

KISS BERNADETT

Új lehetőségek előtt a településrendészet?

„A helyi közrend és közbiztonság védelme elsősorban a helyi önkormányzatok feladata, az állam pedig garanciát vállal a közbiztonság helyi szintű finanszírozására” – ezt a tézist a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája fogalmazta meg az önkormányzatok speciális feladataival összefüggésben, de az iránymutatás valódi érvényesülésére meglehetősen kevés példát találunk. A rendészeti joggal foglalkozók számára mindig izgalmas kérdésnek számított annak vizsgálata, hogy az egyes települések lakói milyen – nem állami – eszközöket vehetnek igénybe a helyi érdekek védelmére. Az is gyakran szolgál szakmai viták alapjául, hogy hatáskörtúllépésnek tekinthető-e, ha egy közösség maga kívánja megszervezni a biztonságát garantáló szervezetek rendszert, illetve lehet-e kötelezni az államot arra, hogy a helyben szükségesnek ítélt védelmi eszközök finanszírozásában feltétel nélkül szerepet vállaljon.

Minden korban visszatérő kérdés, hogy a helyi közösségek, települések rendjének megóvását állami vagy helyhatósági hatáskörben célszerű-e szabályozni. Ha áttekintjük a jelenlegi jogszabályi felhatalmazás alapján a helyi biztonság megóvására hivatott szervek listáját, szinte végtelen hosszúságú felsorolással szembesülünk. Településmérettől, helyi szokásrendszertől, illetve a helyi vezetés által preferált városüzemeltetési szempontoktól függően a közterületeken és egyes, a nyilvánosság számára nyitva álló intézmények területén belül rendőrök, polgárőrök, közterület-felügyelők, kerületőrök, biztonsági őrök, vagyónvédelemmel foglalkozó alkalmazottak jelenlétével szembesül a – nem feltétlenül rendsértő – állampolgár, akinek olykor az is nehézséget okoz, hogy a sok, egyenruhát viselő, hivatalos személynek tűnő „rendőrző” között különbséget tegyen. Időről időre szerveződnek olyan csoportok is, amelyek illegális eszközök felhasználásával vagy jogszabályi felhatalmazás nélkül, netán joghézagot kihasználva, vagy a törvények adta hatáskörüket túllépve, önként kívánják fenntartani vagy helyreállítani a közösségek ideálisnak vélt rendjét.

A közösségek belső rendjét elősegítő hatósági rendfenntartás igénye, a rendőri cselekvések és rendőri jelenlét szükségessége egyidős az állammal. Maga a rendőr, vagy a rendőrség, a rendész szó is ezt az ókori időkre visszanyúló eredetet tükrözi, hiszen valószínűsíthetően a görög *politeia* (az állam

helyes kormányzásának tudománya) fogalomra vezethető vissza. Ebből származtathatók a nyugat-európai nyelvekben elterjedt *police, policy, Polize*i szavak is, amelyek eredetileg a latin *politia* megfelelőjeként városi rendet jelentettek.¹ A magyar jogrendszerben a rendészeti, veszélyelhárító feladatokat a kezdetektől speciális szakértelemmel bíró személyekre bízta az állam: a királyi vármegyerendszer idején a katonák, az ispán, a hadnagy, a várnagy és alárendeltjei, valamint a csószók, a kapusok és a börtönök őrzésére kijelölt fegyveresek – akiket összefoglalóan őrnök neveztek – végezték ezeket a teendőket.² A XIII. századtól az alispán és a szolgabíró vált a rend felelőssévé, de a fejlődésnek induló városokban ekkor még a várkapitány volt a közbiztonság őre. Ennek a korszaknak a szülötte a poroszló szavunk is, amely a *pristaldus*, azaz a törvényszolga elnevezéséből származik, aki már nemcsak idézéseket továbbított, hanem bűnüldöző és -elfogó feladatokat is ellátó személy volt. A török hódoltság után a megyei rendfenntartókat legáltalánosabb elnevezéssel *pandúrnak* titulálták, és a tisztség fontosságát jelezte, hogy eredetileg csak nemesek viselhették ezt a hivatalt, és nemesek voltak az őket felügyelő csendbiztosok, azaz a *persecutor comissariusok* is. A városok rendjét ebben az időben a *hajdúk* vagy a *bakterek* és egyes helyeken az úgynevezett *csákányosok* védelmezték. Később a megyei rendfenntartók elnevezése a francia eredetű *zsandár* szóval gazdagodott, ami a *csendőr* szó megfelelője volt. Érdemes arról is megemlékeznünk, hogy a csendőr kifejezés először a képviselőház pénzügyi bizottságának 1873. február 8-i ülésén hangzott el a hivatalos diskurzusban, míg a vele nem azonosítható *rendőr* szó először *Márton József* 1823-as lexikonjában, illetve a mezei rendőrségről szóló 1840. évi 40. törvénycikkben látott napvilágot.³

A közrend fenntartása és védelme a polgári korszakban, a második világháborúig részben kormányzati, részben önkormányzati tevékenységnek minősült. Ehhez arra volt szükség, hogy a polgári állam születésével párhuzamosan deklarálják a közbiztonság feletti örökös államigazgatási feladatként való elismerését, az erőszak-monopólium hivatali hatáskörként való gyakorlását, a rendészeti és a honvédelmi feladatok elválasztását és a klasszikus értelemben vett jogállami (emberi jogi) alapelvek rendészetbe történő integrálását. Magyarországon ebben az időszakban mint a közigazgatás speciális ága fölött, a Belügyminisztérium látta el a rendészetrel összefüggő ágazati teendők

1 Dörning Henrik: A székesfővárosi m. kir. rendőrség ismertetése. Pallas Rt. Nyomdája, Budapest, 1914, 37. o.

2 Kristó Gyula: A vármegyék kialakulása Magyarországon. Magvető Kiadó, Budapest, 1988, 161. o.

3 Tisza Miksa: Magyarország rendőrségének története. Haladás Nyomda Rt., Pécs, 1925, 17. o.

koordinációját. Kétségtelen, hogy a védelmi szférák közül a honvédelem és a honvédelmi tevékenységet ellátó hadsereg az, amelyiknek nagyobb múltja van, mivel az állam területének védelme és növelése (azaz a hódítás) a mindenkor hatalom attribútumának minősült. A rendészet és a honvédelem közös jellemzője azonban a veszélyelhárítás, amely másfelől a két terület közötti különbséget is megalapozza: az elhárítandó veszély forrása és nagysága, valamint az elhárításhoz szükséges erőszak mértéke igencsak eltér a rendészeti és a honvédelmi fellépés esetén.⁴

Az egyedi jogsértések, bűncselekmények által veszélyeztetett közrend állami megvédelmezésének szükségessége már az államfejlődés korai szakaszában megjelent, ám az a próbálkozás, hogy a hadsereg lássa el ezt a feladatot, kudarcot vallott a katonák harci helyzetekre alkalmazható kiképzettsége és háborús jellegű felfegyverzettsége miatt.⁵ Az európai rendőrségek katonai eredete azonban még ma is felismerhető, ám a rendőrségek más fegyveres védelmi szervektől történő különválása már a feudális abszolutizmus időszakában megindult. A kiépülő közrendvédelmi szolgálati kultúra képviselői alapvetően arra törekedtek, hogy az általuk eredendően jogkövetőnek vélelmezett társadalom számára egyfajta gondoskodó jellegű rendészeti tevékenységet nyújtsanak, amely a konfliktusok előzetes felismerésében, erőszakmentes kezelésében és az úgynevezett támogató beavatkozásban nyilvánult meg.⁶ Ehhez társult a későbbi évtizedekben a legitím erőszak alkalmazásával, azaz a beavatkozó-veszélyelhárító tevékenységgel kapcsolatos normarendszer kialakítása, valamint a felderítő-nyomozó feladatok ellátásához szükséges megfigyelő és információszerezésre irányuló tevékenységek jogszabályi megalapozása. A rendészeti hatalom azonban nem kizárólag jogszabályi felhatalmazásból táplálkozik, mivel azt a közösség közbiztonság iránti szüksége is megalapozza. Ahogy a francia forradalom deklarációjában is olvasható: „*az ember és polgár jogainak biztosítása karhatalom fenntartását teszi szükségessé, e karhatalomnak az összesség hasznára kell szolgálnia, nem pedig azoknak a különleges céljaira, akiknek személyére e karhatalom rábízatik*”⁷. A francia modellből építkező úgynevezett rendőrhivatal tehát az állami szuverenitásból vezette le a felhatalmazásait, az angolszász rendszer pedig a közösségek önvédelmi jogosultságából származtatta ugyanezt.

4 Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK, Budapest, 2003, 103–104. o.

5 Ernyes Mihály: A magyar rendőrség története I. BM Kiadó, Budapest, 2002, XVIII. o.

6 Finszter Géza: i. m. 107. o.

7 Uo. 146. o.

A szervezeti struktúra tervezett átalakítása – az egyes rendészeti feladatokat ellátó szervek tevékenységéről szóló jogszabálytervezet

A helyi rendészeti tevékenységgel kapcsolatos nehézségek

Kétségtelen, hogy nem kizárólag a központilag irányított rendészeti szervek lehetnek alkalmasak a közösségek védelmére. Megállapítható viszont az is, hogy a túlságosan sokrétű, többféle hatáskörrel, változatos eljárási renddel, ellenőrzési háttérrel és szankcionálási vagy intézkedési jogkörrel felruházott, rendészeti tevékenységet időnként egymással párhuzamosan végző szervezetek működtetése nem kedvez a jobbiztonság és az átlátható jogrendszer és jogalkalmazás kívánalmainak. A szerteágazó jogszabályi háttér és a rendészeti tevékenységet végző intézmények megszámlálhatatlan volta visszaélésekre, vissza joggyakorlat kialakítására is lehetőséget ad.

Jó gyakorlatként értelmezhetjük a magyarországi települések nagy részén működő polgárőrség megszervezését, mivel ez a szervezet – annak ellenére, hogy nincs felruházva rendészeti jogszabályokkal – jelentősen elősegíti az adott településen élők biztonságérzetének növekedését, és arra is lehetőséget ad, hogy valóban közös ügy legyen a települési érdekek védelme. Különösen ott fogadják örömmel a polgárőrség tagjait, ahol az többé-kevésbé pótolja a hiányzó rendőri jelenlétet és hatékonyan működő elsődleges megelőző és veszélyt jelző rendszerként is funkcionál.⁸ „*Tapasztalható azonban az is, hogy a lakosság e szervezettől lényegesen többet vár el, mint amire a polgárőrök jogosultságaiból adódó intézkedési lehetőségek módot nyújtanak. A kistelepüléseken és egyes kistérségekben kialakult közbiztonsági deficit következtében a lakosság és nem ritkán az önkormányzatok egy része is nyitottá vált az illegitim »biztonságteremtő« kényszer alkalmazásával fenyegető, politikailag is színezett önkéntes rendfenntartásra szervezkedő, társadalmi szervként megjelenő csoportosulások tevékenysége iránt.*”⁹

Azt tapasztalhatjuk, hogy a jogalkotó a helyi szinten észlelhető, rossz közösségi rendészeti jellegű fellépések megakadályozása érdekében – jobb híján – a rendészeti tevékenységek centralizálásával operál, erre válaszul a helyi érdekérvényesítő fórumok aktivitása fokozódik azért, hogy továbbra is

⁸ Bár nem nevezhető polgárőrségnek, de hasonló okok miatt sikeres a SZEM (Szomszédok Egymásért) mozgalom is egyes településeken.

⁹ A rendészet rendszere. A rendészeti tudományos stratégia előtanulmányai. Kézirat. Budapest, 2008

megőrizték a helyi rendfenntartással összefüggő civil szervezetek mozgásterét. Ennek az öngerjesztő folyamatnak az egyik állomásaként értékelhető az a törvénytervezet és törvény is, amelyet a Belügyminisztérium 2012 tavaszán¹⁰ bocsátott társadalmi egyeztetésre.

A hatáskörmegosztás új rendszere

A meglehetősen szűkszavú – indokolással együtt mintegy harminchárom oldalas – törvény alapjaiban változtatja meg a településszintű rendészeti politika mozgásterét. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (MhÖtv.) elfogadásakor a rendészeti és önkormányzati igazgatással foglalkozó szakemberek már felfigyelhettek arra a tényre, hogy a törvény 17. §-a értelmében a helyi önkormányzatok önálló szervezetet hozhatnak létre annak érdekében, hogy a helyi közbiztonságot, a közjavakat akár kényszerítő eszköz alkalmazásával is megvédjék. Az MhÖtv. csupán a megyei vagy fővárosi rendőrség és az új rendészeti szervezet közötti együttműködési szerződés megkötését írta elő, a további hatásköri és eljárási jogi háttér kimunkálását egy későbbi, önálló törvény keretei közé utalta.

A jogalkotó szándéka szerint 2012 folyamán elfogadandó új rendészeti joganyag viszont már nem kizárólag a helyi önkormányzatok alkalmazásában álló rendfenntartó erők működését szorítja korlátok közé, hanem a fegyveres biztonsági őrök, a személy- és vagyonőrök, a hegyőrök, vagy éppen az erdészeti szakszemélyzet eljárásának is új keretet ad, és az érdekeltek szakmai továbbképzésének szükségessége miatt a kamarákat új feladatok elé állítja.

A törvény értelmében a jelenlegihez képest jóval bővebb hatáskört kapnak a közterület-felügyelők¹¹, de az igazi újdonság az, hogy a legkisebb településnek is lehetősége nyílik arra, hogy a polgármesteri hivatal belső szervezeti egységeként, önálló költségvetési szervként vagy ennek részeként saját rendészeti szervet hozzon létre – akár más önkormányzattal társulva. Kérdésként merülhet fel, hogy a nemrég pályázatok útján támogatott településőri rendszerhez képest milyen előnyökkel járhat a szervezet létrehozása, mivel a finanszírozásának részletszabályairól egyelőre hallgat a jogalkotó.

További, társadalmi kutatást igénylő kérdés marad, hogy a törvényben foglaltak az úgynevezett közösségi rendészetnek a magyarországi megjelenéseként értelmezhetők-e, vagy az önkormányzati rendészetet központosított

¹⁰ 2012. április 18-án. www.kormany.hu

¹¹ A közterület-felügyelők egyes további törvényi feltételek megléte esetén akár az erdészek vagy a mezőőrök és a természetvédelmi őrök feladatainak ellátásával is megbízhatók lesznek.

átstruktúrázása van szó. A Nyugat-Európában, valamint az angolszász országokban ismert közösségi rendszert „intézményének” kulcsszava ugyanis a hatósági szereplők és az állampolgárok kölcsönös együttműködése, kommunikációja egy közös településszintű cél érdekében – a magyar tervezetben viszont nem találunk erre utaló rendelkezéseket. Pedig az önkormányzati rendszer megreformálása sem kizárólag központosítással valósítható meg: erre csupán a változás egyik első – és nem végleges – elemeként tekinthetünk, mivel azt a rendszertudomány egyes művelői is elismerik, hogy „amennyiben vissza akarjuk szerezni a társadalom bizalmát és meg akarjuk nyerni a támogatásokat, akkor az első intézkedések keretében az egységesítés irányába célszerű elmozdulni”¹². Az egységes önkormányzati rendszer eddig rendszerint önkormányzati társulások keretein belül valósult meg, de az igazi modernizációhoz minden érintett fél részéről önkorlátozásra és együttműködésre lenne szükség. „Az integrált önkormányzati rendszert azt jelenti tehát, hogy megszüntetjük a felesleges sokszínűséget a rendszerben, helyi szinten is egységesítjük a működés kereteit, biztosítjuk annak elemi feltételeit, ugyanakkor megeremljük az önkormányzatok hathatós közreműködésének a lehetőségét a helyi közrend, közbiztonság biztosítása terén. Az önkormányzati rendőrség és az állami rendőrség nem egymás riválisa, hanem csapattársak, akik azonos célokért küzdenek.”¹³

A személyi állományt érintő kérdések

Kétségtelen előrelépésként értelmezhető, hogy a normaszövegben a rendfenntartó tevékenységet ellátó személyek képesítési, képzési és fegyelmi felelősségi előírásait egységes normába foglalták, a tervezet értelmében egyértelművé válik ugyanis, hogy kizárólag olyan nagykorú, fizikai és szakmai alkalmasságát az erre a célra előírt képzés és vizsgák teljesítésével igazoló személy bízható meg az önkormányzati rendészeti tevékenység végzésével, aki sem a közszolgálati jogviszonya létesítésekor, sem annak fenntartása alatt nem szerepel a büntetettek nyilvántartásában és foglalkozástól eltiltás hatálya alatt sem áll.

Az új önkormányzati alkalmazottak feddhetetlenségét a rendőrség lesz hivatott ellenőrizni, mivel a jelenlegi jogalkotói álláspont szerint a rendőrségnek évente át kell tekintenie a közbiztonsági munkát végző személyekre vo-

¹² Christján László: Alternatív rendszert. PhD-értekezés. Budapest, 2010

¹³ Uo.

natkozó büntetés-kiszabási adatbázist. A rendőrségnek – kimondatlanul – nemcsak ellenőrzési és felügyeleti jogosítványai lesznek az önkormányzat dolgozói felett, hanem szakmai kontrollt és koordinációt is végez, mivel a jogalkotó szándéka szerint az önkormányzatoknál dolgozó helyi véderők szolgálati igazolványt és szolgálati jelvényt is kapnak, amelyet a rendőrség állít ki, illetve von vissza és amelyet a rendőrségi szolgálati jelvényhez és igazolványhoz hasonló módon, a közbiztonsági alkalmazottaknak is magukkal kell hordaniuk. Mindazonáltal – mivel önkormányzati alkalmazásban álló személyekről van szó – egyelőre megválaszolatlan kérdés, hogy a munkakörükkel összefüggő jogsértések esetén kinek tartoznak és milyen terjedelmű felelősséggel. Ez azért jelent további megoldandó feladatot, mert „*a vegyeség a helyi felelősségi rendszer differenciáltsága mellett szervezeti és működési párhuzamosságokat teremt, ami – a megfelelő koordináció elmaradása esetén – indokolatlan többletköltségeket és hatékonyság csökkenést eredményez*”¹⁴.

Nem véletlenül fogalmazta meg a körületekintés szükségességét Kacziba Antal sem, amikor így azonosította a rendészettudomány és a rendőrség előtt álló, helyi szintű kihívásokat: „*A jelenleginél ésszerűbb közbiztonság-védelmi feladat-meghatározás talán leglényegesebb területe a helyi önkormányzatok közbiztonsági felelősségének konkréttá tétele és ezzel összefüggésben önálló önkormányzati rendészeti szerv létesítése. Kívánatosnak látszik olyan irányítási modell kialakítása, amelyben a rendészet irányításáért felelős minisztérium regionális szerveként, főként rendészet-felügyeleti hatósági jogkörben működő rendészet-felügyeleti hivatal látná el a régióban működő összes rendészeti szerv irányításával, illetve felügyeletével kapcsolatos feladatokat. A regionális hivatal hatáskörébe tarthatnának a fegyveres biztonsági őrsegek, a mezőgazdasági őrszolgálatok, továbbá a magánbiztonsági szolgáltatók állami felügyeletének tennivalói is.*”¹⁵

A „rendészeti szerv” intézkedési joga

A törvényt figyelembe véve nem kizárólag a szolgálati igazolvány rokonítja az önkormányzati „rendőrséget” az állami erőszak-monopólium tagjaival. Nemcsak a rendészeti jogban járatos olvasók, hanem a törvénytisztelő állam-

¹⁴ Kökényesi József: Az önkormányzati rendészet lehetősége a magyar közigazgatásban. A Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsának munkaanyaga. Budapest, 2008

¹⁵ Kacziba Antal: Kisebb állam – nagyobb közbiztonság? Élet és Irodalom, 2006. július 28.

polgárok is meglepve érezhetik magukat, ha a közeljövően például egy közterület-felügyelővel kerülnek kontaktusba, ugyanis a törvény hatálybalépése után gyakorlatilag olyan intézkedési jogosultságokkal ruházzák fel a helyi rendészeti erőket, amik a rendőrségi törvény áthallásának tekinthetők.

Jóllehet a jogalkotó számos törvényi-eljárási garanciát épített be az új helyi közbiztonsági szervek intézkedési szabályaiba, tekintve a Független Rendészeti Panasztestület által 2008 óta kezelt beadványok mennyiségét és tartalmát¹⁶, az új jogszabállyal összefüggésben várhatóan több állampolgári panasz érkezik majd a hatóságokhoz. Előrebocsátható ugyanis, hogy ha az önkormányzatok nem a kellő gondossággal járnak el a közbiztonsági szervezetrendszerük kialakításakor, netán ha az állományon belül nem valóban jól képzett beosztottakat alkalmaznak erre a speciális feladatra, a helyi rendészeti szervek tevékenysége kezdetben a panaszügyek és hatósági bejelentések számának növekedését idézi elő.

Ez azért reális veszély, mert a szervezet tagjait egyes esetekben kötelező intézkedési jogkörrel ruházza fel a jogszabály, így például kötelesek fellépni, ha törvénsértést észlelnek, vagy ilyet hoznak a tudomásukra, amíg szolgálatban vannak. Az intézkedés esetükben valódi, aktív feladatvégzést, ha indokolt, legális erőszak alkalmazását jelenti, továbbá az intézkedésekhez szükséges időtartam alatt adatkezelési tevékenységet is ellátnak, tehát az állománytól sokrétű ismeretanyag naprakész alkalmazását kell megkövetelni.

Gyakorlati szempontból probléma lehet, hogy a törvény a hatályos rendőrségi törvényben található, intézkedésekre vonatkozó garanciarendszerhez képest nem tartalmaz újdonságokat, pedig ennek megfontolása a rendészeti panasz fórumok tapasztalataira építve nem lenne célszerűtlen. Évek óta panasz eljárás és vizsgálatok alapja például az a hatósági személyekre vonatkozó „engedmény”, hogy bár az intézkedés kezdetén az eljáró személy köteles közölni a nevét, beosztását (munkakörét) és az intézkedésre okot adó ténytet, valamint annak célját és felmutatni az azonosítására alkalmas okiratait – de ettől el lehet tekinteni, ha mindezek az eljárás eredményességét veszélyeztetnék. Fennáll annak a veszélye, hogy ha például egy a közterületi járőr szolgálatra kiképzett rendőr esetében is panasz eljárás megindítását idéz-

¹⁶ A panasztestület a rendőri intézkedéssel vagy ennek elmulasztásával összefüggő panaszok egy részének kivizsgálását végzi 2008 óta. Ez idő alatt több mint kétezer-hatszáz intézkedést sérelmező panaszt bíráltak el. Leginkább az igazoltatással, az adatkezeléssel, az aránytalan jogkorlátozó intézkedési móddal, a testi kényszer alkalmazásával és a ruházátvízsgálással kapcsolatban tettek panaszt az állampolgárok, de visszatérő probléma a magát nem szabályosan azonosító intézkedő rendőr fellépése, a nem szakzerű vagy arányos bilincs használat és az előállítás módjának a kifogásolása is.

http://www.panasztestulet.hu/files/08-10_beszamolo.pdf

heti elő az intézkedés szabálytalan lefolytatása, az új rendészeti szerv – az irányadó képzés jellegénél fogva – jóval kevésbé elmélyült szakmai ismeretekkel felvértezett tagjai is hasonló állampolgári reakciókkal szembesülnek.

Ez azért jelenthet – akár munkaszervezési jellegű – problémát, mert az önkormányzati rendészek is kötelesek – a rendőrökhöz hasonlóan – tájékoztatni az intézkedés végeztével az eljárás alá vontakat arról, hogy milyen feltételekkel tudnak panaszt tenni, ha sérelmesnek érzik a hatósági fellépést, tehát az állampolgárok szükség esetén rövid időn belül érvényesíteni tudják az esetleges jogorvoslati igényeiket.

Az alkalmazható intézkedések szabályozása is nagyfokú hasonlóságot mutat a rendőrségi törvény egyes szakaszaival, az önkormányzati tisztviselőnek lehetősége nyílik ugyanis testi kényszerrel, vegyi eszközt, szolgálati kutyát, bilincset és rendőrbotot alkalmazni, valamint külterületen a szakszolgálati öröknek (mezőőr, hegyőr) fegyverviselési jogosultságuk is lenne. Mivel a jogalkotó célja egy új szervezet eljárási rendjének meghonosítása, fontos tudatosítani az intézkedési jogkörök bővülésével szembesülő állománnyal, hogy a – kényszerítő eszközök között említett – szolgálati kutya vagy rendőrbot alkalmazására mikor, milyen esetben, netán előjárói utasításra kerülhet-e sor, hiszen a rendőrség eljárása esetében az ágazati normák azt is előírják, hogy a szolgálati kutyát miképp lehet szájkosárral vagy anélkül alkalmazni. Az előzőek mintájára, a rendőrbot használatánál sem szabad megfélemlíteni például a terhes nők elleni fellépés – a rendőrségre vonatkozó jogszabályokból ismert – korlátairól, vagy éppen a bilincselés módjának (előre, hátra, tárgyhoz bilincselés stb.) részletei sem érdektelenek az eljárással érintettek számára.¹⁷

Érdemes lenne hangsúlyosan oktatni továbbá a tetten ért személy visszatartásáról¹⁸ szóló rendelkezés kapcsán ennek technikai feltételeit, mivel a tervezet lehetőséget ad az új rendészeti alkalmazottaknak arra, hogy a szabálysértés vagy egyéb jogellenes cselekmény elkövetésén tetten ért állampolgárokat visszatartathadják – legfeljebb egy óra időtartamra. Ezzel összefüggésben nem világos a jogalkotó álláspontja, hogy mi a teendője a szakszemélyzetnek akkor, ha tetten ér valakit, megkezdí a visszatartás érdekében a szükségesnek – és arányosnak – ítélt kényszerintézkedés alkalmazását, ezzel egy időben, a kívánalmaknak megfelelően értesíti ennek tényéről a

¹⁷ Például 2007-ben Siófokon a bűncselekmény elkövetéséhez használt kézikocsijához bilincselve kísérték be a kapitányságra a helyi rendőrök egy gyanúsítottat, és ezzel az ügyesség álláspontja szerint hivatali visszaélést követtek el.

¹⁸ Elősegítené a helyes jogalkalmazást, ha világos iránymutatással szolgálna a jogalkotó a visszatartás és a feltartóztatás közötti eljárásjogi és végrehajtási kérdésekről is.

rendőrséget is – a rendőrség azonban az egyórás időtartam lejártával nem érkezik a helyszínre. Azt is végig kell gondolni, hogy mivel ebben az esetben az intézkedő rendész csak vegyi eszközt és testi kényszert alkalmazhat, fennáll annak a veszélye, hogy az egy órán át alkalmazott kényszer miatt az intézkedés céljával arányban nem álló mértékű sérülései keletkeznek a visszatartott személynek, ami további eljárásjogi kérdéseket vet fel.

Alapjogi szempontból megfontolandó lenne továbbá – és az esetleges panaszítétel arányát is csökkentené – a ruházat átvizsgálásának körülmekintő szabályozása. A normaszöveg az új rendészeti szerv alkalmazottait feljogosítja ugyanis arra, hogy a szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyek ruházatát átvizsgálják abban az esetben, ha az illető beleegyezik. Mivel az intézkedés és a kényszerintézkedés hatályos jogi sajátosságaihoz képest a végrehajtás beleegyezéshez kötése újszerűnek tekinthető, a visszásságok elkerülése érdekében célszerű lenne a beleegyezés módját is jogszabályban rögzíteni. Az előzőekből kiindulva azt is érdemes figyelembe venni, hogy a rendőrség által végzett ruházatátvizsgálás esetében az ágazati törvény nyomatékositja, hogy azt csak halaszthatatlan esetben végezheti az intézkedés alá vonttól eltérő nemű személy, és arra is külön felhívják az állomány figyelmét, hogy tilos szeméremsértő módon végrehajtani az átvizsgálást.

Fékek és ellensúlyok

A jogszabály – helyesen – részletesen tartalmazza az intézkedéssel összefüggő panaszok elbírálásának módját. A hazai jogrendszert tekintve azonban indokolt hangsúlyosan kezelni egy a rendőrségi törvényben is alkalmazott klauzulát, amely a rendőrökhöz hasonlóan, kötelezővé tenné az új szerv alkalmazottai számára, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazására előzetesen figyelmeztessék az érintetteket¹⁹. Ez egyrészt visszatartó erejű, másrészt az állampolgárok számára is fontos tájékoztató jelleggel bírna, a tervezet ugyanis számos olyan új fellépési lehetőséget nyújt a hivatalos személyek számára, amely – a törvény ismerete nélkül – akár riadalomkeltő is lehet az állampolgárok szemében. Azt is célszerű egyértelműen tudatosítani az eljáró személyzet számára, hogy az intézkedő személyeknek fel kell-e szólítaniuk a jogelle-

¹⁹ A normaszöveg csak az intézkedésről készített jelentés kötelező elemei között említi, hogy rögzíteni kell annak tényét, hogy felszólították-e az intézkedés alá vont személyt a jogellenes magatartás abbahagyására, valamint figyelmeztették-e arra, hogy vele szemben kényszerítő eszköz kivánnak alkalmazni. További iránymutatással csak a tervezethez fűzött részletes indokolás szolgál, amely szerint: „A felszólítás megelőzi a kényszerítést.”

nes magatartást folytatókat a tevékenységük abbahagyására, mielőtt fellépnek velük szemben, és van-e arra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségük, hogy informálják az érintetteket arról, hogy milyen jellegű jogsértés miatt kívánják őket intézkedés alá vonni.

A normaszöveg a rendészeti szerv tagjának az „*e törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök*” alkalmazását követően szóbeli és írásbeli jelentéstételi kötelezettséget ír elő. A munkáltatónak a tervezet szerint kötelessége a jelentés tartalmából kiindulva megvizsgálni ezek jogszerűségét, ami – tekintve az alkalmazható intézkedések jellegét és várható számát – többletmunkavégzést jelent mind az állomány, mind a munkáltató számára, és magában hordozza annak veszélyét, hogy sablonossá, felületessé válik a jelentés és annak felülvizsgálata is.

A helyi rendészeti szerv intézkedése ellen indítható panasz eljárás nagyfokú hasonlóságot mutat az Rtv. szerinti panasz eljárással, azzal a különbséggel, hogy a normaszöveg csupán „a rendőrséghez” fordulás lehetőségét teremti meg azok számára, akiknek az intézkedés, illetve ennek elmulasztása, vagy a kényszerítő eszköz alkalmazása jogát vagy jogos érdekét sértette. A panasz előterjesztésére a jogszabály nyolcnapos objektív és három hónapos szubjektív határidőn belül adna lehetőséget, ugyanakkor a rendőrségnek a beérkezéstől számított tizenöt napon belül döntenie kell a beadványról. Figyelembe véve a rendőrkapitányságok leterheltségét, nem alaptalan az a feltevés, hogy a panaszt benyújtó állampolgárok egy része a panasztétel után további jogorvoslati lehetőségeket próbál majd igénybe venni, ha azzal szembesül, hogy ügyében nem kap tizenöt napon belül választ. Ez – a hazai panasz kultúra sajátosságaiból adódóan – ismét a kapitányságok által befogadott, feldolgozandó panaszok számát növeli, de a jogvédő szervezetek is számíthatnak arra, hogy sokasodik a hozzájuk intézett beadványok száma. Mivel az önkormányzatok is érintettek az új rendészeti szervek működtetésében, azzal is számolni kell, hogy a jogi ismeretekkel nem bíró állampolgárok egy része nem feltétlenül a rendőrséget keresi meg a panaszbeadványával, hanem a települési jegyzőktől várják a sérelmük orvoslását. Mindezek alapján feltétlenül indokolt a panasz eljárás metódusának minél részletesebb kidolgozása.

Összegzés

Mivel a jelen tanulmány elsősorban az új rendészeti feladatokat ellátó szerv működésével összefüggésben várható helyi panaszok és egyes hatáskör-meg-

osztási kérdések vonatkozásában tekintette át a településrendészet előtt álló változásokat, nem térek ki azokra a – döntően szakigazgatási jellegű – dilemmákra, amelyek a tervezetet érintő társadalmi és tudományos diskurzusban más kontextusban merültek fel.²⁰ De figyelembe véve, hogy jelenleg is nagy az állampolgárok igénye arra, hogy a rendőri intézkedésekkel szemben önálló, a rendőrség szervezetrendszerén kívüli „hatóság” vizsgálja felül a sérelmesnek vélt intézkedéseket, nemcsak rendkívül differenciált háttérjogszabályokra van szükség, hanem arra is, hogy a rendőrség, az önkormányzatok és az önkormányzatok rendészeti feladatot ellátó szervei között valódi szakmai partnerség alakuljon ki. Ennek hiányában a mégoly szigorú szakmai felügyelet és a helyi sajátosságok figyelembevételével megfogalmazott együttműködési megállapodás is csupán formális jogintézmény marad, amely nem segíti elő az állampolgárok érdekeinek hatékony védelmét.

²⁰ Külön tanulmány tárgya lehetne például az iskolarendőr-program és a tervezetben szereplő ügyvezetett iskolaőr intézményének összehasonlítása, valamint annak áttekintése, hogy a rendőrség képes-e arra, hogy az iskolakerületésen ért tanköteles korúak ellen érdemben fellépjen.