

**Dr. Kacziba Antal ny. r. altábornagy:**  
**Az önkormányzati rendszet lehetőségei és korlátai**  
**Tézisek**

**1. Társadalmi szempontból az önkormányzati rendszet legfőbb lehetősége a helyi közérdeknek megfelelő közrend biztosításában történő közreműködés.**

- Hozzájárul a helyi közrend fenntartásához,
- közösségi rendészeti szervként működhet,
- erősíti az önkormányzatiság eszmeiségét, az önkormányzati autonómia elvének megvalósulását, növeli a helyi önkormányzat társadalmi elismertségét,
- számottevő mértékben tehermentesítheti a kormányzati rendészeti szerveket.

**2. Jog- és intézménytörténeti megközelítésben az önkormányzati rendszet természetesnek tekinthető korlátai a hűbéri rend felbomlásának, illetve a centralizált, modern államhatalom kialakulásának folyamatában jöttek létre. E fejlődés lényege a polgári demokratikus államrendszer kialakulása, amelynek fejleményei az önkormányzatiságra, illetve az önkormányzati jogalkotásra vonatkozó jogszabályokban tükröződnek vissza.**

- A IV. Béla uralkodásának idején megjelenő jogszabályok a városi autonómia, még inkább az adományozott kiváltságok szabályozási rendjében keletkeztek, és városi, illetve falutörvények formájában jelentek meg. (Pl.: a nagyszőlősi, a pozsonyi, a budai, stb. jogkönyv.) E jogkönyvek tartalmukat illetően a szokásjogon, büntető-, illetve polgári jogon, római jogi hagyományokon alapultak, és a települések társadalmi rendjét, a polgárok egymáshoz való viszonyát törekedtek rendezni.
- Első ízben az 1870. évi XLII:tc. adott szabályozást a városi, majd az 1871. évi XVIII:tc. a községi jogalkotásról.
- Fontos állomása a jogalkotás fejlődésének, hogy az 1886. évi XX:tc. szabályrendelet alkotását felsőbb hatóság (a belügyminiszter) jóváhagyásához köti.
- A modern állam kormány által felügyelt önkormányzati működési rendszerét tükrözi a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII:tc.
- A jelzett jogalkotási folyamatban a központi állam, és a helyi közösségek képviselői intézményei között viszonylag szilárd rendészeti munkamegosztás alakult ki, amelyben az állam magához vonta a büntető hatalom érvényesítésének, illetve az igazságszolgáltatás gyakorlásának jogát.
- **A centralizációs törekvések mellett a községekről szóló 1886. évi XXII. tc. 21. § g. pontja lehetőséget adott a mezey, tűz- és közrendőrség „kezelésére”. A községi (város, nagyközség, kisközség) tipikus rendészeti feladatai voltak:**
  - a közbiztonság és a közrend fenntartása, ezen belül a csavargók, koldusok, bordélyok felügyelete, verekedések, garázda cselekmények megfékezése,
  - a közlekedésrendészet,
  - a tűzrendészet,

- a köztisztaság és a közegészségügy védelme,
- mezőéri feladatok.
- Összességében a vázolt fejlődési folyamat jellemzői:
  - a szokásjog háttérbe szorulása, és a joghoz kötöttség erősödése,
  - a kormányzati felügyelet szigorodása, a törvényességi és a célszerűségi vizsgálat fokozott alkalmazása,
  - a szabályrendelet ellen benyújtott panasz intézményének bevezetése,
  - a magánosok panaszlehetőségének biztosítása,
  - eltérő szabályozási lehetőségek biztosítása a különböző szintű önkormányzatok számára

### **3. A polgári demokratikus önkormányzatiság fejlődésének folytonossága és megszakítottsága**

- az 1949. évi XX. tv.-hez (Alkotmány) kapcsolódó, a helyi tanácsokról szóló 1951. évi I. tv. hatályba lépésével az önkormányzati autonómia eszméjét, társadalmi szerepét alkotmányos és közjogi értelemben is felváltotta az ún. demokratikus centralizmus elve alapján működő totálisan központosított pártállami rendszer, a rendészet teljessége a paternalista állam impériumát képezte.
- Az alaphelyzetben a helyi lakosság életviszonyait, településszervezési feladatokat érintő jelentéktelen, végrehajtó típusú formális decentralizálásán az 1954. évi X. tv. sem változtatott.
- Főként az 1968-as, új gazdasági mechanizmusnak nevezett. mérsékelten piacosító gazdasági reform hatására kibocsátott 1971. évi I. tv. lényegesnek nevezhető változása az volt, hogy a tanácsokat a helyi közügyek terén a korábbiaknál szélesebb körű jogosítványokkal ruházta fel, illetve népképviselői-önkormányzati szervnek ismerte el. Egyebekben a törvény nem lépte túl a hivatkozott 1886-os községi törvény kereteit. A helyi rendfenntartás terén a más állami szervekkel való általános követelményként érvényesülő együttműködési kötelezettség terén elvileg némi lehetőség nyílt a helyi közrendet érintő közbiztonsági problémák felvetésére. A törvény 26. § (1) a rendőrség számára a közrend, közbiztonság helyzetéről beszámolási kötelezettséget írt elő, azonban e beszámoló esetleges következményeire a jogszabály nem utalt.

### **4. „Az elégedetlenségek egyensúlya” az önkormányzati rendészet-felfogásban és működésben az önkormányzati rendőrség, a fejlődés tévútja**

- Az 1990-es parlamenti választásokat követő – az 1989. évi XXXI., illetve az 1990. évi XL. törvények révén végbement – alkotmánymódosítás lényegében a pillanatnyi politikai erőviszonyok nyomán született, deklaráltan ideiglenesnek szánt politikai kompromisszum terméke volt.
- A megreformált alkotmány gyökeresen megváltoztatta a politikai rendszer alkotmányos alapvonásait, kialakította az önkormányzás modern, a polgári demokratikus államra jellemző elveit, azonban számos tekintetben elmaradt a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én kihirdetett

(házánkban az 1997. évi XV. törvénynél becikkelyezett) európai egyezmény lényeges követelményeitől.

- Az alkotmányos konszenzus felbomlása következtében a gyenge kötőerejű alkotmányos elvek és szabályok környezetében a politikai erőterben, a jogtudományok szférájában számos alapintézmény tekintetében viták bontakoztak ki. Az önkormányzat rendészeti feladatairól, az önkormányzati rendőrség létesítéséről 1989-90'-es években kezdődött vita, amelyben kiemelkedő jelentőségű érvrendszert bontott ki Szamel Lajos, illetve Szikinger István.
- **Szamel Lajos** úgy vélte, hogy **az önkormányzati rendőrség létesítése mellett főként politikai érvek hozhatók fel:**
  - az önkormányzati rendőrség létezése önmagában is megtestesíti az önkormányzat létét, annak egyik garanciája,
  - az önkormányzat befolyást gyakorolhat a rendőri feladatok meghatározására,
  - az önkormányzati rendőrség az önkormányzati szervek felügyelete alatt áll, a testület ellenőrizheti, és a rendőrség működését nyilvánossá teheti,
  - a rendőrség felelősségi rendszere a helyi közérdekhez igazítható,
  - pénzügyi szempontból a helyi rendőrség működési költségei optimalizálhatók.

**A szerző „szakmai” ellenérvei szerint:**

- az önkormányzati rendőrség létrehozása következtében az egységes rendőrség atomizálódik, a helyi testület szemhatára a város/község határáig terjedhet,
  - kisebb településeken nem tartható fenn optimális, működőképes rendőri szervezet,
  - nem biztosítható a különleges feladatokhoz szükséges szakértelem.
- **Szikinger István** ezzel ellentétben akként érvelt, hogy:
    - történetileg nem igazolható, hogy az államilag szervezett társadalomban a rendfenntartás kizárólag ab ovo a kormány feladata lehet,
    - bizonyítható, hogy az emberi közösségek struktúrájának bonyolultsága fokozódásával párhuzamosan különül el a munkamegosztásban azon emberek köre, akik tevékenységüket egyre inkább a rend biztosítására összpontosítják.

Szikinger álláspontját támasztják alá a rendszerváltás óta eltelt több mint két évtized társadalmi, gazdasági fejlődésének fejleményei, illetve a rendészet-elmélet eredményei. A tulajdonviszonyok megváltozása folytán rendkívül nagy jelentőségűvé vált a magántulajdon, illetve a magángazdaság védelme, új kockázatokat jelentenek az éghajlatváltozás következményei, a nemzetközi terrorizmus terjedése, az egyes infrastruktúrák működésének kockázatai, stb.

- Az önkormányzati rendőrség tárgykörében folytatott vita azért látszik tévútnak, mert a rendőrségre, illetve a közrend, közbiztonság tisztázatlan fogalmaira koncentrálnak érvek és ellenérvek szervezeti megoldásokra, és nem a rendfenntartás feladataira, mint társadalmi szükségletre koncentrálnak. Valójában a rendfenntartás összetett funkciói mindig is többféle szervezetet feltételeztek, amelyek közül az egyik nyilvánvalóan az önkormányzati rendészet, mint szervezet létesítését feltételező funkció.

**5. Az önkormányzati rendészet leginkább csonka gúlához hasonlítható, amelynek csúcsán tisztázatlan, zavaros fogalmak helyezkednek el.**

- Kiss Daisy a közrend, közbiztonság, valamint a bűnmegelőzés, mint jogi fogalom tisztázatlansága miatt a rendészeti jogrendszer is csonka gúlának tekintette, és arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotás nem léphetne tovább e kategóriák tisztázása nélkül. (v.ö.: 13/2001 AB határozattal)
- A jogalkotás aktorai azonban mintegy átlépve a több mint egy évszázada tisztázatlan fogalmi problémákon, olyan helyzetet teremtettek, amelyben a közrend, közbiztonság, mint államcél, és a bűnmegelőzés, mint ezekhez kapcsolódó célkitűzés teljesítése nem minden rendészeti szerv vonatkozásában volt levezethető a megreformált Alkotmányból. A tisztázatlan fogalmi zavarok nehézséget okoznak az önkormányzati rendészet alkotmányos alapjainak, és közjogi kereteinek meghatározása terén is.
- A felvetett jogdogmatikai kifogások mellett a megreformált Alkotmányban a közrend és a belső biztonság, majd később a közrend, közbiztonság fogalmaira épülő rendészeti rendszert, illetve abban a rendőrség kizárólagos primátusának biztosítását bírálók – főként Finszter Géza és Szikinger István – a pártállam konzervatív etatista rendészet-szemléletének túléléseként azonosították.
- Az 1990-es választásokat követően hivatalba lépett kormány – részben belátható belpolitikai, közbiztonsági okokból, és mert a polgári demokratikus államszerkezet fejlődésének megszakíttóságát a két világháború közötti időszak önkormányzatiságára visszatekintve igyekeztek orvosolni – erős, jól kézben tartható centralizált állami rendőrségre kívántak támaszkodni, és deklaráltan mellőzték az önkormányzati rendészet hatáskörének kiterjesztését, és még inkább az önkormányzati rendőrség létrehozását.
- A rendszerváltás után elfogadott, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. számú tv. nagyrészt tükrözte az EU Önkormányzati Chartájának elveit, azonban az önkormányzati rendészet tekintetében alig érzékelhetően lépett túl az 1971. évi I. tv. rendelkezésein. Az Ötv. 8. § a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodásról, mint önként vállalt feladatról tett említést, anélkül, hogy e feladatkör tartalmát megjelölte volna.
- Figyelemre méltó, hogy az önkormányzat közbiztonság-védelmi feladatairól történő gondoskodásról az Ötv. indokolása sem ad útmutatást. E tekintetben a később hatályba lépő Rtv. (1994. évi XXXIV. tv.) a rendőrség és az önkormányzatok együttműködésének szabályrendszerén belül alakította ki azt a rendszert, amelyben a közbiztonság helyi feladatairól önálló rendészeti jogosítványok hiányában a rendőrség együttműködési megállapodások keretében, részben az illetékes önkormányzat pénzügyi, és egyéb anyagi támogatásával gondoskodik. E helyettesítő védelem alapvető ellentmondása az, hogy a kormányzat alárendeltségében működő rendőrség elsődleges feladata a nemzeti közérdek szolgálata, amelyet a konkrét feladatellátáshoz szükséges erők és eszközök tekintetében semmiféle megállapodás nem írhat felül. További ellentmondás az is,

hogy a közbiztonsági szempontból ellátatlan területeken a rendőrség maga is költségvetési és létszám gondokkal küzd. Nyilván ez volt az oka annak, hogy már az első szabadon választott kormány idején a rendőrség nagy ívű rendőrség telepítési programba kezdett, amelyet költségvetési okokból nem igazán volt képes teljesíteni.

- A kialakult rendszer megoszthatja a települési önkormányzati vezetőket, illetve a testületeket, akik közül többen úgy vélekednek, hogy a helyi közbiztonságról való gondoskodás megoldható a helyi rendőri szerv támogatása révén. Mások önálló önkormányzati rendészeti szerv (közterület-felügyelet, mezőőrség, természetvédelmi őrség) létesítésére törekednek. Ezt jelzi az is, hogy a gyógy- és üdülőterületi települések rendjének és biztonságának hatékonyabb védelme céljából kibocsátott 16/1984 (III. 18.) Mt. rendeletet felváltó 1999. évi LXIII. közterület-felügyeleti törvény, majd a 2009. évi LXXXIV. törvény a szervezet feladatát és hatáskörét folyamatosan bővítette, mígnem az a legitim erőszak alkalmazását is magába foglaló intézkedési jogkörökkel is felruházott önkormányzati rendészeti szervvé növekedett.

## **6. Az önkormányzati rendészet jelen állapotában a kinyíló lehetőségek és a bizonytalan határok (korlátok) birodalma.**

- Az Alaptörvény 31. és 32. cikkelyei igen magasra emelték az önkormányzati autonómia megvalósulásának mércéjét, és ezzel a testületeket a helyi közügyek intézésének, és a helyi közhatalom gyakorlásának igen tekintélyes fórumává tették. A jogszabály a közrendet és a közbiztonságot a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésekének nélkülözhetetlen feltételeként, és így általánosságban alkotmányos értéként, és alkotmányos célként határozta meg. E meghatározás az Alaptörvényi fogalmak magas absztrakciós szintjén helytálló lehet, azonban nem lehetnek helytállóak a szabadságkorlátozó intézkedések okaként, és a jogalkotás alkotmányos értéktartalmaként sem.
- A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat meghatározni hivatott sarkalatos törvény (a 2011. évi CLXXXIX. törvény) „közreműködés a település közbiztonságának biztosításában” szövegrésszel határozza meg az önkormányzat rendészeti feladatát, illetve célját.
- **A szilárd közbiztonság fogalom hiánya következtében nagyfokú bizonytalanság mutatkozik az Mötv. közbiztonsági hatáskört felölelő szabályait illetően, amely kihát az egyes részfeladatok pontos meghatározására is.**  
Amint arra az Mötv. 13-17. §-hoz fűzött indokolás is rámutat, az önkormányzati feladatok törvénybe foglalt katalógus nem konkrét tételes feladat- és hatáskör-telepítés. Ez ugyanis az ágazati törvények feladata, amelyek a törvényben rögzített elvek szerint az adott társadalmi viszony átfogó szabályozásának részeként határozzák meg többek között az állam, és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztást. Tételes hatáskör-telepítést az Mötv. csak azokban a kivételes esetekben alkalmaz, ha a szabályozni szükséges kérdéskör tekintetében nincs

ágazati törvény. Az Mötv. megalkotói a helyi közbiztonság védelmének meghatározásakor láthatóan arra a vélelemre támaszkodtak, hogy e kérdéskör tekintetében nincs ágazati törvény, és ezért tételes hatáskör-telepítés alkalmazása szükséges. E törekvés sikertelennek bizonyult, hiszen a „közreműködés a helyi közbiztonság biztosításában” törvény szöveg nem fogadható el tételes feladat- és hatáskör-telepítésként. Már csak azért sem, mert az Mötv. 11. §. (2) értelmében a törvény a kötelező feladat és hatáskör megállapításánál a feladat- és hatáskör jellegét a helyi önkormányzatok eltérő sajátosságait figyelembe véve köteles differenciálni.

**Kétségtelen, hogy a hazai közjogi rendszerből hiányzik az Alaptörvénybe foglalt értékek közrendi, közbiztonsági oldalról történő védelmének jogi tárgyait és közfeladatait rendező, a közbiztonság védelméről szóló ágazati törvény, az azonban téves feltételezés, hogy az önkormányzati közbiztonság-védelmi hatáskör telepítésének hátterében nem léteznek olyan ágazati törvények, amelyek, ha nem is teljes egészében, de legalább a legfontosabb részterületeken iránymutatói lehetnek az önkormányzati közbiztonság-védelem feladatmeghatározásának.** Tipikusan ilyen törvények találhatóak a közlekedési, a településtudományi, az állategészségügyi, a hulladékgazdálkodási, a közterület-használati, a természet- és környezetvédelmi, stb. ágazatokban. (A feledésbe merült önkormányzati igazgatásrendészet)

- **Jelentős zavarok észlelhetők az önkormányzati jogalkotás és jogalkalmazás terén is.**
  - A szabálysértés statuálásának tilalma,
  - a szabálysértési eljárásokban történő hatósági közreműködés helyszíni bírság kiszabással történő korlátozása,
  - a közösségi együttélés szabályainak megszegése miatti fellépés korlátozása,
  - az egyes törvények végrehajtása érdekében statuált önkormányzati rendeletek szankcionálási lehetőségeinek korlátai,
  - a járások és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás bűnmegelőzést érintő korlátozó hatásai.

Budapest, 2014. március 24.

dr. Kacziba Antal