



A polgárőrség törvényi szabályozása

Legislation on the Auxiliary Police

Kardos Pál

mesteroktató
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
kardosp@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: A közrend, a közbiztonság megteremtésében és fenntartásában közreműködő polgárőrség működését érintő törvényi szabályozás részletes, az egyéb joganyag érintőleges bemutatása, a jogfejlődés folyamatának és fontosabb állomásainak kiemelésével.

Módszertan: A tanulmány szerzője gyakorló rendészeti szakemberként és gyakorló polgárőrként foglalja össze a polgárőrség működését érintő törvényi szabályozás kialakulását, a hatályos normák főbb rendelkezéseit és azok jelentőségét elsődlegesen a polgárőr törvényre fókuszálva, és az egyéb, kapcsolódó szabályozásokat érintve.

Megállapítások: A szerző a közbiztonság megteremtésében és fenntartásában való hatékony és törvényes közreműködés érdekében a szabályozott keretek között történő működés lényegére irányítja a figyelmet, megvilágítva a szabályozás szükségességét, részletességét és megfelelőségét, bepillantást engedve a polgárőrség működésének mindennapjaiba.

Érték: A tanulmány szerzője a polgárőrség működésének átfogó tudományos kutatásához, feltérképezéséhez kíván hozzájárulni, felismerve annak tényét, hogy a kutatott téma a bűnmegelőzés, a közrend, a közbiztonság fenntartásában való civil közreműködés, ennél fogva a rendészeti együttműködés folyamatosan időszerű kérdése, ugyanis a jelenlegi körülmények között a polgárőrség szerepvállalása nélkülözhetetlen segítség a rendőrség számára.

Kulcsszavak: polgárőr, polgárőrség, közrend, közbiztonság

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 04. 15. Átdolgozás: 2024. 05. 02.
Elfogadás: 2024. 05. 16.

Abstract

Aim: A detailed presentation of the legislation affecting the operation of the auxiliary police, which contributes to the establishment and maintenance of public order and public safety, and a tangential presentation of other legislation, highlighting the process and the most important stages of legal development.

Methodology: The author of the study, as a practising law enforcement professional and a practising vigilante, summarises the development of the legislation affecting the operation of the vigilante service, the main provisions of the existing norms and their significance, focusing primarily on the Vigilante Act and other related regulations.

Findings: The author draws attention to the essence of operating within a regulated framework in order to contribute effectively and lawfully to the creation and maintenance of public safety, shedding light on the need for regulation, its detail and adequacy, and providing an insight into the everyday workings of the Auxiliary police.

Value: The author of the study wishes to contribute to the comprehensive scientific research and mapping of the operation of vigilance, recognizing the fact that the researched topic is the prevention of crime, civil participation in the maintenance of public order and public safety, and therefore the cooperation of law enforcement is a constantly topical issue, because in the current circumstances the role of the auxiliary police is an indispensable aid to the police.

Keywords: auxiliary police officer, auxiliary police, public order, public safety

A polgárórség létrejötté, a kezdetek

Évszázados hagyomány, hogy a nagyobb városok, települések a veszélyhelyzetek kezelésére polgári őrséget szerveztek, amely a lakosság biztonságát és az értékek megvédését szolgálta. Ezen feladatok ellátását a lakosság saját érdekei alapján szervezte, anyagi ellenszolgáltatás nélkül. Magyarországon is hasonlóan szerveződtek a polgárok a különböző védelmi helyzetek kezelésére.

A rendszerváltozás időszakában gyorsan lezajlott az intézményi átalakulás, kinyíltak a határok, nagy ütemben jöttek létre vállalkozások. A társadalmi és a gazdasági átalakulás következtében jelentősen megszaporodtak a bűnelkövetések. Az ismertté vált bűncselekmények száma két év alatt a duplájára növekedett. Megjelent a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a kábítószer- és az embercsempészet. Kiemelkedtek a vagyon elleni – különösen a gépjárműveket és a lakásokat érintő –, továbbá a közterületeken elkövetett erőszakos,

garázda cselekmények. Látványosan nőtt az utcai támadások, közintézmények, iskolák, hivatalok, valamint – az árrobbanás egyenes következményeként – az üzletek, kereskedelmi egységek ellen elkövetett bűntettek és a súlyos szabálysértések száma is. Mindez sokkolta a lakosságot, és ami ennél is nagyobb baj volt, a rendőrséget váratlanul, felkészületlenül érte. Mindezek miatt az állampolgárok körében egyre nagyobb igény jelentkezett a helyi érdekek és a közbiztonság védelmére szolgáló önvédelmi csoportok megalakítására. A biztonságos környezet megteremtése érdekében az egy-egy adott környéken élő lakosság megszervezte a közösségen belül, hogy sötétedés után kik mennek a gyermekekért az iskolába, hogy kik, mikor viszik együtt a kutyát sétálni, illetve tartanak közös sétákat a környék biztonsága érdekében. Ezek a közös séták rendszeressé és tervszerűvé váltak, és a szervezett csoportok egyre több bűnözőt értek tetten, ezzel is növelve a közbiztonságot. Az egymással szomszédságban élők igyekeztek az addiginál fokozottabban odafigyelni egymásra, a környezetükben előforduló gyanús jelenségekre és személyekre. Meghonosodott az úgynevezett *Szomszédok egymásért* mozgalom, amely előszobájává vált a civil bűnmegelőzésnek. Az önvédelmi csoportok idővel kezdtek szervezetekbe tömörülni, tevékenységük szervezettebbé tételét az egyesületi jogról szóló 1989. évi II. törvény tette lehetővé.

A közbiztonság civil összefogással való megvalósítása és az állami szervek segítése érdekében kezdte meg tevékenységét számos polgárőr és polgárőr egyesület. A polgárőr szervezetek az önvédelmi csoportok összefogásával kezdték meg bűnmegelőzési tevékenységüket, amely az állampolgárok körében társadalmilag elfogadottá, megbecsültté vált. A jogkövető, a közösségi rend szükségességét valló állampolgárok felismerték, nem csak elvárásokat kell támasztani az állammal, illetve a rendvédelmi szervekkel szemben, de tevőlegesen is közre kell működni a közbiztonság megteremtésében, megóvásában. Ahogy Finszter Géza rámutatott, a közbiztonság létrehozása nem lehet kizárólag az erre rendelt rendőri szervezet felelőssége és produktuma. Kooperációra van szükség a közbiztonságért felelős más szervezetekkel, a biztonság maga is kooperációs termék (Finszter, 2018).

Az első polgárőr szervezetek 1990-től az egyesülési törvényben foglaltak alapján jöttek létre, működési céljukként alapvetően a bűnmegelőzést jelölték meg. A megalakulást követő évben végzett sikeres tevékenység eredményeként az ország településeinek többségében megalakult önvédelmi szervezetek 1991. április 24-én létrehozták az Önvédelmi Szervezetek Országos Szövetségét, amely 1991. november 30-ával – a feladatok jelentős bővülése, illetve a lakossági elvárások miatt – az Országos Polgárőr Szövetség nevet vette fel (Christián & Bacsárdi, 2018).

Az Országos Polgárőr Szövetség (továbbiakban: OPSZ) irányításával a Magyarországon törvényesen működő, lakossági önszerveződésű, a szilárdabb közrend és közbiztonság érdekében társadalmi bűn- és balesetmegelőzési, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint környezetvédelmi céllal alakult polgárőr egyesületek és területi szövetségeik egységes fellépésű, azonos szemléletű, jól szervezett, határozott célkitűzésekkel rendelkező, egyben a legnagyobb létszámú társadalmi bűnmegelőzési szervezetté váltak (URL1). Olyanokká, amelyek alkalmasak lehetnek a közrend és a közbiztonság megteremtésében, fenntartásában való közreműködésre, és ennek érdekében más szervezetekkel történő együttműködésre. A közbiztonság megteremtése és fenntartása több szereplő – önkormányzat, rendőrség, civil- és magánszervezetek – szoros együttműködésének eredménye, vagy ahogy Christián László fogalmaz, kooperációs terméke (Christián, 2020).

A szükséges jogi felhatalmazások hiánya

Mint említettük, az egyesülési jogról szóló törvény alapján az önvédelmi szervezetek, majd a polgárőr egyesületek és szövetségeik – mint szervezetek – létrejöhetnek és működhetnek a civil szervezeti működésről szóló egyéb jogszabályok betartásával. A szervezetek létrehozásának és működésének törvényi keretei tehát már adottak voltak az 1990–1991-es években is. Azonban jogos kérdés, elég-e, ha a szervezeti működést szabályozza a jogalkotó, vagy a tevékenység gyakorlásának szabályait is szükséges lefektetni és betartani.

Már a korai időszakban alapkövetelményként merült fel, hogy a polgárőrség működése minden tekintetben feleljen meg a vonatkozó szabályozóknak, a polgárőri tevékenység szabályozott és jogszerű legyen. Egyértelmű volt, hogy el kell határolódnia az erőszaktól és a félkatonai jellegű működéstől. Az önvédelmi csoportok, az önvédelmi szervezetek, majd a polgárőrség megjelenését a kezdeti időszakban sokan kételkedéssel, fenntartással, félelemmel fogadták alsó és felső szinten egyaránt. Voltak nem is kevesen, akik számára nem volt egyértelmű, hogy a magukat önvédelminek nevező szervezetek és tagjaik mit akarnak. A lakosság egy részében nyugtalanságot keltett, ha az ilyen csoportokat az utcán, a parkolóban, intézmények környékén vagy családi házas övezetben, főleg a késő esti órákban meglátták. Nem ritkán éppen miattuk hívták a rendőrséget, mert azt gyanították, hogy rossz szándékkal vannak jelen csoportosan a közterületen arra szokatlan időpontban. A kezdeti időszakban a rendőrség számára sem volt egyértelmű, hogy mi a céljuk, szándékuk az önszerveződő csoportoknak és a belőlük alakult szervezeteknek. Velük szemben bizalmatlanság állt fenn a rendőri állomány és a rendőri vezetés részéről (Lippai & Kardos, 2021). Dr. Szabó Győző

országos rendőrfőkapitány 1991-ben felismerte, hogy a megváltozott bűnözési helyzetben elengedhetetlen a civil szereplők partnersége, nélkülük a rendőrség nem láthatja el hatékonyan feladatát. Ebben az időben már országszerte több mint húszezer polgárőr tevékenykedett önkéntesen szabadidejében közvetlen környezete biztonságosabbá tételében (Christián & Kardos, 2019).

A polgárőrséget az 1990-es évek első felében a leginkább spontán alakuló szervezetek működésének laza szövetségi kapcsolata, az eltérő bűnmegelőzési szemlélet és az alacsony támogatottság jellemezte. A mozgalom 1997-ben jelentős szervezeti és személyi változásokon ment keresztül. Az OPSZ legfontosabb céljai között ezt követően az alábbiakat jelölte meg:

- a lakosság vagyónvédelme,
- gyermek- és ifjúságvédelem,
- a kábítószer-fogyasztás visszaszorítása,
- a közlekedésbiztonság fejlesztése,
- az erőszaktól és félkatonai jellegű működéstől való elhatárolódás, teljeskörű politikamentesség (URL2).

Az első évtized végére a polgárőrség létszáma, jelentősége folyamatosan nőtt, tevékenysége kiszélesedett. A lakossági közbiztonság erősítése érdekében létrejött polgárőr szervezetek tevékenységének hasznosságát az állami vezetés korán felismerte, s a lehetőségek mértékében igyekezett támogatásban részesíteni azokat. Az OPSZ kiemelkedően közhasznú besorolást kapott. Ezzel párhuzamosan a polgárőr szervezetek helyi szintű támogatása is erősödött. Az OPSZ már koordinálni tudta ezeket a tevékenységeket, több forrás bevonásával lehetővé tette a különböző pályázatokon való részvételt. Lassan elmondhatóvá vált, hogy a polgárőrségben az állam stratégiai partnerre talált, amely a közrend és közbiztonság területén jelentős szerepet vállalt, komoly segítséget nyújtva a rendvédelmi szerveknek.

Folyamatos cél volt, hogy civil szervezetként, civil mozgalomként kizárólag a szabályozottan, jogkövetően, erőszakmentesen működő polgárőrség végezhesen közbiztonsági tevékenységet, ilyenre más társadalmi szervezet ne legyen alapítható – azaz e területre semmilyen más, esetleg erőszaktételtől vissza nem riadó, vagy félkatonai jellegű szereplő ne nyerhessen bebocsátást –, ugyanakkor a polgárőrségnek arra egyértelmű és a legmagasabb szinten deklarált jogi felhatalmazása legyen (Lippai, 2023). A szervezeti fejlődés, a feladatok sokrétűbbé válása, a szolgálatok számának komoly növekedése ellenére az ezredforduló után is problémát okozott, hogy nem volt meg a kifejezett törvényi felhatalmazás a civil bűnmegelőzési tevékenység folytatására, hiányoztak a jogi garanciák, továbbá nem volt meg az a fokozott jogi védelem, amely ilyen feladat

ellátásához feltétlenül szükséges. Ezek miatt vált elodázhatatlanná a polgárőrség működését és a polgárőri tevékenységet érintő törvényi szabályozás megalkotása.

Az első polgárőr törvény

A polgárőrség által végzett tevékenység eredményességét ismerte el az Országgyűlés, amikor 2006-ban törvénybe foglalta a polgárőrség tevékenységének jogi elemeit, működésének jogi szabályait. A Magyar Köztársaság legfőbb államhatalmi és népképviselői szerve 2006. február 13. napján fogadta el a polgárőrségről szóló 2006. évi LII. törvényt, amellyel a mozgalmat beillesztette a jogrendszerbe, megteremtve az alapokat a társadalmi bűnmegelőzés szervezett működéséhez. Ahogy a törvény preambuluma összefoglalja:

„Az Országgyűlés elismeri az állampolgárok önszerveződésének eredményeként megalakult polgárőrség tevékenységét és méltányolja, hogy a polgárőrség támogatja a helyi önkormányzatokat és a helyi, területi rendvédelmi szerveket a közbiztonság helyi feladatainak végrehajtásában. Az Országgyűlés az ország közrendje, közbiztonsága és államhatárának rendje fenntartásának segítése, az állampolgárok személyét és a vagyoni javakat fenyegető bűncselekmények, katasztrófa-, illetve veszélyhelyzetek megelőzése és következményeinek elhárítása, a környezet és a természet védelme, valamint az ez irányú közfeladatok ellátásához szükséges szervezetek és az abban közreműködő személyek jogállásának meghatározása érdekében a következő törvényt alkotja: ...”

Mit is jelentett ez? Egyfelől a polgárőrség állam általi komoly elismerését, másfelől kifejezte azt is, hogy milyen területeken számít az állam a polgárőrségre, kijelölve ezzel a mozgalom feladatait és irányait. Éppen ezért a törvény az 1. § (1) bekezdésében a polgárőrséget *„az ország közrendje és közbiztonsága fenntartásának ségítésében, a határőrizetben, a környezet- és természetvédelemben, a veszélyhelyzetek megelőzésében és kezelésében, a társadalmi bűnmegelőzésben való lakossági részvételben, illetve az önkormányzatok és a lakosság közötti bizalom erősítésében, továbbá a helyi közbiztonság közösségi védelme érdekében a lakosok közösségei által meghatározott feladatok ellátásában közreműködő, az egyesülési jog alapján létrejött társadalmi szervezet, illetve ilyen szervezetek szövetsége[ként]”* határozza meg. A megbecsülés jeleként a törvényben rögzítésre került, hogy az állam a központi költségvetésben támogatja a polgárőrséget, mely a Belügyminisztérium fejezetében megjelenik. A támogatás feltételeként is, a törvényalkotó nagyvonalakban meghatározta azokat a feladatokat, irányokat, amelyeket a polgárőrség betölt, a preambulumban és a jogszabály kezdő szerkezeti egységében foglaltakkal összhangban.

A jogszabály preambuluma – majd normaszövege is – világosan és egyértelműen tartalmazza a rendőrség, polgárőrség, önkormányzatok viszonyrendszerének lényegét és jelentőségét. A cél a hatékony működés biztosítása, és az együttműködés kereteinek meghatározása az eredményes közös munka érdekében. Érdemi együttműködés nélkül talán egyik szereplő sem lehet sikeres (Christián & Bacsárdi, 2018).

Ami a törvénynek különös jelentőséget adott, hogy a legmagasabb szinten rögzített bizonyos garanciákat a civil bűnmegelőzési tevékenységgel kapcsolatosan. Ezek közül a legfontosabbak:

- a polgárőr nem rendelkezik hatósági jogkörrel;
- kényszerítő eszközt nem alkalmazhat;
- nem tarthat magánál közbiztonságra különösen veszélyes eszközt, nem viselhet lőfegyvert;
- formaruházata a honvédség, a rendvédelmi szervek vagy más hatóság tagjainak egyenruhájához való hasonlósága miatt megtévesztésre nem lehet alkalmas;
- tevékenysége során megkülönböztető mellényt visel, amely polgárőrség felirattal van ellátva;
- hatósági jellegre utaló, megtévesztésre alkalmas egyéb jelzést vagy címet, rangjelzést nem használhat, gépjárművén csak a polgárőrség feliratot helyezheti el;
- tevékenysége során jogosult a szabálysértés, bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt a cselekmény abbahagyására felszólítani, a cselekmény folytatását megakadályozni, az elkövetőt visszatartani.

Fentiek tartalmazták azokat az alapvető jogi garanciákat, amelyek a civil bűnmegelőzéshez, a polgárőrség által végzett közbiztonsági tevékenységhez szükségesek voltak. A törvényhozó a szóban forgó tevékenységet a polgárőrség vonatkozásában szabályozta, ebből eredően civil közbiztonsági tevékenység végzésére innentől másnak nem volt jogi felhatalmazása. Ezzel lehetségessé vált annak deklarált elérése, hogy ilyen-olyan erőszakos, militáris vagy félkatonai erők ne vethessék meg lábukat – még jó szándékkal sem – a rendfenntartás terén. Ugyanakkor alapvetően szükséges volt annak törvényi meghatározása, hogy mit tehet a polgárőrség, mit tehet meg a polgárőr tevékenysége során, és mi az, amit már nem, hol húzódnak a határok. Ennek – egy bizonyos szinten – már megfelelt a 2006-ban hatályba lépett törvényi szabályozás.

Nagy jelentősége az első polgárőr törvénynek, hogy rögzítette a polgárőri tevékenységhez fűződő fokozott jogi védelmet azzal, hogy normaszövegébe foglalta, a polgárőr a Büntető Törvénykönyvben meghatározottak szerint közfeladatot

ellátó személy. Ebből következően a Büntető Törvénykönyvben a közfeladatot ellátó személyeket megillető jogi védelemben részesül tevékenysége során, s a sérelmére elkövetett bántalmazó cselekmény közfeladatot ellátó személy elleni erőszakot valósít meg.

Az első törvény mérföldkő volt a mozgalom életében, a társadalmi bűnmegelőzés szervezett működésében. Úgy fogalmazhatunk, az alapvető jogi keretet adta meg a polgárórság létéhez és tevékenységéhez. A szervezet működése, további fejlődése, tevékenységének magasabb szintre kerülése azonban indokolta a jogi szabályozás részletesebbé tételét, egyéb kérdésekre történő kiterjesztését.

Problémát vetett fel, hogy ezekben az időkben a szervezeti lehetőségek kihasználásával olyan csoportok is elkezdtek tevékenykedni, amelyek célja nem egyeztethető össze a polgárórság alapeszméjével, a törvényben, illetve belső szabályozókban megfogalmazott feladatokkal és elvárásokkal. Az OPSZ elhatárolódott minden olyan szervezettől, amely a polgárórságra hivatkozva igyekezett maga számára előnyöket megszerezni, illetve olyan helyi feladatok megoldását szorgalmazni, amelyek ellentétesek a közbiztonság valós megszilárdítására való törekvéssel és az állam biztonságpolitikai elveivel. Az egyesülési jogról szóló törvény alapján a szervezetek megalakulhattak és működhetnek, végezhetnek polgárőri tevékenységet, azonban nem volt kézzelfogható eszköz arra, ha valamely egyesület a polgárórság eszméjétől, céljaitól eltérően működött, vagy a polgárőrök mindezekről eltérően, de bűncselekményt el nem követve tevékenykednek.

Ezek miatt volt nagyon fontos, hogy a polgárőr törvényt is módosító, a közterületek rendjének fenntartása érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi I. törvény behozta, hogy a polgárőr egyesület a polgárőri tevékenységét csak a rendőrséggel kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján kezdheti meg és végezheti. Így megvolt az a lehetőség, hogy a rendőrség – ha úgy ítélte meg, hogy a szervezet tevékenysége nem összeegyeztethető a rendőrségi partnerséggel – az együttműködési megállapodást ne kösse meg. Ezen túl a polgárőr szövetségnek is megteremtődött a lehetősége, hogy a polgárórság alapeszméjével ellentétes jegyeket viselő, a támasztott elvárásoknak meg nem felelő szervezet esetében megakadályozza az együttműködési megállapodás létrejöttét, vagy elérje annak megszüntetését. Hasonlóan fontos előrelépés volt a polgárórré válás feltételeinek bővítése a büntetlen előélet előírásával.

A polgárőr törvény megalkotását követően előfordultak visszaélések a polgárőri minőséggel kapcsolatban, illetve nem volt szabályozott a tevékenység ellátásával összefüggésben számos kérdés. Ilyen volt a szervezet tagjaként való eljárás, a polgárőri minőség és a szervezeti tagság igazolása, a működési területhez kötött szolgálatellátás (és az azzal kapcsolatos kivételek). A törvényt módosítás ezekről is rendelkezett.

Előremutató volt a jogszabályváltozás, de felmerült az igény egy részletes, mindenre kiterjedő új törvényi szabályozás megalkotására. A gyakorlat ugyanis rávilágított arra, hogy a polgárőri tevékenység egységesítése érdekében szükséges egy olyan jogszabályi megerősítés és részletes szabályozás, amely a helyi és országos feladatok ellátásához kellő támogatást és feltételeket biztosít, illetve kiszűri azokat a csoportokat az ilyen jellegű tevékenység végzéséből, amelyek nem fogadják el az OPSZ alapvető célkitűzéseit. Elengedhetetlen volt és törvényi garanciákat igényelt, hogy a polgárőr szervezetek rendezett, fegyelmezett, államilag és önkormányzati felügyelt formában működjenek, és kizárjuk annak lehetőségét, hogy olyan polgárőr egyesület működjön, amelynek nincs rendőrségi és önkormányzati együttműködése, kapcsolata. Ezt tette lehetővé az új polgárőr törvény megalkotása.

A második polgárőr törvény

A polgárőrség működést átfogóan szabályozó második – egyben jelenleg is hatályos – polgárőr törvényt, a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvényt (továbbiakban: új polgárőr törvény) 2011 nyarán fogadta el az Országgyűlés, amely 2012. február 1. napjával lépett hatályba.

Az új polgárőr törvény kiterjesztette a szabályozást a polgárőrség működésének olyan területeire is, amely addig nem volt törvényileg rendezett, a jogi normákkal már érintett területeken részletesebb, pontosabb rendelkezéseket hozott, amelyek szükségesek voltak a polgárőrség elért fejlettségi szintjén. Mindez szolgálta a jobbiztonságot, hiszen mindenkinek érdeke volt – a polgárőrségnek is –, hogy részleteiben szabályozott legyen, mit tehetnek és hogyan, mi mindennek kell megfelelni a polgárőri tevékenység, a polgárőr szervezetek működése során. Ugyanígy szolgálta az érdekét az állampolgároknak és a stratégiai partnereknek is, nekik sem ártott tisztában lenni vele, hogy a polgárőrség mikor és hogyan léphet fel, miben lehet a rendvédelmi szervek és a lakosság segítségére. Azt lehet mondani, hogy az új polgárőr törvény egy szükségesen részletes szabályozást adott a polgárőrség működésére vonatkozóan.

A polgárőr szervezetek jogállása

Az új polgárőr törvény külön fejezetként, részletesen szabályozza a polgárőr szervezetek jogállását. A polgárőrség szervezetét a törvény szerint az egyesületek, a területi szövetségek és az OPSZ alkotja. Különös jelentősége volt az

egyesületek működését érintő részletes szabályozásnak, mert a törvény hatályba lépését megelőző időszakban olyan egyesületek kezdték meg működésüket, amelyek az egyesülési jog szabályaival ellentétesen tevékenykedtek. A törvény ezért részleteiben határozta meg az egyesületek alap- és kiegészítő feladatait.

Alapfeladatként a helyi közrend és közbiztonság védelme, valamint a bűnmegelőzésben való közreműködés érdekében folytatott közterületi járőrszolgálat és figyelőszolgálat, továbbá a közúti baleset helyszínén, valamint bölcsőde, óvoda, általános és középiskola közvetlen közelében végzett jelzőőri tevékenység került meghatározásra. A kiegészítő tevékenységek nagy vonalakban megegyeztek a korábbi törvényi szabályozás adta lehetőségekkel, de új elemként megjelent a közterületen közbiztonsági, bűnmegelőzési, valamint bűnüldözési célból elhelyezett képfelvévő által rögzített felvételek megfigyelésében történő közreműködés, vagy a rendezvények helyszínbiztosításában való részvétel. Garanciális jelentősége volt annak, hogy a törvény kimondta, az alapfeladatokat más társadalmi szervezet nem végezheti, ilyen célra más társadalmi szervezet nem alapítható. Ezzel nem mást deklarált, minthogy bűnmegelőzési tevékenységet civil szervezetként kizárólag a polgárőrség végezhet. Rögzítette továbbá, hogy a polgárőr egyesület alapfeladatainak végzését akkor kezdheti meg és végezheti, ha a működési területén illetékes rendőr-főkapitánysággal írásbeli együttműködési megállapodást kötött, valamint az OPSZ tagja. A törvényalkotó a közbiztonság fenntartásában részt vevő civil szervezetek sorában monopolizálta az OPSZ egyesületeinek helyzetét. Emellett garanciális jelentősége volt annak, hogy az együttműködési megállapodásra vonatkozó igen részletes szabályok körében lehetőséget biztosított a megállapodás rendőr-főkapitányság általi felmondására, amely esetben az egyesület polgárőri alapfeladatok végzésére való jogosultsága megszűnt, továbbá egy évig új megállapodás nem volt köthető.

Az új polgárőr törvény hatálybalépésével az OPSZ közhasznú jogállású köztestület besorolást kapott. Az OPSZ részére egyes közigazgatási hatósági feladatok ellátására állapított meg hatáskört a jogalkotó. E körben:

- ellátja a polgárőr igazolványok kiadásával kapcsolatos hatósági feladatokat;
- az igazolványokról, a kiadásuk alapjául szolgáló feltételek igazolásához szükséges adatokról, az adatváltozásról, a polgárőr szolgálat ellátására jogosultakról, az igazolvány visszavonásáról, bevonásáról nyilvántartást vezet;
- dönt a szolgálati és etikai szabályokat megszegő polgárőrökkel szembeni panaszról;
- az Országos Balesetmegelőzési Bizottság tagjaként részt vesz a balesetmegelőzésben.

Szolgálatellátásra vonatkozó szabályok

A törvényalkotó a polgárőri szolgálatellátás alapvető normájaként újra szabályozta, hogy ki lehet polgárőr, pontosabban meghatározta az alap- és kiegészítő feladatok ellátására jogosultság feltételeit. Részletesen rendelkezett a polgárőr igazolvány kiadásának és visszavonásának szabályairól. A szolgálatellátás szabályait nagy részletességgel rögzítette különös tekintettel

- a szolgálatellátás területére,
- a hatósági jogkör hiányára,
- a kényszerítő eszköz alkalmazás és lőfegyverviselés tilalmára, illetve a vegyi eszköz használatára,
- a fokozott jogi védelemre,
- a formaruházatra és a szolgálati gépjármű jellegére,
- a szolgálatellátás során történő fellépésre (tettenérés, visszatartás),
- a figyelőszolgálat és a jelzőőri tevékenység végzésére.

A polgárőri szolgálatellátás részletes szabályait az OPSZ erre vonatkozó belső szabályzata határozza meg. Az OPSZ Szolgálati Szabályzat a polgárőrség egyik alapvető belső normája. Aki polgárőr kíván lenni, nyilatkozatával aláveti magát e szabályzat rendelkezéseinek, és szolgálatát ezek betartásával köteles ellátni. Másik alapvető belső norma az OPSZ Etikai Szabályzata, amelynek úgyszintén minden polgárőr köteles magát alávetni, és tevékenysége, sőt életvitele során ennek rendelkezéseit követni.

Fentiekkel szoros összefüggésben, önálló fejezetet kapott az új polgárőr törvényben a panasz intézménye, amely felöleli a szolgálati szabályzat, illetve az etikai szabályzat megszegéséből eredő, úgynevezett szolgálati, illetve etikai szabályszegések miatt felmerülő panaszokat. A törvény meghatározza a szolgálati szabályszegés és az etikai szabályszegés kategóriáit, az ezekkel kapcsolatban lefolytatandó eljárásra vonatkozó szabályokat és a lehetséges következményeket.

A polgárőrség támogatása

Már az első polgárőr törvénynek nagy eredménye volt, hogy rendelkezett a polgárőrség állam általi támogatásáról. Az új polgárőr törvény ezt magasabb szintre helyezte, kimondva, hogy a központi költségvetés a polgárőri tevékenységet – az éves költségvetési törvényben meghatározottak szerint – az OPSZ-en keresztül támogatja, felsorolva a támogatás főbb formáit.

Az új polgárőr törvény megteremtette a lehetőséget, hogy az OPSZ szervei, területi és helyi szervezetei példásan, elkötelezetten, polgárőri hivatástudattal,

pontosan, színvonalasan, kulturáltan és megfelelő alázattal hajtják végre a szolgálati feladatokat. A közbiztonság megszilárdításában fontos szerepet betöltő önkéntes társadalmi szerveződés hatékony működését, illetve a rendőrséggel, az önkormányzatokkal, a rendészeti szervekkel és a lakossággal való szoros együttműködését biztosítja az új polgárőr törvény.

Az új polgárőr törvény fontosabb módosításai

Az új polgárőr törvény átfogó és kielégítő szabályozást adott a polgárőrség működésének, azonban az évek során felmerültek olyan körülmények, tényezők, amelyek még rendezésre szorultak.

2015

Első ízben 2015-ben került sor a polgárőr törvény módosítására, amely rögzítette, hogy a polgárőr egyesület akkor kezdheti meg, illetve végezheti az alapfeladatokat, ha az OPSZ-nek és a területi polgárőr szövetségnek is tagja. Tisztázta, hogy a polgárőr szövetségnek az adott megye (főváros) területén székhellyel rendelkező egyesületek lehetnek a tagjai, továbbá az egyesületeknek a székhelyük szerint illetékes rendőr-főkapitánysággal kell együttműködési megállapodást kötniük. Addig előfordult – különösen az agglomerációban –, hogy bizonyos egyesületek nem a székhely szerinti szövetséghez tartoztak, így a területi elv nem teljesült. A módosítás újraszabályozta a területi szövetség feladatait és a tagfelvétel rendjét, továbbá a területi szövetség működésének egyes eljárási szabályait.

Ugyanezen módosítás rendelkezett arról, hogy ifjú polgárőrként a polgárőrség tagja lehetnek és a kiegészítő feladatok ellátásában közreműködhetnek a 14. és 18. év közötti, büntetlen előéletű személyek. A törvénymódosítás részletesen meghatározta az ifjú polgárőr közreműködésének körét, az ifjú polgárőr igazolványának kiadásával és visszavonásával kapcsolatos szabályokat, megjelensükre vonatkozó rendelkezéseket.

Kiegészítette a szolgálati és etikai szabályszegés esetén alkalmazható következmények körét, megteremtette az alapfeladatok végzésétől, illetve a polgárőri tevékenységtől való egyéves eltiltás lehetőségét, továbbá az egyesületi tagság megszüntetésére vonatkozó javaslatlételt az érintett polgárőr egyesülete felé.

2023

Az ezt követő években a fokozódó migrációs válsághelyzet kihatott a polgárőrség feladataira. A polgárőr szervezetek szerepet vállaltak a déli határvédelemben.

A határmenti feladatokra való felkészítést az OPSZ Határvédelmi Tagozata végezte. Jelentős számban teljesítettek határszolgálatot az ország számos területén működő polgárőr szervezetek, melynek során feladatuk a migráció következtében elkövethető bűncselekmények megelőzése, az illegális határátlépők felderítése, követése, feltartóztatása és jelzése volt, természetesen a figyelő- és járőrszolgálat mellett, illetve annak teljesítése során. Elsődlegesen ez indokolta az új polgárőr törvény 2023. december 12-én elfogadott és 2024. február 19-ével hatályba lépett módosítását, melynek értelmében a polgárőr egyesület alapfeladata az államhatár védelmében és az illegális migráció megakadályozásában való közreműködés.

A polgárőri szolgálatellátás során történő események miatt sok esetben merült fel a képrögzítők (például testkamera, szolgálati gépjárművön működő eseményrögzítő kamera) használatának lehetősége, amelyre nem volt egyértelmű szabályozás és felhatalmazás. A törvénymódosítás foglalkozott e kérdéssel, azonban általánosan nem adott felhatalmazást a kép- és hangrögzítők használatára, ennek lehetőségét csak három területen (határvédelem, eltűnt személyek, tárgyak felkutatása, illegális hulladéklerakóhelyek felderítése) engedte meg.

Fontos változás, hogy a polgárőrnek jelentkező a büntetlen előéletet hatósági erkölcsi bizonyítvánnyal köteles igazolni. A felvételi kérelemhez mellékelni kell az erkölcsi bizonyítványt. A korábbi gyakorlattal ellentétben, 2024. január 1-jétől a polgárőrnek csak egy polgárőr igazolványa lehet, azonban továbbra is lehet több egyesületeknek is tagja.

A törvénymódosítás rendezte azt a sokszor és jogosan felmerülő igényt, hogy akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság jogerősen elmarasztalt – függetlenül attól, hogy milyen büntetést vagy intézkedést alkalmazott –, polgárőr szervezetben vezető tisztségviselő többé nem lehet, akkor sem, ha az elítéléshez fűződő hátrányos következmények alól mentesült. Szigorított a törvényalkotó a szolgálati, illetve etikai szabályszegés esetén alkalmazható intézkedések körén is, megteremtette annak lehetőségét, hogy a polgárőrt el lehet véglegesen tiltani a polgárőri szolgálatellátástól, valamint javasolni lehet az egyesületből való végleges kizárását.

A polgárőr törvény végrehajtási rendelkezései

A polgárőr törvény felhatalmazást ad a feladatkörrel érintett miniszternek, hogy rendeletében szabályozza azokat a területeket, amelyek a polgárőrség tevékenységét segítik és rendezik.

A belügyminiszter rendeletben szabályozta a polgárőrök szakmai ismereteinek bővítésében való közreműködés rendőrségi feladatait. A miniszteri

rendeletben meghatározottak szerint az OPSZ éves képzési tervet készít, amelyet az országos rendőrfőkapitány hagy jóvá. Emellett szintén belügyminiszteri rendelet szabályozza a polgárőrök által alkalmazható vegyi eszköz igénylésének és használatának rendjét, valamint a formaruhával történő ellátás szabályait, a polgárőr igazolvány formáját, az igazgatási és szolgáltatási díj kezelésének rendjét, valamint a polgárőri tevékenység központi költségvetési támogatásának rendjét.

Fentiekén túlmenően számos ágazati jogszabály tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a polgárőrség működését valamilyen formában érintik.

Egyesületi jogállással kapcsolatos szabályok

Ahogy azt láttuk, a polgárőrség szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályokat – úgymond a polgárőrség tevékenységének szakmai részét – az új polgárőr törvény határozza meg. Foglalkozni kell azonban – legalább érintőlegesen – azzal, hogy mely jogterülethez tartozó szabályozások fontosak még a polgárőrség léte, működése szempontjából. Mindenekelőtt a polgári jog területéről a személyek joga említendő, hiszen alapvető jelentőségű, hogy hol helyezhetők el a polgárőrség szervezetei e tekintetben, és ebből eredően milyen szabályok vonatkoznak rájuk.

Mint arról a tanulmány elején szó esett, a polgárőrség szervezetei civil szervezetek, amelyek az egyesülési jog alapján jöttek létre. A kezdeti időkből ennek jogi kereteit az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény adta, mely 2011. december 31. napjáig volt hatályban. A polgárőrség szervezetei jelenleg az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (továbbiakban: Ectv.) rendelkezései szerint jöhetnek létre és működhetnek.

Az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelynek alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy másokkal szervezeteket, illetve közösségeket hozzon létre, vagy azokhoz csatlakozzon. Az egyesülési jog alapján a természetes személyek, valamint tevékenységük célja és alapítóik szándéka szerint a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei szervezeteket hozhatnak létre és működtethetnek.

Az egyesület az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet. Egyesületet legalább tíz fő tag hozhat létre úgy, hogy ez a tíz alapító tag a szervezet megalakulását kimondja, alapszabályát megállapítja, és ügyintéző, képviselői szervet megválasztja. Az egyesületnek magyarországi székhellyel kell rendelkeznie. Az egyesület jogi személy, amely a nyilvántartásba vétellel jön létre. E módon

hozható létre a polgárőr egyesület, amelynek tagjai a polgárőri tevékenységet végző természetes személyek.

A polgárőr egyesületek az Ectv. szerint szövetségekbe tömörülhetnek. A szövetség olyan egyesület, amely legalább két tag részvételével alapítható, működtethető. A szövetség tagja természetes személy nem lehet, a szövetséget a polgárőr egyesületek, mint jogi személyiségű szervezetek alkotják.

Az egyesületek és a szövetségek működésével kapcsolatos, az egyesületi jogállásból fakadó szabályokat az Ectv. határozza meg. A törvény rendelkezik – többek között – a civil szervezetek létrejöttéről és megszűnéséről, egyesüléséről, szétválásáról, nyilvántartásáról, gazdálkodásáról, könyvvizetéséről, beszámolásának rendjéről, a közhasznú jogállásról. Ezeket a szabályokat a polgárőr egyesületek és szövetségek működése során követni kell.

A polgárőrség legfontosabb belső jogforrásai

Ahogy arról az előző fejezetben szó volt, az egyesületi működésből eredően a polgárőr szervezetek belső alapdokumentuma az alapszabály, amelyet az egyesület közgyűlése – illetve megalakuláskor a legalább tíz alapító tag – fogad el.

Alapszabállyal mind a polgárőr egyesületek, mind területi szövetségeik, továbbá az OPSZ egyaránt rendelkeznek. Az alapszabály arra szolgál, hogy meghatározza – egyebek mellett és elsősorban – a szervezet céljait, belső felépítésére vonatkozó alapvető rendelkezéseket, a tagsági jogviszony létrejöttére, megszűnésére, egyéb kérdéseire irányadó szabályokat, a szervek összetételét, a döntési jogköröket. Lehetőség van arra, hogy a szervezet az alapszabályon felül, részletszabályok megállapításának céljával szervezeti és működési szabályzatot alkosson az egyesület vagy a szövetség belső szervezetére, működési rendjének szabályozására.

Mint arról a polgárőrré válás törvényi követelményeinek említése során szó esett, különös súllyal kell megemlíteni az OPSZ Szolgálati Szabályzatát és Etikai Szabályzatát, amelyeknek elfogadása a polgárőri lét alapkövetelménye. Ezek a belső normák határozzák meg a polgárőri szolgálatellátás részletes szabályait, illetve a polgárőröktől elvárt viselkedésformákat, amelyek törvényi szinten történő lefektetése nem indokolt, sokkal inkább az országos szövetségnek kell az e téren követendő normákat meghatározni.

A polgárőr egyesületek és szövetségek működésének számos területét szövik át belső normák, ilyenekkel találkozunk különösen a gazdálkodás, a pénzügyi működés, az eszközközelés, az adatvédelem és biztonság, vagy az ellenőrzési tevékenység területén.

Összegzés

A polgárőrség több mint három évtized alatt az ország közbiztonságának egyik letéteményesévé vált, meghatározó szereplő lett az erre irányuló feladatellátásban. Mára a polgárőr egyesületek száma elérte a 2000-et, országosan összesen 67 000 polgárőr tevékenykedik, és évente több mint tízmillió óra önként vállalt társadalmi munkával járulnak hozzá a helyi közbiztonság erősítéséhez. A kis- és nagytelepülések lakóinak többsége elismeréssel szól a polgárőrök tevékenységéről, kifejezik együttműködési és segítő szándékukat a közrend, a közbiztonság erősítése érdekében aktívan tevékenykedő szervezetek iránt.

Nem vitás, hogy a polgárőrség kiemelkedő szerepe és szervezetének mérete, tevékenységének sokrétűsége elengedhetetlenül fontossá teszi az átfogó jogi szabályozást, amelyet a legfelsőbb jogszabályi, azaz törvényi szinten kellő alapossgal garantál a hatályos polgárőr törvény, jól kiegészülve az egyes területeket lefedő és érintő egyéb jogi normákkal és belső szervezeti szabályozókkal.

Felhasznált irodalom

- Christián L. & Bacsárdi J. (2018). *Önkormányzati rendészet*. Dialóg Campus Kiadó. <https://doi.org/10.32577/mr.2018.4.1>
- Christián L. (2020). A helyi önkormányzatok felelőssége a települések közbiztonságának megteremtésében. *Magyar Rendészet*, 20(3), 55–77. <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.4>
- Christián L. & Kardos P. (2019). Sokszínű polgárőrség: New Yorktól az NKE egyetemi polgárőrségig. *Magyar Rendészet*, 19(4), 35–40. <https://doi.org/10.32577/mr.2019.4.2>
- Lippai Zs. & Kardos P. (2021). Bűnmegelőzés és hazafiság: Interjú Túrós András ny. r. altábornaggyal, az Országos Polgárőr Szövetség elnökével. *Magyar Rendészet*, 21(4), 29–35. <https://doi.org/10.32577/mr.2021.4.1>
- Lippai Zs. (2023). A biztonság megteremtésének és fenntartásának állami és nem állami szereplőiről. *Belügyi Szemle*, 71(8), 1391–1417. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.8.4>
- Finszter G. (2018). *Rendészettan*. Dialóg Campus.

A cikkben szereplő online hivatkozások

- URL1: *Polgárőr Alapismereti Szakjegyzet*. https://opsz.hu/wp-content/uploads/polgaror-segedanyagok/poszakjegyzenyomdai-pdf_20130129185044_59.pdf
- URL2: *Polgárőrség Magyarországon. Országgyűlés Hivatala*. 2023/31. https://www.parlament.hu/documents/d/guest/infojegyzet_2023_31_polgarorseg_magyarorszagon

Alkalmazott jogszabályok

2006. évi LII. törvény a polgárőrségről

2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól

2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Kardos P. (2025). A polgárőrség törvényi szabályozása. *Belügyi Szemle*, 73(1), 45–61. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v73.i1.pp45-61>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Kardos Pál, aki a kardosp@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.