

A társadalmi bűnmegelőzés és a polgárőrség története Magyarországon

The History of Social Crime Prevention and Vigilance in Hungary

KARDOS Pál¹ 

A közbiztonsági tevékenység területén az önkéntesek jelentős szerepet töltenek be, amire sok példát láthatunk külföldi országokban és nálunk is. Hazánkban a polgárőrség az a szervezet, amely jogi felhatalmazással rendelkezik a társadalmi bűnmegelőzési tevékenység végzésére a komplementer rendészeti elemeként. A tanulmány szerzője arra vállalkozik, hogy gyakorló rendészeti szakemberként és polgárőr vezetőként bemutassa – a bűnmegelőzés kialakulására való általános rátekintés után – a civil közbiztonsági tevékenység történeti előzményeit, a polgárőrség létrejöttét a mozgalom kialakulása indokainak megvilágításával, hangsúlyozottan kitérve a fejlődés szakaszaira, a feladatkörök bővülésére, a jogi szabályozás megjelenésére és annak jelentőségére. A szerző 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 polgárőrök szerepvállalása nélkülözhetetlen segítség a rendőrség számára. E témában végzett kutatások nélkülözhetetlen eleme a történeti visszatekintés, a szervezetet és a működést érintő fejlődés összefoglalása.

Kulcsszavak: polgárőr, polgárőrség, közrend, közbiztonság, bűnmegelőzés, civil, társadalmi, kialakulás, fejlődés

¹ Mesteroktató, Nemzeti Közfoglalkoztatási Egyetem Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék; igazgató, Zuglói Önkormányzati Rendészet; elnök, Budapesti Polgárőr Szövetség; általános és oktatási elnökhelyettes, Országos Polgárőr Szövetség, e-mail: kardosp@uni-nke.hu

Volunteers play an important role in the field of public safety, and there are many examples of this in foreign countries and in Hungary. In our country, the Civil Guard is the organisation legally authorised to carry out social crime prevention activities as an element of complementary policing. The author of this study, as a practising law enforcement officer and vigilante leader, after a general overview of the development of crime prevention, will present the historical background of civil public security activities, the emergence of vigilance, the reasons for the development of the movement, with a focus on the stages of development, the expansion of its tasks, the emergence of legal regulation and its significance. The author wishes to contribute to the comprehensive scientific research and mapping of the functioning of the vigilante movement, recognising that the subject under study is the prevention of crime, civilian involvement in the maintenance of public order and public safety, and therefore the cooperation of law enforcement, which is a constantly topical issue, since in the current circumstances the role of the vigilante is an indispensable aid to the police. Historical retrospection and a summary of the development of the organisation and its operation are essential elements of research on this subject.

Keywords: vigilante, vigilance, public order, public safety, crime prevention, civil, social, evolution, development

Biztonság, közbiztonság, bűnmegelőzés, állami és civil szereplők

Ha társadalmi bűnmegelőzésről, a közbiztonság megteremtésében és fenntartásában való civil közreműködésről beszélünk, mindenképpen a közrend, a közbiztonság fogalmai felől kell kiindulnunk.

A tudományban nincs általánosan elfogadott, egységes meghatározás az említett fogalmakra vonatkozóan.

A biztonság leginkább egyfajta gyűjtőfogalom, amely magában foglalja

- az adott ország külső fenyegetettségétől való megvédését, illetőleg az erre való (preventív, stratégiai) felkészülést;
- a belső rend és stabilitás biztosítását jogi és rendészeti eszközökkel, illetve intézményei által; valamint
- olyan külső és belső fenyegetettség elleni védelmet, amely különleges (titkosszolgálati) készenlétet igényel.

Biztonságról beszélhetünk objektív és szubjektív értelemben. Előbbi jelenti egy adott ország, adott terület vagy település biztonságára jellemző adatokat, tényeket. A szubjektív biztonság egy érzet, hit, meggyőződés, ahogy az állampolgár érzékeli azt, amit ő biztonságként fogalmaz meg.

A biztonság egy igényként is megfogalmazható, az egyik legfontosabb igény az emberek életében, amelyet az államnak az e területen dolgozó szereplők tevékenysége által ki

kell elégítenie.² A közbiztonság olyan közállapot, olyan társadalmi, illetve jogrend, a társadalmi együttélés olyan helyzete, amelyben a közösségek élete, működése, valamint javai jogszabályok által védett és ténylegesen biztosított, az államhatalom által előírt törvényi és közfelfogás által elismert erkölcsi normákat az állampolgárok döntő többsége tiszteletben tartja, érvényüket az államhatalom és a társadalom biztosítja.

Hétköznapiabb értelemben közbiztonság alatt azt a nyugalmat értjük, amikor személyünket és javainkat biztonságban tudjuk. A közbiztonság olyan kollektív termék, amelyben részt vesznek az egyének, közösségeik és az állam szervezetei. Materiális értelemben a közbiztonság a társadalmi viszonyok együtthatása, amely a hétköznapiakban létezik és megélhető, „élvezhető”, avagy nem létező, ami miatt valamilyen veszély fenyegeti a társadalmat és az egyéneket.³

A közbiztonság megteremtése és fenntartása – amint arra Christián László és Kardos Pál utalt – nem lehet egy adott szervezet feladata. Akár állami, akár közép- vagy helyi szinten beszélünk a biztonság – az ott élők biztonsága, a KÖZ biztonsága – megteremtéséről és fenntartásáról, mindig több szereplő együttes tevékenységére és együttműködésükre kell gondolnunk. A közbiztonság megteremtése és fenntartása több szereplő – önkormányzat, rendőrség, civil és magánszervezetek – szoros együttműködésének eredménye, vagy ahogy Christián László fogalmaz, kooperációs termék.⁴ Minthogy a közbiztonság a helyben élő közösség érdeke és elvárása, a közbiztonságot fenyegető veszélyek azonosítása érdekében állandó párbeszédet kell folytatni a közösséggel. Kooperációra van szükség a közbiztonságért felelős szervezetekkel, hiszen – ahogy arra Finszter Géza is rámutatott tankönyvében – a biztonság maga is kooperációs termék.⁵

A bűnmegelőzés a nemzetközileg elfogadott fogalom szerint – ahogy az Európai Tanács 2009/902/IB11 számú határozatában olvasható – nem más, mint mindazon intézkedések összessége, amelyek célja a bűnözésnek és az állampolgárok biztonságérzete hiányának mind mennyiségi, mind minőségi értelemben való csökkentése vagy az ahhoz egyéb módon való hozzájárulás, akár a bűncselekmények elkövetésétől való közvetlen elrettentés, akár a bűnözés lehetőségének és okainak visszaszorítására irányuló szakpolitikák és fellépések révén.

E fogalom – mint látható – nem rögzíti taxatív felsorolásban a lehetséges bűnmegelőzési tevékenységeket. A tevékenységi körök és lehetőségek pontos meghatározása, teljes felsorolása valószínűleg nem is lehetséges, a bűnmegelőzés lényege valójában a célok tükrében fogható meg.

A bűnmegelőzés alapvető célja a korábban már tárgyalt biztonság és érzetének megteremtése, olyan állapot elérése, amelyben a lehető legkisebb az esélye az áldozattá és az elkövetővé válásnak is. Fontos rögzíteni, hogy a prevenció mindig esélycsökkentésre irányul, hiszen naivitás lenne azt feltételezni, hogy a bűnözés valaha is teljes egészében megszűnik majd.⁶

² BÍRÓ 2013.

³ CHRISTIÁN–KARDOS 2019.

⁴ CHRISTIÁN 2020.

⁵ FINSZTER 2018: 256.

⁶ MOLNÁR 2019.

A bűnmegelőzés kezdetei

Mielőtt a társadalmi bűnmegelőzés témájára térnénk, érdemes áttekinteni, hogy alapvetően a bűnmegelőzés hogyan jelent meg egyrészt a tudományban, másrészt miképpen alakult ki és érte el jelenlegi rendszerét a hazai rendészeti működésben.

Tudományos előzmények

Mint utaltam rá, a bűnmegelőzés az emberiség történetének valamennyi korszakában igényként jelentkezett, ugyanakkor a mai értelemben vett prevenció múltja nem ölel fel ilyen időtávot. Születését Cesare Beccaria *Dei delitti e delle pene* című könyvének 1764-es megjelenéséhez kötjük, amelyben megfogalmazta, hogy a bűncselekményeket jobb megelőzni, mint büntetni.⁷ Ez fontos mérföldkő volt a büntetőjogi gondolkodás fejlődésében, annak ellenére is, hogy Beccaria az elkövetéshez minél közelebb eső törvényes, szükséges és arányos, a tettehez igazodó, differenciált, megismerhető szankciót tekintette a prevenció elsődleges eszközének.

A bűnmegelőzés tudományos hátterének kialakulása ennél is későbbre tehető. A bűnözés jelenségét vizsgáló, annak okait feltáró, az elkövetőkre, az áldozatokra és a bűncselekmények hátterében álló társadalmi összefüggésekre magyarázatot adó kriminológia tudománya csak a 19. században indult fejlődésnek. E tudományág pszichológiai, szociológiai, jogi és kriminalisztikai elméletek figyelembevételével olyan tudományos magyarázatokra törekszik, amelyek gyakorlatban való felhasználása elősegítheti a deliktumok preventív és resztoratív visszaszorítását.

A 20. század jelentett igazi áttörést a bűnmegelőzés területén, amikor a chicagói iskolától kezdődően, elsősorban empirikus kutatások százai foglalkoztak azzal, hogy milyen kriminális folyamatok zajlanak le az egyén és a közösség szintjén, s hogyan lehetséges az eredményes bűnmegelőzési beavatkozás.⁸

Hazai fejlődéstörténet

Magyarországon másképp alakult a bűnmegelőzés fejlődése. Hazánkban még a rendszerváltást megelőző időszakban is hiányzott a valódi bűnmegelőzési szemlélet. A szocialista államfelfogást, amely szerint a proletariátus győzelmével az osztályharcok megszűnnek és ezzel együtt a bűnözés is okafogyottá válik, meg kellett haladni. A múlt rendszer büntetőjoga a bűnmegelőzési tevékenységet, korabeli szóhasználattal a „bűnözés elleni harcot” a bűnüldözés, valamint a rendészet részének, sajátos szintézisének tekintette és az elrettentéssel azonosította. A hazai bűnmegelőzés rendszere ennél fogva a rendszerváltást követően alakulhatott ki ténylegesen. Szinte a rendszerváltás évében létrejöttek az Országos

⁷ FÖLDVÁRI 2000: 43.

⁸ MOLNÁR 2019.

Rendőr-főkapitányságon és a megyei főkapitányságokon a bűnmegelőzési feladatkörrel foglalkozó szervezeti egységek.

A bűnözés növekedésének megállítása kardinális kérdéssé vált a rendszerváltást követő időszakban, amikor a szocialista berendezkedés felbomlásával hirtelen megnövekedett a bűncselekmények száma, mindennapossá váltak az addig nem látott és nem tapasztalt leszámolások, amelyekkel váratlanul kellett szembenézni. Egyre inkább felmerült a *bűn megelőzésének* szükségessége. 1995-ben létrejött az Országos Bűnmegelőzési Tanács (OBMT), amely érdekegyeztető, döntés-előkészítő, javaslattevő funkciót töltött be. A Tanács kialakította az Országos Bűnmegelőzési Programot, amely az első bűnmegelőzési stratégiai dokumentumnak volt tekinthető. Alapvető célkitűzése volt, hogy egy olyan állami és társadalmi kontrollhálózatot alakítson ki a bűnözés és az azt kiváltó körülmények fölött, amely meg tudja akadályozni a bűncselekmények számának további növekedését. Az OBMT koordinálta az Országos Bűnmegelőzési Program végrehajtását, irányította az áldozatok védelmével kapcsolatos feladatok ellátását, elemezte és értékelte a társadalmi, gazdasági és bűnözési folyamatokat, nyomon követte a nemzetközi trendeket, népszerűsítette a hazai bűnmegelőzést, módszertani támogatást nyújtott a civil önszerveződéseknek, végezte – többek között – a fiataloknak szóló, kábítószerrel kapcsolatos felvilágosító tevékenységet.⁹

A bűnmegelőzési feladatok, a tevékenységi körök, a beavatkozási területek száma fokozatosan nőtt, amely tény felismerve a Belügyminisztérium 2002-ben megalakította az Országos Bűnmegelőzési Központot (OBMK), amely az OBMT igazgatási és adminisztratív feladatainak ellátását szolgálta, s a fentebb felvázolt összetett és sokirányú feladat szervezeti hátterét biztosította. Ezzel párhuzamosan az Igazságügyi Minisztériumban miniszteri biztost neveztek ki a bűnmegelőzés reformációjára, így egyszerre két tárca is felelőssévé lett a feladatnak. Az IM-ben a bűnmegelőzés elméleti előkészítése folyt, a BM-ben pedig a bűnmegelőzéssel is foglalkozó helyettes államtitkárságot hoztak létre, amely a gyakorlati munkát folytatta.

A bűnmegelőzés hatékonyságának növelése érdekében a Kormány 2003-ban megszüntette az OBMT-t, helyette létrehozta az Országos Bűnmegelőzési Bizottságot (OBMB). Ezzel lehetőség nyílt Magyarország első bűnmegelőzési stratégiájának megalkotására.¹⁰ A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) OGY határozat (TBNS) olyan dokumentum volt, amelyben a megfogalmazott elvek és célkitűzések új hangsúlyokat jelöltek ki, és új szemléletet vártak el nemcsak a szakemberektől, hanem a társadalom egészétől. Végrehajtásáért az OBMB volt felelős.

Egy évvel később a BM Bűnmegelőzési Helyettes Államtitkárság feladata kiszélesedett, s létrejött a Rendészeti és Bűnmegelőzési Helyettes Államtitkárság, ezen belül helyezkedett el a továbbiakban az OBMK. 2006-tól, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrejöttétől a bűnmegelőzéssel a minisztériumon belül létrehozott Bűnmegelőzési Osztály foglalkozott, amely ellátta az OBMB titkársági feladatait és koordinálta a TBNS végrehajtását is. Az eddig vázolt, folyamatosan bővülő feladatok generálta lendület

⁹ MOLNÁR 2019.

¹⁰ GÖNCZÖL 2004.

2009-ben fogyott el, ugyanis ettől kezdve az OBMB *de facto* nem látta el feladatait, ülést nem tartott, nem készített elő újabb cselekvési tervet.

A 2010-es kormányváltást követően, a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium újbóli létrehozását követően került sor az új testület megalakítására a bűnmegelőzés helyzete rendezésének szándékával. A Kormány létrehozta a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanácsot (NBT) tárcaközi testületként, amelynek feladata a legújabb tudományos eredményekre figyelemmel a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának kidolgozása, javaslatok megfogalmazása a Kormány részére, valamint a büntetőpolitika és a bűnmegelőzés elvi megalapozását segítő hatékonysági vizsgálatok és módszertani tanulmányok elkészítése, amelyek támogatják a Kormány közbiztonsági célkitűzéseinek a megvalósítását. Témánk szempontjából jelentős, hogy az NBT-nek tagja a társadalmi bűnmegelőzés civil szervezeteként az Országos Polgárőr Szövetség is.

Az NBT a megalakulását követően nekilátott a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia (NBS) kidolgozásának, olyan középtávú stratégiai tervdokumentum megalkotásának céljával, amely nem deklarációkat, hanem konkrét feladatokat megfogalmazva jelöli ki az előtte álló évtized bűnmegelőzési irányait. Fontos eleme, hogy a Kormány önmaga számára kötelezővé tette forrás biztosítását a bűnmegelőzéssel kapcsolatos célok megvalósítására.¹¹

Az NBS magában foglalta a 2013–2015 közötti időszakra vonatkozó intézkedési tervet is, amely zsinórmértékként határozta meg a legfontosabb prioritásokat, amelyek a:

- településbiztonság;
- gyermek- és ifjúságvédelem;
- áldozatok segítése és áldozattá válás megelőzése;
- valamint a bűnismétlés megelőzése.

A stratégiához két évente új intézkedési tervek készülnek, amelyek kialakítása lehetővé teszi az eredményes intézkedések továbbvitelét, fejlesztését, az eredménytelen törekvések elhagyását, új feladatok meghatározását.

A polgárőrség történelmi előzményei, létrejötte hazánkban

Évszázados hagyomány, hogy a nagyobb városok, települések a veszélyhelyzetek kezelésére polgári őrseget szerveztek, amely a lakosság biztonságát és az értékek megvédését szolgálta. E feladatok ellátását a lakosság saját érdekei alapján szervezte anyagi ellenszolgáltatás nélkül.

Hazánkban is hasonlóan szerveződtek a polgárok a különböző védelmi helyzetek kezelésére. A legkorábbi történelmi előzményeket a 16. században találjuk. Magyarország szabad királyi városainak és polgárjoggal rendelkező városi lakosainak egyik legfontosabb „terhe” mindenkor a védelmi kötelezettség volt. A teljesítés mikéntje koronként és városonként változhatott ugyan, de alapvetően kétféle módon történt: a város közvetlen védelmével vagy az ország védelméhez való hozzájárulással. Előbbi magban foglalta a város védelmi rendszerének kiépítését és karbantartását, a fegyveres gyakorlatozást, őrszolgálatot és kiállást a városfalak védelmére. Nyugat-Magyarország és a Felvidék királyi kézen

¹¹ MOLNÁR 2019.

maradt városaiban egyfajta, a német és osztrák városokéhoz hasonló városvédelmi szervezet honosodott meg. Német és osztrák mintára a városokat negyedekre, azokat tizedekre, tizenkettedekre osztották, a polgárőrségek alakulatait ezek szerint csoportosították a városfalak és bástyák védelmére. A magyarországi városok számára a legkézenfekvőbb példát Bécs nyújthatta, a 14. század elején már 1500 fős polgárőrséggel rendelkezett. Úgy lehetett fogalmazni, a *polgárok őrizték a várost*. Jó példa volt Sopron, ahol 1532-től „mustrajegyzék” készült, amely pontos kimutatása a hadra fogható legénység létszámának, vértetének és fegyverzetének. Ebből az utolsó 1783-ból maradt fenn. A polgárőrségek felvonultak ünnepeken, rendezvényeken, protokolláris eseményeken. Hasonló alakulatok létrejöttek például Kőszegen, Komáromban, Székesfehérváron, Szegeden, Győrben, Pécsen vagy éppen Budán is.¹²

A magyarországi polgárőrségek történetében akkor kezdődött minőségileg új szakasz, amikor az addig csupán lögyakorlatokat tartó és ünnepségeken parádézó, önkéntesen szerveződött polgári alakulatokat a harctérre vonuló katonai helyőrségek feladatainak ellátására kötelezték. A napóleoni háborúk idején, 1805 őszen zajló hadműveletekhez igénybe vették a helyőrségi tartalékokat Magyarország területén ugyanúgy, mint Ausztriában. A kivonuló sorkatonaság helyett Bécsben a polgárőrség (Bürgermiliz) lépett fegyveres őrszolgálatba, létszámát az uralkodó kívánságára mintegy 11 ezer főre emelték fel. A polgárőrség tisztikarában teljesített szolgálatot a város egész vezetősége, magisztrátusa. A császárváros polgárőrsége lovasságra, gyalogságra és tüzérségre tagolódott. A gyalogságon belül több alakulatot különböztettek meg: volt egy „polgári ezred”, több századnyi „városi őrsereg”, a „polgári gránátosok”, egy zöld egyenruhás, újonnan szervezett gránátos alakulat, két, szürke és zöld egyenruhát viselő lövész egység, egy magyar polgári csapat és egy akadémiai alakulat.¹³

Természetesen ez a rendszer messze állt a mai polgárőrség jellegétől, hiszen katonai jelleget öltött, parancsuralmi rendszernek kellett megfelelni, előírt kötelezettségek voltak csapatok kiállítására, löfegyvert használtak. Csupán olyan értelemben volt polgárőrség, hogy a város polgáraiból állt, akik őrzési feladatot láttak el, díjazásban ezért nem részesültek. 1808-ban törvénybe foglalták a szabad királyi városok belső biztonságának védelmére a polgárőrség megalakítását. 41 városban jött létre ilyen szervezet. 1848-ban a polgárőrségek egy ideig párhuzamosan működtek a nemzetőrséggel.

A polgárőrség elnevezés megjelent történelmünkben az I. világháború idején is. 1914-ben belügyminisztériumi rendelet intézkedett arról, hogy a közrend és közbiztonság elemi feltételeinek megóvása érdekében polgári őrséget állítsanak fel.¹⁴ Ennek alapján a háborús eseményekre való felkészülés jegyében megalakult a budapesti polgárőrség parancsnoksága. *A polgárőrség nem katonai, hanem katonai fegyver alatt álló testület volt*, amely a hadba vonuló rendőri állomány helyett, illetve a lecsökkent rendőrségi létszám mellett 12 és 24 órás szolgálatokkal a közbiztonság fenntartását végezte.¹⁵

¹² MOLNÁR 1992.

¹³ MOLNÁR 1992.

¹⁴ *A háború tartamára elrendelt különleges intézkedések* 1914, 1–3.

¹⁵ PÁPAI 2021.

A II. világháborút követően, pontosabban annak végéhez közeledve ismét találkozhattunk a polgárőrséggel, mint szervezetelnevezéssel. A már szovjet ellenőrzési területen megkezdődött a politikai élet beindítása, az ideiglenes kormány felállítása. A korábbi politikai rendszer rendfenntartói közül a csendőrség személyi állományának jelentős részét azonnal, a rendőrség állományát a későbbiekben folyamatosan bocsátották el. A frontvonal nyugatra haladásával az ország keleti területein újraindult az élet, és felértékelődött a közbiztonság, a nyugalom iránti igény. Az új ideiglenes politikai vezetés a közrend fenntartására kiemelt figyelmet fordított, és már 1945 januárjában a 13/1945. M.E. rendelet kiadásával intézkedett a polgárőrség megszervezésére, amelyek a települések közbiztonsági feladatainak ellátásában működtek közre a később újjászervezett rendőrség mellett.¹⁶

A mai jellegű polgárőrség létrejötte, kiváltó okok, kezdeti nehézségek

A rendszerváltás időszakában gyorsan lezajlott az intézményi átalakulás, kinyíltak a határok, nagy ütemben jöttek létre vállalkozások. A társadalmi és gazdasági átalakulás következtében jelentősen megszorodtak 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, garázdas 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 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 növelve a közbiztonságot. A rendőrség e csoportokhoz fűződő viszonya kezdetben bizonytalan volt, hiszen működésük célja nem volt egyértelmű, negatív képzetek és előítéletek befolyásolták az együttműködés kezdeményezését. 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 kezdtek szervezetekbe tömörülni, tevékenységük szervezettebbé tételét az egyesületi jogról szóló 1989. évi II. törvény tette lehetővé. Megkezdtek hivatalos működésüket, bejegyzésük az egész ország területén jellemzővé vált. A bejegyzett egyesületek általánosan működési célként a bűnmegelőzést jelölték meg, ami a gyakorlatban a járőrszolgálatokat jelentette, amelyet kezdetekben

¹⁶ SALLAI 2021: 186.

kizárólag önállóan hajtottak végre. Vállalták, hogy tevékenységükkel segítik a rendvédelmi szervezetek munkáját.¹⁷

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, hogy nemcsak elvárásokat kell támasztani az állammal, illetve a rendvédelmi szervekkel szemben, de tevőlegesen is közre kell működni a közbiztonság megteremtésében, megóvásában. A szervezetek száma és tagjaik létszáma egyre növekedett.

A rendőrség 1991 elejére felismerte, hogy a bűnözés elleni harchoz szüksége van a társadalmi segítségre. Dr. Szabó Győző országos rendőrfőkapitány kezdeményezte, hívjanak össze egy tanácskozást, amely ezeknek a szervezeteknek lehetőséget nyújt arra, hogy elmondhassák, hogyan dolgoznak, mi okozta „összeverődésüket”. Ennek alkalmával vetődött fel, hogy az egymástól eddig elszigetelten működő szervezetek hozzanak létre egy szövetséget, amely érdekeiket képviseli. Ez annál inkább szükséges volt, mert ezeket a kezdeményezéseket a politika aggodalommal figyelte, a rendőrség pedig gyanakvással, presztízst féltve fogadta. Mit akarnak? Milyen célból jöttek létre? Politizálni akarnak? Választásokra készülnek? az új társadalmi rendszer támogatói, netán ellenfelei? – tették fel a kérdést.¹⁸ Ilyen előzmények után alakult meg 1991. április 24-én az Önvédelmi Szervezetek Országos Szövetsége (ÖSZOSZ), majd még ez év novemberében a közgyűlés a nevét a sokkal kifejezőbb Országos Polgárőr Szövetségre (OPSZ) változtatta, elnökének Dr. Kopácsi Sándor ny. rendőr tábornokot választotta meg.

Fejlődés a megalakulás befejeződésétől napjainkig

Az Országos Polgárőr Szövetség 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. Olyanokká, amelyek alkalmasak lehettek a közrend és a közbiztonság megteremtésében, fenntartásában való közreműködésre és ennek érdekében más szervezetekkel történő együttműködésre, stratégiai partnerségre.

Mint utaltam rá, nem indult könnyen a polgárőrmozgalom léte. Egyszerre több fronton is helyt kellett állnia, meg kellett küzdenie a rendőrség presztízsféltésével, gyanakvásával, a helyi és a parlamenti hatalom bizalmatlanságával, valamint a vállalt feladattal: a bűncselekmények megelőzésével és – néha a szó fizikai értelmében is – a bűnözőkkel. Mindezt úgy, hogy a polgárőr fizet egyesületi tagdíjat, saját zsebéből tankolja a saját autóját, amellyel a lakóterületén járőrözik.

¹⁷ CHRISTIÁN–KARDOS 2019.

¹⁸ TÚRÓS 2023.

Tehát innen indulva nagy utat tett meg a polgárőrség és érte el azt, hogy ma a kormányzat és a rendőrség stratégiai partnereként országos megbecsülésnek örvend. De lásuk, milyen állomásai voltak annak a fejlődésnek, amelyet a polgárőrség bejárt az elmúlt bő három évtizedben.

Ha a polgárőrség szerepének fejlődését szeretnénk bemutatni, négy szakaszt szokás egymástól elkülöníteni.

1. fejlődési szakasz (spontán fejlődés szakasza)

1991 és 1996 között a polgárőr szervezeteket egy alapvetően spontán fejlődés, laza országos szövetségi kapcsolat, területenként eltérő bűnmegelőzési szemlélet és gyakorlat, valamint rendkívül csekély anyagi támogatottság jellemezte. Nagy felelősséget vállaltak ekkor magukra a megyei és a fővárosi szövetségek, valamint az egyesületek vezetői, hogy megalapozzák szinte településenként a civil bűnmegelőzés társadalmi megbecsülését, elfogadottságot tegyék a lakosság körében. Ennek az időszaknak fontos eredménye, hogy folyamatosan jöttek létre a polgárőr egyesületek, a mozgalom terebélyesedett, és egyre inkább kereste a helyét a bűnözés elleni társadalmi fellépés rendszerében. Az egyesületek az egyesülési jogról szóló törvény alapján működtek, nem különböztek a társadalom különféle területein tevékenykedő egyesületektől, társadalmi szervezetektől.

2. fejlődési szakasz (szervezeti fejlődés megindulása)

1997 és 2000 között a mozgalom jelentős változásokon ment keresztül. Az Országos Polgárőr Szövetség élén 1997. március 1-jével személyi változás történt, amely szervezeti átalakulást hozott magával, a mozgalom szellemisége megváltozott. Az OPSZ legfontosabb célkitűzésként a bűncselekmények megelőzését jelölte meg, azzal, hogy a fő figyelmet

- a lakosság vagyonvédelmére,
- a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatokra,
- a kábítószer-fogyasztás visszaszorítására,
- a közlekedés biztonsága érdekében végzendő tájékoztató és nevelő munkára kell fordítani.

A polgárőr szervezetek elhatárolták magukat az erőszak, az önbíráskodás, a másokat sértő provokatív magatartás, a felfegyverkezés, a félkatonai jellegű szervezeti és működési struktúrák, illetve a politikai megnyilvánulások minden formájától.¹⁹ Az OPSZ, a megyei és fővárosi szövetségek, a polgárőr egyesületek kiterjesztették együttműködésük rendszerét, így egyre több támogatásban részesültek. A polgárőrség a rendőrség és az önkormányzatok stratégiai partnere lett.²⁰ Az OPSZ 2000-ben kiemelkedően közhasznú szervezeti besorolást kapott. Ekkorra már törvény mondta ki, hogy a lakosság élet- és vagyonvédelmének

¹⁹ A polgárőrség Magyarországon 2023.

²⁰ CHRISTIÁN–KARDOS 2019.

biztosítása érdekében létesült társadalmi önvédelmi szervezetek tagjának a közbiztonság javítására irányuló, rendőrséggel kötött együttműködési megállapodás szerint végzett tevékenysége közfeladat, így a polgárőr e feladata teljesítése során fokozott büntetőjogi védelemben részesül.

3. fejlődési szakasz (minőségi fejlesztési szakasz)

A 2001 és 2010 közötti időszakot tekinthetjük a polgárőrség minőségi fejlesztési szakasza megkezdésének. Ennek legfontosabb elemei:

- a stratégiai partneri kapcsolatok további erősítése;
- az országos polgárőr-bűnmegelőzési programok (kábitószertügy, idegenforgalmi régiók programja, nagyvárosi bűnmegelőzési program, őszi iskolakezds) beindítása és folyamatos szervezése, elméleti és módszertani fejlesztés;
- a polgárőri tevékenység jogi szabályozása, a szervezet beillesztése a társadalmi bűnmegelőzés rendszerébe;
- stabil, folyamatos finanszírozási háttér megteremtése.

Ezekben az években az említett területeken előrelépések történtek. Az OPSZ megjelent a központi költségvetés belügyminisztériumi fejezetében, ami által lehetőség nyílt, hogy a területi szövetségek működésükhöz és programjaik megvalósításához támogatást kapjanak, ennek köszönhetően bűnmegelőzési programok valósulnak meg, a forráshiányos egyesületek fennmaradhatnak, központi rendezvényekre sor kerüljön. Az Országgyűlés 2006. február 13-án elfogadta a polgárőrsegről szóló 2006. évi LII. törvényt, amely megteremtette a polgárőri tevékenység egységes jogi szabályozását.²¹

Törvényi szinten rögzítették, hogy a polgárőrök csak az előírt formaruházatban láthatják el szolgálatukat, amely a honvédség, a rendvédelmi szervek vagy más hatóság tagjainak egyenruhájához való hasonlósága miatt megtevesztésre nem lehet alkalmas.

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, a sérelmére elkövetett bántalmazó cselekmény közfeladatot ellátó személy elleni erőszakot valósít meg.²²

4. fejlődési szakasz (a modern polgárőrség)

A modern polgárőrség korszakát 2011-től, a jelenleg is hatályos, a polgárőrsegről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény hatálybalépésétől számítjuk. Az új polgárőr törvény a közbiztonság fenntartása terén monopolizálta a polgárőrség

²¹ KARDOS 2025.

²² KARDOS 2025.

helyzetét a civil szervezetek között. Polgárőr szervezet csak az alapító okiratban székhelyként feltüntetett területen láthatja el a tevékenységét, azaz tagjai csak az adott település bel- és külterületein végezhetnek feladatokat. Ez alól kivétel, ha a rendőrséggel vagy más állami, önkormányzati rendvédelmi, közbiztonsági szervezettel, adóhatósággal, a környezet- és természetvédelmi szervekkel erről írásban megállapodnak. A polgárőrség csak a rendőrséggel kötött együttműködési megállapodás alapján végezheti tevékenységét. Polgárőr a törvényi szabályozás szerint csak nagykorú, cselekvőképes, büntetlen előéletű személy lehet, szolgálatát az előírt formaruházatban, a polgárőr-igazolvány kihelyezésével láthatja el. A szolgálati igazolványokkal kapcsolatos igazgatási feladatokat az OPSZ látja el kibővült hatáskörei alapján. A szabálysértési törvény ehhez kapcsolódó módosításának köszönhetően elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal lett büntethető a polgárőr, ha feladatait nem a módosított polgárőrsegről szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően végzi. Kiegészült a szabálysértési törvény a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzésének tényállásával is, így az, aki közterületen vagy nyilvános helyen olyan, a közbiztonság, közrend fenntartására irányuló tevékenységet végez, amelyre jogszabály nem jogosítja fel, vagy ilyen tevékenység látszatát kelti, szintén elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal büntethető. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény kriminalizálja a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezését, ahol a jogalkotó nem a tevékenység végzőjét rendeli büntetni, hanem annak szervezőjét (ilyen jellegű tevékenység végzése a hatályos szabálysértési törvény szerint továbbra is szabálysértés).²³

A második polgárőr törvényben egyebek mellett:

- az OPSZ köztisztviselői jogállást kapott;
- szabályozták a területi szövetségek jogállását;
- rögzítették, hogy ki lehet polgárőr;
- szélesedett a polgárőri tevékenységek köre;
- deklarálta a jogalkotó, hogy melyek azok a közbiztonsági feladatok, amelyeket csak a polgárőrség láthat el, semmilyen más civil szervezet nem;
- szabályozták a rendőrséggel való együttműködést;
- megerősítették az országosan egységes formaruházatot és szolgálati igazolványt;
- a törvényhozó megalapozta a polgárőrök szakmai és etikai felelősségét.

Ma 67 ezer polgárőr több mint 2000 egyesületben és 20 (megyei és fővárosi) szövetségbe tömörülve végzi szabadidejében önkéntesen vállalt közösségi feladatait. A polgárőrség mára a közbiztonság egyik fő letéteményese, a rendőrség, a rendvédelmi és rendészeti szervek, továbbá a helyi önkormányzatok stratégiai partnere, szövetségese lett, jelentős és tevékeny részt vállalva a bűncselekmények megelőzéséből, az emberek szubjektív biztonságérzetének javításából.²⁴ A polgárőrség szervezete, szolgálatellátási és szakmai tevékenysége napjainkra jelentősen kibővült, új tagozatok (lovass, kutyas, motoros, vízi) létesültek. A szervezeti és feladatköri bővülés által a polgárőrség együttműködése egyre szélesebb kört ölel fel. Ma már az OPSZ rendkívül széles együttműködési hálójával

²³ CHRISTIÁN–KARDOS 2019.

²⁴ CHRISTIÁN–KARDOS 2019.

rendelkezik, a stratégiai partnerek mellett számos állami, önkormányzati szervvel és civil szervezettel együttműködik. A rendőrséggel és az egyes rendészeti feladatokat ellátókkal való közös járőrtevékenység és az egyéb együttműködési formák részei az adott település közbiztonsági hálójának, megalapozói a helyi közrendnek, előmozdítói a lakosság biztonságérzetének.²⁵

A polgárőrség jogi szabályozása az OPSZ által kezdeményezett és 2023 decemberében elfogadott, 2024 februárjában hatályba lépett törvénymódosítással újabb fejlettségi szintet ért el. Alapfeladatai kibővültek a határvédelemben és az illegális migráció megakadályozásában való közreműködéssel. Felhatalmazást kapott – ha nem is korlátlan terjedelemben – kép- és hangfelvevő eszközök használatára. A polgárőrnek jelentkező ma már a büntetlen előéletét hatósági erkölcsi bizonyítvánnyal köteles igazolni. 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.²⁶

A polgárőrség szerepének és szervezetének erősödése azt is eredményezte, hogy mind nagyobb szakmai kihívásoknak kell megfelelni. Ezért napjainkra kiemelt jelentősége lett a polgárőri képzéseknek. Az OPSZ ezért bevezette az egységes képzési rendszert, amelynek megfelelően valamennyi polgárőrnek alapismereti vizsgát kell tennie. A polgárőrséghez jelentkező személyeknek szolgálatellátásuk megkezdése előtt a tananyag tartalmát el kell sajátítaniuk, és ebből vizsgát kell tenniük. Az OPSZ képzési rendszere többszintű. Az alapszintű vizsga után vezetői képzések folynak, amelyeken a megyei vezetőknek, illetve az általuk delegált tagoknak kötelező részt venniük. A polgárőrképzések legmagasabb szintje a Polgárőr Akadémia, amelyet az OPSZ a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karával közösen szervez, a kar oktatóinak közreműködésével. A képzések az OPSZ éves oktatási terve alapján zajlanak, amelyet az országos rendőrfőkapitány hagy jóvá.²⁷

Összegzés

Mint az előzőekben láttuk, a polgárőrség széles fejlődési pályát írt le. Bö harminc év alatt a lakóhelyük környékének rendjéért aggódó, biztonságuk érdekében egymásra és közvetlen környezetükre odafigyelő szomszédok sétáitól eljutottunk a mai polgárőrség országosan kiépült szervezetéhez, szerteágazó feladatköréhez, képzett tagságához, amely a rendőrség stratégiai partnereként az ország közbiztonságának egyik letéteményese, ahogy

²⁵ POLYÁK 2023.

²⁶ KARDOS 2025.

²⁷ KARDOS 2024.

Dr. Túrós András, az OPSZ elnöke fogalmaz egy vele készült interjúban, civil pillére.²⁸ Szerepe meghatározó a közrend, közbiztonság megteremtésére és fenntartására irányuló rendvédelmi feladatellátásban. A tanulmányban ismertetett fejlődés során sikerült eljutni oda, hogy a polgárőr szervezetek léte a településeken alapvető, a lakosság többsége elismeréssel szól a polgárőrök tevékenységéről, kifejezik együttműködési és segítő szándékukat a közrend, a közbiztonság erősítése érdekében aktívan tevékenykedő szervezetek iránt.

A polgárőrség történetéről, több évtizedes fejlődéséről, ezek fontosabb állomásairól mára számos tanulmány szól. Feladatköre, szabályozottsága szintén szakirodalom lett, a rendészeti felsőoktatásnak tananyagát képezi. Ez a civil közbiztonsági tevékenység magas szintre kerülésének és színvonalas jelenlegi működésének köszönhető, amely a rendvédelmi feladatellátást kiegészítendő és támogatandó a közbiztonság fontos záloga.

Felhasznált irodalom

- A háború tartamára elrendelt különleges intézkedések (1914). *Magyar Közigazgatás*, 32(39), 1–3. Online: https://adt.arcanum.com/cs/view/MagyarKozigazgatás_1914/?pg=448&layout=s
- A polgárőrség Magyarországon* (2023). Infojegyzet 2023/31. Budapest: Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság Képviselői Információs Szolgálat.
- BÍRÓ Gyula (2013): A polgárőrség szerepe és jelentősége hazánk közbiztonságának javításában. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A változó redészet aktuális kibívásai” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 243–251. Online: <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/birogy.pdf>
- CHRISTIÁN László – KARDOS Pál (2019): Sokszínű polgárőrség: New Yorktól az NKE egyetemi polgárőrségig. *Magyar Rendészet*, 19(4), 33–51. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2019.4.2>
- CHRISTIÁN László (2020): A helyi önkormányzatok felelőssége a települések közbiztonságának megteremtésében. *Magyar Rendészet*, 20(3), 55–78. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.4>
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest: Dialóg Campus. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/12460>
- FÖLDVÁRI József (2000): *Magyar büntetőjog, Általános rész*. Budapest: Osiris.
- GÖNCZÖL Katalin (2004): Partnerség a közbiztonság javításáért. *Belügyi Szemle*, 52(10), 5–14.
- KARDOS Pál (2024): A polgárőrség oktatási rendszere. *Magyar Rendészet*, 24(2), 89–104. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2024.2.5>
- KARDOS Pál (2025): A polgárőrség törvényi szabályozása. *Belügyi Szemle*, 73(1), 45–61. Online: <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2025.v73.i1.pp45-61>
- LIPPAI Zsolt – KARDOS Pál (2021): Bűnmegelőzés és hazafiság: Interjú Túrós András ny. r. altábornaggyal, az Országos Polgárőr Szövetség elnökével. *Magyar Rendészet*, 21(4), 29–35. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2021.4.1>
- MOLNÁR András (1992): Polgárőrsegek Magyarországon a napóleoni háborúk idején. *Hadtörténelmi Közlemények*, 105(3), 94–119. Online: https://epa.oszk.hu/00000/00018/00123/pdf/EPA00018_hadtortenelmi_1992_03_094-119.pdf

²⁸ LIPPAI–KARDOS 2021.

- MOLNÁR István Jenő (2019): A bűnmegelőzés értelmezése és magyarországi fejlődése. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A bűnüldözés és a bűnmegelőzés rendszertudományi tényezői*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXI. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 77–89. Online: <http://pecshor.hu/periodika/xxi/molnaristvanjeno.pdf>
- PÁPAI Tamás László (2021): Katonák Pestszentlőrincen a Nagy Háború idején. *nagyhaboru.blog.hu*, 2021. június 17. Online: https://nagyhaboru.blog.hu/2021/06/17/katonak_pestszentlorincen_a_nagy_haboru_idejen
- POLYÁK Zsolt (2023): A közbiztonsági háló jelentősége a helyi rendészetben. *Belügyi Szemle*, 71(6), 1023–1039. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.6.5>
- SALLAI János (2021): *Rend, közrend, közbiztonság, rendvédelem története*. Budapest: Ludovika, kiadás alatt, 186.
- TÚRÓS András (2023): Polgárőrség a 21. század harmadik évtizedében. Önvédelmi csoportoktól a profi határvédelemig. *Belügyi Szemle*, 71(6), 1073–1083. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.6.8>

Jogi források

2006. évi LII. törvény a polgárőrségről

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