

A rendészet mint a közigazgatás része

BALLA Zoltán¹

Premissza: A rendészetnek – mint a közigazgatás elválaszthatatlan részének – tárgya a közbiztonság, eszköze az erőszak-monopólium keretei között a rendészeti intézkedések, kényszerintézkedések és titkos eszközök alkalmazása.

A rendészet fogalma hasonló problémákkal küszködik, mint mondjuk a terrorizmus lényegi kifejezése, amelynek „mibenlétére nincs általánosan elfogadott meghatározás”.² Sajnálatosan a rendészetre sincs. Erre figyelemmel a helyzet megoldását segítheti az axiómák felállítása. Ez a rövid tanulmány erre tesz kísérletet (hasonló történt a terrorizmus tárgykörében is, amikor a szerző a Bayes-hálós kutatás eredményeire támaszkodva tett alapigazságnak, alaptételnek értékelhető megállapításokat).³

A rendészet meghatározása elengedhetetlen az alakulóban lévő rendészettudomány fejlődése tekintetében is.⁴

A rendészet a közigazgatásnak ugyanolyan ágazata, mint mondjuk az egészségügyi, az oktatási, a honvédelmi, a gazdasági, a nyilvántartási, a média- vagy bármely más hasonló ágazat. A társadalom folyamatos fenntartását, a köz igazgatását – vagyis a közigazgatást – ezen ágazatok jogi keretek közötti működtetése biztosítja. Ebben a logikában explicite azt mondhatjuk: a közigazgatás ágazati igazgatások halmaza. Az egyes ágazatokat egymástól tárgyuk és a tárgy működtetéséhez szükséges eszközrendszerük alapján határolhatjuk el. Más a tárgya a fenti példálózó felsorolásban nevezett igazgatási területeknek, és más a tárgyhoz rendelt, a tárgy megvalósításához nélkülözhetetlen eszközök típusa. Az egészségügyi igazgatás tárgya többek között a társadalom polgárai egészségének megóvása, a betegségek gyógyítása, a járványok kezelése, ezek igazgatásának sajátos eszköze például a kórházak, a rendelő, az egészségügyi intézetek működtetése, az orvosképzés, a gyógyszerkutatás biztosítása. Az oktatási igazgatás tárgya a tudás közvetítése, eszköze például az óvodák, az általános és középiskolák, az egyetemek üzemeltetése (az utóbbi néhány év változásaira válaszul figyelemre méltó publikációk születtek arra nézve, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás gazdagítja-e a közigazgatás ágazati tagozódását, és ha igen, mennyiben).⁵ Talán a további példálózás mellőzésével is látható, hogy nincs két egyforma tárgyú és eszközű ágazat.

¹ Egyetemi docens, főiskolai tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, e-mail: balla.zoltan@uni-nke.hu

² ORBÁN 2017.

³ ORBÁN 2017.

⁴ Lásd erről például FINSZTER 2022: 45–51.

⁵ Lásd erről például BUZÁS 2022.

A rendészeti ágazati igazgatás ugyanúgy elkülönül a többi igazgatási ágazattól, mint azok egymástól és a rendészetitől. Ez törvényszerű, hiszen a rendészeti igazgatásnak is olyan tárgya és eszközrendszere van, amely kizárólag csak önmagát jellemzi.

A rendészet tárgyának elnevezésében a nyíljék száz virág gondolata visszaköszön. Tudósi és jogalkotói források szerint nevezték ezt állami rendnek, közrendnek, közhatalmi rendnek, közbiztonságnak, belső rendnek, jó közösségi rendnek, belső biztonságnak, köznyugalomnak, nemzetbiztonságnak, veszélyelhárításnak és még másnak is. Álláspontom szerint egyik szakkifejezés sem helyes, miközben mindegyik bizonyos – esetenként szubjektív – szempontok szerint részben védhető (megjegyzendő, hogy minden affektív megközelítés gyengíti a tudományos tézis kialakítását). Így talán hagyhatnánk is a tárgyi tisztázást, hiszen inadekvátnak egyik nevezett műkifejezés sem nevezhető. Mégsem szerencsés azonban, ha a rendészet centrális elemét nem tudjuk olyan *terminus technicussal* illetni, amely többnyire elfogadható a rendészettel foglalkozók számára. Ennek igazolására felhozható, hogy a helyét kereső, kialakulóban lévő rendészettudománynak szüksége lenne a dogmatikailag tiszta kifejezésekre. Véleményem szerint ehhez a rendészet funkcióját, társadalmi rendeltetését, közfeladatát kell középpontba helyezni, és ennek alapján meghatározni a tárgyát. Ezek a szempontok meggyőződésem szerint közmegegyezést képeznek, amely alapján a rendészet által védett jogi tárgy legkevesbé kritizálható műszava: a biztonság. Többféle jelentése lehet a biztonság, így például más jelent az élelmiszer-biztonság, a szexuális biztonság, a hadi biztonság, a munkabiztonság stb. (vagyis helytelen a biztonságot a külső és belső veszélyhez kötötten kizárólag a rendészeti és a katonai biztonsághoz kapcsolni, mint tette ezt a *Rendészettudományi szaklexikon*).⁶ A biztonság rendészeti értelemben a társadalom relatív veszélymentességét, a fenyegetések elhárításának potenciálját, a veszély és a félelem társadalmi közösségi szintű kiküszöbölésének garantálását takarja. Így kapott hatáskört a rendészet a Covid idején az egészségügyi igazgatás kórházparancsnoki rendszerében vagy korábban az oktatási igazgatás iskolaóri modelljének létrehozásában. A rendészetnek mindig és mindenhol a köz, a társadalom adott szegmensében a biztonságot kellett védenie. Következésképpen nevezhetjük ezt a biztonságot közbiztonságnak. Ezzel eljutottunk a rendészet jogi tárgyának a közbiztonság szóban történő kifejezéséhez.⁷

Adódik a kérdés: akkor mit kezdünk a rendészet tárgyaül gyakran használt közbiztonsággal?

Jelen rövid tanulmány keretei nem teszik lehetővé az alaposabb elemzést. A kérdés megválaszolásához annyit azonban szükséges objektíve tényként rögzíteni:

⁶ BODA 2019: 66. A *Rendészettudományi szaklexikon*t jelen sorok íróján kívül többen is bírálták annak számos esetben önkényes szómagyarázatai vagy hiányossága, több esetben „szellemi rendetlensége” okán. Lásd például KORINEK 2020 vagy HAUTZINGER 2020. Jelen esetben a „biztonság” kifejezés magyarázatát bírálhatjuk annak kizárólag a rendészethez kötése miatt, amihez képest számos más esetben az adott műszót a lexikon kiterjesztő értelmezésben elemzi.

⁷ BALLA 2020.

- A közbiztonság minden rendészeti kutatónál kizárólag jogen belüli és általa determinált kifejezésként merült fel, tartalma így kifejezett és kizárólagosan normatív, tiszta, egyértelmű.
- A közrend megítélése számos szerzőnél jogen kívüli és többféle, jellemzően tudósi spekulatív alapú értelmezést nyert⁸ (például Concha Győzőnél,⁹ Liskennél¹⁰). Használták ezek a szerzők a jó közösségi rend lefedésére is, ami megint csak többféle értelmezésre – erkölcsi, etikai megközelítésre – ad lehetőséget. A közrend ezen értelmezési lehetőségei így a jogilag tételes közbiztonság tárgykörétől messze kerülnek, ami jogalkalmazási kételyeket gerjeszthet.
- A közrendet mint a rendészet tárgykénti megjelölését és ehhez képest annak alárendelt értelmezésében a közbiztonság használatát Szamel 1985-ös, de főleg 1991-es publikációja¹¹ adja, amelynek alapja a porosz Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten törvénykönyv 17. cím I. részének 10. szakasza.
- Ugyan sem a közrendet, sem a közbiztonságot nem értelmezi egyetlen törvény vagy rendelet sem, de a közbiztonságnak az Alkotmánybíróság alkotmányos értéket adott, és lényegében szekunderizálta hozzá képest a közrendet,¹² így kimondatlanul annak alternatív használatára mutatott rá.

A fentiek alapján tehát a közrend a közbiztonsághoz képest redundáns, így jellemzően nem lehet a rendészet jogi tárgya, legfeljebb a tényleges tárgy, a közbiztonság explicite alternatív kifejezése.¹³

A közbiztonság fenntartása többféle rendészeti szervezet feladata, közreműködő partnerek a komplementer rendészet szereplői.¹⁴ Ennél a gondolatnál – ismét csak felvetéssel – kiemelendő, hogy számos – és főleg korabeli – szerzőnél a rendészet egyenlő a rendőrséggel. Ez súlyos tévedés, a rendészet ennél fragmentáltabb. A központi államigazgatásban a rendőrségen kívül még négy rendészeti szervet találhatunk (büntetés-végrehajtás, katasztrófavédelem, polgári nemzetbiztonság, a NAV pénzügyőr szerve), az önkormányzatban pedig ötöt (tipizálja a közterület-felügyeleti szervezete), de ezek mellett kihagyhatatlan a szakmai okokat nélkülöző közigazgatáson kívülre helyezett Országgyűlési Őrség is.

⁸ SALLAI 2014.

⁹ Concha Győző szerint a közrend egyik határát a természet adja.

¹⁰ Hans Liskén a közrendet olyan íratlan szabályok összességének tartotta, amelyek a rendezett állampolgári együttéléshez szükségesek. LISKEN 1992: 113.

¹¹ Szamel Lajos 1985-ben az *Állam és Igazgatás* című tudományos folyóiratban (961. oldal), majd a Magyar Tudományos Akadémia megrendelésére írt *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai* című publikációjában (27. oldal) tudósi gondolatként rögzítette, hogy a rendészet tárgya a közrend.

¹² Lásd erről a 13/2001. (V. 14.) AB határozatot. A határozat elvi értelemben mutatott rá többek között, hogy a közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének elengedhetetlen feltétele. Rögzítette továbbá az AB, hogy az alkotmányos cél és érték a közbiztonság.

¹³ BALLA 2017: 39.

¹⁴ CHRISTIÁN 2022: 109–197.

A rendészet fent bemutatott jogi tárgyának sajátos, minden más ágazati igazgatástól elkülönült eszközrendszere a legitim erőszak-monopólium keretei között használatos

- rendészeti intézkedések,
- kényszerintézkedések és
- titkos eszközök alkalmazása.

A hatályos rendőrségi törvény V. fejezete 25 rendészeti intézkedést, a VI. fejezet 16 kényszerintézkedést nevesít, míg a VII. fejezet öt bírói engedélyhez nem kötött és szintén öt bírói engedélyhez kötött titkos eszköz alkalmazását teszi lehetővé. Ezek az eszközök kiemelten abban különböznek a más közigazgatási ágazatok által használt eszközöktől, hogy használatuk során alapvető emberi jogokat lehet korlátozni.¹⁵ Sőt még adott jogi körülmények fennállása esetén az emberi élet kioltásának törvényi lehetősége is fennáll. A közigazgatás egyetlen más ágazatában sem találunk ilyen jellemzőt. Az állam nevében történő erőszak-alkalmazást a rendészet jogi úton monopolizálta. Ennek természetesen megvan az alkotmányos alapja, törvényi garanciái.

A fentiek alapján funkcionális megközelítésben a rendészet szűk fogalma: olyan közigazgatási tevékenység, amely a közbiztonság fenntartásában, az erőszak-monopólium birtokában sajátos rendészeti intézkedéseket, kényszerintézkedéseket és titkos eszközöket alkalmaz.

IRODALOMJEGYZÉK

13/2001. (V. 14.) AB határozat.

BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest: Dialóg Campus.

BALLA Zoltán (2020): Ockham borotvája és a rendészet. *Magyar Rendészet*, (20)3, 20–22. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.1>

BODA József főszerk. (2019): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest: Dialóg Campus.

BUZÁS Gábor (2022): A rendészeti igazgatás a védelmi és katonai biztonsági igazgatás rendszerében. *Katonai Jogi és Hadászati Jogi Szemle*, 10(1), 7–29.

CHRISTIÁN László (2022): Komplementer rendészet. Dialóg Campus.

FINSZTER Géza (2022): *A változó rendészet és a rendészettudomány*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport.

HAUTZINGER Zoltán (2020): A rendészettudomány határtudományai. *Magyar Rendészet*, 20(3), 137–138. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.8>

KORINEK László (2020): Utószó a Rendészettudományi szaklexikonhoz. *Belügyi Szemle*, 68(11), 7–17. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.11.1>

LISKEN, Hans (1992): *Handbuch des Polizeirechts*. München: Beck.

ORBÁN József (2017): Terrorfenyegetettségi Bayes-hálós kockázatbecslés – valószínűség-számítási módszerek a terrorizmus elleni küzdelemben. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig, Pécsi Határőr Tudományos*

¹⁵ SKORKA 2020.

- Közlemények XIX.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja – Magyar Rendészettudományi Társaság, 149–154.
- SALLAI János (2014): A rendészet fogalmának kialakulás és történetének áttekintése. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 55–66.
- SKORKA Tamás (2020): Rendőrség a koronavírus ellen. *Magyar Rendészet*, 20(4), 173–192. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.4.11>
- SZAMEL Lajos (1985): A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 35(11), 961–973.
- SZAMEL Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programiroda.