

# A rendészet államigazgatáson kívüli és piacosított szervei

**BALLA Zoltán**

*A rendészet az államigazgatás része. Szervei államigazgatásiak, önkormányzatiak és közigazgatáson kívüliek. Az önkormányzati rendészet viszonylag új törvénye a 2010. évi CXXX. törvény, amely sok új hatáskörrel látta el ezt a struktúrát. A közigazgatáson kívüli vagy másként piacosított rendészet egyre több állami rendészeti feladatot lát el.*

A magyar jogrendszer társadalmi viszonyainkat viszonylag jól leképező intézményrendszert hozott létre, amelyben meghatározó az államigazgatási alrendszer és annak különböző ágazatai. Ezek egyike a rendészeti, amelyet az utóbbi mintegy három évtizedben számos kutatás, illetve kutató igen figyelemreméltó gondolatokkal gazdagított.<sup>1</sup> E tanulmány főként a rendészet államigazgatáson kívüli szerveivel foglalkozik.

A tárgykör kutatói egyetértenek abban, hogy a rendészet fogalmát és annak tartalmi jegyeit a közigazgatási jogból lehet levezetni. Ennek keretében a közelmúltban megjelent egyik publikáció szerint a rendészet olyan, a politika és a gazdaság által motivált, de mindig a (köz)biztonság védelmére irányuló, alapjaiban szigorúan joghoz kötött és az erőszak monopóliumával fellépő tevékenységet értünk, amelynek sajátos szervezete és személyzete döntően az általános rendőrségnél, kisebb mértékben a közigazgatás egyéb szerveinél funkcionál.<sup>2</sup>

„A rendészet történetének áttekintése során jól megállapítható, hogy a rendészet a modernizáció során Európában és hazánkban jelentősen átalakult, és így jutott el mai formájához.”<sup>3</sup> Ebben a megváltozott mai formájában a rendészet családja kilépett az államigazgatás keretei közül, és bár nem mindenben igazolhatóan, de megjelent a törvényhozói hatalomban (Országgyűlési Őrség), az önkormányzati és a civil szférában is. A rendészeti igazgatás egyik sajátosságát az összes többi igazgatási ágazathoz képest többek között ez az igen szétszórt szerkezet is jellemzi. Ha megvizsgáljuk, hogy mi a közfeladata, illetve hatásköri listája ezen szerveknek, akkor ezt mindegyik esetében a biztonság védelmében, fenntartásában jelölhetjük meg. A piaci szférában jelen lévő civil rendészetten kívül az összes szervnek van valamilyen mértékű erőszak-monopóliuma (a katasztrófavédelemnek azonban csak közvetett formában).

A biztonság és a közhatalmi jogosítvány mennyisége és erőssége alapján a rendészet szerveit az alábbiak szerint oszthatjuk fel:

- elsődleges rendészeti szerv: általános rendőrség;

1 Lásd Hautzinger (2011)

2 Balla (2014c) 5.

3 Sallai (2014) 64.

- másodlagos rendészeti szervek: Terrorelhárító Központ, Nemzeti Védelmi Szolgálat, polgári nemzetbiztonság, büntetés-végrehajtási szervezet, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri szerve, Országgyűlési Őrség (a Nemzeti Védelmi Szolgálat másodlagos rendészeti szervei besorolása vitatható);
- rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek: katasztrófavédelem, természetvédelmi őrség, önkormányzati természetvédelmi őrség, mező-őrség, közterület-felügyelet, erdővédelmi szolgálat, erdészeti szakszemélyzet, hivatásos vadász, halászati őr, hegyőr;
- nem közigazgatási rendészeti jellegű szervek vagy pararendészeti szervek: személy- és vagyonőri társaságok, magánnyomozók, polgárőrség.

A személy- és vagyonőri társaságokat és magánnyomozókat nevezhetjük a rendészet piacosított szerveinek vagy másként civil rendészetnek.

A közigazgatásban található néhány olyan szervezetet, amelyek minősítését az adott tárgybeli jogszabály rendészetinek nevez. Ezek olyan pszeudoszervezetek, amelyek igazából nem sorolhatók be a fenti beosztásba. Tipizálja ezt a bevándorlási és állampolgársági ügyekkel foglalkozó szervezet és a 2007. évi I. törvény. Ha figyelembe vesszük a rendészeti igazgatás két *differentia specificáját*, vagyis a védett jogi tárgyat és az ehhez rendelt eszközt, akkor megállapítható, hogy a bevándorlási és állampolgársági tevékenység semmiképpen nem nevezhető rendészetinek. Még annak ellenére sem, hogy döntéseik nyomán megjelenhetnek egyes rendészeti aktusok (beléptetés megtagadása, visszairányítás, tilalom elrendelése a beutazás tekintetében stb.). Ezen esetben idegenjogi szabályokat alkalmazó központi hivatalról van szó (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal), amelynek hatásköri listájában „az idegenjog szűkebb meghatározásához kapcsolódik az idegenrendészet...”<sup>4</sup> Az idegenjogi hatóság rendészeti tartalmú erőszak-monopóliummal nem rendelkezik, vagyis sem tevékenységének alapvető iránya, sem az ehhez csatolt eszközrendszer nem rendészeti. Így helytelen rendészeti szervnek nevezni.

A továbbiakban a kialakulóban lévő rendészettudományi fa két új ágának,<sup>5</sup> a rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervekkel (kivéve a katasztrófavédelmi szervezet) és a civil (para-) rendészzel foglalkozunk azzal a megjegyzéssel, hogy az előbbi esetben a rendszerezés és elemzés alapját az államigazgatáson kívüli rendészeti szerveket szabályozó 2012. évi CXX. törvény képezi.

## **Az államigazgatáson kívüli rendészeti szervekről szóló törvény**

A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (1) és (5) bekezdései alapján az államigazgatási rendészeti szervek tételesen felsorolhatók. Az ezen kívüli rendészeti szervekre – mint ahogy erre a fentiekben utalás történt – az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyekről... szóló 2012. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Rendészeti törvény) vo-

4 Hautzinger (2014) 113.

5 Lásd Christián (2014a) 85–91.

natkozik. Mindegyik a (köz)biztonságot védi, mindegyik rendelkezik a kényszerítő eszközök egyik-másik fajtájával, vagyis a legitim erőszak alkalmazásának valamilyen – de az általános rendőrségéhez képest jelentősen csekélyebb mértékű – eszközével.

A Rendészeti törvény a tárgybeli jogalanyokról, azok feladat- és hatásköréről, egyéb hozzájuk köthető jogintézményekről szóló, a magyar rendészeti jogalkotásban unikális és úttörő jellegű, a magyar jogrendszer rendészeti ágazatát szabályozó azon jogforrás, amely első esetben szabályozta az addig igen szétszórt jogszabályokban fellelhető és az államigazgatáson kívül funkcionáló rendészeti tevékenységet. „A rendészeti tevékenység, a közrend és közbiztonság fenntartása minden szuverén államban az egyik legfontosabb funkciója a kormányzásnak...”<sup>6</sup> Minden esetben és minden szinten, így az államigazgatáson kívüli rendészetben is a tevékenység tárgya igazgatási értelemben csak a biztonság lehet, annak védelmi eszköze a legitim erőszak, amelynek fő hordozója a rendőrség.<sup>7</sup> Ezeket az alapkérdéseket minden szuverén államban, a rendészet minden területén csak a jog rendezheti.<sup>8</sup>

Jelen tanulmánynak nem feladata a *rendészet* és a *rendvédelem* kifejezések egymáshoz való viszonyának vizsgálata. Annyit azonban – egyetértve a szerzővel – leszögezhetünk, hogy „összegezve a rendészet klasszikus fogalma elemeit, amelyek: a törvényes rend megőrzése, a rendbontás megőrzése, a törvényes rend visszaállítása [...] a rendvédelem kifejezés használata [...] nem indokolható, értelmetlen.”<sup>9</sup>

A Rendészeti törvény megszületésének egyik okát az egyik alkotmánybíróági döntéshez köthetjük. Az Alkotmánybíróság – a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására hozzá érkezett beadvány kapcsán hozott 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában – kimondta, hogy a jogalkotónak alapvető feladata, kötelessége a jogállamiság követelményeinek megfelelő jogalkotás. E jogalkotási kötelezettségeinek standarjai közé tartozik a jognak való megfelelés, a polgárok számára történő elérhetőség, a publikusság, a kiszámíthatóság és átláthatóság. Ezen elvek közül egyértelműen sérülnek a publikusság, a kiszámíthatóság és az átláthatóság elvei akkor, amikor az adott társadalmi viszonyt – esetünkben a (köz)biztonságot – több jogforrás szabályozza. A jogot destabilizálja, a hatósági jogalkalmazás hatékonyságát gyengíti, ha több törvény szabályoz közel azonos, jogilag releváns tárgyköröket, ráadásul hasonló élethelyzeteket eltérő módon és eszközrendszerrel, más-más reparációs lehetőséggel. Sérül ilyenkor a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. §-ában rögzített azon norma, amely kimondja: „Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.”<sup>10</sup>

A fenti követelménynek tett eleget a Rendészeti törvény. A jogalkotói cél az volt, hogy a különféle jogszabályokban megjelenő, különböző rendészeti feladatokat ellátó jogalanyokkal összefüggő szabályokat, vagyis az addigi hat (!) tárgybeli törvény egy-

6 Nagy (2014) 132.

7 Balla (2014c) 5.

8 Lásd Szilvássy (2005) 97–109.

9 Buzás (2014) 113.

10 2010. évi CXXX. törvény 3. §-a

mástól eltérő koncepcióit egységesítsék. Figyelemmel kellett lennie a jogalkotónak az adott rendészeti tartalmú tevékenység funkciójára is különösen azért, mert a rendészeti tevékenységet ellátó jogalanyok a rendészet első számú szervének, a rendőrségnek<sup>11</sup> nyújtottak segítséget akkor, amikor az általuk észlelt szabálysértés, bűncselekmény vagy más jogellenes cselekmény észlelésekor a rendészeti tartalmú intézkedéseket, kényszerintézkedéseket alkalmaztak. Erre figyelemmel a korábbi szabályozás széttagoltságának megszüntetése a rendőrséggel fennálló viszonyrendszer tárgyában is prioritást élvezett. Ennek keretében egyes jogintézményeknél új szabályozási elemek beépítésével a jogalkotó egységes módon rendezte a különféle rendészeti és rendészeti jellegű szerveknél például az állományba lépés feltételeit, az alkalmazási kritériumok fennállásának rendőrség általi ellenőrzését, a nyilvántartási, az intézkedési és a kényszerintézkedési hatásköri szabályokat, a panasz mint egyedi jogorvoslati intézmény kérdését, továbbá az alkalmassági vizsgálatot, együttműködési szabályokat.

## **A Rendészeti törvény által szabályozott rendészeti feladatokat ellátó egyes személyek**

A *rendészeti feladatokat ellátó személyek* fogalmát a Rendészeti törvény vezette be a szaknyelvbe – helytelenül. Az elnevezés azért kritizálható, mert „rendészeti feladatot” számos más olyan személy, illetve szervezet is ellát, amelyek egyébként a Rendészeti törvényben nem szerepelnek (általános rendőrség, Országgyűlési Őrség, polgárőrség stb.). Másrésztől magát a feladatot helyesebb lenne a „személyek” alany helyett a „szervezet” kifejezéshez kötni. A Rendészeti törvényben való kategorizálást sajátos aspektusba helyezi az a tény, hogy bizonyos klasszikus rendészeti feladatokat csak meghatározott szervezet láthat el, gondoljunk csak például a gyülekezési jogra. Vagyis a csoportosítás alapját szolgálhatná a feladat tárgyi értelmű kizárólagossága is. „A rendőrség feladata a különböző rendezvények, demonstrációk biztosításában való részvétel.”<sup>12</sup> Ez a részvétel a gyülekezési joggal összefüggő valamennyi rendészeti hatósági jogkör alkalmazását jelenti. Ez egy kategorizálási alap. Sajátossága ennek a kérdésnek, hogy ugyan a kényszerintézkedéssel összefüggő jogkörök csak rendőrségi fellépésben jelentkezhetnek, de kiegészítő jellegű hatásköröket más szervek – például a nemzetbiztonság polgári tagozata, a közterület-felügyelet stb. – is elláthatnak.

A jogalkotó „a rendészeti feladatokat ellátó személyek” körét tulajdonképpen azokhoz a jogalanyokhoz köti, akik/amelyek a rendészet által védett jogi tárgy, vagyis a (köz)biztonság fenntartásához az elsődleges és másodlagos rendészeti szervekhez képest rendelkeznek ugyan kényszerítő eszközökkel, de hozzájuk képest jóval szerényebb mértékben. A Rendészeti törvény alapján ebbe a körbe tartoznak:

- a közterületi rend, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartására, az önkormányzati vagyon védelmére hivatott *közterület-felügyelet*,
- a halállomány és élőhelyeik, a halászati berendezések védelmét ellátó *halászati őr*,

11 Lásd Balla (2014a) 18–20.

12 Merkl (2015) 36.

- a szőlőterületet őrző *hegyőr*,
- a termőföldeket, a termékeket, felszereléseket, eszközöket, haszonállatokat stb. védő *mezőőr*,
- a természeti értékekre vigyázó *természetvédelmi őr*,
- a helyi jelentőségű védett természeti értékeket védő *önkormányzati természetvédelmi őr*,
- az erdő védelmét ellátó *erdővédelmi szolgálat*,
- a vadakat és élőhelyüket védő *hivatásos vadász*,
- az erdő és javai védelmére hivatott *erdészeti szakszemélyzet*.

Nem tudni, mi lehetett a racionális oka annak, hogy a jogalkotók a fenti felsorolásból kihagyták a fegyveres biztonsági őrseget. Ez azért is érthetetlen, mert az az állami és önkormányzati vagyon őrzésével összefüggésben pontosan olyan jellegű közfeladatot lát el, mint a többi rendészeti funkciót gyakorló személy (szervezet), másrészt nagyfokú hasonlóság állapítható meg a felsorolt és a kihagyott jogalanyok által alkalmazható kényszerintézkedések eszközrendszerében is.<sup>13</sup>

## **Intézkedések, kényszerítő eszközök a Rendészeti törvény hatálybalépése előtt és után**

A rendészeti szervek népesedő családjában a legtöbb intézkedést és kényszerítőeszközt az általános rendőrség használhatja. Pontosán ezért nevezhetjük elsődleges rendészeti szervnek. A Rendészeti törvény által nevesített ezen hatósági jogkörök a törvény hatályosulása előtt és után az alábbiak szerint megszerezhetők (1–9. táblázat).<sup>14</sup>

13 Lásd: 1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrsegről, valamint az ennek végrehajtására kiadott 27/1998. (VI. 10.) BM rendelet

14 A rendszerezés Kálmán Gergely, az NKE KTK Doktori Iskola PhD-hallgatójának „Rendészeti törvény elemzése” című kézírata felhasználásával készült.

1. táblázat: A természetvédelmi őr hatósági jogkörei

Intézkedések		Kényszerítő eszközök	
Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>	Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>
abbahagyásra felszólítás	<i>abbahagyásra felszólítás</i>	testi erő	<i>testi kényszer</i>
feltartóztatás	<i>visszatartás</i>	szolgálati kutya	<i>szolgálati kutya</i>
igazoltatás	<i>igazoltatás</i>	bilincs	<i>bilincs</i>
ruházat átvizsgálása	<i>ruházat átvizsgálása</i>	sokkoló	–
csomag átvizsgálása	<i>csomag átvizsgálása</i>	vegyi eszköz	<i>vegyi eszköz</i>
jármű átvizsgálása	<i>jármű átvizsgálása</i>	szolgálati marokló-fegyver	<i>szolgálati marokló-fegyver</i>
jármű feltartóztatása	<i>jármű megállítása</i>	–	<i>rendőrbot</i>
eszköz visszatar-tása	<i>dolog ideiglenes elvétele</i>		
előállítás	<i>előállítás</i>		

Mint azt az 1. táblázat is mutatja, a Rendészeti törvény értelmében a természetvédelmi őr a kényszerítő eszközök közül elektromos sokkolót a korábbi szabályozással ellentétben nem alkalmazhat, azonban a rendelkezésre álló kényszerítő eszközök köre kibővült a kizárólag önvédelmi célból használható rendőrbottal. A kényszerítő eszközök vonatkozásában kiemelendő még, hogy a korábbi szabályozás a cselekvésre vagy annak abbahagyására való kényszerítés vonatkozásában pórázon vagy anélkül vezetett, szájkosárral ellátott szolgálati kutya, támadás megakadályozására vagy az ellenszegülés megtörésére pórázon vezetett szájkosár nélküli szolgálati kutya alkalmazását is lehetővé tette, míg a Rendészeti törvény értelmében valamennyi rendészeti feladatot ellátó személy – így a természetvédelmi őr is – csupán önvédelmi célból alkalmazhat szolgálati kutyát. A Rendészeti törvény alapján a természetvédelmi őr előállítási joga – figyelemmel arra, hogy a feladatait sok esetben lakott területtől messze látja el – az ellenszegülést követően is fennáll, így az ellenszegülő személyt a rendőrségre ellenszegülés esetén is előállíthatja.

2. táblázat: Az önkormányzati természetvédelmi őr hatósági jogkörei

Intézkedések		Kényszerítő eszközök	
Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>	Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>
abbahagyásra felszólítás	<i>abbahagyásra felszólítás</i>	testi erő	<i>testi kényszer</i>
feltartóztatás	<i>visszatartás</i>	–	<i>szolgálati kutya</i>
igazoltatás	<i>igazoltatás</i>	–	<i>bilincs</i>
–	<i>ruházat átvizsgálása</i>	vegyi eszköz	<i>vegyi eszköz</i>
–	<i>csomag átvizsgálása</i>	–	<i>rendőrbot</i>
–	<i>jármű átvizsgálása</i>		
eszköz visszatar-tása	<i>dolog ideiglenes elvétele</i>		
–	<i>előállítás (korl.)</i>		

Az önkormányzati természetvédelmi őr intézkedései a következők szerint bővülnek a korábban hatályos szabályozáshoz képest: a Rendészeti törvény értelmében jogosult ruházat, csomag és jármű átvizsgálására, valamint az előállításra, ehhez azonban ellenszegülés esetén a rendőrség segítségét igénybe kell vennie. Az önkormányzati természetvédelmi őr által alkalmazható kényszerítő eszközök köre is kiegészül, új elemként jelenik meg a bilincs, valamint a kizárólag önvédelmi célból alkalmazható szolgálati kutya, rendőrbot.

3. táblázat: A mezőőr hatósági jogkörei

Intézkedések		Kényszerítő eszközök	
Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>	Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>
abbahagyásra felszólítás	<i>abbahagyásra felszólítás</i>	testi erő	<i>testi kényszer</i>
feltartóztatás	<i>visszatartás</i>	–	<i>szolgálati kutya</i>
igazoltatás	<i>igazoltatás</i>	–	<i>bilincs</i>
ruházat átvizsgálása	<i>ruházat átvizsgálása</i>	sokkoló	–
csomag átvizsgálása	<i>csomag átvizsgálása</i>	vegyi eszköz	<i>vegyi eszköz</i>
–	<i>jármű átvizsgálása</i>	sörétes lőfegyver	<i>sörétes lőfegyver</i>
jármű feltartóztatása	<i>jármű megállítása</i>	–	<i>rendőrbot</i>
eszköz visszatar-tása	<i>dolog ideiglenes elvétele</i>		
bekísérni	<i>előállítás</i>		

A közalkalmazotti jogviszonyban álló mezőőr intézkedései az alábbiak szerint bővülnek a korábban hatályos szabályozáshoz képest: a Rendészeti törvény értelmében jogosult ruházat, csomag és jármű átvizsgálására is, emellett a meglehetősen nehezen értelmezhető bekísérés helyett a Rendészeti törvény a mezőőrt is felruházta az előállítás jogával, az előállítás végrehajtásához azonban ellenszegülés esetén a rendőrség segítségét igénybe kell vennie. Az érintett személyi kör által alkalmazható kényszerítő eszközök köre is kiegészül, új elemként jelenik meg a bilincs, valamint a kizárólag önvédelmi célból alkalmazható szolgálati kutya és rendőrbot.

A nem közalkalmazotti jogviszonyban álló mezőőr a Rendészeti törvény értelmében az intézkedések tekintetében a jogellenes cselekmény abbahagyására történő felszólításra, személy visszatartására, dolog ideiglenes elvételére, igazoltatásra, csomag-, jármű- és az érintett beleegyezéséhez kötött ruházatátvizsgálásra jogosult, míg a kényszerítő eszközök tekintetében testi kényszer, vegyi eszköz, valamint kizárólag önvédelmi célból szolgálati kutya és rendőrbot alkalmazására, valamint sörétes lőfegyver viselésére kap felhatalmazást.

4. táblázat: A közterület-felügyelő hatósági jogkörei

Intézkedések		Kényszerítő eszközök	
Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>	Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>
abbahagyásra felszólítás	<i>abbahagyásra felszólítás</i>	testi erő	<i>testi kényszer</i>
feltartóztatás	<i>visszatartás</i>	–	<i>szolgálati kutya</i>
igazoltatás	<i>igazoltatás</i>	–	<i>bilincs</i>
–	<i>ruházat átvizsgálása</i>	vegyi eszköz	<i>vegyi eszköz</i>
–	<i>csomag átvizsgálása</i>	–	<i>rendőrbot</i>
–	<i>jármű átvizsgálása</i>		
jármű feltartóztatása	<i>jármű megállítása</i>		
eszköz visszatartása	<i>dolog ideiglenes elvétele</i>		
előállítás	<i>előállítás (korl.)</i>		

A közterület-felügyelő intézkedési jogosultsága a ruházat, csomag és járműátvizsgálással, az általa alkalmazható kényszerítő eszközök köre a bilinccsel és a kizárólag önvédelmi célból alkalmazható rendőrbottal egészül ki. Megjegyzendő, hogy a Kftv. korábban lehetőséget adott szolgálati kutya vagyónvédelmi célú alkalmazására is, azonban a Rendészeti törvény jelenleg a kényszerítő eszköz e fajtáját csupán önvédelmi célból engedi használni.

5. táblázat: Az erdővédelmi szolgálat tagjának hatósági jogkörei

Intézkedések		Kényszerítő eszközök	
Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>	Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>
abbahagyásra fel- szólítás	<i>abbahagyásra fel- szólítás</i>	testi erő	<i>testi kényszer</i>
feltartóztatás	<i>visszatartás</i>	szolgálati kutya	<i>szolgálati kutya</i>
igazoltatás	<i>igazoltatás</i>	–	<i>bilincs</i>
–	<i>ruházat átvizsgálá- lása</i>	vegyi eszköz	<i>vegyi eszköz</i>
–	<i>csomag átvizsgálása</i>	maroklőfegyver	<i>maroklőfegyver</i>
jármű átvizsgálása	<i>jármű átvizsgálása</i>	–	<i>rendőrbot</i>
jármű feltartóztata- tása	<i>jármű megállítása</i>		
eszköz visszatarta- tása	<i>dolog ideiglenes el-vétele</i>		
előállítás	<i>előállítás (korl.)</i>		

Az erdővédelmi szolgálat tagjának intézkedési jogosultsága a csomagátvizsgálással, az általa alkalmazható kényszerítő eszközök köre pedig a bilincssel és a kizárólag önvédelmi célból használható rendőrbottal egészül ki, gáz- és riasztófegyver alkalmazására azonban a Rendészeti törvény alapján a továbbiakban nem jogosult. Fontos megjegyezni, hogy míg az Evt. az erdővédelmi szolgálat tagját az ellene irányuló támadás megakadályozása mellett a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenállás megtörése céljából is felruházta szolgálati kutya alkalmazásának jogával, addig a Rendészeti törvény értelmében szolgálati kutya kizárólag önvédelmi célból használható. Kiemelendő az is, hogy az Evt. az erdővédelmi szolgálat tagját korlátozás nélkül ruházta fel az előállítás végrehajtására, ugyanakkor a Rendészeti törvény ellenszegülés esetén arra kötelezi, hogy ennek során vegye igénybe a rendőrség segítségét.

6. táblázat: Az erdészeti szakszemélyzet és a jogosult erdészeti szakszemélyzet hatósági jogkörei

Intézkedések		Kényszerítő eszközök	
Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>	Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>
abbahagyásra felszólítás	<i>abbahagyásra felszólítás</i>	testi erő	<i>testi kényszer</i>
feltartóztatás	<i>visszatartás</i>	–	<i>szolgálati kutya</i>
személyazonosság igazolására felhívni	<i>igazoltatni</i>	vegyi eszköz	<i>vegyi eszköz</i>
–	<i>csomagot átvizsgálni</i>	gáz- és riasztófegyver	–
jármű átvizsgálása	<i>jármű átvizsgálása</i>	maroklőfegyver	<i>maroklőfegyver</i>
jármű feltartóztatása	<i>jármű megállítása</i>	–	<i>rendőrbot</i>
eszköz visszatartása	<i>dolog ideiglenes elvétele</i>		

Az erdészeti szakszemélyzet és a jogosult erdészeti szakszemélyzet tagjának intézkedési jogosultsága az igazoltatással, valamint a csomag- és az érintett beleegyezéséhez kötött ruházatátvizsgálással, az általa alkalmazható kényszerítő eszközök köre pedig a kizárólag önvédelmi célból használható rendőrbottal egészül ki, gáz- és riasztófegyver alkalmazására azonban a Rendészeti törvény alapján a továbbiakban nem jogosult. Az Evt. az erdészeti szakszemélyzet tagját az ellene irányuló támadás megakadályozása mellett a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenállás megtörése céljából is feljogosította szolgálati kutya alkalmazására, a Rendészeti törvény értelmében azonban szolgálati kutya kizárólag önvédelmi célból használható.

7. táblázat: A hivatásos vadász hatósági jogkörei

Intézkedések		Kényszerítő eszközök	
Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>	Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>
abbahagyásra felszólítás	<i>abbahagyásra felszólítás</i>	testi erő	<i>testi kényszer</i>
visszatartás	<i>visszatartás</i>	vegyi eszköz	<i>vegyi eszköz</i>
személyazonosság igazolására felhívás	<i>igazoltatás</i>	maroklőfegyver	<i>maroklőfegyver</i>
–	<i>csomag átvizsgálása</i>	vadászlőfegyver	<i>vadászlőfegyver</i>
jármű átvizsgálása	<i>jármű átvizsgálása</i>	–	<i>rendőrbot</i>
jármű feltartóztatása	<i>jármű megállítása</i>	–	<i>szolgálati kutya</i>
eszköz visszatartása	<i>dolog ideiglenes elvétele</i>		

A hivatásos vadász intézkedési jogosultsága az igazoltatással, a csomagátvizsgálással, a járműmegállítással és az érintett beleegyezéséhez kötött ruházatátvizsgálással, az általa alkalmazható kényszerítő eszközök köre pedig a testi kényszerrel és a kizárólag önvédelmi célból használható rendőrbottal és szolgálati kutyával egészül ki.

8. táblázat: A halászati őr hatósági jogkörei

Intézkedések		Kényszerítő eszközök	
Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>	Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>
abbahagyásra felszólítás	<i>abbahagyásra felszólítás</i>	testi erő	<i>testi kényszer</i>
feltartóztatás	<i>visszatartás</i>	–	<i>szolgálati kutya</i>
igazoltatás	<i>igazoltatás</i>	vegyszer	<i>vegyszer</i>
ruházat átvizsgálása	–	sörétes lőfegyver	<i>sörétes lőfegyver</i>
csomag átvizsgálása	<i>csomag átvizsgálása</i>	–	<i>rendőrbot</i>
jármű átvizsgálás	<i>jármű átvizsgálása</i>	–	<i>bilincs</i>
jármű feltartóztatása	<i>jármű megállítása</i>		
eszköz visszatartása	<i>dolog ideiglenes elvétele</i>		
bekísérni	–		

A halászati őr intézkedései az alábbiak szerint bővülnek a korábban hatályos szabályozáshoz képest: a Rendészeti törvény értelmében jogosult csomag, jármű és – amennyiben közalkalmazotti jogviszonyban áll, az érintett beleegyezéséhez nem kötött, ellenkező esetben az eljárás alá vont beleegyezéséhez kötött – ruházatátvizsgálására is. Emellett a meglehetősen nehezen értelmezhető bekísérés helyett a Rendészeti törvény a közalkalmazotti jogviszonyban álló halászati őr is felruházta az előállítás jogával, az előállítás végrehajtásához azonban ellenszegülés esetén a rendőrség segítségét igénybe kell vennie. Az érintett személyi kör által alkalmazható kényszerítő eszközök köre is kiegészül, új elemként jelenik meg a közalkalmazott által használható bilincs, valamint a kizárólag önvédelmi célból – jogviszonyra való tekintet nélkül – alkalmazható szolgálati kutya és rendőrbot.

9. táblázat: A hegyőr hatósági jogkörei

Intézkedések		Kényszerítő eszközök	
Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>	Korábban hatályos	<i>Rendészeti tv.</i>
abbahagyásra felszólítás	<i>abbahagyásra felszólítás</i>	testi erő	<i>testi kényszer</i>
feltartóztatás	<i>visszatartás</i>	–	<i>szolgálati kutya</i>
igazoltatás	<i>igazoltatás</i>	vegyi eszköz	<i>vegyi eszköz</i>
ruházat átvizsgálása	–	sörétes lőfegyver	<i>sörétes lőfegyver</i>
csomag átvizsgálása	<i>csomag átvizsgálása</i>	–	<i>rendőrbot</i>
–	<i>jármű átvizsgálása</i>		
jármű feltartóztatása	<i>jármű megállítása</i>		
eszköz visszatartása	<i>dolog ideiglenes elvétele</i>		
bekísérni	–		

A hegyőr intézkedési jogosultsága a csomag, a jármű és az érintett beleegyezéséhez kötött ruházatátvizsgálással egészül ki, ugyanakkor nem rendelkezik a korábban biztosított bekísérés jogosultságával. A kényszerítő eszközei bővülnek, mivel a feladatai ellátása során – kizárólag önvédelmi célból – szolgálati kutyát és rendőrbotot is tarthat magánál.

Összegezeként megállapítható, hogy a Rendészeti törvény minden általa nevesített, rendészeti feladatokat ellátó személy esetében biztosít bizonyos hatásköröket. Hívhatjuk ezeket a rendészeti feladatokat ellátó személyek standard jogköreinek. Ezek a következők:

- a jogellenes cselekmény abbahagyására történő felszólítás,
- a jogellenes cselekmény folytatásának megakadályozása,
- a tetten ért személy visszatartása,
- igazoltatás,
- gyanú esetén a csomag és a jármű átvizsgálása,
- testi kényszer és
- vegyi eszköz alkalmazása.

Figyelembe véve Magyarország elmúlt évtizedekben lényegében változatlan közbiztonságát, leszögezhető: a fenti standard jogkörök bővítése nem indokolt!

## A piacósított rendészet

A piacósított rendészeti tevékenység azt jelenti, hogy a magánszféra különböző, de jellemzően profitorientált szervei – a közhatalom által engedélyezetten – önként realizálják a biztonság fenntartásának egyes feladatait, hatósági jogkör hiányában. A piacósított rendészeti tevékenység csak ott és annyiban érvényesülhet, ahol és ameddig az állam ezt jónak látja. Az állami feladatvállalások határait maga az állam húzza meg azzal, hogy alkotmányos keretek között főként a közigazgatási és a polgári jog szabályaival piacósítja az egyébként korábban általa kötelezően ellátott biztonsági feladatokat. Kivonul egyes területekről, de a felügyeleti, ellenőrzési jogát fenntartja.

Az elmúlt 25 évben intézményesült piacósított rendészet maga teremtette meg működésének anyagi feltételeit, ami persze természetes is. Lényegében közfeladatot lát el, ugyanis a közigazgatásnak ott nem kell közszolgáltatást nyújtania, ahol a privát szektor ezt helyette megteszi. Kérdés azonban, hogy „a kiszervezett feladatokat ellátó szervezetek részesülhetnek-e közpénzekből a szolgáltatás ellátásáért”.<sup>15</sup>

Álláspontunk szerint igen, ugyanis a rendészet által biztosítandó közfeladat finanszírozása állami kötelezettség, a (köz)biztonság garantálása ebbe a körbe tartozik, így ha azt – valamilyen mértékben – a civil társadalom szervei látják el, akkor – valamilyen mértékben – a dotálásból is részesedésre jogosultak. Főként annak tükrében, hogy az adott biztonsági feladatot a civil szervezet költséghatékonyabban, olcsóbban tudja teljesíteni. Márpedig ez nyilvánvalóan így van, gondoljunk csak a bürokrácia fenntartásának vagy a szervezet működtetésének egyéb költségeire. Vagyis anyagi determinációkkal igazolhatóan az államnak pénzügyi segítséget kellene nyújtania a rendészet piaci szereplőinek, például adóztatási kedvezmények nyújtásával. A piacósított rendészet több egyéb kérdést is felvethet. Nézzünk néhányat!

### **Meddig terjeszkedhet a magánbiztonság?**

Álláspontunk szerint a magánbiztonság térnyerésének végső határát nem lehet megadni, de az biztos, hogy a folyamat folytatódik. Az EU e kérdéssel foglalkozó, *Fehér könyv* című kiadványa rámutat arra a tényre, hogy a világban a köz- és a magánszféra határai egyre inkább elmosódnak, másrészt az egyes államok rendőrségeinek leterheltsége nagyságrendjében változatlan, sőt inkább nőni fog, továbbá az egyes tagállami büdzsék a teljes körű (köz)biztonság fenntartását nem tudják finanszírozni.<sup>16</sup>

A 2008 végén elkészült tanulmánykötet fenti megállapításai a rendészet további kiszervezését sejtetik. Véleményünk szerint erősíti ezt a tendenciát többek között:

- az „őrző-védő piacban” bízó vagyonosok saját vagyónvédelmi törekvései,
- az üzleti életben egyre jellemzőbb üzleti titkok megszerzésére irányuló igények,
- a sport- és egyéb rendezvények növekvő számához igazodó kötelező biztosítási jelenlét,

<sup>15</sup> Papp (2012) 41.

<sup>16</sup> Finszter (2009) 73–75.

- a gyarapodó lakóparkok biztonságához köthető polgári akarat,<sup>17</sup>
- a migrációs/menekültáradat okán épített táborok őrzési feladatai.

Ma a magánbiztonsági szféra szereplőinek száma jóval meghaladja az államigazgatási hivatásos rendészeti állomány létszámát. Előbbit nehéz megbecsülni, mivel a munkavállalók nem elenyésző része feketén dolgozik. A 120 ezer személy- és vagyonőri, illetve magánnyomozói kiadott igazolványhoz képest a Rendészeti törvényből fakadó kötelező szakmai vizsgát 2015 nyaráig csak mintegy 75 ezer államilag regisztrált kötelezett teljesítette. Egyértelmű tényként kijelenthetjük, hogy ehhez a létszámhoz képest jelentősen alacsonyabb a hivatásos állományú rendészeti létszám.<sup>18</sup>

### ***Kötelezheti-e a jogalkotó a civil rendészetet a biztonság valamely feladatának ellátására?***

Álláspontunk szerint alapvetően nem, de a társadalom adott veszélyeztetettségi fokán természetesen igen. A rendkívüli jogrend esetéről van szó, amikor annak bevezetése alkotmányos szinten biztosítja a honvédelmi törvény és egyéb jogszabályok alapján az állami szinten elrendelt kötelezést a civil rendészet tekintetében is.

### ***Működhet-e civil rendészeti szerv állami legitimáció hiányában?***

A kérdés más megközelítésben az, hogy a polgári törvénykönyv keretei között létrehozott és ennek elismeréseként államilag lajstromozott formációkhoz képest lehet-e szerepe a biztonság fenntartásában más szervezetnek. Az egyértelmű nemleges választ modellezi a Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesület vagy az általa létrehozott Magyar Gárda Mozgalom. A két, 2009. július 2-án, a Fővárosi Ítéletábla által jogerősen feloszlott szervezet célja az önvédelem, méghozzá „a magyarság fizikai, lelki és szellemi önvédelme”,<sup>19</sup> ehhez képest a valós tevékenységük a lakosságban féltelmet, riadalmat keltett. Vagyis a biztonságra negatív hatást gyakoroltak. Ezért volt szükség a feloszlásukra, amire válaszul a szervezetek vezetői 2009. július 25-én, hasonló céllal létrehozták az Új Magyar Gárda Mozgalmat, amely a mai napig működik. Tevékenységük megítélésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a ténytet, hogy főként az állandó rendőri jelenlétet nélkülöző településeken – a biztonság megőrzése érdekében – esetenként együttműködnek az Országos Polgárőr Szövetség helyi szervezetével. Előfordult, hogy eredményesen. A 2012. május 24-én, Ópályiban történtek is ezt mutatják, ahol az Új Magyar Gárda Mozgalom gárdistái a helyi polgárőrök hívására közös szolgálatuk ellátása eredményeként együtt tartották vissza a rendőrség megérkezéséig a helyi boltba illetéktelenül behatoló személytet, illetve személyeket. A gárdisták segítségével nem sokkal később elfogták az elkövetőket.<sup>20</sup>

17 Christián (2011) – a szerző hasonló gondolatokat érint, lásd például: 6.2.3. pont, 177–181.

18 Forrás: ORFK Igazgatásrendészeti Főosztály, Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Kamara

19 magyargarda.hu, Alapító nyilatkozat

20 ujmagyargardamozgalom.com

## ***Lehet-e közhatalmi joggal felruházni a civil rendészetet?***

Alapesetben természetesen nem. Az államhatalmi ágak elválasztásának és a hatalom-megosztásnak az Arisztotelésztől levezethető<sup>21</sup> elve a demokratikusan működő államok esetében kizárja, hogy a civil szegmens bármelyik szereplője közhatalmat gyakoroljon. Valamennyi civil rendészeti szerv talán a legfontosabb közös, de mindenképpen megváltozhatatlan jellemzője, hogy nincs „közhatalmuk, illetve legitim kényszerintézkedési joguk”.<sup>22</sup> Ez a jogállam és az alkotmányosság azon téziséből következik, amely szerint jogot vagy kötelezettséget, ezen belül személyi szabadságot érintő beavatkozást csak az állam törvényhozó, végrehajtó vagy igazságszolgáltató („eredetileg bírói, ma inkább ellenőrző”<sup>23</sup>) hatalma mondhat ki, illetve gyakorolhat. Következésképpen az ezen kívüli szervezetek, így a civil rendészet nem.

Közhatalma jellemzően még a civil rendészet érdekképviseletét ellátó szakmai kamarának sincs. Nem mond ellent ezen állításnak az, hogy atipikusan esetleg mégis lehet. Ennek esete az, amikor a vagyonőr fellépésével szembeni panaszt közigazgatási hatósági eljárásban a kamara vizsgálja ki és az hoz határozatot. Szabályt erősítő kivételről van szó.

## ***Az egyik legsúlyosabb bűncselekmény, a terrorizmus mennyiben befolyásolja a rendészet piacositását?***

„A terrorizmus elleni harc során életbe léptetett különböző biztonsági intézkedések két, alkotmányos és emberi jogi szempontból önmagában is érdekes folyamat összekapcsolódását hozták: a privát szektor korlátozásának hagyományos kérdése mellett ugyanis felmerül az, hogy a rendészeti feladatok privatizálásának, kiszervezésének régóta tartó folyamatában egy új szakasz jelenik meg, és a folyamat kétirányúvá válik. A privát szektor egyfelől áldozata a terrorizmus elleni harc egésze alatt folyamatosan bővülő nemzetbiztonsági ellenőrzési mechanizmusoknak, amelyek például a légitársaságokat, bankokat, internetszolgáltatókat, telefontársaságokat terhelő, a rendészeti szervekkel történő együttműködési kötelezettségeket írnak elő. Ugyanakkor egyes, elsősorban az információs-technológia szektoraiban működő cégek számára mindez kedvező üzleti lehetőségeket is hordoz...”<sup>24</sup>

Az idézett szerző álláspontjával alapvetően egyet lehet érteni. A nemzetközi szinten jelentkező terrorizmus – idesorolható többek között az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem és az embercsempészet is – a magánszektor perspektíváit tágítja. Annál is inkább, mert a rendészet egyéb szervei (általános rendőrség, terrorelhárítás, nemzetbiztonság) hatékonyságát csak növelhetik a rendészet piaci szereplőit azzal együtt, hogy az állami és az azon kívüli szervek „együttélése”, egymás melletti tevé-

21 Varga Zs. (2013) 3.

22 Balla (2014b) 38.

23 Varga Zs. uo.

24 Papp uo. 40.

kenysége kitermelheti a maga problémáit, diszfunkcióit.<sup>25</sup> A potenciális – és talán már jelen lévő – problémákat a jognak kell megelőznie, feloldania.<sup>26</sup> Ennek egyik megváltoztathatatlan szempontja, hogy a magánpiac semmilyen körülmények között nem kaphat büntető, illetve közigazgatási hatósági jogkört, tárgybeli aktusaikat a rendőrségnek szigorúan ellenőriznie kell.

Jelen tanulmány a kialakulóban lévő rendészettudományt kívánja segíteni. „Az elmúlt tíz évben a rendészet szakmai és civil szervezeteinek törekvései 2012-ben fontos határkövet léptek át, ugyanis a MAB 2012/8/III/2/2. (212.09.28.) sz. határozatával a rendészettudományt tudományággként elismerte, de ugyanakkor határozatában szükségesnek tartotta a tartalmi és formai követelmények kidolgozását, s később a 2012/10/V/2. sz. határozatában ezt megerősítette.”<sup>27</sup> Ennek tükrében kiemelt fontossággal bír minden rendészeti tevékenységet folytató szervezet elemzése, és minden ez irányú további kutatás. Mindenesetre a kialakulóban lévő rendészettudománynak mint rendszernek törekednie kell a validitásra, vagyis arra, hogy „a tőle elvárt követelményeket meghatározott rendeltetésszerű felhasználás mellett [...] objektív alapon”<sup>28</sup> produkálja.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Balla Zoltán (2014a): A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. In: *Magyar Rendészet*, 14. évf. 4. sz. 18–20.
- Balla Zoltán (2014b): A rendészet fogalma és rendszere, a nemzetbiztonsági igazgatás. In Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, NKTK.
- Balla Zoltán (2014c): A rendészet kérdései. In: *Belügyi Szemle*, 62. évf. 10. sz. 5–19.
- Buzás Gábor (2014): Gondolatok a közrendről, közbiztonságról, rendészetről és a rendőri intézkedésekről. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécs, MHTT.
- Christián László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Christián László (2014a): Két új ág a rendészettudomány fáján. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest, MRTT.
- Christián László (szerk.) (2014b): *A magánbiztonság alapjai*. Egyetemi jegyzet. Budapest, NKE.
- Finszter Géza (2009): Közbiztonság és közbátorság. In Németh Zsolt (szerk.): *Írások Tauber István emlékére*. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság.
- Hautzinger Zoltán (2011): Rendészettudomány és rendőri kutatás. In: *Belügyi Szemle*, 59. évf. 1. sz. 22–35.
- Hautzinger Zoltán (2014): Idegenjog kontra idegenrendészet. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest, MRTT.
- Merkl Zoltán (2015): A gyülekezési jog hatása a rendőri intézkedésekre, a változások indokai. In: *Belügyi Szemle*, 63. évf. 5. sz. 61–73.

25 Lásd: Szigeti (2001) 153.

26 Hasonló gondolatokat taglal: Christián (2014b) 26.

27 Sallai (2014) 55.

28 Várdai (2013)

- Nagy Judit (2014): Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés. In Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetéről*. Budapest, NKTK.
- Papp András László (2012): *A megfigyelés társadalmának proliferációjától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig*. Budapest, L'Harmattan.
- Sallai János (2014): A rendészet fogalmának kialakulása és történetének áttekintése. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest, MRTT.
- Szigeti Péter (2001): Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról – nemzetállami szint és lokalitás. In: *Jogtudományi Közöny*, 56. évf. 4. sz. 153–161.
- Szilvássy György Péter (2005): Jogforrástani alapkérdések. In Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. Budapest, Rejtjel.
- Várdai Viktória Jáde (2013): A szakértői vélemények megbízhatósága és a validitás. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV*. Pécs, MHTT.
- Varga Zs. András (2013): *Hatalommegosztás, az állam és a kormányforma*. Egyetemi jegyzet. Budapest, PPKE.

## SUMMARY

### **Bodies of Law Enforcement Outside State Administration**

BALLA Zoltán

*Law enforcement is part of State Administration. It has state administrative and local administrative bodies, but it also has bodies outside public administration. Act CXXX of 2010 is a relatively recent law investing this structure with new jurisdiction. The part of law enforcement which is outside state administration is responsible for more and more duties concerning law enforcement of the state.*