

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

**Az önkormányzati rendészet külföldön, illetve perspektívái
 hazánkban**

dr. Bacsárdi József

doktori értekezésének tézisei

Témavezető:

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

Budapest

2020.

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

Kutatásom megkezdésekor nem sejtettem, hogy az önkormányzati rendszet hazánkban ennyire nem vizsgált terület, holott meglátásom szerint az önkormányzati rendszet jelentősége egy-egy település rendjének fenntartásában kulcsfontosságú. Ezen kijelentés alátámasztására elég, ha áttekintjük az önkormányzatok által biztosított közszolgáltatások széles körét és így azonnal nyilvánvalóvá válik, hogy a települési közszolgáltatások nagy hányada az önkormányzathoz köthető. A közszolgáltatások széles köréből és azon okból, hogy az állampolgárhoz általában az önkormányzat van a legközelebb az elérhető hatóságok közül, jogos állampolgári elvárás az, hogy az önkormányzat tegyen valamit a helyi közbiztonságért, működjön közre a helyi bűnmegelőzésben, valamilyen módon oldja meg a helyi rendszettel összefüggő kérdéseket.

A helyi közbiztonság léte vagy a közbiztonság hiánya erőteljesen kihat egy település fejlődésére, megmaradására és a közbiztonság kialakításában betöltött önkormányzati szerep, amely az önkormányzat rendszeti tevékenységében manifesztálódik, vizsgáldások tárgyát képezi. Disszertációmban arra törekedtem, hogy az önkormányzati szerep mibenlétét feltárjam, amely keretében a hazai önkormányzati rendszet fejlődését, jogszabályi környezetét, működési mechanizmusait, gyakorlatát, fejlesztési lehetőségeit, illetve hatékony funkcionalitását gátló legfontosabb problémákat bemutattam.

A hazai önkormányzati rendszet vizsgálata feltétlenül szükséges, azonban önmagában nem lehet elégséges egy önkormányzati rendszetet átfogóan bemutató dolgozat megalkotásakor. Ahhoz, hogy a vizsgálat ne csupán leíró jellegű munka legyen, hanem érdemleges következtetéseket és javaslatokat is meg tudjak fogalmazni, más országok önkormányzati rendszeti szerveit is vizsgálat tárgyává kellett tenni, így összehasonlító jellegű munkát kellett végezni. Az előbbieket miatt a hazai önkormányzati rendszeti kutatást egészítette ki egy nemzetközi önkormányzati rendszeti kutatássorozat, amely segítségével lehetségessé vált a hazai önkormányzati rendszet nemzetközi kontextusba helyezése. A nemzetközi összehasonlítás során igyekeztem valamilyen szempontból tipikus példákat (államokat) kiválasztani, nyilvánvalóvá téve a hazai önkormányzati rendszettel való egyezőségeket, különbségeket.

Kutatási feladatom tehát kettős volt, egyrészt a hazai önkormányzati rendszetet kellett átfogó jelleggel bemutatnom, másrészt el kellett végezni több külföldi állam önkormányzati rendszetének összehasonlító elemzését.

II. Az elvégzett vizsgálatok rövid leírása, a kutatás és az anyaggyűjtés módszere, a források feltárása, felhasználása

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

Disszertációm első részében a rendelkezésre álló releváns szakirodalom feldolgozásával, támaszkodva az elvégzett önkormányzati rendészeti primer kutatásokra, elhelyeztem a közigazgatáson belül az önkormányzati rendészetet, illetve a dolgozatomban használt alapvető fogalmakat definiáltam. Külön kiemelendő, hogy az önkormányzati rendészet dolgozatban használt fogalmát is tisztáztam, elhatárolva egymástól az önkormányzati rendészetet, mint szervezetet, közszolgáltatást és tevékenységet, ezzel rámutatva az önkormányzati rendészet rétegződésére.

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.

Dolgozatomban kiemelt szerepet kapott – és ez a dolgozatom egyik fő kutatási témája is - a hazai önkormányzati rendészet átfogó vizsgálata, amelyet az alábbi nagyobb egységekre tagoltam:

1. történeti áttekintés,
2. alkotmányos alapok,
3. jogi alapok,
4. rendészeti együttműködés,
5. rendészeti kommunikáció,
6. hazai kihívások,
7. konklúziók.

A hazai önkormányzati rendszet történeti fejlődésének bemutatása alapvetően szekunder kutatás keretében, a fellelhető önkormányzati rendszettel 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 rendszet alkotmányos alapjainak vizsgálata szintén szekunder kutatási feladat. Áttekintettem az önkormányzati rendszetre, főképpen, mint szervezetre vonatkozó alkotmánybíróági és kúriai döntéseket, így meghatározhatóvá váltak azon keretek, amelyek között az önkormányzati rendszet hosszú éveken keresztül működhetett.

A hazai önkormányzati rendszetet érintő további alfejezetek a magyarországi önkormányzati rendszeti kutatások eredményeit foglalja magában. Mindezidáig a hazai önkormányzatok rendszeti tevékenységére irányuló komplex kutatást tudomásom szerint senki nem folytatott le, így a kutatás a maga nemében egyedülállónak minősül. A dolgozat hazai önkormányzati rendszetet vizsgáló része egy, a témavezetőmmel, Christián Lászlóval közösen lefolytatott kutatássorozat eredményeit mutatja be.

A kutatás egy alapozó primer kutatással kezdődött, amely az önkormányzati rendszettel 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 kutatásban került elvégzésre az önkormányzati rendszet elméleti, dogmatikai, fogalmi alapkérdéseinek a tisztázását 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 megkapott az összes megyei jogú város, valamint a főváros és kerületei önkormányzati rendszeti szervei.¹

A kutatás harmadik fázisa egy percepciók kutatás volt, amely az önkormányzati rendszetre vonatkozó attitűdök vizsgálatát volt hivatott elvégezni. Ezen kutatás szekunder kutatás (*desktop research*), amely a kiválasztott nyomtatott sajtótermékekben az önkormányzati rendszettel kapcsolatos cikkek önkormányzati rendszettel kapcsolatos beállítódását és tartalmát elemezte.

¹ Megjegyzem, hogy az eredeti elképzelés az **összes** hazai önkormányzati rendszeti szervmegkeresése volt a kérdőívvel, azonban nem sikerült olyan adatbázist összeállítani, amely tartalmazná a hazai önkormányzati rendszeti szerveket, így ebben a formában megvalósuló kutatás alig használható eredményeket hozott volna.

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 rendészetek 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 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 rendészetet 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, rendszettel, rendszettörténelemmel és önkormányzati rendszettel 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.

III. Kutatás eredményei, hasznosítási lehetőségei

Dolgozatom kutatási eredményei az önkormányzati rendészet több területén is hasznosíthatók.

1. Az önkormányzati rendészet fogalma

Dolgozatomban elkülönítettem egymástól az önkormányzati rendészet egyes rétegeit, rámutatva arra, hogy miben különbözik egymástól az önkormányzati rendészet, mint szervezet, az önkormányzati rendészet, mint tevékenység és az önkormányzati rendészet, mint az önkormányzat által nyújtott közszolgáltatás. Az önkormányzati rendészet, mint fogalom rétegzettségének feltárása, tudatosítása különösen fontos lehet az önkormányzati rendészeti döntéshozók számára, akik elenyésző mértékben rendelkeznek rendészeti ismeretekkel. Nyilvánvaló, hogy egy döntéshozó abban az esetben képes egy önkormányzati döntést kellő biztonsággal meghozni, amennyiben tudatában van döntése természetének, felismeri, hogy döntése milyen önkormányzati feladatot, politikát érint.

2. Önkormányzati rendészeti modellek

A kutatásom során több külföldi állam önkormányzati rendészetét mutattam be részletekbe menően, feltárva a hazai önkormányzati rendészettel való azonosságokat és különbözőségeket. Az összehasonlító vizsgálatok eredményeképpen egy új, központi hatalom-önkormányzat közötti hatáskörmegosztás vizsgálatán alapuló önkormányzati rendészeteket csoportosító modellt dolgoztam ki. A modellt a dolgozatomban az egyes országok önkormányzati rendészeteinek kategorizálásánál használtam. A kutatásom egyik legnagyobb eredményének azt tartom, hogy az összehasonlító önkormányzati rendészeti munkám eredményeképpen sikerült megfelelő nemzetközi kontextusba helyezni a hazai önkormányzati rendészetet és rámutatni önkormányzati rendészetünk területén jelentkező anomáliákra, illetve javaslatokat megfogalmazni a döntéshozók, önkormányzati vezetők felé a fennálló problémák orvoslására.

3. A hazai önkormányzati rendészet történetének feldolgozása

A hazai rendészettörténettel foglalkozó munkák jórészt a rendőrség-csendőrség történetének fejlődésével foglalkoznak, az önkormányzati rendőrségek felszámolását követően méltatlanul elhanyagolják az önkormányzatok rendészeti irányú tevékenységének bemutatását. A témám iránt érdeklők a dolgozatomból átfogó, szinte teljes egészében az önkormányzati rendészetünk

fejlődésére fókuszáló képet kaphatnak az önkormányzati rendészetünk történetéről. Mivel önkormányzati rendészetünk alapvetően két nagyobb ágra bontható, külön foglalkoztam a közterület-felügyelet és a mezei őrszolgálatok fejlődésével, bemutatva az egyes önkormányzati rendészeti szervtípusokra vonatkozó hatályos jogi környezetet. Az önkormányzati rendészet történelmének vázlata az önkormányzati rendészetre vonatkozó hatályos joganyag fejlesztéséhez is hozzájárul, ugyanis egyes az önkormányzati rendészeti joganyagban fellelhető jelenlegi problémákra is találhatunk megoldási módozatokat.

4. A hazai önkormányzati rendészet áttekintése

Dolgozatom gerincét képezi a hazai önkormányzati rendészetre vonatkozó hatályos joganyag és gyakorlatok bemutatása, amelynek legfontosabb része tartalmazza egy korábbi önkormányzati rendészeti alapkutató során felvázolt problématerkép dolgozat alapján történő aktualizálását. A problématerképben fellelhető anomáliák bemutatásán túl javaslatokat is megfogalmaztam az egyes problémák kezelésére vonatkozóan. Itt és most nem ismertette az összes feltárt problémát három nagyobb, akut problémára szeretnék rámutatni, amelyek kezelését a legégetőbbnek, legsürgetőbbnek érzem:

- a hazai önkormányzati rendészeti szervezeteknek nincs megfelelő, egységes és hatékony törvényességi és szakmai felügyelete,
- önkormányzati döntéshozók, értve ez alatt kiemelten a jegyzőt, önkormányzati rendészeti képzése nem megoldott,
- önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek megfelelő bérezése (finanszírozása) elégtelen.

A kiemelt három terület közül az önkormányzati rendészeti szervezetek törvényességi és szakmai felügyeleti problémája az, amelyik messze a legfontosabb, több önkormányzati rendészet területén jelentkező anomália forrása. Egy közhatalmat gyakorló, ráadásul kényszerintézkedések foganatosításra és kényszerítő eszközök használatára feljogosított szervezet megfelelő felügyelet nélkül való létezése több, mint visszás, nem éppen a jogállamiság garanciája. A felügyelet gyengesége ráadásul maguknak az önkormányzati rendészeti szervezeteknek is, mint jogalkalmazóknak is, problémát jelent, ugyanis jogalkalmazási kérdéseik, kétségeik esetén nem igazán tudnak valóban kompetens szervezettől segítséget kérni. A felügyelettel kapcsolatos anomáliák orvoslása a jogalkotóra vár.

Az önkormányzati rendészet felügyeletén túl kiemelendő az önkormányzati rendészet személyi állománya, mind döntéshozói, mind végrehajtói szinten. Az önkormányzati rendészet területén döntéshozatali kompetenciával rendelkező személyek képzése, továbbképzése szükséges,

illetve sürgető az önkormányzatok részéről az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek megfelelő bérezésének biztosítása. Ez utóbbi két kiemelt probléma akár jogalkotói közreműködés nélkül is kezelhető, amennyiben az érintett felek – önkormányzati döntéshozók – valóban érdekeltek lesznek a probléma megoldásában.

5. Külföldi önkormányzati rendészeti megoldások

Tudomásom szerint korábban nem vizsgálta senki hazánkban olyan mélységében az egyes külföldi önkormányzati rendészeti megoldásokat, mint ahogyan a dolgozatomban én azt megtettem. A témával foglalkozó kutatók, a jogalkalmazók, illetve még a jogalkotók számára is hasznosítható ismereteket tartalmaznak a külföldi önkormányzati rendészeti megoldások bemutatása. A vizsgált külföldi államok önkormányzati rendészetét, fókuszálva az önkormányzati rendészeti szervezetrendszerre, összevetettem a hazai önkormányzati rendészettel, így a hazai szakemberek számára is egyértelmű lehet az önkormányzati rendészeti megoldások közötti azonosságok, különbségek.

A fentiekén túl dolgozatomban főbb megállapításai köréből az alábbiakat emelném ki:

1. hazai önkormányzati rendészet legspecifikusabb vonása az, hogy az önkormányzatok egyes szakfeladatokra eltérő típusú önkormányzati rendészeti szerveket hozhatnak létre, azonban a gyakorlatilag csak két önkormányzati rendészeti szervtípus létezik,
2. hazai önkormányzati rendészeti szerveink felett a felügyelet nagyon gyenge, amely számos probléma forrása,
3. önkormányzati rendészeti szervezet működtetése minden országban költséges, ezért az önkormányzati rendészeti szervezetek fenntartása az önkormányzati erőforrások szűkössége miatt, más önkormányzati közszolgáltatásokkal való 'versenyre' van kényszerítve,
4. önkormányzati rendészeti szervezet minden országban 'kétarcú', azaz egyfelől hatósági, jogalkalmazó tevékenységet folytat, másrésztben önkormányzati szolgáltatást nyújt,
5. mindegyik állam önkormányzati rendészeti modellje lehet annyira hatékony, hogy a lakosság számára a lehető legjobb közbiztonságot kínálja, amennyiben a közbiztonság kialakításában részt vevő partnerek megfelelően működnek együtt, a saját feladatuk ellátása terén 'jó' munkát végeznek.

Bízom benne, hogy kutatásaim hozzájárulnak, adalékként szolgálnak a hazai rendészettudomány fejlődéséhez, a rendészettel foglalkozó kutatók, gyakorlati szakemberek és döntéshozók számára hasznos ismereteket nyújt. Bízom abban is, hogy a hazai önkormányzati

rendészeti szervek hatékonyabb feladatellátásához, működésük megszervezéséhez is segítséget ad dolgozatom.

IV. Szerző publikációi

1. Bacsárdi József - Wágner Tamás Zoltán: Létezik-e hazánkban diszkriminatív helyi adóztatás? (In: Bihari Erika – Molnár Dániel – Szikszai-Németh Ketrin (szerk.) Tavaszi Szél/Wind Spring tanulmánykötet, Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége (2020) 179-201),
2. Bacsárdi József - Christián László: Az önkormányzati rendészet társadalmi megítélése a nyomtatott sajtóban. (Belügyi Szemle (2019) 50-70.)
3. Bacsárdi, József – Christián, László – Sallai, János: A mezei rendőrségtől a mezei őrszolgálatig. (Magyar Rendészet: Magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti különszám. (2018) 15-30.)
4. Bacsárdi, József: Önkormányzati rendészeti modellek. (Magyar Rendészet: Magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti különszám. (2018) 15-30.)
5. Bacsárdi, József - Önkormányzati rendészet az Alkotmánybíróság és a Kúria döntéseinek tükrében (In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.): A XXI. század biztonsági kihívásai Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, (2018) 121-126.)
6. Christián, László - Bacsárdi, József Önkormányzati rendészet. Budapest, Magyarország: Dialóg Campus Kiadó (2018)
7. Bacsárdi, József: A francia önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése (Iustum Aequum Salutare XIV: 2. (2018) 263-280.)
8. Christián, László - Bacsárdi, József: A Stepchild of the Hungarian Law Enforcement System? Function and Public Image of the Hungarian Local Governmental Law Enforcement Organizations pp. 146-157. , 12 p. (In: Gorazd, Meško; Branko, Lobnikar; Kaja, Prisljan; Rok, Hacin** (szerk.) Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe From Common Sense to Evidence-based Policy-making Conference Proceedings Maribor, Szlovénia : University of Maribor Press, (2018))
9. Bacsárdi, József: A hazai és a szlovák önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése (In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, (2017) 123-128.),

10. Christián, László - Bacsárdi, József: Katalán rendészeti igazgatás, a helyi rendészet Barcelonában. (Belügyi Szemle: A Belügyminisztérium szakmai tudományos folyóirata (2017) 26-41.)
11. Christián, László - Bacsárdi, József: Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet? (In: Christián, László (szerk.) Rendészettudományi kutatások : Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete. Budapest, Magyarország : Dialóg Campus Kiadó, (2017) 27-38.)
12. Bacsárdi, József - Christián, László: Local governmental law enforcement in Hungary (In: MEŠKO, Gorazd; LOBNIKAR, Branko (szerk.) Criminal justice and security in Central and Eastern Europe: safety, security, and social control in local communities : conference proceedings. Ljubljana, Szlovénia : University of Maribor, (2016) 84-98.)
13. Bacsárdi, József: Az önkormányzati rendészet hazánkban. Helyzetértékelés röviden. (Magyar Rendészet 14 : (2014) 17-27.)
14. Bacsárdi, József: Az önkormányzati rendészet lehetőségei hazánkban (Rendészetelméleti Kutatóműhely pályázat, 2014. http://www.rendeszetelmelet.hu/Graphics/pdf/e-konyvtar/Bacsardi_Jozsef_NKE_palyazat.pdf)

Megjelenés alatt álló publikációk

1. Bacsárdi József: Magyarország önkormányzati rendészetének története. Magyar Rendészet (befogadva)