

Magyarország önkormányzati rendészetének története

BACSÁRDI József¹

Jelen dolgozat a hazai önkormányzati rendészetünk történetét hivatott röviden összefoglalni a középkortól kezdve napjainkig. Hangsúlyosan mutatom be az önkormányzati rendőrségek helyi rendészetben betöltött szerepét, valamint megszüntetésének okait, illetve az újbóli létrehozásukra tett rendszerváltáskori kísérletet. A mezőrendőrség és a belőlük kialakuló mezei őrszolgálatok történeti fejlődése szintén a dolgozat integráns részét képezik, a jelenkori önkormányzati rendészetünk alapját és gerincét képező közterület-felügyelet történetének rövid vázolata mellett.

Kulcsszavak: rendészet, önkormányzati rendészet, önkormányzati rendőrség, mezei őrszolgálat, közterület-felügyelet, rendészettörténet

Önkormányzati rendészetünk történelmi alapjai

A helyi közbiztonság megteremtésére a középkorban hazánkban is az alulról szerveződés, a helyi közösség igényeinek szolgálata és annak megszervezése, irányítása volt a jellemző, amely a helyi igazgatás elidegeníthetetlen joga volt.²

Helyi rendészetünk, illetve később önkormányzati rendészetünk nagyon sokáig két nagy pilléren nyugodott:

1. a vármegyék mint területi önkormányzatok rendészete;
2. a községek, városok mint települési önkormányzatok rendészete.

Jelen munkámban a települési önkormányzatok rendészetére szeretnék koncentrálni, hiszen alapvetően a települési önkormányzatok azok, amelyek manapság is, egyre több és több eszközzel felvértezve, feladattal és felelősséggel bírnak a helyi közbiztonság megteremtésében. Az előbbieket miatt itt mindössze csak annyit jegyeznek meg, hogy a vármegyék rendészeti szervezete kisebb szünettel, egészen 1881-ig állt fenn.³ A 18. századot megelőzően a vármegyei rendészet a vármegyei őrrendszeren, majd a 18. századtól a pandúrok alkalmazásán nyugodott, akik a vármegye részéről a vidék

¹ BACSÁRDI József dr., aljegyző, Bábolnai Közös Önkormányzati hivatal
József BACSÁRDI, Deputy Town Clerk, Joint Local Governmental Office of Bábolna.
<https://orcid.org/0000-0001-5375-3936>, jozsef.bacsardi@gmail.com

² Christján (2010) 41–42.

³ Megjegyzendő, hogy például Olaszországban érdekes módon a mai napig fennmaradt a megyék rendvédelmi szervezete, hiszen a provinciák jogosultak *polizia provinciale* néven tartományi rendészeti szervezetet létrehozni.

közbiztonságáért voltak felelősek.⁴ A pandúrok mint a megye karhatalmi szerve, az alispán irányítása alá tartoztak,⁵ akiket általában a vármegye meghatározott részeinek közbiztonságáért felelős csendbiztosok segítettek a munkájukban, A csendbiztosokat a pandúrok vezették.⁶ A pandúrok munkáját a kisebb községekben, ahol városi rendőrség nem működött, különböző őrségek (például Esztergom vármegyében az éjjeli őrség) segítették.⁷ A pandúrok intézménye egyáltalán nem volt egységes, vármegyéről vármegyére eltérő létszámokkal, fizetéssel, sőt szervezettel találkozhattunk. A pandúr-szervezetek hatékonysága is kétséges volt, így nem lepődhetünk meg azon, hogy a vidéki közbiztonság megteremtése gyökeres reformért kiáltott.⁸ A pandúrok intézményét végül az állami csendőrség váltotta fel,⁹ ezzel lezárva hazánk vármegyei rendészeti szervezetének történelmét.

Megfigyelhető, hogy helyi, önkormányzati rendészetünk, hasonlóan a francia fejlődéshez,¹⁰ már a középkor folyamán is két nagyobb ágra vált szét:

1. egyrészről beszélhetünk a városok, nagyobb községek helyi rendészetéről, amelyből később a városi (önkormányzati) rendőrség fejlődött ki;
2. másrészről beszélhetünk a vidék (külterületek) helyi rendészetéről, amelyből később a mezőőrség fejlődött ki.

Hazánk rendészetének fejlődése párhuzamosan mozgott az európai államok rendészetének fejlődésével, láthatóak azok a sarokpontok, amelyek mentén a rendészeti fejlődésben egy-egy új szakasz kezdetét jelölhetjük ki.

Természetesen, az európai tendenciáknak megfelelően egyre erőteljesebben jelent meg az igény az állam részéről a helyi közbiztonság megteremtésében való részvételre, amely vidéken a csendőrség létrehozását jelentette, míg a városokban az önkormányzati rendőrségek felszámolását vonta maga után.

Középkor

A rendszettel kapcsolatos első normákat már Szent István király törvénykönyveiben is megtalálhatjuk.¹¹ Ezek a normák az egyes deliktumok büntetését, büntetési tételét tartalmazták, a helyi közösségek rendjének fenntartására információkkal nemigen szolgálnak.¹²

⁴ Tisza (1925) 117.

⁵ Vörös (1956) 13.

⁶ Vörös (1956) 118.

⁷ Vörös (1956) 132.

⁸ Vörös (1956) 115–148.

⁹ 1881. évi III. törvénycikk.

¹⁰ Lásd: Bacsárdi (2018)

¹¹ Sallai (é. n.) 8.

¹² Ez nem is meglepő annak tudatában, hogy a korabeli Magyarországon maximum város- és falukezdeményekről beszélhetünk.

Némileg több támpontot találhatunk a helyi rendészeti tevékenységre vonatkozóan Szent László törvényeit tanulmányozva, ugyanis Szent László törvényeiben például azt olvashatjuk, hogy a vármegyei örököt tette meg rendelkezéseinek végrehajtójává.¹³

A hazai települések fokozatos kialakulásával eltérően fejlődött, gyakorlatilag a település méretéhez, az ott lakók életviszonyaihoz és az ellátandó feladatokhoz igazodott, a helyi rendészet is. Eltérő helyi (rendészeti) szabályok voltak érvényben a városokban, a falvakban, illetve a majorságokban.

A középkori városok közbiztonságára vonatkozó egyik legértékesebb forrásunk *Buda Város Jogkönyve*, bár a rendfenntartásra vonatkozóan kevés szabályt találhatunk benne. Az biztos, hogy a külvárosban három választott polgár tartott feljelentő rendőri szolgálatot, akik a „rendetlenkedőket” elfoghatták és a bírónak kiszolgáltathatták. Az előbbieken túl a céhbeliiek (céhtagok) is ügyeltek a rend fenntartására. A város védelmében pedig a budai polgárok maguk is részt kellett, hogy vegyenek.¹⁴ *Buda Város Jogkönyve* egyértelmű forrása annak, hogy a városi polgárság maga, autonóm módon biztosította a közbiztonságot.

A középkor háborúkkal, török hódítással terhelt időszaka nem kedvezett a hazai jog, így a városi közbiztonságra vonatkozó joganyag fejlődésének, azonban azt minden kétséget kizáróan kijelenthetjük, hogy a városokban a közbiztonság fenntartásának joga továbbra is a városokat illette.

A 16. századtól már viszonylag pontos információkkal rendelkezünk a városok rendfenntartási tevékenységéről, ugyanis számos az életviszonyok nagy részére kiterjedő városi rendelet maradt fenn hazánk akkori területén. Körmöcbányán például 1537-ben tiltották a részegsége csábítást, Trencsénben pedig a városi kapitány kapott arra jogosultságot, hogy a kocsmában és más helyeken verekedőket elfogja és börtönbe vesse.¹⁵ Marosvásárhelyen és Kőszegen pedig már a 16–17. század fordulóján könyvet (nyilvántartást) vezettek az idegenekről.¹⁶

A városokon kívül a rend fenntartása alapvetően a földesúr akaratán nyugodott.¹⁷ Kiemelt fontosságú volt a vetés védelme a helyi közösség életben maradása, jóléte szempontjából. Ebből kifolyólag már a 16–17. században földesúri instrukciók és városi statútumok már ismerték a határpásztorok (zsitár) szervezetét, akik a vetésre vigyáztak, illetve a parasztok úrbéri kötelezettségei közé tartozott a mezőbíró és csősz tartása.¹⁸

A középkorban tehát már jól megfigyelhető volt a városok és a vidék rendészetének elkülönülése, amely mind a mai napig hatással van önkormányzati rendészeti joganyagunkra.

¹³ Sallai (é. n.) 9.

¹⁴ Davori (1905) 173.

¹⁵ Kállay (1986) 69.

¹⁶ Kállay (1986) 73.

¹⁷ Sallai (é. n.) 13.

¹⁸ Nagy (1993) 239.

Helyi, önkormányzati rendészet a 18.-tól a 20. század első feléig

A török háborúkat követő, immár jóval konszolidáltabb időszakban, tanúi lehettünk a Habsburg uralkodók részéről olyan abszolutista törekvéseknek, amelyek érinthették a városi rendvédelmet,¹⁹ azonban tartós változást a települések helyi rendészeti jogosultságaiban nem hoztak. Hazánk városi rendészetének terhe tehát továbbra is a helyhatóságokra nehezedett. Az 1700-as évektől azonban már számos hivatalos irat maradt fenn településeink életéből, amelyek közül számos dokumentum tanúsítja, hogy mennyire sokszínű volt a helyhatóságok rendészeti feladatellátása. A rendészet mint a helyi igazgatás egyik alapvető ága, ahogy azt Kállay István tanulmányában olvashatjuk, magában foglalta:²⁰

„[A] közrend fenntartását; a cseléd- és szolgálgyet; az útlevel, passus kiadását és ellenőrzését; az iparoslegények vándorlásának, a kereskedők utazásainak az engedélyezését; az idegenek, csavargók, koldusok ellenőrzését; a különböző körözéseket, hirdetéseket; a talált dolgok rendezését; a mértékek és pénzügyek felügyeletét; a tiltott játékok üldözését.”

A fenti hatáskörök a 18. századtól tovább bővültek a közlekedés rendezésével, a polgárok és lakosság életvitelének figyelemmel kísérésével, a főben járó ügyekben való nyomozással és a mezőrendészettel, illetve a tűzrendészettel.²¹

Figyelemreméltó azonban, hogy központi jogalkotásunk – a reformkori országgyűléseken – először nem a városok rendészetével, hanem a vidék biztonságával foglalkozott. Ez nem volt véletlen, ugyanis a reformkori országgyűlések kettős jelszava a szabadság és tulajdon volt, amelyek szükségképpen elég sok ponton kapcsolódtak a rendészethez is.²² A vidék, külterületek rendje különösen hangsúlyos volt a reformkori jogalkotók számára, mivel ekkor a hazai gazdaságot a mezőgazdaság dominálta.²³ A reformkori országgyűlés jogalkotó munkájának eredményeképpen elfogadták a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikket. A törvénnyel elfogadott mezei rendőrség nem egy intézmény volt, hanem a szabad ég alatt, nyílt területen elkövetett kisebb súlyú károsítások törvény általi megbüntetéséről rendelkezett.²⁴ Érdekesképpen itt mindenképpen megjegyzendő, hogy a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk volt az első olyan hazai törvényünk, amelyben rendőrségről olvashatunk.²⁵

A mezei rendőr fogalmát akkoriban úgy határozták meg, hogy „azok, kik a' mezei gazdaságban a jó rend' fenntartására legközelebb ügyelnek, mezei rendőröknek nevezük”.²⁶ A mezei rendőrt tehát nemcsak hatóságok alkalmazhattak, azonban egyértel-

¹⁹ Christián (2011) 42.

²⁰ Kállay (1986) 69.

²¹ Kállay (1986) 69.

²² László (2008) 46.

²³ Sallai (2018) 30–31.

²⁴ László (2008) 47.

²⁵ Sallai (2018) 31.

²⁶ Zsoldos (1843) 4.

mű, hogy a törvény hatálya alá tartoztak azok a mezei rendőrök is, akiket a község fizetett, így a törvényt a mezőőrségről szóló önkormányzati rendészeti szabályozás előfutáraként tisztelhetjük.

A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk 3. §-a kitűnően eldöntötte a mezei rendőrök felügyeletének kérdését is azzal, hogy kimondta az alábbiakat:

„[M]ezei rendőrségre való felügyelés és biráskodás a megyékben ugyan a járásbeli és kerületi szolgabiráknak, a szabad királyi és kiváltságos mezővárosokban pedig a városi kapitányoknak tisztii kötelességekben fog állani; és ha némelly megyékben és városokban a mostani tisztviselőknek munkái a mezei rendőrségi foglalatosságokkal olly annyira megsaporodnának, hogy azoknak pontos teljesítése erejüket felülhaladná, az illető törvényhatóságok tisztviselőik számának szaporítását a helytartó magyar tanács útján feljelentendő szükséghez képest szorgalmazhatják, s ez tőlök a szükség valósága esetében megtagadtni nem fog.”²⁷

A mezei rendőrség felügyelete tehát egyrésztől a járáshoz tartozott, másrésztől pedig a városi rendőrségekhez, attól függően, hogy milyen közigazgatási egységben működött egy mezőőr.

Az osztrák–magyar kiegyezést követő konszolidáció jó táptalajt biztosított olyan Magyarország működését alapvetően befolyásoló jogszabályok meghozatalára, mint a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk. Az 1871. évi XVIII. törvénycikkben olvashatjuk, hogy a „község kezeli a tűz és közrendőrséget s a szegényügyet”,²⁸ illetve „a rendezett tanácsú városok kezelik a helyi igények szerint a piaci, mezei, hegyi, vásári, építészeti és közegészségi rendőrséget”.²⁹ Az 1871. évi XVIII. törvénycikk tehát az önkormányzatok hatásköréként állapítja meg a rendészeti ügyeket, azzal, hogy a települések rangja szerint differenciál, ugyanis rendezett tanácsú városok hatáskörébe sorolja a mezei rendőrségi ügyeket.

A törvényhatósági jogú városok³⁰ szintén rendelkeztek saját rendőrséggel. A városi (önkormányzati rendőrség) élén a rendőrkapitány állt, aki a rendőrkapitányi hivatalon keresztül intézte a személyi és vagyonbiztonsággal, valamint a közegészségüggyel kapcsolatos teendőket, illetve fenntartotta és helyreállította a rendet zavargások esetén. Az előbbieken túl a városi rendőrség intézte a mezőrendőrségi ügyeket és gyakorolt idegenrendészeti hatásköröket is. A városi rendőrség a városi tanács felügyelete alatt állt, és a városi tanács volt jogosult a rendőrkapitány döntései ellen benyújtott fellebbezéseket elbírálni.³¹

Az 1886-ban elfogadott új községi törvény is a községek és a rendezett tanácsú városok feladatává tette a mezei, a tűz- és közrendőrséggel és a szegényüggyel kapcsolatos hatáskörök ellátását.³² Felhívom a figyelmet arra, hogy az állam rendészeti érdeke

²⁷ A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk 3. §.

²⁸ A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk 22. § g) pont.

²⁹ 1871. évi XVIII. törvénycikk 23. §.

³⁰ A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk.

³¹ Vörös (1956) 20.

³² A községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk 21. § g) pont.

a rendezett tanácsú városoknál kiemelten megjelent, ugyanis a király által kinevezett főispán volt az a személy, aki rendezett tanácsú városokban a rendőrkapitányt élet-hosszig tisztségének betöltésével megbízta.³³ A rendőrkapitány így a rendezett tanácsú városokban önkormányzati döntéstől függetlenül lett városi tisztviselő.

Fontos kérdés, hogy ki felügyelte a városi rendőrségek működését? A községekről szóló törvény értelmében a rendezett tanácsú városok közvetlenül az alispán, kis- és nagyközségek a járási illetékes tisztviselőség felügyelete és ellenőrködése alatt álltak,³⁴ így nyugodtan kijelenthető, hogy a vármegyének komoly felelőssége – felügyeleti jogköre – maradt a városi közbiztonság biztosításában.

A városi rendőrségek mellett a jogalkotó a vidék rendészetével is tovább foglalkozott. A mezei rendőrségi szabályozást az Országgyűlés 1894-ben alkotta újra azzal, hogy elfogadta a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvény-cikket, bevezetve a mezei rendőrség kötelékében eljáró személyek egységes megnevezésére a mezőőri elnevezést.³⁵ A mezőőrök a mezőrendőrségi kihágási ügyekben intézkedtek.³⁶ Az 1894. évi XII. törvény cikk szabályozása alapján megkülönböztethetünk, hasonlóan a jelenlegi halászati őri, erdészeti szakszemélyzeti szabályozáshoz,³⁷ községi (önkormányzati) alkalmazásban, illetve magánalkalmazásban álló mezőőröket.³⁸ Az önkormányzati rendészet szempontjából külön figyelemreméltó, hogy a községek számára a mezőőrök alkalmazását kötelezővé tették,³⁹ így a vidék önkormányzati rendészete, a vármegye közbiztonsági szervezetének megszüntetésével, egyértelműen a kötelező feladatellátás okán a mezőőrökön nyugodott. Kiemelendő még a korabeli szabályozásból, hogy a mezőőrök javadalmazása az érdekelt birtokosok terhére történt,⁴⁰ ezzel alapjául szolgálva a jelenleg hatályos mezőőri szabályozásnak.

A magánalkalmazásban álló mezőőrök Magyar Zoltán szerint egyfajta átmenetnek voltak tekinthetők közhivatalnok és magánalkalmazott között. Őket Magyar másodlagos közszolgálati jogviszonyban állónak minősítette. Magyar azt írja:

„[A]zon földbirtokos, akinek birtoka 100 kat. holdnál nagyobb, saját mezőőrt (jogosult) alkalmazni, aki neki magánalkalmazottja, de ha megvannak a szükséges erkölcsi tulajdonságai és alkalmassága, a főszolgabíró őt is elismerheti hivatalos rendészeti közegnek s tőle az esküt kiveszi. Ezáltal ez a magánalkalmazott is közhivatalnokká lesz éppúgy, mint a községi mezőőr, fegyvert is viselhet s vallomása bizonyító

³³ 1886. évi XXII. törvény cikk 69. §.

³⁴ 1886. évi XXII. törvény cikk 31. §.

³⁵ A mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvény cikk 74. §.

³⁶ 1894. évi XII. törvény cikk 80. §.

³⁷ Lásd: a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény; az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény.

³⁸ 1894. évi XII. törvény cikk 75. §.

³⁹ Felhívom a figyelmet, hogy a magyarországi mezőőrökkel szinte azonos hatáskörökkel bíró francia mezei őrközségi alkalmazását francia jogszabály 1795-ben tette kötelezővé, ezzel mintegy száz évvel megelőzve a hazai szabályozást. Lásd: Clive (1999) 34.

⁴⁰ 1894. évi XII. törvény cikk 75. §.

erő tekintetében ugyanúgy bírálendő el, mint más rendőrközegé. Ha a földbirtokos elbocsátja, egyúttal megszűnik közhivatalnoki minősége is.”⁴¹

A felügyelet a korábbi szabályozáshoz képest annyiban változott, hogy a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk szerint a község mezei rendőrséget is „kezeli”,⁴² és nincs arra vonatkozóan utalás, hogy a közrendőrségtől eltérő felügyeleti szabályozás lett volna érvényben a mezei őrség vonatkozásában.

Nem vitás, hogy a kiegyezés korabeli önkormányzatok számos rendészeti ügyben jártak el. A kor jogtudósai azonban értelemszerűen feltették a kérdést, hogy az önkormányzatok vajon milyen hatékonysággal tudnak eleget tenni a rendészeti feladataik sokaságának. Ha pedig nem képesek az önkormányzatok a megfelelő feladatellátásra, nem lenne célravezetőbb az önkormányzati rendőrségeket, ahogy azt a korszak neves jogtudósa, Pichler Nándor írta, az önkormányzati helyett állami irányítás alá vonni, hogy ezzel a közbiztonság az ország egész területén ugyanúgy érvényesüljön?⁴³ Ezen dilemma gyakorlatilag végigkísérte a dualizmust.

Az önkormányzati rendőrségek mellett viszonylag korán, már a 19. században megjelent az állami irányítás alatt álló rendőrség, mégpedig Budapest létrehozásakor,⁴⁴ ezzel szemléletesen mutatva, hogy milyen fontosnak érezte a magyar állam Budapest rendszetének az irányítását. Budapest önkormányzati rendőrsége az államosítás előtt népszerűtlen intézmény volt, amelyet a szakszerűtlenség, a korrupció és a nagymértékű fluktuáció egyaránt sújtott.⁴⁵ A következő államosítás az első világháború alatt következett be, ugyanis a világháborús állapotokra tekintettel a fiumei magyar királyi határrendőrséget magyar királyi állami rendőrségi feladatokkal ruházták fel, ezzel megszüntetve a fiumei városi (önkormányzati) rendőrséget.⁴⁶

A városi rendőrségeket, amelyek a mintegy 10–12 ezer fős rendőri állományukkal a dualizmuskori rendőrségi szervezet gerincét képezték,⁴⁷ azonban egészen az 1900-as évek elejéig nem fenyegette a megszüntetés, illetve az államosítás, de 1900-tól egyre erősödtek azok az elképzelések, amelyek szerint a városi rendvédelem alapvetően az állam feladata.⁴⁸ Az önkormányzati rendőrségek államosítását leginkább pont az önkormányzati rendőrségek tisztviselői szorgalmazták, akik ezirányú tevékenységének keretét a Magyar Rendőrtisztviselők Országos Egyesülete biztosította. Az önkormányzati rendőrök államosításpárti nézeteinek oka többek közt az volt, hogy az önkormányzati rendőrök az önkormányzati irányításból fakadó helyi érdekek megjelenését szerették volna mérsékelni, illetve az önkormányzati rendőrökre,

⁴¹ Magyary (1942) 377. Megjegyzendő, hogy hasonló másodlagos közszolgálati jogviszonyban állhatott az erdőtiszt és erdőőr (1935: IV. t.-c. 43. §), a hegyőr (85.000/ 1938. F. M. 23. §), a csatornaőr (1900: XXX. t.-c. 16. §), a halór (1925: XLIII. t.-c. 8. §).

⁴² 1886. évi XXII. törvénycikk 21. § g) pont.

⁴³ Sallai (2018) 50.

⁴⁴ Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk.

⁴⁵ Androvicz (2018) 30.

⁴⁶ A fiumei m. kir. állami rendőrségről szóló 1916. évi XXXVII. törvénycikk 21. §.

⁴⁷ Christían (2018) 22.

⁴⁸ Christían (2011) 45.

lévén, hogy nem állami, hanem önkormányzati alkalmazottak voltak, nem vonatkoztak az állami alkalmazottakat megillető kedvezmények.⁴⁹

Endrődy Géza 1898-ban megjelent monográfiájában ismertette a korabeli Magyarországon a törvényhatósági joggal felruházott, a rendezett tanácsú városokban és két községben működő önkormányzati rendőrségek működését, ezzel átfogó képet rajzolva az önkormányzati rendőrségekről.⁵⁰ A monográfiát áttanulmányozva megállapítható, hogy igencsak vegyes volt a kép az önkormányzati rendőrségeket illetően. Míg például Győr városa igencsak jól szervezett városi rendőrséget tartott fenn főkapitány vezetése alatt álló rendőrökkel, mezőőrökkel, adminisztratív feladatokat ellátó személyzettel,⁵¹ addig Dés városa a „személy – és vagyonbiztonság ügye iránt rideg közönnyel viseltetett”.⁵² Endrődy monográfiája csak érintőlegesen foglalkozott a községek rendészetével, azonban mindenképpen kiemelésre érdemes a községekkel kapcsolatban két gondolat:

1. A községi rendészetet túlnyomórészt a bíró, a jegyző és a kisbíró képviselte, alig néhány községben működött rendőrség.
2. Sajátos korabeli viszonyoknak megfelelő „társulás” jött létre a Bács-Bodrog vármegyében, ahol a megye 13 járásának mindegyikében az adott járás községei 1-1 járási rendőrfelügyelőt választottak, akik a járás községeinek rendőrségét ellenőrizték, közbiztonsági „zavarok” esetében nyomozati jogkörük volt. Bár a járás községei választották a járási rendőrfelügyelőt, azok főszolgabíró és a királyi bíróság közegeinek minősültek közrendészeti és közbiztonsági ügyekben. A járási rendőrfelügyelőhöz tartozó állomány fizetését azonban a községek alapították meg.⁵³

Maga Endrődy az önkormányzati rendőrségek államosítását a közeli jövőben képzelte el, holott arra valójában még 21 évet kellett várni.

Miskolczi László budapesti rendőrkapitány a Magyar Rendőrtisztviselők Országos Egyesülete által kiírt pályázatra készített tanulmányában mutatta be, hogy miért is tartják szükségesnek az önkormányzati rendőrségek államosítását. Az államosítás főbb érveit Miskolczi alapján az alábbiak szerint lehet összefoglalni:

1. a helyi rendészeti hatáskörök nem tisztázottak,⁵⁴
2. az önkormányzati rendőrségek feladatellátása önkormányzatontként eltérő, nem mutat egységes képet,⁵⁵

⁴⁹ Parádi (2011) 124.

⁵⁰ Endrődy (1898) 28.

⁵¹ Endrődy (1898) 28–33.

⁵² Endrődy (1898) 155.

⁵³ Endrődy (1898) 215. Bács-Bodrog Vármegyében a községek gyakorlatilag gondoskodtak arról, hogy szakmailag kompetens, megfelelő ellenőrző szervezet működhessen járási irányítás alatt a községi rendőrségek felett, így a felügyelet területén mutatkozó hiányosságokat kitérően tudták orvosolni.

⁵⁴ Miskolczi (1909) 10.

⁵⁵ Miskolczi (1909) 10.

3. a rendezett tanácsú városokon és törvényhatósági jogú városokon kívül a vidéken rendőrség nem működik, holott erre nagy szükség lenne,⁵⁶
4. nem megfelelő az önkormányzati rendőrök képzettsége.⁵⁷

Miskolczy az államosítást egy egységes rendőrségi szervezet létrehozásával képzelte el, és ezzel párhuzamosan a vidéki rendészet megerősítése érdekében a csendőrség polgárbarát irányú átalakítását szorgalmazta.⁵⁸ Egyébiránt Miskolczy az államosítás két lehetséges útját vázolta fel:⁵⁹

1. általános államosítás, amely kiterjedne a járási hivatalok rendőrségként nem működő rendészeti feladatokat ellátó állományára is,
2. városi államosítás, amely gyakorlatilag a működő önkormányzati rendőrségek állami irányítás alá vonását jelentené.

Az önkormányzati rendőrségeket érintő problémákról a városi rendőrök vezetői folyamatosan tájékoztattak és a kormányzat is tudatában volt az önkormányzati rendőrségek gondjainak. A fentiekén túl a városi rendőrségek alapvetően rosszul felszereltek, kevésbé hatékonyak voltak. A városi rendőrség működési feltételeinek javítására, fejlesztésére a világháborús helyzetben (!) például 1913-tól 1916-ig mindösszesen 10 millió koronát ítéltek meg a városok részére,⁶⁰ azonban ezen pénzösszeg érdemben nem segített a városi rendőrségeken. A korabeli szakirodalomban például olvashattuk, hogy a város a rendőrség fejlesztésére elkülönített pénzösszeget más közfeladat ellátására fordította (például csatornázás).⁶¹

Kiemelésre érdemes még, hogy a világháború folyamán belügyminisztériumi rendelet született a katonai behívások miatt lecsökkent létszámú városi rendőrségek helyzetét stabilizálандó, illetve olyan községekben, ahol nem működött városi rendőrség megalakítható, polgári őrség létrehozásáról. A polgári őrség, hasonlóan a jelenleg működő polgárőrökhöz, szolgálatukat önként, díjtalanul vállalták, feladatuk a különösebb rendőri szakképzettséget és jártasságot nem igénylő rendészeti feladatok ellátása volt (például őrzékek, közüzemek, középületek, intézmények stb. őrzése és védelme, tömegesen fellépő rendzavaró elemek szétosztatása).⁶² A polgári őrség az elsőfokú rendőrségnek volt alárendelve és mindenben annak utasításai és rendelkezései szerint kötelesek voltak eljárni. Ez mindenképpen figyelemreméltó annak tükrében, hogy jelenleg a polgárőrök egyesületekben működnek, függetlenül az önkormányzattól, illetve a rendőrségtől.

⁵⁶ Miskolczy (1909) 10.

⁵⁷ Miskolczy (1909) 58.

⁵⁸ Miskolczy (1909) 62.

⁵⁹ Miskolczy (1909) 70–71.

⁶⁰ Vörös (1956) 32.

⁶¹ Tisza (1925) 258.

⁶² Tisza (1925) 261–266.

Az önkormányzati rendőrségeket végül az első világháborút követően az 5047/1919. kormányrendelettel államosították, ezzel gyakorlatilag mai nappal bezárólag megszűntetve a települési önkormányzatok rendőrhatalósági jogosítványait.

A községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk 21. § g) pontjából értelemszerűen kikerült a közrendőrség kezelésének hatásköre, azonban megmaradt a mezei és tűzrendőrség kezelésének joga. Az önkormányzat tehát továbbra is jogosult volt a községi közlegelők kezelésére, legeltetési szabályrendelet alkotására, a birtokhatárjelek őrzésére, a határ őrzésére mezőőrök alkalmazására, illetve továbbra is jogosult és köteles volt a település belterületén a közlekedés biztosítására, amely magában foglalta a községi utcák és közterek fenntartását, szabályozását, új utcák nyitását, a község határában magántulajdonban lévő földek megközelítésére szolgáló közös mezei dűlőutak nyitását és fenntartásuk ellenőrzését.⁶³

Az előző példákban jól látható, hogy bár önkormányzati rendőrséget a két világháború között nem tarthatott fenn a település, azonban hatáskörei között jó pár rendészeti jellegű hatáskör megmaradt, illetve a külterületek közbiztonságának szavatolásához a mezőrendészeti szervezetrendszer fenntartása továbbra is komoly opció volt. Ráadásul az önkormányzatoknak megmaradt az egyes kihágások vonatkozásában a szankcionálási jogköre, amely magában foglalta a községi bíraskodást, a mezőrendőri kihágási ügyek, az erdei kihágási ügyek és a gazdasági cselédügyi kihágási ügyek elbírálását.⁶⁴

A szocializmus

A kommunista hatalomátvételt követően létrejött tanácsrendszerrel az önkormányzati rendészet, mint olyan megszűnt, hiszen a tanácsrendszerben önkormányzatokról sem beszélhettünk. A tanácsrendszer kialakítása azonban nem gátolta azon társadalmi-technológiai folyamatok hazai megjelenését, amelyek Európa nyugati felén az önkormányzati rendészet újrafelfedezéséhez vezettek. Hasonlóan Nyugat-Európához hazánkban is ugrásszerűen megnőtt a városok népessége, elindult a motorizáció, a társadalmi és gazdasági folyamatok a korábbiakhoz képest sokkal összetettebbé váltak, így hamar világossá vált, hogy a települések számára szükség van olyan szervezetre, amely képes a települések, helyi tanácsok döntéseit végrehajtani, megoldani azon, főként települési közterületeket és külterületeket érintő problémákat, amelyekre a rendőrségnek megfelelő kapacitása nincs.

Különösen tanulságos megtekinteni Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottságának a közterület-felügyelet felállításával kapcsolatos előterjesztéseit, amelyből a korabeli települési problémákról értesülhetünk.

⁶³ Magyary (1942) 309–310.

⁶⁴ Magyary (1942) 311.

Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága 1982. szeptember 1. napján tárgyalta részletekbe menően a közterület-felügyelet létrehozásának lehetőségét. Az előterjesztésben azt olvashatjuk, hogy

„Bár a főváros rendjének és tisztaságának fenntartásával kapcsolatosan kiemelkedő szerepe van a rendőri szervezeteknek és jelentős segítséget adnak a társadalmi erők is, az említett feladatok alapvetően tanácsai feladatok. Ezek közül – tárgyuk szempontjából – elsődleges jelentősége az ellenőrzésnek van.

A főváros rendjének, tisztaságának védelmével foglalkozó – szervek működésének hatékonysága, s általában eredményessége változó. A hatékonyság terén jelentkező problémák részint speciális okokra (pl. a parkőrök zömmel nyugdíjas állományú összetételére), részben azonban – nézetünk szerint – egy általános okra vezethetők vissza, ez pedig az intézkedési jogosultság korlátozott volta.”⁶⁵

Az előterjesztés alapján egyértelműen látható, hogy a Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottsága nem volt elégedett a rendőrség közterületek ellenőrzésében mutatott hatékonyságával, ezért szeretett volna egy szervezetet létrehozni, amely a közterületek ellenőrzésére specializálódik és érdemi jogosultságokkal rendelkezik intézkedések foganatosítására. Az előterjesztésben nem olvashatjuk, azonban tudomásunk van róla, hogy a közterület-felügyeletet a Fővárost elborító vadplakátok elleni harc osztagának is szánták.⁶⁶

Érdemes még megtekinteni Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottságának Igazgatási Főosztálya által készített előterjesztését, amely a közterület-felügyelet létrehozásához, szervezeti és működési szabályzatának elfogadásához készült, abból a célból, hogy a Fővárosi Tanács végrehajthassa a Fővárosi Közterület-felügyelet felállításáról szóló 3/1983./I.29./ Minisztertanácsi rendeletet. A dokumentumban az alábbiakat olvashatjuk:

„[A] felügyelet nem ‘civil’ ugyanakkor nem is fegyveres vagy rendészeti szerv, hanem olyan, hatósági ellenőrzést végző munkaszervezet, amely egyenruházott és önvédelmi eszköz alkalmazására is feljogosított. Ezért szükséges pl. a könnygázszóró palack alkalmazásának, valamint az egyenruha-ellátás és használat szabályainak rögzítése is.”⁶⁷

A létrehozandó közterület-felügyeletet tehát nem rendészeti szervnek, hanem hatósági ellenőrzést végző munkaszervezetnek tekintették, bármit is jelentsen ez. Végül 1983. február 1-jén megalakult hazánk első közterület-felügyelete Fővárosi Közterület-felügyelet elnevezéssel, Budapest Főváros Tanácsa, Végrehajtó Bizottságának Igazgatási Főosztálya irányítása alatt 50 fős létszámmal a fővárosi közterület-felügyeletről szóló 3/1983. (I. 29.) MT rendelet szerint. A megalakított Fővárosi Közterület-felügyeletnek az alábbi feladatai voltak:

1. a főváros közterületi rendjére vagy tisztaságára vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése;

⁶⁵ Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága 1982. szeptember 1. napján tartott ülésének jegyzőkönyve.

⁶⁶ 25 év a települések biztonságának szolgálatában. A Fővárosi Közterület-felügyelet összefoglaló kiadványa.

⁶⁷ Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága 1983. február 16. napján tartott ülésének jegyzőkönyve.

2. a főváros közterületi rendjét vagy tisztaságát védő jogszabályokba ütköző cselekmények elkövetésének megelőzése, illetve meggátálása;
3. a főváros közterületein folytatott – engedélyhez kötött – tevékenységek (közterület-foglalás, építés, útburkolat bontás, árusítás stb.) szabályszerűségének ellenőrzése.⁶⁸

Áttekintve a feladatokat meglátásom szerint egyértelmű azok rendészeti jellege, bármennyire ózdkodott is ezen feladatokat rendészetinek nevezni Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága.

A Fővárosi Közterület-felügyelet megalakulása mérföldkő volt, ugyanis ezt követően más települések⁶⁹ is dönthettek közterület-felügyelet létrehozásáról.

A közterület-felügyeletre vonatkozó 1983-ban és 1984-ben elfogadott szabályozás a rendszerváltáskor is hatályban maradt, így a települési önkormányzatok szinte készen kaphattak egy működő közterületek felügyeletére specializálódott önkormányzati rendészeti struktúrát.

Mindenképpen szólni szükséges a közterület-felügyelők mellett a mezőőrökről is, ugyanis a kommunista hatalomátvétel az ő tevékenységüket is komolyan érintette, amelynek nyilvánvaló oka, hogy a mezőőrök szerepe elvitathatatlanul jelentős volt a vidék biztonságának alakításában, illetve a termény védelmében. Az egypártrendszer időszakában nyilvánvalóan nem beszélhettünk önkormányzati rendészetéről, azonban a mezőőrökre vonatkozó szabályozás, függetlenül attól, hogy 1950 és 1968 között négy alkalommal is módosult, egy rövid ideig tartó kétéves időszakot kivéve, alapvetően a dualizmus kori mintán nyugodott. A szocialista időszakban a mezőőrök:

1. települési vagy gazdálkodó szervezet alkalmazásában álltak,
2. a település által foglalkoztatott mezőőrök működését kötelezően fizetendő mezőőri járulékból fedezték,
3. fő feladatuk az általuk őrzött területeken a jogellenes magatartások esetén a jogszabályokban foglalt intézkedések megtétele,
4. a mezőőrök feletti felügyeleti jog a mezőgazdasági minisztériumhoz, illetve annak illetékes szervéhez és a belügyminisztériumhoz tartozott.

A szocializmus idejében a mezőőrök alkalmazása a termelőszövetkezetek, mezőgazdasági kombinátok számára fontos eszköznek bizonyult a mezőgazdasági területek védelmében. A mezőőrök egyfelől a terménylopások elleni védelmet biztosították, másfelől védtek a terményt a dúvadaktól is. Szakács László, a Bábolnai Mezőgazdasági Kombinát volt rendészeti osztályvezetőjének elmondása alapján a bábolnai kombinát mezőőreinek tevékenysége az idők folyamán fokozatosan megváltozott, ugyanis a területvédelmi feladatok lassan visszaszorultak, míg az objektumvédelmi feladatok jelentősége folyamatosan nőtt. Ennek oka az volt, hogy a növénytermesztésről egyre inkább

⁶⁸ A fővárosi közterület-felügyeletről szóló 3/1983. (I. 29.) MT rendelet 2. § (1) bekezdés.

⁶⁹ A közterület-felügyeletről szóló 16/1984. (III. 18.) MT rendelet.

az állattenyésztésre (brojlercsirke-tenyésztés) helyeződött a hangsúly, így a mezőőrök a rendszerváltást megelőzően inkább biztonsági őr feladatokat láttak el. A bábolnai kombinát Bábolna és környékén szolgálatot teljesítő átlag 20 fős létszámú mezőőri állománya mintegy 20 ezer hektár termőföld őrzéséért volt felelős. A mezőőrök szolgálatukat fegyveresen (vadászpuskával) látták el, intézkedés esetén a rendőrség segítségét vették igénybe, amely szervvel kitűnő kapcsolatról számolhattak be. Az átlagos mezőőri iskolai végzettsége a 8 általános volt. A mezőőrök a bábolnai kombinát Rendészeti Osztályához tartoztak és az osztályvezető közvetlenül a kombinát igazgatójának tartozott beszámolási kötelezettséggel.⁷⁰

Bár nem lehetett a szocialista időszakban önkormányzatok hiányában önkormányzati rendészeti szervnek tekinteni, említésre érdemes, hogy a mezőőrök felügyeletét a rendszerváltást megelőzően a mezőgazdasági és élelmezésügyi miniszter a belügyminiszterrel egyetértésben gyakorolta, ezzel megalapozva a jelenleg hatályos közös rendőrségi és mezőgazdasági igazgatási szerv által gyakorolt szakmai felügyeletet.

A rendszerváltozást követő időszak

Egyik felvidéki önkormányzati rendőrség parancsnoka úgy fogalmazott, hogy a szlovákiai önkormányzati rendészet egy pólyás állapotában van. Egyetértve ezzel a gondolatral, azért megjegyezném, hogy a szlovákiai önkormányzati rendészet folyamatos fejlődésének lehettünk tanúi, jól láthatók voltak a mérföldkövek. Ezzel szemben hazánkban 1990-től 2012-ig nemigen lehetett látni semmilyen mérföldkövet az önkormányzati rendészet területén (a mezőőri járulék és a mezei őrszolgálat fenntartásához való hozzájárulás bevezetését kivéve).

Közvetlenül a rendszerváltást megelőzően a szakirodalomban a rendőrség válságáról olvashattunk, és a szakma élénk vitába bonyolódott a hazai rendőrség jövőjét illetően. Finszter Géza a rendőrség válságának több összetevőjét azonosította:⁷¹

1. funkcionális válság, amely gyakorlatilag modernizációs válság volt,
2. legitimációs válság, amely a rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjainak hiányán nyugodott,
3. politikai-erkölcsi válság, amely a rendszerváltás megelőző államhatalom kiszolgálása miatt állt fenn.

A rendőrség válsága nem csupán absztrakt elgondolás volt, hanem tény. Salgó László például 1990-ben rámutatott arra, hogy a közterületen szolgálatot teljesítő rendőri állomány intézkedéseinek száma 1987-hez képest jelentősen visszaesett, kimutathatóvá vált a rendőrségen belül egyfajta bizonytalanság, intézkedésektől való félelem. A bűnmegelőzés kapcsán Salgó László hangsúlyozta, hogy szinte kizárólag a rendőrség látja el ezt a tevékenységet, azonban a bűnözéssel szemben társadalmi összefogással lehetne

⁷⁰ Szakács Lászlóval, a Bábolnai Mezőgazdasági Kombinát Rendészeti Osztályának volt vezetőjével készített strukturálatlan interjú alapján.

⁷¹ Finszter (1990) 3–13.

leghatékonyabban fellépni. Ez gyakorlatilag azt a felismerést tükrözi, hogy a bűnmegelőzés több aktor tevékenységének közös eredménye kell hogy legyen.⁷²

Sokan úgy látták a rendszerváltáskor, hogy a bűnözés növekedésével együtt⁷³ az államrendőrség iránt megingott a bizalom, és a bizalom helyreállításának kulcsa a rendőrségi munka lakossággal való szorosabbra fűzése. Nem véletlen, hogy olyan elképzelésekről is olvashattunk, mint a tanácsok által választott körzeti megbízottak koncepciója,⁷⁴ amely bevezetése esetén érdekes tanulságokkal szolgálhatott volna az önkormányzatok és rendőrség közötti kapcsolatokat újradefiniálásában.

Figyelemreméltó, hogy a rendőrség decentralizálásának komoly támogatottsága is volt. Egy a rendszerváltáskor végzett rendőrségi kutatás szerint a kutatásban részt vevők többsége egyetértett a rendőrség önkormányzati keretbe történő helyezésével. Az önkormányzati rendőrség létrehozásának fő előnyeként a rendőrség lakossághoz való közelebb vitelét, a gazdálkodás rugalmasabbá válását tekintették. A válaszadók egy része azonban a szakmaiatlanságtól, a rendőrségek közötti technikai-műszaki különbségek megjelenésétől, oligarchikus helyi csoportok kialakulásától féltve nem támogatta az önkormányzati rendőrségeket.⁷⁵

A rendszerváltáskor tehát úgy tűnhetett, hogy a centralizált rendőrségünk decentralizációjához, az önkormányzati rendőrségek kialakításához megvan a szakmai támogatás. Kérdés az volt, hogy az állami rendőrség decentralizációja mögött van-e politikai akarat. Az önkormányzatok és rendőrség közötti kapcsolat kérdéseinek megvitatása volt napirenden a Belügyminisztérium által létrehozott Törvényelőkészítő Bizottság 1990. április 23-án tartott ülésén. Az ülésen két tervet vitattak meg:⁷⁶

1. mérsékeltebb alárendeltségben, de állami irányítás alatt működő rendőrség;
2. önkormányzatok által működtetett rendőrség.

A Törvényelőkészítő Bizottság ülésén az önkormányzati rendőrségi koncepció kapott többséget.⁷⁷ 1990 augusztusára készült el a rendőrségi törvény tervezete, amely három lehetséges alternatívát vázolt fel a rendőrségi szervezetre:⁷⁸

1. a rendszerváltáskor már működő rendőrségi szervezet változatlan formában történő fenntartása – kizárólagos állami irányítású rendőrség;
2. az állami irányítású rendőrség, amelynek az önkormányzatok közbiztonsági ügyekben utasításokat adhattak volna;
3. önkormányzati irányítású rendőrigazgatóságok (rendőrkapitányságok) létrehozása.

⁷² Salgó (1990) 82.

⁷³ Pintér (1992) 7.

⁷⁴ Tóth (1990) 56–58.

⁷⁵ Bólyai (1990) 14–15.

⁷⁶ Finszter (é. n.) 52.

⁷⁷ Finszter (é. n.) 52.

⁷⁸ Finszter (é. n.) 44.

Mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy az önkormányzati rendőrségi szisztémát oly módon vázolták fel, hogy alsó szinten az önkormányzati irányítású rendőrségek működtek volna, önkormányzat által kinevezetett rendőrparancsnok vezetése alatt. Az önkormányzati rendőrségek felett szakmai felügyeletet, megfelelő eszközellátottságot az állami rendőrség biztosította volna, míg a törvényességi felügyelet az ügyészség kompetenciájába került volna. Az önkormányzati rendőrségek finanszírozása állami normatívákon, céltámogatásokon és önkormányzati és egyéb támogatásokon nyugodott volna.⁷⁹

Horváth Balázs az Antall József vezette kormány belügyminisztere, aki a rendszer-váltást követő első belügyminiszter volt, szkeptikus volt a rendőrség decentralizációjával kapcsolatban. Ő úgy vélte, hogy egy rendőrség szakmai irányítását nem lehet laikus önkormányzati testületekre bízni, ráadásul egy túlzottan decentralizált rendőrség esetében veszélyként jelentkezik, hogy az a partikuláris érdekeknek rendelődik alá.⁸⁰ Hasonlóan vélekedett a Belügyminisztérium politikai államtitkára is, aki kijelentette, hogy a rendőrséget mint militáns szervezetet nem lehet alulról felépíteni, a kormányzatnak alapvetően nem az önkormányzati rendőrségekre kell koncentrálnia.⁸¹

Egy a *Rendészeti Szemlében* 1991 januárjában megjelent interjúban Szikinger István leszögezte, hogy sem a kormány, sem a Belügyminisztérium nem támogatja a rendőrségi szervezet decentralizációját.⁸² Boros Péter belügyminiszter egy interjúban arról beszélt, hogy az önkormányzati rendőrségek létrehozásának feltételei nem állnak fenn, talán három-négy évvel később lehetne megteremteni az önkormányzati rendőrség valamely formáját.⁸³

Végül, az ismert módon, az állami irányítás alatt működő struktúra kapott támogatást a rendőrségi törvény szövegezésekor, ugyanis az Antall-kormány a programjában az egységes és centralizált rendőrségi modell mellett tette le a voksát, így önkormányzati rendőrségek szükségképpen nem jöhettek létre.⁸⁴ Ez a kétségkívül rendőrségi és rendészeti modellünket meghatározó döntés azért is érdekes, mert a szakma is támogatta az önkormányzati rendőrségek létrehozásának lehetőségét. Utólag vizsgálva a decentralizált rendőrségi modell megteremtésének rendszerváltáskori kísérletét, kiemelendő, hogy a szakma a meglévő centralizált rendőrséget bontotta volna meg. Ez szerintem érhető módon ütközött a rendőri vezetők ellenállásába. Kevés szó esett azonban arról, hogy az önkormányzati rendőrségeket létre lehetett volna hozni az állami rendőrséggel párhuzamosan is, nem megbontva a centralizált rendőrségi struktúrát, ahogy az Csehszlovákiában is történt, a hazánkban is működő közterület-felügyelet talaján állva. A szakirodalmat áttanulmányozva úgy tűnik, hogy ez a korabeli

⁷⁹ Komáromi (1990) 18–23.

⁸⁰ Horváth (1990). 8.

⁸¹ Nyerges (1990) 48.

⁸² Szabó (1991b) 44.

⁸³ Szabó (1991a) 52.

⁸⁴ Bezerédi (2018) 92.

szakértők körében nem merült fel lehetőségként, a meglévő rendőrségi szervezeti keretek újrastrukturálása volt a központban.

Hogyan tovább?

Az önkormányzati rendészetünk önkormányzati rendőrség nélkül, de újjászületett, viszont megmaradt egy újszülött állapotában. Tény, hogy az önkormányzatok jelentős mennyiségű önkormányzati rendészettel kapcsolatos jogi normát alkottak és több településen működtek önkormányzati rendészeti szervek, de az egyhelyben járásnak lehattünk tanúi. Sem az önkormányzati rendészet hazai elmélete, sem a gyakorlata nem fejlődött.

Meglátásom szerint egyrészt hiányozott az önkormányzati rendészet átfogó kutatása, másrészt a döntéshozók számára sem volt prioritás az önkormányzati rendészet területén szabályozási koherencia megteremtése, az önkormányzati rendészet hatékonyságának javítása. Ez felettébb érdekes annak tükrében, hogy több nyugat-európai országban, kiemelve Franciaországot, mind több volt szocialista országban, kiemelve Csehországot, az önkormányzati rendészet megerősödését figyelhettük és figyelhetjük meg. Ráadásul, ahogy azt Kökényesi József vitáirában kifejtette, hazánkban végül sehol sem alakult ki az önkormányzati rendészeti feladatok ellátására egységes rendészeti szervezet, azonban a szándék folyamatosan jelen volt a rendészeti feladatok egységesítésére.⁸⁵

Áttekintve az önkormányzati rendészetre vonatkozó hazai szakirodalmat láthatjuk, hogy alig néhány – leszámítva a rendszerváltáskor fellángoló önkormányzati rendészeti vitát – önkormányzati rendészetet érintő publikáció látott 28 év alatt napvilágot. Ezen publikációk is leginkább dogmatikai jellegűek voltak, az önkormányzati rendészet gyakorlatával átfogó jelleggel igencsak kevésbé foglalkoztak. Mindenképpen elmondható, hogy a 2000-es évek végéig az útkeresés időszaka gyakorlatilag a helyben járás időszaka volt hazánkban.

Az önkormányzati rendészet reformjára kényszerítő erővel bírt a hazai közbiztonság 2000-es évek végén megfigyelhető romlása, a szubjektív biztonságérzet csökkenése, amelynek egyik fontos eredője a gazdasági világválság által okozott sokkban is keresendő. Az állam válasza a gazdasági és az ezzel együtt járó politikai krízisre a fokozottabb állami szerepvállalás, amelynek keretében célként jelent meg a stabilitás megteremtése és a biztonság, így a közbiztonság megteremtése is.⁸⁶

Az önkormányzatok is érzékelték az állampolgári igényt a fokozottabb biztonságra, így olyan kísérleteknek lehattunk tanúi, mint a „városőrség”, „seriffek” létrehozása, azonban ezen kísérletek szükségképpen nem vezettek eredményre az akkori jogi-igazgatási közegben.⁸⁷

⁸⁵ Kökényesi (2010)

⁸⁶ Hosszú (2018) 5.

⁸⁷ Christián (2010) 429.

A közbiztonság megerősítésének szándéka, azonban kikényszerítette a jogszabályok, az önkormányzati rendészeti szervek reformját, hatékonyságának növelését, de az alapvető hazai jogszabályok újraalkotása sem hozta el újra a hazai önkormányzati rendőrségek korát. A hatályba lépett Alaptörvény ugyanis nem változtatott azon, hogy hazánkban kizárólag állami irányítású rendőrség működhet,⁸⁸ így önkormányzati rendőrségek létrehozása továbbra sem lehetőség az önkormányzatok számára.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény, egységesítette a rendészeti feladatokat ellátó személyekre, az intézkedésekre és kényszerítő eszközökre vonatkozó alapvető szabályokat, a rendőrséghez utalta az önkormányzati rendészet szakmai felügyeletét. Az Möt. pedig megteremtette az alapját az egységes önkormányzati rendészeti szervek létrehozásának. A szabályozás változása egyfajta lökést adott a hazai önkormányzati rendészetnek, a helyben járás állapotából a megerősítés irányába tolva az önkormányzatokat rendészeti szerveik kialakítása során.

IRODALOMJEGYZÉK

- Androvicz Gábor (2018): A magyar rendőrképzés fejlődése a dualizmus időszakában. *Magyar Rendészet*, 18. évf. 1. sz. 29–37.
- Bacsárdi József (2018): A francia önkormányzati rendészet összehasonlító elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 2. sz. 263–280.
- Bezerédi Imre (2018): TC Team Consult – Gondolatok a rendőrség modernizációjáról. *Magyar Rendészet*, 18. évf. 1.sz. 91–98.
- Bólyai János (1990): Az önkormányzatok kutatás elsődleges tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 5. sz. 13–17.
- Christián László (2010): Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről. In Kákai László szerk.: *20 évesek az önkormányzatok*. Pécs, Publikon Kiadó. 423–434.
- Christián László (2018): A távolodó önkormányzati rendőrség. In: Finszter Géza – Korinek László – Végh Zsuzsanna szerk.: *Ünnepi kötet a 70 éves Dános Valér tiszteletére*. Budapest, Belügyminisztérium. 21–27.
- Christián László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft.
- Davori, Relkovič Néda (1905): *Buda Város Jogkönyve (Ofner Stadtrecht)*. Bölcsészettudományi értekezés. Budapest, Stephaneum Nyomda Rt.
- Clive, Emsley (1999): A typology of nineteenth-century police. *Crime, Historie & Sociétés*, Vol. 3, No. 1. 29–44. DOI: <https://doi.org/10.4000/chs.934>
- Endrődy Géza (1898): *Magyarország rendőrsége az államosítás előtt*. Gyula, Dobray János Könyvnyomdája.
- Finszter Géza (1990): A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 6. sz. 3–13.
- Finszter Géza (é. n.): A rendőrségközponti igazgatása. In Verebélyi Imre szerk.: *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest, kézirat. 52.

⁸⁸ Megemlítendő azonban, ahogy arra Patyi András rámutatott, hogy az Alaptörvény alapján akár több állami irányítású rendőrség létrehozása is lehetséges! Patyi (2013) 155.

- Horváth Balázs (1990): A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 8. sz. 3–9.
- Hosszú Hortenzia (2018): A kormányzás állam-központú elméleteinek reneszánsza. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf. 3. sz. 1–8.
- Kállay István (1986): Városi rendészet a 18-19. században. In Kovács Kálmán szerk.: *Jogtörténeti értekezések. A jogalkotás és jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon 19–20. század*. Budapest, ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék. 69–89.
- Komáromi István (1990): Kísérlet az önkormányzati rendőrség megvalósítására. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 8. sz. 18–23.
- László Zsuzsanna (2008): De politia campestri – A mezei rendőrség intézményéről. *Jogtörténeti Szemle*, 10. évf. 1. sz. 46–51.
- Magyar Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Miskolczy László (1909): *A vidéki rendőrség államosítása*. Budapest, Légárdy Testvérek Nyomdája.
- Nyerges Lajos (1990): Interjú a Belügyminisztérium irányítási funkcióiról Morvay Istvánnal. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 11. sz. 47–49.
- Parádi József (2011): A polgári magyar állam rendőrségei 1867-1945. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 20. évf. 23. sz. 124–142.
- Patyi András (2013): A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In Lapsánszky András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
- Pintér Sándor (1992): Rendőrség, rendészet, közbiztonság. *Rendészeti Szemle*, 30. évf. 6. sz. 3–10.
- Sallai János (2018): *The History of Law Enforcement in Hungary*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Sallai János (é. n.): *A magyar rendészet története*. Kézirat.
- Salgó László (1990): A közállapotok hatása a rendőri intézkedésre. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 1. sz. 81–82.
- Szabó Endre (1991a): A közbiztonságról interjú Dr. Boross Péter belügyminiszterrel. *Rendészeti Szemle*, 3. sz. 49–53.
- Szabó Endre (1991b): Interjú a rendőrségi törvényről Dr. Szikinger Istvánnal. *Rendészeti Szemle*, 29. évf. 1. sz. 42–44.
- Tisza Miksa (1925): *Magyarország rendőrségének története*. Pécs, „Haladás” Nyomda Részvénytársaság
- Tóth Lajos (1990): A választott körzeti megbízottak. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 3. sz. 56–60.
- Vörös Károly (1956): *A polgári kori magyar törvényhatósági közigazgatás*. Budapest, Levéltárak Országos Központja.
- Zsoldos Ignác (1843): *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840: IX. törvénycikkely nyomán*. Pápa.

Jogforrások

- 25 év a települések biztonságának szolgálatában. A Fővárosi Közterület-felügyelet összefoglaló kiadványa
1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=87000042.TV&targetdate=&printTitle=1870.+%C3%A9vi+XLII.+t%C3%B6rv%C3%A9ny-cikk&referer=1000ev> (2019. 09. 24.)
1886. évi XXII. törvénycikk a községekről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=88600022.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D32> (2019. 09. 24.)
1894. évi XII. törvénycikk a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89400012.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D34> (2019. 09. 25.)
1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=84000009.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D27> (2019. 09. 25.)

1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=87100018.TV&targetdate=&printTitle=1871.+%C3%A9vi+XVIII.+t%C3%B6rv%C3%A9ny-cikk&referer=1000ev> (2019. 09. 25.)
1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87200036.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D29> (2019. 09. 25.)
1916. évi XXXVII. törvénycikk a fiumei m. kir. állami rendőrségről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=91600037.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D38> (2019. 09. 25.)
- 16/1984. (III. 18.) MT rendelet a közterület-felügyeletről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=98400016.MT&xtreferer=99900063.TV> (2019. 09. 25.)
2013. évi CII. törvény a halgazdálkodásról és a hal védelméről. Magyar Közlöny, 102. 55444–55466.
2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról. Magyar Közlöny, 71. sz. 16273–16302.
- 3/1983. (I. 29.) MT rendelet a fővárosi közterület-felügyeletről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=98300003.MT&xtreferer=99900063.TV> (2019. 09. 25.)
- Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága 1982. szeptember 1. napján tartott ülésének jegyzőkönyve. Forrás: https://library.hungaricana.hu/hu/view/HU_BFL_XXIII_102_a_1_1982-09-01/?pg=246&layout=s&query=k%C3%B6zter%C3%B6let-fel%C3%BC (2018. 10. 10.)
- Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága 1983. február 16. napján tartott ülésének jegyzőkönyve. Forrás: https://library.hungaricana.hu/hu/view/HU_BFL_XXIII_102_a_1_1983-02-16/?pg=2&layout=s&query=k%C3%B6zter%C3%B6let-fel%C3%BCgyelet%2B1982 (2018. 10. 10.)

Internetes forrás

Kökényesi József (2010): Az önkormányzati rendészet a magyar közigazgatásban. Forrás: <http://docplayer.hu/277468-Dr-kokenyesi-jozsef-az-onkormanyzati-rendeszet-a-magyar-kozigazgatásban-vitairat.html> (2019. 09. 23.)

ABSTRACT

The History of Local Governmental Law Enforcement in Hungary

BACSÁRDI József

This paper is intended to briefly summarise the history of the Hungarian local governmental law enforcement from the Middle Ages to the present day. The role of the municipal police in local governmental law enforcement and the reasons for its dissolution, as well as the attempt to re-establish them during the transition period in Hungary, are highlighted. The historical development of the field police and the later formed field guard service is also an integral part of the paper, along with a brief outline of the history of public space surveillance that forms the basis and backbone of our current local governmental law enforcement system.

Keywords: law enforcement, local governmental law enforcement, municipal police, field guard service, public space surveillance, law enforcement history