

XXXI. Jubileumi Országos Tudományos Diákköri Konferencia

Állami és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2013. március 25-27.

Szegedi Tudományegyetem

ÁJTK

Az önkormányzati rendőrség a magyar közigazgatásban

Jelige: demo92

Dolgozat lezárásának időpontja: 2012. november 5.

Tartalom

Bevezetés	3
1. Államtörténeti vonatkozások.....	5
Kialakuló közigazgatás, kialakuló rendvédelem	6
Nemesi önkormányzatiság és a rendvédelem.....	6
Polgári közigazgatás és polgári minőségű rendvédelem	8
Államosítás.....	15
2. Jogi aspektus, alkotmányos garanciák.....	16
Alapfogalmak	18
A centralizáció és decentralizáció rendészeti vetületei	22
Rendészeti jogosultság a hatályos joganyag tükrében.....	27
3. A gyakorlatban: alternatívák itthon, és külföldön	33
Összegzés	37
Irodalomjegyzék	39
Felhasznált jogszabályok.....	40

Bevezetés

Jelen tanulmány célja, hogy egy több évtizede elhúzódó, gyakorlatilag mára eldőlni látszó vita konzekvenciáin alapuló rendvédelmi alternatívát nyújtson, összegyűjtve és értelmezési keretét adva az önkormányzati rendészet és az állami mindenhatóság elvén nyugvó rendészetfelfogás ellentmondásainak.

A jogforrási hierarchia szignifikáns részét érintő változások a közelmúltban, és itt elsősorban a tárgykört is érintő, 2012. január 1-jétől hatályos új *Alaptörvény*, illetve a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011.évi CLXXXIX. törvény* és az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény megalkotása mind hozzájárult ahhoz, hogy a jog- és rendészettudomány e témakörben újra az alapvetésekhez jusson.

A biztonsághoz való jog, mint az egyik legalapvetőbb alkotmányos érték milyen módon és mértékben érvényesülhet, ha a rendfenntartás jogát kizárólagos állami monopóliumként kezeljük? Következésképpen a büntető joghatóság megosztására állami és önkormányzati igazgatás között sor kerülhet-e a megalkotott új jogszabályi háttér alapján? Az önkormányzati rendészet alkotmányos felhatalmazás híján nem bírhat a legitim fizikai erőszak gyakorlásának jogával a jogbiztonság érvényesülése mellett. Ezt alapul véve kérdéses, hogy a rendészeti-hatósági jogosultság mennyiben változhat az önkormányzatiság javára.

További vizsgálat tárgyát képezi, hogy a tételes joganyag elmúlt években bekövetkező ilyen releváns mértékű megújulása természetszerűleg hozza-e magával a tárgykörben eddig uralkodó „status quo” viszonyok módosulását, vagyis a jogszabályi változás, minőségét tekintve elegendő-e egy átfogó municipális rendészeti alternatíva megvalósítására?

A témában megjelent szakirodalom a kettős rendészet létjogosultságát többek között az ország rendvédelmi hagyományaira való hivatkozással hitelesíti. Azonban úgy vélem, hogy ennek tételként való kezelése elhamarkodott; a magyar történeti visszatekintésen túl, geopolitikai és ideológiai tényezők komplexitásán keresztül kell vizsgálni azt. A tanulmány a magyar rendvédelem történeti elemzését azon államtörténeti vonatkozásokra építi fel, melyek a közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszer fejlődési stádiumaiként, intenzív befolyást gyakoroltak a rendészet formálásában.

„ A rendészeti igazgatás szilárd alkotmányos alapokat és fejlett közjogi szabályozást kíván, olyat, ami [...] megalapozza a rendészeti intézkedések törvényességét, védelmezi az emberi jogokat, valamint érvényesíti a hatalmi ágak elválasztásának elvét. Ezek a követelmények csak akkor teljesíthetők, ha az új alkotmány megteremti a közigazgatás alaptörvényi fundamentumait, megfogalmazza a szakszerű és jogszerű közszolgálat garanciáit, majd pedig az így szabályozott közigazgatási rendszerbe illeszti a rendészeti igazgatást, határozottan elválasztva azt a honvédelemtől.”¹

Véleményem szerint a kérdéskör szerteágazó jellegére hívja fel a figyelmet Finszter Géza is tanulmányában, voltaképpen arra, hogy a jogállamiság legalapvetőbb, alkotmányos garanciái miként hatnak a rendészeti intézkedéssel szemben támasztott törvényességi és szakmai követelmények megfogalmazására, és ezen elvek egyben miként válnak a közigazgatási rendszer alakításának letéteményeseivé.

A tanulmány egyfelől magába foglalja a decentralizált, önkormányzati rendészeti alternatíva felett ítéletet mondó laikus közvélemény álláspontját, másfelől pedig a konkrét tárgykörben megjelent, valamennyi kiemelkedő, tudományos igényességű jogelméleti publikációt felhasználva próbál létjogosultságot szerezni, tárgyi jogi normák és gyakorlatban működő példák alapján.

Következésképpen tehát a dolgozat implicálja a témakör legjellemzőbb nézőpontjait, hogy ezzel betekintést nyújtson az önkormányzatiság és a rendészet viszonyába: a rendvédelem-történeti hagyományok, a tárgykört meghatározó elemi jogszabályok, és napjaink uralkodó kormányzati elképzelései alapján.

¹ Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai in Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. 2010. 24.o.

1. Államtörténeti vonatkozások

Általánosságban mondható el, hogy mikor a magyar rendészet történetét a municipális rendőrség témakörének kölcsönhatásában vizsgálja a szakirodalom, többnyire annak 1848-49-es forradalom és szabadságharc ideje alatt bekövetkező fejlődését és a dualizmus korának kettős-rendészeti sajátosságait dolgozza fel. Könnyen beláthatjuk, hogy e szelekció oka a mindkét időszakra (1848-49; 1867-1919) speciálisan jellemző, önkormányzati elvet érvényesítő rendészeti berendezkedés. Azonban lényeges kitérni arra, hogy e rendészeti modellnek a kialakulása, a korábbi századok közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszereinek fundamentumaiból táplálkozik, visszamenőleg egészen a kialakuló kora középkori, feudális Magyar Királysághoz.

Ha a rendfenntartást önkormányzati funkcióként kezeljük, érdemes a modern rendészet alapjait vizsgálni. Ennek jegyében talán fontos lehet feltárni a rendészet és önkormányzatiság azon szegmenseit, melyek a történelem során átfedésben, egymás kölcsönhatásában fejlődtek.

A mai értelemben vett önkormányzás joga és egyben lehetősége a modern polgári értékek és eszmék magas szintű elterjedését, az alkotmányos rendszerbe történő integrálódásukat feltételezi. Ezen eszmék alapja a polgárság társadalmi osztályának XVII. században bekövetkező egzisztenciális megerősödése, mely magával hozta a korszak ideológiájára való intenzív befolyásukat és ennek politikai következményeit. A felvilágosodás eszméi alapjaiban határozták meg az 1789. évi francia polgári forradalmat, mi több ezen eszmék legitimációja, a Code Napoleon és Code Civil mintául szolgált a XIX. századi polgári államoknak, jogi berendezkedésük kialakításában. Lényegében tehát a tény, hogy a rendészeti jogosultságot az önkormányzatiság szemszögéből vizsgáljuk, azt jelenti, elégséges a rendészettörténetet a XVIII-XIX. században bekövetkező polgárosodást követő időszakától kezdve *részletekbe menően* analizálni.

Továbbá úgy vélem, hogy a rendészet ilyen témakörben végzett történeti vizsgálata során nem azonosíthatjuk a magyar rendvédelem történeti kialakulásának és az

igazságszolgáltatás fejlődésének folyamatát. A vizsgálat két eleme közti koherencia tagadhatatlan, azonban külön kell választani azokat, mivel csak így kaphatjuk meg a kívánt letisztult és értelmezhető tárgykört. Ezek alapján a következőkben a magyar rendészet történetének rövid, lényegi áttekintését adom közigazgatási és államtörténeti vonatkozásokkal.

Kialakuló közigazgatás, kialakuló rendvédelem

A Magyar Királyság első százada során kialakításra kerültek a területi alapon nyugvó közigazgatási egységek, a királyi vármegyék, illetve kiépült az önálló magyar egyházszervezet.² Az I. István (997- 1038) uralkodása alatti XI. századi magyar államszervezet számos hasonlóságot mutatott a Karoling grófságok közigazgatási berendezkedésével. A királyi hatalom garanciái a királyi várak körül szerveződő várispánságok lettek, melyek élén az ispánok álltak. Az ispánok és megyéispánok olyan közigazgatási vezetők voltak, melyek a közigazgatási egység kardinális feladatai elvégzéséért feleltek. A pénzügyi és katonai vezetés mellett a bíraskodás is feladatukat képezte, melyben az udvarbíró funkcionális segítőként jelent meg. A vármegye önkormányzati jogalapot nyújtott, azaz a vármegye előkelői ügyeik intézése során részt vehettek a közgyűlésen vagy a vármegyei ítélőszék valamely ülésén.³

Azonban ezek mellett a vizsgált tárgykör specifikuma előtérbe helyezi a tényt, miszerint az ispánok feladatai közé tartozott a rend fenntartása, illetve bizonyos határrendészeti feladatok ellátásának kötelezettsége is. Vagyis a rendészeti jogosultság ugyan még nem önálló, letisztult formában, de az igazságszolgáltatással összefüggésben kialakulni látszik.

Nemesi önkormányzatiság és a rendvédelem

A magyar közigazgatás szerves változására mutat rá az 1232. évi kehidai oklevél, azaz a Zala megyei serviensek által írott XIII. századi, korabeli forrás. A nemesi vármegye létrejöttének kiemelkedő jelentősége abban áll, hogy ez a berendezkedés egészen a XIX. század közepéig meghatározza az ország közigazgatási arculatát. A nemesi önkormányzatiság védő bástyaként fogja oltalmazni a nemesi jogokat a bárói elnyomással (esetenként a hazánkra speciálisan jellemző familiaritással) szemben.

² Önálló alatt értd: az esztergomi püspökség érsekséggé emelése függetlenséget jelentett a Német-római Birodalom egyházszervezetétől. Az esztergomi érsek a független magyar katolikus egyház vezetőjévé válik. A kalocsai érsekség létrejöttétől pedig a két érsekségségi tartomány alá rendelik a püspökségeket.

³ Christján László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2011. 37.o.

Konzekvens módon ez hatással volt az igazságszolgáltatás, így a rendvédelem alakulására is. A korábbi rendvédelmi funkcióval rendelkező tizedesek, száznagyok, és hadnagyok helyébe az alispán, a szolgabíró (iudex, iudices nobilium) és a választott esküdtek léptek.⁴ A falvak rendvédelmének kezdetleges megszervezése, és a középkori magyar városok kifejlődése a rendészet új dimenzióit nyitotta meg. Természetesen itt még véletlenül sem szabad a modern rendvédelemmel szemben támasztott elvárások kialakulására gondolni, csupán a korszaknak megfelelő közbiztonsági és közrendészeti jogosultsággal bírók körének a változására, kiszélesedésére.

A falusi bíró rendészeti jogosultsága kizárólagossá válik egészen a XIX. századig, így a falu rendjéért való teljes felelősség őt terheli. Ezzel szemben a városokban a polgárok közreműködtek a közrend őrzésében; fertálymesterek és poroszlók látták el a közrendészeti természetű feladatokat.

Lényeges tehát a szolgabíró funkciója, mivel érvényesülését a kialakuló nemesség választása útján nyeri el, egyértelművé teszi a nemesi önkormányzatiság és önzagzatás gyakorlati megvalósulásának lehetőségét a közigazgatásban. Ha elfogadjuk Christián László megállapítását- miszerint a szolgabíró nem más, mint „a nemesi vármegye rendészeti – rendvédelmi szakembere és vezetője” - könnyen beláthatjuk, hogy az előbb említett önkormányzatiság és a rendészeti jogosultság effektív kapcsolódásáról beszélhetünk a szolgabíró szerepkörén keresztül.

Kiemelendő a rendészet fejlődésének XVIII-XIX. századi stádiuma, melynek jelentősége abban áll, hogy determinálja az elkövetkezendő századok rendvédelmét. III. Károly (1711-1740) uralkodásának idején kifejlődő államszervezet markáns benyomást gyakorolt a közigazgatás és így a rendészet jellegére is. Kialakításra került a korszak modern kormányzati szervének számító, bécsi székhelyű Magyar Kancellária, melynek tevékenysége a levelezések és utasítások szakszerű kezelésére terjedt ki. Emellett a pozsonyi székhelyű Magyar Kamara igazgatási jellegű feladatköre az adóbeszedés, pénzverés és a szabad királyi városok irányítására terjedt ki. Az igazságszolgáltatásban számottevő változást jelentetett, hogy az ítélkezési tevékenység a korábbi nemesi hatásköréből kikerülve az újonnan kialakított, szakszerűbb kerületi táblabíróságokhoz került.

⁴ Christián László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2011. 38. o.

és Nagy Endre – Rácz Lajos, szerk: Máthé Gábor: Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet HVG Orac kiadó 160-172. o. felhasználásával

Az 1723. évi országgyűlés döntött többek között egy országos hatáskörű Helytartótanács (valójában királyi tanács) felállításáról.⁵ A közigazgatás tudományi szempontból is meghatározó tényező a korszak kiemelkedő kormányzati szerveként a teljes belső igazgatás és kormányzás hatáskörét magának tudhatta, mi több a szerv alapját adta a később, 1867-ben megalakult Magyar Királyi Belügyminisztériumnak. Mégis most azért képezi vizsgálatom tárgyát, mert az egyébként rendkívül széles feladatkörének egyik elemeként az ún. rendőrségi ügyosztály számos, rendészeti tárgykörben tett ajánlásával befolyást gyakorolt a korszak közrendjének és közbiztonságának alakulására.

A XVIII. században a rendőrség intézményesülésének alapjaira találunk bizonyítékot egy 1776-ban, Bécsben kiadott rendelet nyomán, mely kezdeményezte a városban a „rendőri őrség” (Polizei Wache) felállítását, ami után nem sokkal Budán, Pesten és Pozsonyban II. József közigazgatási reformja keretében megalakultak a városi rendőrhivatalok, illetve egyes vidéki városokban a Rendőr igazgatóságok (gyakran itt még elsősorban politikai feladatok végrehajtásának céljából).⁶ II. József osztrák császár 1790-ben bekövetkező halálakor erre vonatkozó rendelkezései visszavonásra kerültek, ám a rendvédelem igazságszolgáltatástól elkülönült, önálló fejlődésében, annak közigazgatási vonatkozású szerepének kialakításában pozitív eredményeket ért el.

A csendbiztosok és pandúrok szerepét a vármegyék XVII-XVIII. századi rendészetében érdemes kiemelni. Mégis úgy vélem, a változó, differenciált szervezeti jelleg és a gyakorta korrupt, szakszerűtlen és időszakos működés kevésbé emelheti a modern rendvédelem alapjait meghatározó jellemzők közé.

A fentiek alapján könnyen beláthatjuk, hogy a imént szemléltetett, XVIII. században bekövetkező közigazgatási modernizáció (átalakulás) semmiféleképpen sem kezelhető irreleváns folyamatként, mivel alapjaiban határozta meg a korszak rendészeti-igazgatási struktúráját.

Polgári közigazgatás és polgári minőségű rendvédelem

A reformkor kodifikációs folyamatának kiemelkedő rendészeti tárgykörű vonatkozása a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk. Itt a mezők, erdők, rétek, legelők,

⁵ lásd.: 1723. évi XCVII. tc. a magyar királyi tanács szervezetéről,
1723. évi XCVIII. tc. a magyar királyi tanács irodájáról és számvevőségéről,
1723. évi CI. tc. a királyi tanács hatóságáról, s a módról, a mely szerint azokat, mik a császári királyi felség elhatározásától függnék, Ő felségének felterjeszti,
1723. évi CII. tc. a királyi tanács működéséről általában

⁶ Christján László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2011. 42. o.

kertek, szőlők, országutak és vasútvonalak stb. őrzésének legalapvetőbb, helyi, közbiztonsági felügyeletének az igénye merült fel, melynek megvalósítására helyi szintű, rendőri erők állítottak fel.

A korszak - előzőekben már vizsgált- közigazgatási vezetőire és azok funkcionális szerepére a törvény szövegében egyértelmű utalást találunk; vagyis, hogy a bíraskodás és a mezei rendőrség feletti felügyeletért egy személyben voltak felelősek. Azaz közigazgatási (szűkebben: önkormányzati) és rendészeti-igazgatási jogosultság hasonlóan a korábbi századokhoz kizárólagos, egyszemélyi keretek között érvényesült.

A korszak kulcsfontosságú momentuma, az 1848-ban bekövetkező polgári forradalom, mely kulminációja nemcsak a reformkor egészének, de a rendvédelem XIX. századi történetének is. A forradalom és szabadságharc vívmányaként létrejövő első önálló és felelős magyar belügyminisztérium, az Országos Rendőri Hivatal és a Nemzetőrség, a magyar rendőrség intézményesülésének alapját jelentette. Innentől beszélhetünk az önkormányzati rendőrség fejlődésének első szakaszáról, mely a működés normatív alapjának megteremtésével, a legitimáció stádiuma.

A Belügyminisztérium rendészeti szerepköre a Magyar Királyi Helytartótanácstól és a Magyar Kancelláriától való feladatelvonással került kialakításra. A rendészeti jellegűeket az előbbitől, míg titkosszolgálati (operatív jellegű) funkcióit utóbbitól. Strukturális berendezkedése a szabadságharc alatt többször változott, többnyire négy szervezeti egységekből épült fel így: a közjogi (országlati), közigazgatási, nemzetőri, és rendőri osztályokból. A rendőri osztály leválasztása után kialakításra került az Országos Rendőri Hivatal, mely az általános rendőri feladatok mellett, a jóléti rendészet körébe tartozó ügyeket is a szerv hatáskörébe helyezte. Így lényegében a tipikus közrendvédelmi feladatok végrehajtása mellett, a szabadságharc sérültjeinek ellátásában és a tetemek elhantolásában is jelentős szerepet vállalt a Madarász László által vezetett új Hivatal.

Az 1849. április 14-én kiadott Függetlenségi Nyilatkozat pontjai egyértelművé tették, hogy szerzői a Habsburg-ház trónfosztásával a polgári Magyarország függetlenségét nem a birodalmi keretek között képzelik el. Ezen politikai események hatására a szerv néhány hónapnyi működése után jelentős átszervezéseken ment keresztül. A Kossuth kormányzó elnöksége alatt megalakult Szemere-kormány vezetője, az új egyszemélyi miniszterelnök és belügyminiszter 1849. május 9-én kinevezte Hajnik Pált országos rendőrigazgatóvá. Az ezzel létrejövő új országos rendőrség működését és feladatkörét tekintve továbbvitte korábbi (jog)elődjének jellemzőit, ám az új szervezet a továbbiakban rendőri felügyeletet biztosított az egyre növekvő számú hadifoglyok felett is. Egyébként a források alapján az

egykori Országos Rendőri Hivatal személyzeti apparátusa szinte teljes mértékben lefedte a kialakult új szervezet hivatali állományát.

1849. június 8-án a kormányfő rendelete alapján az országot huszonnégy rendőri kerületre osztották fel, melyeknek élére rendőri felügyelőket helyeztek. Ennek indokául elsősorban az egyre kritikusabb belpolitikai és gazdasági helyzet szolgált, melyet végső soron külpolitikai és geopolitikai tényezők határoztak meg. Az egykori Troppau-i egyezmény (1820) elemi jogosultságot biztosított a Szent Szövetség tagjának számító I. Miklós orosz cárnak, intervenciós csapatai bevonására, így az 1849. május 1-jén I. Ferenc József osztrák császárral kötött megegyezés tulajdonképpen a szabadságharc leverését vetítette elő.

Azonban a tárgykörünk vizsgálata során sokkal lényegesebb a polgári forradalom alatt létrejövő nemzetőrség azon jogi szegmenseit bemutatni, melyek vonatkozásában a rendészet az önkormányzás és önkormányzatiság felé tendál, érvényesülése ezekhez szoros mértékben köthető. Ahogyan Balla Zoltán e témakörben írt tanulmányában is szerepel: *„Az első normatív-, törvényi alapját mégsem a szakminisztériumi vagy a rendőri működés képezte az önkormányzati rendőrségnek, hanem a nemzetőrsegről szóló 1848. évi XXII. tc., amely kimondta, hogy» a személyes és vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztosítása az ország polgárainak örökösére bízatik...«”*.⁷ A hivatkozott törvénycikk preambulumát az ide kapcsolódó összes szakirodalom kiemeli. Mégis elhamarkodottnak vélem azon következtetéseket, melyek az idézett szakaszt felhasználva hangsúlyozzák az önkormányzati elven működő rendfenntartást privilegizált helyzetét napjainkra vonatkozóan. A törvénycikk szövege, azzal hogy rendelkezik „az ország polgárainak” kvázi rendészeti jogosultságáról, végső soron az imént említett modell szükségességét fogalmazza meg. Ám ezt értsük szigorúan az adott gazdasági, politikai és egyéb államberendezkedést, közigazgatást meghatározó tényezők fennállása esetére! Szakszerűtlen lenne az adott kor jogi és közigazgatási viszonylatai között működő rendészeti szervrendszert átemelni napjainkba, mikor is a modern polgári értékek általános törvényességi követelményei és a rendészettudomány szakmai feltételeinek biztosítása hozzátartozik a jogállamiság és a professzionalitás alapvetéseihez.

Nagyon fontos felhívni a figyelmet a nemzetőrség militáris adottságaira is. Nem meglepő módon a törvénycikk szövege egy esetleges katonai szolgálatot ellátni képes, felfegyverkezett rendészeti szerv kialakítását irányozza elő, amely a közbiztonság „rendes”

⁷ Balla Zoltán: Állami vagy municipális rendőrség? Studia in honorem Lajos Lőrincz 2010. 8. o.

állapotában a szükséges rendőrségi feladatok elvégzésére utasítható. Azaz a törvényalkotó számolva egy esetleges külső támadással jelentős jogkörökkel ruházza fel a rendkívüli [közbiztonsági] állapot esetén is bevethető nemzetőrséget. Vagyis közigazgatási funkciók szerint megközelítve a kérdést: a belső és külső védelmi funkcióknak effektív kapcsolódását láthatjuk a szerv tekintetében.

Lényeges a törvénycikk 3. §-ának rendelkezése, mely belépési lehetőséget nyújt - az 1. §-ban meghatározott fegyveres szolgálatra kötelezettekén túl mindazoknak, kik „az alkotmányos rend fenntartásában érdeklettek”. Vagyis láthatjuk a törvénycikkben megjelenő kettősséget: állampolgári jogról és kötelezettségről is beszélünk egyben.

„ 1. § Mindazon honlakosok, kik városokban, vagy rendezett tanácscsal ellátott községekben, 200 pengő forint értékű házat, vagy földet, egyéb községekben féltelket, vagy ezzel hasonló kiterjedésű birtokot kizáró tulajdonul bírnak, vagy ha illy birtokot nem bírnak is, de 100 pengő forint évenkénti tiszta jövedelmök van, húsz éves koruktól ötven éves korukig - ha gazdai hatalom alatt nincsenek - a nemzetőrségbe beirandók, és fegyveres szolgálatot tenni tartoznak.”⁸ Már csak ezen idézet alapján is belátható, hogy kétséget kizáróan nem hivatkozhatunk egy olyan törvénycikkre, melynek ugyan preambulumban találunk utalást az önkormányzati szerveződés elvére, mégis számos pontja egy országos hatáskörű és illetékességű, erősen militáris szerv jellemzőit hordozza magán. Továbbá fontos megállapítani, hogy a törvénycikk 35. § -a, szerint „A nemzetőrségi egész institutio a ministerium hatósága alá helyezettik.” Vagyis, ugyan a helyi önkormányzatokhoz kötődött a nemzetőrség megalakítása, azt mégsem a helyi önkormányzatok felügyelték, hanem a végrehajtás hatalmi ága, annak egyik (valószínűleg szakmailag kompetens) államigazgatási vezetője.

Végző soron a karhatalmi hatáskörrel is rendelkező szerv a szabadságharc leverésével megszűnt. Létszáma egyébként a források szerint meghaladta a 350 000 főt!⁹

A szabadságharc leverését követően az osztrák kormányzat intézkedései jelentős befolyást gyakoroltak a magyar rendvédelem alakulására. A vizsgált időszakban az osztrák birodalom államberendezkedésével kapcsolatban többféle koncepció fejlődött egymással párhuzamosan. Felix zu Swarzenberg miniszterelnök (1848-1852) elképzelése a centralizált állam kialakítását célozta, egységes birodalmi piac megvalósításával, az osztrák kereskedelmi és polgári törvénykönyv magyarországi bevezetésével, többek

⁸ 1848. évi XXII. tc a nemzetőrségről 1. §

⁹ Balla Zoltán: Állami vagy municipális rendőrség? Studia in honorem Lajos Lőrincz 2010. 8.o.

között. Ezzel szemben a rendi konföderációt szorgalmazó Windisch-Grätz herceg a rendi, nemesi politika 1847 előtti állapotának visszaállításáért küzdött. Azonban I. Ferenc József osztrák császár 1851-től a birodalmat újabszolutista módszerekkel kezdte irányítani, személyes hatáskörébe helyezve az államügyek koordinációját, az alkotmányosság látszatát is kizárva ezzel. A rendszer bázisát, a hadsereg, az újonnan szerveződő hivatalnokréteg és a szűk körű arisztokrácia képezte. A neoabszolutista rendszer a polgári állam kialakítását célozta meg a centralizált birodalmi érdekek szerint. Magyarországon az osztrák polgári törvénykönyv bevezetése, a mértékrendszer egységesítése, és az oktatás fejlesztése szolgálhat erre például. A magyar közigazgatás számos meghatározó változáson ment keresztül. Eltörölve az 1848 előtti rendi közigazgatást: a megyék, városok önkormányzati jogosultságát, a kiterjedt állami irányítás és igazgatás került privilegizált helyzetbe. Így az 1848-ban létrejövő első felelős magyar belügyminisztérium megszűnt, rendészeti feladatkörét a továbbiakban kompetens osztrák császári tárca vette át. Érdekes tény, hogy a neoabszolutizmus rendészeti koncepciója szakmai szempontok szerint korszerű és hatékony volt, mégsem került bevezetésre a rendszer politikai vonatkozásai miatt.

A provizórium időszakát követően 1866-tól újra tárgyalások kezdődtek a magyar és osztrák fél közötti kiegyezés tárgyában, melynek eredménye az 1868. január 1-jétől felálló, új Osztrák-Magyar Monarchia dualista államalakulata volt. Az 1867. március 11-én megalakult Magyar Királyi Belügyminisztérium a polgári minőségű rendészet megerősödését hozta magával. „Ekkor jött létre, összhangban a polgári közigazgatással, a modernnek nevezhető nemzeti rendészeti struktúra a Magyar Királyságban”¹⁰ Polgári közigazgatásról lévén szó nem mehetünk el az 1886-ban bekövetkező közigazgatási reform mellett anélkül, hogy megemlítsük. Lényegében a Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején végbemenő modernizációs folyamat a polgári vármegyék kialakításával volt egyenlő. Az állam szerepét növelve a tisztviselők számát megemelték, ám szerepkörük csökkent. A korábbi szabadkirályi városok és bányavárosok megszűntek, helyettük törvényhatósági jogú városok alakultak. A kialakult polgári vármegye élén pedig a főispán állt. A reform sikerességének záloga egyfelől a megszűnni látszó nemesi ellenállás volt, másfelől pedig a Tisza Kálmán által vezetett Szabadelvű Párt országgyűlésben betöltött masszív és befolyásos helyzete.

¹⁰ Danielisz Béla: Önkormányzat és rendőrség, Rendőrség 2007., 2007. 15.o.

A dualizmus egy polarizált rendőri szervezetet működtetett. Ennek jogi relevanciája a rendfenntartás jogának megosztásában állt, állami és önkormányzati rendőrség között.

A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk alapján a községek feladatát képezte a „közrendőrség” kezelése, míg a rendezett tanácsú városoknak kötelessége volt „helyi igényeknek szerint a piaczi, mezei, hegyi, vásári, építészeti, és közegészségi rendőrség” működtetése. Magyarország korabeli rendészetét a következő szervek alkották: a Magyar Királyi Csendőrség, Magyar Királyi Pénzügyőrség és vámhivatalok, Testőrség, Magyar Királyi Koronaőrség, Képviselőházi Őrség, a büntetés-végrehajtás szerve és a magyarországi rendőrségek.

Ez utóbbi két részre tagozódott: állami és önkormányzati rendőrségre.

Állami rendőrségként működött a fővárosi rendőrség, a Fiumei Állami Rendőrség és a Magyar Királyi Határrendőrség. Közvetlen miniszteri alárendeltségük arra utalt, hogy ezeken a területeken a közrend biztosítása, fenntartása kiemelt feladatként jelentkezett. A *Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk* is erre mutat, mely szerint a fővárosban a rendőrséget egységes szervezettel az állam kezelte.

Önkormányzati rendőrség csak törvényhatósági jogú és rendezett tanácsú városokban jöhetett létre, azaz a települési hálózat többségét adó falvakban alapvetően nem. A rendőrséggel rendelkező községek száma elenyésző volt, ennek oka elsősorban a pénzügyi háttér volt. Ezen szervek a helyi önkormányzatok irányítása alatt álltak, melyek felett a belügyminiszter törvényességi felügyeletet gyakorolt. Szervezeti struktúrájával kapcsolatban elmondható, hogy a lokális adottságoknak megfelelően osztályok alakultak, ezek specializálódhattak, vagyis városonként eltérő, egyedi szervezeti vonásaik mellett, a főbb strukturális, működésbeli jellemzők mindenhol azonosak maradtak. A városi rendőrség vezetője a kapitány volt, aki hivatalán keresztül hierarchikus rendben irányította azt. Kiemelendő, hogy a XX. század elejére kezdtek megalakulni a bűnüldözésre specializálódott kezdetleges, helyi nyomozócsoportok is. A városi rendőrségek állományának összlétszáma a források szerint alig érte el a 12 000 főt, amiből - a realitások talaján maradva érzékelhetjük -, hogy nem volt képes lefedni az ország teljes területét közbiztonsági szempontból. A rendőrségek alapvetően városokban működtek, így 1881-től, a Magyar Királyi Csendőrség megalakulását követően a falvak rendfenntartását az újonnan létrejött, - egyébként ugyancsak miniszteri irányítás alá tartozó- szervnek kellett felvállalnia. Ezek alapján sem tartom helytállónak Danielisz Béla azon kijelentését, miszerint „*A dualizmus kori rendészeti szervek a Magyar Királyság területén viszonylag*

kis létszámmal érték el számottevő eredményeket. 283 000 négyzetkilométernyi területen 20 millió főnyi lakosság körében nem egészen 33 000 fő tartotta fenn a rendet.”¹¹

Egyébként amellet, hogy a 20 millió főt Magyarország lakossága soha nem érte el a XIX. században, kérdéses, hogy számottevő eredményekről beszélhetünk e. Csupán az előbbiekből kiindulva beláthatjuk, hogy a közbiztonsági szempontból kiemelt jelentőségű területek (Buda-Pest, Fiume) és a falvak döntő többségében, azaz az ország településeinek meghatározó hányadában, nem önkormányzati, hanem közvetlen minisztériumi irányítás alá tartozó rendvédelmi hatóságok tudták csak ellátni a közrendvédelemi feladatokat. Továbbá rendkívül szemléletes a megállapítás, miszerint „A hazai rendőrségek túlnyomó többségét a városi-önkormányzati rendőrségek tették ki.”, ha nem egy pluralista rendészeti modellről beszélünk és nem a ténylegesen végrehajtott rendvédelmi tevékenység mennyisége felől közelítjük meg a kérdéskört.

Lényeges, hogy az ide köthető szakirodalom egyöntetű állásfoglalást mutat a két típusú rendőrség kölcsönhatásának vizsgálatakor. Vagyis az önkormányzati irányítású rendőrségek felépítési és szolgálat szervezési sajátosságai sokkalta kevésbé lelhetők fel az állami rendőrségek ide köthető elvei között, ugyanakkor fordítva ez szignifikánsan észrevehető.

Azonban szakszerűtlen lenne rögtön az önkormányzati rendőrségek szakmai minőségének alacsony fokára, vagy az elvárható eredményesség hiányára gondolni, mivel ezt a kölcsönhatást determinálja az önkormányzati irányítású rendőrségek lokális jellemzői, pl. a helyi rendőrség járandóságait, kötelességeit, a jogorvoslat lehetőségeit bemutató szolgálati szabályzatok eltérő jellege, mely így nyilvánvalóan kevésbé lehet hatással egy központi irányítású, országos szervre.

Továbbá úgy véleményem, hogy az állami irányítású szervek a közvetlen állami finanszírozás következtében, mind felszereltségükben mind ellátottságukban jobbak voltak, ebből kifolyólag a szakmai potenciál is egy magasabb szintet képviselt, mely így mintaértékűvé vált az önkormányzati irányítású decentralizált rendőrségek számára. A kérdés tehát az, hogy a helyi sajátosságokat figyelembevevő szolgálati szabályzatok megalkotásának szükséges velejárója e, hogy önkormányzati irányítású, és elven rendeződő szervezeti struktúráról beszéljünk?

A vizsgált időszak jogi körülményeire mutat rá Danielisz Béla, tanulmányában, vagyis hogy a helyi sajátosságok alapján kialakított szolgálati szabályzatok az egész országra

¹¹ Danielisz Béla: Önkormányzati és rendőrség, Rendőrség 2007, 2007. 17. o.

érvényes egységes törvényi keretek között érvényesülhettek csak, és az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelettel bíró belügyminiszter, pontosan e jogosultságából kifolyólag a helyi rendőrségeket is képes volt kontrollálni.¹²

Államosítás

Tény, hogy a pluralista rendészeti berendezkedés végét az 1919-ben bekövetkező államosítási folyamat jelentette. Véleményem az, hogy az első világháború hazánkat érintő bel- és külpolitikai következményei; a Tisza-, majd a Károlyi-rendszer bukása és az 1919-es Tanácsköztársaság kikiáltása csak részben alapozta meg az államosítást szabályozó 1919.évi 5047. M.E. számú rendeletet megalkotását.

A rendvédelmi szervek államosításának koncepcióját már a dualizmus időszakában egyre szélesebb körben támogatni kezdték. Az államosítást elsősorban azok az önkormányzati rendészeti vezetők szorgalmazták, akik látták az anyagi, technikai, és szakmai különbségeket az állami irányítású rendőrségek és önkormányzatiak között. Tisza István miniszterelnök 1905-ben, egy Miskolcon tartott beszédében egyértelműen állást foglalt az államosítás mellett, majd alig egy évtizedre rá, 1912-ben, a Belügyminisztériumban már önálló osztály foglalkozott az önkormányzati rendőrségeket érintő átszervezéssel.¹³

A Vörös Őrség¹⁴ feloszlását követően, a tanácsköztársaság bukása után, megkezdődött az államosítás gyakorlati végrehajtása, melynek következtében a rendfenntartás erőit a továbbiakban az egységes állami rendőrség és a csendőrség jelentette.

¹² Danielisz Béla: Önkormányzat és rendőrség, Rendőrség 2007., 2007. 20. o.

¹³ Parádi József: A magyar rendvédelem története, (Osiris, Budapest 1996.) 69. o.

¹⁴ A Tanácsköztársaság alatt felálló országos rendvédelmi szervezet.

2. Jogi aspektus, alkotmányos garanciák

A tanulmány e fejezete a rendfenntartás jogi szempontú értékelésével, az etatista és decentralizált rendészeti modellek elméleti összetevőinek jogi vizsgálatával foglalkozik. E vizsgálat célja, hogy tárgyát olyan alkotmányos kötöttségekkel, garanciákkal állítsa szembe, melyek a jogállamiság követelményeinek, a legalapvetőbb rendészeti értékek érvényesülésének alapfeltételei. Vagyis az analízis érinti a büntető joghatóság megosztásából következő alapvető kérdéseket, a legitim erőszak monopóliumának érvényesítését, a biztonsághoz való jog alapjogi jellegét, de a rendészeti-igazgatási jogosultság kiszélesítésének következményeit is. A fejezetben kifejtésre kerül számos közigazgatási jogi vonatkozású kérdés a központi és területi rendészeti szervekhez kapcsolódóan, így különösen a centralizáció, decentralizáció elvei is.

Lényeges kérdés, - ahogyan a bevezetésben már említettem-, hogy a tárgyi jog közelmúltban bekövetkező releváns változása vajon kihatással lehet-e az önkormányzat rendészeti jogosultságára, és ha igen ez milyen jogi minőségben következhet be? Ennek megállapításához át kell tekinteni az *Alaptörvény*, a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011.évi CLXXXIX. törvény*, a *közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvény* illetve az *egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény* és a hatályos, *Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény* ide kapcsolódó rendelkezéseit.

Alapvetően úgy vélem, hogy napjainkban a laikus közvélemény egyszerűen azért nem látja át az önkormányzati rendőrségben rejlő lehetőségeket, mert folytonos és megváltoztathatatlan hagyománynak tekint egy olyan rendszerváltás előtti, szocialista rendvédelemi berendezkedést, melynek monista jellege önmagában kizárja a önkormányzati rendészet (szűkebb értelemben: rendőrség) alternatíváját.

Magyarország mai, rendszerváltást követően kialakított, autonóm, önkormányzati rendszere kétség kívül nem veheti fel a versenyt e téren a sok-évszázados nyugat-európai

városi önkormányzatisággal, nem számolhat, azok középkortól alakuló, formálódó rendvédelmi kötődéseivel, jogosultságaival. Ugyanakkor lényeges megemlíteni, hogy Magyarországon is létezett önkormányzati igazgatás a szocialista államberendezkedés előtt, és fejlődésének csupán bizonyos mértékű törését jelentette az 1949 és 1989 közötti időszak. Véleményem azonban az, hogy a 20-23 éve felálló helyi önkormányzatok olyan fiatalnak számítanak még e jogosultság kapcsán, hogy a hatályos jogszabályok által előírt jelenlegi feladatkörük hiánytalan és eredményes végrehajtása, illetve az önkormányzatiság intézménye iránti elkötelezett állampolgári támogatás mellett is nehezen lenne képes újabb jogosultságot (kötelezettséget) szerezni, nem, hogy a mai dotált helyzetükben. A helyi önkormányzatok jelenlegi összadosságának mértékéből (kb. 1500 milliárd forint) láthatjuk - így különösen Esztergom helyi önkormányzatának jelenlegi pénzügyi, vagyoni „nehézségeire” felhívva a figyelmet-, hogy ezek a közigazgatási szervek nincsenek arra felkészülve, hogy önkormányzatuk részét képezze a rendészeti jogosultság, és az ezzel járó kötelezettségek teljesítésekor felmerülő anyagi háttér biztosítására, felelősséget vállaljanak. Jelenleg a szervekre vonatkozó szabályozás elsősorban célozza ezek tehermentesítését, így több megalkotott magas szintű jogszabállyal és a jelenlegi kormánypolitikával menne szembe a jogosultság átvállalása.

Végül soron az, hogy a közvéleménynek idegen egy önkormányzati elven rendeződő, decentralizált rendőrség teljes mértékben érthető, mivel 1919-től, végig a múlt században a magyar rendőrség egységes, állami irányítással, erősen centralizált, hierarchikus és paramilitáris szervezetként működött és működik napjainkban is. Az, hogy az önkormányzat közigazgatási funkcióján keresztül felelős a település működéséért, feladatai a törvényben meghatározott valamely közcél, közfeladat, közszolgáltatás megvalósítása köré rendeződnek, elméleti szinten magába foglalja a település közbiztonsága és közrendvédelmi tevékenységei feletti felügyelet is. Ez gyakorlatban azt eredményezi, hogy a település lakói - főképp, ha egy kis lélekszámú községről van szó - sokszor a polgármestert vonják felelősségre a közrendvédelem kapcsán felmerült problémák miatt, holott jogi kompetenciája nem terjed ki ezek megoldására.

Kétséget kizáróan megállapítható az is, hogy a büntető joghatóság megosztása annak komplexitásában, a jogi akadályokon túl, súlyos szakmai fenntartásokat eredményezne. Vagyis a nyomozóhatósági jogkör és operatív eszközei esetén, vagy a nemzetközi nyomozások, a büntetéseljárás és büntetés-végrehajtás bizonyos feladatai, a Védelmi Program kapcsán a jogosultság megosztása önkormányzati és állami rendőrség között egy irracionális, jogszerűtlen működést eredményezne. Így a kérdés a továbbiakban csupán az,

hogyan a közbiztonsági hatáskörök decentralizált, önkormányzati hatósági jogkörökként, a hatályos jogszabályok alapján értelmezhetők-e, melyek ezek esetleges jogi akadályai?

Beláthatjuk ezek után, hogy privilegizált szerepét a jogi vizsgálat azért nyeri el, mert a témakör megítélésének kettőssége csak az írott, tárgyi jog kötelező normái által vezethetnek egyértelmű megállapításokhoz.

Azonban ahhoz, hogy a témakör jogi fekvését megfelelően körül tudjuk határolni elengedhetetlen néhány, tárgykört érintő alapfogalom tisztázása. Így a következőkben a tanulmány a rendészet, rendőri tevékenység, közrend, közbiztonság, jogbiztonság fogalmait azok kapcsolódásán keresztül fogja definiálni.

Alapfogalmak

A rendészet fogalmát Ivancsics Imre *Hozzászólás a rendészet meghatározásához*¹⁵ c. műve alapján fogom értelmezni.

Lorenz von Stein szerint: „Rendészet mindaz a forma, amelyen keresztül a kormány az igazgatásba beavatkozik, illetve a rendészet a közigazgatásnak egy része.” Vagyis lényeges pontja a rendészet meghatározásának, hogy egy olyan *állami tevékenységről* beszélünk, mely a kormány, igazgatásba történő beavatkozásával valósul meg, és ez a tevékenységi forma a közigazgatáshoz szorosan kapcsolódik.

Már az elején érdemes különválasztani a rendészet és a rendőri tevékenység fogalmait. Ennek indoka, hogy a rendőrség a rendészeti feladatoknak csak bizonyos részét hajtja végre, sőt tevékenysége kiterjed számos nem rendészeti jellegű feladat elvégzésére is.¹⁶ Azaz a két fogalom átfedést mutat, mégsem tekinthető azonosnak.

Szamel Lajos a közrend fogalmi elemét középpontba helyezve, olyan állami tevékenységként kategorizálta a rendészetet, mely „a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlen zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul”.¹⁷ Lényegében ehhez hasonlóan, a közbiztonság elemével kibővítve definiálta Baraczka Róbertné és Szikinger István, tankönyvükben a rendészetet: olyan közigazgatási tevékenységként, „amelynek feladata a közbiztonság és a közrend,

¹⁵ Ivancsics Imre: Hozzászólás a rendészet meghatározásához 2002. www.pecshor.hu/periodika/2002/ivancsics.pdf alapján

¹⁶ Baraczka Róbertné- Szikinger István: A rendészeti igazgatás. Magyar Közigazgatási jog, Különös rész európai kintekintéssel, Budapest 1999. 383. oldal

¹⁷ Szamel Lajos A modern rendészetfogalom és következményei, Studia Juridica Auctoritate Universitas Pécs Publicata, Pécs 1995. alapján

valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá közreműködés a megsértett rend helyreállításában.” Ezt összegezve jelenthetjük ki Balla Zoltán publikációja¹⁸ nyomán, hogy a rendészet:

- közigazgatási, de főleg államigazgatási tevékenység, melynek
- kereteit, mozgását és megnyilvánulását a jog határozza meg,
- tevékenysége a biztonság fenntartására irányul, és
- szükség esetén legitim kényszert is alkalmazhat.

Másképpen fogalmazva egy olyan közigazgatásban realizálódó állami feladat, melynek legtipikusabb szerve a rendőrség, feladatait, hatáskörét a jogszabályok rögzítik, és a közhatalom birtokában eljárva kényszert is alkalmazhat, illetőleg működésének centrumában a rend vigyázása áll.

Azonban a tanulmány által vizsgált tárgykör megköveteli a pontosítást a tekintetben, hogy a fenti definíciók némi eltéréssel határozzák meg a rendészetet feladatának minőségét: így „közigazgatási tevékenységről”, „közigazgatási, de főleg államigazgatási tevékenységről”, és „közigazgatásban realizálódó állami feladatról” is megállapításokat láttunk. Azonban ez lényeges eltéréseket hordozhat magában, mivel ha közigazgatási tevékenységről beszélünk, az jelenthet állami és/vagy önkormányzati igazgatási tevékenységet, ugyanakkor a közigazgatásban realizálódó állami tevékenység már inkább zárja ki ebből a körből az önkormányzatokat, mint potenciális jogosultjait pl. a közbiztonsági (hatósági) jogköröknek. Vagyis a tény, hogy a rendészetelmélet ilyen alapvető jogelméleti elemei eltérésekkel vannak jelen, önmagában hordozza a megalkotott jogszabályok értelmezéseinek eltérő jellegét.

A rendvédelmi szervek közül „a rendőrségnek alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, *a közbiztonság, a közrend*, és az államhatár rendjének védelme”, az alaptörvényi felhatalmazás¹⁹ alapján. A közbiztonság és a közrend egymáshoz való viszonyáról sincs egységes álláspont jogelméleti szinten.

A tudományos értekezéseken felülemelkedve a jogalkotó a Rendőrségről szóló 1994.évi XXXIV. törvényben a közbiztonságot és közrendet, egymás helyettesítő fogalmaként használja, de ezt konstatálja Szikinger István is kijelentésében, miszerint „Szamel Lajos és más szerzők közrendnek nevezett kategóriája lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi

¹⁸ Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához Magyar Közigazgatás 2000/1. szám 21.o. illetve Balla Zoltán: Állami vagy municipális rendőrség? Studia in honorem Lajos Lőrincz 2010. 7-17. o.

¹⁹ Alaptörvény 46. cikk (1).

beavatkozás lehetőségét.”²⁰ Tartalmilag a közrend, egy olyan stabil, egyensúlyi állapot jelölésére szolgál, melyben az állam alapfunkciói ellátására zavartalanul képes, az alanyok működése a jog védelme és keretei között, biztonságos rendben valósul meg, és a társadalmi együttélés: a társadalom és szereplői nyugalmanak biztosítása a cél. A közbiztonság viszont jogbiztonságot feltételez, vagyis az állam valamennyi szervezetének jogilag biztosított védelmén túl valamennyi polgárának védelmét jelenti azok személyi és vagyoni biztonságára vonatkozóan (tárgyi és alanyi értelmezés). Ez utóbbi, közbiztonsági értelmezés azonban a garanciát hordoz magában, mely a közbiztonság sérelme esetén való azonnali fellépést és a sérelem megszüntetését jelenti.²¹

Szamel Lajos a rendészeti tevékenység joghoz kötődését elemi követelménynek tekinti. Vagyis a jogbiztonság fenntartása érdekében elengedhetetlen, hogy csak olyan rendészeti fellépésre nyíljon lehetőség, mely a jog által alátámasztott, törvényi felhatalmazást tudhat maga mögött. Értelmezése alapján a közrend jogi rendet jelent; és a rendészet központi fogalmi elemei közül ez az mely, „a jog eszközeivel kezelhető”, jogilag egyértelműen definiálható. Ebből következően a jogalkotásnak csupán az a feladata, hogy meghatározza a közrend sérelmét (mivel ez az, mely jogilag meghatározható), majd ehhez igazítva kialakítsa a hatóságok (rendészeti szervek) hatáskörét. A rendészet e jogi kötődése miatt állapítja meg Ivancsics Imre idézett művében, hogy a diszkrecionális fellépés, a klasszikus értelemben vett diszkrecionalitás a rendészet tárgykörében nem értelmezhető. (A diszkrecionalitás elsődleges értelmezése: olyan jogi szabályozás nélküli működés, mely eljárás lefolytatására és döntéshozatalra való hallgatólagos, vagy kifejezett felhatalmazást jelent.)

Finszter Géza a tárgykör kapcsán rendészeti misszióként értelmezte a rendészeti igazgatás rendeltetését, azaz „a rendészeti igazgatás közigazgatás azon ágazat, melynek társadalmi rendeltetése a közbiztonság és közrend fenntartása”.

A rendészeti tevékenység eddig bemutatásra került tartalmi elemeihez képest a Rendőrségről szóló törvény a következőképpen viszonyul.

„ 1. § (1) A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés.

²⁰ Szikinger István: A közrend és közbiztonság, Rendészeti Szemle, 1999. 10. szám alapján

²¹ Balla Zoltán i.m. 11. o.

(2) A rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:” [feladatokat lát el és jogköröket gyakorol a törvényi felhatalmazás alapján.].

Vagyis ezek alapján belátható, és egyben korábbi megállapításom bizonyítására is szolgál az idézett szakasz, mely szerint a rendőrség a rendészeti feladatok mellett más pl. államigazgatási feladatok végrehajtójaként is megjelenik. Azonban ehhez az értelmezéshez alapvetően hozzátartozik az a szemlélet, mely a rendészeti és államigazgatási feladatokat különválasztva, azokat különböző közigazgatási funkció ellátására szolgáló tevékenységekként definiálja. Véleményem mégis az, hogy ez a gondolatmenet nem jelenti a rendészetnek a közigazgatási tevékenységek köréből való kizárását, ahogyan arra megállapítást tett a témával foglalkozó némely tanulmány. Úgy gondolom, hogy az „államigazgatási feladatkörök” kategóriában a jogalkotó azokat feladatokat helyezte be, melyek a szűkebb „rendészeti feladatkörök” kategóriájából kiszorultak, a rendészeti tevékenységgel szemben támasztott kritériumok miatt. Azaz a rendészet is közigazgatási tevékenység - ezt bizonyítják a rendészet fogalmának korábbi definiált tételei -, csupán a jogalkotó, a törvény idézett szakaszában a rendészetet az államigazgatáshoz való részegész viszonyán keresztül értelmezte. Továbbá ezen álláspontomat támasztja alá az egykori Legfelsőbb Bíróság 1/1999. KJE számú jogegységi döntésének indoklása is, mely szerint: „ A rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és a panaszos között létrejött jogviszony jellegét vizsgálva megállapítható, hogy a rendőrség részéről az Rtv-ben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg és intézkedésének maga szerez érvényt. A rendőrség tehát - az Rtv-ben meghatározott büntetőeljárási valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett - ellátja a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv (Áe. 3. § /2/ bekezdés) alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között - annak minden jellemzőjével rendelkező - **közigazgatási jogviszony** jön létre.” Vagyis az, hogy közigazgatási jogviszonyról lévén szó a rendészeti tevékenység közigazgatási jellegét bizonyítja.

A Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsának egy 2008-ben kiadott önkormányzati rendőrség lehetőségét firtató előtanulmánya²² a kormányzati rendészeti stratégia kidolgozása kapcsán talán legalapvetőbb feladatként a rendészet fogalmának tisztázását határozta meg, különös figyelemmel a rendészet- és közigazgatási jogtudomány vonatkozó tételeire.

A tanulmány a kérdéskört vizsgálva megállapította, hogy a rendőrség a közrend és közbiztonság védelmét a rendészeti eszközök közül a rendvédelem végső eszközeit (közvetlen kényszer) is felhasználva jogosult és köteles biztosítani általános rendészeti feladatai körében. A jogérvényesítés végső eszközeként szolgáló közvetlen kényszer alkalmazásának alkotmányos felhatalmazását a Kúria imént említett 1/1999. KJE számú jogegységi döntésének indoklása alapozza meg. Ugyanis indoklása szerint „A rendfenntartó, rendvédelmi célzatú közvetlen kényszerítő eszköz alkalmazására való feljogosítás az a megkülönböztető vonás, amely megkülönbözteti a rendőrséget más típusú állami feladatot ellátó szervektől.”

Végső soron tehát beláthatjuk, hogy a rendészettudomány előbbiekben kifejtésre került alapfogalmai csak egymás kölcsönhatásában érvényesülnek, értelmezési lehetőségeik pedig egymással sokszor átfedésben jelennek meg a kategorikus jogi vizsgálat során.

A centralizáció és decentralizáció rendészeti vetületei

A közbiztonsági (hatósági) jogkörök decentralizált hatáskörbe kerülése a közigazgatási szervrendszer olyan alapvető felépítési elveit érinti, mely önmagában hordozza a tudományos igényességű szakirodalom megosztott, eltérő álláspontját.

Lőrincz Lajos a közigazgatás alapintézményeit vizsgálva a centralizáció szükségességét azon országos ügyek kapcsán fogalmazta meg, „melyeknek jellegét egyrészt az adott időben és helyen nekik tulajdonított jelentőségük, másrészt annak a szempontnak a kötelező érvényre juttatása adja, mely szerint intézésük az állam egész területén *egységes, azonos* eljárás és mérlegelési elvek alapján történhet”. Ezzel szemben decentralizációról akkor beszélhetünk, ha bizonyos igazgatási feladatok csak az állampolgárok települési, földrajzi, szakmai, nyelvi, kulturális, vallási stb. *különbségeinek* figyelembevételével hajthatók végre.²³

²² dr. Kökényesi József: Az önkormányzati rendőrség lehetősége a magyar közigazgatásban 11. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához, A Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa ORFK, Budapest 2008. 2. o.

²³ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei 2010. 153-158.o.

Mikor a magyar rendőrség működését elvek szerint értelmezzük, minden esetben alapértelmezettként jelentkezik a centralizáció, továbbá az utasítások hierarchikus, parancsuralmi végrehajtása. Véleményem szerint lényegi változás ezek tekintetében csak a szervezet strukturális jellemzőinek (munkamegosztás, hatáskörmegosztás, koordinációs eszközök, konfiguráció) meghatározó, mélyre ható átformálásával érhető el. Ez azonban elméleti szinten is egy olyan komoly előkészítő munkát igénylő bonyolult átszervezést jelentene, melynek csak további nehézségeit adná a szervezet méretére, speciális tevékenységére és állami-politikai kapcsolódására vonatkozó ismérvek.

Finszter Géza a rendészeti stratégia alkotmányos alapjainak vonatkozásában felsorolta a rendőrség decentralizált működése ellen ható tényezőket így:

- a rendszerváltás időszakában tapasztalható társadalmi, politikai és gazdasági feszültség,
- a politikai pártok egységes konszenzusa a direkt kormányzati beavatkozást lehetővé tevő, centrális irányítását erősítő jogi konstrukciók kapcsán
- a centralizmus privilegizált helyzete a szervezetbűnözés, az illegális (extern) migráció fenyegetése, és a terrorizmus elleni küzdelemben a nemzetközi rendőrségi együttműködése során

Vagyis ezek azok a körülmények, melyek nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a rendszerváltást követően az etatista rendészeti modell legyen az elfogadott ne pedig a decentralizált rendészeti berendezkedés. A tanulmányában²⁴ további megállapításokat tett olyan, - az államrendőrségi modell megszilárdulását elősegítő – szemléleti tényezőkről, melyek értelmezése mindig a centralizáció elvével összefonódva jelentkezett. Így a finanszírozást, az erőszak-monopóliumot, a pártpolitikai függetlenséget, a dekoncentrációt és a szakszerűséget, a centralizációhoz kapcsolódóan sorolta fel, ezzel mintegy összegyűjtve a politikai és hétköznapi közvélemény állásfoglalásában megjelenő; a jelen működés mellett szóló tényezőket. A vizsgálat során ezeket leválasztva a centralizációról önmagukban értelmezte és cáfolta egyben a centralizációval való együtt járásukat.

Legalapvetőbb ezek közül a centralizáció és a legitim fizikai erőszak monopóliumának az összekapcsolása. Finszter Géza szerint attól, hogy a helyi önkormányzatokhoz közigazgatási hatósági feladatokat delegálunk, még ugyanúgy állami feladatokról beszélünk, vagyis a rendészeti jogosultság önkormányzati hatáskörbe kerülése esetén is hasonló helyzet állna fenn, annak ellenére, hogy a legitim fizikai erőszak állami

²⁴ Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai in Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs 2010. 12- 15. o.

monopólium. Továbbá, azért sem támasztja alá az etatista működés kizárólagosságát e monopólium állami jellege, mivel a legitimitás demokratikus környezetben együtt jár a legalitás²⁵ intézményével, ami pedig alapvető garancia arra nézve, hogy a törvény érvényes legyen államigazgatásra és önkormányzati igazgatásra egyaránt. Ráadásul történelmi tapasztalatok szólnak amellett, hogy a centralizáció és az erőszak kapcsolódása teret biztosított az önkény kialakulásának.

Ezekhez kapcsolódva továbbra is úgy vélem, hogy a legitim fizikai erőszak monopóliuma kizárólag állami kézben érvényesülhet, míg arra külön alkotmányos felhatalmazást nem kapnak az önkormányzatok. A hatályos új Alaptörvény ilyen felhatalmazást nem adott, ezzel úgy gondolom a jogalkotó egyértelmű állásfoglalást tett jogelméleti szinten. Továbbá történelmi tapasztalatokról lévén szó el kell ismerni valóban az önkényuralom a két tényező szoros kapcsolódásában jelentkezett a történelem során számos esetben, mégis úgy vélem a decentralizáció nem ad automatikus garanciát önkény ellen. A decentralizált működés ugyanúgy magában hordozhatja az állami hatalmat megtestesítő igazgatási vezető önkényét mikro, helyi szinten.

Ehhez szorosan kapcsolódik a centralizáció és a pártpolitikai függetlenség együttese. A demokratikus működés kapcsán a rendőrség politikai irányítását a jog uralmának érvényesülése és a hatalmi ágak különválasztása mellett képzelem el a hivatkozott tanulmány szerzője. A kérdéskörben a politikai pártok azon helyi konszenzusaira hívja fel a figyelmet, melyek sok esetben szembe helyezkednek a pártok valamely, országos szinten kialakított álláspontjával. Vagyis egy helyi közügy hamarabb együttműködésre készítetik a politikai pártok helyi képviselőit, mint ahogyan azt országos szinten elvárnánk.

A közigazgatás politikai és gazdasági motiváltságából adódóan a helyi önkormányzatok működését befolyásoló pártpolitikát el kell ismernünk. Mégis túlzónak találom azon álláspontokat, melyek „közel 3200, jelentős részben közvetlen pártpolitikai befolyás alatt álló, kisköztársasági, kvázi politikai rendőrség”²⁶ -ként értékelnék a felálló önkormányzati rendőri erőket. Kétség kívül kérdéses, hogy a belügyminiszter törvényességi kontrollja meddig nyújtana garanciát: így pl. a törvényesség és legalitás mennyiben érvényesülne, ha valamely politikai párt színeiben választás nyerő polgármester a helyi rendőri erők vezetőjeként az azt megillető legitim fizikai erőszak monopóliumával bírva egy ellenzéki tüntetés során kényszerintézkedés fogantatosítására adna utasítást. További érdekes kérdés

²⁵ „legitim fizikai erőszak alkalmazása törvényekben szabályozott anyagi- és eljárásjogi feltételeinek érvényesülése a rendészeti intézkedésekben” Finszter Géza i. m. 13. o.

²⁶ dr. Kökényesi József i.m. 4-5. o.

az is, hogy az önkormányzatok relatív önállósága mennyiben gátolná a rendőri erők egységes országos szintű szakmai koordinációját, és a helyi igényeknek megfelelő felszereltség, azok által kialakított állomány mennyiben lenne kompetens országosan egységesen végrehajtandó feladatok esetében.

Az egyik - ha nem a legfontosabb - kérdés a tárgykör kapcsán a finanszírozás kérdése a centralizáció tükrében. Ebben a kérdésben mára szinte egyértelművé váltak az álláspontok. Ahogyan korábban már említettem a helyi önkormányzatok adósságállománya egyszerűen nem engedi azt meg, hogy önállóan finanszírozzanak helyi irányítású rendőri erőket. Jelen kormányzati elképzelések elsősorban az önkormányzatok tehermentesítést célozzák, így elképzelhetetlen lenne ennek megvalósítása. Az kérdéses, hogy számszerűen a költségvetés jelenlegi, rendőrség működésére elkülönített része vagy az esetlegesen felálló, helyi irányítású rendőri szervek számára eljuttatott állami normatív támogatás összege lenne-e a nagyobb, mivel ez kétség kívül döntőnek bizonyulna egy esetleges átszervezés során.

A centralizáció alsóbb szinteken történő érvényesítése során jelentkezik a dekoncentráció elve, mely szorosan kapcsolódva az államigazgatáshoz a rendőrség felépítését is érinti. Az igazgatásban a végrehajtandó feladatokról (ha közigazgatásról beszélünk valamilyen közfeladat, közszolgáltatás, közcél) el kell döntenie - az igazgatási ciklus megfelelő stádiumában-, hogy elvárható-e a központi szervektől, hogy azokat maradéktalanul teljesítse azaz célszerű-e annak központi állami végrehajtását eszközölni. Ha ez nem várható el, vagy csak rossz minőségben akkor érdemes a helyi szintű végrehajtáshoz delegálni azokat, pl. helyi közügyek. A rendészet helyi közügyként való kezelését az 1997. évi XV. törvény (a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló törvény) nem írja elő! Érdekes módon a szakirodalom többsége az I. fejezet 4. cikkének (3)- re utal vissza, miszerint: „*A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.*” Ez szignifikáns törvényi felhatalmazásként szolgál az önkormányzati rendőrség működéséhez, ám az idézett bekezdés további része a következőket írja: „*A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.*”²⁷ A rendészeti tevékenység egy speciális közigazgatásban realizálódó állami

²⁷ az egyezményből idézett 3. bekezdés eredeti angol nyelven: „Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy”

feladat-végrehajtás, mely során a rendőrség, mint ennek legtipikusabb végrehajtó szerve, a közhatalom birtokában kényszerrel is alkalmaz, célja pedig a (köz)rend megőrzése. Ezek alapján, ha a közrend és a közbiztonság megőrzését helyi közügyként, feladatként fogjuk fel, jogelméleti szempontból ennek megvalósulását - a bekezdésben foglalt kritériumok miatt - még mindig csak a rendőrség (államigazgatási) szerve tudja biztosítani.

Végül pedig a centralizáció és a szakértelem kölcsönhatását vizsgáljuk. Finszter Géza szerint elsősorban a „tekintélyelvű hatalomgyakorlás évtizedei” felelősek azért az elméletért, miszerint az igazgatásban a centralizált a szakszerű, a centralizáció együtt jár a profizmussal. Lényegében a szakértelem alapját a szakképzésben kell keresni, ahol az állomány egységes elvek szerint történő, minőségi képzése a követelmények és elvárások azonos szintre helyezésével érhető el. Így a tanulmány szerzője szerint a pályakezdő rendőrnek választási lehetősége lenne az egységes, központosított képzési követelmények miatt, hogy szolgálatát bármely típusú rendőri szervnél ellássa.

Jogi értékelésem során korábban már megállapítást tettem arra vonatkozóan, hogy a bűnüldözés, a nyomozóhatósági jogkörök és operatív eszközei, a nemzetközi nyomozások, a büntetőeljárás és büntetés-végrehajtás esetében a jogkörök megosztásának lehetőségét - önkormányzati és állami rendőrség között - kétséget kizáróan el kell vetni! Ebből kiindulva a képzésben azért jelentkezne a specializáció igénye, mert az állami rendőrség állománya későbbi munkája során nyomozóhatósági jogkörök ellátásával járó feladatokat is végezhetne, míg az önkormányzati rendőrség állománya jogosultság híján ilyet nem. Vagyis egységes képzésről kizárólag a közbiztonsági hatósági jogosultságot érintő feladatok kapcsán beszélhetnénk.

Lényegében a helyi önkormányzatok és a rendőrség kapcsolatára vonatkozó első, komolyabb, rendszerváltást követően kialakított szabályozási koncepció 1990-ben készült el, a Belügyminisztériumban. Szikinger István kapcsolódó tanulmányában²⁸ a következőképp foglalta össze a szabályozási koncepcióban szereplő átalakítási lehetőségeket:

- A. az első verzió szerint az önkormányzatoknak érdemi beleszólást biztosítanak a rendőrség közigazgatási ügyeibe, illetve jogosulttá válnak a helyi közbiztonságot érintő feladatok meghatározására úgy, hogy a rendőrség korábbi strukturális elemei mindeközben változatlanok maradnak.

²⁸ Szikinger István: Belügyi Szemle 2010. 7-8. szám 55-58.o.

B. A koncepció kidolgozói azonban valódi áttörést a másik változattól várták, amely a szervezetek és funkciók összehangolására épült. Ez alapján a központi irányítás alatt működő, országos hatáskörrel rendelkező állami szervek magukba foglalják a bűnügyi rendőrséget, a csapaterős tevékenységet végző szolgálati ágot, illetve a légi, vízi és autó-pályarendőrséget. Ezzel szemben az önkormányzati rendőrségek legalább kapitányságszintű, a település biztonsági szükségleteit elvárható szinten teljesíteni tudó egységekként jelennek meg, melyeknek fenntartását az adott település biztosítja akár a központi állami költségvetésből erre a célra kiadott támogatáson felül. Vagyis a kisebb települések nyilvánvalóan önálló rendőri erő kialakítására nem lettek volna képesek így ez esetben lehetőség nyílt volna kiegészítő forrás bevonására, állami vagy más városi, önkormányzati rendőrség behívására, illetve más településekkel e téren megvalósuló társulásra.

1990. április 23-án ez utóbbi, „B” változat kimunkálása mellett döntöttek az önkormányzati törvényt előkészítő bizottság ülésén. Ám most 22 év távlatában biztosan állíthatjuk, hogy a rendőrség kívánt önkormányzati átalakítása nem valósult meg azóta sem.

Rendészeti jogosultság a hatályos joganyag tükrében

Magyarország új, hatályos Alaptörvénye szerint „*Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz*”.²⁹ A hivatkozott rész a biztonsághoz való alkotmányos alapjog kodifikációja. Alapjogi jellegéből következik, hogy az állam ezt köteles biztosítani, így ennek megvalósulási formája elsődlegesen valamely rendészeti tevékenységhez köthető.

A rendőrség szerepét a rendészeti tevékenységekhez kapcsolódóan már vizsgáltam a korábbiakban. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (1), visszautalva az Alaptörvény rendelkezéseire, a következőképp szabályozza a szerv feladatkörét: „*A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bünfelderítési célú ellenőrzés.*”

Az Alaptörvény vonatkozó cikke szerint „*A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.*” Korábbi Alkotmányunkhoz képest módosulást láthatunk abban, hogy a rendőrség bűncselekmények megakadályozására és felderítésére vonatkozó

²⁹ Magyarország Alaptörvénye, IV. cikk (1).

kötelezettsége alkotmányos szinten került szabályozásra, illetve a rendőrségi törvény szövegét a jogalkotó az imént kifejtett hivatkozással módosította. Lényegi, tartalmi változás a rendőrség feladatkörét tekintve azonban nem történt.

Mégis a Magyar Köztársaság 1989. októberi Alkotmányának hatályba lépésétől, Magyarország jelenleg hatályos Alaptörvényének megalkotásáig számos változáson ment keresztül a rendvédelmi, rendészeti szervekre vonatkozó cikk, mind címét, mind tartalmát tekintve. A korábbi alkotmánymódosítások kapcsán lényeges kiemelni, hogy a „Fegyveres erők és a Rendőrség” fejezetcím 2004-ben bekövetkező módosítása, az Alkotmányba emelte a „rendvédelemi szervek” fogalmát. Ezt követően a 2007-es módosítás már „A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek” címet használta, jelenleg pedig „A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok” címmel, az Alaptörvény 46. cikkének (1)-(6) tartalmazza a vonatkozó rendelkezéseket. (Ettől különválasztva tartalmazza az Alaptörvény 45. cikke a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályozást).

A rendészet és rendészeti jogosultság felől elemezve az alkotmánymódosításokat leginkább a Határőrség jogállásának változása, feladatkörének integrációja szolgál segítségül. A 2004-es módosítással a Határőrség korábbi kettős jogállása megszűnt, majd a szerv 2007-es integrációt követően az önálló jogállását is elvesztette. Jogi szempontból érdekes kérdés, hogy - a hatályos rendelkezés alapján- beszélhetünk-e feladatmegosztásról a rendészeti feladatok kapcsán, úgy ahogyan arra lehetőség nyílt a vonatkozó cikk, korábbi 2004-es módosítás előtti megfogalmazásából. Korábbi tanulmányok ugyanis a rendészeti feladatok megosztásának alkotmányi szintű deklarációjaként értékelték azt, hogy az Alkotmány felsorolta a még önálló jogállású Határőrség határrendészeti tevékenységének tipikus elemeit, így értelmezési lehetőséget adta a rendőrség és más szervek (pl. Határőrség) közötti feladatmegosztásnak. Vagyis ez azért lényeges pont a vizsgált témakörünkben, mivel elviekben ez alapot teremthet a rendészeti jogkörök államigazgatási és önkormányzati igazgatási szervek közötti megosztására.

Azzal, hogy hatályos Alaptörvényünkben a rendőrség tevékenysége a nemzetbiztonsági szolgálatokkal összevonva került szabályozásra, a nemzetbiztonsági tevékenység rendészeti tevékenységként való kezelését jelentheti. Azaz, ha a nemzetbiztonsági feladatot ellátó szervek tevékenységi formája rendészeti jellegű, akkor egyértelműen feladatmegosztásról beszélünk, két központi államigazgatási szerv³⁰ között. Ugyanakkor

³⁰ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2), illetve (5) alapján

nagyon fontos hangsúlyozni, hogy ez nem a közigazgatás két ágazata közötti feladatmegosztást jelent: úgy mint államigazgatási és önkormányzati szervek között, hanem két államigazgatási szerv között, mely közül mindkettő központi és nem utolsó sorban rendvédelmi szerv³¹. Mivel tanulmányomnak nem tárgya a nemzetbiztonsági tevékenység rendészeti tevékenységként való megfeleltetése, nem térnek ki rá részletekbe menően, mindenesetre a rendészeti feladatmegosztás alternatívájaként a közbiztonsági hatósági jogkörök megosztásának lehetőségét jelentheti.

A helyi önkormányzatok felől vizsgálva a joganyagot a következőket állapíthatjuk meg. Helyi önkormányzatok és rendőrség (mint állami szerv) valamely közösségi cél elérése érdekében együttműködhetnek, az Alaptörvény³² szerint. A kérdés a továbbiakban tehát az, hogy a hatályos rendelkezések alapján, ezen együttműködés keretén belül, megvalósítható-e egy önkormányzati rendőri szerv felállítása?

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló CLXXXIX. törvény 2013. január 1-jétől hatályba lépő rendelkezései alapján:

Helyi közügy, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat: a település (kerületi önkormányzat esetében kerület) közbiztonságának biztosításában való közreműködés. Belátható, hogy egy feladat végrehajtásában való „közreműködés” elsősorban másodlagos jellegű tevékenységet jelöl. Ezzel szemben az Alaptörvény (és az Rtv.) egyértelműen rendelkezik arról, hogy a rendőrség, állami, fegyveres rendvédelmi szerve elsődlegesen kötelezett a közbiztonság őrzésében, feladata a közrend védelme.

Ugyanakkor a törvény kiemelt szerepet tulajdonítva a helyi közbiztonság rendezésének „A helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok” címmel önálló részként tárgyalja a 17. § (1) – (4)- ben. A részletezés szerint: A települési (vagy fővárosi önkormányzat) a helyi közbiztonságról, vagyonáról és más értékének védelméről, kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával gondoskodhat. A létrehozott szervezet alaptevékenységét, az illetékes megyei rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli megállapodás határozza meg, és működése a megállapodást megkötő megyei rendőr-főkapitányság szakmai felügyelete mellett valósul meg. Az alkalmazható kényszerítő eszközökről, az együttműködési megállapodásról a

³¹ A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével, mivel azt a törvény (2010. évi XLIII. tv.) nem sorolja rendvédelmi szervek közé

³² Alaptörvény 34. cikk (1).

működésre vonatkozó szabályokról, illetve ezen feladatokat ellátó személyekről törvény rendelkezik.³³

A 2012. évi CXX. törvény³⁴ is hivatkozva az önkormányzati törvény ezen szakaszaira feljogosítja az önkormányzatokat, hogy belső szervezeti egységként, önálló költségvetési szervként, illetve költségvetési szerv belső szervezeti egységeként önálló önkormányzati szervet hozzanak létre a fent megjelölt feladat ellátására. Meghatározza továbbá azt is, hogy e szerv tagjaként: önkormányzati természetvédelmi őr, közterület-felügyelő, mezőőr, erdészeti szakszemélyzet, és halászati őr is foglalkoztatható.

Úgy gondolom, ez az új szabályozás elsősorban a helyi közterület-felügyelet törvényi megerősödését jelenti. De kétség kívül az önkormányzati rendészethez köthető - néhány esetben hatósági, illetve sok esetben eddig jogkör nélküli – felhatalmazások esetében (fegyveres biztonsági őr, önkormányzati természetvédelmi őr, mezőőr, hegyőr, halászati őr, vadőr, polgárőr) is törvényi alapot nyújthat az elkövetkezőkben. Korábban a jogalkotó ezeknek egy részét „A közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetek”-ként szabályozta és a törvény preambuluma már akkor a következőképp fogalmazta meg szerepük. *„Az Országgyűlés a közbiztonság növelésének, a lakosság biztonságérzete javításának elősegítésére, a helyi rendészeti feladatok egységes és hatékony ellátása, az ebben közreműködők együttműködésének fokozása, a közterületek rendjének védelme, valamint annak rendjét megbontó jogsértések hatékonyabb megelőzése, megakadályozása, szankcionálása, továbbá a védett természeti értékek és területek megóvása érdekében a következő törvényt alkotja”.*³⁵

Az új szabályozás hatálya kiterjed: (a formaruházat tekintetében) a fegyveres biztonsági őrre, (a képzés és vizsgáztatás tekintetében) a személy- és vagyonőrre, a természetvédelmi őrre, az erdővédelmi szolgálat tagjára, a hegyőrre, (a formaruházat kivételével) a hivatásos vadászra, az erdészeti szakszemélyzetre, a jogosult erdészeti szakszemélyzetre, a halászati őrre, a közterület-felügyelőre, az önkormányzati természetvédelmi őrre, és a mezőőrre. A törvény azért emelendő ki, mert „a rendészeti feladatokat ellátó személyek” vonatkozásában egy helyen rendezi az intézkedési és kényszerítőeszköz használatára

³³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 17. §.

³⁴ az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 3. § (1)-(2).

³⁵ a közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvény

vonatkozó jogosultságait, melyek a törvényben meghatározott feladataik ellátása során megilleti őket.

A kényszerítőeszközök használatának vonatkozásában lényeges kérdés lenne, hogy a település irányítása alatt álló rendőri erők milyen eszközöket, és milyen formában alkalmazhatnának. Külföldi példákból kiindulva³⁶ ez lényegében kiterjedhetne a testi kényszer, bilincs, rendőrbot, szolgálati kutya alkalmazására, sőt meghatározott esetben, képviselőtestületi felhatalmazás alapján akár részleges lőfegyverhasználatra is. Azonban hazánkban a hatályos joganyag sokkal árnyaltabban tárgyalja ezt a kérdés, mivel számos törvényi szintű jogforrás rendelkezik a kényszerítő eszközök használatáról. Részletekbe menően elsősorban a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet vonatkozó fejezetei foglalkoznak a kérdéskörrel, ugyanakkor a 2013. január 1-jétől hatályba lépő 2012. évi CXX. törvény is komolyan szabályozza a rendészeti feladatokat ellátó személyek intézkedési és kényszerítőeszköz- használati jogosultságát. Ez alapján a hivatkozott törvény 1. §- ban felsorolt rendészeti feladatokat ellátó személyek jogosult magánál tartani vegyi eszközt, szolgálati kutyát, rendőrbotot, illetve a törvényben meghatározott esetekben bilincset, maroklőfegyvert, sörétes illetve vadászlőfegyvert is. Ebből kiindulva a municipális alternatíva esetében is valószínűleg hasonló kritériumok mentén kerülne szabályozásra a kényszerítőeszköz használat.

Az önkormányzati rendőrség sokak által vitatott eleme, a polgármester funkciója. Jelenleg a képviselő-testület elnökeként döntési jogosultsággal bír a hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben. Ennek következtében valószínűsíthető lenne, hogy a létrehozott önkormányzati rendészeti szerv esetében is jelentős jogköröket gyakorolna, irányítaná azt. Mégis úgy vélem - ahogyan korábban már ezt kifejtettem-, hogy túlzó rögtön „politikai rendőrség”-ről beszélni az alternatíva kapcsán; a külső állami rendőrségi felügyelet lényegében feloldhatná ezt a problémát.

Személyes véleményem az, hogy az önkormányzati rendészet „legéletképesebb” alternatívája a közterület-felügyelet, mely – a jelenlegi törvények szerint³⁷ - közreműködik a társadalmi bűnmegelőzési feladatok megvalósításában, és a közbiztonság és a közrend védelmében. A nagyobb városokban működő közterület-felügyelet példáin keresztül is

³⁶ a következő fejezetben részletezve: a szlovák és cseh települési (községi) rendőrségek példái

³⁷ a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény alapján

láthatjuk, hogy ezek, a tényleges jogkörökkel felruházott szervek jogszerű és szakszerű működése elősegítheti a kitűzött cél megvalósítását: a közbiztonság javítását. Úgy gondolom a helyi (kerületi) önkormányzatok előbb részletezett rendészeti szervei kvázi önkormányzati rendőrségekként funkcionálhatnak a továbbiakban, mivel az állami rendőrséggel történő együttműködési kötelezettségük, az alkalmazható intézkedéseik és kényszerítőeszköz használati jogosultságuk számos hasonlóságot mutat a külföldi települési rendőrségek működésével.

3. A gyakorlatban: alternatívák itthon, és külföldön

„Lila köd, amiben mindenki hisz” - jelentette ki Pintér Sándor belügyminiszter a 2010-es választások után reagálva az országgyűlés önkormányzati és területfejlesztési bizottsági meghallgatásán az önkormányzati rendőrséggel kapcsolatban feltett kérdésre. Lényegében érzékelhető, hogy a jelenlegi kormánypolitika és a szaktárca álláspontja a centralizált, egységes, állami rendőrség megerősítését célozza. Ezt pl. az állomány növelésével vagy a „párhuzamosságok” megszüntetése kívánja elérni (lásd: a 2010-ben elinduló modulrendszer a járőrtársi képzésben, 2012. évi őszi átszervezések, mely során megszüntették a Nemzeti Nyomozó Iroda és a BRFK párhuzamosan működő egységeit, illetőleg a Belügyminisztérium alá rendelt Alkotmányvédelmi Hivatal jogállása).

Az önkormányzati rendőrséggel kapcsolatban mindig szóba kerül a rendőrség modernizációjának kérdése, a szervezet strukturális elemeit érintő hatékony átalakítás. Kétségtelen, hogy a jelenlegi, hierarchiából adódó lineáris szervezetnek számos hátránya van (pl. a felettes egységeket túlzottan igénybe veszik a koordinációs feladatok, a mélységi tagozódás mértékétől függően hosszú és körülményes utasítási és információs utak alakulhatnak ki, személyes függőség jön létre felettes és beosztott között). Ugyanakkor előnye, hogy a rendőrség speciális tevékenységéhez igazodik (pl. a hierarchizált alá-fölé rendeltség következtében a felelősség és a kompetencia világos és egyértelmű, ez által a kapcsolatok áttekinthetővé válnak).³⁸

Más oldalról megközelítve az átalakításokat egyre gyakrabban merül föl a „Community Policing” magyarul Közösségi Rendőrség rendszere elméleti szinten. Működését tekintve a lakosság és a rendőrség hatékony kapcsolatára épül: decentralizált szervezete a lakosság problémáinak megoldásával foglalkozik bűnmegelőzési és közrendvédelmi funkciójának köszönhetően. Alapvető működési elve: a társadalommal való folyamatos kommunikáció.

Azonban úgy gondolom sokkal szemléletesebb, ha napjainkban működő külföldi és hazai alternatíva kerül bemutatásra. A teljesség igénye nélkül, példálózó jelleggel két hazai és két külföldi példát mutatok be, melyek az önkormányzati rendőrség elvi felépítéséhez és

³⁸ Rendőrtisztai Főiskola Vezetéstudományi Tanszék Szervezetek c. előadásának összefoglaló jegyzete alapján (Dr. Horváth Lóránt)

működéséhez kötődve, törvényi felhatalmazás alapján látnak el elsősorban közrendészeti koordinációs feladatokat. A hazai példák kiválasztásakor szándékosan egy fővárosi, és egy vidéki településen működő szervezetet tekintek át, ezzel feloldva az esetleges finansziális és más közigazgatási adottságokra mutató tényezők befolyásoló jellegét.

Magyarországon a közelmúltban számos civil próbálkozást láttunk a helyi közbiztonság javítása érdekében, melyeknek többsége, erre hivatott szervezet létrehozásában látta a megoldást. Ezen szervezetek döntő többsége 1-2 éves működést követően vagy megszűnt (pl. Avasi Városőrség), vagy a költséghatékonyság miatt egyre ritkábban, időszakosan jelent csak meg a közterületeken.

Ezekkel ellentétben, példaként érdemes kiemelni a Kiskunfélegyházi Városi Rendészet, és a budapesti XI. kerületben működő, Bűnmegelőzési Centrum tevékenységét.

Előbbi megalakulásának célja, hogy a helyi önkormányzat bűnmegelőzési jellegű rendészeti tevékenységét az illetékes rendvédelmi szervek, szakhatóságok (elsősorban városi rendőrkapitányság, tűzoltóság és szükség szerint ÁNTSZ, Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, NAV, Környezetvédelmi Felügyelőség, Kiskunsági Nemzeti Park, Munkavédelmi Felügyelőség, Bács- Kiskun Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, és Polgári Védelem helyi Kirendeltsége) összehangolt működésével hatékonyabbá tegye. Így kiemelt feladatként jelentkezik pl. a település rendezvényeinek, piacok, vásárok rendjének biztosítása, a köztisztaság, parkrendezés, közterület használat szabályozása és ellenőrzése, de az eb tartással kapcsolatos szabályozások betartatása vagy az önkormányzati baleset-megelőzés is. A Kiskunfélegyházi Rendőrkapitánysággal és a Városi Tűzoltósággal kötött együttműködési megállapodás értelmében, ezen együttműködők irányába a szervezet információt szolgáltat, lakossági igényeket továbbít, vagyis koordinációs tevékenységet végez. Ezzel tulajdonképpen megvalósul a lakosság és a hivatkozott szervek közötti kapcsolattartás is egyben. A diszpécserszolgálat működtetése mellett konkrét adminisztrációs és bűnmegelőzési feladatokat is ellát ezzel tehermentesítve a helyi rendőri erőket. A Városi Rendészetet a koordinátor irányítja, aki a Polgármesteri Hivatal alkalmazottja. Utasítási jogkörrel nem rendelkezik, szerepe az információáramlás és a szakhatóságok munkájának elősegítésében jelenik meg.

A főváros XI. kerületében (Újbudán) működő Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Centrum közterület-felügyelők, kerület- és településőrök összehangolt tevékenységére épül. A központ diszpécserszolgálattal és térfigyelő kamerarendszerrel rendelkezik, mely a rendőrség munkáját is nagyban segíti (pl. arc- és/ vagy rendszámfelismerés). Az állomány nagyobb részét kitevő közterület-felügyelők feladata a törvényben meghatározottak

alapján pl. a közterület használati engedélyek ellenőrzése, köztisztasági és szemétkerakási szabályok betartatása (illegális szemétkerakók felszámolása), építkezések ellenőrzése, a forgalmi és közúti közlekedés, a környezet és természetvédelem biztosítása, az illegális árusítással szembeni hatósági fellépés, a roncsautók esetleges elszállíttatása, a hajléktalanok szállón történő elhelyezése, turisztikai jellegű rendezvények biztosítása és további feladatok melyek a terület bűnmegelőzését szolgálja társszervekkel való együttműködés keretében. A szervezet vezetője létjogosultságukat azzal indokolja, hogy a rendőrség, a közterület-felügyelet és a település közbiztonsági testületei számára meghatározott (városőrség, polgárőrség) feladatok csak részben fedik le egymást, így a helyi bűnmegelőzés, közrendészeti feladatait csak közösen tudják hiánytalanul ellátni.

Külföldi példaként a nyugat-európai municipális rendőrségek bemutatása helyett, érdemes inkább a visegrádi országok önkormányzati rendőrségét alapul venni, mivel a hazánkhoz hasonló történelmi, földrajzi és geopolitikai adottságaik reálisan tükrözhetik a decentralizált berendezkedést.

Szlovákiában községi - vagy városi szintű községek esetében-, városi rendőrség létrehozása mellett döntött a jogalkotó. Ezek feladatkörüket tekintve elsősorban a közrend- és környezetvédelem helyi feladatainak ellátására szolgáló egységek, melyeket törvény kötelez az állami szervekkel való együttműködésre. Az állomány tagjai az önkormányzat alkalmazásában állnak: köztisztviselők. Alapvetően feladatuk a bűncselekmények észlelésekor, hogy az állami szervet értesítsék, azok kiérkezéséig pedig közbelépjenek és biztosítsák a helyszínt. Jogkörük kiterjed: az igazoltatásra, helyszíni bírságolásra, előállításra, személyi szabadság korlátozására (tanúk esetében), valamint ruházat- és gépjármű-átvizsgálásra. Ezen felül megilleti a lakás felnyitási joga (életveszély esetén), az elkobzási jog, valamint kényszerítő eszközök használata (önvédelmi ütések, rúgások, könnyfakasztó spray, gumibot, bilincs, szolgálati kutya, illetve a képviselőtestület döntése alapján fegyver viselésének joga is). Országosan egységes egyenruhában azonosító jelvénnel és igazolvánnyal teljesítenek szolgálatot, képzésüket a belügyminiszter felügyeli.³⁹

Csehországban települési rendőrség néven szinte megegyező jogkörökkel és feltételekkel látnak el hasonló közterületi feladatokat ezzel befolyásolva az adott települések biztonságpolitikáját. A városi rendőrök a település alkalmazottjai, akik szabálysértési ügyekben és közigazgatási jogsértések esetén felléphetnek. Jogosultságaik terén a

³⁹ Danielisz Béla: Önkormányzat és rendőrség, Rendőrség 2007., 2007. 22-23.o.

kényszerítő eszköz használat vonatkozásában eltér a szlovák normáktól, mivel szolgálati fegyver viselésére jogosultak, azzal fenyegetést alkalmazhat, ütést mérhet, illetve figyelmeztető lövést adhat le szükség esetén. Képzésük az előbbiekhöz hasonlóan rendőri szervek és a belügyminiszter felügyelete alatt zajlik. Költségvetésüket pedig a település önkormányzata biztosítja.⁴⁰

⁴⁰ Danielisz Béla: Önkormányzat és rendőrség, Rendőrség 2007., 2007. 23-25.o.

Összegzés

Mint ahogy a saját múltunk és a külföldi példák is mutatják megállapíthatjuk, hogy megfelelő jogi háttér esetén az önkormányzati rendőrségnek igenis van létjogosultsága napjainkban. Szerepük lehet az állampolgárok szubjektív biztonságérzetének növelésében, a helyi közbiztonság megóvásában, a környezetvédelemben, ezzel segítve az állami rendőrség munkáját. A rendészeti feladatok koordinált végrehajtása, és a település közbiztonságának javítását elősegítő szervezetek a rendőrség hatékonyságát növekedhetik, dinamikussá téve a helyi rendészeti szervek munkáját.

Személyes véleményem, hogy az egykor, önkormányzati funkcióként kialakuló rendvédelmet az állam, a történelem során monopolizálta. Jelenlegi helyzetében kevés kötődést mutat az önkormányzatokhoz, amit a tételes jogi szabályozás alá is támaszt. Anélkül, hogy állást foglalnék, mégis úgy vélem a szaktárca álláspontja elég egyértelmű: az önkormányzati rendőrség létrehozása nem szerepel a rövidtávú rendészeti stratégiákban, de a hosszú távú, átfogó tervek között sem (itt jegyezném meg, hogy a rendszerváltás óta nem sikerült az állam átfogó rendészeti stratégiáját megalkotni).

Azonban ha mégis lehetőség adódna a municipális alternatíva kidolgozására, a történelmi tapasztalatokból okulva érdemes lenne figyelembe venni az egykoron államosítást elősegítő okokat: így a finanszírozhatóság, felszereltség, és az állomány összetételére vonatkozó feltételek biztosításának kérdését előtérbe helyezni. Az így megalkotásra kerülő kormányzati jogszabálynak ezeken kívül rendeznie kéne az állami és önkormányzati rendészet egymáshoz való viszonyát (hierarchizált, vagy mellérendelt viszony), a független, szakmai irányítás feltételeit (polgármester szerepe, és a rendőrség szakmai kontroll-funkciója), az állományra vonatkozó kritériumok átlátható rendszerét (alkalmazási, képzési feltételek) és a hatáskör és illetékesség mögötti vertikális illetőleg horizontális feladatmegosztás lehetőségét is.

A jelenlegi jogszabályi keretek között a helyi önkormányzatok egyetlen lehetősége a rendészeti feladatokat ellátó személyek, szervek megbízása, melyre minden önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján jogosult. Az új szabályozásból és a gyakorlati példák

kiindulva a rendőrséggel való kölcsönös együttműködésük eredményes rendészeti feladatmegosztást vetíthet elő, mely a közbiztonság fenntartásának hatékonyságát növelheti.

„A közrend a nemzet felemelkedését szolgáló alapérték”⁴¹, így napjainkban is meghatározó szereppel bír. A jövőre nézve pedig kijelenthetjük, hogy a közbiztonság javítását célzó intézkedések és megalkotott jogszabályok tekintetében csak akkor érhető el effektív eredmény, ha a municipális rendészet helyét elismerik a település biztonságpolitikájában.

⁴¹ az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény preambulumból

Irodalomjegyzék

1. Christián László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr 2011.
2. Balla Zoltán: Állami vagy municipális rendőrség? Studia in honorem Lajos Lőrincz 2010.
3. Danielisz Béla: Önkormányzat és rendőrség, Rendőrség 2007, Budapest 2007.
4. Ivancsics Imre: Hozzászólás a rendészet meghatározásához (www.pecshor.hu/periodika/2002/ivancsics.pdf) 2002.
5. dr. Kökényesi József: Az önkormányzati rendőrség lehetősége a magyar közigazgatásban- 11. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához A Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa ORFK, , Budapest 2008.
6. Nagy Endre – Rácz Lajos, szerk: Máthé Gábor: Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet, HVG Orac kiadó, Budapest 2007.
7. Parádi József: A magyar rendvédelem története, Osiris, Budapest 1996.
8. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei 2010. 153-158.o.
9. Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai in Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs 2010.
10. Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához Magyar Közigazgatás 2000/1. szám
11. Szikinger István: A közrend és közbiztonság, Rendészeti Szemle, 1999. 10. szám
12. Szikinger István: Belügyi Szemle 2010. 7-8. szám
13. Baraczka Róbertné- Szikinger István: A rendészeti igazgatás. Magyar Közigazgatási jog, Különös rész európai kintekintéssel, Budapest 1999.
14. Szamel Lajos A modern rendészetfogalom és következményei, Studia Juridica Auctoritate Universitas Pécs Publicata, Pécs 1995.

Felhasznált jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1723. évi XCVII. tc. a magyar királyi tanács szervezetéről,

1723. évi XCVIII. tc. a magyar királyi tanács irodájáról és számvevőségéről,

1723. évi CI. tc. a királyi tanács hatóságáról, s a módról, a mely szerint azokat, mik a császári királyi felség elhatározásától függnék, Ő felségének felterjeszti,

1723. évi CII. tc. a királyi tanács működéséről általában

1848. évi XXII. tc a nemzetőrségről

1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről

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

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

2011.évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2009. évi LXXXIV. törvény a közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról

2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról

1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről

2010. évi XLIII. törvény A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

30/2011 (IX.22.) BM rendelet a Rendőrség szolgálati szabályzatáról

1919.évi 5047. M.E. számú rendelet