

Magyar Rendészet

XVIII. évfolyam
2018/4.

Magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti különszám

BACSÁRDI József: Önkormányzati rendészeti modellek

BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László – SALLAI János: A mezei rendőrségtől a mezei őrszolgálatig

KOVÁCS Éva – CHRISTIÁN László: Private Security and Municipal Policing in Academic Education – An International Overview

CHRISTIÁN László – HERMANN Gábor: Önkormányzati rendészet – közterületfelügyelet – gyakorlati problémái a fővárosi kétszintű igazgatásból adódóan, valamint az önkormányzati rendészet jövőjét meghatározó problémák tágabb aspektusai és azokra adott megoldási javaslatok

FÁBIÁN Péter: Terrorcselekmények és a magánbiztonság kapcsolatának aktuális összefüggései

KARDOS Pál: A főváros kétszintű önkormányzati rendszeréből eredő problémák az önkormányzati rendészeti feladatellátást érintően a kerületek szemszögéből

NAGY Tamás: Személyvédelem az állami rendészetben – körkép és helyzetértékelés

NALLA, Mahesh K. – CHRISTIÁN László: Citizens' Views of Private Security Guards in Hungary: A Preliminary Analysis

ROTTLER Violetta: A drónhasználat jogi szabályozásának nemzetközi trendjei és hazai helyzete

SZABÓ Csaba: A magánbiztonsági szektor szakmai felügyeletének és ellenőrzési modelljének vizsgálata a rendőrség hatósági ellenőrzésének vonatkozásában



**A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
RENDÉSZETTUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA**

Magyar Rendészet

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM RENDÉSZETTUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

A szerkesztőbizottság elnöke:

A szerkesztőbizottság tiszteletbeli
elnöke:

Alapító szerkesztőbizottsági elnök:

Szerkesztőbizottsági tagok:

Prof. Dr. Ruzsonyi Péter bv. dandártábornok, egyetemi tanár, dékán
Prof. dr. Katona Géza ny. r. dandártábornok, c. egyetemi tanár,
az MTA doktora

Prof. dr. Blaskó Béla ny. r. vezérőrnagy, PhD/CSc, egyetemi tanár
Dr. Andrej Sotlar PhD, egyetemi docens, dékán, Maribori Egyetem
Büntető Igazságszolgáltatási és Biztonságtudományi Kar (Szlovénia)
Prof. Dr. Barabás A. Tünde, osztályvezető, Országos Kriminológiai
Intézet, tanszék- és intézetvezető egyetemi tanár, NKE RTK
Dr. habil. Boda József ny. nb. vezérőrnagy
Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, CSc,
Prof. Dr. Fantoly Zsanett tanszékvezető egyetemi tanár, NKE RTK
Prof. Dr. Farkas Ákos CSc, egyetemi tanár, ME ÁJK
Dr. Felkai László közigazgatási államtitkár, BM
Dr. habil. Fenyvesi Csaba egyetemi docens, PTE ÁJK
Prof. Dr. Finszter Géza egyetemi tanár, az MTA doktora, NKE RTK
Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, az MRTT főtítkára
Prof. Dr. Karsai Krisztina intézetvezető egyetemi tanár, SZTE ÁJK
Dr. Madai Sándor tanszékvezető egyetemi docens, DE ÁJK
Dr. Marek Faldowski PhD, rendőr ezredes, parancsnok-rektor,
Szczynyói Rendőr Akadémia (Lengyelország)
Prof. Dr. Mezey Barna egyetemi tanár, az MTA doktora, ELTE
Dr. Fialka György PhD elnök, SzVMSzK
Prof. Dr. Sallai János r. ezredes, tanszékvezető egyetemi tanár,
NKE RTK

Főszerkesztő:

Alapító felelős szerkesztő:

Folyóirat menedzser:

Olvasószerkesztő:

Szerkesztőség:

Dr. habil. Christján László PhD, r. ezredes, tanszékvezető, egyetemi docens
Dr. Szakács Gábor
Dr. Szabó Csaba PhD, r. őrnagy, tanársegéd
Balla Nóra, Gergely Zsuzsanna
1083 Budapest, Üllői út 82.
magyarrendeszet@uni-nke.hu, +36 1 392 3506



XVIII. évfolyam, 2018/4. szám

Kiadó:

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Üllői út 82.

kiado@uni-nke.hu • +36 1 432 9000

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Nyomdai kivitelezés: Nordex Nonprofit Kft.

ISSN 1586-2895 (nyomtatott)

ISSN 1787-050X (online)

Megjelenik évente 5 alkalommal.

Magyar Rendészet

PROFESSIONAL JOURNAL OF LAW ENFORCEMENT OF THE NATIONAL UNIVERSITY OF PUBLIC SERVICE

Chairman of the editorial board:

Honorary chairman of the editorial board:

Founding chairman of the editorial board:

Editorial board:

Prof. Dr. Péter Ruzsonyi corr. brigadier general,

Prof. Dr. Géza Katona ret. pol. brigadier general, hon. university professor,
doctor of the Hungarian Academy of Sciences

Prof. dr. Béla Blaskó pol. major general, PhD/CSc, university professor

Dr. Andrej Sotlar PhD, associate professor, dean, University of Maribor,
Faculty of Criminal Justice and Security (Slovenia)

Prof. Dr. Andrea Tünde Barabás, head of department, National Institute of
Criminology, university professor and head of Institute of Criminal Sciences,
NUPS, Faculty of Law Enforcement

Dr. habil. József Boda, associate professor, ret. major general

Dr. Valér Dános ret. pol. major general, CSc, general director, General,
Directorate of Public Service Staff Development, Ministry of Interior

Prof. Dr. Zsanett Fantoly head of department, university professor,
Faculty of Law Enforcement, National University of Public Service

Prof. Dr. Ákos Farkas CSc, university professor, dean, Faculty of Law,
University of Miskolc

Dr. László Felkai under-secretary for public administration, Ministry of Interior

Dr. habil. Csaba Fenyvesi associate professor, Faculty of Law, University of Pécs

Prof. Dr. Géza Finszter university professor, doctor of the Hungarian,
Academy of Sciences, Faculty of Law, National University of Public Service

Dr. Frigyes Janza ret. pol. major general, general secretary of the Hungarian,
Association of Police Science

Prof. Dr. Krisztina Karsai head of department, university professor,
Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged

Dr. Sándor Madai associate professor, head of department, , Faculty of Law,
University of Debrecen

Dr. Marek Faldowski PhD, police colonel, Commandant-Rector of the Police
Academy in Szczytno (Poland)

Prof. Dr. Barna Mezey university professor, doctor of the Hungarian,
Academy of Sciences, Eötvös Loránd University

Dr. György Fialka PhD, chairman, Chamber of Bodyguards, Property Protection
and Private Detectives

Prof. Dr. János Sallai pol. colonel, university professor, head of department,
Faculty of Law Enforcement, National University of Public Service

Managing editor:

Founding managing editor:

Editorial manager:

Editorial office:

Dr. habil. László Christián PhD, pol. colonel, associate professor,
head of department

Dr. Gábor Szakács

Dr. Csaba Szabó PhD, pol. major, assistant lecturer

Proofreader: Nóra Balla, Zsuzsanna Gergely

H-1083 Budapest, Üllői út 82.

magyarrendeszet@uni-nke.hu, +36 1 392 3506

Subscriptions are available at the editorial office, at the above address.

Vol. XVIII. 2018/4.

Publisher:

Nordex Non-profit Ltd. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu

H-1083 Budapest, Ludovika tér 2.

kiado@uni-nke.hu • +36 1 432 9000

Responsible for publishing: Ildikó Petró, Managing Director

Print and bind: Nordex Non-Profit Ltd.

ISSN 1586-2895 (printed)

ISSN 1787-050X (online)

Published five times a year.



Tartalom

Magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti különszám

Szerzőink.....	7
Lektoraink.....	9
Szerkesztői köszöntő.....	11
BACSÁRDI József: Önkormányzati rendészeti modellek.....	15
BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László – SALLAI János: A mezei rendőrségtől a mezei őrszolgálatig.....	31
BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László – SALLAI János: KOVÁCS Éva – CHRISTIÁN László: Private Security and Municipal Policing in Academic Education – An International Overview.....	49
CHRISTIÁN László – HERMANN Gábor: Önkormányzati rendészet – közterület- felügyelet – gyakorlati problémái a fővárosi kétszintű igazgatásból adódóan, valamint az önkormányzati rendészet jövőjét meghatározó problémák tágabb aspektusai és azokra adott megoldási javaslatok.....	61
FÁBIÁN Péter: Terrorcselekmények és a magánbiztonság kapcsolatának aktuális összefüggései.....	91
KARDOS Pál: A főváros kétszintű önkormányzati rendszeréből eredő problémák az önkormányzati rendészeti feladatellátást érintően a kerületek szemszögéből.....	105
NAGY Tamás: Személyvédelem az állami rendészetben – körkép és helyzetértékelés.....	127
NALLA, Mahesh K. – CHRISTIÁN László: Citizens' Views of Private Security Guards in Hungary: A Preliminary Analysis.....	147
ROTTLER Violetta: A drónhasználat jogi szabályozásának nemzetközi trendjei és hazai helyzete.....	157
SZABÓ Csaba: A magánbiztonsági szektor szakmai felügyeletének és ellenőrzési modelljének vizsgálata a rendőrség hatósági ellenőrzésének vonatkozásában.....	173
Közlési feltételek.....	188

Szerzőink

BACSÁRDI József dr., PhD-hallgató, PPKE JÁK, Bábolnai Közös Önkormányzati Hivatal, aljegyző

CHRISTIÁN László dr., PhD, r. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

HERMANN Gábor szolgálati igazgatóhelyettes, Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság

FÁBIÁN Péter dr., PTE Védelmi Kutatások Központ, szakértő

KARDOS Pál, Országos Polgárőr Szövetség, alelnök; Zuglói Önkormányzati Rendészet, igazgató

KOVÁCS, Éva language teacher, NUPS Foreign and Technical Languages Centre

NAGY Tamás dr., r. főtörzsőrmester, nyomozó, Készenléti Rendőrség, Nemzeti Nyomozó Iroda, Kiberbűnözés Elleni Főosztály, Nyomozó Osztály

NALLA, Mahesh K. PhD, professor, School of Criminal Justice, Michigan State University

ROTTLER Violetta dr., r. őrnagy, tanársegéd, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

SALLAI János prof., dr., r. ezredes, tanszékvezető egyetemi tanár, NKE RTK, Rendészettörténeti Tanszék

SZABÓ Csaba dr., PhD, r. őrnagy, tanársegéd, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

Lektoraink

BARTÓKI-GÖNCZY Balázs PhD, adjunktus, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

BÁNYÁSZ Péter tanársegéd, NKE ÁKK, Elektronikus Közszolgálati Intézet

CHRISTIÁN László PhD, r. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

FIALKA György PhD, elnök, Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara

HANDL Tamás r. alezredes, főosztályvezető-helyettes, Készenléti Rendőrség, Személyvédelmi Főosztály

HERMANN Gábor szolgálati igazgatóhelyettes, Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság

KOVÁCS Sándor dr., jur., r. ezredes, mesteroktató, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

ROTTLER Violetta r. őrnagy, dr. jur., tanársegéd, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

SZABÓ Csaba PhD, r. őrnagy, tanársegéd, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

ÜRMÖSNÉ SIMON Gabriella PhD, adjunktus, NKE RTK, Idegen Nyelvi és Szaknyelvi Központ

Szerkesztői köszöntő

1990-ben a legendás jogtudós, az iskolateremtő pedagógus, a Rendőrtiszti Főiskola rendszerváltás utáni első és hangsúlyozottan civil főigazgatója, Kratochwill Ferenc tanár úr bocsátotta útjára a *Magyar Rendészet* elődjének tekinthető Főiskolai Figyelőt. A kiadvány egyszerre igyekezett pótolni a BM Tudományszervezési Osztály kiadványát, a Belügyi Tudományos Közleményeket és önálló publikációs teret nyújtani a Rendőrtiszti Főiskola mind erőteljesebb tudományos életének is. Alapító felelős szerkesztője Szakács Gábor.

1996-tól a Társadalomtudományi Tanszék vezetője, Valcsicsák Imre irányítja a szerkesztőséget, elsősorban a képzés minőségi fejlesztését célozzák meg, ambicionálják, hogy a folyóirat tanulmányai tananyagként is alkalmazhatók legyenek. Megváltozik a folyóirat formája is: jól kezelhető, kisebb méretet ölt, a nyomdai előállítás színvonala is sokat javul.

Az ezredfordulóra már a mai formájában ismert *Magyar Rendészetet* veheti kézbe az olvasó, a szerkesztésért ismét Szakács Gábor vállalja a felelősséget. Ebben az időben már kialakult és stabil szerzői gárda van a lap körül, akik zálogát jelentik a szerkesztőség törekvéseinek, a szakmaiság, a rendészeti, illetve közszolgálati jelleg dominanciájának.

A negyedik „széria” 2003-ban indult útjára, ezúttal a Szerkesztőbizottság elnökének, Blaskó Bélának a bevezetőjével. A kiadás – objektív okokból – másfél évig szünetelt, a szerzők és az olvasótábor sürgetésére szánta el magát a főiskola vezetése, hogy a már akkor is növekvő nehézségek ellenére biztosítsa a megjelenés feltételeit. A cél most már – nem kis mértékben éppen a folyóirat eredményeire építve – a rendészettudomány önálló diszciplínakénti elfogadtatása a Magyar Tudományos Akadémia illetékes fórumain. Mindez természetesen az egyetemi szintű rendészeti képzés alapjainak a megteremtéséhez is muníciót szolgál.

2006-ban a Szakács Gábor nevével fémjelzett szerkesztőség munkáját a Rendőrtiszti Főiskola munkatársai vették át, de a nyomdai előkészítés és sokszorosítás, valamint a terjesztés is az RTF produktuma lett. A kétezres években több mint egy évtizeden keresztül mindvégig kiemelkedő szerepe volt a szerkesztői munkálatokban Németh Zsolt ezredesnek, az RTF korábbi főigazgató-helyettesének, aki küldetésének tekintette a lap működtetését, a legnehezebb pillanatokban pedig annak megmentését is. A deklarált szándék az volt, hogy a folyóirat profilját még határozottabban a rendészettudomány, valamint a rendészeti gyakorlat elemzése jellemezze, remélve, hogy ez jelentős hozzájárulás lesz a mindinkább konkretizálódó cél, a doktori képzés és az egyetemi kimenet megvalósításához. Tudományos rangot, széles körű kitekintést célzott meg a Szerkesztőség, amikor az egyetemek bünyügyi tudományos műhelyei és az Országos Kriminológiai Intézet jeles képviselőit, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság eminenseit is közreműködésre kérték fel.

2012. január óta a lap kiadója a Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Az egyetem vezetése az eddigi irányvonalat elfogadva azt szorgalmazza, hogy a folyóirat a tudományos fokozatok megszerzéséhez szükséges publikációk számára kiemelten biztosítson teret. Ennek megfelelően a szakmai célkitűzés: a rendészettudomány egyetemi szintű oktatásának támogatása, új tudományos eredmények közzététele, szakmai tudományos fórum és publikációs lehetőség biztosítása. A tudományterületi fókusz: rendészettudomány, bünygyi tudományok. A publikálási elvei: a tudományterületi fókuszba illeszkedő témák tudományos igényű feldolgozása oktatóink, hallgatóink és külső szakemberek tollából.

Köszönhetően az Egyetem, a Kar, a szerkesztőbizottság és különösen Németh Zsolt rendőr ezredes, felelős szerkesztő 12 éven át tartó, szisztematikus, nagyszerű munkájának az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztály Bizottságainak folyóiratlistájában¹ a *Magyar Rendészet* immár B kategóriás besorolást kapott. A megjelenésre kerülő tanulmányok színvonalának biztosítása érdekében már évekkel ezelőtt bevezetésre került az ún. „vaklektorálás” (blindreview), azaz a szerző kilétének ismerete nélküli bírálat rendszere.

Németh Zsolttól 2018 szeptemberében Dr. Christián László (rendőr ezredes, tanácsvezető) vette át a szerkesztői stafétát, munkáját folyóirat titkárként (folyóiratmenedzser) Dr. Szabó Csaba (r. őrnagy, tanársegéd) segíti. A folyóirat kiadója a Dialóg Campus Kiadó, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.

A lap előkészületeinek megújult folyamata

A *Magyar Rendészet* hasonlóan a többi egyetemi folyóirathoz 2019. évtől már évente négy lapszámmal jelenik meg.

Az NKE vezetésének egységesítési törekvései jegyében az folyóiratok megjelentetésének előkészületei, a szerkesztési folyamat egy központi egységes platformon keresztül történik. A *Magyar Rendészet* online felülete, ahol a regisztráció és a kéziratok beküldése megtörténhet: <http://journals.uni-nke.hu/index.php/magyrend>

A regisztrációt a folyóirat titkára végzi el. A regisztrációhoz szükséges adatokat (Teljes név, e-mail-cím, mobilszám, kutatási terület, teljes ORCID-azonosító,² intézmény/munkahely megnevezése) az ismét működő magyarrendeszet@uni-nke.hu e-mail-címre kérjük megküldeni.

A szerző a regisztrációt követően a fent említett felületen keresztül tudja feltölteni, benyújtani elektronikus formában a kéziratot és a további kommunikáció a szerző és a szerkesztőség között is a rendszeren keresztül történik.

A lektori teendők ellátása szintén előzetes regisztrációhoz kötött, az a fent elmondottak szerint történik. Terveink között szerepel egy olyan lektori névjegyzék létesítése, amely magában foglalja a rendészettudomány és a bünygyi tudományok legnevesebb művelőit, akik lektorként fontos garanciák a *Magyar Rendészet* színvona-

¹ <https://mta.hu/doktori-tanacs/a-ix-osztaly-doktori-kovetelmenyrendszer-105380>

² A teljes ORCID-azonosítót a www.orcid.org címen egy egyszerű regisztrációt követően lehet igényelni.

lának fenntartása és emelése tekintetében. A lektorok regisztrációját követően a felkérés már a folyóirat online rendszerében történik, ahol 5 nap áll a lektor rendelkezésére, hogy a lektori felkérést elfogadja vagy elutasítsa. A felkérés elfogadása után a szakmai lektornak 30 nap áll rendelkezésére, hogy az adott tanulmányt lektorálja az online rendszerben található webes felületen a lekori vélemény kitöltésével.

A folyóirat teljes tartalma hozzáférhető pdf-formátumban, a nyomtatott kiadással egyidőben az interneten is a Magyar Rendészet webes felületén.

Az említett átállási folyamat mellett számolni kell azzal is, hogy a KÖFOP-projekteknek is köszönhetően, nagyszámú lapszám, kiadvány vár megjelenésre, ezért kérjük a szerzők türelmét és megértését, a tanulmányok megjelenésének késedelmét illetően.

Örömmel fogadunk minden jobbító szándékú javaslatot és szeretettel várjuk akár szerzőként, akár olvasóként!

Ezúttal, a KÖFOP-projekt keretében alakult Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Kutatócsoport munkáiból összeállított magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti tematikus különszámot ajánlom a szakmai közönség figyelmébe.

Dr. Christián László

főszerkesztő

Önkormányzati rendészeti modellek¹

BACSÁRDI József²

Az egyes külföldi önkormányzati rendészeti megoldások összehasonlító elemzésével öt nagyobb önkormányzati rendészeti modellt lehet megkülönböztetni. Az egyes önkormányzati rendészeti modelleket egy-egy kiválasztott külföldi állam (Finnország, Szlovénia, Franciaország, Ausztria) önkormányzati rendészetének vázlatos ismertetésével mutatunk be, kiemelve az egyes modellek hazai önkormányzati rendészethez képest meghatározó főbb vonásait.

Kulcsszavak: önkormányzati rendészet, magánbiztonság, rendészet

Bevezetés

Az önkormányzati rendészet azon rendészeti jogágak egyike, amelynek tudományos igényű hazai kutatása a közelmúltban éppen csak megkezdődött.³ A megkezdett kutatások alapvetően két nagyobb területet fognak át:

- a hazai önkormányzati rendészet átfogó dogmatikai, működési és percepció vizsgálatát, valamint
- a külföldi önkormányzati rendészeti gyakorlatok és önkormányzati rendészeti szervek tanulmányozását.

Meglátásom szerint a hazai önkormányzati rendészet kutatása során nem mellőzhető a külföldi önkormányzati rendészeti példák feldolgozása, mivel attól nem választható szét.⁴

A külföldi önkormányzati rendészet tanulmányozásának jelentősége az alábbiakban foglalható össze:

1. A külföldi önkormányzati rendészeti megoldások vizsgálatával összehasonlíthatóvá válnak az önkormányzati rendészet jogintézményei, amellyel az egyes államok és hazánk önkormányzati rendészetének elhelyezése egy nagyobb kontextusban lehetségessé válik.

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

² BACSÁRDI József dr., PhD-hallgató (PPKE JÁK), Bábolnai Közös Önkormányzati Hivatal, aljegyző
József BACSÁRDI PhD student, Joint Local Governmental Office of Bábolna, deputy town clerk
orcid.org/0000-0001-5375-3936, jozsef.bacsardi@gmail.com

³ Bacsárdi–Christián (2017) 27–38.

⁴ Lásd például: Bacsárdi (2017) 123–128.

2. Az összehasonlítással jobban felismerhetővé válnak az anomáliák, így megállapíthatók, hogy melyek azok a lényeges pontok, hibák a hazai önkormányzati rendészet területén, amelyeken javítani szükséges a hatékonyság növeléséhez.
3. Megismerhetővé válnak a legjobb gyakorlatok (*best practices*). A legjobb gyakorlatok segíthetnek abban, hogy a megismert anomáliákra máshol kipróbált megoldási javaslatok szülessenek, természetesen megfelelő adaptációval.
4. A hatékony, határon átnyúló, nemzetközi együttműködés alapja az, hogy megismerjük más országok gyakorlatát, jogintézményeit. Amennyiben meg tudjuk ismerni egymás tevékenységét, akkor az segíthet abban, hogy működő kooperációt alakítsunk ki.
5. Az összehasonlítással szélesedik a kutatók, illetve a döntéshozók látószöge.

A rövid, mindössze öt pontot felsoroló példákból jól kitűnik, hogy a külföldi önkormányzati rendészet tanulmányozása és megértése nélkül egyszerűen féloldalas és hiányos lesz az önkormányzati rendészeti tudásunk.

Mi az az önkormányzati rendészet?

Az önkormányzati rendészet fogalmának meghatározása kulcsfontosságú akkor, amikor egy szerző önkormányzati rendészeti tárgyú dolgozatot kíván közreadni. Nem bocsátkozva hosszas fejtegetésekbe, leszögezném, hogy az önkormányzati rendészetnek alapvetően két jelentése van:

1. az önkormányzatok rendészeti irányú tevékenysége,
2. szervezet.

Az önkormányzati rendészet központi figurája értelemszerűen az önkormányzat. Azon diktatúrákban, ahol nem létezik a helyi közösségek autonómiájaként megnyilvánuló helyi önkormányzati rendszer, csak valamilyen települési rendszetről beszélhetünk.⁵

Az önkormányzati rendészet mint tevékenység nagyon széles spektrumú feladatellátást foglalhat magában, kezdve az önkormányzatok rendészeti tárgyú (jog)szabályalkotásától a központi jogszabályok rendészeti jellegű feladatainak végrehajtásán keresztül az önkormányzatok más rendészeti szereplőkkel való együttműködésével bezárólag.

Az önkormányzati rendészet mint szervezet ezzel szemben az önkormányzat által irányított és fenntartott szervezet, amely felhatalmazással rendelkezik kényszer alkalmazására, és feladata az önkormányzat rendészeti tevékenységeinek, vagy – ha úgy tetszik – politikájának megvalósítása, végrehajtása. Önkormányzati rendészeti szerv lehet – egy adott állam jogszabályaitól függően – az önkormányzati rendőrség is.

⁵ Lásd például hazánkban a tanácsrendszert. A tanácsok alkalmazhattak közterület-felügyelőket, illetve mezőőröket sajátos rendészeti jellegű feladataik ellátása érdekében.

Meglátásom szerint egy önkormányzat rendészeti téren csak akkor lehet igazából hatékonyan cselekvő alany, amennyiben ilyen feladatot ellátó szervezettel rendelkezik, ezért dolgozatomban az önkormányzati rendészet alatt elsősorban az önkormányzati rendészeti szervezetrendszert fogom érteni.

Az önkormányzati rendészet korszakai

Amikor egy külföldi állam önkormányzati rendészetét vesszük górcső alá, akkor nem mellőzhető az adott állam rendészeti és amennyiben van neki, önkormányzati rendészeti történelmének áttekintése, ugyanis a történeti előzmények ismerete szükséges a jelenbeli állapotok, tendenciák megértéséhez.

Ahogy azt a dolgozatomban későbbi részében látni fogjuk, az önkormányzati rendészet sarokpontja az, hogy mekkora teret enged a központi hatalom az önkormányzatok rendészeti jellegű tevékenységének.

A középkori európai államok történetének egyik jellegzetessége, hogy a királyi, illetve központi hatalom megerősítésének szándéka az államon belülről és azon kívülről jövő kihívásokkal szemben. Ezen kihívások az államokban természetesen érintették a helyi közbiztonság kialakításáért felelős szervezetek tevékenységét.

A középkori államok formálódásakor a helyi rendvédelem alapvetően a helyi közösségeken, a földesurak hatalmán alapult.⁶ A korai keresztény királyságokban az államhatalom egyszerűen nem lehetett elég erős ahhoz, eszközei pedig egyszerűen hiányoztak ahhoz, hogy folyamatosan és érdemben befolyásolja a helyi közbiztonságot. Ez a helyi, értve itt ezalatt az állami szervektől való független, autonóm, rendészet korszaka.

A központi hatalom erősödésével a központi hatalmat gyakorlók azzal az alapvető kérdéssel találták magukat szembe, hogy eszközeikkel milyen mértékben érdemes befolyásolniuk a helyi közbiztonságot. Ezen kérdésre Anglia és Franciaország ellentétes választ adott, amely válaszok mai napig kihatnak az angolszász vagy francia rendészeti modellhez tartozó államok helyi rendészetére is.

Anglia az alulról szerveződő rendőrség modelljét tette magáévá, amely azt jelenti, hogy a helyi rend fenntartása alapvetően a helyi közösségek irányítási jogán nyugodott.⁷

Angliától eltérő utat választott Franciaország, ahol a központosítási törekvések nyomán stabil, hosszú időn keresztül fennmaradt abszolutizmus fejlődött ki. Az abszolutizmus kifejlődésével párhuzamosan pedig a központosítási törekvések elvezettek addig, hogy az állami szervek, értve ezalatt a csendőrséget és elődszervezeteit, illetve a fokozatosan állami irányítás alá helyezett városi rendőrségeket, egyre komolyabb szerepet kezdtek el játszani a helyi rendvédelem területén.⁸ Az állami térnyerés mellett azonban még Franciaországban is sokáig megmaradt a lehetőség a helyi közösségek számára a helyi rendészeti politikájuk általuk irányított szervezeteken keresztül törté-

⁶ Christián (2011) 31.

⁷ Christián (2011) 35–36. Rendkívül érdekes, hogy az Angliában is kétség kívül meglévő központosítási törekvések ellenére a helyi közösségek közbiztonságban játszott szerepe megmaradhatott.

⁸ Bacsárdi (2018) 264–265.

nő megvalósítására. Nyugodtan kijelenthetjük azonban, hogy a felülről építkező rendészeti modell a helyi rendvédelemben betöltött domináns állami szerepen nyugszik. A két klasszikus rendészeti modell egyes elemeit, mint például a csendőrség intézményét, széles körben vették át az európai államok, amikor saját rendészetük fejlesztéséről, átalakításáról döntöttek.

A 19. század gyors gazdasági fejlődése mindkét rendészeti modellt hasonló kihívások elé állította, ugyanis egyre nagyobb igény merült fel a professzionális rendőri, rendészeti tevékenység iránt. Teret nyert az államok rendészetében a minden területen bevethető rendőr képe.⁹ Ez alapvetően a felülről építkező rendészeti modellben járt azaz, hogy az önkormányzati rendészet szerepe csökkent az állami rendészet rovására,¹⁰ és tudomásunk van arról, például Kanada esetében, hogy egy alulról építkező rendészeti modellt használó államban is az állami rendészet vált dominánssá az önkormányzati rendészettel szemben. Ezt az időszakot az önkormányzati rendészet hanyatló korszakaként jellemezhetjük.

A 20. század második felére azonban ez a minden területen „bevethető rendőr” képe lassan eltűnt, ugyanis a látható járőrszolgálat biztosítása, bűnmegelőzés és a bűnüldözés feladatai növekvő nehézséget okoztak és okoznak a rendőrség számára.¹¹ Megjelent a specializáció igénye, ugyanis a motorizációval, népességgrobbanással, urbanizációval együtt olyan helyi rendészeti jellegű igények jelentek meg, amelyek teljesítésére a helyi önkormányzatok alkalmasabbnak tűntek és tűnnek, mint az állam. Az önkormányzati rendészet immár növekvő jelentőségének lehetünk tanúi például Franciaországban, Spanyolországban, Szlovákiában, Lengyelországban és hazánkban is, valamint még a mereven felülről építkező rendészeti modellt alkalmazó államokban, mint Dánia és Finnország is, igyekeznek a rendészetet a helyi közösséghez közelebb hozni a *community policing* keretében. Az önkormányzati rendészet ezen, harmadik korszaka mind a mai napig tart és a rendészettudomány művelői számára mindenképpen komoly érdeklődésre tart számot, hogy mi lesz a folyamat következő állomása vagy végeredménye.

Önkormányzati rendészeti modellalkotás

Amennyiben elkezdjük vizsgálni a külföldi önkormányzati rendészeti tapasztalatokat, óhatatlanul is megállapíthatjuk, hogy az egyes államok önkormányzati rendészetének vannak olyan vonásai, amelyek megegyeznek, így ezen államokat érdemes egy kategóriába sorolni.

Közismert Bill Tupman és Alison Tupman rendészeti modellje,¹² amely három nagy kategóriába sorolja az államok rendészetét:

⁹ Donelly (2013) 4.

¹⁰ Lásd például: Bacsárdi (2018) 266.

¹¹ Donelly (2013) 4.

¹² Tupman-Tupman (1998) 12–13.

1. nemzeti vagy centralizált modell, amelyben kizárólag egy állami rendőrség működik,
2. napóleoni modell, amelyben az állami rendészet rendőrségre és csendőrségre oszlik,
3. decentralizált modell, amely nagy változatosságot mutat, azonban megállapítható, hogy több önálló, decentralizált rendőrség működik az ezen modellt alkalmazó államokban.

Tupmanék modellje hasonlatos az angolszász és francia rendészeti modell felosztásához és nagyon hasznosnak tekinthetjük, amennyiben egy állam mint egész tekintetében vizsgáljuk a rendészetet, azonban az önkormányzati rendészet szémszögéből elnagyolt és kevés támpontot nyújt, nem igazán alkalmas pontos kategorizálásra, ugyanis önkormányzati rendészet a Tupman-modell mindhárom kategóriájában létezhet.

A Tupman-modell eredményeit felhasználva, az önkormányzati rendészetre vonatkozó modellek megalkotását érdemes az állam és az önkormányzat közötti hatáskörmegosztásból vizsgálni. Az ilyen irányú vizsgálatot követően egy skálát lehet felrajzolni, a gyakorlatilag nem létező önkormányzati rendészettel rendelkező országoktól azon országokkal bezárólag, ahol domináns, mondhatni egyeduralkodó aktor az önkormányzati rendészet. Ezek alapján az alábbi kategóriák alakíthatók ki:

1. Szigorúan államközpontú modell, amelyben nincs vagy csak marginális az önkormányzati rendészet szerepe.
2. Megengedő államközpontú modell, amelyben kizárólag állami rendőrség létezik, azonban az önkormányzatok létrehozhatnak korlátozott hatáskörű önkormányzati rendészeti szerveket, rendészeti feladataik ellátására.
3. Államközpontú vegyes modell, amelyben az önkormányzatok számára lehetőség önkormányzati rendőrség létrehozása, így a rendőrség decentralizációja megvalósul, azonban ezen önkormányzati rendőrségek csak kiegészítő szereppel bírnak a domináns állami rendőrség – és esetenként csendőrség – mellett.
4. Vegyes modell, amelyben az önkormányzatok által létrehozott rendőrség elláthatja az állami rendőrség feladatait, így szinte teljes mértékben helyettesítheti az önkormányzati rendőrség az állami rendőrséget.
5. Önkormányzati modell, ahol nem létezik települési szinten állami, kizárólag önkormányzati rendőrség.

A továbbiakban az egyes modelleket, az önkormányzati modell kivételével, ugyanis önkormányzati modellt alkalmazó államot nem ismerünk, egy-egy állam önkormányzati rendészetének vázlatán keresztül mutatom be.

Szigorúan államközpontú modell

A szigorúan államközpontú modellben nem vagy csak marginálisan létezik az önkormányzati rendészet. A szigorúan államközpontú modellt alkalmazó államok rendsze-

tileg tipikusan centralizált államok, a települések rendészeti igazgatása az állam irányítása alatt van egy egységes állami rendőrség képében.

Ezen modellhez tartoznak az északi államok (például Dánia, Svédország, Finnország) és tipikusan a törpeállamok. Az olyan törpeállamok, mint például Málta tekintében a centralizáció érthető, ugyanis az állam méreténél fogva nem feltétlenül szükséges a rendészet, illetve a rendőrség decentralizációja.¹³ Az északi államok centralizált rendészeti struktúrájának kialakulásának vázlatára jelen tanulmány nem vállalkozhat, azonban megjegyzendő, hogy a rendészet centralizációja mindenképpen érdeklődésre tart számot, ugyanis az északi államokban hagyományosan nagy az önállósága az önkormányzatoknak, a közigazgatás sok tekintetben decentralizáltabban működik, mint hazánkban.

A szigorúan államközpontú modellt alkalmazó államok közül kiemelésre érdemes Finnország rendszere. A szigorúan államközpontú modell alkalmazása ugyanis Finnországban nem jár azzal, hogy a rendőrség elszakad a helyi közösségektől, hanem a rendőrség, immár több évtizede, törekszik arra, hogy minél közvetlenebb kapcsolatokat építsen ki a helyi közösségekkel, tudatosan alkalmazva a community policing elveit¹⁴ és építve az átláthatóság előnyeire.¹⁵

A finn önkormányzatok az állami rendőrséggel több területen szorosan együttműködnek, problémák esetén folyamatosan egyeztetnek (például gyermekvédelem területén felmerülő problémák), azonban az önkormányzatoknak nincs formális ráhatásuk a rendőrség működésére. Míg hazánkra jellemző, hogy az önkormányzatok akár pénzügyi eszközökkel is támogatják a rendőrség működését, ilyen támogatásokra Finnországban nemigen találhatunk példát. A finn önkormányzatok a rendőrség mellett még a magánbiztonsági szolgáltatásokra támaszkodhatnak, amennyiben olyan feladat merül fel (például objektum őrzése), amely indokolja az ilyen szolgáltatások igénybevételét. Megemlítendő még az önkéntesek szerepe, akik az önkormányzati rendezvények lebonyolítása során egyes rendészeti jellegű feladatok (például közterületi parkolás biztosítása) ellátásában érdemi hatáskör nélkül segédkeznek.¹⁶

A szigorúan államközpontú modellben az önkormányzatok a települési közbiztonsággal kapcsolatos problémáik esetén az állami rendőrségre kénytelenek támaszkodni, míg az állami rendőrségnek fokozottan kell ügyelnie arra, hogy feladatai ellátása esetén ne távolodjon el a helyi közösségektől. A szigorúan államközpontú modellben tehát a rendőrség és az önkormányzatok közötti folyamatos kooperáció biztosítása az egyik legfontosabb sarokkö a települések közbiztonságának megteremtése érdekében.

¹³ Málta esetében megjegyzendő, hogy létezik a Local Wardens intézménye, amely intézmény munkavállalói tipikusan helyi rendészeti feladatokat látnak el, azonban ezen szolgálatok, bár együttműködnek az önkormányzatokkal, magánvállalkozások. Lásd: Private Guards and Local Gardens Act (Málta).

¹⁴ Donnelly (2013) 67–68.

¹⁵ Christián (2016) 699.

¹⁶ A finnországi helyi rendészet vázlata Markku Leppälahti, Ypäjä Község Önkormányzatának önkormányzati tanácsának tagjával készített interjú alapján.

Megengedő államközpontú modell

A megengedő államközpontú modellhez tartozó államokban, hasonlóan a szigorúan államközpontú modellt alkalmazó államokhoz, egy központi, állami rendőrség létezik, azaz a rendőrség centralizált, az önkormányzatok nem hozhatnak létre önkormányzati rendőrségeket. A két modell közötti eltérés az, hogy az önkormányzatok számára az állam lehetőséget biztosít önkormányzati rendészeti szervezet létrehozására. Hangsúlyozandó, hogy a megengedő államközpontú modellben nem lehetséges önkormányzati rendőrség létrehozása, kizárólag nem rendőrségi jogállású önkormányzati rendészeti szervek alakíthatók ki.

Ezen modellhez tartozó államok önkormányzatai sokrétű rendészeti feladatokkal rendelkeznek, azonban rendészeti feladataik megvalósításában nagy mértékben a rendőrségre támaszkodnak, saját önkormányzati rendészeti szerveik kiegészítő szerepet látnak el a közbiztonság megteremtése során.

A megengedő államközpontú modellhez olyan közép-európai államok tartoznak, mint hazánk, Szlovénia és Lengyelország.¹⁷ A továbbiakban Szlovénia önkormányzati rendészetét fogom vázlatosan ismertetni.

Szlovéniában a rendőrség a Belügyminisztérium irányítása alatt álló, centralizált, hierarchikus szervezet, amely kulcsszerepet játszik a biztonság, közrend és bűnmegelőzés biztosításában.¹⁸ A rendőrségektől függetlenül a szlovén helyi önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy létrehozzanak önkormányzati felügyelői szolgálatokat közbiztonsággal és közrendvédelemmel kapcsolatos helyi feladatok ellátására. Az önkormányzati felügyelői szolgálatok összehasonlítva a rendőrséggel a szlovén rendvédelemben jóval kisebb jelentőséggel bírnak, amelyet jól mutat, ha összevetjük az önkormányzati felügyelői szolgálatok és a rendőrség állományának létszámát. A 2015-ös adatok szerint a rendőrségi személyi állománya Szlovéniában 6991 fő, míg az önkormányzati felügyelői szolgálatok létszáma 169 fő. A 169 fő önkormányzati felügyelő 190 önkormányzat területén lát el szolgálatot.¹⁹ Megjegyzendő, hogy mindösszesen 20 olyan önkormányzat van Szlovéniában, ahol nem foglalkoztatnak önkormányzati felügyelőt,²⁰ amely a nyilvánvaló alacsony felügyelői létszám ellenére figyelemre méltó adat, ugyanis azt sejteti, hogy az önkormányzatok feladataik ellátása során támaszkodnak az önkormányzati felügyelőkre.

Érdemes még áttekinteni az önkormányzati felügyelők alapvető feladatait, hiszen a feladatokon keresztül látható, hogy az önkormányzatok rendészeti feladatai milyen területeket fognak át. Az önkormányzati felügyelői szolgálatok alapvető feladatai az alábbiak:²¹

¹⁷ www.lexlege.pl/ustawa-o-strazach-gminnych/ (2018. 11. 01.).

¹⁸ Sotlar–Dvojmoč (2015) 331.

¹⁹ Sotlar–Dvojmoč (2015) 331.

²⁰ Sotlar–Dvojmoč (2015) 336.

²¹ Sotlar–Dvojmoč (2015) 338.

1. a lakóövezetekben történő biztonságos és egyenletes forgalom biztosítása;
2. a környezet és az utak védelme a településeken és a külterületeken;
3. önkormányzati utak, szórakozási és más övezetek biztonságának garantálása;
4. köztulajdon, természeti és kulturális örökség védelme;
5. közrend és béke fenntartása.

Az önkormányzati felügyelők a közlekedés biztonságának érdekében jogosultak ellenőrizni a közlekedési és gyalogos területeket, biztonsági övek becsatolását, a maximális és néhány gépjárműnél a minimális sebesség betartását, a megállást, a parkolást, a mozgáskorlátozottak számára kijelölt parkolóhelyen a parkolást, várakozást, illetve azokat a területeket, ahol a parkolás nem megengedett.²²

Az önkormányzati felügyelők feladatait áttekintve tálcán kínálja magát a lehetőség, hogy vessük össze hazánk önkormányzati rendészeti kötelezettségeket ellátó személyeinek és a szlovén önkormányzati felügyelők feladatait, ugyanis mindkét állam ugyanabba a rendészeti modellbe tartozik. A feladatellátásra fókuszálva első látásra is szembevetendő, hogy Szlovéniában mindössze az önkormányzati felügyelő nevezhető ki önkormányzati rendészeti feladatok ellátására, addig hazánkban hat különböző típusú önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyt²³ is ismerünk, amely mindenképpen elgondolkodtató. A feladatellátás összevetését követően megállapíthatjuk, hogy a feladatok túlnyomórészt megfeleltethetők a hazai önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek feladatainak,²⁴ azzal a kiegészítéssel, hogy az önkormányzati rendészeti joganyag Szlovéniában egységes, míg hazánkban széttagolt,²⁵ illetve Szlovéniában valamivel több hatáskörrel rendelkeznek az önkormányzati felügyelők a közlekedésrendészet területén, mint a hazai az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek.

A megengedő államközpontú modellben tehát, ahogy azt Szlovénia esetében láthatuk, az önkormányzatok nagy mértékben kénytelenek támaszkodni az állami rendőrségre mint a közbiztonság megteremtésének fő letéteményesére. Az önkormányzatok azonban alkalmazhatnak olyan személyeket, akik hatékonyan támogathatják a rendőrség munkáját, illetve érvényt szerezhetnek az őket alkalmazó önkormányzat közbiztonsággal kapcsolatos politikájának. Kiemelendő, hogy az önkormányzatok a megengedő államközpontú modellben – mivel nem hozhatnak létre saját rendőrséget, csak korlátozottabb hatáskörű önkormányzati rendészeti szervezetet – kevésbé lehetnek képesek arra, hogy a közbiztonság látványos javulása esetén az eredményeket maguknak vindikálják, magukat a közbiztonság megteremtésében kulcsszerepet játszó aktor-ként definiálják.

²² Sotlar–Dvojmoč (2015) 338.

²³ Közterület-felügyelő, mezőőr, önkormányzati természetvédelmi őr, rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, halászati őr.

²⁴ Lásd: a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény, a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény.

²⁵ Sotlar–Dvojmoč (2015) 35.

Államközpontú vegyes modell

Az államközpontú vegyes modellhez tartozó államok a Tupman-modell szerint, ellentétben a korábban vázolt két modellel, a decentralizált (és sok esetben a napóleoni) rendőrségi modellhez tartoznak, ugyanis az önkormányzatok létrehozhatnak saját fenntartás és irányítás alatt álló rendőrséget. Az államközpontú vegyes modellt alkalmazó államokra jellemző és ez a modell egyik alapvető sajátossága, hogy az állami rendészetet nem helyettesítheti az önkormányzati rendőrség, hanem csak kiegészítő jellegű szerepet játszik. Az önkormányzati rendőrség a feladatait ebben a modellben párhuzamosan látja el az állammal, azonban feladatai szigorúan a helyi közrend és közbiztonság önkormányzati fenntartásához kapcsolódnak.

Az államközpontú vegyes modellhez tartozik többek között Spanyolország,²⁶ illetve a modell mintájaként az alábbiakban röviden bemutatott Franciaország is.

Megemlítendő, hogy Franciaország történelmére alapvetően a három pólusból álló rendészet (állami rendőrség, csendőrség, önkormányzati rendészet) volt mindig is a jellemző. A második világháború alatt és az azt követő néhány évben a három pólusú rendészet harmadik pólusa, az önkormányzati rendészet gyakorlatilag megszűnt, a helyi rendvédelem a nagyobb településeken az állami rendőrség (*Police Nationale*) és a kisebb településeken és a vidéki területeken a csendőrség (*Gendarmerie Nationale*) körül összpontosult. A két pólusú rendészeti modell azonban az utóbbi évtizedekben ismét három pólusúvá kezdett válni, az önkormányzati rendészet jelentőségének növekedésének lehetünk tanúi, tekintettel arra, hogy az állami rendvédelmi szervek nem bizonyultak elég hatékonynak az önkormányzatok érdekkörébe eső rendészeti feladatok ellátásában.²⁷ Az önkormányzati rendészet jelentőségének növekedését jól példázza az egyes rendészeti ágakban dolgozók létszámának összevetése. A rendőrség létszáma 2013-ról 2016-ra, mindösszesen 3%-kal (142 300 főről 145 600 főre) nőtt, a csendőrség létszáma lényegében stagnált, minimálisan nőtt (95 300 főről 95 900 főre), míg az önkormányzati rendészeti szervek által foglalkoztatottak létszáma 16%-kal nőtt (27 259 főről 31 753 főre).²⁸

A francia önkormányzati rendészet sajátossága, hogy az önkormányzati rendészet szervezetrendszere három különböző ágra bontható, név szerint az önkormányzati rendőrségre, a mezei őrségre és a közútbiztonsági felügyelőkre. Az önkormányzati rendőrség létrehozásán túl tehát egy francia önkormányzat más önkormányzati rendészeti szervezet felállításában is gondolkodhat, azonban rendőrségi jogosítványokkal csak az önkormányzati rendőrök és a mezei őrök rendelkeznek, a közútbiztonsági felügyelők nem.

Az, hogy egy önkormányzat létrehoz-e önkormányzati rendészeti szervezetet, teljes mértékben az önkormányzat döntésétől függ, ugyanis a rendészeti szervek finanszírozása saját forrásból történik. Amennyiben önkormányzati rendészeti szerv létrehozására nem kerül sor, akkor a rendőrség és a csendőrség látja el a település rendészeti feladatait.

²⁶ Bacsórdi–Christián (2017) 26–41.

²⁷ Mawby (2006) 148.

²⁸ <https://goo.gl/gcpfmq> (2018. 11. 01.); <https://goo.gl/RDQPXi> (2018. 11. 01.).

A francia önkormányzati rendészet feladatait érdemes külön vizsgálni az egyes önkormányzati rendészeti szervek vonatkozásában.

Az önkormányzati rendőrség jogszabályban meghatározott célja, hogy biztosítsa a közrendet, a védelmet, a közbiztonságot és a közegészséget,²⁹ azonban ezen célokat az állami rendvédelmi szervekkel együttműködve, azokat kiegészítve láthatja el, szoros prefektusi és ügyészi, azaz állami felügyelet mellett.³⁰

A francia szabályozás példálózó felsorolást ad arra nézve, hogy melyek az önkormányzati rendőrség feladatai a közrend, a védelem, a közbiztonság és a közegészség tekintetében. A felsorolás része:³¹

1. a közterületek védelme,
2. köznyugalom megzavarását okozó magatartások elhárítása,
3. rend fenntartása nagyobb tömegeket vonzó rendezvényeken,
4. élelmiszerbiztonsági felügyelet gyakorlása,
5. megfelelő óvintézkedések megtétele a közveszély elhárítására,
6. ideiglenes intézkedések meghozatala mentálisan beteg személyekkel szemben, amennyiben mentális állapotuk a közérkölcst, személyeket vagy vagyont fenyeget,
7. veszélyes vagy vadállatok kóborlása esetén eljárás lefolytatása.

Az önkormányzati rendőrök jellemzően a települések belterületén látnak el szolgálatot, míg a külterületeken az önkormányzatok mezei őrköt alkalmazhatnak. A francia mezei őrk feladata a vidéki rendészeti feladatok ellátásához való hozzájárulás.³² Az, hogy a jogszabály a „hozzájárulás” szót használja, jól példázza azt, hogy a külterületeken is csak kiegészítő jellegű az önkormányzati rendészet az állami rendészethez képest.

A mezei őrk hatáskörei a vidéki tulajdon védelmére, az erdészeti szabályok betartatására irányulnak. Ezek magukban foglalják például a termény - és falopásokkal, rongálásokkal, erdei utakon történő közlekedéssel, környezetvédelemmel (vad- és halvédelem, élő vizek védelme) kapcsolatos hatásköröket.³³

A francia önkormányzatok közlekedésrendészeti hatásköröket is gyakorolhatnak a települések belterületén az állami utak, a megyei utak, illetve az összekötő utak, és a külterületi közutak vonatkozásában.³⁴ Az utak felügyeletét az önkormányzat nem kizárólag önkormányzati rendőrökkel, hanem egy viszonylag új jogfejlődés eredményeképpen nem rendőri besorolású közútbiztonsági felügyelőkkel is elláthatja.

A közútbiztonsági felügyelők eljárnak a szabálytalanul vagy tilos jelzés ellenére parkolókkal szemben, illetve a *Code des assurances* (Biztosítási kódex)³⁵ felhatalmazza

²⁹ Code général des collectivités territoriales 2212-2. cikkely.

³⁰ Code de la sécurité intérieure 511-2. cikkely.

³¹ Code général des collectivités territoriales 2212-2. cikkely.

³² Code de la sécurité intérieure 521-1. cikkely.

³³ Lásd: Code de procédure pénale 22. § cikkely, Code forestier 1. könyv, 6. cím, Code de l'environnement 172-1. cikkely.

³⁴ Code général des collectivités territoriales 2213. cikkely.

³⁵ Code des assurances 211-21-5. cikkely.

a közútbiztonsági felügyelőket a biztosítással nem rendelkező gépjárművekkel kapcsolatos eljárások lefolytatására. A felügyelők feladatkörébe tartoznak még az alábbiak:

1. közutak és közterületek tisztaságának ellenőrzése,³⁶
2. zajszint mérése (erre lehetőség van szomszédjogi jogvitákban is a polgármester rendelkezése alapján),³⁷
3. szállítójárművek mozgásának, megállásának és telephelyen parkolásának ellenőrzése.³⁸

Ahogy jelen alfejezet elején erről szóltam, az önkormányzati rendészet egyre jelentősebb szereplővé válik Franciaországban. Az önkormányzati rendészet szerepének növekedését jól jellemzi Marseille önkormányzati rendőrségének³⁹ gyors ütemű fejlődése. Marseille 2011-ben még a legrosszabb bűnözési statisztikájával rendelkező települése volt Franciaországnak. 2011-ben azonban erőteljesen elkezdtek növelni az önkormányzati rendőri állományt, így az állomány nagysága a 2011-es 180 főről 2017-re 420 főre emelkedett. Az önkormányzati rendőrök fegyveres kiképzést kaptak és lőfegyverekkel szerelték fel őket, ezzel a bírságoló, közterületek rendjét fenntartó szervezet helyett, a fegyveres szerv képe kezdett el erősödni. Az önkormányzati rendőrök létszámának és képzettségének emelése mellett az önkormányzati rendőrség technikai felszereltsége is jelentősen javult. 2011-ben még csak 10 térfigyelő kamerát működtetett az önkormányzati rendőrség, azonban 2017-ben ez a szám már közel százszorosa (!) volt a 2011-es darabszámnak. A térfigyelő kamerarendszert intelligens szoftverekkel látták el, így emberi közreműködés nélkül is képes a kamerarendszer a normálistól eltérő jelenség észlelése esetén megfelelő jelzést küldeni. Az önkormányzati rendőrség fejlesztésének hatása jól mérhető a bűnözési statisztikákkal, ugyanis Marseille bűnözési statisztikái jelenleg átlagosnak mondhatók. A statisztikai mutatószámok kedvező változása mellett a lakosság szubjektív biztonságérzete is jelentősen javult. A pozitív változások eredményeképpen a marseille-i önkormányzati rendőrség a lakosság körében népszerűnek tekinthető, habár ennek komoly ára van az önkormányzati költségvetésre nézve, ugyanis az ottani rendőrség Marseille költségvetésének 11%-ából gazdálkodik.

Összességében elmondható, hogy az államközpontú vegyes modell az önkormányzatok számára viszonylag nagy szabadságot és eszközök széles tárházát nyújtja egy-egy település közbiztonságának megteremtésében, illetve a közbiztonság megteremtéséhez való hozzájárulásban. Tény, hogy az államközpontú vegyes modellben a fő szerepet az állami rendészet látja, azonban ezen modellben az önkormányzatok érdemben képesek tehermentesíteni az állami rendészetet, illetve megvalósítani az önkormányzatok közbiztonsággal kapcsolatos vízióit, politikáját, hiszen ehhez a kellő jogszabályi támaszt megkapják.

³⁶ Code de la santé publique 1312-1. cikkely.

³⁷ Décret n° 95-409 du 18 avril 1995 pris en application de l'article 21 de la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit 2. cikkely.

³⁸ Code des transports 2241-1. cikkely.

³⁹ Marseille önkormányzati rendészetét Marseille Önkormányzati Rendőrségének igazgatója, Marc Labouz mutatta be workshop keretében. A workshop létrejöttéhez nyújtott segítséget ezúton köszönöm a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság vezetésének.

Vegyes modell

A vegyes modellhez tartozó államok rendőrségi rendszere, hasonlóan az államközpontú vegyes modellt alkalmazó államokhoz, a Tupman-modell szerint a decentralizáltak tekinthető, ugyanis a települési önkormányzatok létrehozhatnak az állami rendőrség mellett önkormányzati rendőrséget is. A vegyes modell és az államközpontú vegyes modell közötti különbség az önkormányzati rendőrség hatáskörének terjedelmében rejlik, ugyanis a vegyes modellt alkalmazó államokban az önkormányzati rendőrség nem csupán kiegészítheti, hanem helyettesítheti az állami rendőrséget a településeken. A vegyes modellhez tartozó államokban, azon önkormányzatok területén, ahol létrehoztak önkormányzati rendőrséget vagy az állami rendőrséggel teljesen párhuzamosan kerül sor a feladatellátásra, vagy egyáltalán nem működik állami rendőrség.

A vegyes modellt alkalmazó államok például Kanada, ahol egy önkormányzat közigazgatási területén az önkormányzati rendőrség mellett nem működhet állami rendőrség, valamint Ausztria, ahol a szövetségi (állami) rendőrség (*Bundespolizei*) és az önkormányzati rendőrség (*Gemeindewachkörper*) egymás mellett élése valósul meg. A következő részben ez utóbbi önkormányzati rendészet alapjait mutatom be.

Ausztria önkormányzati rendészetére, eltérően a tanulmányomban bemutatott Szlovéniáétól és Franciaországtól, a folyamatos, máig tartó hanyatlás a jellemző. Kihagyva Ausztria rendészetének történetét, kiemelném, hogy egészen a második világháborúig az önkormányzati rendőrségek aktív és jelentős szereplői voltak a települési rendvédelmek, azonban az önkormányzati rendőrségek száma drasztikusan csökkenni kezdett a második világháborút követően, 1992-re például csak 45 működő önkormányzati rendőrség maradt. Egy 1991-es alkotmányreform eredményeképpen az önkormányzati rendőrségek működésének jogalapja megszűnt Ausztriában, így egészen 1999-ig a megmaradt önkormányzati rendőrségek az illegalitás határán mozogtak. A helyzetet az 1999-es újabb alkotmányos reform oldotta fel, amikor is hivatalosan is hét évre visszamenő hatállyal elismerték az önkormányzati rendőrségek működését.⁴⁰ Az önkormányzati rendőrségek száma 1992 óta tovább csökkent, számuk jelenleg 37,⁴¹ amely szám hozzávetőlegesen 1,5%-a az összes, 2357 osztrák helyi önkormányzatnak.

A 37 helyi önkormányzat valamivel több mint 300 önkormányzati rendőrségi dolgozót alkalmaz, amely szám szintén elenyésző a majdnem 30 ezer fővel rendelkező szövetségi rendőrségi állományhoz képest.⁴² Álláspontom szerint komoly szerepet játszik az önkormányzati rendőrségek csekély számában az a tényező, hogy történelmi okokból a tartományi székhelyek és más olyan települések számára, ahol bűnüldöző hatóságok működnek, tiltott az önkormányzati rendőrség létrehozása. Önkormányzati rendőrség létrehozása és fenntartása rendkívül nagy költséggel jár az önkormányzatok számára és az osztrák szabályozás alapján a legnagyobb teherbíróképeséggel és

⁴⁰ Wenda (2011) 10.

⁴¹ Wenda (2011) 10.

⁴² http://bmi.gv.at/bmi_documents/2049.pdf (2018. 11. 01.).

népességgel rendelkező települések számára nem lehetséges az önkormányzati rendőrségek kialakítása.⁴³

A vegyes modellnek megfelelően az önkormányzati rendőrségek mellérendeltségi viszonyban vannak a szövetségi rendőrséggel, a két rendőrség hatásköre túlnyomórészt megegyezik egymással, azzal a kitéttel, hogy az önkormányzati rendőrségek feladatait az adott önkormányzati rendőrség mérete határozza meg. Minél nagyobb egy önkormányzati rendőrség, annál több feladatot láthat el. Azt, hogy egy önkormányzati rendőrség milyen feladatokat láthat el, a tartományi kormányzat határozza meg rendeletben.⁴⁴

A két rendőrség közötti feladatmegosztásra jellemző a párhuzamosság, azaz a bűncselekményt vagy szabálysértést észlelő rendőrség jogosult az eljárásra. Ez koordinációs problémákat okozhat, ugyanis a jelenlegi szabályozási környezetben a rendőrségek egymás eljárásairól nem tudnak, kizárólag a jogerőre emelkedett szabálysértési vagy büntetőügyek tekintetében létezik olyan nyilvántartás, amelybe mindkét rendőrség betekinthez.

Az önkormányzati rendőrség rendőreinek jogállása és a szövetségi rendőrség rendőreinek jogállása, rangja, bérezése megegyezik egymással, a képzésre, továbbképzésre vonatkozó szabályok szintén azonosak.

Ausztria önkormányzati rendőrségei közül kiemelendő Baden bei Wien mint Ausztria legnagyobb önkormányzati rendőrségét működtető település. A badeni önkormányzati rendőrség mint a legnagyobb osztrák önkormányzati rendőrség 35 főállású és 6 részállású dolgozóval rendelkezik, akik kizárólag Baden közigazgatási területén, a szövetségi rendőrökkel párhuzamosan tevékenykedve látják el a feladataikat. Összehasonlítás-képpen feltétlenül említésre érdemes, hogy a badeni önkormányzati rendőrség mellett működő szövetségi rendőrség összlétszáma 45 fő, amelynek munkáját könnyíti, terheit részben átveszi az önkormányzati rendőrség. Baden bei Wien önkormányzati rendőrsége emellett, hogy átveszi és könnyíti a szövetségi rendőrség munkáját, közbiztonsághoz kapcsolódó szolgáltatások széles körét (például önvédelmi tanfolyamok, közbiztonsággal kapcsolatos előadások szervezése) biztosítja a lakosok számára, ezzel növelve elfogadottságát a településen, illetve hozzájárulva a „legbiztonságosabb osztrák város”⁴⁵ imázsának megteremtéséhez. Az önkormányzati rendőrség fenntartása Baden bei Wien költségvetésének 4%-át emésztí fel, és a fenntartáshoz sem a szövetségi állam, sem a tartomány nem járul hozzá.

Az ismertetett osztrák példa alapján levonható a következtetés, hogy mivel a vegyes modellben szinte teljes értékű rendőrséget hozhat létre egy önkormányzat, így az önkormányzati rendőrség hatékony partnere, esetenként helyettesíthetője lehet az állami rendőrségnek. A modellt alkalmazó államok önkormányzatai számára szinte minden eszköz rendelkezésre áll ahhoz, hogy egy település közbiztonságára vonatkozó politikájukat megvalósítsák, az ezzel kapcsolatos sikereket saját sikerükként kommunikálják.

⁴³ Bundes-Verfassungsgesetz 78d.

⁴⁴ Sicherheitspolizeigesetz Nr. 566/1991 9. § (3)-(4) bekezdés.

⁴⁵ www.baden.at/de/unsere-stadt/sicherheit/ (2018. 11. 01.).

A vegyes modell alapján létrejövő önkormányzati rendőrség fenntartása azonban komoly költségvetési forrásokat igényel az önkormányzatoktól, így az önkormányzati rendőrség sikere gyakorlatilag az önkormányzati rendőrség fennmaradásának záloga.

Konklúziók

Áttekintve az önkormányzati rendészeti modelleket, megállapítható, hogy bármelyik hatékony lehet a közbiztonság megteremtésében, nem mondhatjuk, hogy valamelyik jobb lenne, mint a másik. Az egyes modellek közötti különbség az önkormányzatok számára a közbiztonság megteremtéséhez biztosított eszközök számában van. Minél kevesebb eszközt biztosít egy állam az önkormányzatai számára a közbiztonság megteremtéséhez, annál jobban rá van szorulva az állami rendőrség közreműködésére.

Figyelembe véve, hogy az egyes államok, jórészt történelmi fejlődésük eredményeképpen, különböző eszközöket és eltérő hatásköröket biztosítanak az önkormányzatok számára a települési közbiztonsággal kapcsolatosan, kijelenthető, hogy az önkormányzatokon múlik, hogy milyen mértékben élnek ezen eszközökkel, gyakorolják-e a rendelkezésükre álló hatásköröket, ugyanis az önkormányzati rendészet néhány atipikus példa kivételével,⁴⁶ állami támogatás hiányában, jelentős saját bevételek terhére finanszírozandó önkormányzati forrást igényel. A közbiztonság mint közszolgáltatás verseng más az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatásokkal, így az önkormányzati döntéshozóknak mérlegelniük kell, hogy megéri-e nekik a települési közbiztonságra pénzt áldozni, azaz a települési közbiztonság támogatása okoz-e változást lakosság életkörülményeiben. Amennyiben a politikai akarat rendelkezésre áll és az önkormányzat költségvetési forrásai ezt megengedik, akkor a szigorúan államközpontú modellt kivéve, az önkormányzat hatékony és esetenként komoly szereplő lehet a közbiztonság megteremtésében.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bacsárdi József (2017): A hazai és a szlovák önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX: Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja.
- Bacsárdi József (2018): A francia önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése. In Koltay András szerk.: *Iustum Aequum Salutare XIV. 2018/2*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Bacsárdi József – Christián László (2017): Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet? In Christián László szerk.: *Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

⁴⁶ Ilyen atipikus példa hazánkban a mezei őrszolgálatok állami támogatása. Lásd: a mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához és működéséhez nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 64/2009. (V. 22.) FVM-PM együttes rendelet.

- Bacsárdi József – Christián László (2017): Katalán rendészeti igazgatás, a helyi rendészet Barcelonában. *Belügyi Szemle*, 65. évf. 10. sz. 26–41.
- Christián László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft.
- Christián László (2016): Rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajdushek György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- Donnelly, Daniel (2013): *Municipal Policing in the European Union Comparative Perspectives*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Mawby, Rob (2006): *Policing Across the World. Issues for the Twenty-first Century*. New York, Routledge.
- Sotlar, Andrej – Dvojmoč, Miha (2015): Municipal Warden Services in the Pluralised Policing Environment. *Journal of Criminal Investigation and Criminology*, Vol. 66, Issue 4. 330–341.
- Tupman, Bill – Tupman, Alison (1998): *Policing in Europe: Uniform in Diversity*. Exeter, Intellect.

Internetes források

- www.baden.at/de/unsere-stadt/sicherheit/ (2018. 11. 01.)
- http://bmi.gv.at/bmi_documents/2049.pdf (2018. 11. 01.)
- www.bmi.gv.at/magazinfiles/2011/11_12/files/gemeindewachen.pdf (2018. 11. 01.)
- <https://goo.gl/gcpfmq> (2018. 11. 01.)
- <https://goo.gl/RDQPXi> (2018. 11. 01.)

Jogforrások

1996. évi LIII. törvény a természet védelméről.
1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról.
1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről.
2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról.
2013. évi CII. törvény a halgazdálkodásról és a hal védelméről.
- Code général des collectivités territoriales.
- Code de la sécurité intérieure.
- Code forestier.
- Code des transports.
- Code de l'environnement.
- Code de la santé publique.
- Décret n 95-409.
- Bundes-Verfassungsgesetz.
- Sicherheitspolizeigesetz Nr. 566/1991.
- Code des assurances.

ABSTRACT

Local Governmental Law Enforcement Models

BACSÁRDI József

By comparative analysis of some local governmental law enforcement systems, five major local governmental law enforcement models can be distinguished. The various local governmental law enforcement models are described with a schematic presentation of the local governmental law

enforcement system of a selected foreign state (Finland, Slovenia, France, Austria), focusing on the main features of each model in relation to the Hungarian local governmental law enforcement regulations.

Keywords: local governmental law enforcement, municipal police, local government

A mezei rendőrségtől a mezei őrszolgálatig

BACSÁRDI József - CHRISTIÁN László - SALLAI János¹

A magyar rendészeti jogtörténetben kiemelkedő jelentőséggel bír a mezei rendőrség, hiszen az első rendőrségi törvény a 1840. évi IX. törvénycikk volt a mezei rendőrségről. A későbbi, 1894. évi szabályozás értelmében² minden községnek kötelessége volt a határainak őrizet céljából esküt tett mezőőrt alkalmazni, illetve minden 100 holdnál több földtulajdonnal rendelkező egyén, valamint zárt, bekerített hely tulajdonosa tarthatott mezőőrt. A mezei rendőrségek meghatározó jellege, és a mezőőrök általános jelleggel történő alkalmazása óta nagy utat járt be a jogintézmény. A 20. században tapasztalt háttérbe szorulás után az elmúlt a rendszerváltás után kezdenek újraéledni a mezei őrszolgálatok. Jelen tanulmányban az önkormányzat rendészet ezidáig nem kutatott ágát a mezei őrszolgálatok (mezőőrségek) működését tekintjük át.

Kulcsszavak: önkormányzat, önkormányzati rendészet, mezei őrszolgálat, mezőőr

Kiindulási alapok

Az önkormányzati rendészetre vonatkozó jogszabályi környezet az utóbbi években alapjaiban változott meg – különös tekintettel az új önkormányzati, valamint az egyes rendészeti feladatokat ellátókra vonatkozó törvény hatálybalépésére – nagymértékben megnövekedtek az önkormányzatok lehetőségei a helyi rendészetben való aktívabb közreműködésre, azonban az új szabályozás további anomáliákat is generált.

A szakirodalom méltatlanul keveset – gyakorlatilag semmit sem – foglalkozik az önkormányzati rendészet vidéki ágával, a mezei őrszolgálatokkal, holott az önkormányzati rendészet vidéki pillére a mezei őrszolgálatok szervezete. Jól mutatja ezt a tényt az, hogy kormányzati források szerint hazánkban 2013-ban 390 önkormányzat mindösszesen

¹ BACSÁRDI József dr., PhD-hallgató, PPKE JÁK, Bábolnai Közös Önkormányzati Hivatal, aljegyző
József BACSÁRDI, PhD student, Joint Local Governmental Office of Bábolna, deputy town clerk
orcid.org/0000-0001-5375-3936, jozsef.bacsardi@gmail.com

CHRISTIÁN László dr., PhD, r. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

László CHRISTIÁN PhD, police colonel, associate professor, NUPS Faculty of Law Enforcement, Department of Private Security and Local Governmental Law Enforcement

orcid.org/0000-0001-9809-4890, christian.laszlo@uni-nke.hu

SALLAI János prof., dr., r. ezredes, tanszékvezető egyetemi tanár, NKE RTK, Rendészettörténeti Tanszék

János SALLAI police colonel, professor, NUPS Faculty of Law Enforcement, Department of Law Enforcement Theory and Law Enforcement History

orcid.org/0000-0001-6674-1942, sallai.janos@uni-nke.hu

² 1894. évi XII. törvénycikk a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről.

671 mezőőrt alkalmazott,³ ami azt jelenti, hogy ebben az évben Magyarországon működő 3178 önkormányzat⁴ több mint 12%-a foglalkoztatott mezőőröket és ahogy azt az alábbiakban bemutatjuk, ez a szám dinamikus növekedésnek indult, ami a téma jelentőségét is érzékelteti. A növekedés üteme különösen figyelemre méltó annak tudatában, hogy a mezei őrszolgálatok működtetése önként vállalt és nem kötelezően ellátandó feladat. Jelen dolgozat arra vállalkozik az önkormányzati rendészet ezidáig elhanyagolt ága mezei őrszolgálatok történelmi előzményeit és működési sajátosságait feltárja.

A mezei rendőrség története

Magyarország történetében a kiegyezést (1867) megelőző időszakban az emberek döntően 80-90%-ban a mezőgazdaságban végzett munkájukkal szereztek meg a napi megélhetéshez szükséges javakat. Ez a kiegyezést követően nagyban változott, a vasút elterjedésével, az ipari fejlődéssel agrár-ipari ország lettünk, de a mezőgazdaság, az agrárium a mai napig meghatározó az ország életében, amelyet a történelmi adottságok mellett a földrajzi helyzetünk is mindig determinált.

Ezzel van összefüggésben, hogy a modern magyar rendészethez vezető út első állomásainak egyike, a mezei rendőrségről született első törvényi szintű, jogi szabályozás.⁵ (Bár helyi szinten, falu, hegyközség⁶ tekintetében születtek rendeletek, szabályok, azok országos viszonylatban nem terjedtek el.) Ebben döntő szerepet játszott Zsoldos Ignác⁷ akadémikus, jogtudós⁸ aki érdemben először foglalkozott a közigazgatással és rendészettel.⁹ A rendészet témájához szorosan kapcsolódó műve, a *Néhány szó a honi közbátorságról*¹⁰ címmel 1838-ban magyar nyelven jelent meg, amely jelzi a személy bátorságát, és a reformkor eredményeit is egyben. Első részében a „vétkezés előre megakadályozásáról”, azaz a bűnmegelőzésről ír. Ennek érdekében szükségesnek látta, hogy a bűnelkövetőknek „fészke”, rejtékhelye ne legyen, rendelkezzenek a bűn-

³ <http://2010-2014.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/agrargazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megemelt-allami-tamogatas-a-mezoorok-foglalkoztatasa-hoz> (2018. 11. 01.).

⁴ www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2016.pdf (2018. 11. 01.).

⁵ Ismert, hogy voltak korábban is törekvések mezőőrség felállításra, de törvényi szintű szabályozás nem született. Ennek egyik példája az első erdélyi büntető törvénykönyv tervezetében lelhető fel: „A faluk elöljárói a köz strásalással, éjjeli vigyázók, mezők gondviselői, felállítására kötelesek lévén, ebbeli mulatásukért, a kár mentés felett megbüntetnek arestummal és testi sanyargatással.”

⁶ „Ezek a Hegy Bíróval minden kisebb hegyre egy, *nagyobb hegyre két hegy öröket rendellyenek*, és ezek mindnyájan az Uraság Cancellariájában meghitelteszenek, kik is minden rendetlenséget, és a Hegyen elő adandó meg károsítást eltavoztatni, és minden üdejeket leg inkább a Hegy őrzők a Szőlőknek vigyazásában eltölteni oly annyira kötelesek lesznek, hogy gondatlanságok által történt megkárosítást, és meg esett Pintze feltörést a Gazdáknak megteríteni kötelesek lesznek, hogy pedig elegendő élelmek és magok szükségekhez képest lehessen, a tartásokra szükséges fizetés ki fog adatni, melyet is az alul írt mod szerént mindegyik ki nyerni fog, és valamint ezen Hegy Törvény tagjainak föl állittasaval minden rendben lévő Szőlős Gazda mint Szölleiben, mint az ottan lévő Pintzéjében telles bátorságba fog tétetődni, ugy mind személy válogatás nélkül, és minden Szőlős Gazda a Hegy Tanátsnak ki rendelt fizetésére járulni köteles lészen, a véget tehát.” Forrás: A bátságéki uradalom „Különös Hegytörvénye” 1809-ből.

⁷ Koi (2013) 11–42.

⁸ 1837. szeptember 7-én a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává választották.

⁹ Például: Zsoldos (1842)

¹⁰ Zsoldos (1838) 100.

cselekmények bekövetkezését megelőző rendőrséggel, továbbá az orgazdák szigorú büntetésére van szükség. Itt felvet egy új gondolatot, mégpedig azt, hogy aki a közbátorság fenntartása során kárt szenved, azt kárpótolni kell egy közbátorsági alapból. Zsoldos szükségesnek tartotta egy polgári államban a rendőrség felállítását, amelyet külső és belső rendőrségre lehet felosztani, amelyek közül a belső rendőrség az, amely a városok és egyéb helységek belső közbátorságára felügyel, és amelyet a helyi lakosokra lehet bízni. Emellett szükségesnek érezte a mezei rendőrség felállítását. E szellemben született meg az 1840. évi IX. törvénycikk¹¹ a mezei rendőrségről, amelynek szabályairól 1843-ban szintén Zsoldos Ignác adott közre egy könyvet.¹² Ezzel a könyvével Zsoldos Ignác a mezei rendőrség népszerűsítésében, megismertetésében is részt vett. Így könyve elején tisztázta, kit is nevezünk mezei rendőrnek: „Azokat, kik a’ mezei gazdaságban a’ jó rendnek fenntartására ügyelnek.”

Az 1840. évi IX. törvénycikk azért is érdekes és fontos, mert ez az első „rendőrségi” törvényünk. Ebben az időszakban az ország gazdasága szinte teljesen mezőgazdasági jellegű volt, ezért is tartotta fontosnak Zsoldos Ignác és a törvény alkotói is, hogy az agrárgazdálkodás területén, (amelynek színtere a mező¹³) rend legyen. Ennek lényege, hogy akié a föld, az a terményt hazavihesse, de máséhoz ne nyúljon. Nagyon fontos része volt a törvénynek, hogy a kártétel jóvátételéről, és büntetéséről külön rendelkezik. Így azzal a károkozóval szemben, akivel másodszor is büntetést kell kiszabni, (ami akkor lehetett akár testi akár pénzbíró büntetés is) a bíró a következőket vette figyelembe:

- „a) A gondatlanságnak, negédességnek, vagy szántszándékos rosszakaratnak fokozatát, különösen pedig a vétségnek ismételését.
- b) Az ipart és szorgalmat, mellyet a tulajdonos a károsított tárgyra s helyre fordított.
- c) A védelemnek biztosságát, mellyel a birtokos tulajdonát oltalmazhatni vélte.
- d) Terhesebb betudás mérlege találja az éjjel, mint nappal elkövetett kártét.”¹⁴

A törvény értelmében a mezei rendőrség nem egy intézmény volt, csak a szabad ég alatt, nyílt területen elkövetett kisebb súlyú károsítások törvény általi megbüntetéséről rendelkezett. A törvény a terményre, veteményeskertekre, vigyázó csőszökkel kiemelten foglalkozott. E szerint: „A ki az erdei-, mezei-, szőlőbeli- vagy tócsősz hivatalt kötelességében eljárása közben, vagy azért boszút állva, megveri, mint közfenyíték alá tartozó, a rendszertint bíróság által, nem csak a gyógyítási költségeknek megtérítésében, úgy, a mennyire a megsértett élelmének keresésére ideiglen, vagy orvosolhatatlan csonkítás esetében örökre alkalmatlanná lett, ebből eredő károsodásának pótlásában, és 24-től 100 forintokig, folyó ezüst pénzt értve, terjedhető fájdalom-díjnak megadásában marasztal-

¹¹ 1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről.

¹² Zsoldos (1843) 48.

¹³ 1. § Ezen törvény rendelése alá esnek a kertekben, szőlőkben, mindennemű ültetéseken és erdőkben, vetésekben, növényekben, réteken, nádlásokban, legelőmezőkön, méhesekben, nem különben országos, dűlő- s vasutakon, hidakon és kőszénbányákon, turfa-téteken, valamint a temetőekben is elkövetett károsítások, szóval: a gazdálkodás s iparnak kívül fekvő tárgyait veszélyeztető cselekvések.

¹⁴ 1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről. 2. §.

tassék, hanem azon felül vétsége fokozatához képest, a büntető-köztörvény rendelete szerint is fenyíttetés meg.” A csőszök számára esküt írt elő amelynek szövegét a törvény rögzítette.

A törvény hatása¹⁵ később 1871-ben megalkotott gátőrségről szóló törvényben is előkerült. A törvény nevében a mezei rendőség arra enged következtetni, hogy egy szervezetről szól, de a tartalmából egyértelműen kiderül, hogy a szabályozás egy intézményt rögzít, amely a szabad ég alatt elkövetet lopások, károztatások meggátolásáról, megbüntetéséről szól.

A történelmi fejlődés, a változások (az 1867-es kiegyezés új főhatalmi színteret hozott létre) és az iparosítás hatása a fenti törvény eróziójához vezetett, amely egy új mezőgazdasági, mezőrendőrségi törvény hiányát észlelte. Erre vonatkozó lépések 1885-ben megtörténnek, de 1889-ben az előterjesztést az akkori illetékes miniszter visszavonta. Az új törvény előterjesztő preambulumból megtudhatjuk, hogy „A mezőrendőrökről az 1885. évi 2357. számú belügyministeri rendelet intézkedik. A mezei hites rendőrszemélyzetről és mezei rendőri kihágásokról 1860. január 30-án bocsájtott ki rendelet, mely azonban az 1880:XXXVI. tc. 2. és 3. §-ával hatályon kívül helyeztetvén, szükséges volt arra, hogy az ország erdélyi részére és a polgárosodott magyar határőrvidék területére kiterjedőleg a fentebb említett belügyministeri rendelet kiadassék, mert ezen területekre nézve az 1849:IX. tc. hatálya nem terjed ki.”¹⁶

A fentiek ismeretében az újonnan 1890-ben beterjesztett, és 1894-ben elfogadott törvény¹⁷ a következő fő területeket foglalta magában:

1. A földbirtok gazdasági használatáról
2. A legeltetésről
3. Az állattenyésztésről
4. A birtokhatár megjelölése
5. A mezei dűlőutakról
6. A faiskolákról és fásításról
7. Kártékony állatok és növények irtásáról és a hasznos állatok oltalmazásáról
8. A hegyközségekről
9. *A mezei rendőrségről*
10. *Kihágások és büntetések*
11. Hatóságok és eljárás

A törvény tehát komplexen kezelte, szabályozta a mezőgazdaságban a birtokjogokat, a mezei közlekedést, a kártékony mezei állatok és növények pusztítását, a hasznos állatok, valamint a mezőgazdasági értékek védelmét, továbbá a hegyközségeket és mezei rendőrséget szolgáló témaköröket. *A mezőőröket szolgálatban közbiztonsági közegnek tekintette, ezért szolgálatban rendőri csendőri jogokkal hatalmazta fel.* Igazolási, zálogba

¹⁵ „A gátőr ugyanazon szabályok szerint állittatik szolgálatba és ugyanazon bizonyítási képességgel és zálogolási joggal bír, mint az a mezei rendőrcsőszökre nézve az 1840: IX. tc. 9. szakaszában megállapítva van.”

¹⁶ 1894. évi XII. törvénycikk indoklása, a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről.

¹⁷ 1894. évi XII. törvénycikk a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről.

adási jogokkal ruházta fel, így például a tilosban legelésző állatokat behajthatta, a kóbor állatokat lelőhette. A mezőőr,¹⁸ az akkori pénznem szerint 60 koronaértéket meg nem haladó kihágás esetén hivatalból köteles volt intézkedni.

A törvény értelmében minden községnek kötelessége volt a határainak őrizet céljából esküt tett mezőőrt alkalmazni, illetve minden 100 holdnál több földtulajdonnal rendelkező egyén, valamint zárt, bekerített hely tulajdonosa tarthatott mezőőrt. A törvény szerint mezőőr lehetett az: „a ki magyar állampolgár, gondnokság vagy csőd alatt nem áll, büntett vagy vétség miatt vád alá helyezve vagy általában szabadságvesztés büntetés alatt nincs, bármely büntett vagy nyereségvágyból eredő vétség miatt elítélve nem volt, hivatalvesztésre szóló ítélet hatálya alatt nem áll, erkölcsi tekintetben kifogás alá nem esik és huszonnégyszáz évet betöltött. A felesketés megtagadható még oly elmebeli, testi vagy erkölcsi fogyatkozás esetén, a mely az illető egyént hivatása teljesítésére képtelenné teszi.”¹⁹ Érdekesség, hogy az akkori magyar valóság miatt, a mezőőrnek nem kellett írni-olvasni tudnia, de alkalmazásánál az írástudás előnyt jelentett. A későbbi gyakorlat szerint a főváros területét 4 mezőőri kerületre és 33 járásra osztották. A kerület élén felügyelő, míg a járások élén egy vagy több mezőőr állt. A mezőőröket fogópisztolyokkal és oldalkésekkel látták el. Szolgálatuk során együtt kellett működni a rendőrökkel, csendőrökkel.

Az 1894-es törvény az 1840-es törvény továbbfejlesztett²⁰ változata. Nevében is módosult, a mezei rendőrség mezőrendőrségre változott. A mezőrendőrnek az előző törvényhez képest bővültek a jogkörei.

A fenti szabályozás hosszú életűnek bizonyult, több háborút, forradalmat átélte. De a szocialista időkben, mint oly sok más régi szabályozást újragondolták. Ugyanakkor a jó kialakult szabályozást és annak gyakorlatát nem vetették el, így a 19/1968. (V. 21.) kormányrendelet biztosította a mezőőrök foglalkoztatását, erkölcsi, anyagi támogatását. Számukra a foglalkoztató által fizetett egyenruhát írt elő, szolgálati igazolvánnyal, jelvénnel látta el őket, illetve a hatósági közegeknek kijáró büntetőjogi védelmet garantálta számukra. Az előbb említett kormányrendelet, és a 36/1968 (IX. 26) MÉM rendelet alapján megalkották a Mezőőri Szolgálati Szabályzatot,²¹ amely konkrét útmutatást adott a mezőőri szolgálat ellátásához. Rögzítette a mezőőrökkel és szolgálataikkal kapcsolatos alábbi fő területeket:

1. A szabályzat hatályát.
2. A mezőőr foglalkoztatását. E szerint a mezőőr alkalmazásának feltétele volt, hogy betöltse a 18. életévét, és legyen lőfegyvertartási engedélye. A szellemi és testi fogyatékoság kizáró okként szerepelt. Továbbá a sorkatonai szolgálat letöltése kívánatos volt. A mezőőröket az állami gazdaságok, állami szervek,

¹⁸ Az előterjesztés ragaszkodott a mezőőri elnevezéshez, amelyet a következőkkel indokolt: „ország különböző vidékein divó különböző elnevezések, mint p. o. pásztor, csősz, kerülő stb. helyett, a melyeknek egyikét sem lehetett elfogadni, hanem olyan elnevezést kell használni, a mely az illető egyén közhatósági jellegét is kifejezi”.

¹⁹ 1894. évi XII. törvénycikk a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről. 77. §.

²⁰ László (2008) 46–51.

²¹ Kozári (1970)

községi, városi tanácsok, mezőgazdasági és egyéb szövetkezetek alkalmazták. A mezőőri munka főállás volt, amelyhez hivatali esküt kellett tenni. Ugyanakkor erdész, vadőr egyes mezőrendőri feladatot elláthatott.

3. A mezőőri szolgálat ellátását. A szabályzat a mezőőr fő kötelességeként rögzítette, a „működési területén a mező és erdőgazdasági termékek, termények, felszerelések, létesítmények, az állat, vad és halállomány őrzését”.
4. A lőfegyvertartás és használata az egyenruha viselés szabályait. A mezőőrt sörétes szolgálati fegyverrel látták el. Egyenruhájuk zöld színű volt, amelyen szolgálati jelvényt kellett hordaniuk.
5. A mezőőr felszerelését.
6. A mezőőr őrzési feladatait.
7. Lőfegyverhasználatát az őrzés során. A mezőőr fegyverhasználatát a szabályzat részletesen taglalta.
8. Mezőőrök felelősségét és védelmét.
9. Mezőőrök felügyeletét.
10. Büntetteket és szabálysértéseket.

A szocializmusban a tulajdon védelme kiemelt, fokozott védelmet kapott, ami a mezőgazdasági területeken is jól kitapintható. A mezőőrök megfelelő eszközökkel, jogszabályi támogatottsággal rendelkeztek, hogy szolgálatukat a társadalmi elvárásoknak megfelelően teljesítsék. Különösen fontos volt olyan időszakban és közegben, ahol a közösből való lopást bocsánatos bűnnek tartották, így a mező őrői nem számíthattak túl nagy népszerűsége a falvak határaitban.

Természetesen az egypártrendszer időszakában nem beszélhetünk önkormányzati rendészetről, azonban a mezőőrökre vonatkozó szabályozás, függetlenül attól, hogy 1950 és 1968 között négy alkalommal is módosult, egy rövid ideig tartó kétéves időszakot kivéve, alapvetően a dualizmus kori mintán nyugodott. Ezen kijelentés alatt az értendő, hogy a mezőőrök:

- települési vagy gazdálkodó szervezet alkalmazásában álltak;
- a település által foglalkoztatott mezőőrök működését kötelezően fizetendő mezőőri járulékból fedezték;
- fő feladatuk az általuk őrzött területeken a jogellenes magatartások esetén a jogszabályokban foglalt intézkedések megtétele;
- a mezőőrök feletti felügyeleti jog a mezőgazdasági minisztériumhoz, illetve annak illetékes szervéhez és a belügyminisztériumhoz tartozott.

A rendszerváltást követően a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: Fbtv.) hatálybalépéséig a mezőgazdasági őrszolgálatról szóló 25/1980. (VI. 27.) MT rendelet volt alkalmazandó. A rendszerváltást követően a szabályozás sok tekintetben hasonló volt a jelenlegi jogszabályhoz azzal a különbséggel, hogy mezőőrt nemcsak önkormányzat alkalmazhatott, hanem más szervezet is, illetve megszűnt a települések mezőőri járú-

lék kivetési joga, amely majd 100 éven keresztül a mezőőrségek működésének alapját képezte.²²

A hatályos szabályozás összefoglalása

A mezei őrszolgálatokra vonatkozó alapvető szabályokat a már említett Fbtv. határozza meg. A mezei őrszolgálatok létrehozása a települési önkormányzat önként vállalt feladata, ami a települési önkormányzat a közigazgatási területéhez tartozó termőföldek – ide nem értve az erdőt, a halastavat – őrzésében, védelmében ölt testet. A szervezet működésének egyik legjellemzőbb specialitása a finanszírozás, ugyanis a mezei őrszolgálatok működtetéséhez az állam hozzájárul, illetve az önkormányzat jogosult mezőőri járulékot megállapítani a földhasználók részére.²³ A mezőőri járulék összegének meghatározása a települési önkormányzat rendeletében kell hogy történjen²⁴ és rendszerint a földhasználó által használt földterület hektárjai után kell megfizetni azt. Az állami hozzájárulás mértéke az őrszolgálat megalakítási, a belépő mezőőr felszerelésével kapcsolatos költségeinek 50%-a, de mezőőrönként legfeljebb ötszázezer forint, és az őrszolgálat fenntartásával és működésével kapcsolatban felmerülő költségek 50%-a, de legfeljebb kilencvenezer forint/fő/hó.²⁵ Az ismertetett finanszírozási szabályok teszik lehetővé a kisebb települések számára is a mezőőrök alkalmazását, így önkormányzati rendészeti szerv működtetését is.

A mezei őrszolgálatok által foglalkoztatott mezőőr a termőföldek őrzését, valamint a termőföldön lévő, illetve ahhoz tartozó termények és termékek, felszerelések, eszközök, haszonállatok, továbbá mezőgazdasági építmények, földmérési jelek vagyoni védelmét ellátó személy.²⁶ A mezőőr számára az Fbtv. előírja, hogy²⁷ a) azon járművel szemben, amelyről alaposan feltételezhető, hogy a működési területéről származó jogellenesen szerzett szállítmány van, illetve azzal a személlyel szemben, aki a nála vagy az általa használt járművön levő szállítmány megszerzésének jogszerűségét nem valószínűsíti jogosult és köteles az Erftv-ben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására. b) A működési területén jogosult és köteles a jogtalanul legeltetett, illetőleg felügyelet nélkül talált állatot a tulajdonosnak átadni. c) A hatáskörébe nem tartozó bűncselekmény vagy szabálysértés esetén a rendőrséget vagy más szervet haladéktalanul értesíteni, eljárást kezdeményezni.

A mezőőr feladatait törvény határozza meg, azonban a feladatok ellátását az önkormányzat utasításai szerint végzi.²⁸ A mezőőr működésének szakmai felügyelete

²² A mezőgazdasági őrszolgálatról szóló 25/1980. (VI. 27.) MT rendelet 4. §.

²³ Fbtv. 19. § bekezdés.

²⁴ Fbtv. 19. § (1) bekezdés.

²⁵ A mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához és működéséhez nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 64/2009. (V. 22.) FVM-PM együttes rendelet.

²⁶ Fbtv. 20. § (1) bekezdés.

²⁷ Fbtv. 23. §.

²⁸ Fbtv. 20. § (1) bekezdés.

egyrésről a járási hivatalhoz (mezőgazdasági szakigazgatási szerv), másrésről a rendőrséghez tartozik.²⁹

A mezőőr számára mind az Fbtv.,³⁰ mind a hatályos szabálysértési törvényünk (a továbbiakban: Sztv.)³¹ lehetőséget biztosít egyes szabálysértési tényállások megvalósítása esetén szabálysértési bírság kiszabására. Érdekes áttekinteni, hogy mely szabálysértési tényállások esetén biztosítja az Sztv. a mezőőr számára helyszíni bírság kiszabását:

1. tulajdon elleni szabálysértés,³²
2. fémkereső műszer jogellenes használata,³³
3. veszélyeztetés kutyával,³⁴
4. köztisztasági szabálysértés,³⁵
5. vadászati, halászati, legeltetési tilalom megszegése,³⁶
6. mezei szabálysértés,³⁷
7. felhívással szembeni engedetlenség,³⁸
8. vízszennyezés.³⁹

A mezőőr képzését, illetve továbbképzését a járási hivatal végzi. A vizsgát és esküt tett mezőőr formaruhában, szolgálati igazolvánnyal és jelvénnel látja el munkáját.⁴⁰

Az elvégzett kutatás módszertana

Jelen kutatásban támaszkodtunk az általunk a közelmúltban elvégzett általános önkormányzati rendészeti kutatások eredményeire, annak megállapításait és eredményeit kiindulási alapként használtuk.⁴¹ A mezőőrségek működésének elemzését egyrészt primer kutatás keretében a mezőőrség vezetőivel, irányítóival, mezőőreivel, illetve a mezőőrség munkájában kompetens más személyekkel (polgármester, jegyző, rendőri vezető) folytatott interjúk és kérdőíves kutatást végeztünk, másrészt szekunder kutatás keretében a mezőőrségek működésére vonatkozó szabályozók, jogtörténeti és szakmai tanulmányok, valamint a rendelkezésre álló adatok, statisztikák feldolgozását végeztük el. Strukturálatlan interjút mindösszesen 13 fővel készítettünk, akik közül 1 fő mezőőrségi társulás vezetője, 2 fő mezőőr, 5 fő jegyző, 2 fő polgármester, 3 fő rendőri

²⁹ Fbtv. 21. § (1) bekezdés.

³⁰ Fbtv. 23. § (3a) bekezdés.

³¹ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szt.) 39. § (2) bekezdés i) pont.

³² Szt. 177. § (4) bekezdés.

³³ Szt. 187/A. § (2) bekezdés.

³⁴ Szt. 193. § (3) bekezdés.

³⁵ Szt. 196. § (3) bekezdés.

³⁶ Szt. 215. § (2) bekezdés.

³⁷ Szt. 241. § (2) bekezdés.

³⁸ Szt. 244. §.

³⁹ Szt. 245. § (2) bekezdés.

⁴⁰ A mezőőrök és hegyőrök szolgálati viszonyáról szóló 29/1998. (IV. 30.) FM rendelet.

⁴¹ Lásd például: Bacsárdi-Christián (2017)

vezető (őrsparancsnok, kapitány, megyei főkapitány). Az interjúkra 2017–2018 években került sor.

A kutatás hipotézisei

1. Az önkormányzatok számára a mezőőrségek működtetéséhez nélkülözhetetlen az állami támogatás, és az állami támogatás katalizáló szerepet tölt be a mezőőrségek létrehozásáról való döntés meghozatalakor.
2. A mezőőrség számára rendelkezésre álló hatáskörök és eszközök elégségesek a feladataik ellátáshoz.
3. A mezőőrség feletti felügyeleti rendszer felülvizsgálatra szorul.
4. A 10 000 fő alatti településeken a mezőőrök tevékenysége túlmutat a mezőőrök számára a jogszabályokban előírt feladatokon.
5. A mezőőrök alkalmazása hozzájárul a település közbiztonságának növeléséhez.
6. Az önkormányzatok számára problémát jelent a mezőőrök toborzása.
7. A mezőőrök képzettsége alacsony, a továbbképzés színvonalát javítani szükséges.
8. A mezei őrszolgálatok problémamentesen együtt tudnak működni más önkormányzati rendészeti szervekkel, a rendőrséggel, a polgárőrséggel és a magánbiztonsági szolgáltatókkal.

Mezei őrszolgálatok helye az önkormányzati rendészetben

Hazánkban önkormányzati rendészeti szervezet alapvetően öt különböző önkormányzati rendészeti szervtípusra építhető:

1. közterület-felügyelet,
2. mezei őrszolgálat,
3. önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat,
4. (jogosult) erdészeti szakszemélyzet,
5. halászati őrség.

Kutatásaink alapján a közterület-felügyeleten és a mezei őrszolgálatokon túl a többi önkormányzati rendészeti szervtípus csak marginális szerepet tölt be az önkormányzatok rendészeti jogalkalmazásában, azaz a hazai önkormányzati rendészet két meghatározó lábon áll: a települések belterületének önkormányzati rendészete, a közterület-felügyelet és a külterületek önkormányzati rendészetei a mezei őrszolgálat. Sajnos arról pontos számadattal nem rendelkezünk, hogy hány közterület-felügyelet és mezei őrszolgálat működik hazánkban, azonban az ORFK 2017-es rendelkezésre bocsátott adatai tanulságos adatokkal szolgáltak.

2013-ban 390 önkormányzat mindösszesen 671 mezőőrt alkalmazott, míg 2017-ben a mezőőrök száma az ORFK közlése⁴² szerint már 843 fő volt, amely több mint 25%-os

⁴² ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása 2017. év adatairól.

növekedésnek felel meg.⁴³ Egy tanulságos összehasonlítást érdemes tenni a közterület-felügyelők és mezőőrök létszáma tekintetében. Kutatásunk számadataiból tudjuk, hogy Budapesten (fővárosi önkormányzat és a kerületek összesen) hozzávetőlegesen 750 közterület-felügyelő dolgozik az országos 1750 fős közterület-felügyelői létszámból.⁴⁴ A mezei őrszolgálatok tipikusan a vidék rendészetét képviselik, ezért ha össze akarjuk hasonlítani a mezei őrk számát a közterület-felügyelők számával, érdemes Budapestet külön kezelni. Budapest nélkül a közterület-felügyelők létszáma, mintegy 1000, míg a mezőőrök létszáma, csaknem 850. Ez azt jelenti, hogy *a vidéken majdnem ugyanannyi mezőőr teljesít szolgálatot, mint közterület-felügyelő, azaz nyugodtan állíthatjuk, hogy a mezei őrszolgálatok jelentősége megegyezik a közterület-felügyeleték jelentőségével.*

Nagy különbség a két önkormányzati rendészeti szervezet tevékenysége között, hogy a közterület-felügyelet munkája sokkal jobban előtérben van, mint a mezőőrségé. Ezt az állításunkat erősíti a médiapercepció vizsgálatunk, amelyben kimutattuk, hogy 2016-ban az általunk vizsgált megyei sajtótermékekben 93 önkormányzati rendészeti tevékenység közül csak 13-ban jelent meg mezőőri tevékenység és a vizsgált országos sajtóban egyáltalán nem kerültek szóba a mezőőrök, azaz a mezőőri szolgálat működése nem igazán üti meg sem a megyei, sem az országos sajtóorgánumok ingerküszöbét.

A mezei őrszolgálatok finanszírozása

A mezei őrszolgálatok finanszírozási háttere unikálisnak tekinthető az önkormányzati rendészeti jog területén, ugyanis az nem kizárólag az önkormányzat helyi adóbevételeiből történik, hanem állami támogatásból és egy speciális adó jellegű bevételből, a mezőőri járulékból. Azonban nem teljesen világos az, hogy elegendő-e ez a plusz finanszírozás egy önkormányzatnak, hogy létrehozza, majd fenntartsa a mezei őrszolgálatot. Minden bizonnyal jelentősen több mezei őrszolgálat működne magasabb normatív finanszírozás esetén.

A kutatásunk során mindenesetre a megkérdezett mezei őrszolgálatok és önkormányzati vezetők egyöntetű véleménye az volt, hogy a mezőőri járulék és az állami támogatás kiemelt jelentőségű a mezei őrszolgálatok finanszírozásában. Az állami és a mezőőri járulék finanszírozás nélkül azonban több, főleg szerényebb helyi adóbevételekkel rendelkező település nem tartaná fenn a mezőőri szervezetrendszerét, és ezen települések részéről hangzott el az is, hogy elégedetlenek az állami finanszírozás nagyságrendjével, összegével. Az állami finanszírozás esetleges növelése a mezei őrszolgálatokra fordított helyi adóbevételek arányát csökkentené vagy esetlegesen ebből a megnövelt állami támogatásból a mezőőrök számát emelnék, hiszen számos önkormányzat – különösen

⁴³ Ugyanezen időszak alatt Franciaországban az önkormányzati rendőrök létszáma „csak” 16%-kal, 27 259 főről 31 753 főre nőtt, azaz a mezőőrök számának növekedési üteme kétségtől figyelemre méltó. Lásd: Bacsárdi (2018) 267.

⁴⁴ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása 2017. évről.

Kelet-Magyarországon – még az állami támogatást is figyelembe véve sem engedheti meg magának mezei őrszolgálat létrehozását vagy egyetlen mezőőr alkalmazását sem.

További fontos kérdés, hogy mennyiben okoz nehézséget a mezőőri járulék behajtása a települési önkormányzatok számára. Bizonyos önkormányzatok az irreális dokumentációs kötelezettség, ügyviteli költségek okán sem látja értelmét bevezetni és beszedni a mezőőri járulékot. A megkérdezett önkormányzatok túlnyomó többsége, ahol bevezették ezt a helyi közterhet, nem számolt be nehézségről a mezőőri járulék behajtása területén. Általában azon települések esetén, ahol a gazdák elégedettek a mezei őrszolgálattal, ott a mezőőri járulék behajtása nem okoz gondot, azaz a lakosok, földhasználók bizonyára felismerték, hogy a mezei őrszolgálat által nyújtott közszolgáltatás hasznos számukra.

A mezei őrszolgálat személyi állománya

A mezőőrök személyi állománya a kutatásunk szerint egyrészt a rendészeti tapasztalat nélkül, mezőgazdasági és erdészeti ágazatból, másrészt rendészet, honvédelem területéről (például leszerelt, nyugalmazott katona, rendőr) érkezik a mezei őrszolgálat-hoz. Az interjúalanyok által közölt információk egybevágóak a korábbi kutatásunkkal, ugyanis ott is megállapítást nyert, hogy a közterület-felügyelők jelentős része rendészeti tapasztalatok nélkül kerül az önkormányzati rendészeti szervezetbe.

A mezőőrök toborzása, ellentétben a közterület-felügyelők toborzásával, többnyire nem okoz gondot az önkormányzatoknak, aminek az oka az lehet, hogy a közterület-felügyelővel összehasonlítva, kevésbé szigorúak a képzési és képzettségi feltételek.⁴⁵ Az alkalmazott mezőőrök mezei őrszolgálat szervezetében való megtartása sem okoz problémát, a megkérdezett önkormányzati vezetők nem számoltak be számottevő fluktuációról. Ugyanakkor azt is érdemes megemlíteni, hogy a mezőőrök rugalmas munka-beosztása lehetővé teszi másodállás vállalását, kiegészítve a nem túl magas béreket.

A megyei fővárosi kormányhivatalok által felkért képzőintézményekben elvégzett egyhetes képzésen szinte képtelenség átfogó, érdemi ismereteket átadni büntetőjogi, szabálysértési, mezőgazdasági, vadászati stb. témakörök mindegyikében. Azonban a munkájukat megkezdő mezőőrök ilyen formában történő képzése legalább megoldott, azonban a megkérdezettek elégtelennek érzik a mezőőrök továbbképzési lehetőségeit. Majdnem minden interjúalany arról számolt be, hogy jóval több továbbképzés kellene, és sokan szükségesnek tartanák az egységes rendészeti képzés megszervezését, például annak érdekében is, hogy a közterület-felügyelői és mezőőri feladatellátás jobban összehangolható legyen.⁴⁶

⁴⁵ Lásd: a mezőőrök és a hegyőrök szolgálati viszonyáról szóló 29/1998. (IV. 30.) FM rendelet.

⁴⁶ Ez szintén rímél a korábbi kutatásunkra, ahol a meghatározó önkormányzati rendszetek vezetői szintén elégségesnek érezték a közterület-felügyelők belépő tudását, de elégtelennek a közterület-felügyelők továbbképzési lehetőségeit.

A mezőőrök tevékenysége

Az Fbtv. elég szűkszavúan, a termőföldek őrzésében, a termőföldön lévő, illetve ahhoz tartozó termények és termékek, felszerelések, eszközök, használatok, továbbá mezőgazdasági építmények, földmérési jelek vagyónvédelmében határozza meg a mezőőr feladatát. Az előbbieket miatt a kutatásunkban kiemelt hangsúlyt kapott annak vizsgálata, hogy ténylegesen milyen feladattal bízzák meg az önkormányzatok a mezőőröket. Az interjúk alapján az alábbi feladatok merültek fel:

1. járóri tevékenység ellátása,
2. termény és falopások, illegális hulladéklerakás megakadályozása,
3. külterületen elhelyezett vadkamerák felvételeinek megfigyelése,
4. gazdákkal való kapcsolattartás, gazdák közötti viták megoldásában közreműködés,
5. a határban lévő rendellenességek helyreállítása (például külterületi utak állapotromlása esetén jelzés az önkormányzatnak, átereszek, átjárók karbantartási szükséglet jelzése),
6. külterületi, lezárt utak sorompóinak ellenőrzése, karbantartása,
7. télen szociális segítségnyújtás,
8. seregélyriasztás,
9. dűlőfelújításban, fásításban való részvétel,
10. gépjárművezetői feladatok,
11. önkormányzati rendezvények lebonyolításában segítségnyújtás.

Nyilvánvaló, hogy a fenti felsorolás nem teljes körű, azonban jól mutatja, hogy a mezőőri feladatellátás milyen sokrétű. A mezőőr rendelkezik a külterületeken a helyismerettel, ők az önkormányzat külterületein „a szem és fül”, így nem véletlen, hogy olyan feladatok ellátásában is közreműködhetnek, mint a szociális segítségnyújtás.

Ami szembetűnő, hogy az interjúalanyok a hatósági tevékenységre utaló feladatokat nem nevezték meg. A felsorolt mezőőri feladatok egy része bűnmegelőzési célzatú, míg a többi tevékenység inkább egyfajta „külterületi gondnoki” tevékenység ellátására utal. Ezen információk birtokában nem is meglepő, hogy a kutatásban részt vevők mindegyike úgy nyilatkozott, hogy a mezőőr számára elegendő hatáskört biztosítanak a jogszabályok a feladatuk ellátásához és a feladatellátásuk során nem kellett kényszerintézkedést vagy kényszerítő eszköz alkalmazásához folyamodni.

Itt érdemes kutatásunk eredményeit összevetni az ORFK által közölt adatokkal, összehasonlítva a közterület-felügyelők feladatellátását a mezőőrökével. Nyilvánvaló, hogy egy közterület-felügyelővel, akinek működési köre egy település belterülete, sokkal többször találkozik egy átlagos állampolgár, mint a külterületeken szolgálatot teljesítő mezőőrrel. Így nem véletlen, hogy nagyságrendekkel több közigazgatási feljelentést (21 904 db közterület-felügyelői szemben a 403 mezőőri feljelentéssel), bűntető feljelentést (177 db közterület-felügyelői szemben a 15 mezőőri feljelentéssel), szabálysértési feljelentést (45 945 db közterület-felügyelői szemben a 305 mezőőri fel-

jelentéssel) tettek a közterület-felügyelők. Szemléletes a helyszíni bírság különbözősége is, hiszen a mezőőrök 2017-ben mindössze 5 885 000 Ft helyszíni bírságot szabtak ki, míg a közterület-felügyelők 2 471 853 000 Ft értékben bírságoltak (420-szoros különbség) és a mezőőri bírság csak 93 személyt, míg a közterület-felügyelői 138 967 személyt érintett (1,494-szeres különbség).⁴⁷ Azonban az előállítások számát tekintve, már nem láthatunk ilyen nagyságrendű eltérést a két önkormányzati rendészeti szerv-típus között: a közterület-felügyelők 57 esetben, míg a mezőőrök 6 esetben alkalmaztak ilyen intézkedést. Érdekes és tanulságos adat a visszatartások számának alakulása, ugyanis a mezőőrök 304 alkalommal éltek ezen intézkedéssel, szemben a közterület-felügyelők 140 alkalommal fogatosított ezen intézkedésével. Ez azt is jelenti, hogy a mezőőrök nem ritkán kerülnek olyan helyzetbe, amikor jogsértő személy visszatartását kell fogatosítaniuk.

Összevetve az interjúk eredményét és az ORFK által közölt adatokat egyértelmű, hogy a mezőőrök tevékenysége, ellentétben a közterület-felügyelő tevékenységével, tipikusan nem hatósági, hanem szolgáltató jellegű. A szolgáltató jelleg egyrészt közbiztonsági-bűnmegelőzési szolgáltatás nyújtásában, másrészt nem tipizálható önkormányzati szolgáltatások nyújtásában ölt testet.

A mezei őrszolgálat felügyelete

Korábbi kutatásainkban már kiemelt problémaként definiáltuk, hogy az önkormányzati rendészeti szerveknek nincs egységes felügyelete.⁴⁸ A mezei őrszolgálatok szakmai felügyelete egyrészt a rendőrséghez,⁴⁹ másrészt a járási hivatalhoz⁵⁰ mint mezőgazdasági szakigazgatási szervhez tartozik, azonban ezen osztott felügyelet hatékonyságáról információkkal nem rendelkezünk.

Az előbbieket miatt a kutatásban külön rákérdeztünk a mezei őrszolgálatok szakmai felügyeletének gyakorlati megvalósulására. Az elvégzett interjúkutatás alapján egyes összkép rajzolódott ki. A megkérdezett végrehajtásban dolgozó mezőőrök általában elégedettek a felügyeleti rendszerrel, a vezetőkről azonban ez nem mondható el. Egyes vezetők, kevesellték a képzéseket, továbbképzéseket, érdemi felügyeleti intézkedést pedig egyáltalán nem tapasztaltak.⁵¹ Az interjúk alapján a szakmai továbbképzések színvonala és száma megynként eltérő lehet, így a vezetői elégedettség is nagyban függ attól, hogy melyik megyében található a mezei őrszolgálat. A felügyeleti tevékenység sokkal egyszerűbb akkor, amennyiben egy szervezet működése kézzel fogható, hatósági döntésekben manifesztálódik. Az előzőekben azonban kimutattuk,

⁴⁷ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása 2017. évről.

⁴⁸ Bacsárdi-Christian (2017)

⁴⁹ A Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdés h) pont.

⁵⁰ Fbtv. 21. §.

⁵¹ Ez nem meglepő annak fényében, hogy a mezei őrszolgálatnak érdemi törvényessége felügyelete nincsen.

hogy a mezei őrszolgálatok működésének csak egy részét érinti a hatósági tevékenység, így a felügyelt és felügyeleti szerv érintkezési pontjai szükségképpen korlátozottabbak.

A mezei őrszolgálatok együttműködése más rendészeti szervekkel

A mezei őrszolgálatok legfontosabb partnere a rendőrség. Az interjúalanyok mindegyike jó szakmai kapcsolatról számolt be a rendőrséggel és megállapítható volt, hogy a rendőrség is számít a mezei őrszolgálatokra. Ennek oka az, hogy a külterületeken a mezőőröknek van nagyobb helyismerete, speciális tudása, illetve sokszor csak a mezőőrök rendelkeznek azokkal a gépjárművekkel, amelyekkel egy-egy külterületi helyet meg lehet közelíteni. Néhány esetben azonban kritikai jelleggel megjegyezték interjúalanyaiknak, hogy a mezei őrszolgálatról a rendőrség felé való információáramlás jó, azonban ellentétes irányban, azaz a rendőrségtől a mezei őrszolgálat felé való információáramlás nem igazán működik. Az előbbieket miatt javaslatként fogalmazták meg egyes mezőőrök, hogy érdemes lenne az információáramlás hatékonyságának javítására egy közös kommunikációs platformot létrehozni.

A rendőrségen túl a mezei őrszolgálatok kapcsolatot tartanak az önkormányzati rendészet másik lábával, a közterület-felügyelettel, a hivatásos és önkormányzati tűzoltósággal, a polgárőrséggel és a szociális szolgáltatást nyújtókkal is.

A rendőrség és a településvezetők egyformán hangsúlyozták, hogy a mezőőrségek fenntartása nagymértékben csökkenti külterületi szabálysértéseket, bűncselekményeket. A mezőőrsők működése, járőrszolgálatuk magában jelentős visszatartó erővel bír a szabályszegő magatartásokat elkövetni szándékozók számára.

A polgárőrséggel történő együttműködés tapasztalatai vegyes képet mutatnak, de alapvetően pozitív visszacsatolások érkeztek.

A hipotézisek értékelése

- Az önkormányzatok számára a mezőőrségek működtetéséhez nélkülözhetetlen az állami támogatás, és az állami támogatás katalizáló szerepet tölt be a mezőőrségek létrehozásáról való döntés meghozatalakor.
- A hipotézis részben tekinthető elfogadottnak, ugyanis több település, nyilvánvalóan a tehetősebbek, állami támogatás nélkül is fenntartanak a mezőőrségeket, az azonban egyértelműen bizonyítást nyert, hogy az állami támogatás katalizáló szerepet tölt be a mezőőrségek létrehozásáról való döntés meghozatalakor. Megállapítható, hogy a mezőőrségek jelentős erősödését idézné elő a magasabb normatív állami finanszírozás.
- A mezőőrség számára rendelkezésre álló hatáskörök és eszközök elégségesek a feladataik ellátáshoz.
- A hipotézis elfogadottnak tekinthető. Nem merül fel olyan adat, információ, amely arra utalna, hogy a mezőőrségek hatáskörét és eszközeit bővíteni kellene.
- A mezőőrség feletti felügyeleti rendszert felül kell vizsgálni.

- A hipotézis további vizsgálatra szorul. Az biztos, hogy a mezőőrségek kettős szakmai felügyelete változatos képet mutat, azonban a szakmai felügyeleti tevékenység hatékonyságát célszerű tovább vizsgálni.
- A 10 ezer fő alatti településeken a mezőőrök tevékenysége túlmutat az örök számára a jogszabályokban előírt feladatokon.
- A hipotézis részben tekinthető elfogadottnak. A mezőőrök számtalan olyan feladatot látnak el nem hatósági jogkörben, hanem szolgáltatást nyújtóként, amely feladatokat jogszabály nem utal hatáskörükbe, és ez igaz nemcsak a 10 ezer fő alatti, hanem az összes kutatás tárgyát képező önkormányzatra egyaránt.
- A mezőőrök alkalmazása hozzájárul a település közbiztonságának növeléséhez.
- A hipotézis elfogadottnak tekinthető. A mezőőri tevékenység nagymértékben járul hozzá a külterületeken a bűnmegelőzéshez és ezáltal a közbiztonság növeléséhez.
- Az önkormányzatok számára problémát jelent a mezőőrök toborzása.
- A hipotézis nem tekinthető elfogadottnak. Ellentétben a közterület-felügyelők toborzásával, a mezőőrök toborzása nem ütközik nagyobb problémába, nehézségbe.
- A mezőőrök képzettsége alacsony, a továbbképzés színvonalát javítani szükséges.
- A hipotézis részben tekinthető elfogadottnak. A kutatás során nem volt kimutatható, hogy probléma lenne a mezőőrök képzettségével, azonban több és jobb minőségű továbbképzésre lenne szükség.
- A mezei őrszolgálatok problémamentesen együtt tudnak működni más önkormányzati rendészeti szervekkel, a rendőrséggel, a polgárőrséggel és a magánbiztonsági szolgáltatókkal.
- A hipotézis elfogadottnak tekinthető, ugyanis az együttműködés vonatkozásában csak olyan kisebb problémákról adtak számot az interjúalanyok, amelyek alapjaiban a jó együttműködést nem befolyásolták.

Összegzés

Támaszkodva az önkormányzati rendészeti kutatásaink eddigi részeredményeire is, most első alkalommal került sor átfogó jelleggel a mezei őrszolgálatok tevékenységének vizsgálatára, hiszen ez eddig jórészt az ismeretlenség homályában maradt, mind az állampolgárok, mind a szakma számára. Jelen kutatásunk eredményeként egy kevésbé hatósági jellegű, szolgáltató önkormányzati rendészeti szervtípus képe rajzolódott ki. Ez a kép gyakorlatilag inverze a másik domináns önkormányzati rendészeti szervtípusnak, a közterület-felügyeletnek, amelynél a hatósági jelleg dominál a szolgáltató jelleggel szemben. A mezei őrszolgálatok különösen fontos szerepet töltenek be a vidék biztonságában, a települések külterületeinek védelmében.

A mezei rendőrség utódsszerveként a mezei őrszolgálat számos ponton magán viseli a történelmi előzményeket. A mai mezőőri szolgálat és annak szabályozása több hasonlóságot is mutat korábbi csőszök tevékenységével (lásd például a sörétes löfegyver

alkalmazását napjainkig). A mezei őrszolgálatok állam által történő kiegészítő finanszírozási háttere és a vidéki önkormányzatok sajátos külterületi közbiztonsággal és közszolgáltatásokkal kapcsolatos igényei együttesen a mezőőrök számának dinamikus emelkedéséhez vezettek, így megerősítve az önkormányzati rendszert vidéki bázisát. Meggyőződésünk szerint a jelenlegi mezőőri létszám többszöröse lenne hazánkban és komoly fejlődést eredményezne, ha az állam magasabb összegű normatív támogatást biztosítana a mezei őrszolgálatok működéséhez.

Egyértelműen kiderült az is a kutatásunkból, hogy a mezei őrszolgálatok léte és tevékenysége alapvetően hasznos, így a jelenlegi jogszabályi keretek mélyreható változtatása nem indokolt, leszámítva a vázolt problémák orvoslását. Az önkormányzati rendszert szervezők megerősítésének és egységesebbé tételének érdekében azonban szükségesnek tűnik némi finomhangolás a részletszabályokban.

Meglátásunk szerint indokolt és szükséges a mezei őrszolgálatokat a közterület-felügyelet mellett fenntartani és fejleszteni, hiszen a két önkormányzati rendszertípus eltérő profilját, önkormányzati rendszerben betöltött szerepét kutatásunk szintén egyértelműen kimutatta.

A fentieket összegezve nem lennénk meglepve, ha a mezei őrszolgálatok számának további emelkedését látnánk a jövőben, ezzel tovább erősítve az önkormányzati rendszert szervezeti rendszert.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bacsárdi József (2018): A francia önkormányzati rendszer összehasonlító elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, XIV. évf. 2. sz.
- Bacsárdi József – Christián László (2017): Hol tart jelenleg az önkormányzati rendszert? In Christián László szerk: *Rendészettudományi Kutatások. A Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Koi Gyula (2013): *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945)*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- Kozári János szerk. (1970) *Mezőőr kézikönyv*. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó.
- László Zsuzsanna (2008): De Politia campestris – A mező rendőrség intézményéről. *Jogtörténeti Szemle*, 10. évf. 1. sz.
- Zsoldos Ignác (1842): *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840: IX. törvénycikkely nyomán*. Pápa, Pápai Református Kollégium.
- Zsoldos Ignác (1838): *Néhány szó a honi közbátorságról*. Pest, Trattner-Károlyi.

Internetes források

- <http://2010-2014.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/agrargazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megemelt-allami-tamogatas-a-mezoorok-foglalkoztatasa-hoz> (2018. 11. 01.)
- www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2016.pdf (2018. 11. 01.)

Jogforrások

1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről.

1894. évi XII. törvénycikk a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről.

1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról.

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.

25/1980. (VI. 27.) MT rendelet a mezőgazdasági őrszolgálatról.

329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről.

29/1998. (IV. 30.) FM rendelet a mezőőrök és hegyőrök szolgálati viszonyáról.

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

ABSTRACT

From Field Police to Field Watch

BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László – SALLAI János

In the Hungarian law enforcement history, the field police has utmost importance because Hungary's first police law was Act IX of 1840 about the field police. Under the later act of 1894, every village was obliged to use a field guard for the purpose of oversight of its borders; an individual who possessed more than 100 acres of land and an owner of closed or fenced space had the right to employ a field guard. The law institution of field police and field watch has been going through a long way since its foundation. After the decline in the 20th century, the law institution of field watch has started to revive. In this paper, for the first time in the Hungarian local governmental law enforcement researches, we review the function and work of the field watches as a part of the Hungarian local governmental law enforcement.

Keywords: local government, local governmental law enforcement, field watch, field guard

Private Security and Municipal Policing in Academic Education – An International Overview¹

KOVÁCS Éva - CHRISTIÁN László²

The objective of the research group entitled The role of private security and local governmental law enforcement in 21st century law enforcement is to comprehensively examine the field of private and municipal policing regarding its domestic situation with an international outlook. Analysing this issue, the question of how, in what detail and at which training levels the education of these two fields are conducted bears utmost importance in countries under our scrutiny, along with regulatory, organisational and operational issues. The selection of the countries was done subjectively, in line with the work of our research group.

Keywords: municipal policing, local governmental law enforcement, private security, university, academic education

Definition of Private Security and Local Governmental Law Enforcement

Public safety is the collective product of society, which consists of the activities of the individuals and communities, the official measures of the state organisations, the capability of the citizens to protect themselves and the services of the entrepreneurial market.³ We can realise that nowadays security is also a collective and cooperative product of the society, due to the participation of state and local level organisations, volunteers and the private security sector. The Hungarian law enforcement system is based on public order organisations (Police, Disaster Management, Civil National Security Service, Prison Service), however, there are some other “complementary law enforcement” institutions, which play a role.⁴

¹ The work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project PACSDOP-2.1.2-CCHOP-15-2016-00001 entitled “Public Service Development Establishing Good Governance” in the Ludovika Workshop.

² Éva KOVÁCS, language teacher, National University of Public Service, Foreign and Technical Languages Centre orcid.org/0000-0003-3295-9243, kovacse@uni-nke.hu
László CHRISTIÁN, PhD, Police Colonel, Associate Professor, National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Department of Private Security and Local Governmental Law Enforcement orcid.org/0000-0001-9809-4890, christian.laszlo@uni-nke.hu

³ Finszter (2001) 53–66.

⁴ Christián (2017) 132–139.

Private security is a service provided by an authorized market participant (either an enterprise or a natural person) in return for a service charge, which protects the personal safety and property of the client, facilitating the exercise of rights on a broader scale. In our view, private security can be perceived as a mathematical set, creating larger and larger common subsets with public order and safety, while having its considerable own subgroup, as well. It has become a global tendency in the recent years that the role of private security actors is increasing within the system of law enforcement. The main reason for this we regard to be the fact that they offer both specialised and comprehensive services equally at a professional level. Before defining the term “local governmental law enforcement”, it is important to explain a detail: this is the officially used term. In general, the international usage applies the term “municipal policing”, yet, in countries with more centralized police such as Hungary, we may only describe the existing structure as “local governmental law enforcement” since the Hungarian police force is centralised and single, therefore there is no possible way to establish police forces controlled by local governments.⁵

The so-called “municipal police model” around Europe means that decentralised police units co-exist under municipality control parallel with the state police with similar empowerment. The municipal bodies respond to local needs in close cooperation with other law enforcement organisations.

The Hungarian local governmental law enforcement bodies are founded and financed by the municipalities with more limited empowerment to enforce the law than that of the police. Their main role is to contribute to public security, crime prevention with respect to residential needs and requests, protection of local assets and to improve the subjective sense of security of the population. According to another expert from this field, we can define local governmental law enforcement as all the activities and direct actions taken in response to the demand of local security issues. The competence and powers of local governmental law enforcement bodies are more limited than those of the police. The most important type of local governmental law enforcement unit is the Public Area Surveillance Unit; almost all major cities and towns established this kind of unit.⁶

Regarding the fact that private security and local governmental law enforcement comprise a peripheral field of law enforcement, it is crucial to examine how individual countries replenish the new supplies of professionals and what sort of training options are available for them in tertiary education. The present study introduces the Hungarian trainings in higher education, coupled with a brief international outlook on relevant international academic tuition.

⁵ Bacsárdi–Christián (2016) 84–98.

⁶ Christián (2016) 695–698.

Domestic Situation

Private security is dealt with at two academic institutions in Hungary, whereas local governmental law enforcement studies are available at only one university (NUPS). Security managerial training is available at the National University of Public Service, while two faculties of Óbuda University are concerned with security technology engineering education. The National University of Public Service⁷ started its operation on 1 January 2012 with the integration of three predecessors in title faculties (military and police officer training, public administration), now comprising five faculties altogether. The mission of the university is the creation of new supply of professionals in public administration with regard to interoperability between careers.

The monopoly of policing training among Hungarian academic institutions is held by the Faculty of Law Enforcement at the National University of Public Service, whose predecessor in title was the Police College. This institution carries out the teaching of private security and local governmental law enforcement professionals and experts. Students receive a comprehensive knowledge in fundamental legal fields (constitutional, administrative, criminal and civil law, etc.) and various special managerial and vocational law enforcement courses. The vocational core material includes up to 40 subjects with a wide knowledge from basic courses such as the theoretical fundamentals of private security, personal protection and safety, property protection, event protection policy and security technology. Special subjects include the security of commercial units, cooperation in law enforcement, operational conditions in property protection businesses, data security and protection.

The major offers two specializations for private detection and information security specialization, and local governmental law enforcement. The subjects belonging to both specializations are taught in an increased number of hours.

A closely connected antecedent of the present tuition was the fact that the Police College, the preceding institution in title opened its doors to the civilian public in the year 2000, starting a post-secondary vocational training entitled “crime prevention organizer”. The extraordinary popularity of the course prompted the leaders of the institution to offer courses for businesses in the line of private security and municipal law enforcement. Eventually, 2006–2007 marked the kick-off year in academic-level academic education in the form of specialization for security. Since the foundation of the courses for security and due to its higher educational level tuition, the actors in the area are increasingly supportive of the notion that the creation of complex security may not exclusively be expected from the police, but alternative participants must also be involved in it. The security specialization has drawn significant interest from the world of private security, municipal policing and even traditional law enforcement with numerous private security business leaders and local governmental law enforcement experts having completed their education here.

⁷ <https://en.uni-nke.hu/>

In the fall of 2013, in order to cater for the security specialization, a new department was established under the name: Department of Private Security and Local Governmental Law Enforcement. The responsibility of the state lies behind this decision, realizing that the key factor of professional development and lawful operation in the area depends on improving quality multi-level academic education. The six-semester security regular bachelor tuition is available for 20 students annually; in parallel, the correspondence bachelor training is accessible for 750 EUR per semester. The regular bachelor training is available for anyone, where the ranking of applicants is based on the points scored in secondary schools. In addition to this, there is a psychological entry test and a career guidance conversation as part of the admission. Students of regular bachelor tuition must complete a four-week professional practice in their first and second year, with an added two weeks in their third year, at the partner enterprises presented by the Department. In the current academic year of 2017–2018, a total of 45 regular and 60 correspondence undergraduates are studying. The number of applicants has risen considerably in the past few years, raising pass scores for admission, together with the prestige and acceptance of the trade itself. Admission scores for the security specialization have increased by 73 points from 258 to 331, and in the last academic year the training has reached its maximum headcount of 20 with the 1st year students. Not surprisingly, the renewed training has drawn the attention and support of 20 influential representative enterprises of the profession, in a form of a contract of cooperation with the university. In accordance with the general official law enforcement nature of education at the faculty, since the autumn of 2017, undergraduates have been wearing a quality uniform and are preparing for their future security managerial profession in their own well-equipped private security and local governmental law enforcement specialized classrooms. Graduate students may now enjoy a wide selection of job offers.

The university regards the field a priority by allowing the establishment of an own research group within the department, and also by facilitating the introduction of master education.

Óbuda University⁸

Based in Budapest, the Technical University of Óbuda has two faculties with relevant training to private security. In 1993, security technology engineering training started in Budapest Polytechnic. The two members of this educational association were Bánki Donát College of Mechanical Engineering and Bolyai János College of Military Technology, where the regular training of security technology engineering began. The former institution introduced a correspondence academic training in 1999. From 1996 until 2000, an intensive cooperation between the two institutions ensured for professors the possibility of cross-teaching relevant to the profile of the gi-

⁸ www.uni-obuda.hu/en

ven education and their own expertise. In 1999, the accreditation process of security technology engineering education was successfully completed in both institutions. The cooperation was transformed when the independence of these colleges was discontinued. The former institution has become the member of Budapest Technical College as Bánki Donát Faculty of Mechanical Engineering, while the latter integrated into the Zrínyi Miklós National Defense University, also as a college faculty. Following the joining to the Bologna Process, these new institutions commonly started the bachelor education of security technology engineering as one specialization of military and security technology engineering in September 2005. In both institutions, the educational experience, infrastructure and the sufficient tutorial staff contributed to the start of the master studies in September 2006, completing the old official name with a new phrase to become Bánki Donát Faculty of Mechanical Engineering and Security Technology. On the 1st of January 2010, Óbuda University was established, whose predecessor in title was the Budapest Technical College. The Doctoral School on Safety and Security Sciences at Óbuda University was accredited in 2012, making it possible to continue the studies after the master's degree at an academic level. By 2015, the successor of the former Zrínyi Miklós National Defense University, the National University of Public Service discontinued all trainings regarding security technology engineering. This means that now, the full scope of this training is available exclusively at the Bánki Donát Faculty of Mechanical and Safety Engineering at Óbuda University. Currently, the security technology engineering tuition boasts a total of 630 undergraduates at its BSc, and MSc, regular and correspondence studies, and 130 postgraduates in its Doctoral School. Kandó Kálmán Faculty of Electric Engineering at Óbuda University has an institute dealing with automation and instrument technology where students can design and develop remote monitoring and electronic property protection systems.

International Overview

*Berlin*⁹

The Berlin School of Economics and Law currently operates five departments and three institutions. The Department of Police and Security Management has maintained education since 2011. The department offers two majors, one for police studies, the other in security management, having both bachelor and master courses. The seven-semester bachelor security management (Sicherheitsmanagement) tuition is available solely for 40–50 regular students annually. The training is free of charge and state-financed. Compared to Hungarian circumstances, the workload on students is more favourable with an average of 20 lessons per week and a practise-driven training.

⁹ www.hwr-berlin.de/en/departments-of-police-and-security-management/study-programmes/international-security-management/

Semester 5 is fully dedicated to practice, additionally, students are to complete a four-week practice per each semester (with the exception being semester 5 and 7), having completed 38 weeks of practice by the end of their bachelor studies.

They include 21 compulsory and 6 optional modules, with numerous fundamental and professional subjects, plus they also emphasize other significant areas such as handling security risks and crisis, self and conflict management.

In case of security management, the master training requires BA qualification and a minimum yearlong work experience. It is conducted under the name of MA in International Security Management, suggesting the opportunity to gain a transferable qualification across borders for future security managers. The MA course including subjects on risk, crisis and catastrophe management, protection of critical infrastructures and quality assurance issues typically relevant for middle or top management of private enterprises with various lines of businesses. Most students arrive from private security companies, authorities as well as the law enforcement and military sector with the prospective of a possible alternative career path. Students complete a certain part of the modules using distance learning and active online consultation which leaves them with 4 to 5 contact occasions requiring their personal attendance per semester. As a characteristic feature of the training, a seven-member consultant board provide aid in order to maintain an updated course material, develop education as well as to enhance the work of professors. It is interesting to note that the Berlin School of Economics and Law is in close co-operation with many other universities.¹⁰

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security (Ljubljana, Slovenia)¹¹

At the University of Maribor, the Faculty of Criminal Justice and Security deals with the education of students involved in security science. At all three levels of the tuition (BA, MA, Doctoral level), the institution shows links to community and private policing, with an in-depth insight into self-organised individual and group security, business security in economic enterprises, private investigation and counselling and local community security issues. The dean of the aforementioned department, Dr. Andrej Sotlar takes part in the work of our research group which began its operation in September 2017. In 2008–2009, the Faculty of Criminal Justice and Security fully implemented three new first-cycle undergraduate study programmes designed according to the Bologna Declaration guidelines. Two of them are professional study programmes, “security and policing” and “information security”, while criminal justice and security is an academic study programme.

The criminal justice and security study programme is a postgraduate two-year and second-cycle or master’s study programme. The programme is, first of all, a continua-

¹⁰ Főrizs (2015) 57–66.

¹¹ www.fvv.um.si/en/

tion of the faculty's first-cycle academic study programme and is comparable to study programmes such as the first-cycle study of "security and police work" and the study of "information security".

Under the title *Criminal Justice and Security Studies*, the University of Maribor also offers a three-year 3rd cycle Bologna doctoral study programme in the field of criminal justice and security. The goal of the doctoral study programme is to provide experts in the field of criminal justice and security with extensive knowledge and a broad perspective of social sciences.

Danube University (Krems, Austria)

Although the central focus of the studies at Danube University Krems (Donau-Universität) is on economics and business management studies at the faculty of our line of interest (Economics and Business Management), it also operates a separate major entitled *Security Management*. The university courses teach modern methods for preventive assurance of safety and aversion of danger. The target groups include security officials in companies and organizations, risk managers, safety planners (architects, civil engineers) and experts in the security industry.¹² The target audience of the trainings detailed below arrives from the security field working both in the state sector and the private industry. The executional form of the education is the so-called "blended learning", supported by participants of the profession. The following courses are available within the specialisation:

- "fire safety expert", 3 semester-long training for a fee of 9,400 EUR in the form of blended learning
- "fire safety expert", a high-level training ending with a Master of Science qualification. The full training lasts for four semesters and costs 14,700 EUR, and is executed in the form of blended learning
- "information security management" qualification is available in two forms, one, in the form of two-semester long professional, and the other in a four-semester MSc education, with a fee of 6,900 and 15,900 EUR for the full length, respectively
- "security and safety management", the four-semester long training is available at master level for 15,900 EUR for the full length, in a form of blended learning
- "event security and crowd protection" is a two-semester long professional training for 5,900 EUR

¹² www.donauuni.ac.at/en/studium/wirtschaft_unternehmensfuehrung/sicherheitsmanagement/index.php

University of Security Management (Kosice, Slovakia)¹³

Established in 2006, this private university (USM) runs a number of projects of domestic and European Union interests, making this practise-oriented research the major profile of this state and EU-financed institution.¹⁴ There has been a scientific and technical cooperation with the Faculty of Special Engineering, University of Zilina, the university which USM laid its foundation five years ago as a detached office. USM claims its objective to be the provision of theoretical and practical knowledge in the field of crime, adjusting its bachelor study programmes accordingly, under the names *Management of Security Systems* and *Protection of Persons and Property*. The university falls under the category of “non-faculty”, with organisational units being named as institutions.

The United States of America

“Although private security, as an essential element of society has been present since the beginning of civilization”¹⁵ we can state that the cradle of modern private security was the United States of America. As it happens with many other major areas of life, the regulation of education regarding our field of interest varies state by state.¹⁶ In higher education institutions where security studies are included in the curriculum, as a rule, a major objective is to teach security sciences comprehensively, not compelling students to make “either–or” choices. The subjects overlap in their material, creating a complex, intertwining system where critical thinking, creativity, responsible behaviour and problem solving are in the focal point among the acquired skills. Security sciences fall into three major categories, such as information security, risk management and physical security, with the latter having the highest, but not the exclusive relevance to local governmental and private policing. Professor Mahesh Nalla of Michigan State University participates as a foreign participant in the operation of our present research group.

Local (Municipal) Policing Education Overview

Spain (Catalonia Autonomous Community)

In 2007 a new law unified the former Police School and the School of Firefighters and Civil Protection, forming the Institute of Public Safety of Catalonia (ISPC), which depends directly on the Ministry of the Interior, Institutional Relations and Participa-

¹³ www.vsbm.sk/

¹⁴ www.security-research-map.eu/index.php?file=show.php&ref=502

¹⁵ www.interstatesecuritycorp.com/development-of-private-security/

¹⁶ Beke – Kovács (2017) 207–215.

tion, and on Catalonia's regional government, Generalitat de Catalunya. Maintained by the Catalan province, ISPC, as part of the University of Barcelona (Universitat de Barcelona), it is the key participant in law enforcement education, providing equal tuition for both provincial and local level polices and police officers. Furthermore, ISPC trains future firefighters and civilian skilled security professionals. The institute is entitled to conduct bachelor and master level education, with the former teaching the fundamentals of security, and the latter performing security strategy, civil protection, prevention, rescue and environmental protection service, as well as cyber security education.

France

Unlike the Spanish example, police and municipal police training is separated in France. France's National Police College (École Nationale Supérieure de la Police, ENSP) is responsible for the training of future police officers, while law governmental law enforcers are educated at the Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Under the supervision of the Ministry of the Interior, the institute in tertiary education ENSP, in addition to conducting police officer training, is involved in various research programmes. At CNFPT, a compulsory entry training must be completed by municipal police officers (category C), rangers (category C), commanders of law enforcement services (category B) and director of law enforcement services (category A).

Slovakia

In Slovakia the Police Academy in Bratislava (Akadémia Policajného zboru v Bratislave, APZ) carries out the training of police officers. In addition to this, the academy caters for the needs of public administration, as well as non-state security services by offering tuition at three levels. At bachelor level, specialisations include: protection of property and persons, law enforcement and public administration. At master level, students can opt for specialisations at protection of property and persons and public administration security services. The doctoral school offers a maximal length of 3 years of training at regular, and 5 years at correspondence education. The University of Security Management in Kosice (USM) puts the operation of security systems, cyber security, financial operations security and traffic safety into its main focus. Although it does not carry out state police officer education, the institution conducts a number of vocational trainings and it also offers doctoral studies in business management. Municipal police officers in Slovakia are not required to obtain a degree in higher education, their vocational training is provided in the form of a course by the National Police Headquarters. The Ministry of the Interior is liable for their examination and the issuing of certificates.

The Czech Republic

The state's law enforcement tertiary educational institution, the Police Academy of the Czech Republic (Policejní akademie České republiky v Praze, PA ČR) by law, operates under the responsibility of the Ministry of the Interior with two faculties: Faculty of Security and Law, and Faculty of Security Management. Both faculties offer courses at bachelor, master and doctoral level, covering the full spectrum of training. PA ČR trains not only state and municipal police officers, but colleagues for the Ministry of the Interior and other organisations of the state security system, as well as basic, middle and senior management roles in private security services.

Conclusion

With regard to the education of private security, we can observe two major tendencies. One is that the area shows a close connection with economic sciences and business studies, thus allowing a business-driven approach to its training, while the other considers the field of a constituent in the curriculum of law enforcement and legal studies. Yet, it is apparent from the educational programs examined that students with a wide scope of knowledge become qualified to fulfil positions in the private security industry where information and cyber security play an increasingly significant role. The field of local governmental law enforcement in academic tuition is scattered and infrequent.

BIBLIOGRAPHY

- Bacsárdi, József – Christián, László (2016): Local governmental law enforcement in Hungary. In Meško, Gorazd – Lobnikar, Branko eds.: *Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe: Safety, Security, and Social Control in Local Communities*. Conference proceedings. Ljubljana, University of Maribor. 84–98.
- Beke Éva – Kovács Tibor (2017): A biztonságtudománnyal kapcsolatos elvek és célkitűzések az Amerikai Egyesült Államok oktatási rendszerében. [Principles and Objectives of the Safety and Security Science in the Educational System of the United States.] *Hadmérnök*, Vol. 12, No. 4. 207–215.
- Christián László ed. (2014): *A magánbiztonság elméleti alapjai*. Lecture notes. Budapest, NKE, RTK, MÖRT.
- Christián László (2015a): Magánbiztonsági képzés – nem középiskolás fokon. In *Biztonságpiac évkönyv 2015*. 119–120.
- Christián László (2015b): A magánbiztonság jövőjének kulcsai: minőségi képzés és kutatás. *Detektor Plusz*, Vol. 22, No. 2. 32–33.
- Christián László (2015c): A magánbiztonság aktuális nemzetközi trendjei, rövid hazai helyzetértékeléssel. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán eds.: *Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XV. Pécs, 57–64. Source: www.pecshor.hu/periodika/XVI/christian.pdf (Downloaded: 08.01.2019.)
- Christián László (2016): A rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajduscheck György eds.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 695–698. Source: <http://jog.tk.mta.hu/a-magyar-jogrendszer-allapota-kotet> (Downloaded: 08.01.2019.)

- Christián, László (2017): The role of complementary law enforcement institutions in Hungary. Efficient synergy in the field of complementary law enforcement – a new approach. *Public Security and Public Order*, Vol. 18, 132–139.
- Finszter, Géza (2001): The Share of Competence of State Authorities within the Sphere of Public Order and Safety protection in Hungary. In Widaczki, Jan – Maczynski, Marek – Czapska, Janina eds.: *Local Community, Public Security. Central and Eastern European Countries under Transformation*. Warszawa. 53–66.
- Fórizs Sándor (2015): Magánbiztonsági képzés Berlinben. *Magyar Rendészet*, Vol. 15, No. 4. 57–66.

Internet sources

<https://en.uni-nke.hu/>
www.donau-uni.ac.at/
www.fvv.um.si/
www.vsbm.sk/
<https://reg.msu.edu/>
www.interstatesecuritycorp.com
www.vsbm.sk/
www.security-research-map.eu/index.php?file=show.php&ref=502
www.uni-obuda.hu/

Önkormányzati rendészet – közterület-felügyelet – gyakorlati problémái a fővárosi kétszintű igazgatásból adódóan, valamint az önkormányzati rendészet jövőjét meghatározó problémák tágabb aspektusai és azokra adott megoldási javaslatok¹

CHRISTIÁN László – HERMANN Gábor²

Ez a tanulmány a magyar önkormányzati rendészet rendszerét tárgyalja. Első lépésben a fővárosi önkormányzati rendészet strukturális és jogi rendszerét és annak főbb jellemzőit elemezzük és bemutatjuk, majd a jelenlegi anomáliákra és problémákra összpontosítunk. Ez a problémamegoldás remélhetőleg az első lépés a rendszer javítására és fejlesztésére.

Kulcsszavak: önkormányzati rendészet, helyi biztonság, problématerkép, együttműködés

Bevezetés

Az önkormányzati rendészet jelentősége, helye és szerepe minimum vitatott a magyar rendészet rendszerében. A rendszerváltás reális lehetőséget kínált volna arra, hogy a decentralizációs törekvések elérjék a rendőrséget is, de nem így történt. Az önkormányzati rendészet mostohagyermek maradt az elmúlt 26 évben, töredékes szabályozással, eltérő

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű projekt keretében, kiemelt Ludovika Kutatócsoportban, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² CHRISTIÁN László dr., PhD, r. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék
László CHRISTIÁN PhD, police colonel, associate professor, NUPS Faculty of Law Enforcement, Department of Private Security and Local Governmental Law Enforcement
orcid.org/0000-0001-9809-4890, christian.laszlo@uni-nke.hu
HERMANN Gábor szolgálati igazgatóhelyettes, Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság
Gábor HERMANN Municipality of Budapest, Law Enforcement Directorate, Deputy Director
orcid.org/0000-0001-6993-6403, hermann.gabor@fori.hu

megoldásokkal, vegyes társadalmi megítéléssel, és a tudomány sem fedezte fel magának kellő mértékben a területet.³

Csak a rendőrség őrizheti a rendet? – merül fel egyre gyakrabban a kérdés.⁴ A rendészet küldetésének teljesítése, a közrend és közbiztonság fenntartása egy rendkívül komplex feladat, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, a rendőrségtől. Alaptételként rögzíthetjük, hogy a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredménye, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások és a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti tevékenységnek, amelyben az állami rendészeti szereplőknek a tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki.

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

Kutatási témafelvetés, kiindulási alapok

„Az önkormányzati rendészet Magyarországon több aspektusból vizsgálható, mégis kronológiáját tekintve, egy lineáris vonalon nehezen leírható fejlődéstörténetű ága a hazai rendészeti igazgatás szervezetrendszerének. Számtalan próbálkozás, kreatív – sokszor a realitástól igen távolálló – megközelítésű scenárió látott napvilágot az elmúlt években, amelyek a rendészettudomány számára is csak periférikusan tették értelmezhetővé az önkormányzati rendészet lehetséges jövőjét, de még a múltját és jelenét is tucatnyi megközelítésben bemutató munkák születtek. A rendészettudomány előtt hosszas vita zajlott arról, hogy a helyi közösségek »önigazgatásának«, az önkormányzatok rendészeti szerepvállalásának történelmi gyökereit vizsgálva milyen jövő képzelhető el a helyi szinten megjelenő rendészet számára, amely vitát a közelmúltban megalkotott – önkormányzati rendészeti feladatellátást körülhatároló – törvényi szabályozás zárt le belátható időre.”⁵

Napjainkban a települési önkormányzatoknak változatlanul meghatározó szerepe kell(ene) legyen a helyi közbiztonság megteremtésében és fenntartásában. E tekintetben azonban nem következett be a várt áttörés a rendszerváltás óta. Ezen történelmi esemény óta, a jogalkotó a közterület-felügyeletről szóló szabályokon túlmenően nem

³ Bacsárdi–Christián (2017) 27.

⁴ Kerecsi–Nagy (2017) 277–278.

⁵ Szabó (2017b) 346.

kezelt kiemelt területként az önkormányzati rendészet szabályozását. A legkézzelfoghatóbb változásokat – a 2010-es kormányváltást követően – az új önkormányzati törvény (Mötv.)⁶ és a rendészeti törvény (Erfesztv.)⁷ hatálybalépése eredményezte.

Az Mötv. nevesíti a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között a közreműködést a település közbiztonságának garantálásában, ami világos feladatszabás az önkormányzatok számára. Majd nem sokkal később rögzíti, hogy a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.⁸

Fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy az önkormányzati rendészet korlátozott felhatalmazással rendelkezik kényszer alkalmazására, a rendőrségénél jelentősen szűkebb jogosítványokkal, feladata 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. Az önkormányzati rendészet bázisszerve, a közterület-felügyelet rendszere, hazánk legtöbb településén még mindig ilyen szervezetek működnek. A közterület-felügyeletről szóló jogszabály⁹ deklarálja, hogy a közterület-felügyelet létrehozása nem kötelező, hanem egy lehetőség (a fővárosban és a kerületekben azonban kötelezettség) az önkormányzatok számára többek között a közterületi rend és tisztaság, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartása, az önkormányzati vagyon védelméről történő gondoskodás körében. Amennyiben közterület-felügyelő(k) mellett az önkormányzatok által alkalmazható egyes rendészeti feladatokat ellátó személyeket is foglalkoztatnak a szervezetnél úgy, mint mezőőr, halőr, önkormányzati természetvédelmi őr, akkor azonban már önkormányzati rendészetről beszélünk.

Az önkormányzati rendészet kérdése kiemelt téma napjaink rendészeti kutatásaiban (a közösségi rendvédelem perspektívájától az „urban security” a nagyvárosi közösségek sajátos rendészeti kihívásai; a tömegrendezvények biztosításától a hajléktalanság kezelésén át a dropprevenció és az ifjúságvédelem feladataiig).¹⁰

Az ágazatot érintő említett és az alábbiakban részletesen vizsgált új törvényi keret-szabályozást követően, a fővárosban rendkívül bonyolult közterület-felügyeleti – önkormányzati rendészeti – struktúra alakult ki, amely – a kétszintű önkormányzati rendszerből fakadó sajátos működési struktúrát jelent. Ennek eredményeként ma Budapesten huszonhárom kerületi önkormányzati és egy fővárosi önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó közterület-felügyeleti szervezet működik. A működési modell vizsgálatán keresztül érdemes bemutatni azt, hogy az önkormányzati rendészet működését érintően

⁶ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény. (Mötv.)

⁷ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény. (Erfesztv.)

⁸ Mötv. 17. § (1).

⁹ A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 1. § (1)–(2). (Kttfv.)

¹⁰ Boda et al. (2016) 16.

milyen problémák jelentkeznek az önkormányzati rendészet körében, különös tekintettel a fővárosra és ezek megoldására milyen konkrét javaslatok fogalmazhatók meg.

Jelen kutatás körében az önkormányzati rendészet szabályozását, szervezetét és működését érintően az alábbi problémákat, anomáliákat azonosították, és ezek képezik a részletes vizsgálat tárgyát:

1. *A kétszintű – fővárosi – önkormányzatiságból fakadó, azonos feladat- és hatáskörű közigazgatási szervek speciális illetékességéből adódó problémák.*
2. *A decentralizáltan működő önkormányzati rendészeti szervezetek együttműködésének hiányából fakadó problémák a fővárosban.*
3. *Az egyes önkormányzati rendészeti feladatok centralizációjának hiánya a fővárosban.*
4. *Az integrált rendészeti szakképzés hiányának problémája.*
5. *A működéshez szükséges normatív finanszírozás hiányának problémája, ide értve az egyenruházat és a kényszerítő eszközök beszerzésének problémáját is, valamint a minimális létszám meghatározásának hiányát.*
6. *Az egységes megjelenés és arculat hiánya.*
7. *A szakmai és törvényességi felügyelet részbeni hiánya.*
8. *Az önkormányzati rendészeti szervezetek létrehozásához és hatékony működéséhez szükséges módszertan hiánya.*
9. *Az önkormányzati rendészet intézményesített működésének hiányzó jövőképe.*
10. *Az önkormányzati rendészet érdekérvényesítésének hiánya.*

A fentiekben körvonalazott „problématérkép” azokat a legfontosabb kérdéseket, hiányosságokat mutatja be, amelyek mindennapi szinten megoldást igényelnek többnyire nemcsak lokálisan a fővárost illetően, hanem komplexen, az egész hazai önkormányzati rendészeti szervezeti működést érintően.

A tanulmányban az általunk felvetett problémák, hiányosságok, anomáliák bemutatásával kívánunk teljesebb képet adni a megfelelő döntési kompetenciával rendelkező döntéshozók számára azzal, hogy azok megoldására is igyekszünk teljes értékű szakmai javaslatokat megfogalmazni. A hiánypótló alapkutatással elsődleges célunk az önkormányzati rendészetet érintő problémák átfogó és tárgyilagos bemutatása, abban a reményben, hogy a döntéshozó figyelembe veszi a felvetett problémákat.

A kétszintű – fővárosi – önkormányzatiságból fakadó, azonos feladat- és hatáskörű közigazgatási szervek speciális illetékességéből adódó problémák

Hazánkban egyedülálló módon – a települési és helyi önkormányzati feladatokat és hatásköröket megosztó önkormányzati működésből adódóan – Budapesten egy speciális, egymás mellérendeltségében működő önkormányzati rendészeti struktúra jött létre,

az Erfesztv.¹¹ hatálybalépését követően. Mára a fővárosban 23 kerületi önkormányzati fenntartású közterület-felügyelet mellett a Fővárosi Önkormányzat önálló költségvetési szerveként működtetett Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság (FÖRI) is ellát közterület-felügyeleti feladatokat és gyakorol ahhoz kapcsolódó hatásköröket. A fővárosi önkormányzati rendészeti struktúra teljes bemutatása kapcsán fontos még az a tény is, hogy a FÖRI intézményén belül működik önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat is. Továbbá öt kerületi önkormányzat társulásával létrehozott költségvetési szerven belül működik a Rákosmenti Mezei Őrszolgálat, valamint a főváros közigazgatási határain belül tevékenykedik még erdészeti, valamint jogosult erdészeti szakszemélyzet, illetve néhány fő halásznai őrs is.

A különböző rendészeti feladatokat ellátó szervezetek, személyek közül, kizárólag az önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat tevékenységét integrálták a már meglévő FÖRI szervezetébe, amelyről külön fejezetben kívánunk részletesebb képet adni. A többi rendészeti feladatokat ellátó szervezet, személy egymástól függetlenül és horizontálisan egy szinten, egymás mellérendeltségében működik. Ezek közül kizárólag a közterület-felügyeleti feladatok ellátása tekintetében található ma jogforrásból eredeztethető önkormányzati kötelezettség, és az is kizárólag a főváros tekintetében értelmezhető „kötelező feladatként”, minden más települési önkormányzat vonatkozásában kizárólag „önként vállalt” feladatként működtethető közterület-felügyelet.

Az Möt.¹² 2013. január 1-i hatálybalépésével megteremtette a törvényi kereteit annak, hogy az önkormányzati rendészet intézményesített formában létezhesen. Az Möt. 13. §. (1.) bekezdés, 17. pontja a települési önkormányzatok részére kötelező feladatként határozza meg a *közreműködést a település közbiztonságának biztosításában*. Ugyanezen jogszabály 17. §-a rögzíti, hogy *az önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat*. Az Möt. szintén rögzíti az illetékes rendőrkapitánysággal kötendő kötelező együttműködési megállapodást és annak tartalmát.¹³

A fenti terminológia értelmében a települési önkormányzatok számára „A helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatai” fejezetcím alatt, már csak opcionálisan jelenik meg az, hogy a közbiztonság helyi szintű fenntartásában történő közreműködésükről – mint kötelező feladat ellátásról –, „kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet” létrehozása útján gondoskodjon.

Törvényben, kényszerítő eszköz alkalmazására jogosult szerv, vagyis „önkormányzati rendészeti szerv” létrehozására a helyi önkormányzatoknak az Erfesztv. rendelkezései szerint van lehetősége. Az Möt. tehát a kötelező feladatellátásról egy önkéntes szervezetalakítás, azaz „önkormányzati rendészeti szerv létrehozása” útján biztosít lehetőséget a helyi önkormányzatoknak, de magát az önkormányzati rendészet létrehozását nem teszi kötelezővé. A jogalkotó a kötelező feladat, vagyis a „közbiztonság

¹¹ Erfesztv.

¹² Möt.

¹³ Möt. 17. § (1)–(4) bekezdése.

helyi szintű fenntartásában történő közreműködés” meghatározása során, e fejezetben nem tett javaslatot más megoldásra, nem sugalmazta, hogy a helyi önkormányzatok alternatív megoldásokat keressenek, vagyis nem adott további „iránymutatást”, olyan alternatív, szabadon eldönthető egyéb lehetőségekre, amely mérlegelést követően e kötelező feladat ellátásával összefüggésben felmerülhetne.

Az Erfeszvt. az alábbiak szerint rendelkezik:

„3. § (1) Önkormányzati rendészeti szervet – a községi, a városi képviselő-testület, a megyei jogú városi közgyűlés, a fővárosban a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés – a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 17. § (1) bekezdésében meghatározott feladat ellátása érdekében belső szervezeti egységként, önálló költségvetési szervként, költségvetési szerv belső szervezeti egységeként hozhat létre. A feladat a (2) bekezdésben meghatározott személy önálló alkalmazása útján is ellátható. Önkormányzati rendészeti szervet több önkormányzat társulások formában is működtethet.”

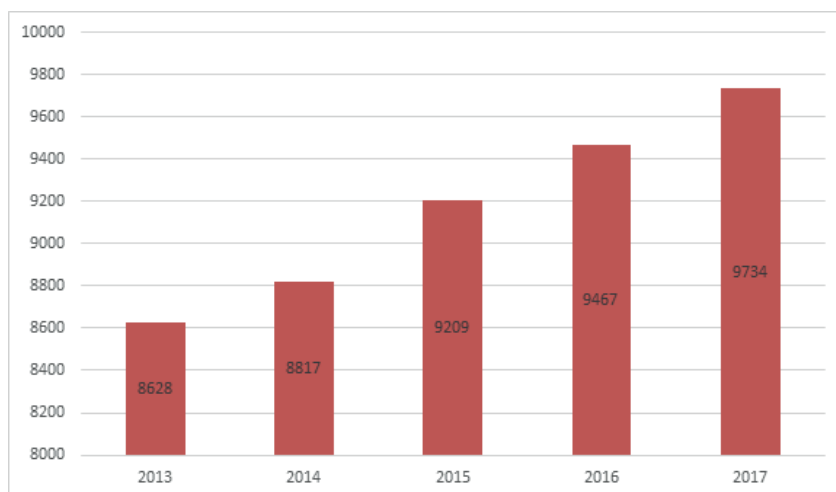
Az Erfeszvt. meghatározza továbbá, hogy mely szervezetek, személyek tekinthetők önkormányzati rendészeti feladatokat ellátónak, így e törvény felhatalmazásával kényszerítő eszköz alkalmazására is jogosult szervezeteknek, vagyis az Mötv. 17. § (1) bekezdésének megfelelően és az alábbiak szerint rendelkezik:

„1. § (1) E törvényben foglaltakat kell alkalmazni

- a) a formaruházat tekintetében a fegyveres biztonsági őrre,
- b) az alkalmazási feltételek, az intézkedéssel, kényszerítő eszközzel szembeni panasz és kivizsgálása, valamint a képzés és vizsgáztatás tekintetében a személy- és vagyonőrre,
- c) a természetvédelmi őrre,
- d) az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagjára,
- e) a hegyőrrre,
- f) a formaruházat kivételével a hivatásos vadászra,
- g) a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzetre,
- h) a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzetre,
- i) a halászati őrre,
- j) a közterület-felügyelőre,
- k) az önkormányzati természetvédelmi őrre,
- l) a mezőőrrre.

(2) Az (1) bekezdés c)-l) pontjában meghatározott személyt (a továbbiakban: rendészeti feladatokat ellátó személy) az e törvény szerinti intézkedési és kényszerítőeszköz-használati jogosultság, kizárólag törvényben meghatározott feladatai ellátása során illeti meg.”

Az egyes rendészeti feladatokat ellátók száma azonban 2013 óta folyamatosan és szignifikánsan emelkedik, 2013-ban 8628 volt, addig 2017 év végén már 9734 főt tartottak nyilván.



1. ábra: Egyes rendészeti feladatokat ellátók számának alakulása 2013–2017

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

Az Möt. a főváros és kerületeiről¹⁴ szóló fejezetében, mind a fővárosi önkormányzat, mind pedig a kerületi önkormányzatok tekintetében a fentiekben használt eshetőséges megfogalmazástól eltérően, speciális szabályozásként, kötelezően ellátandó feladatokat határoz meg – az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó szervek közül kiemelten – a közterület-felügyeleti működésre vonatkozóan. Az említett rendelkezés tehát az ország valamennyi önkormányzatára vonatkozó, általános szabálytól eltérően, speciális szabályozásként, kötelezően ellátandó feladatként határozza meg, hogy a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közterület-felügyeletet működtessenek.

Mindkét esetben kötelezően ellátandó feladatok között szerepel a közterület-felügyeleti feladatellátásról történő gondoskodás, azonban a jogalkotó nem azonos megfogalmazást használ. Míg a fővárosi önkormányzat részére előírás a „közterület-felügyeletet működtetése” addig a kerületi önkormányzatok vonatkozásában az Möt. csak a „közterület-felügyeleti hatáskör” gyakorlását írja elő. Ebből következik, hogy a közterület-felügyelet létrehozására a jogszabály biztosítja az ágazati szabályozásban

¹⁴ Möt. 22. § általános rendelkezések; 23. § feladat- és hatásköri szabályok.

(Kftv.¹⁵ és Erfesztv.) előírt, „eshetőleges”, autonóm döntéshozatal lehetőségét az önkormányzatok számára, de e kivételes esetben már csak annak tekintetében, hogy azt milyen formában hozzák létre.

Az önkormányzati rendészeti szervnek minősülő közterület-felügyelet létrehozására a fentiekben említettek szerint, az Erfesztv. 3. § (1) és ezzel összhangban a Kftv. 1. § rendelkezései az irányadóak. A jogalkotó megteremtette azt a jogszabályi koherenciát, amely elégséges ahhoz, hogy a fővárosi önkormányzat önálló költségvetési szervként, a kerületi önkormányzatok pedig részben önálló költségvetési szervként, részben a polgármesteri hivatal belső szervezeti egységeként létrehozzák a közterület-felügyeleteiket, ezáltal eleget téve a törvényi kötelezettségeiknek. Ugyanakkor fontos azt is látni, hogy a jogalkotó mindhiába törekedett arra, hogy a fővárosban működő 24, ebben a tekintetben azonos jogállású önkormányzat részére irányt mutasson egy egységes, integrált önkormányzati rendészet létrehozásához, (a fővárosi önkormányzat „működtetni” köteles, a kerületi önkormányzatok a „hatáskört ellátni” kötelesek) hisz az nem tudott megvalósulni. Miközben az ágazati szabályok is egyértelműen lehetővé tették volna a „társulásos formában történő” feladatellátást, szervezetműködtetést, a fővárosban ehelyett mégis 24 egymástól független szervezet jött létre.

Az így kialakult struktúrában, a 24 azonos feladat- és hatáskört gyakorló közigazgatási szerv működését, jogszerű feladatellátását kizárólag az illetékesség határozza meg, a fővárosi közterület-felügyeleti szervezetek illetékességének szabályaira vonatkozó kormányrendelet¹⁶ szerint.

Amint azt már tisztáztuk, az Mötv. 23. § (4) bekezdés 1. pontja meghatározza, hogy a fővárosi önkormányzat mely területeken köteles közterület-felügyeletet működtetni, míg a 23. § (5) bekezdés 4. pontja előírja, hogy a kerületi önkormányzatok hol kötelesek közterület-felügyeleti hatáskört gyakorolni. Ennek figyelembevételével, az Mötv. záró rendelkezései között ad felhatalmazást az illetékesség szabályozására. E felhatalmazással élve, a kormány rendeletben jelölte ki azon közterületeket, ahol többek között a közterület-felügyelet működtetése a Fővárosi Önkormányzat feladata, míg – az Mötv. rendelkezései szerint e területek kivételével, a kerületi önkormányzatok közigazgatási határain belül – minden más területen a kerületi önkormányzatok által működtetett közterület-felügyeletnek rendelkeznek illetékességgel.

A kormányrendeletben meghatározott illetékességi szabályok önmagukban elégségesek voltak ahhoz, hogy a jelenlegi konstrukcióban működő közterület-felügyeleti struktúra működtetéséhez jogszerű kereteket adjon, ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy ettől a fővárosi és a kerületi önkormányzatok, együttműködési megállapodások mentén eltértek. Napjainkban annak köszönhetően, hogy egyes közterület-felügyeleti feladat- és hatáskör gyakorlásához szükséges illetékességi területeket átadták, illetve átvették a fővárosi és a kerületi önkormányzatok között, egy rendkívül bonyolult, nehezen áttekinthető és mind az állampolgárok, mind pedig a közigazgatási szervek

¹⁵ Kfttv.

¹⁶ A Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő főútvonalak, közutak és közterületek kijelöléséről szóló 432/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet.

tekintetében rendkívül nehezen értelmezhető illetékességi – és hatásköri – megosztást eredményező struktúra alakult ki. Ki kell emeljük tehát, hogy a jogalkotói szándék egyértelműen az „egy város, egy önkormányzati rendészet (közterület-felügyelet)” elve volt, ami nem valósult meg. A rendészet szakmai szempontok helyett, más, többnyire politikai szempontok érvényesültek az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó szervezetek létrehozása során. Magyarország Alaptörvénye ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy törvény elrendelje a helyi önkormányzatok részére, hogy a kötelezően ellátandó feladatot társulások formájában lássák el.¹⁷

Fontos rávilágítani, hogy a fent bemutatott illetékességi és hatásköri „káosz” milyen gyakorlati problémákat eredményez jellemzően a hétköznapi gyakorlat működésében.

Az egyes feladat- és hatásköröket illetően a közhatalmi jogosítványokkal felruházott, intézkedési kötelezettséggel terhelt¹⁸ közterület-felügyelőnek, hivatalos személyként kötelessége „hivatalból vizsgálnia” az illetékességének és hatáskörének fennállását, mielőtt a törvényi kötelezettségének eleget téve, közhatalmat gyakorol. Különösen fontos ezen alapvető kérdések tisztázása, egyértelműsítése akkor, ha az eljárásával érintett személlyel szemben törvényesen szükséges a kényszer alkalmazása. Kiemelt kockázatot jelent tehát a jogalkalmazás tekintetében annak megítélése, meghatározása, hogy adott jogsértő cselekménnyel szemben van-e egyáltalán joga a feladatkörében eljárva a közterület-felügyelőnek intézkednie, mert ha illetékessége nincs, akkor a fellépése eredendően jogsértő, intézkedésével ilyenformán súlyosan sértené a jogbiztonságot.

Jogos kérdésként vethető fel az is, hogy egyáltalán elvárható-e a jogalkalmazó szakemberektől – közterület-felügyelőktől – az, hogy a jogforrásból származtatott illetékességükről, feladat- és hatáskörüket illetően eltérő módon legyenek tisztában, tehát hogy a törvényben meghatározott feladataikat¹⁹ mikor és hol kötelesek ellátni. Ugyanilyen alapkérdésként merül fel, hogy elvárható-e a társszervektől, társhatóságoktól, hogy egyes közterület-felügyeleti feladat- és hatásköröket illetően, együttműködési megállapodásokat vizsgáljanak ahhoz, hogy egy közigazgatási szerv illetékességét megállapítsák. Végezetül elvárható-e a fővárosi lakosságtól vagy az ide látogató állampolgároktól, hogy közérdekű bejelentéseiket, panaszait a kormányrendeletben taxatív módon (közterületek szakaszhatárokkal jelölten) meghatározott illetékességtől eltérő döntések szerint próbálják eljuttatni a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervezethez.

Meglátásunk szerint sajnos valamennyi kérdésre egyértelműen nemleges választ kell adjunk. A gyakorlatban ez egyenesen azt eredményezi, hogy a közterület-felügyelők

¹⁷ Magyarország Alaptörvénye, (2011. április 25.) 34. cikk.

¹⁸ Erfesztv. 11.§ (1) bekezdése: „A rendészeti feladatokat ellátó személy köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha illetékességi területén, a törvényben meghatározott feladatai ellátása során jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel vagy olyan tény, tevékenységet, mulasztást hoznak tudomására, amely törvényben meghatározott feladatai ellátásával összefüggő ügyben beavatkozást tesz szükségessé.”

¹⁹ Kftv. 1. §. (4) bekezdés és 3. §-ban kapott felhatalmazás szerint megállapított feladatok.

részeről az egyes illetékességi határterületeken nem, vagy csak súlyos bizonytalanság mellett történik érdemi jogalkalmazás közterületi jogsértésekkel szemben, vagy még jellemzőbb, hogy az illetékességi szempontból kétséges helyzetben a közterület-felügyelő arra a közterületre „tereli át” a jogsértő személyt, amely már bizonyosan nem az ő illetékességi területe. Ezt a „csiki-csuki” állapotot figyelhetjük meg az egyébként is legkritikusabbnak számító, frekvenciát gyalogos aluljárók környéki közterületeken. Legalább ennyire fontos megjegyezni azt is, hogy az írásban vagy szóban tett bejelentések, panaszok kezelése, vagyis az illetékességgel és hatáskörrel rendelkező szervhez történő továbbítása is jelentős erőfeszítést jelent, ami teljesen indokolatlanul több adminisztrációs terhet és idővesztést is eredményez a problémakezelés tekintetében az érintetteknek. Tekintettel arra, hogy a kutatás eredendő célja, hogy a közigazgatás hatékonyságát eredményező javaslatokat fogalmazzon meg a döntéshozók számára, „első lépésként” az illetékességi probléma kezelését tartjuk kiemelten fontosnak megoldani. Azonban addig, amíg a kétszintű önkormányzatiságból fakadó, 23+1 önkormányzat működési struktúrája e tekintetben is a helyi politikai érdekek kiszolgálását helyezi előtérbe és nem egyhangú (fő)városi érdekként jelenik meg minden településrészi városvezetés előtt az egységes önkormányzati rendészeti működés igénye, addig nem várható érdemi eredmény, saját elhatározáson, konszenzuson alapuló egységesítés, társulás tehát nem jön létre.

Összegezve megállapítható, hogy biztosított a jogalkotó számára a legmagasabb szintű felhatalmazás, hogy az Mötv. módosításával, de az önkormányzatok jelenleg is meglévő autonóm mozgásterének megtartásával, törvényi szintű szabályozásként határozza meg, hogy a közbiztonság helyi szintű fenntartásában történő közreműködést mint kötelező feladatot, törvényben kényszerítő eszköz alkalmazására feljogosított, önkormányzati rendészeti szervezet útján társulás formájában lássa el, valamint a közterület-felügyeleti hatásköröket e rendészeti szervezet útján gyakorolja. Szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy bár a törvény módosítása, vagy ha úgy tetszik, „törvényhozói kényszer” nélkül is működtethető lenne az önkormányzatok saját elhatározásából, önálló döntéséből adódóan egy társulásos formában létrehozott önkormányzati rendészet intézményesített keretek között, az a kétszintű önkormányzatiság miatt nem jött, illetve nem jöhetett létre mindeztáig. Mára fellelhetők e tárgykört érintő releváns és aktuális kutatási eredmények,²⁰ amelyek egyértelműen igazolják, hogy valós problémát jelent a Budapestet manapság jellemző rendkívül összetett, bonyolult rendészeti feladatellátási struktúra. Elsősorban tehát a döntéshozó, majd a jogalkotás szintjén szükséges meghozni azokat a döntéseket, amelyek következtében a főváros tekintetében centralizált önkormányzati rendészeti modell jöhet létre, mert ettől az elmúlt években a fővárosi és kerületi városvezetés saját elhatározásból elzárkózott.

²⁰ Szabó (2017a)

A decentralizáltan működő önkormányzati rendészeti szervezetek együttműködésének hiányából fakadó problémák a fővárosban

A fővárosban működő önkormányzati rendészeti szervezetek egymástól függetlenül, legfeljebb „laza”, formális együttműködési megállapodásban rögzített keretek között látják el rendészeti feladataikat. Ugyanakkor kiemelt problémaként kell kezelni az együttműködés ezen formáját, ha a közterület-felügyeleti feladat ellátási rendszer centralizációjának igényét, legalább társulások formájában történő működtetéssel képzeljük el. A fővárosban tevékenykedő, különböző önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó szervezetek hatékony működése is számos tényezőt mérlegelve, csak integrált formában tekinthető racionálisnak a jövőben. Ameddig az előző fejezetben vázolt, széttagolt önkormányzati modell működésének fókuszában a helyi érdekek szűkebb értelemben lokalizálható kiszolgálása megelőzi azt, hogy Budapestre mint egységes városra vonatkozóan legyen tervezhető az önkormányzati rendészeti feladatellátás, addig természetesen csak idealista javaslatként lehet arról is beszélni, hogy „hogyan lehetne jobban, hosszú távon is stabil működést biztosító keretek között” elképzelni egy egységes, integrált rendészeti feladatokat ellátó önkormányzati rendészeti szervezetet, intézményt. Az Erfesztv. hatálybalépését követően éppen csak annyit sikerült elérni, hogy a törvény hatálya alá tartozó szervezetek, személyek megpróbálták azonosulni „új identitásukkal”, megismerkedni a rendészeti funkciójukkal, ami eltérő módon és mértékben gyakorolt hatást a hétköznapi működésükre. Budapest – mint az ország legnagyobb közigazgatási területtel rendelkező települése – számos olyan közbiztonsági problémával küzd, amelyek kezelésére különböző, önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személyek hivatottak. A mintegy 530 km²-nyi területű települést²¹ jelentős kiterjedésű erdőterületek és mezőgazdasági területek is határolják, így itt mezei őrszolgálat és erdészeti szakszemélyzet, illetve jogosult erdészeti szakszemélyzet is lát el rendészeti feladatokat, míg a Fővárosi Közgyűlés döntése értelmében, 39 helyszínen, közel 800 hektárnyi terület áll helyi védettség alatt,²² ahol önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat látja el a helyi védett értékek védelmével kapcsolatos rendészeti tevékenységet. Továbbá a Duna fővárosi szakaszán a Fővárosi Horgászegyesületek Szövetsége is foglalkoztat mintegy 10 fő halászati őrt, valamint az állami és önkormányzati tulajdonban lévő erdőterületeken, az erdőgazdálkodási, vagyonkezelési feladatokon túl, hivatásos vadászok is tevékenykednek, ám az ő esetükben kivétel nélkül állami, vagy vadásztársaság általi foglalkoztatásról tudunk. Látható tehát, hogy rendkívül összetett, szinte valamennyi, az Erfesztv.-ben meghatározott rendészeti feladatellátásra jogosult szerv, vagy személy jelen van a főváros közigazgatási területén, azonban e szervezetek egymástól szinte teljesen függetlenek, többnyire a másik munkájáról vagy akár létezéséről sem rendelkeznek ismerettel. E széttagolt működési struktúra szintén a kétszintű

²¹ <https://data2.openstreetmap.hu/hatarok/hatarok.php?hatar=Budapest> (2018. 07. 10.).

²² www.fori.hu/helyi-jelentosegu-vedett-termeszeti-teruletek-a-fovarosban (2018. 07. 10.).

önkormányzati rendszer okán jöhetett létre, szinte kivétel nélkül minden tekintetben a helyi, aktuális problémák megoldására keresett válaszként, vagy pusztán jogszabályi kötelezettséggént, ugyanakkor központi finanszírozás és működéstámogatás nélkül, nem egységes városvezetési koncepció mentén. Ahhoz, hogy e sokrétű, önkormányzati rendészeti feladatellátást lefedni képes struktúra hosszú távon fennmaradjon, legalább településrészenként és helyi szinten megjelenő problémákra hatékony megoldást nyújtson, semmi garancia nem látszik.

A jogalkotó az Erfesztv. megalkotása során, a törvény preambulumban kinyilvánította, hogy „elismerve az egységes szabályozás és követelményrendszer megteremtésének szükségességét az állami és önkormányzati alkalmazásban álló közszolgálati tisztviselők és közalkalmazottak, valamint egyéb foglalkoztatási jogviszonyban álló rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységének újraszabályozása és rendszerbe helyezése érdekében...”.

A törvény bevezető részeként megfogalmazott idézett gondolatok egyértelműsítik, a jogalkotó szándéka az, hogy a különböző rendészeti feladatokat ellátó szervezetek tagjai, az eltérő jogállásuktól függetlenül, egységes „rendező elvek” szerint, egységes szabályozásnak megfelelően gyakorolhassanak közhatalmat és érvényesítsenek jogakat, akár az államot – a közigazgatás önkormányzati alrendszerében megjelenő szervezetek képviselőiben is – megillető legitim erőszak monopólium útján, kényszerrel is alkalmazva. A jogegységesítés tehát önmagában is annak kinyilvánítása, hogy e szervezetek, személyek egységes megítélés alá esnek a jog és ezen keresztül az egész társadalom felfogása tekintetében. Az egyes rendészeti feladatokat ellátókra vonatkozó ágazati szabályozás fentiek szerinti jogharmonizációjából ugyanakkor nem következik az, hogy a jogalkotó integrált rendészeti működést követelne meg azon települések tekintetében, ahol több rendészeti feladatot ellátó szervezet, egyazon működési területen létezik. Az Erfesztv. további rendelkezései ugyanakkor egyértelmű felhatalmazást adnak a helyi, települési szintű döntéshozóknak, hogy több, e tárgykörben értelmezhető szereplőt egy szervezeten belül foglalkoztassanak. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzati rendészeti feladatellátást alapjaiban meghatározó törvényi szabályozást nem főváros-specifikusan alkották meg, hiszen annak az ország bármely településén alkalmazhatónak kell lennie. Látni kell azt is, hogy nem csak a közterület-felügyeleti feladatellátás tekintetében nem volt egyértelmű az az orientáció – hogy a többértű rendészeti működés egységes, integrált formában jelenjen meg –, hiszen ez a struktúra csak elvétve jelent meg. Külön kutatásban kellene felmérni annak okait, hogy a megfelelő döntéshozatali szinten miért nem történt meg a felismerése annak, hogy mind szakmai, mind gazdasági, mind adminisztratív szempontból egyértelműen hatékonyabb működést lehetne elérni az önkormányzati rendészet területén integrált feladatellátással. Kutatásunk célja felhívni a figyelmet arra, hogy e szervezetek tevékenységének összehangolása, az erőforrásaik felhasználásának optimalizálása a jelenleg meglévő pusztán formális együttműködés alapján, hosszú távon nem biztosítható.

Az írásbeli együttműködési megállapodás aláírása csak az együttműködés első, fontos írásbeli aktusa, azonban ettől még nem lesz hatékony a közös munka. Az ország

legnagyobb önkormányzati rendészeti szervezete, a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság, a törvényi kötelezettségként meghatározott együttműködéseinek túl, számos más – a tevékenységét segítő szervezettel – tart fent együttműködési megállapodáson²³ alapuló szakmai kapcsolatot. E formális együttműködések ugyan meghatározzák a különböző szakmai szervezetek közötti megfelelő kapcsolattartás formáit, kijelölik a szervezetek képviseletében az együttműködéssel összefüggő szakmai ügyek tekintetében a kapcsolattartók személyét, ugyanakkor a legteljesebb szuverenitás biztosítása mellett, partneri, érdemi kötöttségek nélkül irányozzák elő az együttműködési megállapodásokban rögzített célok eléréséhez kapcsolódó feladatok ellátását. Abban az esetben, ha egyáltalán létrejött az érintett önkormányzati rendészeti szervezetek között együttműködési megállapodás, egyáltalán nem biztos, hogy ez egy hosszabb távon is kiszámítható, érdemben tervezhető, átlátható, a modern kor követelményeinek megfelelő működést és együttműködést eredményez.

Az egyes önkormányzati rendészeti feladatok centralizációjának hiánya a fővárosban

A fentiek konklúziójaként is megállapítható, hogy a fővárosban működő önkormányzati rendészeti szervezetek együttműködésének hiányából, illetve az együttműködési megállapodásokban lefektetett, „puha”, formális kapcsolatokról eredő problémákra csak valamennyi rendészeti feladatot magában foglaló, egységes, integrált rendészeti szervezeti működés adhatna megoldást. Ezen centralizáció hiánya szab gátat annak, hogy ma Budapesten olyan komplex, minden önkormányzati rendészeti hatáskörben megjelenő problémára hatékony választ adni képes szervezet jöhessen létre. Emiatt tehát intézményesített keretek között működő önkormányzati rendészetről ugyan lehet beszélni, de érdemben számba vehető, minden lehetőséget kimerítő, eredményes komplementer rendészeti működésről bizonyosan nem.

A hatályos szabályozás lehetőséget teremt arra, hogy a kerületi önkormányzat által létrehozott, már működő közterület-felügyelet, továbbá az öt kerületi önkormányzat által, önálló költségvetési szervként felállított Rákosmenti Mezei Őrszolgálat, illetve a Fővárosi Önkormányzat erdőtulajdonában és erdőkezelésében lévő területeken tevékenykedő jogosult erdészeti szakszemélyzet éppúgy egy intézmény (költségvetési szerv) belső szervezeti egységeként működjön mint az önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság intézményében. Ebben az esetben lehetőség nyílna halászati őrk foglalkoztatására is egy feladat- és funkciócentralizált szervezeten belül.

A felvetett centralizáció eredményeképpen, képzeljünk el, egy hozzávetőlegesen 1200–1500 főt alkalmazó integrált feladatokat ellátó, teljes fővárosi illetékességgel rendelkező, centralizáltan működő önkormányzati rendészetet, amely sokkal eredményesebben is elláthatná a feladatait, amennyiben létrejönne:

²³ www.fori.hu/Egyuttmukodesi_megallapodasok (2018. 07. 10.).

- egységes szervezetrányítás,
- egységes jogértelmezés és jogalkalmazás,
- egységes szolgátszervezési szempontok,
- egységes bérezés és juttatásrendszer,
- egységes humán elvárás, valamint
- egységes minőségű feladat- és kompetenciaelvárások érvényesülnének.

A fentiekben felsorolt szempontokon túl, más racionális tényezők is alátámasztják, hogy egy egységes önkormányzati rendészeti szerv lényegesen eredményesebben, hatékonyabban lenne képes működni a jelenlegi erőforrások felhasználásával. Számszerűsíthető megtakarítás lenne elérhető pusztán gazdasági racionalitás tekintetében akkor is, ha csak a párhuzamos funkciókat felszámolnák, illetve ha a beszerzési, közbeszerzési eljárások központosítottan történének. Sem több pénzre, sem több emberre nem lenne szükség ahhoz, hogy új alapokra helyezve, egy lényegesen hatékonyabb működési struktúra valósuljon meg, amely így a rendőrség közbiztonsági, közrendvédelmi munkáját érdemben kiegészíthetné, támogathatná.

Az integrált rendészeti szakképzés hiányának problémája

Elsőként érdemes a jelenlegi képzési rendszert és a meglévő jogszabályi kereteket megvizsgálni, különös tekintettel arra, hogy a fővárosban tevékenykedő, különböző ágazati, önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó szervezetek tagjaira jelenleg milyen legalacsonyabb szintű képzési, szakképzési követelmények vonatkoznak.

A közterület-felügyelői feladatellátás tekintetében, e jogállás szerinti foglalkoztatás alapfeltétele, a minimum középiskolai érettségi bizonyítvány, legalább 300 órás OKJ szakképesítés, valamint 40 órás „rendészeti képzés és vizsga” megléte, végül de nem utolsósorban, két éven belül – a közszolgálati jogviszony fenntartásának feltételeként – közigazgatási alapvizsga megszerzése is kötelező, majd ezt követően, évente, kreditrendszer szerinti közigazgatási típusú továbbképzési programon is részt kell venni. Természetesen emellett számos egyéb feltételt is előír foglalkoztatási kritériumként a jogalkotó, az itt taglaltak mindössze a képzési elvárásokat hivatottak összegezni.²⁴

Az önkormányzati természetvédelmi őrként történő foglalkoztatás feltétele, minimum középiskolai végzettség, valamint szakirányú középfokú vagy felsőfokú végzettség, illetve természetvédelmi őr vizsga megléte, továbbá az Erfesztv. szerinti rendészeti vizsga megléte. A közszolgálati (köztisztviselői) jogállásból fakadóan, az ön-

²⁴ Az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 150/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet, valamint a 2016/2017. tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntésről és a 2016/2017. tanévben induló képzések tanulmányi ösztöndíjra jogosító szakképesítéseiről szóló 297/2015. (X. 13.) Korm. rendelet módosításáról szóló 25/2016. (II. 25.) Korm. rendelet.

Az Erfesztv. 23. § (4) bekezdésének felhatalmazása szerinti: a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 24.) BM rendelet.

kormányzati természetvédelmi őrnek is az alkalmazásától számított két éven belül közigazgatási alapvizsgát kell tennie.²⁵

A halászati őr foglalkoztatására vonatkozó alapképesítési követelményeket meghatározó jogi szabályozás,²⁶ valamint az Erfesztv. alapján halászati őr rendészeti feladatokat ellátó személynek minősül, aki a halgazdálkodásra jogosult alkalmazásában áll. A megbízás típusa többféle lehet (megbízási vagy munkaszerződés), illetőleg önkormányzat haszonbérlete alatt álló vízterületek esetén közalkalmazotti jogviszony is létesíthető. Fontos tudni, hogy a halászati őr egyéb vízterületeken és halastavon is igénybe vehető. Halászati ört több „halgazdálkodásra jogosult” közösen is foglalkoztathat, illetőleg a halászati őr feladataival mezei őrszolgálat is megbízható.

Halászati őr foglalkoztatásának minimum követelményei:

- a rendészeti vizsgát teljesítette,
- a halóri vizsgát teljesítette a NÉBIH és a kormányhivatal által szervezett vizsgán.

A halóri vizsgára nincs felkészítő például OKJ-s tanfolyam.

„A települési (községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi, fővárosi) önkormányzat a közigazgatási területéhez tartozó termőföldek – ide nem értve az erdőt, a halastavat – őrzéséről mezei őrszolgálat létesítésével gondoskodhat. Több települési önkormányzat közös mezei őrszolgálatot hozhat létre.”²⁷

A mezőőrök jogállásáról²⁸ és képesítési előírásairól²⁹ rendelkező jogi szabályozás alapján, mezőőri feladat, közalkalmazotti jogviszonyban mindössze 30 órás, a megyei kormányhivatal járási hivatala által szervezett tanfolyam és rendészeti vizsga megszerzését követően látható el.

Az alábbi összehasonlító táblázat tartalmazza az egyes ágazati szervezetekre/rendészeti feladatokat ellátó személyekre vonatkozó képesítési követelményeket.

1. táblázat: Képesítési követelmények összehasonlító táblázata

Rendészeti feladatot ellátó személy	Középiskolai érettségi	Szakképesítés	Erfesztv. szerinti vizsga	Egyéb
közterület-felügyelő	igen	300-500 óra OKJ	40 óra	közigazgatási alapvizsga
önkormányzati természetvédelmi őr	igen	szakirányú képzés	40 óra	közigazgatási alapvizsga

²⁵ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 57. § (1) bekezdése és 63. § (1) bekezdése; valamint a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (1) bekezdése; továbbá: a természetvédelmi őrökre, illetve őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 4/2000. (I. 21.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés.

²⁶ A halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény 56. § (1) – (2) bekezdése.

²⁷ A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 16. § (1) bekezdése; 21. § (1) bekezdése.

²⁸ A mezőőrök és a hegyőrök szolgálati viszonyáról szóló 29/1998. (IV. 30.) FM rendelet

²⁹ A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 42. § (5) bekezdése.

Rendészeti feladatot ellátó személy	Középiskolai érettségi	Szakképesítés	Erfesztv. szerinti vizsga	Egyéb
halászati őr	nem	nem	40 óra	halórvizsga
mezőőr	nem	30 óra szakképzés	40 óra	–
erdészeti szakszemélyzet	igen	szakirányú képzés	40 óra	–

Forrás: készítették a szerzők

A fenti összehasonlítás alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a közterület-felügyelővel szemben támasztja a legmagasabb követelményeket, ami rávilágít arra is, hogy az Erfesztv. hatálybalépésével egy időben, a Kftv.-t miért egészítették ki az alábbiakkal:

„2. § (4) A halászati őrré, az önkormányzati természetvédelmi őrré, a mezőőrré, az erdészeti szakszemélyzet tagjára és a jogosult erdészeti szakszemélyzet tagjára előírt képzettségi feltételek megléte esetén a feladatát ellátó közterület-felügyelő, amennyiben a munkaköréhez tartozó működési területek fekvése egybeesik, megbízható a halászati őr, az önkormányzati természetvédelmi őr, a mezőőr, az erdészeti szakszemélyzet tagja és a jogosult erdészeti szakszemélyzet tagja hatáskörébe tartozó feladatok ellátásával.”

E törvényi felhatalmazás megteremti az alapjait az integrált rendészeti szakképzés kialakításának. Ugyanakkor megállapítható, hogy jelenleg csak úgy képzelhető el integrált rendészeti feladatellátás, ha a közterület-felügyelő egyidejűleg több, különböző – a fenti ágazati szereplőkre előírt – egyéb szakképesítéssel és külön-külön megszerzett rendészeti szakképzést igazoló tanúsítvánnyal is rendelkezik.

Kérdéses, hogy ilyen mértékű „univerzalitást” el lehet várni a közszolgálati dolgozóktól, továbbá az is vizsgálandó, hogy megéri-e ilyen sokrétű kvalifikációval rendelkező munkaerőt kiképezni, foglalkoztatni. Azt gondoljuk, hogy mindkét kérdésre pozitív válasz adható. Rendkívül fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a humán erőforrás hatékonyabb kihasználása érdekében érdemes befektetni a rendészeti szakemberek képzésébe, továbbképzésébe, mert az összes eszközölt ráfordítás az utolsó fillérig rendkívül gyorsan megtérül, és az anyagiakon túl is számos hasznot jelent. Konkrét példán keresztül megvilágítva, a fővárosban foglalkoztatott önkormányzati természetvédelmi őrök amennyiben elvégeznék a közterület-felügyelői OKJ-szakképesítést és a közterület-felügyelőre előírt rendészeti szakvizsga tanúsítványt megszereznék, a jogállásuk megváltoztatásával, vagyis közterület-felügyelőként történő továbbfoglalkoztatásukkal, a már meglévő természetvédelmi őr feladatok ellátásához szükséges – közép- vagy felsőfokú – végzettségükre tekintettel, képesíthetők lennének arra, hogy közterület-felügyelőként, a működési területükön (helyi védetség alatt álló természetvédelmi területeken) az önkormányzati természetvédelmi őrök feladatait is ellássák. E feladatellátási modell feltétele, hogy a további, legalább 300 órás – közterület-felügyelői – OKJ-szakképesítést megszerezve, a természetvédelmi őrökből közterület-felügyelő váljon, aki így már „integrált rendészeti feladatellátásra” alkalmas, „több funkciónak

is megfelelő” rendészeti szakemberként, egyidejűleg elláthatna közterület-felügyelői és önkormányzati természetvédelmi őri feladatokat is.

Fel kell ismerni azt, hogy minden jogszabályi feltétele adott annak, hogy az integrált rendészeti feladatellátásra kész és képes rendészeti szakemberek képezzék a bázisát a jövőben az „önkormányzati rendészetnek”, akik így idővel egyszerűen „kiválthatnák” azt a rendkívül szerteágazó struktúrát, amely ma lefedni igyekszik a szakterületét érintő problématerületet. Az említett példából is kiderül tehát, hogy kevesebb, jól képzett szakember foglalkoztatásával, a létszám megemelése nélkül, több rendészeti feladat lenne egyidejűleg ellátható.

Az integrált rendészeti feladatok ellátására alkalmas szakemberek képzéséhez mindenekelőtt a legfontosabb feltétel, hogy egyfajta moduláris képzési rendszert dolgozzanak ki, amely így megfelelően biztosítaná az alap-, illetve továbbképzést. Tekintettel arra, hogy a közterület-felügyelői OKJ-szakképzés szakmai tartalmának felülvizsgálata egyébként is egyre időszerűbbnek tekinthető, továbbá figyelemmel arra, hogy az OKJ-képzési alapismereteket tartalmazó része jelenleg is csak 300 + 6 óra kötött időtartamot határoz meg, ugyanakkor a képzési program további közel 200 órával bővíthető. Szükséges lehet első lépésként a meglévő szabad időkapacitás terhére megkísérelni egyes szakmacsoportokhoz tartozó képzési előírások integrálását. Például: ha a közterület-felügyelői szakképesítés megszerzésének első moduljában a közterület-felügyelői feladatok ellátásához szükséges ismereteket sajátítja el a hallgató (300 óra alatt), akkor e feladatok ellátásához és így a foglalkoztatáshoz szükséges követelménynek eleget tett, vagyis az I. modult elvégezte. Ezt követően viszont, további legalább egy, de akár több modul csatolásával, a rendelkezésre álló további 200 óra terhére, egyéb szakismeretek megszerzése is biztosítható lenne, amennyiben ennek tartalma normatív módon vagy az önkormányzati természetvédelmi őri, vagy a mezőőri, vagy a halászati őri stb. feladatellátáshoz szükséges szakismeretek elsajátítására irányulna. Az „alap” vagyis az I. modul megszerzését követően, a további szakismeretek megszerzése, akár munka mellett is megvalósulhatna, így a munkáltatót sem érné hosszú ideig a humán erőforrás hiányából fakadó hátrány. A további képzettségek megszerzését követően viszont már kifejezetten előnyös humán feltételekkel lehetne gazdálkodni, ami ezáltal nettó státusz és bérmegetakarítást eredményezne, hiszen egy ember elláthatna két vagy több rendészeti szakfeladatot is, amelyet korábban vagy több személy egyidejű – és gyakran passzív – foglalkoztatásával, vagy egyáltalán nem tudott biztosítani az önkormányzat. E koncepció alapvetően stabil, törvényi szabályozás szerinti kereteknek megfelelően megalapozza, hogy mindössze alacsonyabb jogalkotási szinten – BM rendeletben³⁰ – „finomhangolják” a közterület-felügyelői OKJ-szakképzés moduláris rendszerű átalakítását, valamint az Erfesztv.-ben meghatározott rendészeti alapvizsga, illetve ismétlődő továbbképzési és vizsgaszisztémát úgy harmonizálják, hogy egy tanúsítvánnyal is kielégíthető legyen egyidejűleg több rendészeti szakfeladat ellátásához szükséges szakismereti igény.

³⁰ A rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet.

A működéshez szükséges normatív finanszírozás hiányának problémája (egyenruházat és kényszerítő eszközök beszerzése, valamint a minimális létszám meghatározásának hiánya)

Ténykérdésként kell kezelni, hogy az önkormányzati rendészeti feladatok ellátáshoz az állam normatív támogatással nem, vagy csupán néhány kivételes esetben³¹ járul hozzá. Az elmúlt években számos olyan központi intézkedés, törvényi szabályozás történt, amelyek egyrészt kötelezően ellátandó feladatként határozták meg az önkormányzatnak (lásd: fentiek szerint a főváros kivételes példája), hogy rendészeti feladatokat ellátó intézményt működtessen/vagy hatáskört gyakoroljon, másrészt az állam az önkormányzati rendészeti szervezetek által kiszabott szabálysértési bírságbevételeket vonta magához. Az Alaptörvény³² kimondja, hogy: „A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.” Ennek megfelelően az Möt. korábban hivatkozott rendelkezései megfelelő alapot nyújtanának ahhoz, hogy mind a Fővárosi Önkormányzat, mind pedig a fővárosi kerületi önkormányzatok finanszírozási igényt támasszanak az állammal szemben, ugyanakkor még arra sincs megfelelő iránymutatás, hogy ezt az érintett önkormányzatoknak pontosan milyen sarokpontokhoz igazítottan kellene megkísérelni. Égető szükség lenne annak központi – legalább iránymutatásra alkalmas – meghatározása, hogy egy kötelezően ellátandó feladatként megjelenő önkormányzati rendészeti tevékenységet pontosan hány fővel lehetséges biztosítani. A Kftv. vonatkozó előírása³³ csak a minimum létszám, 1 fő közterület-felügyelő foglalkoztatását határozza meg, amely nyilvánvalóan nem tekinthető életszerűnek sem a fővárosi önkormányzat, sem a fővárosi kerületi önkormányzatok tekintetében. Ahhoz tehát, hogy meghatározható legyen a finanszírozási igény, mindenekelőtt szükséges központi – kormányzati – szinten előírni, vagy legalább ágazati szereplőkre bontottan, egyfajta „iránymutatást”, igazodási pontot adni ahhoz, hogy hány fővel és milyen minimum infrastrukturális feltételekkel biztosítandó az egyes önkormányzati rendészeti feladatok ellátása. Ennek legmegalapozottabb módja egy módszertan kidolgozása, amely az ágazatért felelős Belügyminisztérium kiadmányozásában, az Egységes Belügyi Rendszeren keresztül lenne célba juttatható a települési önkormányzatok döntéshozóihoz. Ennek a „módszertani útmutatónak” objektív mérőpontokhoz igazítottan kell lefektetnie a működéshez szükséges alapokat, ugyanakkor a létszám – és finanszírozás – témakörén túl, számos más gyakorlati haszna is lenne egy ilyen szakmai, módszertani útmutatásnak. Számos települési önkormányzatban a döntéshozók (polgármester, képviselő-testület és tagjai, jegyző stb.) nem is tudnak arról, hogy milyen feltételek mellett lehet önkormányzati rendészetet, még konkrétabban a legjellemzőbb szervezetet vagyis közterület-felügyeletet vagy épp mezei őrszolgálatot létrehozni, felállítani. A működtetéshez

³¹ A mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához és működéséhez nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 64/2009. (V. 22.) FVM-PM együttes rendelet.

³² Magyarország Alaptörvénye 34. cikk, (1) bekezdése.

³³ A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 1. § (1) bekezdés a)–b) pontja.

szükséges kritériumrendszer – bár elérhető az egyébként rendkívül szerteágazó joganyagokból – értelmezése, egyben kezelése a legtöbb, elsősorban a kisebb, egyébként is szerényebb feltételekkel rendelkező – önkormányzat részére egyszerűen csak nem ismert. Erre jó példa volt a 2009 és 2011 között működtetett, úgynevezett „Biztonság és Rend” programon belül megvalósított „településőri program”,³⁴ amely keretében az állam – pályázati úton – nyújtott finanszírozást, jellemzően közterület-felügyeletek felállításához, majd közterület-felügyelők alkalmazásához. A program az önkormányzati rendszeti ágazat tekintetében (habár ekkor még erről intézményesített formában nem is lehetett beszélni) mindenképpen eredményes volt, hiszen közel kétezer fő foglalkoztatásához biztosított finanszírozást. A közterület-felügyelet létrehozásához és hosszú távú működtetéséhez legalább azonos feltételekkel lenne szükséges megteremtetni az állami normatív támogatás rendszerét, mint amilyen ösztönző, működést támogató koncepció a mezői őrszolgálatok, illetve a hegyőri szolgálat tekintetében már létezik.

„Az önkormányzat az újonnan létrehozott őrszolgálat megalakítási költségeinek 50%-át, de – mezőőrönként és hegyőrönként – legfeljebb ötszázezer forintnak a megtérítését, a nyilvántartásba vételét követő harminc napon belül igényelheti. Az önkormányzat az őrszolgálat fenntartásával és működésével kapcsolatban felmerülő költségek – személyi és dologi kiadások – 50%-ának, de legfeljebb kilencvenezer forint/hó/fő megtérítését negyedéves időszakokra utólag kérelmezheti, a tárgyidőszak utolsó napjától számított harminc napon belül.”

Az említett jogszabályi rendelkezés értelmében, olyan részfinanszírozást vállal az állam, amely szükséges és elégséges mértékben tudja biztosítani egyes önkormányzati rendszeti ágazati feladatok ellátására hivatott szakemberek foglalkoztatását, amely így hosszú távon is fenntartható működést garantál. Nem egyedülálló elképzelésről van tehát szó akkor, ha ennek a működési (rész)finanszírozásnak a kiterjesztéséről beszélünk a közterület-felügyelők/közterület-felügyeleték vagy más ágazati szereplők vonatkozásában.

A működési kiadások részbeni központi forrásokból történő támogatásán túl, ugyanakkor több eseti kiadás egyszeri vagy időszakos, de 100%-ban történő térítése, támogatása is indokolt lehet.

Az egyenruházat és a kényszerítő eszközök beszerzése, pótlása, utánpótlása – az általános működési célú kiadásokon felül – olyan időszakosan megjelenő, rendkívüli kiadást jelent a helyi önkormányzatoknak, amelyek sok esetben a szakmai igényeket egész egyszerűen felülírják, így ennek köszönhetően számos rendszeti feladatot ellátó személy azért nem rendelkezik megfelelő kényszerítő eszközzel (önvédelmi célú eszközökkel sem), vagy megfelelő minőségű és külső megjelenést biztosító egyenruházattal, mert arra a fenntartónak nincs anyagi forrása. Ezen probléma azért is kiemelten fontos, mert a hatályos törvényi szabályozás³⁵ olyan terminológiát használ, ahol a ren-

³⁴ http://hvg.hu/itthon/20090915_telepulesorok_oktobertol (2018. 07. 20.).

³⁵ Erfeszvtv. 11. § (1) bekezdése.

dészeti feladatot ellátó személynek, a feladatkörében eljárva, illetékességi területén, intézkedési kötelezettsége van, miközben a kényszerítő eszközök alkalmazását illetően csak „lehetőségként” fogalmazták meg, hogy azt a rendészeti szakember magánál tarthatja. A törvényi szabályozás miniszteri rendeletben biztosít felhatalmazást arra is, hogy akár térítésmentesen, vagy legalább egyszeri alkalommal, az újonnan felszerelő személy esetében, első ízben térítésmentesen, majd ezt követően (az utánpótlás, pótlás tekintetében) térítés ellenében történhessen a kényszerítő eszközök beszerzése. Rendkívül fontosnak tartjuk, hogy ezzel a jelképesnek tűnő, de sok önkormányzat esetében érthető támogatással az állam segítse a helyi önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek megfelelő felszereléssel, önvédelmi és kényszerítő eszközökkel történő ellátását.

Legalább ennyire fontos kérdésnek tartjuk a közterület-felügyelők egyenruházatának beszerzésének és az egyenruházati utánpótlásuknak támogatását is, mivel annak megfelelő minőségben és mennyiségben történő biztosítása nélkül nem várható el a minőségi munkavégzés, az állampolgárok bizalmának megnyerése, a jog- és szak-szerű feladatellátás. Nemcsak vidéki kistélepüléseken jellemző probléma a megfelelő egyenruházat hiánya, a nagyvárosokban és a főváros több kerületében éppúgy tapasztalhatók hiányosságok, sőt sok esetben egy-egy nagyobb létszámú közterület-felügyeleti szervezetenél sokkal szembetűnőbb a hiányos, a rendeleti előírástól eltérő, vagy csak egyszerűen kihordási időt meghaladva hordott, nem megfelelő állapotú, kinézetű ruházat viselete. Sokkal komolyabb probléma ez, mint amilyennek első olvasatra tűnhet. Gondoljunk arra, hogy milyen visszatetsző hatást válthat ki egy nem megfelelő öltözetű, hanyag küllemű, közhatalmat megtestesítő személy.

Különösen fontos tehát, hogy a törvényben előírt, „országosan egységes egyenruházat” mielőbb központi intézkedés keretében legyen biztosított, vagy a jogszabályban előírt műszaki paramétereknek megfelelő egyenruházatot csak a Belügyminisztérium által közbeszerzési eljárásába kiválasztandó, magas minőségi követelményeknek megfelelő gyártótól lehessen beszerezni, amelynek költségeihez az állam normatív hozzájárulását is biztosítani szükséges.

Az egységes megjelenés és arculat hiánya

Alapvető jelentőségű elvárás, hogy az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátók egységes, rendezett megjelenésű szervezet képét közvetítsék. Nem elégséges ugyanakkor kizárólag az egyenruházat tekintetében garantálni az egységes arculatot, minden lehetséges felületen biztosítani az önkormányzati rendészetek – kiemelten a közterület-felügyeletek – egységes megjelenését.

A közterület-felügyeletek arculatával összefüggésben a Kftv. meghatározza, hogy a közterület-felügyelő országosan egységes egyenruhában teljesíthet szolgálatot, amelyen viseli az egységes, egyedi azonosító számmal ellátott felügyelői jelvényt. A felügyelő – a helyi önkormányzat rendeleti szabályozása esetén – a település jelképét

karjelzésként viseli. További részletszabályokat az egyenruházatra vonatkozóan, BM rendelet³⁶ fogalmaz meg.

Egy nagyobb létszámmal működő közterület-felügyeleti szervnél a közterület-felügyelők több különböző típusú szolgálati gépjárművel is hajtják végre szerteágazó feladataikat (a kerékbilincselési, járműelszállítási vagy általános járőrszolgálati feladatokhoz más-más speciális felépítménnyel rendelkező gépjármű működtetése szükséges). A közterület-felügyeletet által használt gépjárműpark arculatát illetően nem lett országos szintű szabályozás kialakítva, annak ellenére, hogy az elengedhetetlenül szükséges lenne az önkormányzati rendészetek „láthatóvá” tétele érdekében.

A külföldi önkormányzati rendészeti szervek nemcsak egységes forma- és egyenruha használatán keresztül biztosítják az egységes megjelenést, hanem a szolgálati járművek is azonos arculattal jelennek meg, erősítve ezzel a szervezet ismertségét és az állampolgári bizalmat. Magyarországon minden állami rendvédelmi szerv, valamint a polgárőri egyesület tekintetében törvényi szinten lett szabályozva az állomány egyenruházata, illetve a használatban lévő gépjármű eszközparkjára vonatkozó rendelkezések, ezzel szemben a közterület-felügyeletet vonatkozásában nincs országos szabályozás a gépjármű eszközpark arculatát illetően.

Álláspontunk szerint a Kftv. módosításával a Belügyminisztérium felhatalmazást kaphatna arra, hogy az országosan egységes egyenruha és a szolgálati igazolvány, valamint a jelvény egységes kinézetének szabályozásával azonos módon, rendeletet alkot-hasson meg a közterület-felügyeletet gépjármű eszközparkjának megjelenésére vonatkozóan is.

A szakmai és törvényességi felügyelet részbeni hiánya

A nemzetközi példák alapján megállapítható, hogy az önkormányzati rendészeti szervek felett az ügyész-ség törvényességi, az állami rendőrség szakmai felügyeletet lát el.

Az együttműködés kapcsán ki kell térni arra, hogy az Möt. előírja,³⁷ hogy az egyes rendészeti feladatot ellátó személy munkáltatója a működési területén illetékes megyei rendőr-főkapitánysággal (Budapesten BRFK-val) a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük szakmai felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében – írásbeli együttműködési megállapodást kössön. Az egyes településeken a helyi közrend, közbiztonság fenntartásának egyik legfontosabb kulcseleme a hatékony együttműködés, ennek pedig szinte nélkülözhetetlen előfeltétele az írásbeli együttműködési megállapodás. Az ORFK által a kutatáshoz szolgáltatott adatok³⁸ alapján 2017. év végéig országosan összesen 536 együttműködési megállapodást írtak alá a rendőrség, valamint az egyes rendészeti fel-

³⁶ A rendészeti feladatokat ellátó személyek, valamint a fegyveres biztonsági őrök ruházati ellátására vonatkozó részletes szabályokról szóló 70/2012. (XII. 14.) BM rendelet.

³⁷ Möt. 17. § (1)–(2).

³⁸ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása, az aktuális nyilvántartások alapján (2017. november, 2018 augusztus).

adatokat 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. évben a rendőrség és az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek által közös szolgálat-, illetve feladatellátásra országosan 235 040 órában került sor, amely a 2016. évhez viszonyítva 9,9%-kal csökkent. A közös szolgálatellátásra legtöbbször a közterület-felügyelőkkel, illetve mezőőrökkel, míg a többi egyes rendészeti feladatot ellátó személyekkel csak ritkán került sor.

A vonatkozó hazai jogszabályok alapján azonban a rendőrség szakmai felügyelete rendkívül szűkítetten értelmezhető. A Kftv. 23. § (1) bekezdése ugyan utal arra, hogy a Kftv.-ben meghatározott közterület-felügyelői intézkedések közül, azokra jellegük-től függően vagy *az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény*, vagy *a szabálysértési eljárásról szóló törvény* rendelkezéseit kell alkalmazni, valamint a Kftv. 23. § (2) bekezdése azt is kimondja, hogy a felügyelői intézkedések miatti jogorvoslatra a közigazgatási hatósági vagy a szabálysértési eljárás szabályai az irányadók, azonban a (3) bekezdés alapján, ha a felügyelői intézkedést követően nem indul a (2) bekezdés szerinti eljárás, akkor az intézkedéssel szemben panasznak van helye. A panasz elbírálására az Erfesztv. rendelkezései az irányadók, de hiába utal a Kftv. az intézkedéssel szembeni panasz esetében erre, az Erfesztv. erre vonatkozó előírásainak szűkebb értelmezése alapján a részletszabályokat kizárólag a kényszerítő eszközök alkalmazása vonatkozásában határoztak meg.

A törvényességi felügyeletet illetően elmondható, hogy 2013. január 1-jét követően egyértelműen megszűnt az a törvényi felhatalmazás, amely alapján – a nemzetközi gyakorlattal megegyezően – az ügyészség látta el a közterület-felügyelet feletti törvényességi kontrollt. A jogalkotó kizárólag a gazdálkodásra és működésre vonatkozóan, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény felhatalmazása alapján jelöl ki felügyeleti szervet, de egyértelmű, átfogó, egységes jogértelmezést eredményező módon, szakmai-törvényességi felügyeletet jelenleg egyetlen szerv sem gyakorol a közterület-felügyelet felett.

A jogbiztonság elvének biztosítása érdekében, a nemzetközi gyakorlatból felhasználható ismeretek átültetése céljából javasolt kialakítani a rendőrség konkrét, a gyakorlatban is megvalósuló szakmai felügyeleti szervként történő minősítését, amely a közterület-felügyelet szakmai működésének szakszerűségi és jogszerűségi vizsgálatára egyaránt vonatkozna.

A közterület-felügyelő intézkedése tehát helyszíni ellenőrzéshez kötött tevékenység, feladatkörében hivatalos személyként eljáró felügyelő a hatáskörének megfelelő intézkedések megtételére jogosult, amellyel szemben előterjesztett panaszt a rendőrség jogosult vizsgálni és elbírálni. Az Erfesztv. alapján a rendőrség a panasz elbírálására

kizárólag kényszerítő eszköz alkalmazása esetén jogosult. Az Erfesztv.-ben szereplő panasz az abban foglalt kényszerítő eszközök vonatkozásában szűken értelmezhető, ugyanakkor a Kftv. 23. §-a, a törvényben szereplő intézkedésekkel (például szabálysértési bírság kiszabása, közigazgatási bírság kiszabása, a gépjármű elszállítása, kerékbilincs alkalmazása) tesz említést a panasz kezelésével összefüggésben. A gyakorlat alapján a rendőrség a bírság jogszerűsége, a gépjármű elszállítása, illetve a kerékbilincs alkalmazása tárgyában a panaszeljárásokat jellemzően lefolytatja, valamint a rendőrség honlapján szereplő tájékoztató is elkülöníti a kényszerítő eszközzel szembeni, és a közterület-felügyelő intézkedésével szembeni panaszt, azonban ennek eltérő gyakorlata alakult ki. A rendőrséghez a „panaszt a felügyelői intézkedéstől, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemről később szerzett tudomást, a tudómszerzéstől számított 8 napon belül, de legkésőbb az intézkedéstől vagy annak elmulasztásától számított 3 hónapon belül lehet előterjeszteni”.

A Kftv.-ben szereplő felügyelői intézkedések az alábbiak:

- felvilágosítás kérése;
- az Erfesztv.-ben foglalt kényszerítő eszközök alkalmazása;
- szabálysértési bírság kiszabása;
- a Kkt. 20. § (4a) és a (4b) bekezdésében meghatározott közigazgatási bírság kiszabása;
- a közterület használatára vonatkozó tulajdonosi (kezelői) hozzájárulásban foglaltak megszegése esetén az előírások betartására történő felhívás;
- a gépjármű elszállítása;
- kerékbilincs alkalmazása;
- a jármű megállítása;
- az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő vagyon ellenőrzése.

Akinek tehát a felügyelő Kftv.-ben szereplő (fentebb felsorolt) intézkedése jogát vagy jogos érdekét sértette, panasszal élhet, amelynek elbírálása a rendőrség hatáskörébe tartozik.

Összességképpen ki kell emelni, hogy az önkormányzati rendészeti szervezetek, közülük is főleg a közterület-felügyelet tekintetében rendkívül fontos, hogy az ügyészség ismét törvényességi felügyeleti jogosítványokat kapjon, miközben a rendőrség részére sokkal egyértelműbb és szélesebb körben meghatározott szakmai felügyeleti jogosítványokat szükséges biztosítani. Az együttműködési megállapodásokon, mint polgárjogi aktuson alapuló, de közigazgatási jogi jogkövetkezményeket kiváltó feltétel-rendszert szükséges lenne újragondolni, ehelyett célszerűbb lenne egyértelműen körülhatárolva, minél szélesebb tevékenységi körre meghatározni a szakmai felügyelet kiterjesztését, illetve ezzel párhuzamosan egyfajta szakirányítási feladattal is megbízni a rendőrséget.

Az önkormányzati rendészeti szervezetek létrehozásához és hatékony működéséhez szükséges módszertan hiánya

Korábban már önkormányzati rendészetek felállításához szükséges normatív támogatás hiányával összefüggésben megjegyeztük, hogy megoldást jelenthet a települési önkormányzatok döntéshozói részére, ha egyfajta „iránymutatásként” egy szakmai, módszertani útmutatót adnának ki a rendészeti feladatellátás szabályozásáért felelős minisztériumtól, amely megfelelő (háttér)ismereteket biztosítana lépésről lépésre a rendészeti szerv létrehozásához szükséges helyi döntések megalapozásához. A közterület-felügyelet létrehozásához és szabályszerű működtetéséhez iránymutató módszertan, a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjai, a polgármesterek és a jegyzők számára megfelelő támpontokat biztosítana, de talán egyúttal felkelthetné a helyi városvezetés érdeklődését a téma iránt, rávilágítva annak fontosságára, hogy miért érdemes önkormányzati rendészetet létrehozni és működtetni. Jelenleg nincs olyan szakmai konszenzuson alapuló „irányelv”, amely alapján, az önkormányzat autonóm döntéseként létrehozandó belső szervezeti egységként, önálló költségvetési szervként, vagy társulás formájában működtetendő szervezet tagjainak létszámát meghatározná. A vonatkozó fejezetben már részletezett létszám-meghatározás, például a település lakosságának lélekszámahoz mint objektív mérőszámhoz viszonyítottan megállapított „minimum” egyfajta kiindulópont lehetne, amely alapvetően determinálja a működtetéshez kapcsolódó további költségek meghatározását. A módszertannak ugyanakkor nem egyfajta költségbecslésként kell a döntéshozatalt támogatnia, hanem elsősorban döntés-előkészítéshez szolgálhat szakmai iránytűként, amely alapján a rendészeti szerv létrehozásához szükséges jogi, szakmai, szervezeti, infrastrukturális, személyi feltételek meghatározhatók. Egy önkormányzati rendészeti szerv (közterület-felügyelet) létrehozását támogató módszertannak tehát iránymutatást kell adnia ahhoz a rendkívül összetett, komplex lépéssorozathoz, amelynek végén egy szabályosan, szakmailag kifogástalanul (törvényesen) működő szervezet áll.

Elsőként teljes képet kell kapjunk a közterület-felügyelet jogszabályi háttéréről, feladatairól, jogállásáról. Ezt követően a módszertannak konkrét folyamatleírást kell bemutatnia arra vonatkozóan, hogy miként hozható létre az önkormányzati rendészeti szerv (közterület-felügyelet) a Polgármesteri Hivatal belső szervezeti egységeként, önálló költségvetési szerveként, vagy más önkormányzatokkal karöltve, társulás formájában. Előbbieken túl még számos egyéb olyan kiemelten fontos részletkérdés is tisztázandó, amely a megfelelő működés alapfeltételének számít. A legfontosabb – jogszabályi kötelezettségen alapuló – belső normák megalkotása, akár konkrét mintadokumentumok formájában. Ilyen – elengedhetetlenül fontos – belső szabályozók többek között a közszolgálati szabályzat; a vagyonnyilatkozati szabályzat; a kockázatelemzés – kockázatkezelés; az iratkezelés, az adatkezelés stb.

Nem kizárólag közigazgatási szervként kell megfelelni a jogszabályi kritériumoknak, rendészeti szervként is szükséges a módszertannak iránymutatást adnia a törvényes működés kialakításához. A legfontosabbnak ezen feltételek közül azt tartjuk,

hogy az Erfeszttv.-ben meghatározott együttműködési megállapodást, amelyet a fenn tartó önkormányzatnak (vagy költségvetési szerv esetén, a költségvetési szerv vezető-jének) kell a rendőrséggel megkötnie, megfelelő tartalommal alakítsák ki.

Iránymutatást kell adni a személyi feltételek kialakításához is, ennek nem csak a lét-szám meghatározása tekintetében van kiemelt jelentősége, hiszen a foglalkoztatással kapcsolatos valamennyi objektív ismeretet közvetítheti egy módszertani „kézikönyv”. Ezek közül a legfontosabbnak tartott információk:

- a közterület-felügyelő foglalkoztatásának feltételei;
- rendészeti alapvizsga és mentesítés, továbbképzés;
- a szolgálati jelvény és igazolvány igénylése;
- a segédfelügyelő foglalkoztatási feltételei;
- vezető kiválasztása és kinevezése;
- végül a létszám meghatározásának szakmai szempontjai.

Nem szabad megfeledkezni az infrastrukturális, technikai feltételekről sem, például informatikai infrastruktúra, ügyvitel, kommunikációs eszközpark, kényszerítő eszkö-zök, egyenruha, járművek, térfigyelő felügyeleti kamera rendszerek stb. Ebből a pél-dálózó felsorolásból látható, hogy rendkívül összetett folyamatokról van szó akkor, amikor az önkormányzat létre kíván hozni egy önkormányzati rendészeti szervezetet (közterület-felügyeletet). A szervezeti, személyi és technikai (infrastrukturális) felté-teleken túl, természetesen szakmai alapokat is szükséges lefektetni egy leendő mód-szertani útmutatóban, úgymint bírságolási és feljelentési protokoll, kerékbilincselés, járműelszállítás, panaszkezelés stb.

Végül, de nem utolsósorban a szakmai módszertannak minél pontosabb informáci-ót kell közvetítenie az önkormányzati rendészeti szerv létrehozásával és működtetésé-vel kapcsolatos működési és személyi kiadások becsléséhez is.

Hisszük, hogy a szóban forgó módszertan mérőföldkönek számítana a magyar-oroszági önkormányzati rendszet történetében. Együttal rámutathatna a települési önkormányzatok vezetőinek arra, hogy a helyi közbiztonság megteremtésében való közreműködésük milyen intézményesített formában történhet a leghatékonyabban. Előbbiekén túl kiválóan szolgálná a megfelelő döntés-előkészítést, támogatást nyújt-hatna a szükséges képviselő-testületi döntések meghozatalához, ideértve a közterület-felügyeleti feladatok ellátásáról szóló helyi önkormányzati rendelet megalkotásának alapjait is.

Az önkormányzati rendszet intézményesített működésének hiányzó jövőképe

Az önkormányzati rendszetet érintő problématerkép bemutatása nem lenne teljes, ha csak a múltból fakadó és a jelenben érzékelhető nehézségekre világítanánk rá és a jö-vőt érintő problémákra nem. A legfontosabb probléma az önkormányzati rendszet jövőjét érintően éppen az, hogy nincs olyan jól körvonalazott, perspektívája, amely

megalapozná a központi döntéshozatal irányait, illetve vonzó hivatássá tenné a rendészet e speciális szakterületét. Az önkormányzati rendészetnek, különösen a közterület-felügyeletnek mint intézményesített formában megjelenő rendészeti szervezetnek tehát égetően fontos lenne megfelelő jövőképet alkotni. Ennek legmegfelelőbb kinyilvánítása a központi kormányzat részéről az lehet, ha a 2023-tól ismét esedékessé váló, kormányhatározattal kiadandó, új Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiában³⁹ önálló fejezetként, a kormányzat egyfajta rövid és középtávú stratégiai iránymutatást adna az önkormányzatok számára, mind az önkormányzati rendészeti szervezetek létrehozása, mind pedig a működtetésük vonatkozásában. Tehát elegendő idő áll rendelkezésre ahhoz, hogy egy kellően átgondolt, szakmailag megalapozott, széles körben egyeztetett stratégiát dolgozzanak ki, amelyet így tízéves cselekvési tematikaként határozhatnának meg a helyi önkormányzatok részére a legmegfelelőbb platformon, hiszen a stratégia már eddig is számos tekintetben rendelkezett az önkormányzatokat érintően közbiztonsági, bűnmegelőzési feladatokról, hangsúlyozva az önkormányzatok meghatározó szerepét.⁴⁰

A közterület-felügyeleti, intézményesített önkormányzati rendészeti feladatellátást illetően, olyan szakmai iránymutatásra, ajánlások megfogalmazására van szükség, amelyek rámutatnak arra, hogy az ágazatot érintő jogszabályok változtatása nélkül, hogyan lehet a meglévő rendészeti szervezetek munkáját, a helyi közbiztonsággal kapcsolatos cselekvését hatékonyabban működtetni, illetve ilyen szervezetek létrehozásával milyen eredmények érhetők el az önkormányzatok képességeinek összehangolt, koordinált felhasználásával. Az önkormányzati rendészeti igazgatás tehát a közbiztonság megteremtésére, fenntartására irányuló kötelező önkormányzati feladatellátás esetén kezdeményező, szervező, koordináló, összefogó szerepet tölthetne be az önkormányzat szervezetén belül működő számos szakfeladat ellátására hivatott szervezet, vagy szervezeti egység tekintetében, amely a közrend, a köztisztaság, illetve a közbiztonság fenntartásában szerepet játszhat.

Ez teljes mértékben egybeesik a hatályos stratégia alábbi szövegével.

„Az önkormányzatoknak aktív, kezdeményező szerepet kell játszaniuk a helyi közösségek biztonságát szolgáló tervek elkészítésében és végrehajtásában. Kezdeményező szerepük van a helyi jelzőrendszerek, a legkülönbözőbb együttműködési formák szervezésében, a helyi bűnmegelőzési programok koordinálásában, végrehajtásában, valamint folyamatos értékelésében. A helyi önkormányzat ösztönzi és motiválja a helyi közösség szakmai és civil önszerveződéseit, működteti a közterület-felügyeletet...”⁴¹

A fentiekből következik, hogy a stratégia nem számol általánosságban azzal, hogy e feladatokat az önkormányzatok a rendészeti szervezeteik útján gyakorolják, miközben e feladatok egytől egyig egyértelműen a helyi rendészeti szervezetekre delegál-

³⁹ www.bitegyesulet.hu/letoltesek/20150824114601/Nemzeti%20B%C5%B1nmegel%C5%91z%C3%A9si%20Strat%C3%A9gia.pdf (2018. 07. 10.).

⁴⁰ 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023), 7. fejezet. *Magyar Közlöny*, 172. sz. 74033.

⁴¹ Uo.

hatók, szakmailag ott lenne a helyük. A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia „operatív programja”⁴² 2018-as és 2019-es évekre számos technikai fejlesztéssel támogatott programot irányoz elő, (például „LépcsőházŐr program”, „BikeSafe program”, „PRE-STAT alkalmazás” működtetése stb.) ám ezek egyikében sem jelenik meg az önkormányzati rendészet mint közreműködő, miközben a polgárőrség szinte kivétel nélkül szerepel.

A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2023–2033 közötti időszakára vonatkozó stratégiai célmeghatározások között hangsúlyos szerepet kell szánni az önkormányzati rendészeti szervek létrehozásának, működtetésének, feladat fókuszainak meghatározására, emellett az önkormányzatok helyi szintű közbiztonsági, bűnmegelőzési feladatainak elsődleges letéteményesévé a közterület-felügyeletet kell tenni.

Az önkormányzati rendészet érdekérvényesítésének hiánya

Az önkormányzati rendészeti szervek kormányzati érdekérvényesítésének hiánya nem vizsgálható általánosságban. A Belügyminisztérium szabályozási felelősségi körébe tartozó ágazati szereplők, közülük is a közterület-felügyeletek központi érdekérvényesítése szenved hiátust. Számos különböző érdekképviselői fórum, valamint különféle szakmai és kevésbé szakmai alapon szerveződő érdekérvényesítésre törekvő szerveződés⁴³ jött létre az elmúlt évek során, amelyek igyekeztek zászlajukra tűzni, hogy az ágazatot érintő főbb kérdésekben a közterület-felügyelet és a -felügyelők érdekeit fogják képviselni, vagy legalábbis megkísérelnek olyan pozíciót kiharcolni, amely legalább a véleményalkotás jogát élvezi. E szerveződések közül csak néhány vált szakmailag is értékelhetővé, közülük is csak egy-egy tekinthető reprezentatívnak a képviselt tagság tekintetében. Jogosan merül fel a kérdés, hogy miért nem tudott kialakulni egy teljes, országosan egységes, valamennyi önkormányzati rendészeti szervezetet magában foglaló érdekérvényesítő fórum. Egyrészt talán nem volt olyan kezdeményező fél, aki kellő elköteleződést és ambíciót érzett volna magában ahhoz, hogy országosan képviselni akarja valamennyi ágazati szereplő érdekeit – miközben több rendészeti szervezet tekintetében egyébként jól működő, minisztériumi szinten koordinált érdekérvényesítés valósul meg – másfelől a lokalizált mozgástér sokszor politikai, munkáltatói szempontból korlátozta, hogy bárki is időt fordíthasson a településen nem, de a környező településeken, vagy megyékben jellemzően előforduló problémák megfogalmazására, kezelésére. Az érdekérvényesítés részbeni hiányának további oka lehet, hogy több ágazati szereplő esetében eltérő minisztériumhoz tartozik a szabályozás, így eltérő mértékben, de van, ahol megvalósul az érdekképviselő, illetve érdekérvényesítés is. A szóban forgó helyzethez hozzájárul az is, hogy hiába van már minden megyei jogú városban közterület-felügyelet, e településen a szervezetek működtetése nem kötelező.

⁴² A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiával összefüggésben egyes kormányhatározatok módosításáról, valamint a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2018–2019. évekre szóló intézkedési tervéről szóló 1838/2017. (XI. 9.) Korm. határozat.

⁴³ Megyei Jogú Városok Szövetsége, Közterület-felügyeleti Kollégium; Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezete, Közterület-felügyelők Országos Szakmai Tanácsa.

Megoldást az jelentene, ha az Mötv. rendelkezne arról, hogy legalább a megyei jogú városokban, de még szerencsésebb lenne, ha járasszékhely települési önkormányzatok tekintetében kötelező feladatként jelenne meg közterület-felügyelet működtetése, majd e kötelezően működtetett szervezetek vezetői részére vagy kötelező – köztestületként működő – kamarai tagságot vagy érdekérvényesítő és szakmai érdekképviselőt ellátó egyesületi tagságot határozná meg a jogalkotó. A közterület-felügyeleti szakmai érdekképviselő létrehozásán túl, helyettes-államtitkárságot kellene felállítani a Belügyminisztériumon belül, amely kizárólag az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó szervezetek ágazati szabályozásáért, illetve más minisztériumhoz tartozó szabályozási körbe eső ágazati szereplő esetében (például önkormányzati természetvédelmi őrk, mezőőrök, erdészeti szakszemélyzet, jogosult erdészeti szakszemélyzet, halászhajó őr) a szabályozásért felelős ágazati tárcával, a szakmai feladatokat érintő egyeztetésért lenne felelős. Ezt a megoldást sikerrel alkalmazták Szlovéniában is. Meg kell tehát teremteni mind a szakma részéről, mind pedig a szabályozásért felelős minisztérium részéről annak a feltételeit, hogy a szakmai érdekek érvényesítésére és az ágazatban dolgozó, közel tízezer főt érintő kérdések egyeztetésére legyen alkalmas platform, ne kizárólag a rendőrséggel szemben legyen megkövetelve, hogy az ágazatot érintő szakmai ügyekben releváns szakmai véleményét alkosson.

Konklúzió

A fentiekben, tíz „lépésben” összegzett problémahalmazt azt hivatott bemutatni, hogy az önkormányzati rendészet ágazati szereplői közül, elsősorban a közterület-felügyelet tekintetében, amelyek azok a gyakorlati nehézségek, amelyek a fővárosi kétszintű igazgatásból adódnak, illetve amelyek az önkormányzati rendészet legmeghatározóbb szervezeti formájának jövőjét meghatározzák. Az általunk bemutatott „problématérkép” valamennyi elemére olyan megoldásokat igyekeztünk vázolni, amelyek kivétel nélkül egy hatékonyan működő, a települések közbiztonságáért, közrendjéért, a bűnmegelőzésért érdemben tenni képes önkormányzati rendészet intézményes kereteinek megvalósítása felé mutatnak. A tíz problémafelvetésre adott megoldási javaslatok a több mint 30 éves működési múltra visszatekintő szervezetet fordíthatnak jó irányba, egy olyan, intézményesített formában működő önkormányzati rendészeti struktúrát előrevetítve, amely képes lehet – nem csak a fővárosban – érdemi segítőjévé, elsőszámú stratégiai szövetségesévé válni a rendőrségnek, és miközben megmaradna a „civil” jellegéből adódó rugalmassága, mégis közelebb kerülne a közösségi rendészeti szerepe teljesítéséhez, az önkormányzatok érdekei szerinti működés szem előtt tartásával. A vázolt javaslatok eredményeként megvalósulhatna egy integrált önkormányzati rendészeti struktúra a fővárosban, centralizált feladatellátással, integrált rendészeti feladatellátásra alkalmas szakemberekkel.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bacsárdi József – Christián László (2017): Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet?. In Christián László szerk.: *Rendészettudományi Kutatások. A Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Boda József – Finszter Géza – Imre Miklós – Kerezi Klára – Kovács Gábor – Sallai János (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. In: *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 17. sz.
- Kerezi Klára – Nagy Veronika (2017): A rendészettudomány kritikai megközelítése. In Boda József – Felkai László – Patyi András szerk.: *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Szabó Ottó (2017a): *A fővárosi önkormányzati rendészet múltja, jelene és jövője*. BSc-szakdolgozat, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- Szabó Ottó (2017b): Az önkormányzati rendészet múltja, jelene és jövője a fővárosban. In Boda József – Mészáros Bence szerk.: *A XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Had- és Rendészettudományi Szekciójába Nevezett Pályamunkák Összefoglalója*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.

Internetes források

- http://hvg.hu/itthon/20090915_telepulesorok_oktobertol (2018. 07. 20.)
- <https://data2.openstreetmap.hu/hatarok/hatarok.php?hatar=Budapest> (2018. 07. 10.)
- www.bitegyesulet.hu/letoltesek/20150824114601/Nemzeti%20B%C5%B1nme-gel%C5%91z%C3%A9si%20Strat%C3%A9gia.pdf (2018. 07. 10.)
- www.fori.hu/Egyuttmukodesi_megallapodasok (2018. 07. 10.)
- www.fori.hu/helyi-jelentosegu-vedett-termeszeti-teruletek-a-fovarosban (2018. 07. 10.)

Jogforrások

- 150/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről
- 1744/2013. (X.17.) Korm. határozat a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiáról (2013-2023), 7. fejezet. *Magyar Közlöny*, 172. sz.
- 1838/2017. (XI. 9.) Korm. határozat a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiával összefüggésben egyes kormányhatározatok módosításáról, valamint a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia 2018–2019. évekre szóló intézkedési tervéről.
1996. évi LIII. törvény a természet védelméről.
1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezeti őrszolgálatról.
1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről.
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
2011. évi CXCV. törvény a közszerológiai tisztviselők képesítési előírásairól.
2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról.
2013. évi CII. törvény a halgazdálkodásról és a hal védelméről.
- 25/2016. (II. 25.) Korm. rendelet a 2016/2017. tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntésről és a 2016/2017. tanévben induló képzések tanulmányi ösztöndíjra jogosító szakképesítéseiről szóló 297/2015. (X. 13.) Korm. rendelet módosításáról.

29/1998. (IV. 30.) FM rendelet a mezőőrök és a hegyőrök szolgálati viszonyáról.

383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről.

4/2000. (I. 21.) Korm. rendelet a természetvédelmi őrekre, illetve őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról.

432/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő főútvonalak, közutak és közterületek kijelöléséről.

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

68/2012. (XII. 14.) BM rendelet a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról.

70/2012. (XII. 14.) BM rendelet a rendészeti feladatokat ellátó személyek, valamint a fegyveres biztonsági őrök ruházati ellátására vonatkozó részletes szabályokról.

Magyarország Alaptörvénye.

ABSTRACT

Practical Problems of the Municipal Law Enforcement - Public Space Supervision - Based on the Two-Level Administration of the Capital City and the Problems Determining the Future of Municipal Law Enforcement and Suggested Solutions

CHRISTIÁN László – HERMANN Gábor

This paper deals with the Hungarian local governmental law enforcement system. First, the main characteristics of the local law enforcement of Budapest are analysed and presented, after that, we focus and refer on the current anomalies and problems. Hopefully, this problem map can be the first step to improve the system.

Keywords: local governmental law enforcement, local security, problem map, cooperation

Terrorcselekmények és a magánbiztonság kapcsolatának aktuális összefüggései

FÁBIÁN Péter¹

Aligha túlzás azt állítani, hogy napjaink Európájában a mindennapok részévé vált a terror, és ezzel együtt újra kell gondolnunk mindazt, amit eddig a terrorcselekményekről gondoltunk. Egyre gyakoribbakká válnak az öngyilkos merényletekről, önmagukat pályaudvarokon, metróállomásokon felrobbantó, gépjárművel tömegbe hajtó fanatikusokról szóló híradások. Ezek a híradások egyfelől halálos áldozatokról, súlyosan traumatizált sérültekről szólnak, másfelől pedig olyan terroristákról, akik végletesen elszántak, és akiket tettük elkövetésétől a büntetőjog eszközeivel lehetetlen eltántorítani.

Az elmúlt két évtized nagy tanulsága az, hogy az államok közhatalmi eszközökkel nem képesek a biztonságot szavatolni. Indokolt tehát elgondolkodni azon, hogy bevonhatók-e, és ha igen, úgy milyen körben a polgárok, a polgárok szerveződése, vagy éppen a gazdasági élet szereplői a közbiztonság fenntartásába. „Közösségi aktivitás nélkül az állam soha nem tudja betölteni a hivatását – mutat rá Németh Zsolt.² – A közbiztonság kollektív társadalmi termék, messze nem kizárólag a rendészeti tevékenység produktuma.”³

Tanulmányomban a terrorizmus fogalmát, megjelenési formáit, a terrorcselekmény büntetőjogi tényállását elemzem, majd pedig azt vizsgálom, hogy a magánbiztonság vetületében milyen kérdéseket vet fel a jelenség.

Kulcsszavak: terrorizmus, magánbiztonság

A terrorizmus mibenléte

A terrorizmus bizonyos formái már a korai társadalmakban is jelen voltak, gondoljunk csak például az ókor merényleire, a szikarioszokra, vagy az asszaszinokra, akik a kereszties háborúk korában követtek el politikai célzattal orgyilkosságokat. A jakobinus diktatúra idején a Konvent a forradalmi terror nevében közel tizenhétezer embert végzett ki.⁴ A modern értelemben vett terrorizmus kialakulása azonban csak a 19. század végére tehető.⁵

¹ FÁBIÁN Péter, dr., PTE Védelmi Kutatások Központ, szakértő
Péter FÁBIÁN, University of Pécs, Defence Research Centre, expert
<https://orcid.org/0000-0003-0640-6557>, fabianpeter@topcopgroup.com

² Németh (2016) 137.

³ Németh (2016) 138.

⁴ Barker (2003) 13.

⁵ Bartkó (2011) 21–22.

David C. Rapoport 2001-es munkájában az 1879 utáni időszakot négy szakaszra bontja, megkülönböztetve az első világháború lezárásáig tartó anarchista hullámot, az 1960-as évek végéig tartó antikolonialista, illetve az 1979-ben kifulladású új baloldali hullámot, végül pedig a – lényegében napjainkban is létező – vallási hullámot.⁶ Más források aszerint tipizálnak, hogy az egyes terrorszervezetek milyen ideológia alapján működnek. A „represszív” terrorista csoportok jellemzően olyan országokban működnek, amelyekben elvileg már adott minden polgár számára a jogegyenlőség, ám ezek a csoportosulások éppen a jogegyenlőtlenséget igyekeznek fenntartani erőszakos eszközökkel. Példaként az Amerikai Egyesült Államokban működő Klu-Klux-Klan említhető. A „lázázó” terrorista csoportok szélsőségesen nacionalista, szeparatista célokból hajtának végre merényleteket saját országukban. Ilyenek például a baszk ETA, Észak-Írországbán az IRA, Srí Lankán a Tamil Tigrisek, vagy éppen a csecsenek. A „társadalomforradalmi” terrorizmus képviselői számára – mint amilyen például a német Baader–Meinhof-csoport is volt – az ideált a marxi proletárforradalom jelentette, öngyilkos akcióikkal a kommunizmus eljövételét sürgették.⁷

A terrorizmus mibenlétének feltárása nem könnyű feladat, és az erre irányuló kísérletek is rendszerint csak a főbb ismérvek meghatározásáig jutnak el. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy mindazt, amit korábban a terrorizmusról gondoltunk, a 2001. szeptember 11-én történtek felülírták.

A terrorizmusról való diskurzust különösképpen megnehezíti egy felvetés, amely első olvasatra talán meglepő: lehet, hogy maguk a terroristák is áldozatok? Hiszen ők olyannyira hisznek valamiben, hogy azért az életüket is hajlandók feláldozni. Vagy más megközelítésben: vajon tekinthetők-e hősöknek a terroristák? Az az ügy ugyanis, amelynek érdekében cselekednek, egy nép, egy népcsoport számára élet-halál kérdése lehet. Szokás idézni az „aki nekem terrorista, az neked szabadságharcos” aforizmát, utalva ezzel arra, hogy hajlamosak vagyunk terroristának bélyegezni azt, akinek az ügyével nem értünk egyet.⁸ A náci példaként a hazájuk német megszállása ellen küzdő ellenállási csoportokat terroristáknak tartották. Az 1972. évi müncheni olimpiai mérszárlást követően tartott ENSZ közgyűlésen pedig a tagállamok egy kisebb csoportja arra hivatkozva vétőzta meg a nemzetközi fellépést célzó határozatot, hogy „azoknak a népeknek, amelyek azért küzdenek, hogy felszabadítsák magukat az idegen elnyomás alól, joguk van az erőszakot is beleértve minden, rendelkezésükre álló módszert alkalmazni”.⁹

Kérdés ugyanakkor, hogy lehet-e a politikai racionalitás szemszögéből vizsgálni egy olyan tettet, amelynek célja az ölés és az elrettentés, és amely az áldozatok oldalán „könnyeket, kiabálást, öklörázást, álmatlanságot és lidércálmokat vált ki”.¹⁰ Boaz Ganor izraeli szakértő éppen ebből a megfontolásból hangsúlyozza, hogy külön kell

⁶ Rapoport (2001) 48.

⁷ Bartkó (2011) 22.

⁸ Barker (2003) 26.

⁹ Hoffman (2006) 60.

¹⁰ Barker (2003) 22.

választani a terrorizmus lélektani és társadalmi hátterére fókuszáló, az áldozatot a középpontba helyező vizsgálódásokat azoktól, amelyek egyfajta politikai eszközt látnak a terrorcselekményekben.¹¹

A terrorizmus fogalma

A terrorizmus tehát egy erkölcsi dilemmákat felvető, politikailag érzékeny téma. A Reuters és még néhány más hírügynökség sokáig nem is volt hajlandó használni a „terrorizmus” kifejezést, mondván, ez pusztán „morális címkézés” lenne.¹² A definíciótól azonban nem tekinthetünk el, ennek hiánya akadályozná a terrorista cselekedetek elemzését. A fogalom meghatározására többen is vállalkoztak, mind politikatudományi, mind jogi szempontokat alapul véve.

Boaz Ganor definíciója a civil célpontok ellen irányuló, de legalábbis azokat fenyegető erőszakot, a politikai, ideológiai hátteret emeli ki, és a terrorizmus céljaként pedig a társadalmi, gazdasági, kormányzati stabilitás megingatását jelöli meg.¹³ Ben Saul szerint a terrorcselekmény minden esetben egy erőszakos, emberélet kioltására, de legalábbis veszélyeztetésére irányuló cselekményben ölt testet, amely cselekmény elkövetője politikai, ideológiai, vallási indíttatásból cselekszik, tettét fegyveres konfliktuson kívül valósítja meg, legfőbb célja pedig az, hogy félelmet keltsen a társadalomban, vagy annak egy részében.¹⁴ Az Amerikai Egyesült Államok Szövetségi Nyomozóirodája (FBI) a terrorizmus lélektani hatását hangsúlyozza, olyan erőszak törvénytelen alkalmazását értve a fogalom alatt, amely személyek vagy tulajdon ellen irányul, és amelynek célja „egy kormány, a civil lakosság, vagy a lakosság bármely szegmensének megfélemlítése vagy kényszerítése politikai vagy társadalmi célok előmozdítása érdekében”.¹⁵

A fentiekben a politikatudományi megközelítést vizsgálva láthattuk, hogy a különböző szerzők rendszerint három szükségképpeni elemet azonosítanak, ezek az erőszak alkalmazása, a félelemkeltés, valamint a politikai célok.¹⁶

A jogi (nemzetközi jogi, illetve büntetőjogi) források értelemszerűen ennél egzaktabb meghatározásra törekednek. A robbantásos terrorizmus visszaszorításáról szóló 1997. évi ENSZ Egyezmény 2. cikke értelmében „bűncselekményt követ el az a személy, aki jogellenesen és szándékosan robbanó vagy más halált okozó eszközt visz be vagy helyez el közhasználatú helyen, állami vagy kormánylétesítményben, közforgalmú tömegközlekedési üzemben vagy közérdekű üzemben, illetve az azok elleni támadás során vagy azokban ilyen eszközt elsüt vagy felrobbant”, és teszi mindezt „azzal

¹¹ Horváth L. (2013) 12–13.

¹² Barker (2003) 26.

¹³ Barker (2003) 26.

¹⁴ Korinek (2015) 8.

¹⁵ Hoffman (2006) 66.

¹⁶ Bartkó (2011) 25–27.

a szándékkal, hogy halált vagy súlyos testi sértést okozzon”, vagy „az adott helyet, létesítményt vagy üzemet súlyosan megrongálja”.¹⁷

Az Európai Unió Tanácsának a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB számú kerethatározata azon büntetendő magatartások terrorista cselekményként történő megjelölését várja el a tagállamoktól, amelyek az elkövetés módja vagy az összefüggések miatt károsíthatnak valamely államot vagy nemzetközi szervezetet, és amely cselekmények célja az, hogy a lakosságot „komolyan megfélemlítsék”, állami szervet vagy nemzetközi szervezetet cselekvésre vagy attól való tartózkodásra kényszerítsenek, az állam vagy a nemzetközi szervezet alapvető rendjét „súlyosan megzavarják vagy lerombolják”.¹⁸

Terrorcselekmény a magyar büntetőjogban

Magyarországon 1971-től kezdődően került sor több, a témába vágó nemzetközi egyezmény kihirdetésére, a terrorcselekmény tényállását pedig az 1978. évi Btk. tartalmazta először. A 261. §-ban írt elkövetési magatartás az emberrablás és a zsarolás elemeit ötvözte, nem határozott meg ugyanakkor speciális – politikai, ideológiai – célzatot.¹⁹ A 2001. szeptember 11-i események hatására fogadta el az Országgyűlés a Btk.-t és egy sor más jogszabályt módosító 2001. évi LXXXIII. törvényt.²⁰ Ekkor bővítették ki a terrorcselekmény tényállását egy új elkövetési magatartással, büntetendővé nyilvánítva ezáltal azt is, ha valaki „anyagi eszközöket szolgáltat” a terrorcselekmény elkövetéséhez.²¹

2002-ben további két ENSZ-egyezményt hirdettek ki, az egyik a robbantásos terrorizmus visszaszorításáról szóló 1997. évi, a másik pedig a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló 1999. évi ENSZ-egyezmény volt.²² Mindezeket követően, 2003-ban módosították az 1978. évi Btk.-t, immár a nemzetközi elvárásokhoz igazítva a terrorcselekmény tényállását. A módosítás folytán egy *delictum complexum* jött létre, amely tartalmazta egyrészt a klasszikus terrorista tényállást, másrészt pedig bizonyos köztörvényes bűncselekményeket sorolt fel, amelyek a Btk. 261. § szerint büntetendők, ha azokat terrorista célból követték el. Később még két ízben módosították a büntető törvényt. 2007-ben az 1999. évi ENSZ-egyezményben írtak szerint pónalizálták az olyan finanszírozási jellegű cselekményeket, amelyeket egyénileg, nem például egy

¹⁷ 2002. évi XXV. törvény a robbantásos terrorizmus visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 52. ülészakán, 1997. december 15-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről. 2. cikk.

¹⁸ A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) a terrorizmus elleni küzdelemről (2002/475/IB). 1. cikk (1) bekezdés.

¹⁹ Bartkó (2011) 211.

²⁰ Belovics et al. (2012) 471.

²¹ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (1978. évi Btk.) 261. § (1) bekezdés 2001. évi LXXXIII. törvénymódosítással bevezetett szövegváltozata.

²² 2002. évi XXV. törvény a robbantásos terrorizmus visszaszorításáról 1997. december 15-én New Yorkban elfogadott ENSZ-egyezmény kihirdetéséről; 2002. évi LIX. törvény a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló 1999. december 9-én New Yorkban elfogadott ENSZ-egyezmény kihirdetéséről.

terrorista csoport tagjaként hajtottak végre.²³ 2009-ben pedig a büntetési tételt szigorították, tizenöt évről húszra emelték annak felső határát.²⁴

A hatályos Btk. – szakítva a korábbi megoldással – több különálló tényállást alkotva, külön szakaszokba foglalva nyilvánítja büntetendővé a terrorcselekményt, a cselekmény feljelentésének elmulasztását, és a terrorizmus finanszírozásának büntetettét.²⁵ A jogalkotó a terrorcselekmény pönalizálásával a közbiztonsághoz, az államok, állami szervek, nemzetközi szervezetek zavarmentes működéséhez, a polgárok szabad és félelemtől mentes életéhez fűződő közérdeket kívánja védelmezni.²⁶

A Btk. 314. § (1) bekezdésében írt büntett tette az, aki a törvényben részletesen „meghatározott személy elleni erőszakos, közveszélyt okozó vagy fegyverrel kapcsolatos bűncselekményt követ el”, és ezt azzal a cézzal teszi, hogy a) állami szervet, más államot, nemzetközi szervezetet kényszerítsen, b) a lakosságot megfélemlítse, c) más állam vagy nemzetközi szervezet alapvető működését megzavarja.²⁷ Ugyancsak terrorcselekményért vonható felelősségre a terrorcsoport szervezője, valamint az, aki „jelentős anyagi javakat kerít hatalmába”, és azok visszaadását, sértetlenül hagyását attól teszi függővé, hogy állami szervhez, nemzetközi szervezethez intézett követelését teljesítik-e.²⁸ Végül, a Btk. 316. §-ban írt terrorcselekményt követi el az, aki terrorcselekmény elkövetésével fenyeget, illetve az is, aki azért utazik ki az ország területéről, vagy azért utazik azon át, hogy csatlakozzon egy terrorista csoporthoz.²⁹

A terrorizmus kriminológiai értelmezése

A terrorizmus „értelmezhető és kezelhető” a büntetőjog intézményrendszerén belül.³⁰ Az azonban meglehetősen nyomasztó megállapítás, hogy a terrorista, különösen pedig a magányos terrorista ellen fellépni a büntetőjog eszközeivel nem lehetséges. Egyes szerzők szerint létezik valamiféle „terrorista személyiség”, és ebben a megközelítésben a terrorista cselekményre való hajlandóság elsődlegesen alkati kérdés, amely agresszióra való hajlamban nyilvánul meg.³¹

A biológiai elméletek szerint az, hogy a terrorista magatartását különféle hormonális és neurokémiai folyamatok befolyásolják, szervezetükben túlteng az endorfin, az acetilkolin és a noradrenalin. Ez utóbbi ingerületátvivő vegyület, az erek szűkítésével fokozza a vérnyomást, az acetolin az izgatottság nyomán fellépő információt

²³ 2007. évi XXVII. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról.

²⁴ 2009. évi LXXX. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról.

²⁵ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 314–316. §, 317. §, 318. §

²⁶ Belovics et al. (2012) 472.

²⁷ Btk. 314. § (1) bekezdés.

²⁸ Btk. 314. § (2) bekezdés.

²⁹ Btk. 316. §.

³⁰ Korinek (2015) 11.

³¹ Korinek (2015) 11.

juttatja el az idegektől az izmokig, az endorfin pedig a fájdalomcsillapításért és a boldogságérzetért felel.³²

A terrorizmust a pszichológiai elméletei „lelki deformációként” határozzák meg. A freudi alapokon nyugvó ösztönelméleti iskola képviselői úgy vélik, hogy az agresszió nem más, mint egy, a külvilág felé irányuló „halálvágy”. Az ösztönös agresszivitás elmélete szerint az agresszív tett végrehajtása kielégülést okoz az elkövető számára. A frusztráció/agresszió elmélete az egyéni kudarcok kompenzálását látja az agresszióban.³³ a nemzedéki konfliktusok elmélete kora gyermekkori frusztrációt, abúzust vél felfedezni a terrorista cselekmények hátterében, a nárcizmus elmélete szerint pedig a terrorista súlyos önértékelési zavarokban szenved, és úgy kompenzál, hogy „az áldozat szerepéből átlép a morális elvek nevében cselekvő agresszor szerepébe”.³⁴

Egyet kell értenünk Korinek László álláspontjával, sem a biológiai, sem a pszichológiai elméletek nem fogadhatók el, különösképpen pedig nem menthetnek fel senkit tettei következményei alól a torzult személyiségjegyek.³⁵ A terrorizmus okait kutató elméletek tanulmányozása azonban nem tekinthető hiábavalónak, főként nem napjainkban, a magányos terroristák korában.

Az 1960-as évek forradalmi és ellenállási mozgalmakból kinőtt terrorizmusa már használta a modern technikát. A terroristák legfőbb módszere a bombarobbantás volt, a levélbomba pedig nagyhatású újításnak számított. Idővel az emberrablás és az orvgyilkosság is egyre népszerűbb lett. Az 1960-as évek végén a repülőgép-eltérítések száma szaporodott meg. 1972 mérföldkőnek számít a terrorizmus történetében. Előbb a tel-avivi repülőtéren került sor merényletre, a Palesztin Felszabadítási Fronttal szövetséges Japán Vörös Hadsereg három katonája az Egyesült Államokból érkező utasokra támadt, huszonötén meghaltak, hetvenhatan megsebesültek. Ezt követte 1972 szeptemberében a müncheni túszejtő terrorakció, amelyet a szakirodalom „barikád és tűsz” típusú eseményként tart számon: a Fekete Szeptember nevű csoport foglyul ejtette az izraeli olimpiai csapat tagjait. A rendőrök tűzpárbajba keveredtek a terroristákkal, a körülmények szerencsétlen alakulása folytán minden tűsz meghalt, és három kivételével valamennyi túszejtő is.³⁶ A korszak terroristáinak még nem igazán volt egységes ideológiájuk, a módszerek és eszközök leginkább utánpótlás révén terjedtek, az akciók egymástól elszigetelt jelenségeknek tűntek. A célok vagy konkrétak voltak, például a bebörtönzött bajtársak szabadon engedését akarták elérni, vagy csak provokálni akarták a kormányokat, hogy azok „túlreagálják az ügyet”.³⁷

A terrortámadások az 1970-es évektől egyre látványosabbak, a szándék a minél nagyobb pusztításra irányult. A repülőgép-eltérítéseket felváltották a repülőgépek elleni bombatámadások. 1985-ben az Air India egyik járata ellen intézett támadásban 329-en

³² Póczik (2007) 27.

³³ Póczik (2007) 28.

³⁴ Póczik (2007) 30.

³⁵ Korinek (2015) 12.

³⁶ Jenkins (2006) 132.

³⁷ Jenkins (2006) 133.

haltak meg, 1988-ban a PanAm járata elleni merénylet 270 halálos áldozatot követelt. Megnövekedett a pályaudvarokon végrehajtott bombarobbantások száma. A terrorista csoportok egyre gyakrabban követtek el összehangolt műveleteket, 1995-ben például egyazon napon tizenkét amerikai utasszállító repülőgép ellen terveztek merényletet; ha az akció nem hiúsul meg, több ezer utas válhatott volna áldozattá. A vallási fanatikusok által elkövetett akciók az 1990-es évek második felétől váltak egyre gyakoribbakká. 1996-ban iszlám szélsőségesek autóbombával belehajtottak egy amerikai katonai lakóépületbe, tizenkilencen meghaltak, háromszáznál is többen megsebesültek. 1998-ban az al-Káida harcosai – ugyancsak autóbombákkal – a tanzániai és a kenyai amerikai nagykövetség ellen hajtottak végre támadást.³⁸

A 20. század utolsó éveinek terrortámadásai egyre véresebbek, szándékoltan egyre több az áldozat. A szakirodalom „új terrorizmusról” beszél. A terroristákat a vallási fanatizmus hajtja, istenük nevében lépnek fel, „meg vannak győződve, hogy Istennek tetsző dolgot cselekszenek, ezért kevésbé tartanak [...] a földi törvényektől”.³⁹ Ez a folyamat a New York-i ikertornyok, illetve a Pentagon elleni támadásban csúcsonódott ki. Közel háromezer ember halt meg, és ha arra gondolunk, hogy az összedőlő épületekből mintegy huszonötezer ember tudott elmenekülni, könnyen beláthatjuk, hogy a terroristák célja még az ennél is nagyobb pusztítás volt.

Napjainkban azonban újabb változásoknak vagyunk tanúi. A szervezett, sok embert mozgó terrorakciók helyett, úgy tűnik, eljött a magányos terroristák ideje. 2015. január 7-én a párizsi satirikus lap, a Charlie Hebdo szerkesztősége ellen hajtott végre terrortámadást két felfegyverkezett dzsihadista, az akció során 20-an haltak meg, köztük a támadók is.⁴⁰ 2015. március 18-án a tuniszi Bardo Múzeumban három iszlám terrorista tüzet nyitott a turistákra, a halálos áldozatok száma 22 volt, és a támadók is meghaltak.⁴¹ 2015. november 13-án összehangolt akciók keretében hajtottak végre fegyveres támadást terroristák Párizs több pontján, így például a Bataclan színházban is, ahol utóbb tüzpárbajba keveredtek a rendőrökkel. A halálos áldozatok száma 120, ebből 89-en a Bataclan színháznál vesztették életüket. Nyolc terrorista is meghalt.⁴² 2016. március 22-én Brüsszel három különböző pontján (a nemzetközi repülőtéren két helyen, és a Maelbeek metróállomáson) hajtottak végre robbantásos merényletet iszlámista terroristák. 32-en meghaltak, elhunyt a három elkövető is. Az akciót az Iszlám Állam magára vállalta.⁴³ 2016. július 14-én Nizzában, a tengerparti sétányon a nemzeti ünnep alkalmából felvonuló tömegbe hajtott egy bérelt teherautóval egy tunéziai

³⁸ Jenkins (2006) 134–135.

³⁹ Jenkins (2006) 136.

⁴⁰ Három nap terror Franciaországban. 2015. 01. 09. Forrás: http://index.hu/kulfold/2015/01/10/terror_parizsban_osszefoglalo/ (2017. 12. 13.).

⁴¹ Gunmen storm Tunisian museum, kill 17 foreign tourists. 2015. 03. 18. Forrás: www.reuters.com/article/us-tunisia-security-idUSKBN0P61F020150626 (2017. 12. 13.).

⁴² Paris attacks kill more than 120 people – as it happened. 2015. 11. 14. Forrás: www.theguardian.com/world/live/2015/nov/13/shootings-reported-in-eastern-paris-live (2017. 12. 13.).

⁴³ Isis supporters claim group responsible for Brussels attacks: 'We have come to you with slaughter'. 2016. 03. 22. Forrás: www.independent.co.uk/news/world/europe/isis-supporters-claim-responsibility-for-brussels-attacks-bombings-belgium-airport-maalbeek-metro-we-a6945886.html (2017. 12. 13.).

származású nizzai lakos. A halálos áldozatok száma 84, több mint 200-an súlyosan megsebesültek. Az elkövetőt a rendőrök lőtték le. A merényletet szintén az Iszlám Állam vállalta magára.⁴⁴

A fenti kiragadott példák jól mutatják a terrorista módszerek újszerű voltát. Napjainkban fő célpontnak egyre inkább a szabadtéri rendezvények, a koncertek, a turisták által látogatott események számítanak, ezek közös jellemzője az, hogy nagy tömegeket vonzanak és legtöbb esetben magánbiztonsági szempontból is relevanciával bírnak. Ez annál is inkább fontos kérdés, mert úgy tűnik, „a terroristák köztünk élnek”. Sok terrortámadás után arról számol be a sajtó, hogy az elkövetőnek még a közvetlen hozzátartozói sem sejtették, hogy rokonuk mire készül.⁴⁵

A magánbiztonság fogalma

A magánbiztonság – Kacziba Antal definíciója szerint – „olyan kívánatos jogállapot, amelyben a személy és a jogi személy a magánjogban kifejeződő szabadságjogainak, gazdasági, szociális és kulturális jogainak egyenjogúsága, valamint jogos érdekeinek érvényesülése szavatolt”.⁴⁶

A polgári demokratikus jogállamok elismerik az állam erőszak-monopóliumát, és azt a közrend, a közbiztonság fenntartása érdekében alkalmazhatónak tartják. Közbiztonság és magánbiztonság nem egymás ellentettjei, nem is határolhatók el mereven egymástól, gyakran kerülnek átfedésbe, a kívánatos pedig az, ha sikerül együttműködést kialakítani közöttük.⁴⁷ A jogalkotó szándéka szerint – miként az a személy- és vagyonvédelmi, magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény preambulumban írtakból kiderül – a magánbiztonság körébe eső „olyan szolgáltatások, amelyek az egyén személyhez fűződő jogainak hatékonyabb védelme révén a közrend, közbiztonság fenntartásához járulnak hozzá”.⁴⁸

A kormányok, a döntéshozók egyre inkább kénytelenek belátni, hogy közhatalmi eszközökkel nem képesek a polgárok biztonságát az élet minden területén garantálni, célravezetőbb és az esetek jelentős részében költséghatékonyabb, ha bizonyos tevékenységeket – az állam rendészeti monopóliumának érintetlenül hagyása mellett – kiszerveznek. A nemzetközi trend tehát az, hogy a háttértevékenységek egyre szélesebb körét illetően biztosít lehetőséget az állam arra, hogy a természetes és jogi személyek piaci viszonyok között vásárolhassák meg a magánbiztonság nyújtását vállaló cégek szolgáltatásait. Ennek ellenére azonban a magánbiztonság szakirodalma még jelenleg

⁴⁴ Attentat de Nice : ce que l'on sait, deux jours après. 2016. 07. 16. Forrás: www.lemonde.fr/societe/article/2016/07/16/-l-organisation-etat-islamique-revendique-l-attentat-de-nice_4970604_3224.html (2017. 12. 13.).

⁴⁵ A New York Times szakértője szerint egyre hihetőbb, hogy Stephen Paddock az Iszlám Állam terroristája lehetett. 2017. 10. 05. Forrás: <https://444.hu/2017/10/05/a-new-york-times-szakertoje-szerint-egyre-hihetobb-hogy-step-hen-paddock-az-islam-allam-terroristaja-lehetett> (2017. 12. 13.).

⁴⁶ Kacziba (2013) 33–34.

⁴⁷ Christián (2014a) 16.

⁴⁸ Christián (2014b) 26.

is igen gyér, „egy meglehetősen vitatott, tudományos alapossággal kevésbé kimunkált jogterületről van szó”.⁴⁹

A magánbiztonság alkotmányos alapját az Alaptörvény V. cikkében találjuk, eszerint „mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához”.⁵⁰ A magánbiztonság létének azonban van egy további előfeltétele is – mutat rá Christián László – ez pedig nem más, mint a magánbiztonság iránti piaci igény.⁵¹ A szervezeti feltételeket a személy-, vagyonvédelmi és magánnyomozói kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény teremtette meg azáltal, hogy lehetővé tette a magántulajdon védelmére szolgáló, vagyis magánbiztonsági vállalkozások alapítását. Szükséges ugyanakkor leszögezni, hogy a magánbiztonsági vállalkozások nem rendelkeznek sem az állami rendszert jogosítványaival, sem annak eszköztárával. Bár működésük felett a rendőrség kontrollt gyakorol, ám tevékenységüket a megbízóval kötött polgári jogi szerződés alapján látják el, jogosultságaik nem terjeszkedhetnek túl azokon a jogosítványokon, amelyekkel megbízójuk rendelkezik.⁵²

Következtetések és összegzés

A közbiztonság garantálása mindenkor az állam feladata, rendészeti jogosítványok és eszközök széles tárháza áll a rendelkezésére, optimális esetben képes a közhatalmi szervei közötti hatékony együttműködést megszervezni. Azonban éppen a terrorista cselekmények kapcsán jutunk arra az elkésérítő következtetésre, hogy az állam nem minden esetben képes eleget tenni ezeknek az elvárásoknak.

Több esetben arról szólnak a hírek, hogy bár a terrorista akciót elkövető személy már korábban a hatóságok érdeklődésének homlokterébe került, ám vagy az információfeldolgozás elégtelen volta, vagy a különböző szervek (rendőrség, nemzetbiztonság) közötti információáramlás hiánya, netán a különböző szervek közötti rivalizálás eredményeként senki nem akadályozta meg a terve végrehajtásában. Ez a körülmény pedig felveti a kérdést: a magánbiztonsági vállalkozások mennyiben jelenthetnek segítséget a terrorizmus elleni küzdelemben?

A fentiekben egyrészt azt állapítottuk meg, hogy a napjaink terroristái rejtőzködő életmódot folytatnak, kifelé sok esetben a törvénytisztelő állampolgár képét mutatják, de legalábbis kerülnek a hatóságok figyelmét. Vagy teljesen magányosan készítik elő tettüket, vagy az interneten, különféle, a hatóságok által egykönnyen fel nem tárható csatornákon keresztül tartják a kapcsolatot ideológiai vezetőikkel, esetleges társaikkal. A másik megállapításunk az volt, hogy az új típusú terroristák (vallási) fanatikusok, nemcsak számítanak arra, hogy az akcióban meghalhatnak, hanem haláluk kifejezetten része a tervüknek. A harmadik fontos körülmény pedig, amelyre felhívtuk

⁴⁹ Christián (2014a) 22.

⁵⁰ Magyarország Alaptörvénye, V. cikk

⁵¹ Christián (2014a) 22.

⁵² Christián (2014a) 22.

a figyelmet, a terrorista célpontok jellegzetessége: a terroristák előszeretettel hajtják végre tetteiket tömegrendezvényeken, turisták által kedvelt helyeken.

Az Amerikai Egyesült Államokban 2001. szeptember 11. után fogadták el a Patriot Actet, amely széles körben megteremtette a rendészeti szervek és a magánbiztonsági vállalkozások együttműködésének alapjait. A Clinton-adminisztráció idején lehetővé tették a magánszektor bevonását a közrend védelmével kapcsolatos feladatokba. 1997-ben pedig felállították a Kritikus Infrastruktúrák Védelméért Felelős Bizottságot, amely az információs technológia körében koordinálta a magánbiztonsági cégeknek a védelmi feladatokba történő bevonását.⁵³

A nemzetközi szakirodalomban találkozhatunk a *plural policing* kifejezéssel, amely arra utal, hogy a rendőrség és a magánbiztonság egyformán része a rendészetnek, céljaik és eszközeik különbözősége meghatározó.⁵⁴ Miként arról a korábbiakban már volt szó, a magánbiztonság szereplői a megbízóval kötött polgári jogi szerződés alapján működnek, a megbízó érdekében, a megbízó által adott utasítások alapján, tevékenységük ügyfél- és profitorientált. Külhoni szerzők nem mulasztják el felhívni a figyelmet arra, hogy (részben éppen a fentebb felsorolt körülmények miatt) a magánbiztonság bevonása a rendészeti feladatok ellátásába meglehetősen kockázatokkal jár. Így például, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a magánszektor nem keresi a rendészeti szervekkel való együttműködést, nem ritkán kifejezetten feszült a közöttük lévő viszony. Kockázatokat rejthet magában az, hogy a magánbiztonságban foglalkoztatott személyek képzettsége jellemzően alacsony színvonalú, kommunikációs képességük nem minden esetben kifogástalan, konfliktuskezelési technikáik olykor egysíkúak, mindezeknek köszönhetően pedig az állampolgárok körében nem örvendenek különösebb megbecsülésnek. Az elemzők a korrupciót is a lehetséges veszélyek között említik, miként az éles piaci versenyt is.⁵⁵

Biztonság alatt legáltalánosabb értelemben az „állam által biztosítandó fizikai biztonságot” értjük, ám az, hogy a részleteket illetően mit gondolunk e fogalomról, hogyan függ attól, hogy miként értékeljük a fizikai biztonság és a jogbiztonság (vagy inkább jogállamiság és a szabadságjogok) viszonyát.⁵⁶ Amikor azt a kérdést vizsgáljuk, hogy az állam milyen eszközöket alkalmazhat a biztonság megteremtése érdekében, *in concreto* a terrorizmus elleni küzdelem során, akkor felmerül egy dilemma. „A dilemmát – magyarázza Jakab András – az a konfliktus jelenti, amely a visszaéléstől való félelem (ezt fejezi ki a jogban a jogállamiság fogalma) és a hatékonyság (a fent vázolt biztonsági probléma kezelése) között áll fenn.”⁵⁷ A magyar Alkotmánybíróság több határozatában is egyértelművé tette, hogy az alapjogok korlátozására csak más szabadságjogok védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében kerülhet sor, a korlátozásnak ki kell állnia a szükségesség és arányosság tesztjét, az alkalmazott eszköz pedig csakis

⁵³ Christján (2015) 58.

⁵⁴ Christján (2015) 60.

⁵⁵ Christján (2015) 60.

⁵⁶ Jakab (2014) 244–245.

⁵⁷ Jakab (2014) 246.

a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszköz lehet.⁵⁸ Álláspontom tehát egyrészt az, hogy a terrorizmus elleni harcra – bármilyen nagy is a veszély – csakis ezen alkotmányos kereteken belül van lehetőség. Másrészt meggyőződésem, hogy a terrorizmus elleni fellépés sem legitimálja az emberi méltóságot sértő, az emberi jogokat és szabadságokat csorbító megoldásokat. Osztom a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (*European Commission against Racism and Intolerance, ECRI*) 2001 szeptembere után közzétett nyilatkozatában megjelenő álláspontot, amely szerint minden lehetséges eszközzel fel kell lépni a terrorizmussal szemben, illetve a terrorcselekmények megelőzése érdekében, ám „a terrorizmussal szembeni küzdelem nem válhat ürügyé a rasszizmus, a faji diszkrimináció és az intolerancia megengedéséhez”.⁵⁹

Amennyiben tehát elfogadjuk, hogy az állam szervei által folytatott terrorellenes küzdelem csak a legszigorúbb eljárási garanciák mellett folyhat, úgy felvetődik a kérdés: a magánbiztonság szervei bevonhatók-e ebbe a küzdelembe? Megítélésem szerint megnyugtató választ e kérdésre csak jogalkotói szinten lehet adni.

IRODALOMJEGYZÉK

- Barker, Jonathan (2003): *A terrorizmus*. Budapest, HVG Kiadói Rt.
- Bartók Róbert (2011): *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Belovics Ervin – Molnár Gábor Miklós – Sinku Pál (2012): *Büntetőjog II. a 2012. évi C. törvény alapján*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- Christián László (2014a): *A magánbiztonság elméleti alapjai*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar.
- Christián László (2014b): A magánbiztonság megközelítésének egyes aspektusai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 21–30. Forrás: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/a-mag-anbiztonsag-megkozelitesenek-egy-aspektusai.original.pdf (2017. 12. 13.).
- Christián László (2015): A magánbiztonság aktuális nemzetközi trendjei, rövid hazai helyzetértékeléssel. In Gál Gyula – Hautzinger Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos közlemények*, XVI. 57–63. Forrás: www.pecshor.hu/periodika/XVI/christian.pdf (2017. 12. 13.).
- Garamvölgyi Orsolya (2005): Az ECRI általános politikai ajánlása a terrorizmus elleni harc során megvalósuló rasszizmus elleni küzdelemről. *Collega*, 9. évf. 2. sz. 187–190.
- Hoffman, Bruce (2006): A terrorizmus belülről. In Tóth Péter szerk.: *A terrorizmus anatómiája*. Budapest, Zrínyi Kiadó. 43–71.
- Horváth L. Attila (2013): *A terrorizmus csapdájában*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- Jakab András (2014): Jogállamiság és terrorfenyegetés. Az alkotmány normativitásának és az életmentő kényszer megengedhetőségének kérdése. In: *A világ mi magunk vagyunk...: Liber Amicorum Imre Vörös*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 240–262. Forrás: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Koenyek/A_vilag_mi_magunk_vagyunk.pdf (2017. 12. 13.).
- Jenkins, Brian Michael (2006): Amerika válasza a terrorizmusra és ennek hatása a transzatlanti viszonyokra. In Tóth Péter szerk.: *A terrorizmus anatómiája*. Budapest, Zrínyi Kiadó. 131–154.
- Kacziba Antal (2013): Közrend, magánrend, közbiztonság. In Gál Gyula – Hautzinger Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XIV. 23–36.

⁵⁸ 30/1990. (XII. 15.) AB határozat.

⁵⁹ Garamvölgyi (2005) 188.

Korinek László (2015): A terrorizmus. *Belügyi Szemle*, 63. évf. 7-8. sz. 7–38.

Németh Zsolt (2016): A civil szféra a közbiztonságban. In: *Ünnepi kötet Vavró István professzor 80. születésnapjára*. Magyar Statisztikai Társaság – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. 137–147.

Póczik Szilveszter (2007): A terrorizmus biológiai és pszichológiai elméletei. *Világosság*, 48. évf. 5. sz. 25–41.

Rapoport, David C. (2001): The International World As Some Terrorists Have Seen It: A Look at a Century of Memoires. In Rapoport, David C. szerk.: *Inside Terrorist Organizations*. London – Portland, Oregon, Frank Cass. 32–58.

Internetes források

Három nap terror Franciaországban. 2015. 01. 09. Forrás: http://index.hu/kulfold/2015/01/10/terror_parizsban_osszefoglalo/ (2017. 12. 13.)

Gunmen storm Tunisian museum, kill 17 foreign tourists. 2015. 03. 18. Forrás: www.reuters.com/article/us-tunisia-security-idUSKBN0P61F020150626 (2017. 12. 13.)

Paris attacks kill more than 120 people – as it happened. 2015. 11. 14. Forrás: www.theguardian.com/world/live/2015/nov/13/shootings-reported-in-eastern-paris-live (2017. 12. 13.)

Isis supporters claim group responsible for Brussels attacks: 'We have come to you with slaughter'. 2016. 03. 22. Forrás: www.independent.co.uk/news/world/europe/isis-supporters-claim-responsibility-for-brussels-attacks-bombings-belgium-airport-maalbeek-metro-we-a6945886.html (2017. 12. 13.)

Attentat de Nice: ce que l'on sait, deux jours après. 2016. 07. 16. Forrás: www.lemonde.fr/societe/article/2016/07/16/l-organisation-etat-islamique-revendique-l-attentat-de-nice_4970604_3224.html (2017. 12. 13.)

A New York Times szakértője szerint egyre hihetőbb, hogy Stephen Paddock az Iszlám Állam terroristája lehetett. 2017. 10. 05. Forrás: <https://444.hu/2017/10/05/a-new-york-times-szakertoje-szerint-egyre-hihetobb-hogy-stephen-paddock-az-iszlam-allam-terroristaja-lehetett> (2017. 12. 13.)

Jogforrások

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

1997. évi ENSZ-egyezmény a robbantásos terrorizmus visszaszorításáról.

1998. évi IV. törvény a személy-, vagyonvédelmi és magánnyomozói kamaráról.

1999. évi ENSZ-egyezmény a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról.

2001. évi LXXXIII. törvény a terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről

2002. évi XXV. törvény a robbantásos terrorizmus visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 52. ülészakán, 1997. december 15-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

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

2007. évi XXVII. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról.

2009. évi LXXX. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról.

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

30/1990. (XII. 15.) AB határozat.

A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) a terrorizmus elleni küzdelemről (2002/475/IB).

Magyarország Alaptörvénye.

ABSTRACT

The Current Context of the Relationship between Private Security and Acts of Terrorism

FÁBIÁN Péter

It is hardly an exaggeration to say that terror has become part of our daily lives and we must rethink what we have previously considered acts of terror. It is becoming more and more commonplace to hear news about suicide bombers, fanatics who blow themselves up at railway stations or on the subway. This media coverage, while primarily, on the one hand, concerned with the victims, the dead, the injured and the traumatised, also serves to highlight the leniency with which some of the perpetrators, terrorists, have been treated by the legal system and the lack of deterrence the current criminal law provides.

One of the major lessons of the past two decades is that states are unable to guarantee security through civil bodies. It is therefore appropriate to consider whether, and to what extent citizens, citizens' organizations or even economic operators can be involved in the maintenance of public security. "Without community activity, the state can never fulfil its vocation", points out Zsolt Németh. "Public security", he stresses, "is a collective social product, far from being a product of law enforcement activity".

In my study, I analyse the concept of terrorism, the forms in which it presents itself, the criminal law pertaining to acts of terror, and then I examine the issues raised with regards to the area of private security.

Keywords: terrorism, private security

A főváros kétszintű önkormányzati rendszeréből eredő problémák az önkormányzati rendészeti feladatellátást érintően a kerületek szemszögéből¹

KARDOS Pál²

A főváros önkormányzati rendszere kétszintű, a Főváros Önkormányzata és a kerületek önkormányzatai egymással mellérendeltségi viszonyban működnek. Az önkormányzati rendszer kétszintűsége számos probléma forrása a működési gyakorlatban, például a hatásköri összeütközések, az egységes jogértelmezés és az egységes jogalkalmazás hiánya, a helyi rendeleti joganyag eltérősége, az érdekek különbözősége, a közös érdekérvényesítés esetlegessége, nehézsége. Az önkormányzati rendszer kétszintűsége, a kerületi önkormányzatok és a kerületi önkormányzati rendészeti szervek nagy száma potenciális veszélyt hordozza az említett problémáknak, amelyek hátrányosan befolyásolják az önkormányzati rendészeti szervek, az egész rendszer, rendészeti struktúra működését, a fővárosban gyakorolt önkormányzati rendészeti feladatellátást. Jelen tanulmány igyekszik rávilágítani ezekre a problémákra, nehézségekre konkrét gyakorlati példák felvázolásával, rámutatva arra, hogy az adott jelenség miért hátrányos a zavartalan önkormányzati rendészeti működésre. Nem feladata jelen tanulmánynak állást foglalni az önkormányzati rendészeti szervek egymás közötti jogértelmezési vitáiban, jogi álláspontjaik helytállósága tekintetében, ugyancsak nem célja igazságot tenni az önkormányzati rendészeti szervek és az állami szervek között felmerült, szintén jogértelmezésre visszavezethető vitás kérdésekben. Rámutat a tanulmány olyan aktuális problémákra, hiányosságokra, amelyek szintén köthetők a főváros kétszintű önkormányzati rendszeréhez, így az egységes jövőkép hiányára, a hatáskörök centralizációjának/decentralizációjának rendszeresen felmerülő kérdésére, az egységes módszertan, szakképzés bevezetésének elengedhetlenségére.

Kulcsszavak: kétszintű önkormányzati rendszer, önkormányzati rendészeti szerv, közterület-felügyelet, egységes jogalkalmazás, egységes jogértelmezés, inkoherenca, egységes módszertan, szakképzés, törvényességi felügyelet

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

Ezúton is külön köszönöm dr. Füle Ferenc a Zuglói Önkormányzati Rendészet jogtanácsosának a meglátásait és szakmai támogatását a tanulmány megírásához.

² KARDOS Pál, Országos Polgárőr Szövetség, alelnök. Zuglói Önkormányzati Rendészet, igazgató. NKE RTK Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék, szaktanár.

Pál KARDOS, Local Governmental Law Enforcement of Zugló, vice president
orcid.org/0000-0002-4965-035X, kardosp@bpsz.hu

Bevezetés

A főváros önkormányzati rendszere a kétszintű modellt követi.

A kétszintűség már a rendszerváltás előtt működő tanácsrendszer idején megfigyelhető volt. Tanácsok működtek a kerületekben (városi kerületi tanács) és a fővárosban (városi tanács) egyaránt, azonban e szervek egymáshoz való viszonyára hatásköri szempontból nem a mellérendeltség volt jellemző. Ellenkezőleg, a tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény értelmében a városi kerületi tanácsok a városi tanács alá voltak rendelve, így a fővárosi kerületek tanácsai Budapest Főváros Tanácsának irányítása és felügyelete alatt működtek.³

A rendszerváltás után az 1990. évi LXV. törvénnyel (továbbiakban: Ötv.) a tanácsrendszer helyett létrejöttek a helyi önkormányzatok. Az önkormányzati törvény a helyi önkormányzás jogából vezette le az önkormányzatok létjogosultságát, és alapvető szinten deklarálta, hogy a község, a város, a főváros és kerületei választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.⁴ Erre tekintettel a fővárosban kétszintű önkormányzati modell alakult ki, a főváros önkormányzati rendszere a főváros önkormányzatából és a fővárosi kerületek önkormányzataiból áll. A struktúra részletes szabályait az egy évvel később elfogadott 1991. évi XXIV. törvény (továbbiakban: fővárosi törvény) tartalmazta.

A fővárosi törvény alapvetően a kerületekre összpontosított, azok elsődlegessége, általános szerepvállalása mellett. A települési önkormányzatok feladat- és hatáskörét – bizonyos kivételekkel – a fővárosi kerületi önkormányzatokra telepítette. Az önkormányzatiság általános felhatalmazottja a kerület lett, a modell az „erős kerületek – gyenge főváros” és a „közmegegyezéssel forráselosztás” vezérelve mentén kezdett működni. Jogi jellegét tekintve mind Budapest Főváros Önkormányzata, mind a fővárosi kerületi, települési önkormányzat, az általuk ellátott feladat- és hatáskörök alapján foglalják el helyüket a fővárosi önkormányzati rendszerben. A főváros látja el azokat az önkormányzati feladatokat, amelyek Budapest egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepéhez kapcsolódnak.⁵

A kétszintű fővárosi önkormányzati modell már a kezdeti időszakban szakmai viták keresztüzébe került. A rendszerben tapasztalható feszültségek vezettek az Ötv. 1994. évben történt módosításában megjelent átfogó fővárosi reformhoz, amely az elkerülhetetlen szakmai kompromisszumokkal együtt is jelentős mértékben hozzájárult az alapjogokat tekintve egyenlő önkormányzatokból álló, ám hatékonyabban működő, egységesebb, erősebb főváros létrejöttéhez. Mindazonáltal, alapvető jogi jellegében nem változott a modell, továbbra is települési önkormányzat működik a fővárosban és annak kerületeiben, elhatárolt feladat- és hatáskörökkel. Értelmezési viták, negatív vagy pozitív hatásköri összeütközések a mai napig előfordulnak.

³ Pálné Kovács (é. n.)

⁴ Ivancsics (1999) 66–68.

⁵ Tiba (1999) 215–218.

E tanulmány – egyebek mellett – ilyeneket is megvilágít az önkormányzati rendészeti feladatellátás területét érintően.

A közterület-felügyeleti feladatellátás kialakulása és fejlődése a fővárosban

A fővárosi önkormányzati rendszer kétszintűségéből már a kezdeti időkben eredtek problémák az önkormányzati működés több területén, amelyek napjainkig végigkísérték a rendszer működését. Ilyen kardinalis terület elsődlegesen az üzemeltetés, s abból kiindulóan a helyi közutak, közterületek rendjének ellenőrzése, fenntartása, az ehhez kapcsolódóan jogszabályok által megállapított feladat- és hatáskörök gyakorlása.

Közterület-felügyeleti feladatellátásról hazánkban 1983 óta beszélhetünk. Már 1978-ban, amikor Budapest Főváros Tanácsa elfogadta Budapest rendjének és tisztaságának javítására kidolgozott feladattervét, megfogalmazódott egy közterületi ellenőrző szerv felállításának gondolata. Ennek eredményeként 1983 januárjában a Minisztertanács megalkotta a fővárosi közterület-felügyeletről szóló rendeletét, ezzel megnyílt az út az első közterület-felügyelet létrehozásához. A Budapest Főváros Közterület-felügyeletének jogelőd intézménye, a Fővárosi Közterület-felügyelet 1983. február 1-jével jött létre, és 50 fős engedélyezett létszámmal megkezdte a munkáját.⁶

A Fővárosi Közterület-felügyeletet létrehozó minisztertanácsi rendelet fővárosi hatáskörű szervként konstituálta a felügyeletet. A rendszerváltás és az Ötv. hatálybalépése után is a főváros kezében maradt a közterület-felügyeleti feladatellátás. Szerepe folyamatosan felértékelődött, a kerületek számára is fontossá vált a rend fenntartása a tulajdonukban álló közterületeken. Az erők adott területre történő koncentrálása érdekében úgynevezett közterület-felügyeleti alközpontok vagy kihelyezett járőrszolgálatok jöttek létre a főváros több kerületében. Az irányítás azonban továbbra is fővárosi kézben maradt. Ez a működés a kerületek számára sokszor nem volt kielégítő, hiszen – hivatalosan – nem volt mód arra, hogy a kerületi önkormányzati vezetők az alközpontvezetőnek utasítást adjanak, közterület-felügyeleti beavatkozást igénylő kérdésekben tulajdonképpen csak kéréseket fogalmazhattak meg, feladatot nem szignálhattak. Az alközpontok a Fővárosi Önkormányzattal történő megállapodás alapján jöttek létre, amelyben rendelkeztek az együttműködés kérdéseiről. A kontraktusok érinthettek – a gyakorlatban érintettek is – olyan kérdéseket, mint a feladatok meghatározása, a kapcsolattartás, a bírságbevételek megoszlása vagy a közterület-felügyelők munkájának ösztönzése. Ennek ellenére a kerületek számára nem volt kellően hatékony az alközponti működés, azonban a jogi paletta nem kínált más lehetőséget, egészen a közterület-felügyelet egységes jogi szabályozását célzó törvény hatálybalépéséig.

A közterület-felügyelet történetében mérföldkőnek számított a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Kftv.) elfogadása. A Kftv. 1. § (1) bekezdés a) pontja lehetővé tette a települési önkormányzatok számára, hogy a köz-

⁶ Bacsárdi–Christián (2018) 11.

területi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről közterület-felügyelet vagy közterület-felügyelő útján gondoskodjanak.⁷ A törvény 1. § (2) bekezdése deklarálja a kerületi önkormányzat képviselő-testületének azon jogkörét, hogy közterület-felügyeletet hozzon létre a polgármesteri hivatal belső szervezeti egységeként, önálló költségvetési szervként, vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységeként.⁸

A Kftv. hatálybalépésével megnyílt az út a fővárosi kerületek önkormányzatai számára, hogy önálló közterület-felügyeleti szervet hozzanak létre, és ilyen módon a közterület-felügyeleti feladatellátás tekintetében a fővárosról leváljanak. A közterület-felügyeleti törvény hatálybalépését követő első években azonban még ódzkodtak a kerületi önkormányzatok a feladatellátás saját kézbe vételétől, személyi, jogi, infrastrukturális feltételek sem voltak adottak a legtöbb kerületben önálló közterület-felügyelet működtetéséhez. Legelőször a Budapest VIII. kerületi Józsefvárosi Önkormányzata élt a lehetőséggel, amely 2003 őszén döntött a leválásról és kerületi közterület-felügyeleti szerv létrehozásáról. A példát a következő években más kerületek is követték. Különösen a 2010-es évek elején sorra jöttek létre a kerületi közterület-felügyeleti szervek. Az alközpontok megszűntek, a Fővárosi Közterület-felügyeletet 2013-ban Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság (továbbiakban: FÖRI) néven újjászervezték.

A 2012. január 1-jétől hatályos Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) mind a főváros, mind a kerület számára kötelezővé teszi a közterület-felügyeleti feladatellátást. A törvény 23. § (5) bekezdés 4. pontja értelmében a kerület köteles az általános közterület-felügyeleti feladatok ellátására saját közterületein. A 23. § (4) bekezdés 1. pontja alapján a Fővárosi Önkormányzat feladata a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és közterek kezelése, fejlesztése, üzemeltetése, valamint ezeken a területeken a közterület-felügyelet működtetése.⁹ Az új önkormányzati törvény és a benne foglalt kötelezettségek ösztönzőleg hatottak a kerületek önkormányzataira a saját szerv által történő közterület-felügyeleti feladatellátásra való áttérést illetően, különös tekintettel az alközponti működés fentiekben már érintett hátrányaira.

Az Möt. nem kizárólag a közterület-felügyeleti feladatok ellátásával foglalkozik, hanem 17. §-ában „helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatok” gyűjtőfogalom alatt az önkormányzat részére rendészeti, közbiztonsági, vagyonvédelmi feladatok ellátásának kötelezettségét rója, külön törvényi szintű jogszabály rendelkezéseinek megfelelő szervezet működtetése útján.¹⁰ Még az Möt. hatálybalépésének évében elfogadta az Országgyűlés az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről,

⁷ Christján (2018a) 43.

⁸ 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről 1. § (1) bekezdés a) pont. *Magyar Közlöny*, 54. sz. 3451.

⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 23. § (4) bekezdés 1. pont. *Magyar Közlöny*, 161. sz. 39440.

¹⁰ Bacsárdi–Christján (2018) 25.

valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényt (Erfesztv.). E jogszabály már kifejezetten az önkormányzati rendészeti szerv kifejezést használja, és – az Mötv. 17. § (1) bekezdésére visszahivatkozva – létrehozásának jogával felruházza a Fővárosi Közgyűlést és a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületét. Mindezek tanújelét adták, hogy a 2010-es évek elején a törvényalkotó egyre komolyabb szerepet kívánt szánni az önkormányzatoknak a helyi közbiztonság megteremtésében és fenntartásában, ennek érdekében egyre bővebb hatáskörökkel és egyre szélesebb jogosítványokkal ruházta fel az önkormányzati rendészeti szerveket.¹¹

A főváros kétszintű önkormányzati rendszeréből, továbbá a fővárosra és a kerületekre egyaránt telepített közterület-felügyeleti hatáskörgyakorlásból eredően sajátos önkormányzati rendészeti struktúra alakult ki, amelyben huszonhárom kerületi önkormányzati és egy fővárosi önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó közterület-felügyeleti szerv működik. A kerületi szervek azonos hatáskört gyakorolnak eltérő illetékességgel (azaz más és más területen), és nem tartoznak a főváros önkormányzati rendészeti szerve alárendeltségébe. E modell sajátosságaira, azaz az önkormányzati rendészeti rendszer széttagoltságára, az önkormányzati rendészeti szervek mellérendeltségére, az egységes szabályozás hiányára vagy nem megfelelő mélységére, az egységes jogalkalmazás, az egységes jogi iránymutatások hiányára vezethetők vissza azok az önkormányzati rendészeti szervek mindennapi működése során tetten érhető problémák, amelyeket a következő fejezet a sarokpontok megvilágításával, konkrét eseti példákon keresztül bemutat.

A kétszintű önkormányzati rendészeti struktúrából eredő, illetve azzal összefüggő gyakorlati problémák sarokpontjai

A fővárosi önkormányzati rendészeti rendszer kétszintűségéből eredő, illetve azzal kapcsolatos problémák elsődlegesen

- az önkormányzati rendészeti szervek nagy számára;
- az önkormányzati rendeletek eltérőségére;
- a kerületi önkormányzatok közbiztonságot érintő koncepcióinak, törekvéseinek különbözőségére;
- bizonyos kérdések egységes jogi szabályozásának hiányára, az önkormányzati rendészeti szervek működését érintő, magasabb szintű jogi szabályozás nem megfelelő mélységére, a jogszabályok hibáira, ellentmondásosságára, adott témakört szabályozó egyes jogszabályok közötti koherenzia zavarokra;
- az egységes jogi iránymutatások hiányára, adott témában kiadott állásfoglalások ellentmondásosságára, azok időnként előforduló normaszöveg-ellenességére;
- a törvényességi felügyelet részbeni hiányára;

¹¹ Christján (2018c) [69].

- a törvényességi felügyeleti vagy panaszvizsgálati jogkört gyakorló, illetve a közterület-felügyeletet által kezdeményezett eljárásokat lefolytató szervek joggyakorlatának eltérőségére, következetlenségére vezethetők vissza, és kihatnak a rendészeti szervek működésének számos kérdésére.

Az önkormányzati rendészeti szervek nagy száma, mellérendeltsége, a fővárosi önkormányzati rendészet széttagoltsága

A fővárosban huszonhárom kerületi önkormányzati és egy fővárosi önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó közterület-felügyeleti szerv működik, amelyek önálló jogállásúak, egymással, illetve a Fővárosi Önkormányzat rendészeti szervével mellérendeltségi viszonyban állnak. A szervek nagy száma önmagában magában hordozza az eltérő gyakorlatok kialakulásának veszélyét. A közterület-felügyelet hatáskörét a törvényi szintű jogszabályok teljeskörűen meghatározzák, azonban a működésnek, a feladatok ellátásának számos olyan részletkérdése van, ahol az egymástól eltérő szándék vagy jogértelmezés különböző gyakorlatot eredményez.

Lássunk példát arra, mit eredményezhet az eltérő szándék, gyakorlat egy olyan kérdésben, amelyben nincs valamennyi önkormányzati rendészeti szervre kiterjedő egységes magasabb szintű jogi szabályozás.

A közterület-felügyelők formaruházatának szabályairól a belügyminiszter, a rendészeti feladatokat ellátó személyek, valamint a fegyveres biztonsági őrök ruházati ellátására vonatkozó részletes szabályokról szóló 70/2012. (XII. 14.) BM rendeletben rendelkezett. Ennek köszönhetően a közterület-felügyelők formaruházata egységesen meghatározott, bár egyes elemek (például sapka) tekintetében vagylagos kötelezettséget állapít meg, többféle ruházati elem viselését is lehetővé teszi, ezek között a döntést a munkáltatói jogkör gyakorlójára bízta. Így találkozhatunk pilotka, usánka, barett- vagy baseballsapkát viselő önkormányzati rendészekkel. Nincs ugyanakkor egységes szabályozás az önkormányzati rendészeti szervek szolgálati gépjárműveinek külső jellegére vonatkozóan, így kerületenként különböző színű, eltérő feliratokat és mintázatot magukon viselő önkormányzati rendészeti szolgálati gépjárműveket láthatunk. Álláspontom szerint elengedhetetlen az egységes megjelenés. Egyrészt, mert a jogbiztonság elve sérülhet, ha az állampolgár számára nem egyszerűen beazonosítható a közterület-felügyelet (ugyanúgy, mint egy rendőrautó esetében a rendőrség). Másrészt, az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét erősíti egy egyenruhás vagy formaruhát viselő hatósági személy jelenléte, vagy egy rendészeti jellegű gépjármű elhaladása. Ha az önkormányzati rendészeti szerv szolgálati gépjárművének nincs meg a külső jellege, vagy az nem egyértelműen beazonosítható, az emberek biztonságérzetét nem egyformán javítja.

Az önkormányzati rendeletalkotás szabadsága, a helyi rendeletek eltérőségéből eredő problémák

A Fővárosi Közgyűlését és a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületét egyaránt megilleti a helyi rendeletalkotás joga. Már az Ötv. is kimondta, az önkormányzat képviselő testülete rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A jogszabályi hierarchiában a Fővárosi Közgyűlés önkormányzati rendelete magasabb szinten áll, így azzal a kerületi önkormányzatok rendeletei nem lehetnek ellentétesek. Ha törvény vagy kormányrendelet rendeletalkotási felhatalmazást ad a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületének, előfordulhat, hogy – amennyiben a rendeletalkotás lehetőség és nem kötelezettség – egyes kerületekben születik helyi rendelet, míg máshol nem, illetve a rendeleteket különféle normatartalommal hirdetik ki.

A leginkább ide kíváncszó példa a kerületi önkormányzatok képviselő-testületeinek a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről való rendeletalkotási jogosultsága, amelyet az Möt. biztosított.¹² A legtöbb kerület élt e lehetőséggel, a helyi rendelettel megállapított szabálysértési tényállások 2012. április 15. napjáig megtörtént hatályon kívül helyezését követően, ám adott volt a jogi lehetőség arra is, hogy ezt ne tegyék. A tényállások meghatározásának egy gátja volt: nem lehetett a helyi rendeleti szabályozás körébe vonni azon cselekményeket, amelyek szabálysértést vagy bűncselekményt valósítanak meg. Azok a nem kívánatos magatartások, amelyek nem estek ebbe a körbe, a fent említett jogalapon kriminalizálhatók voltak. Mód nyílt tehát olyan helyzet kialakulására, hogy amit Budapest egyik kerületében szabad, azt egy másik kerületében tilos. Szélsőséesebb esetben, amit az utca egyik oldalán megtehetünk, azt a másik oldalon, vagy egy sarokkal odébb szankcionálja a közterület-felügyelő. Ez az állampolgároknak, akik jellemzően nem kizárólag egy kerületen belül fordulnak meg, okkal kelt bizonytalanságot.

Számos önkormányzat tilalmazza a szóban forgó tárgykörben alkotott helyi rendeletében a közterületi zöldfelületek parkolási célú igénybevétele, az oda gépjárművel történő behajtást. Noha az ilyen tiltó norma életszerű, a zöldfelületekre parkolástól saját meggyőződésből tartózkodni illene, a jog világában egy magatartás akkor tilos, ha jogszabály tiltja. Ezért problémát okoz és jogbizonytalanságot kelt, hogy egyes kerületekben helyi rendelet alapján tiltott a zöldfelületre történő behajtás vagy várakozás, míg más városrészekben – ahol nincs a tárgyban helyi rendelet, vagy az nem tilalmazza – megengedett. Bár jogilag nem elfogadható az a magyarázat, hogy a gépjárművezető nem tudott az adott kerületben érvényben lévő tilalomról, emberileg mégis érthető, hogy nehéz minden budapesti lakosnak tisztában lenni a kerületi önkormányzatok heterogén rendeleteivel, így azzal, hogy egy adott cselekmény mely városrészben megengedett, és melyben nem. Ha egységes, legalább az egész fővárosra kiterjedő területi

¹² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 143. § (4) bekezdés d) pont. *Magyar Közlöny*, 161. sz. 39471.

hatályú jogszabály rendezné a kérdést, az állampolgárok szemében a jogbiztonság érzése erősebb lehetne.

A közterületi zöldfelületre gépjárművel behajtás és parkolás csak egy példa a kerületenként eltérő helyi szabályozásból eredő problémákra, amelyek orvoslása a rendeletalkotás főváros hatáskörébe utalása útján lehetséges. A jogbiztonság érvényesülése szempontjából ez jobb volna, azonban felsorakoztathatók ellenérvek, mindenekelőtt a helyi sajátosságok figyelembevétele, illetve a helyi közakarat, amelyek térben és időben eltérőek lehetnek.

Nézzünk egy olyan példát, amikor a fővárosnak van adott kérdésben rendeletalkotási felhatalmazása. A szabálysértési törvény 2018. október 14. napjáig hatályos normaszövege szerint az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértésnek minősült, ha adott helyen az önkormányzat képviselő-testülete helyi rendelettel tilalmazza. A tiltott helyek helyi rendelettel történő kijelölésére a Fővárosi Közgyűlés rendelkezett rendeletalkotási felhatalmazással, a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testülete azonban kezdeményezési jogot kapott.¹³ A főváros saját rendeletalkotási jogán kriminalizált bizonyos területeket, azon túl a kerületek kezdeményezésére a közgyűlés kijelölte a tilalmazott helyeket.

A következő egy hasonló a probléma az előbb említett kérdésben vázolthoz. Jogbizonytalanságot keltő, hogy egyes kerületekben csak a közgyűlés által a főváros teljes területén kriminalizált helyeken, más városrészekben máshol is tiltott volt – így szabálysértést valósított meg – az életvitelszerű közterületen tartózkodás. A jogalkotó ezt a kérdést törvénymódosítással rendezte, 2018. október 15-étől az ország valamennyi közterületén szabálysértésnek minősül, ha ott valaki életvitelszerűen tartózkodik.

Egységes jogalkalmazás, egységes jogértelmezés hiánya összefüggésben az önkormányzati rendészeti feladatellátást szabályozó normák hibáival és a jogi iránymutatások elégtelenségével

A fővárosi közterület-felügyeleti rendszer működésével kapcsolatban talán a legsúlyosabb probléma forrása, hogy az önkormányzati rendészeti feladatellátást szabályozó jogszabályok egyes kérdések tekintetében nem egyértelműek, többféle értelmezésre adnak okot, egymással gyakran nem harmonizálnak. A legtöbb esetben sem az önkormányzati rendészeti szervek felett törvényességi felügyeletet ellátó rendőrség, sem a jogalkotásért felelős központi közigazgatási szervek nem bocsátanak ki olyan egységes jogértelmezést magában foglaló elvi állásfoglalást – még akkut problémás kérdésekben sem –, amelyek követésével a közterület-felügyelet mint jogalkalmazók egységesen járhatnának el. Ezzel szemben a jellemző az, hogy a fővárosban működő közterület-felügyelet saját jogértelmezésük alapján alakítják gyakorlatukat. Ez alapvetően nem is lenne baj, hiszen a jogalkalmazónak folyamatosan értelmeznie kell a jog-

¹³ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 179/A. § (3) bekezdés. *Magyar Közlöny*, 165. sz. 68431.

szabályokat az előtte felmerülő ügyekben, azonban napjainkban számos olyan kérdés merül fel a közterület-felügyelet mindennapi tevékenysége során, amelyeket érintő jogszabályok nem felelnek meg az egyértelműség és a normavilágosság követelményének, a kérdést érintő több jogszabály nincs összhangban egymással. Sok példa adódik arra is, hogy a közterület-felügyelet által kezdeményezett eljárásokban születő döntések –, amelyek jogforrásul szolgálnak az önkormányzati rendszet számára – egymásnak ellentmondóak vagy normaszöveg-ellenesek. Mindezek oda vezetnek, hogy az önkormányzati rendszeti szervek különböző jogi álláspontokat alakítanak ki ugyanazon kérdésekben, amely szintén a jogbiztonság ellen hat.¹⁴

Hangsúlyozni kívánom, jelen tanulmánynak nem célja jogértelmezési vitákat eldönteni, az ellentétes jogi álláspontok közül a helyesnek véltre rámutatni, a vitában álló felek között igazságot tenni. Célom annak érzékeltetése – konkrét kérdések, esetek vázolásán keresztül – hogy milyen jogértelmezési különbségek adódnak a főváros önkormányzati rendszeti szervei között, illetve az önkormányzati rendszeti szervek és más állami szervek között, amelyek rávilágítanak a legalább fővárosi szinten egységes gyakorlat szükségességére, az egységes jogértelmezés elengedhetetlenségére.

Üzemképtelen járművek közterületről elszállítással történő eltávolítása körül kialakult jogértelmezési különbségek

Szakmai vita bontakozott ki a fővárosban működő önkormányzati rendszeti szervek között, hogy a közterületen elhagyott, hulladékká vált járművek mely körét ölelheti fel a közterület-felügyelet azon jogköre, hogy a járművet előzetes értesítés után a közterületről elszállítsa.

A Kftv. 20. § (2) bekezdése szerint a közterület-felügyelő a helyi közúton közterület-használati engedély nélkül tárolt, *hatósági jelzéssel nem rendelkező* azon járművön, amely a közúti forgalomban csak ilyen jelzéssel vehet részt, értesítést helyez el, amely tartalmazza az elszállítással történő figyelmeztetést. A 20. § (3) bekezdése értelmében a felügyelő az értesítés elhelyezésétől számított 10 napot követően az érintett járművet elszállítással eltávolíthatja.¹⁵

A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet rögzíti a gépjárművön megjelenített hatósági jelzések körét. 2015. december 31. napjáig ilyen volt a gépjármű műszaki érvényességét igazoló érvényesítő címke is. 2016. január 1-jével módosult a kormányrendelet, a jogszabályváltozás megszüntette a műszaki érvényességet igazoló érvényesítő címkét, illet az azóta levizsgáztatott járművek már nem kapnak.

Fentiekre tekintettel felmerült a kérdés, hogy megmaradt-e a jogalap a rendszám-mal felszerelt, de lejárt műszaki érvényességű gépjárművek előzetes értesítés utáni el-

¹⁴ Bacsárdi–Christián (2018) 68.

¹⁵ 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről 20. § (2)-(3) bekezdés. 3455.

szállítással való eltávolítására, vagy ennek lehetősége a rendszám nélküli gépjárművekre szűkölt.

A fővárosban működő önkormányzati rendészeti szervek eltérő jogi álláspontokra helyezkedtek. Több kerület közterület-felügyelete úgy vélekedett, hogy mivel a Kftv. 20. § (3) bekezdése alapján a közterület-felügyelet csak a hatósági jelzés nélkül elhelyezett járművet távolíthatja el a közterületről, és a műszaki érvényességet igazoló érvényesítő címke, mint hatósági jelzés 2016. január 1-jétől megszűnt, a lejárt műszaki érvényességű, rendszám táblával felszerelt gépjárművek már nem tekinthetők hatósági jelzés nélkülinek, így kiértesítésükre és elszállításukra nincs jogalap.

Más közterület-felügyeleti szervek arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a rendszámmal felszerelt, de műszaki érvényességgel nem rendelkező, vagy a forgalomból kivont járművek jogi értelemben továbbra is üzemképtelenek, a közúti közlekedésben való részvétel feltételeivel nem rendelkeznek. Ezért, ha meg tudja állapítani a közterület-felügyelő ennek tényét, a jármű előzetes értesítést követően elszállítással eltávolítható. A forgalomból kivont gépjármű esetében a közlekedési igazgatási hatóság a jármű hatósági jelzését (rendszám tábláját) bevonta, az üzembentartót annak leadására kötelezte, ezért jogilag a rendszám tábla nem létező, illetve nem lehetne a gépjárművön felszerelve.

Előbbi állásponton lévő közterület-felügyeletek rámutattak, hogy a közterület-felügyelet nem jogosult intézkedéstől függetlenül adatlekérést végezni a gépjármű-nyilvántartásból konkrét, folyamatban lévő intézkedés során, vagy azt követően, az intézkedéssel összefüggésben, a jogszabályban meghatározott esetekben teheti ezt meg), ennél fogva a közterület-felügyelő jogszerű eljárása során nem juthat ezen információk birtokába. A közterület-felügyelő mindig a tényszerű állapotot értékelheti, így csak a hatósági jelzés hiányának tényszerűsége adhat jogalapot a jármű elszállításához vezető intézkedés megkezdésére. A felügyelőnek – illetve a közterület-felügyeletnek – nincs hatásköre vizsgálni, milyen okból vagy milyen jogalapon van rendszám tábla a járművön (ugyanígy azt sem, hogy milyen okból nincs).

A vázolt jogértelmezési különbségek azt eredményezték, hogy egyes városrészekben továbbra is elszállítják a lejárt műszaki érvényességű, de rendszám táblával felszerelt gépjárműveket, máshol csak a rendszám nélkülieket érintően foganatosít ilyen intézkedést a közterület-felügyelet. A problémát, amely arra vezetett, hogy a kerületek önkormányzati rendészeti szervei különböző jogi álláspontra helyezkedtek a szóban forgó kérdésben, a témát érintő jogszabályi rendelkezések inkohereanciája, a normavilágosság hiánya generálta.

Közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések technikai eszköz felvétele alapján történő szankcionálása a közterület-felügyeletnek által

A tavalyi évben sok vitát váltott ki a közterület-felügyelet körül a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések technikai eszköz igénybevételével történő szankcio-

nálása. E témát azért tartom ide illő, jó példának, mert – állami vezetőktől elhangzott nyilatkozatok szerint is – nem kevesebb, mint hét, egymással nem harmonizáló jogszabály inkohereenciája, a jogi környezet többféle értelmezhetősége teremtette azt a helyzetet, hogy az önkormányzati rendészeti szervek eltérő jogi álláspontra helyezkedjenek. Egyes közterület-felügyelet a jogszabályi környezetből azt a következtetést vonták le, hogy jogszerűen módjuk van az intézkedési hatáskörükbe tartozó közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések technikai eszközzel történő észlelése esetén távolléti közigazgatási bírság kiszabására, a bírság befizetésére vonatkozó felhívás gépjármű-üzembentartó lakcímére postai úton történő megküldésével. Több közterület-felügyelet – vidéken is – ezt a gyakorlatot követte éveken keresztül, más felügyelet elzárkóztak az ilyen intézkedésektől.

A téma azért is érdemel említést, mert az emlékezetes vita kirobbanása után az önkormányzati rendészeti szervek felett törvényességi felügyeletet gyakorló rendőrség is megszólalt. Az Országos Rendőr-főkapitányság közleményében úgy foglalt állást, hogy *a közterület-felügyelet által használt kamerák nem felelnek meg a külön jogszabály¹⁶ által támasztott követelményeknek, a felvett jármű üzemmentartójának objektív felelőssége alapján történő bírságkiszabás kizárt. Ez az állásfoglalás nem volt egyértelműen értelmezhető, sokkal inkább további kérdéseket generált, nem adott magyarázatot a gyakorlat jogszerűtlenségére. Ennek okán azért, mert az idézett mondat nem szól másról, mint az üzemmentartói objektív felelősség érvényesítéséről, illetve érvényesíthetőségéről. A közterület-felügyelet azonban nem üzemmentartói objektív felelősséget érvényesít, nem az üzemmentartót bírságolja meg objektív felelőssége alapján. Az elkövetett szabályszegés miatt szab ki közigazgatási bírságot a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: Kkt.) 20. § (1) bekezdés kg) pontjában foglalt intézkedési hatásköre gyakorlásával, amelynek befizetésére vonatkozó felhívást az érintett gépjármű üzemmentartója részére küldi meg a Kkt. 20. § (4b) bekezdése értelmében.¹⁷ Ez nem az üzemmentartói objektív felelősség alapján történő bírságkiszabás, amelyet alátámaszt, hogy a be nem fizetett távolléti közigazgatási bírságok nyomán indult közigazgatási hatósági eljárásokban a rendőrség vétkességi felelősség alapján járt el. Fentiek figyelembevételével, az, hogy a külön jogszabályban meghatározott feltételeknek meg nem felelő kamerák felvételei alapján nem lehet objektív felelősséget érvényesíteni, nem ad választ arra a kérdésre, hogy a közterület-felügyelet kiszabhat-e az általa használt technikai eszközzel észlelt szabályszegés miatt távolléti közigazgatási bírságot.*

Egy fogalommal célszerű behatóbban foglalkozni, amely jelen témával kapcsolatban is felmerült. Ez a távollét kérdése, amelynek kétféle értelmezésével is találkozhatunk a jogalkalmazói gyakorlatban.

A jogalkotó mind a szabálysértések, mind a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések esetén lehetőséget biztosít a távolléti bírságolásra, amidőn a Szabstv.,

¹⁶ 18/2008. (IV.30.) GKM rendelet a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvett készítő eszközre vonatkozó követelményekről. *Magyar Közlöny*, 69. sz. 4052.

¹⁷ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről 20. § (4b) bekezdés. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=9588.348704#foot1 (2018. 11. 27.).

illetve a Kkt. előírásai között kimondja, hogy a szabálysértési helyszíni bírság, illetve a közigazgatási bírság a gépjárművezető távollétében kiszabható. Vizsgáljuk meg, pontosan mit jelent a *gépjárművezető távollétében* kifejezés. Mindenekelőtt az az eset jut eszünkbe, amikor egy szabálysértést vagy közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegést megvalósítón leállított gépjárművet észlel a közterület-felügyelő (vagy a rendőr), amelynek vezetője nincs a helyszínen, nincs a járműnél, azaz távol van. Ez is igaz. Érdekes azonban átgondolni, kizárólag ez az eset az, amikor távollétről beszélhetünk? Biztos, hogy a távollét a gépjárművezető és a helyszín viszonylatában értelmezendő? Több önkormányzati rendészeti szerv megfogalmazta azon álláspontját, hogy a távollét fogalma nem a gépjárművezető és a helyszín, hanem a gépjárművezető és az intézkedő viszonylatában értelmezendő, tehát a gépjárművezetőnek nem a helyszíntől, hanem az intézkedőtől kell távol lennie. Ebbe beletartozik értelemszerűen a fentebb vázolt eset is, amikor az intézkedő a deliktum helyszínén van, a gépjárművezető azonban nincs, és ezért az intézkedő a távolléti helyszíni bírság vagy a távolléti közigazgatási bírság kiszabásáról szóló tájékoztatót a gépjármű szélvédőjén hátrahagyja. De utóbbi fogalomértelmezésnek az is megfelel, amikor a gépjárművezető a szabályszegés pillanatában a helyszínen van, az intézkedő nincs, és a deliktumot a kameraközpont figyelőszobájában észleli a technikai eszköz által közvetített képfelvételen. Ekkor is távollét áll fenn a gépjárművezető és az intézkedő viszonylatában. Vélekedésem szerint ez utóbbi álláspont is elfogadható.

E kérdés is rávilágított, milyen kiemelt jelentősége van a jogszabályokban a fogalomértelmezéseknek. Ha jogszabály pontosan meghatározná a távollét fogalmát, esetköreit, elkerülhető lenne, hogy a jogalkalmazók annak eltérő értelmezést adjanak.

Az önkormányzati rendészek kényszerítő eszközökkel való felszerelésével kapcsolatos jogértelmezési különbségek

A 2013. január 1-jétől hatályos Erfesztv. megalapozza az önkormányzati rendészet kényszerítő eszközviselését. A törvény 21. § (1) bekezdése alapján a *közterület-felügyelő*

- az intézkedés kikényszerítése céljából vegyi eszközt;
- kizárólag önvédelmi célból szolgálati kutyát, valamint rendőrbotot;
- előállításnak ellenszegülő személy támadásának, valamint szökésének megakadályozása érdekében bilincset tarthat magánál.¹⁸

Az önkormányzati rendészeti szervek a fenti rendelkezést nem egységesen értelmezték az Erfesztv. hatálybalépésekor, amelyből eredően az a helyzet állt elő, hogy egyes kerületekben felszerelték a közterület-felügyelőket a kényszerítő eszközökkel,

¹⁸ 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról 21.§ (1) bekezdés. *Magyar Közlöny*, 98. sz. 14215.

akik viselik is azokat, más kerületek nem rendszeresítették a kényszerítő eszközöket, míg van olyan önkormányzati rendészeti szerv is a fővárosban, ahol beszerezték az eszközöket, azonban azt a közterület-felügyelők nem hordják. Nézzük, mi okozta a jogértelmezési különbséget, amely a fenti helyzet kialakulásához és eltérő gyakorlat követéséhez vezetett.

A véleménykülönbség az Erfesztv. idézett rendelkezésének *tarthat magánál* kifejezése körül alakult ki. Egyes álláspontok szerint ez azt jelentette, hogy a kényszerítő eszközök viselése fakultatív, a törvény megengedi, hogy a közterület-felügyelő a felsorolt eszközöket magánál tartsa szolgálat ellátása során, de nem teszi kötelezővé. Különösen egyes önkormányzati vezetők számára volt szimpatikus a jogszabályi rendelkezés ilyen módon történő értelmezése, mert tartottak attól, hogy az önkormányzatra rossz fényt vet, ha az amúgy sem kedvelt közterület-felügyelők rendőrbottal, bilincessel, gázspray-vel övükön, farkaskutyával oldalukon vonulnak az utcán, ez „rendőrállami” hatást kelt.

Később a témában megszólaltak elismert rendészeti szakemberek és jogászok, akik rámutattak, a törvény normaszövegében a *tarthat magánál* kifejezés nem azt jelenti, hogy a kényszerítő eszközök viselése fakultatív. Ellenkezőleg, az eszközök viselése kötelező, a *tarthat magánál* megfogalmazás azt kifejezendő került a normaszövegbe, hogy a felügyelő a taxatív törvényi felsorolásban szereplő eszközöket tarthatja magánál és használhatja az ott meghatározott célból, egyebet nem. Így nem lehet a szolgálatot teljesítő közterület-felügyelőnél például „viperabot”, lőfegyver, elektromos sokkoló vagy szűrő-vágó eszköz. A kényszerítő eszközökkel a közterület-felügyelőnek rendelkeznie kell, hiszen ahhoz, hogy a jogszabályokban előírt feladatait teljesítse, intézkedéseit foganatosítsa – és eredményesen befejezze –, rendelkeznie kell a kényszerítő eszközként nevesített tárgyakkal és azok alkalmazásának jogával törvényi keretek között.

Szükséges hangsúlyozni, a kényszerítő eszközre, az önkormányzati rendésznek saját élete és testi épsége védelme érdekében is szüksége lehet. Amennyiben a közterület-felügyelő az őt szolgálatteljesítés közben ért jogtalan támadás következtében, vagy a más, személyét és jogait közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárítása során, jogos védelmi helyzetben megsérül – tragikusabb esetben elhalálozik – és ez okozati összefüggésbe állítható azzal, hogy munkáltatója elmulasztotta őt felszerelni a testi épségének megvédéséhez szükséges eszközökkel, súlyos marasztalással záruló kártérítési pernek nézhet elébe a rendészeti szerv.

Az, hogy a közterület-felügyelők kényszerítő eszközöket viselnek – és azokat a törvényben meghatározott helyzetekben használják – semmiképp sem tekinthető a békés, szabálytisztelő lakosság vegzálásának vagy szükségtelen karhatalmi erődemonstrációnak. A kényszerítő eszközök rendszeresítésének hatása sokkal inkább pozitív lehet. Az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét növeli, ha azt láthatják, hogy formaruhát viselő, támadás elhárítására alkalmas eszközökkel felszerelt rendészek vannak jelen a közterületen, akik a lakosság nyugalomát jelentősebb mértékben zavaró, biztonságérzetét hátrányosan befolyásoló, antiszociális magatartásokkal szemben is fel tudnak lépni, és meg tudják az embereket védeni.

Függetlenül attól, hogy melyik álláspontot fogadjuk el vagy tartjuk megmagyarázhatóbbnak, látnunk kell, hogy ismét egy többféle értelmezésre lehetőséget adó jogszabályi előírás eredményezett véleménykülönbséget a fővárosi kerületek önkormányzati rendészeti szervei között, amely elkerülhető lett volna pontosabb normaszövegezéssel vagy megfelelő jogi iránymutatással.

Egyéb problémák, az egységesebb közterület-felügyeleti feladatellátást segítő felvetések

Előzőeken túl számos olyan kisebb-nagyobb problémát lehet említeni, amelyek a fővárosban működő önkormányzati rendészeti szervek közötti eltérősegeket eredményeznek.

Egységes módszertan, szakképzés, törvényességi felügyelet hiánya

Lehet-e problémaforrás a közterület-felügyeleti feladatellátás szervezeti megoldásainak eltérősége? A Kftv. szerint a közterület-felügyelet működhet önálló költségvetési szervként, a polgármesteri hivatal vagy egyéb költségvetési szerv belső szervezeti egységeként. Álláspontom szerint az önmagában nem okozhat problémát, hogy egyes kerületekben önálló szerv, máshol belső szervezeti egység a közterület-felügyelet. A közterület-felügyelők az intézkedési jogkörök címzettjei, e tekintetben a szervezeti forma nem lehet befolyásoló tényező. Az önálló szervei működés nagyobb vezetői önállóságot biztosít, a polgármesteri hivatali keretben való működés viszont a jegyző közvetlen irányítási és ellenőrzési jogát alapozza meg. Előbbi esetben a pénzügyi működés egyszerűbb, a zökkenőmentes feladatellátást ez jobban elősegíti, de jelentősen nagyobb munkaterhet ró az apparátusra.

A Kftv., illetve az Erfesztv. megalapozza a közterület-felügyelet, illetve önkormányzati rendészeti szerv létrehozását, azonban a megalakítás és a hatékony működtetés egységes módszertana hiányzik, amely magában hordozza a szervek és a működés közötti különbségek veszélyét. Ha a törvényekben és egyéb jogszabályokban foglalt, a szervezeti formára, működés alapvető kérdéseire, illetve a feladat- és hatáskörökre vonatkozó előírásokon túl lenne egy kidolgozott szakmai anyag, amely felölelné a közterület-felügyeleti működés valamennyi kérdését, és közterület-felügyeleti szerv létrehozása, esetleges újjászervezése, átalakítása, illetve a mindennapi működés során valamennyi szervnél, önkormányzatnál ezt követnék, egységes forma, megjelenés és feladatellátás lehetősége teremtné meg. Természetesen elengedhetetlen lenne a módszertan folyamatos felülvizsgálata és aktualizálása, hiszen mint látjuk, a jogszabályi környezet folyamatosan változik.¹⁹

¹⁹ Christján-Bacsárdi (2017) 27–38.

Fentiekkel összefügg az egységes, integrált rendészeti szakképzés, vezetői képzés, továbbképzés hiánya. A közterület-felügyeleti szervek vezetői ugyan rendelkeznek szakirányú felsőfokú végzettséggel, azonban a folyamatosan változó jogi környezet, a feladatkörök bővülése, a rendészeti szervekkel szemben támasztott fokozódó elvárások újabb és újabb kihívások elé állítják a közterület-felügyeletet és vezetőit. Bármilyen változás, új feladat megjelenése magában hordozza, hogy az önkormányzati rendészeti szervek nem azonosan szervezik meg és hajtják azt végre, különösen, ha nem kapnak valamennyien egységes iránymutatást, felkészítést. Szükség lenne tehát rendszeres és egységes ismeretanyagban alapuló vezetői továbbképzésre. Kérdés csupán az, hogy kik tartanák az oktatásokat? A szakmában leginkább elismert közterület-felügyeleti vezetők? A rendőrség? Esetleg a rendészettudomány képviselői? Vagy a rendészet témakörét érintő jogalkotásért felelős tárca szakemberei? Mind a négy alternatíva mellett felsorakoztathatók érvek és ellenérvek.

Szorosan kapcsolódik az eddigiekhez a közterület-felügyelet feletti törvényességi ellenőrzés részbeni hiánya. A közterület-felügyelet működésének törvényességi felügyelete alapvetően a rendőrség feladata, azonban a jogalkotó csak részjogosítványokat állapított meg a rendőrség részére, amelyek törvényességi felügyeleti jellegűek. Ilyen a jogsértő vagy jogos érdeket sértő közterület-felügyelői intézkedés elleni, a kényszerítő eszközhasználat, a kerékbilincs-alkalmazás vagy a gépjármű-elszállítás miatt benyújtható panasz (amelyet a rendőrség közigazgatási hatósági eljárásban vizsgál).²⁰ Tágabb értelemben itt kell megemlíteni, hogy a rendőrség folytatja le azokat a szabálysértési és közigazgatási hatósági eljárásokat, amelyek a közterület-felügyelet feljelentése, illetve kezdeményezése alapján indulnak. Ezek szintén jogorvoslati jelleget hordoznak magukban, hiszen a rendőrhatalom eljárását megszüntető döntéssel reparálni tudja a jogalapot nélkülöző közterület-felügyelői intézkedést. Ha helytelen vagy jogszabálysértő gyakorlatot észlel az eljárások során, felszólalással él a felügyelet vezetője felé, rámutatva a helyes gyakorlatra, jogértelmezésre. Nincs azonban olyan jogi szabályozás, amelynek értelmében a rendőrség átfogó, klasszikus törvényességi felügyeletet vagy törvényességi ellenőrzést gyakorolna a közterület-felügyelet felett (mint a kormányhivatalok a helyi önkormányzatok esetében).

Az Erfeszvtv. 24. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a közterület-felügyelet a működési területén illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal – a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük szakmai felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében – írásbeli együttműködési megállapodást köt.²¹ A rendőrség e megállapodás alapján látja el az önkormányzati rendészeti szervek szakmai felügyeletét, amelynek terjedelméről, részletkérdéseiről e kontraktus rendelkezik.

Tapasztalataink szerint a rendőrségnek nincs kapacitása, hogy átfogó jelleggel törvényességi felügyeletet gyakoroljon az önkormányzati szervek felett. Sok helyen

²⁰ 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről. 26. 3456.

²¹ 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról 24. § (1) bekezdés. *Magyar Közlöny*, 98. sz. 14217.

a megállapodásban rögzített szakmai felügyeleti feladatok nem, vagy csak felületesen teljesülnek a rendőrség túlterheltsége miatt. Azonban ez kerületenként eltérő, egyes kerületek közterület-felügyeleti jobban, mások kevésbé számíthatnak a rendőrség szakmai segítségére, felügyeletére, amely kihat a szakirányú tevékenység minőségére. Komoly segítséget nyújtana, és az egységes jogalkalmazást segítené, ha megoldott lenne a közterület-felügyelet rendszeres, átfogó, teljes körű törvényességi ellenőrzése, egy erre a célra létrehozott szerv létrehozásával, vagy rendőrségi szervezeti egység kialakításával.

Az önkormányzati rendészeti feladatok centralizációjának/decentralizációjának kérdésköre

Örök kérdés a főváros közigazgatásában – így az önkormányzati rendészet terén is –, hogy a feladatok centralizáltan, fővárosi kézben valósuljanak-e meg, vagy a kerületeknek legyen lehetőségük arra, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően szervezzék meg a feladatellátást, alakítsák ki gyakorlatukat, természetesen a rájuk is irányadó jogszabályok követésével. Mindkettő mellett és ellen lehet érvelni, ugyanakkor nem kell kizárni annak lehetőségét sem, hogy feladatok egy része centralizáltan, más részük decentralizáltan kerüljön ellátásra. Lényegében ez jellemzi a mai fővárosi önkormányzati rendészeti rendszert.

Az Mőtv. korábban hivatkozott előírásai értelmében a kerület feladata az általános közterület-felügyeleti feladatok ellátása a tulajdonában álló közterületeken, míg a főváros a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és köztereken köteles erre. Lássuk be, nem ideális az a helyzet, ha az egyik utcában a főváros, a másik utcában a kerület közterület-felügyelője jogosult intézkedni, különösen, ha olyan szabálysértés miatt áll fenn intézkedést igénylő helyzet, amelynek sajátossága, hogy az elkövetés során mozogni tud az elkövető (például jogosulatlan közterületi értékesítés, szeszesital közterületen történő fogyasztása vagy a köztisztasági szabálysértések egyes elkövetési magatartásai). Éppen ezért a legtöbb kerület élt azzal a lehetőséggel, hogy az önkormányzatok és rendészeti szerveik között kötött négyoldalú megállapodásban átvállalja a fővárosi területeken az általános közterület-felügyeleti feladatok ellátását. A főváros ebben rendszerint partner, esetleg néhány különösen frekvenciát övezetet, illetve olyan feladatokat tart magánál, amelyek fővárosi szinten hatékonyabban kezelhetők (például taxi szolgáltatással kapcsolatos ellenőrzések), a kerület kapacitását, erőforrásait meghaladják (például ebrendészet), vagy szervesen valamely fővárosi közszolgáltatáshoz kapcsolódnak (például a tömegközlekedési eszközök rendjének fenntartása vagy a tömegközlekedést akadályozó gépjárművek elszállítása).

Ezzel együtt is rámutat a mindennapi működés olyan anomáliákra, amely a kétszintűsége vezethető vissza, és a feladatok centralizálásával vagy éppen decentralizálásával orvosolható lenne. A közterület-felügyeleti feladatok átadás-átvételéről és ellá-

tásáról szóló megállapodások szerint a taxi szolgáltatással kapcsolatos mindennemű ellenőrzési feladatot a FÖRI végez Budapest egész területén, ideértve a taxiállomások használatának ellenőrzését. Ennek megfelelően a taxi várakozóhelyek jogosulatlan elfoglalásával elkövetett szabálysértéseket is a FÖRI szankcionálja. Más közlekedési szabálysértések miatt az intézkedés azonban – mint általános közterület-felügyeleti feladat – a kerületi önkormányzati rendészeti szerv hatásköre. Képzeljük el azt a helyzetet, hogy adott egy parkoló, ahol taxi- és mozgáskorlátozottak gépjárművei részére fenntartott várakozóhelyek vannak kijelölve. Mindkettőt jogosulatlanul foglalja el gépjármű. Bejelentés érkezik a kerületi közterület-felügyelethez a szabálysértések miatt. A kerületi rendész a helyszínre vonul, a mozgáskorlátozottak gépjárművei részére fenntartott várakozóhelyet jogosulatlanul elfoglaló járművet érintően intézkedik, a taxi várakozóhelyen állóval szemben viszont nem, és közli a bejelentővel, hogy amiatt a főváros önkormányzati rendészeti szerve jogosult fellépni. S mindez fordítva is megtörténhet. Érthető a bejelentő azon reakciója, hogy irracionális ez a rend, szükség lenne az egységesítésre valamelyik irányban, amely a feladatok centralizálásával vagy decentralizálásával érhető el.

Az önkormányzati rendészet intézményesített működésének hiányzó jövőképe

Az önkormányzati rendészet egységességére és hatékony működésére rányomja a bélyegét, hogy a rendészeti vezetők nem látják az önkormányzati rendészet jövőképét, amely kellemetlen bizonytalanságot vált ki, közterület-felügyelőben, középvezetőben, intézményvezetőben egyaránt. Az önkormányzatok is kevésbé szándékoznak fejleszteni rendészeti szerveiket, mert időnként számukra ellentmondásos híreket hallanak a közterület-felügyeleti feladatellátás lehetséges irányairól. Ezt pedig a feladatellátás minősége sínyli meg, így közvetetten a lakosság.

A 2010-es évek elején tanúi voltunk az önkormányzati rendészet megerősödésének. A hatáskörök bővültek, a jogosítványok kiszélesedtek, a közterület-felügyelet valódi rendészeti szerv lett. Úgy lehetett érezni, a tendencia folytatódni fog, az utóbbi két-három évben azonban mintha megtorpanni – szélsőségesebb vélemények szerint megfordulni – látszana, attól pedig végképp távol kerültünk, hogy rendőrségi hatáskört kapjanak, azaz önkormányzati rendőrség legyen hazánkban.²² Időnként felröppennek álhírek, dezinformációk, amelyek szerint a rendőrség vagy a kormányhivatalok szervezetrendszerébe kerülhet be a közterület-felügyelet, sőt, kerületek összevonásáról, akár az önkormányzati rendszer megszüntetéséről is hallani. Mindezek tükrében érthető, hogy az önkormányzatok ódzkodnak a közterület-felügyelet fejlesztésére irányuló lépésektől, jelentős anyagi ráfordításoktól.

Nem feladata jelen tanulmánynak, hogy konkrét irányt mutasson az önkormányzati rendészeti szervek jövőjét illetően. Azonban szeretném hangsúlyozni, kiinduló-

²² Christján (2018b) 21–27.

pontnak kell lennie, hogy közterülete az önkormányzatnak van, ennél fogva az önkormányzat feladata kell hogy legyen a közterületi rend fenntartása, a közterületek tisztaságának biztosítása, az önkormányzati rendeletek betartatása, amely célszerűen önkormányzati rendészeti szerv működtetésével – tehát az önkormányzat saját szerve által – érhető el.

Hogy jó megoldás-e 24 azonos hatáskörű önkormányzati rendészeti szerv mellérendelt működése, vagy célszerűbb lenne, ha egy rendészeti szerv látná el a fővárosban a közterület-felügyeleti feladatokat, abban sem kíván jelen tanulmány végső konklúziót felállítani. Emlékezni kell arra, hogy korábban így volt, és nem vált be, illetve egy idő után – különösen a feladatok számának megnövekedését, a hatáskörök bővülését követően – már nem működött hatékonyan, pontosan ezért változtatták meg, 2003-tól kezdődően valamennyi kerület vonatkozásában. Ezért a teljes közterület-felügyeleti feladatellátás fővároshoz történő centralizálásában aligha érdemes gondolkodni. Sokkal inkább az önkormányzati rendészeti szervek gyakorlatának egységesítését kell célként kitűzni, és ezt elősegítő lépéseket tenni, elsődlegesen a jogalkotás terén, egyértelmű, jól értelmezhető előírásokkal, helyes, érthető, és egységes jogi iránymutatásokkal. Nem véletlen, hogy egységes szervezet kialakulása irányába nem mozdult el a folyamat, még ha a szándék az eddigiekben is jelen volt a rendészeti feladatok egységesítésére.²³

Jelentős igazság van abban, hogy az egységesség hiánya miatt nem kellően erős a fővárosi kerületben működő önkormányzati rendészeti szervek érdekérvényesítő ereje, különösen a kormányzat irányába, nehezen tudják megteremteni az egységes fellépés lehetőségét. A heterogén jogértelmezések miatt leggyakrabban nem tudnak mind a huszonnégyen közös jogi álláspontra jutni. Szükség lenne egységes fellépésre, néhány jogszabályváltozás segítene abban, hogy az önkormányzati rendészeti szervek feladatellátását hatékonyabbá tegyék.²⁴

Itt érkezünk el egy kérdéshez, amely az önkormányzati rendészeti szervek érdekérvényesítésével is összefügg. Mint taglaltuk, törvény kötelezi a fővárosban az önkormányzatokat arra, hogy területükön ellássák a közterület-felügyeleti feladatokat, amelyet saját költségvetésünk keretén belül, központi finanszírozás nélkül kell megoldaniuk. Érdemes belegondolni, hogy ez milyen anyagi terhet ró az önkormányzatra. Állományt kell foglalkoztatni, a rendészeket ruházni, kényszerítő eszközökkel felszerelni, telephelyet fenntartani, rezsiköltséget fizetni, gépjárművet üzemeltetni, a közterület-felügyeleti munkát támogató rendszert működtetni, irodaszereket, számítógépeket beszerezni, hogy csak néhány fontos dolgot említsek a teljesség igénye nélkül. Átgondolást igényel, helyes-e, hogy mindezt elvárjuk az önkormányzattól, ugyanakkor a kivetett szabálysértési helyszíni bírságokból származó bevételek az teljes egészében a központi költségvetés kasszájába vándorolnak.²⁵ Talán jobb volna valamiféle százalékos megosztás, ellentételezendő az önkormányzatok ráfordításait. A helyi szervek

²³ Kökényesi (2008)

²⁴ Christián-Bacsárdi (2017)

²⁵ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 141. § (1) bekezdés. *Magyar Közlöny*, 2. sz. 351.

pénzügyi helyzete a közterület-felügyeleti működésre is rányomja bélyegét, ezért a kerületek között a közterületek rendjének biztosítására fordított rendészeti erők tekintetében is különbség van. Bár a helyi sajátosságok tagadhatatlanul jelentőséggel bírnak, nem biztos, hogy jó, hogy az egyik kerület tíz, míg a másik hetven fős önkormányzati rendészetet tart fenn.²⁶

Összefoglalás

Mint ahogy az a tanulmányban több helyen is elhangzott, célom és feladatom a főváros kétszintű önkormányzati struktúrájából – és a kétszintű fővárosi közterület-felügyeleti rendszerből – eredő problémák, problémaforrások bemutatása volt, konkrét kérdések és gyakorlati példák vázolásával.

A fővárosban működő önkormányzati szervek gyakorlata számos ponton eltérő, amely kétségtelenül nem helyes. Azonban, véleményem szerint ez nem a rendészeti szervek hibája. Az eltérő gyakorlatok kialakulására a közterület-felügyeleti feladatellátást érintő jogszabályi környezet nem megfelelősege teremt lehetőséget, ennek okai a jogi szabályozásban tetten érhető hézagok, elégtelenségek, ellentmondások, egyes jogszabályi rendelkezések többféleképp történő értelmezhetősége, adott kérdések szabályozásának széttagoltsága, az adott kérdést érintő jogi normák inkoherenciája, a jogszabályok folyamatos változása, továbbá az egységes, jól érthető jogi iránymutatások hiánya.

Fentiek figyelembevételével, a felvetett problémák jogszabály-korrekciókkal, világos jogi iránymutatásokkal történő orvoslása elengedhetetlen, az egységes jogalkalmazási gyakorlat elősegítésére alkalmas lépések indokoltak. Szükség lenne az önkormányzati rendészeti szervek átfogó szakmai-törvényességi felügyeletére, egységes szakképzés és vezetői képzés, továbbképzés meghonosítására. A rendészeti szervek egységes, jog- és szakszerű, hatékony munkavégzése mindannyiunk, az egész főváros és Magyarország lakosságának érdeke.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bacsárdi József (2017): A hazai és a szlovák önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XIX. Forrás: www.pecshor.hu/periodika/XIX/bacsardi.pdf (2018. 12. 10.)
- Bacsárdi József – Christián László (2018): *Önkormányzati rendészet. A Helyi rendészeti együttműködés című tantárgy egyetemi tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Christián László – Bacsárdi József (2017): Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet?. In Christián László szerk.: *Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Christián László (2018a): A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 1. sz. 33–61. Forrás: <https://ijoten.hu/uploads/rendeszeti-szervek.pdf> (2018. 12. 10.)

²⁶ Bacsárdi (2017) 125–126.

- Christián László (2018b): A távolodó önkormányzati rendőrség. In Finszter Géza – Korinek László – Végh Zsuzsanna szerk.: *Ünnepi kötet a 70. éves Dános Valér 70. tiszteletére*. Budapest, Belügyminisztérium.
- Christián László (2018c): „Rendészeti szervek”. In Jakab András – Fekete Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. 09. 21. Forrás: <https://ijoten.hu/uploads/rendeszeti-szervek.pdf> (2018. 12. 10.)
- Ivancsics Imre (1999): A helyi önkormányzás közvetett módja. In Fogarasi József szerk.: *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 67–105.
- Tiba Zsolt (1999): A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok – mint települési önkormányzatok – néhány sajátossága. In Fogarasi József szerk.: *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 218–233.

Internetes források

- Kökényesi József (2008): *Az önkormányzati rendészet a magyar közigazgatásban*. Forrás: <https://docplayer.hu/16307888-Dr-kokenyesi-jozsef-az-onkormanyzati-rendeszet-nehany-kerdesebudapest-2008.html> (2018. 11. 07.)
- Pálné Kovács Ilona (é. n.): A magyar területi közigazgatás története. In Pálné Kovács Ilona – Tuka Ágnes – Schmidt Andrea – Vadál Ildikó – Kákai László: *Regionalizmus és területi kormányzás*. PTE-BTK Politikai Tudományok Tanszék. Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch01s09.html (2018. 11. 26.)

Jogforrások

- 18/2008. (IV.30.) GKM rendelet a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvett készítő eszközre vonatkozó követelményekről. *Magyar Közlöny*, 69. sz.
1950. évi I. törvény a tanácsokról.
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=9588.348704#foot1 (2018. 11. 27.)
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000065.TV> (2018. 11. 27.)
1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99100024.TV&txtreferer=99200080.TV> (2018. 11. 27.)
1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről. *Magyar Közlöny*, 54. sz.
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. *Magyar Közlöny*, 161. sz.
2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról. *Magyar Közlöny*, 98. sz.

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről. *Magyar Közlöny*, 2. sz.

ABSTRACT

Municipal Law Enforcement Issues Arising from the Two-Tier Municipal System of Budapest, Capital City

From a District Perspective

KARDOS Pál

The municipal system of Budapest, Capital City is a two-tier system with the district municipalities operating in co-ordination with the Municipality of Budapest, Capital City. Such a two-tier nature of the municipal system is the source of various issues in practice, including - without limitation - the conflicts of powers, the lack of uniform law interpretation and uniform law application, diverging local regulator legislation, diverging interests, ad hoc and cumbersome enforcement of shared interests. Such a two-tier municipal system and the large number of district municipalities and district municipal law enforcement agencies carry the potential risk of the aforementioned issues, which have an adverse impact on the functioning of municipal law enforcement agencies, the entire system and law enforcement structure, as well as the fulfilment of municipal law enforcement tasks in Budapest, Capital City. The present study aims to highlight these issues and difficulties pinpointing why the particular phenomenon has an adverse impact on flawless municipal law enforcement operations. The present study does not aim to take a stance on legal interpretation disputes among municipal law enforcement agencies or on the relevance of their legal positions, or to bring justice in disputes arising between municipal law enforcement agencies and state agencies as a result of law interpretation. The present study, however, focuses on current issues and shortcomings that may relate to the two-tier municipal system of Budapest, Capital City, such as the lack of uniform vision, the regularly arising matter of centralisation vs. decentralisation of powers, and the indispensable introduction of uniform methodology and vocational training.

Keywords: two-tier municipal system, municipal law enforcement agency, public area supervision, uniform law application, uniform law interpretation, incoherence, uniform methodology, vocational training, statutory supervision

Személyvédelem az állami rendészetben - körkép és helyzetértékelés¹

NAGY Tamás²

A tanulmány célja, hogy bemutassa és pozicionálja a személyvédelem aktuális szereplőit az állami rendészetben belül. Ennek keretében a mű magában foglalja a szervek és intézmények – különböző szempontok szerinti bemutatását és összehasonlítását, beleértve a legmarkánsabb hasonlóságokat és különbségeket is. Bár a mű megközelítése alapvetően elméleti jellegű, ezt – különböző példákon keresztül több gyakorlati elem is kiegészíti, amely a téma könnyebb megértését hivatott elősegíteni. Az előbbiek mellett a tanulmány fontos részét képezi egy rövid történeti összefoglaló is, amely a személyvédelem normatív hátterének fejlődését mutatja be a rendszerváltás óta eltelt időszakban.

Kulcsszavak: személyvédelem, magánbiztonság, rendészet, védett személy, különösen fontos személyek, személybiztosítás

A személyvédelem történeti előzményei

A Köztársasági Őrezred

A személyvédelem működési kereteit nagymértékben meghatározza annak intézményi háttere. Ez különös jelentőséggel bír abból a szempontból is, hogy a hazai rendészeti rendszert az elmúlt évtizedekben intézményi egyközpontúság jellemezte, amely 2010-ben szűnt csak meg. Az azóta kialakult intézményi struktúra osztott, feladat- és hatáskörében is elkülönült vonások jellemzik. Az átalakulás azonban részben megőrizte azt a hagyatékot, amely az elmúlt évtizedek hazai viszonyait jellemezték. E rendszer középpontja (és egyedüli eleme) a kormányőrség volt, amely 1949-től az állami vezetők és a legfontosabb létesítmények (személy- és objektumvédelem) védelmét látta el. A kormányőrség a Belügyminisztérium szervezetén belül önálló

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

² NAGY Tamás dr., r. főtörzsőrmester, nyomozó, Készenléti Rendőrség, Nemzeti Nyomozó Iroda, Kiberbűnözés Elleni Főosztály, Nyomozó Osztály
Tamás NAGY police master sergeant, investigator, Rapid Response and Special Police Services – National Bureau of Investigation, Cybercrime Department Investigative Division
orcid.org/0000-0002-7230-2548, nagy.tommike@gmail.com

feladatkörrel és országos illetékességgel rendelkező, fegyveres, rendészeti feladatokat ellátó szerv volt. A szerv feletti szakmai irányítást a belügyminiszter közvetve (Államtitkárságon keresztül) gyakorolta. A szocializmus évtizedeiben a kormányőrök látták el a legfontosabb állami vezetők, így például a pártfőtitkár és a Minisztertanács tagjainak védelmét. A testület személyvédelmi feladatának része volt a hazánkba látogató külföldi vezetők és a küldöttségek biztosítása is. A kormányőrség feladatköre, működése és szervezeti felépítése a rendszerváltásig alig változott. Intézményi viszonyaiban az első jelentős átalakítást az a névváltozás jelentette, amely a hivatalos elnevezését 1990-ben BM Kormányőrségről Magyar Köztársaság Kormányőrségére, majd 1992. január 1-jétől Köztársasági Őrezredre változtatta.³ Ezt egy strukturális átalakítás követte, amellyel az őrezred kikerült a közvetlen minisztériumi irányítás alól, és 1993. január 1-jén az Országos Rendőr-főkapitányság szervezetébe integrálódott (ORFK Köztársasági Őrezred). Az őrezred önálló feladatkörrel és gazdálkodással, az ORFK főigazgatóság jogállású szerveként érte meg a rendőrségi törvény hatálybalépését.⁴ Az Országgyűlés 1994. március 29-én fogadta el az 1994. évi XXXIV. törvényt a rendőrségről, amely az intézményi átalakítások után normatív értelemben is szabályozta a személyvédelem rendészeti hátterét: a törvény a személyvédelemmel kapcsolatos rendészeti (és szakhatósági) feladatokat a rendőrség hatáskörébe utalta. A rendőrségi törvény rendelkezéseit a rendészeti közjog további elemei egészítették ki:

- a 160/1996. (XI. 05.) Kormányrendelet a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről, illetve
- a 69/1997. (XII. 29.) BM Rendelet a Köztársasági Őrezred feladatairól, hatásköréről és illetékességéről

A kormányrendelet meghatározta az állandó védelemben⁵ részesülő személyek körét, a külföldi vezetők és küldöttségekkel kapcsolatos személyvédelmi feladatokat, a védelem elrendelésének feltételeit, valamint az ezekhez kapcsolódó általános szabályokat. A tevékenység rendészeti szabályozását követően lépett hatályba a Köztársasági Őrezred ORFK-n belüli hátterét szabályozó miniszteri rendelet, amely a személyvédelem intézményi kötöttségét megerősítette.

A személyvédelem közjogi háttere, intézménye és a szabályozási környezet 2010-ig alig változott. Ebben az évben fogadta el az országgyűlés a rendőrségi törvény egyik legjelentősebb módosítását, amellyel létrejött a rendőrség hármas tagolás szerinti rendszere:

- az általános rendőri feladatok ellátására létrehozott szerv (ORFK),
- a belső bűnmegelőzési-bűnüldözési feladatot ellátó szerv (Nemzeti Védelmi Szolgálat),
- terrorelhárításért felelős szerv (Terrorelhárítási Központ, továbbiakban: TEK).

³ 159/1991. (XII. 14.) Kormányrendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet módosításáról.

⁴ A korábbi szabályozást az 1955. évi 22. tvr. (a rendőrségről), illetve az azt módosító 1956. évi 35. tvr. jelentette.

⁵ Lásd: 1. melléklet.

Személyvédelmi szempontból a Terrorelhárítási Központ létrehozása a törvény legfontosabb tartalmi eleme. A TEK a belügyminiszter irányítása alatt álló, fúziós típusú szerv, amelynek feladatkörét más rendőri szervek hatáskörének átalakításával hozták létre. A műveleti és felderítő tevékenység mellett a TEK személyvédelmi feladatokat is kapott, ennek keretében 2010. szeptember 1-jén átvette a Köztársasági Őrezredtől a miniszterelnök és a köztársasági elnök védelmével kapcsolatos biztosítási feladatok ellátását.

A szakmai terület következő jelentős változása a rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) kormányrendelet módosítása volt, amely az önálló formában létező Köztársasági Őrezred megszűnését eredményezte. Az őrezred állományát a Készenléti Rendőrségbe (továbbiakban: KR) integrálták, a személy- és objektumvédelmi feladatokat a Készenléti Rendőrség Személy- és Objektumvédelmi Igazgatósága vette át. Innen vált ki és jött létre 2013. január 1-jei hatállyal az Országgyűlési Őrség (továbbiakban: őrség), amelynek egyik fő feladata az Országgyűlés elnökének védelme. Az Országgyűlési Őrség jogi hátterét nem a rendőrségi törvény, hanem az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény határozza meg. A részletes feladatellátást, az alkalmazható eszközök és a végrehajtható intézkedések körét az őrség külön normái tartalmazzák.⁶ Apróbb változások mellett jelenleg is az említett szervek, vagyis az ORFK Készenléti Rendőrség, a TEK, valamint az Országgyűlési Őrség látják el különösen fontos személyek és a házelnök,⁷ valamint a Magyarországra látogató külföldi vezetők és védett delegációkkal, illetve ideiglenesen védett személyekkel kapcsolatos rendészeti feladatokat.

A Tanúvédelmi Szolgálat

Az elmúlt évtizedekben a tanúvédelem alig értékelhető szerepet kapott a hazai rendészetben. Ezt mutatja az is, hogy Magyarországon az intézményesült tanúvédelem jogi alapjait csak – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény külön címben meghatározott rendelkezése alapján⁸ a 34/1999. (II. 26.) Kormányrendelet teremtette meg.⁹ A rendelet elsősorban a tanúk fizikai védelmét volt hivatott szabályozni, indokolt esetben azonban kiterjesztette azt az eljárásban érintett más személyekre is. A tanúvédelem egyik legfontosabb alapelve az arányosság, a védelem többlépcsős, szintenként eltérő intézkedési kört foglal magában. Ez csak abban az esetben jelent személyvédelmi tevékenységet is, ha az érintett¹⁰ fenyegetettsége közvetlen, és fennáll a fizikai sérelem veszélye. Ebből következik, hogy a tanúvédelem csak abban az esetben azonos a sze-

⁶ 84/2012. (XII. 28.) BM rendelet az Országgyűlési Őrség szolgálati szabályzatáról.

⁷ Az Rtv. és a 160/1996. kormányrendelet a különösen fontos személyek normatív fogalmát használja, ezek azonban nem tartalmaznak rendelkezéseket a házelnökkel kapcsolatban, és részei az Országgyűlési Őrség szabályozási hátterének.

⁸ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról, 95. §.

⁹ 34/1999. (II. 26.) Kormányrendelet a büntetőeljárásban részt vevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelme elrendelésének feltételeiről és végrehajtásának szabályairól

¹⁰ Lásd: 1. melléklet.

mélyvédelemmel (illetve annak egy formája), ha más intézkedések és tevékenységek mellett ultima ratio jellege van.

Az összetett tanúvédelmi intézkedések önálló törvényi szabályozását a 2001. évi CXXXV. törvény¹¹ jelentette, amely létrehozta a védelem ultima ratio jellegét jelentő Védelmi Program (továbbiakban: program) intézményét. A programmal kapcsolatos rendőrségi feladatokat a rendőrségi törvény azonos pontja szabályozza (Rtv. 1. § 6. pont).¹² A program előkészítésére és végrehajtására 2002. április 1-jén önálló rendőri egységet hoztak létre, Tanúvédelmi Szolgálat néven. Létrehozása óta ez a szolgálat lát el valamennyi tanúvédelmi, valamint a tanúvédelemhez kapcsolódó személyvédelmi és egyéb operatív feladatot (például fedőokmányok készítése, személyazonosság megváltoztatása stb.). A szabályozás érdekességét az adja, hogy míg – e törvény hatálybalépése óta személyi védelmi intézkedéseket a büntetőeljárásban részt vevő más szervek (NAV, BV, ORFK) is alkalmazhatnak, a Védelmi Programok a szolgálat kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A szolgálat a program érintettjével (védett személy) kötött polgári jogi szerződés alapján látja el az érintett szociális, gazdasági és fizikai védelmét. A védelem tárgyi feltétele a szükségesség (ultima ratio jelleg), alanyi feltételeit pedig többek között a kérelem (vagy hozzájárulás), a titoktartási- és az együttműködési kötelezettség alkotják. A Tanúvédelmi Szolgálat a tanúvédelmi feladatok ellátását 2012-ig a Nemzeti Nyomozó Iroda (továbbiakban: NNI) önálló egységeként látta. 2012-ben a Nemzeti Nyomozó Iroda a Készenléti Rendőrség Igazgatóságaként alakult újra, ami a hatáskörébe tartozó feladatok integrációját eredményezte.¹³

A személyvédelem közjogi háttere

Az állami működés összetett feladat, amely csak egész sor feltétel együttes biztosítása mellett lehetséges. Alapvető feladatai körében az állam köteles a saját működése mellett az egyének léte szempontjából szükséges feltételeket is biztosítani, ezeket közfeladatoknak nevezzük. Az egyes közfeladatok ellátására az állam különböző szerveket hoz létre, ezek képezik együttesen a közigazgatási szervek rendszerét. Az általuk végzett és az állam közfeladatainak megszervezésére, végrehajtására és ellenőrzésére irányuló tevékenységegyüttest közigazgatásnak nevezzük. A közigazgatás elvei között fontos szerepet kap a célhoz kötöttség, ami intézményi értelemben azt jelenti, hogy minden szerv saját közfeladata jellegéhez igazodik.¹⁴ Ez meghatározza a belső működésüket és külső közhatalmi jellemzőiket is. A technikai-technológiai fejlődéssel párhuzamosan az emberi társadalmak folyamatos fejlődésen mennek keresztül, ami a közfeladatok rendszerét is egyre integráltabbá teszi. Legyen szó akár csak az elmúlt évtizedekről, az állami közfeladatok rendszere, és ezzel együtt a közigazgatás – meny-

¹¹ 2001. évi LXXXV. törvény a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjáról

¹² A változást a 2001. évi CXXXV. törvény 43. §-a iktatta be, a módosított törvényszöveg 2002. április 1-jétől hatályos.

¹³ 329/2007. (XII. 13.) Kormányrendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről, 9. § o) pont.

¹⁴ Tamás (2005) 303.

nyiségi és minőségi értelemben is – jelentős változáson ment keresztül. A közigazgatás differenciálódása azonban nemcsak új közfeladatokat jelent, hanem a hagyományos állami feladatok változását is. A közigazgatás egyik ilyen eleme a rendészet, amelynek legfontosabb társadalmi szerepe a jogellenes emberi magatartások elhárítása, és a kialakult veszélyhelyzetek¹⁵ kezelése. A rendészet kapcsán érdemes szemügyre venni azt is, hogy miként illeszkedik a civil közigazgatásba és milyen kapcsolatot ápol az igazságügyi igazgatással.¹⁶ Történelmi szempontból a rend fenntartása megelőz valamennyi egyéb, az államműködéssel kapcsolatos szükségletet. A rendészet a közigazgatás legrégebben intézményesült formája, a demokratikus jogállamok számára biztosítja a belső működés zavartalanságát az olyan helyzetekben, amikor a közrend és a közbiztonság fenyegetettségéről vagy veszélyéről beszélünk.¹⁷ A rendészet természetéről Szamel Lajos a következő megállapítást teszi:

„A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”¹⁸

A fenti fogalom fontos eleme a közrend mint a rendészet által védeni kívánt alapvető érték. Ezzel egy újabb fogalmat kapunk, amely kapcsán – mint a rendészet más fogalmai esetében is – nincs általánosan elfogadott fogalmi háttér. A szakirodalom jellemzően egy jogilag – vagy a jog széles skálán mozgó eszközeivel – védett gazdasági-kulturális-társadalmi és politikai rendet szokás érteni. A rendészettudomány a közrend mellett egy másik fogalmat is bevont a rendészet holdudvarába:

„A rendészet a közigazgatásnak az az ágazata, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára.”¹⁹

Az érintett fogalmi meghatározásokat összegezve a rendészet olyan közigazgatási feladat, amely a közrend védelme során kifejtett tevékenysége révén társadalmi szolgáltatást nyújt, amelyet közbiztonságnak nevezünk. A közigazgatás közrend és közbiztonság fenntartására (vagy helyreállítására) létrehozott részét rendészetnek vagy rendészeti igazgatásnak nevezzük. Ez (eltérő vonásai mellett) magán hordozza a közigazgatás általános ismértétét:

- feladatai közfeladatok, amelyek az állami kötelezettségből fakadnak;
- a feladatai ellátásához hierarchikusan szervezett szervezetrendszerrel rendelkezik
- az egyes feladatai végrehajtása során hatósági jogkörrel rendelkezik (az állami akaratot szükség esetén kényszerrel is érvényesítheti)
- a feladata ellátásához képzett szakmai apparátussal rendelkezik.

¹⁵ Lásd: 1. melléklet.

¹⁶ Christján (2016) 687.

¹⁷ Finszter (2010) 44.

¹⁸ Szamel (1990) 30.

¹⁹ Finszter (2014) 16.

A fentiek mellett a rendészet számos egyedi jellemzővel is bír, ezek az állami kontroll-mechanizmus sajátosságaiban keresendők.²⁰ Az állam főhatalmának belső szuverenitásából fakad, amelynek lényege, hogy működése során – az állami célok érdekében az egyén és a közösség magatartását is képes a legitim erőszakmonopólium eszközével kikényszeríteni. Ennek legfőbb eszköze a jog, amely normáin keresztül valamely magatartás tanúsítására (tevés, nem tevés vagy tartózkodás) kötelezi a címzetteket (egyéneket). A kontroll formája kétféle lehet: a pozitív kontroll megengedő szabályok összessége, míg a negatív kontroll meghatározza az egyes nem kívánatos magatartásokat és szankciókat állapít meg. Az állam a keletkezett jogsértést közigazgatási hatósági vagy büntetőeljárások keretében szankcionálja. A rendészeti igazgatás sajátosságát az adja, hogy kettős természete van: egyrészt a közigazgatás része, másrészt a büntető igazságszolgáltatás előkészítője is egyben.²¹

A rendészeti igazgatás intézményi középpontja a rendőrség, amely az Alaptörvény rendelkezése alapján a közigazgatás szükségképpen eleme. Feladatkörét elsődlegesen az Alaptörvény határozza meg, általános feladatai az alábbiak:

(1) *A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.*²²

Az alkotmányjogi rendelkezéseken túl a rendőrségre vonatkozó részletes szabályozást a rendőrség szakmai törvénye, az 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről (továbbiakban: Rtv. vagy rendőrségi törvény) foglalja magában. A rendőrségi törvény az Alaptörvény rendelkezéseit kiegészítve meghatározza a rendőrség további feladatait.²³ Ezeket az alábbiak szerint lehet csoportosítani:

- bűnmegelőzési,
- bűnüldözési,
- államigazgatási és
- rendészeti feladatokat.²⁴

A rendőrségi törvény alapján a személyvédelem kettős formában jelenik meg a rendőrség feladatkörében: a rendőrség önálló rendészeti tevékenysége, amely mellett megjelenik egy szakhatósági feladat a személyvédelmi tevékenységet (is) folytató magánbiztonsági szereplők vonatkozásában. A rendőrség önálló személyvédelmi tevékenysége tovább tagolható, azon belül ugyanis – a biztosítás alapvető céljához igazodva – a személyvédelem két eltérő formája különböztethető meg:

- a büntetőeljáráshoz részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelme, illetve a büntetőeljáráshoz részt vevők, és az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjának²⁵ végrehajtása (tanúvédelmi feladatkör),²⁶

²⁰ Finszter (2014) 121.

²¹ Finszter (2010) 120.

²² Magyarország Alaptörvénye, Az állam – 46. cikk.

²³ 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről, 1. § (2) bekezdés.

²⁴ Korinek (2014) 80.

²⁵ Lásd: 1. melléklet.

²⁶ A rendőrség tanúvédelmi feladatait az Rtv. 2001. április 1-jétől hatályos módosítása léptette hatályba.

- a Magyarország szempontjából – külön jogszabályban meghatározott²⁷ – különösen fontos személyek²⁸ életének és testi épségének védelme (legfőbb közjogi méltóságok védelme, illetve a diplomáciai érdekek mentén szervezett személyvédelmi feladatok).

A szabályozás együttes jellege alapján – az eltérő társadalmi rendeltetés ellenére – a személyvédelem valamennyi formája azonos szinten szabályozott, ezek között nem jelenik meg különbségtétel. (Az állami rendészetben belül – a rendőrség mellett az Országgyűlési Őrség is ellát személyvédelmi feladatokat, elkülönült feladatköre és szervezete, valamint a személyvédelmi feladataira vonatkozó külön jogi szabályozás²⁹ miatt ezt a későbbi fejezetekben taglalom.)

A személyvédelem hazai helyzetére a rendőrség szakhatósági szerepe is jelentős hatást gyakorol. Az *Rtv. rendelkezése alapján a rendőrség „engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet”*.³⁰

Az engedélyezési-felügyeleti jogkör kiterjed a magánbiztonság valamennyi szereplőjére, köztük azokra is, amelyek személyvédelmi feladatokat (is) ellátnak. A rendőrség e hatósági feladatának részletes szabályozását külön jogszabály tartalmazza.³¹ A szabályozás legfontosabb eleme a tevékenység folytatására vonatkozó hatósági engedélyek kiadása, illetve a felügyeleti-ellenőrzési jogosultság. A hatósági jogkör lényege az, hogy a szabályozás révén az állam minimumfeltételeket támaszthat a szolgáltatók számára. A garanciális feltételeknek (például kötelező képzési/képesítési és továbbképzési feltételek) megfelelően a magánbiztonság szereplői – elviekben hatékonyabban tudnak hozzájárulni a közös társadalmi termékek, így például a közrend és a közbiztonság fenntartásához.

Jelen tanulmány középpontjában a személyvédelem rendészeti vetülete áll, egy gondolattal mégis kiegészítem az e fejezetben foglaltakat. Ez a személyvédelem kettős jellegére, vagyis a magánjogi-közjogi alapokra vonatkozik. A magánjogi alapú, vállalkozási tevékenységként végzett személyvédelem első jelentősebb szabályozására csak 1995-ben a 87/1995. (VII. 04.) Kormányrendelet alapján került sor.³² A rendeleti jogalkotás engedélyét követően az ágazat törvényi szintű szabályozása csak 1998-ban valósult meg.³³ A rendőrségi törvény ide vonatkozó rendelkezései azonban e jogszabályokat megelőzve biztosítottak működési keretet a személyvédelmi vállalkozásoknak.³⁴

²⁷ 160/1996. (XI. 05.) Kormányrendelet a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről, 1. számú melléklet.

²⁸ Lásd: 1. melléklet.

²⁹ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

³⁰ Rtv. 1. § (2) bek. 7. pont

³¹ 487/2017. (XII. 29.) Kormányrendelet a személy- és vagyonőr, a magánnyomozó, az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek tevékenységével, valamint a fegyveres biztonsági őrrel kapcsolatos közigazgatási hatósági feladatok elvégzéséről és kiegészítő szabályairól.

³² 87/1995. (VII. 04.) Kormányrendelet a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység átmeneti szabályairól.

³³ 1998. évi IV. törvény a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról.

³⁴ Szikinger (1998) 44.

Érdekes vonása a rendőrségi törvénynek, hogy már a kihirdetésekor (1994. április 20.) hatályos szövege is azonos bekezdésben tárgyalja a rendőrségi személyvédelmi feladatokat és a személyvédelmi vállalkozások hatósági felügyeletét. A személyvédelem mint a közbiztonság és magánbiztonság kettős jogi jellegű garanciája (magánjog és közjog) ekkor jelent meg először a hazai szabályozásban. A magánbiztonság jelentős fejlődésen ment keresztül a rendszerváltástól kezdve, mára létjogosultsága és folyamatos terjeszkedése vitathatatlan szükségyszerűséggé vált.³⁵

A személyvédelmi szolgáltatás

A rendészet jogállami működési keretek között igazgatási tevékenység, rendeltetése a biztonság szükségletének kielégítése, amely a társadalmi együttélést lehetővé tévő szabályok érvényesítésével egészül ki. A rendészeti igazgatás célja a közrend fenntartása, és a közbiztonság védelme, amelyen keresztül – a közjog szabályaihoz kötött szolgáltatásként is értelmezhető. A tágabb értelemben vett rendészeti szolgáltatás tevékenységek sorozataként is felfogható, ilyen formában ide tartozik valamennyi közvetlenül nyújtott tevékenység, vagyis a szűkebb értelemben vett rendészeti szolgáltatások. Korinek László szerint – a közbiztonságot szolgáló nyilvántartási, engedélyezési és okmánybiztonsági rendszerek működtetése mellett – a rendészet szűkebb értelemben vett szolgáltatásának minősül valamennyi, a személyükben vagy jogaikban megátadott embereknek nyújtott közvetlen rendőri védelem.³⁶ A rendészeti szolgáltatás két elengedhetetlen jellemzővel bír:

- célja a közrend fenntartása és a közbiztonság védelme,
- közvetlen rendőri védelmet nyújt a személyükben vagy jogaikban megátadott személyeknek.

E pontnál párhuzamot vonnék a személyvédelemmel, amely véleményem szerint a rendészeti szolgáltatások körébe jól beilleszthető, ha az előbbi fogalmat kiegészítjük, a személyvédelem részben ugyanis eltér a fentiektől. Egyrészt a közbiztonságra és közrendre gyakorolt hatása közvetett, mivel a személyvédelem személyhez kötöttsége (perszonalitás) más tevékenységektől eltérő jelleget mutat. A perszonalitás ebben az esetben azt jelenti, hogy a közvetlen rendőri védelem alanya nem a veszély kialakulásakor (ad hoc) válik védett személlyé, hanem – jogszabály vagy hatósági döntés alapján előre meghatározható. A személyvédelmi szolgáltatás ennek megfelelően az egyén (magán)biztonságára irányul, amely azáltal van hatással a közbiztonságra, hogy az egyén a közösség részét képezi. Emellett a személyvédelmi szolgáltatásoknak csak olyan mértékben célja a közrend fenntartása, hogy az a hatékony működés minimumát biztosítsa. A közrendre és közbiztonságra gyakorolt eltérő hatása mellett a személyvédelem másik egyedi vonása, hogy a közvetlen rendőri védelemnek nem feltétele a védett személyt vagy

³⁵ Christián (2014) 25.

³⁶ Korinek (2014) 74.

jogait érintő támadás, elegendő ezek bekövetkezésének lehetősége, vagyis a közvetett veszély. A fentiek alapján a személyvédelem értelmezhető a rendőrség olyan rendészeti tevékenységeként, amely a magánbiztonságon keresztül a jogellenes emberi magatartások hiányában is képes befolyásolni a közrendet és közbiztonságot.

A személyvédelem jellemzői

A személyvédelem rendészeti tevékenységként azt a közérdeket fejezi ki, amely révén az állam biztosítja az általa fontosnak tartott személyek védelmét. Ez két különböző formában is értelmezhető. A tágabb értelemben vett személyvédelem felölel minden olyan intézkedést, amely a védett személyt³⁷ fenyegető veszélyek elhárítására vagy e fenyegetések minimalizálására törekszik. Ez azonban nem feltétlenül jelent differenciált védelmet. A személyvédelem e formája kötetlen, így az a személyhez kapcsolódó védelmi tevékenységek széles körét átfogja:

- személyazonosság védelme (például zárt adatkezelés a büntetőeljárásban);
- technikai védelmi rendszerek alkalmazása (például kamerarendszerek telepítése, beléptetőrendszerek alkalmazása)
- biztosított gépjármű használata (GPS jeladóval felszerelt, vagy egyedileg kialakított);
- fokozott közterületi jelenlét (megerősített vagy visszatérő jellegű járőrszolgálat).

A szűkebb értelemben vett személyvédelem formailag kötött, legfontosabb formai sajátossága, hogy abban az élőerős védelem nem nélkülözhető. A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (XI. 22.) BM rendelet (továbbiakban: szolgálati szabályzat) a személyvédelmet szolgálati formaként szabályozza, amely az alábbi elemekből épül fel:

79. § (1) A személyvédelmi szolgálat célja

- a) a személybiztosítás,
- b) a lakásbiztosítás,
- c) a programhely-biztosítás,
- d) az útvonal-biztosítás,
- e) a védett személy biztonságos közúti szállítása, valamint
- f) a védett személlyel kapcsolatos nyílt és operatív biztosítás ellátása.³⁸

A rendeletben meghatározott valamennyi tevékenységhez személyi állomány szükséges, olyan szakmailag képzett apparátus, amelynek fő feladata a védett személy védelme és környezetének biztosítása, ami közvetlen hatással van a közterületek rendjére (közbiztonság). A rendőrség személyvédelmének tartalmi elemei tovább bonthatók,

³⁷ Lásd: 1. melléklet.

³⁸ 30/2011. (XI. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 79. § (1) bekezdés.

a közjogi szervezetszabályozó eszközökben megjelenő³⁹ tevékenységek összetett jellege alapján a személyvédelem értelmezhető olyan biztosítási rendszerként, amelyben a biztonságot fenyegető különböző veszélyek elhárításának és kezelésének feladatai olvadnak össze. Az objektív értelmezésnek ugyan nem feltétele valamennyi tevékenység együttes alkalmazása, ám az ide vonatkozó szabályozás alapján az az alábbi területekre terjedhet ki:

- személybiztosítás;
- lakásbiztosítás;
- munkahely-biztosítás;
- lakókörnyezet-ellenőrzés;
- útvonal-ellenőrzés;
- helyszínbiztosítás;
- biztonságtechnikai védelem;
- megelőző-védelem;
- egészségügyi biztosítás;
- tűzszerész-biztosítás.

A személyvédelem közvetlen alkalmazhatóságának két feltétele van: a személyhez kötött védelem biztosításának közhatalmi szempontból – indokoltnak kell lennie, továbbá a fennálló adatok alapján a személybiztosítás alkalmazása más intézkedéssel nem helyettesíthető (szükségszerű). Indokoltság alatt a jogszabály engedélyét kell érteni, vagyis azt a normatív rendelkezést, amely – a tanúvédelem kivételével – ténylegesen ki is jelöli a védett személyek körét. Ezzel szemben a szükségesség a szakmai eljárások eredménye, ezt a személyvédelmi szervek egyéni jogalkalmazóként, döntési szabadságot élvezve határozzák meg.⁴⁰ Ahol a jogszabály rendelkezése alapján egyértelműen fennáll az indokoltság, ott a szervek csak a szükségesség mértékét vizsgálják. Így például a tanúvédelmi intézkedések elrendelése az egyedüli olyan eljárás, amelyben az indokolt és szükségszerű alkalmazást is vizsgálni kell. Az alkalmazhatóság feltételei alapján a személyvédelem három fő típusát különböztethetjük meg:

1. Az állami vezetők védelme, amely állandó jellegű, de szorosan igazodik a betöltött közjogi tisztséghez vagy funkcióhoz. E személyek sérelme az állam működésének zavarát vagy közvetlen veszélyeztetettségét idézné elő (kötelezően indokolt és szükségszerű)
2. A külföldi vezetők védelme, amely ideiglenes és a magyarországi tartózkodás idejéhez igazodik. Védelmük a diplomáciai kapcsolatok folytonossága és a kül-

³⁹ A rendőrség személyvédelmi feladatai kapcsán ilyen közjogi szervezetszabályozó eszköz például a 19/2013. (V. 17.) ORFK utasítás.

⁴⁰ Molnár (1994) 47.

politikai folyamatok zavartalansága érdekében fontos (indokoltsága nemzetközi egyezményhez igazodik, alkalmazása ennek megfelelően szükségszerű).⁴¹

3. A tanúvédelem, amely a büntető igazságszolgáltatás alanyai és az egyéb érintett személyek védelmét fogja át. Védelmük az állam büntetőjogi igényének feltételként érvényesítését szolgálja, és a szükségszerűséghez igazodva jelent állandó védelmet (vizsgálni kell az indokoltságot és a szükségszerűséget is).

A felsorolásban szereplő fontosabb jellemzők alapján a személyvédelem a következőképpen határozható meg:

A személyvédelem rendészeti szolgáltatás, az arra kijelölt rendészeti szervek törvényben meghatározott feladata, amelynek célja a jogszabály vagy hatósági döntés alapján fennálló (indokolt és szükségszerű) közvetlen személyi védelem biztosítása a védett személy életének, testi épségének és személyhez fűződő jogainak védelme érdekében. A személyvédelem minimumfeltétele a személybiztosítás, amely a közvetett vagy közvetlen fenyegetettség alapján – az erről rendelkező közjogi utasításokban meghatározott – más tevékenységekkel egészülhet ki.

A személyvédelem kétféle mechanizmus együttese. Az első a megelőzés, amelyben a fizikai jelenlétnek van kiemelt szerepe, a második az elhárítás, amely aktív veszélyelhárító intézkedéseket feltételez. A jelenlét és elhárítás időben a realizálódott veszély, például támadás esetén különíthető el. A támadás előtt jelenlétről beszélhetünk, ahol a megelőző jellegű intézkedések kapnak szerepet. A támadás alatt és után az aktív, a veszélyt elhárító és egyéb módon kezelő intézkedések dominálnak. Az intézkedések önálló és együttes célja az integritás védelme, ez a leghatékonyabb módon összetett formában, a különböző kockázatok egyidejű kezelése révén lehetséges. A fizikai védelem mellett a biztosítás kiterjed a védett személy alapvető és személyhez fűződő jogaira is. Fontos jogi kritérium, hogy az alkalmazott intézkedéseknek, különösen, ha azok mások jogait korlátozzák, arányban kell állniuk az elérni kívánt célokkal. Formájától függetlenül a tevékenység fontos jellemzője, hogy az alapvető jogok sérelmét nem okozhatja, azok korlátozhatósága pedig csak a szükséges és az arányos mértékben lehetséges (alkotmányjogi teszt).⁴²

A személyvédelem hazai bástyái

A személyvédelem az elmúlt évtizedekben folyamatos átalakításokon és újra szabályozásokon esett át. Az elmúlt huszonöt év alatt először rendőrségi feladattá vált, majd az intézményi átalakítások után széttagolt feladatként jelent meg a hazai rendészetben. A kialakított intézményi háttér napjainkra olyan személyvédelmi rendszert eredményezett, amely csak a jelentősebb államok rendészetében megfigyelhető, mint például

⁴¹ 1977. évi 22. törvényerejű rendelet a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXVIII. ülészakán, az 1973. évi december hó 14. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

⁴² Szigeti Szilvász (2015) 44.

az Amerikai Egyesült Államokban, ahol például a Secret Service (az elnök védelmét ellátó különleges szervezet)⁴³ mellett, a szövetségi jogkörökhöz igazodva más szervek és ügynökségek⁴⁴ feladatköre is magában foglalja személyvédelmi feladatokat. A rendszerbe tartozó intézmények vegyes képet mutatnak, tevékenységük ugyan azonos, ám azt teljesen eltérő jogszabályi háttér alakítja. A szabályozás eltérő vonásai így arculatukban nagymértékű eltéréseket eredményez. A közös vonások leginkább a szakmai irányításhoz igazodnak:

- valamennyi hierarchikusan szervezett, fegyveres szerv;
- állományukat hivatásos (szolgálati jogviszonyban álló) tagokból áll, rájuk nézve közös háttérszabályozást jelent a 2015. évi XCII. törvény (Hszt.);
- a szakmai irányítás a rendészetért felelős miniszter hatáskörébe tartozik

A személyvédelmi szervek, vagyis az ORFK Készenléti Rendőrség, a TEK és az Országgyűlési Őrség szervezeti értelemben egyfajta konkuráló rendszert alkotnak, amelyben valamennyi szimultán, egymástól elkülönült formában működik. A fejezet további része az egyes szervek rövid bemutatását tartalmazza.

ORFK Készenléti Rendőrség

A Készenléti Rendőrség a rendőrségi törvény rendelkezése alapján, külön feladat ellátására létrehozott, országos illetékességű rendőri szerv.⁴⁵ A korábban meglévő különleges közrendvédelmi és általános csapatszolgálati tevékenysége 2012-ben egészült ki személyvédelmi feladatokkal. 2012. július 1-jén a Köztársasági Őrezred, majd a Nemzeti Nyomozó Iroda szeptember 1-jei integrációjával először a különösen fontos személyekkel, majd a Védelmi Programokkal kapcsolatos feladatokkal szerezte meg az előbbi szervek jogutódjaként. A személybiztosítási feladatokat a KR Személy- és Objektumvédelmi Igazgatósága látja el, amely a tanúvédelmi feladatok mellett magában foglalja az állami vezetők állandó, korlátozott, utóbiztosított⁴⁶ és ideiglenes személyi védelmét, valamint a külföldi delegációk ideiglenes védelmét⁴⁷ is.⁴⁸ A Köztársasági Őrezred jogutódjaként ellátott személyvédelmi feladatkörét a 160/1996. (XI. 05.) Kormányrendelet átalakítása módosította, 2015. április 1-jétől a KR látja el a köztársasági elnök védelmét is. Az ehhez kapcsolódó biztosítási feladatok ellátására az Igazgatóságtól elkülönült, a KR parancsnokának alárendelt szervezeti elem jött létre, Köztársasági Elnöki Őrség elnevezéssel.

⁴³ www.secretservice.gov/protection (2018. 11. 01.).

⁴⁴ www.state.gov/m/ds/protection (2018. 11. 01.).

⁴⁵ Rtv. 4/A.§ (1) bekezdés.

⁴⁶ Lásd: 1. melléklet.

⁴⁷ Lásd: 1. melléklet.

⁴⁸ 329/2007. (XII. 13.) Kormányrendelet, 9. § o) pont.

A különösen fontos személyekkel kapcsolatos személyvédelmi tevékenysége kiterjed:

- a köztársasági elnökre;
- a Kúria elnökére;
- az Alkotmánybíróság elnökére.

A közigazgatási struktúra kiépítésének egyik legfontosabb eleme a felesleges többszörös kiküszöbölése, amely a rendészeti feladatok – mint közfeladatok – vonatkozásában is érvényesülő strukturális elv. A Készenléti Rendőrség különösen fontos személyekkel kapcsolatos, szervezetileg elkülönült, és párhuzamosan működő személyvédelmi tevékenysége olyan szervezeti ellentmondást jelent, amely a céltudatos rendszerfelépítés elvével ellentétes.⁴⁹

A Terrorelhárítási Központ

A Terrorelhárítási Központ 2010. szeptember 1-jén jött létre, a hármas tagolású rendőrség törvényben meghatározott kialakításával.⁵⁰ A rendőrségi törvény rendelkezése alapján a TEK a terrorelhárításért felelős szerv, amely az ezzel kapcsolatos bűncselekmények megelőzését, elhárítását, illetve a kapcsolódó feladatokat látja el. A TEK működési háttérét és általános feladatkörét a rendőrségi törvény határozza meg (7/E. §), amely a személyvédelmi feladatokkal kapcsolatos rendelkezéseket is tartalmazza. Ennek alapján a miniszterelnök és a legfőbb ügyész személyvédelmi feladatai mellett a TEK Személyvédelmi Igazgatósága az ideiglenes védelmi és delegációs feladatokat, valamint – indokolt esetben – a külképviseletek diplomáciai személyzetének személyvédelmét is ellátja.⁵¹ Ennek jogi háttérét – a Készenléti Rendőrséghez hasonlóan – a 160/1996. (XI.05.) Kormányrendelet határozza meg, amit a TEK-re vonatkozó külön jogszabály egészít ki.⁵²

A TEK rendőrség a rendőrségen belül, személyvédelmi feladatköre közel azonos a Készenléti Rendőrség hatáskörébe utalt feladatokkal, eltérést leginkább a védett személyek körében találhatunk. Közös jogszabályi háttérrel rendelkeznek, amely magában foglalja a rendőrségi törvényt, a személyvédelmi rendeletet és a szolgálati szabályzat személyvédelemre vonatkozó rendelkezéseit (40. és 57. cím).⁵³ A két szerv együttműködésére vonatkozó rendelkezések kifejezett forrása a rendőrségi törvény.⁵⁴

A Készenléti Rendőrség és a Terrorelhárítási Központ mellett a személyvédelem harmadik jelentős rendészeti szereplője az Országgyűlési Őrség, amely az előbbiekkal ellentétben – szervezetében, működésében és szabályozási háttérében is – elkülönült jellemzőkkel rendelkezik.

⁴⁹ Tamás (2005) 336.

⁵⁰ Rtv. 4. § (2) bekezdés.

⁵¹ 7/E. § c) pont és fa)–fb) alpont.

⁵² 295/2010. (XII. 22.) Kormányrendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól.

⁵³ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról.

⁵⁴ 7/G. § (3) bekezdés.

Az Országgyűlési Őrség

A testület jogelődjének a Képviselőházi Őrséget tekintti, amelyet az 1912. évi LXVII. törvénycikk hozott létre, és 1913-tól egészen 1945-ig látta el az Országgyűléssel kapcsolatos őrzési-védelmi feladatokat. E rendészeti hagyományt alapul véve, az Országgyűlés független működésének biztosítékaként jött létre az Országgyűlési Őrség 2013. január 1-jén mint országos illetékességű, a házelnök közvetlen irányítása alatt álló, fegyveres szerv.⁵⁵ A sarkalatos törvényben szabályozott (2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről) Országgyűlési Őrség jogilag önálló, központi költségvetési szervnek minősül, amelynek általános feladatköre az alábbiakra terjed ki:

„Az Országgyűlési Őrség feladata az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása, tárgyalási rendjének fenntartásával összefüggő, az e törvényben meghatározott személyvédelmi, létesítménybiztosítási feladatok biztosítása, protokolláris díszelgési, valamint az elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági feladatok ellátása.”⁵⁶

A törvényben meghatározott feladataival összhangban a szervezet igazgatóságokra tagozódik, személyvédelmi feladatait a Személyvédelmi Igazgatósága látja el. E tevékenysége a házelnök személyi védelmére terjed ki, ezzel összefüggésben országos illetékességgel rendelkezik. A szerv egyszemélyi vezetője a házelnök által kinevezett parancsnok, aki az állomány feletti munkáltatói jogköröket is gyakorolja. Az országgyűlési őrsök a törvényben meghatározott feladatkörökben jogosultak a rendőrségi törvényben meghatározott intézkedésekre, a személyvédelmi feladatokkal összefüggésben ez közlekedésrendészeti intézkedésekre is kiterjed.⁵⁷ A következő további jellemzőkkel bír:

- az Ájtv. rendvédelmi szervekre vonatkozó felsorolásában nem szerepel,⁵⁸ a Hszt.⁵⁹ rendvédelmi szervként hivatkozik rá;
- személyvédelmi feladatkör, illetve az általa védett személyt törvényi szinten, a személyvédelemre vonatkozó más normáktól elkülönülten szabályozták;
- irányítása a rendészetért felelős miniszter és a házelnök között oszlik meg;
- jogilag önállóan minősülő, központi költségvetési szerv;
- országos illetékessége kizárólag személyvédelmi feladataival összefüggésben áll fenn;
- szervezeti- és működési szabályzatát, az alkalmazott kényszerítő eszközök körét, illetve a képzési követelményeket a rendészetért felelős miniszter rendeletben határozza meg.

⁵⁵ Az Országgyűlés Elnökének 6/2017. házelnöki rendelkezése az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatáról; 6. pont. Forrás: www.orszaggyulesiorseg.hu (2018. 11. 01.).

⁵⁶ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 125. § (1) bekezdés.

⁵⁷ 140. §.

⁵⁸ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 1. § (5) bekezdés.

⁵⁹ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról, 1. § (1) bekezdés f) pontja.

Összefoglalva tehát elmondható, hogy az Országgyűlési Őrség több szempontból is eltér a személyvédelem rendőri szerveitől. E tevékenységében ugyan azonos rendészeti jellemzők dominálnak, sajátos szervezeti és szabályozási háttere mégis egyedi jelleggel ruházta fel. Ennek köszönhetően az állami rendészet személyvédelmi tevékenysége két nagyobb területre, a rendőrség és a törvényhozás mellett működő rendészeti szervek személyvédelmi feladataira osztható. A kettős rendszer egyik sarkát a rendőrség (TEK, ORFK–KR), míg másikat az Országgyűlési Őrség foglalja el. A területek intézményi háttere és szabályozása is elkülönül. A hatályos szabályozás további érdekessége az, hogy e kettős személyvédelmi feladataira vonatkozó közös rendelkezés a rendészeti közjogban nem lelhető fel, azt csak a hatályos honvédelmi törvényben találhatjuk meg.⁶⁰

Összefoglalás

A személyvédelem összetett rendészeti tevékenység, amelynek megértéséhez elengedhetetlen a terület szabályozásának és szervezeteinek körültekintő vizsgálata. A tevékenység értelmezése nagyban függ attól a szabályozási környezettől, amelyben létezik, ennek jó példája a hazai intézményrendszer, amely egy többszörösen összetett működési struktúrát hozott létre. Az elmúlt években lezajlott változások alapján megjósolni is nehéz, hogy a jelenlegi állapot mennyire lesz tartós. Addig azonban a téma fontosabb elemeit az alábbi megállapításokban foglalnám össze:

- a személyvédelem kiindulópontja az egyéni biztonság, amely azonban nem egyéni, hanem mint közösségi érdek jelenik meg, a közösség a működése szempontjából fontos személyt oltalom alá vonja, ezzel részben garantálva a közösség zavartalan működését és fennmaradását;
- az állam legfőbb közjogi méltóságai olyan közösségi vezetők, akik tevékenysége az állami működés feltétele, védelmük közérdekként jelenik meg, amelyet a közigazgatás rendészeti szervei látnak el;
- az állami vezetők mellett közérdekként jelenik meg – Magyarországon tartózkodásuk ideje alatt – a külföldi vezetők ideiglenes védelme, és a Tanúvédelmi Programokban érintett személyek védelme is;
- védett személy a házelnök, a külön jogszabályban meghatározott külföldi vezetők és különösen fontos személyek, továbbá a Tanúvédelmi Programok érintettjei;
- a személyvédelem 1994 óta a rendőrség törvényben meghatározott feladata, egyben szolgálati forma, amelyet e szerv hatósági jogkör birtokában, rendészeti feladatkörében lát el;
- a személyvédelem az állami rendészet mellett vállalkozási tevékenységként is megjelenik, a személyvédelem e kettős jogi alapja az Rtv.-ben jelentek meg először;

⁶⁰ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről, és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

- a személyvédelem valamennyi formájának az a célja, hogy a védett személy integritását biztosítsa, emellett egyben személyhez kötött, a védelem bármely formája közvetlen, és meghatározott személyre irányul;
- a személyvédelem rendészeti szolgáltatás, elsősorban fizikai védelmet nyújtó kettős mechanizmus, amelynek részei a megelőző jelenlét és az aktív veszélyelhárító tevékenység;
- a rendészeti igazgatáson belül a személyvédelmi feladatok ellátása megoszlik a rendőrség (tágabb értelemben) és az Országgyűlési Őrség között, amelyet elkülönült szabályozási háttér is jellemez;
- a rendészeti szervek közül az ORFK Készenléti Rendőrség az egyedüli, amely az állami vezetők, a külföldi védett vezetők, az ideiglenesen védett egyéb személyek és a Tanúvédelmi Programban érintett személyek védelmét is ellátja;
- a személyvédelem 2010-ig intézményileg egyközpontú volt, jelenlegi háttere igen tagolt, azon belül – az azonos feladatok duplikálódása miatt – több belső és külső párhuzam is felfedezhető.

A bevezetőben megfogalmazott gondolatoknak megfelelően, célom az volt, hogy ezzel az írással áttekintő képet nyújtsak egy egyedi rendészeti tevékenységről és annak hazai helyzetéről.

1. melléklet

- **Állandó személyvédelem:** a különösen fontos személyek külön jogszabályban meghatározott személyi védelme, a védett személyt hivatali ideje alatt, illetve meghatározott feltételekkel hivatalba lépése előtt és a hivatali tisztsége megszűnését követően is megilleti. A személyvédelmi feladatokat belföldön a rendőrség (ORFK–KR és TEK) és az Országgyűlési Őrség látja el.
- **Érintett:** A Védelmi Program alanya, olyan személy, akit saját kérésére (vagy beleegyezésével), a külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén a Tanúvédelmi Szolgálat által biztosított Védelmi Programban részt vesz. A program tartalmát az érintett és a hatóság között létrejött magánjogi szerződés határozza meg, alapvetően azonban komplex szociális, gazdasági, fizikai és egyéb védelmet biztosít a szerződő félnek.
- **Ideiglenes védelem:** A belügyminiszter döntése alapján a rendészeti szervek ideiglenes biztosítási feladata, amelynek célja a hatósági döntés alapján fennálló (indokolt és szükségszerű) közvetlen, személyi védelem biztosítása a védett személy életének, testi épségének és személyhez fűződő jogainak védelme érdekében. A személyvédelem minimumfeltétele a személyi biztosítás, amely a közvetett vagy közvetlen fenyegetettség alapján – az erről rendelkező közjogi utasításokban meghatározott – más tevékenységekkel egészülhet ki. A hatóság az ideiglenes védelem elrendelésének alapját képező információk tudomására ju-

tása után egyedi mérlegelés alapján dönt a személyvédelem körébe tartozó intézkedések elrendelésére.

- **Különösen fontos személy:** A jogszabály 160/1996 (XI. 5.) Korm. rendelet 1. számú melléklete alapján állandó személyvédelmi biztosításban részesülő legfőbb közjogi méltóságok köre. A hivatkozott jogszabályok rendelkezése alapján védett állami vezetőnek minősül a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke, és a legfőbb ügyész.
- **Személyvédelem:** A magánbiztonság szolgáltatóinak szerződés alapján nyújtott szolgáltatása. Célja a megbízó által kijelölt természetes személy védelme. A védelem formáját és tartalmát a felek szerződésben rögzített közös megállapodása képezi.
- **Védelmi Program:** A hazai vagy külföldi büntetőeljárás folyamán, vagy befejezését követően a büntetőeljárás sikerességének biztosítása és az eljárás résztvevőinek védelme érdekében alkalmazott szociális, gazdasági és fizikai és egyéb típusú védelem együttese. Elrendelésre a külön törvényben meghatározott feltételek együttes teljesülése esetén, a Tanúvédelmi Szolgálat és az érintett közötti polgári jogi szerződés alapján kerül sor. A védelmi program önkéntes jellegű, tartalmát és időbeli terjedelmét a szerződés határozza meg.
- **Védett személy:** A személyvédelmi biztosítás alanya, a védelem középpontjában álló olyan természetes személy, akit jogszabály, hatósági döntés vagy a hatósággal kötött magánjogi szerződés alapján állandó vagy ideiglenes személyi védelemben részesítenek. Védett személynek tekinthető az érintett és az egyéb jogszabályban meghatározott különösen fontos személy.
- **Veszély:** A biztonság lehetséges sérelmével járó állapot, amelyben támadás vagy egyéb sérelem nem feltétlenül realizálódik.
- **Veszélyhelyzet:** Elsősorban fizikai sérelemmel járó vagy annak előidézésére alkalmas körülmény, amely a védett személy integritására jelent veszélyt. A veszélyhelyzet kezelésének része az előidéző veszély elhárítása és a biztonság kontrollált állapotának visszaállítása.

IRODALOMJEGYZÉK

- Christián László (2014): Dogmatikai alapok, alapfogalmak. In Christián László szerk.: *A magánbiztonság elméleti alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem.
- Christián László (2016): A rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajduscheck György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI.
- Finszter Géza (2010): *A rendészet és a rendészeti igazgatás elmélete*. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola
- Finszter Géza (2014): *A rendőrség joga*. Budapest, NKE-RTK.
- Finszter Géza (2014b): *Rendészetelmélet*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt.
- Korinek László szerk. (2014): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt.
- Molnár Miklós (1994): *A közigazgatás döntési szabadsága*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
- Szamel Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA.

Szigeti Péter – Szilvássy György Péter (2015): *Rendészet és emberi jogok*. Budapest, Rejtjel Kiadó.

Szikinger István (1998): *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík Kiadó.

Tamás András (2005): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, PPKE.

Internetes források

www.secretservice.gov/protection (2018. 11. 01.)

www.state.gov/m/ds/protection (2018. 11. 01.)

www.orszaggyulesiorseg.hu (2018. 11. 01.)

Jogforrások

159/1991. (XII. 14.) Kormányrendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet módosításáról.

19/2013. (V. 17.) ORFK utasítás a Magyarország érdekei szempontjából különösen fontos személyek védelmének, a kijelölt létesítmények őrzésének rendőrségi feladatairól.

1977. évi 22. törvényerejű rendelet a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXVIII. ülészakán, az 1973. évi december hó 14. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

1994. évi XXXIV törvény a rendőrségről.

1998. évi IV. törvény a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról.

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.

2001. évi LXXXV. törvény a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjáról.

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről, és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.

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

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról.

329/2007. (XII. 13.) Kormányrendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről.

34/1999. (II. 26.) Kormányrendelet a büntetőeljárásban részt vevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelmének elrendelésének feltételeiről és végrehajtásának szabályairól.

487/2017. (XII. 29.) Kormányrendelet a személy- és vagyonőr, a magánnyomozó, az egyes rendészeti feladatot ellátós személyek tevékenységével, valamint a fegyveres biztonsági őrséggel kapcsolatos közigazgatási hatósági feladatok eltérő és kiegészítő szabályairól.

69/1997. (XII. 29.) BM Rendelet a Köztársasági Őrezred feladatairól, hatásköréről és illetékességéről.

84/2012. (XII. 28.) BM rendelet az Országgyűlési Őrség szolgálati szabályzatáról.

87/1995. (VII. 04.) Kormányrendelet a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység átmeneti szabályairól.

a 160/1996. (XI. 05.) Kormányrendelet a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről.
Az Országgyűlés Elnökének 6/2017. házelnöki rendelkezése az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

Magyarország Alaptörvénye.

ABSTRACT

Close Protection in the System of Law Enforcement - Overview and Situation Assessment

NAGY Tamás

The purpose of this study is to present the relevant actors of personnel protection and position them on the palette of (state) law enforcement. The work covers all the important organizations and institutions, introducing and comparing them by different points of view, including similarities and main differences. However, this work basically describes the theoretical side of the field; it is being complemented by - through some examples - a practical part that helps the better understanding of the topic. In addition to all this, the article contains a brief summary of the most relevant historical events and changes, aiming the normative development of personnel protection from the early 1990s till the present days.

Keywords: personnel protection, private security, law enforcement, protectee, dignitaries, close protection

Citizens' Views of Private Security Guards in Hungary: A Preliminary Analysis¹

NALLA, Mahesh K.² - CHRISTIÁN László³

One of the features of emerging markets is the potential for an expanded role for the private police – a substitute crime prevention strategy in times of rapid decline in state funding of public police, has become commonplace in countries around the world. While much research has explored the citizens' assessment of police officers, we know little about how the public perceives private security guards (PSGs). In this paper, we assess the citizens' perceptions of private security guards. Drawing data from 800 citizens in Budapest, Hungary, we assess if factors such as citizens' contact experience and their perceptions about the guards' professionalism, imagery and civility influences their views about their obligation to obey private police officers. Findings of policy implications are discussed.

Introduction

The expansion in the employment of private security guard industry has become commonplace in developed and developing economies. In many instances, the number of private security guards (PSGs) outnumber the personnel employed in the national police forces in many countries in Eastern Europe⁴ and elsewhere.⁵ The demand for PSGs is partly explained by a strong economic growth and coupled with a lack of public confidence in public law enforcement in many of the developed and emerging economies.⁶ The demand for PSGs is also explained by the important role they play in securing personnel and assets in the corporate sector, and large private businesses where much public life takes place.⁷

¹ The work was commissioned by the National University of Public Service under the priority project PACSDOP-2.1.2-CCHOP-15-2016-00001 entitled "Public Service Development Establishing Good Governance" in the Ludovika Workshop.

² Mahesh K. NALLA, PhD, Professor, School of Criminal Justice, Michigan State University
orcid.org/0000-0002-6337-7468, nalla@msu.edu

³ László CHRISTIÁN, PhD, Police Colonel, Associate Professor, National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Department of Private Security and Local Governmental Law Enforcement
orcid.org/0000-0001-9809-4890, christian.laszlo@uni-nke.hu

⁴ Nalla–Gurinskaya (2017)

⁵ Nalla–Wakefield (2013)

⁶ Cao–Zhao (2005)

⁷ Shearing–Stenning (1983)

Hungary is no exception. The country has experienced a significant growth in the employment of PSGs in recent decades after the disintegration of the Soviet Union. According to the 2013 Confederation of European Security Services in Europe (CoESS) report, in 2014 there were a total 3,000 to 3,500 private security guard companies in Hungary, though the Hungarian Bodyguards, Property Protection and Private Detectives Association (MBVMSZ) listed approximately 300 companies and employed about 22,000 guards. In 2010, the EuroObserver noted that Hungary had over 100,000 private security guards far outnumbering the total number of police officers: with 105 guards versus 40 police officers per 100,000 population.⁸ Data from CoESS and other related sources suggest similar differences in the employment disparity in public and private police personnel.⁹ The minimum requirements to work as a private security guard are: they must be 18 years of age, be a legal resident in the country and have no criminal record.¹⁰ In addition, guards must complete the state-mandated training requirements consisting of 320 hours of course requirement followed by a required state mandated refresher training every 5 years.¹¹ The governmental regulation 87/1995 was the only official document that governed the functioning of the industry until the introduction of Act. IV of 1998. This regulation was superseded by Act CXXXIII of 2005 and two other acts – Act CLIX of 1997 for armed security guards and Act CXX of 2012 for special law enforcement personnel.¹² The state police has the oversight responsibilities over the private security industry in terms of issuing licenses and certificates.

Despite this industry's fast paced growth, the presence of significant numbers in private security personnel relative to the number of police personnel, and, the fact that many citizens interact with PSGs as social regulators, we know very little of public attitudes relating to security guards, their work, professionalism and general satisfaction with private police in Hungary. Thus, the aim of this research is to assess the Hungarian citizens' perceptions of PSGs, with specific focus on the nature of security work, guards' professionalism, effectiveness and overall satisfaction with security guards.

Citizens' Attitudes towards Private Security Guards

Method

Data for the present study was drawn from a sample of college students attending two universities, Pázmány Péter Catholic University and the National University of Public Service in Budapest in 2015. The students were from the faculties of Law and Political Science (PPCU) and Faculty of Law Enforcement (NUPS) and many were non-traditional students. A survey was developed based on prior research conducted, exploring

⁸ Rettman (2010)

⁹ CoESS (2017)

¹⁰ Nalla-Gurinskaya (2017)

¹¹ CoESS (2017)

¹² Christían (2014)

citizen perceptions of PSGs in one Eastern European country, Slovenia,¹³ and the Netherlands.¹⁴ The survey was initially written in English and later translated into Hungarian. The sample was first administered to 10 students to test the validity and reliability of the translations. Questions were written to elicit citizen response on a wide range of issues that include the nature of security work, professionalism, their effectiveness and civility and satisfaction with guard services. The survey was designed to measure opinions on a 5-point Likert Scale where a response of 0 represented “strongly disagree” and 4 represented “strongly agree” on various constructs drawn from prior literature noted above. These responses were recoded as 1 (strongly disagree) to 5 (strongly agree) at the time of data entry for easier interpretation of the findings. Questions were designed to capture the respondents' opinions regarding security guards' *professionalism* (e.g. PSGs are trained, well-trained to handle complex problems, etc.); *effectiveness* (e.g. private security guards do a good job preventing crime in the neighbourhood, etc.); *civility* (e.g. private security guards respect citizen rights, guards treat citizens with respect, etc.); and, *satisfaction* (PSGs do a good job in working with people to solve problems, etc.). In addition, we also asked the respondents if they had contact with PSGs, and if yes, whether their interaction was positive or negative. The goal was to assess if these factors influenced their perceptions on various dimensions of security guards' work and behaviour.

From each of the selected universities, the same instructor was to allowed to administer the survey to the students in their other classes. A total number of 30 such classes were chosen for survey administration. The number of students in each class ranged from 25 to 100. A total of 1,200 surveys were given to students of which 800 agreed to take part (response rate of approximately 83%).

Findings

Respondent Characteristics

Respondent characteristics are presented in Table 1. The majority of the respondents were female (N = 392, 49%) relative to male (N = 368, 46%). A little over 28% (N = 225) of all the respondents were 20 years or less, about a third (N = 247, 30.9%) were in the age group of 21 to 23 years, and the remaining (N = 328, 41%) were over 24 years of age. The majority of the respondents (N = 526, 65.8%) have some college education or presumably currently are college students, while 81 (10.1%) indicated they were college graduates. Most of the remaining 148 respondents (18.5%) reported to have completed high school. Two hundred and thirty-four respondents (29.1%) were single and 230 (28.7%) were in a dating relationship. A third of all of the respondents (33.3%) were either married or cohabiting and a small number (N = 22, 2.8%) noted they were divorced, widowed, or separated. The majority of the respondents are unemployed

¹³ Nalla et al. (2006)

¹⁴ van Stead-Nalla (2010)

(N = 495, 61.9%). Regarding family income, 32% of the respondents' monthly family income was average, 19.9% came from families earning above average income, and about 37.5% noted a monthly family income below average. Of the total respondents, only 229 (28.6%) reported to have had contact with a private security guard. Of those who had contact, over 75% of the respondents reported to have had a positive experience or observed the guards' behaviour to be positive.

Table 1: Demographic Characteristics of the Respondents (N = 800)

Variable	Description	N/%*	Mean	S. D.
Demographic Characteristics				
Gender			0.52	0.50
	Male	368/46.0		
	Female	392/49.0		
Age			26.68	10.77
	< 20	225/28.1		
	21 ~ 23	247/30.9		
	24 >	328/41.0		
Education			2.89	0.61
	Some high school	19/2.4		
	High school graduate	129/16.1		
	Some college	526/65.8		
	College graduates	81/10.1		
Relationship			2.10	0.88
	Single/Never married	234/29.3		
	Dating	230/28.7		
	Married/Cohabiting	266/33.3		
	Divorced/Widowed/Separated	22/2.8		
Working			0.34	0.47
	Unemployed	495/61.9		
	Employed	253/31.6		
Income			1.80	0.78
	Below Average	300/37.5		
	Average	256/32.0		
Personal interaction with the private security officer				
		Yes	229 (28.6)	
		No	521 (65.1)	
Experience with the private security guard was				
		Negative	50 (21.8)	
		Positive	179 (78.2)	
Private security guard behaviour was				
		Negative	54 (23.6)	
		Positive	174 (76.0)	

* May not add up to 100 percent due to missing cases.

Source: Drawn by the author

Private Security Guards' Professionalism

Table 2 displays findings on respondents' perceptions of security guards' professionalism. Three questions were asked of the respondents to reflect on their concept of guards' professionalism. The five response categories ranging from strongly disagree to strongly agree were merged into three categories with strongly disagree and disagree as one category, neutral or unsure as the second category, and finally agree and strongly agree as the third category. In addition, the mean scores and standard deviation are also displayed in the table. Less than a third of the respondents (29.2%) felt guards are well trained, are professional (26.8%) and are able to handle complex problems (27.8%). The majority of the respondents were ambivalent on security guards' professionalism: training (38.2%), professional (40.4%), and ability to handle complex problems (37.8%). Overall, the findings suggest that the public does not appear to have a good sense about PSGs' professionalism.

Table 2: Citizen views on private security guards professionalism (N = 800; N/%)

Professionalism	N	Disagree	Neutral	Agree	Mean	S. D.
Private Security Guards are:						
Well trained	753	245/31.6	288/38.2	229/29.2	2.92	1.03
Are professional	752	247/32.8	304/40.4	201/26.8	2.87	1.00
Are trained well to handle complex problems	751	258/34.4	284/37.8	209/27.8	2.9	1.07

* Mean score on a 5-point scale (1 = strongly disagree to 5 = strongly agree).

Source: Drawn by the author

Private Security Guards' Effectiveness

A second set of questions was framed to understand the college students' responses regarding the effectiveness of the role security guards play. Findings are displayed in Table 3. Two questions were asked that capture the effectiveness concept. Only about two-fifths of all the respondents do a good job maintaining order (42.2%) and respond promptly to calls for help (42.2%). However, nearly close to as many respondents were also rather ambiguous on these two issues (37.8%, 39.6% respectively) suggesting that citizens may not be aware of how well they function. Overall, the findings suggest that college students were unsure of security guards' effectiveness in responding promptly to calls for help.

Table 3: Citizen views on private security guards effectiveness (N = 800; N/%)

Effectiveness	N	Disagree	Neutral	Agree	Mean	S. D.
Private Security Guards:						
Do a good job maintaining order	752	151/20.1	284/37.8	317/42.2	3.22	1.01
Respond to citizens' call for help in a timely manner	750	135/18.0	297/39.6	318/42.2	3.26	0.98
Perform their work effectively	756	162/21.4	301/39.8	293/38.8	3.17	0.97

* Mean score on a 5-point scale (1 = strongly disagree to 5 = strongly agree).

Source: Drawn by the author

Views on Security Guards' Civility

Respondents were also asked four questions to assess their views on how polite, fair and civil security guards were in their interactions with citizens. Findings are presented in Table 4. Overall, less than half of all the respondents believe that private PSGs are civil in their interactions with citizens. However, the findings suggest that there were as many people who were unsure about their civility as they agreed with this question. For instance, 40.3% agreed that private security guards treat citizens in a fair manner compared to 36.3% who were unsure. Findings were similar to other questions that attempted to capture the sense of private security guards' civility in their interactions with the citizens. Just over one third of the students reported that they believe security guards were civil on various dimensions such as the security guards' respect for citizens' rights (37.5%), treating citizens with respect (37.8%), making fair decisions when handling citizens' problems (34.9%). These findings suggest that as many respondents were unsure about the private security guards' civility or fairness in their interactions with citizen as they agree with this concept.

Table 4: Citizen views on private security guards civility (N = 800; N/%)

Civility	N	Disagree	Neutral	Agree	Mean	S. D.	
Private Security Guards:							
Treat people fairly	753	176/23.3	273/36.3	304/40.3	3.16		1.01
Respect citizens' rights	755	173/22.9	299/39.6	283/37.5	3.12		0.99
Treat citizens with respect	752	166/22.0	302/40.2	284/37.8	3.15		0.99

Civility	N	Disagree	Neutral	Agree	Mean	S. D.	
Make fair decisions when handling citizens' problems		749	144/19.2	343/45.8	262/34.9	3.16	0.93

* Mean score on a 5-point scale (1 = strongly disagree to 5 = strongly agree).

Source: Drawn by the author

Satisfaction with Private Security Guards

Finally, we asked respondents how satisfied they were with private security guards overall. We asked ten questions that captured this dimension: whether security guards do a good job in working with people to solve problems, whether they provide good services that residents want, and among others, I am personally satisfied with their services. The findings are presented in Table 5. Overall, there has been a greater agreement among the residents on various dimensions of satisfaction from PSG services. Chief among them was that half of all of them felt that private security guards are helpful (50.1%). Close to two-fifths agree that private security guards are courteous (41.9%), provide the assistance citizens need (40.9%), attentive to the needs of the people (38.5%), that they are personally satisfied with guards, that guards take time to listen to people. Interestingly, however, just as many respondents indicated their uncertainty about their views on these matters, once again suggesting that many residents may not be in a position to assess private security guards.

Table 5: Citizen satisfaction with private security guards (N = 800; N/%)

Satisfaction	N	Disagree	Neutral	Agree	Mean	S. D.
Private Security Guards:						
Are helpful	753	126/16.7	250/33.2	377/50.1	3.37	0.98
Are courteous to citizens they get into contact	752	154/20.5	283/37.6	315/41.9	3.23	1.00
Are able to provide the assistance the public needs from them	750	135/18.0	308/41.1	307/40.9	3.25	0.96
Are attentive to the needs of people	753	155/29.5	308/40.9	290/38.5	3.16	0.95

Satisfaction	N	Disagree	Neutral	Agree	Mean	S. D.
I am personally satisfied with their services	751	173/23.1	290/38.6	288/38.3	3.14	1.07
Take time to listen to people	752	152/20.2	315/41.9	285/37.9	3.18	0.98
Do a good job in working with people to solve problems	751	164/21.8	305/40.6	282/37.6	3.15	0.99
Provide good service that residents want	753	167/22.1	312/41.4	274/36.4	3.15	0.98
Are sensitive to people's concerns	751	169/22.5	315/42.2	265/35.3	3.13	0.97
Do a good job in working with people to solve problems	750	196/26.2	309/41.2	245/32.6	3.05	0.98

* Mean score on a 5-point scale (0 = strongly disagree to 5= strongly agree).

Source: Drawn by the author

Discussion and Conclusions

The primary objective of this report on public perceptions of security guards in Hungary was to assess young Hungarians' perceptions of security guards' professionalism, effectiveness in their work, as well as their civility in their interactions with citizens. In addition, we also examined the extent to which youth are satisfied with services provided by security guards. For this study, we focused on youth, primarily college students' perceptions. Overall, our findings suggest that overwhelmingly, the youth's perceptions of private security guards appear to be more ambivalent and not overwhelmingly positive on various dimensions of security guards that include issues relating to professionalism, effectiveness and civility. Nevertheless, respondents answered more positively regarding their satisfaction with security guards' ability to take care of problems in the community. This finding may not come as a surprise given that security guards are employed by small businesses and the corporate sector to offer safety and security to owners and their clients. It may be worthwhile to consider a proper presentation of private security guards in the popular culture. PSGs are often portrayed in a demeaning manner in Hollywood movies (e.g. *Armed and Dangerous*) and TV programs. It is unclear if popular stereotypes may have had an impact on those who did not have contact with guards. Future research should control these effects when assessing contact.

These findings shed some light on important attributes of private police as they relate to professionalism, civility and general satisfaction. These are key ingredients by

which agents of social control can garner support and cooperation in their work in dealing with order maintenance and crime prevention who in turn effectively function as “ears and eyes” of the public police.

While these findings cast some light on how youth perceive private security guards, we suggest that these findings be interpreted cautiously. This study has a small sample in one city, which does not represent the larger population. More importantly, we must recognize the historical and cultural context of the city, which experienced rapid growth in the last two decades, had seen a remarkable increase in business, housing, urbanization and migration from both rural and other smaller urban centres.

A second reason why we recommend exercising caution in interpreting the results is due to the sampling strategy. Clearly, greater resources are needed to generate a more representative and random sample to participate in research of this nature. The sample is also limited in size and focused on those who were born after the reconstitution of the independent Russian Federation from the Soviet Union in 1990. While this may have led to more randomness of the respondents who participated in the study, the degree of this randomness is less precise as can be expected in developed methodological deployment. On a positive note, we conclude that overall, young Hungarian citizens do not appear to be negative of personnel employed in the business of private policing (i.e. the private security guard industry). This is encouraging and suggests that public police can garner more positive relationships with private security guards in enhancing citizens' confidence in the state's social regulation and order functions. While our data does not directly support this conclusion, further research in this area is clearly warranted.

BIBLIOGRAPHY

- Cao, Liqun – Zhao, Jihong S. (2005): Confidence in the police in Latin America. *Journal of Criminal Justice*, Vol. 33, No. 5. 403–412.
- CoESS (2013): *Private Security Services in Europe. Fact and Figures, 2015*. Source: www.coess.org/news-room.php?page=facts-and-figures (Downloaded: 26.06.2018.)
- Christián László ed. (2014): *A magánbiztonság elméleti alapjai*. [The Theoretical Basis of Private Security.] Budapest, National University of Public Service.
- Nalla, Mahesh K. – Gurinskaya, Anna (2017): Common past – different paths: Exploring state regulation of private security industry in Eastern Europe and post-Soviet republics. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Vol. 41, No. 4. 305–321.
- Nalla, Mahesh K. – Wakefield, Alison (2014): The security officer. In Gill, Martin ed.: *The Handbook of Security*. London, Palgrave Macmillan. 727–746.
- Nalla, Mahesh K. – Gorazd Meško – Andrej Sotlar – Joseph Johnson (2006): Professionalism, Goals, and the Nature of Private Police in Slovenia. *Journal of Criminal Justice and Security*, Vol. 8, No. 3–4. 309–322.
- Rettman, Andrew (2010): Private guards outnumber policemen in seven EU countries. *EUobserver*, Dec. 14. Source: <https://euobserver.com/justice/31501> (Downloaded: 04.06.2018.)

- Shearing, Clifford D. – Stenning, Philip C. (1983): Private Security: Implications for Social Control. *Social Problems*, Vol. 30, No. 5. 493–506.
- van Steden, Ronald – Nalla, Mahesh K. (2010): Citizen Satisfaction of Private Security Guards in the Netherlands: Perceptions of an Ambiguous Occupation. *European Journal of Criminology*, Vol. 7, No. 3. 214–234.

A drónhasználat jogi szabályozásának nemzetközi trendjei és hazai helyzete¹

ROTTLER Violetta²

A magánbiztonsági ipar átalakulóban van. Néhány szegmensében alapvető és precedens nélküli paradigmaváltáson megy keresztül. A kombinált biztonsági megoldás (élőerő + elektronikus védelem) a trend világszerte, és a drónoknak egyre növekvő szerep jut ebben. E tanulmány célja, hogy rövid áttekintést nyújtson a szabályozás hazai helyzetéről, az Európai Unió drónszabályozási folyamatáról, valamint exemplifikatív módon külföldi jó megoldásokat vonultasson fel. Véleményem szerint a drónok rendészeti alkalmazása a fejlődés egyik iránya, figyelmet kell fordítani a megfelelő normák kialakítására, ebben segíthet a nemzetközi szabályozási trendek megismerése.

Kulcsszavak: drón, drónszabályozás

Bevezetés

Hazánkban a katonai légügyi hatóság kijelöléséről szóló 392/2016. (XII. 5.) Korm. rendelet alapján a Honvédelmi Minisztérium adja ki az engedélyeket a drónok eseti légtérhasználatára. Az engedélykérelmet legalább 30 nappal a drónreptetés előtt be kell nyújtani, ennek tartalmaznia kell a reptetés időpontját, a tervezett útvonal pontos koordinátáit, a repülési magasságot, az átlapoló repterek³ üzembentartóinak az engedélyét. Szükséges kellék még a kötelező felelősségbiztosítás megléte is, ezt az engedélykérelemnek szintén tartalmaznia kell. Kell egy biztonsági felmérést is végeztetni, ennek eredményét csatolni az eseti légtérkérelemhez. Az eseti légtérhasználat illetéke 3000 Ft.-ba kerül. 2017. január 1-jétől a sport- és magáncélú drónhasználat bejelentési kötelezettsége megszűnt, viszont az eseti légtérhasználatot engedélyeztetni kell. A drónreptetés kezdőidőpontja előtt 30 perccel telefonon aktiválni kell a légtérter és a végén szintén telefonon jelezni kell a határozatban megadott telefonszámon, hogy a drónhasználó a tevékenységet befejezte.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószerű, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült

² ROTTLER Violetta dr., r. őrnagy, tanársegéd, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék Violetta ROTTLER police major, assistant lecturer, NUPS Faculty of Law Enforcement, Department of Private Security and Local Governmental Law Enforcement orcid.org/0000-0002-6695-8102, rottlervioletta@uni-nke.hu

³ Átlapoló reptereknek nevezik a légiforgalmi irányítók azon reptereket, amelyek feletti légtér a drón tervezett útvonalát keresztezi.

A probléma

A drónhasználat hazai szabályozásának az alábbi nehézségei vannak:

- az engedélyezési folyamat nehézkes;
- az érdekeltek számára nehezen érthető;
- nem felhasználóbarát;
- a sűrűn lakott területekre nem fordít kiemelt figyelmet;
- nem vonzó a befektetők számára;
- hiányoznak a garanciális feltételek a biztonságos drónhasználatához.

A fenti nehézségek kiküszöbölésének érdekében áttekintettem a drónhasználat nemzetközi szabályozási példáit, kiemelve azon elemeket, amelyeknek a magyar joggyakorlatba való átültetése azt átláthatóbbá, az érdekeltek számára könnyen kezelhetővé teszi.

Mielőtt a jogi gyakorlat hazai és nemzetközi elemzésének részleteit ismertetném, néhány gondolat erejéig bemutatom a drón, illetve a légi jármű fogalmát, valamint rövid történeti áttekintést adok. Majd a jogszabályok elemzését követően javaslatot teszek a nemzetközi jó gyakorlatok magyar jogi keretek közé történő átültetésére, valamint bemutatom a fontosabb technológiai vívmányokat, amelyek értelemszerűen magukkal hozzák majd az újabb szabályozási kérdéseket.

Mit nevezünk drónnak?

„Drónnak a levegőben közlekedő, számítógéppel, vagy híradástechnikai vezérlővel irányított, légijárműnek nem minősülő, azonban kép- és hangrögzítésre alkalmas eszközöket nevezzük.”⁴ Hazánkban az eszköz megnevezésére a legelterjedtebb kifejezés a „drón”, azonban nevezik még „pilóta nélküli légi járműnek” (unmanned air vehicle) is.

Mit nevezünk légi járműnek?

Az 1944-es chicagói egyezmény rendelkezéseiben nem találjuk a légi jármű fogalmi meghatározását, azonban az egyezmény a légi járművek felség- és lajstromjeleiről szóló 7. függeléke pontos definíciót tartalmaz: „légi jármű bármely olyan szerkezet, amelynek levegőben maradását a légkörben a levegővel való kölcsönhatás segíti, amely nem azonos a föld felszínére ható ellenhatással. Ez a kölcsönhatás a levegőnél nehezebb légi járművek esetén az aerodinamikai felhajtóerőtől származik, mert ezek a légi járművek a repülés közben a felhajtóerőt elsősorban az aerodinamikai erőkből nyerik; a levegőnél könnyebb légi járművek esetén a fajsúlykülönbségből származik, mert a levegő felhajtóereje tartja ezeket a légi járműveket a levegőben.”⁵ A chicagói egyezmény 3. cikke

⁴ Novák (2015)

⁵ Sipos (2017)

elhatárolja a polgári és állami légi közlekedést, és kimondja, hogy az egyezmény a polgári légi közlekedést szabályozza. (Az állami légi közlekedés szabályozása a belső nemzeti jogra tartozik.) A 8. cikk nevesíti a pilóta nélküli légi járműveket: „olyan légi jármű, amely pilóta nélküli repülésre alkalmas”, és kimondja, hogy a polgári légi közlekedést nem zavarhatja, így a szerződő államok vállalják, hogy ellenőrzik ezen eszközök működését.

Magyarországon 2016. december 31-én lépett hatályba a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény módosítása, ettől kezdve a definíció egyszerűsödött, a 71. § 35. pontja szerint: „[P]ilóta nélküli légijármű: olyan polgári légijármű, amelyet úgy terveztek és úgy tartanak üzemben, hogy vezetését nem a fedélzeten tartózkodó személy végzi.”

A drónok fejlődésének rövid történeti áttekintése címszavakban⁶

- A kezdetek: hajtómű nélküli fejlesztések (Vence bombázása).
- A légi torpedók kora (Hewitt–Sperry automata repülőgép, Larynx).
- A pilóta nélküli célrepülőgépek (Reginald Denny hobby repülője, OQ-3 típusú drón).
- A második világháborús robotok (V-1, JB-2 Doodle Bug robotrepülőgép, BQ-17, TDR-1, FU-GO bomba).
- A hidegháború fejlesztései (AQM-35, Szovjet La-17).
- A vietnami háborúban használt drónok („Tom Cat”, Model 147H UAV).
- Az öbölháború robotjai (Pioneer UAV, BQM-147 Exdrone).
- Szövetséges drónok a Balkán felett (USAF Predator, CL-289).
- Drónok használata a terrorizmus elleni küzdelemben (Global Hawk, Black Hornet, Tarantula Hawk).

A magyar engedélyezés főbb nehézségei

- Az engedélyezési folyamat nehézkes, mert a rendelkezésre álló humán erőforrás nem megfelelő a kérelmek elbírálásához;
- az érdekeltek számára nehezen érthető, ezért sok esetben kérelem benyújtása nélkül történik a drónhasználat;
- nem felhasználóbarát, mert csak papíralapon történhet a kérelmek benyújtása;
- a sűrűn lakott területekre nem fordít kiemelt figyelmet, így az állampolgárok biztonsága nem kielégítő;
- nem vonzó a befektetők számára, mert a kiszámíthatóság megkérdőjelezhető;
- hiányoznak a garanciális feltételek a biztonságos drónhasználatához, így egy káresemény esetén annak megtérítése nehezen realizálható.

⁶ Dr. Palik Máttyás r. alezredes, egy. doc. előadása alapján, NKE HHK, 2015. október 20.

Nemzetközi kitekintés

A német drónszabályozás

Németországban a drón tömegétől függ a szabályozás. 2 kg tömegű, pilóta nélküli légi jármű a határ, ha nehezebb akkor csak jogosítvánnyal rendelkező drónpilóta reptetheti, aki vizsgázott a használatából. A drón regisztrációja tömegtől függetlenül kötelező. 5 kg feletti drón esetén a légügyi hatóságtól kell engedélyt kérni.

Ebből következően a kis drónok használata nem engedélyköteles, azonban a repülési magasság legfeljebb 100 méter lehet, és külön engedély nélkül nem rögzíthető felvételekkel a drónnal. Ez a szabályozás az RC vagy modellrepülő-pilotáknak kedvező csak, nem a hobbihasználók többségének, akik szeretnének kép- és videófelveteleket rögzíteni.

Az új német dróntörvény szabályozza, hol repülhetnek a drónok. A felszállási engedély nélküli drónok a modellezési repülőtereken kívül csak a látótávolságban, maximum 100 méter magasban repülhetnek. Látótávolságként a szabad szemmel látás értendő, segédeszközök például távcső nélkül. Ezen szabály alól kivétel a minidrónok használata, a 250 grammnál kisebb felszállási súlyú drónok repülhetnek látótávolságon kívül, ilyenkor videoszemüveggel követi a drónpilóta, azonban ezek az eszközök maximum 30 méter magasságban repülhetnek.⁷

A német gyakorlatból javaslok átvenni a videoszemüveg használatát annak érdekében, hogy a 250 gramm alatti tömegű drónok is megfelelően kontrollálva legyenek a drónhasználat közben, hiszen a relatíve alacsony árak miatt ezek nagy számban vannak jelen a légtérben.

Nagy-Britannia drónhasználati jogszabályai

Nagy-Britanniában jelenleg egy 2009-es törvény (*Air Navigation Order*) két cikke szabályozza a kis méretű, ember nélkül repülő eszközök használatát. Ez a rendelkezés igen szigorú, tiltja a látótávolságon kívüli reptetést, az ütközésekért mindig a drón tulajdonosa a felelős, nem szabad sűrűn lakott terület felett röptetni, 50 méternél közelebb szinte semmihez sem mehet a drón, illetve az üzleti célú felhasználáshoz a légi közlekedési hatóság engedélye szükséges. Mindez annyit jelent, hogy egy városban – hacsak nem egy hatalmas parkban végzi a tevékenységet valaki – gyakorlatilag sehol sem lehet drónt reptetni.

A brit gyakorlatból javaslok átvenni azt, hogy egy esetlegesen bekövetkező baleset során a felelősség a tulajdonost terhelje minden esetben, a kivizsgálás nem a jellemzően túlterhelt rendőri szervek felelőssége lesz.

⁷ Magyar (2017)

A japán gyakorlat

A szigetország 2015. év elején legalizálta a pilóta nélküli, távirányítású légi járművek használatát, egyúttal alkalmazásuk feltételeit is meghatározták. Ezt követően szigorították a használatot, főként egy áprilisban történt incidens következtében. 2015. szeptemberében fogadták el a Polgári Repülési Törvény kiegészítését, amely 2015. decemberében lépett hatályba.

A jelenleg hatályos legfontosabb drónhasználati szabályok:⁸

- maximális repülési magasság: 150 méter;
- repülőterektől való távolság: 9 km;
- (ember)tömeg fölött nem repülhet;
- az áramvezetékektől megfelelően biztonságos távolságban repülhet;
- a közlekedési joggal összefüggésben a fontosabb közlekedési útvonalak fölött sem repülhet;
- a tulajdonjoggal összefüggésben magánterület fölött sem repülhet a tulajdonos beleegyezése nélkül;
- Oszaka és Tokió városhatárain belül a közparkokban sem lehet használni;
- szigorúan tilos a miniszterelnöki hivatal, a császári palota, a repterek és kritikus infrastruktúrák, például atomerőművek fölött repülnie.

Az új törvényi rendelkezés tehát a repterek közelében is megtiltja a drónhasználatot, továbbá a tömegrendezvényekről (fesztiválok, sportesemények) is kitiltja. Az ország azon területein, amelyek nem tartoznak repüléstilalmi övezetbe, maximum 500 láb (150 méter) magasságig repülhetnek és 100 láb (30 méter) távolságra közelítheti meg az embereket, épületeket és járműveket.

Már egy ideje társadalmi nyomás nehezedett a jogalkotásra a drónok szigorúbb szabályozását követelve, de ezt a folyamatot igazán egy 2015. tavaszán történt esemény gyorsította fel, amikor a miniszterelnöki hivatal tetején egy gyanús – feltehetően radioaktív anyagot szállító – drón landolt. Később kiderült, hogy egy aktivista ártalmatlan, merész mutatványáról van csak szó, de a jogalkotási folyamat ennek ellenére beindult.⁹

2015. májusában a naganoi zenei fesztiválon egy 15 éves fiú által irányított drón okozott balesetet, szeptemberben pedig egy 49 éves férfi drónja ütközött az UNESCO világörökség részét képező, Kiotótól mintegy 60 mérföldre nyugatra lévő Himedzsi kastélyba. Egy másik UAV kigyulladt egy bicikliverseny során, szerencsére személyi sérülés nem történt. Ez a drón a szervezők tulajdonát képezte, és a versenyről készített felvételt. Az Egyesült Államokhoz hasonlóan a japán hatóságok is folyamatosan vizsgálják, hogy a kereskedelmi célú drónokat milyen módon lehetne megfelelően szabályozni.

⁸ www.uavsystemsinternational.com/drone-laws-by-country/japan-drone-laws/?v=35b5282113b8 (2018. 09. 07.).

⁹ Atherton (2015)

A japán hatóságok 2015. szeptemberében fogadták el a Polgári Repülési Törvény kiegészítését, amely 2015. decemberében lépett hatályba. 2015. december 10-én a szigorúbb szabályzás hatékony érvényesítése végett felállították a Tokiói Metropolitan Rendőrség legújabb drónokat alkalmazó egységét, amelynek a feladata a kisebb jogszértő drónok elfogása. Az egységet a könnyű, erős, stabil „*Spreading Wings S900*” típusú hexacopterekkel szerelték fel, amelyek mindegyikéhez hálót rögzítettek. Az elfogás leginkább ahhoz hasonlatos, ahogy egy medúza bekebelez egy rákot; a rendőrségi drón egy hálóval van felszerelve, a jogszértő drón, például egy quadcopter fölé repül, ami beakad a hálóbba, ezáltal repülésképtelenné teszi, ahogy a medúza csalánsejtjeivel megbénítja áldozatát. Ezután óvatosan – a sérüléseket elkerülendő – lerakja azt a földre.¹⁰

Az antidrón egység fő feladata a repüléstilalmi zóna és a kiemelten fontos objektumok (miniszterelnöki hivatal, parlament épülete, császári palota) védelme a fővárosban. A rendőrök, ha tudják, első lépésként megkeresik a jogszértő drónt irányító személyt, és figyelmeztetik, ha ez nem lehetséges, akkor a rendőrségi drón „behálózza” a jogszértő drónt és lehozza a földre. A rendőrségi drónok 6–10 láb (kb. 1,8–3 méter) hosszúak, kamerával és hálóval felszereltek. A háló 3 méter hosszú és 2 méter széles. A rendőrségi antidrón egység alkalmas lesz a fentebb említett 2015. áprilisi incidenshez hasonló fenyegetések kezelésére is.

Korábban is történt már drónfogás hálóval, azonban az a tény, hogy ezt a Franciaországban kifejlesztett módszert rendőrségi drónok használják, a világon egyedülálló.

Az új szabályzás bírságokat és más szankciókat helyez kilátásba a nem megfelelően használt drónok operátoraira, például az 500 láb (150 méter) maximális repülési magasság figyelmen kívül hagyása esetére. Tokió továbbá kitiltja a 200 grammnál (kb. fél font súlyúnál) nehezebb drónok használatát a sűrűn lakott lakóövezetekből, ebbe egész Tokió területe beletartozik. Ugyanezen méretet jelöli meg az amerikai Szövetségi Légügyi Hatóság (FAA – *Federal Aviation Agency*) is regisztrációmentesként, habár az FAA ilyen kategorikusan még nem tiltotta ki a városokból a drónokat, ehelyett csak a repterek közelében és speciális zónákban tiltotta meg használatukat.

Japánban a hobbioperátoroknak 10 munkanappal korábban – ami a gyakorlatban 15 naptári napot jelent – be kell jelenteni a minisztériumnak postai úton egy repülési engedély iránti kérelmet, ha repülésmentes zónában akarják használni gépüket. Ezen szabály megszegése minimum 500 ezer JPY (kb. 1 230 000 HUF) bírsággal jár. Az új szigorú szabályozás csalódást okozott a hobbifelhasználóknak. Egyesek szerint a drónipar fejlődését is visszavetheti. Megoldás lehetne bizonyos helyek kijelölése, ahol bárki szabadon használhatná drónját.¹¹

A japán gyakorlatból javaslom átvenni a közüzemekről (például elektromos felszíni vezetékek) való minimális távolság betartását.

¹⁰ Mogg (2015b)

¹¹ Mogg (2015a)

Új drónszabályozás Dél-Koreában

A kelet-ázsiai „high-tech” országban az online-vásárlás rohamos terjedése is gyorsította annak a törvénycsomagnak az elfogadását, amely szabályozás lefedi a drónok használatát. A 2017. márciustól kezdve hatályba lépett törvényekkel a korábbi szabályozást, a repülésről szóló törvényt helyezték hatályon kívül, amely addig „ultrakönnyű repülőként” nevesítette a drónokat.

Koreában a maximális reptetési magasság: 150 méter, mindig látótávolságon belül kell hogy maradjon a drón, ami azt jelenti, hogy pusztán szemmel láthatónak kell lennie. Kötelező felelősségbiztosítással rendelkezni, ha drónt akarunk regisztráltatni, ennek fedezete minimum 150 millió koreai won (kb. 38 millió forint). A maximális felszállási súly, ha 12 kg-nál több, akkor külön engedély szükséges. A repterektől legalább 9 km távolságra lehet reptetni. Másik távolságtartási szabály, hogy tömeg fölött sem lehet drónt reptetni. Szől egésze repüléstilalmi övezet, azonban ahogy azt az előzőekben említettem, van néhány drónreptetésre kijelölt park. A repüléstilalmi zónákat a felhasználók könnyen ellenőrizhetik egy mobiltelefonos applikáció segítségével, amelynek neve: „Ready to Fly”. Napkelte előtt és napnyugta után Koreában tilos drónt reptetni. A speciális szabályok körében előírás, hogy a kereskedelmi célú drónok irányítóinak kötelező a minisztériumi regisztráció. Koreában a Közlekedési Minisztériumhoz tartozik a drónok nyilvántartása. Kötelező a regisztráció a megrendelésre végzett munka esetén, azonban ha egy cég alkalmazottja végzi a munkát a drónnal, akkor értelemszerűen a cég regisztrál.¹²

A dél-koreai gyakorlatból javaslok átvenni a drónreptetés területi behatárolásának azt a módszerét, amely során egy rendeltetésszerűen működtetett közparkban jelölnek ki drónparkot. Továbbá az időbeli behatárolás átvételét is javaslok megfontolni, amely szerint napkelte és napnyugta között lehet használni a drónokat. Szintén a bevezetését javaslok egy nemzeti drónregiszternek, amit egy állami szervezet tart nyilván, illetve működtet.

Az európai uniós drónszabályozás – egységes biztonsági előírások Európa-szerte

Az Európai Parlament plenáris ülésén jóváhagyta a drónokkal kapcsolatos tervezetet. Az EP-képviselők támogatták az Európai Tanáccsal 2017. novemberben leegyeztetett tervezetet. (A képviselők 558 szavazattal, 71 ellenszavazat és 48 tartózkodás mellett fogadták el a javaslatot.)

Az egységes szabályozásnak kettős célja van, egyfelől hogy egységes biztonsági előírásokat fektessen le az unióban a pilóta nélküli légi járművek közlekedésére vonatkozóan, másfelől a gyártók számára megteremteni a termék- és szolgáltatásfejlesztéshez elengedhetetlen jogbiztonságot.

¹² Shin & Kim (2018)

Az új szabályok értelmében csak olyan drónok építhetők, amelyek működés közben nem veszélyeztetnek más személyt vagy az adott légtérrel használó egyéb járművet. Kockázati besorolásuk alapján különböző biztonsági funkciókkal kell rendelkezniük. A gép tömegétől vagy üzemelési területétől függően kötelező lesz például az ütközésselhárító rendszer, vagy az automatikus landolási funkció arra az esetre, ha a drón irányítója elveszti a kapcsolatot a géppel. A drónok bizonyos kategóriája felett a drónpilótáknak képzésen kell részt venni és vizsgát kell tenni jártasságukról. Nemzeti drónregisztereket kell létrehozni a drónpilóták és eszközeik regisztrálása végett, hogy baleset esetén azonosítható legyen az üzemeltető. Ez a szabály a kisebb drónokat nem érinti.

A jogszabály szerint az Európai Bizottság feladata lesz, hogy az alapelvek alapján kidolgozza a részletes uniós szabályozást például a drónok maximális sebességére vagy egymástól kötelezően megtartandó távolságra vonatkozóan. Azt is, hogy mely irányítónak és drónnak kell átesnie kockázati tanúsításon, kinek lesz kötelező a képzés, kit kell regisztrálni, és mely drónok esetében lesznek kötelezően előírt további biztonsági funkciók. Az uniós bizottság olyan szabványok kidolgozására is felhatalmazást kap, amelyek segítségével a bajba jutott, nagyobb kategóriájú eszközök fekete dobozából a segítségnyújtás meggyorsítása érdekében letölthetők lesznek a tárolt adatok.

A drónokra vonatkozó uniós szabályzás része az uniós repülésbiztonsági szabályok modernizálásának. A szabályfrissítés célja az volt, hogy az uniós repülésbiztonsága továbbra is magas szintű maradjon, ugyanakkor a szabályok praktikusabbak és a kockázati tényezőkkel arányosabbak legyenek a következő évtizedekben várható forgalomnövekedés kezelésére. A szabályok frissítésével továbbá szorosabbra fűzik a válságzónák feletti átrepülés engedélyezésével foglalkozó uniós és nemzeti hatóságok közötti együttműködést is.

A fenti tervezet elfogadása az első mérföldkő az egységes uniós drónszabályozás felé. A részletes szabályozás kidolgozásának folyamata elindult, a későbbiekben kialakított sztenderdek az egyes tagállamok nemzeti törvényhozásának is implementálni kell majd a saját jogrendszerükbe.

Magyarországon a jogalkotó az uniós szabályozás elkészülésére vár, azonban már történetek lépések a lassú, nehézkes engedélyezés egyszerűsítésére. Megjegyzendő, eddig a jogszerűtlen használat miatti szankció kiszabása is csak néhány esetben fordult elő.

Jelenleg a 150 kg-nál könnyebb drónok a nemzeti hatóságok hatáskörébe tartoznak, ezért a gyártóknak és üzemeltetőknek országonként eltérő tervezési és biztonsági előírásoknak kell megfelelniük. A civil dróntechnológia a következő tíz éven belül az uniós repülési piac mintegy 10%-ára (évi mintegy 15 milliárd euróra) nőhet. Az Európai Bizottság becslése szerint a drónágazat 2050-ig 150 ezer új munkahelyet hozhat létre.¹³

¹³ Jóváhagyták az EU drónszabályozást, folytatódhat az uniós törvényalkotási folyamat. Forrás: https://droninfo.blog.hu/2018/06/12/jovahagytak_az_eu_dronszabalyozast (2018. 09. 07.).

A drónok technológiai vonatkozásai „egy jogász szemüvegén keresztül”

Repülőtértípusok

Világos, átlátható normák kellene, de a túl szigorú szabályzás sem célravezető, mert szükség van arra, hogy megteremtsük a biztonságos működtetés feltételeit a hobbidrónozók számára is. A 2017. július 1-jén hatályba lépett végrehajtási rendelet tartalmazza egy úgynevezett „VII. osztályú repülőtér” kategória bevezetését, amelynek célja, hogy a pilóta nélküli légi járművekkel lehessen egy elhatárolt területen légi közlekedési tevékenységet végezni. („VII. osztály: olyan polgári célú, nem nyilvános repülőtér, amelyről kizárólag pilóta nélküli légijárművel végzett légiközlekedési tevékenység végezhető.”) E repülőtér üzemeltetéséhez a hosszas hatósági eljárás lefolytatása helyett bejelentési kötelezettséget írnának elő, amely az üzemeltetéshez kapcsolódó alapvető információt tartalmazza. E lehetőség oktatási, kísérleti, kutatás-fejlesztési vagy akár gyakorlási célt szolgálna egy biztonságos, elkülönített területen. A reptértípus megteremtése továbbá lehetőséget teremthet a hagyományos értelemben vett repülőmodellezésre. Hazánkban egyébként összesen 122 repülőtér működik, többségük irányítás nélküli kis reptér.

Számos külföldi példa is van már arra, hogy miként teremtik meg a biztonságos működtetés feltételeit. Dél-Korea fővárosában Szöulban például már több drónos parkot is létrehoztak, a legelső a Gwangnaru Hangang Park volt. Itt a parkon belül kijelöltek egy részt a drónhasználók számára. Nagyon népszerű a 2016 nyarán megnyitott Hangang Drón Park, ahol már drónröptető ügyességi versenyeket is rendeztek. A versenyekre életkorra tekintet nélkül bárki nevezhet és egy akadálypályát kell időre teljesítenie. A parkban az emberek a saját drónjukat röptetik, egy előre lefoglalt időpontban, de drónkölszönző is működik és újabb drónos parkok megnyitását is tervezik.¹⁴

Nemcsak a drónütközések veszélyesek a városi környezetben, hanem a terroristák vagy más bűnelkövetők is felhasználhatják bűncselekmények elkövetési eszközeként. A városok, illetve az épületek nincsenek megfelelően felkészülve a drónok robbanásszerű, tömeges elterjedésére. Az Európai Légügyi Hatóság (EASA) dolgozik egy összehangolt szabályozásra és egységes definíciókra törekszik például a repüléstilalmi zónák meghatározásában és a korlátozásokat illetően, azonban nagyon sok épület – amelyek között kritikus infrastruktúrához kapcsolódó épületek is vannak – még mindig védtelen.

Milyen drón-detektáló megoldások léteznek?

Védelem kizárólag csak detektálással lehetséges, erre különböző radarok alkalmasak. Egyik sem 100%-os, ezért összetett megoldásra van szükség. A jelenleg elérhető egyik legjobb megoldás drónok városi környezetben történő detektálására az amerikai Spotter RF radarrendszere. Kicsi szenzorokat helyeznek el a védendő épületen

¹⁴ <http://english.seoul.go.kr/hangang-drone-park/> (2018. 09. 07.).

(tetőn, sarkokon) és ötféle, különböző hatótávolságú radar képes detektálni az épület közelébe kerülő drónokat 130 métertől egészen 1,3 km távolságig terjedően. A radar-szoftverek riasztójelzést küldenek az operátornak, aki látja egy távolról irányítható forgókamera segítségével a felbukkanó behatoló drónt, mert a rendszer automatikusan lokalizálja és megjeleníti a monitoron a fő fizikai paramétereivel együtt (ezek a röppálya, a magasság és a sebesség). A riasztójelzés megkönnyíti az adekvát reakálást a biztonsági protokollnak megfelelően.

Frekvenciazavaráson alapuló elhárítás

A frekvenciazavaráson alapuló elhárító rendszerek nem újkeletűek, a franciák például Afganisztánban használták a katonai utánpótlást szállító teherautókra telepítve, annak érdekében, hogy az útvonalat biztosítsák, mert a bizonyos gyanús frekvenciákat blokkoló berendezések bombák kiiktatására alkalmasak.

Az Atos IT-konzern Drone Schield rendszere¹⁵ megzavarja a légi járművek és az irányítórendszerek, navigációs műholdak közötti kommunikációt úgy, hogy egyes frekvenciákat blokkolni tudnak. A legnehezebb feladat az, hogy konkrétan az adott frekvenciára tudják ráállítani az eszközt. Nem szerencsés az összes frekvenciát blokkolni, mert ezáltal nemcsak a saját kommunikációt akadályozzák, hanem rendkívül energiaigényes is. A Drone Schield ahogy neve is mutatja, „pajzsként” működik, két zónát képez a védendő objektum körül. Ha egy drón berepül az első zónába, akkor megszakad a kapcsolata az irányítóval, ilyenkor a legtöbb kereskedelmi célú, vagy hobbidrón visszarepül gazdájához, a „home pointra”, kivéve ha egy előre programozott útvonalon közlekedik egy GNSS vevőegység segítségével. Ha a drón továbbrepül a második zónába, akkor már minden jelet blokkolnak, így a drón vagy leszáll vagy lezuhan. A Drone Schield célkitűzése a lezuhanás megakadályozása a személyi- és anyagi károk elkerülése végett. Sajnos egyes drónok esetén frekvenciaugrásokat alkalmaznak a gyártók és ezáltal próbálják kijátszani az elhárító rendszereket. Az optikai és akusztikai szenzorok is javítják az UAV-felderítés hatékonyságát. A rotorhang alapján azonosítást végző akusztikai szenzorok a nagyvárosokban az alapzaj miatt csak kiegészítői lehetnek a védelemnek, mert túl érzékenyek, sok téves riasztást generálhatnak.¹⁶

Dedrone-technológia

A német Dedrone cég születését egy 2013. szeptember 15-én történt eseménytől datálja. Ezen a napon Angela Merkel szövetségi kancellár egy választási kampánygyűlésen vett részt Drezdában, ahol több magas rangú CDU-politikussal együtt egy színpadon felállított asztalnál foglalt helyet. Alighogy megnyitották az eseményt, egy drón hirtelen a pulpitus felé repült, 2 méterre megközelítette a kancellárt, majd végül a színpad-

¹⁵ Berta (2016)

¹⁶ Tarantola (2015)

nak csapódott. Az esetet egy tréfával elütötték és zavartalanul folyt tovább a gyűlés, azonban a cégalapító ötlete megszületett arról, hogy szükséges lenne egy olyan technológia kifejlesztése, amely a civil drónok ellen véd, hisz ha ez a drón fegyverrel felszerelt lett volna, akkor az súlyos következményekkel járt volna. Az incidensért később a „Kálopárt” vállalta a felelősséget, ugyanis így akarták demonstrálni, hogy megfigyelés alatt tartják Merkel minden politikai lépését. A Deutsche Telekom konszernhez tartozó 2014-es alapítású Dedrone cég terméke a Dedrone-szoftver, amely egy hatékony, valós idejű, többszenzoros védelem a létesítmények és a légtér védelmében. A cég két saját objektumát is ezzel a szoftverrel védi, de a termék széles körű referenciával rendelkezik, például alkalmazzák Katarban a királyi család védelmére vagy az amerikai elnökválasztási kampány során Hillary Clinton és Donald Trump nyilvános vitáinak helyet adó épületet is ezzel biztosították. A védett épületen természetesen IP-kamerákat helyeznek el, valamint radart, jammert (jelzavarót) és különféle szenzorokat. Az ötszörös szenzoros védelem detektálja és azonosítja a behatoló drónt. Előzetesen úgynevezett fekete és fehér listás drónok vannak betáplálva a rendszerbe, tehát ha ellenséges drónt észlelnek, azonnal kezdődhet az elhárítás.

2017. január 17–20. között rendezték meg 47. alkalommal az éves világgazdasági fórumot a svájci Davosban. A Dedrone a konferencia védelmét is ellátta, ezzel mintegy a gyakorlatban demonstrálták a rendszerük hatékonyságát. Előzetesen felvették a kapcsolatot a konferenciának helyet adó Graubünden kanton rendőrségével és megszervezték a védelmet. A Dedrone cég legújabb terméke a DroneTracker 2.5 egy még megbízhatóbb detektálást és azonosítást ígér a behatoló drónok elleni védelemben. A piacvezető Dedrone eredetileg németországi, kasseli székhelyű cég a közelmúltban áttette székhelyét Kaliforniába, San Franciscóba, PR és marketing megfontolásból.

Egyéb drónelhárító módszerek

Míg Hollandiában a rendőrség „középkori módszerrel”, sasok betanításával történő drónelhárítással próbálkozik, addig Kínában lézeres elhárítást tesztelnek. Japánban bevált a hálóval felszerelt drónelfogó drónegység. A francia székhelyű *Airbus Defence and Space* radarból és infrakamerából álló rendszert fejlesztett a létesítmények elleni dróntámadások ellen. Oroszország új mikrohullámú ágyúja 360 fokos repüléstilalmi övezetet hoz létre maga körül kb. 10 km-es körzetben, és kisüti bármely repülőgép, drón vagy irányított rakéta elektronikáját.

A drónok rendészeti alkalmazása

A pilóta nélküli légi járművek rendészeti alkalmazására jó példa Angliában a west-midlandsi rendőrség egy kísérleti pilotja, amelynek keretében UAV-k segítségével monitorozták a sportrendezvények résztvevőit, elsősorban a futballmérkőzések közönségét és így preventív módon tudtak fellépni a játékkal összefüggésben előforduló esetleges erőszakos cselekmények vonatkozásában. A pilot értékelése szerint egyértelműen jól

vizsgáztak a drónok a „huligán” tömegek kezelésében. Különösen hatékony volt a Birmingham City és Aston Villa csapatok nem éppen barátságos szurkoló-táborainak megfékezésében. Az Egyesült Királyságban sem megy azonban minden zökkenőmentesen, míg a West Midlands Police Department részére hivatalos engedély lett kiállítva a drónok alkalmazására, addig a Brit Polgári Légügyi Hatóság szabályozása tiltja a közvetlen stadionok feletti repülést. A rendőrség azonban így is elégedett, mert a stadionokat körülvevő területek fölötti röptetés is megállítja a huligánokat. A west-midlandsi rendőrség részéről Keith Holliday a következőképp nyilatkozott a Birmingham Mailnek: „A dróntechnológia fantasztikus és kézzelfogható haszna van a modern rendészetben. Ez volt az első alkalom, hogy drónokat alkalmaztunk egy nagy futballmeccs során és fontos szerepet játszottak a közönség biztonságának garantálásában.”¹⁷

Ausztráliában képviselői kezdeményezésre a queenslandi rendőrség drónokra cserélte helikoptereit két okból kifolyólag: a drónok üzemeltetése kisebb költséggel jár, másrészt alkalmazásukkal jelentősen csökken a reakcióidő. New South Wales rendőrsége már korábban hasonlóan járt el és mivel a drónok beváltották a hozzájuk fűzött reményeket, újabb 100 tagú drónflotta alkalmazását tervezik a bűnüldöző szerveknél.

A floridai rendőrök 2016 novemberétől kezdődően már kiképzést kapnak a drónok biztonságos kezelésére. A repülésbiztonsági oktatásban 30 éves tapasztalattal rendelkező, 2014-től USI (*Unmanned Safety Institute*) néven működő intézet pilóta nélküli légi járművek biztonságos üzemeltetését oktatja és kutatja, a floridai rendőrség velük kötött megállapodása biztosítja a rendőrök színvonalas kiképzését. A rendőrök workshopokon is részt vesznek, ahol az erőszakos drónbehatolásokra való megfelelő reagálásra készítik fel őket.

A Battelle cég DroneDefendere

A Battelle nevű amerikai cég 2015 őszén mutatta be a „DroneDefender” nevű drónelhárító puskáját. Alex Morrow, a Battelle műszaki igazgatója szerint könnyen és megbízható módon lehet a drónpuskával semlegesíteni a fenyegetéseket. A fegyver súlya mindössze 10 font, azaz 4,5 kg és a hatótávolsága 400 méter. A DroneDefender rádióhullámokat indít a célpontra: egyrészt blokkolja drónhoz érkező rádiójeleket, másrészt pedig az eredeti jeleket a saját maga által küldött jelekkel „felülírva” leszállásra tudja kényszeríteni a drónokat. Az eszköz a leggyakrabban használt GPS- és ISM-frekvenciákon működik, és a gyártó szerint a drónok széles palettája ellen hatékony és különösen hasznos lehet robbanóanyagot szállító ellenséges drón esetén. Az USA-ban a Fehér Ház és kertjének védelme mellett a nagykövetségek, iskolák vagy történelmi helyszínek védelmére is használják.

A drón és az operátor közötti kommunikáció megszűnésekor vagy lezuhan a drón, vagy visszatér a felszállási helyére. Mindenképpen a második eset a szerencsés, mert így az operátort számon tudjuk kérni, a lezuhanó drón pedig balesetet, anyagi kárt

¹⁷ Lockley (2018)

okozhat, illetve felrobbanhat stb. (Általában az optikai szenzorral rendelkező drónok repülnek vissza a kiindulási pontra.)¹⁸

A Hikvision Anti-Drone Gunja

Már hazánkban is elérhető a kínai Hikvision által gyártott antidrón puska. A cég képviselői a Riel Elektronikai Kft.-vel együtt 2017. március 24-én Budapesten tartottak egy nagyon látványos, meggyőző bemutatót a megrendelői oldalnak, amely eseményen jómagam is jelen voltam. Az antidrón puska pillanatok alatt működésképtelenné tette a bevásárlóközpontokban is megvásárolható 50 ezer forintos hobbidrönt, és az azonnal lezuhant a pázsitra. Ezt a műveletet tucatnyi alkalommal megismételték, mindig ugyanazon eredménnyel. A hobbidrónban sérülés nem keletkezett. A puska nagyon könnyű, egyszerű a kezelése: a szátkereszt célra irányítása és az elsütőbillentyű lenyomása. Az akkumulátor 10-15 „lövésre” elég, ezután a tartalékkakkumulátort lehet alkalmazni.

Konklúzió

Új szabályozásra van szükség a drónok használatának korlátozása végett Európában, de ez a szabályozás nem lehet aránytalanul szigorú sem, hogy ne riassza el a befektetőket. Fontos szempont, hogy a pilóta nélküli légi járművek idejében és adekvát módon tudják felismerni a légtérben repülő légi járműveket, és ne veszélyeztessék a fedélzetükön emberekkel repülő gépeket. A sűrűn lakott területek felett, illetve a repülőterek-, erőművek-, nukleáris- és vegyi üzemek védelmére kiemelt figyelmet kell fordítani. Fontos szempont a drónokkal kapcsolatos adatvédelmi kérdések megoldása is, adatvédelmi területen már van uniós és nemzeti szintű szabályozás egyaránt.

Nem elég észszerű szabályozást kialakítani, szükség van jogkövető és felelősen gondolkodó állampolgárookra is. Mindenképpen könnyíteni kell az engedélyezést és a modern technika vívmányait alkalmazva felhasználóbaráttá tenni az engedélyhez jutás folyamatát, ugyanakkor megfelelő garanciális feltételek megléte szükséges a biztonságos drónhasználat gyakorlatának kialakításához. Nem elhanyagolható a felhasználóknak nyújtott közérthető tájékoztatás sem.

A német gyakorlatból javaslok átvenni a videoszemüveg használatát annak érdekében, hogy a 250 gramm alatti tömegű drónok is megfelelően kontrollálva legyenek a drónhasználat közben, hiszen relatíve alacsony áruk miatt ezek nagy számban vannak jelen a légtérben. A brit gyakorlatból javaslok átvenni azt, hogy egy esetlegesen bekövetkező baleset során a felelősség a tulajdonost terhelje minden esetben, így a kivizsgálás nem a jellemzően túlterhelt rendőri szervek felelőssége lesz. A japán gyakorlatból javaslok átvenni a közüzemektől (például elektromos felszíni vezetékek) való minimális távolság betartását. A dél-koreai gyakorlatból javaslok átvenni a drónröptetés területi behatárolásának azt a módszerét, amely

¹⁸ Tarantola (2015)

során egy rendeltetésszerűen működtetett közparkban jelölnek ki drónparkot. Továbbá a Dél-Koreában alkalmazott időbeli behatárolás átvételét is javaslom megfontolni, amely szerint kizárólag napkelte és napnyugta között lehet használni a drónokat, a drónbalesetek megelőzése érdekében. Szintén a bevezetését javaslom egy nemzeti drónregiszternek, amit egy állami szervezet tart nyilván, illetve működtet.

Tudjuk, hogy száz százalékos biztonság nem létezik, de reméljük, hogy a drónelhárító technológiák és a jogszabályi garanciák képesek lesznek lépést tartani a drónok gyors, tömeges elterjedésével.

IRODALOMJEGYZÉK

- Atherton, Kelsey D. (2015): *In Japan, Drones Guide Robot Trucks At Construction Sites, More machines, fewer humans*. Forrás: www.popsoci.com/in-japan-drones-guide-robot-trucks-at-construction-sites (2018. 09. 07.)
- Berta Sándor (2016): *Frekvencia-zavarás a drónok ellen*. 2016. 02. 13. Forrás: <https://sg.hu/cikkek/it-tech/117590/frekvencia-zavaras-a-dronok-ellen> (2018. 09. 11.)
- Lockley, Mike (2018): *How police are using DRONES to tackle football hooligans*. 2018. 01. 11. Forrás: www.birminghammail.co.uk/news/midlands-news/how-police-using-drones-tackle-14012400 (2018. 09. 11.)
- Magyar Tamara (2017): *Új törvény érvényes a drónokra Németországban*. Forrás: <http://nemetsorszagimagyarok.de/hirek/torveny-a-dronokrol> 2017. 04. 14. (2018. 09. 11.)
- Mogg, Trevor (2015a): *Japanese police plan to battle drones with even bigger drones, equipped with nets*. 2015. 12. 10. Forrás: www.digitaltrends.com/cool-tech/japan-cracks-down-on-hobbyist-drones-with-new-laws/ (2018. 09. 11.)
- Mogg, Trevor (2015b): *Watch Japanese cops use a net-equipped drone to catch a 'rogue' quadcopter*. 2015. 12. 14. Forrás: www.digitaltrends.com/cool-tech/watch-japans-bizarre-net-wielding-police-drone-in-action/ (2018. 09. 07.)
- Novák Csaba (2015): *Amikor a drón befejezi röptét... Minden, amit a jogszerű drónhasználatról tudni kell*. In Radványi Róbert szerk.: *Biztonsági évkönyv*. Budapest.
- Shin & Kim (2018): *New Korean drone laws*. 2017. 02. 08. Forrás: <http://www.shinkim.com/attachment/318> (2018. 09. 06.)
- Sipos Attila (2017): *A polgári légi jármű jogi státusza*. *Repüléstudományi Közlemények*, 29. évf. 3. sz. 273–300.
- Tarantola, Andrew (2015): *Anti-drone rifle shoots down UAVs with radio waves*. 2015. 10. 14. Forrás: www.engadget.com/2015/10/14/anti-drone-rifle-shoots-down-uavs-with-radio-waves/ (2018. 09. 10.)

Internetes források

- https://droninfo.blog.hu/2018/06/12/jovahagytak_az_eu_dronszabalyozast 2018. 06. 12. (2018. 09. 07.)
- https://droninfo.blog.hu/2018/08/03/uj_drontorveny_lepett_eletbe_angliaban 2018. 08. 03. (2018. 09. 10.)
- <http://english.seoul.go.kr/hangang-drone-park/> (2018. 09. 10.)
- www.uavsystemsinternational.com/drone-laws-by-country/japan-drone-laws/?v=35b5282113b8 (2018. 09. 07.)

ABSTRACT

Increased and Even More Tighter Regulations on Using Drones

ROTTLER Violetta

Private security industry is in a continuous change. In several areas a fundamental paradigm shift can be seen. The integrated security solution (manned guarding with electronic defence) is the leading trend and drones play an increasing role in that. The goal of this paper is to give a short overview about the current regulation in Hungary, in the European Union and to show some regulation examples from abroad. In my opinion, using drones in law enforcement should be increasingly important. To create a proper national regulation, it can be useful to get familiar with the different foreign resolutions.

Keywords: drone, drone regulation

A magánbiztonsági szektor szakmai felügyeletének és ellenőrzési modelljének vizsgálata a rendőrség hatósági ellenőrzésének vonatkozásában¹

SZABÓ Csaba²

Jelen munkában a magánbiztonsági szektor szakmai felügyeletének és ellenőrzési rendszerének a vizsgálatára, valamint a szakterülethez kapcsolódó rendőrségi hatósági ellenőrzésének jelenlegi rendszerére vonatkozó hazai kihívásainak az azonosítására kerül sor. A tanulmányban átfogóan mutatjuk be és elemezzük a magánbiztonsági szektort érintő és a rendőrség feladatrendszeréhez tartozó rendészeti igazgatási szakterület jelenlegi struktúráját és szakági szerkezetét. A kutatásban a személy- és vagyonvédelem szakterületéhez szervesen kapcsolódó hatósági ellenőrzési rendszer átfogó feltérképezésére kerül sor, amely során azonosítjuk azokat a kihívásokat, amelyek rendszerszintű meghatározására törekszünk a felvázolt hipotézisek segítségével. A kutatás a rendőrség igazgatásrendészeti szakágát érintő aktuális kihívásokat is azonosítja és rendszerezi, abból a megfontolásból, hogy felvázolja a szakterület jövőképeire vonatkozó strukturális javaslatokat a hatékonyabb hatósági ellenőrzés elősegítése, valamint a szakmai alapú ellenőrzés kialakítása érdekében.

Kulcsszavak: rendészeti igazgatás, magánbiztonsági szektor, szakmai felügyelet, hatósági ellenőrzés, igazgatásrendészet, rendőrség

Bevezetés

A magánbiztonsági szektor külső és belső kihívásainak megoldása és hatékonyságának növelése érdekében hozott válaszlépések mind a hazai, mind a nemzetközi szintereken nem szolgáltak olyan mérhető eredményekkel, amelyek hozzájárultak volna a szakma presztízsének erősítéséhez. A szakterület hatékonyságát a kihívásokra adott válaszok

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

² SZABÓ Csaba dr., PhD, r. őrnagy, tanársegéd, NKE RTK, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék Csaba SZABÓ PhD, police major, assistant lecturer, NUPS Faculty of Law Enforcement, Department of Private Security and Local Governmental Law Enforcement
orcid.org/0000-0001-9573-2332, szabo.csaba@uni-nke.hu

alkalmazhatósága mozdíthatja elő, amely nagymértékben előmozdíthatná az azonosított problémák és kihívások kezelését. Ezekre a kérdésekre elsősorban a jelenleg alkalmazott hatósági szervezeti struktúra keretében kell hatékony és eredményes válaszokat megfogalmazni mind a jogalkotás, mind a szakma részére. Lényeges szempont, hogy azonosítsuk, majd egyúttal zárjuk ki a rendszerből azokat a magánbiztonsági szektort érintő problémákat, amelyek gátolják a produktivitást és a szakma eredményességét. A nehézségek azonosításának a célja a feltárt problémák közötti kapcsolatok megállapítása, a felvázolt jelenségek felmérése, valamint az összehasonlítás és a kapott eredmények vizsgálata.

A magánbiztonsági szektort érintő hazai és a nemzetközi kutatások számos olyan fontos problémát azonosított, amely megoldandó kihívást jelent a szakma számára.³ Többek között az alkotmányosság és a rendészeti szervekkel történő együttműködés hiánya, a bűncselekmények megelőzése és a bűnüldözési szerepkör erősítése, a magánbiztonság egyes dimenzióinak a problémája, az egyéni felelősség kérdésköre, a tudás és a releváns szakmai tapasztalat hiánya, az üzleti modell hatékonyságának erősítése, valamint a magánbiztonsági szektort érintő kihívások kezelésének esetlensége. A kutatások vizsgálták az elmúlt tíz év magánbiztonsági tendenciáit is, amely eredmények rávilágítottak arra a tényre, hogy a magánbiztonsági szakterület vonatkozásában kimagasló a stagnálás mind a szakmai, mind a szervezeti kultúra, mind a probléma felismerése és megoldása területén. Jelentős változások a biztonságtechnika területén figyelhetők meg, azonban ez még nem elegendő a magánbiztonsági szakterület teljes rekonstrukciójához.⁴

Az Európai Uniót érintő új típusú biztonsági kihívások megjelenése és ezzel összefüggésben a biztonság fogalomkörének az átalakulása és kiszélesedése a biztonsági kihívásokra adott válaszok diverzifikálását igénylik, mivel a pusztán rendészeti eszközök alkalmazása nem teszi képessé az államot a biztonsági rendszerben fellépő fenyegetések kezelésére. A kutatás vizsgálatai rávilágítanak arra a tényre, hogy a magánbiztonsági szektor fejlesztésére és strukturális átalakítására szükség mutatkozik belátható időn belül, mivel az új típusú biztonsági kihívások kezelésében a magánbiztonsági szektornak is jelentős szerepe van.

A magánbiztonsági szektor olyan alapvető képességeinek az átstrukturálására és fejlesztésére van szükség, mint a *képzési rendszer, a hatósági ellenőrzés hatékonyságának, valamint a személy- és vagyonőrök felkészültségének erősítése, az igazgatásrendészeti ügyintézési rendszer átalakítása, valamint az önvédelmi képesség támogatását szolgáló eszközrendszerek fejlesztése*. A magánbiztonsági szektor a felvázolt képességek hiányában nem tud hatékony válaszokat adni az új típusú biztonsági kihívások megelőzésére, vagy a kialakult veszélyhelyzet hatékony kezelésére.

Jelen tanulmány – *a felvázolt képességek közül* – a magánbiztonsági szektor személyes vagyónvédelmi, magánnyomozói, illetve vagyónvédelmi rendszert szerelői és terve-

³ Richards–Smith (2012) 12–15.

⁴ Nemeth (2012) 213–215.

zői szakmai tevékenységének hatósági ellenőrzését és szakmai felügyeletét ellátó rendőrség hatósági ellenőrzésére vonatkozó feladatrendszerének a hatékonyságát elemzi. A kutatás feltárja és bemutatja a rendszer erősségeit és gyengeségeit, valamint ezek mentén megoldási javaslatokat tesz a magánbiztonsági szektort érintő hatósági ellenőrzés fejlesztésére és egy szakmai alapú ellenőrzési struktúra kidolgozására.

A vizsgálataim során két kérdéskör vonatkozásában kerestem a válaszokat:

- *A magánbiztonsági szektor hatósági ellenőrzési rendszerével kapcsolatban azonosított problémák indokolták-e egy szakmai alapokon működő ellenőrzési szervezet létrehozását?*
- *A szakmai alapú ellenőrzési modell hatékonyságát tekintve milyen irányvonalakat képvisel a hatósági ellenőrzéssel szemben?*

A kérdések megválaszolására az irodalomkutatás és a jogszabáylelemzés együttes módszerét alkalmaztam.⁵

A hazai magánbiztonsági szektor jelenlegi rendszere a hatósági ellenőrzés és a szakmai felügyelet vonatkozásában

Bő egy évtizeddel ezelőtt az állam a közrend és a közbiztonság javítása, valamint a bűnmegelőzés hatékonyságának fokozása érdekében irányozta elő, hogy a személy- és vagyonvédelem szakterülete segítse az állami bűnüldöző hatóságok tevékenységét. Ennek érdekében megerősítették azokat a nemzeti és a magánbiztonsági mechanizmusokat, amelyek legitimitást és hitelességet nyújtottak a hazai magánbiztonsági szektor rendezetlen és szabályozatlan rendszerében.

A magánbiztonsági szektor fejlődése és szervezeti hatékonysága érdekében elengedhetetlen annak a szakmai fejlesztésnek a szükségessége, amely biztosítja a társadalom, valamint a magánbiztonsági szolgáltatásokat igénybe vevők számára, hogy a szolgáltatások gyakorlása során érintettek személyhez fűződő jogait, vagyoni érdekei sérthetetlenségére irányuló igényeit magas szinten garantálják.

⁵ A kutatás elsődleges eszköze a PubMed online keresőszoftver volt, amely lehetővé teszi a MedLine publikációs adatbázis kutatását keresőkifejezések alapján. Az adatbázist 1963-ban hozták létre, 1971-ben vált online módon kereshető, majd 1997-ben telepítették rá a PubMed keresőszoftvert, és jelenleg több ezer folyóirat több mint húszmillió publikációját tartja nyilván. Az irodalomkutatás során a következő kereső kifejezéseket használtam magyar és angol nyelven: *law enforcement* (rendészeti igazgatás, igazgatásrendészet), *private security sector* (magánbiztonsági szektor), *professional supervision and official control* (szakmai felügyelet és hatósági ellenőrzés), *police* (rendőrség). Az absztraktok tartalma alapján a listából töröltem a nem témába vágó cikkeket. A fennmaradó tanulmányokból kiválasztottam azokat, amelyek kifejezetten a magánbiztonsági szektorral és a hatósági ellenőrzések átalakításával kapcsolatos társadalomtudományi kutatásokat tartalmaztak. Nem vettem számításba azokat a kutatásokat, amelyek nem a magánbiztonsági szektorral és a hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos kutatásokkal foglalkoztak. Kizártam azokat a tanulmányokat, amelyek érintik ugyan a magánbiztonsági szektor nemzetközi rendszereit, viszont nem az új típusú biztonsági kihívásokkal, vagy a rendőrség felügyeleti és/vagy igazgatásrendészeti feladataival kapcsolatban teszik mindezt. A felvázolt keresési tevékenység során *harminchárom* tanulmányt azonosítottam, amelyek kutatását és irodalomjegyzékét is áttanulmányoztam jelen cikk kutatási témájának teljes és eredményes feldolgozása érdekében. A vizsgált jelenség értékelése során a tanulmányok teljes szöveganyagát áttanulmányoztam, és részletesen vizsgáltam a benne közölt adatokat. Az értékelt és felhasznált forrásmunka anyagok összességében alkalmasak a másodlagos elemzésre, valamint a magánbiztonsági szektor felügyeleti rendszerével és hatósági ellenőrzésével kapcsolatos kihívások megvilágítására.

Ezen célok elérése érdekében a magánbiztonsági szektor több területét érintő együttes fejlesztésére van szükség. A hazai magánbiztonsági szektor egyes képességeinek (úgy mint *logisztika, információs és kommunikációs eszközök, rendészeti jellegű sémák, kényszerítő eszközök, önvédelmi képesség erősítése, hatékony és strukturált hatósági ellenőrzés*) a fejlesztésére és a szükséges jogalkotói felhatalmazás biztosítására az új típusú biztonsági kihívások hatékony kezelése érdekében lényeges elvárás mutatkozik, mind a magánbiztonsági szakma, mind az állami szektor oldaláról. A *magánbiztonsági szektor legmeghatározóbb kihívásai közé tartozik, hogy olyan humán, technikai és jogi erőforrásokkal, valamint rendészeti és civil eszközökkel és képességekkel rendelkezzenek, amelyek hatékonyan járulhatnak hozzá a kihívásokkal összefüggésben keletkező állami és a magán megbízások biztonságos kialakításához, megszervezéséhez és végrehajtásához.*⁶ Mindezekkel összefüggésben indokolt a szakterületet érintő szabályozási célok elérésének a meghatározása, valamint a *hatósági ellenőrzés szabályrendszerének az átstrukturálása.*

A hatályos jogszabályok értelmében a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyónvédelmi, vagyónvédelmi tervezői és szerelői, valamint a magánnyomozói szolgáltatás törvényességét – *elsősorban, de nem kizárólagosan* – a rendőrség ellenőrzi. A rendőrség a tevékenység ellenőrzése, valamint a tevékenység gyakorlásához szükséges működési engedély, hatósági bizonyítvány és igazolvány hitelességének ellenőrzése érdekében hatósági ellenőrzést folytat.

A személy- és vagyónvédelmi törvényben lefektetett jogalkotói megfogalmazás alapján a törvény hatálya alá tartozó tevékenység hatósági ellenőrzését a rendőrség végzi, amely a *tevékenység gyakorlásának jogszerűségére, a felelősségbiztosítási szerződés meglétére, a rendőrség által nyilvántartott adatok valódiságára, a rendőrség által hitelesített naplóba (a továbbiakban: napló) bejegyzett adatokra, és az engedélyezés vagy a tevékenység végzésének feltételeiben beállott változások vizsgálatára* terjed ki.⁷

A törvényben a jogalkotó a rendőrség ellenőrzési tevékenységének feladatrendszerét rögzíti. A hatósági ellenőrzés szövegétől eltérő szakmai megközelítésből a hatósági ellenőrzés fogalmát az alábbiak szerint definiálják:

A hatósági ellenőrzés a közigazgatási tevékenység része. Az ellenőrzés sajátossága, hogy minden ügyfélre kiterjed és kifejezett jogszabályi felhatalmazás alapján kerülhet rá sor. Az eljárás jogilag szabályozott tevékenység. Elsődleges célja a *megelőzés* (prevenció), a másodlagos célnak a tapasztalt *jogsértések* kiküszöbölése tekinthető. A hatósági ellenőrzés a közigazgatási szervek külső ellenőrzése, amely a szervezeti rendszeren kívüli tevékenységet jelent. A hatósági ellenőrzés során a hatóság közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik. A hatósági ellenőrzés területeit és eszközeit jogszabály határozza meg. A hatósági ellenőrzés eredménye alapján szükséges megindítani az eljárást, ennélfogva nem része a hatósági eljárásnak. A *hatóság hatáskörének keretei között ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.* A rendőrség a hatósági ellenőrzést évenként egyszer kötelezően hajtja

⁶ Morabito–Greenberg (2003) 11–12.

⁷ Rendőrségi nyilvántartás és hatósági ellenőrzés. 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól. 8. § (5) bek. Magyar Közlöny, 155. sz. 8982–8998.

vége. Megjegyzendő, hogy a hatósági ellenőrzés alatt nemcsak a szakmai tevékenység gyakorlati végrehajtásának és szabályszerűségének az ellenőrzését értjük, hanem azokat a rendőri szerv által végrehajtott vizsgálatokat is, amelyeket egyes nyilvántartásokból adatigénylés során a kérelem elbírálásának folyamata alatt szükséges lekérdezni a hatóságnak.

A vállalkozói tevékenységnek a törvény szerinti ellenőrzése alapvetően annak a rendőrkapitányságnak a feladatkörébe tartozik, amely az engedélyt (*hatósági igazolványt, működési engedélyt, hatósági bizonyítványt*) kiadta, illetve amelynek illetékességébe az adott vállalkozás tartozik. Az adott rendőrkapitányság illetékességi területén székhellyel rendelkező vállalkozás esetében a rendőrkapitányság igazgatásrendészeti szolgálati ága adminisztratív jellegű hatósági ellenőrzési feladatkörrel rendelkezik.

Ezzel ellentétben a *magánnyomozói* tevékenység helyszíni ellenőrzésének végrehajtása a rendőrkapitányság bünyügyi szolgálati ágának feladatkörébe tartozik.⁸

A közterületen és/vagy nyilvános helyen személy- és vagyonvédelmi tevékenységet ténylegesen végző személyek helyszíni ellenőrzését a rendőrkapitányság közrendvédelmi szolgálati ága hajtja végre. Amennyiben a szakmai tevékenységet nem az engedélyező rendőrhatalóság illetékességi területén gyakorolják, a tevékenység végzésének ellenőrzését a tevékenység gyakorlása (*a vállalkozás telephelye vagy fióktelepe*) szerinti rendőrkapitányság közrendvédelmi vagy bünyügyi szolgálati ága önállóan hajtja végre.⁹

A rendőrség a hatósági ellenőrzés lefolytatása során a tevékenységre vonatkozó jogszabályi kötelezettségek, előírások, korlátozások betartását, a felelősségbiztosítási szerződés meglétét, a rendőrség által nyilvántartott adatok valódiságát, a tevékenységi naplóba bejegyzett adatok hitelességét, valamint az engedélyezés vagy a tevékenység végzésének feltételeiben beállott változásokat vizsgálhatja.

A rendőrség által jelenleg alkalmazott ellenőrzési struktúra célját elsősorban az állam által meghatározott érdekek határozzák meg. *Ezek az érdekek elsősorban a közrend és a közbiztonság erősítését szolgáló közérdekekre, míg másodsorban a magánbiztonsági szektor szolgáltatásai által biztosított tulajdonosi igények érvényesítésére vonatkozik.* Közérdek esetén az ellenőrzés olyan tevékenységre vagy magatartásra terjed ki, amelyet jogszabályok (például törvények, kormányrendeletek, önkormányzati rendeletek) és kötelező állami (hatósági) előírások szabályoznak. A tulajdonosi érdekből végzett ellenőrzés döntően a gazdálkodó szervezetre vagy tevékenységének egészére terjed ki. A szakterületet szabályzó hatályos jogszabályok nem azonosítják a magánbiztonsági szektor érdekeit, következésképpen a jogalkotó sem vette figyelembe a szakma érdekeit a jogalkotási folyamat során. A szakterület felügyeleti rendszerének az újragondolására és szerkezeti rendszerének az átstrukturálására van szükség, abból a megfontolásból,

⁸ 52/2013. (XII. 16.) ORFK utasítás a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységre vonatkozó jogszabályokból a Rendőrségre háruló feladatok végrehajtására.

⁹ A hatósági ellenőrzés adatait (*az ellenőrzés ideje, helye, az ellenőrzést végrehajtó szerv megnevezése, az ellenőrzést végrehajtó rendőr neve és rendfokozata, az ellenőrzés eredménye, az ellenőrzött személy neve és hatósági igazolványának száma*) a SZEVPOL rendszerbe kell rögzíteni az ellenőrzést végző rendőrhatalóság igazgatásrendészeti szolgálati ágának.

hogy a hatósági ellenőrzés mellett (vagy helyette) egy szakmai alapokon nyugvó ellenőrzési rendszert hozzanak létre.

A jelenleg alkalmazott felügyeleti rendszer másik azonosítható problémája (*kapcsolódva a szakmai ellenőrzés tárgyköréhez*), hogy a hatósági ellenőrzést végrehajtó rendőrség személyi állománya csak a jogszabályok kötött rendszere szerint hajtja végre az ellenőrzést, még szakmai, gyakorlati, illetve alkalmazói oldalról nincs rálátásuk és tapasztalatuk a magánbiztonsági szektort érintő kihívásokról és azok kezeléséről. Amennyiben a hatósági ellenőrzés és a szakmai felügyelet rendszerét a jövőben is a rendőrség hatáskörébe utalja a jogalkotó, indokolttá válik – *az azonosított kihívások figyelembevételével* – a szakmai ellenőrzési alapok integrálása a hatósági ellenőrzés rendőrségi módszertanába.

Hatósági ellenőrzés vs. szakmai ellenőrzés

A tanulmány első szakaszában a jelenleg alkalmazott hatósági ellenőrzési struktúrát mutattuk be és elemeztük. *A jogalkotó a magánbiztonsági szektor felügyeleti és hatósági ellenőrzési rendszerét, valamint a szakmai tevékenység korlátozásának vagy megszüntetésének a hatósági jogkörét a rendőrség hatáskörébe utalta.* A rendőrség által végrehajtott hatósági ellenőrzések elsősorban a vonatkozó jogszabályokba lefektetett feltételrendszerek meglétének a vizsgálatára terjednek ki. A vizsgált struktúrában az ellenőrzés olyan tevékenységre vagy magatartásra terjed ki, amelyet jogszabályok, vagy kötelező állami előírások szabályoznak. A szakmai érdekek figyelembevételével történő ellenőrzés elsősorban nem annak megállapítására irányulhat, hogy a vizsgált vállalkozás működése, tevékenysége megfelelően szabályozott-e, illetve hogy a vonatkozó szabályozás érvényre jut-e, hanem a vállalkozás által ellátott tevékenységeket, szerződések érvényességét, illetve a rendelkezésre álló források felhasználásának gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét vizsgálná.

A magánbiztonsági szektor egyes részeire vonatkozó szakmai ellenőrzésnek a biztosítására a jogalkotás vonatkozásában is találkozhatunk előremutató kezdeményezésekkel.¹⁰ A magánnyomozásról szóló törvénytervezetben azonosítható a szakmai alapú ellenőrzés biztosítására vonatkozó jogalkotói szándék.¹¹ A tervezet szerint a magánnyomozói tevékenység végzéséhez szükséges engedély kiadása a továbbiakban is a rendőrség hatáskörében maradna, ezzel szemben az ellenőrzési feladatokat egy külső (szakmai) ellenőrző testület végezné. A szakmai ellenőrzés végrehajtására továbbiakban is évente kerülne sor, amennyiben az első öt évben a végső jelentések nem tartalmazznak kifogást a vállalkozás tevékenységével kapcsolatban, az ellenőrzést ettől kezdve csak kétevente lenne szükséges elvégezni. A vizsgálatot a szakmai ellenőrző testület az ellenőrzött féllel kötött polgári jogi szerződés alapján végezné. A tervezet joganyagából kitűnik, hogy a testület a gazdasági társaság által elvégzett ellenőrzés során

¹⁰ Dupont (2014) 263–281.

¹¹ *A magánnyomozás új szabályai.* (2017)

keletkezett dokumentációk vizsgálatát és elemzését végzi, valamint személyes szakmai konzultációt folytat az érintett gazdasági társaságok vezetőivel a jogszabályban meghatározott kötelezettségek betartása érdekében. A jogalkotói szándék változását jelzi, hogy a vizsgálat lezárása előtt a szakmai ellenőrző testület előzetes értékelést küld az ellenőrzött gazdasági társaságnak, amelyben összegzi a megállapításait, valamint egyúttal jelzi az eljárás során felmerült hiányosságokat és egyben a megfelelő határidő kitűzésével felhívja az ellenőrzött gazdasági szervezet figyelmét a vizsgálat által feltárt hiányosságok kezelésére. Az ellenőrzött magánnyomozói vállalkozásnak ebben az esetben lehetősége van a megadott határidőn belül a jogszzerű állapotot helyreállítani, így ebben az esetben a végső jelentés alapján nem szabnak ki felügyeleti bírságot. Az ellenőrzés a végső jelentés lezárásával fejeződik be, az abban foglaltakról a rendőrség és az ellenőrzött magánnyomozói vállalkozás is értesítést kap. A végső jelentést a magánnyomozó vállalkozásnak online felületen nyilvánossá kell tennie.

A magánbiztonsági szektor felügyeleti és ellenőrzési rendszerének átalakítása a fenntartható ellenőrzési modell érdekében

A magánbiztonsági szektor szakmai felügyeletének és ellenőrzési rendszerének elemzésére vonatkozó ténymegállapító problémafeltárások rávilágítottak azokra a rendszerszintű jogalkotói és gyakorlati kérdésekre, amelyek megoldásával a szakterületet érintő jogi és etikai normák felülvizsgálata kezdeményezhető. A magánbiztonsági szektor ellenőrzési és felügyeleti rendszerének további vizsgálatát egy lehetséges modell egyes részeinek az elemzésével kívánjuk bemutatni. A modellben együtt kezelik mind a rendőrség részéről történő hatósági, mind a jövőbeli struktúrát támogató szakmai ellenőrzések részelemeit.¹²

A magánbiztonsági szektor szakmai ellenőrzésének kérdéskörében olyan, az ellenőrzés hatékonyságának biztosítása érdekében végzett jellemzőket szükséges vizsgálni, mint *a szabályszerűség, a tervszerűség, a teljesség, a rendszeresség, a folyamatosság, a racionalitás, a függetlenség, az objektivitás és megalapozottság, a hatékonyság, valamint a kockázatorientáltság.*

Az ellenőrzések fajtái

Követelményrendszerek alapján:

- *szabályszerűségi ellenőrzés:* annak megállapítására irányul, hogy a vizsgált gazdasági szervezet vagy szervezeti egység működése, tevékenysége megfelelően szabályozott-e, illetve hogy a vonatkozó szabályozás érvényre jut-e;

¹² Loader-White (2017) 166–171.

- *teljesítmény-ellenőrzés*: a gazdasági szervezet által ellátott tevékenységek behatárolt részén a működés, illetve a rendelkezésre álló források felhasználásának gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét vizsgálja;
- *minőségbiztosítási ellenőrzés*.

Megbízó érdekei alapján:

- *belső ellenőrzés*: ahol az ellenőrzést végző személy vagy személyek az ellenőrzött szervvel állnak munka- vagy megbízásos viszonyban;
- *külső ellenőrzés*: az ellenőrzést valamely – az ellenőrzött szempontjából – külső szerv megbízásából végzik, belső vagy külső megrendelés alapján.

Az ellenőrzés nagyságrendje alapján:

- *átfogó ellenőrzés*: egy szervezetre, egy komplett szervezeti egységre vagy tevékenység egészére irányuló olyan ellenőrzés, amely keretében a legfontosabb feladatok egymással összefüggő vizsgálatára, elemzésére, értékelésére kerül sor azért, hogy a vizsgált szerv, tevékenység helyzete és működése átfogóan megítélhető legyen;
- *témavizsgálat*: egy – vagy közel azonos – időben több szervezetnél vagy szervezeti egységnél végrehajtott azonos tartalmú ellenőrzés, amely valamely előtérbe kerülő fontos tényhelyzetre irányul annak feltárása és azonosítása érdekében;
- *céllenőrzés*: valamely körülhatárolt eseti kérdésre, egy-egy feladatra vagy részterületre irányuló ellenőrzés, amelyet általában egy szervezeti egységnél kell lefolytatni.

A felvázolt ellenőrzési modellek közül – *a jelenlegi hatósági felügyeleti rendszerben* – kizárólag a *belső ellenőrzés* modelljét nem építették be a magánbiztonsági szakterület felügyeleti rendszerébe. A tanulmány következő fejezetében a belső ellenőrzés szerepének a vizsgálatára kerül sor a magánbiztonsági vállalkozások hatékony működési rendszerének elősegítése érdekében.

A belső ellenőrzés szerepe a magánbiztonsági vállalkozások működési rendszerében

A belső vagy szervezeti ellenőrzést mint elsődleges kontrol lehetőségét (*a hatósági ellenőrzések eredményessége, valamint a gazdasági teljesítőképeség fokozása érdekében*) nem alkalmazzák a magánbiztonsági szektorban tevékenykedő gazdasági szereplők. A belső ellenőrzés legnagyobb előnye, hogy azonosíthatóvá és alkalmazhatóvá válhatnak az adott vállalkozás kockázatkezelési szabályrendszerének az alapjai. A szervezeten belüli hiányosságok feltárásának legjobb eszköze szintén a belső ellenőrzés. Ezek a hiányosságok kétfajta területre oszthatók. Az egyik része az igazgatási rendszer hiányosságait azonosítja, míg a másik része a biztonsági műveletek és az emberi tényezőkkel kapcsolatos hiányosságokat helyezi előtérbe.¹³ Mindezek mellett kihívást jelenthet

¹³ DeWinter-Schmitt (2015)

a korlátozott erőforrásokkal rendelkező magánbiztonsági cégeknek a megfelelően kialakított ellenőrzések végrehajtása is.¹⁴

A magánbiztonsági vállalkozások esetében is azonosíthatók azok a belső ellenőrzésre vonatkozó kihívások, amelyek kezelésével kiküszöbölhetővé válhatnak a vállalkozások hatósági ellenőrzései során felmerülő problémák.

A feladatok elkülönítése:

- A nagyobb szervezetekben az egyes funkciók feladatai általában különböző alkalmazottak között oszlik meg. A korlátozott humán erőforrásokkal rendelkező vállalkozásoknál nem ritka, hogy egyetlen alkalmazottnak kizárólagos felelőssége van egy folyamatrendszer működtetése során. A nem megfelelően elkülönített feladatok nagyobb hibakockázatot rejtenek magukban, *mind a feladatelátás, mind a hatékonyság, mind a problémaazonosítás során*. Lényeges szempont, hogy a hatékony szervezeti dinamika elérése érdekében különböző személyeket rendeljünk hozzá az egyes szakmai feladatok végrehajtásához. Ilyenek például: a magánbiztonsági szerződések engedélyezése és kezelése, az egyes tranzakciók rögzítése, a szakmai feladatellátáshoz kapcsolódó erők és eszközök felügyeletének végrehajtása, valamint a szakmai beszámolók ismertetése. Elengedhetetlen, hogy minden alkalmazott rendelkezzen konkrét és számonkérhető munkaköri leírással. A folyamatban lévő konkrét feladatok áthelyezése más, megfelelő egyénekhez sok esetben jelentősen csökkentheti a kockázatok mértékét és a hibalehetőségek kockázatát.

Szakmai irányelvek és eljárások az ellenőrzésben:

- A hatékony irányelvek és eljárások segíthetnek a szakmai célok összehangolásában, valamint a bevált gyakorlati eljárások kialakításában, továbbá támogatják a vezetőséget a hatósági ellenőrzések tapasztalataiból történő következtetések levonásában. Kijelenthető, hogy minden egyes magánbiztonsági vállalkozás eltérő struktúra alapján működik, éppen ezért a következő példák olyan közös szakmai folyamatokra vonatkoznak, amelyek elengedhetetlenek az ellenőrzéshez szükséges dokumentumok érvényesítéséhez, valamint az esetleges problémák azonosításához:
 - *a hatékony ellenőrzési környezet kialakításának fontossága,*¹⁵
 - *a kockázatértékelés kezelésének a meghatározása,*¹⁶

¹⁴ Shearing–Stenning (1981) 193–196.

¹⁵ Az irányítási környezetet befolyásolja a vezetés filozófiája, működési stílusa, integritása, etikai értékei és a kompetencia iránti elkötelezettsége. Amennyiben a magánbiztonsági vállalkozás erős és az ellenőrzési környezet pozitív, akkor a belső kontroll általános rendszere hatékonyabban tud érvényre jutni.

¹⁶ A kockázatértékelés a magánbiztonsági szektor céljainak eléréséhez kapcsolódó kockázatok azonosítása, elemzése és kezelése. Az azonosított kockázatok magukban foglalják a belső és a külső eseményeket, valamint a változó körülményeket, amelyek hátrányosan érinthetik a szakmai célkitűzések végrehajtását. Miután azonosították a vállalkozást érintő kockázatokat, a vállalkozás vezetésének fontolóra kell vennie a hatásukat (vagy jelentőségét), annak előfordulásának valószínűségét és kezelésének módját.

- *ellenőrzési tevékenységek dinamikája*;¹⁷
- *kommunikációs tevékenység*;¹⁸
- *elemzés és értékelés*;¹⁹
- *felügyelet és felülvizsgálat*.²⁰

A belső ellenőrzés szerepe és jelentősége meghatározó érvényű a magánbiztonsági vállalkozások szakmai érvényesüléséhez. A belső ellenőrzés kialakítása és stabil rendszere biztos alapot teremt a hatóság által történő ellenőrzés problémamentes végrehajtásához. Mindazonáltal az ellenőrzési struktúra nem megfelelő kialakítása kihatással lehet az ellenőrzési terület későbbi fejlődésére. A hatósági konszenzus mértéke is befolyásolja az ellenőrzés alapvető jellegét, amely kihatást gyakorol a magánbiztonsági vállalkozás együttműködési hajlandóságára is.

A magánbiztonsági szektor szakmai ellenőrzésére vonatkozó általános módszertanának meghatározása

A rendőrség a magánbiztonsági vállalkozásokat és azok foglalkoztatott személyeit (a rendőrkapitányság objektumában egyéni berendelés alapján történő ellenőrzés kivételével) a munkavégzés helyszínén hajtja végre. Az ellenőrzés tényéről és az ellenőrzés eredményéről a rendőrség hatósági jegyzőkönyvet készít, amelynek egy példányát az ellenőrzés alá vont vállalkozás, egyéni vállalkozó vagy alkalmazott személy rendelkezésére bocsátja.²¹ Az ellenőrzésről készült jegyzőkönyv egy példányát az ellenőrzést végző rendőrségi szerv megküldi (vállalkozás esetében) a székhely, (egyéni vállalkozó és foglalkoztatott személy esetében) a lakóhely szerinti rendőrkapitányság igazgatás-rendészeti szolgálati ágának. Amennyiben a tevékenységet nem az engedélyező szerv

¹⁷ A belső ellenőrzési tevékenységek olyan eszközök – jogértelmezések, eljárások, technikák és mechanizmusok – amelyek segítik a vezetési irányelvek végrehajtását. Az ellenőrzési tevékenységek segítenek azonosítani, megelőzni vagy csökkenteni azokat a kockázatokat, amelyek akadályozhatják a szakmai célkitűzéseknek a megvalósítását. A kontrolltevékenységek a hatóságok ellenőrzési tevékenységein keresztül zajlanak. Ezek közé tartoznak például a jóváhagyások, az engedélyek kiadása, az ellenőrzések végrehajtása, a dokumentációk érvényesítése, valamint a feladatok szétválasztása, valamint a rendelkezésre álló személyi állomány és eszközök célirányos és hatékony felhasználása.

¹⁸ Ahhoz, hogy egy magánbiztonsági szakmai vállalkozás eredményesen működtethesse és biztonságosan ellenőrizhesse tevékenységét, rendelkeznie kell releváns, érvényes, megbízható és időszerű kommunikációs stratégiával a belső és a külső eseményekkel kapcsolatban. A vezetőnek képesnek kell lennie arra, hogy megbízható információkat szerezzenek az üzleti döntések meghozatalában, a kockázatok meghatározásában, valamint a lobbitevékenység kialakításában a fontos szakmai információk elemzéséhez és értékeléséhez.

¹⁹ A szervezeti egység belső ellenőrzési rendszerét figyelemmel kell kísérni annak felmérése érdekében, hogy az ellenőrzések hatékonyak-e és a tervezett módon hajtják-e őket végre. Az elemzés-értékelés külön belső értékelések (például belső ellenőrzések/felülvizsgálatok) és külső források (például összehasonlítás a szakértői csoportok vagy az iparági szabványok, felmérések stb.) együttes alkalmazásával lehet a leghatékonyabb.

²⁰ A szakmai rendszerek felülvizsgálatát elsősorban olyan feladatmeghatározások segíthetik elő, mint a megfelelő felügyelet kialakítása, az előre be nem jelentett ellenőrzések végrehajtása, a szolgálati naplók ellenőrzése, valamint a hatósággal történő adategyeztetések végrehajtása.

²¹ A szakmai ellenőrzésről készülő jegyzőkönyv nagymértékben megegyezhet a rendőrség által rendszeresített hatósági jegyzőkönyvvel, azonban indokolt és szükséges javaslatokat megfogalmazni egy jegyzőkönyvi záradék létrehozására. A jegyzőkönyvi záradék adattartalma: a szakmai ellenőrzés, illetve a jegyzőkönyv lezárásának időpontját és helyét, annak megjelölését, hogy a megállapítások alapján az ellenőrzést hatósági eljárás követi-e, valamint itt kell felhívni az ellenőrzött figyelmét arra, hogy hány napon belül tehet írásos észrevételt a jegyzőkönyvben foglaltakkal szemben.

illetékességi területén gyakorolják, a tevékenység végzésének ellenőrzését a tevékenység gyakorlása (a vállalkozás telephelye vagy fióktelepe) szerinti rendőrkapitányság közrendvédelmi vagy bűnügyi szolgálati ága önállóan hajtja végre. Az ellenőrzés elvégzéséről a jegyzőkönyv egyidejű megküldésével értesítenie kell az engedélyező, illetve a nyilvántartásba vételről igazolást kiadó rendőrkapitányságot. Amennyiben a magánbiztonsági vállalkozás tulajdonosa vagy vezető tisztségviselője, illetve a magánnyomozó tevékenységet végző személy korábban az Országos Rendőr-főkapitányság vagy más országos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóság állományában teljesített szolgálatot, tevékenységét bármely, az ellenőrzésre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező rendőrkapitányság ellenőrizheti.

A hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyv adattartalmát rögzítették a SZEVA-POL számítógépes ügyintézői és nyilvántartó rendszerben.²² A rögzített adatokat bármelyik rendőri szerv részéről a rendszerbe belépési jogosultsággal rendelkező tagja megtekintheti, viszont csak az adott rendőrkapitányság erre jogosult tagja végezhet benne adatfelvitelt és egyéb módosításokat.

A felvázolt módszertan a rendőrség oldaláról mutatja be a magánbiztonsági szektor ellenőrzésének a végrehajtását, amely a megvalósítás tekintetében történhet *folymatos adatszolgáltatás* keretében, valamint *helyszíni ellenőrzés* végrehajtásával. A magánbiztonsági szektor ellenőrzési módszertanának vizsgálata során indokolt áttekinteni, hogy melyek azok a módszertanra vonatkozó releváns ismeretek, amelyekkel megalapozhatóvá válhat a szakterület szakmai ellenőrzésének a lehetősége.²³

A követelmények rendszerének a kialakítása

A hatósági ellenőrzések minden esetben az általános érvényű követelményekre a jogforrások rendszerére, a szakmaspecifikus jogszabályokra, valamint a hatósági előírásokra támaszkodnak, amelyek az adott szakterületekre és a végzett tevékenységekre általában érvényesek. Ezzel párhuzamosan a *szakmai* ellenőrzések a specifikus, alacsonyabb szintű speciális követelményeket veszik figyelembe, amely mindig konkrétan a vizsgált szervezetet vagy annak tevékenységét és gazdasági kapcsolatait vizsgálja elsődlegesen.

²² Az ellenőrzésről készült hatósági jegyzőkönyv tartalmazza az ellenőrzéssel kapcsolatban:

- az azt elvégző hatóság megnevezését,
- a végrehajtó hivatásos szerv tagjának nevét, rendfokozatát és aláírását,
- a helyét és idejét,
- az ellenőrzött magánbiztonsági vállalkozás, egyéni vállalkozó vagy foglalkoztatott személy megnevezését,
- az ellenőrzött személy hatósági igazolványának számát és érvényességi idejét, valamint
- az eredményét.

²³ A helyszínen történő szakmai ellenőrzés lehetséges lépései: az ellenőrzés előzetes bejelentése, a helyszíni vizsgálat megkezdése. Ezen belül a helyszíni ellenőrzést indító megbeszélés (bejelentkezés) és a helyszín megismerése, az ellenőrzés lebonyolítása, a vizsgálati programban foglaltak végrehajtása. A hatósági ellenőrzéssel szemben a szakmai ellenőrzés nem csupán a feltárt problémák azonosítását, valamint a vonatkozó jogszabályok betartását helyezi előtérbe, hanem a magánbiztonsági vállalkozás szakmai érdekeinek az elérése érdekében fogalmaz meg előremutató koncepciókat a problémák kiküszöbölésére és elhárítására, valamint a *gazdasági érdekek érvényesítése* érdekében.

Tervszerűség

Az eltérő szempontok és változó ellenőrzési struktúra alapján végrehajtott hatósági ellenőrzések nagyfokú bizonytalanságot eredményeznek a magánbiztonsági szektor gazdasági szereplői számára. Lényeges szempont, hogy eredményes és tervszerűen végrehajtott szakmai ellenőrzést alakítsanak ki, amelynek alapja az ellenőrzést végrehajtó hatóság és a személy- és vagyonvédelmi gazdasági társaság vezető tisztségviselői közötti hatékony kommunikáció. A tervszerűség a szakmai ellenőrzésben azt jelenti, hogy egy adott időszakban felülvizsgálandó feladatokat, az ellenőrzött szervezeteket és az egyes vizsgálatok időpontjait – jellemzően kockázatelemzésre épített ellenőrzési tervben – előre meghatározzák és az ellenőrzéseket ezen struktúra figyelembevételével folytatják le és hajtják végre.²⁴

Kockázatalapú megközelítés vizsgálata

Az ellenőrzések kockázatalapú megközelítésének lényege a szakterület szempontjából, hogy a szakmai ellenőrzést végző szervezetnek a tervezési szakaszban figyelembe kell venni a magánbiztonsági vállalkozás korábbi megfelelését, valamint a (mágán) minőségbiztosítási rendszerek lehetőségének az integrálását a vizsgált szakterület rendszerébe. A kockázatalapú megközelítés másik fontos pillére, hogy a hatósági ellenőrzéseket oly módon kell végrehajtani, hogy minimalizálják a magánbiztonsági vállalkozásokra nehezedő terheket.²⁵

A stratégiai tervezés

A stratégiai tervezés olyan szervezeti menedzsmentalapú tevékenység, amelyet a prioritások, az energia és az erőforrások összpontosítására használnak. Célja a műveletek megerősítése és annak biztosítása, hogy a munkavállalók és más érdekelttek közös célok elérésén dolgozhassanak, megállapodásokat alakítsanak ki a tervezett eredményekről, valamint hogy válaszokat fogalmazzanak meg a változó szakmai környezetre. A hatékony stratégiai tervezés nemcsak a vállalkozásfejlesztés érdekében szükséges lépések megtételét jelenti, hanem azt is, hogy már előre tisztában legyenek vele az elemzők, hogy eredményeket fog elérni a kidolgozott fejlesztési struktúra.

²⁴ Rono (2017) 15–17. A tanulmány a belső ellenőrzési rendszerek hozzájárulását vizsgálta a hatékony gazdasági és piaci teljesítőképesség vonatkozásában. A kutatás egy meghatározott piaci szektort (felsőoktatás) és a hozzá kapcsolódó gazdasági érdekeket vizsgálta a belső ellenőrzés oldaláról. A vizsgálatok eredményei kimutatták, hogy a hatékonyan strukturált ellenőrzési rendszer (legyen az belső vagy külső) hatványozottan járul hozzá a piaci szereplők gazdasági tevékenységének emelkedéséhez, amely következtében az adott szektor gazdasági teljesítőképességének és a megbírói oldalról történő elfogadottságának az emelkedése figyelhető meg már rövid távon.

²⁵ Legislation on official controls. *Risk Based Approach*. Forrás: https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation_en (2018. 01. 11.).

A szakmai ellenőrzés stratégiai tervezésének folyamata során figyelembe kell venni:

- a magánbiztonsági szektor stratégiai céljait, és hosszú távú szakmai célkitűzéseit;
- az ellenőrző szervezet által vizsgált területek újragondolásának és esetleges átalakításának szükségességét;
- a szakmai ellenőrzési tevékenység során felmerülő információs igények kielégítését;
- a stratégiai időtávon érvényesülő kockázati tényezőket és azok értékelését;
- a magánbiztonsági szervezeti struktúra rövid és hosszú távú fejlesztési elképzeléseit;
- a szakképzett emberi erőforrás képzésének és továbbképzésének felmérésére, illetve ezzel összefüggésben az ellenőrzésben részt vevők hosszú távú képzési terveire vonatkozó tananyagfejlesztési modelleket;
- az ellenőrzési tevékenység tárgyi feltételeinek megteremtését.

A szakmai ellenőrzés során feltárt és azonosított problémák feldolgozása érdekében a magánbiztonsági vállalkozásoknak egy stratégiai tervdokumentum lefektetése válik indokolttá, amelyben meghatározzák (különös tekintettel a szakterület kihívásaira) a szervezet céljait és a célok eléréséhez szükséges lépéseket, valamint a tervezés során azonosított más szakterület érdekszférájába tartozó kritikus elemek kiszűrését az ellenőrzési keretrendszer egyes részelemeinek figyelembevételével.²⁶

Következtetések

A tanulmány korábbi szakaszában már utalásokat fogalmaztak meg arra vonatkozóan, hogy a magánbiztonsági szektor speciális szakterülete megkívánja a hatósági ellenőrzés mellett egy szakmai alapú ellenőrzés lehetőségének a létrehozását. Mindezek mellett figyelembe kell venni, hogy a magánbiztonsági vállalkozások, egyéni vállalkozók és foglalkoztatott személyek egy adott évben kétszer történő ellenőrzése nem indokolt, mivel a szakterületre vonatkozó jogszabályi alapok a jogalkotói felülvizsgálatot követően kellőképpen tudják biztosítani az együttműködés lehetőségét a két ellenőrzést végrehajtó szervezet között. Mint láthattuk a jogalkotói álláspont a szakmai alapú ellenőrzés megteremtésének a lehetőségét irányozta elő a magánnyomozói szakterület esetében. A tanulmány megvizsgálta annak a lehetőségét a jogalkotói irányvonalak figyelembevételével, kiegészítve egy szakmai ellenőrzési modell felvázolásával, hogy a személy- és vagyonvédelmi, illetve a vagyonvédelmi rendszert tervezői és szerelői szakterület szakmai ellenőrzésének a jogosultsága indokolt-e az azonosított és elemzett kihívások elhárítása, valamint a szakterület gazdasági érdekeinek érvényesítése érdekében.

²⁶ Rohm–Wilsey–Perry (2013) 68–72. A szerzők gyakorlati lépéseket vázolnak fel a folyamat stratégia és végrehajtása érdekében az üzleti, a kormányzati és a non-profit szervezetk számára. A kötet szerzői kutatásukban kifejtik, hogy hogyan szükséges kezelni és alkalmazkodni ahhoz egy szakterület specifikus szervezetnek, hogy magasabb szintű teljesítményt érjen el egy olyan módszertan alkalmazásával, amely összekapcsolja a *stratégiai tervezést*, a *teljesítménydiagnosztikát* és a *válságkezelést egy ellenőrzési keretrendszerrel*.

A tanulmány javaslatokat fogalmazott meg a magánbiztonsági szektor szakmai ellenőrzési modell alapvonalainak a felvázolásával, kiegészítve a vállalkozások belső ellenőrzési struktúrájának működési rendszeren belüli elemzésével.

IRODALOMJEGYZÉK

- Dupont, Benoit (2014): Private security regimes: Conceptualizing the forces that shape the private delivery of security. *Theoretical Criminology*, Vol 18, No. 3. 263–281.
- Loader, Ian – White, Adam (2017): How can we better align private security with the public interest? Towards a civilizing model of regulation. *Regulation & Governance*, Vol. 11, No. 2. Forrás: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rego.12109> (2018. 01. 07.)
- Morabito, Andrew – Greenberg, Sheldon (2003): *Engaging the Private Sector To Promote Homeland Security: Law Enforcement-Private Security Partnerships*. Washington, U.S. Department of Justice.
- Nemeth, Charles (2012): *Private Security and the Law*. Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Richards, Anna – Smith, Henry (2012): *Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes*. London, Saferworld.
- Rohm, Howard – Wilsey, David – Perry, Gail Stout (2013): *The Institute Way: Simplify Strategic Planning and Management with the Balanced Scorecard*. New York, The Institute Press.
- Rono, Esther Chepkorir (2017): Contribution of Internal Control Systems Towards Sustainable Financial Prudence in Public Universities in Kenya. *International Journal of Economics, Commerce and Management*, Vol. 5, No. 9.
- Shearing, Clifford D. – Stenning, Philip C. (1981): Modern Private Security: Its Growth and Implications. *Crime and Justice*, Vol. 3, 193–196.

Internetes források

- A magánnyomozás új szabályai. (2017) Forrás: <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/a-magannyomozas-uj-szabalyai> (2018. 01. 07.)
- DeWinter-Schmitt, Rebecca (2015): *Steps to Implement the Private Security Company Quality and Risk Management Standard*. Forrás: www.linkedin.com/pulse/steps-implement-private-security-company-quality-risk-rebecca (2018. 01. 09.)
- Legislation on official controls. Risk Based Approach. Forrás: https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation_en (2018. 01. 11.)

Jogforrások

2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól. *Magyar Közlöny*, 155. sz. 8982–8998.
- 52/2013. (XII. 16.) ORFK utasítás a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységre vonatkozó jogszabályokból a Rendőrségre háruló feladatok végrehajtására. *Országos Rendőr-főkapitányság, Hivatalos értesítő*, 60. sz.

ABSTRACT

Investigating the Professional Supervision and Control Model of the Private Security Sector with Regard to Official Control by the Police

SZABÓ Csaba

The present work reviews the professional supervision and control system of the private security sector and identifies the domestic challenges associated with the current system of official control by the police with regard to the professional area. The study contains a comprehensive presentation and analysis of the current organizational and professional structure of the law enforcement administration affecting the private security sector and included in the system of the police tasks. In the research, a system of official control that is organically linked to the field of professional personal and property protection is thoroughly mapped to identify the challenges that we seek to define at system level through the outlined hypotheses. The research also identifies and systematizes the current challenges the law enforcement branch is faced with, from the perspective of outlining the structural proposals for the vision of the profession in order to promote more effective official control and to develop control based on professional standards.

Keywords: law enforcement administration, private security sector, professional supervision and official control, law enforcement, police

Közlési feltételek

A szerkesztőség olyan kéziratokat fogad el közlésre, amelyek a rendészeti szervezetek történetéhez, feladataihoz, gyakorlati munkavégzéséhez kötődő tudományterületek – különösen a rendészettudomány – újabb kutatási és szakmai eredményeivel, hazai és nemzetközi tapasztalataival foglalkoznak.

Terjedelem

A kéziratok maximális terjedelme negyvenezer karakter lehet, beleértve a szóközöket, az irodalomjegyzéket, a lábjegyzeteket és a két rövid rezümét is.

Formázás

A Word-dokumentumot Times New Roman betűtípussal, 12-es betűmérettel, szimp-la sortávolsággal, sorkizárással, oldalszámozás nélkül kérjük elkészíteni. Az alcímek számozás nélkül, félkövér kiemeléssel, balra rendezve álljanak! A címeket, alcímeket, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassza el! Kérjük kerülni a szükségtelen vagy rendhagyó formázásokat, illetve az egyéni beállításokat mind a főszöveg, mind a lábjegyzetek tekintetében. Szerzőink lehetőleg ne használjanak tabulátort, élőfejet vagy élőlátat, az új bekezdések pedig minden esetben új sorban kezdődjenek! A ki-emelésekhez kérünk csak kurziválást használni (az aláhúzás, valamint a félkövér vagy kiskapitális betűtípus egyaránt kerülendő).

Hivatkozás

Minden, a főszövegben említett, idézett vagy az íráshoz felhasznált műre pontosan hivatkozni szükséges (lábjegyzet és irodalomjegyzék), ennek formai követelményeit kérjük betartani. A lábjegyzetek a lap alján, az irodalomjegyzék a közlemény végén (utóbbi sorszámozás nélkül) kapjon helyet! Minden lábjegyzetben szereplő forrás pontos, részletes kifejtése az irodalomjegyzékben történjen!

Mellékletek

Az írásokhoz minden esetben mellékelni kell két – egy magyar és egy idegen nyelvű – rezümét (rövid összefoglalást, áttekintést), amelyek terjedelme legfeljebb 600–600 karakter lehet. Az idegen, elsősorban angol nyelvű rezümé esetében a címet is szükséges lefordítani. Mellékelni kell továbbá a szerző nevét és postacímét, ahová a tiszteletpéldány küldhető, és ha van, rendfokozatát, tudományos fokozatát, beosztását, szolgálati vagy munkahelye megnevezését, telefonszámát és e-mail-címét. A kiadvány fekete-fehér nyomdatechnikával készül, kérjük ezt figyelembe venni! Az esetleges képeket vagy egyéb objektumokat (diagramot, táblázatot, ábrát) külön fájlként is kérjük csatolni és a szövegben ezek helyét a fájlnevvvel megjelölni!

