

ÖNKORMÁNYZATI RENDÉSZET AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A KÚRIA DÖNTÉSEINEK TÜKRÉBEN

1. Bevezetés

A hazai önkormányzati rendészetünk, vélhetően nem túl széles körben ismert, történelme jól elkülöníthető fejezetekre oszlik. Nem elevenítve fel és elemezve az önkormányzati rendészetünk változatos, európai fejlődési irányoknak többé-kevésbé megfeleltethető szakaszait, kijelenthető, hogy az önkormányzati rendészet, az államszocializmust leszámítva mindvégig jelen volt a magyar jogrendszerben, számottevő hatást gyakorolva a hazai közbiztonság alakulására.¹

Önkormányzati rendészetünk történelmének legújabb fejezete a rendszerváltástól jelenünkig terjedő, immár majdnem 30 éves időintervallum, amelyet nyugodtan jellemezhetünk az önkormányzati rendészet útkeresésének időszakaként. Az önkormányzati rendészetnek meg kellett találnia a helyét a rendészeti családban, illetve igazolnia kellett a saját létét. Az útkeresés időszaka még messze nem zárult le, hiszen ha a figyelmünket a rendszerváltás óta eltelt önkormányzati rendészeti időszakra fókuszáljuk, szinte azonnal szembetűnik, hogy a fejlődés milyen lassan ment (illetve nem ment) és ebben bizony a jogszabályi környezet mellett az Alkotmánybíróság döntései is szerepet játszottak. A fejlődésben fordulatot az Alaptörvény és a hozzá kapcsolódó jogszabályok 2012-es elfogadása és hatályba lépése jelentett.

2. A hazai önkormányzati rendészet alkotmányos alapjai

Egy jogintézmény működésének megértéséhez elengedhetetlen a jogintézményre, jelen esetben az önkormányzati rendészetre vonatkozó alkotmányos alapok feltárása. A hazai önkormányzati rendészet alkotmányos alapjait vizsgálva mindenképpen külön kell vizsgálnunk a rendszerváltást követően alapjaiban módosított, átdolgozott Alkotmány², majd az Alkotmányt felváltó Alaptörvény szabályozását.

Az Alkotmány, hasonlóan sok más európai állam szabályozásához³, nem rendelkezett az önkormányzatokra vonatkozó szabályok között önkormányzati rendészeti szabályokról. Az Alkotmány a közbiztonság és közrend védelmét a rendőrségre ruházta⁴, az önkormányzatok közbiztonság vagy közrend megteremtésében játszott szerepéről az Alkotmány nem rendelkezett. Az önkormányzatokat érintő legfontosabb, kétharmados többséggel elfogadott és módosítható szabályt, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi

¹ Christián László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség. Universitas-Győr, Győr, 2011. 37-48. o.

² Lásd: a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 19. § (1) bek.

³ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Hatályos: 2011. december 31-ig.)

⁴ Lásd például: Bacsárdi József: A francia önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése. In: Iustum Aequum Salutare XIV. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara, Budapest, 2018. 267. o.

⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 40/A. § (2) bek.

LXV. törvényt (Ötv.) áttekintve azonban már fellelhető volt az önkormányzati feladatok között a „közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodás”⁵. Az Ötv. nyúlfarknyi feladat kijelölésén alapult a hosszú esztendőig az önkormányzatok rendészeti feladatellátása, amely magában foglalt az önkormányzati rendészeti szervek létrehozásán keresztül a jegyzők szabálysértési hatósági jogköréig számos önkormányzati rendszettel, illetve igazgatásrendszettel kapcsolatos hatáskört.

Az önkormányzatok létrehozásuk pillanatától kezdve a helyi viszonyok szabályozására megkapták azt a jogosultságot, hogy normatív tartalmú, speciális, az önkormányzat közigazgatási területére kiterjedő jogszabályokat, rendeleteket alkossanak.⁶ Az önkormányzati rendeletek voltak (és persze most is azok), amelyekbe az önkormányzatok a rendészeti jellegű szabályaikat (pl.: közterület-felügyeletre, parkolásra vonatkozó szabályok, helyi szabálysértési, később közösségi együttélés megsértésére vonatkozó tényállások) foglalhatták és jelenleg is foglalják. A rendszerváltás során az Alkotmánybírósághoz rendelték a jogszabályok, így az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának felülvizsgálatára irányuló hatáskör gyakorlását is, ezért az Alkotmánybíróság lett az a szerv, amely az önkormányzatok rendészeti tárgyú jogszabályainak alkotmányellenessége kapcsán is állást foglalhatott. Az Alkotmánybíróság a működése során arra törekedett, hogy korlátozza, a jogállami hatalommegosztás rendszeréhez igazítsa a végrehajtó hatalom, így az önkormányzatok és az önkormányzati rendészeti szervek működését.⁷

Itt fel kell hívni arra a figyelmet, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) hatálybalépéséig nem nevezte jogszabály a tulajdonképpeni önkormányzati rendészeti szerveket önkormányzati rendészetnek, azaz a gyakorlatilag rendészeti feladatellátást megvalósító önkormányzatok nem nevezhették a közterület-felügyeletüket, mezőőrségüket önkormányzati rendészetnek. Ez az első látásra kizárólag elnevezésre vonatkozó polémia komoly gyakorlati jelentőségre tett szert egy alkotmánybírósági döntést követően, sokáig behatárolva a hazai önkormányzati rendészet fejlesztési lehetőségei.

Tanulmányomban nem kívánom külön vizsgálni az Alkotmány és az Ötv. hatályvesztéséig terjedő időszakra vonatkozó önkormányzati rendészeti szabályokat, intézményeket, azonban fontosnak és áttekintésre érdemesnek tartom az Alkotmánybíróság önkormányzati rendészeti szervekkel kapcsolatos 2012-ig meghozott döntéseit is, ugyanis az Alkotmánybíróság kimondta, hogy *„az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.”*⁸ Mivel az Alkotmány 2012. január 1-én hatályát veszítette, az önkormányzati rendészet alkotmányos alapjainak vizsgálatát értelemszerűen az Alaptörvényre is kell terjesztenünk. Megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény sem tartalmaz rendelkezéseket az önkormányzati rendészetre nézve, azonban a sarkalatos törvénnyel elfogadott Mötv.-ben találhatunk szakaszokat az önkormányzatok közbiztonsági feladataival és önkormányzati rendészeti

⁵ Ötv. 8. § (1) bekezdés

⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 44. § (2) bekezdés

⁷ Varga Zs. András: *Az alkotmánybíróságok szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. In: Iustum Aequum Salutare XIV. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara, Budapest, 2018. 24. o.*

⁸ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

szerv létrehozásával kapcsolatosan. Elmondhatjuk tehát, hogy az önkormányzati rendszete utalás, hasonlóan az európai államok többségéhez, explicite nincs alaptörvényi szinten rögzítve, azonban az Alaptörvény önkormányzatok által gyakorolható jogai közé⁹ a sarkalatos Mötv.-n keresztül az önkormányzatok rendészeti jogosítványai beletartoznak.

Az Alaptörvény hatályba lépésével a Kúria vált jogosulttá az önkormányzati rendeletek más jogszabályba, azaz nem Alaptörvénybe, ütközésének megállapítására és megsemmisítésére¹⁰, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépésével kizárólag az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére jogosult.¹¹ Az előbbieket miatt 2012-től kezdve a Kúria önkormányzati rendészeti szervekkel kapcsolatos döntéseit is vizsgálat tárgyává szükséges tenni.

3. Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendszetet érintő döntései

Az önkormányzati rendszettel kapcsolatos döntések vizsgálatát a két legjelentősebb önkormányzati rendészeti szervtípus a közterület-felügyelet és a mezőőrség vonatkozásában lehetett elvégezni. Ennek oka az, hogy Alkotmánybíróság vagy Kúria által önkormányzati rendészeti tárgykörben hozott döntést az előbbieken túl más önkormányzati szervtípus vonatkozásában nem találtam.¹²

Az önkormányzati rendszetere vonatkozó alkotmánybírósági vizsgálódás során megállapítható, hogy nagyon kevés önkormányzati rendszettel foglalkozó döntés született az elmúlt évtizedekben. Az Alkotmánybíróság honlapján megtalálható keresőszolgáltatás használatával 1993-tól jelen kézirat lezárásáig mindösszesen 14 önkormányzati rendszetere, mint szervezethez kapcsolódó döntés volt megtalálható. Az Alkotmánybíróság döntései az alábbiakban oszthatók fel:

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

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

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

⁹ Alaptörvény 32. cikk c)-d) és l) pontja

¹⁰ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pont

¹¹ Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pont

¹² Ez is jól példázza, hogy a közterület-felügyeleten és a mezőőrségen túl a többi önkormányzati szervtípus az önkormányzati rendszetben marginális szerepet tölt be.

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

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

Az Alkotmánybíróság 8/1996. (II. 23.). számú határozata egyértelműen kimondta, hogy nincs helye az önkormányzati rendszettel kapcsolatos kísérletezéseknek, a közterület-felügyelet, amelyek az önkormányzati rendészet gerince, nem fejleszthető tovább. Az egyes önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó önkormányzati rendészeti szervtípusok egymás mellett élését és át nem járhatóságát mondta ki az Alkotmánybíróság a 21/1999. (VI. 25.) határozatával, ezzel legitimizálva azt, hogy egyes önkormányzati rendészeti feladatokra (önkormányzati közszolgáltatás típusokra) eltérő önkormányzati rendészeti szervet kell, hogy létrehozzanak az önkormányzatok.¹³

Az Alkotmánybíróság 8/1996. (II. 23.). határozatában foglaltakat finomította tovább a 13/2003. (IV. 9.) határozatával, ugyanis kimondta, hogy „*A Kftv. felhatalmazó rendelkezése végrehajtásaként ennek megfelelően létrehozott, illetve átszervezett közterület-felügyeletek ugyanakkor változatlanul nem minősülnek egyfajta helyi rendészeti szervnek, s különösképpen nem tekinthetők önkormányzati rendőrségnek.*”¹⁴ Az Alkotmánybíróság egyfajta „speciális jogalkalmazó szervnek”¹⁵ tekintette a közterület-felügyeletet, és nem rendészeti szervnek. Az Alkotmánybíróság tehát ódzkodott attól, hogy önkormányzati rendészetnek nevezze a közterület-felügyeletet, holott a közterület-felügyelet akkor is és most is az önkormányzati rendészet minden kritériumának megfelelt, legfőképpen annak, hogy jogosult volt kényszer alkalmazására.¹⁶ Az Alkotmánybíróság óvatossága valószínűleg abból fakadt, hogy jogszabály nem mondta ki akkoriban, hogy a közterület-felügyelet önkormányzati rendészeti szervnek minősül, illetve továbbra sem kívánt teret engedni az önkormányzatok rendészeti kísérletezésének, így egyszerűbbnek tűnt az eléggé megfoghatatlan „speciális jogalkalmazó” szervként definiálni a közterület-felügyeletet, mint kimondani a nyilvánvaló tény a közterület-felügyelet természetéről. Megjegyzem, hogy nagyon jól rímelt az Alkotmánybíróság rendészeti jelleget el nem ismerő álláspontja a hazai jogtudományban a rendészet fogalma körében megmutakozó bizonytalanságra is.¹⁷

¹³ 21/1999. (VI. 25.) AB határozat

¹⁴ 13/2003. (IV. 9.) AB határozat

¹⁵ 13/2003. (IV. 9.) AB határozat

¹⁶ a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 15. § - személy feltartóztatásának joga

¹⁷ *Christián László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség. Universitas-Győr, Győr, 2011. 84-88. o.*

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

A közterület-felügyeletekkel kapcsolatos döntéseknél semmivel sem kevésbé fontos ítéletek az Alkotmánybíróság mezei őrszolgálatokkal kapcsolatos döntései, amelyek közül egy a mezei őrszolgálat szervezetével, három pedig a mezei őrszolgálatok finanszírozásával függ össze. Az önkormányzati rendészeti szervek közül speciálisnak tekinthető a mezei őrszolgálat, hiszen az önkormányzat számára lehetséges a szolgáltatást igénybevevőktől járulékot szedni, illetve a szolgáltatás működtetéséhez állami támogatás igényelhető¹⁸, ezzel a kisebb települések számára lehetséges az önkormányzati rendészet fenntartása, önkormányzati rendészeti közszolgáltatás nyújtása. A mezei őrszolgálatok finanszírozása tekintetében döntő jelentőségű volt, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos teherként értékelte a mezőőri járulékot, így akarva-akaratlanul is, de biztosította a kis települések számára az önkormányzati rendészet működtetésének lehetőségét.

Az Alaptörvény, illetve az Möt. hatálybalépése alapvetően megváltoztatta a korábbi merev, az önkormányzati rendészetet rendszetként el nem ismerő alkotmánybírósági gyakorlatot, ugyanis lehetségessé vált integrált rendészeti szolgáltatásokra önkormányzati rendészeti szervezetet, illetve több önkormányzati rendészeti feladatot ellátó önkormányzati rendészt alkalmazni.¹⁹ Az elmúlt hat évben az önkormányzati rendészeti szervezetrendszerre vonatkozó elvi jelentőségű alkotmánybírósági döntés nem született.

4. A Kúria önkormányzati rendészetet érintő döntései

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kúria által működtetett keresőszolgáltatás²⁰ szerint 2012-től kezdődően 7 alkalommal foglalkozott önkormányzati rendészeti szervek tevékenységét valamilyen módon érintő kérdéssel.

A Kúria egy alkalommal hozott határozatot egy önkormányzat parkolással és kerékbilincs alkalmazásával kapcsolatos helyi rendeletének szabályszerűsége tárgyában²¹ és hat alkalommal hozott döntést a mezei őrszolgálatok finanszírozásának tárgyában. A Kúria több határozatában kinyilvánította, hogy a mezőőri járulékok közteher (ez nem volt újdonság a korábbi alkotmánybírósági gyakorlathoz képest).

Kiemelésre érdemesnek tartom a mezőőri járulékkal kapcsolatos döntések közül a Kúria Köf.5022/2016/4. számú döntését, ugyanis a Kúria kimondta, hogy a mezei őrszolgálat működése, akkor is, amennyiben más önkormányzati rendészeti közszolgáltatást

¹⁸ Lásd: a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 19. § (1) bekezdés

¹⁹ Bizonyos szempontból előképnek volt tekinthető a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 18. § (3) bekezdése, ugyanis lehetőséget biztosított arra, hogy egyes minősítésű területeken (természetvédelmi terület, erdő, mezőgazdasági terület, halastó stb.) a mező-, hegy-, halászati őrk, hivatásos vadászok és az erdészeti szakszemélyzet az egymás hatáskörébe tartozó feladatokat is ellássák.

²⁰ Ld. <http://www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy>

²¹ Köf.5.057/2013/8. számú határozat

is ellát, kizárólag a törvényben meghatározott területekre megállapított járulékból finanszírozható, a mezőőri járulék más területekre nem terjeszthető ki.²² A Kúria ugyanezen döntésében a mezei őrszolgálatot „*az önkormányzat döntése alapján, rendészeti jellegű közszolgáltatás nyújtására felállított és fenntartott intézményként*” definiálta. Tény, hogy a mezei őrszolgálat létrehozásával az önkormányzat közszolgáltatást nyújt a földhasználóknak, azonban meglátásom szerint, áttekintve a mezőri feladatokat²³, és tudatában annak a ténynek, hogy jogszabály is rendészeti feladatokat ellátó személyként definiálja a mezőőrt²⁴, a Kúria megfogalmazását nem nevezhetjük pontosnak, helyesebb lett volna rendészeti közszolgáltatásként definiálni a mezőőri tevékenységet.

5. Konklúzió

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

Kérdés az, hogy az önkormányzatok az önkormányzati rendészet területén fennálló anomáliák²⁵ ellenére, miképpen tudnak élni a jogszabályok által a részükre biztosított eszközökkel, mennyiben tudnak hatékony partnerek lenni a közbiztonság kialakításában?

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

²² Köf.5022/2016/4. számú határozat

²³ a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 20.§ és 23. §

²⁴ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 1. § (2) bekezdés

²⁵ Bacsárdi József- Christián László: Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet? In: Christián László (szerk.) Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 28. o.