

2015.02.12

Balla Zoltán

A rendészet

Balla Zoltán

A rendészet

Lektor: *Finszter Géza*

Rejtjel Kiadó, 2015.

TARTALOM

1. Fejezet

1. A rendészet megközelítése

1.1. A rendészet és a biztonság

1.2. Nemzeti Biztonsági stratégiánk

1.3. A rendészet és a honvédelem

2. A rendészet meghatározása

2.1. A rendészet kapcsolata fogalmi alapon a közigazgatással

2.2. A rendészet fogalma

2.3. A rendészet alapelvei

1. Fejezet

1. A rendészet megközelítése

1.1. A rendészet és a biztonság

Biztonság. Amint látni fogjuk a későbbiekben, a legtömörebben ez a szó fedi le a rendészet lényegét. A biztonság egészen más tartalommal bír például az egyes hétköznapi ember életében, az építészet, a média, a politikai párt, a honvédelem vagy éppen a kozmetikai termékek esetében. Az állampolgároknak – egyebek között – a biztos megélhetést és nyugodt életet jelenti, míg az építészetben az összedőlést kizáró statikát, a médiának a vonatkozó hír gyakori bulvárosítását, és így a példányszám/nézettség növelésével a nagyobb reklámbevételt, a politikai pártnak a megnyert választást, a honvédelemnek a haza fegyveres védelmét, a kozmetikai iparnak a termék nemkívánatos hatásoktól mentes használatát.

A biztonságot lehet mikro- és makró szinten értelmezni, mi a továbbiakban ennek **társadalmi vonatkozásait** elemezzük. Azt vizsgáljuk, hogy a társadalmat **kívülről** és **belülről** fenyegető veszélyek milyen **honvédelmi/katonai, de főleg milyen rendészeti** fellépést kívánnak. Az előző szegmens a **honvédelmi igazgatás** tárgyköre, míg az utóbbi a **rendészeté**.

A biztonság mást és mást jelentett a történelem folyamán. Az ősi társadalomban a természet halálos veszélyei (fagy, tűz, víz stb.), az élelemért vagy az ellenséges horda elleni küzdelmet, az osztálytársadalmakban az egyre növekvő életminőség ellen ható tényezők mikro-, manapság pedig ugyanennek a makró szintű, egyre inkább globalizálódó méretű kizárását. A gazdasági és politikai kapcsolatok országokon, kontinenseken átnyúló, átívelő folyamatai egyre inkább világméretű halmazba, majd rendszerbe rendezik az államokat, ez pedig megváltoztatja az egymással való kapcsolatukat. Függőségi viszonyokat generál számos területen, melynek legszembetűnőbb példája az energiatüggőség. Adott államnak a belbiztonságát alapvetően befolyásolja az a nem kívánt helyzet, amikor saját energiahordozó hiányában télen fűtést, nyáron pedig a minimális energiaszolgáltatási szintet nem tudja biztosítani polgárai számára.

A biztonság **tudományos vizsgálatával**, elemzésével

- **a hadtudomány**
- **és az alakulóban lévő rendészettudomány¹**

foglalkozik. „A hadtudomány oldaláról a biztonság katonai elemeit kell megkeresni”² írja dr. Vida Csaba 2009. szeptember 5-én lezárt tanulmányában. A legáltalánosabban ezek a katonai elemek a hadviselés és annak stratégiájában, taktikájában, logisztikájában vizsgálandóak, melyek determinációját a lakosság és az államterület védelme adja. Vagyis a **hadtudomány a biztonságot a katonai hadviselés keretei között vizsgálja.**

Ehhez képest az alakulóban lévő rendészettudomány a biztonság (első sorban, de nem kizárólagosan) **az államon belüli viszonyrendszerével foglalkozik.** A társadalom alanyainak normális, **veszélymentesített** életének, napi működése kérdéseinek kutatásával – tudományos alapon – elemzi az állami és a privát szféra legkülönbözőbb tárgybeli vonatkozásait. Így ennek fogalmi, intézményi, jogi és eszközrendszereit, múltját, fejlődését, jelenét és perspektíváit.

A biztonságot – **az általánosság szintjén – négy tényező** jellemzi. Nevezetesen:

- **gazdasági,**
- **politikai,**
- **éghajlati,**
- **katonai.³**

Gazdasági oldalról a társadalmi elosztás viszonyaiból objektívizálódó **gazdagság-szegénység alakulása a biztonság egyik alapvető tényezőjére, a bűnözésre fejt ki hatását.** Ténykérdés, hogy az elszegényedés magával hozza nemcsak a **megélhetési bűnözést**, hanem az egyéb társadalomra veszélyes magatartások elterjedését (szabálysértési értékhatár alatti lopások stb.) is. Ezt a nem kívánatos jelenséget természetesen a politikai alrendszer által gerjesztett jogalkotási folyamat – például a szabálysértési értékhatár megemelése – más statisztikai dimenzióba tereli, de ettől még a például a bolti lopások száma nem csökken.

¹ A rendészet tudományágkénti kezelésére lsd.: Balla Zoltán: A rendészet kérdései. Belügyi Szemle, 62. évfolyam, 2014. 10. szám, 5-19.o.

² Dr. Vida Csaba: A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei. Nemzetbiztonsági Szemle. Különlenyomat. I. évfolyam I. szám NKE Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest, MMXIII/1., 2014. 104.o.

³ Hasonló megközelítést ad a Biztonságpolitikai Szemle „Az új típusú biztonsági kihívások új elméleti keretben” c. cikke. <http://biztpol.corvinusembassy.com>. 1-6.o.

A különböző beruházásokkal, egyéb gazdasági folyamatokkal esetenként együtt járó **korruptió** az állam normális működését is veszélyeztetheti. A biztonságot motiváló gazdasági kérdés az is, hogy a közigazgatás mennyit tud áldozni például a **közlekedésbiztonság** technikai eszközeire, a biztonsági közszféra személyi állományának **képzésére**, továbbképzésére, a több millió forintos költséget igénylő rendészeti állomány **tisztes megélhetést** biztosító fizetéssel való megtartására.

A gazdaság **nemzetközi** alakulásának kérdésében főleg **a kőolaj és a földgáz**, mint **stratégiai nyersanyagoknak** a következő évtizedekben bekövetkező drasztikus készletcsökkenése vet fel igen súlyos problémákat a biztonság megőrzésében. A kitermelésben és a szállításban/elosztásban kulcspozícióban lévő államokhoz képest a „csak” fogyasztók alulpozícionáltságát, kiszolgáltatottságát a biztonságot befolyásoló tényezőként kell kezelni. Ez pedig szorosan összefügg a fent negyedikként jelölt katonai elemmel.

A politikai intézményrendszerrel szembeni **társadalmi elégedetlenség**, az ezt kifejező politikai megmozdulások, tiltakozások és az erre reagáló politikai döntések a biztonság egyik legmeghatározóbb tényezői. Ezek a társadalmi viszonyok később visszahatnak a politikai pártok közeljövőbeli **biztonsággal összefüggő programkészítéseire**, majd a következő választáson győztes pártnak a biztonságot alakító, és a jogban, a biztonság intézményeiben, valamint annak napi működésében jelentkező építőmunkájára.

Az éghajlati viszonyok alakulását az egyre inkább túlnépesedő Földünk ember általi **környezetrombolása** is befolyásolja. A biztonságot befolyásoló tényező az élhető terület nagyságának és az egészséges ivóvíz mennyiségének csökkenése, valamint a **klímaváltozás** okozta természeti katasztrófák növekedése. Az e tényezőkből eredő feszültségek egyrészt könnyen **fegyveres konfliktusokat** generálhatnak, másrészt a katasztrófák elleni védelem az ezzel foglalkozó államigazgatási szervek tevékenységének kiterjesztését vonja maga után.

A katonai tényező biztonságra ható szerepét már a gazdasági részben érintettük. A kérdés másik oldalát a **nemzetközi terrorizmusból** eredő hadviselés képezi, amelynek egyik intézményi adekvációja **a katonai és a polgári titkosszolgálati** hierarchia. A

terrorizmus célpontjai katonai és polgári létesítmények, ezek védelme a biztonság alapvető feltétele.

A fent röviden összefoglalt általános biztonsági tényezők több vonatkozásban is szorosan összefüggnek egymással, amit a legjobban Tony Blair George W. Bushoz intézett híressé vált kérdése jellemez, mely a G8-ak 2005 nyarán a skóciai Gleneaglesben tartott csúcstalálkozóján hangzott el. A brit miniszterelnök kérdése arra irányult, hogy mi értelme van a terror elleni háborúnak, ha az Egyesült Államok nem hajlandó együttműködni a Kyoto Egyezmény aláírásában, hiszen a klímaváltozás katasztrofális következményei miatt a jövőben lehet, hogy nem lesz kit és mit megvédeni a terroristáktól.”⁴

A biztonság kifejezés **szóeredet** (etimológiai) magyarázata magát a szót a latin „**securitas**” szóhoz köti. „Meghatározása negatív definícióként kezelhető: fenyegetettség hiányát – és adott fenyegetések elhárításának képességét – érzékeljük biztonságnak.”⁵

A hadtudomány és az alakulóban lévő rendészettudomány művelői ezt a meghatározást tartalmában egyaránt elfogadják. Következésképpen mi is ezt tesszük azzal a kiegészítéssel, hogy biztonság alatt a fenyegetettség hiánya mellett **a veszély nélküli helyzetet**, illetve az adott fenyegetések elhárításának képessége mellett a veszélyelhárító képességet is értjük.

A biztonság fenti általános megközelítését azzal zárjuk, hogy a hadtudomány profiljának megfelelően a tárgykört a katonai tudományok keretei között, míg a rendészet a rendőri és egyéb rendészeti szervekhez kötötten vizsgáljuk. Vagyis a fenti megközelítésben a **biztonságnak** a tudományos igényű elemzése szempontjából **két oldala** van:

- **katonai**
- **és rendészeti.**

1.2. A nemzeti biztonsági stratégiánk katonai és rendészeti oldalról⁶

A biztonság általános elemzésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni a Kormány **stratégiai téziseit**. A közjogi szabályozó eszközként normatív határozatban megjelenő

⁴ Uo. 6.o.

⁵ Tólas Péter a XIII. Euroatlanti Nyári Egyetem rektoraként tartott előadásán elhangzott meghatározása, <http://www.biztonsagpolitika.hu>

⁶ A nemzeti stratégiánkat a Kormány 1035/2012. (II.27.) határozata fogalmazza meg, amely jelen alpont megállapításainak alapját képezi.

elveket katonai és rendészeti szempontból csoportosíthatjuk. A tézisek több esetben **egyben katonai és rendészeti tartalmúak** is, ami rámutat arra a tényre, hogy a biztonság védelme gyakran rendészeti és honvédelmi igazgatási feladatot egyaránt jelent. Vagyis nem minden esetben indokolt a védendő jogi tárgy szempontjából elkülönült irányítási és szervezeti modellekben gondolkodni, ez pedig felveti **az egységes államigazgatási központ létrehozásának gondolatát a biztonság védelmére**, vagy legalábbis a honvédelmi és a rendészeti szervek egyes egységeinek egyesítését a nagyobb potencia növelése érdekében. Ilyen lehet például **a katonai és a polgári nemzetbiztonsági szervek összevonása**.

1.2.1. A biztonság katonai szegmensének fontosabb tézisei

— Hazánk és szövetségeseink elleni hagyományos **háború veszélye** több, mint húsz éve és a jelenben minimális, így a hagyományos fegyverekkel Magyarország ellen végrehajtandó támadás veszélye annak ellenére is a nullához közelítően **elenyésző mértékű**, hogy egyes szomszédos régiók biztonsága nem mindenben mondható stabilnak. Az európai kontinensen elképzelhető ugyan, hogy a katonai erő előtérbe kerül, de reálisan ez is **inkább regionális** és nem kontinentális méreteket feltételez.

A katonai biztonságot a jelenben háború nem fenyegeti, azonban **relativizálja** ezt a tényt:

- a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközeik egyes régiókban történő, esetenként globális terjedése,
 - az ukrán-orosz válság
 - és az iszlám térhódítása.
- A gazdasági helyzetünk hosszú ideje nem teszi lehetővé a katonai potenciánk növelését, vélelmezhetően ez a jövőben is így lesz, vagyis **a biztonsági képességeink jelentősen nem javíthatóak**.
- Potenciális veszélyt katonai értelemben azok a regionális területek jelenthetnek, ahol az instabilitás oka az alábbi tényezők lehetnek:
- **a létminimum alatt élők számának növekedése,**
 - **demokrácia-deficitből fakadó elégedetlenségek,**
 - **etnikai, vallási feszültségek,**
 - **gyenge gazdasági teljesítőképesség,**

➤ **a poszt-szovjet térség konfliktusai.**

- A következő fenyegetettségi faktort röviden a **pénzügyi/gazdasági világválság** kifejezéssel jelölhetjük. A pénzügyi instabilitás hazánkat – az igen nagy államháztartási hiányra tekintettel – fokozottan veszélyezteti. Növeli ezt az a tény, hogy **államadósságunk forrásának nagyobb része külföldi pénzügyi körökhöz kapcsolódik**, ami sebezhetőségünket nyilvánvalóvá teszi.
- Jelentős mértékben hat a katonai értelemben vett biztonságra a **tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek** egyre több államban és különböző szervezeteknél való jelenléte. Ezek a tények a nemzetközi békére is kiszámíthatatlan veszélyt hordoznak magukban.

1.2.2. A biztonság rendészeti megközelítésű tézisei

- A biztonságra rendészeti értelemben veszélyt jelentenek azok a **vallási, etnikai szervezetek**, amelyek az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Civil törvény) alapján jöttek vagy az új Ptk. alapján jönnek létre, illetve azok a tömörülések, amelyek a véleménynyilvánítási szabadságot az **alkotmányos berendezkedésünk megzavarására használják fel**. Az ilyen csoportok elleni fellépés, a felderítés és elhárítás elsősorban a polgári nemzetbiztonság, másrészt az általános rendőrség feladata. Ebben a mozgástérben az állam közhatalmi jogosítványainak teljes arzenálja igénybe vehető, de hosszabb távon az etnikai, vallási gyökerű problémák szociális, kulturális kezelését társadalmi szinten kell megoldani. A politikának és a közigazgatásnak, továbbá a társadalom civil erőinek minimalizálnia kell a szélsőségekkel szimpatizálók számát. Ebben a folyamatban a rendészetnek meg kell találnia a megfelelő **médiafelületet**, amelynek segítségével átgondolt kommunikációs eszközökkel preventív hatást érhet el. Külön kutatási terület lehet ez, amelyben a 14-18 éves korosztály kiemelt bázist képez.
- **A kábítószer-kereskedelem és -fogyasztás** elleni fellépés minden állam kiemelt programja. Ez a súlyos társadalmi probléma a magyar rendészeti szervek számára is kiemelkedő jelentőségű kérdés. Magyarország eleinte főleg tranzitország volt, manapság a felhasználás, gyártás és forgalmazás tekintetében a mérsékelt szintről az egyre növekvő fertőzöttségű országgá vált. A kábítószer

elleni harc jegyében a szakirányú rendészeti szervek technikai ellátottságát növelni, és a szakemberek képzettségét javítani kell.

- **A migrációt** gazdasági és demográfiai előnyei mellett a biztonságot potenciálisan és **folyamatosan veszélyeztető tényezőként** kell értékelni. Elválasztandó a legális migráció az illegálistól, mely utóbbi hazánkat főleg tranzitországgként érinti. Az ellene való fellépés uniós tagságunkból eredő kötelezettség, de ettől függetlenül közbiztonsági és nemzetbiztonsági érdekünk is. A 2015. január elején a Kouachi-fivérek és társaik által elkövetett Charlie Hedbot francia **szerkesztőség elleni terrortámadás** okán a politikai, illetve a különböző államok első számú vezetőinek holdudvara és a szakértők változást kezdtek sürgetni a külföldiek befogadás-politikájának átgondolására, esetleges szűkítésére.

A migráció és a terrorizmus elleni fellépés –szervezetileg a rendészet különböző intézményeiben jelentkező feladatként – összehangolt és központilag irányított kihívást jelent. A **terrorfenyegetettség** a Charlie Hedbot szerkesztőség elleni akció ellenére **sem nőtt hazánkban** – lásd erről a Terrorelhárítási Központ főigazgatójának 2015. január 14-ei nyilatkozatait⁷ – ettől függetlenül a terrorizmus a jelen kor egész világot állandóan fenyegető jelensége marad. Számolnia kell a rendészeti szerveknek a külföldi gyökerű vagy a külföldi magyar érdekeltségek elleni terrorveszéllyel. A magyar hírszerzésnek – mint a rendészet speciális szervének – aktív felderítő tevékenységére van és lesz szükség a külföldi terrorcselekmények hazánkat érintő biztonsági, gazdasági, politikai következményeinek megelőzésére, elhárítására. A terrorizmus elleni fellépésben kiemelt kérdésként kezelendő a kiváltó okok feltárása, a szélsőséges csoportokba való beépülés, és az ezzel összefüggő valamennyi titkos eszköz magas szintű alkalmazása. Ez elképzelhetetlen a más országok terrorellenes szervezeteivel történő napi kapcsolat állandósítása nélkül. Újra kell gondolni hazánk gazdasági erejéhez mérten az infrastruktúráink védelmét.

- Az előző két ponttal szorosan összefügg a biztonságot veszélyeztető **szervezett bűnözés**. A szervezett bűnözői csoportok a gazdasági élet szereplőiként pozícionálva befolyásolják a társadalom különböző alrendszerében zajló folyamatokat abból a célból, hogy állandósítsák a gyakran a jog eszközével (is)

⁷ <http://www.atv.hu/belfold/20150114>

működtetett szürkegazdaságot. Kapcsolatra törekszenek a politikával, a bűnüldözéssel, az igazságszolgáltatással. A korrupció különböző eszközeivel bomlasztják a társadalom gazdasági, jogi, erkölcsi és egyéb viszonyrendszerét, torzítják a jogbiztonságot, az állami életbe vetett bizalmat. **A korrupció alanyai potenciát szereznek a politikai és jogi döntéshozatali mechanizmusokban, beszivárognak a rendészeti szervekbe is.**

E folyamatok és jelenségek ellen a rendészet főleg rendőri és nemzetbiztonsági ágazatainak kell fellépnie, szorosan együttműködve a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal, egyéb szervekkel. Nyílt és titkos eszközökkel felderítendő a szervezett bűnözés anyagi bázisa és vagyonosodási folyamata, a pénzük tisztára mosásának technikája, politikaformáló, jogátalakító és egyéb üldözendő törekvéseik.

Megvizsgálandó a Nemzeti Védelmi Szolgálat eszköztárának bővítési lehetősége, hatáskörük esetleges bővítése. Ebben a körben természetesen átgondolandó az NVSZ és az ügyészség belső ellenőrzésének szabályozására irányuló felvetések.

- A biztonságot veszélyeztető tényezők egyik legújabb „terméke” az információs és kommunikációs rendszerek kormányzati gerinchálózatának normális és zavartalan működését zavaró **kiberbűnözés**. A rendészet feladata a kibertérben potenciális veszélyt jelentő alanyok és jelenségek felderítése, az információs rendszerek erősítése, a kibervédelem működtetése.
- Hazánk biztonsága szempontjából stratégiai prioritás a **megfizethető energiaellátás biztosítása**. A fosszilis energiák illetve energiahordozók által biztosított energiabiztonságunk labilis, kitettségünk nagy. Nukleáris energiatermelésünk perspektivikusan fejlesztendő, ezzel együtt az energiainport függőségünk magas fokú marad. Ez felveti a rendészeti szervek őrködését a tárgybeli intézmények tekintetében úgy az atomerőmű, mint a gáztározók és szállítórendszerek védelmében. Ebben a tekintetben a fegyveres biztonsági őrség közreműködése továbbra is elkerülhetetlen.
- Komoly közeljövőbeli **biztonsági kockázatot jelenthet a**
 - **globális éghajlati változás,**
 - **a szélsőséges időjárás hatásai,**
 - **az egészséges ivóvízhez jutás,**
 - **a Földünk számos országát sújtó élelmezési gondok,**

- **a járványveszély,**
- **a környezeti és civilizációs ártalmak.**

Ezek a veszélyforrások kiemelten a katasztrófavédelem rendészeti (jellegű) szervezetét érintik az elhárítás, kármentés, helyreállítás tárgyában. A közegészségügyi felkészítés, az ivóvíz védelme, a termőföld óvása, a géntechnológia-mentes élelmiszer biztosítása, a környezeti védelem, a rendészeti szerveken kívül az egész közigazgatást érinti.

1.3. A rendészet és a honvédelem

A biztonság társadalmi szintű szolgáltatásának feladata „...a katonáé és a rendőré”, mert mindkettőnek hivatásánál fogva „a veszélyelhárítás a társadalmi rendeltetése”.⁸ Vagyis társadalmi szinten Magyarországon – és egyébként minden más államiságban is – a **katonaság és a rendőrség az első számú felelős szervei a veszélyhelyzetek kezelésének**. Elsőszámú, de a rendőrség esetében nem kizárólagos. Közreműködnek ebben a feladatban a rendészet egyéb szervei (például: közterület-felügyelet, polgári nemzetbiztonság) és egyéb szervek (civil szervezetek stb.).

A katonai és a rendőri tevékenység összehasonlítása számos azonosságot mutat. Nézzünk ezek közül néhányat:

- mindkét szervezet igen erősen hierarchizált,
- jellemző a „parancs” uralmi rendszer,
- az államigazgatásban a Kormány akaratát továbbító miniszterek legerősebb irányítási jogosultságai érvényesülnek,
- külsőségeiben is markánsan elkülönülnek a közigazgatás többi ágától (egyenruha, rendfokozat viselés, látható fegyverviselet stb.),
- mindkét szervezet állománya rendelkezik – szigorú jogi determináltsággal – az élet kioltásának jogával,
- tevékenységük szükségessége az állami kialakulásával egyidős.

A hasonlóság sorába tartozik az a megállapítás is, hogy **mindkét szervezet használ titkos eszközöket** a biztonság védelmére. A katonaság esetében ezzel a jogkörrel a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat rendelkezik, az általános rendőrség esetében a

⁸ Finszter Géza: Rendészetelmélet, NKE RTK Budapest, 2014. 134. oldal

bűnügyi szolgálat (a Terrorelhárítási Központ és a Nemzeti Védelmi Szolgálat szerepét itt figyelmen kívül hagyjuk). A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat titkos eszközöket felhasználható hatáskörei hazánk honvédelmi, katonapolitikai érdekeinek védelmét szolgálja, de a vonatkozó 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról egyéb következtetések levonását is lehetővé teszi. Így a **katonai titkos eszközöket** használó fent említett **szervezet** házkutatást, lehallgatást, ügynökszervezést folytathat olyan esetekben, amikor egyébként a **rendőri bűnügyi szolgálat** is. Ennek normatív keretét nevezett törvény 6. §-ának következő rendelkezései adják:

- a szolgálat felderíthet és elháríthat hazánk törvényes rendje elleni leplezett törekvéseket,
- információkat gyűjthet a nemzetbiztonságot veszélyeztető terrorszervezetekről,
- adatokat, információkat szerezhethet a nemzetbiztonságot veszélyeztető jogellenes fegyverkereskedelemről,
- közreműködik a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes fogalmának felderítésében,
- számos bűncselekmény (például: állam elleni; emberiség elleni; nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak; visszaélés szigorúan titkos és titkos minőségű adattal; közveszéllyel fenyegetés) felderítésében működhet közre.

A fent felsorolt – és számos más – bűncselekmények esetében a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat mellett és velük akár egyidőben is a rendőrség szintén végezheti a maga felderítő munkáját. Sőt – az itt most egyébként figyelmen kívül hagyott – polgári titkosszolgálatok is hasonló hatáskörökkel rendelkeznek, következésképpen elvileg és gyakorlatilag ugyanabban a bűncselekményben (a nyomozás elrendeléséig) egyidőben használhat felderítés céljából titkos eszközt:

- a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,
- az Információs Hivatal,
- az Alkotmányvédelmi Hivatal
- és a rendőrség bűnügyi szolgálata.

A helyzetet sajátosan és nem pozitívan motiválja az a tény, hogy a Kormány részéről a fenti **négy szervezet három miniszter irányítja**, jelen állás szerint a katonai titkosszolgálatot a honvédelmi, a polgári titkosszolgálatok közül az Alkotmányvédelmi Hivatalt a belügyminiszter, az Információs Hivatalt a miniszterelnökséget vezető

miniszter, a rendőrséget szintén a belügyminiszter. Ez a helyzet koordinációs hatékonysági, és eredményességi problémákat vethet fel.

A biztonsággal összefüggő társadalmi viszonyrendszer alapvető kérdéseit – benne a szigorú hatásköri elhatárolásokat – egy közeljövőben megalkotandó „Biztonsági törvény”-ben lehetne rendezni, illetve feloldani.

A hasonlóság kérdéseit végül a honvédelem és a rendészet **önálló állami igazgatássá válásával fejezzük be. Mindkét terület:**

- a 19. században vált államigazgatásilag önálló szervezetté és hatáskörileg elkülönült ágazattá,
- a normatív szabályozáshoz szükség volt arra, hogy a **közjog és a magánjog egymástól dogmatikailag egyértelműen elváljon**, és ezzel párhuzamosan megjelenjen az önálló közigazgatási jogág, valamint a büntető jogág, mint a biztonsági rendészet fundamentális jogterületei,
- a szervezeti és a jogi elkülönülés alapját társadalmi szinten a nemzeti államok létrejötte és az ezzel egyidejű **polgári szabadságjogok intézményesülései** jelentették.⁹

Kijelenthető, hogy a két terület biztonsággal összefüggő intézményesült rendszere az állam szerepének 19. század második felétől történő megjelenésétől számítható, amikor a polgári állam – többnyire alkotmányos szinten kezelt – hivatalai között külön és önálló szabályozású alrendszerként épített ki a rendőri és a honvédelmi biztonságkezelés.

2. A rendészet meghatározása

Az előzőekben a rendészet legszűkebb értelmezésében láthattuk, hogy olyan társadalmilag ellátandó feladatról van szó, amely a honvédelmen kívüli veszélyelhárításhoz, másként a biztonsághoz kapcsolódik. (A továbbiakban a honvédelemmel összefüggő kérdéseket – egy erről szóló külön fejezet kivételével – nem érintjük.) Ennek tükrében kijelenthető: **a rendészet a biztonságot védi.**

A következőkben tágabb didaktikai megközelítésben határozzuk meg a rendészetet.

⁹ Hasonlóan gondolattal találkozhatunk Finszter Géza: A rendészet elmélete és eszközrendszere című egyetemi tankönyv 20. oldalán (NKE Budapest, 2013.)

2.1. A rendészet kapcsolata fogalmi alapon a közigazgatással

A biztonsággal összefüggő feladatokat végző szervek – amelyek az ezzel összefüggő hatósági jogalkalmazás mintegy 90 %-át végzik – közigazgatásiak. Megállapítható, hogy **a rendészet döntően és kiemelten közigazgatási megnyilvánulás**. Ebből pedig az következik, hogy deduktív eljárással **a közigazgatás fogalmi eleméből eljuthatunk a rendészet fogalmához**, vagyis logikai alapon a közigazgatás meghatározásából eljutunk a rendészet lényegéhez, tartalmi jellemzőihez.

A közigazgatás a klasszikus hatalommegosztás rendszerében a legáltalánosabban mindaz, „ami nem törvényhozás és nem igazságszolgáltatás”.¹⁰ Ez ugyan igaz, de tárgyunk szempontjából helyesebb, ha a közigazgatást a legfontosabb tartalmi jegyei alapján definiáljuk. Ennek tükrében **a közigazgatás:**

- a) **a társadalom különböző viszonyrendszerei közül főleg a politika és a gazdaság által makro szinten motivált,**
- b) **a közérdek keretei között a társadalom egészét átfogó közcélra, közfeladatra irányuló olyan igazgatási tevékenység,**
- c) **amely sajátos végrehajtó-rendelkező-szervező cselekvéseit**
- d) **jellemzően (de nem kizárólagosan) a közhatalom birtokában és joghoz kötötten,**
- e) **sajátos szervezetben,**
- f) **személyzettel látja el.**

2.2. A tartalmi jegyek magyarázata és rendészeti adekvátsága (megfelelősége)

A közigazgatás fogalmi tartalmi jegyeinek megragadása után nézzük azok jelentését és rendészetre vetítését.

a)

A közigazgatásra a társadalom legkülönbözőbb viszonyrendszerei – kulturális, ideológiai, szociális, egészségügyi stb. – közül **a legdominánsabban a politikai, illetve a gazdasági tényezők hatnak.**

¹⁰ Isd. erről bővebben: Közigazgatási jog Általános Rész I., ELTE Eötvös Kiadó, 2014. szerkesztette: Fazekas Marianna, 15.o.

A politikatudomány elméleti megközelítésben vizsgálja azokat a kérdéseket, amelyek a közigazgatás mindennapi működéséhez segítséget adnak. Ilyen tárgykörök:

- a politikai és az igazgatási rendszer kapcsolódási pontjai,
- a demokratizmus elemeinek érvényesülése a közigazgatás intézményeinél,
- a politikai döntések megjelenése a közigazgatás működésében,
- a közigazgatás visszahatása a politikára.¹¹

A politikai alrendszer befolyásának dominanciája a közigazgatásra számos konkrétum által igazolható. Bizonyítja ezt **tárgyi oldalról** többek között, hogy a választáson győztes **párt programja** meghatározza a kormányzati ciklusának alapvető célkitűzéseit a gazdasági, adózási, oktatási és egyéb igazgatásban, de a rendészetben is. Így például a liberálisabb politikai akarat megszüntette 2006-ban a rendészetet irányító önálló belügyminisztériumot és összevonta azt az igazságügyi tárccával, majd az inkább etatizáló politikai tényező a választások 2010-es megnyerése után gyorsan visszaállította az 1848-tól működő belügyminisztériumot.

Hasonlóan inkább politikai, mint a társadalmi folyamatokkal visszaigazolható döntés előzte meg a rendőrség általános és különös hatáskörű szerveinek létrehozását (erről később bővebben).

Alanyi oldalról is többszörösen bizonyítható a politikai behatás. A közigazgatás legfőbb szerve a kormány, amelynek vezetője mindig a választáson győztes párt elnöke vagy a győztes párt által megjelölt személy, továbbá a központi szervek (minisztériumok, főhatóságok) és az alsóbb szintű szervek esetében is jellemzően a győztes párt által jelöltek a vezetők. Így van ez **a rendészetben is**, bár a középszintű vezetésben kevésbé, mivel itt a lojalitás mellett a professzionizmusnak nagyobb szerepe van.

A rendészetben az első számú vezetők politika általi kiválasztódása jelentős mértékben befolyásolhatja a biztonság társadalmi megítélését. A szakértelemnél erősebb politikai beállítottság akár országos szintű rendzavarásokhoz is vezethet.

¹¹ Lőrincz Lajos: A közigazgatási alapintézményei. HVG ORAC, Budapest,, 2010. 40-41.o.

A 18. században Európában nálunk is beindult **termelés koncentrációja** csak az állami szintű igazgatás kialakításával valósulhatott meg, a további gazdasági fejlődés pedig újabb központi közigazgatási hierarchiát épített ki. A polgárosodás kezdetén megjelent öt klasszikus minisztérium – pénzügyi, igazságügyi, hadügyi, külügyi, oktatásügyi – mellé a 20. századra újak sorakoztak fel, továbbá számos egyéb országos főhatóság, hivatal alakult meg. „A közép-, kelet-európai országokban a termelési eszközök államosítása, a tervezési rendszer bevezetése után különösen nagyszámú gazdaságirányító szerv alakult. Magyarországon az '50-es években volt olyan év, amikor 9 féle ipari minisztérium működött”.¹² **A gazdaság a maga törvényszerűségeivel kialakítja és állandó folyamatban a maga képére formálja a közigazgatás funkcióját is.** Manapság a globalizáció az, ami a közigazgatástól földrészeket átfogó tervezést, kutatási finanszírozást, a termelés összehangolt irányítását és egyéb új közigazgatási funkciókat kíván.

Az egyes államok esetében, így nálunk is, a gazdasági folyamatok, az ország gazdasági helyzete, az államadósság nagysága és annak kezelése az államigazgatás számára új célok, feladatok kitűzését és ennek megfelelő szervezet létrehozatalát generálhatják. Példázza ezt többek között a Magyar Államkincstár, az Államadósság Kezelő Központ Rt. működése.

A gazdasági helyzet befolyásolja a rendészet technikai ellátottságát, az állomány létszámát, a képzés színvonalát, a jövedelmi viszonyokat. Ez utóbbi nagy mértékben hat a rendészeti szervezet megtartó erejére. Az alulfizettség a kiképzett állományt pályaelhagyásra kényszeríti, ez visszahat a biztonság fenntartásának színvonalára.

b)

A közérdek a hatalommegosztás elvének 19. századi megerősödéséhez köthető kialakulására kulcsfogalma a modern társadalomtudományoknak. A polgárosodás folyamatában **a képviseleti elv** térhódításával a közigazgatás élesen elválasztódott a törvényhozói és az igazságszolgáltatói hatalmi ágaktól. Ezzel együtt **megjelent** a **közérdek** fogalma, mint a társadalom egészének a közös érdeke.

A közérdek optimális esetben az egyének, a csoportok önkéntes megegyezése a társadalom helyes működéséről, melynek realizálása a közigazgatás feladata. **A**

¹² i.m. 63.o.

közérdek különböző közfeladatokban, közszolgáltatásokban, közügyek vitelében jelenik meg, ezek keretét képezi. A közérdek jegyében az alábbi főbb közfeladatokat (közszolgáltatásokat, közügyeket) kell ellátni:

- gazdasági,
- szociális,
- kulturális,
- egészségügyi,
- környezetvédelmi,
- nemzetközi,
- biztonsági,
- egyéb (pl. nyilvántartások vezetése, állami információáramlás biztosítása, választások lebonyolítása stb.).¹³

A közfeladatokat lehet más rendszerben is csoportosítani, de ezzel együtt kijelenthető, hogy **a biztonsággal összefüggő közfeladat mindegyik felosztásban szerepet kap**. Ennek a közfeladatnak is – miként az összes többinek – **a biztosítását a közigazgatás látja el**. Egyfelől **a honvédelmi, másfelől a rendészeti igazgatással**. Vagyis a közérdek jegyében a közigazgatás egyik alapvető közfeladata a biztonság garantálása a köz számára.¹⁴

Minden közfeladat egy konkrét igazgatási cselekvést jelent, illetve egy adott **igazgatási ciklussal fogható át**. Az igazgatási ciklus célkitűzéssel kezdődik, annak megvalósíthatóságához információkat kell gyűjteni, majd azok alapján következhet a tervezés, majd a döntés. Ezt követi a végrehajtás, amelynek során gyakori a koordináció, majd a cél elérésének ellenőrzése zárja a ciklust. **Mozaikszóval: CITDÖVKE**.

C élkitűzés,

I nformációszerzés,

T ervezés,

D ö ntés,

¹³ Hasonló felosztással találkozhatunk: Papp Judit: A közigazgatási jog alapjai, Rejtjel, 1995. 44.o., vagy Patyi András-Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében) Dialóg Campus, Pécs, 2012., 152.o.

¹⁴ A közigazgatás rendeltetése, funkciói és feladatai közötti különbség megítélése vitatott. Álláspontunk szerint a közigazgatás rendeltetése (alapfunkciója) a közérdek jegyében történő igazgatás, ennek keretében különböző feladatokat (közszolgáltatásokat, közügyeket) kell ellátnia a társadalom, a közösség igényei szerint, ezzel a feladat közfeladattá minősíthető. Tehát a rendeltetés determináltságában értelmezhető a közfeladat.

V égreajtás,
K oordináció,
E llenőrzés.

Az igazgatási ciklusra az igazgatástudomány más elméleteket is kidolgozott, egyik legismertebb ezek közül Henri Fayol és Luther Gulick. Fayol a tervezés, a parancsolás, a koordináció, az ellenőrzés, míg Gulick a tervezés (angolul: Planning), a szervezés (Organizing), a személyzeti ügyek (Staffing), az irányítás (Directing), a koordináció (Coordinating), a jelentés (Reporting), a költségvetés (Budgeting) szavakkal jellemezte az igazgatási ciklust. Ezeket az angol szavakat, ha a kezdőbetűiket egybeolvassuk, akkor a POSDCORB mozaikszót kapjuk.¹⁵

A gyakorlatban talán a legplasztikusabban a CITDöVKE kifejezés mutatja be a közigazgatási közfeladatok adott konkrétumainak megvalósulását. Igaz ez **a rendészetre is**, amit a következő példával lehet bemutatni:

Cél: a közbiztonság fenntartása egy Újpest-Fradi labdarúgó mérkőzésén,
Információszerzés: adatokat kell gyűjteni a várható „kemény mag” létszámáról, mozgásáról, a bevethető rendőri állomány mozgósíthatóságáról, a bevetési központ szóhajóható helyszíneiről stb.,
Tervezés: a parancsnok az információk alapján megtervezi a rendőri erők felszereltségét, állomáshelyeiket, a kommunikációs eszközöket, az egyéb rendészeti erők (őrző-védő társaságok) optimális létszámát, a mentők bevetetőségét stb.,
Döntés: döntés születik a rendőri erőkről, eligazítási időpontokról, az alparancsnokok személyéről,
Végreajtás: az esetleges rendbontás függvényében a közbiztonságot védik, a megzavart rendet visszaállítják,
Koordináció: folyamatosan koordinálja az erőket, technikai eszközöket a parancsnok, így például erőket csoportosít át,
Ellenőrzés: a labdarúgó mérkőzés után értékelésre kerül a biztosítás összes szakmai szempontja és az illetékes magasabb parancsnok ellenőrzi, hogy a

¹⁵ Lőrincz i.m. 213.o.

közbiztonság fenntartása sikeres volt-e, nem történt esetleg törvénysértés stb.

c)

A közérdek jegyében ellátott különféle – így biztonsági – **közfeladatok háromféle alapcselekvéseiben** teljesülnek, nevezetesen:

- végrehajtói,
- rendelkezői és
- szervezői.

A végrehajtási cselekvés a törvényhozói hatalom törvényekben megfogalmazott akaratának realizálását jelenti. A közigazgatás számára a gazdasági, szociális, kulturális, egészségügyi, környezetvédelmi, nemzetközi, egyéb, illetve a biztonsági törvények végrehajtása alkotmányos kötelezettség.

A rendészet **alapvető törvényei:**

- rendőrségi törvény,
- a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény,
- büntetés-végrehajtási kódex,
- az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló törvény,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény,
- a katasztrófavédelmi törvény.

A végrehajtási cselekvés egyben **rendelkezési cselekvést** is jelent abban az értelemben, hogy a törvények végrehajtása egyfelől **jogalkalmazást, másrészt jogalkotást**, rendeletalkotást és **közjogi szervezetszabályozási eszközök kibocsátását** feltételezi.

Gyakorlatilag minden törvénynek, így a rendészeti tartalmúaknak is megvan a maga kormánytól vagy a területért felelős minisztertől származó végrehajtási rendelete. Következésképpen **a rendészeti végrehajtó-rendelkező tevékenység normatív alapját a törvény-rendelet kettősség jellemzi.**

A közigazgatás **szervező cselekvése** a társadalom igazgatásában minden szegmensben megfigyelhető. Az államfő és az országgyűlés döntéseinek előkészítése, majd azok operatív végrehajtása napi szinten a cselekvések ezreit generálja. Ez az állítás igaz a rendészetre is, gondoljunk csak arra, hogy a cselekvések milyen széles skáláját fogja át a

rendőrségi törvény (és egyéb jogszabályok) keretei között végrehajtott országos közbiztonsági akció, egy terrorszervezet felszámolása, vagy egy emberölés elkövetőjének elfogása és bíróság elé állítása.

d)

A közügyek érvényesítése gyakran a közhatalom birtokában történik, ami azt jelenti, hogy:

- a közigazgatási szervek,
- az Alaptörvényből, illetve különböző jogszabályokból nyert hatáskörükben,
- a közfeladatok ellátása érdekében,
- döntéseinek szükség esetén,
- állami úton kikényszeríthetik.

A közhatalom gyakorlása három irányú: a közigazgatás közhatalmi cselekvésként

- egyrészt az Alaptörvényben rögzítetten jogszabálytípusokat alkothat,
- másrészt hatósági jogalkalmazást végezhet,
- harmadrészt törvényességi felügyeletet folytathat.

A közigazgatás jogalkotása – az előző pontra is figyelemmel – jellegét tekintve végrehajtó, tartalmi formáját illetően rendeleti. A Kormány törvény által még nem szabályozott tárgykörben **eredeti jogalkotási** hatáskörével élve adhat ki rendeletet, míg **származékos** hatáskörében törvény végrehajtására. Ez utóbbi a gyakoribb, ami az Országgyűlés rendeltetéséből ered. A helyi önkormányzat szintén eredeti és származékos hatáskörben adhat ki rendeletet, míg a többi közigazgatási jogalany **csak** származékos jogkörben.

A rendészet területén a Kormány és az irányító miniszterek (jellemzően a belügyminiszter) és **a helyi önkormányzatok szabályoznak rendeleti úton.** Utóbbi esetben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 17. §-a határozza meg ezen közigazgatási alrendszernek a helyi közbiztonsággal összefüggő feladatait. Így **önként vállalt feladatként** – vagyis a központi

államigazgatástól függetlenül – a települési (község, város, járásszékhely, város, megyei jogú város) és a fővárosi önkormányzatok

- a helyi biztonság,
- a vagyona és
- más értékeinek védelmére

szervezetet hozhat létre törvény alapján, vagyis e körben a rendeletalkotása származékos. Ezek a szervezetek kényszerítő eszközöket is alkalmazhatnak. A rendőrség szakmai felügyelete mellett, kötelező a tárgybeli írásos együttműködés a megyei rendőri szervvel.

Sajátossága ennek a kérdésnek az a tény, hogy a Möt. a megyei (területi) önkormányzatoknak a fent körülírt jogkört **nem adja meg** (a fővárosi önkormányzat területi és települési önkormányzat is egyben).

A közigazgatási szervek **hatósági jogalkalmazói** tevékenysége azt **jelenti**, hogy a közigazgatás

- a tőle független jogalanyok individuális (egyedi, személyes) ügyeiben,
- a jogszabályokban foglaltak érvényesítésével,
- jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg,
- a jogsértővel szemben szankcionálnak.

Természetesen nem minden közigazgatási szerv folytathat hatósági jogalkalmazást, **a jogkör** csak az adott jogszabályban felhatalmazott szervet illeti meg. A konkrét jogszabálynak a hatósági jogkör tekintetében **meg kell határoznia**:

- a szervezet pontos hatáskörét, illetékességét,
- az ennek keretében érintett ügyfelek tekintetében az adott hatósági döntés feltételeit
- és annak tartalmát.

A rendészeti szervek a közigazgatás intézményrendszerének **első számú hatósági jogalkalmazói**. **Jogági** szempontból

- a közigazgatási anyagi és eljárási jog,
- a büntető anyagi és eljárási jog,

➤ a szabálysértési jog

keretei között állapíthatnak meg főleg az általános rendőrség szervei jogokat és kötelezettségeket róhatnak ki szankciókat, de ilyen jellegű és tartalmú aktusokat nagy számban bocsátanak ki a közigazgatási rendszer egyéb szervei is. Ugyanakkor atipikus a hatósági jogalkalmazói tevékenység a polgári nemzetbiztonságnál (néhány, főleg szakhatósági tevékenységtől eltekintve).

A hatósági jogalkalmazás **legerősebb** megnyilvánulásai:

- a hatósági intézkedésekben és
- a hatósági kényszerintézkedésekben

jelentkeznek, ugyanis az állami erőszak monopóliuma ezen esetekben (pl. elővezetés, bilincselés) azonnali és közvetlen.

A hatósági jogalkalmazás jogilag kötött, ami azt jelenti, hogy az Alaptörvényre visszavezethetően a konkrét jogszabályok, jogi normák pontosan meghatározzák a hatóság és így **a rendészeti hatóság beavatkozási lehetőségeit**, ezek határait. „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, hogy a meghatározó jogi norma hipotézise, illetve jogkövetkezménye nem ad lehetőséget többféle jogértelmezésre az eljárás megindítása és lefolytatása tekintetében, a rendszernek kötelessége teljesítenie a mindig egyféle jogi parancsot. Más a helyzet a **rendszer közigazgatási jogi szabályozottságánál** a hatósági jogalkalmazás terén, ahol viszont és tipikusan gyakran érvényesül a **döntési autonómia**. Ezt az adott közigazgatási jogi norma többnyire a **„-hat”, „-het” képzővel** (engedélyezhető, az engedély megadható), vagy a **„-tól”, „-ig” raggal** (a bírság 10.000,-Ft-tól 100.000,-Ft-ig terjedhet), továbbá nem egyértelmű, hanem **tág értelmezésre feljogosító jogi kifejezésekkel** (az engedélyt vissza kell vonni, ha az közbiztonsági, nemzetbiztonsági vagy közegészségügyi, vagy közkerkölcsöt sértő érdeket veszélyeztet) fejezi ki azt, hogy a rendészeti hatóság döntés mérlegelésre pozícionált.”¹⁶

¹⁶ Balla Zoltán: Közigazgatás és rendszer. Új Magyar Közigazgatás, 2013. december, 6. évfolyam, 12. szám, 19.o.

Felmerülhet a kérdés, hogy lehet-e olyan rendészeti aktust kibocsátani, amely nem felel meg a joghoz kötöttség szigorú kritériumának? Lehet-e a rendészetnek **szabad belátásán** nyugvó, másként **diszkracionális jogkörben** ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget határozati úton kimondania?

Álláspontunk szerint igen, de CSAK KIVÉTELESEN, és KIZÁRÓLAGOSAN az alkotmányosság, illetve az emberi jogok európai és magyarországi védelme érdekében, a demokratikus jogállamiság elveire tekintettel.

A közhatalmi tevékenység jogalkotás és hatósági jogalkalmazás melletti harmadik területe a **törvényességi felügyelet**. Ennek keretében a közigazgatásnak főleg az államigazgatási szervei, mint felügyelő szervek a felügyelt szerv tekintetében ellenőrzik, hogy azok

- betartják-e a törvényeket működési és döntési eljárásaikban,
- illetve eleget tesznek-e saját belső szabályzataik előírásainak.

Ha a felügyelő szerv a felügyelt szervnél bármilyen **normasértést** tapasztal, akkor fellép ennek kiküszöbölésére, melynek során adott esetben **fegyelmi vagy más** (büntető, szabálysértési) **eljárást** kezdeményezhet.

A törvényességi felügyeleti tevékenység **jellemzi a rendészetet** is. Példa erre a korábban említett rendőrség és helyi önkormányzatok eljárása, amikor az utóbbi a helyi biztonság fenntartására csak úgy vethet be kényszerítő eszközöket (testi erő, gumibot stb.), hogy ennek törvényességét a rendőrség szigorúan felügyeli.

e)

A közigazgatás a közérdek jegyében ellátandó közfeladatait sajátos intézményrendszerben látja el. Mielőtt ezt bemutatnánk meg kell vizsgálnunk az intézményrendszer **két belső jellemzőjét**:

- **az igazgatási hatalmon alapuló hierarchiát és**
- **a szervei irányítást,**

továbbá a szervezeti rendszer **elsődleges és másodlagos szervezési elveit**.

e.1. Az igazgatási hatalom **két szinten** jelentkezik

- a közigazgatási szervek belső igazgatásában és
- az alárendelt közigazgatási szervek irányításában.

A **belső igazgatást** a szerv méretéhez igazodó igazgatási apparátussal a szerv **egyszemélyi vezetője** látja el, egyben ő felel a törvényes működésért is. Ennek jogi kereteit

- tág értelemben a szervezeti és a közszolgálati jog,
- szűk értelemben az adott szervezet szervezeti és működési szabályzata (SZMSZ), határozza meg, ami jellemzően közjogi szervezetszabályozó eszközként normatív utasításban jelenik meg.

A közigazgatásban **atipikus testületi szervek** esetében (pl. helyi önkormányzatok) annak működését a konkrét testület jogállását szabályozó törvény, másrészt a **testület ügyrendje** állapítja meg.

A **rendészeti szervek** kivétel nélkül **egyszemélyi vezetés** alatt állnak, rájuk a fentiek tükrében az **adott szervezeti törvény** (pl. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről) és az ennek megfelelő **szervezeti és működési szabályzat** (pl. a 7/2013. (II.22.) Országos Rendőr-főkapitányi Utasítás) vonatkozik, illetve minden egyéb fenti megállapítás jellemző.

A **rendészeti szervek államigazgatási szférájához** tartozó alrendszerében (rendőrség, büntetés-végrehajtás, polgári nemzetbiztonság, katasztrófavédelem, Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve), illetve az Országgyűlési Őrségnél az egyszemélyi vezetés sajátos belső igazgatási eszköze **a parancs**. Parancsot a szolgálattal összefüggésben **bármire ki lehet adni**, amit a hivatásos állomány tagja szolgálatteljesítése során **köteles végrehajtani** (kivéve, ha azzal bűncselekményt követne el). Amennyiben a parancs végrehajtását megtagadja, úgy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben szabályozott „parancs iránti engedetlenség” tényállását kimerítő bűncselekményt követ el. Ez a sajátosság helyezi a parancsot más dimenzióba egy miniszteri utasításhoz képest. **A parancs végrehajtását a büntetőjog védi, az egyéb vezetői utasítást nem.** A miniszteri (más vezetői) utasítás megtagadásának csak munkajogi következményei lehetnek.

e.2. Az igazgatási hatalmon alapuló hierarchikus igazgatásnak a közigazgatási szervek belső igazgatásán kívüli másik belső jellemzője az **alárendelt szervi irányítás**. Az államigazgatás egészén – benne az államigazgatási rendszettel – és a helyi

önkormányzatok igazgatási szervezetén belül az egyes önkormányzati struktúrák (polgármester, jegyző, bizottságok, polgármesteri hivatal) alá- fölérendeltségben működnek. Az előbbi élén a kormány, utóbbinál a képviselő-testület a legfőbb irányító szerv. Mindkét közigazgatási alrendszerben olyan **tartós hatalmi** viszony képezi az irányítás alapját, amelyben az irányító az irányított

- feladatkörét képező hatósági jogalkalmazásában és
- minden szervezeti megnyilvánulásában

alapvető befolyást gyakorolhat.

Az irányítási viszonyrendszer fokozottan érvényesül a rendészeti szerveknél, ahol az **alá- fölérendeltség** alapvető **garanciát** jelent a biztonság biztosításában. Kijelenthető, hogy **a közigazgatás egészét tekintve egyik más ágazatban sem érvényesülnek olyan erősen az irányítási jogosítványok, mint a rendészeti szerveknél.** A rendészet (illetve a közigazgatás) **irányítási jogosítványai:**

➤ **döntési jog:**

- rendészeti (közigazgatási) szervezet létrehozására (pl.: 2010-ben a kormány létrehozta a Terrorrelhárító Központot), átszervezésére vagy megszüntetésére,
- vezető kinevezésére, felmentésére,
- szervezeti létszám meghatározására,
- anyagi feltételek biztosítására,
- szervezeti és működési szabályzat jóváhagyására;

➤ **normaalkotási jog:**

- rendelet és
- közjogi szervezet szabályozó eszköz alkotására;

➤ **utasításadási jog:**

- hatósági ügyekre,
- egyéb kérdésekben,
- ennek a jognak korlátja, hogy az irányító az irányított hatáskörét nem vonhatja el!

➤ **felügyeleti jog:**

- ez ellenőrzési tevékenységet jelent, ami kiterjedhet az irányított
- működésének jogszerűségére,

- célszerűségére,
- másrészt magába foglalja az irányított döntéseinek megsemmisítési és megváltoztatási jogát,
- harmadrészt a vezető felelősségre vonását jelenti,

➤ **instruálási jog:**

- az irányított részére módszertani segítség, képzés és továbbképzés tartása.

e.3. A közigazgatás **szervezeti rendszerének kialakításában három elsődleges és két másodlagos elv** fejt ki folyamatosan a hatását:

- **elsődleges elvek:** - centralizáció,
- dekoncentráció és hierarchia,
- decentralizáció és autonómia,
- **másodlagos elvek:** - integráció,
- közzszolgálatosság¹⁷.

A közigazgatásban a francia jogtudomány német jogirodalmi közvetítésével Magyary Zoltán nyomán tárgyalt szervezeti elvek¹⁸ fenti első csoportját az időben jóval **korábbi megjelenésük és dominánsabb érvényesülésük** teszik elsődlegessé.

A centralizáció – ami politikailag abszolút támogatott kormányzati akaratot fejez ki igazgatási értelemben az egész közigazgatásra érvényesítendően – a közfeladatok egy, esetleg két központból történő igazgatását jelenti országos szinten. A dekoncentrációhoz képest kevésbé jellemző ez a modern közigazgatásra, és inkább az etatizáló politikai filozófiához áll közelebb. Mutatja ezt az utóbbi évek magyarországi változásai közül a **terrorelhárítás vagy a közszféra belső ellenőrzésének központosítása** (TEK és NVSZ) vagy az előbb **egy, majd két rendőri szervhez történő objektív közlekedési bírságolási eljárás** csatolása.

A centralizáció nemcsak szervezeti, hanem **személyi értelemben** is megjelenik. A Kormány irányítási jogkörén belül (lásd korábban) ellát bizonyos személyzeti ügyeket is, melynek keretén belül a miniszterelnök kinevezési és felmentési jogkört gyakorolhat például a megyei, fővárosi kormányhivatalok vezetését ellátó kormány megbízottak vagy a rendészet esetében az országos főkapitány (rendőrség), az országos parancsnok

¹⁷ 10. i.m. 111-120. o.

¹⁸ u.o., 113.o.

(büntetés-végrehajtás), az országos főigazgató (katasztrófavédelem, nemzetbiztonság) esetében.

A dekoncentráció és a hierarchia elvei közül az utóbbit az előzőekben már tárgyaltuk. Az irányítási jogviszony érvényesíthetőségéhez nélkülözhetetlen hierarchikus rendezési elv az államigazgatási alrendszerben szorosan összefügg a **dekoncentráció elvével**, a kettő csak együtt érvényesülhet. Az államigazgatási hierarchia csúcsán álló Kormány irányítása alatt álló szervezetek területi megosztását fejezi ki. Ezek a területi szervek a központ irányításában látják el hatáskörük és illetékességük alapján az egyes közigazgatási feladatokat. Lehetnek megyeiek (megyei kormányhivatalok), regionálisak (Nemzeti Adó- és Vámhivatal regionális főigazgatóságai) vagy területköziek (Országos Vízügyi Főigazgatóság Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatósága; Magyar Bányászati és Földtani Hivatal Veszprémi Bányakapitánysága).

A területi szerveknek – a területköziek kivételével – jellemzően helyi (járási vagy városi és fővárosi kerületi) szervei is vannak, amelyek elsőfokú hatóságként működnek.

A dekoncentráció (hierarchia mellett) a rendészet primus inter pares szempontja az elsődleges szervezési elvek között. Ennek oka a nagyszámú rendészeti feladatok, amelyek nem láthatóak el egyetlen államigazgatási központból, a biztonság igen széles körű védelmi szegmensei kikényszerítik a minden településen való megjelenést. A dekoncentráció három területi szervezettsége közül az államigazgatási rendészeti szervek döntő többsége megyei szintűek (amelyeknek helyi szervei vannak), kisebb részben regionálisak. Előbbit a megyei/városi/kerületi rendőri, utóbbit a Nemzeti Adó- és Vámhivatal regionális szervei példázzák.

A decentralizáció a kormány közigazgatásban korábban betöltött uralmi szerepének korlátozását fejezi ki. Szükségképpen velejárója **az autonómia**, a decentralizált szervek a kormánnyal szemben nagyfokú önállósággal rendelkeznek, ennek alapvető elemei az önálló szabályozási, szervezetalkítási, igazgatási és gazdálkodási jog. A kormány ezen decentralizációs jogköröket törvény erejénél fogva nem korlátozhatja, viszont felettük törvényességi felügyeletet gyakorol.

A decentralizáció és autonómia szervezési elv érvényesülését a helyi önkormányzatok illetékességi területükön történő biztonsággal összefüggő önálló feladatvállalásaiban figyelhetjük meg.

„Az **integráció elve** ... a közigazgatási rendszeren belüli, egymással szervezeti függőségben nem álló szervek közötti kapcsolatokat, ezek szükségességét fejezi ki.”¹⁹ Tipizálja ezt a **rendészetben egy-egy bűncselekmény felderítésekor a rendőrség és a polgári/katonai titkosszolgálatok szoros együttműködése** vagy a helyi közbiztonsági feladatok ellátása során a rendőrkapitányság és a helyi önkormányzat közigazgatási szerződése közös razzziák, akciók végrehajtására.

Az integráció tehát esetünkben nem összevonást (beolvasztást) jelent, hanem egy-egy közfeladat különböző közigazgatási szervek általi összevont megoldását. Intézményes formája lehet az is, amikor valamely jogszabály egyetértési vagy egyeztetési jogot ad egy adott kérdésben két vagy több közigazgatási/rendészeti szervnek (például: adatgyűjtésben, információátadásban, koordinálásban).

A **közszolgálatosság** elve azt jelenti, hogy a közfeladatokat a közigazgatásban speciálisan kiképzett bürokrácia látja el. A közszolgálatosság közszolgálati jogviszonyt (is) jelent, amely lehet:

- **kormánytisztviselői** jogviszony az államigazgatási szervek és tisztviselői,
- **köztisztviselői** jogviszony a helyi önkormányzati szervek és a polgármesteri hivatal tisztviselői,
- **honvédelmi jogviszony** a Magyar Honvédség szervei, honvédjei és
- **rendészeti jogviszony** a Magyar Honvédség kivételével a fegyveres szervek és a hivatásos állományú tagjai

közötti jogviszony.

A közszolgálatosság rendszetre vonatkozó kérdéseit a későbbiekben fejtjük ki.

e.4. **A közigazgatás sajátos intézményrendszere** három részre osztható.

Megkülönböztethetünk:

- államigazgatási,
- helyi önkormányzati

¹⁹ u.o. 117.o.

- és paraadminisztratív (más kifejezéssel: egyes közigazgatási feladatot ellát más jogalanyok) szerveket.

A rendészet szervei megtalálhatóak az államigazgatási és a helyi önkormányzati alrendszerben egyaránt, sőt néhány év óta a törvényhozói hatalmi ágazatban, illetve régebb ideje bizonyos rendészeti jellegű tevékenységet ellátnak a civil szféra egyes szervei is. Közös **jellemzőjük**, hogy valamennyi szervezet tevékenysége a **biztonság** védelmére irányul **ÉS** (a civil szféra kivételével) mindegyik használhat a biztonság védelmének eszközéül **legitim erőszakot**. Vagyis a **cél és az ennek alárendelt eszköz(ök) EGYÜTTESE** determinálja a rendészet rendszerét.

A biztonság megóvása és a normatívához csatolt **jogszerű erőszakot kifejező eszközök mennyisége és erőssége** (minősége) alapján a rendészeti szerveket **négy** alrendszerbe sorolhatjuk:

- **elsődleges rendészeti szerv,**
- **másodlagos rendészeti szervek,**
- **rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek,**
- **nem közigazgatási (civil szférába tartozó) rendészeti jellegű szervek.**²⁰

Az első három alrendszer a hatalommegosztás keretében közhatalommal rendelkező szervek szegmensébe tartoznak, az utolsó azon kívüli konstrukció.

e. 4.1. Elsődleges rendészeti szerv **az általános rendőrség**, vagyis a Terrorelhárítási Központ (TEK) és a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ), mint „különös” rendőrségi szervek nem sorolhatóak ebbe a kategóriába. „A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja” olvasható a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (2) bekezdésében. **Az általános rendőrség 21 intézkedést és 12 kényszerítő eszközt vehet igénybe** a biztonság megőrzése érdekében. A biztonság itt (és a későbbiekben részletezendő) legteljesebb szélességében és legmélyebb tartalmában értendő. Ez a legkiterjedtebb hatáskör és a hozzá rendelt 21 intézkedési és 12 kényszerintézkedési jogkör teszi az általános rendőrséget a rendészeti szervek élére, mivel ilyen, illetve ehhez közeli státuszt

²⁰ Balla Zoltán: A rendészet kérdései. Belügyi Szemle, 2014. 10., 62. évfolyam, 16.o.

egyetlen más szerv kapott a jogalkotótól. Erősíti ezt az állítást az a tény, mely szerint az általános rendőrség létszáma (mintegy 48.000 fő) kimagaslóan a legmagasabb a többi rendészeti szervhez képest.

e.4.2. **Másodlagos rendészeti szervek** minősíthetők azok a szervek, amelyek a **biztonsághoz valamilyen** – de az általános rendőrséghez képest csekélyebb – **mértékben kötődnek és ehhez korlátozottabb számú intézkedési/kényszerintézkedési** jogkör társul. Ezek a szervek:

- a **Terrorelhárítási Központ,**
- a **Nemzeti Védelmi Szolgálat,**
- a **polgári nemzetbiztonság,**
- a **büntetés-végrehajtás,**
- a **Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri szervek,**
- az **Országgyűlési Őrség.**

A **TEK nyomozóhatósági jogkör nélküli országos hatáskörű szervezetként** 2010. szeptember 1-jével jött lére egy kormányrendelettel (295/2010. (VIII. 19.) Korm.rendelet). A **belügyminiszter közvetlen irányítása alatt**

- **terror- és bűnfelderítést,**
- **terror- és bűnelhárítást,**
- **korábban a Köztársasági Őrezred által ellátott személyi biztosítást lát el a kormányfő és a köztársasági elnök személyét illetően.**

A **TEK korlátozott mértékben** alkalmazhat titkos eszközöket, kényszerítő eszközöket és rendőri intézkedéseket. Közigazgatási hatósági eljárásban **csak szakhatóságként jár el,** önálló ügydöntő hatósági jogköre nincs.

Az **NVSZ nyomozó és közigazgatási hatósági jogkörrel nem rendelkező szervezetként** 2011. január 01-jén alakult meg. Szintén a **belügyminiszter közvetlen irányítása alatt áll,** kizárólagos hatáskörrel ellátja a

- **kifogástalan életvitel ellenőrzését és a**
- **megbízhatósági vizsgálatot.**

Az előző esetben a hivatásos állományba jelentkezőknél, utóbbi esetben a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, a Nemzeti Adó- és Vámhivatala, az Információs Hivatal kivételével a polgári nemzetbiztonság szerveinél (AH és NBSZ), a Nemzeti Biztonsági Felügyelet, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Nemzeti Közszerzési Egyetem Rendészettudományi Kar hivatásos, kormánytisztviselői, köztisztviselői és közalkalmazotti állománya és egyéb személyek tekintetében. Az ellenőrzés politikai vezetőket nem érinthet.

Az NVSZ a hatáskörébe tartozó ellenőrzések és vizsgálatok végzése során **valamennyi titkos eszközt és módszert alkalmazhatja, a rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket viszont csak korlátozott körben.**

A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket szűk körben alkalmazó polgári nemzetbiztonsági szolgálatok **két ágazati és egy funkcionális szervből állnak.** Ágazati szervei a klasszikus hírszerzési és kémelhárítási feladatokat látják el, ezek az:

- **Alkotmányvédelmi Hivatal (AH) és az**
- **Információs Hivatal (IH)**

míg a funkcionális szervként működő **Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ)** az AH és IH, illetve a többi titkos eszközök használatára jogosult szervezet (például: általános rendőrség, NAV) írásbeli felkérésére szolgáltatást végez, biztosítja többek között a titkos lehallgatáshoz szükséges technikai eszközöket, az ingatlanba történő titkos behatoláshoz a szakértelmet.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok nyomozóhatósági jogkört nem láthatnak el. Közigazgatási hatósági jogkört is csak korlátozottan, ami a külföldiekkel összefüggő igazgatási tevékenységhez kötődően az AH esetében **szakhatósági jogkör** ellátását jelenti.

A büntetés-végrehajtás szervezete a Büntető Törvénykönyv szerinti büntetések és intézkedések, a büntetőeljárás törvény alapján megállapított előzetes letartóztatás, ideiglenes kényszergyógykezelés és őrizet, a rendbíróság helyébe lépő elzárás, illetve a szabálysértési törvény szerinti szabálysértési elzárás (összességében: elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak) végrehajtását biztosítja. Ennek során a büntetőeljárás törvény alapján **korlátozott hatósági jogkört gyakorolhat, közigazgatási hatóságit nem.** Az

elítéltekkel és az egyéb jogcímen fogvatartottakkal szemben kényszerintézkedéseket a büntetés-végrehajtás szervezetének hivatásos állományú alkalmazhat, de intézkedéseket nem.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nem szerepel a központi államigazgatási szervek rendészeti (rendvédelmi) alrendszerét soroló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdésében. A törvény (4) bekezdés d) pontja **Kormányhivatalként** nevesíti nevezett szervet. Ehhez képest ténykérdés, hogy a **NAV pénzügyőri szerve** a biztonság megvédése jegyében **klasszikus rendészeti feladatokat lát el**, amit tipizál a kiterjedt nyomozóhatósági jogköréhez tartozó intézkedési és kényszerintézkedési hatáskörei. **Emellett a NAV titkos eszközöket is alkalmazhat.**

Az Országgyűlési Őrségről szóló 2012. évi XXXVI. törvény nem nevezi a szervezetet rendészetinek, ellenben „...házelnök irányítása alatt álló fegyveres szerv”-nek (127. § (1) bekezdés). Ugyanakkor a tv. 125. §-ához fűzött törvényi magyarázat szerint a szervezet mégis rendészeti, ugyanis „a házelnök rendészeti” jogkörének végrehajtása körében feladatul szabja az őrség segítségét. A kissé zavaros jogalkotói fogalmazáshoz képest, ha megvizsgáljuk **az őrség tényleges feladatát**, akkor megállapíthatjuk azt, hogy a szervezetet egyértelműen a **biztonság megvédéséhez köthetjük** („Országgyűlés védelme, függetlenségének... biztosítása, ... személyvédelem, ... tárgyalási rend fenntartása), amelyhez klasszikus **kényszerintézkedési jogkörök társulnak** („testi kényszer, bilincs, vegyi eszköz, sokkoló, rendőrbot, lőfegyverhasználat”²¹, vagyis indokolt a másodlagos rendészeti szervek közé sorolása.

Az Országgyűlési Őrség 2013-as létrehozása pontosan 100 év szünet után teremtette meg az újkori demokráciánk **közigazgatáson kívüli központi állami szervezetét**. Az 1912-es Képviselői Őrség megszűnése után a törvényhozói hatalom működésének valamennyi biztonsággal összefüggő kérdését az államigazgatás látta el. Ezt a rendszert törte meg az **inkább politikai igény, mint társadalmi szükséglet**.

e.4.3. **A rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek** abban **különböznek** az előző két alrendszerétől, hogy **a biztonság egy-egy szűkebb területét fogják át és/vagy az intézkedési, kényszerintézkedési hatáskörük szerényebb**

²¹ 2012. évi XXXVI. tv. 125. § (1), (2) bekezdések, 133. § (3) bekezdés

mértékű, vagy csak a rendőrség útján realizálható, továbbá titkos eszközt nem használhatnak.

Ide tartoznak:

- **a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet,**
- **a fegyveres biztonsági őrség,**
- **az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről... szóló 2012. évi CXX. törvény (Rendészeti tv.) hatálya alá tartozó jogalanyok, nevezetesen:**
 - a) **a természetvédelmi és az önkormányzati, természetvédelmi őr,**
 - b) **az erdővédelmi szolgálat tagja,**
 - c) **a hegyőr,**
 - d) **a hivatásos vadász,**
 - e) **az erdészeti szakszemélyzet,**
 - f) **a halászati őr,**
 - g) **a mezőőr,**
 - h) **a közterület-felügyelő.**

A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet alapfeladatai:

- **tűzvédelmi,**
- **iparbiztonsági,**
- **polgári védelmi igazgatási**

területen jelentkeznek. A szervezet **csak közigazgatási hatósági jogkört** lát el, ennek során **önállóan rendészeti értelemben vett intézkedési** (igazoltatás, előállítás, jármű átvizsgálása stb.) **vagy kényszerintézkedési hatáskört nem gyakorolhatnak.** Feladatuk a **biztonság megőrzéséhez kapcsolódik,** csak emiatt sorolható a katasztrófavédelmi szervezet a rendészet hierarchiájába. **Intézkedési tevékenységet csak a rendőrség útján, illetve közreműködésével fejthetnek ki.**

A fegyveres biztonsági őrség – amelyet **államigazgatási vagy helyi önkormányzati szervek hozhatnak létre** – állami vagy helyi önkormányzati **objektumok biztonságának,** illetve **az állam működése szempontjából kiemelkedő fontosságú tevékenység őrzését** végzi. Ennek során **semmilyen hatósági eljárást nem végezhetnek,** de az őrzéshez kötődő biztonsághoz kapcsolható tevékenységük során **kényszerítő eszközöket, végső soron lőfegyvert is alkalmazhatnak.** A fegyveres

biztonsági őrség számos esetben őriz honvédelmi, rendőrségi, postai, közszolgálati rádió, televízió, atomerőműi objektumot.

A rendészeti törvény fenti a., - , h., pontok közötti szervei a helyi önkormányzat egyes biztonsági feladatait realizálja. Ennek során **valamennyi szervezet igazoltathat, ruházatot és csomagot, járművet átvizsgálhatnak, míg a kényszerintézkedések közül testi kényszert, szolgálati kutyát, vegyi eszközt alkalmazhatnak. Büntető hatósági eljárást nem, de szabálysértési hatósági jogkört gyakorolhatnak.**

e.4.4. **A nem közigazgatási (civil szférához tartozó) rendészeti jellegű szervek,** másként **pararendészeti szervek** – szemben az elsődleges, másodlagos rendészeti és a rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervekkel – nem a közhatalommal rendelkező intézményrendszerbe tartozóak. Az 1990-es évektől rohamosan szaporodó **két civilformáció képezi ezt az alrendszert:**

- **a vállalalkozási keretben működő személy- és vagyonvédelmi és**
- **az egyesületi formátumú polgárőrség.**

Mindkét esetben a helyi biztonság fenntartásának a **segítése** a cél, közhatalmi eszközök nélkül, intézkedési és kényszerintézkedési hatásköröktől mentesen.

f., A közigazgatás **sajátos személyzetét** a közszolgálati elvének taglalásakor már érintettük. Az alábbiakban a **rendészeti személyzet jellemzőit mutatjuk be.**

A biztonsággal összefüggő feladatokat a rendészeti szervek **hivatásos állományú** közszolgálati jogviszonyban álló tisztek és tiszthelyettesek látják el. Emellett természetesen jelen vannak az egyéb munkaviszonyban foglalkoztatottak is (pl.: közalkalmazottak), de az ágazat egyik speciális jellemzője a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonya. Ennek alapjait az 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) foglalja magában. A továbbiakban a jogszabály **legfontosabb rendelkezéseit** ismertetjük.

A rendészeti szervek hivatásos állományú tagjai a közszolgálat többi ágazatához képest **speciális jogviszonyban** állnak. A közszolgálat ezen speciális jellemzőit mutatja az is, hogy ezen közszolgálat különleges jellegét mutatja az is, hogy a törvény hatálya kiterjed

az aktív állományból **nyugállományba helyezettek**re, illetve a szolgálatot teljesítők **közeli hozzátartozóira** is, továbbá az aktív állomány **társadalombiztosítási ellátására**.

A törvény **szervezeti/személyi** hatálya:

- a magyar államra, továbbá
- a már korábban ismertetett rendészeti szervekre,
- a Nemzeti Adó-és Vámhivatalra, ezen szervek
- hivatásos állományú és,
- nyugállományú tagjaira, továbbá a
- szerződéses állományú alanyaira és a
- szolgálati járandóságban részesülőkre, valamint a
- a hivatásos, szerződéses, nyugállományú és szolgálati járandóságban részesülők hozzátartozóira
- terjed ki.

A hivatásos állományúak különböző **rendfokozatokat** viselnek. Így **megkülönböztetünk:**

- tisztéseket (őrvezető, tizedes, szakaszvezető),
- tiszthelyetteseket (őrmester, törzsőrmester, főtörzsőrmester),
- zászlósokat (zászlós, törzszászlós, főtörzszászlós),
- tiszteket (hadnagy, főhadnagy, százados),
- főtiszteket (őrnagy, alezredes, ezredes),
- tábornokokat (dandártábornok, vezérőrnagy, altábornagy, vezérezredes).

A hivatásos állomány tagját az **első, az első tiszti és az első tábornoki** rendfokozatokba **kinevezik, a többibe előléptetik**.

A **tárgyi hatály** a szolgálati jogviszonyt jellemező jogok és kötelezettségek rendszerét, továbbá a társadalombiztosítási ellátás tárgykörét öleli át. A továbbiakban a társadalombiztosítással összefüggő kérdésekkel nem foglalkozunk.

A szolgálati jogviszony mindig a **magyar állam és a hivatásos állományú közötti jogviszonyt** jelenti, amelyben a feleket a szolgálati körülmények sajátosságaiból fakadó jogok és kötelezettségek illetik, vagy terhelik.

A törvény kifejezetten rámutat a hivatásos állományú szolgálati jogviszonyának **speciális jellegére**. Ennek alapján a hivatásos munkáját:

- **önkéntes vállalás** alapján,
- **élethivatásként**,
- **szigorú függelmi rendben**,
- **életének és testi épségének kockáztatásával**,
- **bizonyos alapjogai korlátozásának** elfogadásával,

teljesíti.

A szolgálati jogviszonnyal összefüggő valamennyi jogot és kötelezettséget **csak rendeltetésszerűen lehet gyakorolni, teljesíteni**. A jog gyakorlásának rendeltetésszerűségét nem lehet még csak megközelítően pontos felsorolással sem jellemezni. Ugyanakkor exemplifikatíván kizárt a jog rendeltetésszerű gyakorlása:

- **ha az mások zaklatására,**
- **jogának, vagy jogos érdekében csorbítására,**
- **érdekérvényesítési lehetőségének korlátozására,**
- **szabad véleménynyilvánításának kizárására irányul.**

Így a rendőr joga például az igazoltatás, vagy a gépjármű átvizsgálása, amely soha nem járhat együtt az intézkedés alá vont zaklatásával, fölösleges frusztrálásával. De a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmét jelenti az is, ha a rendőr nem tájékoztatja az igazoltatott személyt a fellépésével szembeni jogorvoslat lehetőségéről.

Hasonló a helyzet a kötelezettség rendeltetésszerű teljesítésének kérdésében is. Ezt sem lehet pontosan felsorolni, de mindenképpen ebbe a körbe számít ha a kötelezettség megvalósítása:

- ha az indokolatlan érdek-, vagy jogsérelmet okoz.

A kötelezettségek nem rendeltetésszerű teljesítése valósul meg akkor például, amikor egy kisebb településen a jogszerű házkutatás realizálása közepette a bűncselekménnyel nem érintett házban lakó személyeket az intézkedő rendőr „kitessékeli” az utcára és ezzel a mindenki mindenkit ismerő településen olyan látszatot kelt a szomszédokban, arra közlekedőkben, mintha ezek a személyek bűnözők lennének.

A hivatásos állomány tagja hivatásos esküjének letételével az alábbi **jogainak korlátozását** is tudomásul veszi:

- **a szabad mozgás és szabad tartózkodási hely megválasztásának korlátozását** (ennek jegyében a hivatásos állományú munka illetve szolgálatteljesítési helyét csak az előírt esetekben és módon hagyhatja el, köteles bejelenteni a pihenőidőben való tartózkodási helyét, vagy a külföldre utazási szándékát, a mindenkori tartózkodási helyéről akár szabadsága alatt is visszarendelhető),
- **a véleménynyilvánítás szabadságához kötődő jogának korlátozását** (ennek keretében pártbeli tisztséget nem lehet vállalni, politikai tevékenységet nem lehet folytatni, de ennek a jogkorlátozásnak a részét képezi az is, hogy a hivatásos állomány tagja a részére kiadott parancsot vagy intézkedést – a bűncselekmény elkövetésének kivételével - nem bírálhatja és lényegében véleményt sem mondhat),
- **a gyülekezési jogának korlátozását** (ennek az alapvető emberi jognak a korlátozása azt jelenti, hogy a szolgálati helyen a gyülekezési törvény szerinti nyilvános rendezvény csak a munkáltató jogkört gyakorló előljáró engedélyével tartható, de soha pártpolitikai a szolgálati és fegyelmi rend elleni, a fegyveres szerv elleni közbizalom megingatása, illetve a fegyveres szerv feladataival ellentétes célra),
- **az egyesülési jogának korlátozását** (az egyesülési jog alapján érdekképviselői szervezet létrehozható, azt szabadon lehet működtetni, kivéve a sztrájkszervezést, illetve az egyesületi tevékenység nem akadályozhatja a fegyveres szerv működését; ebbe a jogkorlátozásba tartozik az is, hogy a hivatásos állomány tagja köteles bejelenteni a hivatásával össze nem függő bármilyen civil szervezettel – például sportegyesület – fennálló tagsági viszonyát, amelyet parancsnoka írásban megtilthat),
- **a munka és foglalkozás szabad megválasztási jogának korlátozását** (a hivatásos állományú más kereső foglalkozást – például gazdasági társaságból eredő jövedelemszerzés – csak igen szigorú feltételek mellett és a parancsnok engedélyével végezhet),

- **a művelődéshez, a tudományos, és művészeti élethez, illetve a tanulás és tanítás szabadsága jogának korlátozását** (a hivatásos állomány tagja kutatói, művészeti tevékenységet csak a szolgálati kötelességeire figyelemmel gyakorolhat, de ugyanígy a tanulás, vagy a tanítás jogát is csak korlátozva folytathatja).

A Hszt. az állam és a hivatásos állomány tagja közötti jogviszony **államot terhelő** kötelezettségeiről sajátos módon sokkal szűkebben, illetve csak érintőlegesen rendelkezik. Mint a fentiekben körülírásra került a jogviszony egyik pólusán elhelyezkedő hivatásos állomány tagját terhelő kötelezettségeket a jogszabály meglehetősen szigorúan rendezi, ezzel szemben azonban a jogviszony másik pólusán elhelyezkedő állam esetében ilyenről lényegében alig beszélhetünk. Ezzel szemben a **korábbi időszakban** az állam garantálta a hivatásos más munkavállalókhöz képest **korábban nyugdíjba vonulási lehetőségét, lakáshoz jutás lehetőségét** (szolgálati lakás) és **bizonyos szociális és egyéb juttatásokat**.

A hivatásos szolgálati viszonyba lépés **feltételei**:

- önkéntes jelentkezés,
- 18-37 közötti életév,
- teljes cselekvőképesség,
- állandó bejelentett belföldi lakóhely,
- megfelelő iskolai végzettség,
- magyar állampolgárság,
- egészségügyi, pszichikai és fizikai alkalmasság,
- kifogástalan életvitel,
- egyes alkotmányos jogok korlátozásának elfogadása,
- meghatározott szintű nemzetbiztonsági ellenőrzés.

Nem lehet szolgálati viszonyt létesíteni azzal, aki **büntetett előéletű** (vagy aki büntetett előéletű ugyan, de a bíróság szándékos vagy gondatlan elkövetése miatt marasztalta a Hszt-ben meghatározott különböző egyéb feltételek fennállása esetén), a betöltendő munkakörnek megfelelő **foglalkozástól eltiltás** hatálya alatt áll, akivel szemben **büntetőeljárás van folyamatban** annak jogerős befejezéséig (kivételek a magánvádas, vagy pótmagánvádló vádindítványa alapján indult eljárás). Szintén kizáró

ok a bírósági **kényszergyógykezelés** elrendelése, illetve a **próbára bocsátás** esete, amennyiben ezek elrendelésétől három év még nem telt el.

A fenti feltételek fennállást a jelentkező részben megfelelő okiratokkal igazolja, másrészt írásban hozzájárul a különböző ellenőrzéseknek, illetve a kizáró okokat a rendészet adott szerve a nyilvántartási adatokból ellenőrzi. Az ellenőrzéshez való hozzájárulásról a jelentkezőnek csatolnia kell a hozzátartozója nyilatkozatát is.

A rendészet hivatásos állományának **utánpótlása** alapvetően a rendészeti oktatási intézményekben folytatott hallgatók záróvizsga környéki hivatásos állományba vételével történik. Ez a szakmai végzettség azonban nem biztosítja feltétlenül a megfelelő **polgári** felsőfokú iskolai végzettséghez kötött utánpótlást. Ezért a Hszt. lehetővé teszi azt, hogy tiszti kinevezés esetében a szakminiszter, más esetekben pedig az adott országos parancsnok hozzájárulásával szolgálati viszonyt lehet létesíteni a **47. életévét még be nem töltött** személlyel is. Sőt ez a lehetőség a NAV esetében a 47. életévét már betöltött jelentkezőnél is bekövetkezhet (tiszti állomány).

A szolgálati viszony **határozatlan** időre, a jelentkező **kinevezésével** jön létre. Ezzel egyidejűleg a kinevezett személy **esküt tesz**, amelyet az érintett hite, vagy vallási elve tiszteletben tartásával **fogadalommal** helyettesíthető. Az eskü, illetve a fogadalom tartalmi feltétele a szolgálati viszony érvényességének, vagyis ezek hiányában a jogviszony **nem jön létre**.

A hivatásos állományba való felvétellel egyidejűleg megtörténik a kezdő tiszthelyettesi, vagy tiszti rendfokozatba történő kinevezés is.

A szolgálati viszony megszűnik:

- **közös megegyezéssel** (amelyet bármelyik fél bármikor kezdeményezhet, de mindig írásba kell foglalni),
- **lemondással** (a lemondási idő két hónap, amelyet a felek rövidebb időben is meghatározhatnak),

➤ **felmentéssel megszüntethető:**

a, ha az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési **fejezetet** irányító szerv vezetője, az országos parancsnok döntése alapján az adott szervezetnél létszámcsökkentést kell végrehajtani,

b, ha átszervezés következtében a szolgálati beosztás megszűnik és a számára felajánlott más beosztást (ami mindig a végzettségnek és képzettségnek megfelelőnek kell lennie) a hivatásos nem fogadta el,

c, ha nyugdíjasnak minősül és az eredeti beosztásában szolgálati érdekből tovább nem foglalkoztatható, illetve a számára felajánlott legalább azonos szintű beosztást ne fogadta el,

d, ha berendelés, vezénylés, illetve nemzetközi szervezetnél végzett tevékenység megszűnése után részére megfelelő beosztás nem biztosítható és rendelkezési állományba sem helyezhető,

➤ **felmentéssel meg kell szüntetni:**

- ha hivatásos szolgálatra alkalmatlanná válik minősítése, egészségi, pszichikai, fizikai állapota alapján, nemzetbiztonsági, kifogástalan életviteli szempontból,
- a vezetői kinevezés visszavonását követően beosztás számára nem biztosítható,
- ha pártban tisztséget vállalt, vagy párt nevében közszereplést vállalt (kivéve az országgyűlési és az európai parlamenti, illetve az önkormányzati választásokon jelöltként való részvétel),

Felmentés esetén a felmentési idő **legalább két hónap, de a nyolc hónapot nem** haladhatja meg. Ugyanakkor a hivatásos írásban kérheti a rövidebb időtartamban való megállapodást. A Hszt. bizonyos esetekben kizárja a felmentés lehetőségét, így például nem lehet felmenteni azt, aki várandós, illetve a szülést követő három hónapon belül, vagy betegszabadságon van.

➤ kormányzati szolgálati, közszolgálati, vagy közalkalmazotti jogviszonyba való **áthelyezéssel,**

- **törvény erejénél fogva** ha:
 - a szolgálat felső korhatárát a hivatásos elérte,
 - a képzési kötelezettségét nem teljesítette,
 - országgyűlési vagy európai parlamenti képviselővé, illetve polgármesterré, polgármester helyettesé, megyei közgyűlés elnökévé megválasztása esetén,
 - állami vezetővé történt kinevezésekor,
 - az összeférhetlenség megszüntetésének elmulasztása esetén,
 - az előírt képzési kötelezettség nem teljesítése miatt,
- a hivatásos állomány tagja **halálával**,
- **fenyítés keretében**, amennyiben az a szolgálati viszony megszüntetését mondja ki.

A fegyelmi felelősség általános szabályai:

Fegyelmi eljárás feltételeinek fennállása esetén az illetékes parancsnok **nem mérlegelhet**. Ezt azt jelenti, hogy amennyiben a hivatásos:

- szolgálati tevékenysége során,
- a szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségét
- vétkesen megszegi,
- akkor **kötelező** a fegyelmi eljárás megindítása. Ennek célja a körülmények tisztázása, a fenyíthetőség megállapítása.

A fegyelmi jogkört jellemzően az állományilletékes parancsnok gyakorolja, azzal a megaszorítással, hogy **ezredes** esetében a rendfokozatban való visszavetés, illetve a szolgálati viszony megszüntetése és a lefokozás fenyítést csak **miniszter** szabhat ki, míg ezen fenyítések esetében tisztnél, **főtisztnél** az **országos parancsnok** jogosult az eljárás lefolytatására.

Az eljárás megindítását kizárja ha:

- a fegyelemsértés elkövetése óta három év eltelt,
- a fegyelmi jogkör gyakorlójának az eljárást kiváltó tény tudomásszerzésétől számított három hónap eltelt.

A fenyegetőséget kizárja ha a fegyelemsértést az érintett:

- kóros elmeállapotban,
- kényszer vagy fenyegetés hatása alatt,
- jogos védelmi helyzetben,
- végszükségben követte el.

A fegyelmi eljárás elrendelése, illetve a fenyegetés kiszabása akkor **mellőzhető**, ha a fegyelemsértés olyan csekély súlyú hogy a figyelmeztetés is eléri a kívánatos célt. Ebben az esetben mindig figyelembe kell venni a fegyelemsértő magatartását és a szolgálati rendhez való viszonyát.

A törvény az alábbi **fenyítési fokozatokat** nevezi meg:

- feddés,
- megrovás,
- pénzbírság,
- egy fizetési fokozattal egy évre való visszavetés,
- a soron következő rendfokozatba való előléptetés várakozási idejének hat hónaptól két évig terjedő meghosszabbítása,
- eggyel alacsonyabb rendfokozatba hat hónaptól két évig terjedő visszavetés,
- alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés,
- szolgálati viszony megszüntetése,
- lefokozás.

A fentiek közül a **pénzbírság akkor nem alkalmazható**, ha az eljárás alapjául szolgáló cselekmény miatt közigazgatási bírság kiszabásának van egyébként helye.

A lefokozás fenyegetés alkalmazásának **jogkövetkezménye** a szolgálati viszony megszüntetése.

A fegyelmi eljárás határozattal indul, majd ezt egy **30 napos** vizsgálat követi, amit 30 nappal egyszer meg lehet hosszabbítani. A konkrét vizsgálatot az eljárás alá vontnál alacsonyabb rendfokozatú személy nem végezheti.

A vizsgáló a **tényállást tisztázza**, melynek során az eljárás alá vont személy javára és terhére szolgáló körülményeket felderíti. Ennek érdekében a tanút, a sértettet, a

szakértőt meghallgatja, ezeken az eljárási cselekményeken a vizsgált hivatásos, vagy a képviselője részt vehet. A **vizsgálat befejezésekor** a vizsgáló az eljárás alá vont személy képviselőit felhívja, hogy **iratismertetésen** jelenjenek meg, amely eljárási cselekmény során **bizonyítási indítvány tehető**. Ennek felvételéről, vagy mellőzéséről a vizsgáló dönt. Ezen döntése ellen **nincs helye** jogorvoslatnak. A vizsgáló ezt követően az ügyet **összefoglaló** jelentésben zárja le és javaslatával együtt az összes iratot **három napon belül** átadja a fenyítés kiszabására jogosult parancsnoknak.

A címzett a kézhezvételtől számított **öt napon belül meghallgatást** tűz ki, a minél jogszerűbben megalapozott fegyelmi határozat meghozatala céljából. Ha azt állapítja meg, hogy a tényállás nincs kellően felderítve, akkor **póteljárást** rendel el, amely nem haladhatja meg a **15 napot**.

Amennyiben a meghallgatás során – amelyen természetesen részt vehet az eljárás alá vont személy és képviselője – új szempont nem merül fel, úgy **öt napon belül** megszületik a fegyelmi **döntés**. Az ezt írásba foglaló **érdemi határozatot 8 napon belül írásban** közölni kell az eljárás alá vont személlyel, amely ellen **8 napon belül panasszal** élhet. Ezt az összes irattal együtt **három napon belül** az előljáró parancsnokhoz kell **felterjeszteni**. Ha országos parancsnok szabta ki a fenyítést, akkor a panaszt a miniszterhez kell felterjeszteni, illetve a miniszter által kiszabott fenyítés ellen panasznak helye nincs, de ilyenkor a bírói jogorvoslat lehetősége megvan.

Az **előljáró parancsnok** az iratok felterjesztésétől számított **15 napon belül dönt**, amelyet ugyanennyi idővel **meghosszabbíthat**. Eljárása során az egész eljárást **felülvizsgálja**, a lefolytatott bizonyítást **kiegészítheti**. Másodfokú határozata lehet **helybenhagyó**, továbbá fenyítés mértékét **csökkentő, enyhítő, vagy megváltoztató** (vagyis súlyosító is), illetve eljárást **megszüntető**.

A fenyítést az erről szóló határozat **jogerőre emelkedésétől**, szolgálat viszony megszüntetése vagy lefokozás fenyítés alkalmazása esetén a másodfokú, illetve a miniszter által hozott határozat közlésétől számított **30 napon belül végre kell hajtani**. A fenyítés akkor jogerős, ha az elsőfokú döntés ellen panaszt, vagy a másodfokú határozat ellen a nyitva álló határidőn belül nem nyújtottak be **keresetet**, vagy ezeket visszavonták. Szintén beáll a jogerő akkor, ha a **bíróság a keresetet jogerősen elbírálta**.

2.2. A rendészet fogalma

A rendészet fogalmának meghatározásánál az ezzel foglalkozó kutatók döntő többsége egyetért abban, hogy a definiálásban a biztonság kikerülhetetlen. Az előzőekben láthattuk, hogy nemzeti biztonsági stratégiai szempontból milyen veszélyek leselkednek bűnözési (illegális fegyverkereskedelem, kábítószer-kereskedelem, szervezett bűnözés stb.) és azon kívüli (migrációs, vallási, etnikai, energetikai, éghajlati stb.) oldalról, továbbá azt, hogy ezt a társadalmi szinten jelentkező problémát a közigazgatás szintjén kell kezelni, illetve az erre létrehozott (főleg) közigazgatási szervezetekkel. Ezek a szervezetek a rendészeti szervezetek.

Igazoltan kijelenthető, hogy a rendészet tárgya: a biztonság, mégpedig a legszélesebb értelemben vett alanyi körnek a biztonsága. Vagyis társadalmi értelemben a **rendészet** fogalmának **centrális eleme: a közbiztonság**.

Ugyanakkor ismert a szakirodalomban egy másik megközelítés is, amely a rendészetet a közbiztonság mellett a közrendhez is köti,²² sőt egy harmadik megközelítésben csak a közrendhez.²³

Ezeknek a **koncepcióknak az alapját** az 1794-es porosz Allgemeines Landrecht (Allgemeines Landrecht für die Preussichen: ALR) I. részének 10. szakasza adja, amely a polgárosodás kezdeti idejében az eddigi kutatások szerint **ELSŐ** alkalommal határozta meg Európában a rendőrállam lebontását célozva a rendőri működés jogi határait. Nevezetesen: „A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye.” Szamel Lajos ehhez képest ezt írja 1990-ben: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartások megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.” Finszter Géza meghatározása: „A rendészet az állam szerveinek az a hatósági tevékenysége, amelynek célja a közrend és a közbiztonság megóvása mindazokkal szemben, akik annak épségét fenyegetik vagy megsértik.”

Látható tehát, hogy az ALR fogalmának nyomvonalát követte Szamel a „közrend”, Finszter a „közrend és közbiztonság” kifejezést kiragadván.

²² Finszter Géza: A rendészet elmélete és eszközszerkezete. NKE Tankönyvkiadó, 2013. 15.o.

²³ Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Kutatások Programirodája. Budapest, 1990. 30.o.

A fentiekhez képest ismert egy olyan megközelítés is, amely a közrendet azonosítja a közbiztonsággal „...a közrendnek nevezett kategória lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi beavatkozás lehetőségét”.²⁴

Az eligazodáshoz sem az Alaptörvény, sem más rendészeti tárgyú jogszabály nem ad segítséget, mivel jelenleg egyetlen törvény vagy rendelet nem ad értelmezést sem a közrendre, sem a közbiztonságra. Az Alkotmánybíróság 13/2001. (V.14.) AB határozata viszont egyértelműen a közbiztonság kifejezést tartja elfogadhatóbbnak.

Rögzíti, hogy

- tudományos viták tárgya a közbiztonság és ennek viszonya a közrendhez, belső rendhez,
- ugyanakkor a **közbiztonság mögött nagyobb a tartalmi érték, mögötte több feladat állapítható meg,**
- **a közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír.**

A közbiztonsághoz képest a közrend megragadásához nem állnak rendelkezésre hasonló tézisek. Ez, illetve a jogszabályi és kommentátori definíció hiányában sajnálatosan széles körű, jobbra szubjektív alapú hatósági mérlegelésre nyílik lehetőség, ami megengedhetetlen. A közbiztonság kifejezés tisztázatlansága adott esetben alapjogok korlátozását válthatja ki, ezért használata maximum a közbiztonság szinonimájaként indokolt.

Ennek – és a fentiekben körülírtak alapján a biztonságot védő rendészet fogalmi elemeként a közbiztonságot kell értenünk.

A közbiztonságot alanyi és tárgyi megközelítésben értelmezhetjük:

- alanyi értelemben az állam, illetve a társadalom közösségének, tagjainak a személy- és vagyonbiztonságának védelmét jelenti,
- tárgyi értelemben az állam valamennyi jogszerűen létrehozott szervének működésének védelmét.

Mint látható a fentiekből a biztonság, illetve a közbiztonság, a rendészet, illetve a rendészet a közigazgatás rész-egész viszonylatában vezethető le. Logikai úton a rendészet fogalmát a közigazgatás fogalmából állapíthatjuk meg az alábbiak szerint.

²⁴ Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, 1998. 88.o.

A rendészet közigazgatáshoz kötött fogalma:

- a rendészet – mint a közigazgatás része – makro szinten a politika és a gazdaság által motivált,
- a közérdek jegyében a közbiztonság közfeladatát ellátó,
- olyan végrehajtó-rendelkező-szervező tevékenység,
- amely a közhatalom birtokában,
- joghoz kötötten,
- sajátos szervezetben
- és személyzettel rendelkezik.

A rendészet fogalmát a legszűkebben az alábbiak szerint határozhatjuk meg. A rendészet:

- **olyan közigazgatási, de főleg államigazgatási és a civil szférát is érintő tevékenység,**
- **amely a közbiztonságot különféle kényszerintézkedések alkalmazásával védi.**

A rendészet fogalma kapcsán röviden nézzük meg a jogszabályokban gyakran megjelenő **rendvédelem** kifejezés használatát. Vagyis felvetődhet a kérdés, hogy melyik a helyesebb: rendészet vagy rendvédelem.

„A rendvédelmi szervek fogalmának nincs dogmatikai alapja”²⁵ olvasható az utóbbi évek egyik legmeghatározóbb közigazgatási jogi tankönyvben. Ehhez a kijelentéshez hozzátartozó következő állítás szerint nemcsak a rendvédelmi szerveknek nincs dogmatikai alapja, hanem magának a „rendvédelem” kifejezésnek sem. „Tudatában vagyunk annak is, hogy nem valósult meg a rendvédelmi diszciplína területének egzakt módon történő kidolgozása”²⁶ olvasható a kifejezés kitalálójától, amit 2002-ben írt. Tény, hogy az „egzakt módon történő kidolgozása” a rendvédelem fogalmi-tartalmi oldalának a mai napig sem történt meg. Így használatát a rendészet 1794-es megjelenéséhez és tudományos megalapozottságához képest csak stilisztikai szempontból, a rendészet kifejezés alternatív használata okán fogadható el.

²⁵ Patyi András – Varga Zs. András i.m. 292.o.

²⁶ Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. www.pecshor.hu/periodika/2002.pdf.

2.3. A rendészet alapelvei

A rendészet elvei **részben jogi alapelvek**, részben olyan tudományos alapkonstrukciók, amelyek

- **politikai tartalmúak** és a
- rendszettel szembeni **társadalmi elvárásokat** fogalmazzák meg.

Kifejezik a demokratikus berendezkedést és azt a kívánalmat, amelyek segítségével a társadalom tagjai ellenőrizhetik a rendészet működését. Tartalmuk hosszú időn keresztül hatnak.

A rendészet alapelvei a biztonság megőrzéséhez, fenntartásához szükséges **legitim kényszer alkalmazásához** kötődnek. Feloszthatóak jogi vagy elsődleges, illetve jogon kívüli vagy szekunder alrendszerbe.

— a rendészet **jogi alapelvei**:

- **törvényesség,**
- **arányosság,**
- **szakszerűség,**

— a rendészet nem jogi alapelvei:

- **eszközszerűség,**
- **humánus alkalmazás,**
- **szűk mérlegelési lehetőség.**

A törvényesség (legalitás) alapelve a **legáltalánosabban** a jogbiztonság első számú követelményeként először a kontinensen, a francia büntető törvénykönyvben pozitív jogtétellé emelt elv az állampolgárok szabadságának garanciáját jelentette, mind a bírói, mind pedig az államhatalommal szemben.²⁷

Szűkebben vett és rendészetre vetített értelemben a következő elemekből áll a törvényesség alapelve:

- a rendészeti szervek **hatásköreiket** szigorúan csak a **feladatuk keretei között** gyakorolhatják,
- a rendészeti szervek kötelesek **betartani és betartatni** a jogszabályokat, vagyis védik a biztonsági tartalmú tárgyi jogot,
- a rendészet fellépésével szemben a jogalanyt jogvédelem illeti meg.

²⁷ <http://books.google.hu>

Az arányosság a jogállamiság elvéből levezethető alkotmányos erejű alapelv, amely az alapjogok védelméhez kötődik. Lényege, hogy a rendészeti beavatkozással érintett személy jogait csak a közbiztonság védelméhez szükséges mértékben szabad korlátozni. A rendészet szervei csak olyan mértékben róhatnak ki kötelezettségeket a polgárokra, amit az elérni kívánt cél a biztonság szempontjából indokoltá tesz. A rendészeti beavatkozás gyakran jogkorlátozásokkal együtt járó fellépés, amelynek **mértékét** tekintve meg kell felelnie

- az alkalmasságnak,
- a szükségességnek és
- az ultima ratio elveinek.

Az alkalmasság elve értelmében a rendészeti beavatkozással kitűzött cél szempontjából az adott intézkedésnek vagy kényszerintézkedésnek alkalmasnak kell lennie a biztonság védelmére.

A szükségesség elve azt jelenti, hogy a beavatkozás elkerülhetetlen, miként az ennek megfelelő eszköz kiválasztása, amely még éppen megfelel a biztonság megőrzéséhez.

Az ultima ratio elvéből következően a rendészeti intervenciónak ésszerű arányban kell állnia a biztonság fenntartásával összefüggő társadalmi előnnyel, vagyis a rendészeti beavatkozással okozott terhelésnek arányban kell állnia az elérendő eredménnyel. Az ultima ratio (utolsó érv) jegyében a rendészetnek már nincs lehetősége egyéb lehetőséget találnia, egyéb eszközt felhasználnia a jogi tárgy védelmében.

A szakszerűség elvéből következően a rendészetben csak olyan közszolgák léphetnek fel, akik a rájuk vonatkozó jogszabály szerinti kiképzést megkapták és annak alapján eredményesen számot adtak tudásukról. A szakszerűség azt is jelenti, hogy a rendészet állománya kizárólag a jogszabály adta eszközöket használhatja fellépése során.

A rendészet nem jogi alapelvei közül az eszközszerűség azt jelenti, hogy az intézkedés, kényszerintézkedés soha nem lehet büntetési célzatú, annak mindig a biztonságra veszélyt jelentő magatartás megakadályozása, abbahagyása kell irányulnia.

A **humánus alkalmazás** elvéből következően az erőszakot, a rendészeti fellépést mindig a személy és a környezet lehető legnagyobb fokú kíméletére figyelemmel kell végrehajtani.

A **szűk mérlegelési lehetőség** elve azt jelenti, hogy a jogalkotónak a rendészeti közegnek a lehető legkisebb mértékű mérlegelési jogkör megadására kell törekednie. Összefügg ez a kérdés a korábban érintett joghoz kötöttség problémájával és azzal, hogy a biztonsággal összefüggő hatósági jogalkalmazás igen gyakran kizárja a jogalkalmazó kötött, csak egyféle döntéshozási lehetőségének normatív szabályozását.

A szűk mérlegelési lehetőség felveti az **opportunitás** alkalmazását. Azt, hogy „a rendészeti hatóság eltekinthet a beavatkozástól vagy annak módjától, ha az nem lenne **célszerű** az adott esetben”.²⁸ Adott helyzetben a rendészeti jogkorlátozó intézkedését követő és annak törvényességét, szükségességét esetleg megkérdőjelezhető eljárásra tekintettel az opportunitás jegyében felmerülhet az intézkedőben, hogy nem célszerű fellépnie. De előfordulhat olyan helyzet is, amikor egyidőben több intézkedés realizálása célszerűségi szempontból szelektálásra készíti a rendészt. A jognak arra kell törekednie, hogy az ilyen helyzeteket pontos szabályokkal minimalizálja.

²⁸ Christián László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség. Universitas – Győr, 2011. 130.o.