

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

Az önkormányzati rendészet külföldön, illetve perspektívái hazánkban

Doktori értekezés

dr. Bacsárdi József

Témavezető:

Dr. habil. Christián László r. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens

Kézirat lezárásának dátuma: 2020. január 12.

Budapest

2020.

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	1
I. Előszó.....	3
II. Bevezetés.....	5
II.1. Közigazgatás és rendészet.....	5
II.2. Dogmatikai alapok.....	9
II.3. Önkormányzati rendészet, önkormányzati rendészeti közszolgáltatás.....	12
III. Kutatási módszertan.....	18
IV. Rendészeti és önkormányzati rendészeti modellek.....	21
IV.1. Az önkormányzati rendészet európai tendenciái.....	21
IV.2. Rendészeti modellek.....	22
IV.3. Szigorúan államközpontú modell.....	27
IV.4. Megengedő államközpontú modell.....	28
IV.5. Államközpontú vegyes modell.....	30
IV.6. Vegyes modell.....	32
IV.7. Önkormányzati modell.....	33
V. Az önkormányzati rendészet hazánkban.....	35
V.1. Az önkormányzati rendészetünk történeti áttekintése.....	35
V.2. Az önkormányzati rendészetünk alkotmányos alapjai.....	49
V.3. Az önkormányzati rendészet jogi alapjai.....	54
V.4. Az önkormányzatok rendészeti együttműködése.....	91
V.5. Az önkormányzatok rendészeti kommunikációja.....	95
V.6. Az önkormányzati rendészet hazai kihívásai.....	96
V.7. Konklúziók.....	100
VI. Önkormányzati rendészet Szlovákiában.....	103
VI.1. Az önkormányzati rendészet alapjai a Szlovák Köztársaságban.....	103
VI.2. Az állami rendőrség és az önkormányzati rendőrség viszonya.....	105
VI.3. Önkormányzati rendőrségek Szlovákiában.....	105
VI.4. Szlovákiai önkormányzati rendészet a gyakorlatban – modelltelepülés: Komárno (Észak-Komárom).....	110
VI.5. Az észak-komáromi Városi Rendőrség és dél-komáromi közterület felügyelet összehasonlító elemzése.....	112
VI.6. Konklúziók.....	121
VII. Önkormányzati rendészet Franciaországban.....	123
VII.1. Franciaország rendészeti igazgatásának fejlődése.....	123
VII.2. Az önkormányzati rendészet Franciaországban.....	126

VII.3. Önkormányzati rendőrségek Franciaországban.....	129
VII.4. Mezei őrök Franciaországban.....	133
VII.5. Közút biztonsági felügyelők Franciaországban.....	135
VII.6. Francia önkormányzati rendészet a gyakorlatban – modelltelepülés: Arles	136
VII.7. Konklúziók	138
VIII. Önkormányzati rendészet Kanadában	140
VIII.1. Kanada történelme.....	140
VIII.2. A rendészet rendszere Kanadában.....	141
VIII.3. Kanadai önkormányzati rendészet a gyakorlatban – modelltelepülés: Vancouver	144
VIII.4. Konklúziók	146
IX. Zárszó és összegzés.....	148
X. Irodalomjegyzék.....	151

I. Előszó

Dolgozatom tárgya a hazai önkormányzati rendszer mibenlétének, működésének, jelenének és jövőjének a vizsgálata valamint kitekintés más államok önkormányzati rendszerére.

A kutatásom és a dolgozatom készítése során meg kellett állapítanom, hogy mind a külföldi, mind a hazai rendszertudományi kutatások fókuszában az állami rendszer egyes aspektusai állnak, az önkormányzati rendszer mibenlétének, konkrét működésének vizsgálatára jóval kevesebb időt, energiát szánnak a rendszertudománnyal foglalkozó kutatók, holott az önkormányzati rendszer működése vagy éppenséggel nem működése komoly hatással lehet egy közösség szubjektív biztonságérzetére.

Az állami rendészeti tevékenység vizsgálatának fókuszba állítása meglátásom szerint az állam társadalomban betöltött szerepének és súlyának fokozatos növekedése, az anyagi és szellemi erőforrások felett való koncentráltabb rendelkezés, valamint az egyes rendészeti tevékenységek határokön átnyúló jellege miatt történt meg. A fentiekén túl az állam az a szereplő, amely az egyes rendészeti ágazatok közötti feladatmegosztást szabályozza, hiszen az állam rendelkezik azon információkkal, amely alapján képes az erőforrásait oly módon csoportosítani, hogy a jelentkező rendészeti problémákat egy adott ország területén a leghatékonyabban kezelni tudja.

Az állami erőforrás koncentráció sok államban természetesen magával hozta az egységes állami rendszert, azonban az önkormányzatok történelmileg jelentős rendészeti szerepe nem tűnt el, hanem új helyet talált magának a lokális rendészeti szükségletek kielégítésének területén.

Az állami rendszer szerepének térnyerése mellett az önkormányzati rendszer jelentősége csökkent, így a kutatások fókuszába is az állami rendszer került. Míg az állam rendészeti tevékenysége folyamatos vizsgálatok tárgya volt, addig az önkormányzati rendszer hazánkban 'mostoha gyerek' maradt, a kutatások nem igazán foglalkoztak vele, nem tárták fel működését, problémáit, fejlesztésének lehetőségét.

A hazai önkormányzati rendszer vizsgálata feltétlenül szükséges, azonban önmagában nem lehet elégséges. Ahhoz, hogy a vizsgálat ne csupán leíró jellegű munka legyen, hanem érdemleges következtetéseket és javaslatokat is meg tudjak fogalmazni, más országok önkormányzati rendészeti szerveit is vizsgálat tárgyává kell tenni, így összehasonlító jellegű munkát kell lefolytatni.

Működő és jól is funkcionáló önkormányzati rendészeti szervekre a világban számtalan helyen találhatunk példákat, azonban jelen munka terjedelmi keretei nem engedik meg, hogy a világ vagy akár csak minden európai állam önkormányzati rendszerét áttekintsem, ezért igyekeztem valamilyen szempontból tipikus példákat kiemelni. Minden választott országból kiemelésre került egy település, amely modelltelepülésként szolgált az adott ország önkormányzati rendszerének bemutatására. Az egyes modelltelepülések vizsgálatával egy-egy adott ország önkormányzati rendszerének működéséről átfogó képet lehetett kapni.

Itt szeretném megköszönni témavezetőmnek, Christián Lászlónak a Magánbiztonság és az önkormányzati rendszer szerepe a 21. század rendszerében című (KÖFOP) kutatócsoport vezetőjének, továbbá a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság korábbi igazgatójának, Pető Györgynek és szolgálati igazgatóhelyettesének, Hermann Gábornak, hogy lehetővé tették számomra, hogy személyesen is tanulmányozhassam Barcelona (Spanyolország-Katalónia), Arles (Franciaország), Marseille (Franciaország), Kassa (Szlovákia), Pozsony (Szlovákia) és Baden bei Wien (Ausztria) önkormányzati rendészeti igazgatását. Külön köszönöm nekik, hogy munkámban folyamatosan támogattak, tanácsokkal

láttak el. Külön hálásan köszönöm feleségemnek a türelmet és kitartást, amit kutatásaim végzése során mindvégig tanúsított, illetve a szlovák nyelvű anyagok szakfordítását.

II. Bevezetés

II.1. Közigazgatás és rendészet

Ősidők óta, azaz, amikortól az emberek társadalomba szerveződése megkezdődött, felmerült az igény az emberi tevékenységek megszervezésére, koordinálására azon célból, hogy a rendelkezésre álló mindenkor szükségesnek mondható erőforrásokat és az erőforrások felhasználását, mai szóval, optimalizálják. Ezen megszervező, koordinatív mechanizmust hívhatjuk igazgatásnak.¹ Az igazgatás fogalma azonban nyelvünkben Magyary Zoltán szerint két különböző jelentéssel bír:²

1. az ember társas lény mivoltából származó adottság, amely intézést, ügyek végzését, megoldását, cselekvést jelent, abban az esetben, ha ez túllép az egyén, család, vérség érdekkörén (*administration*),
2. vezetési funkció (*directio*).

Magyary Zoltán a Magyar közigazgatás című művében célzatosan az adminisztráció szót használta, mint az igazgatás tágabb értelmű szinonimája és a közigazgatást pedig az állam adminisztrációjaként, igazgatásaként határozta meg.³ A közigazgatás azonban több szempontból sajátos igazgatási típus, amelynek Magyary az alábbi speciális vonásait határozta meg:⁴

1. államhatalom gyakorlása,
2. speciális képességek, tudás birtoklása,
3. az emberek közérdekű vagy közösen jobban megoldható szükségleteinek kielégítése, mint cél,
4. jogszabályok keretében értelmezhetőség,
5. állam legrégebbi megnyilvánulása,
6. monopol helyzet.

A közigazgatás feladata hosszú időn keresztül olyan cselekvéseket foglalt magában, amelyeket közhatalommal el tudott végezni. Ilyen közhatalommal végezhető feladat volt természetesen a jogrend megőrzésére irányuló tevékenységként a rendészet is.⁵ A rendészetet tehát a közigazgatás egyik ágaként határozhattuk meg, amelynek különleges célját az általános nyugalom, biztonság és rend biztosításában lehetett megragadni.⁶ A nyugalom, biztonság és rend biztosítása azonban azt igényli, hogy a rendészet birtokában legyen **legitim fizikai erőszaknak**, amellyel a jogellenes emberi magatartásoktól a közrendet és közbiztonságot megóvhatja.⁷

¹ Jozef BALGA: *Rendészettudomány, közigazgatás-tudomány és a rendőri közigazgatás*. In.: GAÁL Gyula-HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos közlemények. A határrendésztől a rendészettudományig. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja a Magyar Rendészettudományi Társaság közreműködésével, 2016. 51.

² MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest. 1942. 3.

³ Uo. 39.

⁴ Uo. 39-41.

⁵ Uo. 50-52.

⁶ Uo. 564.

⁷ FINSZTER Géza: *A változó rendészet és rendészettudomány*. In.: GAÁL Gyula-HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos közlemények. Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívása” című tudományos konferenciáról. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja a Magyar Rendészettudományi Társaság közreműködésével, 2013. 5.

A modern közigazgatási rendszerek megjelenése előtt öt fő területét különböztethettük meg a közigazgatásnak és mind az öt terület az állam állami mivoltából fakadt. Ezen öt terület között volt megtalálható a rendészeti igazgatás is, a külügyi, a hadügyi, az igazságügyi és az pénzügyi igazgatás mellett.⁸

A rendészet fogalma, közigazgatásban betöltött szerepe, illetve magával a közigazgatással kapcsolatos viszonya évszázados viták tárgya. Tekintettel arra, hogy dolgozatom tárgya a rendészet egy speciális válfaja, nem mellőzhető a rendészet fogalmának, illetve a fogalom változásának a bemutatása. Előrebocsátom, hogy maga a rendészet fogalmi meghatározására mind a mai napig egységes definíció nem létezik, az egyes rendészettel foglalkozó kutatók, szakértők a rendészet más és más aspektusait emelik ki.

A rendészettudományt XIV. Lajos uralkodásának idején élt Nicolas Delamare alapozta meg, aki először foglalkozott nagy alaposággal a közrendészettel *Traité de la Police* művében. A mű hatása alapvetően porosz földön érvényesült és a mű eredményeképpen alakult ki a rendészettudomány.⁹ A német (porosz) közigazgatás- és rendészettudomány két legnagyobb hatású alakja kétségkívül Otto Mayer és Lorenz von Stein volt. Otto Mayer a rendészetet a közigazgatás egy különleges működési formájaként határozta meg¹⁰, míg Lorenz von Stein korszakalkotó *Verwaltungslehre* című művében a rendészet feladataként a veszélyelhárítást jelölte meg. Stein szerint a rendészet ott kezdődik, ahol e veszélyek ellen fel kell lépni.¹¹ Stein a rendészetet biztonsági rendészetre és igazgatási rendészetre bontotta, és a biztonsági rendészetnek pedig további két alcsoportját különböztette meg fensőbb és magánrendészet címen. Az igazgatási rendészet és a biztonsági rendészet közötti fő különbség veszély forrásában található. Az igazgatási rendészet esetében a veszély a közülettől, vagy egyesek életviszonyából ered, míg a biztonsági rendészet tekintetében a veszély a személytől (magánrendészet) vagy személyek csoportjától (fensőbb rendészet) származik.¹²

Otto Mayer és Lorenz von Stein hatása a magyar rendészettudomány tekintetében meghatározó jellegű volt, hiszen rendészettel foglalkozó jogtudósaink tekintélyes része idézte, használta, felhasználta az általuk lerakott elméleti, dogmatikai és jogi alapokat.

Magyarországon az első rendészettel (is) foglalkozó jogtudós Karvasy Ágoston volt. Az igazgatás ágazatait Karvasy 1845-ben öt területben jelölte meg: igazság kiszolgáltatása (igazságszolgáltatás), rendőrség (rendészet), *status* gazdasága (gazdasági igazgatás), financia (pénzügyi igazgatás), katonai ügyek.¹³ Dolgozatom szempontjából érdemes kiemelni Karvasy által definiált *policzia* vagy, ahogy nevezte, rendőrségi tudomány definícióját, ugyanis jól látható, hogy mit is értett Karvasy - jelenkori terminológiával - rendészet fogalma alatt:

„a policzia az a tudomány, melly azon elveket adja elő, mellyek szerint a belső bátorság, és a közrend a statusban minden lehetséges sértések, és balesetek ellen ótalmaztatik, a mennyire ez a jogszolgáltatási intézetek által el nem érhető, és mellyek a szerint a polgároknak mindennemű miveltsége is előmozdítatik; egyébiránt a személyzet is, melly ezen tudomány céljának eléréséhez rendelve vagyon, policziának, vagy rendőrségnek hivatik.”¹⁴

⁸ PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 13.

⁹ SALLAI János: *Rendészet, rendészettudomány szülőházaja: Franciaország* (kézirat). 3-4.

¹⁰ OTTO MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Duncker&Humblot, Leipzig, 1895. 245.

¹¹ LORENZ VON STEIN: *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts: mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland; als Grundlage für Vorlesungen*. Stuttgart, 1870. 98.

¹² SALLAI János: *A Porosz (német) rendészet létrejötte, fejlődése* (kézirat). 11-12.

¹³ KARVASY Ágoston: *A politikai tudományok. Első kötet*. Özvegy Streibig Klára. Győr, 1845. 41.

¹⁴ Uo. 90.

Karvasy a *policzia* részének tekintette a népességgpolitikát (népességi *policzia*), a nevelést és az oktatást (a *status* gondja a polgárok szellemi és erkölcsi miveltége iránt), szegénypolitikát (szegényi *policzia*), a közrend és közbiztonság biztosítását (személyes bátorság és közállomány bátorsága), az egészségügyet (orvosi *policzia*) és a katasztrófavédelmet (vagyonbátorság). Látható, hogy Karvasy a *policzia* alatt különféle szakpolitikákat értett és ezen szakpolitikák között volt megtalálható napjaink rendészeti szakigazgatása is.

Mindenképpen meg kell említeni az 1896-ban a Magyar Közigazgatás folyóiratban lezajlott vitát, amely közigazgatás és rendészet fogalmának definiálása körül merült fel Kiss Mihály és Falcsik Dezső között. Kiss Mihály leszögezi, hogy sem a közigazgatás, sem a rendészet fogalma, viszonyrendszere nincs megfelelően tisztázva. Kiss Mihály cikkében a közigazgatást a közfejlődés érdekében a közszervezet által kifejtett cselekvéssel azonosítja, addig a rendészetet a közigazgatást az emberi cselekvéssel vagy mulasztással szembeni rendes, zavartalan menetként fogalmazza meg, a két fogalom közötti fő különbséget pedig a veszélyben látja.¹⁵ Kiss Mihály cikkére válaszul Falcsik Dezső kifejti, hogy a közigazgatás fogalmát Lorenz von Stein tisztázta azzal, hogy a közigazgatás az állam cselekvéseként értelmezendő, azaz az állam szerveinek az állami feladatok teljesítésére irányuló tevékenysége, míg a rendészet a közigazgatás egy ága, olyan tevékenység, amely óvó jellegű, veszedelmek elhárítására, az igazgatás útjában álló akadályok elmozdítására irányuló tevékenység. Falcsik a rendészet ezen fogalma alatt alapvetően az igazgatásrendészetet érti, amelynek egy fajtája a biztonsági rendészet, amelynek közvetlen célja az emberek védelme a személyüket vagy vagyonukat fenyegető veszélyek ellenében.¹⁶ Falcsik Dezső és Kiss Mihály közötti vita még két a Magyar Közigazgatásban megjelenő cikkben folytatódott, azonban konszenzusra nem jutottak. A vita mindenképpen tanulságos volt, ugyanis rávilágított arra, hogy a közigazgatás és rendészet viszonyának értelmezése korántsem egyértelmű.¹⁷¹⁸

Concha Győző a rendőri működést (gyakorlatilag a rendészetet), oly módon definiálja, mint a közhatalomnak az a tevékenysége, amely a közrend fenntartására irányuló együttműködésre, a szükségletek kielégítésének előfeltételei megteremtésére irányul, állandó 'ügyeléssel' és széleskörű diszkrecionális jogkörben alkalmazható kényszer alkalmazásával.¹⁹

Kmety Károly a rendészetet négy csoportba osztotta: biztonsági, igazgatási, politikai rendészet és közrendészet. A biztonsági rendészet alatt Kmety – Stein nyomán - az emberi jogellenes akaratból, gondatlanságból, tudatlanságból eredeztethető veszélyek megelőzésére szolgáló rendőrséget értette. A biztonságra leselkedő veszély alapvetően bármilyen nemű lehet, a veszély elleni oltalom pedig a védendő személynek a korlátozása, ellenőrzése, amellyel a jogellenes akarat érvényesülése nem lehetséges.²⁰ A biztonsági rendészetet lehet tovább osztani politikai rendészetre, illetve közrendészetre. A politikai rendészet az állami, felsőbb biztonsági rendészet, amely 'egyesülésekből' eredő, magasabb rendű veszélyek elhárítására szolgál, míg a közrendészetnek az egyén jogellenes akaratából származó veszélyek elhárítása a célja.²¹ Az igazgatási rendészet célja az előbbiekkal szemben bizonyos közigazgatási ügykör, ahhoz tartozó állapotok, viszonyok bizonyos módon fenyegető veszélyek megelőzése. A

¹⁵ KISS Mihály: A rendészet és közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*. 1896/18. 5.

¹⁶ FALCSIK Dezső: Közigazgatás és rendészet. *Magyar Közigazgatás*. 1896/20. 3.

¹⁷ KISS (1896) i. m. 5-6.

¹⁸ FALCSIK (1896) i. m. 5.

¹⁹ CONCHA Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. In.: PAUER Imre (szerk.): *Értekezések a társadalmi tudományok köréből XII. kötet, 6. szám*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1902. 309.

²⁰ KMETY Károly: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1926. 269.

²¹ Uo. 270-271.

közigazgatási szerv rendelkezésére álló tiltó, büntető szabályok kiegészítő jelleggel jelennek meg.²²

Tomcsányi Móric a rendészetet a **rendőri funkcióval** azonosítja. Tomcsányi szerint a rendőrség az alakuló vagy már létező rend külső feltételeit nyújtja, külsőleg biztosítja a dolgok fennállásának érvényesülését, míg a rendészet ehhez képest járulékos jellegű. A rendészet a célját a közrendre, jogrendre vonatkozó veszély elhárításával preventív, vagy a bekövetkezett rendzavaró körülmény elhárításával éri el.²³ A közigazgatást és a rendőri igazgatást Tomcsányi oly módon különíti el, hogy a közigazgatás alapvetően ügyek intézésére irányul, míg a rendőri igazgatásban a közigazgatási elem másodlagos, járulékos, viszont megjelenik benne a védő elem.²⁴

Magyary Zoltán a rendészetet a **közigazgatás egy ágának** tekinti, melynek hatásköre a közigazgatás minden ágazatába belenyúlik és célja az általános nyugalom, biztonság és a rend biztosítása. A rendészet védő, elhárító tevékenység, ellentétben az általános közigazgatással, amelynek pozitív feladatai vannak.²⁵

Szamel Lajos szerint a rendészet „*olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlen zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.*”²⁶ Szamel Lajos rendészetfogalmának központi eleme a közrend, amely közrend fogalom nem azonos jogrend fogalommal. Minden jogellenes cselekmény sérti a jogrendet, azonban nem biztos, hogy sérti a közrendet. A jogalkotó feladata az, hogy a közrendet sértő magatartásokra a rendészeti szervek hatáskörét kiterjessze, azaz rendészeti védelemben részesítse.²⁷

Finszter Géza szerint „a rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása.”²⁸

Finszter megadja a veszély fogalmát is. A veszély szerinte „*olyan állapot, élethelyzet, amelyben a társadalom által értéknek elismert anyagi és szellemi javakat sérelem fenyegeti. A sérelem lehet a javak megsemmisülése, értékük csökkenése, vagy értékgyarapító képességük elvesztése.*”²⁹ A veszélyhez kapcsolódik a biztonság fogalma, amely társadalom által megalkotott értékek védelmét jelenti.³⁰

Balla Zoltán a rendészet fogalmát tágabb és szűkebb értelemben is definiálja. Balla szerint a rendészet tágabb értelemben

„a közigazgatás szerves részeként makroszinten a politika által motivált, közfeladata a (köz)biztonság társadalmi garantálása, amelyet a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában, sajátos intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel, titkos fellépéssel, speciális végrehajtó, rendelkező, szervező tevékenységgel lát el, közhatalma birtokában sajátos, de joghoz kötött hatósági jogalkalmazást végez.”³¹

²² Uo. 269.

²³ TOMCSÁNYI MÓRIC: *Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem (székfoglaló értekezés)*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1929. 4.

²⁴ Uo. 8.

²⁵ MAGYARY (1942) i. m. 564.

²⁶ SZAMEL Lajos: Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 1992/3. 8-9.

²⁷ Uo.

²⁸ http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (2017. április 24.)

²⁹ FINSZTER Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 2018. 38.

³⁰ Uo.

³¹ BALLA Zoltán: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 46.

A rendészet szűkebb értelemben Balla szerint „*olyan közigazgatási tevékenység, amely a (köz)biztonság védelmét sajátos intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel, titkos eszközök alkalmazásával és adott esetben legitim kényszerintézkedésekkel biztosítja.*”³²

A rendészetet ráadásul egyrészt tudományos kategóriaként, másrészt gyakorlati tevékenységként is felfoghatjuk, mint az ország belső rendjének, a gazdasági védelemének erőszakmentes fenntartásának egyik eszköze.³³³⁴

Az általam felhozott néhány példából is kitűnően látható, hogy a rendészet fogalma egyáltalán nem egységes, az további tudományos viták tárgya lehet és lesz is. Ráadásul azt láthatjuk, hogy a rendészet fogalma folyamatos fejlődésen megy keresztül. Ezen fejlődés egyik eklatáns példája lehet, ha áttekintjük a rendészet egyik tipikus jellemzőjeként felfogható hazai rendészeti intézményrendszert, mert így szembesülhetünk ezen intézményrendszer napjainkra kialakult komplexitásával. A rendészeti intézményrendszer öt nagyobb csoportba osztható:³⁵

1. elsődleges rendészeti szervek (legjellemzőbb képviselője a rendőrség),
2. másodlagos rendészeti szervek (pl.: polgári nemzetbiztonság, TEK, NAV pénzügyőr szerve),
3. egyes rendészeti feladatokat ellátó vegyes szervek
 - a. önkormányzati rendészeti szervek (pl.: közterület-felügyelet),
 - b. egyéb rendészeti szervek (pl.: fegyveres biztonsági őr).
4. törvényhozó hatalom rendészeti szerve, amely az Országgyűlési Őrség,
5. közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkező rendészeti jellegű szervek (pl.: polgárőrség).

Látható, hogy a rendészet intézményrendszere, összetett, sokrétű, amelyben dolgozatom témája, az önkormányzati rendészet is helyet kapott. Külön fel szeretném itt hívni a figyelmet a közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkező rendészeti jellegű szervekre, amelyek léte, működése a **közigazgatás keretein belül nem értelmezhető**, így **rendészeti jellegű** tevékenységük is a közigazgatáson túl mutat. Dolgozatomnak nem témája ezen jelenség vizsgálata, azonban azt mindenképpen meg kívánom jegyezni, hogy a hagyományos, a közigazgatás keretein belül értelmezhető rendészet változásának lehetünk tanúi, amely meglátásom szerint további vitákat fog generálni a rendészet fogalmát és közigazgatásban betöltött szerepét illetően.

II.2. Dogmatikai alapok

Az előző fejezetben már érintettem és igyekeztem meghatározni néhány a dolgozatom szempontjából alapvető fogalmat, azonban nem lehet mellőzni olyan kulcsfontosságú fogalmak magyarázatát, mint a koncentráció, dekoncentráció, centralizáció, decentralizáció. Ezen fogalmak tisztázását követően válik érthetővé, hogy milyen államszervezési elv alapján működhetnek települési önkormányzatok, miért is rendelkezhetnek a települések közbiztonsággal kapcsolatos feladatokkal.

³² Uo. 46.

³³ ZSIGOVITS László: *A rendészettudomány stációi*. In.: GAÁL Gyula-HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos közlemények. A határrendésztől a rendészettudományig. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja a Magyar Rendészettudományi Társaság közreműködésével, 2017. 94.

³⁴ A rendészettel a rendészettudomány, mint a közigazgatási jogtudomány egy önállóságra törekvő ágazata foglalkozik. Ahogy Finszter Géza írja, „*a rendészettudomány célja a rendészeti gyakorlat elméleti megalapozása, a rendészet elmélete pedig a rendészeti tárgyú kutatások eredménye: azoknak a tudományos módszerekkel feltárt fogalmaknak és törvényszerűségeknek a rendszere, amelyek alkalmasak a rendészet működésének, szervezetének és jogi szabályozásának leírására és fejlesztésére.*” Lásd: FINSZTER (2018) i. m. 17.

³⁵ BALLA (2017) i. m. 44-45.

Az államhatalom és az állami feladatok alapvetően két szinten oszthatók meg: vertikális és horizontális szinten.

A horizontális felosztás a hatalmi ágak között megjelenő fékek és ellensúlyok rendszerén alapul, mely a törvényhozó, a bírói és a végrehajtó hatalom szervezeti elkülönülését jeleníti. Ennek a felosztási módnak évszázados hagyományai vannak, és minden modern állam alkalmazza, mint alapvető alkotmányos elvet.³⁶

A vertikális felosztás az állami hatalom és feladatok, területi szintek, illetve döntéshozók közötti munkamegosztást jelenti. A vertikális tagolódás a közigazgatás szintjeihez kötődik, amely alapján megkülönböztethetjük a központi és a helyi/területi közigazgatást.³⁷

Minden mai modern államban (kivéve a törpeállamokat) megtalálhatók a központi és a helyi szervezeti egységek.

Szélsőséges esetet feltételezve, ha egy állam csak a központi szerveire támaszkodva akarna létrehozni egy teljesen központosított, centralizált államot, akkor szembesülnie kellene azzal a problémával, hogy képtelenség mindent egy központból irányítani, tehát szükségképpen ki kell alakítania egyfajta hatalom- és munkamegosztást a helyi/területi szervekkel. Ha viszont a központi szerv hatalom- és/vagy munkamegosztást alakít ki, akkor már nem beszélhetünk teljes centralizációról, mivel megvalósul a hatalom decentralizációja illetve dekoncentrációja.³⁸

A totális centralizáció ellenképe a totális decentralizáció. Ez ugyanúgy elképzelhetetlen, mint a teljes centralizáció, mivel ha egy központ az összes hatáskörét delegálja a helyi szerveknek, megszűnik központnak lenni, és az állam nagy valószínűséggel darabjaira hullik szét, ezért a pozitív jog csak részleges decentralizációt ismer.

Ha központi hatalom nem hoz létre saját maga alá rendelt, delegált hatalommal rendelkező alközpontokat, akkor koncentrációról, összpontosításról beszélünk.

Léteznek koncentrált szervezetek, de gyakoribb a dekoncentráció, melynek során a központi hatalom olyan területi szerveket hoz létre, melyek hierarchikus alárendeltségben vannak vele. Az ilyen hierarchikus alárendeltségben lévő területi szervek a dekoncentrált szervek, melyek a központi hatalom szakmai és szervezeti irányítása mellett hozzák meg döntéseiket. A dekoncentrált szervek nem vagy kis mértékben rendelkeznek döntési jogkörrel, és döntéseiket a felettes szerv felülvizsgálhatja. A dekoncentrált szervek tevékenysége egy-egy ágazatra koncentrálódik, és önként vállalt feladatokra nem kapnak felhatalmazást. A legjellemzőbb dekoncentrált államigazgatási hatáskörök, ügycsoportok a következők:

1. rendészeti igazgatás,
2. közlekedés,
3. vám- és jövedéki ügyek,
4. pénz- és adóügyi igazgatás,
5. idegenrendészeti ügyek,
6. honvédelmi ügyek,
7. oktatás- és nevelésügy.

Egy jogállamban elképzelhetetlen, hogy egy központ csak a dekoncentrált szerveken keresztül valósítsa meg akaratát, ezért jellemző a központ és a helyi szervek közötti hatalom- és munkamegosztás, a fentebb már említett decentralizáció. A decentralizált helyi szervek önállósága jóval nagyobb, mint a dekoncentrált szerveké, és nincs közvetlen alá-, fölérendeltség sem. A decentralizáció során a központi szervek szerepe a koordinációra és a

³⁶ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2010. 95.

³⁷ Uo. 94.

³⁸ Uo. 155.

társadalomirányító tevékenységre korlátozódik. A decentralizált szervek általában minden olyan helyi közügyet intéznek, mely nem tartozik más államigazgatási szerv hatáskörébe. Elmondható, hogy a decentralizáció ott érvényesül, ahol³⁹

1. döntéshozatali helyek megsokszorozódnak,
2. döntéshozatali és érdekképviseleti szervek nagyfokú autonómiával rendelkeznek,
3. központi szervek felügyeleti, ellenőrzési joga korlátozott.

A decentralizáció és a dekoncentráció is a centralizáció ellenpárja. Az, hogy egy feladatot centralizált, illetve decentralizált vagy dekoncentrált szerveken keresztül érdemes-e megvalósítani több tényező függvénye. Egyes feladatokat hatékonyan csak centralizált vagy dekoncentrált szervek tudnak ellátni. Az ilyen típusú feladatok általában ritkábbak, magas szakértelmet követelnek, országos jelentőségűek, és a szervnek nincs lehetősége mérlegelésre.

Érdemes megvizsgálni, hogy hazánkban, hogyan fejlődött és változott a dekoncentráció és decentralizáció fogalma a közigazgatással foglalkozó kutatók körében.

Hazánkban legelőször Tomcsányi Móric 1911-es munkájában lelhető fel a dekoncentrált-decentralizált közigazgatás fogalom együttese. Tomcsányi a decentralizációnak két különböző formáját különbözteti meg:⁴⁰

1. Önkormányzati decentralizációt (központi hatáskörök választott, önkormányzati szervekre történő telepítése)
2. Hivatali decentralizáció (hatáskörök a központtól függő, alárendelt szervekre történő telepítése)

A hivatali decentralizáció fogalma testesíti meg a mai értelemben vett dekoncentrált igazgatást.

Weis István a szétponosítás fogalmát használta, a decentralizációt és dekoncentrációt magában foglaló gyűjtőfogalomként. Weis a decentralizáció alatt az önkormányzati igazgatást értette, míg a dekoncentráció alatt a szorosabban vett államigazgatási szervek önálló és véglegesen ügydöntő hatáskörrel való felruházását értette.⁴¹

Magyary Zoltán szerint a decentralizáció olyan szervek létesítése, amelyek a központ által nem vállalt feladatokat, köztük az emberekkel való közvetlen érintkezésben végzendő teendőket ellátják. Ennek a decentralizáció fogalomnak tekinti egy alfajának Magyary a dekoncentrációt, azaz szétponosítást és az önkormányzatot.⁴²

Madarász Tibor, aki már a szocialista korszakban alkotott, két különböző modellt különböztetett meg. Az első modell a polgári társadalmak modellje, melyben két különböző decentralizációs formát különített el, a dekoncentrációt és az önkormányzati igazgatást. Tehát Madarász is a decentralizációt használta gyűjtőfogalomként.⁴³

Madarász második modellje a szocialista államtípus modellje, melyben az államhatalom egységéhez híven tagadja a polgári típusú decentralizáció létjogosultságát. Szervezeti és működési elvként Madarász a demokratikus centralizmust jelölte meg, mint megvalósítandó formát.⁴⁴

Lőrincz Lajos nem tartja szükségesnek nagyobb gyűjtőfogalom létrehozását a dekoncentráció-decentralizáció fogalompárosra. Azt vallja, hogy ez a két fogalom egymást kölcsönösen

³⁹ Uo. 156.

⁴⁰ TOMCSÁNYI MÓRICZ: *Önkormányzat és decentralizáció*. Budapest, A Magyar Jogászegylet Könyvkiadó Vállalata, 1911. 35-39.

⁴¹ WEIS ISTVÁN: *A mai magyar társadalom*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1930. 68.

⁴² MAGYARY (1942) i. m. 102-103.

⁴³ MADARÁSZ TIBOR: *Közigazgatás és jog*. Budapest. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987. 238.

⁴⁴ Uo. 243.

kiegészíti, nincs szükség tágabb vagy szűkebb értelmezési lehetőségekre. Nála az önkormányzati szervek a decentralizált szervek, míg a dekoncentrált szervek a központi szervek területi szervei.⁴⁵

Mindezek alapján le lehet vonni azt a következtetést, hogy a magyar szerzők megállapításai inkább hasonlóak, mint eltérőek egymástól. Különbségek leginkább az egyes fogalmak elnevezésében vannak, és nem a fogalmak lényegében.

A magyar szerzők művei alapján viszonylag egyértelműen elkülöníthető a dekoncentráció-decentralizáció fogalompár. A dekoncentráció alapján működő szervek a központ alárendeltjei, a központi akarat területi/helyi közvetítői. Ezzel szemben a decentralizáció alapján működő szervek csak a hatáskör- és feladat-megállapítás (pl.: a település közbiztonságában való közreműködés) útján a kapcsolódnak központi szervekhez, így a központi befolyás csak igen szűk területen, tipikusan a törvényességi ellenőrzés-felügyelet dimenziójában érvényesül.⁴⁶

II.3. Önkormányzati rendészet, önkormányzati rendészeti közszolgáltatás

Egy települési önkormányzat munkáját, függetlenül attól, hogy hazai vagy külföldi településről van szó, számtalan módon lehet értékelni, azonban az egyik legfontosabb értékelési szempont, hogy az önkormányzat milyen közszolgáltatásokkal⁴⁷ látja el a lakosságot, és ezen közszolgáltatásokat milyen színvonalon nyújtja polgárai számára. Egy önkormányzat nem feltétlenül választhatja meg, hogy mely közszolgáltatást kívánja ellátni és mely közszolgáltatást nem kívánja nyújtani, ugyanis léteznek olyan közszolgáltatások, amelyeket állami döntés alapján kötelező feladatellátás keretében kell biztosítani az önkormányzatnak.⁴⁸ Ilyen esetben – mivel az ellátandó feladat kötelező -, az önkormányzat a feladatellátás módját határozhatja csak meg, amelyhez azonban a feladatellátáshoz elegendő összegű költségvetési forrást kell hozzárendelnie.

Egy önkormányzat azonban nem kizárólag az állam által kötelezően ráruházott feladatokat láthatja el, lehetősége van arra, hogy, mint a jogrendszer egy viszonylag autonóm szereplője, eldöntse, hogy kíván-e olyan feladatokkal foglalkozni, amelyek nem kötelezők, azaz ellát-e önként vállalt feladatokat. Természetesen az önkormányzat tetszése szerint nem választhat bármilyen feladatot, csak olyan feladatok ellátásáról lehet szó, amelynek önkormányzati vállalása jogszabály szerint lehetséges, azonban az önkormányzatnak mindig vizsgálnia kell, hogy az önként vállalt feladat teljesítése nem megy-e a kötelezően ellátandó feladatok rovására.⁴⁹

Hazánkra fókuszálva, amennyiben önkormányzati feladatokról akarunk tájékozódni, először mindenképpen Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Möt.v.) kell fellapoznunk, amely részletes, bár nem tételes felsorolást ad az

⁴⁵ LŐRINCZ (2010) i. m. 95.

⁴⁶ A hazai önkormányzati rendészet és önkormányzati szervek feletti törvényességi felügyeletet dolgozatom külön alfejezetében tárgyalom.

⁴⁷ A közszolgáltatást az Möt.v. 140. § (1) bekezdés b) pontjában, (4) bekezdésében, 141. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltakra tekintettel dolgozatomban (köz)feladat-ellátás szinonimájaként használom.

⁴⁸ Ilyen kötelezően ellátandó feladat például hazánkban az egészségügyi alapellátás, mint közszolgáltatás nyújtása az Möt.v. 13. § (1) bekezdés 4. pontja alapján, amelyet bármilyen finanszírozási helyzetben is van egy önkormányzat valamilyen módon biztosítani köteles.

⁴⁹ Möt.v. 10. §

önkormányzati feladatokról.⁵⁰ A felsorolt feladatok ellátása, amennyiben egy adott település relevanciájában értelmezhető⁵¹, kötelező.

A feladatok áttekintése során önkéntelenül is szembeötlik az az önkormányzati feladat, amely dolgozatom alapját képezi, mégpedig a 'közreműködés a település közbiztonságának biztosításában'.⁵² Leszögezném, hogy az önkormányzati autonómia körébe tartozik, így az önkormányzat döntése, hogy milyen mértékben kíván és képes közreműködni a közbiztonság kialakításában, milyen úton oldja meg ezt a feladatot.⁵³

A közbiztonság nyilvánvalóan kiemelten fontos a településen élők számára, hiszen vitán felül áll, hogy egy település közbiztonsága vagy közbiztonságának hiánya alapvetően meghatározza a lakosság hangulatát, a humán erőforrás és tőkevonzó képességét. Vállalkozást alapítani, menedzselni, egyáltalán élni és létezni ugyanis sokkal egyszerűbb egy olyan településen, ahol személyünket, anyagi, kulturális javainkat biztonságban tudhatjuk, azaz ott ahol **jó** a közbiztonság.

Értelemszerűen felmerül a kérdés, hogy tulajdonképpen mi is a közbiztonság, amelynek kialakításában az önkormányzatnak közre kell működnie? A közbiztonság fogalmával kapcsolatosan a rendészettudományi szakirodalomban számtalan definíciót olvashatunk, vitáról értesülhetünk.⁵⁴ Áttekintve a közbiztonság fogalmával foglalkozó szakemberek műveit nyilvánvalóvá válik, hogy a közbiztonságot a szerzők számos oldalról közelítették meg.

Szamel Lajos a közbiztonság alatt az emberek életének, egészségének, becsületének, szabadságának és vagyonának, valamint az állam és intézményei működésének sérthetlenségét, illetve akadályozatlanságát érti.⁵⁵

Finszter Géza szerint a közbiztonság legfontosabb ismérve a személyünket és javainkat biztosító állapot (nyugalom).⁵⁶

A közbiztonság fogalmával kéz a kézben együtt jár⁵⁷ a közrend fogalma is, így ezen fogalom ismertetése nem mellőzhető a dolgozatomban. A közrend fogalma hasonlóan a közbiztonság fogalmához sok évszázados viták tárgyát képezi, jelentéstartalma vitatott.⁵⁸ Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában, amelyben leszögezte, hogy:

„A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdeklődés

⁵⁰ Mötv. 13. §

⁵¹ Nem minden feladat értelmezhető minden település tekintetében. Például egy olyan település, amelynek területén nem élnek nemzetiségek, nem lát el nemzetiségi ügyekkel kapcsolatos feladatokat (Mötv. 13. § 16. pont). Az Mötv. feladatkijelölése szerint, azonban a feladat ellátása kötelező, így amennyiben nemzetiségi helyzet változik, a feladat-ellátási kötelezettség alapján az önkormányzatnak teendői lesznek.

⁵² Mötv. 13. § (1) bekezdés 17. pont

⁵³ Az is kérdés persze, hogy egyáltalán érzékeli-e az önkormányzat, hogy a közbiztonság területén számára ellátandó feladat jelentkezik.

⁵⁴ Lásd például: CHRISTIÁN László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/1. 187–191.

⁵⁵ SZAMEL Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. *Rendészeti Tanulmányok*, 1991/1. 6.

⁵⁶ FINSZTER Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*, RTF Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 2008. 24-25.

⁵⁷ Lásd például: Magyarország Alaptörvénye XXII. cikk (3) bekezdés

⁵⁸ Lásd például: TAUBER István: A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája. *Belügyi Szemle*. 2002/4. 129-146.

és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg, hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét, hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként. A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet.”

A közrend fogalmával már Concha Győző is foglalkozott, aki a közrend mellett a rend fogalmát is definiálja. A rend Concha szerint

„több külön dolognak, lénynek oly összefüggése, melynél fogva az ily összefüggésben lévők helyöket, működésöket az egészre való tekintet nélkül nem változtathatják, avagy ha így változtatják, az összefüggés megszakad s a cél a mely miatt az egyes elemek ily összefüggésbe hozattak, elérhetetlen lesz.”

A fentiekkel szemben Concha a közrendet az emberek közös célra való együttműködéseként definiálja, melyet a 'jog és természet határol', de ezen működés a jogi és természeti határok közt, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad.⁵⁹

Tomcsányi Móric a közrendtől megkülönbözteti a jogrendet. Tomcsányi szerint a jogrend az életviszonyok különböző, tényleges rendjére vonatkozó jogi szabályozás **eszei** állapota. A jogrend rendezője, irányítója, sok esetben keletkeztetője a közrendnek, amely **tényleges** állapotnak felel meg.⁶⁰ Tomcsányinál a rend és a közrend szinonim fogalmak.

Meg kell említeni még Tóth József nevét is, aki a közbiztonság alapjának a közérdeket tartotta. Tóth szerint a rend nélkülözhetetlen emberi igény, amely a rendészetet hozza létre, a rendészet feladata pedig a közrend, közbiztonság megóvása és a veszély elhárítása. A közrend Tóth József szerint - Otto Mayer nyomán - a rend alapján létrejövő közösségi állapot, amelynél a társadalmi értékek, a lehetőség adta korlátok között, minden károsítástól mentesen maradnak⁶¹

Kántás Péter a rend fogalmát funkcionális és jogi értelemben határozta meg. Kántás funkcionális értelemben a rend alatt érti, „*a dolgok, események, tettek nyilvánosság előtt zajló okszerű, kiszámítható, adott célra orientált rendezettségét, illetve az egyén és a közösség zavarás- és zaklatásmentes állapotát.*”⁶² A funkcionális renddel szemben a jogi rend, maga a közrend. A közrend Kántás szerint olyan jogtárgyi kör gyűjtőfogalma,⁶³

„amelyet ért támadások társadalomra veszélyessége ugyan „alatta marad” a közbiztonság-sértések által kiváltott veszélyeknek és sérelmeknek, ugyanakkor a rend-érzetet (diszkomfort-érzetet) sértő hatásuk, és előfordulási gyakoriságuk jóval nagyobb „sértetti kört” fog át mint a rendszerint kriminális cselekményeket, illetve a katasztrófa-helyzeteket átfogó „közbiztonságsértés” kategóriája.”

A közbiztonsággal kapcsolatban Kántás úgy vélekedik, hogy⁶⁴

„minden olyan veszély-gátló tényező, amely az egyén és közösség áldozattá válásának esélyeit csökkenti, illetve ténylegesen közreműködik a jogsértés elhárításában vagy a megsértett rend helyreállításában, az a közbiztonság fogalomkörében helyezendő el, azok a kapacitások azonban, amelyek a már

⁵⁹ Concha i. m. 300.

⁶⁰ TOMCSÁNYI (1929) i. m. 2-3.

⁶¹ SALLAI János: *The History of Law Enforcement in Hungary*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 124.

⁶² KÁNTÁS Péter: *A közrend elleni jogsértések természetéről*. Doktori értekezés. Budapest, 2007. 97. http://real-phd.mtak.hu/110/1/kantas_peter_phd.pdf Letöltés dátuma: 2019.10.16.

⁶³ Uo.

⁶⁴ Uo. 101.

megtörtént jogsértés felderítését, a jogsértő felelősségre vonását, illetve a sértetti reparációt szolgálják, a jogbiztonság világának részei.”

Kántásnál a fentiek szerint a közrendnél szűkebb kategória a közbiztonság fogalma, ugyanis a közbiztonság fogalmába azon jogsértések értendők, „*amelyek túllépi a zavaró, zaklató jelleget és ezáltal sértik, vagy veszélyeztetik az egyéni és közösségi lét alapjait képező jogtárgyakat.*”⁶⁵

Látható, hogy neves tudósaink a közrendet és közbiztonságot sokféleképpen definiálták, azonban azt talán kijelenthetjük, hogy leghelyesebben akkor járunk el, ha kijelentjük, hogy a közrend a jogrend sértetlenségét, jogszerű állapotát jelenti, míg a közbiztonság Finszter alapján a személyünket és javainkat biztosító állapot (nyugalom). Bármikor elfordulhat olyan helyzet, amikor a közrend fennáll, azaz ténylegesen nincs jogrendet veszélyeztető cselekmény, azonban a közbiztonság mégsem tekinthető megfelelőnek, ugyanis a lakosság valamilyen okból nem érzi magát biztonságban.

Dolgozatom szempontjából sokkal jelentősebbnek érzem a közbiztonság fogalmát, mint a közrendet, ugyanis a hatályos Mötv. is a **közbiztonság és nem a közrend fogalmát használja**, amikor az önkormányzati feladatokról rendelkezik, ráadásul a közrend védelmét, jelentsen ez bármit is, az Alaptörvény a rendőrségre ruházza.⁶⁶ A továbbiakban tehát kézenfekvő a közbiztonság fogalma mentén továbbhaladni.

Nem nehéz belátni, hogy folyamatosan jelentkeznek olyan körülmények, kihívások, amelyek a közbiztonságot veszélyeztetik vagy nem is engedik megvalósulni. Ezen körülmények, kihívások valamilyen szintű választ igényelnek, amelyet egy társadalom szervezettségétől függően jól-rosszul, de meg kell, hogy adjon, hiszen közbiztonság nélkül a társadalom alapjai rendülnek meg.

Hazánkban a közbiztonság megteremtésének letéteményese minden kétséget kizáróan a Kormány által irányított egységes rendőrség.⁶⁷ Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közbiztonság megteremtésében más aktorok nem vesznek részt, ugyanis a közbiztonság tipikusan kooperációs termék⁶⁸, azaz több szereplő együttműködésével jön létre. Dolgozatom szempontjából relevanciával a helyi közbiztonság megteremtése bír, így fókuszálva a helyi közbiztonság kialakításában részt vevő aktorokra az alábbi szervek sorolhatók fel, mint kooperációs terméket 'előállító' partnerek:

1. állam (túlnyomórészt a rendőrségre támaszkodva),
2. helyi önkormányzat,
3. polgárőrség,
4. magánbiztonsági piac résztvevői.

A közbiztonság kooperációs termékként való értelmezésével, tudatában annak, hogy a közbiztonság megteremtésének letéteményese a rendőrség, azonnal érthetővé válik, hogy az Mötv. miért is a település közbiztonságának biztosításában való **közreműködésről** rendelkezik. A közreműködés szó használata egyfajta segítő, kiegészítő, támogató tevékenységre utal, azaz mondhatjuk, hogy az önkormányzat az Mötv. alapján segíti, kiegészíti, támogatja a közbiztonság megteremtését, de önmaga csak közvetetten felelős érte. Értelemszerűen felmerül a kérdés, hogy mégis meddig terjedhet hazánkban ez a közreműködés, elképzelhető-e a jogszabályi kereteken belül, hogy az önkormányzat *de facto*, de nem *de jure*, **átvegye** a közbiztonság megteremtésének feladatát a rendőrségtől? Itt és most nem válaszolva meg ezt a kérdést, ismételten leszögezendő, hogy a hazai önkormányzatoknak rengeteg lehetőségük van

⁶⁵ Uo. 109.

⁶⁶ Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (1) bekezdés

⁶⁷ Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (1) bekezdés és (2) bekezdés

⁶⁸ FINSZTER Géza: Közbiztonság és jogállam. *Jog – Állam – Politika*, 2009/3. 169.

a helyi közbiztonság alakulásának befolyásolására, amelynek legnyilvánvalóbb és leglátványosabb eleme az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer működtetése, azaz a rendészeti szervezetrendszer felállításával rendészeti közszolgáltatás nyújtása.⁶⁹

Az, hogy egy önkormányzat mennyiben veszi igénybe a közbiztonság megteremtésében való közreműködés során a rendelkezésre álló eszközöket számtalan tényező függvénye lehet, amelyek közül itt - a meglátásom szerint - két legfontosabb tényezőt emelem ki:

1. politikai akarat,
2. önkormányzat költségvetési helyzete.

Amennyiben a politikai akarat az önkormányzati rendészeti közszolgáltatás nyújtására rendelkezésre áll és az önkormányzat finanszírozási helyzete lehetővé teszi az önkormányzati rendészeti közszolgáltatás biztosítását, akkor az önkormányzatnak komoly lehetősége van arra, hogy a közbiztonsággal kapcsolatos politikáját érvényre juttassa, az az ebből fakadó politikai előnyöket érvényesítse.

Némi magyarázatra szorul, hogy mi is a különbség az önkormányzati rendészeti közszolgáltatás és az önkormányzati rendészet fogalma között.

Az önkormányzati rendészet, mint fogalom megértéséhez el kell helyeznünk az önkormányzati rendészetet a rendészet fogalmi rendszerében. Klasszikusan a rendészet a közigazgatás része, amelynek speciális rendeltetése a veszélyelhárítás. A veszélyelhárítási tevékenységet egy állam a közigazgatási szervezetrendszerén belül többféleképpen oldhatja meg, és az egyik megoldási módot a közigazgatás önkormányzati ága kínálja az állami ág mellett.

Az önkormányzati rendészet alapvető *differentia specificája* az önkormányzatiság. Az önkormányzatiságot pedig úgy határozhatjuk meg, mint a települések valamilyen szintű autonómiáját, azaz jogszabályi keretek által korlátok közé szorított döntési szabadságát. Ezen autonómia, döntési szabadság hazánkban az önkormányzatok rendészeti irányú tevékenységét is magában foglalja, így lehetőség nyílik arra, hogy önkormányzati rendészetről is beszélhessünk.

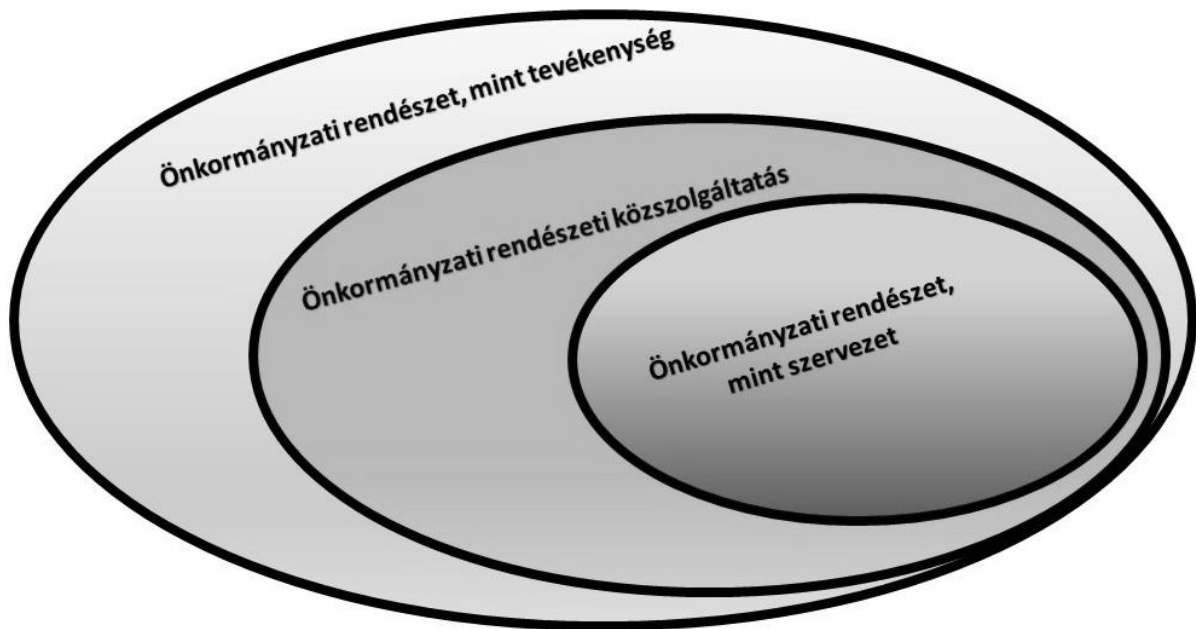
A fentiek eredményeképpen az önkormányzati rendészetet, mint fogalmat alapvetően két értelemben használhatjuk:

1. a helyi önkormányzat azon tevékenysége, amely az önkormányzatnak a közbiztonság helyi szintű megteremtésében történő közreműködésével kapcsolatos feladatait, kötelezettségeit és az ezekhez kapcsolódó cselekvési lehetőségeket, kereteket jeleníti meg (pl.: közösségi együttélés alapvető szabályainak helyi rendeletbe foglalása, térfigyelő kamerarendszer kiépítése, polgárőrség anyagi-technikai támogatása),
2. helyi önkormányzat által létrehozott és fenntartott szervezet (önkormányzati rendészeti szerv), amely jogszabályban meghatározott, a rendőrséghez képest korlátozottabb terjedelmű felhatalmazással rendelkezik kényszer alkalmazására.

Meglátásom szerint az önkormányzati rendészeti közszolgáltatást akkor nyújt egy önkormányzat, amennyiben önkormányzati rendészeti szervezetet működtet, tart fenn, illetve az önkormányzati rendészeti feladatok ellátásához szükséges technikai infrastruktúrát (pl. térfigyelő kamerarendszer, parkolási rendszer), mint az **állampolgárok számára elérhető szolgáltatást biztosítja**.

⁶⁹ Rixer Ádám az önkormányzati rendészetet „nem központi szervezésű rendészet” egyik elemének tekinti. Lásd: RIXER Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2013. 101-110.

Az önkormányzati rendészeti közszolgáltatás tehát tágabb értelemben használandó, mint az önkormányzati rendészet, mint szervezetrendszer, azonban egy önkormányzat nem minden rendészeti tevékenysége tekinthető önkormányzati rendészeti közszolgáltatásnak. Az önkormányzati rendészet, mint tevékenység, az önkormányzati rendészeti közszolgáltatás és önkormányzati rendészet, mint szervezet egymáshoz való viszonyát az alábbi ábra mutatja:



1. ábra - Forrás: saját szerkesztés

A fentiek alapján nem csupán az önkormányzati rendészet több jelentéséről beszélhetünk, hanem az önkormányzati rendészet **rétegeiről**, amelynek legbelső magja az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer, mint az önkormányzati rendészet 'kiteljesedése'.

Az önkormányzati rendészet fent részletezett rétegződése nem hazai sajátosság, hanem a külföldi államok önkormányzati rendészetének vizsgálatánál is használható séma, függetlenül attól, hogy egy állam milyen önkormányzati rendészeti modellt is alkalmaz.

III. Kutatási módszertan

Dolgozatom több nagyobb szerkezeti egységre oszlik, amelyek eltérő kutatási, vizsgálati módszereket igényeltek.

Disszertációm első nagyobb egységében alapvetően szekunder kutatást végeztem, feldolgozva a releváns szakirodalmat, definiálva az alapvető fogalmakat.

Külön fejezetet szenteltem a rendészeti és önkormányzati rendészeti modelleknek, ugyanis önkormányzati rendészeti primer kutatások és szekunder kutatások alapján úgy láttam, hogy az egyes államok önkormányzati rendészete mutat olyan rokon vonásokat, amelyek alapján önkormányzati rendészeti modelleket lehet felvázolni. A szakirodalom feldolgozásával bemutattam az általános rendészeti modelleket, majd a központi hatalom és önkormányzat közötti hatáskörmegosztáson alapuló önkormányzati rendészeti modelleket. Mindegyik kidolgozott önkormányzati rendészeti modellt egy tipikusnak tekinthető állam önkormányzati rendészetén keresztül vázoltam. Ehhez főként szekunder kutatást folytattam le, azonban Finnország és Ausztria önkormányzati rendészetének érintőleges bemutatásához lehetőség nyílt strukturálatlan szakértői interjúk készítésére is.

A hazai önkormányzati rendészet történeti fejlődésének bemutatása alapvetően szekunder kutatás keretében, a fellelhető önkormányzati rendészettel akár érintőlegesen is foglalkozó szakirodalom feldolgozásán alapult. Egy esetben használtam primer kutatás keretében strukturálatlan szakértői interjút adalékul a mezei őrszolgálat szocializmusban betöltött szerepének ismertetéséhez.

Az önkormányzati rendészet alkotmányos alapjainak vizsgálata szintén szekunder kutatási feladat volt. Áttekintettem az önkormányzati rendészetre, főképpen, mint szervezetre vonatkozó alkotmánybíróági és kúriai döntéseket, így meghatározhatóvá váltak azon keretek, amelyek között az önkormányzati rendészet hosszú éveken keresztül működhetett.

Dolgozatom hazai önkormányzati rendészetet érintő alfejezetei a magyarországi önkormányzati rendészeti kutatások eredményeit foglalják magukban. Mindeztidáig a hazai önkormányzatok rendészeti tevékenységére irányuló komplex kutatást tudomásom szerint senki nem folytatott le, így a kutatás a maga nemében egyedülállónak minősül. A dolgozat hazai önkormányzati rendészetet vizsgáló része egy, a témavezetőmmel, **Christián Lászlóval közösen lefolytatott** kutatássorozat eredményeit mutatja be.

A kutatás egy alapozó primer kutatással kezdődött, amely az önkormányzati rendészettel valamilyen szinten kapcsolatban álló szakemberekkel lefolytatott strukturált szakértői interjúkon (kvalitatív megkérdezés módszere) alapult. A kutatás az alapozó jellege miatt alapvetően problémafeltáró kutatás volt, de ezen kutatás tisztázta az önkormányzati rendészet elméleti, dogmatikai, fogalmi alapkérdéseit is.

A kutatás második fázisa az alapozó kutatás eredményeire támaszkodó, újabb, primer kutatás lefolytatását jelentette. Ezen kutatás kvantitatív megkérdezés módszerén alapult. Egy kérdőív került összeállításra, amelyet az összes megyei jogú város, valamint a főváros és kerületei önkormányzati rendészeti szervei megkaptak.⁷⁰

A kutatás harmadik fázisa egy percepciók kutatás volt, amely az önkormányzati rendészetre vonatkozó attitűdök vizsgálatát volt hivatott elvégezni. Ezen kutatás szekunder kutatás (*desktop*

⁷⁰ Megjegyzem, hogy az eredeti elképzelés az az **összes** hazai önkormányzati rendészeti szerv megkeresését irányozta elő, azonban nem sikerült olyan adatbázist összeállítani, amely tartalmazná a hazai önkormányzati rendészeti szerveket, így ebben a formában megvalósuló kutatás alig használható eredményeket hozott volna.

research), amely a kiválasztott nyomtatott sajtótermékekben az önkormányzati rendszettel kapcsolatos cikkek önkormányzati rendszettel kapcsolatos beállítódását és tartalmát elemezte.

A kutatás negyedik fázisa, építve a korábbi kutatások eredményeire, specifikusan a mezei őrszolgálatokra irányult. Ezen kutatás, a mezei őrszolgálatokkal valamilyen szinten kapcsolatban álló szakemberekkel lefolytatott szakértői interjúkon (kvalitatív megkérdezés módszere, primer kutatás) alapult.

Szekunder kutatás keretében az elérhető hazai önkormányzati rendészeti szakirodalmat áttekintettem, felhasználtam az elérhető statisztikákat, illetve az önkormányzati rendészet működését a hatályos jogszabályok felhasználásával bemutattam.

A hazai önkormányzati rendészet áttekintésén túl a másik fő kutatási területet a külföldi önkormányzati rendészeti megoldások ismertetése szolgáltatta. Dolgozatomban három külföldi állam önkormányzati rendészeti igazgatását dolgoztam fel oly módon, hogy összevettem a külföldi önkormányzati rendészeti megoldásokat a hazai önkormányzati rendészeti joganyaggal és gyakorlattal. A vizsgált három külföldi állam, Szlovákia, Franciaország és Kanada, tipikus példái egy-egy rendészeti modellnek.

Szlovákia önkormányzati rendészetének ismertetése kézenfekvő volt, hiszen Magyarország és Szlovákia hosszan határos egymással, a szlovák állam területe a Magyar Királyság része volt. Az előbbieken túl a két ország újkori történelme is hasonlóan alakult, ugyanis mindkét országban szocialista, szovjet típusú államberendezkedés jött létre és a rendszerváltást követő gazdasági-társadalmi kihívásokra is hasonló választ adtak. Szlovákia a rendszerváltást követően az önkormányzati rendőrségek felállítása mellett döntött, míg Magyarországon az önkormányzati rendőrségek nem jöttek létre így, a két ország rendészeti berendezkedésének tanulmányozása hasznos tanulságokkal szolgálhat.

Franciaország önkormányzati rendészetének alapos vázlata azért nem mellőzhető, mivel Franciaországban alakult ki a napóleoni rendészeti modell, mintájául szolgálva sok európai állam rendészetének. Ráadásul Franciaországban figyelhetjük meg az egyik legjobban az önkormányzati rendőrségek szerepvesztését, illetve újbóli térnyerését.

Kanada önkormányzati rendészete az angolszász rendészeti modellt alkalmazó államok tekintetében kiemelendő, ugyanis kitűnő példája egy olyan államnak, ahol az önkormányzati rendőrségek képesek az állami rendőrséget szinte teljes körűen helyettesíteni. Kanada, ezen belül Brit Kolumbia, bemutatásával kiválóan vázolható, hogy milyen modellt értek a 'vegyes modell' alatt, azaz hogy működik egy olyan állam egy városa, amely önmaga gondoskodik a településen a rendészeti feladatellátásról.

Szlovákia önkormányzati rendészetének elemzéséhez egyaránt felhasználtam primer és szekunder kutatási módszereket. Primer kutatásként strukturálatlan szakértői interjút (kvalitatív megkérdezés módszere) készítettem Észak-Komárom (Komárno) önkormányzati rendőrségének parancsnokával, Kassa (Kosice) város önkormányzati rendőrségének parancsnokával, a Kassai Kerületi Rendőrparancsnokság rendőrparancsnokával, illetve a teljes körű önkormányzati rendészeti összehasonlító munka elvégzése érdekében a Komáromi Polgármesteri Hivatal jegyzőjével, illetve a Komáromi Polgármesteri Hivatal közterület-felügyeletének vezetőjével. Szekunder kutatásként a szlovákiai önkormányzati rendészet érintő jogszabályokat feldolgoztam, ezáltal bemutatva a szlovákiai önkormányzati rendészet működését, illetve szekunder kutatásként a mintatelepülések Komárom és Észak-Komárom történetét is vázoltam.

Franciaország önkormányzati rendészetének elemzéséhez, hasonlóan Szlovákia önkormányzati rendészetének vizsgálatához, szintén primer és szekunder kutatási módszereket használtam. Primer kutatásként strukturálatlan szakértői interjú (kvalitatív megkérdezés módszere) készült

Arles város önkormányzati rendőrségének parancsnokával, Arles város önkormányzat általános igazgatójával, Arles város állami rendőrségének parancsnokával, illetve Marseille város önkormányzati rendészetének igazgatójával. Szekunder kutatásként a rendelkezésre álló francia nyelvű jogszabályokat, rendészettel, rendészettörténelemmel és önkormányzati rendészettel foglalkozó cikkeket, tanulmányokat tekintettem át.

Kanada és Brit Kolumbia rendészetének, illetve önkormányzati rendészetének vizsgálata során, primer kutatás lehetőségének hiányában, kizárólag szekunder kutatás keretében feltárt szakirodalomra, jogszabályokra és beszámolókra támaszkodhattam.

IV. Rendészeti és önkormányzati rendészeti modellek

IV.1. Az önkormányzati rendészet európai tendenciái

Amikor egy állam önkormányzati rendészetét vesszük górcső alá és a vizsgált állam rendészetét kategorizálni igyekszünk, akkor nem mellőzhető az adott állam rendészeti és amennyiben van neki, önkormányzati rendészeti történelmének legalább vázlatos áttekintése, ugyanis a történeti előzmények ismerete szükséges a jelenbeli állapotok, tendenciák megértéséhez.

Ahogy azt a dolgozatom későbbi részében látni fogjuk, az önkormányzati rendészet sarokpontja az, hogy mekkora teret enged a központi hatalom az önkormányzatok rendészeti jellegű tevékenységének.

A középkori európai államok történelmének egyik jellegzetessége a királyi, illetve központi hatalom megerősítésének szándéka az államon belül és kívül jövő kihívásokkal szemben. Ezen kihívások az államokban természetesen érintették a helyi közbiztonság kialakításáért felelős szervezetek tevékenységét.

A középkori államok formálódásakor a helyi rendészet alapvetően a helyi közösségeken, a földesurak hatalmán alapult.⁷¹ A korai keresztény királyságokban az államhatalom egyszerűen nem lehetett elég erős ahhoz, eszközei pedig egyszerűen hiányoztak ahhoz, hogy folyamatosan és érdemben befolyásolja a helyi közbiztonságot. Ez a helyi, az állami szervektől való független, autonóm, rendészet korszaka.

A központi hatalom erősödésével a központi hatalmat gyakorlók azzal az alapvető kérdéssel találták magukat szembe, hogy eszközeikkel milyen mértékben érdemes befolyásolniuk a helyi közbiztonságot. Ezen kérdésre Anglia és Franciaország ellentétes választ adott, amely válaszok a mai napig kihatnak az angolszász vagy francia rendészeti modellhez tartozó államok helyi rendészetére is.

Anglia az alulról szerveződő rendőrség modelljét tette magáévá, amely azt jelenti, hogy a helyi rend fenntartása alapvetően a helyi közösségek irányítási jogán nyugodott.⁷²⁷³

Angliától eltérő utat választott Franciaország. Franciaországban a központosítási törekvések nyomán stabil, hosszú időn keresztül fennmaradt abszolútizmus fejlődött ki. Az abszolútizmus kifejlődésével párhuzamosan pedig a központosítási törekvések elvezettek addig, hogy az állami szervek, érte ezalatt a csendőrséget és elődszervezeteit, illetve a fokozatosan állami irányítás alá helyezett városi rendőrségeket, egyre komolyabb szerepet kezdtek el játszani a helyi rendészet területén.⁷⁴ Az állami térnyerés mellett azonban még Franciaországban is sokáig megmaradt a lehetőség a helyi közösségek számára a helyi rendészeti politikájuk általuk irányított szervezeteken keresztül történő megvalósítására. Nyugodtan kijelenthetjük azonban, hogy a felülről építkező rendészeti modell a helyi rendészetben betöltött domináns állami szerepen nyugszik. A két klasszikus rendészeti modell egyes elemeit, mint például a csendőrség intézményét, széles körben vették át az európai államok, amikor saját rendészetük

⁷¹ CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft. 2011. 31.

⁷² Uo. 35-36.

⁷³ Rendkívül érdekes, hogy az Angliában is kétség kívül meglévő központosítási törekvések ellenére a helyi közösségek közbiztonságban játszott szerepe megmaradhatott.

⁷⁴ Lásd: dolgozatom VII. fejezete.

fejlesztéséről, átalakításáról döntöttek, illetve az angolszász államok olyan rendészeti vívmányai, mint a *community policing*⁷⁵ komoly érdeklődésre tart számot Európában.

A XIX. század gyors gazdasági fejlődése mindkét rendészeti modellt hasonló kihívások elé állította, ugyanis egyre nagyobb igény merült fel a professzionális rendőri, rendészeti tevékenység iránt. Teret nyert az államok rendészetében a minden területen bevethető rendőr képe.⁷⁶ Ez alapvetően a felülről építkező rendészeti modellben járt azzal, hogy az önkormányzati rendészet szerepe csökkent az állami rendészet rovására,⁷⁷ és tudomásunk van arról, például Kanada esetében, hogy egy alulról építkező rendészeti modellt használó államban is az állami rendészet vált dominánssá az önkormányzati rendészettel szemben. Ezt az időszakot az önkormányzati rendészet hanyatló korszakaként jellemezhetjük, hiszen amellet, hogy a demokratikus államokban visszaszorult az önkormányzati rendészet, az államszocialista, diktatórikus berendezkedést megvalósító államokban az önkormányzatok a rendészetükkel együtt kerültek felszámolásra, egységesítve, a politika szolgálatába állítva a rendőrséget.⁷⁸

A XX. század második fele azonban változást hozott. A minden területen 'bevethető rendőr' képe lassan tovatűnt, ugyanis a látható járőrszolgálat biztosítása, bűnmegelőzés és a bűnüldözés együttes feladatai növekvő nehézséget okoztak és okoznak a rendőrség számára.⁷⁹ A motorizációval, népességrobbanással, urbanizációval együtt olyan helyi rendészeti jellegű igények jelentek meg, amelyek teljesítésére a helyi önkormányzatok alkalmasabbnak tűntek és tűnnek, mint az állam. Azon európai országokban, ahol önkormányzatok hiányában önkormányzati rendészetről nem, hanem jobb híján települési rendészetről beszélhetünk, szintén láthatunk példát arra, hogy a települések a rendőrséggel párhuzamosan próbáltak olyan szervezetet létrehozni, amelyek a települések speciális igényeit a közterületi rend fenntartására és ezzel egyidejűleg nyilvánvalóan a helyi közbiztonság alakítására, próbálták kielégíteni.⁸⁰

Az önkormányzati rendészet immár növekvő jelentőségének lehetünk tanúi például Franciaországban, Spanyolországban, Szlovákiában, Lengyelországban és hazánkban is, és még az olyan mereven felülről építkező rendészeti modellt alkalmazó államokban, mint Dánia és Finnország is, igyekeznek a rendészetet a helyi közösséghez közelebb hozni a *community policing* keretében. Az önkormányzati rendészet ezen, harmadik korszaka mind a mai napig tart és a rendészet tudomány művelői számára mindenképpen komoly érdeklődésre tart számot, hogy mi lesz a folyamat következő állomása vagy végeredménye.

IV.2. Rendészeti modellek

Az előző alfejezetben már bemutattam egy rendészeti modellt, amely az angolszász és a francia típusú rendészet elhatárolásán nyugodott, azonban dolgozatomban nem nélkülözheti több más rendészeti modell bemutatását.

⁷⁵A *community policing* egy az 1990-as években kialakított közösségi rendőrségi modell, amely a rendőrség láthatóságára épít. (CHRISTIÁN László: Rendőrség és rendészet. In: JAKAB András—GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016. 699.) A *community policing* fő összetevői: közösségi partnerség, szervezeti átalakulás, problémamegoldás. <https://cops.usdoj.gov/RIC/Publications/cops-p157-pub.pdf> Letöltés dátuma: 2020. január 5.

⁷⁶DONELLY (2013) 4.

⁷⁷Lásd: BACSÁRDI József: A francia önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/2. 263-280.

⁷⁸Lásd például hazánk rendvédelmét a szocialista időszakban. CHRISTIÁN (2011) 49.

⁷⁹DONELLY (2013) 4.

⁸⁰Andrej SOTLAR — Miha DVOJMOČ: Municipal Warden Services in the Pluralised Policing Environment. In: *Journal of Criminal Investigation and Criminology*. Ljubljana, Tisk Žnidarič d.o.o, 2015. 334.

Korinek László által szerkesztett kötetben megjelent tanulmány szerint a világban a rendészeti struktúrák széles választéka található meg, amelynek oka az, hogy a rendészet struktúrájának kialakítása egy adott országban az ország szociokulturális és történelmi hagyományaira vezethető vissza. A rendészet ráadásul együtt fejlődik egy adott állam közigazgatásával, büntetőjogával.⁸¹

Közismert Bill Tupman és Alison Tupman rendészeti modellje⁸², amely három nagy kategóriába sorolja az államok rendészetét:⁸³

1. napóleoni (*Napoleonic*) modell,
2. országos (*National*) modell,
3. decentralizált (*Decentralised*) modell.

A napóleoni modellben az állami rendészet alapvetően két nagy részre oszlik:

1. a védelmi minisztérium alá tartozó, paramilitáris csendőrségre, amely vidéken működik és
2. a belügyminisztérium alá tartozó civil vonásokat mutató rendőrségre, amelyet a városokban alakítanak ki.

A fenti két nagy rendészeti szerv mellett jellemző még az igazságügyi rendészeti szervek működése, amelyek a nyomozásért felelnek, valamint más speciális feladatok ellátására létrehozott rendőri szervek.

Napóleoni rendszerben működik mind a mai napig a rendészet például Franciaországban, Olaszországban és működött Ausztriában 2005-ig⁸⁴ és Magyarországon is 1945-ig.⁸⁵

Bill Tupman és Alison Tupman meglátása szerint az országos modellt az olyan etnikailag homogén, viszonylag alacsony népsűrűséggel rendelkező államok alkalmazzák, mint a skandináv államok vagy egyes közép-európai államok. Az országos modellben egységes nemzeti rendőrség működik, egy rendőrfőnök irányítása alatt.⁸⁶ Ezen modellhez tartozik hazánk is.

A harmadik modell Bill Tupman és Alison Tupman szerint a decentralizált modell, amely modell nagy változatosságot mutat. A modell fő vonásai összefoglalhatók abban, hogy az egyes rendészeti szerveknek viszonylag önálló toborzási, döntéshozatali és felelősségre vonási jogosítványai vannak, illetve az egyes rendészeti szervek földrajzilag egymástól elkülönülnek.⁸⁷ Decentralizált rendészeti modellt alkalmaz például Anglia, Németország, Kanada.

Az, hogy az egyes államok milyen rendészeti modellt alakítottak ki, több olyan tényezőtől függ, mint egy adott ország történelme, népessége, földrajzi elhelyezkedése.⁸⁸ Leszögezhető, hogy az egyes államok rendészete folyamatos változásban van, előfordulhatnak éles váltások az egyes modellek között, de előfordulhatnak lassabb átmenetek is.

Bill Tupman és Alison Tupman modellje hasonlatos az angolszász és francia rendészeti modell felosztásához és nagyon hasznosnak tekinthetjük, amennyiben egy állam, mint egész tekintetében vizsgáljuk a rendészetet, azonban az önkormányzati rendészet szemszögéből

⁸¹ NAGY Judit: Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés. In: KORINEK László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 132.

⁸² BILL TUPMAN-ALISON TUPMAN: *Policing in Europe: Uniform in Diversity*. Exeter, Intellect, 1998.12-13.

⁸³ Uo. 11.

⁸⁴ <http://www.polizei.gv.at/wien/publikationen/geschichte/gendarmerie.aspx> Letöltés dátuma: 2016.08.21.

⁸⁵ a csendőrség feloszlásáról és az államrendőrség megszervezéséről szóló 1945. évi 1.690. M. E. számú rendelet

⁸⁶ TUPMAN-TUPMAN (1998) i.m. 12.

⁸⁷ Uo. 12.

⁸⁸ Uo. 11.

elnagyolt és kevés támpontot nyújt, nem igazán alkalmas pontos kategorizálásra, ugyanis önkormányzati rendészet a Tupman modell mindhárom kategóriájában létezhet.

John Varghese *A Comparative Study of Police Structure* című tanulmányában az előzőektől eltérően osztályozta az államok rendészeti struktúráit.⁸⁹

1. Legitimáción vagy jogi háttéren alapuló rendőrségi funkció alapján történő felosztás:

- rendészet beleegyezés alapján (*policing by consent*),
- rendészet jog alapján (*policing by law*).

2. Rendészet felosztása irányítási struktúra alapján:

		Centralizált	Decentralizált
	Egyszerű/egységes	Kína, Szaúd-Arábia	(nem lehetséges)
Összetett	Koordinált	Franciaország	Egyesült Királyság
	Nem koordinált	Spanyolország	USA/India

1. táblázat - Rendészet felosztása irányítási struktúra alapján. Forrás: John Varghese: *Policing models – A Comparative Study of Police Structure*.

Egységes modellről beszél Varghese, amennyiben a rendőri erők egy országban egy vezető alá vannak egységesen szervezve. Ha egy országban, több rendőri erő van, akkor összetett modellről beszélünk. Az összetett modellen belül koordinált modellről akkor van szó, amennyiben az egyes rendőri erők földrajzilag jól elkülöníthetők egymástól és funkcióik nem fedik át egymást. Összetett és nem koordinált egy állam rendészeti modellje, amennyiben az egyes rendészeti szervek funkcióiban átfedés található. Koordinált centralizált modellt alkalmazó államok rendőrsége centralizált irányítás alatt áll. Amennyiben egy államban nem beszélhetünk centralizált irányításról, abban az esetben decentralizált irányítási struktúra valósul meg.⁹⁰

Finszter Géza 'A rendészeti szervek működésnek jogi alapjai' című művében a rendészeti működés stratégiai iránya alapján megkülönböztet reaktív és proaktív rendőrségeket. A reaktív rendőrségek általában a centralizált rendőrségi modellben, míg a proaktív rendőrségek a decentralizált rendőrségi modellben mutatnak fel sikereket.⁹¹

További felosztási lehetőség a rendőrségek felderítő típusú és processzuális típusú rendőrségekre való felosztása. Felderítő típusú rendőrség az eljárási jogosítványokat szűk körben való gyakorolja, inkább a bizonyítékok összegyűjtése és a gyanúsított kézre kerítése a feladata. A processzuális típusú rendőrség a büntetőeljárás során komoly jogosítványokkal rendelkezik a bizonyítás lefolytatásában és a vád alapozásában.⁹²

Finszter Géza a hivatkozott művében további csoportosítási lehetőségeket mutat be, amelyeket az alábbi ábrán szemléltetnek:

⁸⁹ John VARGHESE: *Policing models – A Comparative Study of Police Structure* 3. http://www.academia.edu/7019713/Policing_Models- A Comparative Study of Police Structure (Letöltés dátuma: 2016.11.05.)

⁹⁰ John VARGHESE: i. m. 3.

⁹¹ FINSZTER Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2008. 167.

⁹² Uo. 167-168.



2. ábra - Forrás: Finszter Géza: A rendészeti szervek működésének jogi alapjai.

Jelen dolgozat szempontjából a legfigyelemreméltóbb a feladat- és hatáskörmegosztás alapján és a közigazgatás szervezetében elfoglalt hely alapján való felosztás.

A feladat- és hatáskörmegosztás alapján centralizált és decentralizált rendészeti modell különböztethető meg. Finszter szerint a centralizált modell alapvetően a kontinentális államok sajátja, míg a decentralizált modell az angolszász államokra jellemző. Ezen felosztás továbbgondolását láthattuk John Vargehese-nél is, és meglátásom szerint ez a centralizált-decentralizált felosztás szerinti kategorizálás a legelső, amit szemügyre kell vennünk, amikor egy állam önkormányzati rendészeti igazgatását kívánjuk vizsgálni.

A közigazgatás szervezetében elfoglalt hely szerinti felosztás, ahol dekoncentrált államrendőrséget és önkormányzati rendőrséget különböztet meg Finszter Géza, szintén fontos felosztási lehetőség. A felosztás azonban meglátásom szerint nem teljes, ugyanis arról nem szól, hogy a tartományi, regionális rendőrségek, valamint az önkormányzati rendőrségek közigazgatásban elfoglalt helye is államonként is különböző lehet.

A fenti részletezett rendészeti modell felosztások alapvetőek, azonban hiányolom belőlük az önkormányzat-állam helyi rendészeti feladatmegosztására utaló felosztást és az alapján képezhető kategorizálást, modellalkotást. Alapvetően a központi hatalom 'engedékenységén' múlik, hogy egy önkormányzati testület mennyiben tud közreműködni a demokratikus

államéletben,⁹³ így a központi hatalmon múlik az is, hogy milyen terjedelmű lehet egy adott államban az önkormányzatok rendészeti feladatellátása. Az előbbieket miatt a helyi rendészet vonatkozásában egy saját felosztást dolgoztam ki, amellyel érzékeltethető egy önkormányzat rendészeti hatásköreinek terjedelme.

A modell kidolgozását megelőzően tanulmányoztam az egyes államok önkormányzati rendészetét, fókuszálva az állami rendőrséggel való viszonyrendszerre, hatáskörmegosztásra, kiemelten foglalkozva Spanyolország (Katalónia), Franciaország, Szlovákia, Szlovénia, Csehország, Finnország, Kanada és Dánia önkormányzati rendészetével. A többi európai állam önkormányzati rendészetének áttekintéséhez pedig megfelelő alapot, biztosított Daniel Donelly *Municipal Policing in the European Union*⁹⁴ című műve.

A vizsgált államok vonatkozásában azonosítottam az alábbi főbb összehasonlítási szempontokat, amelyeken keresztül az önkormányzati rendészetek csoportosíthatók:

1. Centralizált vagy decentralizált egy állam rendészete?
2. Az önkormányzatnak milyen szerepet szán az állam a helyi közbiztonság kialakításában?
3. Hozhat-e létre egy állam önkormányzati rendészeti szervet?
 - ha létrehozhat,
 - o milyen típusú önkormányzati rendészeti szervet/szerveket hozhat létre (rendőrségi vagy rendészeti szerv),
 - o milyen az állami és az önkormányzati rendészet viszonya?
 - o milyen különbségek és azonosság fedezhetők fel az állami és az önkormányzati rendészeti szerv hatásköre, eljárása között?
 - o milyen kényszerítő eszközök, kényszerintézkedések állnak az önkormányzati rendészeti szerv rendelkezésére?
4. Ha egy önkormányzat nem hozhat létre önkormányzati rendészeti szervet, milyen eszközök állnak rendelkezésre helyi rendészeti tevékenység folytatására?

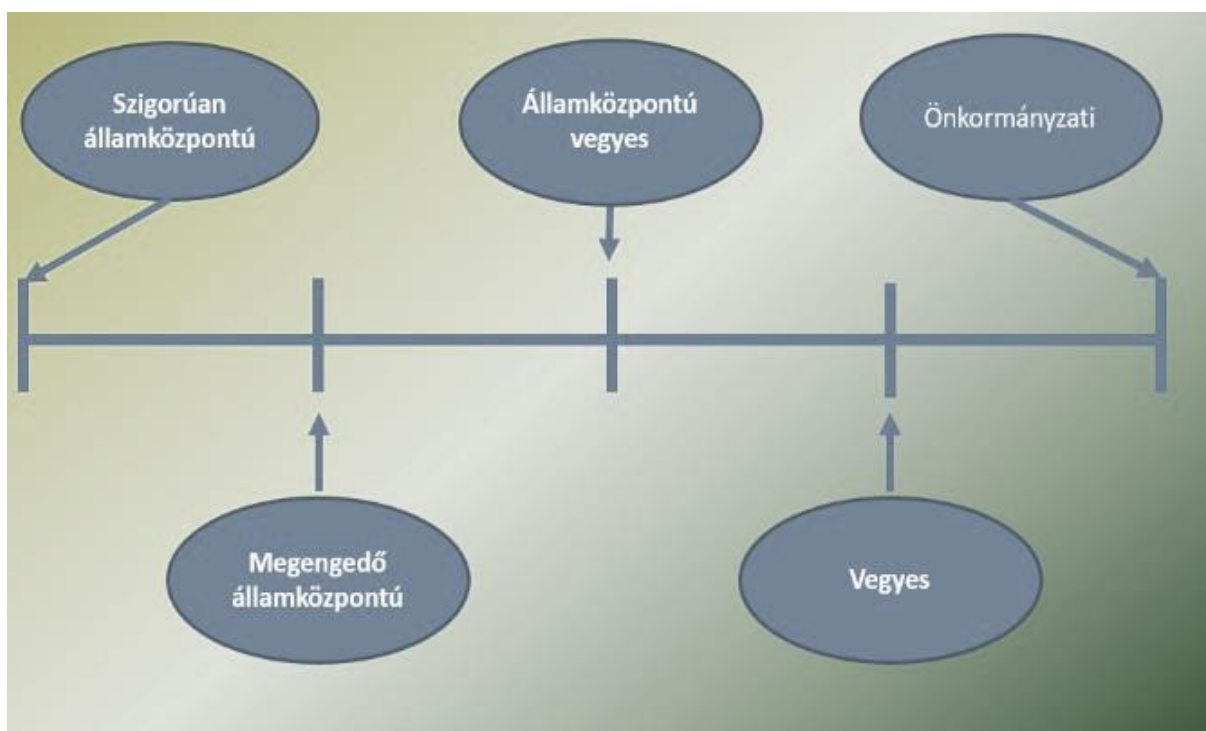
Az önkormányzati rendészetre vonatkozó modellek megalkotását, felhasználva a Tupman modell eredményeit, ahogy korábban már ezt jeleztem, érdemes az állam és az önkormányzat közötti hatáskörmegosztásból vizsgálni. Az ilyen irányú vizsgálatot követően egy skálát lehet felrajzolni, a gyakorlatilag nem létező önkormányzati rendészettel rendelkező országoktól azon országokkal bezárólag, ahol domináns, mondhatni egyeduralkodó aktor az önkormányzati rendészet. Az előbbieket szerint az alábbi kategóriák alakíthatók ki:

1. Szigorúan államközpontú modell, amelyben nincs vagy csak marginális az önkormányzati rendészet szerepe.
2. Megengedő államközpontú modell, amelyben kizárólag állami rendőrség létezik, azonban az önkormányzatok létrehozhatnak korlátozott hatáskörű önkormányzati rendészeti szerveket rendészeti feladataik ellátására.
3. Államközpontú vegyes modell, amelyben az önkormányzatok számára lehetőség önkormányzati rendőrség létrehozása, így a rendőrség decentralizációja megvalósul, azonban ezen önkormányzati rendőrségek csak kiegészítő szereppel bírnak a domináns állami rendőrség – és esetenként csendőrség - mellett.
4. Vegyes modell, amelyben az önkormányzatok által létrehozott rendőrség elláthatja az állami rendőrség feladatait, így szinte teljes mértékben helyettesítheti az önkormányzati rendőrség az állami rendőrséget.

⁹³ FÁBIÁN Adrián: *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei*. Doktori értekezés. Pécs, 2005. 6.

⁹⁴ Daniel DONELLY: *Municipal Policing in the European Union Comperative Perspectives*. Hampshire, Palgrave Macmillan. 2013.

5. Önkormányzati modell, ahol nem létezik települési szinten állami, kizárólag önkormányzati rendőrség.



3. ábra - Forrás: szerző saját szerkesztése.

Dolgozatomban az egyes modelleket, az önkormányzati modell kivételével, ugyanis önkormányzati modellt alkalmazó modern államot nem ismerünk, egy-egy állam önkormányzati rendészetének vázlatán keresztül mutatom be, külön fejezeteket szentelve hazánk (megengedő államközpontú modell) Franciaország és Szlovákia (államközpontú vegyes modell), valamint Kanada (vegyes modell) önkormányzati rendészetének ismertetésére. Az alábbiakban az egyes modellek főbb jellemzőit emelem ki egy-egy példán keresztül.

IV.3. Szigorúan államközpontú modell

A szigorúan államközpontú modellben nem vagy csak marginálisan létezik az önkormányzati rendészet, önkormányzati rendészeti szervezetrendszer pedig egyáltalán nincs, ilyen szerv létrehozására jogszabály lehetőséget nem ad. A szigorúan államközpontú modellt alkalmazó államok rendészeti tipikusan centralizált államok, a települések rendészeti igazgatása az állam irányítása alá tartozik egy egységes állami rendőrség képében.

Ezen modellhez tartoznak az északi államok (pl.: Dánia, Svédország, Finnország) és tipikusan a törpeállamok, valamint a szovjet típusú berendezkedést megvalósító diktatórikus államok, ahol természetesen önkormányzatokról sem beszélhetünk. Az olyan törpeállamok, mint például Málta tekintetében a centralizáció érthető, ugyanis az állam méreténél fogva nem feltétlenül szükséges a rendészet, illetve a rendőrség decentralizációja.⁹⁵ Az északi államok centralizált rendészeti struktúrájának kialakulásának vázlatára jelen dolgozat nem vállalkozhat, azonban megjegyzendő, hogy a rendészet centralizációja mindenképpen érdeklődésre tart számot, ugyanis az északi államokban hagyományosan nagy az önállósága az

⁹⁵ Málta esetében megjegyzendő, hogy létezik a *Local Wardens* intézménye, amely intézmény munkavállalói tipikusan helyi rendészeti feladatokat látnak el, azonban ezen szolgáltatók, bár együttműködnek az önkormányzatokkal, magánvállalkozások. Lásd: *Private Guards and Local Wardens Act* (Málta)

önkormányzatoknak, a közigazgatás sok tekintetben decentralizáltabban működik, mint hazánkban.

A szigorúan államközpontú modellt alkalmazó államok közül kiemelésre érdemes Finnország rendszete. A szigorúan államközpontú modell alkalmazása ugyanis Finnországban nem jár azzal, hogy a rendőrség elszakad a helyi közösségektől, hanem a rendőrség, immár több évtizede, törekszik arra, hogy minél közvetlenebb kapcsolatokat építsen ki a helyi közösségekkel, tudatosan alkalmazva a *community policing* elveit⁹⁶ és építve az átláthatóság előnyeire.⁹⁷

A finn önkormányzatok az állami rendőrséggel több területen szorosan együttműködnek, problémák esetén folyamatosan egyeztetnek (pl.: gyermekvédelem területén felmerülő problémák), azonban az önkormányzatoknak nincs formális ráhatásuk a rendőrség működésére. Míg hazánkra jellemző, hogy az önkormányzatok akár pénzügyi eszközökkel is támogatják a rendőrség működését, ilyen támogatásokra Finnországban nemigen találhatunk példát. A finn önkormányzatok a rendőrség mellett még a magánbiztonsági szolgáltatásokra támaszkodhatnak, amennyiben olyan feladat merül fel (pl.: objektum őrzése), amely indokolja az ilyen szolgáltatások igénybevételét. Megemlíthető még az önkéntesek szerepe, akik az önkormányzati rendezvények lebonyolítása során egyes rendészeti jellegű feladatok (pl.: közterületi parkolás biztosítása) ellátásában érdemi hatáskör nélkül segítkeznek.⁹⁸

A szigorúan államközpontú modellben az önkormányzatok a települési közbiztonsággal kapcsolatos problémáik esetén az állami rendőrségre kénytelenek támaszkodni, míg az állami rendőrségnek fokozottan kell ügyelnie arra, hogy feladatai ellátása esetén ne távolodjon el a helyi közösségektől. A szigorúan államközpontú modellben tehát a rendőrség és az önkormányzatok közötti folyamatos kooperáció biztosítása az egyik legfontosabb sarokkö a települések közbiztonságának megteremtése érdekében.

IV.4. Megengedő államközpontú modell

A megengedő államközpontú modellhez tartozó államokban, hasonlóan a szigorúan államközpontú modellt alkalmazó államokhoz, egy központi, állami rendőrség létezik, azaz a rendőrség centralizált, az önkormányzatok nem hozhatnak létre önkormányzati rendőrségeket. A két modell közötti eltérés az, hogy az önkormányzatok számára az állam lehetőséget biztosít önkormányzati rendészeti szervezet létrehozására. Hangsúlyozandó, hogy a megengedő államközpontú modellben nem lehetséges önkormányzati rendőrség létrehozása, kizárólag nem rendőrségi jogállású önkormányzati rendészeti szervek alakíthatók ki.

Ezen modellhez tartozó államok önkormányzatai sokrétű rendészeti feladatokkal rendelkeznek, azonban rendészeti feladataik megvalósításában nagy mértékben a rendőrségre támaszkodnak, saját önkormányzati rendészeti szerveik **kiegészítő** szerepet látnak el a közbiztonság megteremtése során.

⁹⁶ DONELLY i.m. 67-68.

⁹⁷ CHRISTIÁN (2016) i. m. 699.

⁹⁸ A finnországi helyi rendészet vázlata Markku Leppälahti, Ypäjä Község Önkormányzatának önkormányzati tanácsának tagjával, aki egyben nyugállományú rendőr is, készített interjú alapján.

A megengedő államközpontú modellhez olyan közép-európai államok tartoznak, mint hazánk⁹⁹, Szlovénia és Lengyelország.¹⁰⁰ A továbbiakban Szlovénia önkormányzati rendszetét fogom vázlatosan ismertetni.

Szlovéniában a rendőrség a Belügyminisztérium irányítása alatt álló, centralizált, hierarchikus szervezet, amely kulcsszerepet játszik a biztonság, közrend és bűnmegelőzés biztosításában.¹⁰¹ A rendőrségektől függetlenül a szlovén helyi önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy létrehozzanak önkormányzati felügyelői szolgálatokat közbiztonsággal és rendszettel kapcsolatos helyi feladatok ellátására. Az önkormányzati felügyelői szolgálatok összehasonlítva a rendőrséggel a szlovén rendszetben jóval kisebb jelentőséggel bírnak, amelyet jól mutat, ha összevetjük az önkormányzati felügyelői szolgálatok és a rendőrség állományának létszámát. A 2015-ös adatok szerint a rendőrség személyi állománya Szlovéniában 6.991 fő, míg az önkormányzati felügyelői szolgálatok létszáma 169 fő. A 169 fő önkormányzati felügyelő 190 önkormányzat területén lát el szolgálatot.¹⁰² Megjegyzendő, hogy mindösszesen 20 olyan önkormányzat van Szlovéniában, ahol nem foglalkoztatnak önkormányzati felügyelőt¹⁰³, amely a nyilvánvaló alacsony felügyelői létszám ellenére figyelemre méltó adat, ugyanis azt sejteti, hogy az önkormányzatok feladataik ellátása során támaszkodnak az önkormányzati felügyelőkre.

Érdeemes még áttekinteni az önkormányzati felügyelők alapvető feladatait, hiszen a feladatokon keresztül látható, hogy az önkormányzatok rendészeti feladatai milyen területeket fognak át. Az önkormányzati felügyelői szolgálatok alapvető feladatai az alábbiak:¹⁰⁴

1. a lakóövezetekben történő biztonságos és egyenletes forgalom biztosítása,
2. a környezet és az utak védelme a településeken és a külterületeken,
3. önkormányzati utak, szórakozási és más övezetek biztonságának garantálása,
4. köztulajdon, természeti és kulturális örökség védelme,
5. közrend és béke fenntartása.

Az önkormányzati felügyelők a közlekedés biztonságának érdekében jogosultak ellenőrizni a közlekedési és gyalogos területeket, biztonsági övek becsatolását, a maximális és néhány gépjárműnél a minimális sebesség betartását, a megállást, a parkolást, a mozgáskorlátozottak számára kijelölt parkolóhelyen a parkolást, várakozást, illetve azokat a területeket, ahol a parkolás nem megengedett.¹⁰⁵

Az önkormányzati felügyelők feladatait áttekintve tálcán kínálja magát a lehetőség, hogy vessük össze hazánk önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyeinek és a szlovén önkormányzati felügyelők feladatait, ugyanis mindkét állam ugyanabba a rendészeti modellbe tartozik. A feladatellátásra fókuszálva első látásra is szembetűnő, hogy Szlovéniában mindössze az önkormányzati felügyelő nevezhető ki önkormányzati rendészeti feladatok ellátására, addig hazánkban hat különböző típusú önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyt¹⁰⁶ is ismerünk, amely mindenképpen elgondolkodtató. A feladatellátás összevetését követően megállapíthatjuk, hogy a feladatok túlnyomórészt megfeleltethetők a hazai

⁹⁹ Hazánk önkormányzati rendszetének elemzését és kutatását külön fejezetben (VI. fejezet) mutatom be.

¹⁰⁰ <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-strazach-gminnych/> Letöltés dátuma: 2017.05.03.

¹⁰¹ SOTLAR—DVOJMOČ (2015) 331.

¹⁰² Uo. 331.

¹⁰³ Uo. 336.

¹⁰⁴ Uo. 338.

¹⁰⁵ Uo. 338.

¹⁰⁶ közterület-felügyelő, mezőőr, önkormányzati természetvédelmi őr, rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, halászati őr

önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek feladatainak¹⁰⁷, azzal a kiegészítéssel, hogy az önkormányzati rendészeti joganyag Szlovéniában egységes, míg hazánkban széttagolt¹⁰⁸, illetve Szlovéniában valamivel több hatáskörrel rendelkeznek az önkormányzati felügyelők a közlekedésrendészet területén, mint a hazai önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek.

A megengedő államközpontú modellben tehát, ahogy azt Szlovénia esetében láthattuk, az önkormányzatok nagy mértékben kénytelenek támaszkodni az állami rendőrségre, mint a közbiztonság megteremtésének fő letéteményesére. Az önkormányzatok azonban alkalmazhatnak olyan személyeket, akik hatékonyan támogathatják a rendőrség munkáját, illetve érvényt szerezhetnek az őket alkalmazó önkormányzat rendészeti politikájának. Kiemelendő, hogy az önkormányzatok a megengedő államközpontú modellben, mivel nem hozhatnak létre saját rendőrséget, csak korlátozottabb hatáskörű önkormányzati rendészeti szervezetet, kevésbé lehetnek képesek arra, hogy a közbiztonság látványos javulása esetén az eredményeket maguknak vindikálják, magukat a közbiztonság megteremtésében kulcsszerepet játszó aktorként definiálják.

IV.5. Államközpontú vegyes modell

Az államközpontú vegyes modellhez tartozó államok a Tupman modell szerint, ellentétben a korábban vázolt két modellel, a decentralizált (és sok esetben a napóleoni) rendőrségi modellhez tartoznak, ugyanis az önkormányzatok létrehozhatnak saját fenntartás és irányítás alatt önkormányzati rendőrséget. Az államközpontú vegyes modellt alkalmazó államokra jellemző és ez a modell egyik alapvető sajátossága, hogy az állami rendészetet nem helyettesítheti az önkormányzati rendőrség, hanem az önkormányzati rendőrség kiegészítő jellegű szerepet játszik, az önkormányzati rendőrség együttműködni köteles az állami rendőrséggel. Az önkormányzati rendőrség a feladatait ebben a modellben párhuzamosan látja el az állami rendőrséggel, azonban feladatai szigorúan a helyi közrend és közbiztonság önkormányzati fenntartásához kapcsolódnak.

Az államközpontú vegyes modellhez tartozik többek között Spanyolország¹⁰⁹, illetve a modell mintájaként később bemutatásra kerülő Franciaország és Szlovákia.

Ezen alfejezet tekintetében példaként Spanyolország önkormányzati rendészeti igazgatására érdemes egy pillantást vetünk.

A spanyol alkotmány 137. cikke kimondja, hogy a spanyol állam területileg községekre (*municipalities*), provinciákra (*provinces*) és autonóm tartományokra (*self-governing communities*) oszlik. Az alkotmány 149. § 29. pontja szerint a közbiztonság fenntartása állami feladat, azonban e kötelezettséget az autonóm tartományok organikus törvényben és a tartományok statútumában meghatározott azon jogának sérelme nélkül kell vállalni, hogy rendőri erőket hozzanak létre.¹¹⁰

Az autonóm tartományok a spanyol alkotmány 149. § 22. pontja értelmében vállalhatják a helyi rendőri erők koordinációját az organikus törvényben meghatározottak szerint.¹¹¹ Az 1986/2-es

¹⁰⁷ Lásd: a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény, Fbtv., a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, Erdőt., Haltv.

¹⁰⁸ SOTLAR—DVOJMOČ (2015) 35.

¹⁰⁹ BACSÁRDI József—CHRISTIÁN László: Katalán rendészeti igazgatás, a helyi rendészet Barcelonában. *Belügyi Szemle*, 2017/10. 26-41.

¹¹⁰ http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf (Letöltés dátuma: 2016.07.06.)

¹¹¹ Uo.

organikus törvény (*Ley Orgánica 2/1986*) rendelkezik a biztonság fenntartására hivatott rendőri szervekről. Az 1986/2-es organikus törvény 9. cikkelye alapján a belügyminisztérium irányítása alá tartozik két különböző rendőrség:¹¹²

Spanyolország, amelynek rendészete a napóleoni modellhez tartozik, az 1986/2-es organikus törvény 11. cikkely 2. pontja szerint létrehozta a rendőrséget, amelynek elnevezése *Cuerpo Nacional de Policía* (nemzeti rendőrség) és a provinciák székhelyén és a kormány által meghatározott más városokban működik.¹¹³ A *Cuerpo Nacional de Policía* mellett működik a *Guardia Civil* (polgárőrség), amely a Magyarországon korábban meglévő csendőrséghez hasonlóan túlnyomórészt a vidéki közrend és közbiztonság fenntartásáért felel az 1986/2-es organikus törvény 11. cikkely 2. pontja alapján.

Az állami irányítású rendészeti szervek mellett a helyhatóságok az 1986/2-es organikus törvény 51. cikkely 1. pontja alapján hozhatnak létre települési illetékességgel helyi rendőrségeket (*Policías Locales*), valamint az 51. cikkely 2. pontja alapján különböző elnevezésű helyi rendészeti szerveket.¹¹⁴ Spanyolország Katalónia autonóm tartományában 2014-ben például 41 önkormányzat tartott fenn önkormányzati rendőrséget, amelyek összesen 10.631 főt foglalkoztattak.

Ha egy településen önkormányzati rendőrséget hoznak létre, akkor az állami rendőrség az együttműködési megállapodásban meghatározottak szerint láthatja el a közbiztonsági feladatait, kiegészítve az önkormányzati rendőrséget.

Az önkormányzati rendőrséghez a következő feladatok tartoznak¹¹⁵:

1. helyi hatósági épületek és létesítmények őrizete és felügyelete,
2. települési forgalomszervezési feladatok ellátása a közlekedési szabályok szerint,
3. közlekedési baleset esetén a forgalom irányítása,
4. igazgatásrendészeti feladatok ellátása a települési rendeletek alapján,
5. polgári védelmi feladatok ellátása,
6. igazságügyi rendészeti feladatok ellátása,
7. bűnmegelőzési feladatok,
8. közterületek felügyelete és együttműködés az állami vagy autonóm tartományi rendőrségekkel tüntetések és olyan események idején,
9. amennyiben szükséges, együttműködés civil jogviták megoldásában.

A jogszabályban felsorolt feladatok megegyeznek az állami, Katalóniában a tartományi rendőrség közbiztonsági hatásköreivel.

Az önkormányzati rendőrségeknek elsőségük van az állami rendőrséggel párhuzamos feladatellátása során, hiszen elsősorban ők felelnek a helyi közrendért és a közbiztonságért. Az önkormányzati rendőrségek számára szükséges széles körű felhatalmazás és eszközrendszer is rendelkezésükre áll a feladatok végrehajtásához. A jogalkotó, hasonlóan hazánkhoz, bátorítja a települési rendőrségek létrehozását azzal, hogy lehetőséget ad az egymással szomszédos önkormányzatoknak arra, hogy közösen hozzanak létre ilyen intézményeket.¹¹⁶

Az állami és az önkormányzati rendőrségek együttműködése kiemelt jelentőségű, ezt az is mutatja, hogy lehetőség van arra, hogy az önkormányzati rendőrség és az állami rendőrség a működésének összehangolására intézményesített szervet, helyi közbiztonsági testületet (*Junta*

¹¹² http://www.policia.es/cnp/normativa/normativa_lo_1986_02_tit_2_cap_1.html (Letöltés dátuma: 2016.08.06)

¹¹³ Uo.

¹¹⁴ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51 (Letöltés dátuma: 2016.08.08.)

¹¹⁵ Uo.

¹¹⁶ Uo.

Local de Seguridad) működtessenek. A testület elnöke fő szabályként a település polgármestere.¹¹⁷

IV.6. Vegyes modell

A vegyes modellhez tartozó államok rendőrségi rendszere, hasonlóan az államközpontú vegyes modell alkalmazó államokhoz, a Tupman modell szerint decentralizáltnak tekinthető, ugyanis a települési önkormányzatok létrehozhatnak az állami rendőrség mellett önkormányzati rendőrséget is. A vegyes modell és az államközpontú vegyes modell közötti különbség az önkormányzati rendőrség hatáskörének terjedelmében rejlik, ugyanis a vegyes modellt alkalmazó államokban az önkormányzati rendőrség nem csupán kiegészítheti, hanem **helyettesítheti** az állami rendőrséget a településeken. A vegyes modellhez tartozó államokban, azon önkormányzatok területén, ahol létrehoztak önkormányzati rendőrséget vagy az állami rendőrséggel teljesen párhuzamosan kerül sor a feladatellátásra, vagy egyáltalán nem működik állami rendőrség.

A vegyes modellt alkalmazó államok például Kanada, ahol egy önkormányzat közigazgatási területén az önkormányzati rendőrség mellett nem működhet állami rendőrség és Ausztria, ahol a szövetségi (állami) rendőrség (*Bundespolizei*) és az önkormányzati rendőrség (*Gemeindewachkörper*) egymás mellett élése valósul meg. Itt az osztrák önkormányzati rendészet alapjait mutatom be.

Ausztria önkormányzati rendészeti szervezetrendszerére, eltérően Szlovénia és Franciaország önkormányzati rendészetétől, a folyamatos, máig tartó hanyatlás a jellemző. Nem vázolva Ausztria rendészetének történetét, kiemelném, hogy egészen a II. világháborúig az önkormányzati rendőrségek aktív és jelentős szereplői voltak a települési rendészetnek, azonban az önkormányzati rendőrségek száma drasztikusan csökkenni kezdett a II. világháborút követően, 1992-re például csak 45 működő önkormányzati rendőrség maradt. Egy 1991-es alkotmányreform eredményeképpen az önkormányzati rendőrségek működésének jogalapja megszűnt Ausztriában, így egészen 1999-ig a megmaradt önkormányzati rendőrségek az illegalitás határán mozogtak. A helyzetet az 1999-es újabb alkotmányos reform oldotta fel, amikor is hivatalosan is hét évre visszamenő hatállyal elismerték az önkormányzati rendőrségek működését.¹¹⁸ Az önkormányzati rendőrségek száma 1992 óta tovább csökkent. Önkormányzati rendőrséget fenntartó önkormányzatok száma jelenleg 37¹¹⁹, amely szám hozzávetőlegesen 1,5 %-a az összes 2.357 osztrák helyi önkormányzatnak.

A 37 helyi önkormányzat valamivel több, mint 300 önkormányzati rendőrségi dolgozót alkalmaz, amely szám szintén elenyésző a majdnem 30.000 fővel rendelkező szövetségi rendőrségi állományhoz képest.¹²⁰ Álláspontom szerint komoly szerepet játszik az önkormányzati rendőrségek csekély számában az a tényező, hogy történelmi okokból a tartományi székhelyek és más olyan települések számára, ahol bűnüldöző hatóságok működnek, **nem megengedett az önkormányzati rendőrség létrehozása**. Önkormányzati rendőrség létrehozása és fenntartása rendkívül nagy költséggel jár az önkormányzatok számára és az osztrák szabályozás alapján a legnagyobb teherbíró képességgel és népességgel rendelkező települések számára nem lehetséges az önkormányzati rendőrségek kialakítása.¹²¹

¹¹⁷ Uo.

¹¹⁸ https://www.bmi.gv.at/magazinfiles/2011/11_12/files/gemeindewachen.pdf Letöltés dátuma: 2015.10.14.

¹¹⁹ Uo.

¹²⁰ http://bmi.gv.at/bmi_documents/2049.pdf Letöltés dátuma: 2015.10.15.

¹²¹ Bundes-Verfassungsgesetz 78d

A vegyes modellnek megfelelően az önkormányzati rendőrségek mellérendeltségi viszonyban vannak a szövetségi rendőrséggel, a két rendőrség helyi közbiztonság biztosítására irányuló hatásköre túlnyomórészt megegyezik egymással, azzal a kitételrel, hogy az önkormányzati rendőrségek feladatait az adott önkormányzati rendőrség mérete határozza meg. Minél nagyobb egy önkormányzati rendőrség, annál több feladatot láthat el. Azt, hogy egy önkormányzati rendőrség milyen feladatokat láthat el, a tartományi kormányzat határozza meg rendeletben.¹²²

A két rendőrség közötti feladatmegosztásra jellemző a párhuzamosság, azaz a bűncselekményt vagy szabálysértést észlelő rendőrség jogosult az eljárásra. Ez koordinációs problémákat okozhat, ugyanis a jelenlegi szabályozási környezetben a rendőrségek egymás eljárásairól nem tudnak, kizárólag a jogerőre emelkedett szabálysértési vagy büntetőügyek tekintetében létezik olyan nyilvántartása, amelybe mindkét rendőrség betekinthez.

Az önkormányzati rendőrség rendőreinek jogállása és a szövetségi rendőrség rendőreinek jogállása, rangjai, bérezése megegyezik egymással, a képzésre, továbbképzésre vonatkozó szabályok szintén azonosak.

Ausztria önkormányzati rendőrségeit fenntartó települések közül kiemelendő Baden bei Wien,¹²³ mint Ausztria legnagyobb önkormányzati rendőrségét működtető település. A badeni önkormányzati rendőrség, mint a legnagyobb osztrák önkormányzati rendőrség 35 főállású és 6 részállású dolgozóval rendelkezik, akik kizárólag Baden közigazgatási területén, a szövetségi rendőrökkel párhuzamosan tevékenykedve látják el a feladataikat. Összehasonlításképpen mindenképpen említésre érdemes, hogy a badeni önkormányzati rendőrség mellett működő szövetségi rendőrség összlétszáma 45 fő, amelynek munkáját könnyíti, terheit részben átveszi az önkormányzati rendőrség. Baden bei Wien önkormányzati rendőrsége amellet, hogy átveszi és könnyíti a szövetségi rendőrség munkáját, közbiztonsághoz kapcsolódó szolgáltatások széles körét (pl.: önvédelmi tanfolyamok, közbiztonsággal kapcsolatos előadások szervezése) biztosítja a lakosok számára, ezzel növelve elfogadottságát a településen, illetve hozzájárulva a 'legbiztonságosabb osztrák város'¹²⁴ imázsának megteremtéséhez. Az önkormányzati rendőrség fenntartása Baden bei Wien költségvetésének 4 %-át emészt fel és a fenntartáshoz sem a szövetségi állam, sem a tartomány nem járul hozzá.

Az ismertett osztrák példa alapján levonható a következtetés, hogy mivel a vegyes modellben szinte teljes értékű rendőrséget hozhat létre egy önkormányzat, így az önkormányzati rendőrség hatékony partnere, esetenként helyettesíthetője lehet az állami rendőrségnek. A modellt alkalmazó államok önkormányzatai számára szinte minden eszköz rendelkezésre áll ahhoz, hogy egy település közbiztonságára vonatkozó politikájukat megvalósítsák, az ezzel kapcsolatos sikereket saját sikerükként kommunikálják. A vegyes modell alapján létrejövő önkormányzati rendőrség fenntartása azonban komoly költségvetési forrásokat igényel az önkormányzatoktól, így az önkormányzati rendőrség sikere gyakorlatilag az önkormányzati rendőrség fennmaradásának záloga.

IV.7. Önkormányzati modell

Az önkormányzati modell a modern korban gyakorlatilag hipotetikus modellnek tekinthető, ugyanis azt feltételeznél, hogy az állam teljes egészében az önkormányzatokra bízsa a helyi

¹²² Sicherheitspolizeigesetz Nr. 566/1991 9. § (3)-(4) bekezdés.

¹²³ Az osztrák önkormányzati rendészetet és ezen belül Baden bei Wien önkormányzati rendőrségét Walter Santin Baden bei Wien Városi Rendőrségének ezredese mutatta be workshop keretében. A workshop létrejöttéhez nyújtott segítséget ezúton köszönöm a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság vezetőségének.

¹²⁴ <http://www.baden.at/de/unsere-stadt/sicherheit/> Letöltés dátuma: 2016.12.03.

közbiztonság megteremtését. Ilyen szintű decentralizált rendészeti struktúrát manapság az államok nem építenek ki, azonban a középkor elején, amikor még a központi királyi hatalom gyenge volt, akkor jellemző volt az, hogy a városok önkormányzatai, illetve vidéken a földesurak és a helyi közösségek gondoskodtak a saját közbiztonságukról. Elmondhatjuk, hogy ezt a modellt a társadalmi-gazdasági fejlődés már régen meghaladta.

V. Az önkormányzati rendészet hazánkban

V.1. Az önkormányzati rendészetünk történeti áttekintése

Önkormányzati rendészetünk történelmi alapjai

A helyi közbiztonság megteremtésére a középkorban hazánkban is az alulról szerveződés, a helyi közösség igényeinek szolgálata és annak megszervezése, irányítása volt a jellemző, amely az önkormányzatok elidegeníthetetlen joga volt.¹²⁵

Az önkormányzati rendészetünk nagyon sokáig két nagy pilléren nyugodott:

1. a vármegyék, mint **területi önkormányzatok** rendészete,
2. a községek, városok, mint **települési önkormányzatok** rendészete.

Jelen munkámban a települési önkormányzatok rendészetére szeretnék koncentrálni, hiszen alapvetően a települési önkormányzatok azok, amelyek manapság is, egyre több és több eszközzel felvértezve, feladattal és felelősséggel bírnak a helyi közbiztonság megteremtésében. Az előbbieket miatt itt mindössze csak annyit jegyeznek meg, hogy a vármegyék rendészeti szervezete kisebb szünettel, egészen 1881-ig állt fenn.¹²⁶ A XVIII. századot megelőzően a vármegyei rendészet a vármegyei örrendszeren, majd a XVIII. századtól a pandúrok alkalmazásán nyugodott, akik a vármegye részéről a **vidék** közbiztonságáért voltak felelősek.¹²⁷ A pandúrok, mint a megye karhatalmi szerve, az alispán irányítása alá tartoztak,¹²⁸ akiket általában a vármegye meghatározott részeinek közbiztonságáért felelős csendbiztosok segítettek a munkájukban, A csendbiztosokat a pandúrok vezették.¹²⁹ A pandúrok munkáját a kisebb községekben, ahol városi rendőrség nem működött, különböző őrségek (pl.: Esztergom Vármegyében éjjeli őrség) segítették.¹³⁰ A pandúrok intézménye egyáltalán nem volt egységes, vármegyéről vármegyére eltérő létszámokkal, fizetéssel, sőt szervezettel találkozhattunk. A pandúrszervezetek hatékonysága is kétséges volt, így nem lepődhetünk meg azon, hogy a vidéki közbiztonság megteremtése gyökeres reformért kiáltott.¹³¹ A pandúrok intézményét végül a francia rendészetből eredeztethető, osztrák minta alapján felállított állami csendőrség váltotta fel,¹³² ezzel lezárva hazánk megyei önkormányzatainak rendészeti szervezetének történelmét.

Megfigyelhető, hogy a települési önkormányzati rendészetünk, hasonlóan a francia fejlődéshez,¹³³ már a középkor folyamán is két nagyobb ágra vált szét:

1. egyrészt beszélhetünk a városok, nagyobb községek önkormányzati rendészetéről, amelyből később a városi (önkormányzati) rendőrség fejlődött ki,

¹²⁵ CHRISTIÁN László: *Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről*. In: KÁKAI László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Pécs, Publikon Kiadó. 2010. 41-42.

¹²⁶ Megjegyzendő, hogy például Olaszországban érdekes módon a mai napig fennmaradt a megyék rendvédelmi szervezete, hiszen a provinciák jogosultak polizia provinciale néven tartományi rendészeti szervezetet létrehozni.

¹²⁷ TISZA Miksa: *Magyarország rendőrségének története*. Pécs, „Haladás” Nyomda Részvénytársaság, 1925. 117.

¹²⁸ VÖRÖS Károly: *A polgári kori magyar törvényhatósági közigazgatás*. Budapest, Levéltárak Országos Központja, 1956. 13.

¹²⁹ Uo. 118.

¹³⁰ Uo. 132.

¹³¹ Uo. 115-148.

¹³² 1881. évi III. törvénycikk

¹³³ Lásd: BACSÁRDI József: A francia önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/2.

2. másrésről beszélhetünk a vidék (külterületek) önkormányzati rendszetéről, amelyből később a mezőőrség fejlődött ki.

Hazánk rendszetének fejlődése párhuzamosan mozgott az európai államok rendszetének fejlődésével, láthatóak azok a sarokpontok, amelyek mentén a rendszeti fejlődésben egy-egy új szakasz kezdetét jelölhetjük ki.

Természetesen, az európai tendenciáknak megfelelően egyre erőteljesebben jelent meg az igény az állam részéről a helyi közbiztonság megteremtésében való részvételre, amely vidéken a csendőrség létrehozását jelentette, míg a városokban az önkormányzati rendőrségek felszámolását vonta maga után.

Középkor

A rendszettel kapcsolatos első normákat már Szent István király törvénykönyveiben is megtalálhatjuk.¹³⁴ Ezek a normák az egyes deliktumok büntetését, büntetési tételét tartalmazták, a helyi közösségek rendjének fenntartására információkkal nemigen szolgálnak.¹³⁵

Némileg több támpontot találhatunk a helyi rendszeti tevékenységre vonatkozóan Szent László törvényeit tanulmányozva, ugyanis Szent László törvényeiben például azt olvashatjuk, hogy a vármegyei örök tette meg rendelkezéseinek végrehajtójává.¹³⁶

A hazai települések fokozatos kialakulásával eltérően fejlődött, gyakorlatilag a település méretéhez, az ott lakók életviszonyaihoz és az ellátandó feladatokhoz igazodott, a helyi rendszet is. Eltérő helyi (rendszeti) szabályok voltak érvényben a városokban, a falvakban, illetve a majorságokban.

A középkori városok közbiztonságára vonatkozó egyik legértékesebb forrásunk Buda Város Jogkönyve, bár a rendfenntartásra vonatkozóan kevés szabályt találhatunk benne. Az biztos, hogy a külvárosban három választott polgár tartott feljelentő rendőri szolgálatot, akik a 'rendetlenkedőket' elfoghatták és a bírónak kiszolgáltathatták. Az előbbieken túl a céhbéliek (céh tagok) is ügyeltek a rend fenntartására. A város védelmében pedig a budai polgárok maguk is részt kellett, hogy vegyenek.¹³⁷ Buda Város Jogkönyve egyértelmű forrása annak, hogy a városi polgárság maga, autonóm módon önkormányzati rendelkezések alapján biztosította a közbiztonságot.

A középkor háborúkkal, török hódítással terhelt időszaka nem kedvezett a hazai jog, így a városi közbiztonságra vonatkozó joganyag fejlődésének, azonban azt minden kétséget kizáróan kijelenthetjük, hogy a városokban a közbiztonság fenntartásának joga továbbra is a városokat illette.

A XVI. századtól már viszonylag pontos információkkal rendelkezünk a városok rendfenntartási tevékenységéről, ugyanis számos az életviszonyok nagy részére kiterjedő városi rendelet maradt fenn hazánk. Körmöcbányán például 1537-ben tiltották a részegsége csábítást, Trencsénben pedig a városi kapitány kapott arra jogosultságot, hogy a kocsmában és más

¹³⁴ SALLAI (2018) i. m. 14.

¹³⁵ Ez nem is meglepő annak tudatában, hogy a korabeli Magyarországon maximum város- és falukezdeményekről beszélhetünk.

¹³⁶ SALLAI (2018) i. m. 15.

¹³⁷ DAVORI RELKOVIČ Néda: *Buda Város Jogkönyve (Ofner Stadtrecht). Bölcsészeti doktori értekezés.* Budapest, Stephaneum Nyomda R.T. 1905. 173.

helyeken verekedőket elfogja és börtönbe vesse.¹³⁸ Marosvásárhelyen és Kőszegen pedig már a XVI-XVII. század fordulóján könyvet (nyilvántartást) vezettek az idegenekről.¹³⁹

A városokon kívül a rend fenntartása alapvetően a földesúr akaratán nyugodott.¹⁴⁰ Kiemelt fontosságú volt a vetés védelme a helyi közösség életben maradása, jóléte szempontjából. Ebből kifolyólag már a XVI.-XVII. században földesúri instrukciók és városi statútumok már ismerték határpásztorok (zsitár) szervezetét, akik a vetésre vigyáztak, illetve a parasztok úrbéri kötelezettségei közé tartozott a mezőbíró és csősz tartása.¹⁴¹

A középkorban tehát már jól megfigyelhető volt a városok és a vidék rendészetének elkülönülése, amely mind a mai napig hatással van önkormányzati rendészeti joganyagunkra.

Helyi, önkormányzati rendészet a XVIII. századtól - XX. század első feléig

A török háborúkat követő, immár jóval konszolidáltabb időszakban, tanúi lehettünk a Habsburg uralkodók részéről olyan abszolutista törekvéseknek, amelyek érinthették a városi rendvédelmet,¹⁴² azonban tartós változást a települések rendészeti jogosultságaiban nem hoztak. Hazánk városi rendészetének terhe tehát továbbra is a helyhatóságokra nehezedett. Az 1700-es évektől azonban már számos hivatalos irat maradt fenn településeink életéből, amelyek közül számos dokumentum tanúsítja, hogy mennyire sokszínű volt a helyhatóságok rendészeti feladatellátása. A rendészet, mint a helyi hatalomgyakorlás egyik alapvető ága, ahogy azt Kállay István tanulmányában olvashatjuk, magában foglalta¹⁴³

„a közrend fenntartását; a cseléd- és szolgálügyet; az útlevel, passus kiadását és ellenőrzését; az iparoslegények vándorlásának, a kereskedők utazásainak az engedélyezését; az idegenek, csavargók, koldusok ellenőrzését; a különböző körözéseket, hirdetések; a talált dolgok rendezését; a mértékek és pénzügyek felügyeletét; a tiltott játékok üldözését.”

A fenti hatáskörök a XVIII. századtól tovább bővültek a közlekedés rendezésével, a polgárok és lakosság életvitelének figyelemmel kísérésével, a főben járó ügyekben való nyomozással és a mezőrendészettel, illetve a tűzrendészettel.¹⁴⁴

Figyelemre méltó azonban, hogy központi jogalkotásunk - a reformkori országgyűléseken - először nem a városok rendészetével, hanem a vidék biztonságával foglalkozott. Ez nem volt véletlen, ugyanis a reformkori országgyűlések kettős jelszava a szabadság és tulajdon volt, amelyek szükségképpen elég sok ponton kapcsolódtak a rendészethez is.¹⁴⁵ A vidék, külterületek rendje különösen hangsúlyos volt a reformkori jogalkotók számára, mivel ekkor a hazai gazdaságot a mezőgazdaság dominálta.¹⁴⁶ A reformkori országgyűlés jogalkotó munkájának eredményeképpen elfogadásra került a mezei rendőrségről szóló 1840:9. törvénycikk. A törvénnyel elfogadott mezei rendőrség nem egy intézmény volt, hanem a szabad ég alatt, nyílt területen elkövetett kisebb súlyú károsítások törvény általi megbüntetéséről

¹³⁸ KÁLLAY István: *Városi rendészet a 18-19. században*. In.: KOVÁCS Kálmán (szerk.): *Jogtörténeti értekezések. A jogalkotás és jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon 19-20. század*. Budapest, ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék, 1986. 69.

¹³⁹ KÁLLAY (1986) i. m. 73.

¹⁴⁰ SALLAI (2018) i. m. 17.

¹⁴¹ NAGY Janka Teodóra: *A mezei rendőrségről (Jogsabály és népi jogismeret)*. In.: A Wosinsky Mór (Béri Balogh Ádám) Múzeum Évkönyve (Szerk.: Vadas Ferenc). Szekszárd, Wosinsky Mór Megyei Múzeum. 1993. 239.

¹⁴² CHRISTIÁN (2011) i. m. 42.

¹⁴³ KÁLLAY (1986) i. m. 69.

¹⁴⁴ Uo.

¹⁴⁵ LÁSZLÓ Zsuzsanna: *De politia campestri – A mezei rendőrség intézményéről. Jogtörténeti szemle 1. szám*. Szentendre, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszéke, Széchenyi István Egyetem Jogtörténeti Tanszéke, Miskolci Egyetem Jogtörténeti Tanszéke, 2008. 46.

¹⁴⁶ SALLAI (2018) i. m. 30-31.

rendelkezett.¹⁴⁷ Érdekesképpen itt mindenképpen megjegyzendő, hogy a mezei rendőrségről szóló 1840:9. törvénycikk volt az első olyan hazai törvényünk, amelyben rendőrségről olvashattunk¹⁴⁸

A mezei rendőr fogalmát akkoriban úgy határozták meg, hogy „azok, kik a’ mezei gazdaságban a jó rend’ fenntartására legközelebb ügyelnek, mezei rendőröknek nevezzük.”¹⁴⁹ A mezei rendőrt tehát nem csak hatóságok alkalmazhattak, azonban egyértelmű, hogy a törvény hatálya alá tartoztak azok a mezei rendőrök is, akiket a község fizetett, így a törvényt a mezőőrségről szóló önkormányzati rendészeti szabályozás előfutáraként tisztelhetjük.

A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk 3. §-a kitűnően eldöntötte a mezei rendőrök felügyeletének kérdését is azzal, hogy kimondta, hogy a

„mezei rendőrségre való felügyelés és biráskodás a megyékben ugyan a járásbeli és kerületi szolgabiráknak, a szabad királyi és kiváltságos mezővárosokban pedig a városi kapitányoknak tisztii kötelességökben fog állani; és ha némely megyékben és városokban a mostani tisztviselőknek munkái a mezei rendőrségi foglalatosságokkal olly annyira megsaporodnának, hogy azoknak pontos teljesítése erejüket felülhaladná, az illető törvényhatóságok tisztviselőik számának szaporítását a helytartó magyar tanács útján feljelentendő szükséghez képest szorgalmazhatják, s ez tőlök a szükség valósága esetében megtagadtatni nem fog.”¹⁵⁰

A mezei rendőrség felügyelete tehát egyrészt a járáshoz tartozott, másrészt pedig a városi rendőrségekhez, attól függően, hogy milyen közigazgatási egységben működött egy mezőőr.

Az osztrák-magyar kiegyezést követő konszolidáció jó táptalajt biztosított olyan Magyarország működését alapvetően befolyásoló jogszabályok meghozatalára, mint a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk. Az 1871. évi XVIII. törvénycikkben olvashatjuk, hogy a *”község kezeli a tűz és közrendőrséget s a szegényügyet”*,¹⁵¹ illetve *”a rendezett tanácsú városok kezelik a helyi igények szerint a piaci, mezei, hegyi, vásári, építészeti és közegészségi rendőrséget”*.¹⁵² Az 1871. évi XVIII. törvénycikk tehát az önkormányzatok hatásköröként állapítja meg a rendészeti ügyeket, azzal, hogy a települések rangja szerint differenciál, ugyanis rendezett tanácsú városok hatáskörébe sorolja a mezei rendőrségi ügyeket.

A törvényhatósági jogú városok¹⁵³ szintén rendelkeztek saját rendőrséggel. A városi (önkormányzati rendőrség) élén a rendőrkapitány állt, aki a rendőrkapitányi hivatalon keresztül intézte a személyi és vagyonbiztonsággal, valamint a közegészségüggyel kapcsolatos teendőket, illetve fenntartotta és helyreállította a rendet zavargások esetén. Az előbbieken túl a városi rendőrség intézte a mezőrendőrségi ügyeket és gyakorolt idegenrendészeti hatásköröket is. A városi rendőrség a városi tanács felügyelete alatt állt és a városi tanács volt jogosult a rendőrkapitány döntései ellen benyújtott fellebbezéseket elbírálni.¹⁵⁴

Az 1886-ban elfogadott új községi törvény is a községek és a rendezett tanácsú városok feladatává tette a mezei, a tűz- és közrendőrséggel és a szegényüggyel kapcsolatos hatáskörök ellátását.¹⁵⁵ Felhívom a figyelmet arra, hogy az állam rendészeti érdeke a rendezett tanácsú

¹⁴⁷ LÁSZLÓ (2008) i. m. 47.

¹⁴⁸ SALLAI (2018) i. m. 31.

¹⁴⁹ ZSOLDOS Ignác: *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840:IX. törvénycikkely nyomány.* Pápa. 1843. 4.

¹⁵⁰ A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk 3. §

¹⁵¹ a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk 22. § g) pont

¹⁵² a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk 23. §

¹⁵³ a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk

¹⁵⁴ VÖRÖS (1956) i. m. 20.

¹⁵⁵ a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk 21. § g) pont

városoknál kiemelten megjelent, ugyanis a király által kinevezett főispán volt az a személy, aki rendezett tanácsú városokban a rendőrkapitányt élethosszig tisztségének betöltésével megbízta.¹⁵⁶ A rendőrkapitány így a rendezett tanácsú városokban önkormányzati döntéstől függetlenül lett városi tisztviselő.

Fontos kérdés, hogy ki felügyelte a városi rendőrségek működését? A községekről szóló törvény értelmében a rendezett tanácsú városok közvetlenül az alispán, kis- és nagyközségek a járási illetékes tisztviselőség felügyelete és ellenőrködése alatt álltak,¹⁵⁷ így nyugodtan kijelenthető, hogy a vármegyének komoly felelőssége – felügyeleti jogköre - maradt a városi közbiztonság biztosításában.

A városi rendőrségek mellett a jogalkotó a vidék rendészetével is tovább foglalkozott. A mezei rendőrségi szabályozást az Országgyűlés 1894-ben alkotta újra azzal, hogy elfogadta a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvénycikket, bevezetve a mezei rendőrség kötelékében eljáró személyek egységes megnevezésére a mezőőri elnevezést.¹⁵⁸ A mezőőrök a mezőrendőrségi kihágási ügyekben intézkedtek.¹⁵⁹ Az 1894. évi XII. törvénycikk szabályozása alapján megkülönböztethetünk, hasonlóan a jelenlegi halászati őri, erdészeti szakszemélyzeti szabályozáshoz¹⁶⁰ községi (önkormányzati) alkalmazásban, illetve magán alkalmazásban álló mezőőröket.¹⁶¹ Az önkormányzati rendészet szempontjából külön figyelemre méltó, hogy a községek számára a mezőőrök alkalmazását kötelezővé tették¹⁶², így a vidék önkormányzati rendészete, a vármegye közbiztonsági szervezetének megszüntetésével, egyértelműen a kötelező feladatellátás okán a mezőőrökön nyugodott. Kiemelendő még a korabeli szabályozásból, hogy mezőőrök javadalmazása az érdekelt birtokosok terhére történt,¹⁶³ ezzel alapjául szolgálva a jelenleg hatályos mezőőri szabályozásnak.

A magánalkalmazásban álló mezőőrök Magyary Zoltán szerint egyfajta átmenetnek voltak tekinthetők közhivatalnok és a magánalkalmazott között. Őket Magyary másodlagos közszolgálati jogviszonyban állónak minősítette. Magyary azt írja, hogy¹⁶⁴¹⁶⁵

„azon földbirtokos, akinek birtoka 100 kat. holdnál nagyobb, saját mezőört (jogosult) alkalmazni, aki neki magánalkalmazottja, de ha megvannak a szükséges erkölcsi tulajdonságai és alkalmassága, a főszolgabíró őt is elismerheti hivatalos rendészeti közegnek s tőle az esküt kiveszi. Ezáltal ez a magánalkalmazott is közhivatalnökká lesz éppúgy, mint a községi mezőőr, fegyvert is viselhet s vallomása bizonyító erő tekintetében ugyanúgy bírálendő el, mint más rendőrközegé. Ha a földbirtokos elbocsátja, egyúttal megszűnik közhivatalnoki minősége is.”

¹⁵⁶ a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk 69. §

¹⁵⁷ a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk 31. §

¹⁵⁸ a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvénycikk 74. §

¹⁵⁹ a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvénycikk 80. §

¹⁶⁰ Lásd: Haltv., Erdőtv.

¹⁶¹ a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvénycikk 75. §

¹⁶² Felhívom a figyelmet, hogy a magyarországi mezőőrökkel szinte azonos hatáskörökkel bíró francia mezei őrközségi alkalmazását francia jogszabály 1795-ben tette kötelezővé, ezzel mintegy száz évvel megelőzve a hazai szabályozást. Lásd: Clive EMSLEY: A typology of nineteenth-century police. *Crime, Historie & Sociétés*. vol. 3., no. 1. (1999) 34.

¹⁶³ a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvénycikk 75. §

¹⁶⁴ MAGYARY (1942) i. m. 377.

¹⁶⁵ Megjegyzendő, hogy hasonló másodlagos közszolgálati jogviszonyban állhatott az erdőtiszt és erdőőr (1935: IV. t.-c. 43. §), a hegyőr (85.000/ 1938. F. M. 23. §), a csatornaőr (1900:XXX. t.-c. 16. §), a halőr (1925: XLIII. t.-c. 8. §).

A felügyelet a korábbi szabályozáshoz képest annyiban változott, hogy a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk szerint a község mezei rendőrséget is ‘kezeli’¹⁶⁶, és nincs arra vonatkozóan utalás, hogy a közrendőrségtől eltérő felügyeleti szabályozás lett volna érvényben a mezei őrség vonatkozásában.

Nem vitás, hogy a kiegyezés korabeli önkormányzatok számos rendészeti ügyben jártak el. A kor jogtudósai azonban értelemszerűen feltették a kérdést, hogy az önkormányzatok vajon milyen hatékonysággal tudnak eleget tenni a rendészeti feladataik sokaságának. Ha pedig nem képesek az önkormányzatok a megfelelő feladatellátásra, nem lenne-e célravezetőbb az önkormányzati rendőrségeket, ahogy azt a korszak neves jogtudósa, Pichler Nándor írta, az önkormányzati helyett állami irányítás alá vonni, hogy ezzel a közbiztonság az ország egész területén ugyanúgy érvényesüljön?¹⁶⁷ Ezen dilemma gyakorlatilag végigkísérte a dualizmust.

Az önkormányzati rendőrségek mellett viszonylag korán, már a XIX században megjelent az állami irányítás alatt álló rendőrség, mégpedig Budapest létrehozásakor,¹⁶⁸ ezzel szemléletesen mutatva, hogy milyen fontosnak érezte a magyar állam Budapest rendészetének az irányítását. Budapest önkormányzati rendőrsége az államosítás előtt népszerűtlen intézmény volt, amelyet a szakszerűtlenség, a korrupció és a nagy mértékű fluktuáció egyaránt sújtott.¹⁶⁹ A következő államosítás az I. világháború alatt következett be, ugyanis a világháborús állapotokra tekintettel a fiumei magyar királyi határrendőrséget, a magyar királyi állami rendőrség feladataival ruházták fel, ezzel megszüntetve a fiumei városi (önkormányzati) rendőrséget.¹⁷⁰

A városi rendőrségeket, amelyek a mintegy 10-12.000 fős rendőri állományukkal a dualizmuskori rendőrségi szervezet gerincét képezték,¹⁷¹ azonban egészen az 1900-as évek elejéig nem fenyegette a megszüntetés, illetve az államosítás, de 1900-tól egyre erősödtek azok az elképzelések, amelyek szerint a városi rendvédelem alapvetően az állam feladata.¹⁷² Az önkormányzati rendőrségek államosítását leginkább pont az önkormányzati rendőrségek tisztviselői szorgalmazták, akik ezirányú tevékenységének keretét a Magyar Rendőrtisztviselők Országos Egyesülete biztosította. Az önkormányzati rendőrök államosításpárti nézeteinek oka többek közt az volt, hogy az önkormányzati rendőrök az önkormányzati irányításból fakadó helyi érdekek megjelenését szerették volna mérsékelni, illetve az önkormányzati rendőrökre, lévén, hogy nem állami, hanem önkormányzati alkalmazottak voltak, nem vonatkoztak az állami alkalmazottakat megillető kedvezmények.¹⁷³

Endrődy Géza 1898-ban megjelent monográfiájában ismertette a korabeli Magyarországon a törvényhatósági joggal felruházott, a rendezett tanácsú városokban és két községben működő önkormányzati rendőrségek működését, ezzel átfogó képet rajzolva az önkormányzati rendőrségekről.¹⁷⁴ A monográfiát áttanulmányozva megállapítható, hogy igencsak vegyes volt a kép az önkormányzati rendőrségeket illetően. Míg például Győr városa jól szervezett városi rendőrséget tartott fenn főkapitány vezetése alatt álló rendőrökkel, mezőőrökkel, adminisztratív feladatokat ellátó személyzettel,¹⁷⁵ addig, Dés városa a „személy – és vagyonbiztonság ügye

¹⁶⁶ a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk 21. § g) pont

¹⁶⁷ SALLAI (2018) i. m. 50.

¹⁶⁸ Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk

¹⁶⁹ ANDROVICZ Gábor: A magyar rendőrképzés fejlődése a dualizmus időszakában. *Magyar Rendészet*, 2018/1. 30.

¹⁷⁰ a fiumei m. kir. állami rendőrségről szóló 1916. évi XXXVII. törvénycikk 21. §

¹⁷¹ CHRISTIÁN László: *A távolodó önkormányzati rendőrség*. In: FINSZTER Géza–KORINEK László–VÉGH Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi kötet a 70. éves Dános Valér 70. tiszteletére*. Budapest, Belügyminisztérium, 2018. 22.

¹⁷² CHRISTIÁN (2011) i.m. 45.

¹⁷³ PARÁDI József: A polgári magyar állam rendőrségei 1867-1945. *Rendvédelem-történeti füzetek*. 2011/23. 124.

¹⁷⁴ ENDRŐDY Géza: *Magyarország rendőrsége az államosítás előtt*. Gyula, Dobray János Könyvnyomdája, 1898.

¹⁷⁵ Uo. 28-33.

iránt rideg könnyel viseltetett".¹⁷⁶ Endrődy monográfiája csak érintőlegesen foglalkozott a községek rendészetével, azonban mindenképpen kiemelésre érdemes a községekkel kapcsolatban két gondolat:

1. községi rendészetet túlnyomórészt a bíró, a jegyző és a kisbíró képviselte, alig néhány községben működött rendőrség,
2. sajátos korabeli viszonyoknak megfelelő 'társulás' jött létre a Bács-Bodrog Vármegyében, ahol a megye 13 járásának mindegyikében az adott járás községei 1-1 járási rendőrfelügyelőt választottak, akik a járás községeinek rendőrségét ellenőrizték, közbiztonsági 'zavarok' esetében nyomozati jogkörük volt. Bár a járás községei választották a járási rendőrfelügyelőt, azok főszolgabíró és a királyi bíróság közegeinek minősültek közrendészeti és közbiztonsági ügyekben. A járási rendőrfelügyelőhöz tartozó állomány fizetését azonban a községek állapították meg.^{177, 178}

Maga Endrődy az önkormányzati rendőrségek államosítását a közeli jövőben képzelte el, holott arra valójában még 21 évet kellett várni.

Miskolczi László budapesti rendőrkapitány a Magyar Rendőrtisztviselők Országos Egyesülete által kiírt pályázatra készített tanulmányában mutatta be, hogy miért is tartják szükségesnek az önkormányzati rendőrségek államosítását. Az államosítás főbb érveit Miskolczi alapján az alábbiak szerint lehet összefoglalni:

1. a helyi rendészeti hatáskörök nem tisztázottak,¹⁷⁹
2. az önkormányzati rendőrségek feladatellátása önkormányzatonként eltérő, nem mutat egységes képet,¹⁸⁰
3. a rendezett tanácsú városokon és törvényhatósági jogú városokon kívül a vidéken rendőrség nem működik, holott erre nagy szükség lenne,¹⁸¹
4. nem megfelelő az önkormányzati rendőrök képzettsége.¹⁸²

Miskolczi az államosítást egy egységes rendőrségi szervezet létrehozásával képzelte el, és ezzel párhuzamosan a vidéki rendészet megerősítése érdekében a csendőrség polgárbarát irányú átalakítását szorgalmazta.¹⁸³ Egyébiránt Miskolczi az államosítás két lehetséges útját vázolta fel:¹⁸⁴

1. általános államosítás, amely kiterjedne a járási hivatalok rendőrségként nem működő rendészeti feladatokat ellátó állományára is,
2. városi államosítás, amely gyakorlatilag a működő önkormányzati rendőrségek állami irányítás alá vonását jelentené.

Az önkormányzati rendőrségeket érintő problémákról a városi rendőrök vezetői folyamatosan tájékoztattak és a kormányzat is tudatában volt az önkormányzati rendőrségek gondjainak. A fentiekben túl a városi rendőrségek alapvetően rosszul felszereltek, kevésbé hatékonyak voltak. A városi rendőrség működési feltételeinek javítására, fejlesztésére a világháborús helyzetben

¹⁷⁶ Uo. 155.

¹⁷⁷ Uo. 215.

¹⁷⁸ Bács-Bodrog Vármegyében a községek gyakorlatilag gondoskodtak arról, hogy szakmailag kompetens, megfelelő ellenőrző szervezet működhessen járási irányítás alatt a községi rendőrségek felett, így a felügyelet területén mutatkozó hiányosságokat kitűnően tudták orvosolni.

¹⁷⁹ MISKOLCZY László: *A vidéki rendőrség államosítása*. Budapest, Légárdy Testvérek Nyomdája, 1909. 10.

¹⁸⁰ Uo.

¹⁸¹ Uo.

¹⁸² Uo. 58.

¹⁸³ Uo. 62.

¹⁸⁴ Uo. 70-71.

(!) például 1913-tól 1916-ig mindösszesen 10 millió koronát ítéltek meg a városok részére,¹⁸⁵ azonban ezen pénzösszeg érdemben nem segített a városi rendőrségeken. A korabeli szakirodalomban például olvashattuk, hogy a város a rendőrség fejlesztésére elkülönített pénzösszeget más közfeladat ellátására fordította (pl.: csatornázás).¹⁸⁶

Kiemelésre érdemes még, hogy a világháború folyamán belügyminisztériumi rendelet született a katonai behívások miatt lecsökkent létszámú városi rendőrségek helyzetét stabilizálандó, illetve olyan községekben, ahol nem működött városi rendőrség polgári őrség létrehozásáról. A polgári őrök, hasonlóan a jelenleg működő polgárőrökhöz, szolgálatukat önként, díjtalanul vállalták, feladatuk a különösebb rendőri szakképzettséget és jártasságot nem igényelő rendészeti feladatok ellátása volt (pl.: őrzáratok, közüzemek, középületek, intézmények stb. őrzése és védelme, tömegesen fellépő rendzavaró elemek szétosztatása).¹⁸⁷ A polgári őrök az elsőfokú rendőrhatóságnak voltak alárendelve és mindenben annak utasításai és rendelkezései szerint kötelesek voltak eljárni. Ez mindenképpen figyelemreméltó annak tükrében, hogy jelenleg a polgárőrök egyesületekben működnek, függetlenül az önkormányzattól, illetve a rendőrségtől.

Az önkormányzati rendőrségek államosítását nemcsak a szakmai, tudományos élet támogatta, hanem fokozatosan a politika is pártfogásába vette az elképzelést. Gróf Tisza István miniszterelnök 1905-ben Miskolcon tartott programbeszédében hangoztatta a rendőrség államosításának szükségességét. Tisza István szükségesnek látta, hogy „*a közbiztonsági szolgálatot az állam a városoktól egészen vegye át*”, ezzel csökkentve a városok finanszírozási szükségletét, így egy önkormányzati feladat ellátásától tehermentesítve a városokat. Tisza István több érvet sorolt fel az államosítás mellett:¹⁸⁸

1. a városok számára 25 % adókönyítéssel ér fel a közbiztonsági feladatok állami átvétele, így ez mindenképpen az önkormányzatok érdeke,
2. az önkormányzati rendőrség államosítása érinti a legkevésbé a városi autonómiát,
3. egységesül az országban a közbiztonsági feladatellátás.

Tisza István a rendőrség államosításának folyamatát a politikai események számára kedvezőtlen változása miatt, melynek eredményeképpen le kellett mondania, nem tudta megvalósítani. Ez azonban nem jelentette azt, hogy az államosítás megvalósítása lekerült volna a napirendről. Andrássy Gyula belügyminiszter például 1906-ban és 1907-ben is kijelentette, hogy az államosítás a rendőrség esetében szükséges.¹⁸⁹

1912-ben az Országgyűlés felkérte a belügyminisztert, hogy 1914-ben nyújtson be törvényjavaslatot a rendőrség államosításáról.¹⁹⁰ Ezen feladat ellátása céljából 1912-ben új belügyminisztériumi osztályt állítottak fel dr. Pekáry Ferenc, a budapesti államrendőrség helyettesének vezetésével.¹⁹¹ A Belügyminisztérium a törvényjavaslatot határidőre kidolgozta, azonban azt az Országgyűlés átdolgozásra visszaküldte.¹⁹² A Belügyminisztérium az időközben kitörő I. világháború miatt végül új törvényjavaslatot csak 1918. július 9-én nyújtott be, azonban azzal az Országgyűlés érdemben nem foglalkozott.¹⁹³

¹⁸⁵ VÖRÖS (1956) i.m. 32.

¹⁸⁶ TISZA (1925) i.m. 258.

¹⁸⁷ Uo. 261-266.

¹⁸⁸ BARABÁSI KUN József: *Gróf Tisza István képviselőházi beszédei. Harmadik kötet.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1937. 370.

¹⁸⁹ TISZA (1925) i.m. 234.

¹⁹⁰ PARÁDI József: A magyar rendvédelem 1867-1918. *Rendvédelmi-történeti Füzetek.* 2017/53. 38-39.

¹⁹¹ TISZA (1925) i.m. 235.

¹⁹² PARÁDI (2017) i. m. 39.

¹⁹³ TISZA (1925) i.m. 296.

Az 1919 augusztusában hivatalba lépő Friedrich István vezette kormány az I. világháborút követő rossz közbiztonsági helyzetre is tekintettel a rendőrség államosítását beemelte a programjába és az egy évvel korábban benyújtott törvényjavaslatot elfogadva az önkormányzati rendőrségeket az 5047/1919. kormányrendelettel államosította.¹⁹⁴ Ezen intézkedésével a **Friedrich-kormány gyakorlatilag mai nappal bezárólag megszüntette a települési önkormányzatok rendőrhatalóságát.**

A községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk 21. § g) pontjából értelemszerűen kikerült a közrendőrség kezelésének hatásköre, azonban megmaradt a mezei és tűzrendőrség kezelésének joga. Az önkormányzat tehát továbbra is jogosult volt a községi közlegelők kezelésére, legeltetési szabályrendelet alkotására, a birtokhatárjelek őrzésére, a határ őrzésére mezőőrök alkalmazására, illetve továbbra is jogosult és köteles volt a település belterületén a közlekedés biztosítására, amely magában foglalta a községi utcák és közterek fenntartását, szabályozását, új utcák nyitását, a község határában magántulajdonban lévő földek megközelítésére szolgáló közös mezei dűlőutak nyitását és fenntartásuk ellenőrzését.¹⁹⁵

Az előző példákból jól látható, hogy bár önkormányzati rendőrséget a két világháború között nem tarthatott fenn a település, azonban hatáskörei között jó pár rendészeti jellegű hatáskör megmaradt, illetve a külterületek közbiztonságának szavatolásához a mezőrendészeti szervezetrendszer fenntartása továbbra is komoly opció volt. Ráadásul az önkormányzatok nem veszítették el az egyes kihágások vonatkozásában a szankcionálási jogkörüket. A települések rendészeti hatáskörei magukban foglalták a községi bíráskodást, a mezőrendőri kihágási ügyek, az erdei kihágási ügyek és a gazdasági cselédügyi kihágási ügyek elbírálását.¹⁹⁶

A szocializmus

A kommunista hatalomátvételt követően létrejött tanácsrendszerrel az önkormányzati rendészet, mint olyan megszűnt, hiszen a tanácsrendszerben önkormányzatokról sem beszélhettünk. A tanácsrendszer kialakítása azonban nem gátolta azon társadalmi-technológiai folyamatok hazai megjelenését, amelyek Európa nyugati felén az önkormányzati rendészet újrafelfedezéséhez vezettek. Hasonlóan Nyugat-Európához hazánkban is ugrásszerűen megnőtt a városok népessége, elindult a motorizáció, a társadalmi és gazdasági folyamatok a korábbiakhoz képest sokkal összetettebbé váltak, így hamar világossá vált, hogy a települések számára szükséges egy olyan szervezet, amely képes a települések, helyi tanácsok döntéseit végrehajtani, megoldani azon főként települési közterületeket és külterületeket érintő problémákat, amelyekre a rendőrségnek megfelelő kapacitása nincs.

Különösen tanulságos megtekinteni Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottságának a közterület-felügyelet felállításával kapcsolatos előterjesztéseit, amelyből a korabeli települési problémákról értesülhetünk.

Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága 1982. szeptember 1. napján tárgyalta részletekbe menően a közterület-felügyelet létrehozásának lehetőségét. Az előterjesztésben azt olvashatjuk, hogy

„Bár a főváros rendjének és tisztaságának fenntartásával kapcsolatosan kiemelkedő szerepe van a rendőri szerveknek és jelentős segítséget adnak a társadalmi erők is, az említett feladatok alapvetően tanácsai feladatok. Ezek közül - tárgyuk szempontjából - elsődleges jelentősége az ellenőrzésnek van.

¹⁹⁴ Uo. 299.

¹⁹⁵ MAGYARY (1942) i. m. 309-310.

¹⁹⁶ Uo. 311.

A főváros rendjének, tisztaságának védelmével foglalkozó - szervek működésének hatékonysága, s általában eredményessége változó. A hatékonyság terén jelentkező problémák részint speciális okokra (pl. a parkőrök zömmel nyugdíjas állományú összetételére), részben azonban - nézetünk szerint - egy általános okra vezethetők vissza, ez pedig az intézkedési jogosultság korlátozott volta.¹⁹⁷

Az előterjesztés alapján egyértelműen látható, hogy a Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottsága nem volt elégedett a rendőrség közterületek ellenőrzésében mutatott hatékonyságával, ezért szeretett volna egy szervezetet létrehozni, amely a közterületek ellenőrzésére specializálódik és **érdemi jogosultságokkal rendelkezik intézkedések foganatosítására**. Az előterjesztésben nem olvashatjuk, azonban tudomásunk van róla, hogy a közterület-felügyeletet a Fővárost elborító vadplakátok elleni harc osztagának is szánták.¹⁹⁸

Érdemes még megtekinteni Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottságának Igazgatási Főosztálya által készített előterjesztését, amely a közterület-felügyelet létrehozásához, szervezeti és működési szabályzatának elfogadásához készült, abból a célból, hogy a Fővárosi Tanács végrehajthassa a Fővárosi Közterület-felügyelet felállításáról szóló 3/1983./I.29./ Minisztertanácsi rendeletet. A dokumentumban azt olvashatjuk, hogy

„a felügyelet nem ‘civil’ ugyanakkor nem is fegyveres vagy rendészeti szerv, hanem olyan, hatósági ellenőrzést végző munkaszervezet, amely egyenruházott és önvédelmi eszköz alkalmazására is feljogosított. Ezért szükséges pl. a könnygázszóró palack alkalmazásának, valamint az egyenruha-ellátás és használat szabályainak rögzítése is.”¹⁹⁹

A létrehozandó közterület-felügyeletet **tehát nem rendészeti szervnek, hanem hatósági ellenőrzést végző munkaszervezetnek tekintették**, bármit is jelentsen ez. Végül 1983. február 1-én megalakult hazánk első közterület-felügyelete Fővárosi Közterület-felügyelet elnevezéssel, Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottságának Igazgatási Főosztálya irányítása alatt 50 fős létszámmal a fővárosi közterület-felügyeletről szóló 3/1983. (I. 29.) MT rendelet szerint. A megalakított Fővárosi Közterület-felügyeletnek az alábbi feladatai voltak:

1. a főváros közterületi rendjére vagy tisztaságára vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése,
2. a főváros közterületi rendjét vagy tisztaságát védő jogszabályokba ütköző cselekmények elkövetésének megelőzése, illetve meggátlása,
3. a főváros közterületein folytatott - engedélyhez kötött - tevékenységek (közterület-foglalás, építés, útburkolat bontás, árusítás stb.) szabályszerűségének ellenőrzése.²⁰⁰

Áttekintve a feladatokat meglátásom szerint egyértelmű azok rendészeti jellege, bármennyire ódzkodott is ezen feladatokat rendészetinek nevezni Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága.

A Fővárosi Közterület-felügyelet megalakulása mérföldkő volt, ugyanis ezt követően más települések²⁰¹ is dönthettek közterület-felügyelet létrehozásáról.

¹⁹⁷ Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága 1982. szeptember 1. napján tartott ülésének jegyzőkönyve. <https://goo.gl/vYKrTg> Letöltés dátuma: 2018. október 10.

¹⁹⁸ 25 év a települések biztonságának szolgálatában. A Fővárosi Közterület-felügyelet összefoglaló kiadványa.

¹⁹⁹ Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága 1983. február 16. napján tartott ülésének jegyzőkönyve. <https://goo.gl/RtJ1wF> Letöltés dátuma: 2018. október 10.

²⁰⁰ a fővárosi közterület-felügyeletről szóló 3/1983. (I. 29.) MT rendelet 2. § (1) bekezdés

²⁰¹ a közterület-felügyeletről szóló 16/1984. (III. 18.) MT rendelet

A közterület-felügyeltekre vonatkozó 1983-ban és 1984-ben elfogadott szabályozás a rendszerváltáskor is hatályban maradt, így a települési önkormányzatok szinte készen kaphattak egy működő közterületek felügyeletére specializálódott önkormányzati rendészeti struktúrát.

Mindenképpen szólni szükséges a közterület-felügyelők mellett a mezőőrökről is, ugyanis a kommunista hatalomátvétel az ő tevékenységüket is komolyan érintette, amelynek nyilvánvaló oka, hogy a mezőőrök szerepe elvitathatatlanul jelentős volt a vidék biztonságának alakításában, illetve a termés védelmében. Az egypártrendszer időszakában nyilvánvalóan nem beszélhettünk önkormányzati rendészetről, azonban a mezőőrökre vonatkozó szabályozás, függetlenül attól, hogy 1950. és 1968. között négy alkalommal is módosult, egy rövid ideig tartó két éves időszakot kivéve, alapvetően a dualizmus kori mintán nyugodott. A szocialista időszakban a mezőőrök:

1. települési vagy gazdálkodó szervezet alkalmazásában álltak,
2. a település által foglalkoztatott mezőőrök működését kötelezően fizetendő mezőőri járulékból fedezték,
3. fő feladatuk az általuk őrzött területeken a jogellenes magatartások esetén a jogszabályokban foglalt intézkedések megtétele,
4. a mezőőrök feletti felügyeleti jog a mezőgazdasági minisztériumhoz, illetve annak illetékes szervéhez és a belügyminisztériumhoz tartozott.

A szocializmus idejében a mezőőrök alkalmazása a termelőszövetkezetek, mezőgazdasági kombinátok számára fontos eszköznek bizonyult a mezőgazdasági területek védelmében. A mezőőrök egyfelől a terméslopások elleni védelmet biztosították, másfelől védték a terményt a dúvadaktól is. Szakács László, a Bábolnai Mezőgazdasági Kombinát volt rendészeti osztályvezetőjének elmondása alapján a bábolnai kombinát mezőőrinek tevékenysége az idők folyamán fokozatosan megváltozott, ugyanis **a területvédelmi feladatok lassan visszaszorultak, míg az objektumvédelmi feladatok jelentősége folyamatosan nőtt.** Ennek oka az volt, hogy a növénytermesztésről egyre inkább az állattenyésztésre (brojlercsirke tenyésztés) helyeződött a hangsúly, így a mezőőrök a rendszerváltást megelőzően inkább biztonsági őri feladatokat láttak el. A bábolnai kombinát Bábolna és környékén szolgálatot teljesítő átlag 20 fős létszámú mezőőri állománya mintegy 20.000 hektár termőföld őrzéséért volt felelős. A mezőőrök szolgálatukat fegyveresen (vadászpuska) látták el, intézkedés esetén a rendőrség segítségét vették igénybe, amely szervvel kitűnő kapcsolatról számolhattak be. Az átlagos mezőőr iskolai végzettsége a 8 általános iskola volt. A mezőőrök a bábolnai kombinát Rendészeti Osztályához tartoztak és az osztályvezető közvetlenül a Kombinát igazgatójának tartozott beszámolási kötelezettséggel.²⁰²

Bár nem lehetett a szocialista időszakban önkormányzatok hiányában önkormányzati rendészeti szervnek tekinteni, említésre érdemes, hogy a mezőőrök felügyeletét a rendszerváltást megelőzően a mezőgazdasági és élelmezésügyi miniszter a belügyminiszterrel egyetértésben gyakorolta, ezzel megalapozva a jelenleg hatályos közös rendőrségi és mezőgazdasági igazgatási szerv által gyakorolt szakmai felügyeletet.

A rendszerváltozást követő időszak

Egyik felvidéki önkormányzati rendőrség parancsnoka úgy fogalmazott, hogy a szlovákiai önkormányzati rendészet egy pályás állapotában van. Egyetértve ezzel a gondolattal, azért megjegyezném, hogy a szlovákiai önkormányzati rendészet folyamatos fejlődésének lehettünk tanúi, jól láthatók voltak a mérföldkövek. Ezzel szemben hazánkban 1990-től 2012-ig nemigen

²⁰² Szakács Lászlóval, a Bábolnai Mezőgazdasági Kombinát Rendészeti Osztályának volt vezetőjével készített strukturálatlan interjú alapján.

lehetett látni semmilyen mérföldkövet az önkormányzati rendészet területén (a mezőöri járulék és a mezei őrszolgálat fenntartásához való hozzájárulás bevezetését kivéve).

Közvetlenül a rendszerváltást megelőzően a szakirodalomban a rendőrség válságáról olvashattunk és a szakma élénk vitába bonyolódott a hazai rendőrség jövőjét illetően. Finszter Géza a rendőrség válságának több összetevőjét azonosította:²⁰³

1. funkcionális válság, amely gyakorlatilag modernizációs válság volt,
2. legitimációs válság, amely a rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjainak hiányán nyugodott,
3. politikai-erkölcsi válság, amely a rendszerváltás megelőző államhatalom kiszolgálása miatt állt fenn.

A rendőrség válsága nem csupán absztrakt elgondolás volt, hanem tény. Salgó László például 1990-ben rámutatott arra, hogy a közterületen szolgálatot teljesítő rendőri állomány intézkedéseinek száma 1987-hez képest jelentősen visszaesett, kimutathatóvá vált a rendőrségen belül egyfajta bizonytalanság, intézkedésektől való félelem. A bűnmegelőzés kapcsán Salgó László hangsúlyozta, hogy szinte kizárólag a rendőrség látja el ezt a tevékenységet, azonban a bűnözéssel szemben társadalmi összefogással lehetne leghatékonyabban fellépni. Ez gyakorlatilag azt a felismerést tükrözi, hogy a bűnmegelőzés több aktor tevékenységének közös eredménye kell, hogy legyen.²⁰⁴

Sokan úgy látták a rendszerváltáskor, hogy a bűnözés növekedésével együtt²⁰⁵ az államrendőrség iránt megingott a bizalom, és a bizalom helyreállításának kulcsa a rendőrségi munka lakossággal való szorosabbra fűzése. Nem véletlen, hogy olyan elképzelésekről is olvashattunk, mint a tanácsok által választott körzeti megbízottak koncepciója,²⁰⁶ amely bevezetése esetén érdekes tanulságokkal szolgálhatott volna önkormányzatok az önkormányzatok és rendőrség közötti kapcsolatok újradefiniálásában.

Figyelemre méltó, hogy a rendőrség decentralizálásának komoly támogatottsága is volt. Egy a rendszerváltáskor végzett rendőrségi kutatás szerint a kutatásban részt vevők többsége egyetértett a rendőrség önkormányzati keretbe történő helyezésével. Az önkormányzati rendőrség létrehozásának fő előnyeként a rendőrség lakossághoz való közelebb vitelét, a gazdálkodás rugalmasabbá válását tekintették. A válaszadók egy része azonban a szakmaiatlanságtól, a rendőrségek közötti technikai-műszaki különbségek megjelenésétől, oligarchikus helyi csoportok kialakulásától félve nem támogatta az önkormányzati rendőrségek koncepcióját.²⁰⁷

A rendszerváltáskor tehát úgy tűnhetett, hogy a centralizált rendőrségünk decentralizációjához, az önkormányzati rendőrségek kialakításához meg van a szakmai támogatás. Kérdés az volt, hogy az állami rendőrség decentralizációja mögött van-e politikai akarat. Az önkormányzatok és rendőrség közötti kapcsolat kérdéseinek megvitatása volt napirenden a Belügyminisztérium által létrehozott Törvényelőkészítő Bizottság 1990. április 23-án tartott ülésén. Az ülésen két tervezet került megvitatásra:²⁰⁸

1. mérsékeltebb alárendeltségben, de állami irányítás alatt működő rendőrség,
2. önkormányzatok által működtetett rendőrség.

²⁰³ FINSZTER Géza: A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 1990/6. 3-13.

²⁰⁴ SALGÓ László: A közállapotok hatása a rendőri intézkedésre. *Belügyi Szemle*, 1990/1. 82.

²⁰⁵ PINTÉR Sándor: Rendőrség, rendészet, közbiztonság. *Belügyi Szemle*, 1992/6. 7.

²⁰⁶ TÓTH Lajos: A választott körzeti megbízottak. *Belügyi Szemle*, 1990/3. 56-58.

²⁰⁷ BÓLYAI János: Az önkormányzatok kutatás elsődleges tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 1990/5. 14-15.

²⁰⁸ FINSZTER Géza: *A rendőrségközponti igazgatása*. In.: VEREBÉLYI Imre (szerk): *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989-1994)*. Budapest, 52. (kézirat)

A Törvényelőkészítő Bizottság ülésén az önkormányzati rendőrségi koncepció kapott többséget.²⁰⁹ 1990 augusztusára készült el a rendőrségi törvény tervezete, amely három lehetséges alternatívát vázolt fel a rendőrségi szervezet kialakítására vonatkozóan:²¹⁰

1. a rendszerváltáskor már működő rendőrségi szervezet változatlan formában történő fenntartása – kizárólagos állami irányítású rendőrség,
2. állami irányítású rendőrség, amelynek az önkormányzatok közbiztonsági ügyekben utasításokat adhattak volna,
3. önkormányzati irányítású rendőrigazgatóságok (rendőrkapitányságok) létrehozása.

Mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy az önkormányzati rendőrségi szisztémát oly módon vázolták fel, hogy alsó szinten az önkormányzati irányítású rendőrségek működtek volna, önkormányzat által kinevezetett rendőrparancsnok vezetése alatt. Az önkormányzati rendőrségek felett szakmai felügyeletet, megfelelő eszközellátottságot az állami rendőrség biztosította volna, míg a törvényességi felügyelet az ügyészség kompetenciájába került volna. Az önkormányzati rendőrségek finanszírozása állami normatívákon, céltámogatásokon és önkormányzati és egyéb támogatásokon nyugodott volna.²¹¹

Horváth Balázs az Antall József vezette kormány belügyminisztere, aki a rendszerváltást követő első belügyminiszter volt, szkeptikus volt a rendőrség decentralizációjával kapcsolatban. Ő úgy vélte, hogy egy rendőrség szakmai irányítását nem lehet laikus önkormányzati testületekre bízni, ráadásul egy túlzottan decentralizált rendőrség esetében veszélyként jelentkezik, hogy az a partikuláris érdekeknek rendelődik alá.²¹² Hasonlóan vélekedett a Belügyminisztérium politikai államtitkára is, aki kijelentette, hogy a rendőrséget, mint militáns szervezetet nem lehet alulról felépíteni, a kormánynak alapvetően nem az önkormányzati rendőrségekre kell koncentrálnia.²¹³

Egy a Rendészeti Szemlében 1991. januárjában megjelent interjúban Szikinger István leszögezte, hogy sem a kormány, sem a Belügyminisztérium nem támogatja a rendőrségi szervezet decentralizációját.²¹⁴ Boros Péter belügyminiszter egy interjúban arról beszélt, hogy az önkormányzati rendőrségek létrehozásának feltételei nem állnak fenn, talán három-négy évvel később lehetne megteremteni az önkormányzati rendőrség valamely formáját.²¹⁵

Végül, az ismert módon, az állami irányítás alatt működő struktúra kapott támogatást a rendőrségi törvény szövegezésekor, ugyanis az Antal-kormány a programjában az egységes és centralizált rendőrségi modell mellett tette le a voksát, így önkormányzati rendőrségek szükségképpen nem jöhettek létre.²¹⁶ Ez a kétségkívül rendőrségi és rendészeti modellünket meghatározó döntés azért is érdekes, mert a szakma is támogatta az önkormányzati rendőrségek létrehozásának lehetőségét. Utólag vizsgálva a decentralizált rendőrségi modell megteremtésének rendszerváltáskori kísérletét, érdekesnek tűnik, hogy a szakma a meglévő centralizált rendőrséget bontotta volna meg. Ez szerintem érhető módon ütközött a rendőri vezetők ellenállásába. Kevés szó esett azonban arról, hogy az önkormányzati rendőrségeket létre lehetett volna hozni az állami rendőrséggel **párhuzamosan** is, nem megbontva a centralizált rendőrségi struktúrát, ahogy az Csehszlovákiában is történt, a hazánkban is működő

²⁰⁹ Uo.

²¹⁰ Uo. 44.

²¹¹ KOMÁROMI István: Kísérlet az önkormányzati rendőrség megvalósítására. *Belügyi Szemle*, 1990/8. 18-23.

²¹² HORVÁTH Balázs: A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 1990/10. 8.

²¹³ NYERGES Lajos: Interjú a Belügyminisztérium irányítási funkcióiról Morvay Istvánnal. *Belügyi Szemle*, 1990/11. 48.

²¹⁴ SZABÓ Endre: Interjú a rendőrségi törvényről Dr. Szikinger Istvánnal. *Rendészeti Szemle*, 1991/1. 44.

²¹⁵ SZABÓ Endre: A közbiztonságról interjú Dr. Boross Péter belügyminiszterrel. *Rendészeti Szemle*, 1991/1. 52.

²¹⁶ BEZERÉDI Imre: TC Team Consult – Gondolatok a rendőrség modernizációjáról. *Magyar Rendészet*. 2018/1. 92.

közterület-felügyeletek talaján állva. A szakirodalmat áttanulmányozva úgy tűnik, hogy ez a korabeli szakértők körében nem merült fel lehetőségként, a meglévő rendőrségi szervezeti keretek újrastrukturálása volt a központban.

A jelen

Az önkormányzati rendészetünk önkormányzati rendőrség nélkül, de újjászületett, viszont megmaradt az újszülött állapotában. Tény, hogy az önkormányzatok jelentős mennyiségű önkormányzati rendészettel kapcsolatos jogi normát alkottak és több településen működtek önkormányzati rendészeti szervek, de az egyhelyben járásnak lehettünk tanúi. A 2010-es évek elejéig sem az önkormányzati rendészet hazai elmélete, sem a gyakorlata nem fejlődött.

Meglátásom szerint egyrészt hiányozott az önkormányzati rendészet átfogó kutatása, másrészt a döntéshozók számára sem volt prioritás az önkormányzati rendészet területén szabályozási koherencia megteremtése, az önkormányzati rendészet hatékonyságának javítása. Ez felettébb érdekes annak tükrében, hogy több nyugat-európai országban, kiemelve Franciaországot, mind több volt szocialista országban, kiemelve Csehországot, az önkormányzati rendészet megerősödését figyelhettük és figyelhetjük meg. Ráadásul, ahogy azt Kökényesi József vitairatában kifejtette, hazánkban végül sehol sem alakult ki az önkormányzati rendészeti feladatok ellátására egységes rendészeti szervezet, azonban a szándék folyamatosan jelen volt a rendészeti feladatok egységesítésére.²¹⁷

Áttekintve az önkormányzati rendészetre vonatkozó hazai szakirodalmat láthatjuk, hogy alig néhány – leszámítva a rendszerváltáskor fellángoló önkormányzati rendészeti vitát - önkormányzati rendészetet érintő publikáció látott napvilágot a 2010-es évek elejéig. Ezen publikációk is leginkább dogmatikai jellegűek voltak, az önkormányzati rendészet gyakorlatával átfogó jelleggel igencsak kevésbé foglalkoztatok. Mindenképpen elmondható, hogy a 2000-es évek végéig az útkeresés időszaka gyakorlatilag a helyben járás időszaka volt hazánkban.

Az önkormányzati rendészet reformjára kényszerítő erővel bírt a hazai közbiztonság 2000-es évek végén megfigyelhető romlása, a szubjektív biztonságérzet csökkenése, amelynek egyik fontos eredője a gazdasági világválság által okozott sokkban is keresendő. Az állam válasza a gazdasági és az ezzel együtt járó politikai krízisre a fokozottabb állami szerepvállalás, amelynek keretében célként jelent meg a stabilitás megteremtése és a biztonság, így a közbiztonság megteremtése is.²¹⁸

Az önkormányzatok is érzékelték az állampolgári igényt a fokozottabb biztonságra, így olyan kísérleteknek lehettünk tanúi, mint a ‘városőrség’, ‘sheriff’ létrehozása, azonban ezen kísérletek szükségképpen nem vezettek eredményre az akkori jogi-igazgatási közegben.²¹⁹

A közbiztonság megerősítésének szándéka, azonban kikényszerítette a jogszabályok, az önkormányzati rendészeti szervek reformját, hatékonyságának növelését, de az alapvető hazai jogszabályok újraalkotása sem hozta el újra a hazai önkormányzati rendőrségek korát. A hatályba lépett Alaptörvény ugyanis nem változtatott azon, hogy hazánkban kizárólag állami irányítású rendőrség működhet,²²⁰ így önkormányzati rendőrségek létrehozása továbbra sem lehetőség az önkormányzatok számára.

²¹⁷ KÖKÉNYESI József: *Az önkormányzati rendészet a magyar közigazgatásban*. <https://goo.gl/Njy8hG>

²¹⁸ HOSSZÚ Hortenzia: A kormányzás állam-központú elméleteinek reneszánsza. *Új magyar közigazgatás*. 2018/3. 5.

²¹⁹ CHRISTIÁN László (2010) i. m.: 429.

²²⁰ Megemlítenő azonban, ahogy arra Patyi András rámutatott, hogy az Alaptörvény alapján akár **több** állami irányítású rendőrség létrehozása is lehetséges! PATYI András: A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény, egységesítette a rendészeti feladatokat ellátó személyekre, az intézkedésekre és kényszerítő eszközökre vonatkozó alapvető szabályokat, a rendőrséghez utalta az önkormányzati rendészet szakmai felügyeletét. Az Mötv. pedig megteremtette az alapját az egységes önkormányzati rendészeti szervek létrehozásának. A szabályozás változása egyfajta lökést adott a hazai önkormányzati rendészetnek, a helyben járás állapotából a megerősítés irányába tolva az önkormányzatokat rendészeti szerveik kialakítása során.

V.2. Az önkormányzati rendészetünk alkotmányos alapjai

Egy jogintézmény működésének megértéséhez elengedhetetlen a jogintézményre, jelen esetben az önkormányzati rendészetre vonatkozó alkotmányos alapok feltárása.

A hazai önkormányzati rendészet alkotmányos alapjait vizsgálva mindenképpen külön kell elemeznünk a rendszerváltást követően alapjaiban módosított, átdolgozott Alkotmány²²¹, majd az Alkotmányt felváltó Alaptörvény szabályozását.

Az Alkotmány, hasonlóan sok más európai állam szabályozásához²²², nem rendelkezett az önkormányzatokra vonatkozó szabályok között önkormányzati rendészeti szabályokról. Az Alkotmány a közbiztonság és közrend védelmét a rendőrségre ruházta²²³, az önkormányzatok közbiztonság vagy közrend megteremtésében játszott szerepéről az Alkotmányban szabályokat nem találhattunk. Az önkormányzatokat érintő legfontosabb, kétharmados többséggel elfogadott és módosítható szabályt, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (a továbbiakban: Ötv.) áttekintve azonban már fellelhető volt az önkormányzati feladatok között a 'közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodás'.²²⁴

Az Ötv. nyúlfarknyi feladatkijelölésén alapult hosszú esztendőkön keresztül az önkormányzatok rendészeti feladatellátása, amely magában foglalt az önkormányzati rendészeti szervek létrehozásán keresztül a jegyzők szabálysértési hatósági jogköréig számos önkormányzati rendészettel, illetve igazgatásrendészettel²²⁵ kapcsolatos hatáskört.

Az önkormányzatok létrehozásuk pillanatától kezdve a helyi viszonyok szabályozására megkapták azt a jogosultságot, hogy normatív tartalmú, speciális, az önkormányzat közigazgatási területére kiterjedő jogszabályokat, rendeleteket alkossanak.²²⁶ Az önkormányzati rendeletek voltak (és persze most is azok), amelyekbe az önkormányzatok a rendészeti jellegű szabályaikat (pl.: közterület-felügyeletre, parkolásra vonatkozó szabályok, helyi szabálysértési, később közösségi együttélés megsértésére vonatkozó tényállások) foglalhatták és jelenleg is foglalják. A rendszerváltás során az Alkotmánybírósághoz rendelték a jogszabályok, így az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának felülvizsgálatára irányuló hatáskör gyakorlását is, ezért az Alkotmánybíróság lett az a szerv, amely az önkormányzatok rendészeti tárgyú jogszabályainak alkotmányellenessége kapcsán is állást foglalhatott. Az Alkotmánybíróság a működése során arra törekedett, hogy korlátozza, a

In.: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet.* Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2013. 155.

²²¹ 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Hatályos: 2011. december 31-ig.

²²² Lásd például: BACSÁRDI (2018) i. m. 267.

²²³ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 40/A. § (2) bekezdése

²²⁴ Ötv. 8. § (1) bekezdés

²²⁵ <https://goo.gl/jRPcFH>

²²⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 44. § (2) bekezdés

jogállami hatalommegosztás rendszeréhez igazítsa a végrehajtó hatalom, így az önkormányzatok és az önkormányzati rendészeti szervek működését.²²⁷

Itt fel kell hívni arra a figyelmet, hogy az Mötv. hatálybalépéséig nem nevezte jogszabály a tulajdonképpeni önkormányzati rendészeti szerveket önkormányzati rendészetnek, azaz a gyakorlatilag rendészeti feladatellátást megvalósító önkormányzatok nem hívhatták a közterület-felügyeletüket, mezőőrségüket önkormányzati rendészetnek. Ez az első látásra kizárólag elnevezésre vonatkozó polémia komoly gyakorlati jelentőségre tett szert egy alkotmánybíróági döntést követően, sokáig behatárolva a hazai önkormányzati rendészet fejlesztési lehetőségei.

Dolgozatomban nem kívánom külön vizsgálni az Alkotmány és az Ötv. hatályvesztéséig terjedő időszakra vonatkozó önkormányzati rendészeti szabályokat, intézményeket, azonban fontosnak és áttekintésre érdemesnek tartom az Alkotmánybíróság önkormányzati rendészeti szervekkel kapcsolatos 2012-ig meghozott döntéseit is, ugyanis az Alkotmánybíróság kimondta, hogy

„az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.”²²⁸

Mivel az Alkotmány 2012. január 1-én hatályát veszítette, az önkormányzati rendészet alkotmányos alapjainak vizsgálatát értelemszerűen az Alaptörvényre is kell terjesztenünk. Megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény sem tartalmaz rendelkezéseket az önkormányzati rendészetre nézve, azonban a sarkalatos törvénnyel elfogadott Mötv.-ben található szakaszokat az önkormányzatok közbiztonsági feladataival és önkormányzati rendészeti szerv létrehozásával kapcsolatosan. Elmondhatjuk tehát, hogy az önkormányzati rendészetre utalás, hasonlóan az európai államok többségéhez, explicite nincs alaptörvényi szinten rögzítve, azonban az Alaptörvény önkormányzatok által gyakorolható jogai közé²²⁹ a sarkalatos Mötv.-n keresztül az önkormányzatok rendészeti jogszabályai beletartoznak.

Az Alaptörvény hatályba lépésével a Kúria vált jogosulttá az önkormányzati rendeletek más jogszabályba, azaz nem Alaptörvénybe, ütközésének megállapítására és megsemmisítésére²³⁰, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépésével kizárólag az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére jogosult.²³¹ Az előbbieket miatt 2012-től kezdve a Kúria önkormányzati rendészeti szervekkel kapcsolatos döntéseit is vizsgálat tárgyává szükséges tenni.

V.2.2. Az Alkotmánybíróság és a Kúria önkormányzati rendészetet érintő döntései

Az önkormányzati rendészettel kapcsolatos döntések vizsgálatát a két legjelentősebb önkormányzati rendészeti szervtípus a közterület-felügyelet és a mezőőrség vonatkozásában lehetett elvégezni. Ennek oka az, hogy Alkotmánybíróság vagy Kúria által önkormányzati rendészeti tárgykörben hozott döntést az előbbieken túl más önkormányzati szervtípus vonatkozásában nem találtam.²³²

²²⁷ VARGA Zs. András: Az alkotmánybíróságok szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/2. 24.

²²⁸ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

²²⁹ Alaptörvény 32. cikk c)-d) és l) pontja

²³⁰ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pont

²³¹ Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pont

²³² Ez is jól példázta, hogy a közterület-felügyeleten és a mezőőrségen túl a többi önkormányzati rendészeti szervtípus az önkormányzati rendészetben marginális szerepet tölt be.

Az önkormányzati rendészetre vonatkozó alkotmánybíróági vizsgálódás során megállapítható, hogy nagyon kevés önkormányzati rendészettel foglalkozó döntés született az elmúlt évtizedekben. Az Alkotmánybíróság honlapján megtalálható keresőszolgáltatás²³³ használatával 1993-tól jelen kézirat lezárásáig mindösszesen 14 önkormányzati rendészethez, mint szervezethez kapcsolódó döntés volt megtalálható.

Az Alkotmánybíróság döntései az alábbiakban oszthatók fel:

1. Közterület használattal összefüggő ügyek, amelyek közül kilenc ítélet tárgya a közterület használat és egy ítélet tárgya az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer.
2. Mezei őrszolgálattal összefüggő ügyek, amelyek közül három ítélet a mezei őrszolgálatok finanszírozását, egy ítélet a mezei őrszolgálatok szervezetét érinti.

A hazai önkormányzati rendészet központi szereplői minden kétséget kizáróan a közterület-felügyeletek. A vizsgált alkotmánybíróági döntések közül 10 foglalkozik a közterület-felügyeletek eljárásával, illetve magával a közterület-felügyelettel és 4 döntés a vidéki önkormányzati rendészet kulcsfigurájával, a mezei őrszolgálattal.

Az alkotmánybíróági döntések közül az egyik legjelentősebb és külön kiemelésre méltó a 8/1996. AB határozat, amely az önkormányzatok önkormányzati rendészeti szervezetalkotási hatáskörének terjedelmét 2012-ig alapvetően meghatározta. 1993-ban Gyula Város Önkormányzata létrehozta a 20/1993. (IV. 19.) rendeletével az Ötv. 9. § (4) bekezdése szerint – szervezetalkotási jogkörével élve – Városi Rendészetet a város közterületi rendjére és tisztaságára vonatkozó központi és helyi jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésére.

Az Alkotmánybíróság a köztársasági megbízott indítványára azonban megvizsgálta az önkormányzati rendeletet, és a 8/1996. (II. 23.). számú határozatával törvényellenességre hivatkozva megsemmisítette azt, az alábbi indokok alapján:

1. A városi rendészet feladatai részben megegyeztek a közterület-felügyeletre vonatkozó feladatokkal, melyekre vonatkozóan **csak** közterület-felügyelet hozható létre,
2. az önkormányzati rendelet államigazgatási ügyben hatósági ellenőrzésre jogosította fel a városi rendészetet, azonban államigazgatási ügy intézésére törvény vagy kormányrendelet jogosíthat fel államigazgatási szervet kívül más szervet, önkormányzati rendelet nem,
3. az önkormányzati rendelet önkormányzati hatósági ügyek intézését is a városi rendészetre ruházta, holott önkormányzati feladat- és hatásköröket sem ruházhat át a képviselő-testület az általa alapított szervre, illetőleg intézményre,
4. az önkormányzati rendelet a városi rendészet számára állapított meg helyszíni bírságot, azok azonban csak a közterület-felügyelőket illethették volna meg.

Az Alkotmánybíróság 8/1996. (II. 23.). számú határozata egyértelműen kimondta, hogy nincs helye az önkormányzati rendészettel kapcsolatos kísérletezéseknek, a közterület-felügyelet, amely az önkormányzati rendészet gerince, nem fejleszthető tovább.

Az egyes önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó önkormányzati rendészeti szervtípusok egymás mellett élését és át nem járhatóságát mondta ki az Alkotmánybíróság a 21/1999. (VI. 25.) határozatával, ezzel legitimizálva azt, hogy egyes önkormányzati rendészeti feladatokra (önkormányzati közszolgáltatás típusokra) eltérő önkormányzati rendészeti szervet kell, hogy létrehozzanak az önkormányzatok.²³⁴

²³³ <https://goo.gl/7FLd4U> Letöltés dátuma: 2019.01.04.

²³⁴ 21/1999. (VI. 25.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság 8/1996. (II. 23.). határozatában foglaltakat finomította tovább a 13/2003. (IV. 9.) határozatával, ugyanis kimondta, hogy

„A Kftv. felhatalmazó rendelkezése végrehajtásaként ennek megfelelően létrehozott, illetve átszervezett közterület-felügyeletek ugyanakkor változatlanul **nem minősülnek** egyfajta helyi rendészeti szervnek, s különösképpen nem tekinthetők önkormányzati rendőrségnek.”²³⁵

Az Alkotmánybíróság egyfajta ‘speciális jogalkalmazó szervnek’²³⁶ tekintette a közterület-felügyeletet, és nem rendészeti szervnek. Az Alkotmánybíróság tehát ódzkodott attól, hogy önkormányzati rendészetnek nevezze a közterület-felügyeletet, holott a közterület-felügyelet akkor is és most is az önkormányzati rendészet minden kritériumának megfelelt, legfőképpen annak, hogy jogosult volt kényszer alkalmazására.²³⁷ Az Alkotmánybíróság óvatossága valószínűleg abból fakadt, hogy jogszabály nem mondta ki akkoriban, hogy a közterület-felügyelet önkormányzati rendészeti szervnek minősül, illetve továbbra sem kívánt teret engedni az önkormányzatok rendészeti kísérletezésének, így egyszerűbbnek tűnt az eléggé megfoghatatlan ‘speciális jogalkalmazó’ szervként definiálni a közterület-felügyeletet, mint kimondani a nyilvánvaló tény a közterület-felügyeletek természetéről. Megjegyzem, hogy nagyon jól rímelt az Alkotmánybíróság rendészeti jelleget el nem ismerő álláspontja a hazai jogtudományban a rendészet fogalma körében megmutatkozó bizonytalanságra is.²³⁸

A fenti önkormányzati rendészet szervezetét érintő határozatokon túl az Alkotmánybíróság több alkalommal foglalkozott a közterület-felügyeletek eljárási jogosultságaival. Az eljárási jogosítványokkal foglalkozó alkotmánybírósági határozatok közül ötnek a kerékbilincselés jogszerűsége és kettőnek a parkolás szabályozása volt a tárgya. Az alkotmánybírósági határozatok ezen összetétele jól mutatja azt, hogy melyek azok a területek, amelyekben a közterület-felügyelő eljárása a leginkább ‘húsba vágó’ az állampolgárok számára.

A közterület-felügyeletekkel kapcsolatos döntéseknél semmivel sem kevésbé fontos ítéletek az Alkotmánybíróság mezei őrszolgálattal kapcsolatos döntései, amelyek közül egy a mezei őrszolgálat szervezetével, három pedig a mezei őrszolgálatok finanszírozásával függ össze. Az önkormányzati rendészeti szervek közül speciálisnak tekinthető a mezei őrszolgálat, hiszen az önkormányzat számára lehetséges a szolgáltatást igénybevevőktől járulékot szedni, illetve a szolgáltatás működtetéséhez állami támogatás igényelhető²³⁹, ezzel a kisebb települések számára lehetséges az önkormányzati rendészet fenntartása, önkormányzati rendészeti közszolgáltatás nyújtása. A mezei őrszolgálatok finanszírozása tekintetében döntő jelentőségű volt, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos teherként értékelte a mezőri járulékot, így akarva-akaratlanul is, de biztosította a kis települések számára az önkormányzati rendészet működtetésének lehetőségét.

Az Alaptörvény, illetve az Möt. hatálybalépése alapvetően megváltoztatta a korábbi merev, az önkormányzati rendészetet rendészetként el nem ismerő gyakorlatot, ugyanis lehetőségessé vált integrált rendészeti szolgáltatásokra önkormányzati rendészeti szervezetet, illetve több önkormányzati rendészeti feladatot ellátó önkormányzati ‘rendészt’ alkalmazni.²⁴⁰ Az elmúlt

²³⁵ 13/2003. (IV. 9.) AB határozat

²³⁶ 13/2003. (IV. 9.) AB határozat

²³⁷ a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 15. § - személy feltartóztatásának joga

²³⁸ CHRISTIÁN (2011) i.m. 84-88.

²³⁹ Lásd: Fbtv. 19. § (1) bekezdés

²⁴⁰ Bizonyos szempontból előképnek volt tekinthető az Fbtv. 8. § (3) bekezdése, ugyanis lehetőséget biztosított arra, hogy egyes minősítésű területeken (természetvédelmi terület, erdő, mezőgazdasági terület, halastó stb.) a mező-, hegy-, halászati örök, hivatásos vadászok és az erdészeti szakszemélyzet az egymás hatáskörébe tartozó feladatokat is ellássák.

években az önkormányzati rendészeti szervezetrendszerre vonatkozó elvi jelentőségű alkotmánybírói döntés azonban nem született.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kúria által működtetett keresőszolgáltatás²⁴¹ szerint 2012-től kezdődően hét alkalommal foglalkozott önkormányzati rendészeti szervek tevékenységét valamilyen módon érintő kérdéssel. A Kúria egy alkalommal hozott határozatot egy önkormányzat parkolással és kerékbilincs alkalmazásával kapcsolatos helyi rendeletének szabályszerűsége tárgyában²⁴² és hat alkalommal hozott döntést a mezei őrszolgálatok finanszírozásának tárgyában. A Kúria több határozatában kinyilvánította, hogy a mezőőri járulék közteher (ez nem volt újdonság a korábbi alkotmánybírói gyakorlatához képest).

Kiemelésre érdemesnek tartom a mezőőri járulékkal kapcsolatos döntések közül a Kúria Köf.5022/2016/4. számú döntését, ugyanis a Kúria kimondta, hogy a mezei őrszolgálat működése, akkor is, amennyiben más önkormányzati rendészeti közszolgáltatást is ellát, kizárólag a törvényben meghatározott területekre megállapított járulékból finanszírozható, a mezőőri járulék más területekre nem terjeszthető ki.²⁴³ A Kúria ugyanezen döntésében a mezei őrszolgálatot „*az önkormányzat döntése alapján, rendészeti jellegű közszolgáltatás nyújtására felállított és fenntartott intézményként*” definiálta. Tény, hogy a mezei őrszolgálat létrehozásával az önkormányzat közszolgáltatást nyújt a földhasználóknak, azonban meglátásom szerint, áttekintve a mezőri feladatokat²⁴⁴, és tudatában annak a ténynek, hogy az Erfesz tv. is rendészeti feladatokat ellátó személyként definiálja a mezőőrt²⁴⁵, a Kúria megfogalmazását nem nevezhetjük pontosnak, helyesebb lett volna rendészeti közszolgáltatásként definiálni a mezőőri tevékenységet.²⁴⁶

Összegezve a leírtakat, megállapíthatjuk, hogy a 2012 előtti jogszabályi környezet nem kedvezett az önkormányzati rendészet fejlődésének, fejlesztésének, az ilyen irányú kísérleteknek az Alkotmánybíróság több ítéletével útját állta. Alapvető változást az önkormányzati rendészet területén a 2012-től kezdődően hatályba lépett jogszabályok hoztak, ezzel kedvezőbb környezetet teremtve az önkormányzatok rendészeti jellegű kísérletezésének.

Kérdés az, hogy az önkormányzatok az önkormányzati rendészet területén fennálló anomáliák²⁴⁷ ellenére, miképpen tudnak élni a jogszabályok által a részükre biztosított eszközökkel, mennyiben tudnak hatékony partnerek lenni a közbiztonság kialakításában?

Adott tehát az önkormányzatok számára a kísérletezés lehetősége, főképpen azért is, mert az elmúlt időszak még nem biztosított arra megfelelő időt, hogy az Alkotmánybíróság vagy a Kúria az önkormányzati rendészet új határait elvi tartalmú döntéssel kijelölje.

²⁴¹ <http://www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy> Letöltés dátuma: 2019.01.04.

²⁴² Köf.5.057/2013/8. számú határozat

²⁴³ Köf.5022/2016/4. számú határozat

²⁴⁴ Fbtv. 20.§ és 23. §

²⁴⁵ Erfesz tv. 1. § (2) bekezdés

²⁴⁶ Az persze igaz, hogy a mezőőr a rendészeti tevékenységén túl sok más nem kimondottan rendészeti tevékenységet lát el, azonban ettől még a mezőőri közszolgáltatás nem lesz rendészeti 'jellegű'.

²⁴⁷ BACSÁRDI-CHRISTIÁN (2017) i. m. 28.

V.3. Az önkormányzati rendészet jogi alapjai

Az önkormányzati rendészet jogszabályi háttérének vizsgálatát mindenképpen Magyarország Alaptörvényével kell kezdeni. Az Alaptörvény áttekintése során megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz explicit önkormányzati rendészeti jogszabályokat, azonban van néhány olyan rendelkezése, amelyik közvetetten kapcsolódik az önkormányzati rendészethez:

1. Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Mivel az önkormányzati rendészet alapvető szabályait az Möt.-ben találhatjuk, így az Alaptörvény sarkalatos szabálya védi az önkormányzati rendészetet is.
2. Az Alaptörvény 32. cikk (1) pontjának felsorolása több tekintetben érinti az önkormányzati rendészetet, ugyanis például az önkormányzat helyi rendészeti szabályokat rendeletekkel állapít meg²⁴⁸. költségvetésében biztosít keretet az önkormányzati rendészeti szervezet működtetésére, szervezeti és működési rendjében helyet biztosíthat az önkormányzati rendészetnek, helyi adóiból hozzájárulhat a helyi rendészeti tevékenységhez.
3. 2018. október 14-ig volt hatályban az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése, amely szerint törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A közterületen való tartózkodás önkormányzati rendeleti szabályozása értelemszerűen rendészeti jellegű szabályozást feltételezett. A 2018. október 15-től hatályos alaptörvényi szabályozás *explicit* megtiltja az életvitelszerű közterületen tartózkodást.

Ahogy már korábban ezt írtam, az Möt. 13. § (1) bekezdés 17. pontja mondja ki, hogy helyben biztosítható közfeladatnak minősül a település közbiztonságának kialakításában való közreműködés. Ez mindenképpen egy pontosabb meghatározás a korábbi szabályozáshoz (Ötv.) képest, amely csak annyit rögzített, hogy az önkormányzat feladata a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodás.²⁴⁹ Az Möt. ráadásul nem csak kimondta, hogy önkormányzati feladat a település közbiztonságának kialakításában való közreműködés, hanem lehetőséget biztosít arra, hogy az önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával gondoskodhasson.²⁵⁰ Az Möt. rögzíti azt is, hogy az így létrehozott önkormányzati rendészeti szerv felett a szakmai felügyeleti jogot együttműködési megállapodás alapján a rendőrség gyakorolja.²⁵¹

Az Möt.-t nem kizárólag a hazai önkormányzati rendészet alapjának tekinthetjük, hanem azon jogszabálynak, amely felhatalmazást biztosít a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló helyi rendelet megalkotására. A közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló helyi rendelet pedig az önkormányzat azon helyi rendelete, amellyel egyes a helyi közösség részéről nem kívánatosnak tekintett – magasabb szintű jogszabállyal nem szabályozott életviszonyok esetén – a magatartásformákat jogellenessé nyilváníthatja. Az önkormányzatok ezen rendészeti normákat tartalmazó jogszabályainak betartatása alapvető feladata az önkormányzati rendészeti

²⁴⁸ Lásd például: közterület használati rendeletek, közterület-felügyeleti rendeletek.

²⁴⁹ Ötv. 8. § (1) bekezdés

²⁵⁰ Möt. 17. § (1) bekezdés

²⁵¹ Möt. 17. § (2) bekezdés

szervezetrendszernek. Önkormányzati rendészeti szerv nélkül a közösségi együttélés alapvető szabályainak betartatása a gyakorlatban több, mint nehézkes.

Itt mindenképpen szükséges foglalkozni azzal, hogy az önkormányzati rendészeti tevékenységük során az önkormányzatok autonómiájuknál fogva teljesen eltérő önkormányzati rendészeti kereteket alakítottak ki. Ennek oka, hogy az egyes hazai települések eltérő méretüknél, földrajzi helyzetüknél, demográfiájuknál, gazdasági erejüknél fogva a közbiztonság megteremtése során más és más peremfeltételeknek kell megfelelniük, azonban a rendelkezésükre álló jogi eszköztár azonosnak tekinthető.²⁵²

Az egyes hazai önkormányzatok a rendelkezésre álló jogszabályi keretek között eltérő válaszokat fogalmazhatnak meg a közbiztonsággal kapcsolatos problémáikra. Van olyan település, amely önkormányzati rendészeti szervezetrendszer működtetése mellett örszolgálat, közterület-felügyelet üzemeltetésével, más önkormányzat önkormányzati rendészeti szervezetrendszer nélkül, pénzügyi, tárgyi ösztönzőkkel támogatja a helyi rendészet szereplőit a közbiztonság megteremtésében. Könnyen belátható, hogy egy kevés külterülettel rendelkező nagy népességű városban²⁵³ a közbiztonsági problémák a közterületeken manifesztálódnak, míg egy kisebb népességű, kiterjedt külterületi szántókkal, legelőkkel rendelkező településen²⁵⁴ a külterületi lopások, hulladék-elhelyezési problémák jó eséllyel kerülhetnek a középpontba. Az önkormányzat tehát az önkormányzati rendészeti eszköztár más és más eleméhez nyúlhat a közbiztonsággal kapcsolatos feladatellátás során.

Az eszköztár (jogszabályi keret) adott, az eszközök felhasználása azonban a településekre van bízva. Az eszközök közül a legjobban megfoghatók azok, amelyek az önkormányzati rendészeti szervezetrendszerre és az önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személyekre vonatkoznak. Kevésbé megfoghatók a szervezetrendszerre és az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyekre vonatkozó szabályokon túlmutató önkormányzati rendészeti tevékenységek és szolgáltatások, azonban dolgozatomban mindenképpen szót kell ejtenem róluk.

V.3.1. Önkormányzati rendészeti szervezetrendszerre vonatkozó szabályok

Az önkormányzati rendészet már többször hivatkozott Möt.v.-beli szabályozását számos részletszabály egészíti ki. Az Möt.v. nem rögzíti, azonban ágazati jogszabályokban megtalálhatók azok a szervek, személyek, amelyek önkormányzati rendészeti szervezetrendszerhez tartozhatnak.²⁵⁵

Áttekintve a hatályos önkormányzati szervezetrendszerre vonatkozó szabályozást az alábbi csoportosítást lehet tenni:

1. Önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek eljárását, jogállását szabályozó jogszabályok

- a. az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény,
- b. a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény,
- c. a közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény,
- d. a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény

2. Önkormányzati rendészetre vonatkozó fontosabb ágazati jogszabályok

²⁵² Megjegyzendő, hogy az önkormányzati rendeletek értelemszerűen eltérőek a településeken.

²⁵³ Lásd például: Tatabánya önkormányzati rendészete.

²⁵⁴ Lásd például: Ács város önkormányzati rendészete.

²⁵⁵ Erfesz tv. 3. § (2) bekezdés

- a. a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény,
- b. az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény,
- c. a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény,
- d. a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény,
- e. a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény,
- f. a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény

3. Önkormányzati rendészetre vonatkozó központi részletszabályok

- a. a közterület-felügyelői intézkedések végrehajtásának módjáról és eszközeiről szóló 43/1999. (XI. 26.) BM rendelet,
- b. a mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához és működéséhez nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 64/2009. (V. 22.) FVM-PM együttes rendelet,
- c. a rendészeti feladatokat ellátó személyek és a segédfelügyelők által alkalmazható kényszerítő eszközök igénylésének, átvételének és visszavételének szabályairól, a térítés módjáról, a kényszerítő eszközök típusaira, fajtáira és az alkalmazásukra, valamint a jelentéstétel és a kivizsgálás rendjére vonatkozó részletes szabályokról szóló 86/2012. (XII. 28.) BM rendelet,
- d. a rendészeti feladatokat ellátó személyek szolgálati igazolványának és a szolgálati jelvényének kiadásához kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díjról szóló 69/2012. (XII. 14.) BM rendelet,
- e. a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet,
- f. a rendészeti feladatokat ellátó személyek, valamint a fegyveres biztonsági őrök ruházati ellátására vonatkozó részletes szabályokról szóló 70/2012. (XII. 14.) BM rendelet,
- g. az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységét támogató segédfelügyelőkről szóló 65/2012. (XII. 13.) BM rendelet,
- h. a Természetvédelmi Őrszolgálat Szolgálati Szabályzatáról szóló 9/2000. (V. 19.) KöM rendelet,
- i. a mezőőrök és a hegyőrök szolgálati viszonyáról szóló 29/1998. (IV. 30.) FM rendelet,
- j. a természetvédelmi őrekre, illetve őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 4/2000. (I. 21.) Korm. rendelet

4. Rendészeti tárgyú önkormányzati rendeletek (önkormányzatonként eltérő elnevezés és szabályozás jellemző)

A csoportosításból egyértelműen látszik, hogy az egyes önkormányzati rendészeti szervezetrendszerre vonatkozó szabályok a jogszabályi hierarchia mindegyik szintjén megtalálhatók.

V.3.2. Az önkormányzati rendészeti szervezet

A hazai önkormányzati rendészeti szervezetrendszer nagyfokú heterogenitást mutat, amely heterogenitás egyrészt az önkormányzati rendészeti szervezetrendszerre vonatkozó szabályok fragmentáltságából, másrészt az önkormányzatok szervezetalakításra vonatkozó döntési autonómiájából fakad.

V.3.2.1. Önkormányzati rendészeti szervezetrendszer létrehozása

Egy önkormányzati rendészeti szervezet felállítása szükségképpen önkormányzati döntést, illetve döntések sorozatát igényli. Tekintettel egy önkormányzati rendészeti szervezet

felállításának költségvetési, szervezeti, személyi, tárgyi és helyi társadalmi hatására, az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer érintő önkormányzati döntést mindenképpen alapos elemzésnek kell megelőznie és a legjobb az, ha a döntés illeszkedik az önkormányzat közbiztonsági és rendészeti koncepciójába.

Egy önkormányzati rendészeti szervezet megalakításához alapvetően két kérdést kell tisztázni:

1. van-e politikai akarat a szervezet létrehozására,
2. van-e költségvetési keret a szervezet létrehozására.

Meglátásom szerint a legfontosabb a politikai akarat, amely a szervezet létrehozásáról szóló önkormányzati döntésben manifesztálódik. A politikai akaratot azonban meg kell, hogy előzze az önkormányzati rendészet felállítására irányuló lakossági igény, azaz olyan problémáknak kell fenn állniuk, amelyek indukálják az önkormányzati rendészeti szervezet létrehozását. Itt megjegyzem, hogy komoly akadályozó tényező, hogy az önkormányzati döntéshozók nem biztos, hogy tudatában vannak az önkormányzati rendészet mibenlétének vagy esetleg fel sem ismerik, hogy a felmerült probléma, igény önkormányzati rendészeti szervezetrendszer felállítását indokolná. Ezt a véleményt erősíti, hogy Magyarország legjelentősebb 40 önkormányzati rendészeti szervének 25%-a úgy működik, hogy nincs az önkormányzatnál közbiztonsághoz értő, kompetens szakember²⁵⁶, így feltehető a kérdés, hogy a többi települési önkormányzatban mekkora számban lehetnek olyan személyek, akik érdemben hozzá tudnak szólni a helyi közbiztonság kérdéséhez?

A politikai akarat létrejöttével párhuzamosan el kell végezni azt a hatáselemzést, amely alapján a fennálló önkormányzati rendészeti igényekre adekvát választ adó önkormányzati rendészeti szervezetrendszer felállításához vezet. A hatáselemzés egyik sarkalatos pontja az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer finanszírozása, ugyanis az önkormányzati rendészeti szervezettípusok közül állami támogatásban a mezei őrszolgálatok részesülnek²⁵⁷, illetve a működtetés költségeihez csak a mezei őrszolgálat vonatkozásában van lehetőség egy sajátos járulékforma, a mezőöri járulék²⁵⁸ bevezetésére. Az előbbi kivételt nem számítva az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer felállítása az önkormányzat saját helyi adóbevételei terhére történik, így az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer felállítása, működtetése szükségképpen **versenyre van kényszerítve** más önként vállalt önkormányzati közszolgáltatás nyújtásával.

Amennyiben az önkormányzat dönt az önkormányzati rendészeti szerv létrehozásáról, akkor az Erfesz tv. alapján együttműködési megállapodást kell kötnie a működési területén illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal. Az együttműködési megállapodás megkötésének célja a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása.²⁵⁹ Az együttműködési megállapodás hiányában a rendészeti feladatokat ellátó személyek az intézkedéseket és kényszerítő eszközöket nem gyakorolhatják.²⁶⁰ Párhuzamos szabályozást láthatunk a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvényben (továbbiakban: Kftv.), amely szintén rendelkezik az együttműködési megállapodás megkötéséről, részint visszautalva az Erfesz tv.-re. A Kftv. szabályozása némileg eltér az Erfesz tv. szabályozásától, ugyanis azt írja, hogy a közterület-felügyelet megalakítása előtt kell megkötni az együttműködési megállapodást a rendőrséggel, míg az Erfesz tv. szabályainak értelmezése szerint az együttműködési

²⁵⁶ Önkormányzati rendészeti kutatás kérdőíves, második fázisa (Christián Lászlóval lefolytatott közös kutatás).

²⁵⁷ a mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához és működéséhez nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 64/2009. (V. 22.) FVM-PM együttes rendelet

²⁵⁸ Fbtv.19. § (1) bekezdés

²⁵⁹ Erfesz tv. 24. § (1) bekezdés

²⁶⁰ Erfesz tv. 24. § (2) bekezdés

megállapodás megkötése ellenére is létrehozható az önkormányzati rendészeti szervezet, azonban az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személy nem gyakorolhatja az Erfesz tv.-ben meghatározott intézkedési jogosultságait, nem használhat kényszerítő eszközt. Az Erfesz tv. alapján tehát elvileg az együttműködési megállapodás megkötése előtt is megalakulhat a közterület-felügyelet megfelelő intézkedési jogok és kényszerítő eszközök nélkül, míg a Kftv. szerint az együttműködési megállapodás a közterület-felügyelet létrehozásának előfeltétele. A két, a jogforrási hierarchia azonos szintjén álló törvény közötti ellentmondás szerintem látszólagos, ugyanis a *lex specialis derogat legi generali* jogelv alkalmazásával egyértelmű, hogy a Kftv. speciális szabályai elsőbbséget élveznek az Erfesz tv. általános szabályaival szemben, azaz közterület-felügyelet nem alakítható meg együttműködési megállapodás hiányában.²⁶¹²⁶²

Az együttműködési megállapodásban legalább az alábbiakat kell rögzíteni:²⁶³

1. az együttműködés területeit,
2. a rendészeti feladatokat ellátó személy tevékenysége ellátásáról, annak körülményeiről nyújtandó tájékoztatás módját és tartalmát,
3. a kapcsolattartás módját, az együttműködéssel kapcsolatban eljárásra jogosult helyi rendőri szervet,
4. az együttműködést segítő további rendelkezéseket,
5. a munkáltató kötelezettségét tartalmazó nyilatkozatot a jogszabályok és az együttműködési megállapodásban foglaltak betartására vonatkozóan, valamint
6. a rendőrség szakmai felügyeletének gyakorlásához szükséges jelentési és kapcsolattartási feladatokra vonatkozó rendelkezéseket.

Természetesen az együttműködési megállapodás meg is szűnhet, illetve felmondható, amelynek eseteit az Erfesz tv. szabályozza. Az együttműködési megállapodás megszűnik, ha:

1. azt határozott időre kötötték, az időtartam letelt és az együttműködést nem hosszabbították meg,
2. abban a felek közösen megállapodtak,
3. azt az együttműködő fél felmondja, valamint
4. az együttműködők valamelyike jogutód nélkül megszűnik.

A területileg illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság az együttműködési megállapodást egyoldalúan felmondja, ha

1. az együttműködési megállapodás megkötéséhez szükséges feltételek már nem állnak fenn, vagy
2. a rendészeti feladatokat ellátó szerv által kifejtett tevékenység mások jogait súlyosan vagy visszatérően sérti.

Az önkormányzati rendészet területéről nincs arra vonatkozóan adat birtokomban, hogy együttműködési megállapodás felmondással vagy megszüntetéssel veszítette volna hatályát, azonban arra vonatkozóan van információ, hogy működnek hazánkban együttműködési megállapodás nélkül önkormányzati rendészeti szervek. Áttekintve a rendelkezésre álló ORFK adatszolgáltatást, azt láthatjuk, hogy az együttműködési megállapodások száma növekszik. Az

²⁶¹ Azonban más önkormányzati rendészeti szerv igen...

²⁶² Érdekes kérdésként merül fel, hogy mi történik akkor, amennyiben együttműködési megállapodás nélkül kerül sor a közterület-felügyelet megalakítására, hiszen a rendőrség szakmai felügyeletét az együttműködési megállapodás alapján gyakorolja, amely meg sem kötött. Ebben az esetben a törvényességi felügyeletnek kellene beavatkoznia, azonban az önkormányzati rendészeti szervek nem rendelkeznek törvényességi felügyelettel (lásd később).

²⁶³ Erfesz tv. 24. § (4) bekezdés

ORFK adatszolgáltatása bár nem kizárólag önkormányzati rendészeti szervekre vonatkozik, de beszédes, ugyanis a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok által megkötött együttműködési megállapodások száma a 2014-es 386-ról 2017-re 536-ra emelkedett.²⁶⁴²⁶⁵

V.3.2.2. Önkormányzati rendészeti szervezetrendszer

Önkormányzati rendészeti szervezetrendszer állhat az alábbi szervtípusokból:

1. közterület-felügyelet,²⁶⁶
2. mezei őrszolgálat,²⁶⁷
3. önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat,²⁶⁸
4. halászati őrség,²⁶⁹
5. erdészeti szakszemélyzet.²⁷⁰

Az alapján, hogy a jogszabályok szerint az önkormányzatok öt különféle önkormányzati rendészeti szervtípust is létrehozhatnak, úgy gondolhatnánk, hogy az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer a szervtípusok sokfelésége miatt nagyon színes. Ez azonban a gyakorlatban nem így van.

A közelmúltban Christián Lászlóval közösen lefolytatott önkormányzati rendészeti kutatásokban nincs nyoma annak, hogy közterület-felügyeleten vagy mezei őrszolgálaton kívül az önkormányzatok más önkormányzati rendészeti szervtípust alkalmaznának.²⁷¹ Sem a lefolytatott interjú²⁷² és kérdőíves kutatás²⁷³, sem a percepciók kutatás²⁷⁴, sem az Alkotmánybíróság önkormányzati rendészetet érintő döntéseinek elemzése nem mutatott ki a közterület-felügyeleten, mezei őrszolgálaton, illetve egy esetben önkormányzati természetvédelmi őrszolgálaton túl, más működő önkormányzati rendészeti szervtípust, így ha léteznek is ilyenek, szerepük gyakorlatilag marginálisnak tekinthető.

Az előbb leírtak magyarázata kézenfekvő, ugyanis a közterületek rendjét az önkormányzatok a közterület-felügyeleteken keresztül, míg a külterületek rendjét a mezei őrszolgálatokon keresztül képesek hatékonyan befolyásolni, ráadásul a közterület-felügyelet és a mezei őrszolgálat elláthatja más önkormányzati rendészeti szervtípus hatáskörébe tartozó feladatokat, így feleslegesen bonyolítanak az életüket az önkormányzatok speciális önkormányzati rendészeti szervezet létrehozásával. Ráadásul, ahogy arról már írtam, a külterületek önkormányzati rendészeti feladatellátása esetén ösztönző erőként jelenik meg a mezőőri járulék és a mezőőri feladatellátáshoz kapcsolódó állami támogatás.

A fentiek alapján biztosan kijelenthető, hogy a hazai önkormányzati rendészeti szervezetrendszer alapvetően két lábon áll, a közterület-felügyeleten és a mezei őrszolgálaton.

²⁶⁴ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján 2017. évre vonatkozóan.

²⁶⁵ Bár erről konkrét információ nincs birtokomban, úgy gondolom, hogy az együttműködési megállapodások számának emelkedése mögött az eddig megállapodás nélkül működő önkormányzati rendészeti szervek vezetővel kötött együttműködési megállapodások megkötése is állhat.

²⁶⁶ Kftv. 1. §

²⁶⁷ Fbtv. 16. §

²⁶⁸ a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 63. §

²⁶⁹ Haltv. 56. §

²⁷⁰ Erdőtv. 97. §

²⁷¹ Kivétel a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság, amely működtet önkormányzati természetvédelmi őrszolgálatot.

²⁷² BACSÁRDI–CHRISTIÁN (2017) i.m. 39-55.

²⁷³ Bacsárdi József és Christián László közös kutatása az önkormányzati rendészet Magyarországon címmel, 2016.

²⁷⁴ BACSÁRDI József - CHRISTIÁN László: Az önkormányzati rendészet társadalmi megítélése a nyomtatott sajtóban. *Belügyi Szemle*, 2019/5.

Függetlenül a fentiektől, önkormányzati rendészeti tárgyú disszertációként nem nélkülözhető a közterület-felügyelet, a mezei őrszolgálat és az önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat mellett, legalább érintőlegesen is, a halászati őrség és az erdészeti szakszemélyzet bemutatása.

Mielőtt azonban rátérnék az önkormányzati rendészeti szervtípusok rövid bemutatására, mindenképpen szükségét érzem annak, hogy vázoljam, hogy amennyiben kiválasztja az önkormányzat a létrehozandó önkormányzati rendészeti szervtípust, akkor milyen formában tudja a szervet létrehozni.

Az Erfesz tv. egyértelműen meghatározza az önkormányzati rendészeti szervek működtetésének formáit:²⁷⁵

1. polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal belső szervezeti egysége,²⁷⁶
2. önálló költségvetési szerv,
3. költségvetési szerv belső szervezeti egysége,
4. társulási forma,
5. önkormányzati rendészeti szerv tagjának önálló alkalmazása.

A lefolytatott kérdőíves kutatás szerint a legnagyobb hazai önkormányzatok közül mindösszesen 12 önkormányzati rendészeti szerv működik önkormányzati irányítás alatt önálló költségvetési szervként, a többi önkormányzati rendészeti szerv a polgármesteri hivatal állományába tagozódik. A 12 önállóan működő önkormányzati rendészeti szerv közül csak három olyan található, amelynek illetékességi területe kevesebb, mint 100.000 fős népességszámot ölel fel, így kijelenthető, hogy **az önálló költségvetési szervként túlnyomórészt a nagy, 100.000 főt meghaladó népességszámú önkormányzatok alakítanak ki önkormányzati rendészeti szervet**, azonban nem minden 100.000-es népességszámú önkormányzat döntött az önálló intézmény létrehozásáról. Nincs okom feltételezni és a gazdasági és politikai racionalitás is valószínűtlenné teszi ezt, hogy a kisebb települések önálló intézménybe szerveznék az önkormányzati rendészetüket. Ezt erősíti meg a Magyar Államkincstár által üzemeltett törzskönyvi nyilvántartó rendszer is, amelyben 13 db²⁷⁷ önálló önkormányzati irányítású önkormányzati rendészeti szerv található, így nyugodtan kijelenthető, hogy az önálló költségvetési intézményi formában szervezett közterület-felügyelet, illetve önkormányzati rendészet meglehetősen ritka.

Nem tartom valószínűnek és kutatás sem igazolta, hogy költségvetési szerv – értve ez alatt a nem önkormányzati rendészeti költségvetési szerveket és a polgármesteri/közös önkormányzati hivatalokat - belső szervezeti egységeként működneek nagy számban önkormányzati rendészeti szervek.²⁷⁸ Az önkormányzati rendészeti feladatellátás szükségképpen hatósági ismereteket is feltételez és hatósági feladatellátás centruma a településeken a polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatal, így nyomós indokot kell találni arra, hogy az önkormányzati rendészeti feladatellátást például egy önkormányzat gazdasági intézményébe helyezték a polgármesteri/közös önkormányzati hivatal helyett.

²⁷⁵ Rendészeti tv. 3. § (1) bekezdés

²⁷⁶ Megjegyzendő, hogy a normaszöveg nem pontos, ugyanis nem csak polgármesteri hivatalok, hanem közös önkormányzati hivatalok is működnek hazánkban

²⁷⁷ <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv> Letöltés dátuma: 2019.01.04.

²⁷⁸ Létezik azonban példa ilyen atipikusnak mondható szervezeti megoldásra. Hajdúböszörmény Város Önkormányzata a mezőri feladatellátást önálló intézménybe (Városüzemeltetési Intézmény) szervezte, így a mezei őrszolgálat egy szolgáltató profilú intézmény része lett, amely többek között konyha üzemeltetésével, gyepterületi feladatok ellátásával, létesítménygazdálkodással foglalkozik. A mezei őrszolgálat szolgáltató intézménybe való integrálása azt feltételezi, hogy az önkormányzat elsősorban a mezei őrszolgálat szolgáltatási funkcióit kívánja előtérbe helyezni. Lásd: <https://hajduboszormeny.hu/varosuzemeltetesi-intezmeny> Letöltés dátuma: 2018.11.04.

A társulási formában működő önkormányzati rendészeti szervek száma szintén alacsonynak tekinthető. A Magyar Államkincstár törzskönyvi nyilvántartó rendszere szerint társulási formában az alábbi közterület-felügyelet és mezei őrszolgálatok működnek:²⁷⁹²⁸⁰

- Térségi Közterület-felügyeleti és Mezőőri Szolgálat (Szeptetnek),
- Hódmezővásárhely és Székkutas Adó-végrehajtási és Közterület-felügyelet (Hódmezővásárhely),
- Budakörnyéki Közterület-felügyelet (Budakeszi)
- Sajóvölgye Települések Önkormányzati Rendészeti Szervezet Fenntartó Társulása (Múcsony).

A Magyar Államkincstár törzskönyvi nyilvántartása szerint **nem társulási formában**, de önkormányzati előterjesztések szerint társulási formában működő mezei őrszolgálat:²⁸¹

- Rákosmenti Mezei Őrszolgálat (Budapest, XVI. kerület)

Látható, hogy mindösszesen négy (vagy esetlegesen öt) példát találhattunk hazánkban önkormányzati rendészeti szervezet társulási működtetésére, amely azt sugallja, hogy nem találják a települések vonzónak ezen feladat ellátása esetén a társulási formát. A társulási forma népszerűtlensége nem új jelenség, erről már több, mint 20 éve is cikkeztek. Bércesi Ferenc még 1997-ben mutatott rá arra, hogy a társulásokat érintő központi támogatások elégtelenek, összehangolatlanok és a szabályozás nem nyújt megfelelő jogi kereteket a 'társulási kedv kibontakozásához'.²⁸² Egyetértve a több, mint 20 éve leírtakkal az önkormányzati rendészet területén a társulási forma népszerűtlenségének okát én alapvetően három tényezőben látom:

1. az önkormányzatok nem látnak olyan pénzügyi vagy technikai ösztönzöt, amely miatt érdemes lenne önkormányzati rendészeti szervezetet társulásban működtetni,
2. az önkormányzati rendészet társulási formában való ellátása esetén beékelődik az önkormányzat és az önkormányzati rendészeti szerv közé egy másik szint, a társulás szintje. Ez azért lehet problémás, mivel ebben az esetben az önkormányzat, illetve a polgármester elveszíti az önkormányzati rendészeti szervezet felett a **közvetlen irányítás jogát**, hiszen ez a társulást illeti meg, így az önkormányzat rendészeti politikájának végrehajtása bonyolultabbá válik. Kétségem van afelől is, hogy több önkormányzat sokszor eltérő rendészeti politikája társulási formában egyáltalán eredményesen összehangolható-e?
3. a társulási forma fenntartása alapvetően plusz adminisztrációval jár, amelyet nem minden település vállal fel szívesen.

A fenti okok közül a legerősebbnek a 2. pontot érzem, mivel egy önkormányzat, amennyiben saját adóbevételét önkormányzati rendészeti szervezetre fordítja, jogosan várja el, hogy a rendészeti politikáját a lehető legjobb módon implementálja és ebbe a társulási forma nem a legjobb eszköz.

²⁷⁹ <https://goo.gl/5DvVxx> Letöltés dátuma: 2018.10.29.

²⁸⁰ Előfordulhat még olyan eset, amikor több feladatot lát el a társulás és a feladatok közül csak az egyik önkormányzati rendészeti. Az ilyen társulási feladatellátásra a keresőszolgáltatásban nem lehet keresni.

²⁸¹ A Magyar Államkincstár közhiteles nyilvántartása szerint a Rákosmenti Mezei Őrszolgálat irányítója, alapítója nem társulás, hanem Budapest Főváros XVI. kerületi Önkormányzat, azonban több önkormányzati dokumentum, mint például Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzat ülésére készített 2018. május 8-án kelt előterjesztés (http://www.bp18.hu/images/2018_TUI/m%C3%A1jus/KT0508rk/KT-43.pdf Letöltés dátuma: 2018.11.10.) a fenntartóként a Rákosmenti Mezei Őrszolgálatot Fenntartó Társulást jelöli meg. A Magyar Államkincstár törzskönyvi nyilvántartásában azonban ilyen szervnek nincs nyoma.

²⁸² Dr. BÉRCESI Ferenc: „Együtt vagy külön?” Az önkormányzati társulások jelene és jövője. In.: Dr. KISS László (szerk.): „Javaslatok, új formák és módszerek időszerű önkormányzati feladatok megoldásához”. Pécs, Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Betéti Társaság, 1997. 18.

Sokkal több példát találhatunk a fentiekkel szemben önkormányzati rendészeti ‘szervezetként’ egy-egy fő önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személy alkalmazására.²⁸³ Ezzel a megoldással jellemzően kevesebb saját adóbevétellel rendelkező kistéleplések élnek. Az általam ismert egy fős önkormányzati rendészeti ‘szervek’ a polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatalon belül helyezkednek el, azonban a legkisebb településeken van rá példa, hogy a hivatali szervezeten kívülre kerül az önkormányzati rendészet. Ez akkor szokott előfordulni, amikor az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személy valamilyen oknál fogva közalkalmazottként kerül foglalkoztatásra az önkormányzat, esetlegesen önkormányzati intézmény alkalmazásában. Az ilyen egy vagy két fős önkormányzati rendészeti szervek hivatali struktúrán kívül való elhelyezése a polgármester vagy más rendészetben nem biztos, hogy kompetens személy vezetése alatt nem valószínű, hogy képes a megfelelő szakmaiságot garantálni.

Összegezve az önkormányzati rendészeti szervezetrendszerre vonatkozó ismereteinket, elmondható, hogy tipikus a polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatalon belül felállított és működtetett önkormányzati rendészeti szervezet, amely a legnagyobb rugalmasságot és szakmaiságot garantálja az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer működtetéséhez.

V.3.2.3. Önkormányzati rendészeti szervezetek feladatai

Tekintettel arra, hogy hazánkban öt különböző önkormányzati rendészeti szervtípus létezik, az egyes szervtípusok feladatait külön tárgyalom.

A közterület-felügyelet

Ahogy már többször is szó volt róla az önkormányzati rendészet bázisszervezetének, gerincének a közterület-felügyelet tekinthető. Ennek egyik oka az, hogy Budapest számára az Möt. előírja közterület-felügyelet létrehozását²⁸⁴, illetve az Möt. Budapest kerületei számára is kötelezővé teszi a közterület-felügyelet létrehozását²⁸⁵, így Magyarország messze legnagyobb városában, 24 közterület-felügyelet, számottevő létszámú közterület-felügyelővel működik. A másik ok az, hogy mindegyik megyei jogú városunkban²⁸⁶ megtalálható a közterület-felügyelet, így hazánk legnagyobb teherbírású és népességű városai rendelkeznek közterület-felügyelet alapjain létrehozott önkormányzati rendészeti szervezettel.

Nem nehéz belátni, hogy amennyiben a legnagyobb településeink rendelkeznek közterület-felügyelettel, a feladatellátás megoldása jelentős számú közterület-felügyelő foglalkoztatását eredményezi. Nem vagyok egzakt információk birtokában arra vonatkozóan, hogy pontosan mely településeken működik közterület-felügyelet és pillanatnyilag mekkora közterület-felügyelői létszámmal rendelkeznek a települések, azonban az bizonyos, hogy 2017-ben mindösszesen 1.787 db érvényes közterület-felügyelői szolgálati igazolványt tartott nyilván a rendőrség.²⁸⁷

A Kftv. deklarálja, hogy a közterület-felügyelet létrehozása nem kötelező,²⁸⁸ ez egy lehetőség az önkormányzatok számára a közterületi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési

²⁸³ Lásd pl.: Tárkány község önkormányzati rendészete.

²⁸⁴ Möt. 23. § (4) bekezdés 1. pont

²⁸⁵ Möt. 23. § (5) bekezdés 4. pont

²⁸⁶ Christián Lászlóval lefolytatott közös kutatásunk.

²⁸⁷ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján 2017. évre vonatkozóan.

²⁸⁸ Kftv. 1. § (1) bekezdése feltételes módot használ. Az Möt. és a Kftv. kollíziója tetten érhető, ugyanis, ahogy írtam az Möt. a főváros kerületei (a kerület települési önkormányzatnak minősül) kötelező feladatként határozza meg a közterület-felügyeleti hatáskör gyakorlását. működtetését.

eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről, a várakozási közszolgáltatás nyújtásáról való gondoskodás terén.²⁸⁹

A közterület-felügyelet feladataiban a helyi rendészetre vonatkozó joganyag módosítását követően a korábbi szabályozásokhoz képest nem következett be különösebb változás, továbbra is a közterületekre vonatkozó ellenőrzési, szankcionálási és más szervekkel való közreműködési kötelezettségek, valamint az önkormányzati vagyon védelme képezi a közterület-felügyelők, illetve - felügyeletek feladatainak gerincét.

A közterület-felügyeletek fő feladatai:²⁹⁰

1. közterületek jogszerű használatának, a közterületen folytatott engedélyhez, illetve útkezelői hozzájáruláshoz kötött tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése,
2. a közterület rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabály által tiltott tevékenység megelőzése, megakadályozása, megszakítása, megszüntetése, illetve szankcionálása,
3. közreműködés a közterület, az épített és a természeti környezet védelmében,
4. közreműködés a társadalmi bűnmegelőzési feladatok megvalósításában, a közbiztonság és a közrend védelmében,
5. közreműködés az önkormányzati vagyon védelmében,
6. közreműködés a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésében,
7. közreműködés állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában,
8. a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolvány jogszerű használatának és birtoklásának az ellenőrzése,
9. a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületen a közúti járművel történő várakozási közszolgáltatás biztosítása, valamint a parkolásért járó ellenérték megfizetésének ellenőrzése és a fizetés elmaradása esetére előírt jogkövetkezmények alkalmazása.

A jogalkotó a közterület-felügyeleti törvényben külön bátorítja a közterület-felügyeleteken túlmutató, egységes önkormányzati rendészeti szerv létrehozását azzal, hogy kimondja, hogy más rendészeti feladatokat is ellátó személyeket is egy egységes önkormányzati rendészeti szerv alá rendelhet. Ezzel a megoldással a közterület-felügyeletet is magában foglaló egységes rendészeti szerv jöhet létre, amelybe beletartozhat az önkormányzati természetvédelmi őr, a mezőőr, a halászati őr, valamint az erdészeti szakszemélyzet, jogosult erdészeti szakszemélyzet.²⁹¹

A jogalkotó az önkormányzati rendészet egységesítése iránt tett lépéseként értékelhető az is, hogy a halászati őrre, az önkormányzati természetvédelmi őrre, a mezőőrre, az erdészeti szakszemélyzet tagjára és a jogosult erdészeti szakszemélyzet tagjára előírt képzettségi feltételek megléte esetén a feladatát ellátó közterület-felügyelő, amennyiben a munkaköréhez tartozó működési területek fekvése egybeesik, megbízható a halászati őr, az önkormányzati természetvédelmi őr, a mezőőr, az erdészeti szakszemélyzet tagja és a jogosult erdészeti szakszemélyzet tagja hatáskörébe tartozó feladatok ellátásával. Ezen szabályozás eredményeképpen a közterület-felügyelők rendészeti jogosultságai tovább bővíülhetnek, így hatékonyabb lehet a rendészeti feladatellátás.

A közterület-felügyelő a feladatait az alábbi területeken látja el:

1. az önkormányzat illetékességi területén lévő közterületen,

²⁸⁹ Kftv. 1 §

²⁹⁰ Kftv. 1. § (4) bekezdés

²⁹¹ Kftv. 2. § (4) bekezdés

2. az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területén,
3. az önkormányzat tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett tömegközlekedési eszköz szerződészerű használatának ellenőrzése során.

A helyi közrend és közbiztonság kooperációs termékként való kezelését felismerve a közterület-felügyelet képviselő-testület által előírt módon történő együttműködését írja elő a rendőrséggel és más állami és önkormányzati szervekkel, valamint a polgárőr szervezetekkel a Kftv.²⁹²

Hivatkozott kérdőíves kutatás szerint a közterület-felügyelet a közterület ellenőrzésének feladatait legjellemzőbben járőrszolgálat keretében látja el. A járőrszolgálat során egy vagy több felügyelő együttesen, előre meghatározott útvonalon látja el feladatát. Mivel nem szerencsés az, hogy egy felügyelő egyedül járőrözzön, ezért a jogalkotó előírja, hogy lehetőleg a járőrszolgálatot járőrtárssal vagy segítővel kell megvalósítani.²⁹³

A közterület-felügyelet és a rendőrség közötti együttműködést erősíti az, hogy lehetőség van vegyes összetételű járőrpárok kialakítására, azaz a rendőr és a közterület-felügyelő közösen láthat el járőrszolgálatot. Ebben az esetben sem lesz azonban a közterület-felügyelőnek többletjogosítványa, ugyanis a vegyes összetételű járőrszolgálatban részt vevő felügyelő intézkedési jogára a közterület-felügyeletre vonatkozó törvény szabályait kell alkalmazni. A közös szolgálatellátás mind a rendőrségnek, mind a közterület-felügyeletnek kitűnően megfelel, ugyanis mindkét szervezet részéről az erőforrások optimális felhasználását teszi lehetővé. Az ORFK-tól származó információ szerint a rendőrség a közterület-felügyelettel együtt **2017-ben több, mint 200.000 óra közös szolgálatot teljesített**²⁹⁴, amely mindenképpen figyelemre méltó szám.

A járőrszolgálat mellett jellemző, bár kevésbé gyakori az, hogy a közterület-felügyelő őrszolgálatban végzi a feladatát. Az őrszolgálat teljesítése során a felügyelő az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő vagyont (épületet, építményt, járművet vagy más dolgot) véd, őriz, illetve közbiztonsági szempontból ellenőriz. A felügyelői őrszolgálatot a közterület-felügyelő mozgóőrként vagy objektumőrként láthatja el. A mozgóőr a számára kijelölt mozgási körzetben egy adott ponthoz meghatározott időközönként rendszeresen visszatérve látja el szolgálatát. Mozgási körzetét a felügyelet vezetője jelöli ki a feladat jellege szerint. Az objektumőr a képviselő-testület által meghatározott létesítményhez tartozó, a felügyeletvezető által meghatározott körzetben végzi feladatát.²⁹⁵

A közterület-felügyelet működésének vázlatánál nem mellőzhető a térfelügyelő kamerák üzemeltetésének kérdése, ugyanis az önkormányzatok a helyi közbiztonság biztosítása érdekében gyakran döntenek a kamerás térfelügyelő rendszerek telepítése mellett.²⁹⁶ A helyhatóságok vezetőinek körében népszerű a gondolat, hogy a térfelügyelő kamerák telepítésével csökken a bűnözés, növekszik a lakosság biztonságérzete, és ez a településvezetők nagyobb társadalmi támogatásában és népszerűségében csapódhat le. Azon települési önkormányzatok, amelyek közterület-felügyeletet működtetnek mellett döntöttek szinte biztos, hogy rendelkeznek térfelügyelő kamerarendszerrel is.

²⁹² Kftv. 6. §

²⁹³ a közterület-felügyelői intézkedések végrehajtásának módjáról és eszközeiről szóló 43/1999. (XI. 26.) BM rendelet 20. §

²⁹⁴ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján 2017. évre vonatkozóan.

²⁹⁵ a közterület-felügyelői intézkedések végrehajtásának módjáról és eszközeiről szóló 43/1999. (XI. 26.) BM rendelet 22. §

²⁹⁶ A térfelügyelő kamerák telepítését ráadásul belügyminisztériumi pályázat is segítette. <https://goo.gl/AwmCNM> Letöltés dátuma: 2019.02.11.

Magyarországon jelenleg a rendőrség és a közterület-felügyelet működtethet közterületi térfigyelő kamerarendszert, ugyanis a Kftv. kimondja, hogy a közterület-felügyelet közterületen, közbiztonsági, illetve bűnmegelőzési célból, bárki számára nyilvánvalóan észlelhető módon képfeltevőt (kamerát) helyezhet el, és felvételt készíthet.²⁹⁷ A kamerák elhelyezéséről, valamint a kamerával megfigyelt közterület kijelöléséről a közterület-felügyelet előterjesztésére az önkormányzat képviselő-testülete jogosult döntést hozni. A térfigyelő kamerák telepítését megelőzően részletes szakmai előterjesztést kell készíteni az önkormányzatnak, amely alapján a telepítésről született döntés indokolható.

Amennyiben a közterület-felügyelet kamerákat működtet, köteles gondoskodni a kamerák üzemeltetéséről és kezeléséről is. Amennyiben kamera elhelyezésére kerül sor, abban az esetben a közterület-felügyelet a kamerák elhelyezéséről és a kamerák által megfigyelt közterületről tájékoztatja a rendőrséget, valamint ezeket az adatokat a közterület-felügyeletet működtető önkormányzat hivatalának honlapján közzéteszi. A gyakorlatban ez az előírás kevésbé valósul meg, ugyanis kevés olyan önkormányzati honlapot találhatunk, ahol fellelhetők a közterület-felügyelet által elhelyezett kamerák adatai.

Jogsabályi előírás, mégis a gyakorlatban nem biztos, hogy érvényesül az, hogy a kamerák által megfigyelt területre belépő személyek tájékoztatását elősegítő módon figyelemfelhívó jelzést, ismertetést kell elhelyezni a képfeltevők elhelyezéséről, az adatkezelés tényéről.

A térfigyelő kamerák által készített felvétel a rögzítés helyszínén

1. elkövetett bűncselekmény vagy szabálysértés miatt indult eljárásban,
2. elkövetett jogsértés miatt indított közigazgatási hatósági eljárásban,
3. végzett felügyelői intézkedés jogszerűségének megállapítására irányuló közigazgatási hatósági eljárásban, továbbá
4. a felvételen szereplő személy által, jogainak gyakorlása érdekében indított eljárásban használható fel.

A rögzített képet a közterület-felügyelő a rögzítés céljától függően 8 vagy 30 napon belül törölni köteles.²⁹⁸

A mezei őrszolgálat

Hazánkban az önkormányzati rendészet központi szereplője minden kétséget kizáróan a közterület-felügyelet, amely a nagyobb települések jellemző önkormányzati rendészeti szerve.

A vidéki, főleg a kisebb városok, községek jellemző önkormányzati rendészeti szerve a mezei őrszolgálat, mivel a nagyobb városok közterületi problémáival szemben rendészeti feladatként a külterületeken folytatott jogellenes magatartások megelőzése és elhárítása domináns. Fontos itt is kiemelni és hangsúlyozni, hogy az állam a mezei őrszolgálatok működését anyagilag is támogatja ezzel ösztönözve a településeket a mezei őrszolgálatok kialakítására és fenntartására.

A mezei őrszolgálatok száma, szemben a közterület-felügyeletek számával, ismert. 2013-ban 390 önkormányzat működtetett mezei őrszolgálatot, mindösszesen 671 mezőőrt alkalmazva. Ez azt jelenti, hogy a mintegy 3.200 települési önkormányzat 12 %-ában működött mezei őrszolgálat. 2017-ben a mezei örök száma az ORFK közlése²⁹⁹ szerint már 843 fő volt, amely **több, mint 25 %-os növekedésnek felel meg.** Egy tanulságos összehasonlítást érdemes tenni a közterület-felügyelők és mezőőrök létszáma tekintetében. Hivatkozott kérdőíves kutatás alapján ismert, hogy Budapesten (Fővárosi önkormányzatok és kerületek összesen) hozzávetőlegesen 750 közterület-felügyelő dolgozik. A mezei őrszolgálatok tipikusan a vidék

²⁹⁷ Kftv. 7. §

²⁹⁸ Kftv. 7. § (7) bekezdés

²⁹⁹ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása 2017. évről.

rendészetét képviselik, ezért, ha össze akarjuk hasonlítani a mezei őrök számát a közterület-felügyelők számával, érdemes Budapestet külön kezelni. Budapest nélkül a közterület-felügyelők létszáma, mintegy 1.000 fő, míg a mezőőrök létszáma, majdnem 850 fő. Ez azt jelenti, hogy a **vidéken a mezei őrszolgálatok jelentősége csaknem megegyezik a közterület-felügyeltek jelentőségével.**

Az Fbtv. rendelkezik a mezőőrség létrehozásáról, működéséről, a mezőőr feladatairól. A mezőőr a termőföldek őrzését, valamint a termőföldön lévő, illetve ahhoz tartozó termények és termékek, felszerelések, eszközök, haszonállatok, továbbá mezőgazdasági építmények, földmérési jelek vagyónvédelmét ellátó személy.³⁰⁰

A mezei őrszolgálat létrehozása esetén többletfeltételként került meghatározásra az általános önkormányzati rendészeti szerv megalakításához képest az, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervnek be kell jelenteni a mezei őrszolgálat megalakítását, amely az őrszolgálatot közhiteles hatósági nyilvántartásba veszi. A bejelentésnek tartalmaznia kell az őrszolgálat létszámát, az őrzött terület mértékét és a földrészletek helyrajzi számát.

A mezei őrszolgálatok feladata az önkormányzat közigazgatási területéhez tartozó termőföldek - ide nem értve az erdőt, a halastavat – őrzése.

Az Fbtv. nem túl bőbeszédű a mezei őrszolgálatok feladatai kapcsán, egy általános feladatot, a termőföldek őrzését határozza meg a jogszabály. A mezei őrszolgálatok tulajdonképpeni tevékenységével kapcsolatosan a szakirodalomban nem találhatunk publikációkat, holott a mezei őrszolgálatok a vidéki önkormányzati rendészet meghatározó szereplői. A mezei őrszolgálatok az alábbi feladatokat látják el:

1. járőr tevékenység,
2. termény és falopások, illegális hulladék lerakás megakadályozása,
3. külterületen elhelyezett vadkamerák felvételeinek megfigyelése,
4. gazdákkal való kapcsolattartás, gazdák közötti viták megoldásában közreműködés,
5. a határban lévő rendellenességek helyreállítása (pl. külterületi utak állapotromlása esetén jelzés az önkormányzatnak, átereszek, átjárók karbantartási szükséglet jelzése),
6. külterületi, lezárt utak sorompóinak ellenőrzése, karbantartása,
7. télen szociális segítségnyújtás,
8. seregélyriasztás,
9. dűlőfelújításban, fásításban való részvétel,
10. gépjárművezetői feladatok,
11. önkormányzati rendezvények lebonyolításában segítségnyújtás.

Nyilvánvaló, hogy a fenti felsorolás nem teljes körű, azonban jól mutatja, hogy a mezőőri feladatellátás milyen sokrétű. A mezőőrök rendelkeznek a külterületeken a helyismerettel, ők az önkormányzat külterületeinek úgymond ‘szeme és füle’, így nem véletlen, hogy olyan feladatok ellátásában is közreműködhetnek, mint a szociális segítségnyújtás.

Ami szembeütő, hogy a mezőőri kutatás interjú alanyai hatósági tevékenységre utaló feladatokat nem neveztek meg, mint tipikus mezőőri feladatot.³⁰¹ A fent felsorolt mezőőri feladatok egy része bűnmegelőzési célzatú (járőr tevékenység ellátása, illegális tevékenységek megakadályozása), míg a többi tevékenység inkább egyfajta külterületi gondnoki tevékenység ellátására utal. Ezen információk birtokában nem is meglepő, hogy a kutatásban részt vevők mindegyike úgy nyilatkozott, hogy a mezőőr számára elegendő hatáskört biztosítanak a

³⁰⁰ Fbtv. 20. § (1) bekezdés

³⁰¹ BACSÁRDI József–CHRISTIÁN László–SALLAI János: A mezei rendőrségtől a mezei őrszolgálatig. *Magyar Rendészet*, Budapest, 2018. 42.

jogszabályok a feladatuk ellátásához és a feladatellátásuk során nem kellett kényszerintézkedés vagy kényszerítő eszköz alkalmazásához folyamodni.

Itt érdemes a kutatás eredményeit összevetni az ORFK által közölt adatokkal, összehasonlítva a közterület-felügyelők feladatellátását a mezőőrökével. Nyilvánvaló, hogy egy közterület-felügyelővel, akinek működési köre egy település belterülete, sokkal többször találkozunk egy átlagos állampolgár, mint a külterületeken szolgálatot teljesítő mezőőrrel, így nem véletlen, hogy nagyságrendekkel több közigazgatási feljelentést (21.904 db közterület-felügyelői szemben a 403 mezőőri feljelentéssel), büntető feljelentést (177 db közterület-felügyelői szemben a 15 mezőőri feljelentéssel), szabálysértési feljelentést (45.945 db közterület-felügyelői szemben a 305 mezőőri feljelentéssel) tettek a közterület-felügyelők. Szemléletes a helyszíni bírság különbözősége is. A mezőőrök 2017-ben mindössze 5.885.000 Ft helyszíni bírságot szabtak ki, míg a közterület-felügyelők 2.471.853.000 Ft értékben bírságotlaktak (420-szoros különbség!) és a mezőőri bírság csak 93 személyt, míg a közterület-felügyelői 138.967 személyt érintett (1.494-szeres különbség!).³⁰² Ha viszont az előállítások számát nézzük, már nem láthatunk ilyen nagyságú eltérést a két önkormányzati rendészeti szervtípus között: a közterület-felügyelők 57 esetben, míg a mezőőrök 6 esetben alkalmaztak ilyen intézkedést. Érdekes és tanulságos viszont, ha a visszatartást nézzük, ugyanis a mezőőrök 304 alkalommal éltek ezen intézkedéssel, szemben a közterület-felügyelők 140 alkalommal fogantatosított ezen intézkedésével. A számok óriási különbséget mutatnak a két önkormányzati rendészeti szervtípus között a feladatellátás területén és a rendészeti feladatok végrehajtása tekintetében.

Összevetve az interjúk eredményét és az ORFK által közölt adatokat egyértelmű, hogy a **mezőőrök tevékenysége, ellentétben a közterület-felügyelő tevékenységével, tipikusan nem hatósági jellegű, hanem szolgáltató jellegű.** A szolgáltató jelleg egyrészt közbiztonsági-bűnmegelőzési szolgáltatás nyújtásában, másrészt nem tipizálható önkormányzati szolgáltatások nyújtásában ölt testet. A fenti feladatokon túl a nagy külterülettel rendelkező önkormányzatok, főként a tanyás vidékeken, kénytelenek a jó helyismerettel és a külterületeken való közlekedéshez szükséges gépjárműparkkal rendelkező mezőőrökre támaszkodni még a szociális segítségnyújtási feladatok ellátása terén is. A mezőőrök még az olyan profiljukba nem illő feladatokat is ellátnak, mint például belterületi fásításban, önkormányzati rendezvények lebonyolításában való részvétel.

A fenti feladatok ellátása a lakossággal, helyi gazdákkal való jó kapcsolatot feltételezi. A lefolytatott kutatás szerint a mezei őrszolgálatok tevékenységét nagyon pozitívan értékelik és nincs információ arról, hogy mezei őrszolgálat működésével bárhol is elégedetlenek lennének.

Önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat

Összehasonlítva a közterület-felügyelők és a mezőőrök létszámával, a halászlé őrök, rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, természetvédelmi őrök önkormányzati foglalkoztatása minden bizonnyal elenyésző, ugyanis a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság adatszolgáltatásán túl nem került feltárássra olyan önkormányzati rendészeti szervet, ahol közterület-felügyelőkn és mezőőrökön túl más önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személyt foglalkoztattak volna. Az előbbiektől függetlenül, tekintettel arra, hogy jogszabályi lehetősége meg van az önkormányzatnak akár önkormányzati halászlé őrég létrehozására is, nem mellőzhető a közterület-felügyeleten és mezei őrszolgálaton túli önkormányzati rendészeti szervtípusok akár érintőleges bemutatása.

³⁰² ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása 2017. évről.

A helyi jelentőségű védett természeti területek védelmére az önkormányzatok önkormányzati természetvédelmi őrszolgálatot állíthatnak fel. Helyi jelentőségű védett természeti területet az önkormányzatok nagy része kijelölt, azonban az ORFK adatszolgáltatása szerint mindössze Budapest Fővárosban működik önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat. Nem meglepő tehát, hogy hazánk területén az alkalmazott önkormányzati természetvédelmi örök száma kevesebb, mint tíz.³⁰³

Meglátásom szerint ennek oka az, hogy a helyi jelentőségű védett természeti területek viszonylag kis területet ölelnek fel egy önkormányzat összes területéből, így nem érdemes ilyen specializált önkormányzati rendészeti szervet létrehozni.

Az önkormányzati természetvédelmi ör kötelessége szolgálatellátása során a helyi jelentőségű védett természeti területek, az ott található természeti és védett természeti értékek, természetvédelmi célú létesítmények védelme, őrzése, megóvása, károsításuk megelőzése.³⁰⁴

Az önkormányzati természetvédelmi ör formaruhával ellátott, intézkedésre jogosult hivatalos személy, aki a helyi jelentőségű védett természeti területen jogosult és köteles a helyi jelentőségű védett természeti területre vonatkozó előírások betartásának ellenőrzése során, a helyi jelentőségű védett természeti területet veszélyeztető vagy károsító cselekményt elkövető személlyel szemben, a helyi jelentőségű védett természeti területen károsító vagy veszélyeztető cselekmény elkövetésén tetten ért, vagy ezzel alaposan gyanúsítható személlyel szemben a területről származó és jogellenesen szerzett természeti vagy védett természeti érték megóvása érdekében az Erfesz tv.-ben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására, illetve helyszíni bírság kiszabására.

Halászati őrség

Amennyiben egy önkormányzat nyilvántartott halgazdálkodási vízterülettel (folyóvíz vagy állóvíz) rendelkezik, akkor az önkormányzat jogosult és köteles a nyilvántartott halgazdálkodási vízterület halállományát és élőhelyét őrizni vagy őrzéséről - halászati ör útján - gondoskodni.

A halászati őrség azért tekinthető speciális rendészeti szervtípusnak, ugyanis nem kizárólag önkormányzat, hanem más halgazdálkodásra jogosult is köteles létrehozni, amennyiben halgazdálkodásra jogosult.

A halgazdálkodásra jogosult önkormányzat köteles öt évre szóló halgazdálkodási tervet készíteni minden olyan nyilvántartott halgazdálkodási vízterületre, amelyre nézve területi jegyet ad ki, vagy amelyen haltermelést végez. A halgazdálkodási terv többek közt tartalmazza a halállomány őrzésének módját, a halászati örök és a társadalmi halörök létszámát.³⁰⁵ Azzal, hogy kötelezővé teszik a halgazdálkodásra jogosultak, így az önkormányzatok számára is, halászati örök (vagy társadalmi halörök) foglalkoztatását, kötelezik az önkormányzatokat, hogy alkalmazzanak önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyt vagy személyeket. Ez a kötelezés mindenképpen figyelemre méltó ahhoz képest, hogy alapesetben az önkormányzati rendészet létrehozása önként vállalt feladat, a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (továbbiakban: Haltv.) viszont kötelezővé teszi az önkormányzati halörök alkalmazását, amennyiben az önkormányzat nem társadalmi halörök foglalkoztatásával oldja meg a halállomány őrzésének kötelezettségét.³⁰⁶

³⁰³ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása 2017. évről.

³⁰⁴ Fbtv. 14. §

³⁰⁵ Haltv. 49. §-a

³⁰⁶ Haltv. 56. §-a

Szintén speciális szabály, hogy több halgazdálkodásra jogosult – így önkormányzat is - közösen is alkalmazhat halászati őrt, illetve a halászati őr feladatainak ellátásával a mezei őrszolgálat is megbízható. Azzal, hogy a mezőőrök is elláthatják a halászati őri feladatokat az önkormányzat a mezőőri járulékból és az állami támogatásból finanszírozhatja a halállomány őrzésének kötelezettségét.

A halászati őr működési területére vonatkozóan kiemelendő, hogy a halgazdálkodási hatóság az általa kiadott szolgálati naplóban határozza meg a halászati őr működési területét, azonban a halászati őr jogosult a működési területén kívüli nem nyilvántartott halgazdálkodási vízterületen is eljárni.

Az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer keretében foglalkoztatott halászati őrok létszámáról nincs információ. Az ORFK tájékoztatása egy összesített adatot tartalmaz, amelyben minden halászati őr szerepel, függetlenül attól, hogy állam, önkormányzat, más szervezet vagy magánszemély a halászati őr foglalkoztatója. Az adatszolgáltatás szerint 2017-ben 1.151 fő volt a halászati őrok létszáma.³⁰⁷

Az önkormányzati rendészeti kutatások tudomásom szerint mindezig nem tártak fel olyan tény, amely arra utalna, hogy egy önkormányzat halászati őrokat foglalkoztatna önkormányzati rendészeti szervezetben, ezért úgy gondolom, hogy az önkormányzati rendészeti halászati őrzés marginális jelentőségű lehet.

Rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet

Tekintettel arra, hogy egy önkormányzat, hasonlóan ahhoz, hogy lehet halgazdálkodásra jogosult, lehet erdőgazdálkodó is, amennyiben az erdészeti hatóság által vezetett erdőgazdálkodói nyilvántartásban tulajdonosként vagy jogszerű használóként szerepel.

Amennyiben egy önkormányzat erdőgazdálkodónak minősül, akkor erdőgazdálkodási tevékenysége szakszerűségének biztosítása érdekében jogosult erdészeti szakszemélyzetet alkalmazni.³⁰⁸

Mindenképpen szükséges különbséget tenni az erdészeti szakszemélyzet és a jogosult erdészeti szakszemélyzet fogalma között:

1. Az erdészeti szakszemélyzet: megfelelő végzettséggel rendelkező, az erdészeti hatóság szakszemélyzeti névjegyzékében szereplő személy.³⁰⁹
2. A jogosult erdészeti szakszemélyzet: az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (továbbiakban: Erdőt.) végrehajtására kiadott jogszabály szerinti szakmai gyakorlattal rendelkező, az erdészeti hatóság jogosult szakszemélyzeti névjegyzékében szereplő erdészeti szakszemélyzet.³¹⁰

Hasonlóan a halászati őrségekhez, a jogosult erdészeti szakszemélyzet azért tekinthető speciális rendészeti szervnek, mert nem kizárólag önkormányzat, hanem más erdőgazdálkodó is köteles alkalmazni ilyen rendészeti feladatokat ellátó személyt, amennyiben erdőgazdálkodásra kötelezett.

Az erdészeti szakszemélyzet szakirányítási tevékenysége keretében köteles

1. az erdő fennmaradását, fejlődését veszélyeztető állapotról, eseményről, vad általi károsításról való tudomásszerzést követően az erdőgazdálkodót és az erdészeti

³⁰⁷ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján 2017. évre vonatkozóan.

³⁰⁸ Erdőt. 97. §-a

³⁰⁹ Erdőt. 5. § 7. pont

³¹⁰ Erdőt. 5. § 14. pont

hatóságot haladéktalanul értesíteni, illetve a veszély elhárításában a tőle elvárható módon közreműködni,

2. az erdőben jogszerűen végzett munkák szakmai irányítását elvégezni.

Az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer keretében foglalkoztatott (jogosult) erdészeti szakszemélyzet létszámáról nincs információ. Az ORFK tájékoztatása egy összesített adatot tartalmaz, amelyben minden (jogosult) erdészeti szakszemélyzeti feladatokat ellátó szerepel, függetlenül attól, hogy állam, önkormányzat, más szervezet vagy magánszemély a foglalkoztató. Az adatszolgáltatás szerint 2017-ben 326 fő volt a (jogosult) erdészeti szakszemélyzeti létszáma.

Az önkormányzati rendészeti kutatások tudomásom szerint mindezidáig nem tártak fel olyat, hogy önkormányzat (jogosult) erdészeti szakszemélyzetet foglalkoztatna önkormányzati rendészeti szervezetben, ezért úgy gondolom, hogy az önkormányzati erdészeti szakszemélyzeti őrzés, hasonlóan a halászati őrzéshez, marginális jelentőségű lehet.

V.3.2.3. Önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek eljárása

Külön kiemelésre érdemes, hogy mely személyek dolgozhatnak az önkormányzati rendészeti szervezetrendszerben, azaz gyakorlatilag kikből áll az önkormányzati rendészeti szervezet. Az Erfesz tv. alapján önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek az alábbiak:

	Önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személy megnevezése	Önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személy feladata
1.	közterület-felügyelő	A közterületekre vonatkozó ellenőrzési, szankcionálási és más szervekkel való közreműködési kötelezettségek, valamint az önkormányzati vagyon védelme.
2.	mezőőr	A termőföldek őrzése, valamint a termőföldön lévő, illetve ahhoz tartozó termények és termékek, felszerelések, eszközök, haszonállatok, továbbá mezőgazdasági építmények, földmérési jelek vagyonvédelme.
3.	rendészeti feladatokat ellátó (jogosult) erdészeti szakszemélyzet	Erdőgazdálkodás tevékenység szakszerűségének biztosítása.
4.	halászati őr	Halgazdálkodási vízterület halállományának és élőhelyének őrzése.
5.	önkormányzati természetvédelmi őr	Helyi jelentőségű védett természeti területek védelme.

2. táblázat - Forrás: szerző saját szerkesztése

Az egyes önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységét, feladatellátását az önkormányzat alkalmazásában álló segédfelügyelő segítheti, aki azonban önálló intézkedési jogosítványokkal nem rendelkezik.

Az Erfesz tv. meghatározza, hogy az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek milyen jogosítványokkal rendelkeznek. Az Erfesz tv. alapján jogosult az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személy:³¹¹

1. épületet, létesítményt és egyéb vagyontárgyat őrizni, jogellenes cselekmény folytatását megakadályozni,
2. tetten ért személyt visszatartani,
3. dolgot ideiglenesen elvenni,
4. igazoltatni,
5. ruházatot, csomagot és járművet átvizsgálni, valamint járművet feltartóztatni,
6. tetten ért személyt előállítani.

Az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek az Erfesz tv.-ben meghatározott esetekben kényszerítő eszközöket is alkalmazhatnak. A kényszerítő eszközök alkalmazásának lehetősége az egyes önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek tekintetében eltérő. Az alábbi táblázatban összefoglaltam, hogy az egyes önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek, milyen kényszerítő eszközöket alkalmazhatnak, illetve használhatnak-e a feladatuk ellátása során szolgálati lőfegyvert:

		Önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek				
		közterület-felügyelő	mezőőr	rendészeti feladatokat ellátó (jogosult) erdészeti szakszemélyzet	halászati őr	önkormányzati természetvédelmi őr
Kényszerítő eszközök, szolgálati lőfegyver	vegyi eszköz	igen	igen	igen	igen	igen
	szolgálati kutya	igen	igen	igen	igen	igen
	rendőrbot	igen	igen	igen	igen	igen
	bilincs	igen	igen	nem	igen	igen
	sörétes lőfegyver	nem	igen	nem	igen	nem
	maroklőfegyver	nem	nem	igen	nem	nem
	vadászlőfegyver	nem	nem	nem	nem	nem

3. táblázat - Forrás: szerző saját szerkesztése.

Az Erfesz tv. alapján tehát az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek számára az intézkedések kikényszerítésére korlátozott lehetőségek állnak rendelkezésre. Figyelemre méltó, hogy a jogalkotó nem biztosítja a lőfegyver viselésének lehetőségét a közterület-

³¹¹ Erfesz tv. 15-20. §-a

felügyelőknél, holott ők alkotják az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek legnagyobb táborát.

A kényszerítő eszközök és testi kényszer használatára vonatkozóan hivatkozott kérdőíves kutatás kimutatta, hogy a legjelentősebb önkormányzati rendészeti szervek rendészei körében alig jellemző kényszerítő eszköz vagy testi kényszer alkalmazása.³¹² Erre rímel az ORFK adatszolgáltatása is, amely szerint 2017-ben a rendészeti feladatokat ellátó személyek³¹³ testi kényszert 46 esetben, vegyi eszközt 2 esetben, bilincset 16 esetben, rendőrbotot 1 esetben alkalmaztak. Kiemelendő, hogy a testi kényszer és a kényszerítő eszköz használata túlnyomórészt a Budapesten és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében működő közterület-felügyelőkhez köthető.³¹⁴³¹⁵

Az előbbi Erfesz tv.-ben meghatározott intézkedéseken túl az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek jogállásuk alapján jogosultak speciális intézkedések végrehajtására. Ezen speciális intézkedések bemutatását önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyenként kell megtenni, ugyanis ezen speciális intézkedési jogosultságokat az ágazati jogszabályok írják elő.

Az Erfesz tv. szabályozza az eljárást arra az esetre vonatkozóan, amennyiben egy rendészeti feladatokat ellátó személy intézkedést vagy kényszerítő eszközt alkalmaz. A rendészeti feladatokat ellátó személy haladéktalanul, rövid úton szóban tesz jelentést a munkáltatójának, illetve két napon belül a jelentést írásban is meg kell tennie. A munkáltató az intézkedés és kényszerítő eszköz alkalmazását kivizsgálja.³¹⁶ Meg kell jegyezni, hogy főként a kis létszámú önkormányzati rendészeti szervek esetében ezt a szabályt életidegennek érzem, ugyanis nem vagyok róla meggyőződve, hogy az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személy felett munkáltatói jogokat gyakorló jegyző, polgármester vagy más személy fel van vértelve azon tudásanyaggal, amely az intézkedés vagy kényszerítő eszköz használat szabályszerűségének megítélésére alkalmas.

Az Erfesz tv. lehetőséget ad azon személynek, akinek az Erfesz tv. szerinti kényszerítő eszköz alkalmazása jogát vagy jogos érdekét sértette, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazásától, ha pedig az érintett az őt ért jogsérelemtől később szerzett tudomást, a tudásszerzéstől számított nyolc napon, de legkésőbb a kényszerítő eszköz alkalmazásának időpontjától számított három hónapon belül a rendőrséghez panasszal forduljon. A rendőrség a panaszról beérkezését követő naptól számított huszonöt napon belül dönt és a döntés ellen a közigazgatási eljárásrend szerint van lehetőség fellebbezni.³¹⁷ Az Erfesz tv. tehát a rendőrség szakmai felügyeleti tevékenységeként kezeli a panasz kivizsgálását. 2017-ben 246 darab panasz érkezett a közterület-felügyelők által alkalmazott kényszerintézkedések tekintetében a rendőrséghez, amelyek közül 61 megalapozott és 185 megalapozatlan volt. Más önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személy eljárása tekintetében 2017-ben panaszt a rendőrséghez nem nyújtottak be. Kiemelendő, hogy a 246 panaszból 223-at Budapesten adták be és a többi, minimális számú panasz pedig csak négy megyét érintett.³¹⁸ Figyelemre méltó az, hogy a benyújtott panaszok csaknem 25 %-a megalapozott volt. Ez azt jelenti, hogy bőven van még mit tenni a közterület-felügyelők kényszerítő eszközzel kapcsolatos eljárásaik oktatása területén, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazása nagyobb arányban minősüljön megalapozottnak. Kérdésként merül fel

³¹² Forrás: kérdőíves kutatás.

³¹³ Tehát nem csak az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek.

³¹⁴ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján 2017. évre vonatkozóan.

³¹⁵ Ez azért sem lehet meglepő, mivel hazánkban Budapesten után Miskolcon található a második legnagyobb önkormányzati rendészeti szerv.

³¹⁶ Erfesz tv. 22. § (1)-(2) bekezdés

³¹⁷ Erfesz tv. 22. § (4)-(7) bekezdés

³¹⁸ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján 2017. évre vonatkozóan.

az is, hogy biztos, hogy a panasz kivizsgálásának hatásköre megfelelő szervhez van telepítve? A rendőrség együttműködő partnere az önkormányzati rendészeti szerveknek, rendszeres a közös feladatellátás, az államszervezetben elfoglalt helye a két szervezetnek pedig nem alá- és fölérendeltségi, hanem mellérendeltségi. Megfontolandó esetlegesen a panaszkezelés hatáskörének más szervhez telepítése, abban az esetben, ha a törvényességi felügyeleti problémák tisztázódtak.³¹⁹

Közterület-felügyelő

A Kftv. külön intézkedéseket nevesít az Erfesz tv.-ben foglalt intézkedési jogosultságokon túl, amelyek az alábbiak:³²⁰

1. felvilágosítás kérés,
2. helyszíni bírság kiszabása,
3. közigazgatási bírság kiszabása,
4. tulajdonosi (kezelői) hozzájárulásban foglaltak megszegése vagy elmulasztása esetén a kötelezett felhívása előírások betartására,
5. közterületen szabálytalanul elhelyezett jármű elszállítással eltávolítása,
6. kerékbilincs alkalmazása,
7. járművek megállítása, feltartóztatása,
8. önkormányzat tulajdonában, használatában lévő vagyont védelme, őrzete, közbiztonsági szempontból ellenőrzése.

Hivatkozott kérdőíves kutatás szerint a felvilágosítás kérés, amely gyakorlatilag az állampolgárokkal való kommunikáció, a legjellemzőbb közterület-felügyelői tevékenység, a gyalogos járőrszolgálat ellátása és a bírságolás mellett. Az alábbi táblázat hazánk legjelentősebb közterület-felügyeleteinek egyes intézkedések alkalmazásának gyakoriságára vonatkozó válaszait foglalja össze:

	Teljesen jellemző	Jellemző	Nem jellemző	Egyáltalán nem kerül rá sor
Állampolgárokkal való kommunikáció	28	12	1	0
Gyalogos járőrszolgálat	27	9	5	0
Bírságolás	24	13	4	0
Igazoltatás	19	15	5	2
Tetten ért személy visszatartása	3	15	14	9
Jármű feltartóztatása	1	10	17	13
Épület, létesítmény, egyéb vagyontárgy őrzése	5	5	13	18

³¹⁹ Lásd a dolgozat felügyeletre vonatkozó fejezetét.

³²⁰ Kftv. 14-22. §

Dolog ideiglenes elvétele	3	7	19	12
Tetten ért személy előállítása	0	8	17	16
Ruházat, csomag, gépjármű átvizsgálása	0	4	17	20

4. táblázat - Forrás: saját szerkesztés.

A válaszok összesítése alapján egyértelműen megállapítható, hogy a 'puha' eszközök alkalmazása, az állampolgárokkal való kommunikáció a legjellemzőbb a vizsgált szervekre, amelyet szorosán követ a gyalogos járőrszolgálat teljesítése és a bírságolás, mint szankció. A gyalogos járőrszolgálat és az állampolgárokkal való kommunikáció jelentősége egyértelműen kirajzolódik a kutatásból. Amennyiben elfogadjuk az önkormányzati rendészet szolgáltató jellegét, állampolgár-közeli működését és azt, hogy ezen szervezetnek a helyi közösség igényeit kell szolgálni, akkor a 'puha' eszközök alkalmazása nagy mértékben hozzájárulhat a lakosság szubjektív biztonságérzetének és komfortérzetének növeléséhez.

A közterület-felügyelő jogosult helyszíni bírságot kiszabni az alábbi szabálysértések észlelése esetén: tulajdon elleni szabálysértés³²¹, polgári felhasználású robbanóanyaggal és pirotechnikai termékkel kapcsolatos szabálysértés³²², koldulás³²³, tiltott szerencsejáték³²⁴, közkereskedelmi megsértése³²⁵, veszélyeztetés kutyával³²⁶, csendháborítás³²⁷, köztisztasági szabálysértés³²⁸, veszélyeztetés tárgyak elhelyezésével, eldobásával³²⁹, szeszesital-árusítás, - kiszolgálás és – fogyasztás tilalmának megszegése³³⁰, jogosulatlan közterületi értékesítés³³¹, jégen tartózkodás szabályainak megszegése³³², tiltott fürdés³³³, személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése³³⁴, közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése³³⁵.

Mezőőr

A mezei őrszolgálatok feladata az önkormányzat közigazgatási területéhez tartozó termőföldek - ide nem értve az erdőt, a halastavat – őrzése, amelynek keretében a mezőőr³³⁶

1. jogosult és köteles az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására
 - a. azzal a járművel szemben, amelyről alaposan feltételezhető, hogy azon a működési területről származó jogellenesen szerzett szállítmány van,

³²¹ Sztv. 177. § (4) bekezdés

³²² Sztv. 182. § (4) bekezdés

³²³ Sztv. 185. § (4) bekezdés

³²⁴ Sztv. 191. § (3) bekezdés

³²⁵ Sztv. 192. § (2) bekezdés

³²⁶ Sztv. 193. § (3) bekezdés

³²⁷ Sztv. 195. § (2) bekezdés

³²⁸ Sztv. 196. § (3) bekezdés

³²⁹ Sztv. 197. § (2) bekezdés

³³⁰ Sztv. 200. § (2) bekezdés

³³¹ Sztv. 200/A. § (2) bekezdés

³³² Sztv. 202. § (2) bekezdés

³³³ Sztv. 202. § (2) bekezdés

³³⁴ Sztv. 207. § (3) bekezdés

³³⁵ Sztv. 224. § (2) bekezdés

³³⁶ Fbtv. 23. § (1) bekezdés

- b. azzal a személlyel szemben, aki a nála vagy az általa használt járművön levő szállítmány megszerzésének jogszerűségét nem valószínűsíti.
2. a működési területén jogosult és köteles a jogtalanul legeltetett, illetőleg felügyelet nélkül talált állatot a tulajdonosnak átadni.

A közelmúltban megjelent tanulmányban³³⁷ az a következtetés került levonásra, hogy a mezőőrök inkább szolgáltató, semmint hatósági jellegű munkát végeznek. Egyetlen önkormányzati vezető vagy mezőőr sem számolt be arról, hogy a működési területén felmerült volna olyan ügy, amelyben jogtalanul legeltetett, illetőleg felügyelet nélkül talált állatot a tulajdonosnak át kellett volna adnia. Az ORFK adatszolgáltatása szerint viszont a mezőőrök 304 fővel szemben intézkedtek visszatartás alkalmazásával, amely azt jelenti, hogy ezen intézkedés, szemben az előbb hivatkozott intézkedéssel ‘élő’ intézkedéstípusnak tekinthető.

Az mezőőr jogosult helyszíni bírságot kiszabni az alábbi szabálysértések észlelése esetén: tulajdon elleni szabálysértés³³⁸, fémkereső műszer jogellenes használata³³⁹, veszélyeztetés kutyával³⁴⁰, köztisztasági szabálysértés³⁴¹, vadászati, halászati, legeltetési tilalom megszegése³⁴², mezei szabálysértés³⁴³, felhívással szembeni engedetlenség³⁴⁴, vízszennyezés³⁴⁵.

Önkormányzati természetvédelmi őr

Az önkormányzati természetvédelmi őr számára az Fbtv. ad lehetőséget helyszíni bírság kiszabására, mint speciális intézkedésre.³⁴⁶ Az önkormányzati természetvédelmi őr jogosult helyszíni bírságot kiszabni az alábbi szabálysértések észlelése esetén: tulajdon elleni szabálysértés³⁴⁷, fémkereső műszer jogellenes használata³⁴⁸, veszélyeztetés kutyával³⁴⁹, csendháborítás³⁵⁰, köztisztasági szabálysértés³⁵¹, tiltott fürdés³⁵², erdőrendészeti szabálysértés³⁵³, erdei haszonvételek jogosulatlan gyakorlása³⁵⁴, felhívással szembeni engedetlenség³⁵⁵, vízszennyezés³⁵⁶. Az önkormányzati természetvédelmi őrök 2017-ben 22 személlyel szemben 310.000 Ft helyszíni bírságot szabtak ki, egy esetben pedig visszatartásról intézkedtek.³⁵⁷

Rendészeti feladatokat ellátó (jogosult) erdészeti szakszemélyzet

A rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet és jogosult erdészeti szakszemélyzet őrzési tevékenysége során az erdőben, erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületen és az erdészeti magánúton jogosult az erdőt veszélyeztető vagy károsító jogellenes

³³⁷ BACSÁRDI-CHRISTIÁN-SALLAI (2018) i. m. 45-46.

³³⁸ Sztv. 177. § (4) bekezdés

³³⁹ Sztv. 187/A. § (2) bekezdés b) pont

³⁴⁰ Sztv. 193. § (3) bekezdés

³⁴¹ Sztv. 196. § (3) bekezdés

³⁴² Sztv. 169. § (2) bekezdés

³⁴³ Sztv. 195. § (2) bekezdés

³⁴⁴ Sztv. 244. §

³⁴⁵ Sztv. 245. § (2) bekezdés

³⁴⁶ Fbtv. 14. § (2) bekezdés

³⁴⁷ Sztv. 177. § (4) bekezdés

³⁴⁸ Sztv. 187/A. § (2) bekezdés b) pont

³⁴⁹ Sztv. 193. § (3) bekezdés

³⁵⁰ Sztv. 195. § (2) bekezdés

³⁵¹ Sztv. 196. § (3) bekezdés

³⁵² Sztv. 202. § (2) bekezdés

³⁵³ Sztv. 242. § (3) bekezdés

³⁵⁴ Sztv. 243. § (2) bekezdés

³⁵⁵ Sztv. 244. §

³⁵⁶ Sztv. 245. § (2) bekezdés

³⁵⁷ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján 2017. évre vonatkozóan.

cselekmény elkövetésén tetten ért személlyel szemben, az Erfesz tv.-ben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására³⁵⁸

- a. olyan jármű vezetőjével szemben, amelyről alaposan feltételezhető, hogy azon jogellenesen szerzett fa-, szaporítóanyag, illetve egyéb erdei termék van,
- b. az erdőt veszélyeztető vagy károsító jogellenes cselekmény elkövetésén tetten ért vagy az elkövetéssel alaposan gyanúsítható személlyel szemben a jogellenesen szerzett faanyag és szaporítóanyag, valamint egyéb erdei termék, valamint az elkövetéshez (veszélyeztetéshez) használt eszköz biztosítása érdekében.

A rendészeti feladatokat ellátó (jogosult) erdészeti szakszemélyzet számára is lehetőség a helyszíni bírság kiszabása az alábbi szabálysértések észlelése esetén: tulajdon elleni szabálysértés³⁵⁹, fémkereső műszer jogellenes használata³⁶⁰, erdőrendészeti szabálysértés³⁶¹, veszélyeztetés kutyával³⁶², csendháborítás³⁶³, köztisztasági szabálysértés³⁶⁴, tiltott fürdés³⁶⁵, erdőrendészeti szabálysértés³⁶⁶, erdei haszonvételek jogosulatlan gyakorlása³⁶⁷, felhívással szembeni engedetlenség³⁶⁸. A rendészeti feladatokat ellátó (jogosult) erdészeti szakszemélyzet tagjai 2017-ben 1 személlyel szemben 10.000 Ft helyszíni bírságot szabtak ki, négy esetben pedig visszatartásról intézkedtek.³⁶⁹ Az erdészeti szakszemélyzet két fő ellen közigazgatási feljelentést, 15 fő ellen büntetőfeljelentést és 77 fő ellen szabálysértési feljelentést tett. A jogosult erdészeti szakszemélyzet 40 fő ellen büntető feljelentést, 58 fő ellen szabálysértési feljelentést tett.

Halászati őr

Az Erfesz tv.-ben foglalt intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásán túl a Haltv. rögzíti, hogy a halászati őr jogosult

1. azt a személyt, aki a halgazdálkodási vízterületen, annak partján halászik, horgászik, hal kifogására irányuló tevékenységet végez, vagy ahhoz előkészül, a halfogásra jogosító okmányok bemutatására felszólítani,
2. a halász, horgász személyt a birtokában lévő hal kifogására való jogosultságának igazolására felszólítani, a jogosultság hiányában kifogott halat a vízbe kíméletesen visszahelyeztetni, az élettelen halat elismervény ellenében visszatartani,
3. a kifogható mérettartományon kívüli, a területi jegyen meghatározott mennyiségen felüli, a tilalmi időben kifogott, valamint a védett halat és más hasznos víziállatot a vízbe kíméletesen visszahelyeztetni, az élettelen halat elismervény ellenében a Rendészeti törvény szerint ideiglenesen elvenni,
4. a horgászati vagy halászati jogsértő cselekményt elkövető, helyi horgászrendet megsértő személytől a területi jegyet elvenni és azt a kibocsátónak haladéktalanul megküldeni,

³⁵⁸ Erdőtv. 98. § (2) bekezdés

³⁵⁹ Sztv. 177. § (4) bekezdés

³⁶⁰ Sztv. 187/A. § (2) bekezdés b) pont

³⁶¹ Sztv. 242. § (3) bekezdés

³⁶² Sztv. 193. § (3) bekezdés

³⁶³ Sztv. 195. § (2) bekezdés

³⁶⁴ Sztv. 196. § (3) bekezdés

³⁶⁵ Sztv. 202. § (2) bekezdés

³⁶⁶ Sztv. 242. § (3) bekezdés

³⁶⁷ Sztv. 243. § (2) bekezdés

³⁶⁸ Sztv. 244. §

³⁶⁹ ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján 2017. évre vonatkozóan.

5. a horgászati vagy halászati jogsértő cselekmények alábbi minősített eseteiben az állami horgászjegyet, turista állami horgászjegyet, állami halászejegyet elvenni attól a személytől, aki
- tiltott eszközzel vagy tiltott módon horgászik vagy halászik, ideértve a megengedettnél több horgászkesztség vagy halászeszköz használatát,
 - nyilvántartott halgazdálkodási vízterületen területi jegy nélkül horgászik vagy halászik,
 - kíméleti területen horgászik vagy halászik,
 - tilalmi időszakban a tilalom alá eső hal egyedét kifogja,
 - védett hal egyedét kifogja,
 - általános tilalmi időben horgászik vagy halászik, vagy
 - a méret-, illetve mennyiségi korlátozásokat megszegi,
 - a fogási naplóba rögzítendő fogás bejegyzését elmulasztja.

Nem állnak rendelkezésre kutatási adatok a halászati örök intézkedési tekintetében, azonban amennyiben az ORFK adatait szemügyre vesszük, láthatjuk, hogy az 1.151 halászati örök mindössze 7 fő ellen szabott ki összesen 105.000 Ft helyszíni bírságot, 175 esetben tett szabálysértési, 14 esetben büntető és 56 esetben közigazgatási feljelentést.³⁷⁰ A halászati örök tulajdon elleni szabálysértés³⁷¹, jégen tartózkodás szabályainak megsértése³⁷², tiltott fürdés³⁷³, számszerűj, szigonypuska jogellenes használata³⁷⁴, vadászati, halászati tilalom megszegése³⁷⁵, felhívással szembeni engedetlenség³⁷⁶, vízszennyezés³⁷⁷ szabálysértésének elkövetése esetén jogosultak helyszíni bírságot kiszabni.

V.3.2.4. Az önkormányzati rendszet személyi állománya

Az önkormányzati rendszet személyi állományát már több alkalommal érintettem, azonban mindezidáig nem szóltam arról, hogy voltaképpen kik látják el az önkormányzati rendszeti feladatokat.

Ezen kérdés kiemelt figyelmet érdemel, ugyanis az önkormányzati rendszet egy problematikusnak tűnő része a személyi állomány. A személyi állománnyal kapcsolatos problémák az alábbiakban foglalhatók össze:³⁷⁸

- személyi és végrehajtó állomány alacsony kvalifikáltsága, képzetlensége;
- átfogó, egységes önkormányzati rendszeti képzés hiánya.

Az önkormányzati rendszeti szervek személyi állományának döntő hányadát a végrehajtó állomány képezi. A lefolytatott kérdőíves kutatásban vizsgált önkormányzati rendszeti szervek munkavállalóinak mintegy 70 %-a tartozik a végrehajtó állományba, amely összesen 1.212 főt jelentett. A maradék 30 % vezető, adminisztratív, kiegészítő tevékenységet lát el a szervezetben.

Dolgozatomban a személyi állomány alatt alapvetően a végrehajtó állományba tartozókat értem, azaz a közterület-felügyelő és mezőőri feladatokat ellátó személyeket. A tipikus közterület-felügyelő és mezőőr 35-49 év közötti korosztályból kerül ki, azaz középkorú,

³⁷⁰ ORFK Rendszeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján 2017. évre vonatkozóan.

³⁷¹ Sztv. 177. § (4) bekezdés

³⁷² Sztv. 202. § (2) bekezdés

³⁷³ Sztv. 202/A. § (2) bekezdés

³⁷⁴ Sztv. 203. § (1) bekezdés

³⁷⁵ Sztv. 215. § (2) bekezdés

³⁷⁶ Sztv. 244. §

³⁷⁷ Sztv. 245. § (2) bekezdés

³⁷⁸ BACSÁRDI-CHRISTIÁN (2017) i. m. 35.

középfokú végzettséggel rendelkeznek és nagyobb részt nem rendészeti területről érkeznek az önkormányzati rendészeti szervezethez.³⁷⁹

Sem a kérdőíves, sem a mezőőrökkel kapcsolatos interjúkutatásban nem volt bizonyítható, hogy komoly probléma lenne az önkormányzati rendészeti dolgozók képzettségével, azonban mindkét kutatás megerősítette, hogy **igény mutatkozik a megfelelő önkormányzati rendészeti továbbképzési lehetőségekre**. A továbbképzések területén mutatkozó hiány összefügghet az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer felügyeleti problémáival is, annak egy tüneteként fogható fel.³⁸⁰ Itt mindenképpen meg kell említeni, hogy a többször hivatkozott kérdőíves kutatás szerint hazánk legjelentősebb önkormányzati rendészeti szerveinek vezetői a képzéshez és továbbképzéshez egyaránt hatékony formának tartják a belső tanfolyamot és a felnőttképzésben megvalósuló ún. OKJ-s képzést, illetve kevésbé tartják megfelelő képzési formának ennek megvalósítására az egyetemi képzést.

A közterület-felügyelők felkészültségének hiányára utalhat azonban az, hogy a rendelkezésre álló, jogszabályban rögzített intézkedési jogosultságokkal nem vagy alig élnek a közterület-felügyelők, holott erre lehetőségük lenne.³⁸¹

Ki kell még térnem az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek bérezésére is, ugyanis a kérdőíves kutatás alapján ez egy komoly személyi állományt érintő probléma. 2016-ban egy közterület-felügyelő átlagos illetménye nettó 100.000 Ft és 200.000 Ft között volt, amely abszolút nem mondható versenyképesnek,³⁸² és emiatt a közterület-felügyelők toborzása, több mint problémás.³⁸³ Meglátásom szerint a közterület-felügyelők bérezése nem áll arányban az általuk végzett, népszerűtlen hatósági munkával, így napjaink munkaerőhiányos munkaerőpiaci környezetében nagy gondot okoz a felvétel. Az önkormányzati vezetőknek a jelenleg elérhetőnél vonzóbb juttatási csomagot kell kínálniuk, amennyiben megfelelő közterület-felügyeleti állományt szeretnének soraikban látni, illetve a felvett közterület-felügyelőket meg akarják tartani.

Érdekes módon a mezőőrök toborzása könnyebbnek tűnik.³⁸⁴ Ez meglátásom szerint a kevésbé szem előtt lévő, nem szükségképpen hatósági feladatellátással és a könnyebben megszerezhető végzettséggel magyarázható. A mezőőröknél tehát a munkavégzés jellege és a képesítés könnyebb megszerzése kompenzálhatja a nem versenyképes fizetési feltételeket.

V.3.2.5. Önkormányzati rendészetek irányítása, felügyelete

Az önkormányzati rendészeti alapozó kutatás során anomáliaként került feltárára az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer feletti felügyelet gyakorlása³⁸⁵, ezért a hivatkozott kérdőíves kutatásban a felügyeleti tevékenység ellátása kiemelt fókuszot kapott. A felügyeleti tevékenység azért is prioritást kell, hogy élvezzen, ugyanis csak ezen keresztül biztosítható a decentralizáltan működő önkormányzati rendészeti szervezetek egységes joggyakorlata és a jogbiztonság is.

A kérdőíves kutatásból mindenképpen kiemelésre érdemes, hogy a vizsgált önkormányzati rendészeti szervek többségében elégedettek az önkormányzati rendészet szakmai felügyeletével, azonban közel felük a felügyeleti rendszer megváltoztatását szükségesnek tartja. Hasonló eredmény volt kimutatható a mezőőrséggel kapcsolatos kutatásban is, ahol a mezőőrök

³⁷⁹ Uo.

³⁸⁰ Lásd bővebben: következő fejezet.

³⁸¹ A mezőőrök a korábban már ismertetett eltérő feladatellátás miatt jóval kevesebbszer kerülhetnek olyan helyzetbe, amely jogszabályban biztosított intézkedések, kényszerítő eszközök igénybe vételét indokolná.

³⁸² A bruttó átlagkereset hazánkban 2016-ban 288.800 Ft volt

³⁸³ A Bicskei Polgármesteri Hivatal 2016. óta például nem talált közterület-felügyelőt.

³⁸⁴ BACSÁRDI-CHRISTIAN-SALLAI (2018) i. m. 41.

³⁸⁵ BACSÁRDI-CHRISTIAN (2017) i. m. 35.

a felügyeleti tevékenységgel elégedettek voltak, azonban az önkormányzati vezetők egy része elégedetlenségének adott hangot, mivel felügyeleti tevékenységet nem tapasztaltak, megfelelő továbbképzéseket pedig hiányolták.³⁸⁶

Az alábbiakban az önkormányzati rendészet irányításának és felügyeletének tartalmát kívánom mélyebb elemzés alá vonni.

Az önkormányzati rendészet irányítása

A hazai önkormányzati rendészet felügyeletének vizsgálatánál nem mellőzhető az önkormányzati rendészet irányításának tárgyalása is. Az Áht.-ban³⁸⁷ és a Játv.-ban³⁸⁸ is azt olvashatjuk, hogy, az irányítási jogkör magában foglalja a felügyeleti jogosítványokat is. A szakirodalom részletes taglalja, feltárta az irányítási jog mibenlétét, elhatárolta azt a felügyelettől. Az irányítás két különálló szerv közötti jogviszonyban értelmezhető, azaz az irányító kívülről hat az irányítottra. Az irányítás az irányított szerv lényeges viszonyaira meghatározó befolyást gyakorol.³⁸⁹ Az irányításnak alapvetően két válfaja van:

1. szervei,
2. szakmai irányítás.

Amíg a szakmai irányítás szaktevékenységként változó, addig a szervei irányítás Patyi András szerint az alábbiakban foglalható össze:³⁹⁰

1. egy szerv létesítésével, megszüntetésével,
2. átszervezésével, fejlesztésével,
3. személyi feltételek biztosításával,
4. tárgyi feltételek biztosításával,
5. anyagi (pénzügyi) feltételek biztosításával,
6. belső szervezeti rend kialakításával,
7. vezetés meghatározásával összefüggő hatásköröket.

Az irányítás tipikus jogi eszközei az alábbiak:³⁹¹

1. szabályozási jog,
2. konkrét utasítás joga,
3. konkrét ügyben a döntés joga,
4. aktus felülvizsgálati jog,
5. ellenőrzés.

Amennyiben az önkormányzati rendészet irányítására, mint szaktevékenységre fókuszálunk, látszólag egyszerű dolgunk van, ugyanis az önkormányzati rendészeti szerv fogalmának *differentia specifica*-ja az, hogy ezen szervezetet az önkormányzat irányítja, így maga az irányítási jogosítvány egyértelműen az önkormányzat sajátja. Kérdés azonban, hogy **ténylegesen** melyik önkormányzati szerv az, amelyik az irányítást végzi?

Áttekintve az Möt. szabályozását abban biztosak lehetünk, hogy a települési és a fővárosi önkormányzat jogosult helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről

³⁸⁶ BACSÁRDI-CHRISTIÁN-SALLAI (2018) i. m. 43.

³⁸⁷ Lásd: Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 9. §

³⁸⁸ a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Játv.) 2. §-4. §

³⁸⁹ PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 73-75.

³⁹⁰ Uo.

³⁹¹ Gyurita Erzsébet Rita: *A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete*. 42. (Doktori értekezés tervezet.) <https://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/35172/m/3620> Letöltés dátuma: 2019.09.23.

szervezet (önkormányzati rendészeti szerv) létrehozásával gondoskodni.³⁹² Az Möt. szabályozása az irányításról azonban nem szól. Valamivel bővebb szabályozást találhatunk az Erfesz tv.-ben, amely taglalja, hogy milyen formában hozható létre önkormányzati rendészeti szerv és ez alapján valamelyest tisztul a kép, ugyanis ha szemügyre vesszük az önkormányzati rendészeti szerv helyét a szervezetrendszerben, akkor az irányítási jogosultságot is meghatározhatjuk.

1. irányítás polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal belső szervezeti egységeként történő kialakítás esetén

A polgármesteri hivatal vezetése a jegyző feladata³⁹³, míg a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében a polgármester irányítja a polgármesteri hivatalt, illetve a közös önkormányzati hivatalt.³⁹⁴ Az Möt. alapján egyértelmű, hogy amennyiben a polgármesteri vagy a közös önkormányzati hivatalban alakítják ki az önkormányzati rendészeti szervet, akkor az irányítási jogkör a polgármestert illeti meg.

2. irányítás önálló költségvetési szervként történő kialakítás esetén

Amennyiben önálló költségvetési intézményként kerül sor az önkormányzati rendészeti szerv létrehozására, akkor az önkormányzati rendészeti szerv vezetője a költségvetési szerv vezetője. Az intézmény vezetőjének kinevezése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik³⁹⁵, azonban a munkáltatói jogokat felette a polgármester gyakorolja.³⁹⁶ Az Áht. helyi önkormányzat által irányított³⁹⁷ költségvetési szervről szól, amelynek címzett irányítási hatáskört az irányító szerv vezetője³⁹⁸, a képviselő-testület esetében a polgármester gyakorolja. Az Áht. alapján tehát kijelenthetjük, hogy a költségvetési szervként működő önkormányzati rendészeti szervek irányítója a képviselő-testület, amely nevében a polgármester jár el.

3. irányítás költségvetési szerv belső szervezeti egységeként történő kialakítás esetén

Amennyiben költségvetési szerv belső szervezeti egységeként hozzák létre az önkormányzati rendészeti szervet, akkor az irányítási jogkörben nincs érdemi változás ahhoz képest, mint ha önálló költségvetési szervként alakítanák ki az önkormányzati rendészeti szervet.

4. irányítás önálló személy alkalmazása esetén

Az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személy foglalkoztatása költségvetési szerv keretében képzelhető el, ezért az irányítás ebben az esetben vagy a polgármester, vagy a képviselő-testület vagy a társulás jogköre, attól függően, hogy az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyt melyik költségvetési szerv foglalkoztatja.

5. irányítás társulási formában történő kialakítás esetén

Amennyiben az önkormányzati rendészeti szervet társulás keretében hozzák létre, akkor az irányítási jogkör gyakorlójának az Möt. és az Áht. alapján a társulásban részt vevő önkormányzatok által alkotott társulást kell tekinteni³⁹⁹, amely irányítási jogköreit a polgármesterek közül választott társulási tanács elnöke gyakorolja.⁴⁰⁰

³⁹² Möt. 17. § (1) bekezdés

³⁹³ Möt. 22. § (5) bekezdés

³⁹⁴ Möt. 67. § (1) bekezdés a) pont

³⁹⁵ Möt. 41. § (7) bekezdés

³⁹⁶ Möt. 67. § (1) bekezdés g) pont

³⁹⁷ Áht. 3. § (3) bekezdés e) pontja

³⁹⁸ Áht. 9/A. § (1) bekezdés

³⁹⁹ Möt. 90. § (1) bekezdés, Áht. 3. § (3) bekezdés c) pont és 8. § (1) bekezdés b) pont

⁴⁰⁰ Möt. 95. § (1) bekezdés, Áht. 9/A. § (1) bekezdés

Összegezve az önkormányzati rendészeti szervek irányítására vonatkozó hatályos szabályozást levonhatjuk a következtetést, hogy az önkormányzati rendészet irányítása alapvetően a polgármester, illetve a társulási tanács elnökének a feladata, amely jogkört azonban behatárolják a képviselő-testület, illetve a társulási tanács irányítási jogosítványai.

Az önkormányzati rendészet felügyelete

Ahogy korábban már utaltam rá a szakirodalom élesen elhatárolja egymástól az irányítást és a felügyeletet, az irányítás és felügyelet fogalma nem tekinthető szinonimnak. Gyurita Erzsébet Rita a felügyeleti jogviszonyt az alábbiakban definiálta:⁴⁰¹

„A felügyeleti jogviszony a felügyeleti tevékenység során létrejövő, kétoldalú, a felügyeleti tevékenységet végző közigazgatási szerv vagy közigazgatási szervezetbe tartozó, közigazgatási szervnek nem minősülő szerv és a felügyelt szerv (közigazgatási szerv vagy közigazgatási szervnek nem minősülő szerv) vagy személy közötti jogilag szabályozott (intézményesített) kapcsolat.”

Az irányítás mindig egy szervezeten belül érvényesül, míg a felügyelet lehet szervezeten belüli vagy szervezeten kívüli is.⁴⁰² A felügyelet egy szerv számára rendelkezésre álló ellenőrzési jogosítványokon túlmenően tartalmazza⁴⁰³

1. a beavatkozás eszközeit,
2. a különböző típusú jogi és nem jogi következmények alkalmazásának jogát,
3. a felügyelet alá vont jogalany működésére vonatkozó befolyást,
4. az ellenőrzés eredményeként feltárt hiányosság, jogszabálysértés, hiba, mulasztás elhárításának, helyreállításának, orvoslásának eszközeit,
5. a felelősségre vonás jogi és nem jogi eszközrendszerét (felügyeleti jogkört).

A felügyelet alapvetően lehet szervezetek feletti és tevékenységek feletti felügyelet. A szervezetek feletti felügyelet a felügyelt szervezet működését és szervezetét célozza, míg a tevékenységek feletti felügyelet egyes jogalanyok tevékenységére és magatartására irányul. A szervezetek feletti felügyelet tovább bontható **törvényességi felügyeletre** (szervezetek feletti - „közhatalmi típusú” felügyelet) és **szervezetek közötti felügyeletre** (hierarchikus felügyelet).⁴⁰⁴ A tevékenységek feletti felügyelet gyakorlatilag a hatósági felügyelet, más néven **szakmai felügyelet**.⁴⁰⁵

1. Az önkormányzati rendészeti szerv önkormányzat által megvalósuló felügyelete

Az önkormányzati rendészet irányításának elemzése során utaltam rá, hogy az irányítási jogosítványok magukban foglalják a felügyeleti jogosítványokat is.

Ahhoz, hogy az önkormányzati rendészet területén felügyeleti jogkört gyakorlókat maradéktalanul át lehessen tekinteni mindenképpen szükségesnek látom az irányító szerv számára nyitva álló felügyeleti jogosítványok ismertetését is.

A képviselő-testületek a jogszabályok keretein belül önállóan határozzák meg a szervezetük kialakítását és a működési rendjüket, így nincs akadálya annak, sőt, a nagyobb önkormányzati rendészeti szervek esetében ez egyenesen kívánatos, hogy a képviselő-testületek

⁴⁰¹ GYURITA E. Rita—HULKÓ Gábor—JÓZSA FÁBIÁN —LAPSÁNSZKY ANDRÁS—VARGA ZS. ANDRÁS: *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai VI. kötet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 43.

⁴⁰² Uo. 50.

⁴⁰³ Uo. 436.

⁴⁰⁴ Uo. 437-438.

⁴⁰⁵ Uo. 79.

önkormányzati rendészeti szervek feletti felügyeleti jogkörrel rendelkező szervet hozzanak létre. Az Áht. a költségvetési szerv feletti felügyeleti jogkörének tekinti⁴⁰⁶

1. – ha törvény eltérően nem rendelkezik - a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyását, a költségvetési szerv vezetésére kinevezés vagy megbízás adását, a költségvetési szerv vezetőjének felmentését vagy a vezetői megbízás visszavonását, és - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - a költségvetési szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlását, a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezését vagy megbízását, felmentését vagy megbízásának visszavonását,
2. a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzését,
3. kizárólag az Áht. 9. § a) és b) pontjával összefüggésben a jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezést, a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint az Áht. 9. § c)-i) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelését.

Fontos kiemelni, hogy a hivatkozott felügyeleti jogosítványok közül a 2. pontban meghatározott felügyeleti jogosítvány kizárólag ellenőrzési jogosítványokat tartalmaz, így az önkormányzati rendészeti szerv önkormányzati felügyelete nem jelenti az önkormányzati rendészet feletti törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági felügyeletet, csak ellenőrzési jogkört. Az irányító-felügyelő önkormányzat tehát az önkormányzati rendészet vonatkozásában nem tekinthető törvényességi felügyeleti szervnek, csak **törvényességi ellenőrző** szervnek.

Az önkormányzat törvényességi felügyeleti jogosítványai egyaránt érintik bármelyik típusba sorolható önkormányzat, polgármester vagy társulás által irányított önkormányzati rendészeti szervet.

2. Az önkormányzati rendészeti szerv rendőrség által megvalósuló felügyelete

Ezidáig az önkormányzati rendészeti szerv önkormányzaton belüli felügyeletével foglalkoztam, azonban az önkormányzati rendészet önkormányzati szervezetrendszeren kívüli felügyelete, a hivatkozott nemzetközi példákra is tekintettel, komoly érdeklődésre tarthat számot.

Az önkormányzati rendészeti szerv szakmai felügyeletét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség gyakorolja az Möt. szerint.⁴⁰⁷ Az Möt.-ben foglaltakat ismétli meg többé-kevésbé hasonló tartalommal az Erfesz tv. is, amikor előírja, hogy a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében írásbeli együttműködési megállapodás megkötésének kötelezettségét.⁴⁰⁸ Az Möt. és az Erfesz tv. normaszövegének összevetése során mindenképpen fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy az Möt. az önkormányzati rendészet rendőrségi felügyeletét **szakmai felügyeletre** szűkíti. Kérdés az, hogy mit tekintünk szakmai felügyeletnek?

Az Erfesz tv. a szakmai felügyeletről csak annyit mond, hogy a rendőrség és az önkormányzati rendészeti szerv vezetője között kötött együttműködési megállapodásban ki kell térni a rendőrség szakmai felügyeletének gyakorlásához szükséges jelentési és kapcsolattartási feladatokra.⁴⁰⁹ Nem nevezi konkrétan szakmai felügyeletnek az Erfesz tv., de meglátásom

⁴⁰⁶ Áht. 9/B. §

⁴⁰⁷ Möt. 17. § (2) bekezdés

⁴⁰⁸ Erfesz tv. 24. § (1) bekezdés

⁴⁰⁹ Erfesz tv. 24. § (4) bekezdés f) pont

szerint talán ide sorolható kényszerítő eszköz használata esetén a rendőrség panaszvizsgálási hatásköre.⁴¹⁰ Áttekintve a rendőrségi törvényt⁴¹¹ nem leszünk okosabbak a felügyelet tartalmát illetően, ugyanis a rendőrségi törvényben nem találunk utalást a rendőrség önkormányzati rendészeti felügyeletére. A rendőrségi törvényt kibontó Kormányrendelet sem nyújt több támpontot, ugyanis csak azt mondja ki, hogy rendőrkapitányság közigazgatási hatáskörében ellátja a mezőőrök és a hegyőrök szakmai felügyeletét.⁴¹² Önkormányzati rendészeti feladatot a hegyőr nem, csak a mezőőr láthat el, ráadásul több önkormányzati rendészeti szervtípust is ismerünk. Kérdés az, hogy akkor hol szabályozzák részletesen és mi a tartalma a közterület-felügyelet, önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat és más önkormányzati rendészeti szervtípusok szakmai felügyeletének, ha egyszer az Mötv. alapján el kell látnia ezt a feladatot a rendőrségnek?

Ezen kérdés megválaszolását nehezíti az önkormányzati rendészeti joganyag széttagoaltsága, amely az önkormányzati rendészet egyik nagy problémája,⁴¹³ ezért az önkormányzati rendészet felügyeletének feltárásánál nem mellőzhető az ágazati jogszabályok áttekintése sem.

Önkormányzati rendészeti szerv tagjaként foglalkoztatható személyek az önkormányzati természetvédelmi őr, a közterület-felügyelő, a mezőőr, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet és a halászati őr, akik vonatkozásában külön ágazati jogszabályok rendelkeznek a feladatellátásról. Az alábbi táblázat tartalmazza, hogy az adott önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek felügyeletére vonatkozóan található-e utalást ágazati jogszabályban.

Önkormányzati rendészeti feladatit ellátó személy megnevezése	Kapcsolódó ágazati jogszabály	Felügyeletre vonatkozóan szabályozás van-e és ha van, akkor ki a felügyeletet ellátó szerv
önkormányzati természetvédelmi őr	a természetvédelmi örökre, illetve őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 4/2000. (I. 21.) Korm. rendelet	igen: Földművelésügyi Miniszter a Földművelésügyi Minisztérium az igazgatóságok útján
a közterület-felügyelő	a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény	nem
mezőőr	a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény	igen: szakmai felügyelet a mezőgazdasági igazgatási szerv és a rendőrség látja el
rendészeti feladatokat ellátó (jogosult) erdészeti szakszemélyzet	az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény	nem

⁴¹⁰ Erfesz tv. 22. §

⁴¹¹ a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

⁴¹² a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet

⁴¹³ BACSÁRDI-CHRISTIÁN (2017) i. m. 36.

halászati őr	a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény 56. § (8) bekezdés	igen: halgazdálkodási hatóság a rendőrséggel együtt
--------------	-----------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------

5. táblázat – Forrás: szerző saját szerkesztése.

A táblázat alapján jól látható, hogy az önkormányzati rendészet Mötv.-ben nevesített rendőrségi szakmai felügyelete mellett más szervek is felügyeleti jogkört gyakorolnak az egyes önkormányzati rendészeti szervtípusok felett.

Áttekintve az egyes jogszabályok tartalmát az önkormányzati rendészeti szervek rendőrségi felügyeletével kapcsolatosan, megállapíthatjuk, hogy gyakorlatilag semmilyen új információt nem találhatunk a fentiekben kifejtettekhez képest. Tanulságos viszont az egyik legkevésbé jelentős önkormányzati rendészeti szervtípus, az önkormányzati természetvédelmi őrökre vonatkozó szabályozás áttekintése, ott ugyanis expliciten megtalálhatjuk, hogy milyen jogkörök tartoznak az önkormányzati természetvédelmi őrök felügyelete során a felügyelő szervhez. Kiemelendő, hogy a jogszabály nem rendelkezik arról, hogy szakmai felügyeletet gyakorolna a felügyelő szerv, hanem általánosságban beszél felügyeleti jogköréről. Az önkormányzati természetvédelmi őrök felügyelete az alábbi jogosítványokat tartalmazza a felügyelő szerv tekintetében⁴¹⁴

1. szervezi és végzi az önkormányzati természetvédelmi őrök szakterületi vizsgáztatását, továbbképzését,
2. ellátja az önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat, illetőleg az önkormányzati természetvédelmi őrök természetvédelmi tevékenységének felügyeleti ellenőrzését, jogsértés esetén annak elhárításához, megszüntetéséhez az arra külön jogszabályban megfogalmazott szerveknél a szükséges intézkedések megtételét kezdeményezi,
3. az illetékes önkormányzat jegyzőjénél kezdeményezi az önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat, illetőleg az önkormányzati természetvédelmi őrök évenkénti beszámoltatását.

Az önkormányzati természetvédelmi őrökre vonatkozó felügyeleti jogosítványok nem tűnnek túl erősnek, inkább, leszámítva a képzési hatásköröket, a klasszikus ellenőrzési jogosítványnak néznek ki, ugyanis jogsértés észlelése esetén a felügyeleti szervnek más szervnél kell kezdeményeznie a jogsértés elhárításához szükséges intézkedés megtételét, önmaga nem intézkedhet.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati természetvédelmi őrökre vonatkozó szabályozás meghatározza a felügyelt szerv felügyeleti jogának tartalmát, bár nem szerencsés, azonban jobb megoldást nem tudok, analógiaként alkalmazhatjuk a szabályozást más önkormányzati rendészeti szervtípus rendőrségi felügyeletére vonatkozóan.

Az önkormányzati rendészet rendőrségi felügyeletének a fenti analógia alapján ki kell terjednie:

1. képzésre és továbbképzésre.
2. önkormányzati rendészeti szervek és rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységének felügyeleti ellenőrzésére,
3. évenkénti beszámoltatás kezdeményezésére.

⁴¹⁴ a természetvédelmi őrökre, illetve őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 4/2000. (I. 21.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés

Megállapítható, hogy a képzési és továbbképzési feladatokat nem kizárólagosan a rendőrség végzi az önkormányzati rendészeti szervek tekintetében, hanem több szerv együttesen, ⁴¹⁵ így a rendőrség szakmai felügyelete a képzés-továbbképzés tekintetében nehezen értelmezhető. Az önkormányzati rendészeti szervek és az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységének ellenőrzése szakmai szempontból a jelenlegi jogszabályi keretek között a rendőrség számára értelmezhető felügyeleti tevékenység lenne, ugyanúgy ahogy az évenkénti közös beszámoló (értékelés)⁴¹⁶ elmaradása esetén a beszámoltatás kezdeményezése.

Tekintettel arra, hogy a rendőrségi szakmai felügyelet valós tartalmát jogszabály – a panasz elbírálásának hatáskörén túl - nem határozza meg, ezért álláspontom szerint a szakmai felügyeletre vonatkozó egyes kérdéseket érdemes lenne az önkormányzati rendészeti szerv és a rendőrség között kötendő együttműködési megállapodásban külön pontban rendezni, bár ez a megoldás a felügyelt és felügyelő szerv közötti hierarchikus viszonyrendszer miatt több, mit kétséges eredménnyel járhat csak. Az együttműködési megállapodás ilyenként való megfogalmazására az Erfesz tv. 24. § (4) bekezdése lehetőséget nyújt, ugyanis nem taxatív, hanem példálózva sorolja fel, hogy mit kell tartalmaznia az együttműködési megállapodásnak.

Mindösszesen egy szervezet, a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság (FÖRI) vonatkozásában van arról tudomásom, hogy az együttműködési megállapodásukban külön foglalkoznak a szakmai felügyelet tartalmával.⁴¹⁷⁴¹⁸ A FÖRI és a BRFK között kötött együttműködési megállapodásban a szakmai felügyelet tartalmát a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzésének keretében (személyek, intézkedések és a szolgálatellátás dokumentáltságának jogszerűsége) rögzítették.⁴¹⁹

Összességében megállapítható, hogy a rendőrség szakmai felügyeleti jogkörére vonatkozó szabályozás elég gyenge lábakon áll, érdemes lenne a szakmai felügyelet tartalmát jogszabály módosítással vagy talán külön jogszabályban rendelkezni. A rendőrség szakmai felügyeletével kapcsolatos problémák nem csupán elméleti fejtegetések, hanem számos gyakorlati jelentőségű vonzattal bírnak. Az egyik ilyen vonzat az, hogy a FÖRI-BRFK megállapodáson túl nem működik megfelelően a szakmai felügyelet, így az önkormányzati rendészeti szervek érdemi rendőrségi szakmai felügyelet nélkül tevékenykednek. Ez nyilvánvalóan nem tesz jót az önkormányzati rendészeti szervek feladatellátásának és hozzájárul ahhoz, hogy az önkormányzatok és az önkormányzati rendészeti szervek nem tudják a feladatellátás során bennük rejlő potenciált kihasználni. A szakmai felügyelet problematikája ráadásul hozzájárul a diszfunkcionális működéshez⁴²⁰, amely az önkormányzati rendészeti szervek közbizalom csökkenésében manifesztálódhat.

Kérdésként felmerülhet az, hogy amennyiben a rendőrségnek csak szakmai felügyeletre van jogosultsága, ki végzi az önkormányzati rendészeti szervek és személyek **törvényességi felügyeletét?**

3. Az önkormányzati rendészeti szerv kormányhivatal által megvalósuló felügyelete

Mivel az önkormányzati rendészeti szervek szervesen kötődik az önkormányzatokhoz, a törvényességi felügyelet vonatkozásában mindenképpen érdemes az önkormányzatok törvényességi

⁴¹⁵ Lásd: a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet

⁴¹⁶ Erfesz tv. 24. § (10) bekezdés

⁴¹⁷ http://fori.hu/sites/default/files/kepek/skmbt_36017050909120.pdf Letöltés dátuma: 2018.03.24.

⁴¹⁸ Az együttműködési megállapodások áttekintését rendkívül nehézé teszi, hogy nem létezik egységes adatbázis, ahol vizsgálni lehetne a megkötött együttműködési megállapodások szövegét.

⁴¹⁹ http://fori.hu/sites/default/files/kepek/skmbt_36017050909120.pdf Letöltés dátuma: 2018.03.24.

⁴²⁰ Lásd: térfigyelő-kamerarendszer alapján kiszabható bírságokról szóló 2017 évben kicsúcsosodó vita. https://index.hu/belfold/2017/05/11/pinter_nem_buntethetnek_kamerak_alapjan_a_kozteruletesek/ 2018.03.24.

felügyeletét áttekinteni és azt, hogy ez miképpen befolyásolja az önkormányzati rendészet törvényességi felügyeletét.

Az MÖtv. egyértelműen a kormányhivatalokat nevesíti az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet gyakorló szervként.⁴²¹ A kormányhivataloknak az MÖtv. eszközök széles tárházát biztosítja a törvényességi felügyeleti jogainak gyakorlásához, azonban a törvényességi felügyelet nem parttalan, ugyanis a törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerűségének biztosítása.⁴²² A törvényességi felügyeletnek az előbbiek szerint, tekintettel arra, hogy az említett felsorolás ilyen nem tartalmaz, nem célja az önkormányzati rendészeti szervek vizsgálata, így nyugodtan kijelenthetjük, hogy a kormányhivatal nem gyakorol törvényességi felügyeletet az önkormányzati rendészeti szervek felett.

Az előbbi állítás annyi megszorítással érvényes, hogy bár az önkormányzati rendészeti szervek felett nincs a kormányhivatalnak törvényességi felügyeleti joga, azonban azokat az önkormányzati döntéseket, amelyek az önkormányzati rendészetet érintik, legyenek azok polgármesteri, képviselő-testületi vagy bizottsági döntések, a kormányhivatal jogosult és köteles áttekinteni, ugyanis a törvényességi felügyeleti joga ezen döntések vizsgálatára kiterjed. Amennyiben például a képviselő-testület elrendeli önkormányzati rendészeti szerv megalakítását, vagy költségvetési intézményként működő önkormányzati rendészeti szerv vezetőjének kinevezéséről dönt, esetleg önkormányzati rendészettel összefüggő jogszabályt alkot, ezen döntések vonatkozásában törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatható.

A kormányhivatal törvényességi felügyeletével kapcsolatosan tehát elmondható, hogy az önkormányzati rendészeti szervek operatív, napi működése felett törvényességi felügyeletet nem gyakorol, kizárólag az önkormányzati rendészetet érintő önkormányzati döntések, legyenek azok önkormányzati rendészetet irányító vagy felügyelő döntések, tekintetében beszélhetünk kormányhivatali törvényességi felügyeleti jogkörrel.

4. Az önkormányzati rendészet ügyészségi felügyelete

Az ügyészség önkormányzati rendészeti szerveket felügyelő tevékenysége figyelemreméltó változáson ment keresztül az elmúlt időszakban.

Az immár hatályon kívül helyezett régi Ütv.⁴²³ széles körű ügyészi törvényességi felügyeleti jogkörrel rendelkezett, ugyanis kimondta, hogy az ügyész felügyel a rendőrség által alkalmazott, a huszonnégy órai időtartamot meg nem haladó közbiztonsági őrizetbe vétel, továbbá a szabálysértési hatóságok és bírságoló szervek eljárásainak, az eljárások során hozott határozatainak és intézkedéseinek, valamint azok végrehajtásának törvényességére.⁴²⁴ Az önkormányzati rendészeti szervek nyilvánvalóan bírságoló szerveknek minősültek, így biztosan állíthatjuk, hogy a régi Ütv. 2011. december 31-ig tartó hatálya során az önkormányzati rendészet törvényességi felügyeleti jogkörét az ügyészség gyakorolta. Az ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörét olyan erőteljes eszközök segítették, mint az ügyészségi óvás, felszólalás és figyelmeztetés.

Az ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörében alapvető változás állt be az új Ütv.⁴²⁵ elfogadásával, ugyanis az ügyészség önkormányzati rendészeti tevékenységet érintő törvényességi felügyeleti jogköre leszűkült az intézkedések, a személyi szabadságot elvonó és

⁴²¹ MÖtv. 1. § 2. pont, 127. §

⁴²² MÖtv. 132. § (2) bekezdés

⁴²³ a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (régí Ütv.)

⁴²⁴ régí Ütv. 17. § (1) bekezdés

⁴²⁵ az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (új Ütv.)

azt korlátozó eljárási kényszerintézkedések feletti felügyeletre. Az új Ütv. szabályozása mindenképpen visszalépés az önkormányzati rendészeti szervek ügyészségi törvényességi felügyelete vonatkozásában, mivel az önkormányzati rendészeti szervek kutatásaink szerint vonakodnak alkalmazni a rendelkezésükre álló intézkedéseket, így az ügyészségi felügyelet csak egy rendkívül szűk körben érvényesülhet.

Az ügyészség törvényességi felügyeleti jogának átalakulása egy paradigmaváltásnak volt köszönhető, ugyanis az ügyészség régi Ütv.-ben biztosított törvényességi felügyeleti jogköre alapvetően a bolsevik államszerkezetbe illő volt, amely a modern magyar jogrendben fenntarthatatlannak bizonyult.⁴²⁶ Az új Ütv. elvetette a felügyelet-központúságot, a büntetőjogon kívüli jogterületek közérdekvédelmi feladatként kerültek definiálásra.⁴²⁷

Az ügyészség az új Ütv. szerint ellenőrzi (!) a közigazgatási hatóságok valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét.⁴²⁸ Az ügyészség ellenőrzési jogköre, lévén az önkormányzati rendészeti szerv is közigazgatási szerv, tehát kiterjed az önkormányzati rendészeti szervekre, azonban ezen ellenőrzési jogkör kizárólag egyedi ügyek vonatkozásában áll fenn. Az ügyészség törvényességi ellenőrzési jogköre is jóval szerényebb az önkormányzati rendészeti szervek felett az új Ütv. szerint, mint azt a régi Ütv. biztosította. Az új Ütv. szerint az egyedi ügyekben az ügyészség felhívással élhet az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez.⁴²⁹ Mindenképpen felteendő kérdés, hogy az önkormányzati rendészeti szerv egyedi döntése ellen kihez fordul az ügyészség felszólalással? Ez vélhetően attól függ, hogy milyen típusú önkormányzati rendészeti szerv milyen ügyben hozott döntése ellen emel kifogást az ügyészség, így *ad absurdum* lehet a felhívás címzettje a rendőrség, a mezőgazdasági szakigazgatási szervként a járási hivatal (mezőőrség esetében) vagy a halgazdálkodási hatóság (halászati örök esetében) is. Feltehető még az a kérdés, mivel az új Ütv. felügyeleti szervről rendelkezik, hogy az ügyészség önkormányzati rendészeti szerv felügyeleti szerveként valamelyik önkormányzati szervhez benyújthatja-e a felszólalását? Meglátásom szerint ez nemigen képzelhető el, ugyanis, ahogy azt fentebb vázoltam, egy önkormányzat önkormányzati rendészeti szerv feletti felügyelete nem tartalmazza a törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági felügyeletet, csak az ellenőrzési jogkört. Az előbbieket miatt egyes egyedi ügyekben lehetséges az, hogy az ügyészség megállapítja, hogy nincs az adott önkormányzati rendészeti szervnek felügyeleti szerve, így a felszólalást az önkormányzati rendészeti szerv vezetőjéhez kénytelen benyújtani. Ez a probléma nagyon jelentősnek tűnik, ugyanis pont a legjelentősebb önkormányzati rendészeti szerv, a közterület-felügyelet nem rendelkezik törvényességi felügyeleti szervvel, csak olyan szakmai felügyeleti szervvel, a rendőrséggel, amelynek felügyeleti jogköre erőteljesen kérdéses.

Néhány gondolat a felügyelettel kapcsolatosan

Az önkormányzati rendészeti szervek felügyelete területén mutatkozó zavar sok tekintetben megalapozottnak tekinthető. Az új Ütv. hatályba lépése előtt az önkormányzati rendészet felügyelete egyrészt a rendőrség és egyes szakigazgatási szervek szakmai felügyeletén, másrészt az ügyészség törvényességi felügyeletén nyugodott. Az új Ütv. hatályba lépésével azonban az ügyészség törvényességi felügyeleti jogköre az önkormányzati rendészeti szervek

⁴²⁶ VARGA Zs. András: Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV törvény. *MTA Law Working Papers*, 2014/05. 7.

⁴²⁷ VARGA Zs. (2014): i.m. 2.

⁴²⁸ új Ütv. 29. § (1) bekezdés

⁴²⁹ új Ütv. 29. § (4) bekezdés

felett gyakorlatilag marginalizálódott, mondhatni megszűnt és az ügyészség helyett a jogalkotó elmulasztott új törvényességi felügyeleti szervet kijelölni.

A rendőrség, meglátásom szerint definiálatlan, szakmai felügyeleti jogköre alkalmatlan a törvényességi felügyelet területén mutatkozó hiányt betölteni, amelyet jól példáznak az utóbbi idők közterület-felügyeletet által üzemeltetett térfigyelő kamerarendszerekhez kapcsolódó bírságolási gyakorlat által kiváltott vitái.⁴³⁰ A törvényességi felügyelet hiánya, illetve a definiálatlan szakmai felügyelet, azért is neuralgikus pont, mivel az önkormányzati rendészeti szervek megerősítése egyértelmű kormányzati szándék⁴³¹, illetve erősödni látszik az önkormányzati rendészet hatósági jogalkalmazó szerepe mellett a közbiztonság fenntartásával kapcsolatos szerepkör⁴³² is, így mindenképpen szükségesnek tűnik az állam részéről az önkormányzati rendészeti szervekre való fokozott odafigyelés.

Elkerülhetetlennek látszik az önkormányzati rendészeti szervek felett szakmai felügyeletet gyakorló szervek szakmai felügyeleti jogkörének pontos definiálása, illetve az önkormányzati rendészeti szervek feletti törvényességi felügyeleti szerv kijelölése, a törvényességi felügyelet tartalmának pontos meghatározása.

A törvényességi felügyelet helyreállítására alapvetően két út mutatkozik:

1. Visszatérés az ügyészség önkormányzati rendészet feletti törvényességi felügyeletéhez. Ezt erősíti az, hogy igencsak korlátozott területen, de még jelen van az ügyészségi törvényességi felügyelet, mégpedig az intézkedések, a személyi szabadságot elvonó és azt korlátozó eljárási kényszerintézkedések feletti felügyelet területén. Nagy mértékben gyengíti azonban ennek az útnak a lehetőségét, hogy az újradefiniált ügyészségi szerepkörrel (igazságszolgáltatás közreműködője és a közérdek védelmezője) nem tűnik összeegyeztethetőnek az önkormányzati rendészeti szervek kiemelése a közigazgatási szervek közül.
2. A dualizmus kori önkormányzati rendészeti megoldáshoz részben visszatérve a megyei (fővárosi) kormányhivatal számára törvényességi felügyeleti jogkör biztosítása. Ez a megoldás jól rezonálhat az önkormányzati rendészet felügyelete feletti francia megoldásra és dogmatikailag is indokolható, ugyanis az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkört jelenleg is a kormányhivatalok gyakorolják.

Elméletileg létezhet még egy harmadik út is, mégpedig az önkormányzati rendészeti szervek rendőrségi törvényességi felügyelete, a jelenlegi szakmai felügyelet mellett. Meglátásom szerint ez az út azért nem járható, mivel a rendőrség a jogrendszerben a decentralizált önkormányzatok mellett helyezkedik el, törvényességi felügyeleti jog gyakorlása az önkormányzati rendészeti szervek felett idegen lenne a rendőrség jelenlegi feladataitól, funkciójától.

Összességében megállapítható, hogy az önkormányzati rendészet feletti felügyeleti jog tisztázása a jogalkotóra vár. Amennyiben a kormányzat valóban effektív és hatékony partnerként számít az önkormányzati rendészetre a közbiztonság megerősítése területén, akkor az önkormányzati rendészet feletti érdemi felügyelet megteremtését, illetve a felügyeleti jog tartalmának meghatározását nem lehet sokáig halogatni.

⁴³⁰ <http://www.kozterulet-felugyelet.hu/hirek/fori-nem-lehet-csak-a-terfigyelo-kamera-felvetele-alapjan-buntetni>
Letöltés dátuma: 2018.03.10.

⁴³¹ BACSÁRDI József: Az önkormányzati rendészet hazánkban. Helyzetértékelés röviden. *Magyar rendészet*, 2014/5. 19.

⁴³² Lásd: Mötv. 17. § (1) bekezdésének szövegezése

A fenti okfejtés a felügyeleti jog tartalmával kapcsolatosan látszólag ellentmondásban áll az önkormányzati rendészeti kutatások azon eredményével, amely szerint az önkormányzati rendészet felügyeletével elégedettek a felügyelt önkormányzati rendészeti szervek. Az ellentmondást azért tekintem látszólagosnak, mert nyilvánvaló, hogy nem érdeke egy felügyelt szervnek egy erős és egységes felügyelet, hiszen ez a mindennapi munkájába való nagyobb beleszólást jelentene. A felügyelt szervek számára meglátásom szerint kényelmes a jelenlegi zavaros állapot, önös érdekük ellen való lenne a felügyeleti jogosultságok erősítése.

V.3.3. Önkormányzati rendészeti tevékenység és közszolgáltatás

V.3.3.1. Önkormányzati rendészeti szervezetrendszerrel nem rendelkező önkormányzatok

Egy település számtalan ok miatt dönthet úgy, hogy nem kíván önkormányzati rendészeti szervezetet felállítani, önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személyt alkalmazni. Ilyen okokat, nyilvánvalóan a teljesség igénye nélkül, az alábbiak szerint lehet összefoglalni.

1. Nincs olyan társadalmi igény, amely az önkormányzatot arra ösztönözné, hogy önkormányzati rendészeti szervezetrendszerrel hozzon létre (nincsen olyan közlekedésrendészeti, közterületi, külterületi probléma, amely ezen megoldást indukálna).
2. Az önkormányzati döntéshozók nincsenek tisztában azzal, hogy milyen önkormányzati rendészeti szervezetrendszerrel hozhatná létre.
3. Az önkormányzatnak nincs anyagi forrása arra, hogy önkormányzati rendészeti szervezetrendszerrel hozzon létre.
4. Az önkormányzat létrehozna önkormányzati rendészeti szervezetet, azonban a szükséges személyi állomány toborzása, felvétele tartósan nem sikerül.

Önkormányzati rendészeti szervezetrendszerrel ki nem alakított önkormányzatok számára jelentkezhetnek előnyök, illetve hátrányok is a rendészeti feladatellátásuk során. A legnagyobb hátrány az önkormányzati rendészeti szervezettel nem rendelkező települések számára az eszköztelenség, azaz közvetlenül nem, csak más szereplőkön keresztül tudnak hatni a helyi közbiztonság alakítására. Ez abban az esetben nagy probléma, amikor a lakosság részéről felmerül a rendészeti közszolgáltatási feladatellátásra az igény (pl.: megnő a forgalom a közutakon, megnő az illegális hulladék-elhelyezések száma), ugyanis az önkormányzat nem tud a probléma elhárításban aktívan közreműködni, amely az önkormányzati működéssel szembeni elégedetlenségben manifesztálódhat.

Az önkormányzati rendészeti szervezetrendszerrel nem rendelkező települések számára legnyilvánvalóbb előnyként jelentkezik az anyagi megtakarítás, de csak abban az esetben, amennyiben a más közbiztonságban érdekelt szereplők támogatása nem haladja meg azt a mértéket, amely már lehetővé tenné saját önkormányzati rendészeti szervezetrendszer felállítását.

Természetesen önkormányzati rendészeti szervezetrendszer hiányában is sor kerülhet önkormányzati rendészeti közszolgáltatások nyújtására, önkormányzati rendészeti tevékenység ellátására, de ebben az esetben és ezt hangsúlyoznom szükséges, az önkormányzat lemond az önkormányzati rendészet politika érvényesítésének legfontosabb eszközéről, a szervezetrendszeréről.

V.3.3.2. Önkormányzati rendészeti közszolgáltatás

Léteznek olyan önkormányzati rendészeti tevékenységek és önkormányzati rendészeti közszolgáltatások, amelyek nem igényelnek önkormányzati rendészeti szervezetet.⁴³³ és ezen tevékenységek, illetve közszolgáltatások számbavétele mindenképpen hasznos, hiszen hazánk önkormányzatainak többsége nem működtet önkormányzati rendészeti szervezetrendszer.

Ahogy fentebb már korábban írtam, meglátásom szerint önkormányzati rendészeti közszolgáltatást akkor nyújt egy önkormányzat, amennyiben önkormányzati rendészeti szervezetet működtet, tart fenn, illetve az önkormányzati rendészeti feladatok ellátásához szükséges technikai infrastruktúrát biztosítja. Fontos, hogy az önkormányzati rendészeti közszolgáltatást a lakosság igénybe tudja venni, így értelemszerűen önkormányzati rendészeti közszolgáltatásnak minősül például egy önkormányzati tulajdonú térfigyelő kamerarendszer kiépítése, parkolóórák üzembe helyezése, önkormányzati működtetésű riasztórendszerek telepítése. Ezen közszolgáltatások rendészeti jellege nyilvánvaló, azonban működtetésük nem feltétlenül igényel önkormányzati rendészeti szervezetrendszer. Az önkormányzati rendészeti közszolgáltatások közös pontja, hogy a lakosság számára valamilyen módon elérhetőek, felhasználhatók.

V.3.3.3. Önkormányzati rendészeti tevékenység

Az önkormányzati rendészeti tevékenység attól különbözik az önkormányzati rendészeti közszolgáltatástól, hogy az önkormányzati rendészeti tevékenység nem biztos, hogy rendészeti közszolgáltatás nyújtására irányul.

Amennyiben egy önkormányzat rendészeti szabályokat tartalmazó rendeletet hoz, akkor nyilvánvaló, hogy rendészeti tevékenységet végzett, azonban ezen tevékenység nem feltétlenül közszolgáltatás nyújtására vagy szervezet felállítására irányul. Az önkormányzati rendészeti tevékenység, nem számítva az önkormányzati rendészeti közszolgáltatásokat és az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer, az előzőek miatt rendkívül sok mindent magában foglalhat. A teljesség igénye nélkül néhány példa:

1. rendszertel kapcsolatos szabályozók alkotása, külön kiemelve a közterület-használat szabályait, a közösségi együttélés szabályainak megsértésének tényállásait felsoroló rendeletet, valamint a környezetvédelmi tárgyú rendeleteket,⁴³⁴
2. közbiztonságért felelős személy kijelölése (közbiztonsági referens),
3. rendészeti koncepció készítése,
4. rendészeti szabályok végrehajtása (pl.: közigazgatási eljárás keretében kiszabandó bírságok, figyelmeztetések),
5. közbiztonság területén működő nem önkormányzati szervezetek (polgárőrség, rendőrség) támogatása,
6. nem önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek, de önkormányzati alkalmazásban álló személyek ellenőrző, 'járőrtevékenysége',
7. magánbiztonsági szolgáltatók igénybevétele.

⁴³³ Más kérdés, hogyha az önkormányzat működtet önkormányzati rendészeti szervezetet a rendészeti közszolgáltatását hatékonyabban tudja nyújtani, a rendészeti tevékenységét jóval nagyobb eszköztár igénybevitelével tudja végezni.

⁴³⁴ A környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (4) bekezdése szerint a települési önkormányzat hatáskörébe tartozik a füstködriadó terv, a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajtós, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása, a légszennyezettség szempontjából ökológiailag sérülékeny területek kijelölésével kapcsolatos eljárásban való közreműködés, területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, csendes övezet kijelölése, a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása. Ezen hatáskörök gyakorlása nyilvánvalóan önkormányzati rendészeti relevanciával bír.

Meglátásom szerint nincs olyan hazai település, amely nem végez akár minimális formában is valamilyen rendészeti tevékenységet. Van rá azonban komoly esély, hogy amikor egy önkormányzati képviselő rendészettel kapcsolatos döntést hoz, fel sem ismeri döntésének önkormányzati rendészeti aspektusát.

V.4. Az önkormányzatok rendészeti együttműködése

Az önkormányzatok rendészeti feladataik ellátása során szükségszerűen más helyi rendészet területén tevékenykedő szereplőkkel való együttműködésre vannak ítélve, ugyanis az önkormányzatok önmagukban nem letéteményesei a helyi közbiztonság kialakításának, illetve a rendészeti politikájuk megvalósításához a rendelkezésre álló hatásköreik korlátoltak. Az előbbiek miatt az önkormányzatok rendészeti együttműködésének szemügyre vétele elengedhetetlen.

Meglátásom szerint az önkormányzatok rendészeti együttműködése alapvetően két irányú lehet:

1. önkormányzatok közötti rendészeti együttműködés,
2. önkormányzat és más a helyi közbiztonság kialakításában részt vevő partner közötti együttműködés.

V.4.1. Önkormányzatok közötti rendészeti együttműködés

Az önkormányzatok közötti rendészeti együttműködés is legalább két részre osztható:

1. formális együttműködés,
2. informális együttműködés.

Az önkormányzatok közötti formális rendészeti együttműködés akkor jön létre, amikor az önkormányzatok társulási⁴³⁵ vagy feladatellátási megállapodást⁴³⁶ kötnek rendészeti tevékenység ellátására, illetve egy önkormányzati szövetségen⁴³⁷ belül alakul ki valamilyen rendészeti tevékenységgel kapcsolatos fórum.

Az informális együttműködés ezzel szemben önkormányzati és önkormányzati rendészeti vezetők közötti fórum, tapasztalatcsere, műhelymunka, amely nem igényel formális kereteket.

A hivatkozott kérdőíves kutatás során a vizsgált önkormányzati rendészeti szervek vezetői szinte egységesen úgy nyilatkoztak, hogy az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében fontosnak tartanak egy közös szakmai műhely, fórum létrehozását, illetve a kérdőíves kutatás szerint az eltérő jogalkalmazás és a szakmai anomáliák, valamint a közös érdekérvényesítés okán fontos lenne egy országos önkormányzati rendészeti szövetség létrehozása. A kutatás szerint tehát jelentkezik igény az önkormányzati rendészeti szervezetek részéről a közös szakmai munkára, amelynek intézményes (formális) kereteit meg kellene teremteni, fel kellene vállalnia valamelyik önkormányzatnak.⁴³⁸

⁴³⁵ Lásd például: Budakörnyéki Közterület-felügyelet <https://bkktf.hu/> Letöltés dátuma: 2018.10.25.

⁴³⁶ Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) 167/E. § 15. pontja erre jogilag lehetőséget biztosít, azonban ilyen típusú feladatellátási szerződés megkötéséről konkrét tudomásom nincs.

⁴³⁷ Lásd: Megyei Jogú Városok Szövetségének Közterület-felügyelői Kollégiuma <http://www.mjvsz.hu/tevekenysegunk/allando-szakmai-bizottsagok/kozterulet-felugyelok-kollegiuma> Letöltés dátuma: 2018.11.11.

⁴³⁸ Mind Franciaországban, mind Szlovákiában működik önkormányzati rendészeti (rendőrség) érdekképviseleti fórum.

V.4.2. Az önkormányzatok helyi közbiztonság kialakításában való közreműködése

Vitathatatlan és a magyarországi jogrend alapján egyértelmű, hogy a közbiztonság megteremtésének letéteményese a rendőrség, amelynek partnerei a helyi önkormányzat, a lakosok önszerveződő közösségei (polgárórség), a magánbiztonsági szolgáltatók és más aktorok. Az, hogy egy aktor mennyiben képes közreműködni a helyi közbiztonság megteremtésében és fenntartásában, az az aktor jogszabályban biztosított eszközeitől, céljától és az ezekhez rendelt anyagi és tárgyi eszközök mennyiségétől függ. A jelenlegi hazai jogszabályi környezet erőteljesen támogatja az önkormányzati autonómiát, így az önkormányzat, ahogy már korábban ezt vázoltam, lehetőségek egész tárházával rendelkezik a helyi szintű közbiztonság befolyásolására. Ezen megállapításomat erősíti egy Kerecsi Klára által még a 2000-es évek elején Budapesten készített akciókutatás is. A kutatásban a szerző rámutatott arra, hogy egy önkormányzatnál 'mérhetetlen sok' információ áll rendelkezésre, amelyek összefüggenek a helyi közbiztonsággal és ezen információk birtokában az önkormányzat katalizátora lehet a helyi közbiztonsággal kapcsolatos változások elindításának, helyi együttműködési hálózat kialakításának.⁴³⁹ Ehhez azonban az önkormányzatnak tudatosan kell terveznie, stratégiát kell alkotnia, illetve végre is kell hajtania a stratégiáját.

Az önkormányzatok és a helyi rendészetben érintett szervek együttműködése alapvetően jó, de egyértelmű, hogy a megfelelő kooperációhoz elengedhetetlen az érintett szereplők közötti személyes, élő kapcsolat.⁴⁴⁰ A kisebb településeken a személyes kapcsolat fenntartása egyszerűbb, mint a nagyobb városokban, így az együttműködés is hatékonyabb lehet.

A kutatások szerint⁴⁴¹ az önkormányzatok és rendészeti szervük rendőrséggel való kapcsolata kiváló, illetve jónak tekinthető, a rendőrségtől a szükséges támogatást megkapják az önkormányzatok. Néhány a rendőrséggel való együttműködést akadályozó tényezőről azonban az önkormányzatok beszámoltak, amely akadályokat az alábbiakban lehet csoportosítani:

1. szervezeti akadályok:
 - a. nem megfelelően látja el a felügyeleti jogokat a rendőrség,
 - b. rendőrség létszámhiánnyal küszködik.
2. önkormányzati rendészetre vonatkozó rendőrségi ismeretanyag hiánya - végrehajtói szinten a rendőrség nem kezeli egyenrangú partnerként az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyeket, nincsenek tisztában az önkormányzati rendészeti szervek hatáskörével, az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek eljárási jogosítványaival,
3. nem megfelelő információáramlás, eltérő jogszabály értelmezés a rendőrség és az önkormányzati rendészeti szervek között.

Az önkormányzatok és a polgárórség közötti viszony a polgárórség civil szervezetként való működése miatt több problémával terhelt, ahol azonban a polgárórség a civil szervezeti léten túli problémáit kezelni tudja, ott általában az önkormányzatok és a rendőrség hatékony partnere tud lenni a közbiztonság megteremtésében a polgárórség. Az önkormányzatok és a polgárórség együttműködésének problémáit a hivatkozott kérdőíves kutatás alapján az alábbiakban lehet összefoglalni:

1. Személyi állományt érintő problémák:
 - a. polgárórség tagjai nem aktívak, hiányzik a proaktivitás, kezdeményezőkézség,
 - b. a polgárőrök korfája nem megfelelő, nagy részük 40 év feletti, kevés a fiatal, amely a közös járőrszolgálat ellátását gátolja,

⁴³⁹ KERECSI Klára: Közösség és bűnmegelőzés: közösségi bűnmegelőzés. *Magyar Tudomány*. 2011/8. 945.

⁴⁴⁰ BACSÁRDI-CHRISTIAN (2017) i. m. 35-36.

⁴⁴¹ BACSÁRDI-CHRISTIAN-SALLAI (2018) i. m. 44.

- c. létszámhiány – több településen nem működik vagy alig működik polgárőrség,
 - d. nem megfelelő megjelenés,
 - e. a polgárőrök minimális képzettséggel rendelkeznek.
2. Kommunikációs problémák, amelyből kifolyólag nem kezelik az önkormányzati rendészeti szervek partnerként a polgárőrsegeket.
 3. Szervezési problémák, amelyek a polgárőrök és az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek eltérő szolgálati és munkaidő beosztásával függ össze.

Meglátásom szerint a polgárőrség civil szervezetként való működése nem minden település esetén megfelelő forma. Az egyesületi forma számos olyan jogi szaktudást igénylő feladattal jár együtt, amelynek a polgárőrség közbiztonság megteremtését célként kitűző lelkes vezetői nem biztos meg akarnak, illetve tudnak felelni,⁴⁴² és ez elvezethet a polgárőrség diszfunkcionális működéséhez,⁴⁴³ vagy a helyi polgárőr egyesület megszűnéséhez.⁴⁴⁴ A jogalkotónak érdemes lenne megfontolnia, hogy azon polgárőrök vagy polgárőrsegek esetében, akik nem kívánnak civil szervezetben működni, jogi személyiség nélküli szervezetként a helyi önkormányzat vagy rendészeti szerve irányítása alá kerüljenek. Ez logikus lenne, ugyanis az önkormányzatoknál működik olyan apparátus, amely képes lenne kezelni az önkormányzati irányítású polgárőrsegek dologi igényeit és képes lehet a polgárőrök közbiztonság szempontjából kiemelt jelentőségű területekre való beosztására. Ilyen működés esetén a legmagasabb szinten valósulna meg a koordináció és kommunikáció a polgárőrség és az önkormányzat, valamint rendészeti szerve között, a polgárőr vezetők pedig az adminisztrációs, igazgatási terhek alól mentesülnének. Ezen megoldás a magyar hagyományoktól sem lenne idegen, ugyanis, ahogy azt dolgozatom hazai önkormányzati rendészetét feldolgozó történetében írtam, a polgári őrök az I. világháború alatt is az önkormányzatokhoz kötődtek. Megjegyzem, Szlovákiában kísérleteznek hasonló megoldással. A szlovákiai önkormányzati rendőrségek szigorú irányításával az önkormányzatok alkalmazhatnak roma polgári járőröket, akik intézkedési jogosultsággal nem rendelkeznek, azonban a roma közösségben jól ismerik őket, tekintéllyel rendelkeznek körükben.⁴⁴⁵

Az önkormányzatok rendészeti ügyekben a rendőrségen és a polgárőrségen túl más szervekkel is együttműködnek. Szemléltető példaként Páty község közbiztonsága és az abban érintett szereplők kerülnek bemutatásra. Páty község közbiztonságának kialakításában részt vevő aktorokat számba véve⁴⁴⁶ megállapíthatjuk, hogy az önkormányzat rendészeti együttműködése a gyakorlatban rendkívül sokrétű. Páty esetében az alábbi szervezetek a közbiztonság alakításában valamilyen szinten részt vevő szervezetek:

1. Zsámbéki rendőrőrs,
2. Páty Község Önkormányzata,
3. Pátyi Polgármesteri Hivatal,
4. Alapítvány Páty Fejlesztéséért,
5. Budakörnyéki Önkormányzati Társulás,

⁴⁴² A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szerint kell gondoskodni a szervezeti működés alapjairól, a szervezet funkcionalitásáról, amely szigorú jogi, pénzügyi, igazgatási ismereteket feltételez.

⁴⁴³ A Pátyi Polgárőr Egyesület esetén például nincs átjegyezve az elnök, nem végezték el az Alapszabályuk módosítását.

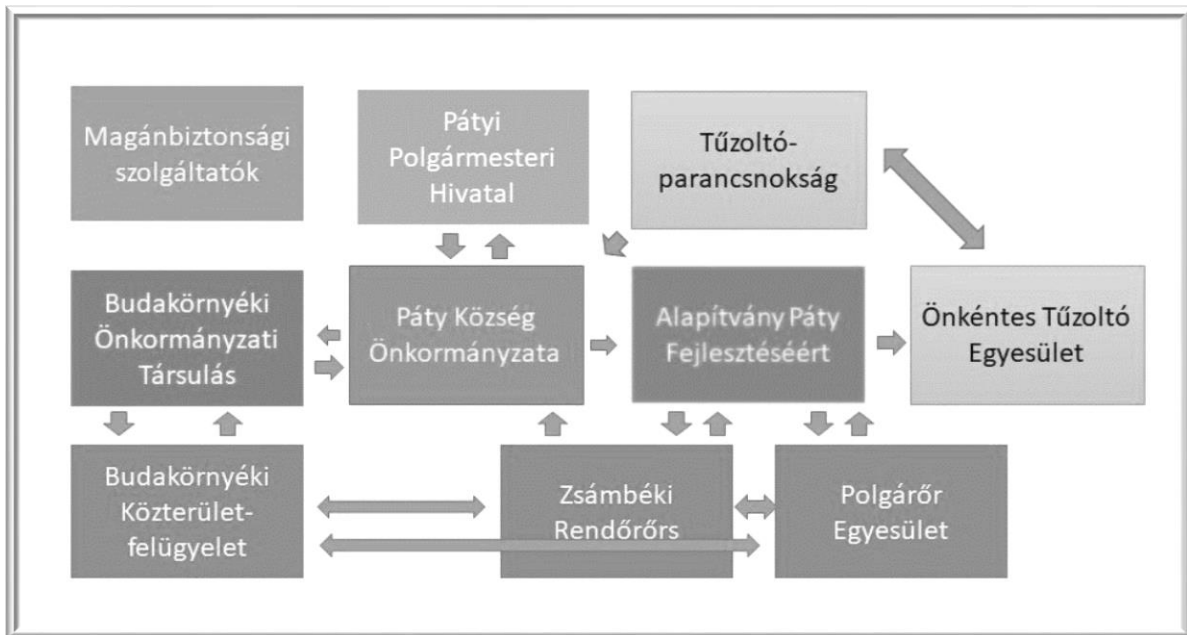
⁴⁴⁴ Bana község területén működő polgárőr egyesület például nem volt képes megfelelni az új Ptk. által támasztott kihívásoknak, így a megszűnés mellett döntöttek a tagok.

⁴⁴⁵ <http://www.deltakn.sk/nagy-segitseg-a-roma-polgari-jaror/> Letöltés dátuma: 2018.11.11.

⁴⁴⁶ 2018. decemberében fogadta el Páty Község Önkormányzat Képviselő-testülete az általam kidolgozott Páty Község Önkormányzat Közbiztonsági és Rendészeti Koncepcióját, amelynek keretében feltártam a helyi közbiztonság kialakításában részt vevő aktorokat és azok egymáshoz való viszonyát. Az anyag elérhető a <http://www.paty.hu/Plugins/DocumentStore/index.php?view=download&f=8712> linken 16. napirendi pontban. Letöltés dátuma: 2019. január 3.

6. Budakörnyéki Közterület-felügyelet,⁴⁴⁷
7. Pátyi Bűnmegelőzési és Közrendvédelmi Polgárőr Egyesület,
8. A Pest Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Érd Katasztrófavédelmi Kirendeltségének Érd Hivatásos Tűzoltóparancsnoksága,
9. Páty Községi Önkéntes Tűzoltó Egyesület,
10. magánbiztonsági szolgáltatók.

Páty község helyi közbiztonságának feltárásakor interjúkat készítettem, áttekintettem az egyes szervezetek szabályzatait és beszámolóit, amely alapján az alábbi sematikus ábrán lehetett ábrázolni a közbiztonság kialakításában részt vevő partnerek viszonyrendszerét:



4. ábra - A helyi közbiztonság kialakításában részt vevő partnerek viszonyrendszere. Forrás: saját szerkesztés

Természetesen nem minden közbiztonság kialakításáért felelős szerv tart fenn ugyanolyan szoros kapcsolatot a többi érintettel, ugyanis vannak olyan aktorok, akikkel az együttműködés természetesen a többinél jóval szorosabb.

A sematikus ábra jól mutatja Páty Község Önkormányzatának kiemelt szerepét a helyi biztonság kialakításában. Látható, hogy **az önkormányzat az, amely szinte minden aktorral kapcsolatban áll**, függetlenül attól, hogy közöttük fennáll-e szervezeti kapcsolat. Az önkormányzati alapítású Alapítvány Páty Fejlesztéséért kiemelt szerepét mutatja az, hogy ez az aktor áll kapcsolatban a finanszírozáson keresztül a helyi egyesületekkel, illetve hozzá nyújtják be az elszámolásaikat. Az ábrán jól látható az is, hogy a Budakörnyéki Közterület-felügyelet, amelynek Páty község tagja, csak áttételesen kapcsolódik az Önkormányzathoz, hiszen társulási szervezetről van szó, így a közterület-felügyelet finanszírozása és irányítása is a Budakörnyéki Önkormányzati Társuláshoz kapcsolódik. Az ábrán látható, hogy Páty esetében a magánbiztonsági szolgáltatók az egyetlen olyan aktorok, amelyeknek nincs valamilyen szintű kapcsolata a helyi közbiztonság alakításakor Páty Község Önkormányzatával.

⁴⁴⁷ Páty község 2019. év elején a Budakörnyéki Közterület-felügyeletről kilépett, tekintettel arra, hogy nem ítélte elég hatékonynak a társulási formát a közterület-felügyeleti feladatellátás során.

V.5. Az önkormányzatok rendészeti kommunikációja

Irányítási problémaként került feltárássra, hogy a lakosság véleménye negatív az önkormányzati rendészet irányában,⁴⁴⁸ amely problémán a hatékonyabb önkormányzati kommunikációval lehetne javítani. Az önkormányzat rendészeti feladatellátásának kommunikációját rendkívül fontosnak érzem, ugyanis a lakosság körében a rendészeti tevékenység, értve ezalatt főként a közterület-felügyeleti feladatellátást, nem igazán örvend nagy népszerűségnek (‘mikulás-csomagok’, kerékbilincs) és amennyiben az önkormányzati rendészeti szervezetet irányító döntéshozók a lakosság negatív megítélését tapasztalják ez elvezethet az önkormányzati rendészeti szervezet megszüntetéséhez is.⁴⁴⁹

Az önkormányzatok rendészeti kommunikációját Christián Lászlóval közösen vizsgáltuk. Egyrészt a kérdőíves kutatásban volt vizsgálat tárgya az önkormányzati rendészeti szervezeteknél, hogy milyen formában valósul meg a rendészeti szerv kommunikációja, másrészt egy percepciós kutatás keretében vizsgáltuk, hogy az országos és a megyei nyomtatott sajtó miképpen viszonyul az önkormányzati rendészethez, azaz milyen a hazai nyomtatott sajtóban az önkormányzati rendészetről alkotott kép.

A kérdőíves kutatás eredményei szerint az önkormányzatok túlnyomó részt nyomtatott sajtóban kommunikálnak, jellemzően újságcikkek keretében jelennek meg beszámolók és riportok a rendészeti tevékenységről. A nyomtatott sajtóban való kommunikáció kézenfekvő, ugyanis mindegyik önkormányzat rendelkezik saját nyomtatott kiadvánnyal. A nyomtatott sajtó fiatalabb korosztályokat elérési képessége azonban korlátozott, így vizsgáltuk a televízióban és elektronikus sajtóban való megjelenést.

A kutatás alapján inkább a fővárosi kerületek és a főváros rendészeti szervei használják az elektronikus médiát kommunikáció céljából, ez a megyei jogú városokra nem annyira jellemző. A televízióban való megjelenés, lakossági fórumokon, rendezvényeken való részvétel alig jellemző az önkormányzati rendészeti szervezetekre, amely azért sajnálatos, mivel éppen ezek az események azok, amelyeken az önkormányzati rendészeti szervezet hasznosságát a lakosságnak be lehetne mutatni.

A megkérdezett önkormányzati rendészeti szervek egyetértettek azzal, hogy szükséges és hasznos az elektronikus médiában való aktívabb jelenlét.

Az önkormányzati rendészetet érintő percepciós kutatás az országos és megyei sajtóra koncentrált.⁴⁵⁰ A kutatás során az alábbi sajtótermékek kerültek áttekintésre az alábbi két kivétellel a teljes 2016 évre (2016. január 1. napjától 2016. december 31-ig):

1. Népszabadság (országos napilap, 2016.01.01-2016.10.07),
2. Magyar Nemzet (országos napilap),
3. Lokál 2016. (budapesti elérésű ingyenes bulvár napilap 2016.06. 06-2016.12.31),
4. 24 óra (Komárom-Esztergom megyei napilap),
5. Kisalföld (Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom megyei napilap),
6. Heves Megyei Hírlap (Heves megyei napilap)

⁴⁴⁸ BACSÁRDI-CHRISTIÁN (2017) i. m. 35-36.

⁴⁴⁹ Ez Lengyelországban több alkalommal meg is történt. Lásd: Michalina SZAFRAŃSKA - Anna WOJCIESZCZAK: *The Media Image of Poland's Municipal Guards* In: Gorazd MESKO, Branko LOBNIKAR (szerk.) *Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe*. Ljubjana: University of Maribor – Faculty of Criminal Justice and Security, 2016. 100.

⁴⁵⁰ BACSÁRDI – CHRISTIÁN (2019) i. m.

Megállapításra került, hogy az országos sajtó és a megyei sajtó másképpen viszonyul az önkormányzati rendszertel. A vizsgált országos sajtóban csak semleges vagy negatív hangvételű cikkek jelentek meg, míg a vizsgált megyei sajtóban nagyobb arányban lehet találni pozitív vagy semleges hangvételű írásokat. Egyértelmű, hogy az önkormányzatok az üzeneteikkel alapvetően a megyei sajtót képesek elérni, hiszen a helyi jelentőségű hírekről ők számolnak be. Ahhoz, hogy az önkormányzati rendszert az országos sajtóban is pozitív színben kerüljön megjelenésre, mindenképpen szükség lenne egy olyan szervezetre, amely képes az országos sajtóban hitelesen megnyilvánulni az önkormányzati rendszert érintő botrányos ügyekben, adott esetben az önkormányzati rendszert 'védelmére kelni'. Ilyen önkormányzati rendszert érdekvédelmi szervezet azonban nem létezik⁴⁵¹, ezért az időről időre felbukkanó botrányok esetén az oly fontos kommunikáció az erre a feladatra nem biztos, hogy alkalmas és kellően felkészült önkormányzati rendszert szervezetre, vagy jobb esetben önkormányzati hivatalra marad (pl.: kerületi bírságolási problémák).

Az országos sajtó csak marginálisan foglalkozik az önkormányzati rendszertel, az önkormányzati rendszert működésének, tevékenységének csak nagyon szűk keresztmetszete jelenik meg az országos sajtóban. A megyei sajtóban az önkormányzati rendszert témák ritkán (átlagosan havi egy vagy két hetente egy megjelenés) vagy közepes gyakorisággal (átlagosan heti egy megjelenés) jelen vannak és az önkormányzati rendszert széles spektrumát fogják át.

Fontos megállapítás volt, hogy a vizsgált országos és megyei sajtóban az önkormányzati rendszert, mint **hatósági, jogalkalmazási tevékenységet ellátó szerv** van jelen. Az önkormányzati rendszert közbiztonsági, bűnmegelőzési feladatai, funkciói az országos sajtóban nem jelennek meg, míg a megyei sajtóban nagyon ritkán, de jelen vannak. Ez annak tudható be, hogy önkormányzati rendszert keretében a sajtó gyakorlatilag csak a közterület-felügyelők hatósági jogalkalmazó tevékenységével foglalkozik, a mezei őrszolgálatok és közterület-felügyeltek szolgáltató funkcióinak alig van hírértéke.

Az önkormányzati rendszert szerveknek nehéz dolguk van, amikor el akarják fogadtatni tevékenységüket a lakossággal. Egyrészt a tevékenységük túlnyomó többsége nem olyan, amellyel kiválthatják a lakosság szimpátiáját, másrészt az önkormányzati rendszert természetéből fakadóan decentralizált intézmény, így sok esetben nem rendelkezik olyan központosított eszközrendszerrel, kommunikációs csatornákkal, amelyekkel képes lehet a közvéleményt érdemben elérni és adott esetben pozitív irányba befolyásolni.

Nagyon fontos lenne az önkormányzatok és az önkormányzati rendszert szervek számára megtalálni azt a hatékony kommunikációs mixet, amellyel pozitív üzeneteiket el tudják juttatni a lakossághoz. Ehhez az önkormányzatok, önkormányzati hivatalok aktív támogatására van szükség, hiszen a kommunikációs feladatok ellátása kétség kívül szakértelmet igénylő tevékenység.

V.6. Az önkormányzati rendszert hazai kihívásai

Dolgozatomban már többször érintettem, hogy alapozó kutatás keretében a hazai önkormányzati rendszert főbb problémái feltárára kerültek. Ezen problémák összegzése egy problématerképben valósult meg. A még 2015-ben elkészített problématerkép az alábbiakat tartalmazta:⁴⁵²

1. Irányítási problémák:

⁴⁵¹ Lásd: BACSÁRDI-CHRISTIAN (2017) i. m. 36.

⁴⁵² Uo. 36.

- a. önkormányzati vezetés nem rendelkezik kellő felkészültséggel az önkormányzati rendészet irányítására,
- b. közbiztonság komplex kezelésére vonatkozó stratégia hiánya,
- c. lakosság negatív megítélése az önkormányzati rendészet vonatkozásában (bírságoló, kerékbilincselő szerv képe).

2. Szervezetrendszerrel kapcsolatos problémák:

- a. egységes önkormányzati rendészeti felügyeleti szerv hiánya,
- b. önkormányzati rendészeti szervek egymástól függetlenül, egymással párhuzamosan működnek (túlzott decentralizáció),
- c. fővárosban működő kétszintű önkormányzati rendészeti rendszer (párhuzamosságok).

3. Személyi állományt érintő problémák:

- a. személyi és végrehajtó állomány alacsony kvalifikáltsága, képzetlensége,
- b. átfogó, egységes önkormányzati rendészeti képzés hiánya.

4. Egyéb, főként jogi-igazgatási környezettel kapcsolatos problémák:

- a. jogalkalmazás széttagoaltsága, egységes jogalkalmazás hiánya,
- b. az önkormányzati rendészetre vonatkozó joganyag nem koherens, joghézagokkal teli,
- c. finanszírozási problémák (központi költségvetés alig támogatja az önkormányzati rendészeti szerveket),
- d. önkormányzati rendészeti szervek dolgozói köztisztviselő jogállásúak, nem rendelkeznek speciális jogállással.

A hazai önkormányzati rendészetet érintő kutatások a problématerkép felvázolását követően tovább folytak, így jelen dolgozatban foglaltak alapján a 2015-ös problématerkép 'finomhangolása' néhány javaslat újrafogalmazásával már lehetséges.

1. Irányítási problémák:

1.1. Az önkormányzati vezetés nem rendelkezik kellő felkészültséggel az önkormányzati rendészet irányítására

A probléma kétségtelenül jelenleg is fenn áll, a problémafelvetés módosítása nem indokolt. Meglátásom szerint az önkormányzati vezetők, gondolok itt az önkormányzat igazgatási szakembereire, nem részesülnek önkormányzati rendészeti képzésben, így nem is tudják megfelelően támogatni az önkormányzatok rendészeti irányú és rendészeti típusú törekvéseit.

A problémára vonatkozó megoldásként az önkormányzati vezetők önkormányzati rendészeti képzésének, továbbképzésének megszervezése kínálkozik.

1.2. A közbiztonság komplex kezelésére vonatkozó stratégia hiánya

A probléma kétségtelenül jelenleg is fenn áll, a problémafelvetés módosítása nem indokolt. A problémafelvetés az 1.1.-es problémához hasonló és a probléma itt is az önkormányzati vezetők képzésében keresendő. Amiről egy vezetőnek kevés vagy felületes a tudása, arra nehéz komplex stratégiát kidolgozni.

A problémára vonatkozó megoldásként az önkormányzati vezetők önkormányzati rendészeti képzésének, továbbképzésének megszervezése kínálkozik.

1.3. A lakosság negatív megítélése az önkormányzati rendészet vonatkozásában

A probléma kétségtelenül jelenleg is fenn áll, azonban a percepciók kutatás szerint az önkormányzati rendészet negatív megítélése a közterület-felügyeleti tevékenységen csapódik le, a mezőőri tevékenységet nem érinti. A probléma az, hogy a lakosság a közterület-felügyelet

hatósági munkáját látja, a szolgáltató tevékenységet nem. Az előbbieket miatt a problémafelvetés módosítása indokolt az alábbiakban: **önkormányzat nem vagy nem megfelelően kommunikálja a rendészeti tevékenységét.**

A problémára vonatkozó megoldásként az önkormányzati rendészet szolgáltató jellegű tevékenységének hangsúlyozása, tevékenységének közbiztonságra gyakorolt pozitív hatásának kommunikálása kínálkozik. Ehhez az önkormányzatnak meg kell találni azt a hatékony kommunikációs mixet, amellyel a lakosság minden társadalmi csoportját eléri, illetve olyan szervezetet kell létrehozni, amely az országos jelentőségű önkormányzati rendészetet érintő ügyek esetén képes egy-egy kommunikációs helyzet professzionális kezelésére.

2. Szervezetrendszerrel kapcsolatos problémák

2.1. Egységes önkormányzati rendészeti felügyeleti szerv hiánya

A probléma akut jellegűnek tekinthető, számos anomáliának a forrása. Az önkormányzati rendészeti szervek törvényességi felügyelete nyilvánvalóan hiányzik, illetve a szakmai felügyelet tartalma sem kellően definiált, ráadásul úgy tűnik, hogy a szakmai felügyeleti tevékenység is megyéknként eltérő. A problémafelvetés módosítása, pontosítása, kiegészítése indokolt az alábbiak szerint: **önkormányzati rendészeti szervek törvényességi felügyeletének hiánya, egységes önkormányzati rendészeti szakmai felügyeleti szerv hiánya, szakmai felügyelet tartalma nincs meghatározva.**

A probléma megoldása a jogalkotóra vár. Meglátásom szerint meg kell határozni azt a szervet, amely az önkormányzati rendészeti szervek törvényességi felügyeletét ellátja. Ezen feladat ellátására a kormányhivatal látszik számomra a legkézenfekvőbbnek. A szakmai felügyeleti tevékenység tartalmát először jogszabályban kell pontosan definiálni, majd a szakmai felügyelet egységesítésére a rendőrségnek kell megfelelő szervezetrendszert felállítani, amennyiben a jogszabály továbbra is őt nevesíti a szakmai felügyelet gyakorlójaként.

2.2. Az önkormányzati rendészeti szervek egymástól függetlenül, egymással párhuzamosan működnek (túlzott decentralizáció)

A fennálló probléma az önkormányzati autonómiából fakad, ezért beszélhetünk az önkormányzati rendészeti szervek független és párhuzamos működéséről. A problémafelvetés módosítása nem indokolt.

A probléma megoldható, illetve a fennálló helyzet javulása várható egyfajta intézményesített önkormányzati rendészeti fórum (testület, érdekképviselő) létrehozásával, amely gondoskodik a decentralizált önkormányzati rendészeti működésből fakadó egységesebb feladatellátásról, a jó gyakorlatok kidolgozásáról, közreadásáról

2.3. A fővárosban működő kétszintű önkormányzati rendészeti rendszer (párhuzamosságok)

Kétségtől sajátos önkormányzati rendészeti rendszer alakult ki Budapesten, hiszen mind a Főváros, mind a kerületei rendelkeznek önkormányzati rendészeti szervezettel.

Dolgozatom terjedelmi okokból nem foglalkozik külön ezen kizárólag Budapestet érintő anomáliával, azonban megjegyzem, hogy a főváros és kerületei rendészeti feladatellátásának problémája a kerületek települési önkormányzati jogállásából és a főváros települési és területi önkormányzati jogállásából fakad. Gyakorlatilag a decentralizált önkormányzati rendészet fővárosban még tovább 'decentralizálódott'.⁴⁵³

⁴⁵³ Kutatásaim során nem találok olyan másik várossal, ahol a budapestihez valamennyire is hasonló módon lenne decentralizált az önkormányzati rendészet.

A jogszabályi környezet a problématerkép elkészítése óta nem változott. Álláspontom szerint a központi jogszabály módosítására lenne szükség, amelyben a főváros vonatkozásában az önkormányzati rendészeti feladatellátáshoz kapcsolódó hatáskör telepítéseket újragondolnák, újrendeznék.

3. Személyi állományt érintő problémák

3.1. Személyi és végrehajtó állomány alacsony kvalifikáltsága, képzetlensége

Az önkormányzati rendészeti kutatásokban nem sikerült kimutatni, hogy a személyi és végrehajtó állomány képzetlen lenne. Problémaként a továbbképzések hiánya merült fel, így indokoltnak látom a problémafelvetés módosítását a következőkben: **személyi és végrehajtó állomány részére rendelkezésre álló megfelelő minőségű és mennyiségű továbbképzés hiánya.**

Az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek az alapkompenciákat a képzésük és a gyakorlat során elsajátítják, azonban szükséges tartom a felügyeleti rendszer átalakításával egyidejűleg egységes továbbképzési tervek kidolgozását, majd a továbbképzések Nemzeti Közszolgálati Egyetem keretében történő megszervezését.⁴⁵⁴

3.2. Átfogó, egységes önkormányzati rendészeti képzés hiánya

A probléma fenn áll és a probléma a képzésre vonatkozó jogszabályokból fakad. Jelenleg az önkormányzati rendészeti képzés egyáltalán nem egységes, holott az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyekre vonatkozó jogszabályok egy része már egységesült.

Megfontolandó lenne egy átfogó, egységes önkormányzati rendészeti képzés biztosítása, amely képzés lefedné az önkormányzati rendészeti feladatellátás teljes spektrumát. Az egyes önkormányzati rendészeti szervtípusok által ellátott feladatok eltérőek, azonban ez a probléma modulok (pl.: mezőőri modul, halóri modul) bevezetésével könnyen orvosolható.

4. Egyéb, főként jogi-igazgatási környezettel kapcsolatos problémák

4.1. A jogalkalmazás széttagoltsága, egységes jogalkalmazás hiánya

A probléma az önkormányzati autonómiából fakad és visszavezethető az effektív felügyelet hiányára, illetve az önkormányzati rendészeti szervek között nem létező, vagy nagyon laza együttműködésre. A problémafelvetés módosítása nem indokolt, ugyanis a probléma létezik, fenn áll.

A probléma megoldására egy intézményesített önkormányzati rendészeti fórum (testület, érdekképviselet) létrehozása javasolt, amely gondoskodik a decentralizált önkormányzati rendészeti működésből fakadó egységesebb feladatellátásról, a jó gyakorlatok kidolgozásáról, közreadásáról.

4.2. Az önkormányzati rendészetre vonatkozó joganyag nem koherens, joghézagokkal teli

A dolgozatomban rámutattam, hogy az egyes önkormányzati rendészeti szervtípusokra vonatkozó központi szabályozás mutat párhuzamosságot, következetlenségeket. Ez abból fakadhat, hogy az Möt.v., az Erfesz tv. és az ágazati jogszabályok közötti összhang nem minden tekintetben került megteremtésre. A korábban, a problématerkép megalkotásakor megfogalmazott problémafelvetés pontosítása azonban szükséges mivel alapvetően a központi jogszabályok összhangja a problémás, a helyi jogszabályok a decentralizált működés miatt változatos képet mutatnak és ez természetes velejárója az önkormányzatiságnak. A

⁴⁵⁴ Lásd: CHRISTIÁN László: A magánbiztonság és önkormányzati rendészet egyetemi szintű képzése. *Belügyi Szemle*, 2018/11. 81-88.

problémafelvetés módosítása az alábbiakban javasolt: **az önkormányzati rendszerre vonatkozó központi joganyag nem koherens, joghézagokat tartalmaz.**

A párhuzamosságok kiszűréséhez és a koherensebb joganyag kialakításához a központi és ágazati jogszabályok felülvizsgálata szükséges, amely feladat jogalkotással valósítható meg. Megfontolandó az önkormányzati rendszerre vonatkozó ágazati jogszabályok egy törvénybe foglalása, így egyszerűbbé téve a jogalkalmazást.

4.3. Finanszírozási problémák

A finanszírozás kulcskérdés, ugyanis az önkormányzati rendszert, mint közszolgáltatás verseng más közszolgáltatásokkal a szűkös önkormányzati erőforrásokért. Még az állami támogatást élvező és mezőöri járulékkal segített mezei őrszolgálatok finanszírozása is problémás lehet több önkormányzat számára. Ahogy erre a mezei őrszolgálatokat érintő tanulmányban rámutatott, egyes önkormányzatok a mezőöri szolgálathoz való állami hozzájárulás csökkentése esetén példának okáért megszüntetnék a mezei őrszolgálatukat.⁴⁵⁵

A felvetett probléma módosítása nem indokolt, azonban az önkormányzati rendészeti szervezet finanszírozási terheinek csökkentéséhez elképzelhetőnek tartom a mezei őrszolgálatok finanszírozásához hasonló kisebb állami támogatás (90.000 Ft/fő) nyújtását a nem mezei őrszolgálatként működő önkormányzati rendészeti szerveknél. A minimális állami támogatás, akár adóerőképesség szerinti differenciális esetén is, katalizáló szerepet tölthetne az önkormányzati rendészeti szervezetek létrehozásában, illetve elősegítené a jelenlegi szervezetek fennmaradását. Egy ilyen új állami támogatási forma bevezetése a mezei őrszolgálatok állami támogatásának növelése mellett, vagy szinten tartása mellett, megfontolandó. Lehetséges még állami természetbeni támogatást biztosítani önkormányzati rendszerthez szükséges eszközök beszerzésére, így egységessé (egységesebbé) válhatna az önkormányzati rendészeti szervek felszereltsége is.

4.4. Az önkormányzati rendészeti szervek dolgozói köztisztviselő jogállásúak, nem rendelkeznek speciális jogállással

A felvetett probléma csak minimális módosítást igényel a következők szerint: **az önkormányzati rendészeti szervek dolgozói köztisztviselő és közalkalmazott jogállásúak, nem rendelkeznek speciális jogállással.**

Ezen anomáliát közvetlenül nem vizsgáltam, azonban jogalkalmazási szempontból mindenképpen szerencsés lenne a jelenleg eltérő jogállású önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek részére speciális jogállás kialakítása. Az önkormányzati rendészeti feladatellátás a feladatellátás különös jellege miatt (pl.: járőrszolgálat ellátása, az általánostól eltérő munkarend, kényszerítő eszközök használata) kevésbé illeszthető be a klasszikus hivatalnoki feladatellátásra szabott szabályozásba.

V.7. Konklúziók

A hazai önkormányzati rendszer történelmi előzményeinek, joganyagának áttekintésével egy átfogó képet kaphattunk ezen kevésbé vizsgált jogterület előzményeiről, szabályairól, működéséről, problémáiról, illetve megoldási javaslatokat is vázoltam az egyes problémák kezelésére.

⁴⁵⁵ BACSÁRDI-CHRISTIAN-SALLAI (2018) i. m. 40.

Az elvégzett kutatásom alapján a hazai önkormányzati rendszert legnagyobb problémáját három területben látom:

1. önkormányzati rendszert szervezetrendszernek nincs megfelelő, egységes és hatékony törvényességi és szakmai felügyelete,
2. önkormányzati döntéshozók (ideértve a képviselőket, jegyzőt, polgármestert) nem rendelkeznek érdemi tudással az önkormányzati rendszert illetően, valamint az önkormányzati rendszerben dolgozók képzése nem megoldott,
3. az önkormányzati rendszer normatív finanszírozása és az önkormányzati rendszert feladatokat ellátó személyek megfelelő bérezése nem megoldott.

Ahogy korábban vázoltam már egy egységesebb és hatékonyabb önkormányzati rendszert felügyelet kialakításával a jelenleg a decentralizált struktúra miatt 'magukra maradt' önkormányzati rendszert szervek a működésükhöz sokkal több szakmai támogatást kaphatnának, feladatellátásuk – értve ezalatt például a kényszerintézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazását – során magabiztosabbá válhatnak.

Az önkormányzat politikai irányítóitól (polgármester, képviselő), alapvetően nem várhatók el azon ismeretek birtoklása, amelyek a megfelelő önkormányzati rendszert tevékenység ellátásához szükségesek, azonban az önkormányzati hivatal vezetőivel szemben jogosan támasztható igény az önkormányzati rendszert joganyag ismeretére. Az önkormányzati hivatal vezetői azok, akik képesek lehetnek arra, hogy az önkormányzat rendszert stratégiját áttekintsék, a stratégia alapján az önkormányzati rendszert kihívásokra adható válaszokat felvázolják a döntéshozóknak, a döntések végrehajtásáról és figyelemmel kíséréséről gondoskodjanak. Ezen feladatoknak azonban az alapvető önkormányzati rendszert ismeretek nélkül nem nagyon tudnak az önkormányzati hivatal vezetői megfelelni, ezért különösen fontos lenne önkormányzati rendszert vezetői képzések, továbbképzések rendszerét megfelelően kialakítani.

Hasonlóan kiemelten kell kezelni az önkormányzati rendszert feladatokat ellátó személyek illetményének kérdését is. Nehezen várható el valakitől, hogy a minimálbérrel közel megegyező nagyságú illetményért vagy munkabérért népszerűtlen, társadalmi megbecsülést alig élvező feladatokat lásson el. Az önkormányzati rendszert, főként a közterület-felügyelet, személyi állományának **toborzása, megerősítése és megtartása** plusz finanszírozást igényel az önkormányzatoktól, amely plusz finanszírozást ki kell gazdálkodniuk, akár más közszolgáltatás nyújtásának terhére, a költségvetésük közhatalmi bevételeiből. Meglátásom szerint az önkormányzati rendszert szervek végrehajtó állományának fizetésének rendezése nélkül hatékony és motivált önkormányzati rendszert szervezetrendszer nem lehet működtetni.

Külön kiemelném, hogy az önkormányzati rendszert szervezetrendszer két nagy 'lábán áll', a közterület-felügyeleten és a mezei őrszolgálaton és a két szervtípus profilja alapvetően eltérő. A többi önkormányzati rendszert szervtípus mondhatni jelentéktelen, ezért megfontolandó, hogy a tényleges gyakorlatnak megfelelően, a jövőben kizárólag a közterület-felügyelet és a mezei őrszolgálat, megfelelő hatásköri módosításokat követően, maradjon meg választható önkormányzati rendszert szervtípusnak. A két önkormányzati rendszert szervtípus működésére vonatkozó szabályok összehangolása egyszerűbbnek tűnik, mintha a jogalkotónak öt különböző önkormányzati rendszert szervtípus közötti szabályok közötti átfedéseket kellene megszüntetnie, az eltérő szabályok közötti összhangot kellene megteremtenie. Az, hogy a jogalkotó igyekszik a jogszabályokkal egységes önkormányzati rendszert szervezetek kialakítása felé terelni az önkormányzatokat, nem ellenkezik azzal a ténnyel, hogy gyakorlatilag két eltérő profilú önkormányzati rendszert szervezettípus létezik. Meglátásom szerint a közterület-felügyelet és a mezei őrszolgálat jól megfér egymás mellett, egymás munkáját kiegészítik, azonban az önkormányzatnak figyelemmel kell lenni arra, hogy a közterület-

felügyelő és a mezőőr feladatai eltérőek, így mindkét feladat ellátására nem biztos, hogy ugyanaz az ember alkalmas.

Dolgozatom elején feltettem a kérdést, hogy képes lehet-e egy hazai önkormányzati rendészeti szerv, illetve az önkormányzat *de facto*, de nem *de jure*, **átvegye** a közbiztonság megteremtésének feladatát a rendőrségtől? Meglátásom szerint erre megfelelő hatáskörök hiányában és a felügyeleti rendszer hiányosságában az önkormányzati rendészeti szervezet nem alkalmas, azonban kisebb jogszabályi változásokkal, amelyek nem érintik alapjaiban a hazai megengedő államközpontú modellt, az önkormányzatok és rendészeti szerveik hatékonysága a helyi közbiztonság kialakítása ügyében tovább fokozható.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a hazai önkormányzati rendészetünk egyszerre összetett és széttagolt, szabályozási hiányosságokkal terhelt, azonban jelen állapotában is kétségkívül alkalmas arra, hogy megfelelő szakmai és szervezeti háttérrel, az önkormányzat támogatása mellett, hatékonyan közreműködjön a bel- és külterületi közbiztonság kialakításában és a lakosság számára látható és értelmezhető rendészeti közszolgáltatásokat nyújtson.

VI. Önkormányzati rendészet Szlovákiában

VI.1. Az önkormányzati rendészet alapjai a Szlovák Köztársaságban

A Szlovák Köztársaság a magyarországi önkormányzati rendészeti modelltől, hasonlóan Csehországhoz, eltérő önkormányzati rendészeti modellt alakított ki. Ez különösen érdekes annak az ismeretnek a tükrében, hogy mind hazánk, mind Szlovákia a posztoszocialista országok közé tartozik, tehát a kiindulási alapok a rendszerváltás során hasonlóak voltak. Figyelmünket azért is érdemes Szlovákiára fókuszálnunk, mivel Szlovákia hazánk egyik legfontosabb gazdasági partnere⁴⁵⁶ és jelentős számú magyar kisebbség is él szlovákiai városokban. Az előbbieket miatt különösképpen érdekesnek tűnik a szlovákiai önkormányzati rendészet alaposabb tanulmányozása, a hazai önkormányzati rendészettel való összevetése, majd a tanulságok levonása.

A Szlovák Köztársaság fiatal államnak tekinthető, ugyanis 1992-ben került sor Csehszlovákia megszűnésére Csehország és Szlovákia létrejöttével, azzal, hogy 1992. szeptember 1. napján elfogadták a Szlovák Köztársaság Alkotmányát.⁴⁵⁷

A szlovák Alkotmány elfogadását megelőzően már elkezdődött az új és független szlovák állam jogrendszerének lerakása, amelyre jó példa, hogy 1990. szeptember 6-án fogadta el a szlovák parlament a 369/1990-es önkormányzati törvényt.⁴⁵⁸ A 369/1990-es törvény elfogadásával megteremtették a polgári önkormányzatiság alappilléret⁴⁵⁹ és később a szlovák önkormányzatok számára a jogszabályok a bevételi önállóságot is lehetővé tették, amely a tényleges önkormányzati autonómia egyik alapvető forrása.⁴⁶⁰

A szlovák alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket az önkormányzati rendészet vonatkozásában, azonban a 369/1990-es törvény 19. §-a már felhatalmazza a településeket arra, hogy saját, önkormányzati rendőrségeket hozzanak létre.⁴⁶¹ A 369/1990-es törvénnyel megteremtették tehát a lehetőséget annak, hogy az állami rendőrségek mellett, önálló önkormányzati rendőrségek jöhessenek létre. Szlovákiában tehát az általános hatáskörű állami rendőrség mellett létrejöhettek egy speciális, településre kiterjedő hatáskörrel rendelkező önkormányzati rendőrség, mint az önkormányzat önkormányzati rendészeti szerve.

A felhatalmazást a községi rendőrségekről szóló 564/1991. törvény⁴⁶² (továbbiakban: községi rendőrségről szóló törvény) bontotta ki azzal, hogy részletszabályokat, konkrét hatásköröket állapított meg az önkormányzati rendőrségek vonatkozásában.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért adta meg a fiatal szlovák állam az önkormányzatai számára a lehetőséget arra, hogy önkormányzati rendőrséget hozzon létre? A legnyomósabb érv az önkormányzati rendőrségek létrehozása mellett az állami rendőrségek tehermentesítési

⁴⁵⁶ Szlovákia Magyarország 3. legnagyobb export országa és 4. legnagyobb import országa, így méltán nevezhetjük Szlovákiát hazánk egyik legfontosabb gazdasági partnerének. Lásd: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/kulker/kulker16.pdf> Letöltés dátuma: 2018.07.03.

⁴⁵⁷ <http://www.slpk.sk/dokumenty/ustava.pdf> Letöltés dátuma: 2018.07.09.

⁴⁵⁸ 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení

⁴⁵⁹ HEGEDÜS Szilárd-LENTNER Csaba-NAGY László: Szlovák és magyar települési önkormányzati rendszer szabályozásának összehasonlító elemzése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának tükrében. *Új magyar közigazgatás*. 2018/3. 10.

⁴⁶⁰ Uo. 13.

⁴⁶¹ 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení

⁴⁶² Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii

szándéka. A szlovák törvényhozók meglátása szerint a helyi önkormányzatok saját rendőrségei, amennyiben eljárnak a kisebb súlyú bűncselekmények, szabálysértések ügyében, akkor az állami rendőrség képes az erőforrásait a súlyosabb bűncselekmények felderítésére fordítani.

Mindenképpen megjegyzendő azonban, hogy **a szlovákiai önkormányzati rendőrségek létrehozása nem volt előzmények nélküli**. Csehszlovákiában az 1970-es években, hazánkhoz hasonlóan a települések számára lehetőséget biztosítottak a közterületek és főként a piacok rendjének fenntartása érdekében 'közterület-felügyelet' létrehozására.⁴⁶³ A szlovák nyelven *inšpektor verejného poriadku* (cseh nyelven: *inspektor veřejného pořádku*) hatásköre gyakorlatilag megfeleltethető volt az 1980-as évek elején Magyarországon létrehozott közterület-felügyelők hatáskörével. *Inšpektor verejného poriadku* intézményét a csehszlovák rendszerváltást megelőzően kizárólag városok alkalmazhatták, községek nem. A rendszerváltáskor, hasonlóan hazánkhoz, mély bizalmi válság alakult ki az államrendőrség iránt, mivel az államrendőrség járőrei, tisztjei, vezetői a szocialista rendszer fenntartásában feladatellátásukból fakadóan közreműködtek. Elsősorban az önkormányzatok, a frissen megválasztott és parlamenti képviselővé avanszált önkormányzati vezetők részéről, merült fel igény az önkormányzati rendőrségek létrehozására. Érdekes módon – és **itt válik ketté látványosan hazánk és Szlovákia, valamint Csehország önkormányzati rendészete** – ezen igényt úgy elégették ki, hogy a már működő *inšpektor verejného poriadku* szervezetét alapul véve, nem megbontva az államrendőrséget, alakították ki az önkormányzati rendőrségeket a községi rendőrségről szóló törvény elfogadásával.⁴⁶⁴

A községi rendőrségről szóló törvény szerint községi rendőrséget a települési önkormányzat képviselő-testülete rendelettel hozza létre.⁴⁶⁵ (A továbbiakban községi rendőrség helyett célzatosan a helyesebb elnevezést, az önkormányzati rendőrség elnevezést fogom használni, hiszen rendőrséget Szlovákiában - a törvény hazai terminológiájában félreérthető elnevezésével szemben – nemcsak község, hanem város is létrehozhat.)

Az önkormányzati rendőrség létrehozása önként vállalt feladat, az nem kötelező, ugyanúgy ahogy hazánkban is csak lehetőség az önkormányzati rendészet kialakítása. A községi rendőrségről szóló törvény lehetővé teszi, hogy több önkormányzat szerződést kössön arra vonatkozóan, hogy egy önkormányzati rendőrség ellássa más, önkormányzati rendőrséggel nem rendelkező településen is az önkormányzati rendőrségi teendőket.⁴⁶⁶ Nyilvánvaló, hogy takarékosági céllal kerülhet sor ilyen szerződés megkötésére a települések között. Ilyen együttműködésre példát a nyitrai önkormányzati rendőrség működéséből hozhatunk,⁴⁶⁷ amely ellát szerződés alapján más településen önkormányzati rendőrségi feladatokat. A szerződött önkormányzat a szerződés alapján fizetni köteles a rendőr illetményét és a felhasznált üzemanyagot. Ezen jogintézményt a magyar jog is ismeri, ugyanis lehetséges az önkormányzati rendészeti feladatokra társulási létrehozása.⁴⁶⁸

Az önkormányzati rendőrség nem helyettesíti az állami rendőrséget egy településen, a két rendőrség egymás mellett élése, együttműködése kezdődik el az önkormányzati rendőrség létrehozása esetén. Az önkormányzati rendőrség hatósági jogkörei lényegesen szűkebbek, mint az állami rendőrség hatósági jogkörei, azonban nem hatósági jogkörei számosak. Az

⁴⁶³ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1972-1> Letöltés dátuma: 2019.10.27.

⁴⁶⁴ Judr Rózsár Tiborral, Hidaskürt Község Önkormányzat (Obec Mostová) polgármesterével, a Szlovák Belügyminisztérium 2014-ben nyugdíjba ment Önkormányzati Rendészeti Felügyeleti Osztály volt vezetőjével tartott strukturálatlan interjú alapján.

⁴⁶⁵ Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii 2. §

⁴⁶⁶ Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii 2a. §

⁴⁶⁷ <http://www.mspnitra.sk/> Letöltés dátuma: 2018.11.20.

⁴⁶⁸ Társulási formában, önálló költségvetési intézményként működik hazánkban, ahogy ezt korábban már írtam, a Budakörnyéki Közterület-felügyelet.

önkormányzatnak lehetősége van arra, hogy megállapítson törvényben nem szabályozott feladatokat az önkormányzati rendőrség számára, azonban ezen lehetőséget korlátozza az, hogy olyan feladatot nem lehet megállapítani, amely feladatot az állami rendőrség lát el.

A községi rendőrségről szóló törvénynek mindösszesen hét novellája van, azaz az elmúlt 28 évben mindösszesen hét módosítást ért meg.⁴⁶⁹ A községi rendőrségről szóló törvény alapján megfigyelhető az önkormányzati rendőrségek hatásköreinek folyamatos bővülése, amely arra utal, hogy a jogalkotó elégedett az önkormányzati rendőrségek működésével, tevékenységüket hasznosnak tartja. A 2000-ben elfogadott módosító törvényt az önkormányzati rendőrségi szakma jelentősnek értékeli, ugyanis az önkormányzati rendőrségek megkapták az elővezetés jogát.

VI.2. Az állami rendőrség és az önkormányzati rendőrség viszonya

Ahogy fentebb már említésre került az állami és az önkormányzati rendőrségek egymás mellett élése figyelhető meg azokon a szlovákiai településeken, ahol az önkormányzatok létrehozta önkormányzati rendőrséget.

Az egymás mellett élő rendőrségek nyilvánvalóan együttműködésre kényszerülnek, hogy a feladataikat minél hatékonyabban, egymás tevékenységéről tudva láthassák el, így a megfelelő koordináció elengedhetetlen az egyes rendőrségek között. Az együttműködés kötelezettségét a községi rendőrségről szóló törvény is kifejezetten rögzíti.⁴⁷⁰

A rendőri vezetők az egyes rendőrségek közötti koordinációt jónak értékelik. Az önkormányzati rendőrség és az illetékes állami rendőrség vezetői rendszeresen egyeztetnek, találkoznak egymással. Az együttműködésnek a rendőrségek igyekeznek formális kereteket is biztosítani, amely egy együttműködési megállapodásban ölt testet. A megállapodásban az együttműködés konkrétumai között rögzítésre kerül az is, hogy például az egyes településrészeken mikor melyik rendőrség teljesít járőrszolgálatot. A formális mechanizmusokon túl az informális kapcsolattartás nagyon jelentősnek minősül, mind a vezetői, mint a járőri szinten rendszeres az együttműködés.

A rendőrségek közötti koordináció Szlovákiában nem tekinthető teljesnek, ugyanis nem működik közös diszpécser szolgálat, vészhelyzeti központ, valamint közös járőrözésre sincs lehetőség, amelynek oka a technikai és jogszabályi feltételek hiánya. A rendőrségek tevékenységének koordinációját kizárólag az egyes személyek szabálysértési és bűnügyi háttéréről készített nyilvántartás segíti.

A fentiek alapján a rendőrségek közötti együttműködést nem támogatja fejlett informatikai rendszer, az együttműködés az önkormányzati és állami rendőri vezetők egymással kialakított viszonyán alapul, amelyet az elfogadott együttműködési megállapodások egészítenek ki.

VI.3. Önkormányzati rendőrségek Szlovákiában

Az önkormányzati rendőrségeket, ahogy azt korábban már említettem, az önkormányzatok képviselő-testületei hozzák létre azon megfontolásból, hogy a közbiztonsággal kapcsolatos feladatokat hatékonyan, a helyi polgárok érdekeinek fokozottabb figyelembevételével lássák el.

⁴⁶⁹ A „fiatalabb” Kftv.-t, ezzel szemben ezidáig több, mint 10 alkalommal módosítottak.

⁴⁷⁰ Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii 3. § (1) b)

Az önkormányzati rendőrségek túlnyomórészt a kulturális, sport események megfelelő lebonyolításában, szabálysértések felderítésében, szankcionálásában, vészhelyzetek elhárításában való közreműködésben, térfigyelő kamerarendszerek üzemeltetésében, intézmények őrzésében, védelmében, diszpécser szolgálat működtetésében van szerepük. Az olyan önkormányzati rendőrséggel rendelkező településeken, ahol a magyar nemzetiségű polgárok száma magas, ott jellemző, hogy a lakosság az önkormányzati rendőrség diszpécser szolgálatát használja a problémák bejelentésére az állami diszpécser szolgálat helyett, ugyanis az önkormányzati rendőrség dolgozói beszélnek a magyar nyelvet, míg a központosított állami diszpécser szolgálatokra ez nem biztos, hogy jellemző.

Az előbbi komplex feladatok lebonyolítására Szlovákiában 2017-es adatok szerint mindösszesen 166 önkormányzat hozott létre rendőrséget.⁴⁷¹ A rendelkezésre álló statisztika szerint az önkormányzati rendőrségek száma Szlovákiában 2010-ig fokozatosan emelkedett, majd 2010-től 166-os számmal stagnálni kezdett.⁴⁷² Az önkormányzati rendőrségek száma és az azokat létrehozó települések mérete, fejlettsége nagyon nagy változatosságot mutat. A legnagyobb, pozsonyi önkormányzati rendőrség 254 rendőrt foglalkoztat, míg a legkisebb települések (pl.: Farnad (Farná), Szentpéter (Svaty Peter)) mindössze 1 önkormányzati rendőrt alkalmaz.⁴⁷³ A jellemző önkormányzati rendőrszám a 6 és 10 közötti rendőrszám, amely kategóriába 35 település tartozik.⁴⁷⁴ 2017. december 31-én Szlovákiában mindösszesen 2.524 önkormányzati rendőrt foglalkoztattak.⁴⁷⁵ A létszám ráadásul folyamatosan emelkedik: 2008-ban még csak 2.365 önkormányzati rendőrt állt alkalmazásban az önkormányzatoknál, amely szám emelkedett majdnem 200 fővel 10 év alatt. Ez **6 %-os növekedésnek felel meg.**

Az önkormányzati rendőrségek működtetése az önkormányzatok saját költségvetéséből történik, állami támogatást ezen feladat ellátására az önkormányzat nem kap, holott az önkormányzati rendőrség több esetben az állami rendőrség feladatait veszi át.

Az önkormányzati rendőrségek működésének szabályait és feladatait a községi rendőrségekről szóló törvény tartalmazza. Az önkormányzati rendőrség törvény alapján ellátandó feladatai az alábbiak:⁴⁷⁶

1. a közrend fenntartásának biztosítása, együttműködés a lakosság életét és egészségét veszélyeztető magatartások elhárítása érdekében,
2. együttműködés az állami rendőrséggel a községi tulajdon védelmében, polgárok vagyonának védelmében, más községi tulajdon védelmében,
3. környezet védelmének felügyelete,
4. a rend, a tisztaság felügyelete a közterületeken, köz által megközelíthető helyeken,
5. a község általános kötelező érvényű rendeleteinek, valamint a polgármester döntéseinek végrehajtása,
6. szabálysértések felderítése, amennyiben ezt jogszabály előírja,
7. illetékes szerv felé való jelentéstétel, amennyiben a feladatellátás során olyan jogszabálysértés észlelése történik, amely nem tartozik a hatáskörébe,
8. jelentéstétel a község számára, amennyiben kiskorú (15 éves korig), vagy fiatalkorú (18 éves korig) alkoholos italt fogyaszt,

⁴⁷¹ https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=306781 Letöltés dátuma: 2018.11.15.

⁴⁷² Uo.

⁴⁷³ Uo.

⁴⁷⁴ https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=306781 Letöltés dátuma: 2018.11.15.

⁴⁷⁵ Hazánkban, amely csaknem kétszer akkor népességgel bír, mint Szlovákia, csaknem ugyanannyi önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személyt foglalkoztattak, mint Szlovákiában önkormányzati rendőrt.

⁴⁷⁶ Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii 3. §

9. azon intézkedések megtétele a megelőzés körében, amelyeket a községi rendőrségről szóló törvény előír.

Megfigyelhető, hogy az önkormányzati rendőrség feladatai széles körűek, a feladatok átfogják a vagyonvédelemtől kezdve a köztisztaság felügyeletén keresztül a szabálysértési jogkör gyakorlásáig az önkormányzatoknál felmerülő közbiztonsági kérdések jelentős spektrumát. Kiemelendő a feladatok közül a szabálysértési jogkörök gyakorlása, amely jogkör az egyik legjellemzőbb önkormányzati rendőrségi hatáskör. Hazánkban eltérően a szlovákiai szabályozástól, szabálysértési eljárások lefolytatásának lehetőségét és a szabálysértési tényállások létrehozásának jogosultságát az önkormányzatok elvesztették.⁴⁷⁷ Hazánkban a jogalkotó kizárólag a közigazgatási eljárások keretében értelmezhető, közösségi együttélés igen tágan értelmezhető szabályainak meghatározására ad felhatalmazást az önkormányzatok képviselő-testületeinek,⁴⁷⁸ valamint egyes önkormányzati rendészeti szervek számára biztosít helyszíni bírságotra jogkört.

A 372/1990 szabálysértési törvény⁴⁷⁹ és még néhány külön jogszabály határozza meg azon szabálysértések körét, amelyekben az önkormányzati rendőrségek eljárnak:⁴⁸⁰

1. közúti közlekedés folyamatossága és biztonsága elleni szabálysértések,
2. általános közúti közlekedés szabályozásából adódnak,
3. közrend elleni szabálysértések,
4. polgári együttélés szabályainak megsértése,
5. községi rendeletek megsértése,
6. ebtartás egyes feltételeinek megsértése,
7. .nemdohányzók védelméről szóló törvényben foglalt szabálysértések,
8. egyéb szabálysértések, amelyekben az önkormányzati rendőrség eljár, de nem folytat le eljárást és nem szankcionál.

Az önkormányzatok által elkészített statisztika szerint 352.531 szabálysértési ügyben jártak el a szlovákiai önkormányzati rendőrségek, amely szabálysértési ügyek közül 67,9 %-ot tettek ki a közlekedési szabálysértések.⁴⁸¹

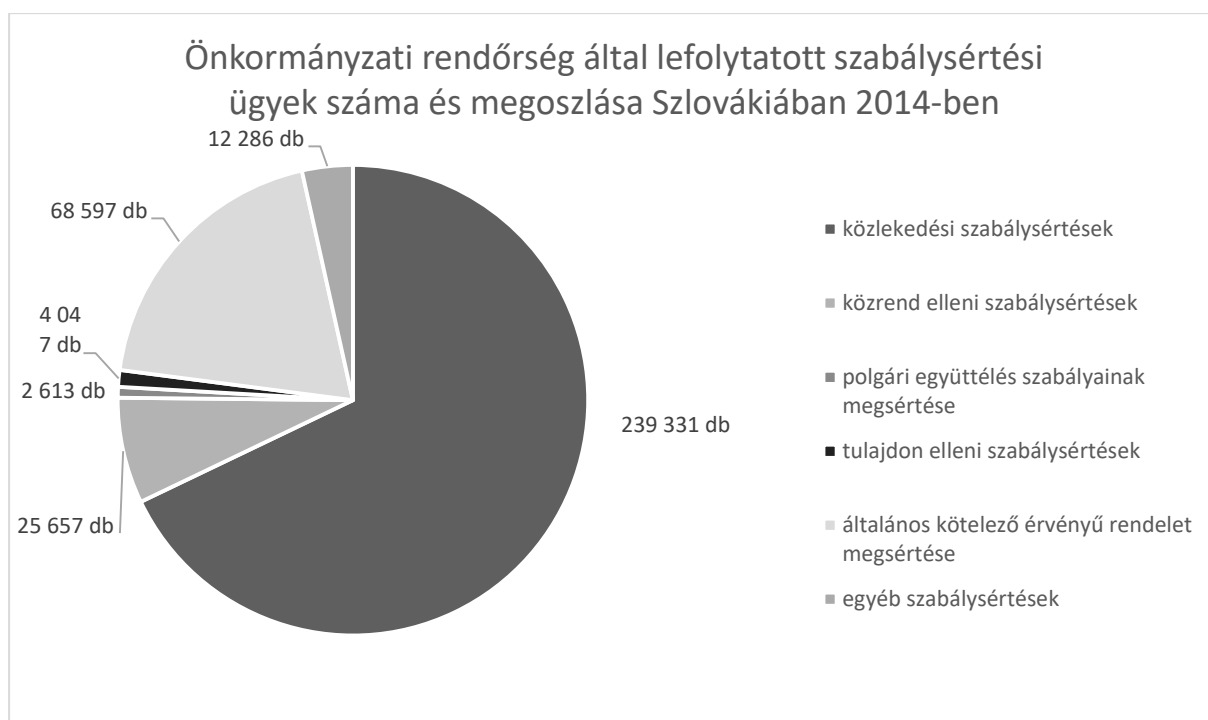
⁴⁷⁷ a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.)

⁴⁷⁸ <http://www.ajbh.hu/-/a-kozsosegi-egyutteles-onkormanyzati-szabalyozasarol?inheritRedirect=true> Letöltés dátuma: 2018.11.13.

⁴⁷⁹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 z 28. augusta 1990 o priestupkoch

⁴⁸⁰ http://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=225088 Letöltés dátuma: 2016. augusztus 22.

⁴⁸¹ http://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=225088 Letöltés dátuma: 2016. augusztus 22.



5. ábra - Forrás: http://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=225088

Az önkormányzati rendőrség által alkalmazható szankciókat szintén a szabálysértési törvény tartalmazza. Az egyes szabálysértések esetén alkalmazható szankciók az alábbiak: ⁴⁸²

1. megrovás,
2. pénzbírság,
3. eltiltás (pl. gépjárművezetéstől),
4. elkobzás.

Hasznos és érdemes itt egy pillantást vetni a hazai közterület-felügyelők jogkörére szabálysértés és szabályszegés elkövetése esetén. A közterület-felügyelők jogköre helyszíni bírság kiszabására, valamint közigazgatási bírság kiszabására terjed ki, feljelentéseket tehetnek, illetve más intézkedéseket foganatosíthatnak. ⁴⁸³

Az önkormányzati rendőrök által alkalmazható kényszerítőeszközöket a községi rendőrségről szóló törvény tartalmazza: ⁴⁸⁴

1. önvédelmi fogások, rúgások,
2. könnygáz,
3. gumibot,
4. bilincs,
5. szolgálati kutya,
6. kerékbilincs.

Az önkormányzati rendőrök által alkalmazható kényszerítőeszközök megfelelnek a hazai joganyagban rögzített, rendészeti feladatokat ellátó személy számára rendelkezésére álló eszköztárral.

Az önkormányzati rendőrségek működése felett az államügyészség és az állami rendőrség látja el a felügyeletet. Az állami rendőr-főkapitányság részére minden év március 31-ig készül

⁴⁸² Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 z 28. augusta 1990 o priestupkoch 11. §

⁴⁸³ Kftv. 17. §, 17/A. §

⁴⁸⁴ Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii 13. §

statisztika az önkormányzati rendőrségek működéséről, valamint a rendőr-főkapitányság helyszíni ellenőrzéseket is tart.⁴⁸⁵ Az önkormányzati rendőrségek által összeállítandó statisztika két nagyobb részből áll:

1. összegző adatok az elkövetett szabálysértések ügyében,
2. leíró rész.

A beküldött statisztikák alapján kerül összeállításra az országos összegző statisztika, amelyet a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma minden évben nyilvánosságra hoz. A beküldött jelentések és statisztikák alapján a Belügyminisztérium az önkormányzati rendőrségek működéséről átfogó képet kap és az esetleges hiányosságok észlelése esetén megteheti a korrekciós lépéseket.

Az önkormányzati rendőrségek felett felügyeletet, hasonlóan a magyarországi szabályozáshoz, a létrehozó képviselő-testület is gyakorolja, valamint ellenőrzési jogköre van az önkormányzati hivatalon belül működő települési főellenőrnek vagy főellenőri részlegnek.

Az önkormányzati rendőrségek állományába történő felvétel érettségihez kötött, külön szakképzettséget jogszabály nem ír elő. A felvételi eljárás lefolytatásáról saját hatáskörben az önkormányzat dönt. A felvételt követően a felvett önkormányzati rendőr képzése megkezdhető.

Az önkormányzati rendőrök számára a belépését követően a képzést az állami rendőr-főkapitányság végzi, vizsgáztatásért és az elvégzett képzést tanúsító okirat kiadásáért viszont a Belügyminiszter, az állami rendőrségen keresztül felel.⁴⁸⁶ A képzés kizárólag az önkormányzati rendőri szolgálati viszony elnyeréséhez szükséges szaktudást és végzettséget tudja biztosítani, jogszabályok nem rendelkeznek az önkormányzati rendőrök továbbképzéséről. Az önkormányzati rendőrségek a továbbképzési lehetőségek hiányát komoly problémának tartják, amelyet saját, belső képzések indításával próbálnak orvosolni. Az előbbieket miatt az egyes önkormányzati rendőrségek, többször együttműködve más önkormányzati rendőrségekkel, a rendőreik továbbképzését saját, belső képzési tervüknek megfelelően végzik, a vezetők a rendőröknek tanfolyamokat tartanak, amely mind az elméleti, mind a gyakorlati munkára kiterjed.

Az önkormányzati rendőrségek 100 Eurót fizetnek évente a közös érdekvédelmi szervezetüknek és az önkormányzati rendőrségek parancsnokai közül főkapitányt választanak, aki az érdekvédelmi szervezet élén áll. Az önkormányzati rendőrségeket a parlament előtt a választott főkapitány képviseli, ő fogja össze az önkormányzati rendőrségek működését.⁴⁸⁷

Mindenképpen figyelmet érdemel az önkormányzati rendőr és az állami rendőr szolgálata közötti lényeges eltérés, amely a nyugdíjazáshoz kötődik. Az állami rendőrök 25 év szolgálati jogviszonyt követően 55 éves korukban nyugállományba vonulhatnak, azonban ezen kedvezmény nem vonatkozik az önkormányzati rendőrökre, így az önkormányzati rendőri foglalkozás sokkal kevésbé vonzó, mint az állami rendőri. Jelentős különbség mutatkozik a bérezésben is. Az állami rendőrrajőrök bére átlagosan 200-250 Euróval magasabb, mint az önkormányzati rendőrök bére. Az előbbieket eredőjeként nem lehetünk meglepve, hogy érvényesül az önkormányzati rendőrségtől az állami rendőrség felé tartó munkaerő-elszívó hatás.

⁴⁸⁵ Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii 26. § (1)

⁴⁸⁶ Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii 25. §

⁴⁸⁷ A jelenlegi főkapitány Mgr. Ján Andrejko Eperjes (Presov) önkormányzati rendőrségének parancsnoka.

VI.4. Szlovákiai önkormányzati rendészet a gyakorlatban – modelltelepülés: Komárno (Észak-Komárom)

Észak-Komárom Nyitra megye (Nitranskí Kraj) Komáromi Járásának (Okres Komárno) járási székhelye. Észak-Komárom Szlovákia 17. legnagyobb városa mintegy 34.000 lakossal,⁴⁸⁸ akik túlnyomó többsége magyar nemzetiségű.⁴⁸⁹

A Városi Rendőrséget Észak-Komárom Város Önkormányzat Képviselő-testülete a községi rendőrségi törvény hatálybalépését követően hozta létre 1991-ben a települési közbiztonsági feladatainak ellátására.⁴⁹⁰ Észak-Komárom városa a 2016. évi költségvetésében a Városi Rendőrség működtetésére összesen 571.000 Eurót szavazott meg, amely összeget később 679.442 Euróra emelt. Ezen összeg magában foglalja az összes közrenddel és közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati kiadást.⁴⁹¹ Az önkormányzat éves költségvetése 21.713.692 Euró.⁴⁹² Az előbbieket alapján megállapítható, hogy az önkormányzat a költségvetésének 3,13 %-át fordítja a rendészeti kiadásokra.

A Városi Rendőrség működését az önkormányzat Környezetvédelmi és Közrendi Bizottsága kíséri figyelemmel, a Városi Rendőrség parancsnoka a beszámolóit neki juttatja el. A városi hivatal részéről a pénzügyi ellenőrzést a Főellenőri Főosztály végzi, míg a törvényességi felügyeletet az Államügyészség és a szakmai felügyeletet (tulajdonképpen ellenőrzés) az állami rendőrség gyakorolja.

Az 1990-es évek közepén a Városi Rendőrség több, mint 30 járőrt foglalkoztatott. Az állomány létszáma a gazdasági válság hatására csökkent. Jelenleg a Városi Rendőrség 26 rendőrt és 9 nem rendőrségi állományba tartozó munkavállalót alkalmaz.

A 26 önkormányzati rendőrből 20 járőr, 4 diszpécierszolgálatos, 1 rendőrparancsnoksági referens és 1 rendőrparancsnok van.⁴⁹³ A Városi Rendőrség által foglalkoztatott nem rendőr kilenc munkavállaló mozgássérült és a térfelügyelő kamerák figyelése a feladatuk.

A Városi Rendőrség rendőreinek fizetése bértábla alapján történik, amely kiegészül pótlékkal, illetve teljesítményarányos díjazással is. Egy önkormányzati rendőrrjárőr havi fizetése pótlékokkal együtt 2016-ban nettó 500 Euró körül volt, amely összeg 200-250 Euróval kevesebb, mint az állami rendőrrjárőrök fizetése.

Észak-Komárom Önkormányzata 1994-ben döntött arról, hogy a Városi Rendőrségen belül rangokat rendszeresít, azonban 2001-ben a képviselő-testület ezt szükségtelennek ítélte, ezért 2001-től mind a mai napig a Városi Rendőrség állományában rangok nincsenek.

A Városi Rendőrség mindösszesen 1 székhelyen (Ul. Hradná) és 1 telephelyen (Sidlisko2) működik. A telephely egy nem éjjel-nappal működő ügyfélszolgálatot foglal magában, amely a bűnözési szempontból kritikus lakótelepen került kialakításra. A cél a kritikus területen az önkormányzati rendőri jelenlétet növelése.

A rendőrség jól felszereltnek tekinthető, ugyanis 5 jó állapotban lévő rendőrautóval rendelkezik, amely elégségesnek minősül a járőrszolgálati feladatok ellátásához. Az

⁴⁸⁸ <https://slovak.statistics.sk> Letöltés dátuma: 2016. augusztus 22.

⁴⁸⁹ <http://telepulesek.adatbank.sk/telepules/komarom-komarno/> Letöltés dátuma: 2016. augusztus 22.

⁴⁹⁰ Mestská polícia Komárno bola zriadená Uznesením mestského zastupiteľstva mesta Komárno, dňa 27. júna 1991 Všeobecne záväznym nariadením č. 2/1991

⁴⁹¹ <https://goo.gl/Zj1xPB> Letöltés dátuma: 2016. szeptember 1.

⁴⁹² Uo.

⁴⁹³ A Városi Rendőrség rendőrparancsnoka jelenleg Tóth Sándor (Alexander Tóth).

önkormányzati rendőrök számára a képviselő-testület a rendelkezésre álló kényszerítőeszközökön túl lőfegyver viselését is lehetővé teszi.

Az önkormányzati rendőrök egyenruha viselését a községi rendőrségről szóló törvény szabályozza. Tekintettel arra, hogy Észak-Komárom többségében magyar nemzetiségű város, ezért az egyenruhán a 'városi rendőrség' felirat magyar nyelven is megtalálható.

A Városi Rendőrség legfontosabb feladata a szabálysértések (főképpen közlekedési szabálysértések) megakadályozása, szankcionálása, a köztisztaságot fenyegető magatartások megszüntetése, a létesítményfelügyelet keretében a kamerás térfigyelő rendszer működtetése, szomszédjogi jogviták megoldásában való közreműködés. A szabálysértések tekintetében megjegyzendő, hogy az önkormányzati rendőrség jogosult kerékbilincs alkalmazására, azonban a kerékbilincsel autókat nem szállíthatja el. A gépjármű elszállítását csak külön erre a célra létrehozott vállalkozás végezheti, azonban Észak-Komárom önkormányzata nem látta szükségesnek erre a célra vállalkozást létrehozni.

A Városi Rendőrség nagy hangsúlyt helyez a kooperációra. Határ menti városként a kooperáció szükségképpen több irányú:

1. kooperáció az állami rendőrséggel – nagyon jónak tekinthető az együttműködés. Az együttműködésről a járőrszolgálatok ellátása tekintetében írásbeli megállapodást kötöttek.
2. kooperáció más önkormányzati rendőrségekkel – a Városi Rendőrség szoros együttműködést folytat a nyitrai és az érsekújvári önkormányzati rendőrséggel. A tervek alapján egyes nagyobb rendezvények lebonyolítása esetén (pl.: Komáromi Napok) az egyes önkormányzati rendőrségek egységeket, járőröket kölcsönöznek a rendezvényt lebonyolító önkormányzat önkormányzati rendőrsége részére.
3. kooperáció más településekkel – a községi rendőrségről szóló törvény lehetőséget ad arra, hogy más településeken is ellásson az önkormányzati rendőrség rendőrségi feladatokat. Az észak-komáromi önkormányzati rendőrséget megkereste Iza (Iža) község, hogy szeretné, hogyha ellátná a Városi Rendőrség a helyi községi rendőrségi feladatokat. Az együttműködés végül nem jött létre, azonban az elvi lehetőség fenn áll.
4. kooperáció a magyarországi rendőrséggel – együttműködés folyamatos, de nincs formalizált kerete. Negyedévente találkozóra kerül sor a komáromi rendőrkapitányság vezetőivel.
5. kooperáció a dél-komáromi közterület-felügyelettel – együttműködés folyamatos, de nincs formalizált kerete. Eseti jelleggel kerül sor személyes találkozókra.
6. kooperáció az állampolgárokkal – az önkormányzati rendőrség igyekszik nyitni az állampolgárok felé, amelynek keretében saját honlapot kívánnak működtetni, közintézményekbe látogatnak, bűnözéssel érintett területen fórumokat igyekeznek szervezni.



6. ábra - Forrás: szerző saját szerkesztése.

A hazánkban működő polgárőrségekhez hasonló szervezetek Szlovákiában, így Észak-Komáromban sem működnek, ezért civil szervezetek kapcsolatos kooperációról nem beszélhetünk.

A Városi Rendőrség jelenleg nem alkalmazza a *community policing* elveit, azonban vannak törekvések arra, hogy az állampolgárokkal közvetlenebb kapcsolatot alakítsanak ki, létrehozzák azokat a körzeteket, amelyekért egy-egy járőr felel. A felelős járőrök rendszerének kialakítása segíthet abban, hogy az önkormányzati rendőrség működését közelebb hozzák az állampolgárokhoz.

A *community policing* megvalósításán és a lakosság fokozottabb tájékoztatásán túl az önkormányzati rendőrség jövőre irányuló tervei között szerepel bevételszerző tevékenységként a kamerás térfigyelő rendszer kiterjesztése magánszemélyek létesítményeinek ellenőrzésére.

Észak-Komáromban a Városi Rendőrség működésével elégedettek a lakosok, amelyet a néhány éve végzett elégedettségi felmérés igazol. A felmérés szerint a lakosok 76 %-a pozitívnak érzékeli az önkormányzati rendőrség működését.

VI.5. Az észak-komáromi Városi Rendőrség és dél-komáromi közterület felügyelet összehasonlító elemzése

VI.5.1. Bevezetés

Kézenfekvő és nem elszalasztható lehetőség volt két olyan település, Komárom és Komárno önkormányzati rendészetének összehasonlítása a dolgozatomban, amely csaknem 100 éve még egy település volt közös jogrendszerrel, igazgatással, önkormányzattal. 1945-től vált el véglegesen a déli és az északi parton fekvő település történelme és igazgatása, eltérő irányt vett ezzel a kettéválasztott település északi és déli részének rendészeti igazgatása is. A

továbbiakban, szem előtt tartva a két település megkülönböztethetőségét és azt, hogy Komárno történelmileg magyar város, jelentős, többségi magyar nemzetiségű lakossággal, a magyarországi Komáromot Dél-Komáromként, míg a mai Komárnot továbbra is Észak-Komáromként fogom nevezni.

Az alábbiakban a két település önkormányzati rendszetének aspektusait veszem szemügyre, megvizsgálva, hogy a közös múltból eredő, azonban napjainkban eltérő jogrendszer, milyen különböző megoldásokat eredményezett a települések önkormányzati rendszeti igazgatásában, és miben különbözik a két település hozzájárulása az állam közbiztonsági feladatainak ellátásához. Vizsgálandó kérdés tehát, hogy a közbiztonság, mint kooperációs termék előállítását mennyire befolyásolja az eltérő jogszabályi környezet, az önkormányzatok eltérő eszközei, valamint hogy fellelhető-e az önkormányzati rendszeti igazgatásban bármilyen közös múltból eredő történelmi örökség.

Leszögezendő, hogy mind a két településen működik önkormányzati rendszet, Dél-Komáromban közterület-felügyeletként, míg Észak-Komáromban, ahogy arról már írtam, önkormányzati rendőrségként (Városi Rendőrség – Mestská Polícia).

A dolgozatom ezen alfejezetének elkészítésekor mind az elsődleges, mind a másodlagos kutatási eszközöket alkalmaztam, amelynek keretében a Városi Rendőrség parancsnokával, a dél-komáromi közterület-felügyelet vezetőjével és jegyzőjével készítettem mélyinterjút, felkértem őket komplex kérdőív kitöltésére, illetve beszámolókhöz, jelentésekhez való hozzáférést kértem.

VI.5.2. A múlt

Nem mellőzhető egy rövid történeti áttekintés, mielőtt sor kerülne a két település önkormányzati rendszetének vizsgálatára.

Komárom és környéke már a római korban is jelentős szerepet játszott. A rómaiak a Duna partján hozták létre a mai Dél-Komárom területén Brigetio nevű településüket.⁴⁹⁴ A római kort követően avar törzsek, majd magyar törzsek telepedtek meg a területen, és az első magyar királyok idején már népes helynek számított a mai Komárom. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy információnk van arról, hogy Szent István királyunk a komáromi vásár és révjövedelmeket a Bakonybéli Apátságnak adományozta.⁴⁹⁵

A tatárjárás idején Komárom, mint erődített hely, nem került a tatárok kezére. IV. Béla király elismerve a hely jelentőségét városi kiváltságot adott a településnek 1265. április 1-én kelt okiratban.⁴⁹⁶ I. Mátyás királyi mezővárosi rangot adományozott Komáromnak 1470 körül. A török időkben a vár és a város többször cserélt gazdát, amely a fejlődést akadályozta. 1712-ben III. Károly rendelete alapján Komáromot a szabad királyi városokhoz hasonlóan kellett igazgatni, majd 1745. március 16-án Mária Terézia szabad királyi városi rangra emelte a várost, amelyet 1751-ben az országgyűlés is megerősített, így Komárom az országgyűlésben szavazati joggal rendelkezhetett.⁴⁹⁷

A Duna bal partján fekvő Komárom szabad királyi város, és egyszersmind Komárom vármegye székhelye volt. Komárom vármegye négy járást, a Gesztesi Járást, a Tatai Járást, a Csallóközi Járást és az Udvardi Járást fogott át.⁴⁹⁸

⁴⁹⁴ ZOLTAI Dénes: *Komárom-Esztergom megye*. Magánkiadás, 154.

⁴⁹⁵ FÉNYES Elek: *Komárom vármegye leírása*. Pozsony, Kaligram Lap és Könyvkiadó Kft. 2014. 83.

⁴⁹⁶ http://www.komarno.sk/hu/tortenelem_16.html Letöltés dátuma: 2016.09.13.

⁴⁹⁷ FÉNYES (2014) i. m. 85-94.

⁴⁹⁸ FÉNYES (2014) i. m. 68.

Komárom városát a XVIII. században több alkalommal sújtotta természeti csapás, amely miatt a történelmi belváros többször szenvedett komoly károkat. A napóleoni háborúkat követően a városban jelentős katonai építkezések kezdődtek meg, kialakítva a híres komáromi erődrendszert.⁴⁹⁹

Komárom városának térségbeli és gazdasági ereje 1900-ban tovább növekedett, ugyanis az addig a Duna bal partját elfoglaló település egyesült a Duna jobb partján fekvő, fekvése miatt nagyon kedvező helyzetben lévő, dinamikusan fejlődő korábbi Rév-Komárom, később Új Szőny nevű falúval. Az egyesítést az 1896-ban elkészített Duna-híd, az Erzsébet híd tette lehetővé.⁵⁰⁰

Az I. világháború szétválasztotta az ígéretesen együtt fejlődő déli és északi városrészt. Észak-Komárom Csehszlovákia határvárosává és egyben a Komáromi Járás székhelyévé vált Komárno néven, míg Dél-Komárom a megcsonkított Komárom vármegye székhelye maradt 1932-ig.⁵⁰¹ Észak-Komárom Csehszlovákiához csatolásával elkezdődött a magyar népességű város nemzetiségi arányának lassú megváltozása, azonban Észak-Komárom továbbra is a csehszlovák magyarság kulturális és társadalmi életének központja maradt.⁵⁰²

Észak- és Dél-Komárom 1939-ben ismét egyesült, egy várost alkotott és visszakarta Komárom vármegye székhelyének jogállását. 1945-ben a Komáromot ismét kettéválasztották, azzal, hogy Észak-Komárom ismét Csehszlovákiához került.⁵⁰³

Mind Dél-Komáromban, mind Észak-Komáromban ipari fejlesztések történtek a szocializmusban. Észak-Komáromban a fejlesztések miatt kizárólag a történelmi városmag maradt meg eredeti állapotában.⁵⁰⁴

VI.5.3. A jelen – általános adatok

A két Komárom, mivel más ország fennhatósága alá tartozik, jelenleg eltérő jogrendszer keretein belül működik, amely determinálja azt is, hogy milyen önkormányzati rendészeti modellt kell alkalmazniuk. Mielőtt rátérnék az önkormányzati rendészet vizsgálatára mindenképpen szükséges az ez egyes települések és az önkormányzatok felépítésének vizsgálata is.

Dél-Komárom jelenleg 69,9 km² elterülő 2016. január 1-jén 18.786 főt számláló város, Magyarország 63. legnagyobb települése.⁵⁰⁵ Ezzel szemben Észak-Komárom 102,8 km² nagyságú, lakónépessége 2010-es népszámlálási adatok alapján 34.349 fő, amellyel Szlovákia 17. legnagyobb városa.⁵⁰⁶ Pusztán a település népességének alapján Észak-Komárom kétszer akkora, mint Dél-Komárom és területileg is Észak-Komárom jóval nagyobb kiterjedéssel rendelkezik.

Jogállását tekintve mind a két település város, járási székhely, a térségük ipari, kulturális és igazgatási központja. Mind Észak-Komáromban, mind Dél-Komáromban működik állami rendőrkapitányság, mindkét településen járási illetékességgel (Észak-Komárom - *Okresné riaditeľstvo policajného zboru* Komárno; Dél-Komárom – Komáromi Rendőrkapitányság).

⁴⁹⁹ http://www.komarno.sk/sk/charakteristika-okresu-komarno_4275.html Letöltés dátuma: 2016.09.13.

⁵⁰⁰ ZOLTAI i. m. 156.

⁵⁰¹ Uo. 156.

⁵⁰² http://www.komarno.sk/sk/charakteristika-okresu-komarno_4275.html Letöltés dátuma: 2016.09.13.

⁵⁰³ CSOMBOR Erzsébet-HUCSI-VÉGHÉNYÉ DOBOS Éva-HORVÁTH István: Második ezredév *Komárom-Esztergom megyében*. In.: SZÁMADÓ Emese: Tatabánya, Komárom, Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat, 2011. 47.

⁵⁰⁴ http://www.komarno.sk/hu/tortenelem_229.html Letöltés dátuma: 2016.09.13.

⁵⁰⁵ http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2016.pdf Letöltés dátuma: 2016.12.05.

⁵⁰⁶ http://www.komarno.sk/sk/charakteristika-okresu-komarno_4275.html Letöltés dátuma: 2016.09.13.

A két település jelenleg határváros, az átkelést Erzsébet híd biztosítja. A határvárosi lét miatt kiemelten szükséges a magyarországi és a szlovákiai rendészeti hatóságok folyamatos együttműködése és kapcsolattartása.

Ahhoz, hogy az önkormányzati rendszert települési közigazgatásban elfoglalt helyét vizsgálhassuk, mindenképpen szükséges a két önkormányzat kiadásait összehasonlítani, amelyhez a 2016. évi költségvetések áttekintésére van szükség.⁵⁰⁷⁵⁰⁸

	Kiadás (Euró)	Kiadás (Forint)	Kiadás összes kiadáshoz viszonyított aránya
Észak-Komárom			
Tervezés, menedzsment, monitoring, igazgatás	2 492 606 EUR	772 707 860 Ft	11,49%
Igazgatási szolgáltatások	130 405 EUR	40 425 550 Ft	0,60%
Közbiztonság	679 442 EUR	210 627 020 Ft	3,13%
Környezetvédelem	2 769 666 EUR	858 596 460 Ft	12,76%
Sport, kultúra, média, műemlékek	1 648 000 EUR	510 880 000 Ft	7,59%
Oktatás	2 570 101 EUR	796 731 310 Ft	11,84%
Szociális ellátások	502 820 EUR	155 874 200 Ft	2,32%
Városfejlesztés	517 000 EUR	160 270 000 Ft	2,38%
Lakások	512 465 EUR	158 864 150 Ft	2,36%
Iskolák fenntartása	5 210 838 EUR	1 615 359 780 Ft	24,01%
Idősek ellátása	1 228 640 EUR	380 878 400 Ft	5,66%
Tőke kiadások	836 500 EUR	259 315 000 Ft	3,85%
Pénzügyi műveletek	2 603 209 EUR	806 994 790 Ft	12,00%
Összesen:	<u>21 701 692</u> EUR	<u>6 727 524 520</u> Ft	<u>100,00%</u>
Dél-Komárom			
Általános igazgatás	1 372 806 EUR	425 570 000 Ft	8,61%
Közterület-felügyelet	188 958 EUR	58 577 000 Ft	1,19%
Egészségügy	811 897 EUR	251 688 000 Ft	5,09%
Múzeum és könyvtár	257 323 EUR	79 770 000 Ft	1,61%
Szociális és gyermekjóléti szolgáltatások	886 510 EUR	274 818 000 Ft	5,56%
Óvodák fenntartása	1 748 626 EUR	542 074 000 Ft	10,97%
Pénzeszközátadások	3 105 216 EUR	962 617 000 Ft	19,48%
Iskolák működtetése	540 894 EUR	167 677 000 Ft	3,39%
Beruházások, felújítások	1 891 029 EUR	586 219 000 Ft	11,86%
Egyéb önkormányzati kiadások	5 139 603 EUR	1 593 277 000 Ft	32,24%
Összesen	<u>15 942 861</u> EUR	<u>4 942 287 000</u> Ft	<u>100,00%</u>

6. táblázat - A két Komárom 2016. évi költségvetésének fontosabb számai.

⁵⁰⁷ <https://goo.gl/Zj1xPB> Letöltés dátuma: 2016.11.07.

⁵⁰⁸ <https://goo.gl/z6jvVS> Letöltés dátuma: 2016.11.07.

A települések költségvetéseinek áttekintése során szembevetendő, hogy Dél-Komárom nagyobb összegeket fordíthat településfejlesztésre, mint Észak-Komárom, valamint az is megállapítható, hogy Észak-Komárom arányaiban jóval nagyobb összeget fordít oktatásra. Szembevetendő még az is, hogy Dél-Komárom szociális ellátásokra is többet áldoz, mint Észak-Komárom, illetve a közbiztonsági kiadások aránya Észak-Komáromban magasabb.

VI.5.4. Önkormányzati rendészeti tevékenység a két városban

Észak-Komáromban a rendészet szereplői az állami rendőrség és az önkormányzati rendőrség, azaz Városi Rendőrség. A kialakított helyi rendészeti modell az államközpontú vegyes modell, ugyanis az önkormányzati rendőrség csak részben képes helyettesíteni a vele párhuzamosan működő állami rendőrséget. Az állami és az önkormányzati rendőrségen túl más szerv, szervezet, a magánbiztonsági szolgáltatókon kívül, helyi rendészeti tevékenységet nem végez.

Ezzel szemben hazánkban, így Dél-Komáromban a megengedő államközpontú modell érvényesül, azaz hazánkban kizárólag állami rendőrség működik, amely mellett az önkormányzatok specializált rendészeti szervet hozhatnak létre. Dél-Komáromban a rendészeti tevékenységet végez az állami rendőrség, a Komáromi Polgármesteri Hivatal Közterület-felügyelete (a továbbiakban: Közterület-felügyelet), illetve igazgatásrendészeti jogosultságokkal rendelkezik a Komáromi Járási Hivatal. A településen 2017. április 28-tól működik polgárőr egyesület Klapka György Duna Polgárőr Egyesület néven. Az előbbieket szerint Dél-Komáromban (és ez igaz hazánkra is) a közbiztonság kialakításában szemmel láthatóan több szereplő vesz részt, mint Észak-Komáromban.

A Városi Rendőrség és a Közterület-felügyelet közel hasonló időpontban alakult. Észak-Komárom 1991-ben hozta létre a Városi Rendőrséget, míg Dél-Komárom 1994-ben rendelkezett a Közterület-felügyelete létrehozásáról.

Mindenképpen érdemes a két önkormányzati rendészeti szerv önkormányzaton belül elfoglalt helyét megvizsgálni. Az észak-komáromi Városi Rendőrség szervezetileg a Városi Hivatalhoz tartozik⁵⁰⁹, míg a Dél-Komáromban működő közterület-felügyelet szintén szervezetileg a Komáromi Polgármesteri Hivatalhoz tartozik.⁵¹⁰ Levonható a következtetés, hogy egyik önkormányzat sem kívánta önálló költségvetési intézménnyé alakítani a rendészetét.

Érdemes áttekinteni, hogy az egyes városok mekkora összeget fordítanak az önkormányzati rendészetre.

Észak-Komárom városa a 2016. évi költségvetésében, amelynek főösszege 21.713.692 Euró, a Városi Rendőrség működtetésére és a közbiztonságra összesen 679.442 Eurót ítél meg, amely összeg magában foglalja az összes közrenddel és közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati kiadásokat.⁵¹¹ Az előbbieket alapján megállapítható, hogy az önkormányzat a költségvetésének 3,13 %-át fordítja a rendészeti kiadásokra. Az egy főre jutó önkormányzati rendészeti kiadás tehát 20 Euró/fő/év, azaz megközelítőleg 6.130 Ft/fő/év (679.442 Euró/34.349 fő).

Dél-Komárom önkormányzati költségvetése 4.963 millió Ft, amelyből 58.577.000 Ft-ot fordítanak a közterület-felügyelet működtetésére (munkabér és dolog kiadás), és ezen összeg magában foglalja a közbiztonságra fordított kiadásokat. (Megjegyzendő, hogy a képviselő-testület az önkormányzati rendészeti kiadásain túl esetenként támogatásban részesíti a Komáromi Rendőrkapitányságot is, azonban jelen dolgozatban az önkormányzati rendészeti kiadásokkal érdemes számolni.) Az önkormányzat az éves költségvetésének körülbelül 1,18 %-

⁵⁰⁹ <http://www.komarno.sk/index.php?sec=10> Letöltés dátuma: 2016.11.07.

⁵¹⁰ <http://komarom.hu/felepit/szervabr.pdf> Letöltés dátuma: 2016.11.07.

⁵¹¹ <https://goo.gl/Zj1xPB> Letöltés dátuma: 2016.11.07.

át teszik ki az önkormányzati rendészeti kiadások. Az önkormányzat rendészeti kiadásai lakosságszámot tekintve 3.118 Ft/fő/év (58.577.000 Ft/18.786 fő).

Függetlenül attól, hogy a Városi Rendőrség és a Közterület-felügyelet anyagi kondíciói eltérnek, mindkét önkormányzati rendészeti szerv finanszírozásáról számol be. Az anyagi nehézségeken túl a Közterület-felügyelet vezetője szerint problémákat okoznak a működés során a közterület-felügyeletre vonatkozó keretjogszabályok is.

Észak- és Dél-Komárom önkormányzatának rendészeti kiadásainak összevetése alapján megállapítható, hogy lakosságszám arányosan háromszor annyit fordít Észak-Komárom önkormányzati rendészetre, mint Dél-Komárom, valamint a költségvetésének jóval nagyobb hányadát érintik a rendészetre fordított szervezeti kiadások Észak-Komáromban (3,13 %), mint Dél-Komáromban (1,18 %). A költségvetés arányaiban a különbség jóval nagyobb, mint lakosságszám arányaiban, ugyanis itt több, mint kétszeres különbségről beszélhetünk. A különbség azért is figyelemre méltó, mivel Észak-Komárom fenntartásában vannak a település iskolái is, így ezek költségei a költségvetés részét képezik,⁵¹² míg 2013-tól hazánkban, így Dél-Komáromban is, az iskolák fenntartása kikerült az önkormányzati költségvetésből.

A létszámadatok összevetése jó támpontot jelenthet arra vonatkozóan, hogy az önkormányzatok mekkora létszámmal tudják biztosítani a rendészeti feladatellátást. Dél-Komárom Közterület-felügyelete 10 fővel biztosítja a közterületek őrzését, míg Észak-Komárom mindösszesen 26 önkormányzati rendőrt és 9 fő kiegészítő személyzetet (térfigyelő kamerák kezelése) alkalmaz. Mivel Dél-Komáromban a térfigyelő kamerákat nem figyeli állandó személyzet, érdemes kizárólag az észak-komáromi rendőrségi állomány létszámát összevetni Dél-Komárom Közterület-felügyeletének létszámával.

Észak-Komáromban egy önkormányzati rendőrré 1.321 lakos jut (34.349 fő / 26 fő), míg Dél-Komáromban 1.878 lakos jut egy közterület-felügyelőre (18.786 fő / 10 fő).

Érdemes még összevetni az önkormányzati rendőrök és a közterület-felügyelők bérét is a két település vonatkozásában. Hazánkban a közterület-felügyelők köztisztviselőknek minősülnek. A közterület-felügyelők illetménye az iskolai végzettségtől és a megállapított pótlékoktól függ. Dél-Komáromban a középiskolai végzettséggel rendelkező közterület-felügyelők illetménye bruttó 140.000 Ft körül volt 2016-ban, míg a felsőfokú végzettségű közterület-felügyelők bruttó 220.000 Ft körül kerestek. Észak-Komárom városi rendőreinek illetményére nem vonatkoznak speciális szabályok, a munka törvénykönyve alapján kerül megállapításra az illetményük. A városi rendőrök illetménye vonatkozásában nincs különbség a felsőfokú és a középfokú végzettségű rendőrök között, a városi rendőrök átlagbére bruttó 183.000 Ft körül alakul. Összevetve a Városi Rendőrség és a Közterület-felügyelet alkalmazottainak bérét megállapítható, hogy minimális a bérezésben az eltérés. Érdemes itt megjegyezni, hogy hazánkban a szakképzett minimálbér 2017-ben bruttó 161.250 Ft-ra nőtt, míg Szlovákiában a minimálbér összege bruttó 435 Euró (134.850 Ft) lett 2017-re. Megállapítható, hogy mind az önkormányzati rendőrség, mind a közterület-felügyelet alkalmazottainak illetménye nem sokkal haladja meg az adott országban jellemző minimálbért, így a toborzás, megfelelő szakemberek kiválasztása is sokszor nehézséget okoz.

Mindkét önkormányzati rendészeti szerve jellemző, hogy az alkalmazottak legalább középfokú végzettséggel rendelkeznek. Az állomány egy része mind Észak-Komáromban, mind Dél-Komáromban önkormányzati rendészeti tapasztalat nélkül kerül felvételre. Észak-Komáromban azonban jellemző az is, hogy hivatásos rendvédelmi szerv, nyugdíjba vonult dolgozója egészíti ki nyugdíját a Városi Rendőrségnél, míg Dél-Komáromban, amennyiben

⁵¹² <https://goo.gl/7wxBDV> Letöltés dátuma: 2016.10.01.

rendészeti tapasztalattal bíró közterület-felügyelőt választanak ki, az jellemzően más önkormányzati rendészeti szervtől érkeznek.

A rendkívüli munkavégzés jellemző mindkét önkormányzati rendészeti szervnél, azonban Észak-Komáromban ez jellemzőbb, amelyet az is mutat, hogy a Városi Rendőrség parancsnoka szerint az lenne az ideális, amennyiben jelenlegi 26 főről 35 főre lehetne emelni az állományi létszámot, így minden 1.000 lakosra egy önkormányzati rendőr jutna.

A személyi állomány korösszetétele nagyfokú hasonlóságot mutat a vizsgált szerveknél. A legnagyobb arányban mindkét szervnél a 35-49 éves korosztály dolgozói vannak képviselve, míg a második leggyakoribb a 26-34 éves korosztály. Eltérést a két önkormányzati rendészeti szerv dolgozói között a 18-25 éves korosztálynál lehet találni, ugyanis a dél-komáromi Közterület-felügyeletnél ebbe a korcsoportba senki sem tartozik, míg a Városi Rendőrségnek kb. 20 %-a az alkalmazottaknak ebbe a korcsoportba sorolható be. A 49-65 év közötti korcsoportba mindkét szervnél 1 főt találhatunk. A korcsoport vizsgálat rávilágít arra, hogy nagyobb arányban sikerült fiatal önkormányzati rendőröket toborozni a Városi Rendőrségnek, mint a dél-komáromi Közterület Felügyeletnek közterület-felügyelőt.

Mind a két önkormányzati rendészeti szervnél problémát látnak az önkormányzati rendészeti dolgozók szakmai felkészültségével, a Városi Rendőrség parancsnoka azonban a képzési-továbbképzési lehetőségeket jobbnak látja, mint a dél-komáromi Közterület-felügyelet vezetője.

A Városi Rendőrség személyi állományát egészítik ki a nem önkormányzati rendőrként dolgozó, azonban a Városi Rendőrség irányítása alatt álló roma polgári járőrök, akik tulajdonképpen intézkedési jogosultsággal nem rendelkeznek, szerepük megfigyelő, lakossággal való kapcsolattartó.

A dél-komáromi közterület-felügyelők 1 db szolgálati gépkocsival, 3 db segédmotor-kerékpárral és 3 db szolgálati kerékpárral rendelkeznek, amely felszerelés elégséges a szolgálat ellátásához.⁵¹³ Az észak-komáromi Városi Rendőrség szintén jól felszereltnek tekinthető, ugyanis 5 jó állapotban lévő rendőrautóval rendelkezik, amely elégségesnek minősül a járőrszolgálati feladatok ellátásához.

Észak-Komárom Önkormányzat Képviselő-testülete rendelkezik komplex, aktualizált közbiztonsági stratégiával, míg Dél-Komárom ilyen dokumentumot 2016-ban még nem fogadott még el.

Mindenképpen szükséges és hasznos a két Komárom önkormányzati rendészeti szerveinek feladatellátást összevetni. Az interjúk alapján megállapítható volt, hogy mindkét településen az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer **hatósági feladatellátása** a jellemző.

Dél-Komárom Közterület-felügyelete jellemzően kevéssé él a bírságolás eszközével (2015-ben 62 fővel szemben 875.000 Ft bírság került kiszabásra)⁵¹⁴, azonban a Városi Rendőrség Észak-Komáromban jelentős összegű bírságot (33.460 Euró, 10.372.600 Ft) szabott ki.

Mindkét szervezetnél jellemző a gyalogos járőrszolgálat ellátása, az állampolgárokkal való kommunikáció és épület, létesítmény és vagyontárgy őrzése.

A Városi Rendőrség esetében erősen jellemző:

1. a tetten ért személy visszatartása,

⁵¹³ Beszámoló a Komáromi Polgármesteri Hivatal 2016. évi működéséről (<https://goo.gl/EdmdH9>) Letöltés dátuma: 2018.12.27.

⁵¹⁴ Beszámoló a Komáromi Polgármesteri Hivatal 2015. évi működéséről (<https://goo.gl/27Cn4M>) Letöltés dátuma: 2018.12.27.

2. a dolog ideiglenes elvétele
3. az igazoltatás,
4. ruházat, csomag, jármű átvizsgálása,
5. tetten ért személy előállítás.

A fentiekkel szemben ritkán történik a dél-komáromi Közterület-felügyeletnél tetten ért személy visszatartása, ruházat, csomag, jármű átvizsgálása, jármű feltartóztatása, tetten ért személy előállítása. Dolog ideiglenes elvételére szinte soha nem kerül sor.

Amennyiben a két önkormányzati rendészeti szerv kényszerítő eszköz használatát vizsgáljuk az alábbi megállapításokat tehetjük:

A dél-komáromi Közterület-felügyelet a rendelkezésére álló kényszerítő eszközök közül kizárólag a testi kényszert alkalmazza, azt is csak ritkán. Ezzel szemben a Városi Rendőrség összes, a rendelkezésére álló testi kényszer alkalmazási lehetőséggel él. A testi kényszert, rendőrbotot, a bilincset viszonylag gyakran alkalmazzák, míg a vegyi eszközt, a szolgálati kutyát és a maroklófegyvert ritkábban. Sem a Városi Rendőrség, sem a Közterület-felügyelet nem használhat vadászpuskát vagy sörétes puskát. Mindenképpen figyelemre méltó, hogy bár azonosak a lehetőségei a kényszerítő eszköz használatára a két önkormányzati rendészeti szervnek, a Városi Rendőrség sokkal többször, nagyobb gyakorisággal él a rendelkezésére álló kényszerítő eszköz használati lehetőségekkel.

A Városi Rendőrség és a Közterület-felügyelet kommunikációjának vizsgálata szükséges ahhoz, hogy a rendészeti szervek tevékenységéről általános képet kaphassunk.

A Városi Rendőrség Észak-Komárom város hivatalos honlapján, a komarom.sk-n rendelkezik aloldallal, ahol általános elérhetőségi adatokat és a tevékenység általános leírását találhatjuk meg.⁵¹⁵ Mivel Észak-Komárom kétnyelvű település, ezért az alapadatok megtalálhatók szlovák és magyar nyelven is. A Városi Rendőrség a fentiekben túl használja a közösségi médiát, fontosabb információi elérhetők a sziaKomarom.sk által üzemeltetett facebook oldalon. A Városi Rendőrség parancsnoka szerint előadás szervezésével, konferenciákon való részvétellel lehet a szakmai munkát javítani, jobb kommunikációt biztosítani. A lakossággal való kapcsolattartást mindenképpen javítani kívánják, ehhez a *community policing* elveit igyekeznek a jövőben a gyakorlatba átültetni. A lakossággal való kommunikációt segíti a 159-es állandó szolgálati szám biztosítása.

A dél-komáromi Közterület-felügyelet külön, önálló aloldallal nem rendelkezik a komarom.hu honlapon, amennyiben szükséges, akkor Dél-Komárom városa által üzemeltetett facebook oldalon az információik elérhetők. A Közterület-felügyelet a tevékenységére újságcikkekben, riportokban, lakossági fórumokon kívánja felhívni a figyelmét. A Közterület-felügyelet vezetője szerint a képviselő-testületi üléseken lehetne a közbiztonság helyzetét értékelni, illetve a helyi újságban kaphatnának egy önálló rovatot.

A Közterület-felügyeletnek a *community policing* megvalósítására nincs kapacitása, azonban biztosítja a 24 órás állandó zöld szám használat lehetőségét a lakosoknak.

A kommunikációs tevékenység összevetése alapján megállapítható, hogy mindkét önkormányzati rendészeti szerv kommunikációs tevékenysége a hivatali kereteken belül értelmezhető, azaz külön kampányokat nem folytatnak, a kommunikációjuk az általános önkormányzati kommunikáció része. A nagyobb létszámkapacitással rendelkező Városi Rendőrség előnyben van a Közterület-felügyelettel szemben, ugyanis a Városi Rendőrség

⁵¹⁵ http://www.komarom.sk/hu/tevekenyseg_201.html Letöltés dátuma: 2017.11.21.

létszámából fakadóan képes lehet arra, hogy a *community policing* elveit alkalmazza a működése során.

VI.5.5. Néhány összegző megállapítás

A vizsgálatok alapján az alábbi releváns következtetések vonhatók le a két település önkormányzati rendszete vonatkozásában:

1. Kétségtől megállapítható, hogy a közös történelmi múltnak nincs hatása az önkormányzati rendszerre, erre vonatkozóan adat vagy információ a kutatás során nem került feltárássra. Ennek oka meglátásom szerint az, hogy 1945 után mind Csehszlovákiában, mind Magyarországon felszámolták az önkormányzatiságot, a korábban kialakult történelmi és jogi kontinuitás évtizedekre megszakadt. Az újonnan létrejött Szlovákia és Magyarország az önkormányzati rendszert szerepét eltérően definiálta. Magyarországon a megengedő államközpontú helyi rendszert, míg Szlovákiában az államközpontú vegyes helyi rendszert alakult ki. A rendszerváltást követően kialakított jogrendszer volt az, amely Dél- és Észak-Komárom önkormányzati rendszerét formálta, nem pedig a közös történelmi múlt.
2. Sem Észak-Komárom, sem Dél-Komárom nem kap állami támogatást az önkormányzati rendszer működtetésére, azonban a rendelkezésre álló önkormányzati forrásból jóval nagyobb arányban fordít közbiztonságra Észak-Komárom, mint Dél-Komárom, holott Dél-Komárom tehetősebb, mint Észak-Komárom. A költségvetési források eltérő rendelkezésre állásának következménye, hogy Észak-Komárom önkormányzati rendszere mind létszámban, mind technikai felszereltségben felülmúlja Dél-Komárom önkormányzati rendszerét, illetve a térfigyelő kamerarendszer működtetése is hatékonyabb az élőerő folyamatos alkalmazása miatt Észak-Komáromban.
3. Az önkormányzati rendszeti szerv nem önálló költségvetési intézmény, jogi személy egyik településen sem, az önkormányzati rendszeti szervek az önkormányzati hivatalok szervezeti egységeként működnek, amely kevésbé biztosít rugalmasságot, azonban kétség kívül költségcsökkentő megoldás. A rugalmatlanság alapvetően a kommunikációban ölt testet, hiszen mindkét önkormányzati rendszeti szerv kommunikációja a hivatali kommunikáció keretében értelmezhető.
4. A Városi Rendőrség és a Közterület-felügyelet személyi állománya hasonló összetételű volt 2016-ban, azzal a különbséggel, hogy Dél-Komáromban hiányoztak a 18-25 éves korosztályhoz tartozó munkavállalók. A személyi állomány végzettségi összetétele és bérezése megegyezik egymással.
5. Az önkormányzati rendőrök és a közterület-felügyelők kényszerintézkedési jogosultsága gyakorlatilag megegyezik egymással, azonban míg az önkormányzati rendőrök Észak-Komáromban a rendelkezésükre álló összes kényszerítő eszközt alkalmazzák, addig Dél-Komárom közterület-felügyelői a kényszerítő eszközökkel alig, vagy nem élnek.

Jelen dolgozat szempontjából a legfontosabb megállapítás, hogy Észak-Komárom Városi Rendőrsége hasonló szervezeti keretek, állomány-összetétel és hasonló hatáskörök mellett jóval nagyobb költségvetési kerettel mellett működik, mint Dél-Komárom Közterület-felügyelete, valamint az önkormányzati rendőrök a rendelkezésre álló kényszerintézkedések és kényszerítő eszközök szinte teljes spektrumát alkalmazzák.

Meglátásom szerint a különbségek az önkormányzati rendszer jogrendszerbeli helyéből fakadnak. A szlovák önkormányzati rendszert az önkormányzati rendőrségek mellett tette le a voksát, az államközpontú vegyes modellt alkalmazva, ezzel – korlátozott - rendőri szerepkört biztosítva az önkormányzati rendszernek. Álláspontom szerint rendőrséget fenntartani,

rendőrségre pénzügyi erőforrást biztosítani **presztízst ad** az önkormányzatnak, így jobban indokolható, elfogadható a magasabb önkormányzati forrás biztosítása. Amennyiben önkormányzati rendőrséget hoz létre az önkormányzat, akkor az önkormányzati rendőr rendőrként viselkedik, alkalmazva a számára a jog által biztosított eszközöket. Hazánkban ezzel szemben a szigorúan államközpontú modellben a közterület-felügyeletet nem tekintik a rendőrség helyettesítőjének, hanem az önkormányzati igazgatás ‘meghosszabbított karja’ (lásd: ‘speciális végrehajtó szerv’) a funkciója.

VI.6. Konklúziók

Az önkormányzati rendészet Szlovákiában komoly jelentőségű és immár komoly hagyományokkal rendelkező rendészeti ágazat, amely megtalálta a helyét és szerepét a szlovák jogrendszerben. Az önkormányzati rendőrségek működése Szlovákiában mindenképpen pozitív, amelyet a csaknem 30 éves múlt bizonyít. Komoly problémának értékelhető azonban, hogy az önkormányzati rendőrök bérezésében és nyugdíjazásában az állami rendőrökhöz képest jelentős különbségek vannak. Mindenképpen szükséges az önkormányzati rendőr és az állami rendőr bérezése közötti különbségek mérséklése vagy megszüntetése, hogy az önkormányzati rendőri pálya vonzó perspektíva maradjon a rendőri állásra pályázók számára.

Az önkormányzati rendőrségek fenntartása állami finanszírozás hiányában terhet jelent az önkormányzatok számára, azonban az önkormányzati rendőrség működtetése hatékony eszköznek bizonyult a közrend és közbiztonság fenntartására, így az önkormányzatok fenntartják és működtetik a rendőrségeiket.

A közbiztonság, mint kooperációs termék kialakításában az önkormányzati rendőrségek Szlovákiában komoly szerepet játszanak, sok helyen tehermentesítve ezzel az állami rendőrséget. Problémaként jelentkezik az önkormányzati rendőrségeknél az önkormányzatok politikai vezetése részéről a túlzott, irreális elvárások, kérések, amelyeknek a korlátozott hatáskörrel rendelkező önkormányzati rendőrségek nem tehetnek eleget.

Az önkormányzati rendőrségnél dolgozók álláspontja szerint az önkormányzati rendőrség hatásköreinek további bővítése lehetséges és szükséges, amellyel a hatékonyságot lehet növelni. A közlekedési kihágások feltárása érdekében szükséges lehet pl. a sebességmérő készülékek telepítésére és üzemeltetésére is felhatalmazni az önkormányzati rendőrségeket.

Áttekintve a szlovák önkormányzati rendőrségre vonatkozó jogi szabályozást és összevetve a hazai önkormányzati rendészetre vonatkozó szabályozással az alábbi megállapítások tehetők:

1. Legfontosabb különbségnek a szlovákiai és magyar önkormányzati rendészeti jogrendszer között az, hogy a szlovák jog megengedi az állami rendőrség mellett önkormányzati rendőrségek létrehozását, így a rendőrségi modell decentralizáltnak tekinthető, szemben a hazai szabályozással, amely az önkormányzati rendőrségek működését nem engedi meg.
2. A szlovákiai önkormányzati rendészeti joganyag egységesnek tekinthető, szemben a hazai széttagolt szabályozással. Míg hazánkban több különböző, specializált önkormányzati rendészeti szervtípus hozható létre (pl. közterület-felügyelet, mezei őrszolgálat, halőrség), addig Szlovákiában az önkormányzati rendészet a községi rendőrségről szóló törvény alapján egységes, szakfeladatokra külön rendészeti szerveket nem hozhatnak létre.
3. Az önkormányzati rendőrségek Szlovákiában, csakúgy mint az önkormányzati rendészeti szervek hazánkban (kivéve a mezőőröket), nem részesülnek állami támogatásban, így az, hogy egy szlovákiai vagy magyarországi önkormányzat hoz-e

létre önkormányzati rendészeti szervet a település költségvetési helyzetétől is nagy mértékben függ.

4. Mind a hazai, mind a szlovákiai önkormányzati rendészetre jellemző a rendészeti dolgozók nem kielégítő bérezése, amely gondot okozhat a toborzás és az állomány megtartása során.
5. A szlovákiai önkormányzati rendőrségek jogosultak szabálysértési eljárások lefolytatására is, míg a magyarországi önkormányzati rendészeti szervezeteknek ilyen joguk nincs.
6. Az állam sem Szlovákiában, sem Magyarországon nem szervez megfelelő, kielégítő továbbképzéseket az önkormányzati rendészeti területen dolgozóknak.
7. A szlovákiai önkormányzati rendőrségek és az állami rendőrségek közötti kooperáció hasonló, mint a magyarországi állami rendőrség és az önkormányzati rendészeti szervek között, azaz a formalizált együttműködésen és az informális egyeztetéseken túl a koordináció hatékonyságát biztosító közös, összehangolt technológiai háttértámogatás nem létezik.
8. A magyarországi rendészet támaszkodik a civilek önszerveződő képességeire a rendészet területén a polgárőrségek képében. Ezzel szemben Szlovákiában a polgárőrséghez hasonló, civil önszerveződő közösségek nem léteznek.

VII. Önkormányzati rendszer Franciaországban

VII.1. Franciaország rendészeti igazgatásának fejlődése

Rendkívül fontosnak tartottam, hogy a nemzetközi önkormányzati rendészeti kutatásaim során külön megvizsgálhassam Franciaország önkormányzati rendészeti igazgatását.⁵¹⁶ Ennek oka az, hogy Franciaország mintául szolgált több európai állam igazgatási és rendészeti struktúrájának kiépítésében. Külön kíváncsi voltam arra, hogy ezen ‘mintaország’ rendészeti igazgatása miképpen fejlődött és ezen fejlődés milyen hatással járt az önkormányzati rendszerre.

Franciaország rendészeti igazgatása kapcsán a szakemberek túlnyomó többségének az jut eszébe, hogy Franciaország a mintapéldája a napóleoni rendészeti modellnek.⁵¹⁷ Bill Tupman és Alison Tupman a napóleoni modellben a rendészetet két nagy részre bontja: rendőrség és csendőrség, azonban a modellben kevésbé van jelen egy harmadik rendészeti ág: az önkormányzati rendészet, holott a napóleoni modellt használó Franciaországban a rendőrség és a csendőrség mellett komoly tényező volt és ismételten egyre komolyabb tényezővé kezd válni az önkormányzatok legfontosabb rendészeti szerve, a *police municipale*, azaz önkormányzati rendőrség.

A korai francia államban a közrend és közbiztonság fenntartása a földesurak és a városi hatóságok hatáskörébe tartozott. Ekkor még az igazságszolgáltatás és a rendészet nem különült el egymástól.⁵¹⁸

Különös jogállással rendelkezett már a középkorban Párizs, ahol a királyi előjáró egyszerre volt bíró, katonai és rendészeti vezető. Párizs rendvédelmét az előjáró irányítása alatt két testület látta el: a királyi őrség és a polgárok őrsége. Ezen modellt követte később számos más francia királyi város is.⁵¹⁹

A XIV. század végére már tanúi lehettünk annak, hogy megjelent az igény a francia állam központosítására, amely természetesen érintette a rendészetet is. IV. Károly francia király felhatalmazta Párizs előjáróját, hogy Franciaország egész területén vád alá helyezhesse a gonosztevőket és ebbéli munkáját minden királyi tisztviselőnek segíteni kellett.⁵²⁰

A XVI. században az önkormányzati rendészet mellett már megjelent a francia állami rendészet a későbbi *gendarmerie*, azaz csendőrség képében, amelynek feladata akkor a városok közötti kommunikációs útvonalak felügyelete és fenntartása volt.⁵²¹ A városokban ekkor önkormányzati vagy polgári őrség működött, amely megfeleltethető volt a későbbi önkormányzati rendőrségnek, tagjai pedig fizetést kaptak szolgálatukért.⁵²²

Hatását tekintve mérföldkőnek tekinthető a párizsi állami rendőrség létrehozása, ugyanis az mintájául szolgált később más államok állami rendőrségeinek kialakításának. A rendőrség párizsi államosításának oka Párizs hírhedten rossz közbiztonsága volt. XIV. Lajos 1666-ban egy bizottságot állított fel, amelynek feladata a párizsi rendőrség átalakítása volt. A bizottság

⁵¹⁶ A dolgozat ezen fejezete megjelent a *Iustum Aequum Salutare* folyóirat 2018/2. számában.

⁵¹⁷TUPMAN-TUPMAN (1998) i. m. 12-13.

⁵¹⁸ Antoine Elisabeth Cléophas Darest de La CHAVANNE: *Histoire de l'administration en France et des progrès du pouvoir royal, depuis le règne de Philippe-Auguste jusqu'à la mort de Louis XIV.* Guillaumin, Paris, 1848. 218.

⁵¹⁹ Uo. 221-222.

⁵²⁰ Uo. 222-223.

⁵²¹ René LEVY: *The Police and the Criminal Justice System in France.* In.: Ajay K. MEHRA-René LEVY (szerk.): *Police, State & Society.* Noida, Dorling Kindersley, 2011. 65.

⁵²² CHAVANNE (1848) i. m. 228.

munkája két irányú volt. Egyrészt igyekeztek a rossz közbiztonság okait felszámolni azzal, hogy újrászabályozták – mai szóhasználattal – a településképet, településüzemeltetést (nyilvános kutakat ásattak, megtisztították a csatornákat, leköveztették az utakat), valamint a közbiztonság biztosítására új szabályokat alkottak (fegyverviselés, csavargás szabályozása). Másrészt a szabályok végrehajtásáért felelős testületet, a rendőrséget is megreformálták, állami irányítás alá helyezték, mégpedig úgy, hogy a közrend, közbiztonság, köztisztaság, utcai világítás feletti jogkört egy királyi tisztviselőhöz delegálták 1667-ben, megfosztva ezzel a várost ezen irányú jogosítványaitól.⁵²³ A párizsi állami rendőrség hatáskörei 1667-től fokozatosan bővültek, az állami rendőrség a francia abszolutista állam fontos részévé vált. A XVIII. század elején a párizsi rendőrség hatáskörei közé tartozott a vallásrendészet, az erkölcsrendészet, közrendészet, sajtórendészet, egészségügyi-, vagy orvos rendészet, útrendészet, cselédrendészet, koldusrendészet, politikai rendészet, bűnügyi rendészet.⁵²⁴

Az 1789-es francia forradalmat követő bizonytalanságban a közrend fenntartása az állam egyik kiemelt prioritásává vált, ezért 1791-ben már sor került a rendkívül sokszínű városi rendészet egységesítésére,⁵²⁵ illetve a francia állam megpróbálta az önkormányzati őrségeket állami kontroll alá helyezni. Az állami kontroll kiterjesztésének alapvetően két útja volt: önkormányzati őrségek állami rendőrségi szervezetbe integrálása, illetve a helyi rendőrparancsnok (*commissaire de police*) állami kinevezése. Az állam központosítási igényének megfelelően az 5.000 fős lakosságszámot elérő településeken a rendőrparancsnokot Napóleon alatt már egy rövid listáról a prefektus választotta ki, mellőzve ezzel az önkormányzati vezetőket és a polgármestert.

A prefektus által kiválasztott rendőrparancsnok alatt azonban olyan rendőrök álltak, akiket az önkormányzat fizetett és választott ki. Nem véletlen, hogy ezt a rendszert számos kritikával illették. A kritikák hatására a prefektus megkapta 1864-ben a jogot, hogy a polgármester javaslatára kinevezze a rendőröket, ezzel tovább erősítve az állami befolyást. Az 1884-es jogszabályváltozások annyit finomítottak a szabályozáson, hogy rögzítették, hogy a polgármester a névleges vezetője a rendőrségnek és a prefektussal egyetértésben van joga kiválasztani rendőröket.⁵²⁶

A francia önkormányzati rendészet vizsgálatánál nem hagyható figyelmen kívül a vidék önkormányzati rendészete sem, ugyanis a francia önkormányzati rendészet vidéki, külterületekre vonatkozó ága is figyelemre méltó történelmi fejlődésen ment keresztül. Az önkormányzati rendészet külterületi ágának hivatalos elismerése 1791-re tehető, amikor is az önkormányzatok felhatalmazást kaptak arra, hogy a polgármester felügyelete mellett mezei őrsőket (*gardes champêtres*) alkalmazzanak a termények védelmére és a vidéki közrend és közbiztonság felügyeletére.⁵²⁷ A mezei őrső intézménye a hivatalos elismerést megelőzően már jóval korábban is létezett. 1369-ben V. Károly király a termények őrzésére rendelte el az első mezei őrső alkalmazását.

A mezei őrső alkalmazása 1791-ben még csak lehetőség volt, azonban az 1795-ös francia ellátási krízis idején kötelezővé tették a mezei őrső alkalmazását a vidéki önkormányzatok számára. Az önkormányzatok kezdetben vonakodtak a kötelező kinevezés végrehajtásának eleget tenni, később azonban elismert és megbecsült intézménnyé nőtte ki magát a mezei őrső Franciaországban.⁵²⁸

⁵²³ SALLAI János: Rendészet, rendészettudomány szülőházaja: Franciaország (kézirat). 2.

⁵²⁴ Uo.

⁵²⁵ Clive EMSLEY: A typology of nineteenth-century police. *Crime, Historie & Sociétés*. vol. 3., no. 1. (1999) 34.

⁵²⁶ Uo. 34.

⁵²⁷ Uo. 35.

⁵²⁸ Uo. 35.

A rendészet központosítására irányuló törekvések ellenére kétségkívül megállapítható, hogy a francia rendészet alapvetően három pólusú (állami rendőrség, csendőrség, önkormányzati rendészet) maradt, amelynek megkérdőjelezhetetlen szereplője volt az önkormányzati rendészet. A francia rendészeti modellt, a három pólusból álló rendészeti struktúrát, a napóleoni hódításokat követően széles körben kezdték el alkalmazni Európában, Latin-Amerikában és Ázsiában is.⁵²⁹⁵³⁰

A három pólusú rendészeti modell egészen a II. világháborúig nem változott, megmaradt és jelentős szerepet játszott a városokban a polgármester irányítása alatt álló önkormányzati rendőrség, illetve vidéken a mezei őrség. Jelentős változás a Vichy kormány alatt következett be, amikor is az állami rendőrség, a *Police Nationale* a 10.000 fő feletti városokban is kizárólagos rendészeti hatásköröket kapott az önkormányzati rendőrségek rovására, a 10.000 fő alatti településeken pedig a *Gendarmerie Nationale*-hez telepítették a települési rendészeti feladatokat⁵³¹, ezzel gyakorlatilag megszüntetve, marginalizálva az önkormányzati rendőrségeket.⁵³²

A világháborút követően láthattuk, hogy köszönhetően a Vichy kormány intézkedéseinek, a francia önkormányzati rendészet háttérbe szorult, azonban a vidék önkormányzati rendészete még egy ideig megmaradt a korábbi formájában. 1958-ban azonban megszüntették azt az előírást, hogy a vidéki településeken kötelező mezei őrséget alkalmazni, valamint a mezei őrség elvesztették a rendészeti funkcióik jelentős részét,⁵³³ így a XX. század közepére a francia jogrend eljutott odáig, hogy az önkormányzati rendészeti szervezetet szinte teljes egészét 'államosították'.

Az önkormányzati rendészet 'újralfelfedezését' Franciaországban is a XX. század vége hozta el, amikor is az önkormányzati rendészet ismét előtérbe került, ugyanis a nemzetközi tendenciákkal párhuzamosan megnőtt az érdeklődés a rendészet decentralizációja iránt.

Az önkormányzati rendészet francia 'újralfelfedezésének' oka az volt, hogy több önkormányzat számára úgy tűnt, hogy az állami rendőrség nem tud hatékonyan szembeszállni a bűnözéssel, ezért az önkormányzati rendészet fejlesztését a bűnözés okozta kihívással szembeni egyfajta válasznak tekintették. Érdekesség, hogy Franciaországban az önkormányzati rendészet újbóli felfedezése alapvetően a jobboldali polgármestereknek köszönhető, ugyanis ők voltak azok, akik az önkormányzati rendészetet a zászlajukra tűzték, még úgyis, hogy az önkormányzati rendőrségek működésének jogi alapjai akkor már/még nem voltak tisztázottak.⁵³⁴

A francia önkormányzati rendészet viszonylag szerencsés helyzetben volt, mivel az önkormányzati rendészet történelmi gyökerei mélyek voltak és a marginalizálódás időszaka is csak néhány évtizedet vett igénybe, így volt hova visszanyúlni az önkormányzatoknak és az állami jogalkotónak, amikor újból felmerült az igény az önkormányzati rendészet megerősítésére. Jelenleg az önkormányzati rendészet ismételt, egyre jelentősebb térnyerésének lehetünk tanúi és a francia rendészet szereplőinek véleménye alapján biztosan állíthatjuk, hogy a *Police Nationale* és a *Gendarmerie Nationale* több területen veszít jelentőségéből.

⁵²⁹ Malcom ANDERSON: *In Thrall to Political Change Police and Gendarmerie in France*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 10-11.

⁵³⁰ Lásd még: Önkormányzati rendészet Spanyolországban, Olaszországban, Ausztriában

⁵³¹ LEVY (2011) i.m. 65.

⁵³² Rob MAWBY: *Policing Across The World. Issues for the Twenty-first Century*. New York, Routledge, 2006. 148.

⁵³³ Ordonnance n° 58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le Code de procédure pénale

⁵³⁴ MAWBY (2006) i.m. 148.

Franciaországban jelenleg mintegy 36.000 önkormányzat található, amelyek közül 4.000 önkormányzat 22.000 önkormányzati rendőrt foglalkoztat.⁵³⁵

VII.2. Az önkormányzati rendészet Franciaországban

Ahogy fentebb már írtam, Franciaországra alapvetően a három pólusból álló rendészet volt a jellemző. A II. világháború alatt és az azt követő néhány évben a három pólusú rendészet harmadik pólusa, az önkormányzati rendészet gyakorlatilag megszűnt, a helyi rendészet a nagyobb településeken *Police Nationale*, valamint a kisebb településeken és a vidéki területeken a *Gendarmerie Nationale* körül összpontosult. A két pólusú rendészeti modell azonban az utóbbi évtizedekben ismét három pólusúvá kezdett válni, az önkormányzati rendészet újrafelfedezésének, újraéledésének lehetünk tanúi. Ez jól látható a *Police Nationale* és a *Gendarmerie Nationale*, illetve az önkormányzati rendészetben dolgozók létszámának összehasonlításából is⁵³⁶, ugyanis az önkormányzati rendészetben dolgozók létszáma sokkal gyorsabban és nagyobb arányban emelkedik, mint a *Police Nationale* és a *Gendarmerie Nationale* létszáma.

Állomány tényleges létszáma	<i>Police Nationale</i>	<i>Gendarmerie Nationale</i>	<i>Police municipale</i>
2013. december 31.	142.300 fő	95.300 fő	27.259 fő ⁵³⁷
2014. december 31.	142.800 fő	95.200 fő	28.318 fő ⁵³⁸
2015. december 31.	144.000 fő	95.400 fő	29.285 fő ⁵³⁹
2016. december 31.	145.600 fő	95.900 fő	31.753 fő ⁵⁴⁰

7. táblázat – Forrás: szerző saját szerkesztése.

A jelenleg hatályos francia önkormányzati rendészeti joganyag áttekintését megelőzően mindenképpen szükséges az, hogy a francia önkormányzati rendészet alkotmányjogi alapjait vizsgálat alá vonjuk.

A jelenleg hatályos francia alkotmányt, az V. Köztársaság Alkotmányát, Charles de Gaulle írta alá 1958. október 4-én. Az V. Köztársaság Alkotmányának 72.-75. cikkelye szól Franciaország közigazgatási felosztásáról és az önkormányzatokról. A francia alkotmány, hasonlóan a magyar Alaptörvényhez, nem tartalmaz önkormányzati rendészetre vonatkozó rendelkezéseket, azonban ellentétben hazánk Alaptörvényével, az állami rendészet sem jelenik meg benne.⁵⁴¹

Az önkormányzati rendészet legfontosabb szereplője, az önkormányzati rendőrség, a tetszhalott állapot évtizedeit követően a *Code de procédure pénale* (Büntetőeljárás Kódex) 1972-es és 1978-as módosításával⁵⁴² került vissza a francia jogrendszerbe, ugyanis az önkormányzati rendőrök rendőri jogállását ekkor nevesítették.

Az önkormányzati rendészet alapvető szabályait⁵⁴³ az 1996-ban és 2000-ben elfogadott *Code général des collectivités territoriales* (A helyi és regionális önkormányzati Kódex) tartalmazza,

⁵³⁵ <https://goo.gl/RDQPXi> Letöltés dátuma: 2017.10.02.

⁵³⁶ <https://goo.gl/77658C> Letöltés dátuma: 2017.09.14.

⁵³⁷ <https://goo.gl/gcpfmq> Letöltés dátuma: 2017.10.02.

⁵³⁸ <https://goo.gl/iVz8BM> Letöltés dátuma: 2017.10.02.

⁵³⁹ <https://goo.gl/V8Hgi8> Letöltés dátuma: 2017.10.02.

⁵⁴⁰ <https://goo.gl/RDQPXi> Letöltés dátuma: 2017.10.02.

⁵⁴¹ Constitution du 4 octobre 1958

⁵⁴² https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000704937&pageCourante=02936

⁵⁴³ Lásd még a francia jogszabályok elfogadásával kapcsolatosan Jakab András és Szilágyi Emese Sarkalatos törvények a magyar jogrendben írását. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_32_Jakab.pdf

illetve bőven találhatunk az önkormányzati rendőrségre és rendészetre vonatkozó szabályokat a *Code de la sécurité intérieure*-ben (Belbiztonsági Kódex).

A *Code général des collectivités territoriales*-ban külön fejezet (II. fejezet) szól az önkormányzati rendészetről és ezen fejezet keretében határozták meg az önkormányzati rendőrség fő feladatait is. A francia szabályozás szerint tehát az önkormányzati rendőrség csak egy része az önkormányzati rendészetnek. Mindenképpen kiemelendő, hogy hazánkban nem lehet önkormányzati rendőrséget létrehozni, ugyanis az Alaptörvény 46. cikk (2) bekezdése kizárja ezen lehetőséget. Az, hogy Franciaországban önkormányzati rendőrség létrehozása lehetséges, megalapozza a magyarországinál erősebb jogosítványokkal rendelkező francia önkormányzati rendészeti szervek működését.

Figyelmünket kizárólag az önkormányzati rendészeti szervekre irányítva megállapíthatjuk, hogy a francia szabályozással szemben hazánkban csak az önkormányzati rendészeti létrehozására történő felhatalmazást találhatunk az önkormányzati törvényünkben⁵⁴⁴, az önkormányzati rendészeti szervekre vonatkozó részletszabályok szétszórva találhatók különböző ágazati törvényekben, ezzel igencsak széttagoltta téve az önkormányzati rendészeti joganyagot.

A francia önkormányzati rendészeti szervek közül, ahogy korábban már említettem, kiemelésre került a *Code général des collectivités territoriales*-ban az önkormányzati rendőrség. Az önkormányzati rendőrség jogszabályban meghatározott célja, hogy biztosítsa a közrendet, a védelmet, a közbiztonságot és a közegészséget.⁵⁴⁵ Összevetve a francia és a magyarországi szabályozást szembevetve, hogy az Möt. nem rögzíti a közrendet és a közegészséget az önkormányzati rendészeti feladati között, csak a közbiztonságot és a vagyon és más értékek védelmét⁵⁴⁶. Az Alaptörvény alapján a közrend védelme a rendőrség feladata⁵⁴⁷, míg a közegészség védelmének megteremtésében az állam és az önkormányzat, így az önkormányzati rendészeti is egyaránt szerepet játszik.⁵⁴⁹ Az előbbieket alapján levonható az a következtetés, hogy a francia és a magyarországi szabályozás önkormányzati rendészeti alapvető céljai tekintetében nagyon hasonló, különbség a közrenddel kapcsolatos feladat deklarálásában mutatkozik.⁵⁵⁰ Amennyiben áttekintjük a legjelentősebb hazai önkormányzati rendészeti szervre, a közterület-felügyeletre vonatkozó szabályozást, láthatjuk, hogy a közrend védelmében való közreműködés jelenik meg feladatként,⁵⁵¹ szemben a francia szabályozással, amely a közrend biztosításának feladatát írja elő.

A francia szabályozás példálózó felsorolást ad arra nézve, hogy melyek az önkormányzati rendőrség feladatai a közrend, a védelem, a közbiztonság és a közegészség tekintetében. A felsorolás része:

1. a közterületek védelme,

⁵⁴⁴ Möt. 17. § (1) bekezdés

⁵⁴⁵ Code général des collectivités territoriales 2212-2. cikkely

⁵⁴⁶ Möt. 17. § (1) bekezdés

⁵⁴⁷ Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdés 46. cikk (1) bekezdés

⁵⁴⁸ Az Alaptörvény 2018. október 14-ig hatályos XXII. cikk (3) bekezdésének szövege szólt olyan önkormányzati rendelet létrehozásának lehetőségéről, amellyel a **közrend**, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen magyarországi önkormányzati rendelet végrehajtásában az önkormányzati rendészetnek szerepe volt még úgyis, hogy helyszíni bírság kiszabásának lehetőségét törvény zárta ki.

⁵⁴⁹ Lásd még: Möt. 13. §-ában felsorolt feladatok közül egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások, környezet-egészségügy

⁵⁵⁰ Nem véletlen, hogy a hazai szakirodalomban többször, újra és újra visszatérően felmerül a közrend és közbiztonság definiálásának kérdése.

⁵⁵¹ Kftv. 1. § (4) bekezdés d) pont

2. köznyugalom megzavarását okozó magatartások elhárítása,
3. rend fenntartása nagyobb tömegeket vonzó rendezvényeken,
4. élelmiszerbiztonsági felügyelet gyakorlása,
5. megfelelő óvintézkedések megtétele a közveszély elhárítására,
6. ideiglenes intézkedések meghozatala mentálisan beteg személyekkel szemben, amennyiben mentális állapotuk a közérkölcst, személyeket vagy vagyont fenyeget,
7. veszélyes vagy vadállatok kóborlása esetén eljárás lefolytatása.⁵⁵²

Bizonyos feltételek fennállása esetén a *Code général des collectivités territoriales* alapján a polgármester közlekedésrendészeti hatásköröket gyakorolhat a települések belterületén az állami utak, a megyei utak, illetve az összekötő utaknak és a külterületi közutak vonatkozásában.⁵⁵³ Ezen hatáskörök jóval szélesebb körűnek tűnnek, mint a hazai önkormányzati rendszet számára rendelkezésre álló közlekedésrendészeti hatáskörök.

A közlekedésrendészeti hatáskörökön túl egyéb, önkormányzati rendszetbe sorolt feladatok ellátására is kötelezi a *Code général des collectivités territoriales* a polgármestert. Ezen feladatokat a *Code général des collectivités territoriales Pouvoirs de police portant sur des objets particuliers* azaz különös tárgyakhoz kapcsolódó rendészeti hatásköröknek nevezi.⁵⁵⁴ A különös tárgyakhoz kapcsolódó rendészeti hatáskörök közé tartozik a közlekedésrendészeti hatáskörökön túl:

1. temetkezési és sírhely rendszet,⁵⁵⁵
2. külterületek rendszete,⁵⁵⁶
3. egyéb rendészeti hatáskörök (pl.: vízi rendszet, építésrendszet).

Az egyes önkormányzati rendészeti hatáskörökből fakadó feladatokat Franciaországban nem feltétlenül az önkormányzati rendőrség, hanem az állam rendészeti szervei vagy az önkormányzat más hatóságai, köztük a mezei őrök hajtják végre.⁵⁵⁷

Levonhatjuk a világos következtetést, hogy a *Code général des collectivités territoriales* szabályozása, a hazai önkormányzati rendészeti szabályozással szemben az önkormányzati rendszetet, mint az önkormányzatok rendészeti jellegű jogosítványait magában foglaló szabályok halmazát fogja fel, felsorolva, hogy mely ügykörök minősülnek önkormányzati rendészeti, illetve rendőrségi ügyeknek.⁵⁵⁸ A hazai szabályozásban az önkormányzati rendszet ilyen irányú meghatározására nem találunk példát, nem találunk tételes felsorolást arra nézve, hogy pontosan mit tekinthetünk a magyar jog szerint önkormányzati rendszetnek.

Mindenképpen szót kell ejteni arról, hogy mely tisztviselők dolgozhatnak a francia önkormányzati rendszet keretében. A francia önkormányzati rendszet egyrészt magában foglalja az önkormányzati rendőrséget, ahol önkormányzati rendőrök dolgoznak, másrésztől elkülönülnek az önkormányzati rendőröktől a mezei őrök, illetve közúti biztonsági felügyelők (*agents de sécurité de la voie publique*, röviden: ASVP), akik jogállását nem a *Code général des collectivités territoriales*, hanem a *Code de la Route* (Közlekedési Kódex)⁵⁵⁹ határozza meg.

⁵⁵² Code général des collectivités territoriales 2212-2. cikkely

⁵⁵³ Code général des collectivités territoriales 2213-as. cikkely

⁵⁵⁴ Code général des collectivités territoriales II. könyv III. fejezet

⁵⁵⁵ Code général des collectivités territoriales 2213-as cikkely 7-15. bekezdés

⁵⁵⁶ Code général des collectivités territoriales 2213-as cikkely 17-20. bekezdés

⁵⁵⁷ Code général des collectivités territoriales 2214-es cikkely

⁵⁵⁸ Hasonló szabályozást találhatunk az osztrák jogban, ahol felsorolásszerűen megtalálhatók az önkormányzat rendészeti feladatai. Lásd még: Bundes-Verfassungsgesetz 118. cikkely

⁵⁵⁹ Code de la Route 130-4

VII.3. Önkormányzati rendőrségek Franciaországban

Az önkormányzati rendőrség működéséért a felelősség az állami irányítás alatt a polgármesterre hárul az 1996-ban megalkotott francia szabályozás szerint.⁵⁶⁰ Ez a szabályozás két okból is figyelemre méltó:

1. az állami irányítás jogszabályban való szerepeltetése utal az önkormányzati rendőrség állammal való szoros kapcsolatára. Összehasonlítva a hazai szabályozással a francia szabályozást megállapíthatjuk, hogy hazánkban nemhogy az önkormányzati rendészet erős állami kontrollja nincs kimondva, de még az önkormányzati rendészet felügyelete is felülvizsgálatra szorul.⁵⁶¹
2. az önkormányzati rendőrség működése iránt való felelősség a polgármesterre hárul, amely az önkormányzati rendészet önkormányzati, politikai vetületét domborítja ki. Hazánkban az önkormányzati rendészet iránt való polgármesteri felelősség nincs explicit rögzítve, azonban levezethető az önkormányzati törvényből, hogy az önkormányzati rendészet politikai irányítása a polgármester és a képviselő-testület felelőssége.

Külön kódex, a *Code de la sécurité intérieure* rendelkezik a francia belbiztonságról, amelynek IV. könyve a *Police Nationale*-ről és a *Gendarmerie Nationale*-re, az V. könyve pedig a *Polices Municipales*-ra vonatkozó szabályokat tartalmazza.

Előjáróban leszögezhetjük, hogy az önkormányzati rendőrségek *Police Nationale*-hoz és a *Gendarmerie Nationale*-hez fűződő viszonya alapvetően kiegészítő jellegű, azaz az önkormányzati rendőrség nem helyettesíti, hanem kiegészíti a *Police Nationale* és a *Gendarmerie Nationale* munkáját.

Önkormányzati rendőrséget települési önkormányzat vagy önkormányzati társulás önként vállalt feladatként hozhat létre Franciaországban, illetve 20.000 fős lakosság számot el nem érő települések (a megállapodást aláíró települések lélekszáma nem lehet több 50.000 főnél) megállapodhatnak egymással egy vagy több önkormányzati rendőr alkalmazásáról, akik így több településen látják el feladatukat.⁵⁶² A francia szabályozáshoz nagyon hasonló a hazai szabályozás, ugyanis Magyarországon is van lehetőség önkormányzati társulást létrehozni önkormányzati rendészeti feladatok ellátására, így megosztva a költségeket, racionalizálva az önkormányzati rendészet feladatait.⁵⁶³⁵⁶⁴

A francia jogrend ismeri azon lehetőséget, hogy a különösen sok embert vonzó rendezvények (pl.: sport és kulturális rendezvények) vagy természeti katasztrófák esetén szomszédos vagy egy agglomerációba tartozó önkormányzati rendőrségek rendőrei feladatokat lássanak el egy az illetékességi területekbe nem tartozó önkormányzat közigazgatási határain belül. Franciaországban az ilyen irányú polgármesteri kérelmet a prefektus hagyja jóvá.⁵⁶⁵⁵⁶⁶

⁵⁶⁰ Code général des collectivités territoriales 2212-1. cikkely

⁵⁶¹ BACSÁRDI - CHRISTIÁN (2017) i. m. 35.

⁵⁶² Code de la sécurité intérieure 512-1. cikkely

⁵⁶³ Kftv. 1. § (2a) bekezdés és Möt. 87. §

⁵⁶⁴ Korábban rámutattam, hogy a hazai szabályozás sajnos nem kedvez a rendészeti feladatokat ellátó társulások létrehozásának, így csak elvétve találhatunk példát ilyen társulások működtetésére.

⁵⁶⁵ Code de la sécurité intérieure 512-3. cikkely

⁵⁶⁶ Hasznos és mindenképpen költségtakarékos megoldás lehetne a magyar jogrendszerben ezen lehetőség alapjainak Erfesz tv.-ben való megteremtése, ugyanis ezáltal lehetőség lenne például a nagyobb tömegeket vonzó rendezvények szakszerű önkormányzati rendészeti felügyeletének szakszerű biztosítására.

Az önkormányzati rendőrség rendőret a polgármester vagy önkormányzati társulás esetén a társulás elnöke választja ki, azonban a kiválasztást jóvá kell hagyni az ügyésznek, illetve a prefektusnak. A jóváhagyás addig érvényes, amíg a rendőr az önkormányzatnál dolgozik. Amennyiben az önkormányzati rendőr másik városban vagy társulásban kap új rendőri megbízatást, akkor ezt az ügyész felé kell bejelenteni. A jóváhagyást a polgármesterrel való konzultáció után az ügyész vagy a prefektus felfüggesztheti, illetve sürgős esetekben az ügyész konzultáció nélkül is dönthet a felfüggesztésről.⁵⁶⁷ Hasonló szabályozást a hazai Erfesz tv. csak nyomokban ismer, ugyanis hazánkban a rendőrség adja ki a rendészeti feladatokat ellátó személy részére szolgálati igazolványokat, illetve vonja vissza őket.⁵⁶⁸ Az, hogy az önkormányzati rendőrök kinevezése két hatóságtól (ügyészség és prefektus) is függ, mindenképpen erősebb felügyeletet jelent, mint a hazai szabályozás, ahol a rendőrség végzi a szolgálati igazolványok adminisztrációját.

Az önkormányzati rendőrség rendőreinek szolgálati igazolványa, egyenruhája, a szolgálati járművének jelzései és a felszerelés típusai belügyminiszteri rendelet szerint egységesek Franciaországban, azzal, hogy ezek nem lehetnek összetéveszthetők a *Police Nationale* és a *Gendarmerie Nationale* által használt igazolvánnyal, egyenruhával és felszerelésével.⁵⁶⁹ Nem ismertetve a belügyminiszteri rendelet nagyon aprólékos rendelkezéseit⁵⁷⁰ mindenképpen kiemelésre érdemesnek tartom az önkormányzati rendőrségeken belül a belügyminiszter által meghatározott kategóriákat. Az egyes kategóriákon belüli rangokat eltérő vállalappal jelzik. Az önkormányzati rendőröket alapvetően három kategóriába sorolták⁵⁷¹:

C kategória	B kategória	A kategória
Járőr gyakornok (<i>gardien stagiaire</i>)	Önkormányzati rendészeti szolgáltatások parancsnoka – gyakornok (<i>chef de service de police municipale stagiaire</i>)	Önkormányzati rendészet igazgatója – gyakornok (<i>directeur de police municipale stagiaire</i>)
Járőr (<i>gardien titulaire</i>)	Önkormányzati rendészeti szolgáltatások parancsnoka (<i>chef de service de police municipale</i>)	Önkormányzati rendészet igazgatója (<i>directeur de police municipale</i>)
Kiemelt járőr (<i>gardien principal</i>)	Önkormányzati rendészeti szolgáltatások parancsnoka – 2. osztályú kiemelt (<i>chef de service de police municipale principal de 2e classe</i>)	
Tizedes (<i>brigadier</i>)	Önkormányzati rendészeti szolgáltatások parancsnoka – 1. osztályú kiemelt (<i>chef de service de police municipale principal de 1re classe</i>)	
Tizedes parancsnok (<i>brigadier-chef</i>)		

⁵⁶⁷ Code de la sécurité intérieure 511-2. cikkely

⁵⁶⁸ Erfesz tv.

⁵⁶⁹ Code de la sécurité intérieure 511-4. cikkely

⁵⁷⁰ Arrêté du 5 mai 2014 relatif aux tenues des agents de police municipale, pris en application de l'article L. 511-4 du code de la sécurité intérieure

⁵⁷¹ Arrêté du 5 mai 2014 relatif aux tenues des agents de police municipale, pris en application de l'article L. 511-4 du code de la sécurité intérieure 18. cikkely

Kiemelt vezető tizedes (<i>brigadier-chef principal</i>)		
Önkormányzati rendészeti parancsnok (chef de police municipale)		

8. táblázat - Forrás: szerző saját szerkesztése.

Az önkormányzati rendőrök egységes megjelenése Franciaországban biztosított. Az egységesítést elősegítő szabályok hazánkban is megtalálhatók, részint magasabb⁵⁷², részint alacsonyabb⁵⁷³ szintű jogszabályokban meghatározva, azonban hazánkban, ellentétben Franciaországgal, a rendészeti feladatokat ellátó személyek megjelenése még mindig eltérő képet mutat.⁵⁷⁴

Az önkormányzati rendőrség rendőrei a polgármester kérésére, a prefektus engedélyével jogosultak lehetnek fegyver viselésére. Önkormányzati társulásban fenntartott önkormányzati rendőrség esetén a kérést a társulásban részt vevő minden önkormányzat polgármesterének támogatnia kell. A francia Államtanács rendeletben határozza meg, hogy milyen feladatot végző önkormányzati rendőrök viselhetnek fegyvert, illetve meghatározza azt is, hogy milyen kategóriájú és típusú fegyverek használhatók:⁵⁷⁵

1. B kategóriás fegyverek: 38-as kaliberű speciális revolverek, 7,65-ös kaliberű kézfegyverek, 44-es kalibert meg nem haladó védelmi miniszter rendelete szerinti puskák vagy kézfegyverek, amelyek egy vagy kettő nem fém lövedéket képesek kilőni, elektromos sokkolók,
2. D kategóriás fegyverek: rendőrbot vagy tonfa, gázspray, injekciós fegyverek,
3. C kategóriás fegyverek: 44-es kalibert meghaladó védelmi miniszter rendelete szerinti puskák vagy kézfegyverek, amelyek egy vagy kettő nem fém lövedéket képesek kilőni.⁵⁷⁶

A francia szabályozás érdekessége, hogy egyes napszakokban (reggel 6 órától este 11 óráig, illetve este 11 órától reggel 6 óráig) más típusú fegyverek viselésére jogosítja fel az önkormányzati rendőröket. A hazai szabályozás sokkal szigorúbb, ugyanis a rendészeti feladatokat ellátó személyek számára igencsak korlátozottan, nem túl széles spektrumban van lehetőség fegyverek használatára.⁵⁷⁷

A francia önkormányzati rendészeti dolgozók képzését a *Centre national de la fonction publique territoriale* végzi.⁵⁷⁸ A *Centre national de la fonction publique territoriale* egy több régióban is működő közintézmény, amelynek képzéseiben az önkormányzati rendőrök kötelező jelleggel vesznek részt. A képzést az önkormányzati rendőrt foglalkoztató önkormányzat fizeti.⁵⁷⁹ A képzés alapvetően három részterületet ölel fel:⁵⁸⁰

1. kötelező képzés a belépéskor,
2. kötelező továbbképzés,
3. fegyveres képzés.

⁵⁷² Erfesz tv.

⁵⁷³ a rendészeti feladatokat ellátó személyek, valamint a fegyveres biztonsági őrök ruházati ellátására vonatkozó részletes szabályokról szóló 70/2012. (XII. 14.) BM rendelet

⁵⁷⁴ BACSÁRDI-CHRISTIAN (2017) i. m. 36.

⁵⁷⁵ Code de la sécurité intérieure 511-5. cikkely

⁵⁷⁶ Décret n°2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale 2-es cikkely

⁵⁷⁷ Erfesz tv. 21. §

⁵⁷⁸ Code de la sécurité intérieure 511-6. cikkely

⁵⁷⁹ Code de la sécurité intérieure 511-6. cikkely

⁵⁸⁰ <https://goo.gl/XDNqY7> Letöltés dátuma: 2017.10.03.

A kötelező belépési képzést kell teljesítenie az önkormányzati rendőrnek (C kategória), a mezei őrnök (C kategória), az önkormányzati rendészeti szolgáltatások parancsnokának (B kategória), az önkormányzati rendészet igazgatójának (A kategória).

Kötelező továbbképzésen kell részt venniük 5 évenként 10 nap időtartamban az önkormányzati rendőröknek és a mezei őrnöknek, 3 évenként 10 nap időtartamban az önkormányzati rendészet parancsnokának és igazgatójának. Fegyveres képzés alapvetően három különböző képzést foglal magában: fegyveres képzést oktató képzés, fegyveres képzés, előkészítő képzés.⁵⁸¹

A képzések áttekintése során levonható az a következtetés, hogy a képzés sokkal centralizáltabb, mint hazánkban, ugyanis a képzést Franciaországban egy kormányzati intézmény végzi. Hazánkban ezzel szemben a rendészeti feladatokat ellátó személyek képzését a rendészetért felelős miniszter önállóan vagy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, valamint az irányításukat, felügyeletüket ellátó miniszter által fenntartott rendészeti tárgyú képzést folytató intézmények, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával végzi.⁵⁸² Figyelemre méltó, hogy viszonylag hosszú (10 napos) kötelező továbbképzésen kell részt venniük az önkormányzati rendőrségi állományba tartozóknak Franciaországban. Hazánkban a továbbképzés az öt évente elvégzendő kiegészítő képzés,⁵⁸³ amelynek időtartama összesen 16 óra.⁵⁸⁴ Hasonlóan a francia szabályozáshoz, és ezt itt is hangsúlyozom, hogy mindenképpen megfontolandó a hazai továbbképzés rendszerének, időtartamának átgondolása,⁵⁸⁵ tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek feladat- és hatásköre rendészeti jellegénél fogva erőteljesen érinti az állampolgárok jogait, illetve a rendészeti joganyag is folyamatosan változik, amely változásokkal a rendészetben dolgozóknak illene tisztában lenni.

Ahogy korábban már láthattuk a francia rendészet törzsét alapvetően három nagyobb rendészeti szervezet képezi: *Police Nationale*, *Gendarmerie Nationale* és a *police municipale*. A három különböző rendészeti szervezet, amelyek közül ráadásul az önkormányzati rendőrségek teljesen decentralizált struktúrájúak, közötti koordináció kiemelt fontosságú. A koordináció érdekében a legalább 5 fő önkormányzati rendőrt foglalkoztató önkormányzatoknak együttműködési megállapodást kell kötniük a prefektussal. A megállapodást az ügyésznek véleményeznie kell. Az együttműködési megállapodás a polgármester kérésére azon önkormányzatokkal is megkötendő, ahol az 5 főt nem éri el az önkormányzati rendőrök száma.⁵⁸⁶ Az együttműködési megállapodásban kötelezően rögzítésre kerülő pontokat az Államtanács rendelete tartalmazza.⁵⁸⁷ Az együttműködési megállapodásnak három nagyobb területet kell érintenie:

1. szolgáltatások koordinációja (beavatkozások helye és típusai, koordináció típusai),
2. megerősített műveleti koordináció (pl.: információcsere, műveletek koordinációja, kamerás közterület-felügyelet),
3. vegyes rendelkezések (éves beszámolási kötelezettség és éves koordinációs értekezlet rögzítése).

Összehasonlítva a hazai szabályozást a francia szabályozással szembevetve, hogy a hazai szabályozásban a felügyelet ellátása érdekében is, nemcsak a koordináció érdekében, meg kell

⁵⁸¹ <https://goo.gl/XDNqY7> Letöltés dátuma: 2017.10.03.

⁵⁸² A rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet

⁵⁸³ Erfesz tv. 23. § (6) bekezdés

⁵⁸⁴ a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet 4. § (2) bekezdés

⁵⁸⁵ BACSÁRDI-CHRISTIÁN (2017) i. m. 35.

⁵⁸⁶ Code de la sécurité intérieure 512-4. cikkely

⁵⁸⁷ Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale

kötni a megállapodást a rendőrséggel. Franciaországban magától értetődő, hogy a felügyeletet ellátó ügyészséggel nem köt megállapodást a polgármester, mivel az ügyészség automatikusan ellátja a felügyeleti funkcióját, így az együttműködési megállapodás megkötése vonatkozásában is felügyeletet gyakorol véleményezési jogkörben. Hazánkban az együttműködési megállapodás megkötése kizárólag a megállapodásban részt vevő feleken nyugszik, más hatóság véleménye nem szükséges. Meglátásom szerint a francia szabályozás nagyobb teret biztosít a jogszerűségnek és az együttműködési megállapodások betartása ellenőrzésének, mint a hazai szabályozás, ahol a felügyeleti tevékenység egyik kulcsproblémaként definiálható.

Az önkormányzati rendőrség működésének és szervezetének átvilágítását a polgármester, a társulás elnöke, az ügyész vagy a prefektus kérésére a belügyminisztérium végezheti.⁵⁸⁸ Hazánkban az önkormányzati rendészeti szervek feletti szakmai ellenőrzés és felügyelet elvégzésére jogosultsága a rendőrségnek lehetne, azonban kérdéses, hogy a gyakorlatban ezen jogosultságával mennyire él a rendőrség tekintettel az önkormányzati rendészet specifikus ágazati voltára.

A francia önkormányzati rendőrségek érdekképviselőire egy tanácsadó bizottságot köteles létrehozni a belügyminiszter. A tanácsadó bizottság egy harmadát a polgármesterek által választott önkormányzati rendőrök, egy harmadát az állam képviselői, egy harmadát pedig az önkormányzati rendőrök szakszervezete által választott önkormányzati rendőrök alkotják. A tanácsadó bizottság elnöke a bizottság tagjai által választott polgármester.⁵⁸⁹ A francia belügyminisztérium közleményei szerint a tanácsadó bizottság éves ülésein a belügyminiszter is részt vesz. A 2015-ös ülésen olyan fajsúlyos kérdések szerepeltek napirenden, mint az önkormányzati rendőrök golyóálló mellénnyel és lőfegyverrel való belügyminisztériumi ellátásának segítése, új, különböző rendőri szervek közötti átjárható rádiókommunikáció kialakítása, valamint az önkormányzati rendőrök képzése.⁵⁹⁰ Hazánkban komoly gond, hogy hasonló önkormányzati rendészeti érdekvédelmi vagy tanácsadó szervezet nem létezik, holott ilyen szervezet létezésére jó példát láthatunk például Szlovákiában is.⁵⁹¹

Az önkormányzati rendőrök számára az Államtanács etikai kódexet⁵⁹² írt elő, amelynek betartása kötelező az önkormányzati rendőrök számára.⁵⁹³

VII.4. Mezei őrök Franciaországban

Ahogy fentebb már írtam, a *Code de la sécurité intérieure* V. könyve a *Polices Municipales*-ről rendelkezik. Az V. könyvön belül külön fejezetet kapott a francia önkormányzati rendészet egyik méltatlanul kevés említést kapott szereplője, a *gardes champêtres*, azaz a mezei őrök intézménye. A francia mezei őrök működésének vizsgálata azért is különösen tanulságos, mivel hazánkban is létezik és a vidéki önkormányzati rendészet alapját képezik a mezei őrszolgálatok.

A francia mezei őrök feladata a vidéki rendészeti feladatok ellátásához való hozzájárulás.⁵⁹⁴ Az, hogy a *Code de la sécurité intérieure* a feladatokhoz történő 'hozzájárulás'-ról rendelkezik, jól mutatja azt, hogy csak kiegészítő szerepet játszanak a vidéki rendészetben az önkormányzati

⁵⁸⁸ Code de la sécurité intérieure 513-1. cikkely

⁵⁸⁹ Code de la sécurité intérieure 514-1. cikkely

⁵⁹⁰ <https://goo.gl/uCDjYH> Letöltés dátuma: 2017.11.02.

⁵⁹¹ <http://znomps.sk/> Letöltés dátuma: 2017.11.02.

⁵⁹² Code de déontologie des agents de police municipale

⁵⁹³ Code de la sécurité intérieure 515-1. cikkely

⁵⁹⁴ Code de la sécurité intérieure 521-1. cikkely

alkalmazott mezei őrök. Ez nem meglepő annak fényében, hogy tudjuk, hogy a francia vidéki, hangsúlyozva ez alatt most a településen kívüli, külterületi jelleget, rendészet központi szereplője a *Gendarmerie Nationale*.

A mezei őrök hatáskörei a vidéki tulajdon védelmére, az erdészeti szabályok betartatására irányulnak. Ezek magukban foglalják például a termény és falopásokkal, rongálásokkal, erdei utakon történő közlekedéssel, környezetvédelemmel (vad- és halvédelem, élő vizek védelme) kapcsolatos hatásköröket.⁵⁹⁵ A francia mezei őrök kinevezése, intézkedési jogosultságai, besorolásuk szintje (C kategória) **megegyezik** az önkormányzati rendőrökével.

A hatáskörök áttekintése során megállapítható, hogy a francia mezei őrök jogszabályban rögzített hatásköre jóval szélesebb, mint a hazai mezőőrök hatásköre, ugyanis a magyarországi mezei őrszolgálatok feladata az önkormányzat közigazgatási területéhez tartozó termőföldek őrzése, amelybe nem tartozik bele az erdő és a halastó.⁵⁹⁶ Az erdő őrzése hazánkban a természetvédelmi őrszolgálatok, rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, illetve tó esetén a halászati őr feladata.⁵⁹⁷⁵⁹⁸ Összevetve a francia mezei őrök és a hazai mezei őrszolgálatok hatásköreit, nyilvánvaló, hogy a francia mezei őr gyakorlatilag egyesíti azon hatásköröket, amelyeket alapesetben hazánkban több különböző rendészeti feladatot ellátó személy gyakorolhat.⁵⁹⁹

Bármely önkormányzat vagy önkormányzati társulás jogosult egy vagy több mezei őr alkalmazni, azonban három megyében (Moselle, Haut-Rhin és Bas-Rhin) önkormányzatonként legalább egy mezei őr foglalkoztatása kötelező, azzal a kitételrel, hogy több önkormányzat is alkalmazhat közösen mezei őr. A polgármester, illetve társulás esetén a polgármesterek és a társulás elnökének a joga a mezei őr kiválasztása, amelyhez azonban szükséges az ügyészség jóváhagyása is.⁶⁰⁰ A mezei őr illetékessége az őt alkalmazó önkormányzat vagy társulás közigazgatási területére terjed ki.

Érdemes még egy pillantást vetni a mezei őrök besorolására, fokozataira. Alapvetően két különböző fokozat van rendszeresítve: vezető mezei őr (*garde champêtre chef*) és kiemelt vezető mezei őr (*garde champêtre chef principal*), akik a francia besorolás szerint C kategóriába tartoznak.⁶⁰¹

Áttekintve a francia belügyminisztérium önkormányzati rendészeti statisztikáját⁶⁰² megállapítható, hogy 2016. december 31-én mindösszesen 870 mezei őr alkalmaztak a francia önkormányzatok, amely szám jóval szerényebb, mint az önkormányzati rendőrök 21.636 fős, vagy a közút biztonsági felügyelők 8.920 fős létszáma.⁶⁰³ Tekintettel a mezei őrök alacsony számára, 2013-ban szóba került a mezei őrök önkormányzati rendőrségbe való olvasztása⁶⁰⁴, azonban erre mind a mai napig nem került sor. A legnagyobb mezei őrség 58 főt számlál és Haut-Rhin megye mezei őrseit fogja össze *Gardes Intercommunales* társulás keretében. A mezei

⁵⁹⁵ Lásd: Code de procédure pénale 22. § cikkely, Code forestier 1. könyv, 6. cím, Code de l'environnement 172-1. cikkely

⁵⁹⁶ Fbtv. 16. §-a

⁵⁹⁷ Lásd: a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, Erdőtvt, Haltv.

⁵⁹⁸ Megjegyzendő, hogy az Fbtv. 18. § (3) bekezdése értelmében vegyes minősítésű területeken (erdő, mezőgazdasági terület, halastó stb.) a mező-, hegy-, halászati őrök, hivatásos vadászok és az erdészeti szakszemélyzet az egymás hatáskörébe tartozó feladatok ellátásával is megbízhatók.

⁵⁹⁹ Ez lenne célszerű hazánkban is, így a külterületeken egységesen önkormányzati rendészeti szervként a mezei őrszolgálat járhatna el.

⁶⁰⁰ Code de la sécurité intérieure 522-1. cikkely

⁶⁰¹ Décret n°94-731 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres 1. cikkely

⁶⁰² <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune/> Letöltés dátuma: 2017.11.04.

⁶⁰³ <https://goo.gl/RDQPXi> Letöltés dátuma: 2017.11.04.

⁶⁰⁴ <https://www.acteurspublics.com/2013/03/08/valls-fait-un-geste-pour-les-policiers-municipaux> Letöltés dátuma: 2017.11.04.

örök száma jellemzően 1 fő egy-egy településen, ugyanis 681 település alkalmaz 1 főt mezei őrként.⁶⁰⁵

VII.5. Közút biztonsági felügyelők Franciaországban

Az önkormányzati rendszetek keretében nem kizárólag önkormányzati rendőrök és mezei örök láthatnak el szolgálatot, hanem az önkormányzatok számára a közutak felügyeletének ellátására lehetőség van *agents de sécurité de la voie publique* (ASVP), azaz közút biztonsági felügyelőket alkalmazni. A közút biztonsági felügyelők alkalmazásának lehetőségét nem a *Code général des collectivités territoriales*, hanem a *Code de la route* tartalmazza.⁶⁰⁶

A közút biztonsági felügyelőket a polgármester nevezi ki az ügyész jóváhagyását követően.⁶⁰⁷ Az a tény, hogy szemben az önkormányzati rendőr kinevezésével, a közút biztonsági felügyelő kinevezéshez nem szükséges a prefektus hozzájárulása, jól mutatja, hogy a közút biztonsági felügyelő jóval gyengébb hatáskörrel rendelkező önkormányzati rendészeti személyek, mint az önkormányzati rendőrök vagy mezei örök. A közút biztonsági felügyelő alkalmazásához képzettség nem szükséges.⁶⁰⁸

A *Code de la route* szerint a közút biztonsági felügyelők eljárnak a szabálytalanul vagy tilos jelzés ellenére parkolókkal szemben, illetve a *Code des assurances* (Biztosítási kódex)⁶⁰⁹ felhatalmazza a közút biztonsági felügyelőket a biztosítással nem rendelkező gépjárművekkel kapcsolatos eljárások lefolytatására. A közút biztonsági felügyelő feladatkörébe tartoznak még az alábbiak:

1. közutak és közterületek tisztaságának ellenőrzése,⁶¹⁰
2. zajszint mérése (erre lehetőség van szomszédjogi jogvitákban is a polgármester rendelkezése alapján),⁶¹¹
3. szállítójárművek mozgásának, megállásának és telephelyen parkolásának ellenőrzése.⁶¹²

A közút biztonsági felügyelő egyenruhájára központi szabályok nem léteznek, azonban a polgármester által jóváhagyott egyenruhának olyannak kell lennie, amelyet nem lehet összetéveszteni az önkormányzati rendőrök egyenruhájával. Fontos, hogy a közúti biztonsági felügyelő fegyvert nem viselhetnek.

Összevetve a közút biztonsági felügyelő és a hazai közterület-felügyelő hatásköreit, megállapítható, hogy a közterület-felügyelő sokkal több jogosítvánnyal⁶¹³, illetve feladattal⁶¹⁴ rendelkezik, mint a közút biztonsági felügyelő. Az előbbieket alapján nyugodtan kijelenthetjük, hogy a hazai közterület-felügyelő jogállása valahol a francia önkormányzati rendőr és a közút biztonsági felügyelő között helyezkedik el félúton.

Mindenképpen érdemes még a közút biztonsági felügyelő vonatkozásában megemlíteni, hogy létezik hazánkban a segédfelügyelő intézménye, amelynek feladata a rendészeti feladatokat

⁶⁰⁵ <https://goo.gl/RDQPXi> Letöltés dátuma: 2017.11.04.

⁶⁰⁶ Code de la route 130-4. cikkely

⁶⁰⁷ Code de la route 130-4. cikkely

⁶⁰⁸ <https://goo.gl/tRGMPM> Letöltés dátuma: 2017.11.04.

⁶⁰⁹ Code des assurances 211-21-5. cikkely

⁶¹⁰ Code de la santé publique 1312-1. cikkely

⁶¹¹ Décret n° 95-409 du 18 avril 1995 pris en application de l'article 21 de la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre 2. cikkely

⁶¹² Code des transports 2241-1. cikkely

⁶¹³ Erfesz tv. 11-20. §

⁶¹⁴ Kftv. 1. § (4) bekezdés

ellátó személyek tevékenységének segítése, önálló intézkedési jogosultsággal, a helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek esetében a díjfizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzésével, a díj- és pótdíjkövetelés érvényesítésével kapcsolatos eljárások⁶¹⁵ kivételével, azonban nem rendelkeznek. A francia közút biztonsági felügyelők feladata szélesebb körű és jóval több önálló intézkedési jogosultsággal rendelkeznek, mint a segédfelügyelők. A két jogintézmény közös vonását abban ragadhatjuk meg, hogy segíti, igyekszik levenni a terhet a képzettebb önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek válláról.

A közút biztonsági felügyelők szerepének konkretizálása, beillesztése a francia önkormányzati rendészeti jogrendszerbe, még várat magára.⁶¹⁶ Nyilvánvaló, hogy ezen jogintézményt azon szándék hozta létre, hogy ne az alapvetően másfajta feladatokat is ellátni tudó, képzett önkormányzati rendőrök foglalkozzanak az egyszerűbb közút felügyelettel kapcsolatos ügyekkel. Mindenképpen megemlítendő, hogy Párizs önkormányzati rendészetének sajátos fejlődése miatt, fővárosként nem lehet önkormányzati rendőrsége⁶¹⁷⁶¹⁸, ezért kizárólag a prefektus alá tartozó *Police Nationale* működhet Párizsban rendőrségként, Párizs önkormányzata a közutak felügyeletére 1.800 közút biztonsági felügyelőt foglalkoztathat 2017. január 1. óta⁶¹⁹, amely számadattal messze a legtöbb önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személyt alkalmazó település Franciaországban.⁶²⁰

VII.6. Francia önkormányzati rendészet a gyakorlatban – modelltelepülés: Arles

A francia önkormányzati rendészet bemutatására Arles települést választottam, ugyanis Arles település tanulmányozására nyílt lehetőségem az AVEC⁶²¹ hálózaton belül.

Arles a legnagyobb területű önkormányzat Franciaországban, Provence-Alpes-Côte d'Azur tartományban északról délre mintegy 45 km-en keresztül terül el. A várost mintegy 55.000 ember lakja, amely számmal közepes nagyságú városok közé tartozik.⁶²² A várost egy 45 fős önkormányzati testület irányítja és a városnak dolgozó közalkalmazottak száma mintegy 1.100 fő, akik a város legtöbb közszolgáltatását biztosítják.

Arles egyike Franciaország azon 4.000 településének, ahol *police municipale* működik. Az arles-i *police municipale* viszonylag fiatal szervezete a városnak, mivel a városi tanács 2011-ben döntött az önkormányzati rendőrség létrehozásáról. A városi tanács képviselői úgy látták, hogy a *Police Nationale* erőforrások hiányában nem képes ellátni megfelelően a városközpontban a közlekedésrendészeti, közrendfenntartási ügyeket, illetve szükségesnek látták, hogy a *Police Nationale* represszív rendészeti szemlélete mellett az önkormányzat preventív rendészeti szempontjai is érvényesülhessenek.

A *police municipale* létrehozásáról szóló döntést követően 2012-ben megállapodást kötött egymással Arles polgármestere, Hervé Schiavetti és a Bouches-de-Rhone rendőrprefektusa,

⁶¹⁵ Erfesz tv. 4. § (3) és (7) bekezdés

⁶¹⁶ <https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSEQ150214925.html> Letöltés dátuma: 2017.10.04.

⁶¹⁷ Lásd még: Ausztria önkormányzati rendészete, ahol is a tartományi székhelyek nem működtethetnek önkormányzati rendőrséget.

⁶¹⁸ Code général des collectivités territoriales 2512-13-16. cikkely

⁶¹⁹ <https://goo.gl/UGpvp8> Letöltés dátuma: 2017.07.15.

⁶²⁰ <https://goo.gl/RDQPXi> Letöltés dátuma: 2017.07.15.

⁶²¹ AVEC - L'Alliance de Villes Euro-méditerranéennes de Culture. Nemzetközi önkormányzati szövetség amelynek egyik fő feladata az európai történelmi települések kultúrájának és műemlékeinek megőrzése.

⁶²² Érdekesképpen megjegyzendő, hogy az ókorban a város mintegy 100.000 lakossal is rendelkezett.

Laurent Nunez. Az megállapodás meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett az állami biztonsági erők és a *police municipale* a rendészeti feladataikat ellátják. A megállapodásban részletesen szabályozva van, hogy mely városrészekben látja el a tevékenységét a *police municipale*. A megállapodás szerint az Arles történelmi városközpontja az a terület, ahol a *police municipale* a hatásköreit gyakorolhatja.

Bár a két rendőrség feladatai elkülönülnek, a fontosabb, nagy horderejű eseményeknél a *Police Nationale* alá rendelhetik a *police municipale*-t, így ideiglenesen kiegészítve az állami rendőrség állományát. A *Police Nationale* és a *police municipale* folyamatosan együttműködik egymással, rendszeresen a vezetői megbeszélések.

Az arles-i *police municipale* nem önálló költségvetési szervként, hanem az önkormányzati hivatal keretében működik, mintegy 50 fős állománnyal. Az általános igazgató, Eric Gatte alá tartozik a *police municipale* rendőrparancsnoka. A rendőrparancsnokot két helyettes segíti. A *police municipale* 5 nagyobb szervezeti egységre osztható:

- 18 fő önkormányzati rendőrnagy (agent)
- 8 fő közút biztonsági felügyelő (ASVP, *adjoint technique*),
- 17 fő teremőr (*huissier, adjoint technique*),
- 3 fő térfigyelő kamerakezelő (*opérateur, adjoint technique*),
- 1 fő titkárság

Az arles-i *police municipale* feladatait az alábbiakban lehet vázolni:

1. parkolási szabályok betartásának ellenőrzése,
2. közutak felügyelete,
3. köztulajdon felhasználásának ellenőrzése,
4. forgalomszervezési feladatok,
5. műemléki épületek őrzésvédelme,
6. más olyan szabályok betartatása, amelyek például a köztisztaságra, városfejlesztésre vonatkoznak.

Arles költségvetése 28 millió Euró egy évben (8,6 milliárd Ft), amelyből a *police municipale* dolgozóinak a bére, mintegy 1 millió Eurót (310 millió Ft) tesz ki. A *police municipale* járőreinek létszámát 2020-ra 35-re kívánják növelni, ugyanis egy az interjúalanyok által hivatkozott belügyminisztériumi ajánlás szerint 1000 lakosra 1 önkormányzati rendőr foglalkoztatása az ideális.⁶²³ Az álláshelyeket pályázat útján töltik be, rendszerint más rendészeti szervtől érkeznek rendőrök. A toborzás egyáltalán nem okoz nehézséget, minden pozícióra többszörös a túljelentkezés.

Arles polgármesterének döntése alapján az arles-i *police municipale* rendőrei nem viselhetnek lőfegyvert, csak védekezésre használhatnak paprikasprayt, tonfát, illetve hordhatnak bilincset. A kényszerítő eszközökkel való felszerelés politikai döntéstől függ. Eric Gatte elmondása szerint általában a baloldali vezetésű városokra jellemző, hogy kevés kényszerítő eszközt engedélyeznek, míg a jobboldali városok általában felszerelik lőfegyverrel az önkormányzati rendőröket. A *police municipale* csak minimális központi támogatást kap, új eszközök/felszerelés beszerzésére. Az eszköztámogatás a franciaországi terrortámadások miatt növekedett.

⁶²³ Megjegyzem, hogy a szlovákiai önkormányzati rendészet tanulmányozásakor az interjúalanyok ugyanígy arra hivatkoztak, hogy 1.000 lakosra 1 önkormányzati rendőr foglalkoztatása az ideális.

A *policie municipale* egy évben kb. 20.000 ügyben jár el. A kiszabott bírságokat be kell fizetni az államkasszába, majd minden évben a bírság egy részét visszakapják az önkormányzatok. Arles kb. éves szinten 600.000 Euró bírságot kap vissza a francia államtól.

Az interjúalanyok elmondása szerint a *police municipale* presztízse nagyobb, mint a *Police Nationale* presztízse és a lakosok alapvetően elégedettek a *police municipale* működésével. Az elégedettséggel függ össze, hogy évente alig néhány panasz érkezik a *police municipale* tevékenységére.

VII.7. Konklúziók

A francia önkormányzati rendészet áttekintését követően levonhatjuk azt a következtetést, hogy az önkormányzati rendészet sokrétű, színes jogintézménye Franciaországnak, amely a települési és vidéki közrend és közbiztonság fenntartásában történelmi hagyományait is megőrizve, jelentős fejlődésen ment keresztül és manapság is jelentős szereplő.

Felmerülhet a kérdés, hogy a franciaországi önkormányzati rendészeti igazgatás miként hat a francia közbiztonságra, a jogellenes cselekmények üldözésére. A francia önkormányzati rendészetet nyilvánvalóan a helyén kell kezelni, hiszen az csak kiegészíti, és nem helyettesíti az állami szervek rendészetét. A bemutatott francia önkormányzati rendészeti modell alkalmas arra, hogy tehermentesítse az állami rendészeti szerveket, illetve a tehermentesítés mellett elégséges eszközöket biztosítson az önkormányzatok számára a közrend és közbiztonság megvalósítására, a közbiztonsággal kapcsolatos markánsan megjeleníthető települési politika kialakítására.

Összehasonlítva a francia önkormányzati rendészetet a hazai önkormányzati rendészettel a következő fontosabb összegző megállapítások emelhetők ki.

1. A francia önkormányzati rendészet és a hazai önkormányzati rendészet egyformán nem jelenik meg alkotmányban, hanem alacsonyabb jogforrási hierarchiában álló jogszabályok képezik az alapját.
2. Hasonlóan a hazai szabályozáshoz, a francia önkormányzati rendészeti szervezetrendszer is komplementer jellegű, azaz az állami rendőrség, illetve Franciaországban a rendőrség és csendőrség mellett látja el a feladatát, nem helyettesítheti az önkormányzati rendészet az állami rendészetet.
3. Franciaországban az önkormányzatoknak – Párizs kivételével - lehetőségük van választani, hogy rendészeti feladataik ellátására önkormányzati rendőrséget hoznak létre vagy korlátozott, nem rendőri jogosítványokkal bíró között biztonsági őroket alkalmaznak. Hazánkban ilyen lehetőség nincsen, ugyanis önkormányzati rendőrség nem hozható létre, csak jogszabályban meghatározott hatáskörű önkormányzati rendészeti szerv.
4. A francia önkormányzati rendészetben alapvetően három különböző önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személyt különböztethetünk meg (önkormányzati rendőr, mezei őr, között biztonsági felügyelő), amelyek közül korlátozott rendőrségi hatáskört az önkormányzati rendőr és a mezei őr gyakorolhat. Ezzel szemben hazánkban jóval fragmentáltabb az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek köre, ugyanis hazánkban önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek közé az önkormányzati természetvédelmi őr, a közterület-felügyelő, a mezőőr, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet és a halászati őr tartozik.

5. A francia önkormányzati rendészet felügyelete sokkal erősebb, mint a hazai önkormányzati rendészet felügyelete, ugyanis a felügyelet a prefektushoz és az ügyészséghez is tartozik. Ezzel szemben hazánkban a felügyeleti tevékenység problémás, tisztázatlan.
6. Hazánkban nem működik önkormányzati rendészeti érdekvédelmi szervezet, míg Franciaországban az önkormányzati rendőrségeket a belügyminiszter mellett létrehozott évente ülésező tanácsadó fórum képviseli, ezzel folyamatosan eljuttatva a belügyminisztériumhoz az önkormányzati rendőrségek által felvetett problémákat.

VIII. Önkormányzati rendészet Kanadában

VIII.1. Kanada történelme

Az angolszász államok közül Kanada, ezen belül Brit Kolumbia, önkormányzati rendészetét vizsgáltam meg. Kanada lett az egyetlen olyan általam vizsgált állam, amely nem Európában fekszik, azonban történelme szorosan összefonódik az Egyesült Királyságéval, így rendészetének vizsgálata alkalmas európai államok vonatkozásában is tanulságok levonására. Elöljáróban leszögezem, hogy Kanada önkormányzati rendészete a **vegyes modellhez** tartozik, így ezen állam rendészetén belül beszélhetünk az összes dolgozatomban bemutatott modellállam közül a legerősebb önkormányzati rendészetről.

Kanada modernkori történelme a XVII. században kezdődött meg, amikor is a francia kereskedők értékes prémekért és szőrmeért behatoltak az észak-amerikai kontinens belsejébe és olyan kolóniákat alapítottak, mint Quebec. A francia kolóniák fejlődését nemcsak az indiánokkal vívott folyamatos háborúk akadályozták, hanem a szőrmekereskedőkkel és misszionáriusokkal való összeütközések.⁶²⁴

A francia kolóniák fejlődése eltért a délebbre fekvő angol kolóniák fejlődésétől, amelynek okai a tekintélyelvű kormányzati stílus, a feudalisztikus intézményrendszer, valamint a Franciaországtól való relatív elszigetelődés.

A francia terjeszkedési törekvések szembekerültek az angol érdekekkel és kolóniákkal, amelynek eredményeképpen a francia kolóniák angol fennhatóság alá kerültek. Az angol fennhatóság természetes velejárója volt az angol politikai és gazdasági intézményrendszer átvétele.⁶²⁵

Az észak-amerikai angol gyarmatokra nagy hatással volt az Egyesült Államok megalakulása és a föderalista eszmék terjedése, valamint a függetlenségi törekvések erősödése. A különböző hatások és az Egyesült Királyság azon elképzeléseinek eredményeként, hogy a gyarmatai felett a hatalmat fenntartsa, 1867-ban létrejött a Kanadai Domínium az Egyesült Királyság égisze alatt.

A Kanadai Domínium megalakulását követően folyamatos volt a küzdelem Kanada Egyesült Királyságtól való egyre erőteljesebb függetlensége érdekében. Kanada függetlensége az 1931-es Westminsteri Statútum aláírásával érkezett el, amelynek eredményeképpen Kanada elnyerte jelenlegi politikai berendezkedésének végleges formáját.

Kanada jelenlegi alkotmányos berendezkedésének alapjait az 1982-ben szentesített *Constitution Act* tartalmazza. Kanada mind a mai napig 10 tartományból és 3 territóriumból álló szövetségi állam és egyben alkotmányos monarchia, amely élén az angol uralkodó áll, akit a főkormányzó képvisel. A törvényhozás két kamarából áll, amelyek közül az alsó házba a képviselőket közvetlenül választják, míg a felső házba a tartományok a territóriumok képviselői kerülnek delegálásra.⁶²⁶ Mindegyik tartomány és territórium rendelkezik saját törvényhozással és kormánnyal. A királynő képviselői a tartományokban az alkormányzók (*lieutenant governor*), akik a köztársasági elnökökhöz hasonló funkciót töltenek be a tartományokban.

⁶²⁴ Roger E. RIENDEAU: *Brief History of Canada*. New York, Facts on File, 2000. 10.

⁶²⁵ Uo.

⁶²⁶ <https://goo.gl/nVdLjC> Letöltés dátuma: 2016.02.10.

Kanada a világ egyik legfejlettebb és leggazdagabb állama, amelyet az is mutat, hogy az országban az egy főre jutó nemzeti jövedelem 51.630 USD volt 2014-ben.⁶²⁷

Kanada népessége 2015. július 1-én 35.850.000 fő volt, amely szám folyamatosan növekszik. Kanada Brit Kolumbia tartományának népessége pedig 4.683.000 főt tett ki.⁶²⁸

VIII.2. A rendészet rendszere Kanadában

VIII.2.1. A rendészet általános bemutatása

Az első és meghatározó alaptétel, hogy a rendészeti igazgatás erősen decentralizált Kanadában. Jelen fejezet fókuszában a Vancouveri Önkormányzati Rendőrség áll, ezért kizárólag Brit Kolumbia tartomány rendészeti igazgatását tudom vázolni.

A rendőrségi törvényt 1997-ben fogadta el Brit Kolumbia tartományi parlamentje. A rendőrségi törvény 1.1. pontja három különböző rendőri erőt ismer:

1. tartományi rendőrség (*provincial police forces*),
2. önkormányzati rendőrség (*municipal police forces*),
3. speciális feladatra és területre kijelölt rendőri egységek (*designated police unit*).

Brit Kolumbiában a rendőrségek működéséért a Rendészeti Szolgáltatások Igazgatója felel a tartományi kormányzat illetékes minisztere nevében. Kormányzati csúcsszervként az Igazgató számos hatáskörrel bír:⁶²⁹

1. folyamatosan vizsgálja és jelentéseket készít a rendészeti szolgáltatásokról és tevékenységekről,
2. értékeli a rendészeti dolgozók képzéseit,
3. javaslatokat készít a miniszter számára,
4. különböző nyilvánossággal kapcsolatos rendőrségi programok indít és ilyen programokat felügyel,
5. biztosítja a koordinációt az egyes rendőrségek között.

Az egységes tartományi rendőrség szerepét szerződés alapján 1950-ben vette át az állami rendőrség (*Royal Canadian Mounted Police*), így a nagy múltú *British Columbia Provincial Police* megszűnt,⁶³⁰ kizárólag részfeladatokra hoztak létre tartományi rendészeti szerveket (például a serifek intézménye (*sheriff services*)).⁶³¹ Kanadában két tartományi rendőrség maradt meg önállóan:

1. *Ontario Provincial Police*,
2. *Quebec Provincial Police*.

Az 5.000 főnél kisebb településeken a tartományi rendőrség nevében az állami rendőrség intézkedik, itt nincsenek önkormányzati rendőrségek. Amennyiben az állami rendőrség lát el önkormányzati rendőrségi feladatokat, akkor ennek költségét az adott önkormányzatnak meg kell fizetnie.⁶³²

⁶²⁷ <http://data.worldbank.org/country/canada> Letöltés dátuma: 2016.02.11.

⁶²⁸⁶²⁸ <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/101/cst01/demo02a-eng.htm> Letöltés dátuma: 2016.02.11.

⁶²⁹ Police Amendment Act, 1997.

⁶³⁰ John ANDARADE: *World Police & Paramilitary Forces*, Basingstoke, Macmillian Publishers Ltd. 1985. 37.

⁶³¹ <https://goo.gl/BDgjke> Letöltés dátuma: 2019.01.11.

⁶³² Police Amendment Act, 1997. 16.

Az önkormányzati rendőrségek létrehozása azonban kötelező az 5.000 főnél népesebb városokban az alábbi feltételekkel:

1. megfelelő rendőri létszámot kell alkalmazni,
2. érvényesítenie kell az önkormányzati és a Brit Kolumbia büntetőjogi és egyéb szabályait,
3. fenn kell tartania törvényességet és a rendet,
4. megfelelő elhelyezést és berendezést kell biztosítania,
5. biztosítania kell a fogva tartottak őrizetben tartását.

A *Police Amendment Act* az 5.000 főnél magasabb lélekszámú települések részére is ad lehetőséget arra, hogy ne kelljen az önkormányzati rendőrségek megalakításával és működésével vesződniük, ugyanis lehetőség van arra, hogy az önkormányzat megállapodást kössön a tartománnyal, hogy a tartományi rendőrség lássa el a rendőrségi feladatokat.⁶³³ A szerződéskötés lehetőségével sok önkormányzat élt, így Brit Kolumbiában a 2010-es adatok alapján mindössze 11 város működtet önkormányzati rendőrséget⁶³⁴ a lehetséges 73 olyan településből, amelyben a népesség az 5.000 főt meghaladja.⁶³⁵ A 11 önkormányzati rendőrség az alábbi:

1. Abbotsford (210 rendőr),
2. Central Saanich (23 rendőr)
3. Delta (165 rendőr),
4. Nelson (17 rendőr),
5. New Westminster (108 rendőr),
6. Oak Bay (23 rendőr),
7. Port Moody (50 rendőr),
8. Saanich (152 rendőr),
9. Vancouver (1.327 rendőr),
10. Victoria (243 rendőr),
11. West Vancouver (81 rendőr).

A 11 település összes lakosság száma mintegy 1.278.000 főt tesz ki a tartomány 4,6 millió fő lakosságából, azaz elmondhatjuk, hogy Brit Kolumbiában a lakosság 27 %-a olyan településen él, ahol önkormányzati rendőrség működik.⁶³⁶

Az önkormányzatoknak miniszteri jóváhagyást követően lehetőségük van szerződés alapján egyesíteni önkormányzati rendőrségeiket, azaz hazai fogalommal kifejezve ‘társulásban’ működtetni az önkormányzati rendőrséget.

Amennyiben a tartomány úgy ítéli meg, hogy egy önkormányzat nem képes ellátni a rendészeti feladatait, akkor a tartományi kormányzat biztosíthatja a rendészeti feladatok ellátását, azonban ennek költségeit meg kell fizetnie az önkormányzatnak.⁶³⁷

Az önkormányzati rendőrségek irányítását a 4 évre választott rendészeti testületek (*municipal police board*) végzik. A testületek vezetője az adott önkormányzat polgármestere. A testület tagja még egy az önkormányzati tanács által választott személy és alapesetben öt tag, akiket a Rendészeti Szolgáltatások Igazgatójával való konzultációt követően az önkormányzat választ

⁶³³ Police Amendment Act, 1997. 3.

⁶³⁴ <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/justice/criminal-justice/policing-in-bc/bc-police-forces> Letöltés dátuma: 2019.11.10.

⁶³⁵ <http://www.bcstats.gov.bc.ca/StatisticsBySubject/Demography/PopulationEstimates.aspx> 2016.02.13.

⁶³⁶ Uo.

⁶³⁷ Police Amendment Act, 1997. 16., 17.

ki.⁶³⁸ A testület alakítja meg az önkormányzati rendőrséget, jelöli ki a rendőrség vezetőjét (*chief constable*), rendőreit, más dolgozóit, és gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat.⁶³⁹

A testület feladatai az alábbiak:

1. érvényesítenie kell az önkormányzat és a Brit Kolumbia büntetőjogi és egyéb szabályait,
2. fenn kell tartania törvényt és a rendet,
3. meg kell előznie a bűncselekményeket.

A testület feladata még az önkormányzati rendőrség céljainak és prioritásainak meghatározása, valamint az önkormányzati rendőrség költségvetésének önkormányzati tanács elé terjesztése.⁶⁴⁰

A hazai közterület-felügyelőkhöz hasonló önkormányzati rendészeti szerv létrehozását (*bylaw enforcement officer*) is lehetővé teszi a *Police Amendment Act*, azon települések számára, ahol nincs önkormányzati rendőrség az önkormányzati szabályok végrehajtására, betartatására.⁶⁴¹ Ezen jogintézmény népszerűnek tekinthető Brit Kolumbiában, ugyanis a legtöbb önkormányzat létrehozta a *bylaw enforcement officer* intézményét.⁶⁴²

Meglátásom szerint a rendészet Kanadában, ezen belül Brit Kolumbiában sajátosan decentralizált, ahol az önkormányzati rendészeti testületeken keresztül a tartomány komoly szerepet játszik az önkormányzati rendőrségek működésében. Az önkormányzati rendőrségek fontos szerepe mellett az önkormányzatok és a tartomány között megkötött megállapodások miatt az állami rendőrség helyi rendészetben betöltött szerepe kiemelkedő.

VIII.2.2 Önkormányzati rendőrségek Kanadában

Kanadában hozzávetőleg 55.000 rendőrségi alkalmazott mintegy három-ötöde dolgozik települési önkormányzati vagy tartományi szinten.⁶⁴³

A kanadai önkormányzati rendőrségek soha nem voltak olyan jól felszereltek és jól képzettek, mint az állami rendőrségek, azonban az utóbb időben megnőtt az egyetemi végzettséggel rendelkező és a különböző kisebbségi csoportokból kikerülő rendőrök száma. Érdekesség, hogy az önkormányzati rendőrségeknél jelenleg nagyobb az aránya a nőknek, mint a férfiaknak.

A XIX. századi angol Észak-Amerika inkább vidéki, kisvárosi jellegű volt, néhány olyan nagyobb várossal, mint Quebec, Montreal és Toronto. Az első rendőrök gyakorlatilag csak éjszakai vagy időszakos őrök voltak, akiket a települési önkormányzat a béke megőrzése érdekében alkalmazott. Az önkormányzati rendőrök jelenléte az angol Észak-Amerikában az önkormányzati autonómia jellegzetes megnyilvánulása volt, ezért nem véletlen, hogy az önkormányzati adminisztráció fejlődésével az önkormányzati rendőrségek is folyamatosan fejlődtek. Egyes önkormányzati rendőrségek felett a felügyeletet már ekkor is az önkormányzatok megfelelő rendészeti bizottságai (*watch committees*) gyakorolták.⁶⁴⁴

Az 1830-as években komoly viták folytak a tekintetben, hogy szükséges-e állami csendőrség vagy rendőrség felállítása. A viták végül az önkormányzati rendőrségek fennmaradását hozták,

⁶³⁸ Police Amendment Act, 1997. 23.

⁶³⁹ Police Amendment Act, 1997. 26. (2)

⁶⁴⁰ Police Amendment Act, 1997. 26. (5), 27. (1)

⁶⁴¹ Police Amendment Act, 1997. 36.

⁶⁴² http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/governance/bylaw_enforcement.htm Letöltés dátuma: 2016.02.15.

⁶⁴³ Greg MARQUIS: Power from the Street: The Canadian Municipal Police. In.: R. C. MACLEOD, David SCHNEIDERMAN: *Police Powers in Canada: The Evolution and Practice of Authority*. Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 1994. 24.

⁶⁴⁴ Greg MARQUIS (1994) i. m. 25.

az önkormányzati rendőrségek pedig az egyik legfontosabb szimbólumaivá váltak az önkormányzatiságnak.⁶⁴⁵

Kanada vidékies jellege a XIX. és XX. század iparosodásának eredményeképpen gyorsan változott és 1921-re már a népesség fele élt városi környezetben. Az 1921-ben elvégzett felmérés szerint azon a 125 településen, amelyek népessége meghaladta a 4.000 főt összesen 3.900 rendőrt alkalmaztak. Montreal és Toronto ebben az időben is több száz rendőrt foglalkoztatott, azonban a városi rendőrségek fele 2-5 embert, míg egy harmaduk 6-20 főt alkalmazott. Léteztek azonban olyan városok, ahol csak 1-2 rendőr foglalkoztatását biztosították. Nem véletlen, hogy ilyen szintű decentralizáció teljesen eltérő körülményeket teremtett a munkafeltételekben, a fizetésben és a vezetésben is.⁶⁴⁶

Egészen a II. világháború végéig a kanadai rendészet meghatározó eleme volt az önkormányzatiság, azonban a folyamatok Kanadában is az egységesebb rendészet irányában hatottak. A tartományok és az állam komoly hatásköröket, befolyást szereztek az önkormányzati rendőrségek működésében, illetve több helyen az állami rendőrségek vették át az önkormányzati rendőrségek szerepét. Az igazgatás modernizációjával azonban a korábban az állami és önkormányzati rendőrségek között kétségkívül meglévő szakmai és technikai különbségek fokozatosan mérséklődtek.

VIII.3. Kanadai önkormányzati rendészet a gyakorlatban – modelltelepülés: Vancouver

VIII.3.1. A *Vancouver Police Department* fejlődése

A kanadai Brit Kolumbia önkormányzati rendészetének bemutatására Vancouvert választottam modelltelepülésként, ugyanis ezen városban működik messze a legnagyobb brit kolumbiai önkormányzati rendőrség.

A vancouveri önkormányzati rendőrség 1886-ban alakult. 1886. május 10-i tanácsülésén John Stewart éjjeli őrt szolgálataiért rendőrfelügyelőnek nevezték ki, akihez nem sokkal később mások is csatlakoztak ezzel megalkotva a Vancouveri Rendőrségi Osztályt (*Vancouver Police Department*). Az önkormányzati rendőrség a város fejlődésével együtt bővült. 1904-re már 31-en álltak szolgálatban, majd 1910-re megalakult a lovas egység, majd a tengeri egység is. Vancouver volt az első önkormányzati rendőrség Kanadában és a harmadik a világon, amely női rendőrt alkalmazott. 1922-ben alakult meg a közlekedési osztály, majd az 1950-es évek közepére motorkerékpáros csoport és kutyás egység is alakult.

Az 1940-es évekre az önkormányzati rendőrség már több, mint 500 főt alkalmazott, amelyből kb. kétszer annyi férfi volt, mint nő. A rendőrség ekkor három részből állt:

1. járőr egységek (*Operations*),
2. nyomozási egység (*Investigation*),
3. támogató részleg (*Support services*).

Jelenleg az önkormányzati rendőrség két helyszínen található meg: Vancouver Cambine utca 2120-ban (központ) és a Graveley utca 3583-ban.⁶⁴⁷

⁶⁴⁵ Uo.

⁶⁴⁶ Uo.

⁶⁴⁷ <http://vancouver.ca/police/about/history/index.html> Letöltés dátuma: 2016.02.18.

VIII.3.2. A VPD

Vancouver egy hozzávetőlegesen 605.000 fős népességet számláló város, amellyel a 8. legnépesebb település Kanadában.⁶⁴⁸ Vancouver sajátossága a népesség nagyfokú diverzitása, ugyanis a lakosság 52 %-a első nyelvként nem az angol nyelvet használja. Nyilvánvaló, hogy a nagyfokú kulturális és nyelvi különbségek komoly kihívások elé állítják a város rendészeti testületeit.

Az önkormányzati rendőrség, a VPD felett az irányítást a Vancouveri Rendészeti Testület (*Vancouver Police Board*) gyakorolja, amely testület vezetője a polgármester. A polgármesteren kívül egy tagot delegál a Testületbe az önkormányzati tanács, a többi tagot a tartomány delegálja. A Testület munkájának segítése céljából bizottságokat alakított ki. A jelenleg működő bizottságok az alábbiak:⁶⁴⁹

1. Pénzügyi Bizottság,
2. Információ Szabadság Bizottság,
3. Kormányzati Bizottság,
4. Emberi Erőforrások és Kártérítési Bizottság,
5. Panaszvizsgálati Bizottság.

A VPD költségvetését a Vancouveri Rendészeti Testület terjeszti be a városi tanács elé. A VPD 2016-os költségvetése csaknem 260 millió kanadai dollár (hozzávetőlegesen 52 milliárd Ft), amely 0,75 %-kal magasabb, mint a 2015-ös költségvetési összeg. A költségek legnagyobb részét (81 %) a bérek tették ki.⁶⁵⁰ Vancouver város 2016-os költségvetése 1,264 milliárd kanadai dollár, amely megközelítőleg 257 milliárd forintnak megfelelő összeg. A vancouveri rendészeti kiadások az önkormányzat összes **kiadásának kb. 20 %-át érintik**,⁶⁵¹ amely arány a legmagasabb az összes általam vizsgált önkormányzat rendészeti kiadásai tekintetében.⁶⁵²

A VPD szervezetében 389 civil dolgozó és 1.327 rendőr dolgozott 2013-ban.⁶⁵³ A rendőrségi rangok a VPD-ben a következők: rendőrkapitány (*chief constable*), helyettes rendőrkapitány (*Deputy Chief Constable*), főfelügyelő (*superintendent*), felügyelő (*inspector*), főtörzsőrmester (*staff sergeant*), őrmester (*sergent*), járőr (*constable*).⁶⁵⁴

A VPD alapvetően hat nagy részlegre oszlik:

1. járőr részleg,
2. nyomozási részleg,
3. végrehajtási részleg,
4. tervezési, kutatási és könyvelési részleg,
5. közösségi ügyek részleg,
6. támogató szolgáltatási részleg.

A járőr részleg további részlegekre bomlik, részint területi (4 kerület), részint funkcionális alapon. Funkcionálisan oszlik több alosztályra a nyomozási alosztály is (pl.: szervezett bűnözés, súlyosabb bűncselekmények, különleges ügyek).⁶⁵⁵

⁶⁴⁸ <http://vancouver.ca/news-calendar/population.aspx> Letöltés dátuma: 2016.02.16.

⁶⁴⁹ <http://vancouver.ca/police/policeboard/committees.htm> Letöltés dátuma: 2016.02.16.

⁶⁵⁰ <http://vancouver.ca/police/policeboard/agenda/2015/1126/1511F01-Operating-Budget.pdf> Letöltés dátuma: 2016.02.15.

⁶⁵¹ <http://vancouver.ca/files/cov/vancouver-2016-budget-highlights.pdf> Letöltés dátuma: 2016.02.16.

⁶⁵² Ez nem meglepő annak fényében, hogy Vancouverben nem működik állami, csak önkormányzati rendőrség.

⁶⁵³ <http://vancouver.ca/police/organization/index.html> Letöltés dátuma: 2016.02.17.

⁶⁵⁴ <http://vancouver.ca/police/recruiting/police-officers/policing.html> Letöltés dátuma: 2016.02.17.

⁶⁵⁵ <http://vancouver.ca/police/organization/index.html> Letöltés dátuma: 2016.02.17.

A VPD a klasszikus rendőrségi funkciók mellett több hasznos lakossági szolgáltatást is nyújt:⁶⁵⁶

1. bejelentések, panaszok bejelentése,
2. bűnözési térkép,
3. bűnözési statisztika,
4. ujjlenyomat megsemmisítése,
5. ujjlenyomat szolgáltatás,
6. közadatokról információ szolgáltatása,
7. információ igénylése egyes személyekről rendőrségi nyilvántartásból (hasonló a magyarországi erkölcsi bizonyítványhoz),
8. bűncselekmény bejelentése,
9. rendőrségi jelentésből másolat igénylése,
10. *Block Watch* program üzemeltetése (szomszédok, lakosság bűnmegelőzési tevékenységének szervezése, koordinálása, támogatása),
11. áldozatsegítő szolgáltatás,
12. önkéntes szolgálat szervezése, támogatása (*Block Watch* program, önkéntesek járőrtevékenysége, sebességmérésben való közreműködése, tűz közösségi rendészeti központ üzemeltetése).

A VPD komoly hangsúlyt helyez a *community policing* elveinek megvalósítására, amely érdekében tíz közösségi rendészeti központot is létrehozott. A központokon keresztül lehetőség van lakossággal való közvetlen kommunikációra, a polgárokkal való szoros kapcsolat kiépítésére.

VIII.4. Konklúziók

Kanada rendészeti igazgatása összetett, hiszen szövetségi államról van szó, ahol a hatáskörök megoszlanak az állam, a tartományok és a települések között. A tartományok jogosultak rendészeti jogszabályokat alkotni, amelyben részletesen szabályozhatják a tartományi és az önkormányzati rendőrségek működését.

Az önkormányzati rendőrségek működtetése kötelező Brit Kolumbiában az 5.000 főnél nagyobb településeken, azonban ez nem jelenti azt, hogy az önkormányzati rendőrségek kizárólag az önkormányzat irányítása alatt állnak. Az önkormányzati rendészeti testületeken keresztül a tartomány erős befolyással rendelkezik a működtetésre, így garantálva a jogszabályszerű működést és biztosítva az állami érdek megjelenését. A kötelező önkormányzati rendőrség működtetésének kötelezettsége alól az önkormányzatok mentesülhetnek a tartománnyal kötött szerződéssel, amely esetben a tartományi rendőrség hatáskörében az állami rendőrség jár el.

Az önkormányzati rendőrségek nem kiegészítő jellegűek Brit Kolumbiában, hanem helyettesítő jellegűek, ugyanis amennyiben önkormányzati rendőrség működik egy településen, akkor ott nem működhet tartományi vagy állami rendőrség és ugyanez igaz fordítva is, ugyanis az állami vagy tartományi rendőrség működése esetén nem lehetséges párhuzamosan önkormányzati rendőrséget működtetni. Brit Kolumbia önkormányzati rendészete tehát decentralizált és tipikus példája a vegyes önkormányzati rendészeti modellnek. A *Police Amendment Act* 'menekülési útvonalat' biztosít az állami rendőrséggel ellátott települések számára, ugyanis korlátozott, kizárólag önkormányzati szabályok betartását felügyelő rendészeti szerv létrehozására lehetőség van.

⁶⁵⁶ <http://vancouver.ca/police/contact/a-z-services.html> Letöltés dátuma: 2016.02.17.

A magyarországi szabályozást és a kanadai (brit kolumbiai) szabályozást összevetve az alábbi lényeges megállapításokat lehet tenni:

1. Kanadában, Brit Kolumbia tartományban nemcsak lehetőség, hanem kötelezettség bizonyos népességszám felett teljes rendőrségi hatáskört gyakorló önkormányzati rendőrség létrehozása, amely kötelezettség alól a szerződés megkötése mentesítheti az önkormányzatokat. Hazánkban ilyen kötelezettség nincsen⁶⁵⁷, valamint nem is lehetséges önkormányzati rendőrség létrehozása.
2. Azon települések, amelyek Brit Kolumbiában önkormányzati rendőrséget működtetnek, településük helyi rendészetére, helyi közbiztonságuk biztosítására gyakorolt hatása meghatározó. Ezen meghatározó, rendőrség irányításában manifesztálódó szerepkör különösen szembeűnő például hazánk rendészetével való összevetés során, ahol is azt láthatjuk, hogy a hazai önkormányzatoknak szinte semmilyen formális befolyásuk nincs a rendőrség működésére.
3. Brit Kolumbiában az önkormányzati rendőrségekre erős befolyást gyakorol az állam, így biztosítva a jogszerűséget és a helyi rendészet területén az állami érdek megjelenését. Hazánkban a jóval szerényebb hatáskörű önkormányzati rendészeti szervek működése felett szerény mértékű az állami felügyelet és ellenőrzés.
4. Brit Kolumbiában is van lehetőség limitált hatáskörű önkormányzati rendészeti szerv létrehozására (*bylaw enforcement officer*), amennyiben az állam vagy a tartomány egy adott településen a rendőrségi feladatokat ellátja. Ezen önkormányzati rendészeti szerv nem lát el rendőrségi funkciókat, hanem az önkormányzatok végrehajtó állományaként segítik az önkormányzati rendelkezések betartását.
5. Vancouver esetén láthattuk, hogy a település költségvetésének jelentős részét képezi az önkormányzati rendőrség működtetése. Az, hogy a helyi közbiztonság ilyen súllyal szerepeljen egy települési költségvetésben mindenképpen figyelemre méltó, jelzés értékű, hiszen mutatja, hogy a közbiztonság prioritás a helyi önkormányzat számára.

⁶⁵⁷ Nyilvánvaló kivétel Budapest és kerületei, illetve egyes, marginálisnak tekinthető önkormányzati rendészeti szervek működtetésének kötelessége (pl.: halászhati őrség).

IX. Zárszó és összegzés

Dolgozatomban áttekintettem és csoportosítottam az önkormányzati rendészeti modelleket, részletesen bemutatva a hazai önkormányzati rendészetet, mint a megengedő államközpontú modell mintapéldáját. Más államok eltérő önkormányzati rendészeti modelljeit pedig összehasonlítottam a hazai önkormányzati rendészeti modellel, ezzel rámutatva az azonosságokra, hazai hiányosságokra és természetesen az önkormányzati rendészeti tendenciákra.

Magyarországi önkormányzati rendészeti dolgozat lévén munkám túlnyomó része a hazai önkormányzati rendészettel foglalkozott, annak rétegeit, intézményeit mutatta be, felvázolva a kétség kívül jelen lévő anomáliákat, igyekezve egyúttal megoldási javaslatokat is kínálni. Nyilvánvaló, hogy nem lehetséges a hazai önkormányzati rendészeti problémákra a külföldi megoldásokat egyszerűen átemelve alkalmazni, azonban a külföldi példák segíthetnek a problémák azonosításában és a hazai társadalmi és jogrendnek megfelelő válasz megtalálásában.

Dolgozatom zárásaként az alábbi összegző megállapításokat kívánom tenni:

1. Kiemelendő, hogy a hazai önkormányzati rendészeti szerveink fejlődése jól illeszkedik a nemzetközi tendenciákba (hiszen a nyugati államokban hasonlóak a települések problémái), azonban a hazai önkormányzati rendészetünk mutat néhány nagyon specifikus, hazai jelleget:
 - a. A hazai önkormányzati rendészet legspecifikusabb vonását abban látom, hogy az önkormányzatok egyes szakfeladatokra **eltérő típusú önkormányzati rendészeti szervezet hozhatnak létre**. Láthatunk hasonló példát Franciaországban és Kanadában is, azonban nagy különbség az, hogy ez a típusokaság egy erősen centralizált rendőrségi modell (megengedő államközpontú modell) mellett alakult ki és erős történelmi gyökerekkel rendelkezik, hiszen a mezei őrszolgálatok történelme immár majdnem 200 évre nyúlik vissza, de a közterület-felügyelet is több, mint 30 éve részei magyar jogrendszernek. Kiemelendő, hogy míg Franciaországban az önkormányzati rendőrök számának emelkedése dinamikus (belterületek biztonsága), addig hazánkban a külterületek biztosítására működtetett mezei örök számának dinamikus bővülésének lehetünk tanúi. Meglátásom szerint hazánkban, jórészt a mezei őrszolgálatok speciális és unikális finanszírozása okán, a mezei őrszolgálatok további bővülését fogjuk tapasztalni.
 - b. Hazai önkormányzati rendészeti szerveink felett a **felügyelet nagyon gyenge** lábakon áll, szemben a többi vizsgált európai állam önkormányzati rendészeti szervei feletti felügyelettel. A hatósági jogalkalmazó, kényszerintézkedésre és kényszerítő eszközök használatára felruházott rendészeti szervek felett elvárható az erős és egységes törvényességi és szakmai felügyelet, amely hazánkban hiányzik. Ezen hiányosság orvoslásához a francia önkormányzati rendészeti szervek feletti felügyelet tanulmányozása kézenfekvő.
 - c. Nem találok a nyugati, érte ezalatt a nem volt szocialista országok, önkormányzati rendészeti szerveinek vizsgálata során toborzási nehézségekkel, azonban ez hazánkban a közterület-felügyeletknél jellemző és égető probléma. Franciaországtól Ausztriáig azt láthattuk, hogy amennyiben az önkormányzati rendészeti szerv dolgozói, mindegy hogy a jogállása rendőr vagy sem, megkapják azt a bért, amit az állami szférában hasonló munkakörben keresnek,

akkor nem lesz gond a toborzással, bőven lehetséges lesz a jelentkezők közül a legmegfelelőbb személyeket kiválasztani, így jó minőségű rendészeti közszolgáltatást nyújtani.

2. Az önkormányzati rendészeti szervezet fenntartása minden országban **költséges**. Nagyon meg kell indokolni egy önkormányzatnak, hogy miért tart fenn önkormányzati rendészeti szervezetet, ugyanis ilyen önkormányzati közszolgáltatás fenntartása más közszolgáltatásoktól von el erőforrásokat. Ha az önkormányzat rendészeti szerv felállítása mellett dönt, akkor ez az állami szervek rendészeti feladatellátásában mutatkozó valamilyen szintű **problémát, hiányosságot hivatott orvosolni**.⁶⁵⁸
3. A vizsgált országok településeinek nagyobb **részében nincs önkormányzati rendészeti szervezetrendszer**, viszont valamilyen szintű önkormányzati rendészeti tevékenység biztos, hogy van, így önkormányzati rendészeti szervezettel nem rendelkező önkormányzatok a rendészeti szabályaiknak a betartatását az állami szervekre hagyják. Amennyiben egy település lakossága és önkormányzatának vezetése elégedett az állami szervek települési rendészeti feladatellátásával, akkor nem igazán található indok önkormányzati rendészeti szerv felállítására. Ebben az esetben viszont meg kell találni az állam és az önkormányzat együttműködésének azon formáit, esetlegesen más szereplőket bevonva a helyi rendészeti közszolgáltatások megvalósításába, melyek garantálják az önkormányzati rendészeti szabályok végrehajtását.
4. Az önkormányzati rendészeti szervezet minden országban **'kétarcú'**, azaz egyfelől hatósági, jogalkalmazó tevékenységben nyilvánul meg, másrésztben önkormányzati szolgáltatás nyújtásában ölt testet. Egy önkormányzati rendészeti szervezet lakosság általi elfogadtatásához, a szervezet fennmaradásához elengedhetetlen a lakossági támogatás, amely az önkormányzati rendészeti szervezet szolgáltató, polgárbarát jellegének erősítésével érhető el.
5. Nincsen olyan, hogy a 'legjobb' önkormányzati rendészeti modell. Mindegyik állam önkormányzati rendészeti modellje, még a szigorúan államközpontú modellt alkalmazó északi államok modellje is, lehet annyira hatékony, hogy a lakosság számára a lehető legjobb közbiztonságot kínálja. Minden a helyi közbiztonság kialakításában részt vevő szereplők **feladatellátásának minőségén** múlik. Azon államokban azonban ahol valamilyen szintű önkormányzati rendészeti szervezetrendszer felállítása lehetséges, ugrásszerűen megnő az önkormányzat 'játéktere' a helyi közbiztonság befolyásolására. Kérdés, hogy milyen eszközök igénybevételevel és milyen hatékonysággal valósítja meg az önkormányzat a rendészeti tevékenységét.

Feltehető a kérdés, hogy mégis milyen perspektívái vannak hazánkban az önkormányzati rendészetnek? Meglátásom szerint alapvetően három fő irányt lehet felvázolni:

1. Az önkormányzati rendészeti szervezetrendszer megmarad a megengedő államközpontú modellnél.

Ezen esetben vagy sor kerül az önkormányzati rendészeti joganyag további finomhangolására, vagy marad a jelenlegi anomáliákkal terhelt állapot. Figyelemre méltónak találom, hogy a hazai önkormányzati rendészet a jelenlegi struktúrájában is hatékony partnere tud lenni a rendőrségnek, nem tűnik szükségesnek az önkormányzati rendőrség irányába történő mozgás, hiszen az államközpontú vegyes modellt alkalmazó Szlovákia és Franciaország önkormányzati rendőrei sem feltétlenül hatékonyabbak a felmerülő önkormányzati rendészeti feladatok végrehajtásában. Amennyiben a hazai önkormányzati rendészet feltárt problémái orvoslásra kerülnek, akkor ugrásszerűen

⁶⁵⁸ pl.: közterületek rendjének fenntartása, külterületek biztonsága

nőhet az önkormányzati rendészeti szervek hatékonysága és ezzel egyidejűleg a hazai önkormányzatok rendészeti közszolgáltatásának színvonala. Személy szerint én ezt a perspektívát látom messze a legvalószínűbbnek.

2. Az önkormányzati rendészeti szervezetek felszámolásra kerülnek.

Ez történhet úgy, hogy a jelenleg önkormányzati rendészeti szervezetek irányítását állami szervek (pl.: járási hivatal vagy rendőrség) vennék át az önkormányzatoktól, ezzel államosítva az önkormányzati rendészetet. Ez gyakorlatilag azt jelentené, hogy a szigorúan államközpontú modellt venné át hazánk és az önkormányzatok számára nagyságrendekkel megnehezedne a rendészeti politikájuk érvényre juttatása. Nem tartom valószínűnek, hogy ezen irányba mozdulna el a hazai önkormányzati rendészet, ugyanis a jelenlegi önkormányzati rendészeti szervezetrendszer történelmi alapjai mélyek, az önkormányzati rendészeti szervezetek betagozódtak a hazai jogrendbe és az önkormányzatok hatékony partnerei az államnak a helyi közbiztonság fenntartásában. Nem látok olyan előnyt – hátrányt annál többet - az állam szempontjából, amely indokolná a jelenlegi önkormányzati rendészeti szervezetrendszer felszámolását.

3. Önkormányzati rendőrsegek létrehozása.

Az önkormányzati rendőrsegek létrehozását hazánkban jelenleg roppant valószínűtlennek tartom. A 2010-es évek elején lezajlott alkotmányozás során sem merült fel az önkormányzati rendőrsegek létrehozása és egyáltalán nem tűnik úgy, hogy lenne politikai akarat az önkormányzati rendészeti szervezetrendszerünk államközpontú vegyes modellbe történő átalakítására. Ha csak az általam vizsgált államok önkormányzati rendészetére vonatkozó hatáskör telepítést nézzük, akkor nem tűnnek jelentősnek a különbségek például egy szlovákiai önkormányzati rendőrség és egy hazai közterület-felügyelet között. Az önkormányzati rendőrség működtetése az önkormányzat számára talán nagyobb presztízst jelentene, mint egy 'egyszerű' közterület-felügyelet, az önkormányzati rendőr talán magabiztosabban intézkedne, mint egy közterület-felügyelő, a lakosság talán jobban megbecsülné az önkormányzati rendőrt, mint a közterület-felügyelőt, azonban ezek nem elégséges okok arra, hogy a helyi rendészetünket gyökeresen átalakítsuk.

Nem lehet előre jelezni, maximum sejtéseink lehetnek arra vonatkozóan, hogy milyen társadalmi változásokat hoz a jövő, merre tart a robotizáció, digitalizáció, hogy fognak kinézni a jövő okos városai, okos községei. Egy dologban azonban feltétlenül biztos vagyok: települések a jövőben is lesznek, és ha lesznek települések, akkor települések által menedzselt településfejlesztés és településüzemeltetés is lesz. A településfejlesztés és településüzemeltetés szükségszerű velejárója pedig a biztonsági, rendészeti kihívások azonosítása, adekvát válaszok kidolgozása⁶⁵⁹, stratégiák felvázolása, illetve végrehajtása. Települési, önkormányzati rendészet tehát a jövőben is lesz és a cél az, hogy a települési, önkormányzati rendészetünk és a települési, önkormányzati rendészet szervezeteink minél hatékonyabban tudjanak megfelelni a kihívásoknak, releváns válaszokat adva a jövőben óhatatlanul bekövetkező változásokra.

⁶⁵⁹ Lásd például a McKinsey Global Institute által közreadott tanulmányt az okos városokról. <https://goo.gl/GLt8RT> Letöltés dátuma: 2019.01.11.

X. Irodalomjegyzék

1. Malcom ANDERSON: *In Thrall to Political Change Police and Gendarmerie in France*. Oxford, Oxford University Press, 2011.
2. John ANDARADE: *World Police & Paramilitary Forces*, Basingstoke, Macmillan Publishers Ltd. 1985.
3. ANDROVICZ Gábor: A magyar rendőrképzés fejlődése a dualizmus időszakában. *Magyar Rendészet*, 2018/1.
4. BACSÁRDI József: A francia önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/2.
5. BACSÁRDI József: Az önkormányzati rendészet hazánkban. Helyzetértékelés röviden. *Magyar Rendészet*, 2014/5.
6. BACSÁRDI József- CHRISTIÁN László: Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet? In: CHRISTIÁN László (szerk.) *Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
7. BACSÁRDI József—CHRISTIÁN László: Katalán rendészeti igazgatás, a helyi rendészet Barcelonában. *Belügyi Szemle*, Budapest, Belügyminisztérium, 2017.
8. BACSÁRDI József - CHRISTIÁN László: Az önkormányzati rendészet társadalmi megítélése a nyomtatott sajtóban. *Belügyi Szemle*, 2019/5.
9. BACSÁRDI József—CHRISTIÁN László—SALLAI János: A mezei rendőrségtől a mezei őrszolgálatig. *Magyar Rendészet*, Budapest, 2018.
10. Jozef BALGA: *Rendészettudomány, közigazgatás-tudomány és a rendőri közigazgatás*. In.: GAÁL Gyula-HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos közlemények. A határrendészettől a rendészettudományig. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja a Magyar Rendészettudományi Társaság közreműködésével, 2016.
11. BALLA Zoltán: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
12. BARABÁSI KUN József: *Gróf Tisza István képviselőházi beszédei. Harmadik kötet*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1937. 370.
13. Dr. BÉRCESI Ferenc: „Együtt vagy külön?” Az önkormányzati társulások jelene és jövője. In.: Dr. KISS László (szerk.): *„Javaslatok, új formák és módszerek időszerű önkormányzati feladatok megoldásához”*. Pécs, Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Betéti Társaság, 1997.
14. BEZERÉDI Imre: TC Team Consult – Gondolatok a rendőrség modernizációjáról. *Magyar Rendészet*. 2018/1.
15. Antoine Elisabeth Cléophas Darest de La CHAVANNE: *Histoire de l'administration en France et des progrès du pouvoir royal, depuis le règne de Philippe-Auguste jusqu'à la mort de Louis XIV*. Guillaumin, Paris, 1848.
16. BÓLYAI János: Az önkormányzatok kutatás elsődleges tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 1990/5.
17. CHRISTIÁN László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare VI*. 2010/1.
18. CHRISTIÁN László: A magánbiztonság és önkormányzati rendészet egyetemi szintű képzése. *Belügyi Szemle*, 2018/11.

19. CHRISTIÁN László: Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről. In: KÁKAI László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok*. Pécs, Publikon Kiadó. 2010.
20. CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft. 2011.
21. CHRISTIÁN László: Rendőrség és rendészet. In: JAKAB András—GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.
22. CONCHA Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. In.: PAUER Imre (szerk.): *Értekezések a társadalmi tudományok köréből XII. kötet, 6. szám*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1902.
23. CSOMBOR Erzsébet-HUCSI-VÉGHNÉ DOBOS Éva-HORVÁTH István: Második ezredév Komárom-Esztergom megyében. In.: SZÁMADÓ Emese: *Tatabánya, Komárom, Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat*, 2011.
24. Daniel DONNELLY: *Municipal Policing in the European Union Comperative Perspectives*. Hampshire, Palgrave Macmillan. 2013.
25. Clive EMSLEY: A typology of nineteenth-century police. *Crime, Historie & Sociétés*. vol. 3., no. 1. (1999)
26. ENDRÖDY Géza: *Magyarország rendőrsége az államosítás előtt*. Gyula, Dobray János Könyvnyomdája, 1898.
27. FÁBIÁN Adrián: *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei*. Doktori értekezés. Pécs, 2005.
28. FALCSIK Dezső: Közigazgatás és rendészet. *Magyar Közigazgatás*. 1896/20.
29. FÉNYES Elek: *Komárom vármegye leírása*. Pozsony, Kaligram Lap és Könyvkiadó Kft. 2014.
30. FINSZTER Géza: *A változó rendészet és rendészettudomány*. In.: GAÁL Gyula-HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos közlemények. Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívása” című tudományos konferenciáról. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja a Magyar Rendészettudományi Társaság közreműködésével, 2013.
31. FINSZTER Géza: A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 1990/6.
32. FINSZTER Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 2018.
33. FINSZTER Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*, RTF Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 2008.
34. FINSZTER Géza: Közbiztonság és jogállam. *Jog – Állam – Politika*. 2009/3.
35. FINSZTER Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2008.
36. GYURITA E. Rita—HULKÓ Gábor—JÓZSA Fábán —LAPSÁNSZKY András—VARGA Zs. András: *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai VI. kötet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.
37. HORVÁTH Balázs: A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért . *Belügyi Szemle*, 1990/10.
38. HOSSZÚ Hortenzia: A kormányzás állam-központú elméleteinek reneszánsza. *Új magyar közigazgatás*. 2018/3.
39. HEGEDŰS Szilárd-LENTNER Csaba-NAGY László: Szlovák és magyar települési önkormányzati rendszer szabályozásának összehasonlító elemzése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának tükrében. *Új magyar közigazgatás*. 2018/3.

40. KÁLLAY István: *Városi rendészet a 18-19. században*. In.: KOVÁCS Kálmán (szerk.): *Jogtörténeti értekezések. A jogalkotás és jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon 19-20. század*. Budapest, ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék, 1986.
41. KARVASY Ágoston: *A politikai tudományok. Első kötet*. Özvegy Streibig Klára. Győr, 1845.
42. KEREZSI Klára: *Közösség és bűnmegelőzés: közösségi bűnmegelőzés. Magyar Tudomány*. 2011/8.
43. KISS Mihály: *A rendészet és közigazgatás. Magyar Közigazgatás*. 1896/18.
44. KOMÁROMI István: *Kísérlet az önkormányzati rendőrség megvalósítására. Belügyi Szemle*, 1990/8.
45. LÁSZLÓ Zsuzsanna: *De politia campestri – A mezei rendőrség intézményéről. Jogtörténeti szemle 1. szám*. Szentendre, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszéke, Széchenyi István Egyetem Jogtörténeti Tanszéke, Miskolci Egyetem Jogtörténeti Tanszéke, 2008.
46. René LEVY: *The Police and the Criminal Justice System in France*. In.: Ajay K. MEHRA-René LEVY (szerk.): *Police, State & Society*. Noida, Dorling Kindersley, 2011.
47. LÖRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2010.
48. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest. 1942.
49. MISKOLCZY László: *A vidéki rendőrség államosítása*. Budapest, Légárdy Testvérek Nyomdája, 1909.
50. Rob MAWBY: *Policing Across The World. Issues for the Twenty-first Century*. New York, Routledge, 2006.
51. NAGY Judit: *Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés*. In: KORINEK László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
52. NAGY Janka Teodóra: *A mezei rendőrségről (Jogsabály és népi jogismeret)*. In.: A Wosinsky Mór (Béri Balogh Ádám) Múzeum Évkönyve (Szerk.: Vadas Ferenc). Szekszárd, Wosinsky Mór Megyei Múzeum. 1993.
53. NYERGES Lajos: *Interjú a Belügyminisztérium irányítási funkcióiról Morvay Istvánnal. Belügyi Szemle*, 1990/11.
54. PARÁDI József: *A magyar rendvédelem 1867-1918. Rendvédelmi-történeti Füzetek*. 2017/53.
55. PARÁDI József: *A polgári magyar állam rendőrségei 1867-1945. Rendvédelem-történeti füzetek*. 2011/23.
56. PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története*. Budapest, Osiris Kiadó, 1996.
57. PINTÉR Sándor: *Rendőrség, rendészet, közbiztonság. Belügyi Szemle*, 1992/6.
58. RIXER Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatástudományban*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2013.
59. Roger E. RIENDEAU: *Brief History of Canada*. New York, Facts on File, 2000.
60. Andrej SOTLAR — Miha DVOJMOČ: *Municipal Warden Services in the Pluralised Policing Environment*. In: *Journal of Criminal Investigation and Criminology*. Ljubljana, Tisk Žnidarič d.o.o, 2015.
61. Michalina SZAFRAŃSKA - Anna WOJCIESZCZAK: *The Media Image of Poland's Municipal Guards* In: Gorazd MESKO, Branko LOBNIKAR (szerk.) *Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe*. Ljubljana: University of Maribor – Faculty of Criminal Justice and Security, 2016.

62. PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
63. PATYI András: A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In.: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2013.
64. PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.
65. SALLAI János: *The History of Law Enforcement in Hungary*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 2018.
66. SALGÓ László: A közállapotok hatása a rendőri intézkedésre. *Belügyi Szemle*, 1990/1.
67. LORENZ von STEIN: *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts: mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland; als Grundlage für Vorlesungen*. Stuttgart, 1870.
68. SZAMEL Lajos: Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 1992/3
69. SZAMEL Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. *Rendészeti Tanulmányok*, 1991/1.
70. SZABÓ Endre: Interjú a rendőrségi törvényről Dr. Szikinger Istvánnal. *Rendészeti Szemle*, 1991/1.
71. SZABÓ Endre: A közbiztonságról interjú Dr. Boross Péter belügyminiszterrel. *Rendészeti Szemle*, 1991/1.
72. TAUBER István: A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája. *Belügyi Szemle*. 50. évf. 4. sz. / 2002.
73. TÓTH Lajos: A választott körzeti megbízottak. *Belügyi Szemle*, 1990/3.
74. TISZA Miksa: *Magyarország rendőrségének története*. Pécs, „Haladás” Nyomda Részvénytársaság, 1925.
75. TOMCSÁNYI Móricz: *Önkormányzat és decentralizáció*. Budapest, A Magyar Jogászegylet Könyvkiadó Vállalata, 1911.
76. TOMCSÁNYI Móricz: *Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem (székfoglaló értekezés)*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1929.
77. BILL TUPMAN-ALISON TUPMAN: *Policing in Europe: Uniform in Diversity*. Exeter, Intellect, 1998.
78. VÖRÖS Károly: *A polgári kori magyar törvényhatósági közigazgatás*. Budapest, Levéltárak Országos Központja, 1956.
79. DAVORI RELKOVIČ Neda: *Buda Város Jogkönyve (Ofner Stadtrecht). Bölcsészettudományi értekezés*. Budapest, Stephaneum Nyomda R.T. 1905. 173. Központja, 1956.
80. WEIS István: *A mai magyar társadalom*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1930.
81. ZOLTAI Dénes: *Komárom-Esztergom megye*. Magánkiadás.
82. ZSOLDOS Ignác: *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840:IX. törvényzikkely nyomán*. Pécs. 1843.
83. VARGA Zs. András: Az alkotmánybíróságok szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/2.
84. VARGA Zs. András: Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV törvény. *MTA Law Working Papers* 2014/5.
85. ZSIGOVITS László: *A rendészettudomány stációi*. In.: GAÁL Gyula-HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos közlemények. A határrendészettől a

rendészettudományig. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja a Magyar Rendészettudományi Társaság közreműködésével, 2017.

Felhasznált internetes források jegyzék

1. FINSZTER Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje (1988–2008). http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html Letöltés dátuma: 2017. április 24.)
2. GYURITA Erzsébet Rita: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. (Doktori értekezés tervezet.) <https://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/35172/m/3620> Letöltés dátuma: 2019.09.23.
3. Gerald HESZTERA: Polizeigeschichte. <http://www.polizei.gv.at/wien/publikationen/geschichte/gendarmerie.aspx> Letöltés dátuma: 2016.08.21.
4. KACZIBA Antal: Az önkormányzati rendészet lehetőségei és korlátai Tézisek. <https://goo.gl/jRPcFH> Letöltés dátuma: 2016.01.06.
5. KÁNTÁS Péter: *A közrend elleni jogsértések természetéről*. Doktori értekezés. Budapest, 2007. 97. http://real-phd.mtak.hu/110/1/kantas_peter_phd.pdf Letöltés dátuma: 2019.10.16
6. KÖKÉNYESI József: Az önkormányzati rendészet a magyar közigazgatásban. <https://goo.gl/Njy8hG> Letöltés dátuma: 2015.09.15.
7. Gregor WENDA: Partner der Bundespolizei. https://www.bmi.gv.at/magazinfiles/2011/11_12/files/gemeindewachen.pdf Letöltés dátuma: 2015.10.15.
8. Rákosmente Mezei Őrszolgálat: Rákosmente Mezei Őrszolgálat. 2017. évi szakmai és pénzügyi beszámolója http://www.bp18.hu/images/2018_TUI/m%C3%A1jus/KT0508rk/KT-43.pdf Letöltés dátuma: 2018.11.10.
9. Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság: Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság és a Budapesti Rendőr-főkapitányság közötti együttműködési megállapodás. http://fori.hu/sites/default/files/kepek/skmbt_36017050909120.pdf Letöltés dátuma: 2018.03.24.
10. Index.hu: Pintér: Nem büntethetnek kamerák alapján a közterületek. https://index.hu/belfold/2017/05/11/pinter_nem_buntethetnek_kamerak_alapjan_a_kozteruletsek/ Letöltés dátuma: 2018.03.24.
11. Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság: Tájékoztató a térfigyelő kamerákra vonatkozó szabályokról. <http://www.kozterulet-felugyelet.hu/hirek/fori-nem-lehet-csak-a-terfigyelo-kamera-felvetele-alapjan-buntetni> Letöltés dátuma: 2018.03.10.
12. Budakörnyéki Közterület-felügyelet: Budakörnyéki Közterület-felügyelet honlapja. <https://bkktf.hu/> Letöltés dátuma: 2018.10.25.
13. Megyei Jogú Városok Szövetsége: Megyei Jogú Városok Szövetségének Közterület Felügyelők Kollégiumának honlapja. <http://www.mjvsz.hu/tevekenysegunk/allando-szakmai-bizottsagok/kozterulet-felugyelok-kollegiuma> Letöltés dátuma: 2018.11.11.
14. Deltakn.sk: Nagy segítség a roma polgári járőr <http://www.deltakn.sk/nagy-segitseg-a-roma-polgari-jaror/> Letöltés dátuma: 2018.11.11.

15. Páty Község Önkormányzata: Páty Község Önkormányzat Képviselő-testületére készített előterjesztés
<http://www.paty.hu/Plugins/DocumentStore/index.php?view=download&f=8712>.
 Letöltés dátuma: 2019. január 3.
16. Belügyminisztérium: Tavalý 463 önkormányzat kapott támogatást térfigyelő kamerák telepítésére <https://goo.gl/AwmCNM> Letöltés dátuma: 2019.02.11.
17. Központi Statisztikai Hivatal: Jelentés a külkereskedelem 2016. évi teljesítményéről.
<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/kulker/kulker16.pdf> Letöltés dátuma: 2018.07.03.
18. Mestská Polícia Nitra: Nyitra Városi Rendőrség honlapja. <http://www.mspnitra.sk/>
 Letöltés dátuma: 2018.11.20.
19. Ministerstvo vnútra Slovenskej Republiky: Szlovák Belügyminisztérium beszámolója a szlovák önkormányzati rendőrségek 2017. évi tevékenységéről.
https://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=306781 Letöltés dátuma: 2018.11.15.
20. Ministerstvo vnútra Slovenskej Republiky: Szlovák Belügyminisztérium beszámolója a szlovák önkormányzati rendőrségek 2014. évi tevékenységéről.
http://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=225088 Letöltés dátuma: 2016. augusztus 22.
21. štatistický úrad slovenskej republiky: Szlovák Köztársaság Statisztikai Hivatalának honlapja. <https://slovak.statistics.sk> Letöltés dátuma: 2016. augusztus 22.
22. Szlovákiai Magyar Adatbank: Észak-Komárom város adatai.
<http://telepulesek.adatbank.sk/telepules/komarom-komarno/> Letöltés dátuma: 2016. augusztus 22.
23. Mesto Komárno: Komárom történelme. http://www.komarno.sk/hu/tortenelem_16.html
 Letöltés dátuma: 2016.09.13.
24. Mesto Komárno: Észak-Komárom település statisztikai adatai.
http://www.komarno.sk/sk/charakteristika-okresu-komarno_4275.html Letöltés dátuma: 2016.09.13.
25. Központi Statisztikai Hivatal: Magyarország Közigazgatási Helynévkönyve 2016.
http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2016.pdf Letöltés dátuma: 2016.12.05..
26. Mesto Komárno: Észak Komárom Város Önkormányzat 2016. évre jóváhagyott költségvetése. <https://goo.gl/Zj1xPB> Letöltés dátuma: 2016.11.07.
27. Komárom Város Önkormányzata: Komárom Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2016. (I.28.) önkormányzati rendelete Komárom Város Önkormányzata 2016. évi költségvetéséről. <https://goo.gl/z6jvVS> Letöltés dátuma: 2016.11.07.
28. Mesto Komárno: Észak-Komárom Város Önkormányzat honlapja.
<http://www.komarno.sk/index.php?sec=10> Letöltés dátuma: 2016.11.07.
29. Komáromi Polgármesteri Hivatal: Komáromi Polgármesteri Hivatal szervezeti felépítése.
<http://komarom.hu/felepit/szervabr.pdf> Letöltés dátuma: 2016.11.07.
30. Komáromi Polgármesteri Hivatal: Beszámoló a Komáromi Polgármesteri Hivatal 2016. évi működéséről. <https://goo.gl/EdmdH9> Letöltés dátuma: 2018.12.27.
31. Komáromi Polgármesteri Hivatal: Beszámoló a Komáromi Polgármesteri Hivatal 2015. évi működéséről. <https://goo.gl/27Cn4M> Letöltés dátuma: 2018.12.27.
32. Mesto Komárno: Észak-Komáromi Városi Rendőrség tevékenységének leírása.
http://www.komarno.sk/hu/tevekenyseg_201.html
33. Ministère de L'intérieur: Francia önkormányzati rendészet létszáma 2016. december 31-én. <https://goo.gl/RDQPXi> Letöltés dátuma: 2017.10.02.

34. Inspections générales des finances és a Inspections générales de l'administration: Jelentése a francia rendőrség és csendőrség létszámának alakulásáról. <https://goo.gl/77658C> Letöltés dátuma: 2017.09.14.
35. Ministère de L'intérieur: Francia önkormányzati rendészet létszáma 2013. december 31-én. <https://goo.gl/gcpfmq> Letöltés dátuma: 2017.10.02.
36. Ministère de L'intérieur: Francia önkormányzati rendészet létszáma 2014. december 31-én <https://goo.gl/iVz8BM> Letöltés dátuma: 2017.10.02.
37. Ministère de L'intérieur: Francia önkormányzati rendészet létszáma 2015. december 31-én. <https://goo.gl/V8Hgi8> Letöltés dátuma: 2017.10.02.
38. Centre national de la fonction publique territoriale: önkormányzati rendészeti foglalkoztatottak képzési lehetőségei. <https://goo.gl/XDNqY7> Letöltés dátuma: 2017.10.03.
39. Ministère de L'intérieur: Francia Köztársaság Belügyminisztériumának közleménye. <https://goo.gl/uCDjYH> Letöltés dátuma: 2017.11.02.
40. Združenie náčelníkov obecných a mestských polícií Slovenska: Szlovákia Városi és Községi Rendőrségeinek Szövetségének. honlapja <http://znomps.sk/> Letöltés dátuma: 2017.11.02.
41. Ministère de L'intérieur: Az önkormányzati rendészeti tevékenységgel kapcsolatos tájékoztató adatokról. <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune/> Letöltés dátuma: 2017.11.04.
42. Acteurspublics.fr: Acteurspublics honlap tájékoztatása a mezei örökre vonatkozó szabályozás változásáról. <https://www.acteurspublics.com/2013/03/08/valls-fait-un-geste-pour-les-policiers-municipaux> Letöltés dátuma: 2017.11.04.
43. Ministère de L'intérieur: Francia Köztársaság Belügyminisztériumának tájékoztatása a közút biztonsági felügyelők jogállásáról, feladatairól. <https://goo.gl/tRGMPM> Letöltés dátuma: 2017.11.04.
44. Sénat: Francia Köztársaság Szenátusának tájékoztatása a közút biztonsági felügyelők feladatairól. <https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSEQ150214925.html> Letöltés dátuma: 2017.10.04.
45. McKinsey Global Institute: Smart Cities: Digital Solutions For a More Livable Future. <https://goo.gl/GLt8RT> Letöltés dátuma: 2019.01.11.
46. Le Monde: Le gouvernement confie de nouveaux pouvoirs de police à la Mairie de Paris. <https://goo.gl/UGpvp8> Letöltés dátuma: 2017.07.15.
47. Parliament of Canada: Parliamentary institutions. The Canadian System of Government. <https://goo.gl/nVdLjC> Letöltés dátuma: 2016.02.10.
48. The World Bank: Canada: <http://data.worldbank.org/country/canada> Letöltés dátuma: 2016.02.11.
49. Statistics Canada: Population estimates on July 1st, by age and sex. <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/101/cst01/demo02a-eng.htm> Letöltés dátuma: 2016.02.11.
50. British Columbia: About the B.C. Sheriff Services: <https://goo.gl/BDgjke> Letöltés dátuma: 2016.02.10.
51. British Columbia: Police Forces. <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/justice/criminal-justice/policing-in-bc/bc-police-forces> Letöltés dátuma: 2019.11.10.
52. British Columbia: Population Estimates. <http://www.bcstats.gov.bc.ca/StatisticsBySubject/Demography/PopulationEstimates.aspx> 2016.02.13.

53. British Columbia: Local Governments.
http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/governance/bylaw_enforcement.htm Letöltés dátuma: 2016.02.15.
54. Vancouver Police Department: History of The VPD.
<http://vancouver.ca/police/about/history/index.html> Letöltés dátuma: 2016.02.18.
55. City of Vancouver: Population: <http://vancouver.ca/news-calendar/population.aspx>
Letöltés dátuma: 2016.02.16.
56. Vancouver Police Department: Board Standing Committees.
<http://vancouver.ca/police/policeboard/committees.htm> Letöltés dátuma: 2016.02.16.
57. Vancouver Police Department: Report to The Vancouver Police Board.
<http://vancouver.ca/police/policeboard/agenda/2015/1126/1511F01-Operating-Budget.pdf> Letöltés dátuma: 2016.02.15.
58. City of Vancouver: Vancouver 2016 Capital and Operating Budget Highlights.
<http://vancouver.ca/files/cov/vancouver-2016-budget-highlights.pdf> Letöltés dátuma: 2016.02.16.
59. Vancouver Police Department: Organization.
<http://vancouver.ca/police/organization/index.html> Letöltés dátuma: 2016.02.17.
60. Vancouver Police Department: Police Officers.
<http://vancouver.ca/police/recruiting/police-officers/policing.html> Letöltés dátuma: 2016.02.17.
61. Vancouver Police Department: A-Z List of Services.
<http://vancouver.ca/police/contact/a-z-services.html> Letöltés dátuma: 2016.02.17.
62. Polizistinnen und Polizisten in Österreich - Zahl der Polizeineuaufnahmen steigt konstant seit 2009. http://bmi.gv.at/bmi_documents/2049.pdf Letöltés dátuma: 2015.10.15.
63. Baden bei Wien honlapja <http://www.baden.at/de/unsere-stadt/sicherheit/> Letöltés dátuma: 2015.10.15.
64. Alkotmánybíróság keresőszolgáltatása <https://goo.gl/7FLd4U> Letöltés dátuma: 2019.01.04.
65. Kúria keresőszolgáltatása. <http://www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy> Letöltés dátuma: 2019.01.04.
66. Magyar Államkincstár törzskönyvi lekérdező rendszere.
<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv> Letöltés dátuma: 2019.01.04.
67. Magyar Államkincstár törzskönyvi lekérdező rendszere 'közterület' kulcsszóval.
<https://goo.gl/5DvVxx> Letöltés dátuma: 2018.10.29.
68. Hajdúböszörmény Város honlapja. <https://hajduboszormeny.hu/varosuzemeltetesi-intezmeny> Letöltés dátuma: 2018.11.04.
69. Community Policing Defined. <https://cops.usdoj.gov/RIC/Publications/cops-p157-pub.pdf> Letöltés dátuma: 2020. január 5.
70. Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága 1983. február 16. napján tartott ülésének jegyzőkönyve. <https://goo.gl/RtJ1wF> Letöltés dátuma: 2018. október 10.
71. Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága 1982. szeptember 1. napján tartott ülésének jegyzőkönyve. <https://goo.gl/vYKrTg> Letöltés dátuma: 2018. október 10.

Egyéb felhasznált források jegyzéke

1. FINSZTER Géza: *A rendőrségközponti igazgatása*. In.: VEREBÉLYI Imre (szerk): Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989-1994). Budapest, 52. (kézirat)
2. 8/1996. AB határozat
3. 21/1999. (VI. 25.) AB határozat
4. 3/2001. (V. 14.) AB határozat
5. 13/2003. (IV. 9.) AB határozat
6. Köf.5.057/2013/8. számú határozat
7. Köf.5022/2016/4. számú határozat
8. 25 év a települések biztonságának szolgálatában. A Fővárosi Közterület-felügyelet összefoglaló kiadványa.
9. ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása

Hazai jogszabályok jegyzéke

1. Magyarország Alaptörvénye,
2. 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányáról,
3. a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény,
4. Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény,
5. az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény,
6. az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (új Ütv.),
7. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény,
8. a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény,
9. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
10. a közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény,
11. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXXXIX. törvény,
12. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény,
13. az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény,
14. a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény,
15. a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény,
16. a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény,
17. a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény,
18. a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény,
19. a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény,
20. a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény,
21. az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény,
22. a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény,
23. az erdőkről és a természetvédelemről szóló 1935. évi IV. törvénycikk,
24. a halászatról szóló 1888:XIX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1925: XLIII. törvénycikk,

25. a fiumei m. kir. állami rendőrségről szóló 1916. évi XXXVII. törvénycikk,
26. 1900. évi XXX. törvénycikk a közérdekű öntöző csatornák létesítése tárgyában,
27. a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvénycikk,
28. a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk,
29. a közbiztonsági szolgálat szervezéséről szóló 1881. évi III. törvénycikk,
30. Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk,
31. a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk,
32. a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk,
33. A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk,
34. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet,
35. a természetvédelmi örökre, illetve őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 4/2000. (I. 21.) Korm. rendelet,
36. a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet,
37. a közterület-felügyeletről szóló 16/1984. (III. 18.) MT rendelet,
38. a fővárosi közterület-felügyeletről szóló 3/1983. (I. 29.) MT rendelet,
39. a mezőgazdasági őrszolgálatról szóló 25/1980. (VI. 27.) MT rendelet,
40. a csendőrség feloszlásáról és az államrendőrség megszervezéséről szóló 1945. évi 1.690. M. E. számú rendelet
41. a rendészeti feladatokat ellátó személyek, valamint a fegyveres biztonsági örök ruházati ellátására vonatkozó részletes szabályokról szóló 70/2012. (XII. 14.) BM rendelet,
42. a rendészeti feladatokat ellátó személyek szolgálati igazolványának és a szolgálati jelvényének kiadásához kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díjról szóló 69/2012. (XII. 14.) BM rendelet,
43. a rendészeti feladatokat ellátó személyek és a segédfelügyelők által alkalmazható kényszerítő eszközök igénylésének, átvételének és visszavételének szabályairól, a térítés módjáról, a kényszerítő eszközök típusaira, fajtáira és az alkalmazásukra, valamint a jelentéstétel és a kivizsgálás rendjére vonatkozó részletes szabályokról szóló 86/2012. (XII. 28.) BM rendelet,
44. az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységét támogató segédfelügyelőkről szóló 65/2012. (XII. 13.) BM rendelet,
45. a mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához és működéséhez nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 64/2009. (V. 22.) FVM-PM együttes rendelet,
46. a Természetvédelmi Őrszolgálat Szolgálati Szabályzatáról szóló 9/2000. (V. 19.) KöM rendelet,
47. a közterület-felügyelői intézkedések végrehajtásának módjáról és eszközeiről szóló 43/1999. (XI. 26.) BM rendelet,
48. a mezőőrök és a hegyőrök szolgálati viszonyáról szóló 29/1998. (IV. 30.) FM rendelet,
49. 85.000/ 1938. F. M. rendelet,
50. Gyula Város Önkormányzata 20/1993. (IV. 19.) rendelete.

Külföldi jogszabályok jegyzéke

1. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-strazach-gminnych/> Letöltés dátuma: 2017.05.03.
2. Spanish Constitution http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf (Letöltés dátuma: 2016.07.06.)
3. Ley Orgánica 2/86, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad http://www.policia.es/cnp/normativa/normativa_lo_1986_02_tit_2_cap_1.html Letöltés dátuma: 2016.08.06
4. Private Guards and Local Wardens Act ACT XIII of 1996 <https://goo.gl/ZLJTUQ> Letöltés dátuma: 2016.08.05.
5. Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz <https://goo.gl/g7QDFC> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
6. Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei Nr. 566/1991 <https://goo.gl/aFBbLs> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
7. 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369> Letöltés dátuma: 2018.12.10.
8. Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1991-564> Letöltés dátuma: 2019.01.12.
9. Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 z 28. augusta 1990 o priestupkoch <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-372> Letöltés dátuma: 2019.01.12.
10. Mestská polícia Komárno bola zriadená Uznesením mestského zastupiteľstva mesta Komárno, dňa 27. júna 1991 Všeobecne záväznym nariadením č. 2/1991
11. Ústava Slovenskej Republiky Zbierka zákonov č. 460/1992 z 1. septembra 1992 <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460> Letöltés dátuma: 2019.01.13.
12. Ordonnance n° 58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le Code de procédure pénale <https://goo.gl/A4kE1z> Letöltés dátuma: 2019.01.13.
13. Constitution du 4 octobre 1958 <https://goo.gl/kSZZPp> Letöltés dátuma: 2019.01.12.
14. Code général des collectivités territoriales <https://goo.gl/4h9c24> Letöltés dátuma: 2019.01.12.
15. Code de la Route <https://goo.gl/BW93NS> Letöltés dátuma: 2019.01.13.
16. Code de la sécurité intérieure <https://goo.gl/z1mG5y> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
17. Arrêté du 5 mai 2014 relatif aux tenues des agents de police municipale, pris en application de l'article L. 511-4 du code de la sécurité intérieure <https://goo.gl/Kb7GW6> Letöltés dátuma: 2019.01.13.
18. Décret n°2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale <https://goo.gl/PWbkvR> Letöltés dátuma: 2019.01.12.
19. Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale <https://goo.gl/J5F7zh> Letöltés dátuma: 2019.01.13.
20. Code de déontologie des agents de police municipale <https://goo.gl/JpeYaT> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
21. Code de procédure pénale <https://goo.gl/yc4RPg> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
22. Code forestier <https://goo.gl/9SY3cb> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
23. Code de l'environnement <https://goo.gl/Zp6VNw> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
24. Décret n°94-731 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres <https://goo.gl/aqch6o> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
25. Code des assurances <https://goo.gl/CL8u6a> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
26. Code de la santé publique <https://goo.gl/RgXTn4> Letöltés dátuma: 2019.01.14.

27. Décret n° 95-409 du 18 avril 1995 pris en application de l'article 21 de la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre <https://goo.gl/RwLMYY> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
28. Code des transports <https://goo.gl/oxxyQk> Letöltés dátuma: 2019.01.14.
29. Police Amendment Act, http://www.qp.gov.bc.ca/police/trans_s.htm Letöltés dátuma: 2019.01.14.