

## Jelentés

### a közfoglalkoztatási program közbiztonság helyreállításában betöltendő szerepéről

A Kormány felkérésére a belügyminiszter megvizsgálta a közfoglalkoztatás lehetőségeit a közrend és közbiztonság helyreállításában, a települések biztonságának növelésében és a rendvédelmi szervek fokozottabb együttműködése területén. A közfoglalkoztatás terén hatékony együttműködés érhető el egy pályázati formában megvalósított támogatási rendszerrel, amely meghatározza a közbiztonság helyreállításában és megőrzésében együttműködők számára azokat a közfeladatokat, amelyek esetében költségvetési forrásokra pályázhatnak. Az együttműködési modell megteremti a lehetőségét az önkormányzatok és önkormányzati szervek mellett a közttestületek (hegyközségek), vadásztársaságok, civil szervezetek (különösen mezőgazdasági termelők érdekvédelmi egyesületei és polgárőr egyesületek), vállalkozások, és erdőbirtokossági társulatok számára, hogy a meghirdetett feladatokra pályázzanak, és közfoglalkoztatottak alkalmazásával egyszerre munkahelyeket teremtsenek és javítsák a település közbiztonságát. Az állam nem vállalhatja tovább, hogy cselekvőképes, egészséges, önmagukról gondoskodni tudó tömegeknek biztosítsa a megélhetését szociális segélyekkel és munkanélküli ellátással. A közfoglalkoztatási programban résztvevő emberek visszatérve a munka világába a társadalom, a gazdaság és a környezet számára hasznot hajtva biztosíthatják megélhetésüket.

#### I. BEVEZETÉS

A közfoglalkoztatással kapcsolatos egyes intézkedésekre vonatkozó 1320/2010 (XII.31.) Korm. határozatban (a továbbiakban: kormányhatározat) foglaltak szerint megvizsgáltuk annak lehetőségét, hogy a közfoglalkoztatás terén

- a) hogyan valósítható meg a rendvédelmi szervek fokozottabb együttműködése, valamint
- b) hogyan alakítható ki a települések biztonságának növelése érdekében közös figyelő, őrszolgálati segítő tevékenység, különösen a kistelepüléseken.

A kormányhatározat céljai az egész rendvédelem területét átfogó, komplex együttműködési rendszer kialakításával valósíthatók meg, amelyben a rendvédelmi szervek és a települési, kisebbségi önkormányzatok, továbbá a civil szervezetek, valamint a lakosság is részt vesznek.

#### II. A BIZTONSÁG KÉRDÉSEI

A biztonság csak a szervezeti rendszerek számára tűnik pusztán szabálykövetésnek, a magánemberek számára nem. Az egyének mindennapi élete, hogy miként működnek együtt, milyen események történnek velük, és azoknak milyen hatásuk van vagy lehet rájuk, vagy egyszerűen csak mit feltételeznek róluk, ez a biztonság kiindulópontja.

Harcourt megállapította, hogy a rendészeti technikák és a bűnözési ráták közötti kapcsolatot leíró statisztikai adatok semmit sem mondanak arról, mit jelent ez a viszony a társadalomban, azaz az egyének közötti kapcsolatokban.<sup>1</sup> *A biztonság és fogalma az intézmények és polgárok közötti, illetve*

---

<sup>1</sup> „Az, ha kizárólagosan a rendészeti technikák és a bűnözési ráta közötti viszonyra fordítjuk figyelmünket, nem mond majd nekünk semmit a társadalmi jelentésről. A rend társadalmi jelentéséből, vagy e jelentés változásának társadalmi

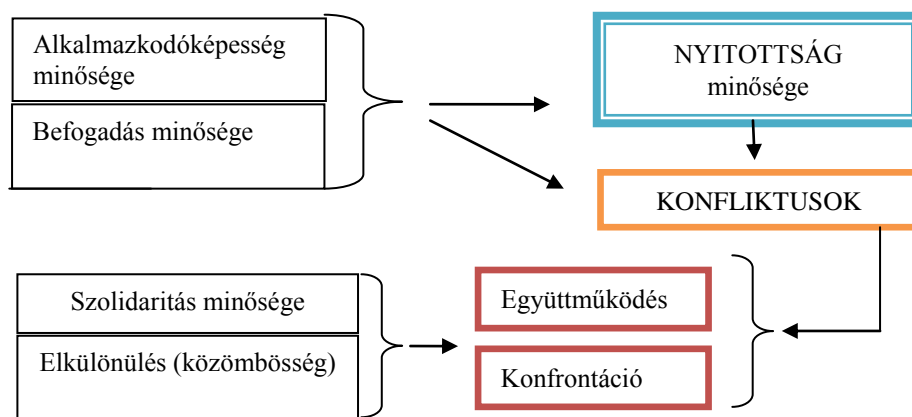
a polgárok egymás közötti viszonyainak eredője, és egyben indikátora. A biztonság nem más, mint az, ahogyan egy település, egy régió vagy egy ország polgárai és intézményei értelmezik-kezelik az őket közvetlenül vagy áttételesen érintő eseményeket, és ahogyan azokból folyamatokat vetítenek maguk elé, és ahogyan ennek alapján cselekszenek. **A biztonság tehát nem lehet más, csak amit az emberek annak érzékelnek és elfogadnak.** Ezt nem gyengíti, inkább erősíti, hogy az emberek többféle jelentést adnak a biztonságnak ugyanabban az időben, ugyanabban a régióban, ugyanazon a településen.

Minden olyan szervezet, amely úgy csökkenti az egyének készenléti állapotát, hogy közben számukra elfogadható módon képes a veszélyt megelőző eszközöket működtetni, fontos a mindennapi élet „normalitásának” megőrzéséhez.

A biztonság olyasmi, amihez mindannyian hozzájárulunk, illetve mindannyian „elveszünk” belőle mindennapi tevékenységünk során. Valószínűleg nem egyenlő mértékben és nem azonos módon, de egyikünk sem állíthatja, hogy tőle függetlenül alakul ki környezetének biztonsága.

A társadalmi szervezetekkel hasonló a helyzet: eltérő módokon és mértékben, de valamennyinek szerepe van egy adott településre jellemző biztonság létrejöttében. A biztonság *együttműködés* eredményeként alakul ki, és ezért nagymértékben függ a lakosok egymás közötti, illetve a lakosok és az intézmények közötti kooperáció jellegétől.

A szociális tér minősége jelentős mértékben attól függ, hogy az adott térben jelenlévők (a lakosok, a különféle foglalkozásokhoz tartozók és az intézmények) egymással szembeni elvárásai milyen jellegűek, és milyen módon teljesülnek.



1. ábra: A szociális tér minőségének sémája

A lakosság véleménye szerint az felelős a biztonságért, akit megbíztak vele, vagy aki önként felelősséget vállalt érte.

---

szerepéből ez alig magyaráz meg valamit is.” Bernard E. Harcourt: *The Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Harvard University Press, 2001, 110. o.

## **Következtetések**

*A szociális tér jellege a helyi biztonság legfontosabb tényezője. A rendészetnek arra kell törekednie, hogy részese legyen ennek a szociális térnek.*

A biztonságot nyújtó szociális tér kialakítása azonban főleg a helyi polgárok és intézményeik feladata. A nyitott, toleráns helyi társadalom nélkül nem létezik lokális biztonság. A helyi intézmények és szakmák képviselőinek szembe kell nézniük a saját felelősségükkel, nélkülük ugyanis nem jöhet létre a standard biztonság, a lakosok nyugodt együttműködése.

### **Az emberek biztonságérzetét a rendőrséggel kapcsolatban befolyásoló tényezők:**

- Hogyan reagál a rendőrség a lakossági bejelentésekre telefonon? Reagál-e és hogyan a rendőrség egy bejelentésre/feljelentésre? (Elindul-e forró nyomon, ha van ilyen, stb.)
- Mit érzékelnek az emberek abból, amit a járőrök az utcán/közterületen csinálnak? A pusztán látható, de semmit nem „tevő” rendőrség a lakosság szemében nemhogy nem pozitív, hanem kifejezetten romboló.
- Elmennek-e a rendőrök egy-egy szabálysértés, ill. bűncselekmény mellett az utcán(félrenéznek, hogy nem látták, vagy megállnak és intézkednek)?
- Megtesz-e minden tőle telhetőt a rendőrség egy-egy konkrét ügyben, reagál-e minden nyomra, vagy csak felfüggeszti a nyomozást, és a határozat köszönő viszonyban sincs a feljelentéssel és a tudomására jutott tényekkel?
- A rendőrség ne nagy erővel kivonulva akciókban „zaklassa” az egyébként szabálykövető állampolgárokat, hanem a tényleges problémákra és az elkövetőkre koncentráljon.
- Hogyan kommunikál a rendőrség (ügyeletes tiszt a telefonban, a panaszfelvevő, a járőr, a helyszínelő, a nyomozó, stb.).
- A bűnmegelőzés milyen veszélyhelyzetekre, bűncselekménytípusokra hívja fel a lakosság figyelmét és mennyire hasznos tanácsokat ad ezek elkerüléséhez?

## **III. ELŐZMÉNYEK**

### **1. Településőr-program**

A korábbi Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium a közbiztonság megerősítésére vonatkozó „Rend és Biztonság” elnevezésű feladatterv részeként lehetővé tette, hogy a Kormány központi forrásból nyújtott támogatással előmozdítsa a helyi közbiztonság fejlesztésére irányuló önkormányzati tevékenységet. A helyi közbiztonság erősítésének egyik iránya – a jogszabályban meghatározott feladatkörében településőri funkciót is betöltő – közterület-felügyeleti tevékenység fejlesztésének támogatása volt. A támogatás kiemelt célja a közterület-felügyelők alkalmazásának a kisebb települések minél szélesebb körében való elterjesztése, a közterület-felügyelők rendészeti tevékenységét segítő településőrök foglalkoztatása, ahol pedig a közterület-felügyelő foglalkoztatásának feltételei hiányoznak, ott önálló településőri szolgálat létrehozása. Az első támogatási kör 2009. október 1-jétől 2009. december 31-éig, a 2010. évi támogatási kör 2010. január 1-től 2010. december 31-éig tartott.

A felhívás közzétételét követően 1176 önkormányzat összesen 2388 fő településőr foglalkoztatásához kapott támogatást. A program megvalósítására 2009-ben 188,7 millió forint került kifizetésre, az önkormányzatokkal kötött 2010. évi szerződésben pedig 2.076,1 millió forint támogatás odaítéléséről született döntés.

A településőrök tevékenységével kapcsolatban megállapítható, hogy a munkavégzésük jogszabályi háttér nélkül főként a lakossági jelzések szűrésében, továbbításában volt hasznos – amelyet a polgárőrség szabályozott jogi környezetben, a rendőrséggel együttműködve is végez – ugyanakkor nem pótolta a közterületi rendőri jelenlétet.

A településőr-program esetenként hozott ugyan kedvező változást néhány település közbiztonságában, főképpen ott, ahol szabályszerűen, a közbiztonsággal kapcsolatos feladatok ellátásához szükséges feladatokra alkalmazták. A rendőrségnek kellett volna ellátnia a program monitoring tevékenységét. Erre azonban jogszabályi felhatalmazása nem volt, támpontokat hozzá nem kapott, így nem tudta végrehajtani. Emiatt nem lehet a településőr program hatékonyságára vonatkozó szakmai következtetéseket levonni. Az azonban bizonyos, hogy a településőr program ár-érték aránya nem volt megfelelő, nem hozott a kiadásokkal összhangban álló eredményeket, folytatása ezért nem indokolt.

## **2. Az egyes települések közbiztonságának javítását célzó együttműködéshez kapcsolódó támogatások elnyerésére kiírt pályázat és értékelése**

Az egyes települések közbiztonságának javítását célzó együttműködéshez kapcsolódó támogatások elnyerésére kiírt pályázaton a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BAZ MRFK) és a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: SzSzB MRFK), vagy a kiemelten veszélyeztetett település helye szerint illetékes megyei rendőr-főkapitányság indulhatott.

A pályázat eredménye a következőképpen alakult:

1. BAZ MRFK, Ózdi Rendőrkapitányság; Igényelt összeg: 14 millió 365 ezer forint,
3. SzSzB MRFK, Nyíregyházi Rendőrkapitányság; Igényelt összeg: 14 millió 611 ezer forint,
4. BAZ MRFK, Edelényi Rendőrkapitányság; Igényelt összeg: 9 millió 478 ezer forint,
5. Heves Megyei Rendőr-főkapitányság, Hevesi Rendőrkapitányság; Igényelt összeg: 2 millió 50 ezer forint,
6. BAZ MRFK, Sárospataki Rendőrkapitányság; Igényelt összeg: 856 ezer forint,
7. Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság, Csongrádi és Szentesi Rendőrkapitányság; Igényelt összeg: 5 millió 990 ezer forint,
8. SzSzB MRFK, Nyírbátori Rendőrkapitányság; Igényelt összeg: 8 millió 469 ezer forint,
9. SzSzB MRFK, Mátészalkai Rendőrkapitányság; Igényelt összeg: 5 millió 617 ezer forint,
10. BAZ MRFK, Miskolci Rendőrkapitányság; Igényelt összeg: 4 millió 589 ezer forint,
11. Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság, Püspökladányi Rendőrkapitányság; Igényelt összeg: 4 millió 1 ezer forint.

Az elnyert támogatások összértéke meghaladta a 70 millió forintot. Az érintett megyei rendőr-főkapitányságok kérték a program megvalósításnak egyszeri, 60 nappal történő meghosszabbítását, amit a Belügyminisztérium engedélyezett, így a teljesítési határidő 2011. február 28-ra módosult. A pályázatokkal kapcsolatos értékelés készítése ezért még nem lehetséges.

### 3. A kistelepülések közbiztonságának javítása érdekében tett intézkedések

Az ORFK 2008. év elején megvizsgálta Sajóbáony (Borsod-Abaúj-Zemplén megye), illetőleg Sárkeresztúr (Fejér megye) települések bűnügyi-közbiztonsági helyzetét, mivel az említett településeken jelentősen elszaporodtak a kisebb értékre elkövetett vagyon elleni bűncselekmények, és emiatt jelentősen emelkedett a közrendet súlyosan veszélyeztető helyzetek száma.

A vizsgálat rámutatott a két településen történt események háttérben húzódó komplex társadalmi jelenségek összefüggéseire is, ezért a vizsgálatot valamennyi rendőr-főkapitányság illetékességi területére kiterjesztették, megjelölve a fentiekhez hasonlóan veszélyeztetett településeket.

2008. év márciusában a megyei rendőri szervek felmérései alapján 103, Sajóbáony és Sárkeresztúr települések bűnügyi, közbiztonsági helyzetéhez hasonló veszélyeztetettségű, 12 megyét érintő, elsősorban Észak-Magyarország, Észak-Alföld, valamint Dél-Dunántúl régióban elhelyezkedő település azonosítása történt meg. A „hátrányos helyzetben” lévő települések száma Somogy (24), Borsod-Abaúj-Zemplén (21), Szabolcs-Szatmár-Bereg (19), Hajdú-Bihar (10) és Heves (10) megyében volt a legjelentősebb.

Tekintettel az országos felmérés eredményére az ORFK bűnügyi főigazgatója és rendészeti főigazgatója 2008. április 15-én intézkedési tervet adott ki az egyes településeken kialakult, a közrendet súlyosan veszélyeztető helyzetek, illetve a tömeges megélhetési bűnözés kezelésére.

Negatívumként értékelhető azonban, hogy a bevezetett intézkedések csak olyan átcsoportosításokkal, átszervezésekkel voltak megoldhatóak, amelyek jelentős többletköltséggel (üzemanyag, túlóra stb.) jártak, így problémákat okoztak az egyéb szolgálatellátások során.

Az Országos Rendőr-főkapitányság „**Közbiztonsági Háló**” elnevezésű programjának végrehajtására – melynek egyik célja volt a közterületek biztonságának növelése, a lakosság szubjektív biztonságérzetének javítása – 2009. február 26-án intézkedési tervet adott ki, melyet 2009. március 1-étől kezdődően vezettek be a megyei rendőr-főkapitányságok.

Az intézkedési terv kiemelt figyelmet fordított a bűnügyi és közbiztonsági szempontból leginkább veszélyeztetett Baranya-, Borsod-Abaúj-Zemplén-, Fejér, Hajdú-Bihar-, Heves-, Jász-Nagykun-Szolnok-, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben található tíz rendőrkapitányság (Siklós, Miskolc, Ózd, Dunaújváros, Debrecen, Berettyóújfalú, Heves, Karcag, Záhony, Nyírbátor) illetékességi területére.

Az ellenőrzések végrehajtásába bevonták a körzeti megbízottakat, a napi szolgálatba beosztott állományt, a megyei bevetési szolgálatok erőit, valamint a bűnügyi portyaszolgálatot ellátó állományt. Az említett rendőrkapitányságok illetékességi területén túl, valamennyi területi rendőri szerv – a Kistérségi Egyeztető Fórumokkal történt megbeszélések követően – kijelölte azokat a területeket, kistérségeket, településeket, illetve településrészeket, ahol indokoltnak mutatkozott a fokozott rendőri jelenlét biztosítása. Ezeken a területeken napi rendszerességgel rendőri ellenőrzéseket, hetente pedig három alkalommal fokozott ellenőrzéseket szerveztek.

A közterületek hatékonyabb rendőri ellenőrzésének végrehajtása érdekében a rendőrkapitányságok valamennyi állománycsoportját, a határrendészeti kirendeltségek állományát, illetve a polgárőr szervezetek tagjait is széles körben bevonták az állampolgárok biztonságérzetét javító feladatok ellátásába.

Az ORFK ezt követően új, a korábbi „Közbiztonsági Háléhoz” hasonló programot dolgozott ki, amely ismételten a rendőri szervek összehangolt, eredményes munkája és hatékony fellépése érdekében szükséges végrehajtandó feladatokat tartalmazta.

Intézkedési tervek:

- **„Az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét növelő”** 30958/2009. ált. számú, az Országos Rendőrfőkapitány által kibocsátott intézkedési terv, valamint az azt felváltó
- **„Hazánk közbiztonságának megszilárdítását célzó”** 15521/2010. ált. számú intézkedési terv.

Mindkét intézkedési tervnek, illetve a benne megfogalmazott akciósorozatnak alapvető célja, hogy valamennyi települést adott időszakban rendőri ellenőrzés alá kell vonni. Ennek megfelelően a rendőrkapitányságok hetente külön terv alapján tartanak fokozott ellenőrzéseket valamennyi, az illetékességi területükön található településen. A rendőrség a jövőben fokozott ellenőrzésekkel, drograzziákkal kívánja erősíteni a közbiztonságot. Ezek az intézkedések azonban az egyébként szabálykövető lakosságot is érintik, a polgárok ezt gyakran a rendőrség általi „vegzásnak, zaklatásnak” fogják fel. Emiatt – figyelemmel a II. pontban a biztonság felfogásáról írtakra – a fokozott rendőri jelenlét és intézkedések nem érik el a kívánt eredményt sőt, rombolják az állampolgárok rendőrségről alkotott véleményét. A komoly humán erőforrás és pénzügyi ráfordításokat igénylő akciók összességében indokolatlan negatív hatásokat váltanak ki, ezért ezeknek az intézkedéseknek igen rossz az ár-érték aránya. A lakosság nem ilyen akciókat vár, a rendőrségnek sokkal inkább az elkövetők üldözésére és elfogására kellene az állampolgárok szerint koncentrálnia.

#### **IV. EGYÜTTMŰKÖDÉS**

##### **1. A rendvédelmi együttműködésben résztvevő szervek, hatóságok és személyek**

- az önkormányzatok,
- a rendőrség,
- az egyéb rendvédelmi szervek (a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság),
- a közterület-felügyeletek,
- a társadalmi szervezetek, különösen a polgárőr egyesületek,
- a fegyveres biztonsági őrsegek,
- a természetvédelmi őrszolgálatok,
- a halászati őrök, vadőrök és mezőőrök,
- a köztestületek (hegyközségek),
- az üzleti alapon szerveződő magán biztonsági szereplők, a személy- és vagyonőrök,
- egyéb társas és egyéni vállalkozások (például: erdőbirtokossági társulatok).

##### **2. Az együttműködés lehetséges területei**

A különféle biztonsági problémák nem egyforma súllyal jelennek meg az egyes településeken, valamint a kistérségekben. Mindazonáltal meghatározhatóak azok a biztonsági problémák, amelyek a többé-kevésbé minden kistérségben jelen vannak, és a leginkább befolyásolják a polgárok szubjektív biztonságérzetét. Ezek kezelésére a településeknek és kistérségeknek helyi bűnmegelőzési és közbiztonsági stratégiát kell kidolgozniuk. Ennek elkészítésekor az alábbi feladatokra célszerű tekintettel lenni:

## **Bűnmegelőzési, bűnözéskezelési feladatok**

- illegális szerencsejátékok elleni fellépés, kábítószer-megelőzés,
- fémlopások megelőzése, fémtelpek ellenőrzése, illegális fémtelpek felderítése,
- időskorúak elleni rablások, élet elleni bűncselekmények megelőzése, hatékony tájékoztatás, a veszélyeztetett időskorú polgárok felmérése, felvilágosítás, az ilyen bűncselekmények gyors és hatékony felderítése,
- fiatalok és nők elleni utcai rablások megelőzése, az e szempontból veszélyeztetett településrészek felmérése, biztonságosabbá tétele, az ilyen bűncselekmények gyors és hatékony felderítése,
- az etnikai feszültségekkel terhelt települések felmérése, a romák elleni bűncselekmények megelőzése, etnikai támadások kivédése, az etnikai konfliktusok kialakulásának a megakadályozása, mindennek érdekében együttműködés a kisebbségi önkormányzatokkal és a roma önvédelmi (polgárőr) csoportokkal,
- rasszista csoportok megjelenésének előrejelzése,
- a vagyon elleni bűncselekmények (elsősorban tulajdon elleni szabálysértés, valamint lopás vétség) elleni fellépés együttműködve a települési és a kisebbségi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel,
- közterületi járőrszolgálatok szervezése a helyi polgár- és városőrség, a kisebbségi önkormányzatok bevonásával, főleg a fallopások, a terménylopások és más kis értékű lopások megelőzése,
- szélsőséges, gyűlöletkeltő internet tartalmak elleni fellépés az internet szolgáltatókkal és az általuk létrehozott érdekképviselői szervekkel való együttműködés keretében,
- fiatalkorúak bandázására alkalmas helyszínek feltérképezése, ezek fokozottabb ellenőrzés alá vonása,
- az illegális személtelés megelőzése, az ilyen cselekmények elleni hatékony fellépés, a települések külterületén (elsősorban erdőkből) található illegális személtelrakó helyek felszámolása, a természetes és az épített környezet védelme tisztántartása.

Egyéb rendvédelmi feladatként jelentkezik a katasztrófák elleni védekezés. Ennek keretében a kistérségeken és a településeken fel kell mérni és meg kell szüntetni a polgárok személyét és javait fenyegető potenciális veszélyforrásokat: csapadék és belvíz elvezető árkok, gátak és más védművek állapotának a folyamatos ellenőrzése; játszóterek, közparkok, elhagyott épületek kerítések, sportpályák állapotának folyamatos figyelemmel kísérése, a veszélyforrások megszüntetése. Védművek, gátak, vasúti átjárók rendszeres ellenőrzése.

## **V. A KÖZFOGLALKOZTATÁSI PROGRAM**

### **1. A közfoglalkoztatási program célcsoportjai**

A biztonsággal, közbiztonsággal kapcsolatos feladatok speciális szakértelmet igényelnek, így a közfoglalkoztatási programhoz történő kapcsolódás előzetes képzést, vagy speciális ismereteket igényel, hiszen a közfeladatot ellátó személyek gyakran válnak támadás célpontjává.

Figyelembe kell venni, hogy a közfoglalkoztatási programban részt vevők iskolai végzettsége különböző: a legtöbben csak az általános iskolát végezték el, de sokan még ezt sem fejezték be. A

közfoglalkoztatás területén tehát rétegzett foglalkoztatásra van szükség, amelyben fel kell mérni, hogy a helyben, a közfoglalkoztatási programban potenciálisan részt venni tudó állásnélküliek közül hányan végezték el a nyolc általános iskolai osztályt, hányan még ezt sem, mennyi a szakmunkás és szakközépiskolai végzettséggel rendelkezők, valamint az érettségizettek és a diplomás munkanélküliek száma. Ezzel párhuzamosan fel kell térképezni, hogy helyben milyen közbiztonsággal és bűnmegelőzéssel kapcsolatos feladatok vannak, és azokra milyen képzettségű embereket milyen feladatkörben foglalkoztatva lehet felhasználni a cél érdekében. Más-más feladatok és szükségletek fogalmazódnak meg a nagyvárosokban, amelyek munkalehetőségeikkel vonzzák a munkanélkülieket, és más az igény a kistelepüléseken.

Meg kell határozni, hogy a rendvédelemi együttműködés felsorolt területei közül melyekben foglalkoztathatóak közmunkások, és milyen képzettséggel, valamint képességekkel kell rendelkezniük.

## **2. A közfoglalkoztatási program lehetőségei a közrend és közbiztonság helyreállításában**

A Kormány a Nemzeti Együttműködés Programjában kinyilvánította elkötelezettségét a közrend és a közbiztonság helyreállítására. A kormányprogram határozottan megfogalmazott elvei alapján a rend helyreállítása az állam kizárólagos joga és lehetősége, amelyet az állam állandó, erős rendőri jelenléttel kíván elérni minden magyar településen. Ebből következik, hogy a közfoglalkoztatási programnak csak e két elv betartása mellett lehet helye a közbiztonság fenntartásában.

A kormányprogram emellett világossá teszi azt is, hogy a jövőben minden aktív korú munkaképes magyar állampolgárnak hozzá kell járulnia a magyar társadalom fejlődéséhez, más szavakkal az állam nem kíván a továbbiakban nagykorú, cselekvőképes, önmagáról egyébként gondoskodni tudó személyeket ellenszolgáltatás nélkül segíyezni. *„Egymillió munkahely megteremtéséhez olyan változásokat kell elindítani az intézményrendszerekben és a társadalomban, amelyek szinergiát képeznek és képesek az egyes programok erejét megtartani és felerősíteni. Közmunka keretében lehetőségeket kell biztosítani a romáknak valamint a szakképzetlen munkavállalóknak az építőiparban, a mezőgazdaságban. A közmunkák révén széles tömegek megmozgatása lehetséges olyan célok érdekében, ami által új érték keletkezik (pl. gátépítés, erdőtelepítés, önkormányzati bérlakásépítés).”*

### **2.1. Bevezetés**

A polgári Magyarországon a közmunka valódi értéket képviselt, ezért indokolt megvizsgálni, hogy a közfoglalkoztatás milyen szerepet képes betölteni a közrend és közbiztonság helyreállításában valamint fenntartásában.

A közmunka (közfoglalkoztatás) jelentőségét a polgári Magyarország első Kormánya már felismerte, amikor az 1848 évi III. törvénycikk 14. §-a alapján „Közmunka, közlekedési eszközök és hajózás” elnevezésű minisztérium felállításáról rendelkezett. A kiegyezést követően is megmaradt a közmunka jelentősége, és ennek kereteit az 1870. évi X. tc. határozta meg, amely a *Duna-folyamnak a főváros melletti szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek a fedezéséről és a közmunkák végrehajtási közegeiről* rendelkezett.

A polgári Magyarország döntéshozói már 1870-ben kifejezték, hogy a közmunka szükséges, az állam nem engedheti meg magának, hogy munkaképes tömegeket ingyen eltartson, még akkor sem, ha ezek az emberek alulképzettek, így a gazdaság számára foglalkoztatásuk rövid távon nem megtérülő. A közmunka program az állam számára költséget jelentett és jelent, ezért rendkívül



fontos az értékteremtés, így a közmunkának valódi – legalábbis hosszú távú – haszonnal kell járnia a társadalom, a gazdaság és a környezet számára.

A korábbi évek gyakorlatával ellentétben elsősorban azt kell elérni, hogy a közmunka valódi értéként jelenjen meg, az arra elköltött költségvetési források valódi értéket teremtsenek. Ellentétben a településör programmal és a korábbi évek próbálkozásaival, amelyek sem a közbiztonság megerősítését nem eredményezték, sem a gazdaság vagy környezet számára nem hoztak létre értéket, ezúttal nem elég a foglalkozás nélküliek számára pusztán elfoglaltságot biztosítani. Fontos, hogy ez valóban a társadalom érdekét is szolgálja.

## **2.2. A közfeladat és a közfoglalkoztatás**

A közfoglalkoztatás célja közfeladatok, olyan állami vagy önkormányzati feladatok megvalósítása, amelynek ellátásáról – jogszabály alapján – az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján közfeladatnak minősül különösen:

- a településfejlesztés, településrendezés,
- az épített és természeti környezet védelme,
- a lakásgazdálkodás,
- a vízrendezés és csapadékvíz-elvezetés,
- a csatornázás,
- a köztemető fenntartása,
- a helyi közutak és közterületek fenntartása,
- a helyi tömegközlekedés,
- a köztisztaság és településtisztaság biztosítása,
- gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól,
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában,
- az óvodai, az alapvető nevelési, oktatási ellátás biztosítása,
- az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek- és ifjúsági feladatokról való gondoskodás,
- a közösségi tér biztosítása,
- a közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása,
- nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása,
- az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdés *ca)* valamint *ib)* pontjai alapján a felsorolt közfeladatok közül a közrendet és közbiztonságot érintők részben vagy teljes egészében a Belügyminisztérium feladatkörébe tartoznak. E feladatok egyes elemei a közfoglalkoztatási programba vonhatóak. Ennek során figyelemmel kell lenni arra, hogy bár a foglalkozás-nélküliség, illetőleg a tartós munkanélküliség elsősorban és tömegesen a szakképzetlen embereket érinti, de különösen a gazdasági válság és az előző kormányzat hibás foglalkoztatáspolitikájának köszönhetően napjainkra megjelentek a szakképzett, illetve a felsőfokú képesítéssel rendelkező foglalkozás-nélküliek is. Ilyenek különösen a foglalkozás nélküli személy és vagyonörök, valamint a pedagógusok és egyéb diplomások, akik a közbiztonság helyreállítását és fenntartását célzó közfoglalkoztatási programba bevonhatóak.

A társadalmi bűnmegelőzés egyik legjelentősebb szegmense az önkormányzati szféra bevonásával felügyelhető. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. § (1) bekezdésének vonatkozó része értelmében a települési önkormányzat feladata a helyi

közszolgáltatások körében gondoskodni a közbiztonság helyi feladatairól. A helyi közbiztonság eredményes kezelésének elengedhetetlen eszköze a bűnmegelőzés. A bűnmegelőzési területek koordinációja első sorban vitathatatlanul az önkormányzatoknál jelentkezik.

Ilyen területek különösen:

- az épített környezet alakításában jelentkező bűnmegelőzési lehetőségek („építészeti bűnmegelőzés”),
- a közvilágítás fejlesztésének és a bűnalkalmak csökkentésének viszonya,
- a szociális támogatási rendszer és a bűnmegelőzés viszonya,
- a tömegközlekedési feladatok megoldásának színvonala és a bűnmegelőzés közötti összefüggés, és számos további - az önkormányzatok által kezelt - terület.

Az Ötv.-vel összhangban a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény vonatkozó rendelkezései szerint:

10. § (1) A rendőrkapitány, a megyék (főváros) tekintetében a rendőrfőkapitány és az illetékességi területen működő önkormányzatok, a közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére - a közbiztonság fenntartásában érintett állami és társadalmi szervezetek bevonásával - bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhatnak létre. A bizottság elnökét, tagjait együttesen bízzák meg az önkormányzat képviselő-testülete megbízatásának időtartamára.

(4) Ha a települési önkormányzat képviselő-testülete a saját szervezetén belül közbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottságot hoz létre, a rendőrkapitány, a fővárosi önkormányzat esetében a rendőrfőkapitány, a bizottság munkáját - a titok- és az adatvédelemre vonatkozó rendelkezések figyelembevételével - a feladatai ellátásához szükséges tájékoztatás megadásával köteles elősegíteni.

A törvényből adódó feladat meghatározás mellett, a dolog jellegéből adódóan is egyértelműsíthető az, hogy az önkormányzatok világát a korábbinál erőteljesebben kell megszólítani. Szükséges felmérni a helyi bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságok számát, és annak lehetőségét, hogy bevonhatóak-e a közfoglalkoztatási program előkészítésébe, valamint koordinálásába.

### **2.3. Egyes közrendet és közbiztonságot érintő közfeladatok a közfoglalkoztatási programban**

A közrend és közbiztonság érdekében végzett közfoglalkoztatás az érintett szervek, gazdasági társaságok és civil szervezetek együttműködésével képzelhető csak el úgy, hogy az megfeleljen a korábban említett hármaskörű követelményrendszernek – társadalmi, környezeti és gazdasági hasznot eredményezzen. Az aktív korú nem foglalkoztatottak részére a települési önkormányzat rendszeres szociális segítyt folyósíthat. A segítyt kérelmező igény jogosultak részére a települési önkormányzat – a Kormány által meghatározott területeken, feltételekkel – foglalkoztatási lehetőséget biztosít. A foglalkoztatási kötelezettség a közfoglalkoztatási programmal teljesíthető. A közfoglalkoztatás olyan foglalkoztatási programok indítását jelenti, amelyek a munka és a gyakorlati képzés összekapcsolásával a munkavállalási hátrányok leküzdését, az álláskeresőképzés szintjének növelését, készségeik fejlesztését, gyakorlati tapasztalatok megszerzését teszik lehetővé. Az áttekinthető, nyilvános pályázati rendszerben elérhető programok egyidejűleg helyi, illetve térségi és országos célok megvalósítását segítik átgondolt, megtervezett és ellenőrzött értékteremtő foglalkoztatással.

A közrend és a közbiztonság helyreállítása és fenntartása érdekében csak meghatározott feladatok céljára végezhető közfoglalkoztatás. Azonban e feladatok közül az adott települési önkormányzat

maga dönti el, hogy mely vagy melyek azok, amelyeket igénybe kívánja venni. A településőr programnak éppen ez volt a hibája, mivel a kormányzat csak egyetlen feladatra és csakis az általa jónak feltételezett megoldást támogatta pályázati formában. A vázolt konstrukció alapján az adott feladatkörökhöz több lehetséges pályázható megoldás közül maga a települési önkormányzat választhatná ki, hogy melyiket kívánja támogatni, és ennek fedezetét biztosítaná a Kormány a központi költségvetésből pályázati formában. A közfoglalkoztatási pályázati rendszerbe a helyi kis- és középvállalkozások, köztisztviselők (hegyközségek), erdészetek, valamint esetleg civil szervezetek (mezőgazdasági érdekképviseleti szervek, vadásztársaságok) és vállalkozások, erdőbirtokossági társulatok közvetlenül is bevonhatóak. Ebben az esetben az önkormányzat szerződést köthet az adott közfeladat ellátására közfoglalkoztatás keretében azzal a vállalkozással, köztisztviselővel vagy civil szervezettel, amely a közfoglalkoztatást ténylegesen megvalósítaná. Ezáltal valódi munkahelyek is létrejöhetnek.

Például a települési önkormányzat szerződést köt az illetékességi területén működő mezőgazdasági termelők érdekképviseleti szervezetekkel, erdőbirtokossági társulatokkal, amelyek az önkormányzattal együtt pályázatot nyújtanak be, és a közfoglalkoztatási program keretében megszerveznék a saját figyelő-őrszolgálatukat az arra megfelelő képzettséggel rendelkező foglalkozás-nélküliekből. Ugyanilyen módon az önkormányzat szerződést köthet helyi kis- vagy középvállalkozással, amely ezután a közfoglalkoztatási program keretében foglalkoztatja az eddig segélyezettéket az árvíz és belvíz védelmi, köztisztviselési, karbantartási feladatok végrehajtására. Ez a modell a közrend és közbiztonság erősítése mellett a település valós igényeit képes kielégíteni, ezzel párhuzamosan munkahelyet teremt és nyereséghez juttathatja a helyi kis- és középvállalkozásokat.

### **2.3.1. A vízrendezés és csapadékvíz-elvezetés**

Hazánkban a katasztrófák elleni védekezésben talán a legnagyobb problémát az árvízi és a belvízi helyzet jelenti. E feladatkörön belül az önkormányzatok a közfoglalkoztatási program keretében helyreállíthatják a csapadékelvezető árkokat, folyamatosan figyelemmel kísérhetik a gátak és belvízelvezető árkok helyzetét, és a közfoglalkoztatottak szakértők vezetésével kijavítják a hibákat.

A program lehetőséget teremt a helyi kis- és középvállalkozások bevonására, amelyek a munka szervezését és vezetését végezhetik, de akár az önkormányzattal megkötött szerződés alapján a közfeladatot és magát a tényleges foglalkoztatást is átvehetik.

A helyi foglalkozás-nélküliek közül a programba bevonhatóak a teljesen szakképzetlenek, illetve az esetleg speciális szakképzettséggel rendelkezők is.

A programban együttműködő szervek:

- állami katasztrófavédelem,
- önkormányzatok,
- önkormányzati tűzoltóság,
- önkormányzati vízközmű társaságok,
- helyi kis- és középvállalkozások.

E feladatkörön belül nagyobb léptékű cél az új gátak és védművek építése, amely szintén bevonható a közfoglalkoztatási programba.

### **2.3.2. A helyi közutak és közterületek fenntartása**

A feladat végrehajtásába azok a foglalkozás nélküliek vonhatók be, akik legalább nyolc általános iskolai osztály, esetleg szakmunkás végzettséggel rendelkeznek.

A közfoglalkoztatottak folyamatosan ellenőrzik a településen a közlekedési eszközök megállóhelyeinek, pályaudvarainak, közparkjainak, de főképpen a játszótereinek és bárki számára nyitva álló sportpályáinak állapotát. Több településen megfigyelhető, hogy az e helyeken található berendezések, műtárgyak állapota rossz (rozsdás, nincs megfelelően rögzítve, leszaggatták), akár életveszélyessé is válhat. Ezeket a hibákat a „karbantartó” közfoglalkoztatottak folyamatosan kijavítják. Munkájukat a helyi kis- és középvállalkozások irányíthatják, felügyelhetik és ellenőrizhetik. A közmunka programba a helyi vállalkozások is bevonhatók, amelyek így nem csak a munka ellenőrzését végeznék, hanem akár maguk pályáznának, és végeznék a közmunkások foglalkoztatását.

A programban együttműködő szervek:

- önkormányzatok,
- közlekedési vállalatok,
- közterület felügyelet,
- helyi kis- és középvállalkozások.

### **2.3.3. A köztisztaság és településtisztaság biztosítása**

E közfoglalkoztatási programelemre valamennyi településen igény lehet, és a legképzetlenebbek is foglalkoztathatóak erre a célra. Cél a közutak, középületek, közintézmények, közparkok, temetők tisztántartása. Az előző megoldáshoz hasonlóan a közfoglalkoztatottakat akár a helyi vállalkozások is foglalkoztathatják az önkormányzattal kötött szerződés alapján, amelyek ezáltal biztosíthatnák a feladat ellátását. E programelem fontos célkitűzése a települések külterületén megtalált illegális személtlerakó helyek felszámolása, a természeti környezet, az erdők védelme, tisztántartása.

A programban együttműködő szervek:

- önkormányzatok,
- közútkezelők,
- temetők,
- közintézmények,
- helyi kis- és középvállalkozások,
- mezőgazdasági termelők, és ezek érdekképviseleti szervei,
- hegyközségek,
- erdőbirtokossági társaságok.

### **2.3.4. Gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól**

A helyi közbiztonság helyreállítása és fenntartása szintén bevonható a közfoglalkoztatási programba, és a munkanélküliek széles rétege foglalkoztatható. Természetesen e közmunka programelemben csak megfelelő képzettséggel és kompetenciákkal rendelkező foglalkozás nélküliek vonhatók be (pl.: érettségizett, esetleg vagyoni vizsgával rendelkező személyek). Többféle tevékenység is elképzelhető, megvalósítható:

- a) Önálló vagy közös járőrözés a közterület-felügyelőkkel vagy rendőrökkel; illegális fémtelepek felderítése; fémlopások; közterületi, közúti vagy vasúti biztonsági berendezések megrongálásának, vezetékek, sínek eltulajdonításának a megakadályozása stb..
- b) Önálló figyelő-szolgálat vagy járőrtevékenység elsősorban külterületeken (mezőgazdasági hasznosítás alatt álló területek, erdők), amelynek célja a falopások, erdei terménylopások, vadkárok, külterületeken, erdőkben az illegális szemétlerakás megelőzése, illetőleg a rendőrség értesítése, illegális szemétlerakó helyek felderítése. (A már felderített, és felszámolt illegális szemétlerakó helyek technikai eszközzel történő biztosításával megelőzhető az újabb ilyen cselekmények elkövetése. E technikai eszközök üzemeltetése a programba bevonható). Meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy ebben a közfoglalkoztatási programelemben ne csak az önkormányzat, hanem a helyi vadásztársaságok, mezőgazdasági érdekképviseleti szervek, erdőbirtokossági társaságok, hegyközségek is bevonásra kerülhessenek, és foglalkoztathassanak a közfoglalkoztatási program keretében „biztonsági őrséget”.
- c) Tűzgyújtási tilalom esetén a tilalom betartásának ellenőrzése, egyéb időszakban a levegővédelemmel kapcsolatos előírások betartásának ellenőrzése és a szabadban tüzelés szabályainak ellenőrzése.
- d) Az önkormányzat tulajdonában lévő vízforrások illegális használatának ellenőrzése, azok karbantartása, működőképességük ellenőrzése.
- e) A Riasztási és Segítségnyújtási Tervben, vízkataszterben vagy tűzcsapnyilvántartásban feltüntetett tűzcsapok meglétének ellenőrzése.
- f) Kisebbségi „járőr” programok keretében, a kisebbségi települési önkormányzat a helyi önkormányzattal együtt vagy önállóan pályázhatna a kisebbség által sűrűn lakott „telepeken” saját kisebbségi járőrtevékenység megszervezésére. Egyes Borsod-Abaúj-Zemplén megyei településen, amelyekben a roma kisebbség száma jelentős, szerveztek már ilyen járőrszolgálatokat, és jók a tapasztalatok, ezek működése jelentősen hozzájárul a közbiztonság megteremtéséhez.
- g) jelzőrendszer működtetése az idősek, egyedül élők részére az önkormányzatoknál működő rendszerekbe való bekapcsolódás lehetőségének megteremtésével a szociális és egészségügyi hálózat bevonásával.

Lényeges kérdés azonban, hogy a közbiztonsági feladatba bevonni munkanélküli állampolgárokat nagy körültekintést, megfelelő jogi szabályozást és felelősségteljes kiválasztási eljárást igényel, amelyben kiemelt szerepe lehet a megfelelő képzési, átképzési programoknak. Önmagában ugyanis nem elégséges, hogy az érintettek esetleg érettségizettek. Ez a foglalkoztatottsággal összefüggő szabályrendszer elsajátításában és megértésében lehet előnyös. Emellett azonban nagyon fontos a fizikai és pszichikai alkalmasság kérdése (például: túlzott agresszió, féltékenység vagy befolyásolhatóság) annak érdekében, hogy – elsősorban a magánszférában foglalkoztatott biztonsági őrökkel, de a településőrökkel kapcsolatban is felmerült – negatív jelenségek ne termelődjenek újra.

#### A programban együttműködő szervek:

- önkormányzat,
- kisebbségi önkormányzatok,
- rendőrség,

- közterület felügyelet,
- polgár- és városőrség,
- tűzoltóság,
- mentők,
- mezőgazdasági termelők, és ezek érdekképviseleti szervei,
- hegyközségek,
- erdőbirtokossági társaságok,
- erdészetek,
- vadásztársaságok.

### **2.3.5. Az óvodáról, az alapvető nevelésről, oktatásról való gondoskodás**

A feladatkör csak szakképzett foglalkozás-nélküli pedagógusokkal látható el. A „Nyitott iskola” program keretében foglalkoztatott állásnélküli pedagógusok délután egészen a kora esti órákig az iskolákban felügyelhetnek a gyerekekre, megelőzve a fiatalok csellengését. A programba bevonhatóak a helyi szabadidő és sportegyesületek, amelyekben az éppen nem foglalkoztatott testnevelő tanárok, illetőleg edzők a csellengő gyerekek számára rendszeres sportfoglalkozásokat tarthatnak. Felmerülhet még, hogy speciális ismerettel rendelkező foglalkozásnélküliek a közmunka program keretében a helyi szabadidő egyesületekben, közösségi házakban gyermekek számára előadásokat, tanfolyamokat, foglalkozásokat tarthatnának.

#### A programban együttműködő szervek:

- önkormányzatok,
- helyi önkormányzati és alapítványi iskolák, óvodák,
- helyi sport és szabadidő egyesületek,
- helyi kulturális és szabadidő központok, házak.