

A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása

BALLA Zoltán

A rendészet a közigazgatás része. Mindkettőt befolyásolják a társadalom politikai és gazdasági sajátosságai. A közigazgatás általános feladata a közérdek realizálása, különböző közfeladatok teljesítése, a rendészet ezen belül a közbiztonságot biztosítja. Jellemző a közhatalom érvényesítése annak összes legitím eszközével együtt. A rendészet feladatait főként államigazgatási, kisebb mértékben önkormányzati és civil szervek látják el, de megjelent a törvényhozási hatalom szervezetében funkcionáló rendészeti modell is.

A ma hatályos joganyag társadalmi viszonyaink minden területén tagolt intézményrendszert, a kormányzati irányításban pedig jól elkülöníthető, osztott hatáskörű alrendszereket hozott létre. Ezek egyike a rendészeti struktúra, amelyet az utóbbi években a rendőrségről szóló kutatások több esetben is igen figyelemre méltó aspektusban vizsgáltak meg.¹

A rendészet az átlagember, de még a közigazgatás-tudomány művelői szerint is gyakran egyet jelent a rendőrséggel. A kezdetektől lényegében sokáig ez valójában így is volt. Amióta léteznek tilalmak, azóta azokat meg is szegték, illetve a tilalomsértőkkel szemben felléptek. Ha a tilalom az emberi közösség valamilyen mérvű és fokú biztonságára vonatkozott, akkor a tilalomszegő ellen a biztonságot őrzők felléptek.² A biztonságra őrkdőket lényegében rendőröknek hívhatjuk.

Ennek a tanulmánynak nem célja a rendőrség, illetve a rendészet történeti gyökereinek feltárása, részletes ismertetése. A témánk szempontjából rögzítendő azonban, hogy a mai értelemben használt rendészet, vagyis az alkotmányos keretek között funkcionáló rendtartás az 1848–49-es forradalmi időszakról számítható, bár tagadhatatlan, hogy a feudalizmus korában is működtek rendészeti típusú intézmények. A polgári szabadságharc időszakában, majd az 1850-es évek kezdetétől erőteljes kísérletek indultak egy egységes nemzeti rendőrség létrehozására, ez azonban a szabadságharc bukása miatt nem tudott teljességgel kiépülni. Közjogi értelemben mégis figyelmet érdemel azon indoklás, amelyben Szemere Bertalan (mint a Batthyány-kormány belügyminisztere) a rendőrség számára feladata lényegét megvilágítja: „terv készítendő [...] a büntetési rendőrség hogyan rendszerezhető az országban. A kínzás tilos, és tényleg az is legyen. Ha így lesz, a bűnözőket kivégősíteni a büntetési rendőrség nélkül nem lehet”.³

1 Lásd erről például: Hautzinger (2011) 22–35.

2 Bővebben ír erről: Ernyes (1994) 17.

3 Közli: Fábiánné Kiss (1974) 189.

Rendészet vagy rendvédelem?

Kissé méltatlan zűrzavar alakult ki – hangsúlyozottan nem tartalmi, hanem formai szempontból – azzal, hogy a „rendészet” és a „rendvédelem” elnevezés 1990–91-től abszolút következetlenséggel keveredik, váltakozik a szakirodalomban éppúgy, mint a jogi nyelvzetben. Hangsúlyozandó, hogy valójában nem tudományos eredetű és tartalmú kérdéstről van szó.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés h) pontjában a „rendvédelmi” szerről szól, ehhez képest az 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről az 1. § (2) bekezdésében a „rendészeti” kifejezést használja. A törvények indoklásai „természetesen” mellőzik a magyarázatot. De nem róható fel a törvényhozóknak (törvény-szerkesztőknek) ez, hiszen a rendészeti irodalomban is nagyfokú következetlenséggel keverednek ezek a szavak.

A magunk részéről kényszerűségből – mivel fegyelmezetten tudomásul kell venni a hatályos jogi nyelvzetet – ugyan analóggként fogadjuk el a „rendvédelem” és a „rendészet” kifejezést azzal, hogy az utóbbit tartjuk tudományosan megalapozottnak. Ténykérdés ugyanis, hogy a „rendvédelem” mint kifejezés nélkülöz minden olyan tartalmi megkülönböztető jegyet, amely kellő szakmai igénnyel leválaszthatná vagy elhatárolhatná mondjuk a Szamel Lajostól származó „rendészet”-től.

A rendvédelem ötletét 1989 őszén, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészet-tudományi Karának jogelődjén, a Rendőrtisztviselői Főiskolán megrendezett – inkább hadtudományi-történettudományi, mint rendészeti – konferencián vetette fel az egyik, egyébként kiváló előadó, nagyjából azzal az indoklással, hogy ha van honvédelem, akkor legyen rendvédelem is. A kifejezés így került be a tudományos közbeszédbe, majd a rendészettudomány mai képviselőjének csendes, megadó tudomásulvételével a hivatalos nyelvzetbe. Ennek első intézményesült formája az 1990-ben bejegyezett Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. A szervezet bemutatkozó írásában jellemzően azt olvashatjuk, hogy a rendvédelem fogalmát „tüzetesen” nem kívánja a szerző definiálni, de lényegében a kifejezés alatt érti az összes fegyveres szervet. Továbbá a fogalom részeként kell tekinteni a fegyveres testületek struktúráját, diszlokációját, feladataikat, működésüket, jogi meghatározottságukat, felszereltségüket, sőt a személyi állomány képzési, szociális, gazdasági és erkölcsi (!) helyzetét is.⁴ Az írásból megtudhatjuk azt is, hogy a rendvédelem fogalma a tudományos társaság elnökétől származik, és ezt a szervezetet immáron „szisztematikusan” használni kívánja.

A társaság célját, számos tudományos törekvését a legnagyobb tisztelettel övezve kijelenthető, hogy a megnevezés kitalálója a mai napig adós maradt a „rendészet”-et felváltó „rendvédelem” meggyőző, de legalábbis elgondolkodtató indoklásával, a tudományos igényű elemzéssel, és mindazzal, ami alapján a „rendvédelem” kifejezés elnyerhetné létjogosultságát.

4 Székely-Bugnits (2006)

A fentiekhez képest sajnálatos tényként állapítható meg, hogy a jogszabályalkotók a normaszövegben – jellemző módon először a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényben – elkezdték használni a kritizált kifejezést. Igaz, nem kis következetlenséggel. Jól példázza ezt, a fenti, központi államigazgatási szervekről és a rendőrségről szóló jogszabályok mellett, mondjuk a 2012. évi CXX. törvény, amely rendészeti feladatokról beszél, ellentétben a 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozattal, amely a „rendvédelem” kifejezést használja (például: III.3.1.).⁵

Határozott álláspontunk, hogy a „rendvédelem” kifejezést ki kell irtani a rendészeti irodalomból és a jogalkotási munkából. Megalapozatlan használata vállalhatatlan mindazok számára, akik a rendészettudomány művelése okán olvasták például Concha Győzöt, Tomcsányi Móriczot, Kmety Károlyt, Magyary Zoltánt, Szamel Lajost, Berényi Sándort, Lőrincz Lajost, Katona Gézát, Szikinger Istvánt, Finszter Gézát (hasonlóan vélekedik Finszter Géza⁶).

Közigazgatás és rendészet tartalmi összehasonlításban

A rendészet lényegét rész-egész összefüggésben a közigazgatás fogalmából vezethetjük le, amennyiben egész a közigazgatás, amelynek része a rendészeti igazgatás (és annak alrendszerei a nemzetbiztonsági, büntetés-végrehajtási stb. igazgatások). A közigazgatás fogalmát Fábián Adrián az igazgatás fogalmán keresztül vizsgálja, hangsúlyozva, hogy ez nem a közigazgatás egyetlen pozitív fogalom meghatározása.⁷ Rozsnyai Krisztina kombinált leírást alkalmaz, amelyben ötvözi a negatív és a pozitív meghatározás elemeit, és egyben különválasztja az állam különféle cselekvéseit (igazságszolgáltatás, törvényhozás) a közigazgatástól, de ugyanakkor körülírja annak legfőbb tartalmi elemeit.⁸ Patyi András és Varga Zs. András szintén komplex megközelítést adnak, amikor összetett fogalmi elemekkel operálva leválasztják a közigazgatást a többi hatalmi ágról, majd számba veszik az összetevőket, kiemelve a közigazgatás törvénynek való alárendeltségét és igen szerteágazó, a társadalmat átfogó igazgatási, közszolgáltató jellegét.⁹

A közigazgatás teljes szakmai közmegegyezésen nyugvó fogalmát nem lehet megadni. Ezért helyesebb talán, ha inkább a *(többnyire) elfogadott tartalmi elemeket gyűjtjük össze*. Amennyiben ez a megközelítés helyeselhető, akkor álláspontunk szerint a közigazgatást az alábbi *hat ismérvvel jellemezhetjük*:

1. A közigazgatás mozgásterét makroszinten gyakran befolyásolják főleg politikai és részben gazdasági tényezők. Ezt az állítást alátámasztják például azok a tények, melyek szerint a mindenkori kormány választások utáni programját a választáson győztes politikai párt programja adja, a kormány mögötti politikák etatizáló vagy liberális filozófiája determinálja a közigazgatás centrális, vagy ezzel ellentétes mozgását, mindig a győztes politikai tényező adja a központi és

5 A „rendészeti” és a „rendvédelem” kifejezés következetlen használatáról lásd például: Dunavölgyi (2011)

6 Finszter (2003) 61.

7 Fábián (2011) 22.

8 Rozsnyai (2011) 3.

9 Patyi–Varga Zs. (2009) 56.

területi közigazgatási szervek vezetőit. A gazdasági befolyásolást mutatja többek között az, hogy a különböző társadalmi közfeladatok kitűzését és megvalósíthatóságát alapjaiban határozza meg az ország gazdasági potenciája.

2. A közigazgatás mindig valamilyen közcél, közfeladat, közszolgáltatás realizálására irányul. Ezeket jellemzően a törvényhozói hatalom fogalmazza meg, amelyhez a keretet az állam funkciója adja. Az állam funkcióiról, azok tartalmáról a szakirodalom többféleképpen vélekedik. Az egyik legelfogadottabb nézet szerint megkülönböztethetünk állami belső és külső funkciókat, előbbiek főleg a gazdasági, egészségügyi, oktatási, kulturális, környezetvédelmi és rendészeti, utóbbiak elsősorban a honvédelmi nemzetközi együttműködési funkció gyakorlását jelentik.¹⁰
3. A közigazgatás külső motiváltságában a közfeladatok teljesítése érdekében többféle alaptevékenységet végez. Ezek közül elsősorban a törvényhozói és más döntések előkészítését kell figyelembe vennünk, továbbá a végrehajtó, rendelkező, szervező és ellenőrző tevékenységeket.¹¹ Hangsúlyozandó, hogy mivel a közigazgatás működése többféleképpen, és egymást inkább erősítve, mint kizárva vizsgálható, ezért a tevékenységeket más rendszerben is lehet csoportosítani és elemezni. Például aszerint, hogy kikre hat, kiknek az életviszonyait befolyásolja az adott tevékenység, vagy tartalmában közhatalmi vagy azt nélkülöző, de különbséget lehet tenni a tevékenységi formák között aszerint is, hogy kik állnak az adott tevékenységgel érintettek oldalán, vagy milyen kapcsolat áll fenn a tevékenységet végző közigazgatási szerv és az igazgatottak között.¹²

A közigazgatás tevékenységének elemzésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni Verebélyi Imre kutatását, amely rendszerelméleti megközelítésben állít fel téziseket. A professzor ezt „MERCEDES” modellnek nevezi, állítván, hogy a közigazgatás sok szálon összefüggő rendszerét kategorizálva huszonnégy főbb, struktúrát meghatározó követelményt lehet felállítani, ezek szerves összhangban állnak a tevékenység fajtáival.¹³

4. A közigazgatás társadalmi rendeltetését az esetek meghatározó részében közhatalmának érvényesítésével teljesíti. A közhatalom mindig a közérdeket szolgálja, ez teszi lehetővé annak teljesíthetőségét gyakran akkor, amikor az egyes jogalany érdeke ütközik a többségével, az állammal.¹⁴ Sajátos területe ennek a közjog utóbbi éveiben kialakult hatósági szerződéses kérdésköre, amikor a közigazgatási szervek az államszervezet részeként közhatalmuk birtokában kötnek alapvetően polgári jogi szerződést.¹⁵

A közhatalom érvényesítésének egyik eszköze a közigazgatási kényszer legitim alkalmazása, amely extrém esetben az emberi élet kioltását is jelentheti. „Az állam kényszerközület, felettünk álló hatalom, mely életét érvényre emeli, akaratát befo-

10 Lásd: Kalas (2007) 27–28.

11 Hasonló rendszerezést olvashatunk: Patyi–Varga Zs. (2009) 52–58.

12 Szalai (2011) 14–17.

13 Verebélyi (2010) 463–474.

14 Rivero (1990) 12. Részletesen elemzi: Temesi (2008)

15 Lásd bővebben: Schubauerné Hargitai (2013)

lyásolja, szükség esetén az egyesek ellentétes akaratának, magatartásának elnyomásával is.”¹⁶ Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a közigazgatás minden fellépésében jelen van a közhatalom. A nemzetközi szerződések előkészítésétől kezdve az oktatási, egészségügyi és más hasonló igazgatási ágazatokon át a választások szervezéséig számos esetben az adott tevékenységből természeténél fogva abszolút vagy majdnem teljesen kizárt a közhatalmi (kényszer jellegű) megnyilvánulás.

5. A közigazgatás fogalmi meghatározásának elengedhetetlen eleme a joghoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szervek cselekményei elsősorban az Alaptörvény, másrészt a magyar és az európai uniós jogszabályoknak alárendeltek. Az adott közigazgatási aktus lehet mérlegelési lehetőségtől abszolút elzárt (jogilag teljesen kötött) vagy a hipotézis, illetve a jogkövetkezmény (diszpozíció) adta mérlegelésen alapuló. Mindkét alapesetben a jogi szabály adja a cselekvés tartalmát. Ebben a rendszerben általában kizárt a diszkrecionális jogkör, vagyis az, hogy valamely közigazgatási szerv jogszabályi engedély nélkül, szabad belátása szerint döntsön. Kivétel csak a rendészet területén, és igen ritka esetben képzelhető el (erről később).

A joghoz kötöttség az esetek meghatározóbb részében érdemi vagy bizonyítási mérlegelést jelent. „Az egyedi döntések zöme főként a hatósági tevékenységben mérlegelési aktus.”¹⁷ A mérlegelés speciális megnyilvánulása a méltányosság, amikor a döntéshozó a címzetre nézve az általános mérlegelési döntésekhez képest – a jogalany számára figyelembe vehető pozitív tényállási elemek számbavételével – kedvezőbb döntést hoz.

A joghoz kötöttség abszolút érvényesülését kimondhatjuk a hatósági eljárás minden területén. Természetesen születhetnek a hatósági jogalkalmazás területén *contra legem* döntések is, ilyenkor azonban garanciális szabályként nyitva áll a reparációs lehetőség, amely mindig megfelelő jogalkotási technikát kíván.¹⁸

6. A közigazgatás meghatározásának hatodik ismérve a sajátos intézményrendszerben és annak személyzetében nevesíthető. Minden közigazgatási feladatnak megvan az adekvát szervezete, amely sajátos rendszert alkot. Ennek három alrendszere:

- az államigazgatási,
- az önkormányzati és
- az egyéb, egyes közigazgatási feladatokat ellátó jogalanyok (paraadminisztráció,¹⁹ kvázi államigazgatási szervek, egyes jogi és természetes személyek).²⁰

Bizonyos közigazgatási feladatok elláthatók egy időben és hasonló cselekvési mozgás-
térben bármelyik alrendszerben, míg más jellegűek csak az egyikben vagy a másikban.

16 Kmety (1907) 22.

17 A joghoz kötöttség tárgykörének vizsgálatánál nem lehet figyelmen kívül hagyni többek között Madarász Tibor, Molnár Miklós munkáit.

18 Lásd erről bővebben: Szilvássy (2011) 458–463.

19 A paraadminisztrációval mint sajátos kifejezéssel elsők között Lőrincz Lajos foglalkozott. Lőrincz (2010) 246–254.

20 Az egyes közigazgatási feladatokat ellátó jogalanyok kérdéskörével összefüggésben lásd például: Fazekas (2008); Fazekas (2005)

A rendészet fogalmának centrális tartalmi elemei

1. A rendészeti tevékenység a biztonsághoz, a veszélyhelyzetek megelőzéséhez, a veszély elhárításához és megszüntetéséhez kapcsolódik. Ebben a fogalmi elemekben a közigazgatás társadalmi rendeltetése, vagyis a közfeladatok, közcélok és közszükségletek kielégítése köszön vissza. Vagyis a rendészet társadalmi rendeltetése, közfeladata a biztonság szolgáltatása. Ezt a biztonságot a jog szabályozza, a jogilag szabályozott biztonság a társadalom közösségének, a köznek a biztonsága. Következésképpen a rendészet a jog által védett (köz-) biztonságot óvja minden ez ellen ható tényezőtől.

A közbiztonság megközelíthető alanyi és tárgyi oldalról. Alanyi oldalról a társadalom természetes személyiségű jogalanyainak életének, egészségének, szabadságának, vagyoni viszonyainak, tárgyi oldalról az állam és intézményeinek, jogilag védett működésének sérthetlenségét jelenti, valamennyi jogtárgy megóvását a bűncselekményektől, egyéb rendsértésektől. A közbiztonságot több jogág is védi, amelyek bármelyikének, illetve bármelyik szabályának megsértése egyben a közbiztonság sérelmét is okozza. Ebből pedig az következik, hogy a közbiztonság védelme megegyezik az adott jogi norma által védett jogi tárgygal. Ezek a jogi normák döntően az alkotmányjogban, a közigazgatási jogban, a büntetőjogban, a pénzügyi és részben a munkajogban találhatók.²¹

2. A rendészet következő fogalmi eleme a közigazgatás, és így a rendészet joghoz kötöttségéhez kapcsolódik. A fenti pontban került körülírásra az a tény, hogy a rendészet által védett jogi tárgyat milyen jogágakban rögzítették. Kiemelendő ezek közül az alkotmányjog, illetve az Alaptörvény, amely társadalmunk egészének demokratikus rendjét biztosítja. A 46. cikk normál jogi rend esetére, a 48–50. cikkek a különleges jogi rendre vonatkozóan szabályozzák a közbiztonság és a közrend védelmét. A normál jogi rendre nézve rendészeti fellépésre vagy más tartalmú tárgykörre vonatkozóan az Alaptörvény nem rendelkezik, sőt magát a rendészeti kifejezést sem használja. Igaz, hogy az 51. cikk (3) bekezdésében „a rendvédelmi szervek” kifejezést olvashatjuk a különleges jogrendről szóló fejezetben („a Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be...”). Sajnálatosan az Alaptörvény kommentárja egyetlen mondatot sem szánt a kritizált kifejezés értelmezésére, magyarázatára. (Vagyis a téves műszó vírus módjára terjedt el az Alaptörvényben is.)

Az Alaptörvény a közbiztonság, közrend védelmére a rendőrséget jelölte ki, úgy, hogy egyben nem korlátozza más rendészeti szerv létrehozását. Kiemeli továbbá, hogy a rendőrség irányítója a kormány.

21 Ezt a gondolatsort logikájában Szamel Lajos tanulmánya – Szamel (1992) – alapján fejtettem ki PhD-disszertációm-ban, lásd: Balla (2002) 14.

A rendészet tényleges tartalmi szabályozását a közigazgatási jog, a büntetőjog és a szabálysértési jog adja. A közigazgatási jog meghatározza a rendészet Alaptörvényből fakadó feladatát, hatásköreit, szervezetrendszerét, kapcsolatrendszerét, fellépésének garanciáit, intézkedéseit. A közigazgatási jog szabályozza továbbá a rendészeti hatósági jogalkalmazás rendjét, ebben az ügyfelek számára különféle kötelezettségeket írhat elő, ezek érvényesítése során szankciókat és kényszerintézkedéseket alkalmazhat. Rögzíti továbbá az ügyfeleket megillető és érintő jogokat, érvényesülésüket garanciákkal támasztja alá.

A büntetőjog és a szabálysértési jog mentes a feladatmegszabó, hatáskörök rendező, szervezeti kérdéseket részletező és minden más, a közigazgatási jog és a rendészet viszonyára jellemző szabályoktól. Ez természetes is, hiszen ez a két jogterület az állam büntetőigényének szabályrendszerét tartalmazza, vagyis a rendészet e két jogág alkalmazásával a büntető igazságszolgáltatás előkészítése céljából mobilizálódik. A rendészeti büntető és szabálysértési eljárások a védett jogi tárgy ellen ható jogellenes állapot felszámolására törekuszenek, miközben az elkövetéssel gyanúsítható személyt hatóság elé állítják.

Amennyiben hatósági tartalmú a közigazgatási fellépés, akkor az mindig szigorúan valamely konkrét jogszabályon alapul, úgy anyagi, mint eljárásjogi értelemben. A büntető- és a szabálysértési jogban az adott rendészeti aktus kötött, vagyis mérlegelési lehetőség csak a jogkövetkezmény megállapításánál lehet. Ez azt jelenti másrészt, hogy a meghatározó jogi norma hipotézise, illetve jogkövetkezménye (diszpozíciója) nem ad lehetőséget többféle jogértelmezésre az eljárás megindítása és lefolytatása tekintetében, a rendészetnek kötelessége teljesítenie a mindig egyféle jogi parancsot. Más a helyzet a rendészet közigazgatási jogi szabályozottságánál a hatósági jogalkalmazás terén, ahol viszont tipikusan gyakran érvényesül a döntési autonómia. Az adott közigazgatási jogi norma többnyire a „-hat/-het” képzővel („engedélyezhető”, „az engedélyt megadhatja”) vagy a „-tól/-ig” raggal („a bírság 10 000 forinttól 100 000 forintig terjedhet”), továbbá nem egyértelmű, hanem tág értelmezésre feljogosító jogi kifejezésekkel („az engedélyt vissza kell vonni, ha az közbiztonsági, nemzetbiztonsági, közegészségügyi vagy közkerkölcsöt sértő érdeket veszélyeztet”) fogalmazza meg azt, hogy a rendészeti hatósági döntés mérlegelésre pozicionált.²²

Kérdés, hogy minden rendészeti aktusnak joghoz kötöttnek kell-e lennie. „Az aktus feleljen meg minden tekintetben a kiadásának alapjául szolgáló anyagi jogszabályi rendelkezéseknek.” Ellenkező esetben semmis aktusról beszélhetünk.²³ Ezzel a megállapítással alkotmányos berendezkedésű jogállamokban vitázni nem lehet. Ugyanakkor szabályt erősítő kivételt a rendészeti hatósági jogalkalmazásban találhatunk. Hangsúlyozottan: csak kivételesen! Előfordulhat ugyanis, hogy a biztonság védelme érdekében a rendészeti szerv atipikusan diszkrecionális

22 Patyi-Varga Zs. (2012) 231. Az egyetemi tankönyv hosszasan fejtegeti a közigazgatási joghoz kötöttségét.

23 Uo. 241. A tankönyvi fejezet szerzője Madarász Tibort idézi, aki „A magyar államigazgatási jog alapjai” című egyetemi tankönyv XVII. fejezetében fejti ki a semmis aktus eseteit. Lásd: Madarász (1989)

döntést hoz(hat), akár még jog ellenében is. De ilyen döntés csak a demokratikus elvek mentén, és azok védelmére születhet, amely elvek mindig találkoznak a társadalom általános értékrendjével.

3. A rendészet fogalmának harmadik tartalmi eleme: tevékenysége főleg közigazgatási, ezen belül közhatalmi tartalmú, inkább államigazgatási megnyilvánulás, melynek során legitim kényszert alkalmazhat, vagy titkos eszközöket használhat.

A rendészeti tevékenység első számú terepe az államigazgatási intézményrendszerben keresendő. Figyelmen kívül hagyhatatlan a 2010. évi XLIII. törvény, amely a központi államigazgatási szervek között nevesíti a vizsgált intézménytípust,²⁴ ezeket aztán egyenként felsorolja. Ennek megfelelően idetartozik:

- a rendőrség,
- a büntetés-végrehajtási szervezet,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

Rendészeti profilú szerveket azonban nem csak a központi államigazgatásban találhatunk. Működik ilyen az önkormányzati igazgatásban, sőt – ha a rendészet alapvető rendeltetését, a biztonság vigyázását tekintjük központi fogalmi elemnek, akkor – a közigazgatáson kívül a törvényhozásban és a magán, vagyis a civil szférában is. Hangsúlyozandó: ebben a logikában csak a cél a determináns elem. *A biztonság védelme és az ezen célhoz rendelt hatáskörök, ellátandó jogkörök* alapján a rendészet szervezeti rendszerében az alábbi osztályozást tehetjük. Megkülönböztetünk:

- elsődleges rendészeti szervet,
- másodlagos rendészeti szerveket,
- rendészeti feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szerveket,
- nem közigazgatási rendészeti jellegű szerveket.

Elsődleges rendészeti szerv az általános rendőrség (vagyis a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ nélküli rendőrség). A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény az általános rendőrségnek a közbiztonság (közrend), határrend biztosítása érdekében mintegy huszonegy intézkedési lehetőséget és tizenkétféle kényszerítő eszköz használatát biztosítja. Ilyen széles hatósági jogköre egyetlen más rendészeti szervnek sincs, *ettől elsődleges rendészeti szerv az általános rendőrség*. Ezen státuszát erősíti közel negyvennégyezres létszáma is, amely létszámhoz még csak hasonló sincs a többi rendészeti ágazatban (ebben az értelemben nem tekinthetjük rendészeti szervnek a több mint százezres nagyságú civil biztonsági őri állományt).

A másodlagos rendészeti szervek közé tartoznak:

- a polgári nemzetbiztonság,
- a büntetés-végrehajtás,
- a központi államigazgatási szervek kormányhivatalok alrendszerébe sorolt Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos pénzügyőri szervezete, és
- az Országgyűlési Őrség.

24 1. § (2) bekezdés h) pontja

A fenti kategorizáláshoz azonnal két megjegyzés kínálkozik. Először is a másodlagos rendészeti szervek *nem tartalmazzák a hivatásos katasztrófavédelmet*. Ennek az a magyarázata, hogy ugyan a szervezet tevékenysége a biztonság (iparbiztonság, tűzbiztonság stb.) köré koncentrálódik, de *ennek érvényesítéséhez nem tartoznak közvetlen kényszerintézkedési hatáskörök*, így a két differentia specifica egyik pillérének hiányában nem lehet alapvetően rendészeti szervnek tekinteni.

A második megjegyzés az *Országgyűlési Őrségre* vonatkozik. Ez bizony csizma az asztalon. Mintegy száz év távlatából mondhatjuk: nincs példa arra a magyar rendészettörténetben, hogy a *közigazgatáson kívül közbiztonság-védelmi funkcióval ruházták volna fel a törvényhozást* vagy az igazságszolgáltatást. És ez helyes is, ha a hatalom-megosztás klasszikus elveiből indulnak ki, melyek a végrehajtási ághoz sorolják a törvényalkotáson és az igazságszolgáltatáson kívüli állami feladatok végrehajtását. Ennek logikájában az Országgyűlésnek vagy a Kúriának nincs hadserege honvédelmi célból, iskolarendszere oktatási célból, idősek otthona szociális célból stb. A törvényhozói hatalomról kijelenthető, hogy eddig a rendőrség által (jól) ellátott feladatot indukált magának akkor, amikor megteremtette a saját őrségéről szóló szabályokat²⁵ az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvénnyel. A törvény nem nevezi az Országgyűlési Őrséget rendészeti szervnek („Az Országgyűlési Őrség központi költségvetési szervként működő fejezeti szerv”,²⁶ amely felett a 129. § (1) bekezdésének b) pontja szerint a házelnök irányítási jogokat gyakorol). Ehhez képest érthetetlen a 125. §-hoz fűzött törvényi magyarázat, amely arról ír, hogy a házelnök „rendészeti” jogkörének végrehajtásában segíti az őrség alapvető feladatát. Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk ezeket az alapvető feladatokat (az Országgyűlés védelme, függetlenségének biztosítása, személyvédelem, a tárgyalási rend fenntartása) és a hozzájuk rendelt hatósági kényszerintézkedési jogköröket („testi kényszer, bilincs, vegyi eszköz, sokkoló, rendőrbot, útzár, lőfegyverhasználat”²⁷), minden kétséget kizáróan megállapíthatjuk, hogy az Országgyűlési Őrség bizony rendészeti, másodlagos rendészeti szerv.²⁸

A büntetés-végrehajtás és a polgári nemzetbiztonság rendészeti feladatainak ellátáshoz testi kényszert, bilincset, rendőrbotot, vegyi eszközt, illetve a nemzetbiztonsági szolgálat törvényi körben testi kényszert, bilincset, lőfegyvert, továbbá titkos operatív eszközöket alkalmazhat (lehallgatás, titkos figyelés stb.). Vagyis minden másodlagos rendészeti szervet – a biztonság megóvása érdekében – az ezekről szóló törvény többféle, igen markáns kényszerítő eszköz használatának vagy/és titkos módszerek alkalmazásának jogával ruházott fel.

Rendészeti jellegű feladatokat ellátó más közigazgatási szervek és személyek:

- hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- közterület-felügyelet,
- fegyveres biztonsági őrség,

25 Az 1812. évi LXVI. törvény állította fel először az Országgyűlési Őrséget.

26 2012. évi XXXVI. törvény 127. § (1) bekezdése

27 Id. tv. 125. § (1) bekezdése, (2) bekezdés e) pontja és 133. § (3) bekezdése

28 Érdekes műhelybeszélgetés zajlott e témában 2013. május 15-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Karán Tóth Zoltán vezetésével. Több felszólaló is hangsúlyozta az őrség igen sajátos jogállását.

- természetvédelmi őr, hegyőr, hivatásos vadász, erdészeti szakszemélyzet, halászati őr, mezőőr (önkormányzati segédfelügyelő).

A rendészet családjának ezen kategóriába tartozó szerveit az különbözteti meg a rendőrségtől vagy a másodlagos rendészeti szervektől, hogy ugyan valamennyinek a feladata kötődik a közbiztonsághoz, de közel sem olyan mélységben, mint az előző két kategóriában szereplőké, másrészt ehhez adekvát a rendészeti kényszerintézkedési eszközrendszerük, amely egyébként erősen korlátozott, ez pedig teljesen érthető, hiszen a katasztrófavédelmi ágazati feladatok ellátása elemi csapások, ipari szerencsétlenség vagy más eredetű veszélyek miatt kihirdetett veszélyhelyzetekben természetesen nem a rendészetre jellemző kényszerintézkedésekkel (testi erő, rendőrbot, vegyi eszköz, bilincs, lőfegyver stb.) teljesíthető, hanem például a lakosság mentésével. De ha ebben az esetben mondjuk az elrendelt mentést megtagadókkal szemben fel kell lépni, akkor a katasztrófavédelem ezt már csak rendőri beavatkozással oldhatja meg. Vagyis fizikai kényszert vagy ilyen jellegű intézkedést csak közvetve alkalmazhat. És e tekintetben valamelyest bővebb az eszköztára a többi rendészeti jellegű feladatot ellátó többi közigazgatási alanynak. Úgy a természetvédelmi őr, az erdővédelmi szolgálat tagja, a hegyőr, a formaruházat kivételével a hivatásos vadász, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a halőr és a közterület-felügyelő testi kényszert és vegyi eszközt alkalmazhat, jogellenes cselekmény, szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy esetében, illetve vagyoni védelmi célból, továbbá megilleti őket a ruházat-, személy- és jármű-átvizsgálási jog, valamint a tetten ért személy előállításával annak mozgásszabadságának korlátozási joga. Sőt, a közterület-felügyelő, a mezőőr, a természetvédelmi őr, a halőr és az erdővédelmi szolgálat tagja még bilincset is alkalmazhat. A jogalkotó önvédelmi célból az erdővédelmi szolgálat tagjának, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzetnek, a természetvédelmi öröknek maroklőfegyver tartására ad engedélyt.²⁹

A fent leírtakból látható, hogy a rendészeti tevékenységet ellátó szervezetek – legyenek azok akár közigazgatásiak, központi államigazgatásiak, önkormányzatiak vagy a közigazgatáson kívüli törvényhozói hatalmi ághoz tartozók – társadalmi rendeltetésüket a biztonság védelmében kapták, amelyhez az emberi szabadságot korlátozó kényszerintézkedési vagy titkos eszközök használatának jogköre kapcsolódik. Ez a megállapítás csak igen erős fenntartásokkal tehető meg a katasztrófavédelem szervezetében, s ez felveti annak gondolatát, hogy talán helyesebb lenne azt kihagyni a 2010. évi XLIII. törvény rendészeti szerveinek felsorolásából.

A szervezeti csoportosítás utolsó elemébe tartozó szerveket hívhatnánk akár „pararendészeti” vagy „kvázirendészeti” szervezeteknek is (utóbbi elnevezés alatt nem a mindjobban terjedő „tehát”, hanem a „szinte” jelentést értjük). Az elnevezéstől függetlenül tényként rögzíthetjük, hogy ide nem a közigazgatási (és nem is a törvényhozási) hatalmi ágba tartozó, ellenben a biztonság szférájához sorolható egyéb szervek tartoznak, amelyek mind a civil szféra egységei. Első számú képviselői az őrző-védő társaságok.

²⁹ 2012. évi CXX. törvény 1. §-a, 11. §-a, 15. § (1) és (2) bekezdése, valamint 20–21. §-a

A közigazgatási (törvényhozói) rendészet esetében a jogviszony tartalmát mindig a közjog, míg a civil biztonság esetében a polgári jog határozza meg. Előző esetben a biztonság az állam által ellátandó közfeladat, utóbbinál profitorientált tevékenység. Ott a közbiztonságot, itt a magán szféra biztonságát védik. Ott szigorú hatósági kényszerintézkedésekkel és titkos eszközökkel, itt mindez teljes mértékben kizárt (kivéve a jogos önhatalom). Mindezek tekintetében komoly értelmezési problémákat vet fel a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységről szóló 2005. évi CXXXIII. törvény preambulumban nevezett cél: „a közrend, a közbiztonság javítása, a bűnmegelőzés hatékonyságának fokozása”. Közel sem állítjuk azt, hogy a privat biztonsági tevékenység nem hat a közbiztonságra, de ettől még ennek a szférának nem ez az elsődleges célja, hanem a profit megszerzése. Térnyerésük a rendszerváltás után robbanásszerű, létszámuk a rendőrinek két-háromszorosa. Tagjai között van számos kiváló, magasan képzett, több esetben egykori vezető beosztású, majd leszerelt nemzetbiztonsági és rendőr tábornok, tisztt, akiknek kapcsolatrendszere, megszerzett személyi és tárgyi ismerete adhat munkát az elsődleges rendészeti szervnek és az Alkotmányvédelmi Hivatalnak.³⁰ Bizony ez (is) lényeges biztonsági kérdés.

A rendészet lényegi fejtegetésénél kihagyhatatlan a polgárőrség, amely szervezet a lakosság biztonságérzetét hivatott javítani. A tárgybeli 2011. évi CLXV. törvény meghatározása szerint a helyi közbiztonság fenntartásában részt venni kívánó, a lakókörnyezet biztonságáért felelősséget érző állampolgároknak nyújt cselekvési lehetőséget a polgárőrség, amely egyesületi keretben, bírósági nyilvántartásba vétellel jött létre. Alapfeladata a helyi bűnmegelőzési rendőri tevékenységben való közreműködés, önkéntes segítség többek között a katasztrófavédelemben, a baleset-megelőzésben, áldozatvédelemben, a közlekedésbiztonsági teendők ellátásában, a körözött személyek és tárgyak felkutatásában. Figyelemreméltó az a törvényi előírás, amely megtiltja, hogy más társadalmi szervezet, egyesület hasonló tevékenységet végezzen. A kizárólagosság és a polgárőri tevékenység jogszabályi meghatározottsága determinálja ezen civil-szervezet társadalmi hasznosságát és lényegét, megadva ezzel azokat az ismérveket, amelyek alapján a polgárőri egyesület és tevékenység egyértelműen elválasztható más tevékenységtől és egyesülési fajtáktól.³¹

A polgárőrségnek hatósági jogköre, kényszerintézkedési jogosítványa természetesen nincs. Ezt a minden tekintetben társadalmilag hasznos és elismert civilszervezetet a jogi háttér mellett többek között az különbözteti meg a fenti másik civil formációtól, hogy nonprofit jellege mellett lakossági önszerveződéssel jött létre, működését az önkormányzatiság jellemzi. Az ország számos településén találunk polgárőrséget, központi szervét, az Országos Polgárőr Szövetséget a kormány 2014-ben egymilliárd forinttal kívánja támogatni.

30 Lásd erről például: Szikinger (1998) 42–44.

31 2011. évi CLXV. törvény 3. §-hoz fűzött magyarázata

IRODALOMJEGYZÉK

- Balla Zoltán (2002): *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira*. Budapest, ELTE.
- Dunavölgyi Szilveszter (2011): *Rendészet – rendvédelem a magyar jogalkotásban*.
Forrás: www.bm-tt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/rendeszet_vs_rendvedelem_dunavolgyi.pdf
- Ernyes Mihály (1994): *Fejezetek a rendőrség történetéből*. Pécs, Betűcenter Lapkiadó Betéti Társaság.
- Fábián Adrián (2011): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Fábiánné Kiss Erzsébet (1974): *Az országos rendőrség ügye 1848–49-ben*. In: *Levéltári Közlemények*, 44–45. évf. 187–207.
- Fazekas János (2005): *Az autonóm jogállású államigazgatási szervek*.
Forrás: www.mjvsz.hu/resourcea/5/SwEfS09hKIXRAF3IEKn8mlkvo.pdf
- Fazekas Marianna (2008): *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- Finszter Géza (2003): *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-KERSZÖV.
- Hautzinger Zoltán (2011): *Rendészettudomány és rendőri kutatás*. In: *Belügyi Szemle*, 59. évf. 1. sz. 22–35.
- Kalás Tibor (szerk.) (2007): *Közigazgatási jog I*. Miskolc, Virtuóz Kiadó.
- Kmety Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat.
- Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- Madarász Tibor (1989): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- Patyi András – Varga Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Patyi András – Varga Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Rivero, Jean (1990): *Droit administratif*. Paris, Dalloz.
- Rozsnyai Krisztina (2011): *A közigazgatás meghatározása*. Elektronikus jegyzet. Budapest, ELTE ÁJK.
- Schubauerné Hargitai Veronika (2013): *Az állam mint szerződő fél a közszerződések, hatósági szerződések esetén*. (Elhangzott a „Tavaszi szél” című konferencián.) Sopron, Nyugat-magyarországi Egyetem, 2013. május 31. – június 2.
- Szalai Éva (2011): *Jogforrások, tevékenységfajták, hatósági tevékenység*. Elektronikus jegyzet. Budapest, ELTE ÁJK.
- Szamel Lajos (1992): *Jogállamiság és rendészet*. In: *Rendészeti Szemle*, 30. évf. 3. sz. 3–21.
- Székely Zoltán – Bugnits Richárd (2006): *Bemutakozik a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság*. In: *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis) Repertoriuma 1990–2000*. Rendvédelem-történeti Füzetek Különszám. Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság – Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Alapítvány. Forrás: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00001/pdf/RTF_2006_Rep008-014.pdf
- Szikinger István (1998): *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík Kiadó.
- Szilvássy György Péter (2011): *A közigazgatási eljárási jog egyes problémái. Jogalkotási és alkotmányossági kérdések a közigazgatási eljárási jogban*. In: Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat.
- Temesi István (2008): *Szemelvények a közérdek közigazgatási fogalma meghatározásának köréből a külföldi jogirodalom és joggyakorlat alapján*. In: Szamel Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogi Tudományi Intézet.
- Verebélyi Imre (2010): *A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének MERCEDES modellje*. In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, Eötvös Kiadó.

SUMMARY

Comparison on the content of policing and public administration

BALLA Zoltán

Policing is a part of public administration. Both are influenced by the political and economic characteristics of the society. The general task of public administration is the realization of public policy and performance of different public duties. Policing ensures public safety by exercising public authority through legitimate means. Policing is carried out mainly by administrative bodies and to a lesser extent by local governmental and non-governmental bodies, but a policing model has appeared in the organization of the legislative power.