

# Rendészet és közigazgatás - közigazgatáselméleti szempontból

LAPSÁNSZKY András<sup>1</sup>

A rendészet fogalma, a rendészet közigazgatással való viszonya és a legitim erőszakalkalmazás kérdése körében vizsgálódom, illetve a hírközlési igazgatásnak a rendészettel való néhány kapcsolódási pontjára és a rendészeti igazgatásban azonosított egyes jellemzőknek a hírközlési igazgatásban megjelenő gondolati párhuzamosságaira térek ki.

A biztonság iránti igény az ember szükségleteinek egyik legalapvetőbb összetevője, a Maslow-piramis második szintjén, közvetlenül a bázist jelentő fiziológiai szükségletek fölött helyezkedik el.

A rendészet meghatározásában nincs egységes és általánosan elfogadott definíció, de a különböző meghatározásokban általánosan feltűnik a közbiztonság, a közrend, az állam belső rendjének stb. fenntartása mint a rendészet működésének célja.<sup>2</sup> Tekintettel arra, hogy az állam működése nem öncélú, és végső rendeltetése az, hogy polgárainak biztonságos, rendezett együttélési, társadalmi környezetet biztosítson, megkockáztathatjuk, hogy bár egyes meghatározások nem az egyén vagy a közösség biztonságának garantálását helyezik a középpontba, a rendészet által védett jogi tárgy a biztonság, közelebbről a közbiztonság, a rendészet célja és feladata a közösség biztonságának garantálása kell hogy legyen. A közrend-közbiztonság fogalom párnak a rendészethez való relációjának értelmezése körében az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozattal inkább a közbiztonság fogalma mellett tette le a voksát – egyúttal utalt arra is, hogy a közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez tudományos vita tárgya –,<sup>3</sup> az Alaptörvény 46. cikke pedig úgy fogalmaz, hogy a rendőrségnek más feladatok mellett – például a bűncselekmények megakadályozása – a közbiztonság, a közrend védelme a feladata, vagyis mindkét kifejezést használja.

<sup>1</sup> Tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék, e-mail: [lapsanszky.andras@sze.hu](mailto:lapsanszky.andras@sze.hu)

<sup>2</sup> Szamel Lajos szerint a rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul. Berényi Sándor szerint a rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célartása a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában. Idézi BALLA 2017: 107–108. Balla Zoltán saját definíciója szerint a rendészet olyan közigazgatási tevékenység, amely a (köz)biztonság védelmét sajátos intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel, titkos eszközök alkalmazásával és adott esetben legitim kényszerintézkedésekkel biztosítja. BALLA 2017: 115. Christián László szerint a rendészet a közigazgatás része, küldetése az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak, illetve alapvető értékeinek oltalmazása, az ezeket sértő, veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása révén, akár legitim fizikai erőszak alkalmazásával. CHRISTIÁN 2022: 9.

<sup>3</sup> 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

Az átlagember a rendészet szó hallatán a rendőrségre asszociál, és nekem, nem rendészeti szakembernek is csak második gondolatom, hogy a rendészet, a rendészeti igazgatás szervezetei, szervei ennél sokkal tágabb kört ölelnek fel. A rendőrség a legklasszikusabb rendészeti szerv, de a rendészet mind tevékenységében, mind szereplői – és ennek körében az állami szerepvállalás – tekintetében összetett.

E komplexitást jól kifejezi a komplementer rendészet – amelyről Christián László hiánypótló monográfiát írt azonos cím alatt<sup>4</sup> – fogalma. A komplementer rendészet a rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése, a társadalmi kooperáció és a kollektív munka eredményeként előálló, egymás munkáját kiegészítő célirányos tevékenységekkel. Ebben a tevékenységegyüttesben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is, mivel az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.<sup>5</sup> A rendészet tehát nem kizárólagos állami tevékenység. Nem is közigazgatási, hatósági tevékenység minden vonatkozásában.

Ugyanakkor történetileg a rendészet mint az állam rendeltetészerű működésének meghatározó jelentőségű pillére a közigazgatás egyik első előfordulási formája volt. Emiatt a közigazgatás archetípusának is szokták nevezni.<sup>6</sup> Ami a közigazgatás többi ágától alapvetően megkülönbözteti, az a legitím fizikai erőszak alkalmazásának monopóliuma.

A közigazgatás – a legalapvetőbb, nem tudományos igényű megfogalmazás szerint is<sup>7</sup> – a közérdek jegyében mindig valamilyen közfeladatot teljesít.

A rendészet közfeladata a közérdekre figyelemmel a (köz)biztonság fenntartása. Ennek eszközzrendszere: *a)* rendészeti intézkedések, kényszerintézkedések; *b)* az említett legitím erőszak-monopólium; és *c)* a titkos eszközök alkalmazása.<sup>8</sup>

A rendészet általános jellemzői között említhetjük, hogy *a)* a rendészeti tevékenység főleg közigazgatási, ezen belül államigazgatási megnyilvánulás; *b)* tipikusan közhatalmi tartalmú; *c)* valamennyi rendészeti szerv esetében az alapvető működési cél a biztonsághoz, illetve a veszélyhelyzet megelőzéséhez, kiküszöböléséhez kapcsolódik; és *d)* fellépésében benne rejlik a legitím erőszak alkalmazásának lehetősége.

A közigazgatás jellemzően a közhatalom birtokában lép fel – ennek alapján állapít meg jogot, kötelezettséget, amelyet be nem tartás esetén kikényszeríthet. A rendészet tipikus velejárója a közhatalom, enélkül lényegében nincs rendészet. Közigazgatási jogi közhatalma minden államigazgatási és önkormányzati rendészeti szervnek

<sup>4</sup> CHRISTIÁN 2022.

<sup>5</sup> BODA 2019: 331.

<sup>6</sup> CHRISTIÁN 2022: 41.

<sup>7</sup> A *Wikipedia* szerint a közigazgatás azon szervezetek összessége, amelyek közhatalmat gyakorolva az állam vagy az önkormányzat nevében közfeladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre. Ez szervezeti szempontú megközelítés, de a kulcsszavak benne vannak: a közhatalom gyakorlása, közfeladat-ellátás, jogalkalmazás.

<sup>8</sup> BALLA 2017: 112.

van, büntetőjogi (nyomozó hatósági) azonban utóbbinak egyáltalán nincs, míg az államigazgatási területen jellemzően – de nem kizárólagosan – a rendőrségnek van.<sup>9</sup>

A már többször említett legitim erőszak alkalmazásának monopóliuma mint a rendészet megkülönböztető jege a rendészeti kényszer fogalmával világítható meg. A kényszer, a kikényszeríthetőség a hatósági jogalkalmazás tartalmának egyik meghatározó eleme, vagyis a hatósági jogalkalmazás, döntés alapvető jellemzője, hogy a döntésnek legitim eszközökkel érvényt lehet szerezni, az kikényszeríthető. A hatósági kényszer alkalmazásának speciális területe a rendészeti kényszer, amelynek lényege, hogy a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítására rendeltetett, és ennek érdekében fizikai erőszakot is igénybe vehetnek a törvény által rendészeti hatalommal felruházott hatóságok. Az állam nevében fizikai erőszakot törvényesen csakis a rendészet alkalmazhat. A fizikai erőszak alkalmazásának természetesen az élet számos területén megvannak a jogszerű esetei (például jogos védelem), a rendészeti kényszer alkalmazása során gyakorolt erőszak sajátos ugyanakkor abban, hogy annak legalitása a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészeti jogból származik. A rendészeti kényszer alkalmazása minden esetben valamely intézményhez kapcsolódik, amely felhatalmazását a törvényből meríti. Ebből következően a rendészeti kényszer két legfontosabb formai és tartalmi követelménye a szakszerűség és a jogszerűség. A szakszerűség lényegileg „szakmaiszerűséget” jelent, amelyen az erőszaknak a rendészeti szakma által kidolgozott intézkedéstaktikai szabályoknak, illetve a belső rendelkezéseknek megfelelő alkalmazása értendő. A jogszerűség követelménye pedig azt jelenti, hogy a hatósági kényszer jogalkalmazásának formáját, módját és terjedelmét mindenkor a hatályos jog határozza meg, s így a rendészeti kényszer kizárólag e keretek között gyakorolható.<sup>10</sup>

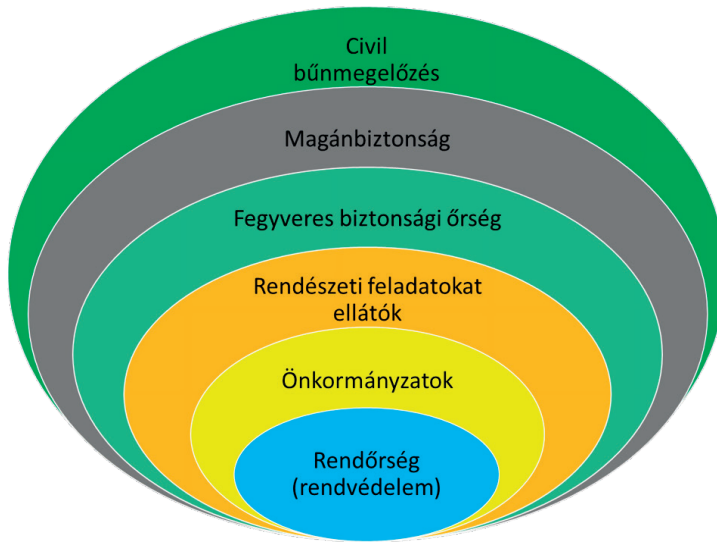
Megjegyzendő, hogy a szakmaiság-szakszerűség („szakmaiszerűség”) és a jogszerűség a hatósági jogalkalmazás alapelve, -követelménye is, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 2. §-ában foglaltak szerint, ahol a jogalkotó a szakszerűség követelményét a jogszerűség elvének egyik részlelmeként rögzítette.

A rendészet körébe tartozó feladatok ellátása rendkívül komplex tevékenység, amely nem várható el kizárólagosan a rendőrségtől, de csak az állami rendvédelmi szervek összességétől sem. E feladatok ellátásában állami, önkormányzati szervek és magánjogi jogalanyok is részt vesznek, a komplementer rendészeti tevékenység körében az állam rendészeti szereplőinek a tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki. A Christián Lászlótól kölcsönzött<sup>11</sup> 1., szemléletes ábra szerint a rendészeti szervezetrendszer magját a rendőrség képezi, amelyre hagymahéjszerűen rakódnak a rendészeti és komplementer rendészeti szervek.

<sup>9</sup> BALLA 2017: 114.

<sup>10</sup> CHRISTIÁN 2022: 47–49.

<sup>11</sup> CHRISTIÁN 2022: 66.



1. ábra: Rendészeti és komplementer rendészeti szervek

Forrás: CHRISTIÁN 2022: 65.

Christián szerint a 21. században és annak kockázati társadalmaiban az állam korlátozott befolyásolóképesége miatt felülvizsgálatra szorul az állami erőszak monopóliumának elve, és szükségessé válik az állami és nem állami szereplőkre vonatkozó szabályok újragondolása. Azzal, hogy nem állami szereplőket is bevonnak a biztonság megteremtésébe, érdemi felhatalmazás birtokában az állam kivonul vagy visszavonul egyes szegmensekben a biztonság garantálásából, és csak közvetett szerepet kap, például felügyelet, ellenőrzés formájában. Az állam jogi normák útján befolyásolja a működés szabályait, illetve kizárólagos hatáskörrel végzi az elkövetett bűncselekmények felderítését.<sup>12</sup> Érdekes és jelen gondolati összefoglalón túlmutató kérdés, hogy a legitim erőszak alkalmazásának állami kizárólagosságát valóban átörökítik-e a modern társadalom kihívásai – illetve már át is törték-e, gondoljunk például a személy- és vagyónörök kényszerítő testi erő alkalmazására vonatkozó jogositványaira.<sup>13</sup>

A rendészet és a civil közigazgatás viszonyával összefüggésben ki kell térnem a hatósági aktus egy atipikus formájára, a hatósági intézkedésre. Ez az Ákr.-ben nem szabályozott hatósági aktus az intézkedés tételére jogosult személy (általában a hatóság tisztviselője) szóbeli aktusa, amelyet a jogalany köteles azonnal teljesíteni (ilyen például a járványügyi intézkedésre irányuló hatáskörök rendszere, a helyszíni bírság, közvetlen veszélyhelyzet esetén a tűzvédelmi szervek, katasztrófavédelmi szervek intézkedési hatáskörei), nem teljesítés esetén pedig valamilyen

<sup>12</sup> CHRISTIÁN 2022: 109.

<sup>13</sup> 2005. évi CXXXIII. törvény 27. §. (3) bek.

magatartásban ölthet formát. A hatósági intézkedés közvetlenül és azonnal végrehajthatóan keletkeztet jogokat és kötelezettségeket. A hatósági intézkedésről a hatóságnak általában nem kell írásbeli hatósági döntést hoznia, hiszen ez a hatósági intézkedés fogalmából adódóan a legtöbb esetben lehetetlen lenne. Annak ellenére, hogy az Ákr. nem rendezi a hatósági intézkedés szabályrendszerét, a hatósági intézkedés sem végezhető kifejezett, jogszabályban – anyagi jogi vagy az Ákr.-hez képest speciális eljárásjogi szabályban – biztosított garanciák nélkül. A hatósági intézkedés alapvető garanciális eleme, hogy nem végezhető kifejezett, erre vonatkozó jogszabályi felhatalmazás, az intézkedésre „feljogosító” hatáskör nélkül, mivel enélkül semmisnek minősül. A jogszabályai garanciák a hatósági intézkedés azonnali végrehajtása (más szavakkal: az intézkedésnek – a felszólítást nem teljesítését követően – magában a megvalósításban, végrehajtásban történő realizálódása) tekintetében még kiemeltebb szerepe van.

A hatósági intézkedés sajátos típusaként rendezi az Ákr. a helyszíni szemle körében az „azonnali eljárási cselekményt” (Ákr. 70. §). Ez a szabályozás kizárólag a hatósági intézkedés azon sajátos esetére vonatkozik, amikor azt „a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére” megtartott helyszíni szemle vagy ellenőrzés során alkalmazzák.<sup>14</sup>

A helyszíni szemle, ellenőrzés rendszethez való kapcsolatát teremti meg az Ákr. 70. § (1)–(2) bekezdése, amely rendelkezések szerint a szemle (és az Ákr. 7. §-a és 98. §-a alapján az ellenőrzés) eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti, amely a rendőrségről szóló törvény végrehajtási eljárás lefolytatásában való közreműködésre vonatkozó szabályai szerint a hatóság felkérésére – előzetes megkeresése nélkül – azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést.

A hírközlési igazgatásban is találunk példát hatósági intézkedésre. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 37/A–B. §-a szabályozza a rádiófrekvencia jogszerűtlen, engedély nélküli használata, illetve az egyedi engedélyhez nem kötött, jogszerűtlen frekvenciahasználat (köznapi értelemben és jellemző előfordulásként: kalózz rádiók működtetése) esetén alkalmazható speciális hatósági intézkedést, az e jogellenes tevékenységhez használt műszaki eszközök, berendezések lepecsételését és szükség esetén elszállítását. Az intézkedésre a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (Hivatal) rendelkezik hatáskörrel. A lepecsételés megakadályozza, hogy a berendezést tovább használják, a pecsét csak a Hivatal engedélyével távolítható el. A Hivatal igénybe veheti a rendőrség közreműködését a hatósági intézkedés zavartalan lefolytatásának biztosítása érdekében. Speciális rendelkezés az Ákr.-hez képest, hogy e közreműködést fő szabály szerint előre igényelni kell a Hivatalnak a rendőrségtől. A hatósági intézkedés ellen panaszt lehet benyújtani, ha a panaszt elutasítják, az elutasító végzés közigazgatási perben támadható.

<sup>14</sup> PATYI 2019: 486–487.

A cikk elején idézett rendészetdefiníciókban megjelenik a prevenció, a megelőzés mint fogalmi elem. Ha meg is próbálom kerülni azt a közhelyet, hogy az élet minden területén könnyebb a megelőzés, mint a probléma utólagos kezelése, kétségtelen, hogy egy jogsértő állapot orvoslása, a jogszerű működés, helyzet helyreállítása nehezebb a jogszabályok betartásának előzetes biztosításánál, vagyis a jogsértés prevenciójánál.

Ez a felismerés a hírközlési igazgatásban is megjelenik, és speciális jogintézmények és eljárások és egy sajátos közigazgatási szervtípus, az önálló szabályozó szerv létének alapját képezi. A hírközlési igazgatásban és további, hálózatos iparágak szabályozásában megjelenő *ex ante* piacsabályozás a megelőzés jegyében a piactorzító, versenyellenes és így jogszerűtlen magatartások kialakulásának megakadályozását célozza.

Az *ex post* szabályozás ezzel szemben a versenyjogba ütköző piaci magatartás utólagos vizsgálatára, értékelésére és szükség szerint a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazására irányul, míg az elektronikus hírközlési *ex ante* szabályozás a vizsgált piac átfogó, előrettekintő elemzésén alapul.

A szabályozó hatóság – angolszász jogból eredő – koncepciója erre az előzetes piacelemzési és szabályozási tevékenységre is épül. A szabályozó hatósági tevékenység a hatósági jogalkalmazás sajátos formája, amely a szabályozó hatóság egyetlen általánosítható és egységes ismérve. A szabályozó hatósági tevékenység-típusokon belül a piacsabályozás világítja meg a legérzékletesebben a szabályozó hatósági tevékenység mibenlétét. A piacsabályozás mint hatósági tevékenység lényegét az adja, hogy azt a hatóság egyedi döntések útján gyakorolja, amelyek konkrét ügyfelek egyedi kötelezettségeit állapítják meg, azonban e döntések a piac egészének vizsgálatát igénylik, és kihatnak a piac egészének működésére.

A szabályozó hatóság piacsabályozási tevékenysége tehát a vizsgálat alá vont jogalanyokra előzetesen és azok körén túl a piac egészére – szintén preventív jelleggel – kihat. Ilyen értelemben a rendészetnek a megelőzésre is fókuszáló tevékenységével párhuzamba állítható.

## IRODALOMJEGYZÉK

13/2001. (V. 14.) AB határozat

2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól

BALLA Zoltán (2017): A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója. *Belügyi Szemle*, 65(5), 105–115. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2017.5.7>

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

CHRISTIAN László (2022): *Komplementer rendészet*. Budapest: Ludovika.

PATYI András szerk. (2019): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.