



Christián László¹

Rendészet, közigazgatás, büntetőjog

Rövid tanulmányommal Blaskó Béla nyá. rendőr vezérőrnagy urat szeretném köszönteneni 70. születésnapja alkalmából. Kezdő tanársegéd koromban megközelíthetetlennek és félelmetes hírével megegyezően szigorú embernek tűnt. Ezek az érzéseim akkor oszlottak el, amikor egy-egy oktatói értekezlet előtt, közben és után rendkívül szellemes és humoros megjegyzéseivel a legfeszültebb hangulatot is képes volt oldani. Most, hogy állandóan nyitott ajtaján rendszerint betérek néhány jó szóra, már tudom, hogy a félelmetes tábornok egy mindig naprakész, felkészült, kivételesen jó humorú, őszinte, segítőkész Kolléga, aki a bizalmába fogadott, és akinek a tanácsait nagyra tartom és megfogadom. Rédey Miklós, rendőrtudós 1916-ban megjelent, A rendőri szolgálat vezérfonala című könyvében úgy vélte, a jó rendőrnek elsősorban kifogástalan embernek kell lennie. A hivatástudat belülről jön, lehet fejleszteni, de alapjaiban kialakítani szinte lehetetlen. A könyvét a jó rendőr 10 parancsolatával zárta, amelynek 10. pontja így szól: Légy talpig ember!

Blaskó Béla született rendőr, kiváló tanár, kiemelkedő tudós és talpig ember, mi több, szellemes úriember!

A rendészettudomány keresztbe fekvő jogág (BODA et al. 2016, 14.), ezért természetesen tekinthetjük, hogy a különböző jogágakkal közös metszéspontok alakultak ki. Jelen tanulmány néhány olyan metszéspontra fókuszál, amely – a szerző reményei szerint – az ünnepelt érdeklődési körébe tartozik. Ennek ékes bizonyítéka Blaskó tábornok gazdag munkásságának több kiváló és témába vágó tanulmánya. A metszéspont a büntetőjog, közigazgatási jog és a rendészet hármásának találkozása. Ez számos izgalmas kérdést, elméleti dilemmát is felvet az érdeklődő számára.

„A rendészettudományt nem lehet a közigazgatás és a bűnügyi tudományok, különösen a jogtudomány tárgyától való merev elhatárolással definiálni. A rendészettudományt transzdiszciplináris módon, a közigazgatás tudományra és bűnügyi tudományokra nyitottan kell kezelni” – állapítja meg találó

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, oktatási rektorhelyettes, Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék, tanszékvezető egyetemi docens; r. ezredes.

módon Kis Norbert. A transzdiszciplináris módszer újdonsága, hogy a komplex problémamegoldás érdekében átlép az adott diszciplína keretein, módszerein és az azok által generált korlátokon (Kis 2015, 85–87).

A büntetőjog-tudomány a társadalomtudományok, ezen belül a bűnügyi tudományok közé tartozó önálló tudományág, hiszen rendelkezik az alapvető ismérvekkel, vagyis saját kutatási tárgya, területe és módszere van. A büntetőjog és a büntetőjog-tudomány közé nem tehetünk egyenlőségelet – előbbi a büntető jogszabályok összességét jelenti, utóbbi a büntetőjoggal kapcsolatos tudományosan igazolható elméleti, dogmatikai ismeretek, nézetek rendszere. A kettő között nyilvánvalóan szoros összefüggések vannak és kölcsönhatásban léteznek, hatással vannak egymásra. A büntetőjog szerepe nem a társadalmi életviszonyok szabályozása, elsődleges küldetése az ember közösségi együttélésének oltalma (BLASKÓ 2015, 37–38.).

Osztom azt a többségi álláspontot, hogy a rendészet a közigazgatás része, küldetése az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak és alapvető értékeinek oltalmazása az ezeket sértő, veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása révén, akár legitim fizikai erőszak alkalmazásával. Az állami erőszak-monopólium azonban a 21. században több okból kifolyólag is újraértelmezésre szorul. Ennek egyik kézenfekvő magyarázata, hogy a biztonság megteremtése egyre komplexebb feladat, amely csak társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető. Ebben a küldetésben – a rendvédelmi szervek és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett – fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások és a civil önvédelmi szervezetek is (CHRISTIÁN 2018, 1.).

Az említett állami erőszak-monopólium alól a jogalkotó is számos kivétellel felhatalmazást enged, így a rendőrség, a rendvédelmi szervek és a rendvédelmi feladatokat ellátók mellett sok egyéb rendészeti szervezet gyakorolhatja, szigorúan a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén. Ezen esetkörök kiváló gyűjteményét adja Blaskó professzor, kiemelve az egyes rendészeti feladatokat ellátók, fegyveres biztonsági őrök, polgárőrök, közterület-felügyelők egyedi jogosítványait (BLASKÓ 2015, 43–44.). Más megfogalmazásban az állam által gyakorolt legitim erőszak-monopólium eleve nem kizárólag a fegyveres rendvédelmi és honvédelmi szervek által gyakorolható, hanem az állami legitim erőszak-monopólium gyakorlója alatt egyformán kell érteni minden olyan szervezetet vagy személyt, akit a jogalkotó törvényben jogakarat kikényszerítésére felhatalmazott.

Itt kívánom megjegyezni, hogy az ünnepeelt munkásságának sokszínűségét és szakmai elhivatottságát jellemzi, hogy büntetőjogi kutatásai és írásai mellett számos, rendészethez kötődő szervezet tevékenységét felkarolva készített tansegédletet vagy éppen módszertani útmutatót, egyebek mellett vagyonörök vagy éppen polgárőrök számára (BLASKÓ 1995 és BLASKÓ 1997). Erőfeszítései-

vel, meggyőződésem szerint, érdemben hozzájárult az 1990-es években az útját kereső személy- és vagyonvédelmi ágazat, valamint az 1991-ben megalapított Polgárőrség megerősödéséhez.

A rendészet kölcsönhatása a büntetőjoggal kimutatható, világít rá Finszter Géza. Hiszen ha a jogalkotó szerint valamely emberi magatartás társadalomra veszélyességének súlya indokolja, akkor az állam büntetőpolitikai elveinek mentén a jogalkotás hozzálát az adott magatartás büntetendővé nyilvánításához szükséges intézkedésekhez (FINSZTER 2002, 14.).

Egy másik izgalmas metszéspontról, a magánbiztonság és a rendészettudomány találkozásáról is érdemes szót ejteni. Mészáros Bence arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendőrség elsősorban *post factum* lép fel a közbiztonság érdekében, míg a magánbiztonság a megelőzésre helyezi a hangsúlyt (MÉSZÁROS 2017, 382.). A magánbiztonság tehermentesítő szerepére utal jelen tanulmány szerzője, amikor komplementer rendészetről ír hivatkozott tanulmányában (CHRISTIÁN 2018, 1.).

A társadalmi jelenségek törvényszerűségeinek feltárása, konkrétan a rendészeti igazgatás törvényszerűségeinek megismerése a közigazgatás vizsgálódási körébe tartozott az elmúlt két évszázadban. *A közigazgatás maga a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, amelynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja, mégpedig az állami közhatalom (imperium) birtokában végzett döntéselőkészítés, döntés, döntésvégrehajtás és ellenőrzés során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és jogalkotásban való közreműködés által* (PATYI – VARGA Zs. 2012, 56.).

A közigazgatási jogalkalmazás egyik meghatározó vetülete a szankcionálás. Az önálló közigazgatási jogi szankciórendszer kialakulása a büntetőjog fejlődéséhez kapcsolható, és a büntetőjogból eredeztethető. Az önálló közigazgatási szankciórendszer a büntetőjogi szankciórendszerből vált le. A szétválás kezdete az 1878–1879-es büntetőjogi kodifikációhoz köthető, ugyanis az 1878. évi V. törvénycikk a Büntető Törvénykönyvről (Csemegi-kódex) és az 1879. évi XL. törvénycikk a kihágásokról (Kbtk.) megteremtette a trichotomikus büntetőjog dogmatikáját, és kijelölte annak határait. A kihágási büntetőjog területére eső tényállásokra az elmélet és a joggyakorlat is a „közigazgatási büntetőjog” *terminus technicust* alkalmazta. A kihágási büntetőjog és a közigazgatási jogi szankciók egymás mellett élése jellemezte a közigazgatási jogérvényesítést 1953-ig, ekkor szovjet mintára bevezették a magyar jogba a szabálysértést mint önálló államigazgatási jogellenességi formát, majd 1955-ben minden kihágási tényállást szabálysértésnek vagy büntettnek minősítettek át, és ezzel megszűnt a közigazgatási büntetőjog a magyar jogban. Ezután az államigazgatási szankciók és a szabálysértés párhuzamossága volt megfigyelhető, majd a rendszerváltás után a szabálysértés súlytalanabbá válása mellett robbanásszerűen megsokszorozódtak, sőt előtérbe kerültek az objektív alapú bírságok (NAGY 2019, 1–2.). Rendszer-

tanilag egyre inkább elterjedt az a megközelítés, hogy a közigazgatás büntetőhatalma a közigazgatási jog érvényesítésének egy olyan nagy halmaza, amelyet az angolszász szóhasználat *law enforcement*-nek nevez. A komplex megközelítés alapján a közigazgatási jogérvényesítésnek három alkotórésze van a magyar rendszerben. Az egyik alkotórész az úgynevezett szabálysértési jog rendészeti/rendőrségi része. A másik elem a kormányhivatalok, amelyek magukba integrálva a szakigazgatási szerveket, összefogják a szabálysértési hatásköröket. (Meg kell jegyezni, hogy ez a 2020 márciusától hatályba lépett módosítások miatt már nem így van.) A harmadik, legnagyobb összetevő pedig az ágazati büntetések köre (FEJES 2014, 233. Kis Norbert – *A közigazgatási jog és a szabálysértési jog alapkérdései* című – előadása alapján).

A közigazgatási büntetőjogi iskola az 1980-as években jelent meg újra markánsan a magyar jogirodalomban, a szabálysértési jog elméletének és gyakorlatának kritikájaként. A kutatók arra kerestek választ, hogy ténylegesen mennyi a büntetőjogi elem a szabálysértési jogban (lásd: KIS 2006). A közigazgatási jogi szankciókat mint rendszert elemzi Nagy Marianna. Vizsgálatának fő iránya, hogy mi jellemzi a folyamatosan differenciálódó szankció típusokat, és azok hogyan alkotnak rendszert, hogyan kapcsolódnak más jogágakhoz és milyen funkciókat töltenek be a közigazgatási jogérvényesítésben (lásd: NAGY 2000).

A közigazgatási jogi norma, úgy, mint a norma általában, az állam által alkotott, önmagában értelmes magatartási szabály, részei a tényállás és a jogkövetkezmény. Amennyiben a jogkövetkezmény hátrányt helyez kilátásba, akkor szankcióról beszélhetünk. A szankciójellegű jogkövetkezmény a közigazgatásban azonban nem tekinthető általánosnak, hiszen a közigazgatási jog egyes szabályozási területei nem igényelnek szankciót. A közigazgatási jogi szankció további jellemzője, hogy az mindig joghátrány, és feltétele a jogellenesség. A közigazgatási szankció a közigazgatás-ellenes, azaz a közigazgatás működését zavaró vagy akadályozó magatartással szembeni joghátrány. Két típusa: a közigazgatási anyagi jogi szankció (anyagi jogi jogsértéssel szemben, ügydöntő határozatban testesül meg) és az egyéb közigazgatási szankciók (eljárási kényszerintézkedés, helyszíni rendészeti típusú intézkedés, mulasztási bírság, rendbírság, késedelmi pótlék stb.) A közigazgatási büntetőjog tehát azon normák összessége, amelyek a közigazgatási szervek hatáskörébe adott büntető szankciók alkalmazásának feltételeit határozzák meg (KIS–NAGY 2007, 8–12.). A közigazgatási jogi szankciórendszer azonban rendkívül heterogén, sokrétű, ezért annak áttekintése is izgalmas kihívás lehetne.

Érdeemes megvizsgálni, hogy az önkormányzatok miként élnek a jogalkotó által számukra biztosított szankcionálási felhatalmazással. Az önkormányzatok kizárólag közigazgatási jogi szankciórendszer alkalmazásával jogosultak élni, amelynek alapját vagy az önkormányzatok még megmaradó hatósági eljárásaira

irányadó ágazati jogszabályok biztosítják, vagy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 142/C. §-a, amely lehetővé teszi diszkrecionális jogkörben történő jogalkotásukat a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartások és azok elmulasztása esetén alkalmazandó jogkövetkezmények tárgyában, amelyhez szankciók is társulnak.

Ezen túl, az önkormányzatok által rendeletben szabályozott normatív előírások megsértése esetén, szankcionálásra az önkormányzatok által létrehozott és fenntartott rendészeti szervezetek és személyek útján van lehetőség.

Az önkormányzati rendészet jelenti egyrészt a közbiztonság helyi megteremtésében való közreműködés feladatait, kötelezettségeit, kapcsolódó cselekvési lehetőségeit, kereteit megjelenítő helyi önkormányzati tevékenységet. Másrészt jelenti a helyi önkormányzati alapítású, fenntartású szervezetet, a jogszabályban rögzített, a rendőrségénél korlátozottabb kényszeralkalmazási felhatalmazással (BODA 2019, 433.). Az egyes önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek által alkalmazható szankciórendszer kizárólag kétirányú, szabálysértési hatósági jogosítványok gyakorlásának lehetősége nélkül alkalmazható szóbeli figyelmeztetés, helyszíni bírság és feljelentés. Ezen intézkedések alkalmazhatók a szabálysértési törvény azon tényállásai esetében, ahol a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr vagy például a mezőőr helyszíni bírság kiszabására jogosult személyként nevesítve van. Érdekességképpen az alábbiakban felsorolom, hogy a közterület-felügyelő a helyszínen mely szabálysértések esetében jogosult bírságot kiszabni: tulajdon elleni szabálysértés, polgári felhasználású robbanóanyaggal és pirotechnikai termékkel kapcsolatos szabálysértés; koldulás; tiltott szerencsejáték; közerkölcs megsértése; veszélyeztetés kutyával; csendháborítás; köztisztasági szabálysértés; veszélyeztetés tárgyak elhelyezésével, eldobásával; szeszital-árusítás, -kiszolgálás és -fogyasztás tilalmának megszegése; jogosulatlan közterületi értékesítés; jégen tartózkodás szabályainak megszegése; tiltott fürdés; személyazonosság igazolásával kapcsolatos kötelességek megszegése; közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése. Közigazgatási jogi ágon hatósági jogosítványok gyakorlásának keretében alkalmazható figyelmeztetés, közigazgatási bírság vagy kezdeményezhető közigazgatási hatósági eljárás. Kivételes esetben közigazgatási hatósági eljárás lefolytatására is van jogszabályi felhatalmazás, amelynek eredményeként közigazgatási pénzbírság is kiszabható. Ez utóbbira példa a településkép-védelmi törvényben foglalt településképi bírság kiszabási jogosultság, amely a közterület-felügyeletet jelöli ki eljáró hatóságként az engedély nélküli plakátkihelyezéssel kapcsolatos eljárás lefolytatására.

A szankcionálás terén persze számtalan gyakorlati anomália érhető tetten, amelyek egy része a decentralizált önkormányzati rendszer mellékhatásaként

is értelmezhető. Ilyen például a fővárosi kerületi önkormányzatok képviselő-testületeinek a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről való rendeletalkotási jogosultsága, amelyet az Mötv. biztosít, és csak a kerületek egy része élt e lehetőséggel. A tényállások meghatározásának egy gátja volt: nem lehetett a helyi rendeleti szabályozás körébe vonni azon cselekményeket, amelyek szabálysértést vagy bűncselekményt valósítanak meg. Azok a nemkívánatos magatartások, amelyek nem estek ebbe a körbe, a fent említett jogalapon kriminalizálhatók voltak. Így valósulhatott meg egy olyan ellentmondásos helyzet, hogy amit Budapest egyik kerületében szabad, azt egy másik kerületében tilos. Szélsőségesebb esetben, amit az utca egyik oldalán megtehetünk, azt a másik oldalon vagy egy sarokkal odébb szankcionálja a közterület-felügyelő. Ez az állampolgároknak, akik jellemzően nem kizárólag egy kerületen belül fordulnak meg, okkal kelti a bizonytalanság érzését (KARDOS 2018, 111.). További példa az elmúlt években heves vitákat kiváltó, a közterület-felügyelet körűl a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések technikai eszköz igénybevételével történő szankcionálása. Nem is beszélve a főváros és a kerületek közötti illetékességi problémákból fakadó szankcionálási kérdésekről, amelyek említését fontosnak tartjuk, de kifejtésük terjedelmi okokból nem lehetséges (CHRISTIÁN–HERMANN 2018, 64–67.). Az önkormányzati rendszet megítélésének negatív attitűdje főként a kerék-bilincselő, bírságot tevénységéből eredeztethető. Ezzel függ össze az is, hogy média alapvetően negatív színben tünteti fel az önkormányzati rendszetet. Persze nehéz dolga van az önkormányzati rendszeteknek, amikor el akarják fogadtatni a társadalommal a tevékenységüket, hiszen számos olyan feladatot kell ellátniuk, amely az állampolgárokat korlátozza, szankcionálja (BACSÁRDI–CHRISTIÁN 2019, 68–70.).

A terjedelem adta lehetőségek között néhány általam érdekesnek ítélt metszéspontot villantottam fel, a teljesség messzemenő igénye nélkül, a rendszet, közigazgatás és büntetőjog háromszögéből. Őszintén kívánom, hogy az ünnepelt, Blaskó Professzor ajtaja sokáig nyitva álljon, hogy oda betérve a tőle megszokott derűs hangulatban szót váltsunk a szakmáról, az egyetemről és az életről.

Isten éltesen jó egészségben Táborkodj Úr!



Irodalomjegyzék

- BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László (2019): Az önkormányzati rendészet társadalmi megítélése a nyomtatott sajtóban. *Belügyi Szemle*, 67. évf. 5. sz. 50–70. DOI: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.5.4>
- BLASKÓ Béla (1995): *Mit kell tudni a személy- és vagyoni vizsgán?* Budapest, RTF.
- BLASKÓ Béla (1997): *Módszertani kézikönyv polgárőrök számára*. Budapest, Országos Polgárőr Szövetség.
- BLASKÓ Béla (2015): Közigazgatás – rendészeti igazgatás – büntetőjog. *Magyar Rendészet*, 15. évf. 4. sz. 37–55.
- BLASKÓ Béla – FANTOLY Zsanett (2015): Rendészet a büntetőjog tükrében: Szamel Lajos munkássága alapján. *Belügyi Szemle*, 63. évf. 12. sz. 32–48.
- BODA József – FINSZTER Géza – IMRE Miklós – KEREZSI Klára – KOVÁCS Gábor – SALLAI János (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf. 17. sz. 1–24.
- CHRISTIÁN László – HERMANN Gábor (2018): Önkormányzati rendészet – közterület-felügyelet – gyakorlati problémái a főváros kétszintű igazgatásából adódóan, valamint az önkormányzati rendészet jövőjét meghatározó problémák tágabb aspektusai és azokra adott megoldási javaslatok. *Magyar Rendészet*, 18. évf. 4. sz. 61–90.
- CHRISTIÁN László (2018): Rendészeti szervek. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 12.)
- BODA József szerk. (2019): *Rendészettudományi Szaklexikon*. Budapest, Dialóg Campus.
- FINSZTER Géza (2002): A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 1. köt. 13–26.
- FEJES Zsuzsanna (2014): Közigazgatás – büntetőjog – igazságszolgáltatás. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 231–237.
- KARDOS Pál (2018): A főváros kétszintű önkormányzati rendszeréből eredő problémák az önkormányzati rendészeti feladatellátást érintően a kerületek szemszögéből, *Magyar Rendészet*, 18. évf. 4. sz. 105–125.
- KIS Norbert (2006): „Megérett az idő, arra, hogy a közigazgatási büntetőjogot megcsináljuk!” In MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat.
- KIS Norbert – NAGY Marianna (2007): *Európai közigazgatási büntetőjog*. Budapest, HVG-Orac.
- KIS Norbert (2015): „Metszéspontok” – rendészettudomány, bűnügyi tudományok, közigazgatástudomány és transzdiszciplinaritás. *Magyar Rendészet*, 15. évf. 4. sz. 85–92.
- MÉSZÁROS Bence (2017): A magánbiztonság és a rendészettudomány kapcsolódási pontjai. In BODA József – FELKAI László – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére. Liber amicorum in honorem Friderici Janza septuagenarii*. Budapest, Dialóg Campus.
- NAGY Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris.
- NAGY Marianna (2019): „A közigazgatás szankciórendszere” In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/la-kozigazgatas-szankciorendszer> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 12.)
- PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest, Dialóg Campus.
- RÉDEY Miklós (1916): *A rendőrségi szolgálat vezérfonala*. Budapest, Pátria.