

A rendészet komplex rendszere

Christián László

A rendészet a közigazgatás része, küldetése az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak, illetve alapvető értékeinek az oltalmazása az ezeket sértő, veszélyeztető jog-sértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása révén, akár legitím fizikai erőszak alkalmazásával. Az előbbi küldetés teljesítése egy rendkívül komplex, szerteágazó tevékenység, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, történetesen a rendőrségtől. A rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben a rendvédelmi szervek, illetve a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük *komplementer rendészeti rendszernek* is, amelyben az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.¹

*Rendvédelmi szervek*²

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

Rendvédelmi feladatot is ellátó szervezetek

- az Országgyűlési Őrség,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

Komplementer rendészeti szervek

- az önkormányzati rendészet, egyes rendészeti feladatokat ellátók;

¹ Christián László: [Rendészeti szervek](#). In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. 1–23.

² 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

- a társadalmi önkéntes bűnmegelőzési egyesületek, különösen a polgárőrség;
- a magánbiztonság (*személy- és vagyónvédelem*).

Az állam rendeltetészerű működésének meghatározó jelentőségű pillérét képező rendszet a közigazgatás egyik első előfordulási formája, emiatt a közigazgatás archetípusának is szokás nevezni. Kmety Károly 100 évvel ezelőtti megállapítása szerint a rendszetet a közigazgatási hatósági tevékenység egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg.³ Ebből legalább két dolog következik. Egyrészt, hogy a rendszeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt, hogy a rendszeti igazgatás hatósági igazgatás. Részletesebben, a hatóság az aktusával az ügyfél számára kötelezést írhat elő, annak megvalósításához pedig akár fizikai kényszert is alkalmazhat. A fenti megállapítást támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata, amelyben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a Rendőrségről szóló törvényben foglalt rendszeti feladatok ellátása közigazgatási jellegű tevékenység, ugyanis a rendőri szerv közhatalmi jogosítványát felhasználva, egyoldalú akarattal intézkedik, amelynek során az ügyfélre nézve kötelezettséget állapít meg, és ennek maga szerez érvényt.⁴

A legitim fizikai erőszak a rendszet egyik meghatározó *differentia specificája*, amelynek alkalmazására az állam erre felhatalmazott szervei jogosultak (erről később még részletesen lesz szó).

A rendszet tehát a közigazgatás része, ilyenformán *magán viseli a közigazgatásra általánosan jellemző vonásokat*, azonban további *egyedi tulajdonságokkal is rendelkezik*, amely csak *a rendszet sajátja*, ilyen az *állami erőszak alkalmazásának lehetősége*. Ennek megfelelően társadalmi szükségletet elégít ki, közösségi igényeket szolgál, amelyek kizárólag hatóságként realizálhatók, és olyan tevékenységet jelent, amely *a jog uralma alatt áll*, egészen pontosan *a közjog szabályai által meghatározott keretek között* valósulhat meg.

A rendszet funkciói:

1. A jogsértések bekövetkezésének megelőzését szolgáló rendszeti jelenlét, őrködés.
2. A közbiztonságot sértő, veszélyeztető támadások és veszélyek legitim erőszak alkalmazásának felhasználásával történő elhárítása, ezt nevezzük közbiztonsági vagy karhatalmi funkciónak.

³ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1900.

⁴ Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú Közigazgatási Jogegységi Határozat.

3. Az állam igazságszolgáltatási tevékenységének előkészítését megtestesítő bűnüldözés, a felderítői és a nyomozati munka révén.
4. Az a funkció, amelyet szűkebb értelemben magával a rendészettel is azonosítanak, történetesen a közigazgatási hatósági, engedélyezési, ellenőrzési tevékenységet öleli át. Utóbbi miatt nevezzük tantárgyunkat is személy-, vagyonvédelem, magánnyomozás rendészetének.

„Alkotmányos rendészet csak ott valósulhat meg, ahol a rendészet joga, továbbá a rendvédelmi szervek felépítése, a közöttük megvalósuló feladat- és hatáskörmegosztás, a közigazgatás rendszerében elfoglalt hely és a büntető igazságszolgáltatás előkészítésében játszott szerepe, végül az igazságszolgáltatásnak a rendészet felett gyakorolt kontrollja összhangban van az alaptörvényi követelményekkel. A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása.”⁵

A rendészet küldetése tehát az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak, illetve alapvető értékeinek az oltalmazása, az ezeket sértő, veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása, akár legitim fizikai erőszak igénybevételével.

Foglalkozunk pár szóban a rendészet-rendvédelem fogalom párral, fogalmi vitával! Sokszor a szakirodalomban is tévesen szinonimaként használják a két kifejezést, holott semmiképpen nem szabad összemosni, összekeverni a két fogalmat! A rendvédelem iskola hívei a rendvédelmi szerv kifejezéssel az adott szerv militarista, katonai jellemzőit (hivatásos szolgálati viszony, egyenruha- és fegyverviselési jog, szigorú hierarchia stb.) kívánják hangsúlyozni. Parádi József, a rendvédelem kifejezés megalkotója a következő fogalom meghatározást adja:

„Az állam fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, amely vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül is a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, közigazgatási jog részének tekinthető. A rendvédelmi jog tárgyalásának magvát az úgynevezett rendvédelmi testületek jelentik.”⁶

A Rendészettudományi szaklexikon meghatározása szerint a rendvédelem

- az állam közigazgatási belső védelmi ágazataihoz tartozó állami szervek minden olyan céltudatos tevékenysége, amely az ország jogszabályokkal

⁵ Finszter Géza: *A rendőrség joga*. Budapest, Duna-Mix, 2012. 24.

⁶ Parádi József: *A magyar rendvédelem története*. Budapest, Osiris, 1996. 7–12.

határolt, alkotmányos belső rendjét biztosítja, védelmezi, ha indokolt, a legsúlyosabb kényszerrel (fegyverekkel) is;

- a rendészet egyik, a közjoghoz kapcsolódó azon ága, amelynek keretében az állam (főleg annak államigazgatási szervei) szervezeten fellépnek a közrendre, részben a közbiztonságra veszélyes cselekmények felderítése, megelőzése, megakadályozása, vagy végső esetben a legsúlyosabb kényszerítő eszközzel (lőfegyverrel is) történő megtörése érdekében;
- a rendvédelmi szerveknek a jogi rend, az állam és polgárai biztonsága, a közrend-közbiztonság fenntartása, védelme céljából folytatott tevékenységeinek összessége.⁷

Tehát a közrendre és közbiztonságra irányuló meghatározott célú – fenntartó-védelmező, megelőző, akadályozó-megfosztó, eredeti helyzetet visszaállító – állami tevékenység, amely a közigazgatáson belül olyan közhatalmi, jogalkalmazó tevékenységet jelent, amely során az erre hivatott szervek a jogszabályok betartására készítetik, ha szükséges, kényszerítik a jogsértő személyeket és szervezeteket.

Az eddig pedig már olyan sokszor említett *rendészet*:

- a közigazgatási (államigazgatási, önkormányzati) szervek olyan rendeltetészerű tevékenysége, megnyilvánulása, amely az állami és társadalmi rend védelmét, a jogszabályok megtartását, a jogsértések megelőzését, elhárítását, a megsértett jogrend helyreállítását hivatott biztosítani leginkább igazgatási, legvégső esetben pedig kényszerítő eszközökkel;
- olyan állami tevékenység, amely a jogilag szabályozott közrend, közbiztonság megóvását jelenti. Ebben a megközelítésben mivel a rendvédelmi szervek rendészeti tevékenységet végeznek, egyúttal rendészeti szerveknek is tekinthetők. Rendészeti tevékenységet széles körben ellátnak más ágazathoz tartozó szervek is, például építésrendészet, üzemrendészet, ebrendészet, ezért a rendészet ilyen értelemben tágabb a rendvédelem fogalmánál, a közigazgatás egy sajátos része;
- a közigazgatás azon része, amelynek küldetése az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak, illetve alapvető értékeinek az oltalmazása, az ezeket sértő, veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása, akár legitim fizikai erőszak alkalmazásával is. Mivel az igényelt biztonság megteremtése rendkívül komplex és szerteágazó tevékenység,

⁷ Boda (2019): i. m. 491–492. Rendvédelem címszó.

ezért csak társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is;

- a közigazgatás legrégebbi tevékenysége, és mint közhatalmi tevékenységnek feladata a kialakult rend, szabályok megvédése, tiltó, korlátozó, kötelező rendészeti közigazgatási cselekmények ellátása.⁸

A rendészeti igazgatás Európa abszolút monarchiáinak késői korszakában alakult ki a maga teljes differenciáltságában, ami *a mai modern társadalomban olyan állami tevékenység, amely a jogilag szabályozott közrend, közbiztonság megővését jelenti, azaz mindazoknak a veszélyeknek, jogsértéseknek az elhárítását, megelőzését, amelyek a közrendet, közbiztonságot, köznyugalmat veszélyeztetik, illetve zavarják.*

Komplementer rendészet⁹

A komplementer rendészet a rendészet küldetésének teljesítése, *a biztonság megteremtése a társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként előálló, egymás munkáját kiegészítő célirányos tevékenységekkel.* Ebben a tevékenységegyüttesben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is, mivel az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.

Az előbbieken vázolt szerteágazó tevékenységének okán *a rendészet küldetésének teljesítése* tehát egy *rendkívül komplex feladat*, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, a rendőrségtől. A szakirodalom alaptételként rögzíti, hogy a rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredménye, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük akár komplementer rendészeti tevékenységnek is, amelyben az állami rendészeti szereplőinek a tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik

⁸ Boda (2019): i. m. 461. Rendészet címszó.

⁹ Boda (2019): i. m. 331. Komplementer rendészet címszó.

ki. A 21. század társadalmait, államait érő új és sokasodó biztonsági kihívások, veszélyek miatt megjelent az állam korlátozott befolyásolóképességének dogmája is. Egy olyan kockázati társadalomban élünk, amelyben az állam korlátozott befolyásolóképessége miatt felülvizsgálatra szorul az állami erőszakmonopólium elve. Szükségessé teszi az állami és nem állami szereplőkre vonatkozó szabályok újragondolását. Amikor bevonnak nem állami szereplőket is a biztonság megteremtésébe érdemi felhatalmazás birtokában, ezt nevezhetjük felelősségmegosztási stratégiának (*responsibilisation strategy*). Ekkor az állam kivonul egyes szegmensekben a biztonság garantálásából, és csak közvetett szerepet kap, például felügyelet, ellenőrzés formájában. Az állam jogi normák útján befolyásolja a működés szabályait, illetve kizárólagos hatáskörrel végzi az elkövetett bűncselekmények felderítését.¹⁰

A komplementer rendszeten belül el kell különíteni azon szervezeteket és személyeket, amelyek az állami működéshez szervesen kapcsolódnak, hiszen állami, de nem rendvédelmi szereplők, úgymint egyes rendészeti feladatokat ellátók és az önkormányzati rendszetek (ideértve a közterület-felügyeletet is). A komplementer rendszer másik oldala a civil biztonság, amelynek szereplői napjainkban egyre meghatározóbb szereplői a rendészeti kooperációnak. A civil biztonság egyik ága a magánbiztonsági piac, a másik a társadalmi önkéntes szerveződések, egyesülések a rendszet terén, külön kiemelve a polgárőrséget.

A komplementer rendszet szervei tehát:

- önkormányzati rendszet, egyes rendészeti feladatokat ellátók;
- társadalmi önkéntes egyesületek, különösen a polgárőrség;
- magánbiztonság (személy- és vagyónvédelem).

A következő pontokban a komplementer rendszet szerveit tekintjük át.

Önkormányzati rendszet¹¹

- A közbiztonság helyi megteremtésében való közreműködésének feladatait, kötelezettségeit, kapcsolódó cselekvési lehetőségeit, kereteit megjelenítő helyi önkormányzati tevékenység;

¹⁰ Christián László: *A magánbiztonság aktuális nemzetközi trendjei, rövid hazai helyzetértékeléssel. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 16. (2015). 58–59.

¹¹ Boda (2019): i. m. 433. Önkormányzati rendszet címszó.

- helyi önkormányzati alapítású, fenntartású szervezet, önkormányzati rendészeti szerv jogszabályban rögzített, a rendőrségénél korlátozottabb kényszeralkalmazási felhatalmazással.

*Önkormányzati rendészeti szerv*¹² a közbiztonság helyi fenntartásában közreműködő, önkormányzati alapítású és finanszírozású szervezet jogszabályban rögzített kényszeralkalmazási felhatalmazással.

Egyes rendészeti feladatokat ellátók

A korábbi jogi szabályozásban tapasztalt széttagoltságot megszüntetve született meg a rendészetben érintett egyéb szervek, személyek katalógusa, az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az iskolakerülés elleni fellépés lehetőségéről szóló¹³ törvény révén. A jogszabály végre összevontan szabályozza e személyek intézkedéseit, a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös szabályait, a képzést és vizsgáztatást, valamint a panaszmechanizmust. A rendészetinek is nevezett törvény kényszerítő eszköz alkalmazásának jogosultságát biztosítja az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek számára.

Az említett szereplők által foganatosított intézkedésekkel szembeni panasz kivizsgálása a személy- és vagyonőr esetében az SzVMK-hoz, míg a természetvédelmi őr, az erdővédelmi szolgálat tagja, a hegyőr, a hivatásos vadász, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, a halászati őr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr és a mezőőr esetében a rendőrséghez került.¹⁴

Az Möt.v.¹⁵ előbb nevesíti a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között a közreműködést a település közbiztonságának biztosításában. Majd nem sokkal később rögzíti, hogy a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról,

¹² Boda (2019): i. m. 433. Önkormányzati rendészeti szerv címszó.

¹³ 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról.

¹⁴ 2012. évi CXX. törvény 22. §.

¹⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.¹⁶

Fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy az önkormányzati rendészet korlátozott felhatalmazással rendelkezik kényszer alkalmazására a rendőrségénél jelentősen szűkebb jogosítványokkal, feladata a helyi közrend, közbiztonság fenntartásában a bűnmegelőzésben történő aktív közreműködés a helyi közösségek igényeinek figyelembevételével, az önkormányzati vagyon megóvása, illetve a településen élők szubjektív biztonságérzetének javítása. Az Möt. és a rendészeti törvény¹⁷ vonatkozó szabályai azonban csak a működés legelemibb kereteit teremtették meg, többek között sem a finanszírozás, sem az érdekképviselet (országos szervezet), sem az egységes megjelenés és jogalkalmazás, sem az egységes eljárásrend és intézkedéstaktika, de a képzési rendszer sem adott a hatékony működéshez.

Polgárőrség¹⁸

Önkéntes alapon szerveződő olyan társadalmi önvédelmi szervezet, amelynek célja:

- a települések biztonságának erősítése,
- a lakóköznyezetet veszélyeztető bűncselekmények megelőzése,
- a közlekedési balesetek elkerülésének segítése,
- a gyermek- és ifjúságvédelem erősítése, valamint
- az állami feladatokat ellátó szervek munkájának lakossági segítése.

Mára a polgárőrség egy jól szervezett, egységes szemléletű, egyben hazánk messze legnagyobb létszámú társadalmi bűnmegelőzési szervezetévé vált, 2016-ban több mint 2000 egyesületben lévő tagjainak összlétszáma meghaladta a 60 ezer főt.

A polgárőrség

- helyi polgárőr-egyesületekből,
- területi (fővárosi, megyei) polgárőrszövetségekből és
- az Országos Polgárőr Szövetségből áll.

¹⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény 17. § (1) bekezdés.

¹⁷ 2012. évi CXX. törvény.

¹⁸ Boda (2019): i. m. 446. Polgárőrség címszó.

Országos Polgárőr Szövetség (OPSZ)¹⁹

A polgárőrség országos szervezete, önálló jogi személy, amely közhasznú jogállású köztestület. Jogelőd szervezete, az Önvédelmi Szervezetek Országos Szövetsége 1991 áprilisában alakult, jelenlegi elnevezését 1991 novemberében kapta.

A polgárőrség 1991-es megalakulása óta a szervezet jelentősége fokozatosan nőtt, mára a kormányzat és a rendőrség stratégiai partnere lett, tagjainak száma meghaladja a 60 ezer polgárőrt, akik országsszerte több mint 2000 egyesületben tevékenykednek a helyi közbiztonság ügyét szolgálva.

A polgárőrség fő küldetése a bűnmegelőzés ügyének szolgálata, a szubjektív állampolgári biztonságérzet javítása. Az önkéntességen alapuló társadalmi munka komoly segítség a rendészet számára, és egyre több területen számíthat az állam a polgárőrök támogatására. Világosan látszik, hogy a társadalmi bűnmegelőzés legszervezettebb és legnagyobb civil szervezete a polgárőrség. A polgárőrség történetében komoly mérföldkönek tekinthető, hogy önálló jogszabály foglalja össze a polgárőri tevékenység legfontosabb szabályait.²⁰

Globális tendencia, hogy a *magánbiztonsági szolgáltatók szerepe folyamatosan növekszik a rendészet rendszerén belül*. A magánbiztonsági cégek specializálódnak egyes tevékenységfajtákra, hatékony és eredményes támogatást felkínálva az állami szereplők számára. Napjainkban felértékelődik a piaci alapon szerveződő és rugalmas, de joghoz kötötten tevékenykedő magánbiztonsági szektor. Mégis nagyon keveset tudni a magánbiztonsági piacról, pedig Magyarországon nagyságrendileg *90 ezer kiadott személy- és vagyonőri és mintegy 1700 magánnyomozói igazolványt tart nyilván a rendőrség*. A személy- és vagyonvédelmi tevékenységben érintett cégek száma eléri a 3000-et. Azt is látni kell, hogy a növekvő szerep ellenére a terület rendkívül ingoványos, számos anomália teszi szinte kilátástalanná a törvényes és hatékony működést a magánbiztonságban. A személy- és vagyonvédelem, magánnyomozás hatályos szabályozása²¹ ezer sebből vérzik, az SzVMK immár kötelező tagság nélkül alkalmatlan a küldetésének a teljesítésére, nem beszélve a személy- és vagyonvédelmet átható „féllegális” működési megoldásokról.

¹⁹ Boda (2019): i. m. 429. Országos Polgárőr Szövetség (OPSZ) címszó.

²⁰ 2011. évi CLXV. törvény a polgárőri tevékenységről.

²¹ SzVMt.