

A közbiztonság kérdéskörének megjelenése a helyi önkormányzatok képviselő-testületi bizottságaiban

MÁTYÁS Szabolcs – KOZMA Gábor – CZIMRE Klára

Napjainkban az emberek mindennapi életében egyre fontosabb szerepet játszik a közbiztonság helyzete, és ennek javításában - a lokális szint növekvő jelentőségével párhuzamosan - egyre nagyobb feladat hárul a helyi önkormányzatokra. Ennek szellemében a tanulmány célja annak vizsgálata, milyen mértékben van jelen a közbiztonság a helyi önkormányzatok képviselő-testületi bizottságaiban, milyen változások történtek a 2014. évi helyi önkormányzati választások után, illetve mely tényezők befolyásolják a közbiztonság bizottsági struktúrában való megjelenését.

Napjainkban a jó közbiztonságot az alapvető emberi jogok közé sorolják, így alanyi jogon megillet mindenkit, aki egy demokratikus berendezkedésű állam polgára. Ennek következtében a legtöbb társadalom szempontjából a sorskérdések közé tartozik a közbiztonság helyzetének alakulása, különösen annak tükrében, hogy az elmúlt szűk két évtizedben olyan társadalmi és gazdasági változások, illetve folyamatok játszódtak le a világban, amelyek hatására e terület még meghatározóbbá vált.¹

A lakosság igényeinek megfelelő szintű közbiztonság megteremtése három pilléren nyugszik: az állam, a helyi önkormányzat és a helyi lakosság. Az állam (rendőrség) által megvalósítandónak tartott célok csak a helyi önkormányzatok és a lakosság aktív részvételével érhetőek el, és válhatnak a helyi társadalompolitika részévé.² Számos felmérés megállapította, hogy a lakosság a közbiztonság helyzetét elsősorban a saját lakóközössége közbiztonsági helyzetével azonosítja, és az alapján ítéli meg tágabb környezetet, sőt országáé közbiztonságát és bűnügyi helyzetét is.³ Rendkívül fontos tehát helyi szinten a közbiztonság helyzetének javítása, illetve a lakosság szubjektív biztonságérzetének növelése.⁴ Ehhez azonban elsőként meg kell változtatni azt a szemléletmódot (lakossági és önkormányzati szinten egyaránt), miszerint egy település közbiztonságának fenntartása és javítása kizárólag a rendőrség feladata.

Az elmúlt néhány évtized kedvezőtlen bűnügyi folyamatai is egyértelműen bizonyították, hogy csak azokon a településeken tudott jelentősen javulni a bűnügyi statisztika, ahol a helyi önkormányzatok maguk is aktívan részt vettek a bűnmegelőzésben. Rendkívül fontos tehát, hogy az önkormányzatok anyagilag és erkölcsileg is támogass-

1 Sallai-Ritecz (1996) 4.

2 Tóth (2007) 51.; Mátyás (2011) 126.

3 Salgó (1995) 34.

4 Jármy (2003) 30.

sák a rendőrséget (pl.: térfigyelő kamerarendszer telepítése és működtetése, fizetéskiegészítés a rendvédelmi dolgozók részére, szolgálati lakások biztosítása, infrastruktúrális fejlesztések: autó, számítógép, épületfelújítás stb.), és tisztában legyenek azzal, hogy helyi szinten a közbiztonság fenntartásában és javításában nekik is kiemelkedő szerepük van.

A közbiztonság és a közigazgatás helyi szintjei közötti kapcsolat jelentőségét az is mutatja, hogy a jogszabályok mind a két oldalról foglalkoznak a témakörrel. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény előírja többek között azt, hogy a kinevezési jogkör gyakorlójának a rendőrkapitányság és más helyi rendőri szerv vezetőjének a kinevezése előtt ki kell kérnie az illetékességi területen működő települési önkormányzatok képviselő-testületének véleményét. Emellett a rendőrkapitánynak vagy a kijelölt helyettesének évente be kell számolnia a rendőrkapitányság illetékességi területén működő települési önkormányzat képviselő-testületének a település közbiztonsági helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azokkal kapcsolatos feladatokról.⁵

Másrészt a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos legfrissebb jogszabály (a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény) leszögezi, hogy a helyi önkormányzat feladata a település közbiztonságának biztosításában való közreműködés, valamint (és ez a korábbi jogszabályban – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben – nem létezett) egy külön paragrafusban is tárgyalja a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatokat.

A helyi önkormányzaton belül a közbiztonság felügyeletének elsődleges jogosultja – hasonlóan a többi területhez – a képviselő-testület (a képviselő-testület hivatalos elnevezése a megyei jogú városokban a *közgyűlés*, de a későbbiekben az egyszerűség kedvéért csak a *képviselő-testület* kifejezést használjuk), amely azonban feladat- és hatásköreinek egy részét az általa létrehozott bizottságoknak adhatja át.⁶ A bizottságok feladat- és hatásköre a legtöbb esetben szélesebb, mint amire a nevükből következtetni lehetne, úgy véljük azonban, hogy a névadás bizonyos mértékig tükrözi a helyi önkormányzat preferenciarendszerét.⁷ A helyi önkormányzati választások után létrejövő képviselő-testület a bizottságok felállítása során a korábbi hagyományok figyelembevétele mellett az esetek döntő részében új szempontokat is mérlegel (pl. a kormányzat preferenciarendszere, a költségvetés jövőbeli helyzete), és ez a tény is indokolja a vizsgálat aktualitását.

A fentiek szellemében az elemzés az alábbi kérdésekre keres választ:

- hogyan változott a közbiztonság jelenléte a helyi önkormányzatok képviselő-testületi bizottságaiban a 2014-es helyi önkormányzati választások után;
- melyek a közbiztonság bizottsági struktúrában történő megjelenésének legfontosabb jellemzői;
- milyen tényezők határozzák meg a közbiztonság bizottsági struktúrában történő jelenlétét.

5 Tóth et al. (2004) 363.

6 Árva et al. (2012) 132.

7 Feik (2014) 188.

Adatbázis és a felhasznált módszerek

A kutatás célcsoportját Magyarország 5000 főnél népesebb települései jelentették (ez összesen 273 helyi önkormányzatot foglalt magában). A szükséges adatokat a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata biztosította, ennek hiányában a települések honlapját, valamint a képviselő-testület jegyzőkönyveit használtuk fel. A vizsgálat során a településméret alapján négy kategóriát alakítottunk ki, s ezt elsősorban az indokolta, hogy a négy csoport helyi önkormányzatai esetében eltérő a képviselő-testület tagjainak a száma (1. táblázat). A közbiztonság kifejezés ugyanakkor csak egy gyűjtőfogalomnak tekinthető, a témával foglalkozó bizottságok elnevezése igen változatos (pl. közbiztonság, rendészet, bűnmegelőzés, közrend, közrendvédelem), és a vizsgálatba ezeket vontuk be. Az összegyűjtött adatokat Excel-file-ba rendeztük, majd SPSS szoftver segítségével elemeztük.

1. táblázat: A különböző méretű településeken megválasztható képviselők száma⁸

Lakosságszám	A megválasztható képviselők száma
5001–10 000 fő	8
10 001–25 000 fő	11
25 000–50 000 fő	14
50 000 fő felett	minimum 17

A közbiztonság és a képviselő-testületi bizottságok

Az adatok elemzése rávilágít arra (2. táblázat), hogy a helyi képviselő-testületek napjainkban csak korlátozott mértékben tekintik fontosnak, hogy a közbiztonság a bizottságok nevében is megjelenjen: a vizsgált helyi önkormányzatok kevesebb mint 20 százalékánál lehet ilyen bizottságot találni, és ez az ágazatok közül a 14. helyet jelenti. A közbiztonság növekvő szerepét ugyanakkor jól tükrözi a 2014. évi helyi önkormányzati választások után megfigyelhető növekvő részarány, amely csak korlátozott számú (a 2. táblázat adatai szerint hat) ágazat esetében tapasztalható.

⁸ Forrás: 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

2. táblázat: Az egyes szektorok megjelenése a képviselő-testületi bizottsági struktúrában a 2014-es helyi önkormányzati választások előtt és után (a táblázatban azon ágazatok szerepelnek, amelyek mind a két időpontban a bizottságok legalább 5 százalékánál említésre kerültek)⁹

Szektorok/ágazatok	Az önkormányzati választások előtt (%)	Az önkormányzati választások után (%)
pénzügyi	100	100
városfejlesztési	69,6	71,1
szociális	71,4	68,9
ügyrendi	70,3	67
kulturális	64,5	60,8
sport	52,7	50,5
oktatási	60,4	49,8
egészségügyi	52	46,2
gazdasági	35,2	32,2
jogi	35,9	31,9
humán	24,5	31,9
környezetvédelmi	28,6	28,6
ifjúsági	25,6	24,9
közbiztonsági	17,2	19,4
városüzemeltetési	14,3	14,3
turisztikai	10,3	13,9
közbeszerzési	10,6	9,5
tulajdonosi	9,2	8,8
mezőgazdasági	8,4	8,8
vagyonnyilatkozat	7	7,3

Az egyes ágazatok jelentőségét bizonyos mértékben jelzi, hogy az adott területtel olyan bizottság foglalkozik, amelynek feladat- és hatáskörébe csak az adott szektor tartozik, vagy a bizottságnak más ágazatokkal is foglalkoznia kell. Az összevont adatokat tekintve (3. táblázat) a vizsgált három lehetőség aránya nagyjából egyenlő, és a 2014-es helyi önkormányzati választások után sem változott jelentős mértékben. A közbiztonság pozícióját elemezve a kép nem túlságosan kedvező (4. táblázat): az ágazat döntő mértékben olyan bizottságok feladat- és hatáskörébe tartozik, amelyek legalább két további területtel foglalkoznak.

⁹ Forrás: az érintett települések helyi önkormányzatainak szervezeti és működési szabályzata, képviselő-testületi jegyzőkönyvei és honlapja

3. táblázat: A képviselő-testület bizottsági struktúrájának legfontosabb elemei a vizsgált településeken¹⁰

	A	B
csak egy ágazattal/területtel foglalkozó bizottságok aránya	30,2	30,5
két ágazattal/területtel foglalkozó bizottságok aránya	37,1	37,3
három vagy több ágazattal/területtel foglalkozó bizottságok aránya	32,7	32,2

(A: a 2014. évi helyi önkormányzati választások előtti időszak, B: a 2014. évi helyi önkormányzati választások utáni időszak.)

4. táblázat: A közbiztonság jelenléte a képviselő-testület bizottsági struktúrájában a vizsgált településeken¹¹

	A	B
csak a közbiztonsággal foglalkozó bizottságok száma és aránya	2 (4,3)	2 (3,8)
a közbiztonság mellett még egy ágazattal/területtel foglalkozó bizottságok száma és aránya	13 (27,6)	15 (28,3)
a közbiztonság mellett még kettő vagy több ágazattal/területtel foglalkozó bizottságok száma és aránya	32 (68,1)	36 (67,9)

(A: a 2014. évi helyi önkormányzati választások előtti időszak, B: a 2014. évi helyi önkormányzati választások utáni időszak.)

A fentiek szellemében igen érdekes megvizsgálni, melyek azok az ágazatok, amelyekkel a képviselő-testületi bizottságok a közbiztonság mellett foglalkoznak (5. táblázat). A teljes bizottsági struktúrát tekintve az első három helyen az ügyrend, a jog és a környezetvédelem áll, mellettük még a sport és a városfejlesztés témaköre emelhető ki. A csak két területtel foglalkozó bizottságok esetében egyértelmű az ügyrend fölénye, míg azon bizottságok esetében, amelyek legalább három ágazattal foglalkoznak, a jog is fontos szerepet játszik. A két terület kiemelkedő jelentősége elsősorban azzal magyarázható, hogy a közbiztonság/rendvédelem kérdéskörét az emberek a legtöbb esetben a joggal kapcsolják össze, és ez tükröződik az egyes témakörök egymáshoz rendelésében (a 2. táblázat mutatja az ügyrend kiemelt szerepét a joggal szemben, és ez kihat a közbiztonság hozzájuk való viszonyára is).

10 Forrás: az érintett települések helyi önkormányzatainak szervezeti és működési szabályzata, képviselő-testületi jegyzőkönyvei és honlapja

11 Forrás: az érintett települések helyi önkormányzatainak szervezeti és működési szabályzata, képviselő-testületi jegyzőkönyvei és honlapja

5. táblázat: A közbiztonsághoz kapcsolódó területek megoszlása a vizsgált településeken a 2014. évi önkormányzati választások után (%)¹²

Szektorok/ágazatok	A	B	C
ügyrendi	47,1	53,3	44,4
jogi	33,3	13,3	41,7
környezetvédelmi	15,7	20	13,9
sport	13,7	0	19,4
városfejlesztési	11,8	0	16,7
ifjúsági	9,8	0	13,9
kulturális	9,8	0	13,9
oktatási	7,8	0	11,1
pénzügyi	5,9	0	8,3
esélyegyenlőségi	3,9	0	5,6
külkapcsolati	3,9	0	5,6
mezőgazdasági	3,9	0	5,6
szociális	3,9	0	5,6
civil	2	6,7	0
etikai	2	0	2,8
humán	2	0	2,8
kisebbségi	2	0	2,8
turisztikai	0	6,7	0
városüzemeltetési	2	0	2,8

(A: teljes vizsgált települési kör, B: a közbiztonságot egy másik területtel együtt kezelő bizottsági struktúrával rendelkező települési önkormányzatok, C: a közbiztonságot kettő vagy több területtel együtt kezelő bizottsági struktúrával rendelkező települési önkormányzatok.)

A közigazgatás egyik igen fontos alapelve a demokratizmus, amelynek egyik megjelenési formája a részvétel demokráciája. A helyi önkormányzatok esetében többek között ez abban nyilvánul meg, hogy a képviselő-testületi tagok mellett külső szereplőként a lakosság képviselői (vagy legalábbis az adott terület szakértői) is részt vesznek az egyes bizottságok munkájában.¹³ A kérdéskört jogszabályok nem rendezik, így a képviselő-testület teljesen szabadon dönthet a bizottságok személyi összetételéről. Az adatokat elemezve (6. táblázat) a szakmaiság fontos szerepe figyelhető meg: a közbiztonság azon ágazatok közé sorolható, amelyek esetében igen jelentős a külső tagok szerepvállalása.

¹² Forrás: saját adatgyűjtés az érintett helyi önkormányzatok honlapjainak felhasználásával

¹³ Lórinz (2010) 75.

6. táblázat: A képviselő-testületi bizottságok összetétele a 2014-es önkormányzati választások utáni időszakban (a belső és külső tagok aránya, a táblázatban azon ágazatok szerepelnek, amelyekben legalább 15 bizottság működik)¹⁴

mezőgazdasági	1,47
környezetvédelmi	1,5
turisztikai	1,5
civil	1,51
ifjúsági	1,51
közbiztonsági	1,52
oktatási	1,53
városüzemeltetési	1,53
humán	1,54
gazdasági	1,55
kulturális	1,55
sport	1,55
egészségügyi	1,57
szociális	1,57
városfejlesztési	1,57
pénzügyi	1,6
jogi	1,62
tulajdonosi	1,69
ügyrendi	1,81
közbeszerzési	1,85
vagyonnyilatkozat	2,59
összeférhetetlenségi	2,63

A közbiztonság jelenlétét befolyásoló tényezők

A közbiztonság megjelenését befolyásoló tényezők vonatkozásában három szegmens hatását elemeztük:

- a település mérete;
- a településen elkövetett bűncselekmények száma;
- a lakóhely szerint a településhez köthető bűnelkövetők száma.

A települések nagyságának hatását vizsgálva (5. táblázat) igen egyértelmű kapcsolat figyelhető meg: a méret növekedésével fokozatosan nő azon helyi önkormányzatok

¹⁴ Forrás: az érintett települések helyi önkormányzatainak szervezeti és működési szabályzata, képviselő-testületi jegyzőkönyvei és honlapja

aránya is, amelyek képviselő-testületei fontosnak tartották, hogy a bizottság elnevezése is utaljon a közbiztonsági szerepkörre. Ennek háttérében elsősorban az a tény áll, hogy a nagyobb települések esetében a képviselő-testület is több főből áll (1. táblázat), és ezeknek így lehetőségük van arra, hogy minél több területet lefedjenek.

7. táblázat: A közbiztonság jelenléte a bizottsági struktúrában a 2014. évi önkormányzati választások után a különböző nagyságú településeken (%)¹⁵

Településkategóriák	A	B
5001–10 000 fő	10,6	12,1
10 001–25 000 fő	23,2	22,1
25 000–50 000 fő	21,4	32,1
50 000 fő felett	27,8	38,9

(A: a 2014. évi helyi önkormányzati választások előtti időszak, B: a 2014. évi helyi önkormányzati választások utáni időszak.)

A településen elkövetett bűncselekmények relatív (ezer lakosra jutó) számát tekintve szintén egyértelmű kapcsolat rajzolódik ki (8. táblázat): a bűnügyileg jelentős mértékben fertőzött településeken sokkal hangsúlyosabb a közbiztonsági ágazat megjelenése a helyi képviselő-testület bizottsági struktúrájában, mint a kevésbé fertőzött településeken. A kapcsolat szorosságát mutatja, hogy míg az előző csoportban a közbiztonság az átlagosnál nagyobb arányban van jelen azon bizottságokban, amelyek a közbiztonság mellett csak egy másik területtel foglalkoznak, addig az utóbbi településeken dominálnak azon bizottságok, amelyeknek feladat- és hatáskörébe a közbiztonság mellett minimum két másik ágazat is tartozik.

8. táblázat: A közbiztonság jelenléte a bizottsági struktúrában a bűncselekmények szempontjából különböző mértékben szennyezett területeken (ezer lakosra jutó bűncselekmények száma 2013-ban, %)¹⁶

	A	B	C
jelentősen fertőzött (az érték jelentősen meghaladja az országos átlagot)	38,5	40	60
erősen fertőzött (az érték meghaladja az országos átlagot)	27	40	60
közepesen fertőzött (az érték kisebb, mint az országos átlag)	21,8	35,3	64,7
gyengén fertőzött (az érték jelentősen kisebb, mint az országos átlag)	12,1	18,8	81,2

(A: a közbiztonság elnevezést a bizottsági struktúrában megjelenítő helyi önkormányzatok aránya az adott települési körben, B: az önálló közbiztonsági bizottsággal rendelkező önkormányzatok és a

15 Forrás: az érintett települések helyi önkormányzatainak szervezeti és működési szabályzata, képviselő-testületi jegyzőkönyvei és honlapja

16 Forrás: az érintett települések helyi önkormányzatainak szervezeti és működési szabályzata, képviselő-testületi jegyzőkönyvei és honlapja

közbiztonságot egy másik területtel együtt kezelő bizottsági struktúrával rendelkező önkormányzatok aránya a *közbiztonság* elnevezést a bizottsági struktúrában megjelenítő helyi önkormányzatokon belül, C: a közbiztonságot kettő vagy több területtel együtt kezelő bizottsági struktúrával rendelkező önkormányzatok aránya a *közbiztonság* elnevezést a bizottsági struktúrában megjelenítő helyi önkormányzatokon belül.)

A harmadik vizsgált tényező, a bűnelkövetők lakóhelye szempontjából nem mutatható ki ilyen szoros kapcsolat (9. táblázat): a közbiztonsággal (is) foglalkozó bizottsággal rendelkező települések aránya a közepes mértékű bűnelkövető-kibocsátó települések esetében a legnagyobb.

9. táblázat: A közbiztonság bizottsági struktúrában való jelenléte és a bűnelkövetők lakóhelye közötti kapcsolat (ezer lakosra jutó bűnelkövetők száma)¹⁷

	A	B	C
jelentős kibocsátó (az érték jelentősen meghaladja az országos átlagot)	16,9	30	70
erős kibocsátó (az érték meghaladja az országos átlagot)	19,7	38,5	61,5
közepes kibocsátó (az érték kisebb, mint az országos átlag)	25,3	32	68
gyengén kibocsátó (az érték jelentősen kisebb, mint az országos átlag)	10,2	20	80

(A: a *közbiztonság* elnevezést a bizottsági struktúrában megjelenítő helyi önkormányzatok aránya az adott települési körben, B: az önálló közbiztonsági bizottsággal rendelkező önkormányzatok és a közbiztonságot egy másik területtel együtt kezelő bizottsági struktúrával rendelkező önkormányzatok aránya a *közbiztonság* elnevezést a bizottsági struktúrában megjelenítő helyi önkormányzatokon belül, C: a közbiztonságot kettő vagy több területtel együtt kezelő bizottsági struktúrával rendelkező önkormányzatok aránya a *közbiztonság* elnevezést a bizottsági struktúrában megjelenítő helyi önkormányzatokon belül.)

Összefoglalás

A tanulmány legfontosabb megállapításait az alábbiakban lehet összefoglalni:

- A helyi önkormányzatok képviselő-testületei a bizottságok létrehozása során a közbiztonságot nem tekintik különösen fontos területnek, a 2014-es helyi önkormányzati választások után ugyanakkor nőtt az ágazat jelentősége.
- A bizottsági struktúrát tekintve a közbiztonság a legtöbb esetben az ügyrend és a jog területével alkot közös bizottságot.
- A speciális szakterületnek köszönhetően a bizottságokban igen magas a külső szakértő tagok aránya.
- A közbiztonság képviselő-testületi bizottsági struktúrában való megjelenését elsősorban a település mérete és bűnözési fertőzöttsége befolyásolja.

¹⁷ Forrás: az érintett települések helyi önkormányzatainak szervezeti és működési szabályzata, képviselő-testületi jegyzőkönyvei és honlapja

IRODALOMJEGYZÉK

- Árva Zsuzsa – Balázs István – Balla Zsuzsanna – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2012): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Feik Csaba (szerk.) (2014): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, NKE.
- Jármy Tibor (2003): *Közösség, bűnözés, megelőzés*. Budapest–Sátoraljaiújhely, Zemplénért Civil Szervezetek Szövetsége.
- Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- Mátyás Szabolcs (2011): *A Debreceni Rendőrkapitányság kriminálgeográfiai elemzése*. Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó.
- Salgó László (1995): Közbiztonság Csongrád megyében. A vidéki nagyvárosok bűnözési, bűnüldözési összetetésének egyes kérdései. In: *Belügyi Szemle*, 43. évf. 12. sz. 33–44.
- Sallai János – Ritecz György (1996): A Magyar Köztársaság határrendje és határbiztonsága. In: *Rendvédelmi Füzetek*, 6. Budapest, RTF.
- Tóth Antal (2007): *A bűnözés térbeli aspektusainak szociálgeográfiai vizsgálata Hajdú-Bihar megyében*. Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó.
- Tóth Sándor – Dénes József – Buzás Gábor – Kovács Sándor – Nagy György (2004): *Közrendvédelmi alapismeretek*. Budapest, Rejtjel Kiadó.

SUMMARY

The Position of Public Safety in Municipal Council Committees of Local Governments

MÁTYÁS Szabolcs – KOZMA Gábor – CZIMRE Klára

Nowadays public safety plays an increasingly important role in people's lives and its improvement demands more and more effort from local governments. In the light of the above, the present paper emphasises the following questions:

- *to what extent is public safety present in municipal council committee structures in the local governments examined and how its situation changed after the 2014 municipal election?*
- *what factors influence the presence of public safety in the committee structure of municipal councils?*