

TELEPÜLÉSŐRSÉG: KÍSÉRLET AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERRE?

Az önkormányzati rendészet az államalapítástól 1920-ig létezett, amikortól egy törvény alapján a rendőrséget államosították. Azóta is ez a forma áll fenn. A rendszerváltás óta napirenden van az önkormányzati rendészet létrehozásának kérdése. Azonban az első kormány még másképp foglalt állást: *„Több településen kísérleti irányítási modelleket szándékozunk kipróbálni. Ennek megvalósítása során nem kívánunk önkormányzati rendőrséget létrehozni. A bűnözés jelenlegi helyzete egységes szemléletet és fellépést kíván.”*⁹⁴

A településőrségek létrehozására az önkormányzatoknak 2010. október elseje óta van lehetőségük. Bajnai Gordon, a Magyar Köztársaság akkori miniszterelnöke 2009. szeptember 7-én a Rendőrtiszti Főiskola évnyitóján mondott beszédében hirdette meg tíz pontból álló Rend és Biztonság programját. Ennek két pontja, a harmadik és negyedik foglalkozik a településőrséggel, településőrökkel. *„A közbiztonság megerősítése érdekében, a megerősített rendőri jelenlét fenntartása mellett, a jövőben több szerep juthat az önkormányzatok rendészeti tevékenységének. Lehetővé válik, hogy ... az önkormányzatok saját településrendészetet hozzanak létre - amennyiben ezt igénylik. Ezzel végre eszközt kapnak a helyi közbiztonságért viselt felelősségük érvényesítéséhez és létrejöhet az európai értelemben vett önkormányzati rendészet (community police).”*

Rendészet vagy rendvédelem?

Mind a rendészet, mind a rendvédelem kifejezés elterjedt a mai fogalomrendben, gyakran egymás szinonimájaként használják. Ugyan ma már minden jogszabály a rendvédelem, rendvédelmi szervek kifejezéseket használja, azonban ez először csak a korábbi honvédelmi törvényben⁹⁵ jelent meg 1993-ban. Azért, hogy semleges álláspontot képviseljek, a Rendészettudományi szöszedetből⁹⁶ idézem a két alapfogalmat:

- Rendészet: *„Az államigazgatási szervek azon tevékenysége, amely az állami és társadalmi rend védelmét, a jogszabályok megtartását, a jogsértések elhárítását, a megsértett jogrend helyreállítását biztosítja.”*
- Rendvédelem: *„A rendvédelmi szerveknek a közrend-közbiztonság védelme fenntartása céljából folytatott tevékenységeinek összessége.”* (Rendvédelmi szervek: *„Az állam közigazgatási, belső védelmi ágazatihoz, de eltérő tárcákhoz tartozó, alkotmányos belső rendet szolgáló tevékenységet rendeltetésszerűen végző szervek /Rendőrség, Katasztrófavédelem, Vám- és Pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervek, Nemzetbiztonsági Szolgálatok/ összefoglaló megnevezése.”*)

⁹⁴ A nemzeti megújulás programja. Magyar Köztársaság Kormánya. Budapest, 1990.

⁹⁵ A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (hatálytalan)

⁹⁶ Beregnyei József (szerk.): Rendészettudományi szöszedet (A magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye). Magyar Rendészettudományi Társaság. Budapest, 2008.

A fenti két fogalom alapján állítom, hogy a rendészet fogalma közelebb áll a témához, hiszen a rendvédelemhez – amely determinálja, mely szervek hajthatják végre – képest, egy kibővített szervezeti kört, az államigazgatási szerveket említi meg. Ilyen szempontból egyértelműen ide tartozik a helyi önkormányzatok polgármesteri hivatala és az alá tartozó szerv, a közterület-felügyelet is. A jövőben ide tarthat egy – a rendőrséghez képest – korlátozott hatósági jogkörű rendészeti szerv is.

Önkormányzati rendészet vagy közösségi rendészet?

A két fogalmat egyaránt használják, sőt néha a szomszédsági rendészet is előfordul. A két leggyakrabban használt alternatív rendészeti, alcímekben szereplő fogalom elhatárolására kitűnő példát olvashatunk Christian Lászlótól: *„Közösségi rendőrség kizárólag önkormányzati rendőrségként képzelhető el, de nem minden önkormányzati rendőrség közösségi rendőrség is egyben. Amennyiben az önkormányzati rendőrség állományát mondjuk, országosan toborozzák és a leendő rendőrök pusztán a munkalehetőséget ki használva, kvázi „zsoldosként”, a helyi közösség problémáit kevésbé átérezve állnak szolgálatba, akkor önkormányzati rendőrségről beszélhetünk csupán. Abban az esetben, ha a rendőröket tudatosan az adott közösségből választják ki, valamilyen szempontrendszer alapján, akkor már közösségi és önkormányzati rendőrségről is beszélhetünk egyben. Az önkormányzati rendőrség tehát a nagyobb halmaz, amely magában foglalja a közösségi rendőrség rendszerét, rész-egész viszonyban állnak egymással.”*⁹⁷

Véleményem szerint az önkormányzati rendészeti szervek létrehozásakor gondolni kell a zsoldosokra, hiszen nem biztos, hogy helyben megfelelő képességű és végzettségű személyeket lehet majd találni – az általam későbbiekben taglalt – feladatok ellátására.

A településőrség mássága a meglévő szervekhez képest

A településőrséget jól el lehet határolni a jelenleg már létező közbiztonsági szervezetektől.

- Közterület-felügyelet: önkormányzati szervezeti egység, mely a közterületi rend és tisztaság védelme érdekében jöhet létre.
- Polgárőrség: a lakosság élet- és vagyonvédelmének biztosítása érdekében létrejött társadalmi önvédelmi szervezet.
- Biztonsági őrség: piaci alapon szerveződő cégek, melyek egyes személyek, objektumok, területek őrzését látják el.
- Településőrség: az államilag alkalmazott településőrök összessége, feladatuk az önkormányzati rendeletek betartatása, a településen tevékenykedő hivatalos és közfeladatot ellátó személyek munkavégzésének támogatása.
- Városőrség: közrendvédelmi feladatok ellátásával megbízott szervezet, mely lehet piaci alapon cég megbízva (pl. Miskolc), de azok végrehajthatóak a településőrök alkalmazásával (pl. Budapest XVIII. ker.) is.

⁹⁷ Christian László: Alternatív rendészet (PhD-disszertáció) Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog – és Államtudományi Kar, Doktori Iskola, Budapest, 2010. Forrás: <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/doktori/letolt/cl.pdf> (2010. május 21-i letöltés) 191-192. o.

A településőrségek létrejötte

Mint azt már a bevezetőmben említettem a településőrségek létrehozása a Rend és Biztonság Programban lett meghirdetve.⁹⁸ A programban foglaltak alapján, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, mint a közrendért, közbiztonságért felelős államigazgatási szerv a Kormány által 2009. április 20-án kiadott válságkezelő program IV.4.2. pontjára hivatkozással szeptemberben felhívást tett közzé, mely szerint a közrend és közbiztonság erősítése érdekében – különös tekintettel a bűnügyileg leginkább fertőzött településekre – helyi önkormányzatok pályázhatnak támogatásra, abban az esetben, ha e cél javára településőröket hajlandók alkalmazni.

A felhívás alapján a bűnügyileg leginkább fertőzött településekre gondoltak, azonban gyakorlatilag bármelyik - egyéb kiírási feltételnek megfelelő - pályázó helyi önkormányzatot támogatták.

Két kategóriába sorolták a településeket: a közterület-felügyelettel vagy közterület-felügyelővel (a továbbiakban együtt: közterület-felügyelet) rendelkező, valamint közterület-felügyelettel nem rendelkező helyi önkormányzatokra. Továbbá pályázhattak települési önkormányzatok társulásai is, amelyre a nyertes pályázatok közt találhatunk példát is.

A program jelenleg is tart, azonban 2010. május 27-i döntés óta újabb elbírálás nem történt, a minisztérium megszűnt.

Ki lehet településőr?

A településőr az önkormányzat alkalmazásában álló munkavállaló, aki az előírt öltözetben és felszereléssel végzi tevékenységét, hatósági jogkörrel nem rendelkezik, kényszerítő eszközt nem alkalmazhat.

Az önkormányzatok településőrnek alkalmazhatnak olyan 18. életévét betöltött, egészségileg alkalmas, cselekvőképességgel rendelkező büntetlen előéletű, legalább általános iskola 8. osztályát elvégzett személyt, aki a miniszteri rendeletben⁹⁹ meghatározott szakképesítéssel vagy a korábban szerzett „Személy- és vagyonőr” szakképesítéssel rendelkezik, vagy a pályázatot benyújtó önkormányzat vállalja, hogy az igény jóváhagyásától számított 3 hónapon belül a településőrt a szakképesítés megszerzése érdekében beiskolázza.

Településőrök feladatai

A pályázati kiírás tartalmazta, hogy mire lehet alkalmazni a településőröket. Ezek a következők:

- A településen tevékenykedő hivatalos és közfeladatot ellátó személyek munkavégzésének támogatása.
- A különböző hivatalos őrszolgálatokhoz, rendvédelmi szervekhez, hatóságokhoz, közterület-felügyeletnekhez kapcsolódó jelző tevékenység, szükség esetén intézkedés kezdeményezése az illetékes hatóságnál.
- A közvagyon helyben található elemeinek (pl. parkok, játszóterek, középületek, utcabútorok, stb.) védelmében való közreműködés.

⁹⁸ Az eredeti ötlet Juhász Ferenc (MSZP) politikustól származik.

⁹⁹ Az igazságügyi és rendészeti miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítésekről szóló 26/2008. (XII. 20.) IRM rendelet

- Az önkormányzati rendeletek betartásának illetve betartatásának a bűnmegelőzési, tűzvédelmi, köztisztasági, településrendészeti célkitűzések megvalósításának hatékony támogatása.
- A településen tartandó rendezvények esetében közreműködés rendfenntartásban és forgalomirányításban.
- Természeti csapás, baleset, káreset, műszaki meghibásodás, egyéb veszélyhelyzet során közreműködés az összehangolt segítségnyújtásban, az élet- és vagyonmentésben, a helyreállítási munkálatokban és a rend helyreállításában.
- Az alkalmazó helyi önkormányzat által – a helyi közbiztonság javítása érdekében – meghatározott további feladatok végrehajtása.

Ennek ellenére saját kutatásomban tudomásomra jutott, hogy a településőrt hólápátolásra alkalmazták. Ez utóbbi talán csak némileg megerőltetve fér bele a „természeti csapás” során végrehajtandó feladatok körébe. Néhány olyan információ a minisztérium birtokába került, mely szerint „a Településőr Programban részt vevő támogatottak az általuk foglalkoztatott településőröket nem a Program felhívásában, illetve a támogatási megállapodásban meghatározott célra (önkormányzatok helyi közbiztonság erősítése körébe tartozó feladatai végrehajtása – beszúrás tölem) veszik igénybe. A helyi közösség biztonságának erősítése helyett különböző köztisztasági, illetve közterület-fenntartói feladatokat (például parkápolás) végeztetnek velük” – olvasható a közleményben.¹⁰⁰

Ugyanakkor kiemelendő, hogy a településőrnek nincs önálló hatásköre, intézkedési jogosultsága, csak annyit tehet, mint bármelyik állampolgár.

Településőrök Vas megyében

Vas megyében kérdőíves formában fordultam az Igazságügyi- és Rendészeti Minisztérium által kiírt településőr pályázaton 2009. évben nyertes pályázatot benyújtó önkormányzatok vezetőihez. Az érdekelt, hogy mit várnak a programtól, kiket és milyen feladatra alkalmaznak a foglalkoztatás keretében, továbbá az elsődleges tapasztalatokra, az elégedettségre is kíváncsi voltam. Hely hiányában itt csak az alkalmazott településőrökkel kapcsolatos kérdésekre adott válaszokat ismertetem.¹⁰¹ 2009. évben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium településőr foglalkoztatására kiírt támogatási pályázataira 778 helyi önkormányzat nyújtott be pályázatot. Ebből mindösszesen 35 volt Vas megyei, egyikük sem rendelkezett közterület-felügyelettel.

A kutatásom során a teljes körűsége törekedtem, azonban többszöri próbálkozás ellenére be kellett látnom, hogy ez nem lehetséges. A 35 megszólított település előljáróságától 24 küldte vissza a kérdőívet kitöltve, azaz valamivel több, mint kétharmaduk. Úgy gondolom, ezen arány már alkalmas lehet arra, hogy általános következtetéseket levonjunk a településőrök foglalkoztatására.

Hipotéziseim a következők voltak: a településőrök alkalmazásának célja kettős. A helyi vezetők kívánnak valamit tenni egyrészt a romló közbiztonságérzet javítására, másrészt a munkanélküliség csökkentésére. A településőrnek alkalmazott személyekre vonatkozóan: elgondolásom szerint középkorúnál idősebb, előzőleg munkanélküli, alap-

¹⁰⁰ Közlemény a Településőr program kapcsán Forrás: IRM, Budapest, 2010. március 31. http://www.irm.gov.hu/miniszterium/cikk/Kozlemen_y_a_Telepulesor_program_kapcsan.htm (2010. május 5-i letöltés)

¹⁰¹ A kutatásról a részletes tanulmány várhatóan a Rendészeti szemle 2010/12 számában jelenik meg.

vagy középfokú végzettségű férfiak, akik valószínűleg személy- és vagyonőr szakképesítéssel rendelkeznek, illetve amennyiben beiskolázásra kerülnek szakképesítés hiányában biztonsági őr szakmát kívánnak szerezni.

A kérdőívet visszaküldő 24 helyi önkormányzat tájékoztatása alapján 38 településőrt alkalmaznak. Érdekes eredményt hozott a településőrök általános végzettségére, valamint a szakmai megfelelésre vonatkozó kérdés. A válaszok alapján fele-fele arányban vannak alkalmazva alap- és középfokú végzettségű személyek, illetve pontosan a felének van meg az előírt végzettsége.

A meglévő végzettség a tájékoztatások alapján: személy- és vagyonőr 14 fő, biztonsági őr 4 fő, valamint mezőőr végzettségű 1 fő. Ez utóbbi válasz nemcsak kakukktojás, hanem nincs is elismerve a hivatkozott IRM rendeletben, azaz a felsorolt 37 szak- és rész-szakképesítés közt nem található.

A szakmai képesítési hiányossággal felvett településőrök közül 17 főt biztonsági őrnek iskoláztak be vagy küldik tanfolyamra az érintett önkormányzatok (egy helyről vagylagos válaszként beírták a közterület-felügyelői képesítést), 1 főt közterület-felügyelői képesítés megszerzése érdekében taníttatnak, míg 1 főt egyéb szakképesítésre iskoláznak be. A 19 beiskolázásra váró személy közül mindössze öttel köt az önkormányzat tanulmányi szerződést, 13 fővel nem, egy helyről pedig nem érkezett e kérdésre válasz.

Az alkalmazott településőrök – számomra nem meglepő módon – döntő többségében férfiak, szám szerint 35-en. Életkor alapján a legtöbbjük 35-45 év közöttiek (13 fő), utána a 45-55 év közöttiek (9 fő), majd a 25-35 év közöttiek (8 fő) következtek. A programnak hála Vas Megyében a munkaerőpiacról kiszorulóban lévő 55 év felettiek közül 6 főt tudtak alkalmazni.

A felvett településőrök közül 32 – hipotézisemnek megfelelően, nem váratlanul – munkanélküli volt, felmondási idejét töltötte 1 fő, egyéb kategóriába soroltak 2 főt (személyes érdeklődésemre elmondták, hogy rokkantnyugdíjas), valamint mindösszesen 3 fő volt alkalmazásban, a versenyszférában.

Az általános kérdések közt szerepelt az, hogy felmerült-e olyan probléma a településőrrel kapcsolatban, mely alapján munkaviszonyát megszüntetni kívánják, melyre egyöntetű nem válasz érkezett. Egy helyről jött olyan visszajelzés mely szerint időlegesen megszüntették az alkalmazást, korábbi munkaügyi probléma miatt (köz célú foglalkoztatás), de az adminisztrációs hiba megszüntetése után már szolgálatát folytathatta.

Az alkalmazott településőr általános tipológiája: középkorú férfi, alap vagy középfokú végzettségű, amennyiben az előírt szakképesítése megvan, akkor személy- és vagyonőr szakmai képesítése van, amennyiben nincs, úgy biztonsági őrnek iskolázzák be, ehhez nem kötnék vele tanulmányi szerződést és az alkalmazó önkormányzata 2,5 (munkanélküli) jelentkezőből választotta ki.

Változtatás szükségessége

A Rend és Biztonság program alapján véleményem szerint eleve rossz volt a pályázati kiírás, hiszen a program 4. pontja így szólt: „A jegyzők „megerősítése”, hatékonyabb eljárások a kis értékű lopások ügyében. ... A településőrt, illetve a faluőrt quasi közreműködőként venné igénybe, akik az egyszerűbb eljárási cselekményeket elvégeznék (pl. helyszín, tárgy megtekintése).”

A program megjelenése után egy cikkemben¹⁰² erős kételyemet fejeztem ki, nemcsak jogilag, hanem a településőrökkel szemben támasztott követelmények miatt is. Az előírt végzettséget legalább érettségihez kellene kötni és a jövőben (amennyiben megmaradna a településőrség) a közterület-felügyeletihez hasonló vizsgakötelezettség bevezetése szükséges lenne.

Ha a településőrsegeket megalakítanák úgy a jogszabályok változtatása is szükségessé válna. Többféle variáció létezhetne, amelyeken el kellene gondolkodni. A településőrség létrehozása kötelező vagy alternatív lenne, illetve azok fegyveres szervek lennének-e? E kérdések eldöntése után kellene elgondolkodni milyen jogszabályok változtatása szükséges.

Amit kiemelnék az, hogy a településőrt is kiemelt büntetőjogi védelem illesse meg. Ezt azért tartom szükségesnek, mert nonszensznek tartom, hogy egy állampolgárt, aki polgárőrként ténykedik (szintén különösebb intézkedési, hatósági jogkör nélkül) közfeladatot ellátó személyként megilleti a büntetőjogi védelem¹⁰³, míg egy állami alkalmazottat nem.

Összefoglalás

Ahogy a bevezetőmben említettem a rendszerváltás óta napirenden van az önkormányzati rendészet létrehozásának kérdése. „Az önkormányzati rendészettel való foglalkozást, a nemzeti rendvédelmi stratégia egyik sarkalatos pontjává emelését nemzetközi és hazai társadalmi, gazdasági viszonyainak alakulása egyaránt indokolja.”¹⁰⁴ Tanulmányomban bemutattam, hogyan jött létre a településőrség, kik lehetnek településőrök és mi a feladatuk. Röviden ismertettem, hogy a Vas megyei településőrök alkalmazásával kapcsolatos kutatásomban milyen eredményre jutottam az alkalmazott településőrökkel kapcsolatban.

Véleményem szerint a településőrség létrehozása jó ötlet, az önkormányzati rendészet irányába mutat, de működőképességhez átalakítás szükséges. Ezeket ismertettem az előadásom során. Szükséges a településőrség rendszerbe történő illesztése, saját hatáskör és illetékesség létrehozása, illetve azon kérdések eldöntése, hogy a településőrség létrehozása kötelező vagy alternatív lenne, illetve azok fegyveres szervek lennének-e?

Az, hogy miért nem lehet a kezdeményezés végleges, azaz miért nem lehetnek a településőrök egy önkormányzati rendészeti szerv kezdeményei, annak valószínűleg a kormányváltás is az oka. A Fidesz-KDNP kormány programjában szó sem esik az önkormányzati rendészetről, a rendőrségnek kell mindenhol jelen lennie (2.7. Állandó, erős rendőri jelenlét minden magyar településen).¹⁰⁵ Ehhez véleményem szerint a létszámot fel kell tölteni és az állomány összetételén belüli arányokon kell változtatni.

¹⁰² Lipics László: Rend és biztonság: csak programokban? Határrendészeti tanulmányok 2009/1. sz. 25.-37. o.

¹⁰³ A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 137. § (2) bekezdés i) pontja

¹⁰⁴ Kökényesi József: Az önkormányzati rendészet néhány kérdése. Kézirat. Budapest, 2008. Forrás: www.kozigkut.hu/doc/kokenyesi_09szept.pdf (2010. március 31-i letöltés)

¹⁰⁵ A nemzeti együttműködés programja – munka, otthon, család, egészség, rend