyok rendszerének kialakulása és annak az alkotmányos rendszerben való gyakorlati megnyilvánulása. Ennek rendészeti vetülete leginkább arra ad választ, hogy az erőszak gyakorlásának monopóliumát élvező szervezetek milyen mértékben átláthatóak, és milyen mértékben kontrollálja azokat a társadalom (Vári, 2018). Angliában a legitimitás rendőrségi adatait lakossági felmérések és független szervezetek biztosítják. Minden rendőri egységhez kapcsolódnak független tanácsadó szervezetek, akik bármikor, be nem jelentett módon tehetnek látogatást a rendőrségi fogdáknak és előállító helyiségekben, és megvizsgálhatják a fogva tartás körülményeit, és beszélhetnek a fogvatartottakkal és az eljárás alá vont személyekkel. Erről éves jelentés készül, 2016-ban a panaszok tekintetében 13 olyan

rendőri szerv esetében végeztek kísérleti programot, ahol legalább 3 vagy több szempontban nem feleltek meg a kritériumoknak (Best Use of Stops and Search revisits. HMIC, September 2016). Hazánkban a civil kontroll hasonló formái távolról sincsenek jelen. Saját empirikus kutatásom során a hivatkozott szerzők érveivel egyetértő következtetésre jutottam: a civil kontroll és a civil szervezetek nagyobb szerepvállalását elősegítendő adekvát társadalmi miliő, és az ehhez szükséges nyitott és támogató rendőri szervezeti kultúra hiányát állapítottam meg. A rendőrök sajnálatosan úgy érzik, hogy ők sokkal szolidárisabbak a lakosság felé, mint a lakosság irányukban, sőt támogatnák a lakosság közbiztonsági önszerveződését, azonban a polgárőrség szerepét és jelentőségét egyértelműen elutasítják, és jócskán leértékelik. Úgy értékelik, hogy a rendőrség nem közösségi, hanem hatalmi alapú, tekintélyelvű és politikai irányítással az állampolgároktól független értékeket hordoz. A válaszadó rendőrök többsége szerint jelenleg itthon egy tekintélyelvű, nem közösségi szemléletben működő rendőrség funkcionál, aminek a közösségi szemlélet felé elmozdulva, de elsősorban a politikai és hatalmi érdekektől távolodva kellene alapvető társadalmi rendeltetését betöltenie (Vári, 2016). Ennek fényében úgy gondolom, hogy a megoldás kulcsát továbbra is a civil szervezetek egyre növekvő és átlátható társadalmi szerepvállalása jelentheti. Ezek hasznát, szerepét a társadalom minél szélesebb körében célszerű kommunikálni. Emellett erősíteni szükséges a civil szervezetek és a rendőri állomány közötti párbeszédét, az összes létező kommunikációs csatorna aktív használatával. Ez utóbbi hatásosan járulhatna a kölcsönös előítéletek lebontásához. Az utóbbi időben számos kitűnő kezdeményezés indult el, de még mindig rengeteg a megoldásra váró feladat, annak elérése érdekében, hogy hazánkban is egy a nyugati demokráciákhoz hasonló szinten működő civil szervezetek és rendészet relációjáról beszélhessünk.

#### **Felhasznált irodalom**

- Best Use of Stop and Search revisits, HMIC, September 2016. Available at: [www.justiceinspectores.gov.uk/hmic/publications/best-use-of-stop-and-search-revisits/](http://www.justiceinspectores.gov.uk/hmic/publications/best-use-of-stop-and-search-revisits/)
- Baranyi Éva et al (2003): Mit érdemes tudni a kormányzati szakembereknek a nonprofit kutatásokról?. Nonprofit Kutatócsoport., Budapest. [http://www.nonprofitkutatás.hu/letoltendo/561\\_nonpro3.pdf](http://www.nonprofitkutatás.hu/letoltendo/561_nonpro3.pdf) (letöltés ideje: 2020. 01. 09.)
- Bartal Anna Mária (2005): Nonprofit elméletek, modellek, trendek. Századvég, Budapest
- Bíró Endre (2002): Nonprofit szektor analízis. Budapest, EMLA Egyesület
- Bíró Endre (2010): Hol is tartunk? A civil nonprofit szervezetek jogi szabályozásának problémái. Jogismeret Alapítvány, Budapest
- Bocz János (2009): A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig (Doktori disszertáció) Budapest, Corvinus Egyetem, Szociológiai és Társadalompolitikai Intézet, Szociológiai Doktori Iskola p. 335.
- Czike, Klára (2002): Számokba rejtve. A civil társadalom Magyarországon 1989-2002. Doktori disszertáció.
- Csefkó Ferenc (szerk.) (1999): Önkormányzati iránytű. Villány, Új Historika Kiadó
- Frey Mária (2001): Nonprofit szervezetek a munkaerőpiacon. Budapest, Munkaügyi Kutatások Szakmai Műhelye

- Fricz Tamás (2019): Civilitika – A civil társadalom kialakulása Nyugat- és Közép-Európában, illetve Magyarországon, Polgári Szemle, 15. évf. 1–3. szám, 2019, 284–297.
- Gordon White (1994): Civil society, democratization and development (I): Clearing the analytical ground, Democratization, 1:2, 375-390
- Győrffy, Gábor (1995): A nonprofit szervezetek ismérvei és tevékenységük. In Török Marianna – Vincze Krisztina: Civil szervezetek. Budapest, NIOK
- Hansmann, Henry (1987): Economic Theories of Nonprofit Organization. In Powell, Walter W. (eds.): The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven, Yale University Press
- [http://gyuloletellen.hu/sites/default/files/gyem\\_strategia\\_final\\_2016\\_2019.pdf](http://gyuloletellen.hu/sites/default/files/gyem_strategia_final_2016_2019.pdf) (letöltés ideje: 2020. 01. 09.)
- <https://tasz.hu/rolunk> (letöltés ideje: 2020. 01. 09.)
- <http://www.ekint.org/autonomiavedelem/2014-07-18/civil-szervezetek-fordultak-az-orszag-os-rendor-fokapitanyhoz-a-rendorseg-romakat-zaklato-birsagolasi-gyakorlata-miatt> (letöltés ideje: 2020. 1. 09.)
- James, Estelle (1987): The Nonprofit Sector in Comparative Perspective. In Powell, Walter W. (eds.): The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven, Yale University Press.
- Kákai László (2009): Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon. Publikon kiadó, Pécs.
- Kákai László (2013): Civil szervezetek megújuló működési környezete tananyag III. A civil társadalom és civil szervezetek társadalomtudományi, politológiai megközelítése. Magyar Program. <http://www.civil.info.hu/documents/10179/e69babbf-e7f4-4039-b9ba-5bca96ab09c5> (letöltés ideje: 2020. 01. 09.)
- Krémer Ferenc (2003): A rendőri hatalom természete, Budapest, Napvilág.
- Krémer Ferenc (2011): A polgárőrség társadalmi megítélése Magyar Rendészettudományi Társaság Társadalomtudományi Tagozata, Budapest.
- Kuti Éva (1998): Hívjuk talán nonprofitnak... Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.
- Márkus Edina (2016): Amikor a harmadik az első - A civil szektor többféle nézőpontból. Csokonai kiadó. Budapest.
- Sebestény István (2002): A nonprofit szektor funkcionális megközelítése – a nonprofit prizma. Civitas Egyesült. Budapest. [http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/sebestyen\\_istvan\\_-\\_a\\_nonprofit\\_szektor\\_funkcionalis\\_megkozelitese\\_-\\_a\\_nonprofit\\_prizma.pdf](http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/sebestyen_istvan_-_a_nonprofit_szektor_funkcionalis_megkozelitese_-_a_nonprofit_prizma.pdf) (letöltés ideje: 2020. 01. 09.)
- Stumpf István (1999): A politikai rendszer egyensúlyzavarai. In. Kulcsár Kálmán (szerk.): Politika és társadalom 1989-1999. Magyarország az ezredfordulón Budapest, MTA pp. 93-112.
- Szikinger István (2007): A rendőrség civil kontrollja külföldön és Magyarországon. Fundamentum 2. szám. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/07-2-06.pdf> (letöltés ideje: 2020. 01. 10.)
- Vári Vince (2016): Empirikus kutatás a rendőrök körében a civil–rendőr viszonyról, a statisztikai szemléletről és a bűnüldözés hatékonyságáról In: Christián László (szerk.) Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete. 174 p. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, pp. 151-166.

- Vári Vince (2018): Rendőrségi szervezeti modellek: előnyök és hátrányok. *Hadtudományi Szemle*, XI. évfolyam, 2. szám, 302-315.
- Zoltán Viktória (2009): A lobbizás szerepe és jelentősége a mai magyar kül és belpolitikában. *Dolgozat*.  
[http://www.hacusa.org/userfiles/file/Lobbizasi\\_szerepe\\_VZoltan.pdf](http://www.hacusa.org/userfiles/file/Lobbizasi_szerepe_VZoltan.pdf) (letöltés ideje: 2020. 01. 09.)