

A főváros kétszintű önkormányzati rendszeréből eredő problémák az önkormányzati rendészeti feladatellátást érintően a kerületek szemszögéből¹

KARDOS Pál²

A főváros önkormányzati rendszere kétszintű, a Főváros Önkormányzata és a kerületek önkormányzatai egymással mellérendeltségi viszonyban működnek. Az önkormányzati rendszer kétszintűsége számos probléma forrása a működési gyakorlatban, például a hatásköri összeütközések, az egységes jogértelmezés és az egységes jogalkalmazás hiánya, a helyi rendeleti joganyag eltérősége, az érdekek különbözősége, a közös érdekérvényesítés esetlegessége, nehézsége. Az önkormányzati rendszer kétszintűsége, a kerületi önkormányzatok és a kerületi önkormányzati rendészeti szervek nagy száma potenciális veszélyét hordozza az említett problémáknak, amelyek hátrányosan befolyásolják az önkormányzati rendészeti szervek, az egész rendszer, rendészeti struktúra működését, a fővárosban gyakorolt önkormányzati rendészeti feladatellátást. Jelen tanulmány igyekszik rávilágítani ezekre a problémákra, nehézségekre konkrét gyakorlati példák felvázolásával, rámutatva arra, hogy az adott jelenség miért hátrányos a zavartalan önkormányzati rendészeti működésre. Nem feladata jelen tanulmánynak állást foglalni az önkormányzati rendészeti szervek egymás közötti jogértelmezési vitáiban, jogi álláspontjaik helytállósága tekintetében, ugyancsak nem célja igazságot tenni az önkormányzati rendészeti szervek és az állami szervek között felmerült, szintén jogértelmezésre visszavezethető vitás kérdésekben. Rámutat a tanulmány olyan aktuális problémákra, hiányosságokra, amelyek szintén köthetők a főváros kétszintű önkormányzati rendszeréhez, így az egységes jövőkép hiányára, a hatáskörök centralizációjának/decentralizációjának rendszeresen felmerülő kérdésére, az egységes módszertan, szakképzés bevezetésének elengedhetlenségére.

Kulcsszavak: kétszintű önkormányzati rendszer, önkormányzati rendészeti szerv, közterület-felügyelet, egységes jogalkalmazás, egységes jogértelmezés, inkoherenca, egységes módszertan, szakképzés, törvényességi felügyelet

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Ezúton is külön köszönöm dr. Füle Ferenc a Zuglói Önkormányzati Rendészet jogtanácsosának a meglátásait és szakmai támogatását a tanulmány megírásához.

² KARDOS Pál, Országos Polgárőr Szövetség, alelnök. Zuglói Önkormányzati Rendészet, igazgató. NKE RTK Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék, szaktanár.
Pál KARDOS, Local Governmental Law Enforcement of Zugló, vice president
orcid.org/0000-0002-4965-035X, kardosp@bpsz.hu

Bevezetés

A főváros önkormányzati rendszere a kétszintű modellt követi.

A kétszintűség már a rendszerváltás előtt működő tanácsrendszer idején megfigyelhető volt. Tanácsok működtek a kerületekben (városi kerületi tanács) és a fővárosban (városi tanács) egyaránt, azonban e szervek egymáshoz való viszonyára hatásköri szempontból nem a mellérendeltség volt jellemző. Ellenkezőleg, a tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény értelmében a városi kerületi tanácsok a városi tanács alá voltak rendelve, így a fővárosi kerületek tanácsai Budapest Főváros Tanácsának irányítása és felügyelete alatt működtek.³

A rendszerváltás után az 1990. évi LXV. törvénnyel (továbbiakban: Ötv.) a tanácsrendszer helyett létrejöttek a helyi önkormányzatok. Az önkormányzati törvény a helyi önkormányzás jogából vezette le az önkormányzatok létjogosultságát, és alapvetően deklarálta, hogy a község, a város, a főváros és kerületei választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.⁴ Erre tekintettel a fővárosban kétszintű önkormányzati modell alakult ki, a főváros önkormányzati rendszere a főváros önkormányzatából és a fővárosi kerületek önkormányzataiból áll. A struktúra részletes szabályait az egy évvel később elfogadott 1991. évi XXIV. törvény (továbbiakban: fővárosi törvény) tartalmazta.

A fővárosi törvény alapvetően a kerületekre összpontosított, azok elsődlegessége, általános szerepvállalása mellett. A települési önkormányzatok feladat- és hatáskörét – bizonyos kivételekkel – a fővárosi kerületi önkormányzatokra telepítette. Az önkormányzatiság általános felhatalmazottja a kerület lett, a modell az „erős kerületek – gyenge főváros” és a „közmegegyezéssel forráselosztás” vezérelve mentén kezdett működni. Jogi jellegét tekintve mind Budapest Főváros Önkormányzata, mind a fővárosi kerületi, települési önkormányzat, az általuk ellátott feladat- és hatáskörök alapján foglalják el helyüket a fővárosi önkormányzati rendszerben. A főváros látja el azokat az önkormányzati feladatokat, amelyek Budapest egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepéhez kapcsolódnak.⁵

A kétszintű fővárosi önkormányzati modell már a kezdeti időszakban szakmai viták keresztüzébe került. A rendszerben tapasztalható feszültségek vezettek az Ötv. 1994. évben történt módosításában megjelent átfogó fővárosi reformhoz, amely az elkerülhetetlen szakmai kompromisszumokkal együtt is jelentős mértékben hozzájárult az alapjogokat tekintve egyenlő önkormányzatokból álló, ám hatékonyabban működő, egységesebb, erősebb főváros létrejöttéhez. Mindazonáltal, alapvető jogi jellegében nem változott a modell, továbbra is települési önkormányzat működik a fővárosban és annak kerületeiben, elhatárolt feladat- és hatáskörökkel. Értelmezési viták, negatív vagy pozitív hatásköri összeütközések a mai napig előfordulnak.

³ Pálné Kovács (é. n.)

⁴ Ivancsics (1999) 66–68.

⁵ Tiba (1999) 215–218.

E tanulmány – egyebek mellett – ilyeneket is megvilágít az önkormányzati rendészeti feladatellátás területét érintően.

A közterület-felügyeleti feladatellátás kialakulása és fejlődése a fővárosban

A fővárosi önkormányzati rendszer kétszintűségéből már a kezdeti időkben eredtek problémák az önkormányzati működés több területén, amelyek napjainkig végigkísérték a rendszer működését. Ilyen kardinalis terület elsődlegesen az üzemeltetés, s abból kiindulóan a helyi közutak, közterületek rendjének ellenőrzése, fenntartása, az ehhez kapcsolódóan jogszabályok által megállapított feladat- és hatáskörök gyakorlása.

Közterület-felügyeleti feladatellátásról hazánkban 1983 óta beszélhetünk. Már 1978-ban, amikor Budapest Főváros Tanácsa elfogadta Budapest rendjének és tisztaságának javítására kidolgozott feladattervét, megfogalmazódott egy közterületi ellenőrző szerv felállításának gondolata. Ennek eredményeként 1983 januárjában a Minisztertanács megalkotta a fővárosi közterület-felügyeletről szóló rendeletét, ezzel megnyílt az út az első közterület-felügyelet létrehozásához. A Budapest Főváros Közterület-felügyeletének jogelőd intézménye, a Fővárosi Közterület-felügyelet 1983. február 1-jével jött létre, és 50 fős engedélyezett létszámmal megkezdte a munkáját.⁶

A Fővárosi Közterület-felügyeletet létrehozó minisztertanácsi rendelet fővárosi hatáskörű szervként konstituálta a felügyeletet. A rendszerváltás és az Ötv. hatálybalépése után is a főváros kezében maradt a közterület-felügyeleti feladatellátás. Szerepe folyamatosan felértékelődött, a kerületek számára is fontossá vált a rend fenntartása a tulajdonukban álló közterületeken. Az erők adott területre történő koncentrálása érdekében úgynevezett közterület-felügyeleti alközpontok vagy kihelyezett járőrszolgálatok jöttek létre a főváros több kerületében. Az irányítás azonban továbbra is fővárosi kézben maradt. Ez a működés a kerületek számára sokszor nem volt kielégítő, hiszen – hivatalosan – nem volt mód arra, hogy a kerületi önkormányzati vezetők az alközpontvezetőnek utasítást adjanak, közterület-felügyeleti beavatkozást igénylő kérdésekben tulajdonképpen csak kéréseket fogalmazhattak meg, feladatot nem szignálhattak. Az alközpontok a Fővárosi Önkormányzattal történő megállapodás alapján jöttek létre, amelyben rendelkeztek az együttműködés kérdéseiről. A kontraktusok érinthettek – a gyakorlatban érintettek is – olyan kérdéseket, mint a feladatok meghatározása, a kapcsolattartás, a bírságbevételek megoszlása vagy a közterület-felügyelő munkájának ösztönzése. Ennek ellenére a kerületek számára nem volt kellően hatékony az alközponti működés, azonban a jogi paletta nem kínált más lehetőséget, egészen a közterület-felügyelet egységes jogi szabályozását célzó törvény hatálybalépéséig.

A közterület-felügyelet történetében mérföldkőnek számított a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Kftv.) elfogadása. A Kftv. 1. § (1) bekezdés a) pontja lehetővé tette a települési önkormányzatok számára, hogy a köz-

⁶ Bacsaárdi–Christián (2018) 11.

területi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről közterület-felügyelet vagy közterület-felügyelő útján gondoskodjanak.⁷ A törvény 1. § (2) bekezdése deklarálja a kerületi önkormányzat képviselő-testületének azon jogkörét, hogy közterület-felügyeletet hozzon létre a polgármesteri hivatal belső szervezeti egységként, önálló költségvetési szervként, vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységként.⁸

A Kftv. hatálybalépésével megnyílt az út a fővárosi kerületek önkormányzatai számára, hogy önálló közterület-felügyeleti szervet hozzanak létre, és ilyen módon a közterület-felügyeleti feladatellátás tekintetében a fővárosról leváljanak. A közterület-felügyeleti törvény hatálybalépését követő első években azonban még ódzkodtak a kerületi önkormányzatok a feladatellátás saját kézbe vételétől, személyi, jogi, infrastrukturális feltételek sem voltak adottak a legtöbb kerületben önálló közterület-felügyelet működtetéséhez. Legelőször a Budapest VIII. kerületi Józsefvárosi Önkormányzata élt a lehetőséggel, amely 2003 őszén döntött a leválásról és kerületi közterület-felügyeleti szerv létrehozásáról. A példát a következő években más kerületek is követték. Különösen a 2010-es évek elején sorra jöttek létre a kerületi közterület-felügyeleti szervek. Az alközpontok megszűntek, a Fővárosi Közterület-felügyeletet 2013-ban Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság (továbbiakban: FÖRI) néven újjászervezték.

A 2012. január 1-jétől hatályos Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.v.) mind a főváros, mind a kerület számára kötelezővé teszi a közterület-felügyeleti feladatellátást. A törvény 23. § (5) bekezdés 4. pontja értelmében a kerület köteles az általános közterület-felügyeleti feladatok ellátására saját közterületein. A 23. § (4) bekezdés 1. pontja alapján a Fővárosi Önkormányzat feladata a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és közterek kezelése, fejlesztése, üzemeltetése, valamint ezeken a területeken a közterület-felügyelet működtetése.⁹ Az új önkormányzati törvény és a benne foglalt kötelezettségek ösztönzőleg hatottak a kerületek önkormányzataira a saját szerv által történő közterület-felügyeleti feladatellátásra való áttérést illetően, különös tekintettel az alközponti működés fentiekben már érintett hátrányaira.

Az Möt.v. nem kizárólag a közterület-felügyeleti feladatok ellátásával foglalkozik, hanem 17. §-ában „helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatok” gyűjtőfogalom alatt az önkormányzat részére rendészeti, közbiztonsági, vagyonvédelmi feladatok ellátásának kötelezettségét rója, külön törvényi szintű jogszabály rendelkezéseinek megfelelő szervezet működtetése útján.¹⁰ Még az Möt.v. hatálybalépésének évében elfogadta az Országgyűlés az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről,

⁷ Christián (2018a) 43.

⁸ 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről 1. § (1) bekezdés a) pont. *Magyar Közlöny*, 54. sz. 3451.

⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 23. § (4) bekezdés 1. pont. *Magyar Közlöny*, 161. sz. 39440.

¹⁰ Bacsárdi–Christián (2018) 25.

valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényt (Erfesztv.). E jogszabály már kifejezetten az önkormányzati rendészeti szerv kifejezést használja, és – az Mötv. 17. § (1) bekezdésére visszahivatkozva – létrehozásának jogával felruházza a Fővárosi Közgyűlést és a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületét. Mindezek tanújelét adták, hogy a 2010-es évek elején a törvényalkotó egyre komolyabb szerepet kívánt szánni az önkormányzatoknak a helyi közbiztonság megteremtésében és fenntartásában, ennek érdekében egyre bővebb hatáskörökkel és egyre szélesebb jogosítványokkal ruházta fel az önkormányzati rendészeti szerveket.¹¹

A főváros kétszintű önkormányzati rendszeréből, továbbá a fővárosra és a kerületekre egyaránt telepített közterület-felügyeleti hatáskörgyakorlásból eredően sajátos önkormányzati rendészeti struktúra alakult ki, amelyben huszonhárom kerületi önkormányzati és egy fővárosi önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó közterület-felügyeleti szerv működik. A kerületi szervek azonos hatáskört gyakorolnak eltérő illetékességgel (azaz más és más területen), és nem tartoznak a főváros önkormányzati rendészeti szerve alárendeltségébe. E modell sajátosságaira, azaz az önkormányzati rendészeti rendszer széttagoltságára, az önkormányzati rendészeti szervek mellérendeltségére, az egységes szabályozás hiányára vagy nem megfelelő mélységére, az egységes jogalkalmazás, az egységes jogi iránymutatások hiányára vezethetők vissza azok az önkormányzati rendészeti szervek mindennapi működése során tetten érhető problémák, amelyeket a következő fejezet a sarokpontok megvilágításával, konkrét eseti példákon keresztül bemutat.

A kétszintű önkormányzati rendészeti struktúrából eredő, illetve azzal összefüggő gyakorlati problémák sarokpontjai

A fővárosi önkormányzati rendészeti rendszer kétszintűségéből eredő, illetve azzal kapcsolatos problémák elsődlegesen

- az önkormányzati rendészeti szervek nagy számára;
- az önkormányzati rendeletek eltérőségére;
- a kerületi önkormányzatok közbiztonságot érintő koncepcióinak, törekvéseinek különbözőségére;
- bizonyos kérdések egységes jogi szabályozásának hiányára, az önkormányzati rendészeti szervek működését érintő, magasabb szintű jogi szabályozás nem megfelelő mélységére, a jogszabályok hibáira, ellentmondásosságára, adott témakört szabályozó egyes jogszabályok közötti koherenzavarokra;
- az egységes jogi iránymutatások hiányára, adott témában kiadott állásfoglalások ellentmondásosságára, azok időnként előforduló normaszöveg-ellenességére;
- a törvényességi felügyelet részbeni hiányára;

¹¹ Christján (2018c) [69].

- a törvényességi felügyeleti vagy panaszvizsgálati jogkört gyakorló, illetve a közterület-felügyelet által kezdeményezett eljárásokat lefolytató szervek joggyakorlatának eltérőségére, következtelenségére vezethetők vissza, és kihatnak a rendészeti szervek működésének számos kérdésére.

Az önkormányzati rendészeti szervek nagy száma, mellérendeltsége, a fővárosi önkormányzati rendészet széttagoltsága

A fővárosban huszonhárom kerületi önkormányzati és egy fővárosi önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó közterület-felügyeleti szerv működik, amelyek önálló jogállásúak, egymással, illetve a Fővárosi Önkormányzat rendészeti szervével mellérendeltségi viszonyban állnak. A szervek nagy száma önmagában magában hordozza az eltérő gyakorlatok kialakulásának veszélyét. A közterület-felügyelet hatáskörét a törvényi szintű jogszabályok teljeskörűen meghatározzák, azonban a működésnek, a feladatok ellátásának számos olyan részletkérdése van, ahol az egymástól eltérő szándék vagy jogértelmezés különböző gyakorlatot eredményez.

Lássunk példát arra, mit eredményezhet az eltérő szándék, gyakorlat egy olyan kérdésben, amelyben nincs valamennyi önkormányzati rendészeti szerve kiterjedő egységes magasabb szintű jogi szabályozás.

A közterület-felügyelők formaruházatának szabályairól a belügyminiszter, a rendészeti feladatokat ellátó személyek, valamint a fegyveres biztonsági őrök ruházati ellátására vonatkozó részletes szabályokról szóló 70/2012. (XII. 14.) BM rendeletben rendelkezett. Ennek köszönhetően a közterület-felügyelők formaruházata egységesen meghatározott, bár egyes elemek (például sapka) tekintetében vagylagos kötelezettséget állapít meg, többféle ruházati elem viselését is lehetővé teszi, ezek között a döntést a munkáltatói jogkör gyakorlójára bízta. Így találkozhatunk pilotka, usánka, barett- vagy baseballsapkát viselő önkormányzati rendészekkel. Nincs ugyanakkor egységes szabályozás az önkormányzati rendészeti szervek szolgálati gépjárműveinek külső jellegére vonatkozóan, így kerületenként különböző színű, eltérő feliratokat és mintázatot magukon viselő önkormányzati rendészeti szolgálati gépjárműveket láthatunk. Álláspontom szerint elengedhetetlen az egységes megjelenés. Egyrészt, mert a jogbiztonság elve sérülhet, ha az állampolgár számára nem egyszerűen beazonosítható a közterület-felügyelet (ugyanúgy, mint egy rendőrautó esetében a rendőrség). Másrészt, az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét erősíti egy egyenruhás vagy formaruhát viselő hatósági személy jelenléte, vagy egy rendészeti jellegű gépjármű elhaladása. Ha az önkormányzati rendészeti szerv szolgálati gépjárművének nincs meg a külső jellege, vagy az nem egyértelműen beazonosítható, az emberek biztonságérzetét nem egyformán javítja.

Az önkormányzati rendeletalkotás szabadsága, a helyi rendeletek eltérőségéből eredő problémák

A Főváros Közgyűlését és a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületét egyaránt megilleti a helyi rendeletalkotás joga. Már az Ötv. is kimondta, az önkormányzat képviselő testülete rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A jogszabályi hierarchiában a Fővárosi Közgyűlés önkormányzati rendelete magasabb szinten áll, így azzal a kerületi önkormányzatok rendeletei nem lehetnek ellentétesek. Ha törvény vagy kormányrendelet rendeletalkotási felhatalmazást ad a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületének, előfordulhat, hogy – amennyiben a rendeletalkotás lehetőség és nem kötelezettség – egyes kerületekben születik helyi rendelet, míg máshol nem, illetve a rendeleteket különféle normatartalommal hirdetik ki.

A leginkább ide kívánczó példa a kerületi önkormányzatok képviselő-testületeinek a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről való rendeletalkotási jogosultsága, amelyet az Möt. biztosított.¹² A legtöbb kerület élt e lehetőséggel, a helyi rendelettel megállapított szabálysértési tényállások 2012. április 15. napjáig megtörtént hatályon kívül helyezését követően, ám adott volt a jogi lehetőség arra is, hogy ezt ne tegyék. A tényállások meghatározásának egy gátja volt: nem lehetett a helyi rendeleti szabályozás körébe vonni azon cselekményeket, amelyek szabálysértést vagy bűncselekményt valósítanak meg. Azok a nem kívánatos magatartások, amelyek nem estek ebbe a körbe, a fent említett jogalapon kriminalizálhatók voltak. Mód nyílt tehát olyan helyzet kialakulására, hogy amit Budapest egyik kerületében szabad, azt egy másik kerületében tilos. Szélsőséesebb esetben, amit az utca egyik oldalán megtehetünk, azt a másik oldalon, vagy egy sarokkal odébb szankcionálja a közterület-felügyelő. Ez az állampolgároknak, akik jellemzően nem kizárólag egy kerületen belül fordulnak meg, okkal kelt bizonytalanságot.

Számos önkormányzat tilalmazza a szóban forgó tárgykörben alkotott helyi rendeletében a közterületi zöldfelületek parkolási célú igénybevétele, az oda gépjárművel történő behajtást. Noha az ilyen tiltó norma életszerű, a zöldfelületekre parkolástól saját meggyőződésből tartózkodni illene, a jog világában egy magatartás akkor tilos, ha jogszabály tiltja. Ezért problémát okoz és jogbizonytalanságot kelt, hogy egyes kerületekben helyi rendelet alapján tiltott a zöldfelületre történő behajtás vagy várakozás, míg más városrészekben – ahol nincs a tárgyban helyi rendelet, vagy az nem tilalmazza – megengedett. Bár jogilag nem elfogadható az a magyarázat, hogy a gépjárművezető nem tudott az adott kerületben érvényben lévő tilalomról, emberileg mégis érthető, hogy nehéz minden budapesti lakosnak tisztában lenni a kerületi önkormányzatok heterogén rendeleteivel, így azzal, hogy egy adott cselekmény mely városrészben megengedett, és melyben nem. Ha egységes, legalább az egész fővárosra kiterjedő területi

¹² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 143. § (4) bekezdés d) pont. *Magyar Közlöny*, 161. sz. 39471.

hatályú jogszabály rendezné a kérdést, az állampolgárok szemében a jogbiztonság érzése erősebb lehetne.

A közterületi zöldfelületre gépjárművel behajtás és parkolás csak egy példa a kerületenként eltérő helyi szabályozásból eredő problémákra, amelyek orvoslása a rendeletalkotás főváros hatáskörébe utalása útján lehetséges. A jogbiztonság érvényesülése szempontjából ez jobb volna, azonban felsorakoztathatók ellenérvek, mindenképp a helyi sajátosságok figyelembevétele, illetve a helyi közakarat, amelyek térben és időben eltérőek lehetnek.

Nézzünk egy olyan példát, amikor a fővárosnak van adott kérdésben rendeletalkotási felhatalmazása. A szabálysértési törvény 2018. október 14. napjáig hatályos normaszövege szerint az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértésnek minősült, ha adott helyen az önkormányzat képviselő-testülete helyi rendelettel tilalmazza. A tiltott helyek helyi rendelettel történő kijelölésére a Fővárosi Közgyűlés rendelkezett rendeletalkotási felhatalmazással, a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testülete azonban kezdeményezési jogot kapott.¹³ A főváros saját rendeletalkotási jogán kriminalizált bizonyos területeket, azon túl a kerületek kezdeményezésére a közgyűlés kijelölte a tilalmazott helyeket.

A következő egy hasonló a probléma az előbb említett kérdésben vázolthoz. Jogbizonytalanságot keltő, hogy egyes kerületekben csak a közgyűlés által a főváros teljes területén kriminalizált helyeken, más városrészekben máshol is tiltott volt – így szabálysértést valósított meg – az életvitelszerű közterületen tartózkodás. A jogalkotó ezt a kérdést törvénymódosítással rendezte, 2018. október 15-étől az ország valamennyi közterületén szabálysértésnek minősül, ha ott valaki életvitelszerűen tartózkodik.

Egységes jogalkalmazás, egységes jogértelmezés hiánya összefüggésben az önkormányzati rendészeti feladatellátást szabályozó normák hibáival és a jogi iránymutatások elégtelenségével

A fővárosi közterület-felügyeleti rendszer működésével kapcsolatban talán a legsúlyosabb probléma forrása, hogy az önkormányzati rendészeti feladatellátást szabályozó jogszabályok egyes kérdések tekintetében nem egyértelműek, többféle értelmezésre adnak okot, egymással gyakran nem harmonizálnak. A legtöbb esetben sem az önkormányzati rendészeti szervek felett törvényességi felügyeletet ellátó rendőrség, sem a jogalkotásért felelős központi közigazgatási szervek nem bocsátanak ki olyan egységes jogértelmezést magában foglaló elvi állásfoglalást – még akkut problémás kérdésekben sem –, amelyek követésével a közterület-felügyelet mint jogalkalmazók egységesen járhatnának el. Ezzel szemben a jellemző az, hogy a fővárosban működő közterület-felügyelet saját jogértelmezésük alapján alakítják gyakorlatukat. Ez alapvetően nem is lenne baj, hiszen a jogalkalmazónak folyamatosan értelmeznie kell a jog-

¹³ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 179/A. § (3) bekezdés. *Magyar Közlöny*, 165. sz. 68431.

szabályokat az előtte felmerülő ügyekben, azonban napjainkban számos olyan kérdés merül fel a közterület-felügyeletek mindennapi tevékenysége során, amelyeket érintő jogszabályok nem felelnek meg az egyértelműség és a normavilágosság követelményének, a kérdést érintő több jogszabály nincs összhangban egymással. Sok példa adódik arra is, hogy a közterület-felügyelet által kezdeményezett eljárásokban születő döntések –, amelyek jogforrásul szolgálnak az önkormányzati rendészet számára – egymásnak ellentmondóak vagy normaszöveg-ellenesek. Mindezek oda vezetnek, hogy az önkormányzati rendészeti szervek különböző jogi álláspontokat alakítanak ki ugyanazon kérdésekben, amely szintén a jogbiztonság ellen hat.¹⁴

Hangsúlyozni kívánom, jelen tanulmánynak nem célja jogértelmezési vitákat eldönteni, az ellentétes jogi álláspontok közül a helyesnek véltre rámutatni, a vitában álló felek között igazságot tenni. Céлом annak érzékeltetése – konkrét kérdések, esetek vázolásán keresztül – hogy milyen jogértelmezési különbségek adódnak a főváros önkormányzati rendészeti szervei között, illetve az önkormányzati rendészeti szervek és más állami szervek között, amelyek rávilágítanak a legalább fővárosi szinten egységes gyakorlat szükségességére, az egységes jogértelmezés elengedhetetlenségére.

Üzemképtelen járművek közterületről elszállítással történő eltávolítása körül kialakult jogértelmezési különbségek

Szakmai vita bontakozott ki a fővárosban működő önkormányzati rendészeti szervek között, hogy a közterületen elhagyott, hulladékká vált járművek mely körét ölelheti fel a közterület-felügyelet azon jogköre, hogy a járművet előzetes értesítés után a közterületről elszállítsa.

A Kftv. 20. § (2) bekezdése szerint a közterület-felügyelő a helyi közúton közterület-használati engedély nélkül tárolt, *hatósági jelzéssel nem rendelkező* azon járművön, amely a közúti forgalomban csak ilyen jelzéssel vehet részt, értesítést helyez el, amely tartalmazza az elszállításra történő figyelmeztetést. A 20. § (3) bekezdése értelmében a felügyelő az értesítés elhelyezésétől számított 10 napot követően az érintett járművet elszállítással eltávolíthatja.¹⁵

A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet rögzíti a gépjárművön megjelenített hatósági jelzések körét. 2015. december 31. napjáig ilyen volt a gépjármű műszaki érvényességét igazoló érvényesítő címke is. 2016. január 1-jével módosult a kormányrendelet, a jogszabályváltozás megszüntette a műszaki érvényességet igazoló érvényesítő címkét, ilyet az azóta levizsgáztatott járművek már nem kapnak.

Fentiekre tekintettel felmerült a kérdés, hogy megmaradt-e a jogalap a rendszám-mal felszerelt, de lejárt műszaki érvényességű gépjárművek előzetes értesítés utáni el-

¹⁴ Bacsárdi–Christián (2018) 68.

¹⁵ 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről 20. § (2)-(3) bekezdés. 3455.

szállítással való eltávolítására, vagy ennek lehetősége a rendszám nélküli gépjárművekre szűkölt.

A fővárosban működő önkormányzati rendészeti szervek eltérő jogi álláspontokra helyezkedtek. Több kerület közterület-felügyelete úgy vélekedett, hogy mivel a Kftv. 20. § (3) bekezdése alapján a közterület-felügyelet csak a hatósági jelzés nélkül elhelyezett járművet távolíthatja el a közterületről, és a műszaki érvényességet igazoló érvényesítő címke, mint hatósági jelzés 2016. január 1-jétől megszűnt, a lejárt műszaki érvényességű, rendszám táblával felszerelt gépjárművek már nem tekinthetők hatósági jelzés nélkülinek, így kiértesítésükre és elszállításukra nincs jogalap.

Más közterület-felügyeleti szervek arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a rendszámmal felszerelt, de műszaki érvényességgel nem rendelkező, vagy a forgalomból kivont járművek jogi értelemben továbbra is üzemképtelenek, a közúti közlekedésben való részvétel feltételeivel nem rendelkeznek. Ezért, ha meg tudja állapítani a közterület-felügyelő ennek tényét, a jármű előzetes értesítést követően elszállítással eltávolítható. A forgalomból kivont gépjármű esetében a közlekedési igazgatási hatóság a jármű hatósági jelzését (rendszám tábláját) bevonta, az üzembentartót annak leadására kötelezte, ezért jogilag a rendszám tábla nem létező, illetve nem lehetne a gépjárművön felszerelve.

Előbbi állásponton lévő közterület-felügyeletek rámutattak, hogy a közterület-felügyelet nem jogosult intézkedéstől függetlenül adatlekérést végezni a gépjármű-nyilvántartásból konkrét, folyamatban lévő intézkedés során, vagy azt követően, az intézkedéssel összefüggésben, a jogszabályban meghatározott esetekben teheti ezt meg), ennél fogva a közterület-felügyelő jogszerű eljárása során nem juthat ezen információk birtokába. A közterület-felügyelő mindig a tényszerű állapotot értékelheti, így csak a hatósági jelzés hiányának tényszerűsége adhat jogalapot a jármű elszállításához vezető intézkedés megkezdésére. A felügyelőnek – illetve a közterület-felügyeletnek – nincs hatásköre vizsgálni, milyen okból vagy milyen jogalapon van rendszám tábla a járművön (ugyanígy azt sem, hogy milyen okból nincs).

A vázolt jogértelmezési különbségek azt eredményezték, hogy egyes városrészekben továbbra is elszállítják a lejárt műszaki érvényességű, de rendszám táblával felszerelt gépjárműveket, máshol csak a rendszám nélkülieket érintően foganatosít ilyen intézkedést a közterület-felügyelet. A problémát, amely arra vezetett, hogy a kerületek önkormányzati rendészeti szervei különböző jogi álláspontokra helyezkedtek a szóban forgó kérdésben, a témát érintő jogszabályi rendelkezések inkohereanciája, a normavilágosság hiánya generálta.

Közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések technikai eszköz felvétele alapján történő szankcionálása a közterület-felügyeletek által

A tavalyi évben sok vitát váltott ki a közterület-felügyeletek körül a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések technikai eszköz igénybevételével történő szankcio-

nálása. E témát azért tartom ide illő, jó példának, mert – állami vezetőktől elhangzott nyilatkozatok szerint is – nem kevesebb, mint hét, egymással nem harmonizáló jogszabály inkohereciája, a jogi környezet többféle értelmezhetősége teremtette azt a helyzetet, hogy az önkormányzati rendészeti szervek eltérő jogi álláspontra helyezkedjenek. Egyes közterület-felügyelet a jogszabályi környezetből azt a következtetést vonták le, hogy jogszerűen módjuk van az intézkedési hatáskörükbe tartozó közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések technikai eszközzel történő észlelése esetén távolléti közigazgatási bírság kiszabására, a bírság befizetésére vonatkozó felhívás gépjármű-üzembentartó lakcímére postai úton történő megküldésével. Több közterület-felügyelet – vidéken is – ezt a gyakorlatot követte éveken keresztül, más felügyelet elzárkóztak az ilyen intézkedésektől.

A téma azért is érdemel említést, mert az emlékezetes vita kirobbanása után az önkormányzati rendészeti szervek felett törvényességi felügyeletet gyakorló rendőrség is megszólalt. Az Országos Rendőr-főkapitányság közleményében úgy foglalt állást, hogy *a közterület-felügyelet által használt kamerák nem felelnek meg a külön jogszabály¹⁶ által támasztott követelményeknek, a felvett jármű üzemmentartójának objektív felelőssége alapján történő bírságkiszabás kizárt. Ez az állásfoglalás nem volt egyértelműen értelmezhető, sokkal inkább további kérdéseket generált, nem adott magyarázatot a gyakorlat jogszerűtlenségére. Ennek okán azért, mert az idézett mondat nem szól másról, mint az üzemmentartói objektív felelősség érvényesítéséről, illetve érvényesíthetőségéről. A közterület-felügyelet azonban nem üzemmentartói objektív felelősséget érvényesít, nem az üzemmentartót bírságolja meg objektív felelőssége alapján. Az elkövetett szabályszegés miatt szab ki közigazgatási bírságot a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: Kkt.) 20. § (1) bekezdés kg) pontjában foglalt intézkedési hatásköre gyakorlásával, amelynek befizetésére vonatkozó felhívást az érintett gépjármű üzemmentartója részére küldi meg a Kkt. 20. § (4b) bekezdése értelmében.¹⁷ Ez nem az üzemmentartói objektív felelősség alapján történő bírságkiszabás, amelyet alátámaszt, hogy a be nem fizetett távolléti közigazgatási bírságok nyomán indult közigazgatási hatósági eljárásokban a rendőrség vétkességi felelősség alapján járt el. Fentiek figyelembevételével, az, hogy a külön jogszabályban meghatározott feltételeknek meg nem felelő kamerák felvételei alapján nem lehet objektív felelősséget érvényesíteni, nem ad választ arra a kérdésre, hogy a közterület-felügyelet kiszabhat-e az általa használt technikai eszközzel észlelt szabályszegés miatt távolléti közigazgatási bírságot.*

Egy fogalommal célszerű behatóbban foglalkozni, amely jelen témával kapcsolatban is felmerült. Ez a távollét kérdése, amelynek kétféle értelmezésével is találkozhatunk a jogalkalmazói gyakorlatban.

A jogalkotó mind a szabálysértések, mind a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések esetén lehetőséget biztosít a távolléti bírságolásra, amidőn a Szabstv.,

¹⁶ 18/2008. (IV.30.) GKM rendelet a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvételt készítő eszközre vonatkozó követelményekről. *Magyar Közlöny*, 69. sz. 4052.

¹⁷ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről 20. § (4b) bekezdés. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=9588.348704#foot1 (2018. 11. 27.).

illetve a Kkt. előírásai között kimondja, hogy a szabálysértési helyszíni bírság, illetve a közigazgatási bírság a gépjárművezető távollétében kiszabható. Vizsgáljuk meg, pontosan mit jelent a *gépjárművezető távollétében* kifejezés. Mindenekelőtt az az eset jut eszünkbe, amikor egy szabálysértést vagy közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegést megvalósítónak leállított gépjárművet észlel a közterület-felügyelő (vagy a rendőr), amelynek vezetője nincs a helyszínen, nincs a járműnél, azaz távol van. Ez is igaz. Érdekes azonban átgondolni, kizárólag ez az eset az, amikor távollétről beszélhetünk? Biztos, hogy a távollét a gépjárművezető és a helyszín viszonylatában értelmezendő? Több önkormányzati rendészeti szerv megfogalmazta azon álláspontját, hogy a távollét fogalma nem a gépjárművezető és a helyszín, hanem a gépjárművezető és az intézkedő viszonylatában értelmezendő, tehát a gépjárművezetőnek nem a helyszíntől, hanem az intézkedőtől kell távol lennie. Ebbe beletartozik értelemszerűen a fentebb vázolt eset is, amikor az intézkedő a deliktum helyszínén van, a gépjárművezető azonban nincs, és ezért az intézkedő a távolléti helyszíni bírság vagy a távolléti közigazgatási bírság kiszabásáról szóló tájékoztatót a gépjármű szélvédőjén hátrahagyja. De utóbbi fogalomértelmezésnek az is megfelel, amikor a gépjárművezető a szabályszegés pillanatában a helyszínen van, az intézkedő nincs, és a deliktumot a kameraközpont figyelőszobájában észleli a technikai eszköz által közvetített képfelvételen. Ekkor is távollét áll fenn a gépjárművezető és az intézkedő viszonylatában. Vélekedésem szerint ez utóbbi álláspont is elfogadható.

E kérdés is rávilágított, milyen kiemelt jelentősége van a jogszabályokban a fogalomértelmezéseknek. Ha jogszabály pontosan meghatározná a távollét fogalmát, esetköreit, elkerülhető lenne, hogy a jogalkalmazók annak eltérő értelmezést adjanak.

Az önkormányzati rendészek kényszerítő eszközökkel való felszerelésével kapcsolatos jogértelmezési különbségek

A 2013. január 1-jétől hatályos Erfesztv. megalapozza az önkormányzati rendészet kényszerítő eszközviselését. A törvény 21. § (1) bekezdése alapján a *közterület-felügyelő*

- az intézkedés kikényszerítése céljából vegyi eszközt;
- kizárólag önvédelmi célból szolgálati kutyát, valamint rendőrbotot;
- előállításnak ellenszegülő személy támadásának, valamint szökésének megakadályozása érdekében bilincset tarthat magánál.¹⁸

Az önkormányzati rendészeti szervek a fenti rendelkezést nem egységesen értelmezték az Erfesztv. hatálybalépésekor, amelyből eredően az a helyzet állt elő, hogy egyes kerületekben felszerelték a közterület-felügyelőket a kényszerítő eszközökkel,

¹⁸ 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról 21.§ (1) bekezdés. *Magyar Közlöny*, 98. sz. 14215.

akik viselik is azokat, más kerületek nem rendszeresítették a kényszerítő eszközöket, míg van olyan önkormányzati rendészeti szerv is a fővárosban, ahol beszerezték az eszközöket, azonban azt a közterület-felügyelők nem hordják. Nézzük, mi okozta a jogértelmezési különbséget, amely a fenti helyzet kialakulásához és eltérő gyakorlat követéséhez vezetett.

A véleménykülönbség az Erfesztv. idézett rendelkezésének *tarthat magánál* kifejezése körül alakult ki. Egyes álláspontok szerint ez azt jelentette, hogy a kényszerítő eszközök viselése fakultatív, a törvény megengedi, hogy a közterület-felügyelő a felsorolt eszközöket magánál tartsa szolgálat ellátása során, de nem teszi kötelezővé. Különösen egyes önkormányzati vezetők számára volt szimpatikus a jogszabályi rendelkezés ilyen módon történő értelmezése, mert tartottak attól, hogy az önkormányzatra rossz fényt vet, ha az amúgy sem kedvelt közterület-felügyelők rendőrbottal, bilincessel, gázspray-vel övükön, farkaskutyával oldalukon vonulnak az utcán, ez „rendőrállami” hatást kelt.

Később a témában megszólaltak elismert rendészeti szakemberek és jogászok, akik rámutattak, a törvény normaszövegében a *tarthat magánál* kifejezés nem azt jelenti, hogy a kényszerítő eszközök viselése fakultatív. Ellenkezőleg, az eszközök viselése kötelező, a *tarthat magánál* megfogalmazás azt kifejezendő került a normaszövegbe, hogy a felügyelő a taxatív törvényi felsorolásban szereplő eszközöket tarthatja magánál és használhatja az ott meghatározott célból, egyebet nem. Így nem lehet a szolgálatot teljesítő közterület-felügyelőnél például „viperabot”, lőfegyver, elektromos sokkoló vagy szűrő-vágó eszköz. A kényszerítő eszközökkel a közterület-felügyelőnek rendelkeznie kell, hiszen ahhoz, hogy a jogszabályokban előírt feladatait teljesítse, intézkedéseit foganatosítsa – és eredményesen befejezze –, rendelkeznie kell a kényszerítő eszközként nevesített tárgyakkal és azok alkalmazásának jogával törvényi keretek között.

Szükséges hangsúlyozni, a kényszerítő eszközre, az önkormányzati rendésznek saját élete és testi épsége védelme érdekében is szüksége lehet. Amennyiben a közterület-felügyelő az őt szolgálatteljesítés közben ért jogtalan támadás következtében, vagy a más, személyét és jogait közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárítása során, jogos védelmi helyzetben megsérül – tragikusabb esetben elhalálozik – és ez okozati összefüggésbe állítható azzal, hogy munkáltatója elmulasztotta őt felszerelni a testi épségének megvédéséhez szükséges eszközökkel, súlyos marasztalással záruló kártérítési pernek nézhet elébe a rendészeti szerv.

Az, hogy a közterület-felügyelők kényszerítő eszközöket viselnek – és azokat a törvényben meghatározott helyzetekben használják – semmiképp sem tekinthető a békés, szabálytisztelő lakosság vegzálásának vagy szükségtelen karhatalmi erődemonstrációnak. A kényszerítő eszközök rendszeresítésének hatása sokkal inkább pozitív lehet. Az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét növeli, ha azt láthatják, hogy formaruhát viselő, támadás elhárítására alkalmas eszközökkel felszerelt rendészek vannak jelen a közterületen, akik a lakosság nyugalma jelentősebb mértékben zavaró, biztonságérzetét hátrányosan befolyásoló, antiszociális magatartásokkal szemben is fel tudnak lépni, és meg tudják az embereket védeni.

Függetlenül attól, hogy melyik álláspontot fogadjuk el vagy tartjuk megmagyarázhatóbbnak, látnunk kell, hogy ismét egy többféle értelmezésre lehetőséget adó jogszabályi előírás eredményezett véleménykülönbséget a fővárosi kerületek önkormányzati rendészeti szervei között, amely elkerülhető lett volna pontosabb normaszövegezéssel vagy megfelelő jogi iránymutatással.

Egyéb problémák, az egységesebb közterület-felügyeleti feladatellátást segítő felvetések

Előzőeken túl számos olyan kisebb-nagyobb problémát lehet említeni, amelyek a fővárosban működő önkormányzati rendészeti szervek közötti eltéréseket eredményeznek.

Egységes módszertan, szakképzés, törvényességi felügyelet hiánya

Lehet-e problémaforrás a közterület-felügyeleti feladatellátás szervezeti megoldásainak eltérése? A Kftv. szerint a közterület-felügyelet működhet önálló költségvetési szervként, a polgármesteri hivatal vagy egyéb költségvetési szerv belső szervezeti egységként. Álláspontom szerint az önmagában nem okozhat problémát, hogy egyes kerületekben önálló szerv, máshol belső szervezeti egység a közterület-felügyelet. A közterület-felügyelők az intézkedési jogkörök címzettjei, e tekintetben a szervezeti forma nem lehet befolyásoló tényező. Az önálló szervei működés nagyobb vezetői önállóságot biztosít, a polgármesteri hivatali keretben való működés viszont a jegyző közvetlen irányítási és ellenőrzési jogát alapozza meg. Előbbi esetben a pénzügyi működés egyszerűbb, a zökkenőmentes feladatellátást ez jobban elősegíti, de jelentősen nagyobb munkaterhet ró az apparátusra.

A Kftv., illetve az Erfesztv. megalapozza a közterület-felügyelet, illetve önkormányzati rendészeti szerv létrehozását, azonban a megalakítás és a hatékony működtetés egységes módszertana hiányzik, amely magában hordozza a szervek és a működés közötti különbségek veszélyét. Ha a törvényekben és egyéb jogszabályokban foglalt, a szervezeti formára, működés alapvető kérdéseire, illetve a feladat- és hatáskörökre vonatkozó előírásokon túl lenne egy kidolgozott szakmai anyag, amely felölelné a közterület-felügyeleti működés valamennyi kérdését, és közterület-felügyeleti szerv létrehozása, esetleges újjászervezése, átalakítása, illetve a mindennapi működés során valamennyi szervnél, önkormányzatnál ezt követnék, egységes forma, megjelenés és feladatellátás lehetősége teremthetné meg. Természetesen elengedhetetlen lenne a módszertan folyamatos felülvizsgálata és aktualizálása, hiszen mint látjuk, a jogszabályi környezet folyamatosan változik.¹⁹

¹⁹ Christián-Bacsárdi (2017) 27–38.

Fentiekkel összefügg az egységes, integrált rendészeti szakképzés, vezetői képzés, továbbképzés hiánya. A közterület-felügyeleti szervek vezetői ugyan rendelkeznek szakirányú felsőfokú végzettséggel, azonban a folyamatosan változó jogi környezet, a feladatkörök bővülése, a rendészeti szervekkel szemben támasztott fokozódó elvárások újabb és újabb kihívások elé állítják a közterület-felügyeletet és vezetőit. Bármilyen változás, új feladat megjelenése magában hordozza, hogy az önkormányzati rendészeti szervek nem azonosan szervezik meg és hajtják azt végre, különösen, ha nem kapnak valamennyien egységes iránymutatást, felkészítést. Szükség lenne tehát rendszeres és egységes ismeretanyagban alapuló vezetői továbbképzésre. Kérdés csupán az, hogy kik tartanák az oktatásokat? A szakmában leginkább elismert közterület-felügyeleti vezetők? A rendőrség? Esetleg a rendészettudomány képviselői? Vagy a rendészet témakörét érintő jogalkotásért felelős tárca szakemberei? Mind a négy alternatíva mellett felsorakoztathatók érvek és ellenérvek.

Szorosan kapcsolódik az eddigiekhez a közterület-felügyeletet feletti törvényességi ellenőrzés részbeni hiánya. A közterület-felügyelet működésének törvényességi felügyelete alapvetően a rendőrség feladata, azonban a jogalkotó csak részjogosítványokat állapított meg a rendőrség részére, amelyek törvényességi felügyeleti jellegűek. Ilyen a jogsértő vagy jogos érdeket sértő közterület-felügyelői intézkedés elleni, a kényszerítő eszközhasználat, a kerékbilincs-alkalmazás vagy a gépjármű-elszállítás miatt benyújtható panasz (amelyet a rendőrség közigazgatási hatósági eljárásban vizsgál).²⁰ Tágabb értelemben itt kell megemlíteni, hogy a rendőrség folytatja le azokat a szabálysértési és közigazgatási hatósági eljárásokat, amelyek a közterület-felügyelet feljelentése, illetve kezdeményezése alapján indulnak. Ezek szintén jogorvoslati jelleget hordoznak magukban, hiszen a rendőrhatalom eljárását megszüntető döntéssel reparálni tudja a jogalapot nélkülöző közterület-felügyelői intézkedést. Ha helytelen vagy jogszabálysértő gyakorlatot észlel az eljárások során, felszólalással él a felügyelet vezetője felé, rámutatva a helyes gyakorlatra, jogértelmezésre. Nincs azonban olyan jogi szabályozás, amelynek értelmében a rendőrség átfogó, klasszikus törvényességi felügyeletet vagy törvényességi ellenőrzést gyakorolna a közterület-felügyeletet felett (mint a kormányhivatalok a helyi önkormányzatok esetében).

Az Erfeszvtv. 24. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a közterület-felügyelet a működési területén illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal – a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük szakmai felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében – írásbeli együttműködési megállapodást köt.²¹ A rendőrség e megállapodás alapján látja el az önkormányzati rendészeti szervek szakmai felügyeletét, amelynek terjedelméről, részletkérdéseiről e kontraktus rendelkezik.

Tapasztalataink szerint a rendőrségnek nincs kapacitása, hogy átfogó jelleggel törvényességi felügyeletet gyakoroljon az önkormányzati szervek felett. Sok helyen

²⁰ 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről. 26. 3456.

²¹ 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról 24. § (1) bekezdés. *Magyar Közlöny*, 98. sz. 14217.

a megállapodásban rögzített szakmai felügyeleti feladatok nem, vagy csak felületesen teljesülnek a rendőrség túlterheltsége miatt. Azonban ez kerületenként eltérő, egyes kerületek közterület-felügyeleti jobban, mások kevésbé számíthatnak a rendőrség szakmai segítségére, felügyeletére, amely kihat a szakirányú tevékenység minőségére. Komoly segítséget nyújtana, és az egységes jogalkalmazást segítené, ha megoldott lenne a közterület-felügyeleti rendszeres, átfogó, teljes körű törvényességi ellenőrzése, egy erre a célra létrehozott szerv létrehozásával, vagy rendőrségi szervezeti egység kialakításával.

Az önkormányzati rendészeti feladatok centralizációjának/ decentralizációjának kérdésköre

Örök kérdés a főváros közigazgatásában – így az önkormányzati rendészet terén is –, hogy a feladatok centralizáltak, fővárosi kézben valósuljanak-e meg, vagy a kerületeknek legyen lehetőségük arra, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően szervezzék meg a feladatellátást, alakítsák ki gyakorlatukat, természetesen a rájuk is irányadó jogszabályok követésével. Mindkettő mellett és ellen lehet érvelni, ugyanakkor nem kell kizárni annak lehetőségét sem, hogy feladatok egy része centralizáltan, más részük decentralizáltan kerüljön ellátásra. Lényegében ez jellemzi a mai fővárosi önkormányzati rendészeti rendszert.

Az Möt. korábban hivatkozott előírásai értelmében a kerület feladata az általános közterület-felügyeleti feladatok ellátása a tulajdonában álló közterületeken, míg a főváros a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és köztereken köteles erre. Lássuk be, nem ideális az a helyzet, ha az egyik utcában a főváros, a másik utcában a kerület közterület-felügyelője jogosult intézkedni, különösen, ha olyan szabálysértés miatt áll fenn intézkedést igénylő helyzet, amelynek sajátossága, hogy az elkövetés során mozogni tud az elkövető (például jogosulatlan közterületi értékesítés, szeszital közterületen történő fogyasztása vagy a köztisztasági szabálysértések egyes elkövetési magatartásai). Éppen ezért a legtöbb kerület élt azzal a lehetőséggel, hogy az önkormányzatok és rendészeti szerveik között kötött négyoldalú megállapodásban átvállalja a fővárosi területeken az általános közterület-felügyeleti feladatok ellátását. A főváros ebben rendszerint partner, esetleg néhány különösen frekventált övezetet, illetve olyan feladatokat tart magánál, amelyek fővárosi szinten hatékonyabban kezelhetők (például taxi szolgáltatással kapcsolatos ellenőrzések), a kerület kapacitását, erőforrásait meghaladják (például ebrendészet), vagy szervesen valamely fővárosi közszolgáltatáshoz kapcsolódnak (például a tömegközlekedési eszközök rendjének fenntartása vagy a tömegközlekedést akadályozó gépjárművek elszállítása).

Ezzel együtt is rámutat a mindennapi működés olyan anomáliákra, amely a kétszintűségekre vezethető vissza, és a feladatok centralizálásával vagy éppen decentralizálásával orvosolható lenne. A közterület-felügyeleti feladatok átadás-átvételéről és ellá-

tásáról szóló megállapodások szerint a taxi szolgáltatással kapcsolatos mindennemű ellenőrzési feladatot a FÖRI végez Budapest egész területén, ideértve a taxiállomások használatának ellenőrzését. Ennek megfelelően a taxi várakozóhelyek jogosulatlan elfoglalásával elkövetett szabálysértéseket is a FÖRI szankcionálja. Más közlekedési szabálysértések miatt az intézkedés azonban – mint általános közterület-felügyeleti feladat – a kerületi önkormányzati rendészeti szerv hatásköre. Képzelnék el azt a helyzetet, hogy adott egy parkoló, ahol taxi- és mozgáskorlátozottak gépjárművei részére fenntartott várakozóhelyek vannak kijelölve. Mindkettőt jogosulatlanul foglalja el gépjármű. Bejelentés érkezik a kerületi közterület-felügyelethez a szabálysértések miatt. A kerületi rendész a helyszínre vonul, a mozgáskorlátozottak gépjárművei részére fenntartott várakozóhelyet jogosulatlanul elfoglaló járművet érintően intézkedik, a taxi várakozóhelyen állóval szemben viszont nem, és közli a bejelentővel, hogy amiatt a főváros önkormányzati rendészeti szerve jogosult fellépni. S mindez fordítva is megtörténhet. Érthető a bejelentő azon reakciója, hogy irracionális ez a rend, szükség lenne az egységesítésre valamelyik irányban, amely a feladatok centralizálásával vagy decentralizálásával érhető el.

Az önkormányzati rendészet intézményesített működésének hiányzó jövőképe

Az önkormányzati rendészet egységességére és hatékony működésére rányomja a bélyegét, hogy a rendészeti vezetők nem látják az önkormányzati rendészet jövőképét, amely kellemetlen bizonytalanságot vált ki, közterület-felügyelőben, középvezetőben, intézményvezetőben egyaránt. Az önkormányzatok is kevésbé szándékoznak fejleszteni rendészeti szerveiket, mert időnként számukra ellentmondásos híreket hallanak a közterület-felügyeleti feladatellátás lehetséges irányairól. Ezt pedig a feladatellátás minősége sínyli meg, így közvetetten a lakosság.

A 2010-es évek elején tanúi voltunk az önkormányzati rendészet megerősödésének. A hatáskörök bővültek, a jogosítványok kiszélesedtek, a közterület-felügyelet valódi rendészeti szerv lett. Úgy lehetett érezni, a tendencia folytatódni fog, az utóbbi két-három évben azonban mintha megtorpanni – szélsőségesebb vélemények szerint megfordulni – látszana, attól pedig végképp távol kerültünk, hogy rendőrségi hatáskört kapjanak, azaz önkormányzati rendőrség legyen hazánkban.²² Időnként felröppennek álhírek, dezinformációk, amelyek szerint a rendőrség vagy a kormányhivatalok szervezetrendszerébe kerülhet be a közterület-felügyelet, sőt, kerületek összevonásáról, akár az önkormányzati rendszer megszüntetéséről is hallani. Mindezek tükrében érthető, hogy az önkormányzatok ódzkodnak a közterület-felügyelet fejlesztésére irányuló lépésektől, jelentős anyagi ráfordításoktól.

Nem feladata jelen tanulmánynak, hogy konkrét irányt mutasson az önkormányzati rendészeti szervek jövőjét illetően. Azonban szeretném hangsúlyozni, kiinduló

²² Christján (2018b) 21–27.

pontnak kell lennie, hogy közterülete az önkormányzatnak van, ennél fogva az önkormányzat feladata kell hogy legyen a közterületi rend fenntartása, a közterületek tisztaságának biztosítása, az önkormányzati rendeletek betartatása, amely célszerűen önkormányzati rendészeti szerv működtetésével – tehát az önkormányzat saját szerve által – érhető el.

Hogy jó megoldás-e 24 azonos hatáskörű önkormányzati rendészeti szerv mellérendelt működése, vagy célszerűbb lenne, ha egy rendészeti szerv látná el a fővárosban a közterület-felügyeleti feladatokat, abban sem kíván jelen tanulmány végső konklúziót felállítani. Emlékezni kell arra, hogy korábban így volt, és nem vált be, illetve egy idő után – különösen a feladatok számának megnövekedését, a hatáskörök bővülését követően – már nem működött hatékonyan, pontosan ezért változtatták meg, 2003-tól kezdődően valamennyi kerület vonatkozásában. Ezért a teljes közterület-felügyeleti feladatellátás fővároshoz történő centralizálásában aligha érdemes gondolkodni. Sokkal inkább az önkormányzati rendészeti szervek gyakorlatának egységesítését kell célként kitűzni, és ezt elősegítő lépéseket tenni, elsődlegesen a jogalkotás terén, egyértelmű, jól értelmezhető előírásokkal, helyes, érthető, és egységes jogi iránymutatásokkal. Nem véletlen, hogy egységes szervezet kialakulása irányába nem mozdult el a folyamat, még ha a szándék az eddigiekben is jelen volt a rendészeti feladatok egységesítésére.²³

Jelentős igazság van abban, hogy az egységesség hiánya miatt nem kellően erős a fővárosi kerületben működő önkormányzati rendészeti szervek érdekérvényesítő ereje, különösen a kormányzat irányába, nehezen tudják megteremteni az egységes fellépés lehetőségét. A heterogén jogértelmezések miatt leggyakrabban nem tudnak mind a huszonnégyen közös jogi álláspontra jutni. Szükség lenne egységes fellépésre, néhány jogszabályváltozás segítene abban, hogy az önkormányzati rendészeti szervek feladatellátását hatékonyabbá tegyük.²⁴

Itt érkezünk el egy kérdéshez, amely az önkormányzati rendészeti szervek érdekérvényesítésével is összefügg. Mint taglaltuk, törvény kötelezi a fővárosban az önkormányzatokat arra, hogy területükön ellássák a közterület-felügyeleti feladatokat, amelyet saját költségvetésünk keretén belül, központi finanszírozás nélkül kell megoldaniuk. Érdemes belegondolni, hogy ez milyen anyagi terhet ró az önkormányzatra. Állományt kell foglalkoztatni, a rendészeket ruházni, kényszerítő eszközökkel felszerelni, telephelyet fenntartani, rezsiköltséget fizetni, gépjárművet üzemeltetni, a közterület-felügyeleti munkát támogató rendszert működtetni, irodaszereket, számítógépeket beszerezni, hogy csak néhány fontos dolgot említsek a teljesség igénye nélkül. Átgondolást igényel, helyes-e, hogy mindezt elvárjuk az önkormányzattól, ugyanakkor a kivetett szabálysértési helyszíni bírságokból származó bevételek az teljes egészében a központi költségvetés kasszájába vándorolnak.²⁵ Talán jobb volna valamiféle százalékos megosztás, ellentételezendő az önkormányzatok ráfordításait. A helyi szervek

²³ Kökényesi (2008)

²⁴ Christián-Bacsárdi (2017)

²⁵ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 141. § (1) bekezdés. *Magyar Közlöny*, 2. sz. 351.

pénzügyi helyzete a közterület-felügyeleti működésre is rányomja bélyegét, ezért a kerületek között a közterületek rendjének biztosítására fordított rendészeti erők tekintetében is különbség van. Bár a helyi sajátosságok tagadhatatlanul jelentőséggel bírnak, nem biztos, hogy jó, hogy az egyik kerület tíz, míg a másik hetven fős önkormányzati rendészetet tart fenn.²⁶

Összefoglalás

Mint ahogy az a tanulmányban több helyen is elhangzott, célom és feladatomban a főváros kétszintű önkormányzati struktúrájából – és a kétszintű fővárosi közterület-felügyeleti rendszerből – eredő problémák, problémaforrások bemutatása volt, konkrét kérdések és gyakorlati példák vázolásával.

A fővárosban működő önkormányzati szervek gyakorlata számos ponton eltérő, amely kétségtelenül nem helyes. Azonban, véleményem szerint ez nem a rendészeti szervek hibája. Az eltérő gyakorlatok kialakulására a közterület-felügyeleti feladatellátást érintő jogszabályi környezet nem megfelelése teremt lehetőséget, ennek okai a jogi szabályozásban tetten érhető hézagok, elégtelenségek, ellentmondások, egyes jogszabályi rendelkezések többféleképp történő értelmezhetősége, adott kérdések szabályozásának széttagoltsága, az adott kérdést érintő jogi normák inkohereciája, a jogszabályok folyamatos változása, továbbá az egységes, jól érthető jogi iránymutatások hiánya.

Fentiek figyelembevételével, a felvetett problémák jogszabály-korrekciókkal, világos jogi iránymutatásokkal történő orvoslása elengedhetetlen, az egységes jogalkalmazási gyakorlat elősegítésére alkalmas lépések indokoltak. Szükség lenne az önkormányzati rendészeti szervek átfogó szakmai-törvényességi felügyeletére, egységes szakképzés és vezetői képzés, továbbképzés meghonosítására. A rendészeti szervek egységes, jog- és szakszerű, hatékony munkavégzése mindannyiunk, az egész főváros és Magyarország lakosságának érdeke.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bacsárdi József (2017): A hazai és a szlovák önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XIX. Forrás: www.pecshor.hu/periodika/XIX/bacsardi.pdf (2018. 12. 10.)
- Bacsárdi József – Christián László (2018): *Önkormányzati rendészet. A Helyi rendészeti együttműködés című tantárgy egyetemi tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Christián László – Bacsárdi József (2017): Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet?. In Christián László szerk.: *Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Christián László (2018a): A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 1. sz. 33–61. Forrás: <https://ijoten.hu/uploads/rendeszeti-szervek.pdf> (2018. 12. 10.)

²⁶ Bacsárdi (2017) 125–126.

- Christián László (2018b): A távolodó önkormányzati rendőrség. In Finszter Géza – Korinek László – Végh Zsuzsanna szerk.: *Ünnepi kötet a 70. éves Dános Valér 70. tiszteletére*. Budapest, Belügyminisztérium.
- Christián László (2018c): „Rendészeti szervek”. In Jakab András – Fekete Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. 09. 21. Forrás: <https://ijoten.hu/uploads/rendeszeti-szervek.pdf> (2018. 12. 10.)
- Ivancsics Imre (1999): A helyi önkormányzás közvetett módja. In Fogarasi József szerk.: *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 67–105.
- Tiba Zsolt (1999): A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok – mint települési önkormányzatok – néhány sajátossága. In Fogarasi József szerk.: *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 218–233.

Internetes források

- Kökényesi József (2008): *Az önkormányzati rendészet a magyar közigazgatásban*. Forrás: <https://docplayer.hu/16307888-Dr-kokenyesi-jozsef-az-onkormanyzati-rendeszet-nehany-kerdesebudapest-2008.html> (2018. 11. 07.)
- Pálné Kovács Ilona (é. n.): A magyar területi közigazgatás története. In Pálné Kovács Ilona – Tuka Ágnes – Schmidt Andrea – Vadál Ildikó – Kákai László: *Regionalizmus és területi kormányzás*. PTE-BTK Politikai Tudományok Tanszék. Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch01s09.html (2018. 11. 26.)

Jogforrások

- 18/2008. (IV.30.) GKM rendelet a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvett készítő eszközre vonatkozó követelményekről. *Magyar Közlöny*, 69. sz.
1950. évi I. törvény a tanácsokról.
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=9588.348704#foot1 (2018. 11. 27.)
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000065.TV> (2018. 11. 27.)
1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99100024.TV&txtreferer=99200080.TV> (2018. 11. 27.)
1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről. *Magyar Közlöny*, 54. sz.
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. *Magyar Közlöny*, 161. sz.
2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról. *Magyar Közlöny*, 98. sz.

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről. *Magyar Közlöny*, 2. sz.

ABSTRACT

Municipal Law Enforcement Issues Arising from the Two-Tier Municipal System of Budapest, Capital City

From a District Perspective

KARDOS Pál

The municipal system of Budapest, Capital City is a two-tier system with the district municipalities operating in co-ordination with the Municipality of Budapest, Capital City. Such a two-tier nature of the municipal system is the source of various issues in practice, including - without limitation - the conflicts of powers, the lack of uniform law interpretation and uniform law application, diverging local regulator legislation, diverging interests, ad hoc and cumbersome enforcement of shared interests. Such a two-tier municipal system and the large number of district municipalities and district municipal law enforcement agencies carry the potential risk of the aforementioned issues, which have an adverse impact on the functioning of municipal law enforcement agencies, the entire system and law enforcement structure, as well as the fulfilment of municipal law enforcement tasks in Budapest, Capital City. The present study aims to highlight these issues and difficulties pinpointing why the particular phenomenon has an adverse impact on flawless municipal law enforcement operations. The present study does not aim to take a stance on legal interpretation disputes among municipal law enforcement agencies or on the relevance of their legal positions, or to bring justice in disputes arising between municipal law enforcement agencies and state agencies as a result of law interpretation. The present study, however, focuses on current issues and shortcomings that may relate to the two-tier municipal system of Budapest, Capital City, such as the lack of uniform vision, the regularly arising matter of centralisation vs. decentralisation of powers, and the indispensable introduction of uniform methodology and vocational training.

Keywords: *two-tier municipal system, municipal law enforcement agency, public area supervision, uniform law application, uniform law interpretation, incoherence, uniform methodology, vocational training, statutory supervision*