

## A HAZAI ÉS A SZLOVÁK ÖNKORMÁNYZATI RENDÉSZET ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

### 1. Bevezetés

Az önkormányzati rendszet hazánkban egyike a legkevésbé kutatott és elemzett rendészeti ágazatnak, azonban az önkormányzati rendszet hazai és európai jelentőségének növekedése, a plurális rendszet térnyerése<sup>1</sup> a hazai önkormányzati rendszet helyzetének tudományos elemzését és a nemzetközi összehasonlítás elvégzését igényli. A hazai önkormányzati rendszet tudományos kutatása jelenleg is folyamatban van,<sup>2</sup> és az egyik fő cél az önkormányzati rendszetet érintő problématerkép felrajzolása. Vitan felül áll, hogy a magyarországi önkormányzati rendszet tüzetes vizsgálata elengedhetetlen a hazai önkormányzati rendszet problématerképének felvázolásához, azonban a nemzetközi összehasonlítás minden kétséget kizáróan kitüntetett szerepet játszik egy jogintézmény működésének elemzésében.

Jelen kvalitatív és kvantitatív kutatási módszerek használatával készített tanulmány a Szlovák Köztársaság önkormányzati rendszerét vizsgálja, összevetve a szlovákiai önkormányzati rendszetet a hazai önkormányzati rendszerrel. Az összehasonlítás során modelltelepüléseket is vizsgáltam, mégpedig a magyarországi Komáromot (továbbiakban: Dél-Komárom) és a Szlovákiában található Komárnot (a továbbiakban: Észak-Komárom). A két város csaknem 100 éve még egy település volt közös jogrendszerrel, igazgatással, önkormányzattal. 1945-től vált el véglegesen a déli és az északi parton fekvő település történelme és igazgatása, eltérő irányt vett ezzel a kettéválasztott település északi és déli részének rendészeti igazgatása is.

### 2. A szlovákiai és a hazai önkormányzati rendszet alapjai

A Szlovák Köztársaság fiatal államnak tekinthető, ugyanis 1992-ben került sor Csehszlovákia megszűnésére Csehország és Szlovákia létrejöttével, azzal, hogy 1992. szeptember 1. napján elfogadták a Szlovák Köztársaság Alkotmányát.<sup>3</sup>

A szlovák alkotmány elfogadását megelőzően már elkezdődött az új és független szlovák állam jogrendszerének lerakása, amelyre jó példa, hogy 1990. szeptember 6-án fogadta el a szlovák parlament a 369/1990-es önkormányzati törvényt.<sup>4</sup>

A szlovák alkotmányban, hasonlóan hazánk Alaptörvényéhez, nem találhatunk rendelkezéseket az önkormányzati rendszet vonatkozásában, azonban a 369/1990-es

<sup>1</sup> Daniel Donelly: *Municipal Policing in the European Union Comparative Perspectives*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, United Kingdom, 2013. 4-5. o.

<sup>2</sup> Bacsárdi József – Christián László: *Hol tart jelenleg az önkormányzati rendszet?* In: Christián László (szerk.) *Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 28. o.

<sup>3</sup> Forrás: <http://www.slpk.sk/dokumenty/ustava.pdf> (Letöltés: 2017.09.13.)

<sup>4</sup> 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení

önkormányzati törvény 19. §-a felhatalmazza a településeket arra, hogy az állami rendőrség mellett saját, önkormányzati rendőrségeket hozzanak létre<sup>5</sup>.

Hazánkban Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 17. §-a külön alcímben szabályozza a magyarországi önkormányzatok helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatait. Az Mötv. 17. § (1) bekezdése kimondja, hogy a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítőeszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.<sup>6</sup> Ezen Mötv. felhatalmazás alapján lehet szó önkormányzati rendészeti szerv megalakításáról. Szemben a szlovákiai 369/1990-es önkormányzati törvénnyel az Mötv. nem ad felhatalmazást önkormányzati rendőrség létrehozására. Ezt nem is teheti meg, mivel „*hazánk Alaptörvénye a rendőrség irányítását a kormányra delegálja, kizárt az önkormányzatok rendőrség feletti irányítási jogköre, holott a helyhatóságok irányítási jogkörének gyakorlása lenne az alapja az önkormányzati rendőrség működésének.*”<sup>7</sup>

Szlovákiában tehát az általános hatáskörű állami rendőrség mellett létrejöhetnek speciális, településre kiterjedő hatáskörrel rendelkező önkormányzati rendőrségek. Amennyiben egy település önkormányzati rendőrség létrehozásáról dönt, akkor a létrehozott önkormányzati rendőrség hatáskörei korlátozottságánál fogva nem helyettesíti, hanem kiegészíti az állami rendőrséget, a két rendőrség párhuzamos működése kezdődik meg. Ugyanezen egymás mellett élés figyelhető meg hazánkban is, ahol az önkormányzati rendészeti szervek kiegészítik a rendőrség munkáját.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért adta meg a fiatal szlovák állam az önkormányzatai számára a lehetőséget arra, hogy önkormányzati rendőrséget hozzon létre? Az önkormányzati rendőrség létrehozása - Christián Lászlót idézve – „*a helyi közbiztonság hatékonyabb, eredményesebb fenntartását szolgálja, az állampolgárt és a helyi közösséget állítja működésének középpontjába.*”<sup>8</sup> A legnyomósabb érv az önkormányzati rendőrségek létrehozása mellett az állami rendőrségek tehermentesítési szándéka. A szlovákiai törvényhozók belátva a komplementer rendészet<sup>9</sup> előnyeit, lehetőséget adtak a helyi önkormányzatoknak saját rendőrségük létrehozására, így azok az állami rendőrség mellett eljárhatnak a kisebb súlyú bűncselekmények, szabálysértések ügyében, ezért az állami rendőrség képes az erőforrásait a súlyosabb bűncselekmények felderítésére fordítani.

Hasonló indokok vezérelhették hazánk jogalkotóit, amikor úgy döntöttek, hogy zöld utat adnak az önkormányzati rendészetek működésének, azonban nálunk önkormányzati rendőrség létrehozására nem volt és jelenleg sincs lehetőség.

Meglátásom szerint az az alapvető különbség, hogy amíg Szlovákiában lehetőség van önkormányzati rendőrség létrehozására (decentralizált rendészeti modell egyik változata), addig hazánkban csak korlátozottabb hatáskörű önkormányzati rendészeti

<sup>5</sup> 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení Letöltés dátuma: 2016. augusztus 25.

<sup>6</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény 17. § (1) bekezdése

<sup>7</sup> Bacsárdi József: Az önkormányzati rendészet hazánkban. Helyzetértékelés röviden. Magyar Rendészet 2014/5. 20. o.

<sup>8</sup> Christián László: Az önkormányzati rendészet korlátai. In: Dr. Inzelt Éva (szerk.): Kriminológiai közlemények 75. Budapest, 2015. 158. o.

<sup>9</sup> László Christián: The role of complementary law enforcement institutions in Hungary. Efficient synergy in the field of complementary law enforcement – a new approach. In: Public security and public order. Scientific Articles (18), Kaunas, 2017. (Online). 132-139. o.

szervek hozhatók létre (centralizált rendészeti modell),<sup>10</sup> döntő jelentőségű a két ország önkormányzati rendészeti szerveinek gyakorlati működése szempontjából.

### 3. A szlovákiai önkormányzati rendszert alapvonalai a hazai szabályozás tükrében

Szlovákiában az önkormányzati rendőrség létrehozásáról szóló felhatalmazást a községi rendőrségekről szóló 564/1991. törvény<sup>11</sup> bontotta ki azzal, hogy részletszabályokat, konkrét hatásköröket állapított meg az önkormányzati rendőrségek vonatkozásában. A községi rendőrségi törvény egységesen szabályozza az önkormányzati rendőrség működését, azaz az önkormányzati rendészeti joganyag egységes Szlovákiában. Ezzel szemben hazánkban az önkormányzati rendészeti joganyag nem egységes, erősen széttagolt,<sup>12</sup> ugyanis a különböző önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyekre vonatkozó alapvető szabályok több törvényben találhatók meg, több esetben jogalkotási nehézséget is okozva.<sup>13</sup>

Az önkormányzati rendőrség létrehozása önként vállalt feladat, az nem kötelező, ugyanúgy ahogy hazánkban is csak lehetőség az önkormányzati rendészet kialakítása. A községi rendőrségről szóló törvény teszi lehetővé, hogy több önkormányzat szerződést kössön arra vonatkozóan, hogy egy önkormányzati rendőrség elláthassa más, önkormányzati rendőrséggel nem rendelkező településen is az önkormányzati rendőrségi teendőket.<sup>14</sup> Nyilvánvaló, hogy takarékosági céllal kerülhet sor ilyen szerződés megkötésére a települések között. Ilyen együttműködésre példát a nyitrai önkormányzati rendőrség, amely ellát szerződés alapján más településen önkormányzati rendőrségi feladatokat. A szerződött önkormányzat a szerződés alapján fizetni köteles a rendőr illetményét és a felhasznált üzemanyagot. Hasonló együttműködési formát a magyar jog is ismer, ugyanis lehetséges az önkormányzati rendészeti feladatokra társulás létrehozása. Ilyen hazai társulásra példa a Budakörnyéki Közterületfelügyelet.<sup>15</sup>

Érdemes megvizsgálni, hogy Szlovákiában és hazánkban összesen hány önkormányzat hozott létre önkormányzati rendészeti szervet. A 2014-es adatok szerint Szlovákia 2.933 önkormányzata közül<sup>16</sup> mindösszesen 167 önkormányzat<sup>17</sup> hozott létre önkormányzati rendőrséget (összes önkormányzat 5,6 %-a). Az önkormányzati rendőrségek száma és az azokat működtető települések mérete, fejlettsége nagyon nagy változatosságot mutat. A legnagyobb, a pozsonyi önkormányzati rendőrség például 272 rendőrt foglalkoztat, míg a legkisebb települések (pl.: Farnad (Farná)), mindössze 1 önkormányzati rendőrt alkalmaznak.<sup>18</sup> Hazánk vonatkozásában nem állnak rendelkezésre adatok, hogy hány önkormányzat hozott létre önkormányzati rendészeti szervet, illetve foglalkoztat

<sup>10</sup> Bill Tupman, Alison Tupman: Policing in Europe: Uniform in Diversity. intellect™, Exeter, England, 12-14.o.

<sup>11</sup> Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii

<sup>12</sup> Bacskárdi József – Christján László: Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet? In: Christján László (szerk.) Rendészettudományi kutatások. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 36. o.

<sup>13</sup> Lásd: a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény, a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezeti őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény, a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény, az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény

<sup>14</sup> Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii 2a. §

<sup>15</sup> <http://varoshaza.budakeszi.hu/foldal/46-anyagok/604-kozteruletfelugyelet> (Letöltés ideje: 2017.07.21.)

<sup>16</sup> <http://www.vlada.gov.sk/slovensko/> (Letöltés ideje: 2017.07.21.)

<sup>17</sup> [http://www.minv.sk/?rocne\\_spravy&subor=225088](http://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=225088) (Letöltés ideje: 2016.08.22.)

<sup>18</sup> [http://www.minv.sk/?rocne\\_spravy&subor=225088](http://www.minv.sk/?rocne_spravy&subor=225088) Letöltés dátuma: 2016. augusztus 22.

önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyt, az viszont biztosan kijelenthető, hogy az összes budapesti kerület, illetve megyei jogú város rendelkezik önkormányzati rendészettel. Egyértelmű, hogy Magyarországon a legnagyobb önkormányzati rendészettel Budapest Főváros Önkormányzata rendelkezik, mindösszesen 409 dolgozóval<sup>19</sup>, és tudomásunk van mindössze 1-2 fő önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személyt foglalkoztató önkormányzatról is, ezért kijelenthető, hogy hazánkban is vegyes képet mutatnak az önkormányzati rendészeti szervek.

A bevezetőmben már említett modelltelepülések, a szlovákiai Észak-Komárom és a magyarországi Dél-Komárom önkormányzati rendészeténél dolgozók létszámának összevetése jó támpontot jelenthet arra vonatkozóan, hogy az önkormányzatok hány fővel tudják biztosítani a rendészeti feladatellátást. Dél-Komárom közterület-felügyelete 10 fővel biztosítja a közterületek őrzését, míg Észak-Komárom mindösszesen 26 önkormányzati rendőrt és 9 fő kiegészítő személyzetet (térfigyelő kamerák kezelése) alkalmaz. Mivel Dél-Komáromban a térfigyelő kamerákat nem figyeli állandó személyzet, érdemes kizárólag az észak-komáromi rendőrségi állomány létszámát összevetni Dél-Komárom közterület-felügyeletének létszámával.

Észak-Komáromban egy önkormányzati rendőrré 1.321 lakos jut (34.349 fő / 26 fő), míg Dél-Komáromban 1.878 lakos jut egy közterület-felügyelőre (18.786 fő / 10 fő).

A szlovákiai önkormányzati rendőrségek működtetése az önkormányzatok saját költségvetéséből történik, állami támogatást ezen feladat ellátására az önkormányzat nem kap, holott az önkormányzati rendőrség több esetben az állami rendőrség feladatait is ellátja. Kisebbségi megszorítással ugyanez igaz hazánkra is, ahol fő szabályként az önkormányzatok számára az állam nem biztosít forrást önkormányzati rendészet finanszírozására. Ez alól a szabály alól a hazai mezei őrszolgálatok kivételek, ugyanis az önkormányzatok a foglalkoztatott mezőőrök után jogosultak állami támogatást igénybe venni.<sup>20</sup>

Érdemes megvizsgálni, hogy az önkormányzati rendészet fenntartása mekkora kiadást jelent a modelltelepüléseknél. A modelltelepülések költségvetését<sup>21</sup> áttekintve megállapítható, hogy lakosságszám arányosan háromszor annyit fordít Észak-Komárom önkormányzati rendészetre, mint Dél-Komárom, valamint Észak-Komárom költségvetésének 3,13 %-át érintik a rendészeti kiadások szemben Dél-Komárom költségvetésének 1,18 %-ával. A költségvetés arányaiban a különbség jóval nagyobb, mint lakosságszám arányaiban, ugyanis itt több, mint kétszeres különbségről beszélhetünk. A különbség azért is figyelemre méltó, mivel Észak-Komárom fenntartásában vannak a település iskolái is, így ezek költségei a költségvetés részét képezik, míg 2013-tól hazánkban, így Dél-Komáromban is, az iskolák fenntartása kikerült az önkormányzati költségvetésből.

A szlovákiai önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy megállapítsanak törvényben nem szabályozott feladatokat az önkormányzati rendőrség számára, azonban ezen lehetőséget korlátozza az, hogy olyan feladatot nem lehet megállapítani, amely

<sup>19</sup> [http://fori.hu/A\\_Felugyelet\\_letszama\\_osszetetele](http://fori.hu/A_Felugyelet_letszama_osszetetele) (Letöltés ideje: 2017.07.23.)

<sup>20</sup> a mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához és működéséhez nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 64/2009. (V. 22.) FVM-PM együttes rendelet

<sup>21</sup> <http://komarno.sk/content/file/varosihivatal/Z%C3%A1vere%C4%8Dn%C3%BD%20%C3%BA%C4%8Det%202015%20-%20web.pdf> (Letöltés ideje: 2017.07.23.)

<sup>22</sup> <http://njt.hu/njtkorm.php?njtcp=eh1eg2ed5dr6e09dt2ee1em6cj7bx4ca1ca6bz9cc2bx5p> (Letöltés ideje: 2016.12.21.)

feladatot az állami rendőrség lát el. A szlovákiai szabályozás nagyon hasonló a magyarországi szabályozáshoz, ugyanis hazánkban is lehetősége van a képviselő-testületeknek a közterület-felügyelet számára feladatot megállapítani.

A szlovákiai önkormányzati rendőrségek túlnyomórészt a kulturális, sportesemények megfelelő lebonyolításában, szabálysértések felderítésében, szankcionálásában, vészhelyzetek elhárításában való közreműködésben, térfigyelő kamerarendszerek üzemeltetésében, intézmények őrzésében, védelmében, diszpécser szolgálat üzemeltetésében van szerepük. A feladatellátás tekintetében nem találhatunk túl nagy különbséget, ha csak a szlovákiai és a magyarországi közterület-felügyeletre vonatkozó szabályozást nézzük.

A modelltelepülések önkormányzati rendészeti szervei feladatellátásának összevetése során azonban már jól látszanak a jogszabályban foglalt hasonlóságokon túli gyakorlati különbségek. Dél-Komáromban a közterület-felügyelettel összefüggő ügyek dominálnak, addig Észak-Komáromban hangsúlyos a hatósági jogalkalmazási feladatok (főképpen közlekedésrendészet) ellátása a közterület-felügyeleti hatáskörök mellett.

Mindkét szervezetnél jellemző a gyalogos járőrszolgálat, az állampolgárokkal való kommunikáció és épület, létesítmény és vagyontárgy őrzése.

Dél-Komárom közterület-felügyelete jellemzően kevésbé él a bírságolás eszközével (2015-ben 62 fővel szemben 875.000 Ft bírság került kiszabásra), azonban az önkormányzati rendőrség Észak-Komáromban jelentős összegű bírságot (33.460 Euró, 10.372.600 Ft) szed be.

Az észak-komáromi önkormányzati rendőrség esetében erősen jellemző:

1. a tetten ért személy visszatartása,
2. a dolog ideiglenes elvétele
3. az igazoltatás,
4. ruházat, csomag, jármű átvizsgálása,
5. tetten ért személy előállítása.

A fentiekkel szemben ritkán történik a dél-komáromi közterület-felügyeletnél tetten ért személy visszatartása, ruházat, csomag, jármű átvizsgálása, jármű feltartóztatása, tetten ért személy előállítása. Dolog ideiglenes elvételére szinte soha nem kerül sor.

A szlovákiai önkormányzati rendőrök által alkalmazható kényszerítőeszközök<sup>23</sup> megfelelnek a hazai joganyagban rögzített, rendészeti feladatokat ellátó személy rendelkezésére álló eszköztárral<sup>24</sup>, azonban ha megnézzük a modelltelepüléseinket, hogy mennyire élnek az önkormányzati rendőrök és a közterület-felügyelők a rendelkezésükre álló kényszerítőeszközök használatával komoly különbségekre lehetünk figyelmesek.

A dél-komáromi közterület-felügyelet a rendelkezésére álló kényszerítő eszközök közül kizárólag a testi kényszert alkalmazza, azt is csak ritkán. Ezzel szemben az észak-komáromi önkormányzati rendőrség összes a rendelkezésére álló testi kényszer alkalmazási lehetőséggel él. A testi kényszert, rendőrbotot, a bilincset viszonylag gyakran alkalmazzák, míg a vegyi eszközt, a szolgálati kutyát és a maroklófegyvert ritkábban.

Mindenképpen figyelemre méltó, hogy bár azonosak a lehetőségei a kényszerítő eszköz használatára a két önkormányzati rendészeti szervnek, az észak-komáromi önkormányzati rendőrség sokkal többször, nagyobb gyakorisággal él a rendelkezésére álló kényszerítő eszközök használatával.

<sup>23</sup> Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. z 3. decembra 1991 o obecnej polícii 13. §

<sup>24</sup> Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény

#### 4. Konklúzió

Áttekintve a szlovák önkormányzati rendőrségre vonatkozó jogi szabályozást és összevetve a hazai önkormányzati rendészetre vonatkozó szabályozással az alábbi főbb megállapítások tehetők:

1. Legfontosabb különbség a szlovákiai és magyar önkormányzati rendészeti jogrendszer között az, hogy a szlovák jog megengedi az állami rendőrség mellett önkormányzati rendőrségek létrehozását, így a rendőrségi modell decentralizáltnak tekinthető, szemben a centralizált modellt alkalmazó hazai szabályozással, amely az önkormányzati rendőrségek működését nem engedi meg.
2. A szlovákiai önkormányzati rendészeti joganyag egységesnek tekinthető, szemben a hazai széttagolt szabályozással. Míg hazánkban több különböző, specializált önkormányzati rendészeti szerv hozható létre (pl. közterület-felügyelet, mezőőrség), addig Szlovákiában az önkormányzati rendészet a községi rendőrségről szóló törvény alapján egységes, szakfeladatokra külön rendészeti szerveket nem hozhatnak létre.
3. Az önkormányzati rendőrségek Szlovákiában, csakúgy mint az önkormányzati rendészeti szervek hazánkban (kivéve a mezőőröket), nem részesülnek állami támogatásban, így az, hogy egy szlovákiai vagy magyarországi önkormányzat hoz-e létre önkormányzati rendészeti szervet a település költségvetési helyzetétől is nagy mértékben függ. Itt megjegyzendő, hogy Észak-Komárom önkormányzati rendőrsége jóval nagyobb költségvetési keret mellett működik, mint Dél-Komárom közterület-felügyelete, valamint az önkormányzati rendőrök a rendelkezésre álló kényszerintézkedések szinte teljes spektrumát alkalmazzák, szemben a dél-komáromi közterület-felügyelőkkel. Meglátásom szerint ezen különbségek az önkormányzati rendészet jogrendszerbeli helyéből fakadnak. A szlovákiai önkormányzati rendészet a decentralizált rendőrségi modell mellett tette le a voksát, ezzel – korlátozott - rendőri szerepkört biztosítva az önkormányzati rendészetnek. Valószínűsíthető, hogy rendőrséget fenntartani, rendőrségre pénzügyi erőforrást biztosítani presztízst ad az önkormányzatnak, így jobban indokolható, elfogadható a magasabb önkormányzati forrás biztosítása a szlovákiai képviselő-testületeknek.