



Balla Zoltán¹

Az igazgatásrendészet a rendészet pseudo ága

Az állítások

Megerősítve a címben tett állítást kijelenthető: a rendőrség szolgálati ágai közül az igazgatásrendészet – a többivel ellentétben – csak látszólagos, nem igazi rendészeti tevékenységeket valósít meg. Sokkal inkább igazgatásit, adminisztratív, vagyis irodai ügyintézését, amely tartalmában azonosságot mutat a közigazgatás társadalmi rendeltetését betöltő többi bürokratikus, hivatalnoki területtel. Ez a tevékenység pontosan olyan, mint amelyet például a járási hivatalban látnak el. Döntően ügyfeleket kiszolgáló, igazolványt kiállító, regisztratív jellegű, illetve a szabályokat kisebb mértékben megsértőkkel szembeni szankcionáló. A rendőrségnek ez a területe nem érintkezik a biztonság megőrzésével, a veszélyhelyzetek megelőzésével, kezelésével, a közösség rendjének fenntartásával. Az igazgatásrendészeti hatáskörök gyakorlásához nincs szükség legalizált erőszak alkalmazására, egyenruhás állományra. Nincs szükség továbbá kényszerintézkedések bevetésére, rendőri intézkedésekre, titkos eszközök alkalmazására.

Az igazgatásrendészeti szolgálati ágaknak nincs helye a rendőrség szervezetében. Jogköreit minden nehézség nélkül elláthatja a civil szféra, akár a közigazgatás intézményrendszere államigazgatási alrendszerének területi szerveibe integrálódva, akár attól elkülönülve. A jelenlegi igazgatásrendészeti jogköröket ugyanolyan hatékonysággal el tudná látni a közszféra köztisztviselői kara, mint a jelenlegi hivatásos állomány. Vagyis semmi szükség az igazgatásrendészeti hatósági jogkörök realizálásához hivatásos rendőrrre.

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Közjogi és Rendészeti Jogi Tanszék, egyetemi docens.

A bizonyítás

A fenti állításokat két oldalról lehet bizonyítani, nevezetesen:

- a rendészet tartalmának, fogalmának helyes megközelítése, megragadása felől;
- a rendőrség normatív szabályozásának elemzése útján.

Mindkét megközelítés önmagában is elegendő lehet az alaptézis alátámasztására.

A rendészet tartalma

A 20. század végéig a rendészetről, annak törvényszerűségeiről, belső adekvációról, egészen Szamel Lajos, Szikinger István és Finszter Géza megjelenéséig, átfogó, a tárgyat hosszmetzetében bemutató tudományos mű nem jelent meg. A rendészetről – főleg mint ágazati igazgatásról – a közigazgatás jeles tudósai adtak többnyire ugyanolyan meghatározást, amelynek alapját az 1794-es porosz törvénykönyv, az Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten (ALR) 17. cím I. rész 10. szakasza képezte. Az ALR szövege szerint: „A rendészet feladata a köznyugalom, a közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közöséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedések megtétele” (idézi: SALLAI [é. n.]). Ezt a meghatározást használta a 19. század közepén Zsoldos Imre, majd később Kmety Károly, Concha Győző, Tomcsányi Móric, a 20. században Magyary Zoltán, Berényi Sándor, Ficzere Lajos és mások is. Majd ugyanúgy 1990-ben Szamel Lajos, aki elsőként dolgozta fel monografikus alapon a rendészetet. Tanulmányában – a lényegyet tekintve – az ALR meghatározását vette alapul: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul” (SZAMEL 1990, 27.). Elemzésének centrális pontja a közrend és a jogrend összekötése, a közrend sérelme lefedi – ha nem is teljesen – a jogrend sérelmét, ennek közvetítő eleme a közbiztonság. Vagyis Szamel rendészetfelfogása a majd 200 éves porosz alapokon nyugvó közrend/közbiztonság duális megközelítést tükrözte. A rendészet tudományos rendszerré fejlődésben elvülhetetlen érdeme a közrend privilegizálása, illetve a tárgykör kérdéseinek sokoldalú egységbe foglalása. A rendészet veszélyelhárító funkciójának szameli megközelítése egyértelműen előremutató volt.

A szameli megközelítés egyik legkarakteresebb cáfolatát Szikinger István adta egy 1998-as publikációjában: „[a] Szamel Lajos és más szerzők közrendnek nevezett kategóriája lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzák a védelmi célú hatalmi beavatkozás lehetőségét” (SZIKINGER 1998, 88.). Szikinger nem ad rendészeti fogalmat,



annak lényegét inkább alkotmányos megközelítésben elemzi. És pontosan ez az, ami új az addigi rendészetfelfogásban. Másrészt ő volt az első tudós, aki elhatárolódott az 1991–1992-ben (Parádi Józseftől és Opál Sándortól) megjelent, és az addigi „rendészet” kifejezést felváltani kívánó „rendvédelem” kifejezéstől. Levezette, hogy a rendvédelem „a hatályos jog alapján és azzal összhangban nem alkalmazható az állami tevékenység valamely részének tartalmi megragadására” (SZIKINGER 1998, 96.). (Jelen tanulmánynak nem célja a rendészet/rendvédelem kifejezések dogmatikai elemzése, annyit azonban szükséges rögzíteni, hogy a rendésztudomány mai művelői között talán egyetlen más kérdésben sem volt olyan mértékű azonosság, mint a rendvédelem szóhasználat elvetésében.)

Finszter Géza – aki szintén elutasította a rendvédelem kifejezést (FINSZTER 2003, 61.) – a rendészet alatt az állam szerveinek azon hatósági tevékenységét érti, amely a közrend, a közbiztonság megóvására szolgál azokkal szemben, akik azt veszélyeztetik (FINSZTER 2013, 15.). A meghatározás eddig harmonizál az ALR-rel, illetve a szameli tézissel. Rendésztudományi szempontból a fejlődésnek jelentős lendületet adó újdonság a fenti fogalom magyarázatában rejlik. Finszter kifejti, hogy a rendészet működésének három konjunktív feltétele van:

- jogrend;
- állami erőszak;
- a veszélyek elhárítása hatósági monopóliuma (FINSZTER 2013, 15.).

Summázva: a rendészet nem létezhet jogállami keretek között érvényesíthető erőszakmonopólium nélkül.

Mint látható tehát, a rendészet által védett jogi tárgy az ALR-től kezdődően (a lekopott „köznyugalom” után) a közrend és a közbiztonság. Nélkülözhetetlen kulcsfogalomként (FINSZTER 2018, 51.) használják a tárgykör kutatói, mivel „a társadalmak közösségi szükségleteinek leírására alkalmasak” (FINSZTER 2018, 51.). A probléma az, hogy egyik kifejezésnek sincs egyetlen korábbi vagy hatályos jogszabályban sem értelmezése, sem törvényi magyarázata.² A közrend és közbiztonság egyéni magyarázatát tisztán elméleti, elvont megközelítésben tulajdonképpen főleg és elsősorban Szamel adta meg, amit aztán mások vagy kritika nélkül átvettek vagy csupán idézték. Ez természetesen semmit nem von le a neves professzor szellemi termékének értékéből, és a további tudományos jellegű gondolkodáshoz is alapul szolgált. Az egyes kifejezések – 226 éve történő – használata azonban talán felvetheti az egzaktabb,

² Az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában kifejti, hogy a közbiztonság a közrendhez képest tartalmilag többértelműbb kategória, a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme és inkább alkotmányos cél és érdek, alkotmányos értéktartalommal rendelkezik. Vagyis az AB a közbiztonság kifejezést preferálta.

egyértelműbb rendészeti jogi tárgyköri meghatározást, a közrenddel és közbiztonsággal szinkronban levő, de világosabb szóhasználatot. Jelen tanulmány szerzője ezt a kifejezést a *biztonság* szóban látja.

A rendészet művelői között általános konszenzus övezi azt a tényállítást, amely szerint a rendészet a közigazgatás része. A társadalmat átfogó és működtető közigazgatás számos igazgatási ágazatra osztható. Ezek az ágazatok tárgyak és az azt realizáló eszközrendszerünkben különböztethetők meg egymástól. Ahány igazgatás, annyi igazgatási tárgy és az annak megfelelő eszközrendszer. Így például az építési igazgatás tárgya többek között a településrendezés és -fejlesztés, az építési tevékenység előírásainak kialakítása, az építmények kivitelezése. Eszköze például az építésügyi hatósági tevékenység, az építkezések terv szerinti ellenőrzése, a szakmai kamarák működtetése. Az egészségügyi igazgatás tárgya többek között a járványmegelőzés, a betegellátás, a gyógyítás, gyógyszerellátás, eszköze például a kórházak és más egészségügyi intézmények működtetése, járvány esetén a karantén elrendelése, a lakosság ellátása védőoltással.

Ebben a logikában a rendészet tárgya a biztonság, a társadalom biztonságának fenntartása, míg a tárgyhoz rendelt eszközrendszere:

- a rendészeti intézkedések;
- kényszerintézkedések;
- titkos eszközök alkalmazása.

Egyetlen más közigazgatási ágazat sem jellemezhető ezzel a tárggyal és ezekkel az eszközökkel, vagyis a rendészetet a többi igazgatási területtől ezek különböztetik meg.

A rendészet tárgyának, a biztonságának az elemzése nem tűnik bonyolult feladatnak. Természetesen a köz, az emberi közösség biztonságáról van szó. A (köz)biztonságot nem lehet – főleg napjainkban – egyetlen, akár többszörösen összetett mondattal sem körülírni. Ugyanakkor meglehetősen széles sávban értelmezhető, egyebek mellett a következő szavakhoz kapcsolható: katonai, közlekedési, élelmiszer-, informatikai, szociális, környezeti, energetikai, ökológiai, lét- stb. A mi értelmezésünkben a (köz)biztonság egy olyan relatíve stabil állapot, amelynek társadalmi viszonylagos statikusságát a veszélyhelyzetek elhárításának, megelőzésének rendészeti eszközrendszere (annak dinamizmusa) garantálja.

A (köz)biztonság fenntartását, a veszélyhelyzetek megelőzését, elhárítását azok a rendészeti intézkedések (például: igazoltatás, elfogás, előállítás, elővezetés) és kényszerintézkedések (például: őrizetbe vétel, testi erő alkalmazása, lőfegyverhasználat), illetve titkos eszközök (például: telefonlehallgatás, titkos kutatás) jogszerű használata biztosítja a rendészeti szervek számára, amelyeket egyetlen más igazgatási ágazatban sem lehet így, ebben a hármas alrendszerben használni.



A tárgy és az eszközök triászának együttes, konjunktív rendszere adja meg a rendészet tartalmát, társadalmi rendeltetését.

Ha a fenti dogmatikai megközelítést elfogadjuk, akkor a rendészet olyan közigazgatási tevékenység, amely az erőszak-monopólium birtokában a társadalom biztonsági igazgatását látja el – sajátos intézkedések, kényszerintézkedések és titkos eszközök alkalmazásával.

Ehhez még annyi megjegyzés tehető, hogy a rendészet által alkalmazható intézkedések, kényszerintézkedések, titkos eszközök az erőszak monopóliumának birtokában csak szigorú jogi keretek között alkalmazhatók. „A rendészet de facto működése akkor lesz alkotmányosan elfogadható, ha cselekvése is megfelel az alapjog-korlátozási teszt kritériumainak, vagyis kizárólag akkor alkalmazhat jogkorlátozó intézkedést, ha az a közbiztonság megóvását vagy helyreállítását szolgálja. Kizárólag az az intézkedés fogadható el, amely az előbbi követelménynek megfelel” (TIHANYI 2019, 108.).

A fentiekhez kiegészítő gondolatként hozzátehető, hogy a rendkívüli jogi rendben erősen rendészetközeli tevékenységet lát el a katonai rendészet is. „Ilyen, amikor a katonai szerv nemzetvédelmi érdekből helyszínt biztosít, [...] lezár közterületet” (EPERJES–HAUTZINGER 2008, 157.) Ezzel együtt mégsem mondható a katonai igazgatás alapvetően rendészetinek. A fenti abnormal jogi rend kifejezésre tekintettel „normál viszonyok között a fegyveres erők nem végeznek rendészeti tevékenységet” (BUZÁS 2018, 32.).

Az igazgatásrendészet normatív szabályozása

Az igazgatásrendészet normatív szabályozása a rendészet tárgyához – a (köz)biztonság védelméhez – közvetlenül egyetlen hatáskört sem csatol. Az állítás levezetéséhez az Alaptörvényből kell kiindulni, amely a 46. cikkében az igazgatásrendészetet magában foglaló rendőrségnek alapfeladatává teszi a bűnüldözést és a közrend, közbiztonság, valamint az államhatár védelmét. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény nevezett cikkének megfogalmazója hűen követte az ALR több mint 200 éves rendészeti megközelítését a „közrend, közbiztonság” védelme tekintetében. Arra nincs különösebb magyarázat, hogy a közrend, közbiztonsághoz képest, amely kifejezések tartalmukban magukban foglalják a bűncselekmények megakadályozását, felderítését, a határvédelmet, miért kellett ez utóbbiakat külön is nevesíteni. De ha már a rendőrség alapvető feladatává tette a bűnüldözést, határrendészetet, akkor miért nem nevesíti ugyanígy alapfeladatásként a rendőrség egyébként leginkább az előzőekhez hasonló jelentős feladatát, a közlekedésrendészetet vagy a terrorelhárítást? De az Alaptörvény adós maradt a közrend, közbiztonság tartalmi meghatározásaival, értelmezésével, a két

kategória egymáshoz való viszonyának magyarázatával. Az elmélet számára így egyetlen igazodási pont marad, mégpedig a 2. lábjegyzetben körülírt 13/2001. (V. 14.) AB határozat „közbiztonság” kifejezésének indokolhatóbb használata, a „közrend” szóhasználat háttérbe helyezése mellett.

Az Alaptörvény rendőrségi részvételt ír elő a jogellenes bevándorlás megakadályozása tárgyában is. Míg a fent nevesített jogkörök „alapvető feladat”-okat képeznek, addig a tiltott bevándorlás elleni fellépésben a rendőrséget csak részvételi kötelezettség terheli. Nehéz kritika nélkül értelmezni ezt a megközelítést, főleg annak tükrében, hogy a jogellenes bevándorlás elleni fellépés, az idegenrendészeti és a menekültügyi hatáskörök gyakorlása 2020. július 1-jétől alapvető rendőri feladat.

Az Alaptörvény rendelkezéseinek kissé zavaros rendészeti/rendőrségi feladatmeghatározását folytatja a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény. Az 1. § (1) bekezdése szerint a rendőrség alaptörvényi feladatai mellett további feladata:

- a határforgalom ellenőrzése;
- a terrorizmus elleni fellépés;
- a rendőrségi törvény szerinti meghatározásban a bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés;
- a bűncselekményekből származó vagyon visszaszerzése;
- és az idegenjogi, menekültügyi rendészet.

Nehezen értelmezhető a jogalkotói akarat „a határforgalom ellenőrzése” feladat külön kiemelésékor arra tekintettel, hogy az Alaptörvényben nevezett „államhatár rendjének védelme” rendőri alapfeladat logikailag magában foglalja a határforgalom ellenőrzését is. Az államhatár rendjét nem lehet ugyanis védeni a határon bonyolódó forgalom ellenőrzése nélkül...

Ugyanígy fölöslegesnek tűnik „a bűncselekményekből származó vagyon visszaszerzése” feladat kijelölés is. Természetesen velejárója ugyanis a bűnfelderítésnek mondjuk az elsikkasztott pénz visszaszerzése (ha ennek hatékonysága egyébként rendkívül szerény is), az elloptott értékek lefoglalása és a károsulthoz történő visszajuttatása. Másrészt kérdés, hogy ha már a törvény szövegezője ezt kiemelt feladatnak nevesítette, vajon miért nem tette ezt például a fiatalok sérelmére elkövetett bűnözés visszaszorítása tárgyában. De lehetne még számos példát sorolni.

A feladat Alap- és Rendőrségi törvényi meghatározásai kissé furcsa képét viszonylag egyszerűen lehetne rendbe tenni. Például úgy, hogy az Alaptörvény 46. cikke a rendőrség alapfeladatául a közbiztonság védelmét határozná meg, amit aztán a Rendőrségi törvény – a feladat alaptörvényi utalása után – az egyes tételes hatáskörök, jogkörök felsorolásával töltene ki tartalommal.

Ennek a tételes felsorolásnak az alapját a jelenleg hatályos rendőrségi törvény 2. §-ának 20 konkrét hatásköri listája adhatná. Ebben viszont – a rendészet



tárgya ([köz]biztonság) és a rendészet eszközrendszere (az erőszak-monopólium birtokában az intézkedések, kényszerintézkedések, titkos eszközök alkalmazása) tekintetében – egyetlen igazgatásrendészeti jogkör sincs! A rendőrségi szolgálati szabályzatról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 3. § (2) bekezdése 10 szolgálati ágat nevesít, amelyből kettőnek közvetlenül semmi köze a rendészet fenti tartalmához. Nevezetesen a kommunikációs és az igazgatásrendészeti ágaknak.

A hatásköri felhatalmazás tételes rendészeti hatáskört ad a többi szolgálati ágaknak, míg a fenti kettőnek egyet sem. Így például a bünyügyi és a belső bűnmegelőzési, illetve a terrorelhárítási ágak titkos eszközökkel, intézkedésekkel, kényszerintézkedések alkalmazásával derítik fel a bűnt, a közrendvédelmi, közlekedésrendészeti, határrendészeti, objektumvédelmi és az idegenrendészeti szolgálati ágak az intézkedések, kényszerintézkedések gazdag tárházával rendelkeznek ágazati feladataik ellátása során.

Nem így az igazgatásrendészet (a tanulmány célja szempontjából irreleváns a kommunikációs terület). Az igazgatásrendészetet a rendőrségi törvény alapján két alrendszerre oszthatjuk:

- szabálysértésre és
- általános közigazgatási hatósági jogalkalmazására.

A szabálysértési alrendszer általános szabálysértési hatóságként jár el a 2012. évi II. törvény szerint. 2020. március 1-től az eddig meglévő rendőrségi elbírálási szabálysértésekhez átkerült a kormányhivatalok által eddig kezelt harmincegynéhány tényállás. Vagyis eddig a rendőrségen kívül láttak el, méghozzá társadalmi problémák nélkül, kellő szakszerűséggel, számos szabálysértést. Kérdés, hogy mi volt az oka ennek az átszervezésnek, másrészt miért nem az eddigi rendőrségi szabálysértéseket integrálták a civil szférába... Kellő bizonyossággal kijelenthető, hogy a rendőrségi szabálysértési jogkör bővítésének nem a közbiztonság rossz állapota vagy a civil szféra nem kellő szakértelme volt az oka. Sokkal inkább kormányzati humánpolitikai célok teljesítése, esetleg szervezeti racionalizálás.

Az igazgatásrendészet másik alrendszere az általános közigazgatási hatósági jogalkalmazási terület. Ennek elemei:

- a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatok (idetartozik jellemzően például a vadászfegyver megszerzési, tartási engedélyezési, a szilveszteri pirotechnikai termékek forgalmazásának engedélyezési, az atomenergiái szakhatósági engedélyezési, a megkülönböztető és figyelmeztető jelzések engedélyezési közigazgatási hatósági eljárások);
- eljár a személyi és vagyonvédelmi hatósági igazolványok kiállításában;
- részfeladatot lát el a pszichotróp termékek felhasználásának eljárásában.

Ezek a fent sorolt hatáskörök kivétel nélkül gyakorolhatók lennének a rendőrségen kívüli hatóságoknál. A nevezett jogkörök nem kapcsolódnak a (köz)biztonság fenntartásához, a jogkörök gyakorlása során nincs szükség intézkedésre, kényszerintézkedésre, titkos eszközök alkalmazására.

Összegzésül megállapítható, hogy újraszabályozást kíván a rendőrség feladata, a szolgálati ágak meghatározása, amelyek között nincs helye az igazgatásrendészetnek. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy nincs szükség ezen hatáskörök gyakorlására, de ennek terepe a rendőrségen kívül keresendő.

Irodalomjegyzék

- BUZÁS Gábor (2018): Rendészet – katonai rendészet. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6. évf. 2. sz. 25–50.
- EPERJES Krisztián – HAUTZINGER Zoltán (2008): A katonai rendészet. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 9. köt. (Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” c. tudományos konferenciáról.) 155–163.
- FINSZTER Géza (2003): *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- FINSZTER Géza (2013): *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest, NKE.
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus.
- SALLAI János (é. n.): *A magyar rendészet története*. (Kézirat.)
- SZAMEL Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- SZIKINGER István (1998): *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík.
- TIHANYI Miklós (2019): Hajléktalanság az alkotmányos rendészet tükrében. *Belügyi Szemle*, 67. évf. 6. sz. 100–112. DOI: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.6.7>