

DISSERTATIONES

A FRANCIA ÖNKORMÁNYZATI RENDÉSZET  
ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

BACSÁRDI József  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

**1. Franciaország rendészeti igazgatása – bevezetés**

Amikor Franciaország rendészeti igazgatása kerül szóba, akkor a szakemberek túlnyomó többségének az jut eszébe, hogy Franciaország a mintapéldája a napóleoni rendészeti modellnek.<sup>1</sup> Bill és Alison Tupman a napóleoni modellben a rendészetet két nagy részre bontja: rendőrség és csendőrség, azonban a modellben kevésbé van jelen egy harmadik rendészeti ág, az önkormányzati rendészet, holott a napóleoni modellt használó Franciaországban a rendőrség és a csendőrség mellett komoly tényező volt és ismételten egyre komolyabb tényezővé kezd válni az önkormányzatok legfontosabb rendészeti szerve, a *police municipale*, azaz önkormányzati rendőrség.

Dolgozatom természetesen nem a francia állami rendőrség és csendőrség közötti hatáskörmegosztásra, működési egyezőségek és különbözőségek feltárására fókuszál, hanem az önkormányzati rendészetre, amely egyre nagyobb szeletet hasít ki a helyi rendészeti feladatellátásból az állami feladatellátás rovására.

Mielőtt a francia önkormányzati rendészet vizsgálatára rátérnék mindenképpen szükséges különbséget tenni az önkormányzati rendészet és az önkormányzati rendőrség között, ezzel tisztázva dolgozatom két kulcsfogalma közti különbség mi-  
benlétét.

Az önkormányzati rendészet a rendészet egy speciális, önkormányzatokhoz kapcsolódó ága, amelyet alapvetően két eltérő aspektusból lehet megragadni:

1. ‘Az önkormányzati rendészet’ mint tevékenység egy olyan gyűjtőfogalom, amely az önkormányzatok rendészeti feladatait, kötelezettségeit és az ezekhez kapcsolódó cselekvési lehetőségeket, kereteket jelenítik meg.
2. Az ‘önkormányzati rendészet’ mint szervezet az önkormányzat által létrehozott, fenntartott és irányított szervezet, amely jogszabályban meghatározott

<sup>1</sup> Bill TUPMAN – Alison TUPMAN: *Policing in Europe: Uniform in Diversity*. Exeter, Intellect, 1998. 12–13.

mértékű és terjedelmű felhatalmazással rendelkezik kényszer alkalmazására. Főbb feladatai: részvétel a helyi közrend, közbiztonság fenntartásában, a bűnmegelőzésben történő aktív közreműködés a helyi közösségek igényeinek figyelembevételével, az önkormányzati vagyon megóvása, illetve a településen élők szubjektív biztonságérzetének javítása.

Az önkormányzati rendőrség az egyik lehetséges formája az önkormányzati rendészeti szervezetnek, azzal, hogy egy önkormányzat saját fenntartásában és irányításában hoz létre decentralizált rendőri szervezetet.<sup>2</sup>

## 2. Franciaország önkormányzati rendészetének fejlődése

A korai francia államban a közrend és közbiztonság fenntartása a földesurak és a városi hatóságok hatáskörébe tartozott. Ekkor még az igazságszolgáltatás és a rendészet nem különült el egymástól.<sup>3</sup>

Különös jogállással rendelkezett már a középkorban Párizs, ahol a királyi előljáró egyszerre volt bíró, katonai és rendészeti vezető. Párizs rendvédelmét az előljáró irányítása alatt két testület látta el: a királyi őrség és a polgárok őrsége. Ezen modellt követte később számos más francia királyi város is.<sup>4</sup>

A XIV. század végére már tanúi lehetünk annak, hogy megjelent az igény a francia állam központosítására, amely természetszerűleg a rendvédelmet is érintette. IV. Károly francia király felhatalmazta Párizs előljáróját, hogy Franciaország egész területén vád alá helyezhesse a gonosztevőket és ebbéli munkáját minden királyi tisztviselőnek segíteni kellett.<sup>5</sup>

A XVI. században az önkormányzati rendészet mellett már megjelent a francia állami rendvédelem a későbbi *gendarmérie*, azaz csendőrség képében, amelynek feladata akkor a városok közötti kommunikációs útvonalak felügyelete és fenntartása volt.<sup>6</sup> A városokban ekkor önkormányzati vagy polgári őrség működött, amely megfeleltethető volt a későbbi önkormányzati rendőrségnek, tagjai pedig fizetést kaptak szolgálatukért.<sup>7</sup>

Az 1789-es francia forradalmat követő bizonytalanságban a közrend fenntartása az állam egyik kiemelt prioritásává vált, ezért 1791-ben már sor került rendkívül sokszínű városi rendészet egységesítésére,<sup>8</sup> illetve a francia állam megpróbálta az önkormányzati őrségeket állami kontroll alá helyezni. Az állami kontroll kiterjesztésének

<sup>2</sup> Ld. még: CHRISTIÁN László: Az önkormányzati rendészet korlátai. *Kriminológiai közlemények*, 75., 2015. 155–160.

<sup>3</sup> Antoine Elisabeth Cléophas Dareste de La CHAVANNE: *Histoire de l'administration en France et des progrès du pouvoir royal, depuis le règne de Philippe-Auguste jusqu'à la mort de Louis XIV.* Paris, Guillaumin, 1848. 218.

<sup>4</sup> Uo. 221–222.

<sup>5</sup> Uo. 222–223.

<sup>6</sup> René LEVY: The Police and the Criminal Justice System in France. In.: Ajay K. MEHRA – René LEVY (szerk.): *Police, State & Society*. Noida, Dorling Kindersley, 2011. 65.

<sup>7</sup> CHAVANNE i. m. 228.

<sup>8</sup> Clive EMSLEY: A typology of nineteenth-century police. *Crime, Historie & Sociétés*, vol. 3., no. 1., 1999. 34.

alapvetően két útja volt: önkormányzati őrsegek állami rendőrségi szervezetbe integrálása, illetve a helyi rendőrpapancsnok (*commissaire de police*) állami kinevezése. Az állam központosítási igényének megfelelően az 5.000 fős lakosságszámot elérő településeken a rendőrpapancsnokot Napóleon alatt már egy rövid listáról a prefektus választotta ki, mellőzve ezzel az önkormányzati vezetőket és a polgármestert.

A prefektus által kiválasztott rendőrpapancsnok alatt azonban olyan rendőrök álltak, akiket az önkormányzat fizetett és választott ki. Nem véletlen, hogy ezt a rendszert számos kritikával illették. A kritikák hatására a prefektus megkapta 1864-ben a jogot, hogy a polgármester javaslatára kinevezze a rendőröket, ezzel tovább erősítve az állami befolyást. Az 1884-es jogszabályváltozások annyit finomítottak a szabályozáson, hogy rögzítették, hogy a polgármester a névleges vezetője a rendőrségnek és a prefektussal egyetértésben van joga kiválasztani rendőröket.<sup>9</sup>

A francia önkormányzati rendészet vizsgálatánál nem hagyható figyelmen kívül a vidék önkormányzati rendészete sem, ugyanis a francia önkormányzati rendészet vidéki, külterületekre vonatkozó ága is figyelemre méltó történelmi fejlődésen ment keresztül. Az önkormányzati rendészet külterületi ágának hivatalos elismerése 1791-re tehető, amikor is az önkormányzatok felhatalmazást kaptak arra, hogy a polgármester felügyelete mellett mezei őröket (*gardes champêtres*) alkalmazzanak a termények védelmére és a vidéki közrend és közbiztonság felügyeletére.<sup>10</sup> A mezei őrök intézménye a hivatalos elismerést megelőzően már jóval korábban is létezett. 1369-ben V. Károly király a termények őrzésére rendelte el az első mezei őrök alkalmazását.

A mezei őrök alkalmazása 1791-ben még csak lehetőség volt, azonban az 1795-ös francia ellátási krízis idején kötelezővé tették a mezei őrök alkalmazását a vidéki önkormányzatok számára. Az önkormányzatok kezdetben vonakodtak a kötelező kinevezés végrehajtásának eleget tenni, később azonban elismert és megbecsült intézménnyé nőtte ki magát a mezei őrség Franciaországban.<sup>11</sup>

A rendészet központosítására irányuló törekvések ellenére kétségkívül megállapítható volt, hogy a francia rendészet alapvetően három pólusú (állami rendőrség, csendőrség, önkormányzati rendészet) maradt, amelynek megkérdőjelezhetetlen szereplője volt az önkormányzati rendészet. A francia rendészeti modellt, a három pólusból álló rendészeti struktúrát a napóleoni hódításokat követően széles körben kezdték el alkalmazni Európában, Latin-Amerikában és Ázsiában is.<sup>12,13</sup>

A három pólusú rendészeti modell egészen a II. világháborúig nem változott, megmaradt és jelentős szerepet játszott a városokban a polgármester irányítása alatt álló önkormányzati rendőrség, illetve vidéken a mezei őrség. Jelentős változás a Vichy kormány alatt következett be, amikor is az állami rendőrség, a *Police Nationale* a 10.000 fő feletti városokban is kizárólagos rendészeti hatásköröket kapott az önkormányzati

<sup>9</sup> Uo. 34.

<sup>10</sup> Uo. 35.

<sup>11</sup> Uo. 35.

<sup>12</sup> Malcom ANDERSON: *In Thrall to Political Change Police and Gendarmerie in France*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 10–11.

<sup>13</sup> Ld. még: Önkormányzati rendészet Spanyolországban, Olaszországban, Ausztriában.

rendőrségek rovására, a 10.000 fő alatti településeken pedig a *Gendarmerie Nationale*-hez telepítették a települési rendészeti feladatokat,<sup>14</sup> ezzel gyakorlatilag megszüntetve, marginalizálva az önkormányzati rendőrségeket.<sup>15</sup>

A világháborút követően láthattuk, hogy köszönhetően a Vichy kormány intézkedéseinek, a francia önkormányzati rendészet háttérbe szorult, azonban a vidék önkormányzati rendészete még egy ideig megmaradt a korábbi formájában. 1958-ban azonban megszüntették azt az előírást, hogy a vidéki településeken kötelező mezei őrköt alkalmazni, valamint a mezei őrk elvesztették a rendészeti funkcióik jelentős részét,<sup>16</sup> így a XX. század közepére a francia jogrend eljutott odáig, hogy az önkormányzati rendészet szinte teljes egészét 'államosították'.

Az önkormányzati rendészet 'újrafelfedezését' Franciaországban a XX. század vége hozta el, amikor is az önkormányzati rendészet ismét előtérbe került, ugyanis a nemzetközi tendenciákkal párhuzamosan megnőtt az érdeklődés a rendészet decentralizációja iránt.

Az önkormányzati rendészet francia 'újrafelfedezésének' oka az volt, hogy több önkormányzat számára úgy tűnt, hogy az állami rendőrség nem tud hatékonyan szembe szállni a bűnözéssel, ezért az önkormányzati rendészet fejlesztését a bűnözés okozta kihívással szembeni egyfajta válasznak tekintették. Érdekesség, hogy Franciaországban az önkormányzati rendészet újbóli felfedezése alapvetően a jobb oldali polgármestereknek köszönhető, ugyanis ők voltak azok, akik az önkormányzati rendvédelmet a zászlajukra tűzték, még úgyis, hogy az önkormányzati rendőrségek működésének jogi alapjai akkor már/még nem voltak tisztázottak.<sup>17</sup>

A francia önkormányzati rendészet viszonylag szerencsés helyzetben volt, mivel az önkormányzati rendészet történelmi gyökerei mélyek voltak és a marginalizálódás időszakában is csak néhány évtizedet vett igénybe, így volt hova visszanyúlni az önkormányzatoknak és az állami jogalkotónak, amikor újból felmerült az igény az önkormányzati rendészet megerősítésére. Jelenleg az önkormányzati rendészet ismételt, egyre jelentősebb térnyerésének lehetünk tanúi és a francia rendészet szereplőinek véleménye alapján biztosan állíthatjuk, hogy a *Police Nationale* és a *Gendarmerie Nationale* több területen veszít jelentőségéből.

### 3. Az önkormányzati rendészet Franciaországban

Ahogy fentebb már írtam, Franciaországra alapvetően a három pólusból álló rendészet volt a jellemző. A II. világháború alatt és az azt követő néhány évben a három pólusú rendészet harmadik pólusa, az önkormányzati rendészet gyakorlatilag megszünt, a helyi rendvédelem a nagyobb településeken *Police Nationale*, a kisebb településeken és a vidéki területeken a *Gendarmerie Nationale* körül összpontosult. A két pólusú

<sup>14</sup> LEVY i. m. 65.

<sup>15</sup> Rob MAWBY: *Policing Across The World. Issues for the Twenty-first Century*. New York, Routledge, 2006. 148.

<sup>16</sup> Ordonnance n° 58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le Code de procédure pénale.

<sup>17</sup> MAWBY i. m. 148.

rendészeti modell azonban az utóbbi évtizedekben ismét három pólusúvá kezdett válni, az önkormányzati rendészet újrafelfedezésének, újraéledésének lehetünk tanúi. Ez jól látható a *Police Nationale* és a *Gendarmerie Nationale* illetve az önkormányzati rendészetben dolgozók létszámának összehasonlításából is,<sup>18</sup> ugyanis az önkormányzati rendészetben dolgozók létszáma sokkal gyorsabban és nagyobb arányban emelkedik, mint a *Police Nationale* és a *Gendarmerie Nationale* létszáma.

Állomány tényleges létszáma	Police Nationale	Gendarmerie Nationale	Police municipale
2013. december 31.	142.300 fő	95.300 fő	27.259 fő <sup>19</sup>
2014. december 31.	142.800 fő	95.200 fő	28.318 fő <sup>20</sup>
2015. december 31.	144.000 fő	95.400 fő	29.285 fő <sup>21</sup>
2016. december 31.	145.600 fő	95.900 fő	31.753 fő <sup>22</sup>

A jelenleg hatályos francia önkormányzati rendészeti joganyag áttekintését megelőzően mindenképpen szükséges az, hogy a francia önkormányzati rendészet alkotmányjogi alapjait vizsgálat alá vonjuk.

A jelenleg hatályos francia alkotmányt, az V. Köztársaság Alkotmányát, Charles de Gaulle írta alá 1958. október 4-én. Az V. Köztársaság Alkotmányának 72–75. cikke szól Franciaország közigazgatási felosztásáról és az önkormányzatokról. A francia alkotmány, hasonlóan a magyar Alaptörvényhez, nem tartalmaz önkormányzati rendészetre vonatkozó rendelkezéseket, azonban ellentétben hazánk Alaptörvényével az állami rendészet sem jelenik meg benne.<sup>23</sup>

Az önkormányzati rendészet legfontosabb szereplője, az önkormányzati rendőrség, a tetszhalott állapot évtizedeit követően a *Code de procédure pénale* (Büntetőeljárás-i Kódex) 1972-es és 1978-as módosításával<sup>24</sup> került vissza a francia jogrendszerbe, ugyanis az önkormányzati rendőrök rendőri jogállását ekkor nevesítették.

Az önkormányzati rendészet alapvető szabályait<sup>25</sup> az 1996-ban és 2000-ben elfogadott *Code général des collectivités territoriales* (A helyi és regionális önkormányzati Kódex) tartalmazza, illetve bőven található az önkormányzati rendőrségre és rendészetre vonatkozó szabályokat a *Code de la sécurité intérieure*-ben (Belbiztonsági Kódex).

A *Code général des collectivités territoriales*-ban külön fejezet (II. fejezet) szól az önkormányzati rendészetről és ezen fejezet keretében határozták meg az önkormányzati rendőrség fő feladatait is. A francia szabályozás szerint tehát az önkormányzati

<sup>18</sup> <https://goo.gl/77658C>

<sup>19</sup> <https://goo.gl/gcpfmq>

<sup>20</sup> <https://goo.gl/iVz8BM>

<sup>21</sup> <https://goo.gl/V8Hgi8>

<sup>22</sup> <https://goo.gl/RDQPXi>

<sup>23</sup> Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>24</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000704937&pageCourante=02936](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000704937&pageCourante=02936)

<sup>25</sup> Ld. még a francia jogszabályok elfogadásával kapcsolatosan Jakab András és Szilágyi Emese Sarkalatos törvények a magyar jogrendben c. írását. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015\\_32\\_Jakab.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_32_Jakab.pdf)

rendőrség csak egy része az önkormányzati rendészetnek. Mindenképpen kiemelendő, hogy hazánkban nem lehet önkormányzati rendőrséget létrehozni, ugyanis az Alaptörvény 46. cikk (2) bekezdése kizárja ezen lehetőséget. Az, hogy Franciaországban önkormányzati rendőrség létrehozása lehetséges, megalapozza a magyarországinál erősebb jogosítványokkal rendelkező francia önkormányzati rendészeti szervek működését.

Figyelmünket kizárólag az önkormányzati rendészeti szervekre irányítva megállapíthatjuk, hogy a francia szabályozással szemben hazánkban csak az önkormányzati rendészet létrehozására történő felhatalmazást találhatunk az önkormányzati törvényünkben,<sup>26</sup> az önkormányzati rendészeti szervekre vonatkozó részletszabályok szétosztva találhatók különböző ágazati törvényekben, ezzel igencsak széttagolttá téve az önkormányzati rendészeti joganyagot.

A francia önkormányzati rendészeti szervek közül, ahogy korábban már említettem, kiemelésre került a *Code général des collectivités territoriales*-ban az önkormányzati rendőrség. Az önkormányzati rendőrség jogszabályban meghatározott célja, hogy biztosítsa a közrendet, a védelmet, a közbiztonságot és a közegészséget.<sup>27</sup> A francia és a magyarországi szabályozást összevetve szembetűnő, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv). nem rögzíti a közrendet és a közegészséget az önkormányzati rendészet feladatai között, csak a közbiztonságot és a vagyon és más értékek védelmét.<sup>28</sup> Ezzel szemben az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése szól olyan önkormányzati rendelet létrehozásának lehetőségéről, amellyel a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.<sup>29</sup> Nyilvánvaló, hogy egy ilyen magyarországi önkormányzati rendelet végrehajtásában az önkormányzati rendészetnek szerepe van még úgyis, hogy helyszíni bírság kiszabásának lehetőségét törvény zárja ki.<sup>30</sup> Az Alaptörvény alapján a közrend védelme a rendőrség feladata,<sup>31</sup> míg a közegészség védelmének megteremtésében az állam és az önkormányzat, így az önkormányzati rendészet is egyaránt szerepet játszik.<sup>32</sup> Az előbbieken alapján levonható az a következtetés, hogy a francia és a magyarországi szabályozás önkormányzati rendészet alapvető céljai tekintetében nagyon hasonló, különbség a közrenddel kapcsolatos feladat deklarálásában mutatkozik.<sup>33</sup> Amennyiben áttekintjük a legjelentősebb hazai önkormányzati rendészeti szervre, a közterület-felügyeletre vonatkozó szabályozást, láthatjuk, hogy a

<sup>26</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 17. § (1) bekezdés.

<sup>27</sup> Code général des collectivités territoriales 2212-2. cikkely.

<sup>28</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 17. § (1) bekezdés.

<sup>29</sup> Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdés.

<sup>30</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 2012. évi II. törvény 179/A. § (8) bekezdés.

<sup>31</sup> Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdés 46. cikk (1) bekezdés.

<sup>32</sup> Ld. még: Mötv. 13. §-ában felsorolt feladatok közül egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások, környezet-egészségügy.

<sup>33</sup> Nem véletlen, hogy a hazai szakirodalomban többször, újra és újra visszatérően felmerül a közrend és közbiztonság definiálásának kérdése. Ld. még TAUBER István: A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája. *Belügyi Szemle*, 2002.

közrend védelmében való közreműködés jelenik meg feladatként,<sup>34</sup> szemben a francia szabályozással, amely a közrend biztosításának feladatát írja elő.

A francia szabályozás példálózó felsorolást ad arra nézve, hogy melyek az önkormányzati rendőrség feladatai a közrend, a védelem, a közbiztonság és a közegészség tekintetében. A felsorolás része:

1. a közterületek védelme,
2. köznyugalom megzavarását okozó magatartások elhárítása,
3. rend fenntartása nagyobb tömegeket vonzó rendezvényeken,
4. élelmiszerbiztonsági felügyelet gyakorlása,
5. megfelelő óvintézkedések megtétele a közveszély elhárítására,
6. ideiglenes intézkedések meghozatala mentálisan beteg személyekkel szemben, amennyiben mentális állapotuk a közerkölcsöt, személyeket vagy vagyont fenyeget,
7. veszélyes vagy vadállatok kóborlása esetén eljárás lefolytatása.<sup>35</sup>

Bizonyos feltételek fennállása esetén a *Code général des collectivités territoriales* alapján a polgármester közlekedésrendészeti hatásköröket gyakorolhat a települések belterületén az állami utak, a megyei utak, illetve az összekötő utaknak, és a külterületi a közutak vonatkozásában.<sup>36</sup> Ezen hatáskörök jóval szélesebb körűnek tűnnek, mint a hazai önkormányzati rendészet számára rendelkezésre álló közlekedésrendészeti hatáskörök.

A közlekedésrendészeti hatáskörökön túl egyéb, önkormányzati rendészethez sorolt feladatok ellátására is kötelezi a *Code général des collectivités territoriales* a polgármestert. Ezen feladatokat a *Code général des collectivités territoriales Pouvoirs de police portant sur des objets particuliers* azaz különös tárgyakhoz kapcsolódó rendészeti hatásköröknek nevezi.<sup>37</sup> A különös tárgyakhoz kapcsolódó rendészeti hatáskörök közé tartozik a közlekedésrendészeti hatáskörökön túl:

1. temetkezési és sírhely rendészet,<sup>38</sup>
2. külterületek rendészete,<sup>39</sup>
3. egyéb rendészeti hatáskörök (pl. vízi rendészet, építésrendészet).

Az egyes önkormányzati rendészeti hatáskörökből fakadó feladatokat Franciaországban nem feltétlenül az önkormányzati rendőrség, hanem az állam rendészeti szervei vagy az önkormányzat más hatóságai, köztük a mezei őrök hajtják végre.<sup>40</sup>

Levonhatjuk a nyilvánvaló következtetést, hogy a *Code général des collectivités territoriales* szabályozása, a hazai önkormányzati rendészeti szabályozással szemben

<sup>34</sup> A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 1. § (4) bekezdés d) pont.

<sup>35</sup> Code général des collectivités territoriales 2212-2. cikkely.

<sup>36</sup> Code général des collectivités territoriales 2213-as. cikkely.

<sup>37</sup> Code général des collectivités territoriales II. könyv III. fejezet

<sup>38</sup> Code général des collectivités territoriales 2213-as cikkely 7–15. bekezdés.

<sup>39</sup> Code général des collectivités territoriales 2213-as cikkely 17–20. bekezdés.

<sup>40</sup> Code général des collectivités territoriales 2214-es cikkely.

az önkormányzati rendészetet, mint az önkormányzatok rendészeti jellegű jogosítványait magában foglaló szabályok halmazát fogja fel, felsorolva, hogy mely ügykörök minősülnek önkormányzati rendészeti, illetve rendőrségi ügyeknek.<sup>41</sup> A hazai szabályozásban az önkormányzati rendészet ilyen irányú meghatározására nem találunk példát, nem találunk tételes felsorolást arra nézve, hogy pontosan mit tekinthetünk a magyar jog szerint önkormányzati rendészetnek.

Mindenképpen szót kell ejteni arról, hogy mely tisztviselők dolgozhatnak a francia önkormányzati rendészet keretében. A francia önkormányzati rendészet egyrésztől magában foglalja az önkormányzati rendőrséget, ahol önkormányzati rendőrök dolgoznak, másrésztől elkülönülnek az önkormányzati rendőröktől a mezei őrök (5. fejezet), illetve közút-biztonsági felügyelők (*agents de sécurité de la voie publique*, röviden: ASVP) (6. fejezet), akik jogállását nem a *Code général des collectivités territoriales*, hanem a *Code de la Route* (Közlekedési Kódex)<sup>42</sup> határozza meg.

#### 4. Önkormányzati rendőrségek Franciaországban

Az önkormányzati rendőrség működéséért a felelősség az állami irányítás alatt a polgármesterre hárul az 1996-ban megalkotott francia szabályozás szerint.<sup>43</sup> Ez a szabályozás két okból is figyelemre méltó:

1. Az állami irányítás jogszabályban való szerepeltetése utal az önkormányzati rendőrség állammal való szoros kapcsolatára. Összehasonlítva a hazai szabályozással a francia szabályozást megállapíthatjuk, hogy hazánkban nemhogy az önkormányzati rendészet erős állami kontrollja nincs kimondva, de még az önkormányzati rendészet felügyelete is felülvizsgálatra szorul.<sup>44</sup>
2. Az önkormányzati rendőrség működése iránt való felelősség a polgármesterre hárul, amely az önkormányzati rendészet önkormányzati, politikai vetületét domborítja ki. Hazánkban az önkormányzati rendészet iránt való polgármesteri felelősség nincs explicit rögzítve, azonban levezethető az önkormányzati törvényből, hogy az önkormányzati rendészet politikai irányítása a polgármester és a képviselő-testület felelőssége.

Külön kódex, a *Code de la sécurité intérieure* rendelkezik a francia belbiztonságról, amelynek IV. könyve a *Police Nationale*-ról és a *Gendarmerie Nationale*-re, az V. könyve pedig a *Polices Municipales*-ra vonatkozó szabályokat tartalmazza.

Előljáróban leszögezhetjük, hogy az önkormányzati rendőrségek *Police Nationale*-hoz és a *Gendarmerie Nationale*-hez fűződő viszonya alapvetően kiegészítő jellegű, azaz az önkormányzati rendőrség nem helyettesíti, hanem kiegészíti a *Police Nationale* és a *Gendarmerie Nationale* munkáját.

<sup>41</sup> Hasonló szabályozást találhatunk az osztrák jogban, ahol felsorolásszerűen megtalálhatók az önkormányzat rendészeti feladatai. Ld. még Bundes-Verfassungsgesetz 118. cikkely.

<sup>42</sup> Code de la Route 130-4.

<sup>43</sup> Code général des collectivités territoriales 2212-1. cikkely.

<sup>44</sup> BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László: Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet? In: CHRISTIÁN László (szerk.): *Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 35.



Önkormányzati rendőrséget települési önkormányzat vagy önkormányzati társulás önként vállalt feladatként hozhat létre Franciaországban, illetve 20.000 fős lakosság-számot el nem érő települések (a megállapodást aláíró települések lélekszáma nem lehet több 50.000 főnél) megállapodhatnak egymással egy vagy több önkormányzati rendőr alkalmazásáról, akik így több településen látják el feladatukat.<sup>45</sup> A francia szabályozáshoz nagyon hasonló a hazai szabályozás, ugyanis Magyarországon is van lehetőség önkormányzati társulást létrehozni önkormányzati rendészeti feladatok ellátására, így megosztva a költségeket, racionalizálva az önkormányzati rendészet feladatait.<sup>46</sup> A hazai szabályozás sajnos nem kedvez a rendészeti feladatokat ellátó társulások létrehozásának, így csak elvétve találhatunk példát ilyen társulások működtetésére.<sup>47</sup>

Hiányzik a magyarországi jogrendszerből, azonban más államok joga ismeri<sup>48</sup> azon lehetőséget, hogy a különösen sok embert vonzó rendezvények (pl. sport- és kulturális rendezvények), természeti katasztrófák esetén szomszédos vagy egy agglomerációba tartozó önkormányzati rendőrségek rendőrei feladatokat lássanak el egy az illetékeségi területükbe nem tartozó önkormányzat közigazgatási határain belül. Franciaországban az ilyen irányú polgármesteri kérelmet a prefektus hagyja jóvá.<sup>49</sup> Hasznos és mindenképpen költségtakarékos megoldás lehetne a magyar jogrendszerben ezen lehetőség alapjainak megteremtése, ugyanis ezáltal lehetőség lenne például a nagyobb tömegeket vonzó rendezvények szakszerű önkormányzati rendészeti felügyeletének biztosítására.

Az önkormányzati rendőrség rendőrére a polgármester vagy önkormányzati társulás esetén a társulás elnöke választja ki, azonban a kiválasztást jóvá kell hagyni az ügyésznek, illetve a prefektusnak. A jóváhagyás addig érvényes, amíg a rendőr az önkormányzatnál dolgozik. Amennyiben az önkormányzati rendőr másik városban vagy társulásban kap új rendőri megbízatást, akkor ezt az ügyész felé kell bejelenteni. A jóváhagyást a polgármesterrel való konzultáció után az ügyész vagy a prefektus felüggesztheti, illetve sürgős esetekben az ügyész konzultáció nélkül is dönthet a felüggesztésről.<sup>50</sup> Hasonló szabályozást a hazai 2012. évi CXX. törvény csak nyomokban ismer, ugyanis hazánkban a rendőrség adja ki a rendészeti feladatokat ellátó személyi részére a szolgálati igazolványokat, illetve vonja vissza őket.<sup>51</sup> Az, hogy az önkormányzati rendőrök kinevezése két hatóságtól (ügyészség és prefektus) is függ, mindenképpen erősebb felügyeletet jelent, mint a hazai szabályozás, ahol a rendőrség végzi a szolgálati igazolványok adminisztrációját.

Az önkormányzati rendőrség rendőreinek szolgálati igazolványa, egyenruhája, szolgálati járművének jelzései és a felszerelés típusai belügyminiszteri rendelet szerint egy-

<sup>45</sup> Code de la sécurité intérieure 512-1. cikkely.

<sup>46</sup> A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 1. § (2a) bekezdés és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 87. §.

<sup>47</sup> Ld. még Budakörnyéki Önkormányzati Társulás által működtetett Budakörnyéki Közterület-felügyelet.

<sup>48</sup> Ld. még Önkormányzati rendészet Szlovákiában.

<sup>49</sup> Code de la sécurité intérieure 512-3. cikkely.

<sup>50</sup> Code de la sécurité intérieure 511-2. cikkely.

<sup>51</sup> Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény.

ségesek Franciaországban, azzal, hogy ezek nem lehetnek összetéveszthetők a *Police Nationale* és a *Gendarmerie Nationale* által használt igazolvánnyal, egyenruhával és felszereléssel.<sup>52</sup> Nem ismertetve a belügyminiszteri rendelet nagyon aprólékos rendelkezéseit<sup>53</sup> mindenképpen kiemelésre érdemesnek tartom az önkormányzati rendőrségeken belül a belügyminiszter által meghatározott kategóriákat. Az egyes kategóriákon belüli rangokat eltérő vállappal jelzik. Az önkormányzati rendőröket alapvetően három kategóriába sorolták:<sup>54</sup>

C kategória	B kategória	A kategória
Járőr gyakornok ( <i>gardien stagiaire</i> )	Önkormányzati rendészeti szolgáltatások parancsnoka – gyakornok ( <i>chef de service de police municipale stagiaire</i> )	Önkormányzati rendészet igazgatója – gyakornok ( <i>directeur de police municipale stagiaire</i> )
Járőr ( <i>gardien titulaire</i> )	Önkormányzati rendészeti szolgáltatások parancsnoka ( <i>chef de service de police municipale</i> )	Önkormányzati rendészet igazgatója ( <i>directeur de police municipale</i> )
Kiemelt járőr ( <i>gardien principal</i> )	Önkormányzati rendészeti szolgáltatások parancsnoka – 2. osztályú kiemelt ( <i>chef de service de police municipale principal de 2e classe</i> )	
Tizedes ( <i>brigadier</i> )	Önkormányzati rendészeti szolgáltatások parancsnoka – 1. osztályú kiemelt ( <i>chef de service de police municipale principal de 1re classe</i> )	
Tizedes parancsnok ( <i>brigadier-chef</i> )		
Kiemelt vezető tizedes ( <i>brigadier-chef principal</i> )		
Önkormányzati rendészet parancsnoka ( <i>chef de police municipale</i> )		

Az önkormányzati rendőrök egységes megjelenése Franciaországban biztosított. Az egységesítést elősegítő szabályok hazánkban is megtalálhatók, részint magasabb,<sup>55</sup> részint alacsonyabb<sup>56</sup> szintű jogszabályokban meghatározva, azonban hazánkban, ellentétben Franciaországgal, a rendészeti feladatokat ellátó személyek megjelenése még mindig eltérő képet mutat.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> Code de la sécurité intérieure 511-4. cikkely.

<sup>53</sup> Arrêté du 5 mai 2014 relatif aux tenues des agents de police municipale, pris en application de l'article L. 511-4 du code de la sécurité intérieure.

<sup>54</sup> Arrêté du 5 mai 2014 relatif aux tenues des agents de police municipale, pris en application de l'article L. 511-4 du code de la sécurité intérieure 18. cikkely.

<sup>55</sup> 2012. évi CXX. törvény.

<sup>56</sup> A rendészeti feladatokat ellátó személyek, valamint a fegyveres biztonsági őrök ruházati ellátására vonatkozó részletes szabályokról szóló 70/2012. (XII. 14.) BM rendelet.

<sup>57</sup> BACSÁRDI–CHRISTIAN I m. 36.

Az önkormányzati rendőrség rendőrei a polgármester kérésére, a prefektus engedélyével jogosultak lehetnek fegyver viselésére. Önkormányzati társulásban fenntartott önkormányzati rendőrség esetén a kérést a társulásban részt vevő minden önkormányzat polgármesterének támogatnia kell. A francia Államtanács rendeletben határozza meg, hogy milyen feladatot végző önkormányzati rendőrök viselhetnek fegyvert, illetve meghatározza azt is, hogy milyen kategóriájú és típusú fegyverek használhatók:<sup>58</sup>

1. B kategóriás fegyverek: 38-as kaliberű speciális revolverek, 7,65-ös kaliberű kézfegyverek, 44-es kalibert meg nem haladó védelmi miniszter rendelete szerinti puskák vagy kézfegyverek, amelyek egy vagy kettő nem fém lövedéket képesek kilőni, elektromos sokkolók.
2. D kategóriás fegyverek: rendőrbot vagy tonfa, gázspray, injekciós fegyverek.
3. C kategóriás fegyverek: 44-es kalibert meghaladó védelmi miniszter rendelete szerinti puskák vagy kézfegyverek, amelyek egy vagy kettő nem fém lövedéket képesek kilőni.<sup>59</sup>

A francia szabályozás érdekessége, hogy egyes napszakokban (reggel 6 órától este 11 óráig, illetve este 11 órától reggel 6 óráig) más típusú fegyverek viselésére jogosítja fel az önkormányzati rendőröket. A hazai szabályozás sokkal szigorúbb, ugyanis a rendészeti feladatokat ellátó személyek számára igencsak korlátozottan, nem túl széles spektrumban van lehetőség fegyverek használatára.<sup>60</sup>

A francia önkormányzati rendészeti dolgozók képzését a *Centre national de la fonction publique territoriale* végzi.<sup>61</sup> A *Centre national de la fonction publique territoriale* egy több régióban is működő közintézmény, amelynek képzésein az önkormányzati rendőrök kötelező jelleggel vesznek részt. A képzést az önkormányzati rendőrt foglalkoztató önkormányzat fizeti.<sup>62</sup> A képzés alapvetően három részterületet ölel fel:<sup>63</sup>

1. kötelező képzés a belépéskor,
2. kötelező továbbképzés,
3. fegyveres képzés.

A kötelező belépési képzést kell teljesítenie az önkormányzati rendőrnek (C kategória), a mezei őrnök (C kategória), az önkormányzati rendészeti szolgáltatások parancsnokának (B kategória), az önkormányzati rendészet igazgatójának (A kategória).

Kötelező továbbképzésen kell részt venniük 5 évenként 10 nap időtartamban az önkormányzati rendőröknek és a mezei őrnöknek, 3 évenként 10 nap időtartamban az önkormányzati rendészet parancsnokának és igazgatójának. Fegyveres képzés alapvetően

<sup>58</sup> Code de la sécurité intérieure 511-5. cikkely.

<sup>59</sup> Décret n°2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale 2-es cikkely.

<sup>60</sup> 2012. évi CXX. törvény 21. §.

<sup>61</sup> Code de la sécurité intérieure 511-6. cikkely.

<sup>62</sup> Code de la sécurité intérieure 511-6. cikkely.

<sup>63</sup> <https://goo.gl/XDNqY7>

három különböző képzést foglal magában: fegyveres képzést oktató képzés, fegyveres képzés, előkészítő képzés.<sup>64</sup>

A képzések áttekintése során levonható az a következtetés, hogy a képzés sokkal centralizáltabb, mint hazánkban, ugyanis a képzést Franciaországban egy kormányzati intézmény végzi. Hazánkban ezzel szemben a rendészeti feladatokat ellátó személyek képzését a rendészetért felelős miniszter önállóan vagy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, valamint az irányításukat, felügyeletüket ellátó miniszter által fenntartott rendészeti tárgyú képzést folytató intézmények, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával végzi.<sup>65</sup> Figyelemre méltó, hogy viszonylag hosszú (10 napos) kötelező továbbképzésen kell részt venniük az önkormányzati rendőrségi állományba tartozóknak Franciaországban. Hazánkban a továbbképzés az öt évente elvégzendő kiegészítő képzés,<sup>66</sup> amelynek időtartama összesen 16 óra.<sup>67</sup> Hasonlóan a francia szabályozáshoz mindenképpen megfontolandó a hazai továbbképzés rendszerének, időtartamának átgondolása,<sup>68</sup> tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek feladat- és hatásköre rendészeti jellegénél fogva erőteljesen érinti az állampolgárok jogait, illetve a rendészeti joganyag is folyamatosan változik, amely változásokkal a rendészetben dolgozóknak illene tisztában lenni.

Ahogy korábban már láthattuk a francia rendvédelem törzsét alapvetően három nagyobb rendészeti szervezet képezi: *Police Nationale*, *Gendarmerie Nationale* és a *police municipale*. A három különböző rendészeti szervezet – amelyek közül ráadásul az önkormányzat rendőrségek teljesen decentralizált struktúrájúak – közötti koordináció kiemelt fontosságú. A koordináció érdekében a legalább 5 fő önkormányzati rendőrt foglalkoztató önkormányzatoknak együttműködési megállapodást kell kötnie a prefektussal. A megállapodást az ügyésznek véleményeznie kell. Az együttműködési megállapodás a polgármester kérésére azon önkormányzatokkal is megkötethető, ahol az 5 főt nem éri el az önkormányzati rendőrök száma.<sup>69</sup> Az együttműködési megállapodásban kötelezően rögzítésre kerülő pontokat az Államtanács rendelete tartalmazza.<sup>70</sup> Az együttműködési megállapodásnak három nagyobb területet kell érintenie:

1. szolgáltatások koordinációja (beavatkozások helye és típusai, koordináció típusai),
2. megerősített műveleti koordináció (pl. információcsere, műveletek koordinációja, kamerás közterületfelügyelet),
3. vegyes rendelkezések (éves beszámolási kötelezettség és éves koordinációs értekezlet rögzítése).

<sup>64</sup> <https://goo.gl/XDNqY7>

<sup>65</sup> A rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet.

<sup>66</sup> Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 23. § (6) bekezdés.

<sup>67</sup> A rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet 4. § (2) bekezdés.

<sup>68</sup> BACSÁRDI–CHRISTIAN i. m. 35.

<sup>69</sup> Code de la sécurité intérieure 512-4. cikkely.

<sup>70</sup> Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale.

Hazánkban szintén ismert az önkormányzati rendészet területén az együttműködési megállapodás intézménye. Az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személy munkáltatója kezdeményezi hazánkban a megyei (fővárosi) rendőrkapitánysággal az együttműködési megállapodás megkötését. Az együttműködési megállapodást a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében kötik a felek.<sup>71</sup> Összehasonlítva a hazai szabályozást a francia szabályozással szembevetve, hogy a hazai szabályozásban a felügyelet ellátása érdekében, nemcsak a koordináció érdekében, is meg kell kötni a megállapodást a rendőrséggel. Franciaországban magától értetődő, hogy a felügyeletet ellátó ügyészséggel nem köt megállapodást a polgármester, mivel az ügyészség automatikusan ellátja a felügyeleti funkcióját, így az együttműködési megállapodás megkötése vonatkozásában is felügyeletet gyakorol véleményezési jogkörben. Hazánkban az együttműködési megállapodás megkötése kizárólag a megállapodásban részt vevő feleken nyugszik, más hatóság véleménye nem szükséges. Meglátásom szerint a francia szabályozás nagyobb teret biztosít a jogszerűségnek és az együttműködési megállapodások betartása ellenőrzésének, ugyanis létezik egy felügyeletet gyakorló külső szerv, míg hazánkban ez a szerv maximum a kormányhivatal lehetne, de a kormányhivatalok ilyen irányú felügyeleti tevékenységéről nincs tudomásunk. A hazai felügyeleti rendszer problémáira a hazai önkormányzati rendészeti kutatásunkban rámutattunk.<sup>72</sup>

Az önkormányzati rendőrség működésének és szervezetének átvilágítását a polgármester, a társulás elnöke, az ügyész vagy a prefektus kérésére a belügyminisztérium végezheti.<sup>73</sup> Hazánkban az önkormányzati rendészeti szervek feletti komplex ellenőrzés elvégzésére jogosultsága a rendőrségnek van, azonban kérdéses, hogy a gyakorlatban ezen jogosultságával mennyire él a rendőrség, tekintettel az önkormányzati rendészet specifikus ágazati voltára.

A francia önkormányzati rendőrségek érdekképviseletére egy tanácsadó bizottságot kötelel létrehozni a belügyminiszter. A tanácsadó bizottság egyharmadát a polgármesterek által választott önkormányzati rendőrök, egyharmadát az állam képviselői, egyharmadát pedig az önkormányzati rendőrök szakszervezete által választott önkormányzati rendőrök alkotják. A tanácsadó bizottság elnöke a bizottság tagjai által választott polgármester.<sup>74</sup> A francia belügyminisztérium közleményei szerint a tanácsadó bizottság éves ülésein a belügyminiszter is részt vesz. A 2015-ös ülésen olyan fajsúlyos kérdések szerepeltek napirenden, mint az önkormányzati rendőrök golyóálló mellénnyel és löfegyverrel való belügyminisztériumi ellátásának segítése, új, különböző rendőri szervek közötti átjárható rádiókommunikáció kialakítása, valamint az önkormányzati rendőrök képzése.<sup>75</sup> Hazánkban komoly gond, hogy hasonló önkor-

<sup>71</sup> Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 24. §.

<sup>72</sup> BACSÁRDI-CHRISTIÁN i. m. 35.

<sup>73</sup> Code de la sécurité intérieure 513-1. cikkely.

<sup>74</sup> Code de la sécurité intérieure 514-1. cikkely.

<sup>75</sup> <https://goo.gl/uCDjYH>

mányzati rendészeti érdekvédelmi vagy tanácsadó szervezet nem létezik, holott ilyen szervezet létezésére jó példát láthatunk például Szlovákiában is.<sup>76</sup>

Az önkormányzati rendőrök számára az Államtanács etikai kódexet<sup>77</sup> írt elő, amelynek betartása kötelező.<sup>78</sup>

## 5. Mezei őrök Franciaországban

Ahogy fentebb már írtam, a *Code de la sécurité intérieure* V. könyve a *Polices Municipales*-ről rendelkezik. Az V. könyvön belül külön fejezetet kapott a francia önkormányzati rendészet egyik méltatlanul kevés említést kapott szereplője, a *gardes champêtres*, azaz a mezei őrök intézménye. A francia mezei őrök működésének vizsgálata azért is különösen tanulságos, mivel hazánkban is létezik és a vidéki önkormányzati rendészet alapját képezik a mezei őrszolgálatok.

A francia mezei őrök feladata a vidéki rendészeti feladatok ellátásához való hozzájárulás.<sup>79</sup> Az, hogy a *Code de la sécurité intérieure* a feladatokhoz történő 'hozzájárulás'-ról rendelkezik, jól mutatja azt, hogy csak kiegészítő szerepet játszanak a vidéki rendészetben az önkormányzati alkalmazott mezei őrök. Ez nem meglepő annak fényében, hogy tudjuk: a francia vidéki – hangsúlyozva ez alatt most a településen kívüli, külterületi jelleget – rendészet központi szereplője a *Gendarmerie Nationale*.

A mezei őrök hatáskörei a vidéki tulajdon védelmére, az erdészeti szabályok betartatására irányulnak. Ezek magukban foglalják például a termény- és falopásokkal, rongálásokkal, erdei utakon történő közlekedéssel, környezetvédelemmel (vad- és halvédelem, élő vizek védelme) kapcsolatos hatásköröket.<sup>80</sup> A francia mezei őrök ki-nevezése, intézkedési jogosultságai, besorolásuk szintje (C kategória) megegyezik az önkormányzati rendőrökével.

A hatáskörök áttekintése során megállapítható, hogy a francia mezei őrök hatásköre jóval szélesebb, mint a hazai mezőőrök hatásköre, ugyanis a magyarországi mezei őrszolgálatok feladata az önkormányzat közigazgatási területéhez tartozó termőföldek őrzése, amelybe nem tartozik bele az erdő és a halastó.<sup>81</sup> Az erdő őrzése hazánkban a természetvédelmi őrszolgálatok, rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, illetve tó esetén a halászati őr feladata.<sup>82</sup> Összevetve a francia mezei őrök és a hazai mezei őrszolgálatok hatásköreit, nyilvánvaló, hogy a francia mezei őr gyakorlatilag egyesíti azon hatáskö-

<sup>76</sup> <http://znomps.sk/>

<sup>77</sup> Code de déontologie des agents de police municipale.

<sup>78</sup> Code de la sécurité intérieure 515-1. cikkely.

<sup>79</sup> Code de la sécurité intérieure 521-1. cikkely.

<sup>80</sup> Ld. Code de procédure pénale 22. § cikkely, Code forestier 1. könyv, 6. cím, Code de l'environnement 172-1. cikkely.

<sup>81</sup> A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 16. §-a.

<sup>82</sup> Ld. a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény, a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény.

röket, amelyeket hazánkban több különböző rendészeti feladatot ellátó személy gyakorolhat.

Bármely önkormányzat vagy önkormányzati társulás jogosult egy vagy több mezei őrt alkalmazni, azonban három megyében (Moselle, Haut-Rhin és Bas-Rhin) önkormányzatonként legalább egy mezei őrt kell alkalmazni, azzal a kitételrel, hogy több önkormányzat is alkalmazhat közösen mezei őrt. A polgármester, illetve társulás esetén a polgármesterek és a társulás elnökének a joga a mezei őr kiválasztása, amelyhez azonban szükséges az ügyészség jóváhagyása is.<sup>83</sup> A mezei őr illetékessége az őt alkalmazó önkormányzat vagy társulás közigazgatási területére terjed ki.

Érdemes még egy pillantást vetni a mezei őrok besorolására, fokozataira. Alapvetően két különböző fokozat van rendszeresítve: vezető mezei őr (*garde champêtre chef*) és kiemelt vezető mezei őr (*garde champêtre chef principal*), akik a francia besorolás szerint C kategóriába tartoznak.<sup>84</sup>

Áttekintve a francia belügyminisztérium önkormányzati rendészeti statisztikáját<sup>85</sup> megállapítható, hogy 2016. december 31-én mindösszesen 870 mezei őrt alkalmaztak a francia önkormányzatok, amely szám jóval szerényebb, mint az önkormányzati rendőrök 21.636 fős, vagy a közút-biztonsági felügyelők 8.920 fős létszáma.<sup>86</sup> Tekintettel a mezei őrok alacsony számára, 2013-ban szóba került a mezei őrok önkormányzati rendőrségbe való olvasztása,<sup>87</sup> azonban erre mind a mai napig nem került sor. A legnagyobb mezei őrség 58 főt számlál és Haut-Rhin megye mezei őreit fogja össze *Gardes Intercommunales* társulás keretében. A mezei őrok száma jellemzően 1 fő egy-egy településen, ugyanis 681 település alkalmaz 1 főt mezei őrként.<sup>88</sup>

## 6. Közút-biztonsági felügyelők Franciaországban

Az önkormányzati rendészetek keretében nem kizárólag önkormányzati rendőrök és mezei őrok láthatnak el szolgálatot, hanem az önkormányzatok számára a közutak felügyeletének ellátására lehetőség van *agents de sécurité de la voie publique* (ASVP), azaz közút-biztonsági felügyelőket alkalmazni. A közút-biztonsági felügyelők alkalmazásának lehetőségét nem a *Code général des collectivités territoriales*, hanem a *Code de la route* tartalmazza.<sup>89</sup>

A közút-biztonsági felügyelőket a polgármester nevezi ki az ügyész jóváhagyását követően.<sup>90</sup> Az a tény, hogy szemben az önkormányzati rendőr kinevezésével, a közút-biztonsági felügyelők kinevezéshez nem szükséges a prefektus hozzájárulása, jól mutatja, hogy a közút-biztonsági felügyelők jóval gyengébb hatáskörrel rendelkező ön-

<sup>83</sup> Code de la sécurité intérieure 522-1. cikkely.

<sup>84</sup> Décret n°94-731 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres 1. cikkely.

<sup>85</sup> <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune/>

<sup>86</sup> <https://goo.gl/RDQPXi>

<sup>87</sup> <https://www.acteurspublics.com/2013/03/08/valls-fait-un-geste-pour-les-policiers-municipaux>

<sup>88</sup> <https://www.acteurspublics.com/2013/03/08/valls-fait-un-geste-pour-les-policiers-municipaux>

<sup>89</sup> Code de la route 130-4. cikkely.

<sup>90</sup> Code de la route 130-4. cikkely.

kormányzati rendészeti személyek, mint az önkormányzati rendőrök vagy mezei őrk. A közút-biztonsági felügyelők alkalmazásához képzettség nem szükséges.<sup>91</sup>

A *Code de la route* szerint a közút-biztonsági felügyelők eljárnak a szabálytalanul vagy tilos jelzés ellenére parkolókkal szemben, illetve a *Code des assurances* (Biztosítási kódex)<sup>92</sup> felhatalmazza a közút-biztonsági felügyelőket a biztosítással nem rendelkező gépjárművekkel kapcsolatos eljárások lefolytatására. A közút-biztonsági felügyelők feladatkörébe tartoznak még az alábbiak:

1. közutak és közterületek tisztaságának ellenőrzése,<sup>93</sup>
2. zajsztint mérése (erre lehetőség van szomszédjogi jogvitákban is a polgármester rendelkezése alapján),<sup>94</sup>
3. szállítójárművek mozgásának, megállásának és telephelyen parkolásának ellenőrzése.<sup>95</sup>

A közút-biztonsági felügyelők egyenruhájára központi szabályok nincsenek, azonban a polgármester által jóváhagyott egyenruhának olyannak kell lennie, amelyet nem lehet összetéveszteni az önkormányzati rendőrök egyenruhájával. Fontos, hogy a közút-biztonsági felügyelők fegyvert nem viselhetnek.

Összevetve a közút-biztonsági felügyelők és a hazai közterület-felügyelők hatásköreit, megállapítható, hogy a közterület-felügyelők sokkal több jogosítvánnyal,<sup>96</sup> illetve feladattal<sup>97</sup> rendelkeznek, mint a közút-biztonsági felügyelők. Az előbbiekről alapján nyugodtan kijelenthetjük, hogy a hazai közterület-felügyelők jogállása valahol a francia önkormányzati rendőr és a közút-biztonsági felügyelők között helyezkedik el félúton.

Mindenképpen érdemes még a közút-biztonsági felügyelők vonatkozásában megemlíteni, hogy létezik hazánkban a segédfelügyelő intézménye, amelynek feladata a rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységének segítése, önálló intézkedési jogosultsággal – a helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló, közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek esetében a díjfizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzésével, a díj- és pótdíjkövetelés érvényesítésével kapcsolatos eljárások<sup>98</sup> kivételével – azonban nem rendelkezik. A francia közút-biztonsági felügyelők feladata szélesebb körű és jóval több önálló intézkedési jogosultsággal rendelkeznek, mint a segédfelügyelők. A két jogintézmény közös vonását abban ragadhatjuk meg, hogy segíti, igyekszik levenni a terhet a képzettebb önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek válláról.

<sup>91</sup> <https://goo.gl/trGMPM>

<sup>92</sup> Code des assurances 211-21-5. cikkely.

<sup>93</sup> Code de la santé publique 1312-1. cikkely.

<sup>94</sup> Décret n° 95-409 du 18 avril 1995 pris en application de l'article 21 de la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre 2. cikkely.

<sup>95</sup> Code des transports 2241-1. cikkely.

<sup>96</sup> Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 11–20. §.

<sup>97</sup> A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 1. § (4) bekezdés.

<sup>98</sup> Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 4. § (3) és (7) bekezdés.



A közút-biztonsági felügyelők szerepének konkretizálása, beillesztése a francia önkormányzati rendszeti jogrendszerbe még várat magára.<sup>99</sup> Nyilvánvaló, hogy ezen jogintézményt azon szándék hozta létre, hogy ne az alapvetően másfajta feladatokat is ellátni tudó, képzett önkormányzati rendőrök foglalkozzanak az egyszerűbb közút-felügyelettel kapcsolatos ügyekkel. Mindenképpen megemlítendő, hogy Párizs önkormányzati rendszetének sajátos fejlődése miatt fővárosként nem lehet önkormányzati rendőrsége,<sup>100</sup> ezért kizárólag a prefektus alá tartozó *Police Nationale* működhet Párizsban rendőrségként, Párizs önkormányzata a közutak felügyeletére 1.800 közút-biztonsági felügyelőt alkalmazhat 2017. január 1. óta,<sup>101</sup> amely számadattal messze a legtöbb önkormányzati rendszeti feladatot ellátó személyt alkalmaz Franciaországban.<sup>102</sup>

## 7. Tanulságok, következtetések

A francia önkormányzati rendszet áttekintését követően levonhatjuk azt a következtetést, hogy az önkormányzati rendszet sokrétű, színes jogintézménye Franciaországnak, amely a települési és vidéki közrend és közbiztonság fenntartásában történelmi hagyományait megőrizve, fejlesztve jelentős szereplő.

Felmerülhet a kérdés, hogy a franciaországi önkormányzati rendszeti igazgatás miként hat a francia közbiztonságra, a jogellenes cselekmények üldözésére. A francia önkormányzati rendszetet nyilvánvalóan a helyén kell kezelni, hiszen az csak kiegészíti, és nem helyettesíti az állami szervek rendszetét. A bemutatott francia önkormányzati rendszeti modell alkalmas arra, hogy tehermentesítse az állami rendszeti szerveket, illetve a tehermentesítés mellett elégséges eszközt biztosítson az önkormányzatok számára a közrend és közbiztonság megvalósítására, a közbiztonsággal kapcsolatos markánsan megjeleníthető települési politika kialakítására.<sup>103</sup>

Összehasonlítva a francia önkormányzati rendszetet a hazai önkormányzati rendszettel a következő fontosabb összeggő megállapítások tehetők:

1. A francia önkormányzati rendszet és a hazai önkormányzati rendszet egyformán nem jelenik meg alkotmányban, hanem alacsonyabb jogforrási hierarchiában álló jogszabályok képezik az alapját.
2. Hasonlóan a hazai szabályozáshoz, a francia önkormányzati rendszet is komplementer jellegű, azaz az állami rendőrség, illetve Franciaországban a rendőrség és csendőrség mellett látja el a feladatát, nem helyettesítheti az önkormányzati rendszet az állami rendszetet.

<sup>99</sup> <https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSEQ150214925.html>

<sup>100</sup> Ld. még: Ausztria önkormányzati rendszete, ahol is a tartományi székhelyek nem működtethetnek önkormányzati rendőrséget. Code général des collectivités territoriales 2512-13-16. cikkely.

<sup>101</sup> <https://goo.gl/UGpvp8>

<sup>102</sup> <https://goo.gl/RDQPXi>

<sup>103</sup> A Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság támogatásával 2017 nyarán megvalósított kutatás szerint Marseille önkormányzati rendszetének fejlesztésével például lehetővé vált a kirívóan magas bűnözés átlagos méretűvé csökkentése, illetve Arles város önkormányzati rendszetének kialakítása és folyamatos fejlesztése hatékony eszköznek bizonyul a helyi kulturális és építészeti értékek védelmére.

3. Franciaországban az önkormányzatoknak – Párizs kivételével – lehetőségük van választani, hogy rendészeti feladataik ellátására önkormányzati rendőrséget hoznak létre vagy korlátozott, nem rendőri jogosítványokkal bíró közút-biztonsági őreket alkalmaznak. Hazánkban ilyen lehetőség nincsen, ugyanis önkormányzati rendőrség nem hozható létre, csak jogszabályban meghatározott hatáskörű önkormányzati rendészeti szerv.
4. A francia önkormányzati rendszerben alapvetően három különböző önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személyt különböztethetünk meg (önkormányzati rendőr, mezei őr, közút-biztonsági felügyelő), amelyek közül korlátozott rendőrségi hatáskört az önkormányzati rendőr és a mezei őr gyakorolhat. Ezzel szemben hazánkban jóval fragmentáltabb az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek köre, ugyanis hazánkban önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek közé az önkormányzati természetvédelmi őr, a közterület-felügyelő, a mezőőr, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet és a halászati őr tartozik. Kérdés, hogy indokolt-e ennyi különböző önkormányzati rendészeti feladatot ellátó személyt nevesíteni a hazai jogrendben vagy érdemes lenne a számukat csökkenteni hasonlóan a francia szabályozáshoz?
5. A francia önkormányzati rendészet felügyelete sokkal erősebb, mint a hazai önkormányzati rendészet felügyelete, ugyanis a felügyelet a prefektushoz és az ügyészséghez is tartozik. Hazánkban az önkormányzati rendészet felügyelete a rendőrséghez, illetve a kormányhivatalokhoz tartozik, az ügyészség nincs nevesítve felügyeleti szervként. A hazai rendészeti feladatokat ellátó szervek felügyeletét érdemes lenne megerősíteni, akár az együttműködési megállapodások felülvizsgálatán keresztül is, ugyanis a rendőrség felügyeleti jogköre, mivel alapvetően mellérendeltségi és nem alá-fölérendeltségi a viszony az önkormányzatokkal, komoly jogalkalmazási anomáliákat von maga után.
6. Hazánkban nem működik önkormányzati rendészeti érdekvédelmi szervezet, míg Franciaországban az önkormányzati rendőrségeket a belügyminiszter mellett létrehozott évente ülésező tanácsadó fórum képviseli, ezzel folyamatosan eljuttatva a belügyminisztériumhoz az önkormányzati rendőrségek által felvetett problémákat.