



*Móré Sándor egyetemi tanársegéd,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi Tanszék*

A helyi rendőrség létrehozása és szabályozása Romániában

1. Bevezetés

A közös politikai értékek és a gazdasági integráció Európájában a rendvédelem sem ragadhat le térben és időben. Romániában esetében pozitív elmozdulás volt tapasztalható az ezredfordulót követően, amikor átfogó programot fogadtak el¹, amelynek keretében helyi rendőri szerveket hoztak létre, egyidejűleg végrehajtva olyan változtatásokat (demilitarizálás), amelyek az önkormányzati rendőrség modelljének a megvalósulását szolgálják.

Számunkra igen fontos, hogy ezen program maradéktalanul megvalósuljon a gyakorlatban. Miért mondjuk ezt? Azért mert ezáltal a helyi közösségek nagyobb autonómiát kapnának, például úgy, hogy a rendőrség kerül a helyi közigazgatás alárendeltségébe. Dolgozatunk tehát a román önkormányzati rendőrséggel kapcsolatos tendenciákat, és a jogi szabályozást vázolja föl, valamint egy ehhez kapcsolódó közvélemény-kutatás eredményeit ismerteti. Végezetül indokokkal alátámasztott javaslatot teszünk, az önkormányzati vagy helyi rendőrség magyarországi bevezetésére.

Mielőtt rátérnék a közösségi/helyi rendőrség fogalmára és e rendőrség romániai elemzésére, vázlatos visszatekintést teszünk a Román Rendőrség kialakulásának és fejlődésének fontosabb állomásaira, valamint a jelenlegi rendőrség szervezeti felépítésének legfontosabb elemeire.

¹ Pavel Abraham: *Community Policing in Romania: de Factum, Tendencias, Solutions*, 25. o., OSCE supplementary human dimension meeting „The Role of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities”, Bécs, 2002. október 28-29.

2. A Román Rendőrség kialakulásának és szervezetének rövid áttekintése

1860-ban a perszonál-unióba jutott két Dunai Fejedelemség (Havasalföld és Moldva)² első uralkodója Cuza Sándor János jóváhagyta az nemzeti rendőrség megszervezéséről szóló törvényt, amely a következő fontosabb feladatokat írta elő a rendőrség számára:

- biztosítsa a városok és vásárok békéjét;
- határozottan lépjen fel a rablás, lopás, gyújtogatás, stb. ellen;
- öröködjön a városlakók egészségügyi állapota fölött;
- ellenőrizze az építmények/építkezések biztonságát;
- biztonsági szolgálatok ellátása;
- az akadálymentes közlekedés biztosítása.

1876-ban először a rendőrség történetében egy fotószolgálatot is létrehoztak a gyanúsítottak azonosítására. Ugyanabban az évben fogadták el a Bukaresti Bűnügyi Rendőrség létrehozásáról szóló törvényt, 1879-ben pedig megteremtették a Rendőrségi Felügyelőség intézményét.

Történelmi szempontból 1903-ban Vasile Lascăr belügyminisztersége alatt fogadták el az első olyan organikus törvényt, amely világosan szabályozta a rendőrség működését, konkrétan megállapította a feladatait és hatásköreit, valamint bizonyos fokú politikai függetlenséget biztosított számára. Vasile Lascăr-t tekintik a modern román rendőrség atyjának, aki elsődlegesen francia és belga rendőrségi mintákat vett alapul a törvény kidolgozásánál. E törvény a rendőrség őrző-védő és végrehajtó funkciói mellett beszél a bűnmegelőzési feladatokról is.³

Később, 1929-ben megalapították a rendőrség országos szervét, az Állami Rendőrség Főigazgatóságát, valamint három fő irányban rögzítették a szervezet általános hatásköreit létrehozva a közigazgatási, bűnügyi és állambiztonsági rendőrséget. Ezeken belül létrejöttek, az egészségügyi, vámügyi, színház, nyomda, szeszes italok eladását ellenőrző, stb. rendőrségek.

² Cuza ügyes politikájának köszönhetően, a szultán és az európai nagyhatalmak is beleegyeztek a két fejedelemség kormányának és választói gyűléseinek egy nemzetgyűlésbe való egyesítésébe, azzal a feltétellel, hogy az egyesülés csak Cuza haláláig tarthat. 1861-ben Cuza Románia néven, Bukarest fővárossal proklamálta az új államot. [Ld. bőv. Móré Sándor: *Románia rendszerváltás előtti alkotmányfejlődése nemzetközi kontextusban*, In: Tavaszi Szél 2008, KGRE ÁJK, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest, 2008. 257-268. o.]

³ Ld. bőv. Vasile Cârjan: *Istoria poliției române de la origini până în 1949*, București, Edit. Vestala, 2000.

1940-ben az Állami Rendőrség Főigazgatóságát egyesítették a Csendőrségi Hadtestülettel, így megalakult a Rendőrség és az Állambiztonság Főigazgatósága, amely 1949-ig működött.⁴

A 1949/25-ös határozattal a rendőrség intézményét szovjet mintára átszervezték, még a nevét is megváltoztatták, így alakult meg a *Román Milicia (Militia Română)*. Az 1989-es decemberi forradalom után a 1989/2-es határozattal visszatértek a régi *Román Rendőrség* elnevezésre (*Politia Română*), melynek hatásköreit a későbbi 1994/26-os törvény szabályozta.⁵

A rendőrségről szóló törvény háttérét 2002-ben átalakították úgy, hogy két törvényt is létrehoztak. A 2002/218-as törvény a rendőrség szervezeti felépítéséről és működéséről szól, míg a 2002/360-as törvény a rendőr státuszával foglalkozik.

A Román Rendőrség a Belügy- és Közigazgatási Minisztérium irányítása alá tartozik. A rendőrség szervezeti és működési felépítés három részre bomlik: a szervezet bűnözéssel foglalkozó egységek, a bűnüldözői egységek és a közbiztonságot felügyelő egységek.

Az Országos Rendőrségi Főfelügyelőség további különböző szervezeti egységekre oszlik. Központilag találunk főigazgatóságokat, igazgatóságokat és egyéb más hivatalokat.

A területi illetékesség több szinten van elosztva. Országos szinten található a rendőrség országos főfelügyelősége, a regionális szintű szervek a szervezett bűnözés elleni egységek, regionális szállító egységek, valamint a vasúti és vízi rendőrség.

A megyei szintű szerv a 41 megyei rendőrségi felügyelőség és a bukaresti rendőrségi felügyelőség (ugyanazon szinten van az előbbiekkal). A megyei felügyelőségek, illetve más helyi szintű szervek (városi felügyelőségek és kirendeltségeik) olyanok, mint hazánkban a megyei-, városi kapitányságok és rendőrőrsök.⁶

3. Társadalmi részvétel a rendfenntartásban

A XX. század közepétől egyre jellemzőbbé vált, a technika eredményeinek – motorizáció, rádiós rendszerek, számítógépek – alkalmazása. Hamar kiderült azonban, hogy a technikai eszközök terjedése, amellet, hogy komoly segítséget jelent, káros hatással is jár: egyre fokozódó távolodás következett be a lakosság illetve a rendőrség között. Természetesen

⁴ U. o.

⁵ Ioan Bente: *A Román Rendőrség*, In: Az Európai Unió tagországainak rendőrségei I., Nemzetközi Tudományos Konferencia (szerk.: Valcsicsák Imre), RTF, Budapest, 2008. május 6. 45. o.

⁶ Ld. bőv. U. o.

nemcsak a technikai fejlesztés volt az oka az elidegenedésnek, de sokan állítják, hogy a rendőrség azáltal, hogy például a gyalogos járőrszolgálat helyett rendszerint gépkocsikat használ járőrözésre, szinte teljesen elszigetelődött a lakosságtól.

Ehhez az is hozzá járult, hogy a hatalom által alkalmazott kényszer az embereket elidegenítette a rendőrségtől, amire ez utóbbiak a kényszer alkalmazásának és eszköztárának növelésével válaszoltak. Persze a közösségi rendőrség nem jelenti a kényszer, az erőszak kiküszöbölését, azt azonban igen, hogy ezek csökkenő mértékű alkalmazásához meg kell nyerni az állampolgárok megértését, támogatását. Szikinger István szerint a stratégia meghatározó eleme a rendőrség ellenőrzésében való társadalmi részvétel.⁷

Aztán a katonai jellegű, majd professzionális értékeket hangsúlyozó rendőri működés a legfejlettebb országokban sem hozta meg a kívánt eredményeket a növekvő társadalmi feszültségek és a rohamosan terjedő bűnözés közepette. Megállapították, hogy a bajok fő indokát a rendőrség és a társadalom közötti kapcsolatok megromlása jelenti.⁸

A fentebb említett elidegenedés és a bűnözés fokozódása közötti kapcsolat kimutatása ösztönzően hatott a bűnmegelőzés társadalmi eszközeinek kutatására és fejlesztésére. Hatékony bűnmegelőzés kizárólag társadalmi síkon és eszközökkel képzelhető el, ebben a vonatkozásban döntő szerepet tölt be a közösségi rendőrség.⁹ Sőt a közbiztonság érdekében a közösségi rendőrség proaktív, vagyis nem egyszerűen megelőző, hanem az adott helyi társadalom közösségi létét formáló, a pozitív értékeket erősítő szerepet játszik.¹⁰ A nyugati államokban (elsősorban az Egyesült Államokban, Kanadában, az Egyesült Királyságban) kezdeményezik a közhatalmi beavatkozást nem igénylő hiányosságok kiküszöbölését és a lakosság közreműködését a bűncselekmények megelőzésében, üldözésében.

A kelet- és közép-európai államokat megfigyelve megállapítható, hogy a rendőrség és az állampolgárok közötti – egy jogállamban mindenképpen kívánatosnak tartott – bizalmi viszony még nem alakult ki, illetőleg nem szilárdult meg annyira, hogy az egyes rendőri intézkedések mögött ne sejtenének előítéletességet, etnikai diszkriminációt és sajnos időként nem is alaptalanul.¹¹ A közösség és az őt szolgáló rendőrség közötti bizalom megteremtése, a

⁷ Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó, Budapest, 1998. 29. o.

⁸ Recommendation 216/2007, Community policing: local and regional authorities guaranteeing a new partnership, point 2.

⁹ Recommendation 197 (2006) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, point 6.

¹⁰ Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó, Budapest, 1998. 28. o.

¹¹ Szigeti Péter: *Az alapjogok gyakorlati értéke a jogrendben – kitekintéssel a rendvédelemre*, In: Jogvédelem – Rendvédelem (tanulmányok), RTF, Budapest, 2007. 19. o.

kölcsönös előítéletek lebontása, egy új szemléletű rendőrség kialakítása nagyon sok tényezőtől függő, tudatos tevékenységet igénylő, hosszú folyamat eredménye lehet.

Nyilvánvalóvá vált az is, hogy a rendőrök létszámának emelése, anyagi helyzetének javítása önmagában nem teremti meg és nem növeli azt a bizalmi deficitet, amely különösen az etnikai és más kisebbségek viszonylatában mutatkozott. Új módszerek, megoldások után kellett nézni. A kutatás eredménye az lett, hogy erősíteni kell a rendőrség és az általa szolgált közösség közötti kapcsolatot és bizalmat, javítani kell a rendőrségről kialakult képet, vagyis létre kell hozni a közösségi rendőrséget (community policing – a szó szerinti magyar fordítása „közösségi rendőrködés”, de így nem igazán használható a magyar nyelvben).

A közösségi rendőrség egyik alapítója, *André Normandeau* rámutat, hogy a rendészet legalapvetőbb funkciója a biztonság feletti őröködés. „A közbiztonságot fenyegető veszélyek azonosítása érdekében állandó párbeszédet kell folytatni a közösséggel. Kooperációra van szükség a közbiztonságért felelős más szervezetekkel, a biztonság maga is kooperációs termék. A rendészeti információnak interaktívnak kell lennie, az egyirányú és titkos adatgyűjtés hatástalan és a jogkövető polgárok szabadságát inkább veszélyezteti, mint a bűnözőkét. A rendőrnek generális szaktudással kell rendelkeznie, amelyben a társadalmi kapcsolatainak van a legnagyobb jelentősége, a rendőrség a civil közigazgatás része, meg kell tehát szabadulnia militarista vonásaitól. Szervezete legyen decentralizált, amelyet az önkormányzat irányít, és amely civil ellenőrzés alatt működik.”¹²

Kérdésként vetődik föl, hogy a mai modernizálódó világban, ahol óriási mennyiségű új információk jelennek meg, és ahol az emberi kapcsolatok sokkal inkább háttérben szorulnak, léteznek-e perszonális kapcsolatokon nyugvó, vagy ezeket feltételező hivatali rendszerek? John Alderson – aki a *community policing* egyik legismertebb és legszínvonalasabb képviselője¹³ – jelezte, hogy a közösségi rendészetnek feltétele olyan valóságos közösség léte, amelyben konszenzuson alapuló normák vannak. Ahol ilyenek vannak – mutat rá Alderson¹⁴ – erősíteni kell azokat, ahol pedig nincsenek, életre kell hívni őket. Bólyai János szerint a közösségnek igen fontos szerepe van annak meghatározásában is, hogy ott, ahol él, milyen típusú, milyen módszerekkel dolgozó rendőrség működjön.¹⁵

Újabban az adatfeldolgozás által vezérelt rendőrség (intelligence led policing) működési modellje került előtérbe az Egyesült Államokban, ami nem a közösségi rendőrség

¹² Finszter Géza: *A rendészet elmélete*, KJK, Kerszöv. Kiadó, Budapest, 2003. 54. o.

¹³ Szikinger István: *Közösségi rendőrség a mai Európában*, In: Belügyi Szemle 1991/8. 26. o.

¹⁴ Alderson John: *Policing Freedom*, Macdonald and Evans Ltd. Plymouth, 1979. 67. o.

¹⁵ Bólyai János: *A közösség és a rendőrség viszonya Nagy-Britanniában és az USA-ban*, In: Belügyi Szemle 1993/2. 95. o.

helyébe lépett, hanem azt egészítette ki újabb lehetőségekkel és módszerekkel. Az adatfeldolgozás által vezérelt rendőrség tevékenységének – idáig alapvetően pozitív – tapasztalatai számunkra különösen azért fontosak, mert egyebek mellett arra adnak választ, hogyan lehet egy decentralizált rendszerben (információs hálózatok útján) a nemzeti (szövetségi) érdekeket érvényesíteni a közbiztonság-védelem helyi meghatározottságának fenntartása mellett.

További, a helyi társadalomhoz való kötődést hangsúlyozó irányzat a megnyugtató rendőrség (reassurance policing) brit ideáltípusa, amely a szubjektív biztonság megteremtésének és fenntartásának szükségességét emeli ki. Ez is nyilvánvalóan a települések és kisebb közösségek sajátosságaihoz, problémáihoz való igazodást követeli meg.¹⁶

4. Polgárőrség, közösségi és helyi rendőrség Romániában

A decentralizáció jegyében nem csak az Európai Unió és az Európa Tanács¹⁷ ajánlásai, hanem - leginkább Erdélyben - különböző térségek önkormányzati vezetői is számos esetben megfogalmazták az a kívánalmat, hogy a romániai rendvédelmi szervek felelősségi rendszerében szeretnék alkalmazni a szubszidiaritás elvét. A Román Rendőrség a Belügy- és Közigazgatási Minisztérium felé tartozik felelősséggel ahelyett, hogy azok a helyi közösségek felé lennének felelősek, amelyekben a közrend és a biztonság fenntartása a feladatuk.

Ugyanazon válságjelenségek, melyek a nyugati országok rendőri tevékenységével kapcsolatban észlelhetőek, Romániában is évek óta mutatkoznak: túlzott centralizáció, a lakosságtól való elidegenedés, növekvő bűnözés, egyes kisebbségekkel kapcsolatos társadalmi feszültségek, korrupció stb. Ezen problémák megoldása a közhatalmat változtatásra ösztönözte, s így jutottak el először a polgárőrség, majd a közösségi rendőrség és végül a helyi rendőrség kialakításához. Tehát Romániában egyfajta fokozatosság figyelhető meg a centralizált Román Rendőrség mellett működő helyi rendőrség létrehozásában.

A 1993/26-os törvény alapján jött létre a polgárőrség testülete, mely tíz évig működött, majd ezt követően átvette helyét a közösségi rendőrség. A polgárőrség fő feladata volt, hogy közreműködjön a rendőrséggel a lakossági vagyonvédelemben, valamint, hogy részt vállaljon a közösségek biztonságát, nyugalma érintő tevékenységekben, mely magában foglalta a bűnmegelőzést is.

¹⁶ Szikinger István: *Javaslat önkormányzati rendőrség létrehozására*, 2008. kézirat.

¹⁷ Recommendation 152 (2004) on Local Policing in Europe, point 4.

Igen jelentős eltérések láthatóak a román és magyar polgárőrség viszonylatában. A román polgárőrség a magyarral szemben, kényszerítő eszközökkel megtámogatott hatósági jogkörrel is rendelkezett, például fegyverviselés, vagy - szűk körben - szabálysértési bírságok kiszabása. Eltérés az is, hogy a polgárőrség személyzetét a törvény szigorú feltételei alapján választották és képezték ki.¹⁸ Aztán a román polgárőrök időközönként szakmai és jogi továbbképzéseken vettek részt, valamint rendszeres egészségügyi, pszichológiai, szakmai alkalmassági vizsgálatokat tettek. Ellentétben a hazai polgárőrökkel munkájukért bért kaptak.

Hasonlóság, hogy a két ország polgárőrségének feladatkörébe tartozott/ik a lakosságvédelem, a közterületeken megvalósuló, személyek vagyoni értékeit érintő jogsértések megelőzésében vagy felderítésében való közreműködés, a közbiztonság veszélyeztetettsége okán a közterületi közösségi vagyontárgyak rongálása elleni beavatkozás. Hasonlóság az is, hogy sok esetben a polgárőrök a rendőrökkel együtt járőröztek/nek.

A 2004/371-es törvény hozta létre a közösségi rendőrséget. E testület a közrend, a köztisztaság és a település lakosságát közvetlenül érintő más problémákkal is foglalkozott. Szabálysértési bírságot szabhatott ki azon törvényi rendelkezések megszegése esetén, amelyek a közrend és csend megzavarására, a helységek tisztaságára, az utcai árusításra vonatkoznak. Személyzete egyenruhával, megkülönböztető jelvényekkel, lőfegyverekkel, gumibotokkal vagy tomfákkal, bilincsekkel és más, a törvény által engedélyezett védekezési és beavatkozási eszközökkel volt felszerelve a szabályzatban meghatározott előírásoknak megfelelően.¹⁹ A közösségi rendőrök köztisztviselők voltak.

A 2004/371-es törvény 7 cikke a közösségi rendőrség számára az alábbi hatásköröket sorolja fel:

„a) biztosítja a közrendet és nyugalmat a közrendi és védelmi tervben meghatározott területeken és helyeken, megelőzi és megszünteti azokat a törvényi szabálysértéseket, amelyek a helységek tisztaságára és az utcai kereskedelemre vonatkoznak, valamint más cselekedeteket, amelyeket a helyi önkormányzatok aktusaiban határoznak meg;

b) a helyi önkormányzatok által meghatározott magán és közvagyonba tartozó javak és intézmények védelmét biztosítja, a közrendi és védelmi tervnek megfelelően;

c) biztosítja a polgármesteri hivatal képviselőinek vagy más, a helyi közigazgatásban tisztségeket betöltő személyek kíséretét és védelmét különböző specifikus tevékenységek végzése esetén;

¹⁸ Például csak az lehetett polgárőr, aki sorkatonai szolgálatot teljesített.

¹⁹ A 2004/371-es törvény 13. cikke.

d) részt vesznek a közúti forgalom folyamatosságának a biztosításában, a közlekedési útvonalak modernizálási és javítási munkálatainak alkalmával;

e) biztosítják a gépkocsi parkolók, oktatási intézmények, kereskedelmi és üdülőövezetek, a piacok, temetők és más helyek felügyeletét, amelyeket a közrendi és védelmi tervben meghatároztak;

f) szabálysértéseket állapít meg, és szabálysértési bírságot szab ki, a törvényi előírásoknak megfelelően, azon törvényes előírások megszegése esetén, amelyek a közrend és csend megzavarására, a helységek tisztaságára, az utcai árusításra, a környezetvédelemre valamint azon cselekedetekre vonatkoznak, amelyeket a törvények, a helyi önkormányzatok határozatai vagy a polgármester rendelkezései tartalmaznak;

g) részt vesz a rend fenntartásában a helyi szinten megrendezett népgyűléseken, tömegrendezvényeken, kulturális, művészeti és sport rendezvényeken;

h) az illetékes szervekkel közösen, a polgárok kérésére, közbelép a konfliktusos helyzetek rendezésében, az elkövetők elfogásában, egyes társadalmi konfliktusok megoldásában, az észlelt tények megállapításában és ezek megoldásában;

i) közösen a rendőrséggel, csendőrséggel, tűzoltókkal, polgárvédelemmel és más hatóságokkal, akiket a törvény meghatároz, részt vesz azon személyek és javak mentési és evakuálási tevékenységeiben, amelyeket tűzvész, robbanás, sérülés, baleset, járvány, természeti csapás és katasztrófa veszélyeztet, valamint ilyen események által előidézett következmények csökkentésében és eltávolításában;

j) ellenőrzi a kommunális, ipari hulladék vagy bármilyen típusú hulladék tárolási módjait, a külterületek és a vízfolyások partjainak a tisztaságát; értesíti a polgármestert az észlelt tényekkel kapcsolatban, és javaslatot tesz azon feladatok elvégzésére, amelyeket haladéktalanul szükséges megtenni a helységek tisztasági állapotának javítása érdekében;

m) a törvényi kereteken belül ellenőrzi és megoldja azokat a tulajdonosi társaságok vagy lakószövetkezetek által bejelentett eseményeket, amelyek bizonyos törvényi rendelkezések megszegésére vonatkoznak, és nem büntetőjogi jellegűek;

n) támogatja a Román Rendőrséget azon személyek felkutatásában, akik kivonják magukat a büntetés - végrehajtás vagy nyomozás alól, valamint az eltűnt személyek felkutatásában;

o) a határmenti településeken segítik a Román Határrendészeti egységek munkáját az illegális vándorlásra vonatkozó megelőző és megszüntető tevékenységekben;

p) végrehajtanak bármilyen más, a törvény által előírt feladatokat.”²⁰

A helyi önállóság tiszteletben tartása azt igényelte, hogy a közösségi rendőrség - majd később a helyi rendőrség - létrehozása ne legyen kötelező. Negatív döntés esetén az önkormányzat megállapodhat a nemzeti rendőrséggel a főt említett feladatok ellátásáról.

A Szenátus plénuma 2009. októberben fogadta el azt a törvényjavaslatot, amely a közösségi rendőrség helyébe léptette a helyi rendőrséget, majd a Képviselőház 2010-ben döntött a 155-os törvény elfogadásáról.²¹ A helyi rendőrség létrehozatalának gondolatát árnyalja, hogy a Szenátus elutasította azt a módosító javaslatot, mely szerint az állományába a település lakosságával számarányosan kisebbségeket is alkalmazzanak. Nyilvánvalóan sokkal hatékonyabb és célszerűbb, ha a helyi ügyekben eljáró rendőrök között olyanok is vannak, akik ismerik az illető településen élő nemzetiségek nyelvét, ezért javasolta az RMDSZ, hogy a húsz százalékos kisebbségi arány felett alkalmazzanak rendőröket az adott település köreiből.²²

A közösségi rendőrség feladatait is átvevő testület újabb módszereket és további hatásköröket kapott, így már közlekedésrendészettel, lakossági nyilvántartással és a kereskedelmi tevékenység szélesebb körű ellenőrzésével is foglalkozik. Bővült a szabálysértési pénzbírságok kiszabhatóságának a köre is.

A helyi rendőrség kialakítható a város, megyei jogú város, főváros és kerületei szintjen, mint specializált helyi érdekű közszolgálatot. A helyi rendőrség községek szintjén is létre hozható.²³

A helyi rendőrség az adott önkormányzat tanácsának határozata alapján alakul meg, és a polgármester (főpolgármester) irányítása alá tartozik. Az általános irányítási jogosítványokat a helyi tanács, a folyamatos irányítást pedig a polgármester (főpolgármester) gyakorolja, önkormányzati aktusokban és törvényben meghatározott hatáskörökben.

A szervezési szinteket, a szerkezetet és a személyzeti kategóriákat a helyi önkormányzatok határozzák meg évente, egyeztetve a Román Rendőrség területi egységeivel, figyelembe véve az előirányzott önkormányzati költségvetést, a lakosság létszámát, valamint az adott önkormányzat területen bejegyzett bűnügyi és szabálysértési állapotokat.

A helyi rendőrséghez tartozó köztisztviselő a következő fontosabb jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik:

²⁰ A szerző fordítása.

²¹ Monitorul Oficial, Partea I nr. 483 din 14 iulie 2010.

²² Ld. bőv. Móré Sándor: *A román kisebbségi törvénytervezet bemutatása és elemzése*, Jogelméleti Szemle 2011/4. szám.

²³ A 2010/115-ös törvény 3. cikkének (1) bek.

- igazoltassa azokat a személyeket, akik törvényi rendelkezéseket szegtek meg, vagy akikről joggal feltételezhető, hogy törvényszegést követtek el, vagy készülnek elkövetni;
- kérje a polgárok segítségét a bűncselekményeket elkövetett személyek üldözésében, elfogásában, azonosításában és bekísérésében a rendőrség területi egységeibe;
- megállapítja a szabálysértéseket és - a törvényi kereteken belül - kiszabja a büntetéseket a törvényekben, kormányhatározatokban vagy önkormányzati aktusokban előírt szabálysértések elkövetése esetén;
- hordja és használja - a törvény keretein belül - csakis a szolgálat ideje alatt, a fegyverét és lőszerét, valamint a többi védekezési és beavatkozási eszközt;
- a helyi rendőrség székhelyéhez vezessen bármilyen személyt, aki tevékenységével veszélyezteti más személyek életét, a közrendet vagy más társadalmi értéket, valamint azokat a személyeket akiket egyes törvénytelen cselekedetek elkövetésével gyanúsítanak, akiknek a személyazonosságát nem lehet a törvény keretein belül megállapítani, és egy írott jelentés keretében indokolja meg az illető személy elővezetésének okait; abban az esetben, ha a kiadott utasításait nem tartják be, jogosult - a törvény keretein belül - kényszer alkalmazására;
- ha az elkövetőt tetten érik bűncselekmény elkövetése közben, értesítik a Román Rendőrség helyi egységeit, majd a kikerkező rendőröknek az elkövetőt jegyzőkönyvvel átadják a törvényszegésből eredő tárgyakkal és értékekkel együtt, valamint azonosítják a szemtanukat, intézkednek az elkövetés helyének őrzéséről és megóvásáról, ha szükséges, egészen az illetékes hatóságok kikerkezéséig;²⁴
- a szolgálati kötelezettségek teljesítése közben köteles az egyenruháján hordani a megkülönböztető azonosító számmal ellátott jelvényét és bemutatni a szolgálati igazolványt, kivéve azokat az eseteket, amikor nincs idő ezekre a formaságokra; bármelyik akció vagy beavatkozás befejezése után igazolja magát és nyilatkozik arról a tisztségről, amelyet betölt abban az egységben, amelynek tagja;²⁵
- intézkedései során nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, valamint figyelnie kell a szükségesség elvének érvényesülésére;

²⁴ U. o. 12. cikk.

²⁵ U. o. 20. cikk.

- a törvény által biztosított jogok gyakorlása közben, köteles mindenkor betartani azon alapvető emberi jogokat, amelyeket az Alkotmány és az Emberi Jogok Európai Egyezménye határoz meg.²⁶

Következésképpen elmondhatjuk, hogy 1990 óta a rendőrség folyamatos, több szakaszos változáson megy át, melyek célja az, hogy a rendőri szolgáltatásokat, a tervezést és az irányítást az állampolgárok érdekében végezzék, a közbiztonságot és a közbizalmat biztosítsák, ugyanakkor bizalomra épülő, együttműködésre alkalmas kapcsolatokat teremtsenek az állampolgárok és a rendőrök között, ami hosszú távon is működőképes.

Ezen nemes célokkal együtt kritikaként megfogalmazható, hogy a közösségi rendőrség egyik lényegi eleme még nem valósult meg a gyakorlatban, ugyanis a helyi lakosság és a rendőrség között nem alakult ki egy olyan bizalmi kapcsolat, amelyen keresztül a bűncselekmények megelőzéséhez/felderítéséhez szükséges információ szabadon, sztereotípiák és előítéletek nélkül áramlik. Tehát a közösségi rendőrségnek épp a lényegi eleme nem valósult meg, ennek ellenére máris a helyi rendőrség felé tolódott el a hangsúly, aminek a fogalma hasonló az előbbiével, de mégsem ugyanaz.

Rontja a helyzetet, hogy sok esetben a forrás-hiányos önkormányzatok nem képesek a nemzeti rendőrség munkáját segíteni képes helyi rendvédelmi szerveket felállítani és üzemeltetni. A problémát a helyi önkormányzatok már régen észlelték és igyekeznek különböző pályázati forrásokkal ezt orvosolni, de ennek ellenére előfordul, hogy a közösségi majd 2011-től a helyi rendőrség felállítása forráshiány miatt elmarad.

5. Vélemények a közösségi rendőrségről

2008 nyarán több romániai nagyváros (Jászvásár, Craiova, Nagyvárad, Temesvár) forgalmasabb terein és nagyobb parkjaiban megkérdeztem a járókelők egy részét a közösségi rendőrséggel kapcsolatban. A megkérdezettek (kb. 30-40 ember városonként) nagy része csak röviden válaszolt, amelyből az derült ki, hogy az adott személy mellette vagy ellen van a közösségi rendőrségnek. Több olyan emberrel is találkoztam, aki nem is hallott még a közösségi rendőrségről. Az alábbiakban lefordítottam, a terjedelmesebb válaszok közül egy néhányat. Először a negatív véleményekkel kezdem.

Jászvásár (Iasi). „Ahelyett, hogy üldözzék a zsebtolvajokat vagy büntetéseket osztogassanak a parkolóban, a szociáldemokrata Gheorghe Nichita alárendeltségébe tartozó

²⁶ U. o. 21. cikk.

közösségi rendőröknek más elfoglaltságuk van. A minap, rászálltak egy pár ártatlan polgárra, beugrasztották őket egy furgonba és kérdőre vonták őket, mint az utolsó bűnözőket. A polgárok bűne...? Aláírásokat gyűjtöttek a polgármester lemondatására. Az a tény hogy az akció teljesen törvényes, már nem számít a közösségi rendőrség vezetőinek, akik be kell, hogy bizonyítsák hűségüket a polgármesterük iránt. Így tehát, mint ahogy egy román mondás is tartja: törvényes, de kapd el őket!”

Craiova. „Megdöbbenő! A város közösségi rendőrségének közszolgálati választási kampányt folytat, közpénzből a PDL –nek (Liberális Demokrata Párt). Az elmúlt napokban a craiovai közösségi rendőrség alkalmazottait tetten érték, amikor segítették a PDL aktivistáit választási reklámanyagok szállításában és ráadásul még plakátokat is ragasztottak a PDL jelöltjeivel. Elfogadhatatlan, hogy azok, akik normál esetben a választási hirdetések helyeinek az őrzését kell, hogy megoldják, aktívan belekeveredjenek egy politikai párt választási kampányába, az a párt, amelyik véletlenül, vagy nem véletlenül, pont Craiova megyei jogú város aktuális polgármesterének a pártja.”

Craiova. „Én már nem értek semmit, amikor szó jön az úgynevezett *közösségi rendőrségről*, amelyet nem is kellett volna megalakítani, egyszerűen átalakították a polgárőröket közösségi rendőrökké. Uraim, mért nem hagytak meg egyetlen egy rendőrséget, mégpedig a nemzetit, amelyik eddig is létezett? Manapság mindenki saját rendőrséget hoz létre ebben a semmirevaló államban.”

Nagyvárad (Oradea). „Nagy kár, hogy a közösségi rendőröket a közjük tartozó egyes személyek által elkövetett cselekedetek szempontjából ítélik meg. Ne általánosítsunk, mert vannak nagyon kompetens személyek is, akik kifogástalanul végzik a dolgukat és ismerik a törvényeket és nem túlbuzgók. Vannak felsőfokú végzettséggel rendelkező közösségi rendőrök, akiknek ez a szakmájuk, és úgy gyakorolják azt, ahogyan kell. Egy munka sem könnyű. Mindegyik szakma magában hordoz egy minimális stresszt vagy ha nem, akkor többet. Bármely emberi lényt, aki illendően dolgozik és hozzájárul a közösség, és ezzel együtt az ország előmeneteléhez, tisztelni kell és nem bírálni.”

Nagyvárad. „Örömmel látom, hogy a közösségi rendőrök szerepet játszanak az iskolai erőszak megelőzésében, és nem csak akkor, amikor az erőszak forrásai az iskolai környezetben vannak, hanem akkor is, amikor ezek az erőszakos források az iskolán kívül tevékenykednek.”

Temesvár (Timisoara), közösségi rendőr: „A közösségi rendőr az emberek között, az emberek segítségével és az emberek érdekében folytat tevékenységet, tehát e tevékenységét

állandóan, intenzíven és szigorúan figyeli a társadalom. Annak érdekében, hogy növelje saját vagy a rendőrség intézményének tekintélyét, a közösségi rendőr köteles egy sor olyan szándékos morális erényt kinyilvánítani és kiemelni, mint: tisztesség, helyesség, őszinteség, határozottság, bátorság, önfeláldozás, hazafiasság, emberség, udvariasság és nem utolsósorban pártatlanság és előítéletek nélküli magatartás.

Temesvár, közösségi rendőri vezető:²⁷ „Véleményem szerint a közösségi rendőrség egy modern munkamódszer, amelyben a munkához történő hozzáállás, vezetési stílus és a szervezési stratégia a közösségi gondok megelőzésére és együttes felismerésére irányul. A közösségi gondok olyan helyzetek, amelyek félelmet és bizonytalanságot okozhatnak, valamint bűnöző és antiszociális tettekhez vezethetnek, ám ezeknek a megközelítése, megoldása vagy eltávolítása megoldható a rendőrség és lakosság közötti szoros együttműködéssel.”

A négy romániai nagyvárosban kapott válaszok összességéből azt a következtetést vonhattuk le, hogyha nem is elsősorban arányban (53%), de többségben voltak azok, akik helyes lépésnek tartották a közösségi rendőrség bevezetését. A szondázás során az is világossá vált, hogy Erdélyben nagyobb volt a közösségi rendőrség elfogadottsága, valamint többen ismerték ezt az intézményt, mint Moldvában és Havasalföldön.

Mindazonáltal nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy néhány igen súlyos és aggasztó kritikát is hallhattunk a lakosság részéről, amelyet valószínű a politikusok is meghallottak, hisz 2011. január 1-től a közösségi rendőrséget megszüntették, s bevezették helyett a kibővített hatáskörökkel rendelkező helyi rendőrséget.

Világosan megfigyelhető, hogy a hatalom által alkalmazott kényszer az embereket elidegenítette a közösségi rendőrségtől, amire a román jogalkotók a kényszer alkalmazásának és eszköztárának növelésével válaszoltak. Amint már említettük a közösségi rendőrség nem jelenti a kényszer, az erőszak kiküszöbölését, azt azonban igen, hogy ezek csökkenő mértékű alkalmazásával meg kell nyerni az állampolgárok bizalmát. Következésképpen az említett bizalmi deficit kiküszöbölése nem a közösségi rendőrség nevének a megváltoztatásában és a hatásköreinek folyamatos bővítésében rejlik, hanem abban, hogy az önkormányzati rendőrnek generális szaktudással kell rendelkeznie, amelyben a társadalmi kapcsolatainak van a legnagyobb jelentősége. A rendőrség a civil közigazgatás része, meg kell tehát szabadulnia militarista vonásaitól.

²⁷ Spataru Doru, nyugalmazott rendőr ezredes, a temesvári közösségi rendőrség volt ügyvezető igazgatója.

6. Indokok az önkormányzati rendőrség magyarországi létrehozására

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény az egységes államrendőrség koncepciójából indult ki. A továbbiakban azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a törvényben meghatározott feladatok ellátása nem monopolizálható. Az azóta eltelt időben számos olyan jogszabály született, amelyek közbiztonság-védelmi, illetőleg bűnüldözési határköröket állapítottak meg a rendőrségen kívüli szervezeteknek (a NAV nyomozó szervei, ügyészségi nyomozás, stb.). Ezen belül a közterület-felügyelet működési lehetőségeinek bővítése nyilvánvalóan az önkormányzati rendőrség kialakítása irányába tett lépés volt.²⁸ Ugyanúgy a kevesebb jogosítványokkal felruházott településőrség bevezetése is ez irányba mutatott. Azonban sajnálatos módon, a pozitív visszajelzések ellenére, a 2011. évi költségvetés már nem finanszírozza a településőrök foglalkoztatását, s így a kistelepülések saját erőből nem, vagy csak nagyon nehezen tudják finanszírozni fenntartásukat.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. §-ának (1) bekezdése a települési önkormányzatok helyi közszolgálati feladatai sorában jelöli meg a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodást. Ennek a feladatnak az ellátása érdekében azonban megfelelő hatásköröket és eszközöket az önkormányzatok nem kaptak. A rendőrségi törvény csak gyenge együttműködési és befolyásolási lehetőségeket biztosított a helyi képviseletek és szerveik számára.

A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája²⁹ szerint a kriminalitás területileg eltérő kihívásaira csak helyi közügyként megfogalmazott bűnmegelőzési stratégiával és taktikával lehet hatékonyan reagálni. A helyi bűnmegelőzési programok sikerességét jelentősen hátráltatta az, hogy nem voltak egyértelműek a helyi közösség biztonságával kapcsolatos önkormányzati feladatok – különösen az önkormányzat és a rendőrség kapcsolata – de elmaradt a kezdeményezések költségvetési finanszírozása is.³⁰

A helyi rendőrség szervezetével és működésével kapcsolatban elmondható, hogy az eddigi tapasztalatok alapján mindenképpen elkerülendő az a gyakorlat, hogy a rendőrség egyedi szakmai döntéseit az önkormányzat vagy annak bármely szerve hozza meg. Nem arról van szó, hogy a centrális irányítást és hierarchikus vezetést a helyi szervek veszik át. Sokkal inkább kívánatos a jogi szabályozás erősítése ezen belül természetesen az önkormányzati rendeletek is szerepet játszanának. Jelenleg a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

²⁸ Nyíri Sándor: *A Rendőrségi törvény kommentárja*, Duna Palota és Kiadó Budapest. 2006. 47. o.

²⁹ Melléklet a 115/2003. (X.28.) OGY határozathoz.

³⁰ Szikinger István: *Javaslat önkormányzati rendőrség létrehozására*, 2008. kézirat.

97.§ (1) bekezdésének a. pontjában meghatározottak szerint a törvény alkalmazásában a helyi rendelet nem jogszabály.

Végezetül elmondhatjuk, hogy nemcsak Romániában, hanem hazánk kivételével a visegrádi országokban is, lényegében – kisebb hiányosságokkal - a rendszerváltás óta sikeresen működnek az önkormányzati rendőrségek a központi közbiztonság-védelmi szervezet mellett.

Következésképpen a felsorolt indokok alapján javasoljuk az önkormányzati rendőrség magyarországi bevezetését.