

Ünnepi tanulmányok a 70 éves  
BALLA ZOLTÁN  
tiszteletére



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ



ÜNNEPI TANULMÁNYOK  
A 70 ÉVES BALLA ZOLTÁN  
TISZTELETÉRE





# ÜNNEPI TANULMÁNYOK A 70 ÉVES BALLA ZOLTÁN TISZTELETÉRE

Szerkesztette  
*Buzás Gábor*



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ  
Budapest, 2026

A kötet szerzői

Árva Zsuzsanna	Lapsánszky András
Balázs István	Magyar Áron
Blaskó Béla	Móré Sándor
Boda József	Nagy Marianna
Buzás Gábor	Fábián Adrián
Fazekas Marianna	Rixer Ádám
Finszter Géza	Rózsás Eszter
Hajas Barnabás	Sallai János
Hautzinger Zoltán	Skorka Tamás
Imre Miklós	Szendrei Ferenc
Janza Frigyes	Téglási András
Kovács Gábor	Torma András
Kovács Tamás	

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: [kiadvanyok@uni-nke.hu](mailto:kiadvanyok@uni-nke.hu) · [ludovika.hu](http://ludovika.hu)

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

Olvasószerkesztő: Csémi Judit

Tördelőszerkesztő: Kilián Zsolt

Korrektor: Iványi Bence

Nyomdai kivitelezés: OOK-Press Kft.

Felelős vezető: Szathmáry Attila ügyvezető

ISBN 978-963-653-339-7 (nyomtatott)

ISBN 978-963-653-340-3 (ePDF)

DOI: [https://doi.org/10.36250/01332\\_00](https://doi.org/10.36250/01332_00)

© A szerzők, 2026

Szerkesztés © Buzás Gábor, 2026

© A kiadó, 2026

A mű elektronikus változata

a CC BY-NC-ND 4.0 nemzetközi licenc

feltételeinek megfelelően felhasználható.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>





## TARTALOM

<i>Szerkesztői köszöntő</i>	7
<i>Árva Zsuzsanna</i> A represszív közigazgatási szankciók értelmezése a kihágási korszakban és a kettős szankcionálás lehetősége	9
<i>Balázs István</i> A helyi önkormányzatok fejlődésének jellemző tendenciái az Európai Unió tagországaiban	25
<i>Blaskó Béla</i> A büntetőjog fejlődésének tükröződése a korai feudalizmusban	37
<i>Boda József</i> Kommunista államvédelemből demokratikus nemzetvédelem	47
<i>Fábián Adrián – Rózsás Eszter</i> A rendészet meghatározása a magyar közigazgatás-tudományban	63
<i>Fazekas Marianna – Nagy Marianna</i> Egy s más a közrendfoglalom határaitól helyi közügyekben	73
<i>Finszter Géza</i> Minek nevezzetek? Viták a rendészeti igazgatás hazai szakirodalmában	91
<i>Hajas Barnabás</i> Gyűlés, tüntetés, tömegrendezvény, sokaság: Elhatárolási kérdések	109
<i>Hautzinger Zoltán</i> Az idegenrendészet elmélete	129
<i>Imre Miklós</i> Gondolatok a második világháború előtti magyar iparigazgatásról	147

*Janza Frigyes*

Szabad gondolatok Balla Zoltán  
köszöntésének ürügyén 167

*Kovács Gábor*

Korunk új kihívása:  
A munkahelyüinktől távoli munkavégzés 171

*Kovács Tamás*

Széljegyzet egy kanyargós női életúthoz:  
Egy belügyi megbízás nyomában 183

*Lapsánszky András*

Korlátos erőforrások a hírközlés területén 193

*Móré Sándor*

A választások érvénytelenítésének  
európai és nemzetközi standardjai: Különös tekintettel  
a mesterséges intelligencia kihívásaira 209

*Rixer Ádám*

A mai magyar közigazgatási jogtudomány  
személyi állománya 225

*Sallai János*

Az igazgatásrendészet önállósodása  
a fiumei állami rendőrség létrejöttével 243

*Skorka Tamás*

Rendészet, igazgatásrendészet, szabálysértés 251

*Szendrei Ferenc*

A kibertérben folytatott humán  
információszerzés lehetőségei 265

*Téglási András – Magyar Áron*

Néhány gondolat a helyi önkormányzat  
alapjogi státusza, jogalanyisága és kötelezettségei kérdésköreiről 277

*Torma András*

A szervezés fogalma  
és a szervezéstudomány kezdetei 285

*A kötet szerzői* 303



## SZERKESZTŐI KÖSZÖNTŐ

Balla Zoltán tanár úr 1956-ban született Egerben. Öt esztendőn át a rendőrség hivatásos állományában dolgozott különböző beosztásokban. A tanulás mellett döntött, és felvételizett a Rendőrtiszti Főiskolára. 1983-ban szerzett diplomát kitüntetéses eredménnyel.

Ugyanott 1983-ban közigazgatási jogot oktató tanársegédként kapott beosztást, és e tantárgy oktatását a jogutód Rendészettudományi Karon megszakítás nélkül a mai napig folytatja, a hallgatók legnagyobb örömére.

A tanulást sem hagyta abba, így a Miskolci Egyetemen jogász végzettséget, majd az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán PhD-fokozatot szerzett. 2003-ban főiskolai tanárrá nevezte ki a miniszterelnök. A habilitációhoz szükséges követelményeket 2008-ban a Károli Gáspár Református Egyetemen teljesítette.

Részt vett a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 1998/1999-es létrehozatalakor az ottani Közigazgatási Jogi Tanszék megalapításában, majd ezt a szervezeti egységet hat évig vezette. Emellett a Rendőrtiszti Főiskola Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője volt 14 éven keresztül. 2004-ben – ez bizonyítja vezetői képességeit és tisztánlátását – jelen sorok szerzőjét felvette a tanszék közigazgatási jogot oktató munkatársai sorába. Ezért a mai napig hálás vagyok.

2013-tól négy évig az Európai Üzleti Polytechnikum igazgatóhelyetteseként szervezte a rendészeti asszisztensek képzését. 1990-ben a közreműködése mellett alakult meg a Rendőrtiszti Főiskoláról levált nemzetbiztonsági felsőfokú képzés, amelyben a kezdetektől 15 éven keresztül a mai Alkotmányvédelmi Hivatal és az Információs Hivatal tanintézetének közigazgatási jogi és polgári jogi oktatója volt.

Több évtizede az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának, 2021-től a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának külső oktatójaként közigazgatási jogot, illetve rendészeti tárgyakat oktat.

Rendszeresen záróvizsgáztat a Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Szegedi Tudományegyetem közigazgatási jogi záróvizsgálatain.

Az Igazságügyi Minisztérium jogi szakvizsgáztatásában 18 éve tevékenykedik elnöki vagy kérdezői minőségben. A tanári mellett az ügyvédi hivatást is gyakorolja.

A mai Közép-európai Rendőrákadémia jogelődje (Osztrák–Magyar Rendőrákadémia) alapítói között részt vett – az akkori belügyminiszter megbízólevele alapján – a rendészeti képzés kialakításában. Ugyanott a kezdeti években közjogi tárgyakat oktatott magyar és német nyelven.

Több mint kilencven magyar és idegen nyelvű publikációját tartja nyilván az MTMT.

A Rendőrtiszti Főiskolán nemzetközi jogi és közigazgatási eljárásjogi, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán közigazgatási jogi tankönyv készítésében szerzőként vett részt.

A Ludovika Egyetemi Kiadó 2023-ban adta ki *A közigazgatás alapintézményei* című tankönyvét. Ennek bővített, átdolgozott kiadása elkészítésében – Tanár úr megtisztelő felkérésére – magam is közreműködtem szerzőként.



*Tisztelt Tanár úr!*

*Tartalmas életút áll mögötted, amelynek csak néhány pillanatát említettem e pár sorban. Hosszú ideje dolgozunk együtt: voltál a tanárom, a főnököm, a kollégám, majd én lettem a te főnököd. Közigazgatási jogi, rendészeti kérdésekben tartalmas vitákat folytatunk rendszeresen. Ha nem tudtuk meggyőzni egymást az igazunkról egyszer, megpróbáltuk másodszor is.*

*A Rendőrtiszti Főiskola és a Rendészettudományi Kar közigazgatási jogi oktatását meghatározta az életműved. Ha ennek színvonalát megtartjuk, esetleg egy kicsit újítunk rajta, ez a része rendben lesz a rendészeti felsőoktatásnak.*

*Kedves Zoli!*

*Isten éltesse! Legyen veled születésnapodon és életed minden napján!*

*Buzás Gábor*



Árva Zsuzsanna

## A REPRESSZÍV KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓK ÉRTELMEZÉSE A KIHÁGÁSI KORSZAKBAN ÉS A KETTŐS SZANKCIONÁLÁS LEHETŐSÉGE

Balla Zoltán tanár úrnak, a rendészettudomány elismert szakértőjének 70. születésnapja alkalmából készülő ünnepi tanulmánykötetbe egy olyan témakört választottam, amely a rendészeti elméletekkel is részben összefüggésben áll.

Az, hogy a represszív szankciók a közigazgatási szankciók körébe tartoznak-e, mára európai szinten is vitatott kérdéssé vált. Részben a *ne bis in idem* elvével kapcsolatos ügyek hívták elő az Európai Unió Bírósága előtt a közigazgatási szankciók büntetőjogi jellegének kérdését. A *ne bis in idem*vel kapcsolatos ügyek között már több olyan is felmerült, amely közigazgatási cselekmények közötti összeütközést tett kérdéssé,<sup>1</sup> így a kérdés a represszív és nem represszív közigazgatási szankciók közötti határvonal újabb vitáját nyitotta meg.

A közigazgatási szankció mibenlétének meghatározása, továbbá a közigazgatási jog és a büntetőjog közötti határvonal meghúzása a jelenkort is összeurópai szinten foglalkoztató téma, amely nélkül olyan más garanciális elemekre, mint a *ne bis in idem*, sem adható megnyugtató válasz. Egy 2013-ban rendezett konferencia esetében csaknem ugyanazok a kérdések<sup>2</sup> merültek fel, mint több mint 100 évvel ezelőtt a Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület (a továbbiakban: IKV) konferenciáin. Figyelemre méltó továbbá, hogy mind a mai napig elsősorban a büntetőjogászokat foglalkoztatja a kérdés, elsősorban azért is, mert a garanciák oldaláról tekintve elsősorban ott merülnek fel homályos pontok.

Figyelemmel arra, hogy a kérdések és a válaszok is nagymértékben hasonlóak, érdemes feleleveníteni, hogy a századforduló kihágási irodalma idején milyen elméletek alapján keresték és vélték megtalálni a büntetőjogi és közigazgatási szankció határvonalát. E körben azonban fontos, hogy a kérdés kissé más hang-

<sup>1</sup> ÁRVA 2025: 7–21.

<sup>2</sup> BAILLEUX 2014: 137–152.

súlyokat kapott ebben az időszakban. A kihágások a trichotóm büntetőjog részei voltak, azonban a korabeli elmélet sem kezelte ezen cselekményeket egységesen büntetőjogként, hanem megkülönböztetett azokon belül olyan cselekményeket, amelyek esetében a közigazgatási kötöttség meglehetősen erős volt. A másik alapvető kiindulópont, hogy a mai értelemben vett közigazgatási szankció is jórészt ezen a területen belül létezett.<sup>3</sup>

Jelen tanulmány azt vizsgálja meg, hogy a kihágási korszakban milyen meghatározási kísérletek történtek a közigazgatási szankcióra, illetve milyen elemek alapján tartották azt elhatárolhatónak a büntetőjogtól, és ezzel összefüggésben hogyan gondolkodtak a kettős szankcionálásról.

### KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓK FOGALMI ELEMEI A KIHÁGÁSI KORSZAKBAN

A kihágási korszak időszakában a közigazgatási szankció fogalma – ebben a formában – nem létezett. Az 1878/79-es kodifikáció előtti fogalomhasználatában egyaránt feltűntek a *kihágások* és az *áthágások*, amely fogalmakat több esetben egymás szinonimájaként használták dogmatikai alapozás nélkül. A magyar közigazgatási irodalomban Nagy Marianna tett arra kísérletet, hogy több jogszabály elemzésével<sup>4</sup> a jogellenességi forma vagy a büntetés – pénzbírság vagy pénzbüntetés – alapján elhatárolja ezeket egymástól. Elemzései alapján arra a következtetésre jutott, hogy a fogalmi keveredés olyan mértékű volt, hogy a következtetlen fogalomhasználat miatt a két szankciótípus nem határolható el egyértelműen egymástól, és többnyire a kihágás funkcionált általános közigazgatási szankcióként.

Az 1878. évi Csemegi-kódexet kiegészítő, a kihágási büntető törvénykönyvről szóló 1879. évi XL. (a továbbiakban: Kbt.) utáni időszakban a helyzet rendezettebbé vált, ugyanis a pénzbüntetés a kihágások szankciójává vált, míg a pénzbírság megnevezést a tisztán igazgatásellenes cselekményekre tartották fenn. Problémát jelentett azonban a kihágás és a rendőri kihágás elhatárolása, valamint az, hogy a kihágások egészének kodifikálását a Kbt. sem végezte el, hiszen további törvények, valamint a rendőri kihágásokra nézve más jogszabályok<sup>5</sup> is megállapíthattak kihágásokat. Emellett mivel az életbeléptetési törvény (1880. évi

<sup>3</sup> NAGY 1990: 12–14.

<sup>4</sup> NAGY 1990: 12–17.

<sup>5</sup> Nagy Marianna álláspontja szerint valamennyi Kbt.-n kívüli kihágás közigazgatási szabályszegésre vonatkozott. NAGY 1990: 20.

XXXVII. törvénycikk) fenntartott korábbi kihágásokat szabályozó törvényeket, mint a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvény, az ezekben foglalt cselekmények megítélése – a fogalomhasználat zavara miatt<sup>6</sup> – különösen vitathatóvá vált.

Hasonlóan esetleges volt a kihágások és az áthágások elkülönítése: ez utóbbi ugyanis bár általában az igazgatási jogellenességet fedte, azonban a megkülönböztetés egyfelől nem volt következetes, másfelől az áthágás mint terminológia nem volt túl elterjedt, szívesebben alkalmazták a kihágás fogalmat.<sup>7</sup> A dogmatikai tisztázatlanság a kodifikáció után még hosszú ideig fennmaradt, amit jól példáz, hogy Kőrösi Sándor tankönyvében a Code Penal felosztását is büntett-, vétség- és áthágásként csoportosította.<sup>8</sup>

Nemzetközi szinten ugyancsak nem volt jobb a helyzet. Az IKV több rendezvényén a büntetőjogászok kísérelték meg tisztázni, hogy a kihágások mennyiben különböznek más bűncselekményektől. A fogalomhasználat zavara azonban e körben is nehezítő tényező volt. Kitzinger hívta fel rá a figyelmet, hogy míg a napirendi pontok között a rendőri kihágások tárgyalását jelölték meg, addig az előadások általában a büntetőjogba tartozó kihágásokkal foglalkoztak, holott a két kategória minőségileg különbözik.<sup>9</sup> Végül az 1904-es konferencián Frank elméletét fogadták el közös pontként, amely a büntetőjogot a kihágásokkal együtt egységként kezelte, és a rendőri kihágások kapcsán látott minőségi különbséget. Ez az elmélet azért is kiemelendő, mivel kifejezetten is különbséget tesz a kihágások között annak alapján, hogy represszív vagy nem represszív jellegűek-e.

A korszak magyar közigazgatási szakírói alapvetően két irányból közelítették meg a közigazgatási szankció kérdéskörét, amelyek összességében jól tükrözik a közigazgatási szankció fogalmának három alapvető elemét.<sup>10</sup> Az egyik a jogellenesség, azaz a rend megsértése, míg a másik a hátrány okozása, illetve az állami kényszerítés lehetősége volt, amelyek együttesen a kényszerlemben tükröződtek.

### *A kihágás mint a rend megsértése*

A mai fogalomrendszerben jogellenességként meghatározott elem a kihágási korban a rend megsértéseként tűnt fel, így a korabeli szerzők jelentős része a rendészet elemzése körében tárgyalta ezeket. Fontos adalék azonban, hogy

<sup>6</sup> A mezei rendőrségről szóló törvénnyel összefüggésben bővebben CSORBA 1881: 115–124.

<sup>7</sup> Nagy Marianna a fogalomhasználat különbségét az erdőrendészeti áthágás, valamint erdei kihágás fogalom páron keresztül mutatta be. NAGY 1990: 34–36.

<sup>8</sup> KÖRÖSI 1879: 69.

<sup>9</sup> KITZINGER 1905: 40.

<sup>10</sup> Lásd még NAGY 2019: [18]–[37].

a rendészet fogalma ebben az időszakban sokkal szorosabb összefüggésben állt a közigazgatás fogalmával,<sup>11</sup> és a közigazgatást – mint kifejezést – alig használták.

A rendészet körében merültek fel a kihágások Concha Győző műveiben is, aki megkülönböztette egymástól a közrend, állami, társadalmi rend és természeti rend fogalmakat. A rendőrség a közrend megőrzését biztosítja: öröklik a társadalmi rend felett, megakadályozza a rend megsértését, és a megsértett rendet helyreállítja; illetve jogsérelem veszélye nélkül is megakadályoz olyan tevékenységeket, amelyek másokban – tehát a társadalom tagjaiban – félelmet kelthetnek.<sup>12</sup> A közrend megőrzése két eszközzel történhet: az egyik a büntetőjog, amelyben szintén szerepet játszik a rendőrség – például a nyomozás során –, míg a másik a közigazgatási jog. Ez utóbbi azonban a közrendnek mindkét területére – tehát a jogira és a nem jogira is – befolyást gyakorol a kihágási jog által. Az egyik csoportba azok a cselekmények tartoznak, amelyek valamely konkrét közigazgatási norma megszegésében állnak, míg a másik csoport esetén voltaképpen nincs ilyen konkrét közigazgatási norma, a jog e tekintetben egyes, a társadalom rendjét zavaró magatartásokat szankcionál. Így a korabeli kihágások körében említhetők a körmenetekkel vagy népünnepekkel kapcsolatos kihágások,<sup>13</sup> de ide sorolható a mai tankönyvekben is gyakran idézett botrányos részszegség esete. Önmagában az itt említett cselekmények egyike sem tilalmazott, sőt a közigazgatási jog az emberi működésnek ezen területeit nem is szabályozza, de a jog, éppen a társadalom védelme érdekében, egyes meghatározott formákat mégis büntetni rendel.

Kmety Károly a kihágásokat ugyancsak a rendőrség jogán belül tárgyalta, de fogalomrendszerében inkább a rendészet meghatározására koncentrált, semmint a kihágásokra. Conchához hasonlóan a rendőrség feladatát általános jellegűnek tekintette, amely az egész államszervezetet áthatja. Alapvető jellemvonásaként a biztonsági jelleget, illetve a diszkrecionalitást említette. Ez utóbbi alatt a közigazgatási szerveknek a jogszabályalkotási jogát értette, különös tekintettel a kihágások megállapítására, de ide sorolja az intézkedési jogot is. A kihágási bíraskodást a jogállami elvekkel ellentétesnek tartotta, ami miatt amellet érvelt, hogy valamennyi kihágás felett a független bíróságok ítéelkezzenek.<sup>14</sup>

Tomcsányi Móric szintén jellemzően a rendészettel és a rend megsértésével foglalkozott. Megkülönböztetett alkotmányi rendet, jogrendet és közrendet. A jogrendet egy eszmei állapotnak tekintette, a közrendet pedig egy tényleges formának, az állami és a társadalmi rend összességének. A rendőrséget ezek közül

<sup>11</sup> Lásd ÁRVA 2023: 137–150.

<sup>12</sup> CONCHA 1901: 30–48; 1905: 306–311.

<sup>13</sup> CONCHA 1901: 14.

<sup>14</sup> KMETY 1905: 292–297.

a közrend külső oldalához kapcsolta, amely a közrend külső feltételeit biztosítja. Ezért a rendőri funkció célja a közrend biztosítása, azaz a prevenció, amely a közrendet zavaró körülmények megszüntetésében áll. Ez utóbbi megfogalmazás viszont nem csupán a negatív, megelőző jellegű cselekményeket, hanem a pozitív, utólagos cselekményeket is magába foglalja.<sup>15</sup>

### *A kihágást a kényszerhez kapcsoló elméletek*

Márffy Ede volt az első, aki a „rendőri kihágások” helyett a „közigazgatási kihágások” elnevezés használatát javasolta. Mindezt azzal magyarázta, hogy nem minden közigazgatási kihágás egyben rendőri is, így bár a gyakorlatban a két fogalmat rendszerint azonosítják egymással, ez elméletileg nem teljesen helytálló.<sup>16</sup> Ebből is kitűnik, hogy Márffy 1926-os munkájában már megkülönböztette egymástól a civil és a rendészeti kihágást.<sup>17</sup> Magyary Zoltán 1942-es monográfiájában már kifejezetten ki is mondta, hogy míg a 18. században a két terület közé egyenlőség-jelet lehetett tenni, addig a 20. században már mindkettő csupán a közigazgatás egy-egy jól körülhatárolható része.<sup>18</sup>

A közigazgatási szakírók más része a közigazgatási szankciókat, így a kihágásokat a kényszer, illetve a végrehajtás fogalmával összekapcsolva, sőt annak keretében<sup>19</sup> vizsgálta. A 20. századi kutatások azt igazolták, hogy a kényszer és a szankció valóban szoros összefüggésben állnak, ám míg a szankció az állami cselekvés funkciója, addig a kényszer a cselekvés módja.<sup>20</sup>

Lechner Ágoston elmélete szerint a büntett valóságos jogsértést képez, míg a rendőri kihágás hatósági parancs megszegése, amelyből közveszély származhat, és amelynek elhárítása érdekében a hatóságnak cselekednie kell. A kihágási büntetéseket nem tartotta diffamáló jellegűnek, a kényszert ugyanakkor szükséges eszköznek tekintette, amely az állami akarat ellenszegülőivel szemben alkalmazható, ám amelynek egyben meg kell felelnie az alkotmányosság követelményének.<sup>21</sup>

Vasváry Ferenc a központi közigazgatás alapszerveiről írott munkájában szintén feldolgozta a végrehajtásra vonatkozó követelményeket, amelyek közül az arányosságot emelte ki. Magát a kényszert két alaptípusra osztotta: erkölcsi és fizikai

<sup>15</sup> TOMCSÁNYI 1929: 1–6.

<sup>16</sup> MÁRFFY 1926: 260–261.

<sup>17</sup> MÁRFFY 1926: 391.

<sup>18</sup> MAGYARY 1942: 564.

<sup>19</sup> Ez a szemlélet nem állt távol a második világháború utáni jogtudománytól sem. Így például Szatmári Lajos szintén szinonimaként kezelte a két fogalmat. MADARÁSZ 1989: 82–87.

<sup>20</sup> MADARÁSZ 1989: 84.

<sup>21</sup> MOLNÁR 1990: 19–20.

kényszerre; a büntetést pedig az utóbbi részének tekintette. Jászi Viktor ugyancsak a végrehajtás eszközei között említette a büntetést. Munkájában a kényszer direkt és indirekt formáit különbözteti meg, amelyek közül a büntetést az utóbbiak közé sorolja.<sup>22</sup> Eszláry Károly *A magyar közigazgatási jog alapismeretei* című művében egy igen rövid fejezetben foglalkozott a végrehajtással. Azt szintén az állami akarat kényszerrel történő érvényesítésének tartotta, amelynek két formáját különítette el: a rendbírságot és a személy elleni kényszert vagy korlátozást, de meghatározta a végrehajtó szerveket is, amelyek közé főként a rendészeti szerveket sorolta.<sup>23</sup>

A már a rend megsértése kapcsán említett Kmety Károly és Magyary Zoltán úgyszintén foglalkoztak a kényszer kategóriájával is. Kmety azt emelte ki, hogy a kihágási pénzbüntetés megkülönböztetendő a rendbírságolástól és a rendbüntetésektől, mivel az előbbi valamely eljárási kötelezettség megszegését szankcionálja, míg az utóbbiakat főként a hivatali rendhez kapcsolta mint valamely kisebb fokú hanyagság szankcióit. Magyary Zoltán a kényszert a jog céljának tartotta, amely a hatóság akaratát juttatja érvényre. Ez utóbbi egyaránt lehet valamely jogszabály vagy egy konkrét hatósági parancs, amelyek teljesítését a végrehajtás kényszeríti ki. Ennek módja lehet valamely munka elvégzetése, pénzbírság vagy közvetlen kényszer a kötelezett személye vagy vagyona ellen.<sup>24</sup>

#### A KÖZIGAZGATÁS SZANKCIÓ ELHATÁROLÁSI KÍSÉRLETEI

##### *Közigazgatási elhatárolási kísérletek*

Figyelemmel arra, hogy a kihágás *de iure* a büntetőjog része volt, ebben a korszakban a kérdés jellemzően a bűncselekmények súly szerinti megosztása körében merült fel a büntetőjogi szerzők között, míg a közigazgatási szakirodalom jellemzően azt vizsgálta, hogy a kihágások milyen ismérv alapján határolhatók el más bűncselekményektől. Itt sem kerülhették meg azonban a rendészeti kihágás formális és materiális értelmezése közötti különbséget, amely szoros összefüggésben áll az IKV gyűlésén már felvetett problémákkal.

A fentiek miatt azonban a kérdéskörrel inkább a büntetőjogi szerzők foglalkoztak, semmint a közigazgatási irodalom. A külföldi irodalomból Herrnritt és

<sup>22</sup> MOLNÁR 1990: 20–23.

<sup>23</sup> ESZLÁRY 1936: 53–54. Kifejezetten a rendőri büntetőbíráskodást azonban Eszláry a bíráskodás és a közigazgatás viszonyáról írt fejezetben tárgyalja a közigazgatás által végzett bíráskodási tevékenység kapcsán. ESZLÁRY 1936: 145–146.

<sup>24</sup> MOLNÁR 1990: 24–29.

Alsberg emelhető ki, akik más szakírókkal egyetértve szintén a jogtárgy sértésében látták a büntetőjog jellemvonását, míg a rendészeti deliktumokat csupán veszélyeztetőnek tartották. Ulbrich szerint pedig a rendészeti cselekmények speciális jellemvonása az, hogy rendészeti norma megszegését szankcionálják, amely rendészeti norma egyaránt lehet pozitív tartalmú, tehát valamilyen magatartást előíró, vagy negatív tartalmú, tiltó norma.<sup>25</sup>

A hazai közigazgatási irodalom az elhatárolás érdekében megkísérelt valamiféle fogalommeghatározást alkotni a kihágások egészére. Ez azonban meglehetősen töredékes jellegű volt, hiszen a közigazgatási jog érthetően inkább a rendőri kihágásokat kívánta részletesebben vizsgálni. Márffy Ede kétféle meghatározási módszert vázolt. Az egyik egy pozitív út, amely szerint kihágások azok a cselekmények és mulasztások, „amelyek a törvényes jogszabályokkal szemben csupán kisebb fokú engedetlenséget képeznek”.<sup>26</sup> Igaz, ezután rögtön elismeri azt is, hogy mindez nem tekinthető valódi elhatárolási ismérvnek, hiszen a „kisebb fokú” megsértést szinte lehetetlen jogilag pontosan meghatározni. A negatív módszer szerint kihágást képez mindaz, ami nem büntett vagy vétség. Igaz, ez utóbbi meghatározása sem lehetséges pozitív fogalmak nélkül. Ezért végül inkább arra a következtetésre jut, hogy a gyakorlati szempontok érvényesítése a jogszabályokban ellehetetleníti a kihágás definiálását is, ezért az egyetlen valóban működő fogalom csakis tételes jogi és formális lehet. Így kihágás „minden olyan cselekmény vagy mulasztás, amelyet törvény vagy törvényes jogszabály kifejezetten azzá minősít”.<sup>27</sup>

A hazai közigazgatási jogi irodalom vitatta a sértő és veszélyeztető cselekmények megkülönböztetésén alapuló elméleteket, hiszen a tételes jogi szabályozás ezekre mind rácsfol, akár a büntettként szabályozott veszélyeztető cselekmények, akár a jogsértő kihágások által. Ezzel szemben Ulbrich álláspontját összhangban lévőnek érezték a tényleges jogfejlődéssel. Rámutattak, hogy a közigazgatás – vagy rendészet – korábban úgynevezett „jóléti rendészet” volt, amely főként közjóléti feladatokat kívánt megvalósítani, és azokkal szemben alkalmazott szankciókat, akik ezt a tevékenységet akadályozták. Ezeket az ellenszegüléseket nevezték *delictum politicalénak*, míg az előírásokat egyaránt tartalmazhatták jogszabályok vagy közigazgatási előírások, parancsok. A rendészeti büntetőjogra bár továbbra is jellemző volt ez az igazgatásellenesség, de a közigazgatási tartalmú előírás, amelynek megszegése kihágást képez, ezután kizárólag jogszabály lehetett. Ennek alapján azt állapították meg, hogy „a rendészeti deliktumok a bűncselekmények

<sup>25</sup> TÓTH 1939: 183–185.

<sup>26</sup> MÁRFFY 1926: 259.

<sup>27</sup> MÁRFFY 1926: 259–260.

sorában külön csoportot alkotnak anélkül, hogy azokkal fogalmi ellentétben állnának”.<sup>28</sup> A rendészeti és a kriminális cselekményeket, valamint azok büntetéseit tehát közös csoporthoz tartozónak vallották, amelyek között különbséget a hatásköri megosztás teremt. Így a kriminális cselekményeket a bíróság bírálta el saját hatáskörben, míg a valódi rendészeti kihágások felett a közigazgatás ítélezhetett – átruházott hatáskörben.<sup>29</sup>

Az előbbiek alapján a jogirodalom is kénytelen volt elismerni, hogy a kihágások egy részénél a közigazgatási szervek bíraskodnak. Ezt a hatalommegosztás tételével szöges ellentétben álló tény azzal kívánták oldani, hogy a közigazgatási szervek jogkörét átruházott hatáskörnek tekintették, míg az így elbírált cselekményeket rendészetinek vallották. A Kbtk. elemzéséből kitűnik, hogy mindez csupán korlátozott mértékben felelt meg a tényleges helyzetnek, hiszen több olyan kihágást is megállapított a törvény, amelynek büntetőjogi megfelelője is létezett és kriminális jellegű volt, ennek ellenére közigazgatási szerv hatáskörébe tartozott. Mindez nem is csupán kivételképpen érvényesült, hiszen a szakirodalom<sup>30</sup> a Kbtk. kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a hatásköri megosztás – egy szóval jellemezve – következetlen volt.

### *Büntetőjogi elméletek*

A büntetőjogi elméletek elsősorban arra keresték a választ, hogy miként határolhatók el egymástól a kihágások és a bűncselekmények, de sok esetben valójában a represszív közigazgatási szankciók határvonalát keresték. Az elméletek alapvetően két választípust adtak a kérdésre. Az egyik a mennyiségi különbség volt, amely csupán fokozati különbséget talált a kihágás és más bűncselekmények között, míg a minőségi különbséget hangsúlyozó elméletek valamely lényegi szempont alapján határolták el ezeket a cselekményeket. Ez utóbbiakat Magyarországon Angyal Pál foglalta össze, egyben saját elméletét is meghatározva, miközben a kihágások kérdésköre az IKV<sup>31</sup> több konferenciáján is szóba került, ami azért kiemelendő, mivel rámutatott a fogalomhasználat zavarára és a represszív és nem represszív kihágások megkülönböztetésére.

Az 1898-as müncheni tartományi gyűlésen Frank és Rosenfeld mutattak rá arra, hogy a kérdésfeltevés nagyban befolyásolja a végeredményt, és a rendőri

<sup>28</sup> TÓTH 1939: 186.

<sup>29</sup> TÓTH 1939: 185–186.

<sup>30</sup> MÁTHÉ 1980: 678–679.

<sup>31</sup> A Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület összefoglalója külön fejezetben foglalkozik a kihágások kérdéskörével, ezen belül a hazai irodalomban is jelentős kihágás és rendőri kihágás problémájával.

kihágásokat és a kihágások fogalmát nem kívánatos összemosni. Frank a különbséget a rendőri kihágások és a büntetőjogba tartozó kihágások között vélte felfedezni, hiszen az utóbbiak más bűncselekményektől pusztán mennyiségileg térnek el. A rendőri kihágások meghatározó ismervét egyfelől a közrend elleni irányultságban, másfelől azok általánosan veszélyeztető jellegében látta. Ezekre tekintettel indokoltnak tartotta, hogy az anyagi jog ezeket a rendőri kihágásokat jóval enyhébb büntetéssel fenyegetse, és szabadságelvonó büntetéseket se tegyen lehetővé, míg eljárási jogilag enyhítené a legalitás elvét.<sup>32</sup> Az 1899-ben Budapesten rendezett konferencián Fayer László foglalkozott a bűncselekmények hármas felosztásával, a francia Kahn a rendőri kihágásokat dolgozta fel, további három résztvevő – Dorado Montero, Pusztoroszlev és Reichard – pedig a kihágásokat, de Fayer és Kahn a mennyiségi különbség mellett érvelt.<sup>33</sup> Kitzinger mutatott rá ismét a fogalomhasználat zavarára.<sup>34</sup>

A fent említett minőségi különbség mellett érvelő elméleteket (a cselekmény tárgyának különbségén alapuló elmélet, a jogellenesség és engedetlenség különbsége, a cselekmény hatása, a védelmi normák, cél, illetve eszközök különbsége, és az elkövetők egyénisége) a magyar jogtudományban Angyal Pál részletesen bemutatta,<sup>35</sup> így ezek helyett a máig ható goldschmidti elmélettel foglalkozom, és annak hippeli bírálatával.

### Goldschmidti elmélete

Goldschmidti a közigazgatási büntetőjogot az akaratszabadság és a jólét fogalmából vezette le. A két fogalom között objektív és szubjektív értelemben is különbséget tett. Utóbbit az akaratszabadsághoz mint az egyes ember akarathordozójához kötötte, míg előbbit a jóléthez, amely az állam és a köz számára bír nagyobb jelentőséggel. Az akaratszabadság mindig másokkal szemben, illetve más emberek viszonyában érvényesülhet, ezért relatív, míg a jólét materiálisan kifejezhető kategória, amely egyben kijelöli az egyén mint akarathordozó cselekvési kereteit is. Goldschmidti úgy vélte, hogy eszmetörténetileg a két emberi természetből fakadó jellemvonás más-más jogi alakban jelenik meg. Az alkotmány a közös akarat meghatározója, amely ezáltal kinyilvánítja az egyes emberek akaratszabadságának kereteit is. A közigazgatás viszont a közösség jóléte érdekében cselekszik. A különböző célokat a két normacsoport különböző eszközökkel igyekszik elérni.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> KITZINGER 1905: 31–34.

<sup>33</sup> KITZINGER 1905: 37–39.

<sup>34</sup> KITZINGER 1905: 40.

<sup>35</sup> ANGYAL 1931: 11–15.

<sup>36</sup> GOLDSCHMIDT 1902: 529–533.

Abban az esetben, ha az akarathordozó a közösségi akarat ellen cselekszik, akkor az államot *damnum emergens* éri.<sup>37</sup> A közigazgatás-ellenességet Goldschmidt ezzel szemben olyan kötelezettségzegésnek tekinti, amely az állami vagy közjólétet megrövidíti, és ennél fogva az állam számára *lucrum cessans* következik be.

Goldschmidt úgy vélte, hogy az állam a (köz)igazgatás útján különböző parancsokkal biztosítja a jogrendet, amelyek egyaránt tartalmazhatnak tiltást vagy valamilyen követendő előírást. A parancsok követése az állam támogatását, míg azok megszegése a támogatás elmulasztását jelenti, amely az állam megrövidítésével jár. A közigazgatási parancsok áthágásának ugyanakkor büntetőjogi következményei is lehetnek; a kettő közötti különbség a jogkövetkezményhez kapcsolható, amely alapján beszélhetünk igazságszolgáltatási vagy közigazgatási jogtalanságról.

Álláspontja szerint egy cselekmény mindaddig közigazgatási jogtalanságot képez, amíg csupán valamely igazgatási előírás megszegéséről van szó, azonban máris igazságszolgáltatási jogtalanságról beszélhetünk, ha a végrehajtó vagy az igazgatást végző állam hatalmi viszonyai sérülnek. Ennek alapján a közigazgatási büntetőjog egy olyan gyűjtőfogalom, amely alá tartozik minden olyan előírás, amelyen keresztül az állam a köz- vagy az állami jólétet biztosítani kívánja, és amelynek megszegéséhez közigazgatási jogkövetkezményként büntetés járul. Ez a fogalom meghatározás azonban minden esetben relatív, hiszen függ az adott állam jogrendjétől.<sup>38</sup>

Goldschmidt későbbi műveiben ezt a gondolatmenetet vezette tovább. A közrend fogalmát azonosította a német büntető törvénykönyvben meghatározott védett jogi tárgygyal.<sup>39</sup> Majd 1911-ben Goldschmidt Kahllal, Lisztel és Lilienthallal együtt kidolgozta a birodalmi büntető törvénykönyv módosításának tervezetét.<sup>40</sup> Ebben külön könyvben határozta el az igazgatásellenes cselekményeket. Későbbi művében ismét kísérletet tett a közigazgatási büntetőjog fogalmának a meghatározására egy komplex elmélet által, amelyben több előző elmélet elemei visszaköszönnek. Elsőként normaszervezeti szempontból vizsgálta a kérdést. Megállapította, hogy a kihágást meghatározó normák vegyes természetűek, hiszen egyaránt megtalálhatók közöttük a közigazgatási előírások és a jogszabályok. A következő a jogkövetkezmények problémaköre. Míg egy igazságszolgáltatási ítélet a büntetőjog megsértését szankcionálja, addig a közigazgatási büntetőjogban született döntések a közigazgatási jogtalanságot büntetik, mint közigazgatás-ellenességet. A leglényegesebb különbséget azonban a tényállások tekintetében

<sup>37</sup> GOLDSCHMIDT 1902: 539–540.

<sup>38</sup> GOLDSCHMIDT 1902: 577.

<sup>39</sup> HIPPEL 1925: 107–108.

<sup>40</sup> KAHL et al. 1911.

látta, hiszen a büntetőjogi tényállás mindig valamely norma megszegésében áll, míg a közigazgatás-ellenesség egyaránt állhat jogi norma vagy közigazgatási parancs megszegésében. Ehhez kapcsolódik, hogy a jogi normák általában valamilyen etikai színezettel bírnak, míg az utóbbiak nagyobbrészt kulturálisan indifferensek, de legalábbis nem bírnak állandó értékkel. Mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatási büntetőjog az igazságszolgáltatás helyett közigazgatási alapokon nyugszik, bár a büntetőjog olyan alapvető fogalmait, mint a jogellenesség, bűnösség, részesség, halmazat, szükségképpen használni volt kénytelen.<sup>41</sup>

Goldschmidt nem csupán elméleti jogászként, hanem kodifikátorként is tevékenykedett. A Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület 1904-es ülésén korreferensként vett részt, és az ő javaslatára jött létre egy bizottság a közigazgatási jog összefoglalására, különös tekintettel a közigazgatási büntetőjogra. 1911-ben a közreműködésével egy tervezetet alkottak, amelyben megkísérelték a kihágásokat a kriminális jogtalanságtól teljes egészében elválasztani. Ennek során egy olyan általános és különös résszel is rendelkező könyvet szenteltek a kihágásoknak, amely bűncselekménnyé minősítette vissza azokat a tényállásokat, amelyek valamely jog által védett tárgyat sértettek vagy veszélyeztettek. A jogszabály a szankciórendszert is átalakította volna azáltal, hogy kihágások esetén nem tette volna lehetővé szabadságelvonó büntetés alkalmazását. A tervezet igen nagy hatást gyakorolt, később ezt vették alapul a német birodalmi rendőri büntető törvénykönyv és a büntetőjogi mellékbüntetések kialakításánál.<sup>42</sup>

A korszak másik jelentős szerzője Hoppel volt, aki a tankönyvében a Binding által kifejtetteket vette alapul, aki sértő, veszélyeztető és engedetlenségi cselekményeket különböztetett meg. Hoppel szerint az engedetlenségi és absztrakt veszélyt okozó cselekmények minőségileg különböznek a veszélyeztető cselekményektől, amelyek nem tartozhatnak a büntetőjog egységébe, és megjegyzi, hogy a 19. század végi és a 20. század eleji szakirodalom ezeket rendőri jogtalanságnak nevezi. Ez a csoport azonban nem teljesen fedi le a kihágásokat, hiszen bár igen sok kihágás absztrakt veszélyeztető jellegű, a súlyosabb bűncselekmények között<sup>43</sup> is találhatók ilyenek. Hoppel álláspontja szerint a büntetés mértékének továbbá arányban kell állnia a jogi tárgy elleni támadás intenzitásával: a cselekmények

<sup>41</sup> HIPPEL 1925: 108–109.

<sup>42</sup> HIPPEL 1925: 111–112. Elméletének azonban a jogirodalomban több bírálója is akadt. Ezek egyike Fritz Trops, aki a büntetőjogon belül lezajló változások okait kutatta, ugyanis úgy vélte, az ezekre adott válaszok közvetlenül elvezetnek a közigazgatási büntetőjoghoz. Bővebben TROPS 1977 [1926]: 14–25.

<sup>43</sup> Hoppel példaként említi a német Btk. 128. §-ában meghatározott titkos szövetségben történő részvételt, illetve a hajózás védelmére vonatkozó szabályok áthágását.

csekély jelentősége magával kell hogy vonjon egy más, egyszerűbb, de ugyanakkor garanciákkal kevésbé körülbástyázott eljárást.<sup>44</sup>

Hippel rámutatott, hogy rendszertanilag leginkább a kihágások vagy az úgynevezett rendőri bűncselekmények okoznak problémát a jogtudománynak, de elhibázottnak tekintette a Goldschmidt által alkalmazott hatáskör szerinti osztályozást és a normák természetére vonatkozó állítást is,<sup>45</sup> továbbá bírálta a jogkövetkezmények szintjén történő elválasztást, és azt is, hogy az igazságszolgáltatásnak és a közigazgatásnak külön-külön lenne szubjektivizált felelősségi rendszere. Ennek ellenére elismerte, Goldschmidt egy olyan fordulatot hozott a jogirodalomban, amelytől kezdve, ha nem is egységes, de mindenképpen megkérdőjelezhetetlenül önálló kategóriát képez a közigazgatási büntetőjog. Ugyanakkor összegzőképpen arra is rámutatott, hogy sem a rendőri büntetőjog, sem a közigazgatási büntetőjog fogalommeghatározási kísérletei nem tisztázták a területet dogmatikailag.<sup>46</sup>

#### PÉNZBÜNTETÉS ÉS/VAGY PÉNZBÍRSÁG? NE BIS IN IDEM A KIHÁGÁSI KORBAN<sup>47</sup>

A Kbt. hatálybalépése nagyban elősegítette a dogmatika fejlődését is: egyre nyilvánvalóbbá vált a büntetési nemek, így a pénzbírság és a pénzbüntetés közötti különbség, ugyanis a korábbi jogszabályokban előfordult, hogy ezen kategóriákat szinonimaként kezelték. A Kbt. viszont egyértelművé tette, hogy a büntetőjog körébe a kihágások tartoznak, amelyek szankciója kizárólag a pénzbüntetés lehet, és soha nem pénz- vagy rendbírság. Már ekkor megfogalmazódott az a főszabály, hogy azon cselekmények, amelyek kihágást képeznek, és ekként kerülnek értékelésre, nem szankcionálhatók egyben pénzbírsággal is. Igaz, ez az elv sem érvényesült töretlenül. A rendőri kihágások esetén ugyanis a jogirodalom elképzelhetőnek tartotta a rendőri kihágás pénzbüntetéssel és pénzbírsággal sújtását akkor, ha a két anyagi jogi szankció célja más és más volt. Figyelemmel arra, hogy ebben a relációban a kihágási szankciót egyértelműen büntető jellegűnek tekintették, a halmazati alkalmazásra a pénzbírság céljától függően kerülhetett sor. Abban az esetben, ha a bírság maga is büntető jelleggel bírt, akkor az együttes alkalmazás a kétszeres értékelés tilalmába ütközött, míg abban az esetben, ha

<sup>44</sup> HIPPEL 1925: 100–104.

<sup>45</sup> Példaként említi a vásár- és ünnepnapok megzavarásának kihágását, amely a Goldschmidt irányítása alatt dolgozó bizottság által kidolgozott tervezet 359. §-ában is szerepel. HIPPEL 1930: 111–113.

<sup>46</sup> HIPPEL 1925: 113–118.

<sup>47</sup> A tanulmány alapját a szerző 2008-ban megjelent kötete jelenti. ÁRVA 2008: 151–153.

inkább arra szolgált, hogy a jogalanyt megfelelő jövőbeli jogkövető magatartásra kényszerítse, akkor ez nem állt fenn. Mindezt azzal magyarázták, hogy a

jogsértő vagy jogveszélyeztető állapotot tehát nem ismételt megtorlással vagy a büntetések halmozásával, hanem oly közjogi és közigazgatási szabályoknak kényszerű alkalmazásával kell megszüntetni, amelynek a büntetőjogi megtorláson felül a tiltott cselekvés vagy mulasztás által létesített tartós eredmény, illetőleg folyamatos állapot közérdekű jóvátételét vagy helyreállítását hivatottak biztosítani.<sup>48</sup>

A szakirodalom más vonatkozásban azt is elismerte, hogy akár a büntetőjogi, akár a közigazgatási jogi szankciónak soha nincs csupán egyetlen célja. Így közismert, hogy a büntetőjogi büntetés egyszerre bír represszív és preventív funkcióval, míg a közigazgatási szankciónak is lehet többfajta célja. A pénzbírság és pénzbüntetés együttes alkalmazásának kérdése körében fontos kérdés volt a jogforrási hierarchia. Ha valamely közigazgatási szabály megszegését egy törvény fegyelmi vagy más büntetéssel sújtotta, akkor ugyanarra önkormányzat már nem állapíthatott meg kihágást. Törvény által viszont bármely közigazgatási rendelkezés megsértését kihágásnak lehetett minősíteni.

A korban viszont csaknem nyilvánvalónak tekintették azt is, hogy a pénzbírság mértéke nem haladhatja meg a pénzbüntetés generális maximumát. A szakirodalom arról is említést tesz, hogy egyes szabályrendeletek sajnálatos módon a fogalmak pontos használatára nem voltak figyelemmel. Ez a jogalkalmazásnak a tekintetben is komoly problémát okozott, hogy meghatározta, hogy a kihágást megállapító, de pénzbírságot kiszabó szabályrendeletben foglalt cselekmény esetén milyen eljárás szerint szabjon ki büntetést. A szakirodalom az *argumentum a maiori ad minus* elve alapján a garanciális eljárási szabályok érvényesítését szem előtt tartva egyértelműen a kihágási eljárás alkalmazását preferálta. Enélkül ugyanis sérülne az 1869. évi IV. törvénycikkben foglalt „törvényes bírójától senkit elvonni nem szabad” tétele. Az egyértelműbb elbírálás és a jogalkotás egységének előmozdítása érdekében a belügyminiszter a 20. század elején már gyakran megtagadta a kihágást pénzbírsággal szankcionáló szabályrendelet jóváhagyását.<sup>49</sup>

Míg azonban 1928-ban még azt vallották, hogy a „»kihágás« és a »pénzbírság« egymással kapcsolatba nem hozhatók”,<sup>50</sup> addig 1937-ben már – külföldi mintára<sup>51</sup> – javaslatot nyújtottak be a helyszíni bírságolás bevezetéséről. Az új

<sup>48</sup> ÉLTHES 1935: 564.

<sup>49</sup> ÉLTHES 1935: 559–561.

<sup>50</sup> ÉLTHES 1928: 4.

<sup>51</sup> 1937-ben már alkalmazták Francia-, Német-, Olasz- és Lengyelországban. MÁRFFY 1937: 4.

jogintézményt 1938-ban<sup>52</sup> – a megfogalmazott alkotmányossági és garanciális aggályok ellenére<sup>53</sup> – be is vezették, a már bevett célszerűségi elvektől vezérelve.

### ÖSSZEGLÉS

A tanulmányban jelzett elméleti kérdésekre a mai napig nem született megnyugtató válasz. A határvonalat azonban már nem a kihágás és más bűncselekmények között szükséges megtalálni, hanem a represszív és nem represszív szankciók között. A kérdés azonban nem pusztán elméleti, hiszen az Európai Unió Bírósága előtt *ne bis in idem*mel kapcsolatos ügyek sokasága merül fel akár bűncselekmények és közigazgatási cselekmények összeütközésében, akár közigazgatási cselekmények között. Emiatt uniós szinten is egyre sürgetőbbé válik megnyugtató választ keresni a represszív közigazgatási szankció fogalmára. A kérdéskörrel jelentős részben ismét büntetőjogászok foglalkoznak, és a már említett 2013-as konferencián Goldschmidt elméletét is előhívták, továbbá több olyan elem is felmerült, amelyeket a jogtudomány már egy évszázada is tárgyalt. Az elméletek közül kiemelkedik a cselekmény hatásán alapuló elmélet jelentősége, amely a mai szerzők közül Pedro Caeiro megközelítésében is visszaköszönt,<sup>54</sup> aki egyfajta funkcionális tipológiai módszertant alkalmazva a szankció három csoportját határozta meg: a büntető, a megelőző és a helyreállító jellegű szankciókat, amelyben korábbi elméletek elemei is felfedezhetők. Ugyancsak kifejezetten haladó szellemű volt a korszak gondolkodóinak megoldása a közigazgatási és büntetőjogi szankció együttalkalmazásáról, amelyben a komplementer elméletek elemei fedezhetők fel. A közigazgatási szankció általános mibenléte és határvonalának meghatározása ugyanakkor ismét aktuális, és továbbra is megoldásra vár.

<sup>52</sup> NAGY 1990: 40.

<sup>53</sup> MÁRFFY 1937: 3–4.

<sup>54</sup> CAEIRO 2014: 173–174.

## BIBLIOGRÁFIA

- ANGYAL Pál (1931): *A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése*. Székfoglaló értekezés. Budapest: MTA.
- ÁRVA Zsuzsanna (2008): *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből*. Debrecen: DELA.
- ÁRVA Zsuzsanna (2023): A közigazgatás és rendészet egyik keresztmetszete: A közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténeti kérdései. *Magyar Rendészet*, 23(4), 137–150. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2023.4.7>
- ÁRVA, Zsuzsanna (2025): The Limits of Ne Bis In Idem in Administrative Matters. *Krytyka Prawa*, 17(2), 7–21. Online: <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.770>
- BAILLEUX, Antoine (2014): The Fiftieth Shade of Grey: Competition Law, „Criministrative Law” and „Fairly Fair Trials”. In GALLI, Francesca – WEYEMBERGH, Anne (szerk.): *Do Labels Still Matter? Blurring Boundaries between Administrative and Criminal Law: The Influence of the EU*. Bruxelles: Editions de l’Université de Bruxelles, 137–152.
- BINDING, Karl (1916): *Die Normen und ihre Übertretung*. Leipzig: Felix Meiner.
- CAEIRO, Pedro (2014): The Influence of the EU on the „Blurring” between Administrative and Criminal Law. In GALLI, Francesca – WEYEMBERGH, Anne (szerk.): *Do Labels Still Matter? Blurring Boundaries between Administrative and Criminal Law: The Influence of the EU*. Bruxelles: Editions de l’Université de Bruxelles, 171–190.
- CONCHA Győző (1901): *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. Székfoglaló értekezés. Budapest: MTA.
- CONCHA Győző (1905): *Politika*. Budapest: Grill Károly.
- CSORBA Károly (1881): Az 1840. évi mezei rendőri büntető törvény mai érvényében. *Magyar Igazságügy*, 8(2), 115–124.
- ÉLTHES Gyula (1928): A pénzbírság alkalmazása. *Magyar Közigazgatás*, 46(13), 3–4.
- ÉLTHES Gyula (1935): *A rendőri és jövedéki büntetőjog: Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota*. Budapest: Fővárosi Nyomda.
- ESZLÁRY Károly (1936): *A magyar közigazgatási jog alapismeretei*. Budapest: Ranschburg Gusztáv.
- GOLDSCHMIDT, James (1902): *Das Verwaltungsstrafrecht: Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*. Berlin: C. Heymanns.
- HIPPEL, Robert (1925): *Deutsches Strafrecht*. Berlin: Springer.
- KAHL, Wilhelm et al. (1911): *Gegenentwurf zum Vorentwurf eines deutschen Strafgesetzbuchs*. Berlin: J. Guttentag. Online: <https://doi.org/10.1515/9783112379622>
- KIRÁLY Tibor (1953): Kihágások a magyar jogban. In MÓRA Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam és jog kérdései köréből*. Budapest: Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, 87–128.
- KITZINGER, Friedrich (1905): *Die Internationale Kriminallitische Vereinigung: Betrachtung über ihr Weesen und ihre bisherige Wirksamkeit*. München: C. H. Beck.
- KMETY Károly (1905): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest: Politzer.

- KÖRÖSI Sándor (1879): *A magyar büntetőjog tankönyve*. Budapest: Pfeifer Ferdinánd.
- KÖSTLIN, Reinhold (1855): *System des heutigen Strafrechts*. Tübingen: Laupp's.
- MÁTHÉ Gábor (1980): A kihágás intézménye. *Állam és Igazgatás*, 30(8), 673–683.
- MADARÁSZ Tibor (1989): *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. Budapest: ELTE ÁJK.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁRFFY Ede (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest: Athenaeum.
- MÁRFFY Ede (1937) A kihágások helyszíni bírságolása. *Magyar Közigazgatás*, 55(33–34), 3–4.
- MOLNÁR Miklós (1990): *Adalékok a közigazgatási jogi szankció hazai elméletörténetéhez*. Budapest: ELTE ÁJK.
- NAGY Marianna (1990): *Az államigazgatási jogi szankció szabályozásának története*. Budapest: ELTE ÁJK.
- NAGY Marianna (2019): A közigazgatás szankciórendszere. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszer>
- PAULER Tivadar (1852): A porosz büntető törvény fő elveiről. *Magyar Akadémiai Értesítő*, 12(4), 209–221.
- TOMCSÁNYI Móric (1929): *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem*. Székfoglaló értekezés. Budapest: MTA.
- TÓTH József (1939): *A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra*. Eger: Érseki Jogakadémia.
- TROPS, Fritz (1977) [1926]: *Begriff und Wert eines Verwaltungsstrafrechts*. Frankfurt am Main: Keip.
- VISKI László (1974): *Közlekedési büntetőjog*. Budapest: KJK.



*Balázs István*

## A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FEJLŐDÉSÉNEK JELLEMZŐ TENDENCIÁI AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAIBAN<sup>1</sup>

### HELYZETÉRTÉKELÉS

Kiindulópontunk az, hogy a különböző helyi önkormányzati rendszereket az elmúlt évtizedekben nagy kihívások érték, amelyek közös jellemzője az, hogy válsághelyzetekre kellett reagálni, amelyek próbára tették a helyi önkormányzatok rezilienciáját is.<sup>2</sup>

A nagy és globális válsághelyzetek kezelése viszont általában központi állami fellépést igényel, ami nem kedvez a decentralizációnak, és így a helyi autonómiák működésének sem.

A válságkezelés azonnali feladatai miatt, úgy tűnik, hogy nincsenek napirenden nagy, átfogó helyi önkormányzati reformok, helyettük inkább a változó körülményekhez történő alkalmazkodás a fő feladat.

Ugyanakkor meg kell jegyezni azt is, hogy a helyi önkormányzati rendszerek működésében a globális világválságok előtt és azok nélkül is akadtak régóta megoldandó problémák, így különösen az önkormányzati intézményekben történő helyi demokratikus részvétel, a működés hatékonysága és az autonómia, főként a pénzügyi önállóság terén.

Ez a két fő kihívás kumulálódott az elmúlt évtizedekben, amelyekhez ország-specifikus problémák is járultak, olyanok, amelyekre egységes választ nehéz találni. Ilyen törekvések nem is nagyon voltak találhatóak, bár az európai önkormányzati szövetségként működő Községek és Régiók Európai Tanácsa (CCRE-CEMR) Európa 2030 programja erre akár cáfolat is lehetne. Ugyanakkor ennek a dokumentumnak<sup>3</sup> a realitása erősen kétségbe vonható.

<sup>1</sup> A munka a szerző „Napjaink közigazgatási változásainak főbb tendenciái az EU országokban” című tanulmányának felhasználásával készült: BALÁZS 2024.

<sup>2</sup> A közigazgatás rezilienciájának jelentéstartalmáról lásd bővebben BALÁZS 2021: 13–22.

<sup>3</sup> Lásd erre BALÁZS 2022: 32–46.

Napjaink helyi önkormányzati rendszereket érintő változtatási igényeinek közös jellemzője ezért az, hogy az egyes országok közigazgatási sajátosságaik mentén próbálnak megoldásokat találni.

#### AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAI HELYI ÖNKORMÁNYZATAINAK ÚJ TENDENCIÁI

Az új tendenciák beazonosításához a napjainkra megváltozott állam- és közigazgatás felfogásból kell kiindulnunk azzal, hogy a neoliberális irányzatot érvényesítő Új Közmenedzsmentet (*New Public Management*, NPM) felváltó neo-weberi vagy poszt-NPM irányzatok még nem igazán kristályosodtak ki.

Ahogy az előző pontban már jeleztük, az egyes uniós tagállamok közigazgatásainak problémái a válságok hatására ugyan nagymértékben hasonlítanak egymásra, de azokra sok esetben – sajátos körülményeik függvényében – eltérő megoldásokkal, differenciált válaszokat adtak azokat megelőzően is.<sup>4</sup>

A válságokkal terhelt elmúlt évtizedek során készült nemzetközi – ezen belül európai – összehasonlító önkormányzati tanulmányok az előzőekben felvetett kérdésekre általában a közös problémák alapján tematizált válaszokat próbáltak adni. Ez tartalmilag azt jelentette, hogy a helyi önkormányzatokat érő változásokat nem a nehezen megragadható globális (szervezet, működés, személyzet, finanszírozás) összehasonlításban vetették össze, hanem egy sajátos, a beazonosított közös problémák alapján kidolgozott tipológiát alkalmazva.<sup>5</sup>

A tárgykörben megjelent egyik alapmunkának számító korabeli publikáció<sup>6</sup> szerint ezek a helyi önkormányzás területi kereteinek változásait, a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatokat, továbbá a helyi intézményrendszer változásait vetették össze.

#### *A helyi önkormányzás területi kereteinek változásai*

Ezen szempont vizsgálatának kiindulópontja az volt, hogy a közigazgatási szervezetrendszer a lakosság földrajzi elhelyezkedését különböző módon követheti. Így a lakosság földrajzi elhelyezkedésének logikája mentén, vagy a lakossági közszolgáltatások megszervezésének logikája (funkcionalitás) mentén. Ezek közül

<sup>4</sup> Lásd erre KÜHLMANN–FEDELE 2010: 49; WOLLMANN–MARCOU 2010.

<sup>5</sup> Így például WOLLMANN 2008.

<sup>6</sup> Lásd a *Revue Française d'Administration Publique* Gérard Marcou szerkesztette 141. számát (2012), amely „La réforme des collectivités territoriales” [A helyi önkormányzatok reformja] címmel jelent meg.

hagyományosan a lakosság elhelyezkedése köthető leginkább a helyi önkormányzatisághoz, általában napjainkban is ez jelenti a helyi önkormányzatok önazonosságát. Konkrétan és történetileg az országonként eltérő és több kritériumot (például származás, nyelv, tradíciók stb.) számba vevő fejlődés eredményeként alakultak ki azok a helyi önkormányzati alapegységek, amelyek keretei közt kerülhet sor a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlására politikai értelemben is.

A funkcionalitás, azaz a helyi közszolgáltatások szervezésének optimális dimenzióihoz rendelt megvalósításának érvényesülése ezeket a hagyományos kereteket írja felül, és erre láthattunk példákat Európában az elmúlt évtizedekben. A települési szintet érintően ennek megjelenési formája főként a településegysítés, valamint a társulási rendszer kiterjesztése, ami maga után vonta a középszintű önkormányzatok változásait is. A regionalizáció esetenként ennek következményeként megjelenő irány volt, de nem mindenütt, és e körben megjelenő sajátos probléma a nagyvárosi agglomerációk igazgatási rendszerének változása is.

Mindhárom funkcionalitás irányába ható jelenség legfőbb kihívása az önkormányzati önazonosságot megvalósító politikai-képviselési intézményrendszerrel való harmonizáció.

Az elmúlt évtizedek területi változásai körében mindegyik megoldással találkozhattunk, de az észak-európai országokra inkább volt jellemző a települési önkormányzatok összevonása annak érdekében, hogy a lakosság elöregedése és csökkenése következtében támasztott kihívásoknak észszerűbben meg tudjanak felelni. Bár a régió kifejezés alatt esetenként eltérő fogalmat értenek, de a „regionalizációnak” nevezett és az 1990-es évekre jellemző tendencia napjainkra már kevésbé jellemző, vagy több esetben az csupán a területi államigazgatásra korlátozódik. Hangsúlyos elemként jelentkezik viszont a nagyvárosi agglomerációk igazgatásának továbbfejlesztése. Az erre irányuló reformtervek közül talán a francia területi reformot lehet példának felhozni, amely az állam új területi felosztását eredményezte, benne a nagy régiók létrehozásával, a nagyvárosi „metropolok” és a nagy párizsi közigazgatás kialakításával.<sup>7</sup>

A nagyvárosi igazgatást érintő eltérő megoldások közös jellemzője az, hogy az általános megoldásoktól különböző olyan intézmények jönnek létre, amelyekben a székhely központi település szerepe a meghatározó, ugyanakkor a sajátos felügyeleti és finanszírozási szabályok a központi állami szerveknek erős beavatkozási jogosítványokat biztosítanak.

A helyi önkormányzati autonómia érvényesülését minden alkalmazott megoldás alapvetően érinti, és nem mindig pozitív irányba. A társulási testületek

<sup>7</sup> Bővebben lásd BALÁZS 2020: 31–41, 450.

választási rendszere eltávolodást jelenthet a helyi választópolgárok közösségének tiszta meghatározásától.

*A helyi önkormányzatok és a központi  
állami szervek közti kapcsolatok változása*

E központi-helyi viszonyrendszerben az egyik fő kérdés az önkormányzati autonómia kiterjesztésére irányuló szándékok, valamint a hatékonyságra irányuló törekvéseket kifejező szervezeti és hatásköri integrációra való központi törekvés viszonya. Ezt pedig a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök alakulásán, a törvényességi felügyelet eszközrendszerén és a finanszírozási rendszeren keresztül vizsgálhatjuk.

Ahogy azt már említettük, az integrációra való törekvés jellemzően a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások észszerű és hatékony, költség-takarékos ellátási rendszerének kialakítását szolgálja, ami az előzőekben már említett funkcionalitást helyezi előtérbe.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének konstans köre történetileg alakult ki a tradicionális democráciákban, de korántsem megváltoztathatatlan, hiszen a körülmények folyamatosan változnak, ezért nem véletlen az, hogy a konkrét hatáskörökre vonatkozó alkotmányos szabályozások – az e tekintetben mértékadó EU-tagországokban – még az alapvető feladat- és hatásköröket sem sorolják fel, hanem általában egyszerű törvényi szintre utalják azokat.

Ebben a tekintetben az 1980-as években indult decentralizációs reformok jellemzője főként az volt, hogy egyre több, korábban központi állami feladat- és hatáskör vált saját helyi közüggé, de az ellátásukhoz biztosított eszközökkel együtt. Napjaink folyamatai viszont már nem feltétlenül ezt jelentik, mert a hatásköri átruházások vagy megosztások sok esetben a válságok által kikényszerített állami tehercsökkentés eszközei. A feladat- és hatáskör átkerül a helyi önkormányzatokhoz, de az ellátásukhoz szükséges anyagi eszközök nem, vagy csak részben, hivatkozva a helyi önkormányzatok saját bevételi lehetőségeire.

Az autonómiát korlátozó másik ilyen eszköz a korábbi helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök visszaállamosítása a hozzájuk járó eszközökkel, finanszírozással együtt. Ebben az esetben megtakarítási lehetőség abban van, hogy az adott közszolgáltatás megszervezésénél nem jelent kötöttséget a helyi önkormányzatok illetékességi területe és intézményrendszere. A funkcionalitás egyetlen vagy fő szempontként érvényesülhet, helyi demokratikus kontroll nélkül, persze a helyi lakosság érdekében!

A válságokkal terhelt elmúlt évtizedek jellemző, de főként a válságkezeléshez kötődő tendenciája inkább ez utóbbi volt, ami kiváltotta ugyan a helyi ön-

kormányzatok intézményes ellenkezését, de kevésbé a helyi lakosságét. A központi állami és a helyi önkormányzatok közti feladatmozgást amúgy is sok tényező határozza meg, így különösen a helyi önkormányzati autonómia alkotmányos értelmezése. E tekintetben a skála igen széles, amelynek egyik végpontján a politikai, a nemzeti szuverenitás gyakorlásának és megosztásának részeként kezeli azt, míg a másik végponton igazgatási technikát jelent, inkább a helyi közügyek önálló intézése terén. A kérdést még tovább árnyalja az, hogy a helyi önkormányzati rendszer egységes nemzetállamban vagy szövetségi államban működik-e.

Mindez nem változtat azon a már említett jellemzőn, hogy a központi állami és a helyi önkormányzatok közti feladatmegosztás (itt az EU-ban) nem alkotmányos, hanem törvényhozási tárgykör. Az állami szerepkörök szükségszerű változásai pedig ezeket viszonylag nagy szabadsággal mozgatják.

A feladatmegosztáshoz szorosan kapcsolódik a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere. A helyi költségvetésnek hagyományosan öt nagy forrása van: így a saját helyi adójellegű bevételek, a különböző jogcímen adott központi költségvetési támogatások, a megosztott adók, az önkormányzati vagyon hasznosításából eredő bevételek és a hitel.

A két alapvető finanszírozási rendszer is eszerint különíthető el egymástól, ez határozza meg továbbá, hogy a kölcsönön kívüli bevételi források aránya hogyan alakul. Ebből a szempontból a választóvonal ott húzódik, hogy ha a helyi saját adóbevételek 40%-on felüliek és az egyéb saját bevételekkel együtt meghaladják a központi költségvetési támogatások és a megosztott adók együttes arányát. Sajnos napjainkra már az Európai Unió tagországai közül csak a kisebbséget alkotó országok tartoznak ide.

A bevételi forrásokat illető európai tendenciák közül kiemelhető az, hogy növekedőben van a megosztott bevételek aránya, ami a helyi önkormányzati kiadások központi állami ellenőrzésének lehetőségét növeli, és általában intézményesített politikai alku tárgya. A helyzetet tovább rontja az, hogy a központi állami beavatkozás növekedése a helyi önkormányzatok globális kiadását érintően ott is jellemző, ahol a helyi saját bevételek aránya a nagyobb. Általános tendenciává vált a saját helyi bevételek csökkenése és a központi költségvetési támogatások mérséklése, amelyeket rendszerint szervezeti és működési (ideértve a feladat- és hatásköri átrendezést) reformok kísérnek.<sup>8</sup>

Az említett tendencia érvényesülését kétségkívül elősegíti az a már említett tény, hogy a központi és helyi önkormányzati feladatmegosztásnak nincsenek alkotmányos garanciái, és – az Egyesült Királyság kivételével – a Charta alapján törvényben rögzített általános klauzulát alkalmaznak. Az Egyesült Királyságban is

<sup>8</sup> Bővebben lásd DE MELLO 2010.

változott a helyzet a 2011-es Localism Act nyomán, bizonyos elmozdulás történt, ami látszólag sérti azt az elvet, hogy a helyi önkormányzatok csak a törvényben meghatározott feladatkörökben járhatnak el (*ultra vires*).

A generális klauzulát alkalmazó országokban tendencia a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök csökkentése vagy recentralizációja, a hozzájuk járó támogatások, bevételek szűkítésével, megszüntetésével együtt. A tendencia fékezése érdekében kísérletek vannak arra, hogy rögzítsenek egy bizonyos hatásköri minimumot. Ezek a jellemzők a települési szintre vonatkoznak, és árnyalja őket a lakosság és a teljesítőképesnek megfelelő differenciált hatáskör-telepítés.

A középszintű önkormányzatok esetében pedig egy egészen más tendencia érvényesül, nevezetesen a generális hatásköri klauzula alkalmazása helyett a specializáció (például Dánia, Hollandia, Svédország, a német járások stb.), olyan részterületekre korlátozott hatáskörökkel, mint a területfejlesztés és -rendezés, a környezetvédelem, az energiaellátás, az egészségügy stb.

*A helyi demokrácia és a menedzsment  
fejlesztését szolgáló intézményi változások*

A helyi önkormányzati intézményrendszert érintő reformok célja elsősorban a demokratikus részvétel növelése a helyi önkormányzatok működésében, új megoldások alkalmazásával. Ennek fő irányai a helyi önkormányzatok politikai vezetésének és felelősségének megerősítése, a lakossági részvétel megerősítése a helyi önkormányzatok működésében, valamint a működés hatékonyságának növelése új menedzsmentmódszerek alkalmazásával.

A helyi önkormányzatok politikai vezetésének megerősítése és a felelősség növelése két fő irányt foglal magába. Így egyfelől a polgármesteri tisztség keletkezésének módját (közvetlen választás, testületi választás vagy kinevezés), másfelől a politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó szerv vagy személy viszonyának átértékelését.

Az első irányzatban a cél a közvetlen választás kiterjesztése által nagyobb politikai legitimitáció biztosítása és ezzel egyértelműbb politikai felelősség érvényesítése a polgármesterrel szemben. A politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó intézmény (például végrehajtó bizottság, tanácsnokok testülete stb.) vagy személy (például jegyző, településigazgató, községi titkár stb.) közti viszony alapvető kérdése pedig a politikai és szakmai, valamint törvényességi követelmények biztosítása a döntéshozatali eljárásban és a működésben azzal, hogy az e tisztséget betöltők státuszát kiterjedtebb jogi garanciákkal védenék. Mindezt viszont úgy kellene megvalósítani, hogy a dezintegrált mechanizmusokat fel-

számolják a döntéshozatali eljárásban. Ehhez viszont egyszerűsíteni és gyorsítani szükséges a döntéshozatalt a hatékonyság érdekében, átláthatóbb felelősségi viszonyok mentén.

E törekvések fő tendenciája viszont éppen a politikai szempontok és befolyás növekedése, a polgármesteri tisztség erősödése, és nem a szakmai és jogi elemek megerősítése.

A helyi önkormányzásban történő lakossági részvétel erősítésének szándéka abból ered, hogy a hagyományos részvételi formák a gyors technikai fejlődés és az urbanizáció hatására visszaszorultak, újak pedig csak nehezen honosodnak meg (például online működési formák).

A részvétel növelésére irányuló eszközök közül kiemelhető a közvetlen demokrácia érvényesülését szolgáló helyi népszavazás és kezdeményezés intézményének megújítása és fokozatos térnyerése. A másik ilyen tendencia a helyi önkormányzatokon belül működő új, döntési jogkörrel rendelkező intézmények, decentralizált döntési pontok amolyan részönkormányzat-szerű jogkörrel történő létrehozása. A harmadik ilyen gyakran alkalmazott eszköz pedig az egyes speciális döntéshozatali eljárásokhoz jogszabállyal előírt kötelező konzultációk körének (például környezetvédelem stb.) kiterjesztése.

A helyi demokrácia és a menedzsment problémakörén belül külön vizsgálandó szempont a működés ellenőrzésének kérdésköre. Az Új Közmenedzsment (NPM) által favorizált üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásának egyik következményeként a közszolgáltatások ellátásának jelentős részét kiszereződtek a versenyszférába, és ezzel megszűnt a közvetlen ráhatás és ellenőrzés lehetősége, miközben a felelősség a helyi önkormányzatoknál maradt.

Ezek azonban nem hozták meg a várt eredményeket sem a hatékonyság, sem a költségcsökkentés és még kevésbé a szolgáltatások minősége terén, így megfordult a tendencia, és a helyi önkormányzatok fokozatosan visszaveszik a szolgáltatások ellátását. Azokon a területeken pedig, ahol marad a versenyszféra részvétele, az ellenőrzési rendszer válik olyanná, mintha az adott szolgáltatást közszervezet látná el.

Kérdés lehet az, hogy az európai országok helyi önkormányzati rendszereinek 2008-as válságot követő változásai mennyiségileg és minőségileg elérték-e a reformok szintjét, és mutattak-e általánosítható tendenciákat?

A korabeli meghatározó források szerint<sup>9</sup> – bár heterogén jelenségeknek lehetünk tanúi az egyes országokban – a változások reformértékűek voltak. A közös reformcélok közül jól beazonosíthatók voltak különösen azok, hogy hogyan racionalizálható a helyi önkormányzatok területi beosztása a megváltozott fel-

<sup>9</sup> MARCOU 2012: 141.

adatokhoz, hogyan kezelhető az urbanizáció és ennek ellentéte, az elnéptelenedő területek igazgatása, hogyan oszthatók újra a feladatok a központi, állami és a különböző szinten működő helyi önkormányzatok közt, hogyan növelhető az igazgatás hatékonysága anélkül, hogy a tradicionális önkormányzati intézményrendszer demokratikus működése veszélyeztetve lenne és a helyi hatalom gyakorlása eltávolodna a helyi polároktól.

A megoldásra adható válaszok jóllehet országonként eltértek, de mindenütt reformértékű lépéseket kényszerítettek ki, amelyek alapjai azonosak. A feladat- és hatásköri decentralizációnak nem csupán a források szűkülése szabott határt, hanem az is, hogy a nagy közszolgáltatások hatékony ellátásának optimális technikai üzemmérete, az ellátási körzetek és az igazgatási struktúra gyakran nem esik egybe. Az észszerű menedzsmenthez szükséges koordinációs és kooperációs szükségletek lassan fontosabbá váltak a helyi autonómiánál.

Ezzel egy időben és főként a pénzügyi-gazdasági válság következményeként a helyi önkormányzati finanszírozásban folyamatosan csökkent a saját bevételek aránya, amit a helyi képviselők – mint kivetésükben politikailag veszélyes tevékenységet – sok helyen nem is bántak, minthogy a helyi polgárok sem mindenütt törekednek részvételük fokozására a helyi önkormányzatoknak a megszorításokat bevezetni kényszerülő, nem túl népszerű munkájában.

E folyamat eredményeként joggal vetődött fel az a kérdés, hogy a helyi önkormányzati demokráciát nem váltja-e fel a szolgáltatások demokráciája.<sup>10</sup> Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az ilyenfajta kérdésfeltevések még mindig az NPM késői hatásának voltak betudhatóak, de ezzel le is egyszerűsítik a problémát. Ennek ugyanis már voltak előzményei: az 1980-as évek nagy helyi önkormányzati decentralizációs reformjainak visszafogása céljából történtek hasonló kísérletek a közvetett közigazgatás körébe tartozó, úgynevezett szakszolgálati decentralizációval.<sup>11</sup>

Az autonóm közigazgatási szervek, illetve a közttestületek által ellátott közfeladatok esetében azonban hamar kimutathatóvá vált a demokráciadeficit, ami napjainkban is a legnagyobb veszélyt jelenti. Ezért jelenleg inkább követhető útnak tűnik az állami, és benne a helyi önkormányzati feladatellátás új módjainak keresése, amelynek iránya a közszféra szerepvállalásának visszanyerése a szakszerűség, jogszerűség, hatékonyság és demokratikus részvétel szempontjainak harmonizációjával.

E felvetéseket erősítették meg egy újabb, még a Covid-válság előtti folyamatokat átfogó vizsgálat eredményei is a helyi önkormányzatok jövőjéről.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> AMNÁ–MONTIN 2000.

<sup>11</sup> Lásd BALÁZS 1989.

<sup>12</sup> BOUCKAERT–KUHLMANN–SCHWAB 2018.

A tanulmánykötet mintegy 31 európai ország gyakorlatát vizsgálta abból a szempontból, hogy a különböző okokból eredő helyi önkormányzatokra nehezedő nyomásra hogy reagálnak az egyes országok, elsősorban az autonómia, az általuk biztosított közszolgáltatások hatékonysága és a döntésekbe történő demokratikus részvétel biztosítása érdekében.

Bár a tanulmánykötet a 2018 óta elmúlt időszak két nagy válsága, a Covid-19 és az ukrajnai háború előtt született, az azóta eltelt időszak igazolhatja a kutatásokból levont következtetések helytállóságát.

A következtetések első megállapítása az volt, hogy a három szempont szerinti elemzés olyan kölcsönhatást mutatott ki köztük, amelyek számottevők, azaz a teljesítményt meghatározza az autonómia, amelynek pedig feltétele a demokratikus részvétel.

Az országok egy meghatározó csoportjában az ezekre irányuló reformtörekvéseket viszont visszafogta, helyenként pedig le is állította az a szigorú költségvetési politika, amelyet a válság hatásainak csökkentésére vagy elhárítására vezettek be a központi kormányzatok.

Ez különösen a már meghirdetett decentralizációs reformokra igaz, még olyan országokban is, mint Franciaország, ahol a területi közigazgatás struktúrája a leginkább megváltozott.<sup>13</sup>

Bár a vizsgált időszakban az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazását a hatékonyság érdekében preferáló NPM érvényesülése már erősen korlátozott volt, de az általa okozott anomáliákat – így például a demokratikus részvétel megszűnését az ellenőrzési feladatok ellátásában a privatizáció miatt – még nem oldották meg. Az ezzel kapcsolatos reformelképzelések (reprivatizáció, a szolgáltatásokat igénybe vevők konzultatív testületének létrehozása stb.) jórészt csak a retorika szintjén jelentek meg a pénzügyi megszorítások miatt.

A másik ilyen probléma a reformintézkedések során a koherencia hiánya volt a helyi igazgatás különböző szintjei közt.

Ugyancsak jellemző volt, hogy a fennálló problémák ellenére sem jelent meg a helyi demokráciában alapszintnek számító települési szinten a demokratikus részvétel minősége növelésének a célkitűzése.

Meglepő következtetés volt az is, hogy a legjobb gyakorlatok számbavétele és terjesztése, kritika nélküli adaptációja nem képes meghozni a várt eredményt, sőt a helyi sajátosságok figyelembevételének hiánya kontraproduktív eredményre vezethet.

Érdekes a kutatás azon megállapítása is, hogy az NPM alkalmazásának egyes elemei stabilizálódtak a poszt-NPM-irányzatokhoz kötődő reformokhoz képest,

<sup>13</sup> Lásd bővebben BALÁZS 2020.

és ez összességében jó hatást gyakorolt a helyi autonómiára. A poszt-NPM-irányzatok célkitűzései a gyakorlatban még nem igazán intézményesültek.

Nemzetközi összehasonlításban kiderült, hogy a pénzügyi-gazdasági világválság hatására csupán két országban csökkent a helyi autonómia szintje (Magyarországon és Spanyolországban), míg számos helyen inkább növekedett (Franciaország, Svájc, Finnország stb.)

A hatékonyság és eredményesség tehát a válságintézkedések közt is fontos szempont maradt a helyi önkormányzatok munkájában, de a demokratikus részvétel is kiemelt elvárás a helyi polgárok részéről, csak egyik sem a korábbi formájában.

Fontos tapasztalat, hogy az eredményesség érdekében a reformoknak jól tervezettnek és szervezettnek, koherensnek kell lenniük, végrehajtásukban viszont következetesnek. Ezenfelül válsághelyzetben nem szerencsés a megszorításokat nagy átfogó reformokhoz kötni, inkább kisebb lépésekkel és akár ideiglenes intézkedésekkel célszerű a hátrányos következmények felszámolása.

A helyi önkormányzatok jövőjéről készült nagy nemzetközi vizsgálat és tanulmánykötet kiadása óta eltelt több mint fél évtized alatt azonban két újabb világválsággal is szembe kellett nézni, így a Covid-19-járvánnyal és az ukrajnai háborúval. Az előbbiről már vannak empirikus vizsgálatok,<sup>14</sup> míg az utóbbiról kevésbé.

A már referált, a Covid hatásait az EU-országokat érintő felmérés elsősorban a járvány társadalmi, gazdasági hatásait és az erre adott helyi önkormányzati reakciókat vizsgálja területi szinten. A sok érdekes tapasztalat eredményeként általános megállapításként rögzítették, hogy a helyi önkormányzatok többségére pozitív hatással voltak a kihívások, amelyek megoldása érdekében már rövid távon is eredményekkel járó olyan konkrét intézkedéseket kellett bevezetni, amelyek következtében:

- javult az együttműködés a különböző szintű helyi önkormányzatok és az államigazgatás szervei közt,
- pozitív változások következtek be a lakosság és a helyi önkormányzatok kapcsolatában,
- érzékenyebbé váltak a helyi önkormányzatok a lakosság különböző rétegeinek sajátos problémái iránt,
- gyorsabbá és interaktívabbá vált az ügyintézés,
- a rendelkezésre álló anyagi eszközöket koncentráltabban használták fel,
- a kieső bevételek pótlására és a megmaradók felhasználására új, innovatív eszközöket kellett alkalmazni.

<sup>14</sup> Lásd például SZYDAROWSKI et al. 2022.

## KONKLÚZIÓK

A bemutatott szakirodalmi források és saját kutatásaink eredményei alapján megállapítható, hogy sok közös vonás fedezhető fel az egyes EU-tagországok helyi önkormányzatait érintő változásokban. Ugyanakkor tény az is, hogy az egyes EU-országok közt nagy különbségek mutathatók ki a helyi önkormányzatok rezilienciáját illetően, és igazolva látszanak azok a tézisek, amelyeket a helyi önkormányzatok jövőjéről korábban készült és idézett publikációk már vizionáltak.

A válságoknak viszont nem csupán negatív következményei mutathatók ki a helyi önkormányzatiságra nézve, hanem a cselekvési kényszer egyben megújulási kényszerhez is vezetett, amely nem valamilyen ideológia mentén, hanem konkrét intézményekben jelent meg.

Saját kutatásaink alapján a magyar helyi önkormányzatiság ebből a szempontból is más. A folyamatos rendkívüli jogrendek felerősítették a 2010 óta amúgy is fokozatosan terjedő centralizációt, és ezáltal csökkent az autonómiaszintjük és rezilienciájuk egyaránt.<sup>15</sup>

Nemzetközi összehasonlításban tehát nem változott azon jellemzője, hogy itt a helyi önkormányzati autonómia csökkenő tendenciát mutat. A válságok által kikényszerített innovációnak ilyen körülmények közt nem nagy tere van, ezért nehéz ebből a körből jó gyakorlatokat felmutatni. Igaz viszont az is, hogy a helyi önkormányzatokat érintő újabb nagy átfogó reform igénye sem merült fel, a rendszert érintő jogalkotás mögött nem mutathatók ki nagy elvi megfontolások sem.

Fő konklúzióként tehát az rögzíthető, hogy az EU-tagországok helyi önkormányzati rendszereit érintően nem a nagy reformok idejét éljük, hanem a szükségletek mentén meghozott, rövid távon is eredményes intézkedések a jellemzők.

## BIBLIOGRÁFIA

- AMNÅ, Erik – MONTIN, Stig szerk. (2000): *Towards a New Concept of Local Self-Government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*. Bergen: Fagbokvorlaget.
- BALÁZS István (1989): *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában*. Kandidátusi értekezés. Budapest: ÁSZI
- BALÁZS István (2013): Ismertető Gérard Marcou „Új tendenciák a helyi önkormányzatiság fejlődésében Európában” c. előadásáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 6(2), 49–52.

<sup>15</sup> Erről lásd PÁLNÉ KOVÁCS 2023; HOFFMAN–BALÁZS 2022: 34, 251–284.

- BALÁZS István (2020): Decentralizáció francia módra, avagy hol is tart a helyi önkormányzatok reformja Franciaországban. In KOVÁCS Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest: Ludovika, 31–40.
- BALÁZS István (2021): A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID válság idején. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(Klsz1), 13–22.
- BALÁZS István (2022): Európa 2030, a helyi önkormányzatok fejlődésének európai stratégiája és az azt segítő intézményrendszer. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 32(242), 32–45.
- BALÁZS István (2024): Napjaink közigazgatási változásainak főbb tendenciái az EU országai-ban. *Közjogi Szemle*, 17(4), 1–10.
- BOSTJAN, Brezovnik – HOFFMAN, István – NOÉMIA, Bessa Vilela szerk. (2022): *Public Services and Autonomies in the Member States of the European Union*. Maribor: Lex Localis.
- BOUCKAERT, Geert – KUHLMANN, Sabine – SCHWAB, Christian szerk. (2018): *L'avenir des administrations locales en Europe: Leçons tirées de la recherche et de la pratique dans 31 pays*. Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique (généré le 27 juin 2023). Online: <https://doi.org/10.4000/books.igpde.5426>
- HOFFMAN István – BALÁZS István (2022): A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II: A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest: L'Harmattan.
- KÜHLMANN, Sabine – FEDELE, Paolo (2010): New Public Management in Continental Europe: Local Government Modernization in Germany, France and Italy in a Comparative Perspective. In WOLLMANN, Hellmut – MARCOU, Gérard (szerk.): *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar, 49–74. Online: <https://doi.org/10.4337/9781849807227.00010>
- MARCOU, Gérard (2012): Les réformes des collectivités territoriales en Europe: Problématiques communes et idiosyncrasies. *Revue Française d'Administration Publique*, 36(1) [141], 183–205.
- DE MELLO, Luiz (2010): Europe. In UCLG: *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century: Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar, 149–186.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2023): Az önkormányzati válságkezelés és/vagy reziliencia: Szakirodalmi szemle. *Tér és Társadalom*, 37(1), 3–22. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.37.1.3465>
- SZYDAROWSKI, Wiktor et al. szerk. (2022): *A Brief Radiography of the Social and Territorial Consequences of Two Years in the COVID-19 Pandemic*. Luxembourg: ESPON 2020. Online: <https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/A%20obrief%20radiography%20of%20the%20social%20and%20territorial%20consequences%20of%20two%20years%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf>
- WOLLMANN, Hellmut (2008): *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between Continuity and Change, Divergence and Convergence*. Online: [http://www.wuestenrot\\_siftung.de/download/local\\_government](http://www.wuestenrot_siftung.de/download/local_government)
- WOLLMANN, Hellmut – MARCOU, Gérard szerk. (2010): *The Provision of Public Services in France, Italy, Germany and Great Britain: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar . Online: <https://doi.org/10.4337/9781849807227>



*Blaskó Béla*

## A BÜNTETŐJOG FEJLŐDÉSÉNEK TÜKRÖZŐDÉSE A KORAI FEUDALIZMUSBAN

A büntetőjog<sup>1</sup> fejlődése a feudalizmusban összetett folyamat, amely szorosan összefüggött a társadalmi, gazdasági és politikai viszonyokkal, és a feudalizmus egyes szakaszaiban Európa országaiban a történelmi adottságoktól, a társadalmi-gazdasági fejlettségtől függően eltérő hatások befolyásolták. A büntetőjog-fejlődést meghatározó e hatásokat tükrözik és kifejezik a korai, a virágzó és a hanyatló feudalizmus korszakában keletkezett jogforrások. A korai szokásjogi normák, továbbá az uralkodói (császári, királyi, fejedelmi) törvények és egyházi zsinati döntések, a dél- és a kelet-európai államok bizánci eredetű nomokanonjainak elemzése alapján feltárulnak a feudalizmus fő korszakaira jellemző, változó, alapvetően a jogfejlődést jelző, azonban korszakonként és jogterületenként megtörő, évszázadokra megrekedő büntetőjog-fejlődési irányok, tendenciák és a főbb állomások. A feudalizmus évszázadai alatt jelentősen változtak, módosultak a bűnfelelősségi, a büntetési elvek és az ezeknek megfelelő intézmények.

Kutatásunk megerősítette, hogy a büntetőjog fejlődése követi és tükrözi a történelmileg és a társadalmi, gazdasági viszonyok által meghatározott általános jogfejlődés irányait. A büntető szabályok már korán szerves részévé váltak a társadalmi együttélést szabályozó erkölcsi elveknek és szokásjogi normáknak, valamint az uralkodói törvényeknek.

### A BÜNTETŐJOG FEJLŐDÉSÉNEK LÉNYEGI JELLEMZŐI

Az 5–6. századtól az európai országokban különböző fejlettségű feudális állam- és jogviszonyok alakultak ki, váltak uralkodóvá. A jogélet alakulása eltérő egyfelől

<sup>1</sup> Jelen tanulmányban tárgyalt korszakra nézve a büntetőjog kifejezést természetesen nem mint önálló jogágat, illetve kodifikált büntetőjogot értelmezem.

a korai, a fejlett, illetőleg a késői hűbériség időszakában, másfelől a különböző fejlődési fokon álló országokban. A fejedelemségek, tartományok, hercegségek, városok jogában az egyes fenyítő elvek korábbi vagy későbbi jelentkezése, illetve együttélése/összefonódása tapasztalható. Illés József emeli ki, hogy „a fejlődöt-  
tebb germán büntetőjognál megtaláljuk az ősi nem egy maradványát, és a fejlettebb büntetőjogi gondolatok mellett még az ősi jog mellett való eszmék is uralkodnak”.<sup>2</sup> A jogfejlődés iránya azonban az ősi felelősségi elvektől való folyamatos eltávolodást tükröz.

A korai feudális büntetőjog fejlődésére, az ősi felelősségi elvek háttérbe szorulására, az új büntetési rendszerek elterjedésére jelentős hatással voltak a keresztény egyház tanai. E hatások a keresztény egyházon belüli, 1054-ben a bizánci és a római egyház között történt végleges szakadást követően különösen fokozottan érvényesültek. A római egyház a nyugat- és a közép-európai államokban, a bizánci pedig a balkáni és a kelet-európai államokban törekedett meghatározó szerepre a világi hatalom befolyásolásában. (A 10–11. századtól a világi mellett kialakult az egyházi bírászkodás intézménye is.)

A feldolgozott jogforrások, a történelmi és szakirodalmi művek sokoldalúan bizonyítják az osztálytársadalmak kialakulásában, védelmében, megszilárdításában és fejlődésében a büntető rendelkezések különleges jelentőségét és szerepét. A korai feudális jogforrásokban középponti helyet foglaltak el a büntető szabályok. A feudalizmus megszilárdítását, a társadalmi-gazdasági viszonyok, valamint a világi és egyházi méltóságok védelmét elsődlegesen a kezdetektől büntetőjogi előírásokkal és eljárásjogi szabályokkal törekedtek biztosítani. A büntetési elveknek, a büntető szabályoknak, a büntetéseknek, a büntetés céljának, a represszióknak a népek, a társadalmak és államok, illetve vezetőik az emberiség ismert történelme során – a valóságos szolgálati szerep mellett – mindvégig túlzott, a társadalmi-gazdasági viszonyokat is meghatározóan befolyásoló jelentőséget tulajdonítottak. A büntetőjog eltúlzott helyét, szerepét általában a feudalizmusban keletkezett jogforrások bizonyítják, a büntető szabályok jogforrásokon belüli nagy aránya, középponti helye pedig különösen. A büntető normák jelentősége elsősorban a korai feudalizmusban, az új állam- és jogrend alapjai kialakulásáig, megszilárdulásáig és általános uralmának érvényesüléséig volt kiemelkedő, bár szerepük és a jogforrásokon belüli helyük, súlyuk a feudalizmus virágzó és hanyatló szakaszában sem csökkent, sőt a 16–17. században az európai parasztmozgalmak kirobbanását és letörését követően ismét megnövekedett.

A feudalizmus századaiban a büntetőjog jelentős fejlődésének lehetünk tanúi. Az előrehaladást a történelmi, társadalmi, gazdasági viszonyok jellege, a kialakuló

<sup>2</sup> ILLÉS 1933: 94.

új társadalmi rend megszilárdítása, védelme s ebben a büntetőjogi viszonyok tényleges szerepe teszi érthetővé, pontosabban az, „hogya a feudális földtulajdonjogra alapozott jogrend védelme, az állam szilárdsága és fennmaradása jelentős mértékben a büntetőjog és a büntető bíraskodás útján történhetett”<sup>3</sup> és hatékonyságán múlt. A korai feudalizmusban a büntető szabályok jogforrásokban jelentkező uralkodó volta a történelmi, társadalmi, gazdasági viszonyok meghatározottságából ered. Ezek között kell megjelölni a régi termelési mód és viszonyok túlhaladottságát és az új társadalmi formációba való átmenetet; az erőszakos vagy békés átmenet jellegét; az európai társadalmak egyik részében a rabszolgatartó társadalomból, másik részében az ősközösségi nemzetségi-törzsi viszonyokból való közvetlen áttérést a feudalizmusra; a társadalmi változások időszakában általában bekövetkező átmeneti vagy tartós bizonytalanságot; a vagyoni javak felhalmozódását az egyik oldalon, a jobbágysorba, majd az örökös jobbágyságba kényszerítést a másik oldalon, illetve az uralkodó és az alávetett osztályok kialakulását, átrendeződését; a közhatalom megingását, megrendülését, valamint a közállapotok szükségszerű romlását.

A „büntető anyagi jog” 5. század utáni fejlődését jó ideig a kezdetlegesség, a kialakulatlanság, a leegyszerűsítettség, a védett vagy veszélyeztetett jogtárgyak egyoldalú túlrészletezése jellemezte. A 14. század végéig a büntetőjog, a büntető jogtudomány fejletlensége következtében elmaradt a különböző bűncselekmények törvényi tényállásának a meghatározása, a szankciókat és végrehajtásuk módozatait azonban részletezték. A feudalizmus korai szakaszában a törvények az uralkodó (*compositio*) és az elhaló (magán- és vérbosszú, *talio*) bűnfelelősségi elvek együttlését tükrözték.

A korai feudalizmus<sup>4</sup> büntetőjogának fejlődését jelző jogforrások közül – jelentőségükre tekintettel – a barbár népjogi emlékeket, továbbá a népjogi nyomdokokon haladó angolszász szokásjogi törvényeket, valamint a bizánci mintákat követő egyik bolgár, illetve orosz feudális jogforrást emelem ki.

#### A FRANK–GERMÁN NÉPJOG

Európai viszonylatban a „büntetőjog” fejlődése az ősi felelősségi és jogelvek alapján a kora hűbéri társadalmak megszilárdulása folyamatában indult meg. A „büntetőjog” korai fejlődésére, a bűnfelelősségi, illetve a büntetési elvek változásaira különösen jelentős hatást gyakorolt a frank–germán népjog. Az 5–9. századok között a

<sup>3</sup> HORVÁTH 2003: 90.

<sup>4</sup> A feudális jogrend korszakolása tekintetében a következő időszavokat vettük figyelembe: korai – 6–11. század; virágzó – 12–15. század; hanyatló – 16–18. század.

„barbár népjogokban” (*leges barbarorum*) létrejöttek a korai hűbériség viszonyait tükröző partikuláris helyi és központi jogforrások. A kibontakozó feudális jog legkorábbi elemei „a közösségi eredetű szokások jogi normákká történő átalakítása útján keletkeztek. A társadalom osztályokra szakadásával és az államhatalom megszilárdulásával párhuzamosan a szokások lényeges módosulást szenvedtek, és a feudalizálódás igényeinek megfelelő normák állami szankcionálást nyertek”.<sup>5</sup> Itt is a szokásjog vált a jogélet kiindulópontjává.

A barbár népjogok anyaga alapvetően büntető anyagi és perjogi normákat tartalmaz. A korai feudális társadalmi, gazdasági, hatalmi viszonyok megszilárdítása és védelme elsődlegesen büntetőjogi szabályok megalkotását és érvényesítését követelte. A barbár népjogot az egyéni és a vérbosszú, a *talio* túlhaladott intézményeinek korlátozására és az anyagi jóvátétel rendszerével való felváltására irányuló erőfeszítések jellemezték, szankciórendszerét pedig a sértett és az elkövető társadalmi és osztályhelyzetéhez, rangjához is igazodó, a korra jellemző kegyetlen büntetésnekem uralták. A barbár törvények szakaszaiban az élet és a testi épség, az egyház, a vallás, a világi hatalom és a vagyon elleni bűncselekmények, illetve büntetőjogi következményeik szinte tételes felsorolását találjuk.

#### LEX SALICA

A barbár népjogi emlékek szemléltetésére leginkább alkalmas a frank királyság kialakulása idejében keletkezett Lex Salica (481–511) és a jóval későbbi keletű Lex Saxonum (802–803), túlnyomóan büntetőjogi normákból álló, két nagy népjogi feljegyzés.

A 70-100 cikkelyt tartalmazó, I. Klodvig uralkodása idején keletkezett száli törvény az Isala folyó mentén megtelepült száli frankok törvénygyűjteménye volt. A Lex Salica szokásjogi gyűjteményben az általános jogelvek helyett a felmerülő konkrét esetekre vonatkozó, uralkodóan büntetőjogi normák követik egymást. Szakaszainak nagyobb része az adott ügyre vonatkozó jóvátételi összegek meghatározását nyújtja, ami azt igazolja, hogy a barbár népjogok a vérbosszút a vagyoni elégtétellel igyekeztek helyettesíteni. A megváltás mértéke a bűncselekmény súlyához, továbbá – a nyílt jogegyenlőtlenség elvének megfelelően – az elkövető és a sértett vagyoni-társadalmi helyzetéhez igazodott. Szankcióiban a kínzó testi büntetések, a testcsonkítás és a halálbüntetés nagy gyakoriságú alkalmazását írta elő.

<sup>5</sup> HAJDÚ–HORVÁTH–NAGY 1966: 10.

## LEX SAXONUM

A 66 cikkelyt tartalmazó Lex Saxonum joganyagának alapját a szászok szokásjoga képezte, de a korai népjogokkal szemben benne már erőteljesen érvényesült a frank uralkodó jogalkotásának hatása. Egyes kapitulárákat közvetlenül bedolgoztak a szász jogba, és a Lex Ribuarua anyagából is merítettek. Tartalmát tekintve a Lex Saxonum – egyezően a Lex Salicáéval – túlnyomóan büntetőjogi normákat, esetszerűen sorolt bűncselekmények jóvátételének módozatait és a megváltás mértékét foglalta magában. A jogforrás, az egyház, a vagyonos nemesség és a királyi érdekek védelmében kegyetlen büntetési rendszert, a sértett és az elkövető társadalmi-vagyoni helyzete szerint változó büntetőjogi megtorlást vezetett be.

## KORAI ANGOLSZÁSZ FEUDÁLIS JOG

A korai angolszász feudális jog egyik forrását képező, s a 600 körül keletkezett, Kentben összeállított, *Ethelbert igazsága* címet viselő gyűjtemény a szokásjog lerögzítésével a feudális társadalmi, gazdasági és jogviszonyok megerősítését szolgálta. A jogforrás „a keresztény papság kiváltságainak, a tulajdon védelmének, illetve a leigázott lakosság feletti hatalom büntetőjogi eszközeit kifejlesztő normák egész sorának kialakítását tette lehetővé. A különböző bűncselekmények elkövetőit sújtó vagyoni elégtétel/megváltás felsorolása egyébként a barbár népjogokra emlékeztet”.<sup>6</sup> A Wessex királyai által a 7. század második felében kiadott *Ine igazsága* (690) című szokásjogi gyűjtemény nagyrészt büntetőjogi szabályok segítségével a birtokos nemesség és az egyháziak személy- és vagyonbiztonságát, továbbá a szabadok és félszabadok kötelezettségeinek szabályait rögzítette le. Erre a korra esik Nagy Alfréd (871–899 vagy 900) 49 cikkelyben túlnyomóan ugyancsak büntetőjogi normákat tartalmazó s a feudális viszonyok és államhatalom megerősítését szolgáló törvénykönyvének kiadása is. A jogalkotó harcot hirdetett a bírói önkény és a jogbizonytalanság ellen, kizárni törekedett a vérbosszút, és a korábbiaknál jogásibb megfogalmazását adta a súlyos bűncselekményeknek (lopás, rablás, gyilkosság stb.). A büntetési rendszerében mutatkozó enyhítés, a vagyoni elégtétel mértékének némi korlátozása a feudális viszonyok megerősödését mutatja. Kivétel ez alól a földesúr élete elleni támadás, valamint az árulás esete, amelyekre a törvénykönyv a legsúlyosabb büntetés alkalmazását írta elő

<sup>6</sup> HAJDU–HORVÁTH–NAGYÉ 1966: 58–59.

a megkegyelmezés jogának teljes kizárásával. 1066 után pedig országos szokásjoggá vált a *common law*, amelynek lényeges jellemzője a precedenshez kötöttség elve. Eszerint a hasonló jogi kérdésekben a korábbi bírósági döntéseket kell követni.

#### BOLGÁR FEUDÁLIS JOGREND

A 32 fejezetből álló, a bizánci joghatásokat tükröző, a korai bolgár feudális *Bírósági törvény az emberek számára* (865) című törvénykönyv (*Zakón sudnji ljudem*) – a vérbosszú és a *talio* maradványainak megőrzése ellenére a bolgár feudális jogrend erőteljes fejlődéséről tanúskodik. A 9. század végén vagy a 10. század elején megszületett mű a legrégebb szláv törvénykönyv. Máig sem tudni a törvény keletkezésének pontos idejét, illetve azt, hogy valójában bolgár, vagy esetleg bizánci, morvaországi, macedóniai stb. kötődésű jogalkotásról van-e szó.<sup>7</sup> Egyes szerzők szerint a törvény Pannóniában keletkezett. A kutatók többsége megegyezik abban, hogy a jogalkotás a bolgárok megkeresztelkedése (865) után jött létre: egyesek szerint Borisz cár (852–889) idején, mások szerint pedig a fiának, Simeonnak (893–927) uralkodása alatt keletkezett.<sup>8</sup>

E legkorábbi, ismert bolgár feudális jogemlék középpontjában már a megtorlás állt. Ezt tükrözi a halálbüntetés, a testcsonkító büntetések és a szolgaságba taszítás nagy gyakoriságú alkalmazásának az előírása. A *Zakón*

a bizánci minták szerint formálta a büntetőjogot, amely a kornak megfelelő kegyetlenségével [...] tünt ki. A szolgarendűek és rabszolgák testi bántalmazását nem tekintette bűncselekménynek, annál súlyosabb büntetőjogi megtorlást vontak maguk után az egyháziak, a világi nemesek vagy az uralkodó személye és vagyona elleni bűncselekmények.<sup>9</sup>

A bűncselekmények tárgy szerinti felosztása ebben a jogforrásban sem nyert alkalmazást, büntetési rendszerében azonban a bolgár feudális jog már távolabb állt a környező államokhoz viszonyítva a rabszolgatartó büntetőjogtól.

<sup>7</sup> JANKOVIĆ 1960: 103.

<sup>8</sup> HEKA 2014: 196.

<sup>9</sup> HAJDU–HORVÁTH–NAGYINÉ 1966: 226–227.

## OROSZ (KIJEVI) FEUDÁLIS JOGREND

Az első orosz jogszabálygyűjtemény, a 11. századi *Russzkaja Pravda*, amely hosszabb idő során jött létre. A törvényt eredetileg nem osztották fel szakaszokra, csak később történt meg a 121 szakaszra való felbontás és számozás. A rövidebb Pravdát három rész alkotja. A Jaroszlav Pravdája, amely valószínűleg 1016-ból (1–18. §), Jaroszlavicsok (Jaroszlav fiainak) Pravdája, amely 1054–1076 között keletkezett (19–41. §), valamint a 42–43. cikkelyek, amelyek *Pokon virni* és *Urok mostnjikam* néven ismertek. A *Russzkaja Pravda*ra az ősi orosz és szláv szokásjog mellett a bolgár *Zakón sudnji ljudem* nevű törvény is jelentős hatást gyakorolt.<sup>10</sup> Említést érdemel, hogy a korszak Európájának közel azonos társadalmi fejlettségéből adódóan hasonlóságok is kimutathatók több barbár jogi kódex (például a fentebb már említett frank Szalikus törvény) és a *Russzkaja Pravda* rendelkezései között. Itt csak a pénzbírságnak a vérbosszú helyébe lépésére utalunk.

## ÖSSZEFOGLALVA

A korai feudalizmus büntetőjogának főbb fejlődési tendenciáit és fejlődését tekintve, különös tekintettel az európai kontextusra, az alábbi jellemzőket emelhetjük ki:

- *Az igazságszolgáltatás személyes és közösségi alapú.* A feudalizmus korai szakaszában (kb. 5–10. század) a büntetőjog alapvetően szokásjogon alapult, és a közösségi normák, valamint a családi vagy kláni megtorlás dominált. A sérelmet szenvedett fél vagy családja maga intézte az igazságszolgáltatást (például vérbosszú, *talio*). Jellemzőek a fizikai, testi jellegű büntetések (testi fenyítés, száműzetés).
- *Az egyház befolyása egyre erősödik.* Az egyház térnyerésével (9–11. század) a büntetőjog kezdett keresztény erkölcsi alapokra helyezkedni. Az egyházi jog (*ius canonicum*) hatására megjelentek az olyan fogalmak, mint a bűnbánat és a penitencia, amelyek a büntetést részben a lélek üdvösségének érdekében alkalmazták. Az egyházi bíróságok különösen az erkölcsi és vallási bűnök (például eretnokség, házasságtörés) felett ítéleztek.
- *Hűbéri rendszer és a feudális joghatóság.* A feudalizmus kiteljesedésével (11–13. század) a büntetőjog alkalmazása a földesurak kezébe került. A hűbérurak saját birtokaikon bírói jogkörrel rendelkeztek, és a jobbágyság felett szinte

<sup>10</sup> HEKA 2014: 196.

- korlátlan hatalmuk volt. A büntetések gyakran szolgálták a feudális rend fenntartását, például a lázadás vagy szökés szigorú megtorlását. A büntetések között szerepelt a pénzbírság, a testi fenyítés, a csonkítás és a halálbüntetés is.
- *Megjelentek az írásos jogforrások.* A 12–13. századtól kezdve a szokásjog mellett megjelentek az írásos jogforrások, például a királyi kiváltságok, törvénykönyvek (például 1215 – Magna Carta). Ezek már – különösen a királyi hatalom erősödésével – részben egységesítették a büntetőjogi normákat. A királyi bíróságok szerepe nőtt, különösen a súlyosabb bűncselekmények (például felségárulás) esetében.
  - *A bizonyítás jellemző eszközei az istenítéletek és a próbák.* A feudális büntetőjog jellegzetessége volt az úgynevezett istenítélet (*ordalium*), például tűz- vagy vízpróba, amelynek során az isteni akaratot vélték felfedezni az ítéletben. Ezek ugyan fokozatosan háttérbe szorultak a 13. századtól, ahogy a racionálisabb jogi eljárások (pl. tanúk meghallgatása, bizonyítékok vizsgálata) teret nyertek.
  - A büntetések célja a feudalizmusban elsősorban a megtorlás és a megfélemlítés. Emellett a gazdasági érdekek is szerepet játszottak (például pénzbírságok). A börtönbüntetés ritka volt, mert a börtönöket inkább őrizetként, nem pedig büntetesként alkalmazták. A halálbüntetés és a testi fenyítés (például korbácsolás, csonkítás) gyakori volt, különösen a súlyos bűncselekmények esetén.
  - A városok megjelenésével (11–12. század) a büntetőjog is átalakult. A városi kiváltságok sajátos jogrendet hoztak létre, ahol a céhek és a városi tanácsok is bíraskodtak. A büntetések itt gyakran a közösség érdekeit szolgálták (például a piac rendjének fenntartását).

Megállapíthatjuk tehát, hogy a feudalizmus büntetőjogának fejlődése a szokásjogtól a részben kodifikált, feudális hierarchiára épülő jogrendszer felé haladt, amelyet az egyház és a királyi hatalom is befolyásolt. A büntetések szigorúak és gyakran kegyetlenek voltak, tükrözve a kor társadalmi rendjének autoriter jellegét. A 13. századtól a jogi eljárások fokozatosan formalizálódtak, előkészítve a modern büntetőjog alapjait.

A korai magyar feudalizmus idején (kb. 10–13. század) a büntetőjog a keresztény állam megalakulásával és a feudális társadalmi rend kiépülésével párhuzamosan formálódott, jelentős római és germán jogi hatásokkal, valamint a keresztény erkölcs és a királyi hatalom megszilárdításának céljával. Azonban ez már újabb tanulmány témája lehetne.

Tisztelt Tanár Úr! Kedves Zoli!

Boldog születésnapot!

70. születésnapod alkalmából kívánom, hogy legyen erőd, egészséged és kitartásod további terveid megvalósításához. Szerencsésnek tartom magam, hogy a honi rendészeti felsőoktatásban – majd' öt évtizede, mintegy párhuzamosan futó pályafutásunk alatt – kollégák, barátok lehettünk, remélve azt, hogy így lesz ez még jó ideig. A múlt homályába vész, de ködös emlékeim szerint kezdő tanársegéd koromban (még a 20. században) a Rendőrtisztí Főiskola egyik osztályában (ahol, ha jól emlékszem 15-20 női hallgató mellett) 5 férfi hallgatót is próbáltam beavatni a büntetőjog rejtelmeibe, a szakasziparancsnokot úgy hívták: Balla Zoltán. Félretéve az emlékezést, külön örömmel tölt el, hogy egykor volt hallgatómként, ma már több évtizede „Tanárként” oktatom hivatásunk fiatal generációinak sorát, átadva irigylésre méltó szakmai tudásod, egyúttal mintául szolgálva emberi tartásban és hivatásunk iránti elkötelezettségben is. Isten éltesen sokáig!

#### BIBLIOGRÁFIA

- FONT Márta (2001): *Oroszország, Ukrajna, Rusz*. Budapest: Balassi.
- GRIFFITHS, Bill (1995): *An Introduction to Early English Law: The Law-Codes of Ethelbert of Kent, Alfred the Great, and the Short Codes from the Reigns of Edmund and Ethelred the Unready*. Norfolk: Anglo-Saxon Books.
- HAJDU Lajos – HORVÁTH Pál – NAGY Lászlóné (1966): *Bevezetés az egyetemes állam- és jogtörténet forrásaiba: A feudális jog forrásai*. Budapest: Tankönyvkiadó.
- HEKA László (2014): A szláv népek első törvényei és közös intézményei. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 76, 195–208.
- HESSELS, Jan Hendrik szerk. (1880): *Lex Salica: The Ten Texts With the Glosses, and the Lex Emendata*. London: J. Murray. Online: <https://archive.org/details/lexsalicatentexo3kerngoog/page/n6/mode/2up>
- HIGHAM, Nicholas John (1997): *The Convert Kings: Power and Religious Affiliation in Early Anglo-Saxon England*. Manchester: Manchester University Press.
- HORVÁTH Pál szerk. (2003): *Az Európa-jog ősforrásai: A kontinentális jogi kultúrák fejlődéstörténete*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- ILLÉS József (1933): *Bevezetés az európai jogtörténetbe: I. J. előadásainak jegyzete*. Budapest: Politzer.
- JANKOVIĆ, Dragoslav (1960): *Istorija države i prava naroda Jugoslavije*. Beograd: Naučna knjiga.
- KAISER, Daniel H. szerk. (1992): *The Laws of Rus: Tenth to Fifteenth Centuries*. Ford. Daniel H. Kaiser. Salt Lake City: C. Schlacks.
- Lex Saxonum [é. n.]. In UBL, Karl (szerk.): *Bibliotheca Legum: A Database of Carolingian Secular Law Texts*. Online: [www.leges.uni-koeln.de/en/lex/lex-saxonum/](http://www.leges.uni-koeln.de/en/lex/lex-saxonum/)

- OLIVER, Lisi (2002): *The Beginnings of English Law*. Toronto: University of Toronto Press.  
Online: <https://doi.org/10.3138/9781442680531>
- OROSCHAKOFF, Haralampi (1916): Ein Denkmal des bulgarischen Rechts (Zakon sudni ljudem). *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft*, 33, 141–282.
- SZÁNTÓ Richárd szerk. (1992): *Korai angolszász törvények I. A kenti törvények*. Szeged: JATE Történész Diákkör.
- WALLACE-HADRILL, John Michael (1971): *Early Germanic Kingship in England and on the Continent*. Oxford: Clarendon Press.
- WORMALD, Patrick (1999): *The Making of English Law: King Alfred to the Twelfth Century*. Oxford: Blackwell.



Boda József

## KOMMUNISTA ÁLLAMVÉDELEMBŐL DEMOKRATIKUS NEMZETVÉDELEM

*Az írással a 70. születésnapját ünneplő Balla Zoltán kollégám előtt szeretnék tisztelegni.*



A nyolcvanas évek közepére a rendszerváltoztatás szükségességét nemcsak a politikusok, de a belügyi szakmai szervezetek vezetői is felismerték!

Dr. Horváth István második belügyminiszteri ciklusa (1987. december 16. – 1990. január 13.) idején a Belügyminisztérium (BM) Tudományos Tanácsa szervezésében már sor került egy tudományos ülésre (1989. március 1.) *Gondolatok a Belügyminisztérium helyéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében* címmel. A miniszter beszédében felvázolta a BM és a rendvédelmi szervek jövőjével kapcsolatos elképzeléseket:

Már a nyolcvanas évek elejétől világos volt a belügyi vezetés számára, hogy nem elégségesek a belügyi munka részterületeit érintő javítgatások, hanem a rendőri munka egészét – a közbiztonságot, az állambiztonságot, a határőrizetet és a tűzrendészetet – is átfogó reformra van szükség.<sup>1</sup>

Ugyanezen a tudományos rendezvényen dr. Verebélyi Imre, a tárca miniszter-helyettese a belügyi igazgatás reformját így értékelte: „A magyar Belügyminisztérium az elmúlt évben – lassan és vontatottan – elindult azon a fejlődési úton, amely egy szűk profilú rendőrminisztériumtól a valódi értelemben vett belügyminisztériummá való átalakítás irányába mutat.” Hozzászólásában kitért a rendvédelmi szervek igazgatásának átalakítására is:

<sup>1</sup> HORVÁTH 1989.

Ami a rendvédelmi szolgálatok igazgatási szervezetét illeti, véleményem szerint megfontolandó, hogy a szolgálat legfelső parancsnoki szintjét elválasszák a minisztériumi vezetés szintjeitől (a miniszterhelyettesi beosztástól, a minisztérium főosztályi szervezetétől). Így a szolgálatok (rendőrség, állambiztonsági szolgálat, tűzoltóság, kormányőrség, készenléti rendőrezred) egységesen a minisztériumon kívüli, önálló és felelős főparancsnokkal rendelkező fegyveres vagy szolgálati állományú szervezetekké válhatnának.<sup>2</sup>

A BM-ben az 1989. november 7-i parancsnoki értekezlet első napirendje tárgyalta a *Javaslat az állam- és közbiztonságról szóló törvényi szabályozás elveire; Javaslat a nemzet biztonságának védelmére és a belső biztonsági szolgálat szervezetére; Javaslat a Magyar Államrendőrségről szóló törvényi szabályozási elveire* című javaslatokat. A kormány 1989. december közepén határozatban szabta meg a szervezeti reform lépéseit, és 1990. február végére tervezte az állambiztonsági rendszer átalakítását.

Az Állambiztonsági Főcsoportfőnökség azonban még a régi módszerekkel és beidegződésekkel működött, és folytatta a titkosszolgálati módszerek törvényellenes alkalmazását. Ezt jól bizonyítja az 1990. január 5-én kipattant úgynevezett Dunagate-ügy.<sup>3</sup> Ahogy Boross Pétertől tudjuk:

Ne feledjük, mi nem forradalommal, hanem az előző rendszer által szervezett és lebonyolított választások következtében jutottunk hatalomra. A rendszerváltozás elsősorban a nemzetközi erőviszonyokban bekövetkezett változások eredménye volt, melyeknek együttes hatására a kommunista állampárt arra kényszerült, hogy lebontsa saját rendszerét és átadja a hatalmat. Kétségtelenül nem korábbi párttitkárokra építettünk, de a közigazgatás vezetői miért ne dolgozhattak volna tovább nekünk.<sup>4</sup>

A nemzetbiztonság fogalma alatt ma egy állam függetlenségének és alkotmányos rendjének fenntartását értjük. Olyan összetett fogalom, amely magában foglalja a politikai, társadalmi, gazdasági, katonai, emberi-jogi, környezeti, informatikai és közbiztonságot. Korunk biztonságának garantálása elképzelhetetlen a törvényesen és hatékonyan működő nemzetbiztonsági szolgálatok nélkül.

<sup>2</sup> VEREBÉLYI 1989.

<sup>3</sup> RÉVÉSZ 2011.

<sup>4</sup> SEREG 2018: 105.

## A RENDSZERVÁLTOZTATÁS ÉS AZ ÁLLAMBIZTONSÁG

A politikai átalakulás természetesen magával hozta az állambiztonsági szervezetek megreformálását is. Révész Béla véleménye szerint „például a »tiszta« rendszerváltó politikai erők és a diktatúrát kiszolgáló »gonosz« állambiztonság lecsupaszított dichotómiája a valóságban soha nem létezett, még ha ez a szemlélet meg is könnyítette a történetek utólagos értelmezését.”<sup>5</sup> A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során már javaslat született arra, hogy a fegyveres erők és a rendőrség tevékenységét mindenki számára hozzáférhető jogszabályokba foglalják. Az 1989. október 18-án megtartott Országgyűlés elfogadta, hogy „a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg”.<sup>6</sup>

*A Dunagate-botrány*

Természetesen az állambiztonsági csoportfőnökségek, bár különböző módon, de készültek a várható változásokra. A III/III. Csoportfőnökség a kilencvenes évek elejéig volt aktív, egész addig, amíg ki nem robbant a Dunagate-botrány, a rendszerváltás idején lezajlott lehallgatási ügy. Ez volt az az időszak, amikor nagy számban semmisítettek meg titkosszolgálati iratokat. A Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) és a Fiatal Demokraták Szövetsége (Fidesz) képviselői 1990. január 5-én tettek feljelentést ismeretlen tettes ellen amiatt, mert a BM állambiztonsági szervei titkos eszközökkel és módszerekkel nyomoztak ellenük, vagyis az ellenzéki pártok és szervezetek képviselőivel szemben.

Ez a lehallgatás, illetve annak leleplezése vetett véget az állambiztonsági szolgálat működésének. Közismert tény, hogy 1989 karácsonyán, a szolgálat (III/III. Csoportfőnökség) Néphadsereg úti központjában ketten teljesítettek szolgálatot. Az egyikük Végvári József volt, aki hazaküldte társát, így az épületben egyedül ő maradt döntéshozó helyzetben, és ő volt az, aki beengedte a Fekete Doboz szerkesztőségének munkatársait, akik videóra vették a megsemmisített anyagokat és a napi operatív jelentéseket, amelyeket január 5-én nyilvánosságra hoztak.<sup>7</sup> A kirobbant botrány hatására a belügyminiszter és az állambiztonsági főcsoportfőnök távozni kényszerült, a III/III. Csoportfőnökséget pedig jogutód nélkül megszüntették, feladatait átmenetileg a Kémelhárítási Csoportfőnökség vette át.

<sup>5</sup> RÉVÉSZ 2013: 63.

<sup>6</sup> RÉVÉSZ 2013: 74.

<sup>7</sup> KENDE 2004: 103.

A botrányt kirobbantó Végvári József őrnagy, a főcsoportfőnök és a III/III-as csoportfőnök pedig ügyészi megrovásban részesült.

#### A DEMOKRATIKUS JOGI KÖRNYEZET ÉS AZ ÚJ NEMZETBIZTONSÁGI SZERVEZETEK LÉTREHOZÁSA

A botrány hatására felgyorsultak az események, és a Minisztertanács 3028/1990. határozat [1. b) pontja] alapján 1990. január 18-i hatállyal megszüntette a belső biztonsági szolgálatot (III/III. Csoportfőnökséget). Ugyanezen határozat 4. pontjában intézkedtek arról is, hogy a katonai elhárítást végző belügyminisztériumi szervezetet a Honvédelmi Minisztérium irányítása alá kell helyezni. Az Országgyűlés 1990. január 25-én elfogadta a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényt, valamint a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendeletet.

A Minisztertanács 1024/1990. MT határozata rendelkezett a nemzetbiztonsági szolgálatok megszervezését végző bizottság felállításáról. A bizottság feladatul kapta:

- a nemzetbiztonsági szolgálatok általános szervezeti rendjére vonatkozó elvekre nézve az egyes feltételek kialakítását,
- a nemzetbiztonsági szolgálatok működésével összefüggő szabályanyag kidolgozásának koordinálását,
- az átszervezéssel összefüggő együttműködés összehangolását a nemzetbiztonsági szolgálatok és az érintett minisztériumok között.

A szolgálatok megnevezéséről a 3039/1990. Korm. határozat úgy rendelkezett, hogy: „a Minisztertanács a 26/1990. (II. 14.) MT rendelet hatálybalépésének napjával létrehozza a Magyar Köztársaság Nemzetbiztonsági Hivatalát és Információs Hivatalát, továbbá a Magyar Honvédség Katonai Biztonsági Hivatalát. A Magyar Honvédség katonai felderítő szerve – Katonai Felderítő Hivatal elnevezéssel – nemzetbiztonsági szolgálatként működik”. A polgári szolgálatok első vezetői:

- Információs Hivatal (IH): Dr. Dercze István ezredes (elnök).<sup>8</sup>
- Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH): Nagy Lajos ezredes (elnök).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Dercze István 1964-től a III/I. (Hírszerző) Csoportfőnökségen dolgozott, 1989. december 1-jén vette át annak vezetését, majd az Információs Hivatal megalakulásakor (1990. március 1.) annak vezetője (elnöke) lett, amely tisztséget 1990. szeptember 9-ig töltötte be.

<sup>9</sup> Nagy Lajos ezredes, majd *vezérőrnagy*, a III/I (Hírszerző) Csoportfőnökségen dolgozott, 1990. március 1. és szeptember 9. között a Nemzetbiztonsági Hivatal elnöke, majd főigazgatója.

A katonai szolgálatok első vezetői:

- Magyar Honvédség Katonai Biztonsági Hivatal (MH KBH): Gubicza Jenő ezredes, (elhárítás) vezetője.<sup>10</sup>
- Honvéd Vezérkar Katonai Felderítő Hivatal (HVK KFH): Kovács János vezérőrnagy, (hírszerzés) vezetője.<sup>11</sup>

A BM III/V. (Operatív Technikai) Csoportfőnökséget a Főcsoportfőnökség szintén operatív technikai feladatokat ellátó önálló osztályaival együtt beillesztették a BM III/II. (Kémelhárító) Csoportfőnökség jogutódjaként létrejött Nemzetbiztonsági Hivatal szervezetrendszerébe, Szakszolgálati és Technikai Igazgatóság néven. Első igazgatója dr. Finszter Géza r. ezredes volt.<sup>12</sup>

A Minisztertanács 1062/1990. (IV. 4.) MT határozata rendelkezett a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség bünyügyi szervei titkosszolgálati eszközökkel való kiszolgálásának szervezeti megoldásáról. A Minisztertanács 98/1990. MT rendelete módosította a 26/1990. (II. 14.) MT rendeletet, amely szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását a miniszterelnöki hivatal e feladatokkal megbízott politikai államtitkára vette át.

Az állambiztonsági munka tehát 1990. február 14-ével, a BM III. Főcsoportfőnökség megszüntetésével véget ért. Ugyanakkor az újonnan megalakult nemzetbiztonsági szolgálatok állományának nagy részét ekkor még a korábbi munkatársak képezték.

A rendszerváltoztatás utáni, Antall József vezette első kormányban, amely 1990. május 23-án alakult meg, dr. Boross Péter mint politikai államtitkár, azután pedig mint tárca nélküli miniszter (1990. július 23. – 1990. december 21.) felügyelte a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok átalakítását és tevékenységét. Az átalakítással együtt járt a vezetők és az állomány cseréje is, így például a következő négy évben az NBH állományának 80%-a lecserélődött.<sup>13</sup>

A rendszerváltoztatást követően az alábbi rendvédelmi szervezetek voltak felhatalmazva titkos információgyűjtésre:

- A rendőrség, az 1994. évi XXXIV. tv. (Rtv.) alapján.
- A nemzetbiztonsági szolgálatok, az 1995. évi CXXV. törvény alapján.
- A vám- és pénzügyőrség, az 1995. évi C. törvény szerint.

<sup>10</sup> Gubicza Jenő ezredes, majd dandártábornok, a III/IV. (Katonai Elhárító) Csoportfőnökségen dolgozott, 1990. március 1. és szeptember 24. között vezette a Katonai Biztonsági Hivatalt.

<sup>11</sup> A Magyar Honvédség parancsnoka 1990. február 14-én alakította meg a HVK Katonai Felderítő Hivatalát, első vezetőjének pedig kinevezte Kovács János vezérőrnagyot, aki 1990. február 14. és 1993. március 1. között vezette a KFH-t.

<sup>12</sup> Finszter Géza 1984-ig a BM Állambiztonsági Főcsoportfőnökség Vizsgálói Főosztályán dolgozott, majd a Bünyügyi Technikai Intézetet vezette. A rendszerváltoztatás után került az NBH Szakszolgálati és Technikai Igazgatóságának élére.

<sup>13</sup> KENDE 2004: 151.

- A határőrség, az Rtv. 98. §-a alapján és a határőrizetről és a határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény (HŐR tv.) alapján.
- A Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálata az Rtv. 75.§-a alapján.<sup>14</sup>
- Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal nyomozó hatóságai, az 1998. évi XCIII. törvény 5. § (2) bekezdése szerint.<sup>15</sup>

A Vám- és Pénzügyőrség és a Határőrség korlátozott (bírói engedélyhez nem kötött) joggal rendelkezett a titkos információgyűjtés tekintetében.

1995. december 19-én fogadta el az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt. A jogszabály a Nemzetbiztonsági Hivatalról leválasztotta a titkos információgyűjtéshez technikai háttérrel biztosító Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot (NBSZ).

Alaptörvényünk meghatározza a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladatát:

- (3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.
- (4) A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.<sup>16</sup>

#### A JELENLEG MŰKÖDŐ NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK

A nemzetbiztonsági szolgálatok a felderítés, titkos felderítés eszközrendszerét, offenzív vagy defenzív módon, jogállami keretek között, a nemzetbiztonság fenntartása, megszilárdítása, helyreállítása érdekében alkalmazó állami szervek. Felsorolásukat a nemzetbiztonsági törvény rögzíti.<sup>17</sup>

*Alkotmányvédelmi Hivatal:* a nemzetbiztonsági szolgálatok azon része, amelynek fő feladata a hazánk területi egységének, függetlenségének, demokratikus berendezkedésének, politikai és gazdasági érdekeit sértő cselekményeknek a felderítése és elhárítása. További sajátos feladatát képezi a hivatalnak a kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervek és létesítmények biztonsági védelme, a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelme, illetve ennek ellenőrzése.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> NYÍRI 1998: 14–15.

<sup>15</sup> NYÍRI 2000: 16.

<sup>16</sup> Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk, 3–4. pont.

<sup>17</sup> BODA 2019: 407.

<sup>18</sup> BODA 2019: 27.

*Információs Hivatal:* polgári stratégiai hírszerző szolgálat, főként az országon kívüli tevékenységre, a külföldre vonatkozó vagy külföldi eredetű bizalmas információk megszerzésével segíti elő a magyar nemzeti érdekek érvényesítését, működik közre az ország függetlenségének, törvényes rendjének védelmében. A vonatkozó nemzetbiztonsági tv. alapján, az e törvényben meghatározott feladatok elvégzésével, a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével elősegíti Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését, ezáltal közreműködik az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében.<sup>19</sup>

*Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ):* a KNBSZ mint Magyarország katonai nemzetbiztonsági szolgálata a Kormány irányítása alatt álló, a gazdálkodási jogköre alapján önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A Kormány a KNBSZ-t a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja. A KNBSZ rendeltetése a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben meghatározott – hírszerző, elhárító, védelmi és ellenőrzési – feladatok elvégzésével, a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével működési területén elősegíti Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését, ezáltal közreműködik az ország függetlenségének és törvényes rendjének védelmében.<sup>20</sup>

*Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ):* Magyarország nemzetbiztonsági védelmének, a bűncselekmények megelőzésének és feltárásának, valamint az igazságszolgáltatás hatékonyságának elősegítésére hivatott speciális szervezet, amely az igénybevételére törvényi jogosultsággal rendelkező nemzetbiztonsági és bűnüldöző szervek számára magasan képzett szakembereivel, folyamatosan fejlesztett eszközeinek és módszereinek alkalmazásával titkos információgyűjtési és adatszerezési tevékenységgel, továbbá szakértői szolgáltatásokkal járul hozzá azok feladatainak eredményes teljesítéséhez.<sup>21</sup>

*Nemzeti Információs Központ (NIK):* 2022. május 25-én hozták létre a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) 1. § e) pontja alapján, és a magyar nemzetbiztonsági közösség tagjaként látja el feladatait. A Központ nemcsak a Kormány, hanem az együttműködő szervezetek számára is információs támogatást nyújt, elősegítve az egymás közötti koordinációt vagy egyes kiemelt ügyek kezelését, illetve a biztonsági kockázatok mérséklését. Számos kockázatelemzéssel járul hozzá a bűncselekmények felderítéséhez, valamint a fokozott biztonsági felkészülést igénylő rendezvények zavartalan lebonyolításához. A törvény a feladatok hatékony ellátásához kivételes jogosítványokat biztosít a NIK számára abban a tekintetben, hogy széles körben hozzáférhet

<sup>19</sup> BODA 2019: 275.

<sup>20</sup> KNBSZ [é. n.]

<sup>21</sup> BODA 2019: 407.

adatokhoz, indokolt esetben információt és/vagy azok beszerzését kérheti az együttműködésre kötelezett szervektől. A NIK maga – állományvédelmi célból végzett tevékenység kivételével – nem folytat titkos információgyűjtést, ezért az alapfeladatok ellátásának eredményeit jelentős mértékben meghatározza a magyar nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervek együttes, hatékony munkavégzése.<sup>22</sup>

#### EGYÉB TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉSRE JOGOSULT SZERVEZETEK 2010 UTÁN

*Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV)*: államigazgatási fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó, a kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kijelölt miniszter által irányított, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, amely feladatait központi és területi szervei útján látja el. Feladatköre öt csoportba foglalható össze, ezek: az adóigazgatási, a vám- és jövedéki igazgatási, a bűnüldözési és nyomozó hatósági, a rendészeti és igazgatási, valamint egyéb feladatkörök. Személyi állománya kormánytisztviselők, hivatásos szolgálati jogviszonyban állókból (pénzügyőrökből), kormányzati ügykezelőkből, munkavállalókból és tisztjelöltekből áll.<sup>23</sup>

*Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ)*: a Magyar Rendőrség azon része, amely kizárólagos hatáskörrel ellátja a kifogástalan életvitel ellenőrzését, valamint a számára meghatározott rendvédelmi és más szervek hivatásos állománya, a kormány- és köztisztviselők, állami szolgálati, közalkalmazotti, továbbá igazságügyi alkalmazotti jogviszonyban lévők (védett személyek) megbízhatósági vizsgálatát, továbbá a morális és szakmai tekintély erősítése, megőrzése érdekében végzi a védett állománnyal összefüggő korrupciók és más bűncselekmények megelőzését, felderítését. Működésének alapelvei a törvényesség, a védelmi jelleg, a dinamizmus és a nyitottság.<sup>24</sup>

*Rendőrség (RSZ)*: közigazgatási feladatokat is ellátó fegyveres rendvédelmi szerv, amely egymástól elkülönült, négy önálló feladat- és hatáskörrel, valamint intézményrendszerrel rendelkezik. Ezek: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bünteljesítési feladatokat ellátó szerv (NVSZ), az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF), valamint a terrorizmust elhárító szerv (TEK). Rendeltetészerű feladatainak ellátását szolgálati ágakra és szakszolgálatokra tagozódva látja el.<sup>25</sup>

*Terrorelhárítási Központ (TEK)*: a Magyar Rendőrség azon része, amely a rendészetet felügyelő miniszter közvetlen irányítása alatt országos illetékességgel

<sup>22</sup> Nemzeti Információs Központ [é. n.]

<sup>23</sup> BODA 2019: 407.

<sup>24</sup> BODA 2019: 409.

<sup>25</sup> BODA 2019: 487.

végrehajtja a terrorcselekmény és az ahhoz kapcsolódó más bűncselekmények felderítését, megelőzését, megszakítását, szervezi, koordinálja az ilyen cselekmények elhárítását végző szervek tevékenységét, elemzi és értékeli Magyarország terrorfenyegetettségének helyzetét. Ellátja a számára meghatározott közjogi személyek, valamint kritikus infrastruktúrák védelmét, kidolgozza a biztonsági intézkedési terveket. A rendvédelmi szervek felkérésére elfogja a bűncselekmények elkövetésével gyanúsítható fegyveres vagy felfegyverzett, ön- és közveszélyes személyeket, továbbá indokolt esetben végrehajthatja a kiadatási és átadási letartóztatásban lévő, kiemelten veszélyes személyek államhatárig vagy külföldről Magyarországra történő kísérését.<sup>26</sup>

**Ügyészség:** az állampolgárok jogainak védelméről gondoskodó szervezetek egyike. Magyarország ügyészi szervezete élén a Legfőbb Ügyészség található, a legfőbb ügyész vezetésével. Alatta az (ítélőtáblák mellett szerveződött) fellebbviteli főügyészek. A következő szinten a megyei/fővárosi főügyészek, legalul a járási (illetve a fővárosi kerületi) ügyészek, törvényességi felügyeleti ügyészek. Az ügyész: a büntetőeljárásban közvádlóként vádat emel, és azt képviseli a bíróság előtt; a vádemelés feltételeinek megállapítására nyomoz (nyomozóügyész) vagy nyomoztat; a nyomozás törvényessége feletti felügyeleti jogkörében figyeli, hogy fölöslegesen ne folytassanak a nyomozó hatóságok nyomozást, olyan ügyekben ne vizsgálódjanak, ahol a felelősségre vonás eleve lehetetlen vagy elképzelhetetlen. E jogkörében például elrendelhet nyomozást, utasíthatja a nyomozó hatóságot az általa meghatározott nyomozási határidő betartására, jelen lehet egyes nyomozási cselekményeknél, betekinthez a nyomozás irataiba, azokat bármikor magához vonhatja, a nyomozó hatóság határozatát megváltoztathatja, hatályon kívül helyezheti, elbírálja a hatóság tevékenységével kapcsolatos panaszokat, megszüntetheti a nyomozást, utasíthatja a hatóságot a nyomozás megszüntetésére, bármikor magához vonhatja a nyomozást, továbbá ellenőrzi a büntetőeljárás során elrendelt, a személyes szabadság elvonásával vagy korlátozásával járó kényszerintézkedések törvényes végrehajtását.<sup>27</sup>

#### VÁLTOZÁSOK A NEMZETBIZTONSÁGI FELADATRENDSZERBEN ÉS A SZERVEZETEKNÉL

A 2010-es kormányváltás mélyreható változásokat hozott a nemzetbiztonsági szolgálatok életében is. Megszűnt az a rendszerváltás óta bevett gyakorlat, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását egy tárca nélküli miniszter

<sup>26</sup> BODA 2019: 559.

<sup>27</sup> BODA 2019: 585–586.

vagy államtitkár felügyeli. Az Nbtv. módosítását követően a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) a Belügyminisztérium (BM) irányítása alá került, az Információs Hivatal (IH) irányítását pedig a Külügyminisztérium vette át. Az NBH a BM-hez kerülése után Alkotmányvédelmi Hivatal (AH) elnevezéssel új nevet és pluszfeladatokat kapott. Az irányítás átalakításával szinte egy időben mindhárom polgári szolgálat élére új vezetőt neveztek ki. A szervezeti és személyi változások magukkal hozták a jogszabályi környezet változtatásának igényét is. A miniszterek rendeletekben és utasításokban határozták meg a szolgálatok működésének általános kereteit, működését és feladatkörét.

Ekkor még nem történt változás a Katonai Biztonsági Hivatal és a Katonai Felderítő Hivatal alárendeltségében és irányításában sem.

2010. szeptember 1-jével megalakult a Terrorelhárítási Központ. Az addig a polgári elhárító szolgálat (AH) által koordinált, a belföldi rendvédelmi együttműködést elősegítő *ad hoc* Terrorellenes Koordinációs Bizottság (TKB) irányítása, valamint a terrorellenes nemzetközi együttműködési feladatok is a TEK hatáskörébe kerültek.<sup>28</sup>

A 2011-es változtatások során a 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet értelmében 2011. január 1-jével a Terrorelhárítási Központ (TEK) került az Alkotmányvédelmi Hivatal belföldi terrorelhárítási kompetenciája.

A Kormány az 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozatával létrehozta a miniszterelnök irányításával működő Nemzetbiztonsági Kabinetet (NBK) és a titkos információgyűjtéssel foglalkozó nemzetbiztonsági, honvédelmi és rendvédelmi szervek vezetőiből álló Nemzetbiztonsági Munkacsoportot (NBMCS). Ebben az évben hozták létre a Nemzeti Védelmi Szolgálatot is.

A 2012-es változások alapvetően a katonai szolgálatokat érintették. 2012. január 1-jével a két katonai szolgálatból (KBH, KFH) megalakult a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. A KNBSZ jogi és politikai alapját a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló – a 2011. évi CLXXI. törvénnyel módosított – 1995. évi CXXV. törvény biztosítja.

A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozatával megalkotta az első Nemzeti Biztonsági Stratégiát.

A 2012. évi XCVI. törvény módosította többek között az Információs Hivatal irányítását. A CXXV. törvény 4. § (3) pontja az alábbiak szerint változott: „Ha a Kormány az Információs Hivatalt a miniszterelnök útján irányítja, az irányítással összefüggő egyes hatásköröket a miniszterelnök a Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzatában a Miniszterelnökséget vezető államtitkára átruházhatja”.

<sup>28</sup> KOVÁCS 2019: 166–167.

Az államtitkárságon belül egy helyettes államtitkár vezetésével létrejött egy szakapparátus, amely az államtitkár és a miniszterelnök munkáját segítette a nyílt és titkos információgyűjtés eszközeivel és módszereivel megszerzett adatok feldolgozásával, értékelésével, elemzésével és a kormányzati hírigények megfogalmazásával.

A 2014-es évben a polgári hírszerzési (Információs Hivatal, IH) tevékenység irányítása a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatáskörében jelent meg.<sup>29</sup> A Belügyminisztériumban pedig létrehozták a rendészeti államtitkári (BM RÁT) beosztást. A BM RÁT feladatai közé került többek között az AH és az NBSZ minisztériumi szintű irányítása.<sup>30</sup>

A 2015-ös változások a kibervédelem területére összpontosultak. Az Ibtv. 2015. július 16-i hatályú módosítása eredményeként 2015. október 1-jétől a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat irányítása alatt megalakult a Kormányzati Eseménykezelő Központot (GovCERT-Hungary), a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóságot és az E-biztonsági Intelligencia Központot (NBF-CDMA) egységes keretben magába foglaló, koordináltabb, hatékonyabb feladat-végrehajtást és információáramlást lehetővé tevő Nemzeti Kibervédelmi Intézet.

2016-ban a Szervezetbűnözés Elleni Koordinációs Központ jogutódjaként új nemzetbiztonsági szolgálatként jött létre a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK). A központ a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvénnyel módosított – a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) alapján új nemzetbiztonsági szolgálatként 2016. július 17-én kezdte meg működését.

A TIBEK a nemzetbiztonságot, a bűnüldözést, a közbiztonságot vagy más, alapvető biztonsági érdeket sértő adatok elemzésére, összevetésére hivatott speciális szervezet, amely a többcsatornás információs rendszere által képes lehet a biztonságot veszélyeztető legátfogóbb kép összeállítására, az ország terror-, illetve esetleges más fenyegetettségére, a belső biztonsági helyzetre, a közbiztonság állapotára vonatkozó előrejelzések készítésére.<sup>31</sup>

A 2018-as változások elsősorban a szolgálatok irányítására fókuszáltak. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) 10. § (1) bekezdésének értelmében az Információs Hivatalt a Kormány polgári hír-

<sup>29</sup> Az Országgyűlés 2012 júliusában fogadta el az egyes törvényeknek a polgári hírszerzési tevékenység irányításával kapcsolatos módosításáról szóló 2012. évi XCVI. törvényt, módosítva ezzel az Nbtv.-ben az IH irányítását. A Miniszterelnökséget vezető miniszter az IH irányítására vonatkozó feladatait a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 4. §-ának 13. pontja állapította meg.

<sup>30</sup> 15/2014 (IX. 5) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 30. §.

<sup>31</sup> BODA 2019: 559. A TIBEK nemzetbiztonsági szervezetként 2016–2022 között működött. Jogutódja a Nemzeti Információs Központ. (A szerző megjegyzése.)

szerzési tevékenység irányításáért felelős minisztere irányítja. Az Nbtv. idézett rendelkezését a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet tölti ki tartalommal, amelynek értelmében a Kormány polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős tagja a külgazdasági és külügyminiszter.

Megjelent a 3/2018. (VI. 11.) ME utasítás a Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról (MKI SZMSZ), amely intézkedik a nemzeti információs államtitkári (NIÁT) beosztás létrehozásáról.<sup>32</sup> Az SZMSZ szerint a NIÁT-t a miniszterelnök közvetlenül irányítja.

A 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról 2018. 07. 01-jével lépett hatályba, és annak 6. része foglalkozik a leplezett eszközök alkalmazásával (XXXV–XLII. fejezetek).

Szintén 2018-ban került sor a 13/2018. (VI. 7.) BM rendelet kiadására, amely a titkos információgyűjtés bírói engedélyhez kötött eszközei kérelmezésével és az alkalmazás végrehajtásával kapcsolatos szabályokról rendelkezett.

A BM-ben megalakult a Közbiztonsági Főigazgatóság, amely a BM SZMSZ<sup>33</sup> szerint félévente írásban meghatározta a TIBEK főigazgatója számára az időszerű feladatokat; írásban adott utasítást a Kormány tagjaitól érkezett információs igények teljesítésére, működtette a Nemzetbiztonsági Munkacsoport titkárságát.

A 2019-es változásokkal az NBSZ-hez került a korábban önálló szervezetként működő Nemzeti Biztonsági Felügyelet, önálló feladattal és hatósági jogkörrel, főosztályi jogállással.

2022-ben ismét a szolgálatok irányítási rendszerében következtek be változások. A polgári titkosszolgálatok irányítása a KKM-től és a BM-től a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszterhez, illetve a felügyeletet gyakorló államtitkárhoz került. A szolgálatok tevékenységének felértékelődését mutatja az a tény is, hogy 2022. július 20-án megalakult a Védelmi Tanács, amelynek a titkára a nemzetbiztonsági főtanácsadó lett. Fontos változás volt az is, hogy a TIBEK jogutódjaként megalakult a Nemzeti Információs Központ (NIK).

A 2023-as változások elsősorban a KNBSZ-t érintették. 2023. május 1-jétől a HM keretein belül államtitkár irányítja a KNBSZ működését. Az átalakításnak az volt a célja, hogy tovább erősítse a szolgálat fő célkitűzéseit, a politikai és katonai döntéshozatalt és a nemzeti érdekérvényesítő képesség támogatását, valamint a HM és a Magyar Honvédség törvényes működésének biztosítását. 2023 októberétől új főigazgató került a szolgálat élére.

2024-ben a változások a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkoztak. Az Országgyűlés február végén fogadta el azt a törvényjavaslatot, amely szerint

<sup>32</sup> 3/2018. (VI. 11.) ME utasítás a Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 32 §.

<sup>33</sup> 11/2018. (VI. 12.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 40. §.

a nemzetbiztonsági főtanácsadói beosztás a kormányzati hierarchia egyik legmagasabb tisztségévé vált. „A miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója a polgári nemzetbiztonsági és hírszerzési tevékenység, rendészeti, bűnmegelőzési, bűnügyi, közbiztonsági feladatok, valamint honvédelmi kérdések kapcsán tanácsával, illetve véleményével segíti a miniszterelnök, illetve a kormány tevékenységét és döntéseinek előkészítését” – foglalta össze a törvény a főtanácsadó jogkörét.<sup>34</sup> A miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának irányítása alá tartozik a Főtanácsadói Kabinet és a Nemzetbiztonsági Iroda.<sup>35</sup>

Szintén 2024 márciusában jött létre a miniszterelnök politikai igazgatója által vezetett Stratégiai Tanácsadó Testület (STT), amelyben helyet kapott a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója, a Költségvetési Tanács volt elnöke, a nemzeti információs államtitkár, az akadémiai kutatóhálózat elnöke, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő államtitkár és egy alkotmányjogász, volt alkotmánybíró. Az STT feladata, hogy stratégiai szempontból áttekintse a kormányzás egyes területeit, megvizsgálja az állami és különösen a kormányzati működés szuverenitási, társadalmi, gazdasági, biztonsági, kulturális és egyéb kockázatokkal szembeni ellenálló képességét, és e tárgykörben javaslatokat fogalmazzon meg.<sup>36</sup>

#### A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK FELÜGYELETE ÉS IRÁNYÍTÁSA

A szolgálatok felügyeletét az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága, a KNBSZ esetében a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság is ellátja. Jogosult még a szolgálatok ellenőrzésére a költségvetésük tekintetében az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, az állampolgári jogok betartásának ellenőrzésére az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az adatvédelmi előírások betartásának vonatkozásában pedig a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.

#### *Az Országgyűlés nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottsága*

A nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottság hatáskörét és tevékenységét a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) a bizottságot is nevesítve részletesen szabályozza.

<sup>34</sup> 57/2024. (III. 13.) Korm. rendelet a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójával kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról.

<sup>35</sup> 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

<sup>36</sup> Magyarország Kormánya [é. n.]

Az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését Nemzetbiztonsági Bizottsága közreműködésével látja el. A Nemzetbiztonsági Bizottság elnöke mindenkor csak ellenzéki képviselő lehet. [Nbtv. 14. § (1) bek.]

Az érintett miniszterek a Nemzetbiztonsági Bizottságot a nemzetbiztonsági szolgálatok általános tevékenységéről rendszeresen, de legalább évente kétszer tájékoztatják. [Nbtv. 10. § (1) bek. és 14. § (2) bek.]

A parlamenti ellenőrzés gyakorlása során a Nemzetbiztonsági Bizottság feladatait az Nbtv. 14. § (4) bekezdése tartalmazza.

A bizottság tagja a bizottság döntése alapján a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben meghatározott feladatai ellátásához elengedhetetlenül szükséges minősített adat felhasználására titoktartási nyilatkozat nélkül, a minősített adat védelmére vonatkozó követelmények megtartásával jogosult. [Ogytv. 98. § (3) bek. b) pontja].<sup>37</sup> A Nemzetbiztonsági Bizottság főbb feladatai:

- Kivizsgálhatja a nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységére utaló panaszokat.
- Ha valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenes vagy nem rendeltetészerű tevékenységét feltételezi, vizsgálat lefolytatására felkérheti a minisztert.
- Ha valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenes működését észleli, ténymegállapító vizsgálatot folytathat le.
- Ha bármely módon valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenes vagy nem rendeltetészerű működését észleli, felhívhatja a minisztert a szükséges intézkedés megtételére, és kezdeményezheti a felelősség megvizsgálását.
- Véleményezi a nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetésének részletes tervezetét, a titkos információgyűjtésre jogosult egyéb szervezetek költségvetésének e tevékenységgel kapcsolatos tételeit, illetve az éves költségvetési törvény végrehajtásáról szóló részletes beszámoló tervezetét, a törvényjavaslatok tárgyalása során az elfogadásra vonatkozóan javaslatot tesz az Országgyűlésnek.
- Kinevezésük előtt meghallgatja a főigazgatói tisztségre jelölt személyeket, alkalmasságukról állást foglal.

### *A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása*

A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása Magyarországon többszintű. Jelenleg a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (AH, IH, NBSZ, NIK) a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter alá tartoznak, míg a katonai nemzetbiztonsági szolgálat (KNBSZ) a honvédelmi miniszter irányítása alatt áll.

<sup>37</sup> Országgyűlés [é. n.]

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvénnyel összhangban az AH-t, az IH-t, az NBSZ-t és a NIK-t a Kormány polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért és a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős minisztere irányítja. Az Nbtv. rendelkezését a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet tölti ki tartalommal, amelynek értelmében a Kormány polgári nemzetbiztonsági szolgálatainak irányításáért és a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős tagja a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter. Munkáját segíti és támogatja a Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatokat Felügyelő Államtitkárság.

## UTÓSZÓ

A békés rendszerváltoztatáshoz szükség volt a korabeli Belügyminisztérium és az állambiztonsági szolgálat vezetőinek együttműködésére. Szerencsére ez kisebb zökkenőkkel meg is valósult. A szolgálatok átszervezése és a demokratikus átalakításuk azért egy hosszabb időszakot, határozott és következetes politikai irányítást követelt meg. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló jogszabályra egészen 1995-ig kellett várni. A szolgálatok a jogszabály megszületése után is időről időre a politikai viták keresztútjába kerültek, ami néha az állomány elbizonytalanodásához, a vezetők gyakori váltásához vezetett. Ahogy az a cikkből kitűnik, ez a tendencia a 2010-es kormányváltással sem sokat változott, hiszen szinte két-három évente valamilyen szervezeti átalakításra, az irányítási rendszer módosítására is sor került. Átszervezték a szolgálatok képzési rendszerét, és a szervezetek immár rendelkeznek megfelelő tudományos háttérrel (Tudományos és Innovációs Fórum). Hazánk, Európa és a világ jelenlegi biztonsági helyzetét is figyelembe véve hiányzik egy Magyarországra vonatkozó Nemzetbiztonsági Stratégia.

## BIBLIOGRÁFIA

- BODA József szerk. (2019): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest: Dialóg Campus.
- HORVÁTH István (1989): A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről: Gondolatok a Belügyminisztérium helyzetéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, tudományos ülés, 1989. március 1. *Belügyi Szemle*, 27(4), 3–4.
- KENDE Péter (2004): *Titkos magyar szolgálatok: Rege róka rejtem*. Budapest: Hibiszkusz. Online: [https://www.kende.hu/images/stories/dokumentumok/konyvek/kp\\_titkos\\_magyar\\_szolgalatok.pdf](https://www.kende.hu/images/stories/dokumentumok/konyvek/kp_titkos_magyar_szolgalatok.pdf)
- KNBSZ [é. n.]: *Küldetésünk*. Online: <https://www.knbsz.gov.hu/kuldetesunk>

- KOVÁCS Zoltán András (2019): A polgári elhárítás negyedszázada (1990–2016). In DRUSZA Tamás (szerk.): *A magyar elhárítás fejlődése: Tanulmányok a katonai és polgári nemzetbiztonsági elhárítás múltjáról, jelenéről, jövőjéről*. Budapest: Dialóg Campus, 161–173.
- Magyarország Kormánya [é. n.]: *Stratégiai Tanácsadó Testület*. Online: <https://kormany.hu/kormanyzat/politikai-igazgato/strategiai-tanacsado-testulet>
- Nemzeti Információs Központ [é. n.]: *Főigazgatói köszöntő*. Online: <https://nik.gov.hu/foigazgato-i-koszonto>
- Országgyűlés [é. n.]: *A bizottságok feladatai és jogai*. Online: <https://www.parlament.hu/a-bizottsagok-feladatai-es-jogai>
- NYÍRI Sándor (1998): *A titkos információgyűjtés jogi alapjai*. Budapest: BM Duna Palota.
- NYÍRI Sándor (2000): *A titkos adatszerzés*. Budapest: BM Duna Palota.
- RÉVÉSZ Béla (2011): A politikai átalakulás és a titkosszolgálatok változásainak kapcsolatai az újabb források tükrében. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5(4), 52–139. Online: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-4-04.pdf>
- RÉVÉSZ Béla (2013): Alkotmányozás és állambiztonság. *Aetas*, 28(4), 63–100. Online: [https://epa.oszk.hu/00800/00861/00063/pdf/EPA00861\\_aetas\\_2013-04\\_063-100.pdf](https://epa.oszk.hu/00800/00861/00063/pdf/EPA00861_aetas_2013-04_063-100.pdf)
- SEREG András (2018): *Boross 90: „Sorsomat gubancos fonállal szőtték”*. Budapest: Veritas Történetkutató Intézet – Magyar Napló.
- VEREBÉLYI Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja: Gondolatok a Belügyminisztérium helyzetéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, tudományos ülés, 1989. március 1. *Belügyi Szemle*, 27(5), 3–17.

### Jogszabályjegyzék

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?-docid=a1100425.atv>
2012. évi XCVI. törvény az egyes törvényeknek a polgári hírszerzési tevékenység irányításával kapcsolatos módosításáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2012-96-00-00>
- 15/2014. (IX. 5.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2014-15-Bo-0A>
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2014-152-20-22>
- 3/2018. (VI. 11.) ME utasítás a Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2018-3-Bo-63>
- 11/2018. (VI. 12.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2018-11-Bo-0A>
- 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-4-Bo-7G>
- 57/2024. (III. 13.) Korm. rendelet a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójával kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2024-57-20-22>



*Fábián Adrián – Rózsás Eszter*

## A RENDÉSZET MEGHATÁROZÁSA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYBAN

Írásunkban – amellyel Balla Zoltán kollégánkat köszöntjük születésnapján – a közigazgatás egyik legrégebbi tevékenységének a tartalmát igyekszünk lényegre törően bemutatni. E tárgykorben az elmúlt évtizedekben számos tanulmány, illetve önálló kötet született. Talán nem túlzás azt állítani, hogy a rendészet fogalmának meghatározására a közigazgatás-tudománnyal foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek majd’ mindegyike vállalkozott.

Jelen tanulmányban nincs módunk valamennyi ehhez kapcsolódó vélemény, tudományos irányzat, nézet kifejtésére. Önkényesen válogattunk: egyrészt azon kollégák álláspontját mutatjuk be, akik az Ünnepeelt munkatársai, pályatársai, másrészt – pécsiségünk okán – városunk (köz)jogászprofesszorainak a rendészetre vonatkozó nézeteit ismertetjük.<sup>1</sup>

### RENDESZET VAGY RENDVÉDELEM?

A közigazgatás-tudomány bővelkedik olyan fogalmakban és intézményekben, amelyek definiálása körül a viták időről időre újraélednek. Hosszabb távon ez magától értetődő jelenség, amely abból következik, hogy nincsenek örök érvényű kategóriák, ugyanis a fogalmak jelentéstartalma kisebb-nagyobb mértékben változik. Esetenként azonban viszonylag rövid időn belül megtörténik bizonyos terminusok és intézmények újraértelmezése. Ugyanakkor kétségtelen, hogy ennek pozitív hatásai is vannak.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Itt jegyezzük meg, hogy az Ünnepeelt a Pécsi Jogi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének óraadója. E minőségében minden évben a *Közigazgatás-rendészet* című – a hallgatók körében igen népszerű – tantárgy (szeminárium) oktatója.

<sup>2</sup> RÓZSÁS 2021: 15.

A fenti megállapítások a *rendészet* definiálására vagy körülírására is maradéktalanul illenek. Megjegyezzük, hogy egyrészt a szakirodalomban a *rendészet* és *rendvédelem* fogalmakat gyakran szinonimaként alkalmazzák, másrésztől viszont a rendészet- és a közigazgatás-tudomány művelői között a *rendészet* és a *rendvédelem* meghatározására vonatkozóan parázs vita dült.<sup>3</sup> Ennek elsődleges oka az, hogy a hatályos joganyagban is gyakran keveredik a *rendészet* és a *rendvédelem* fogalma, ezek definiálása viszont nem a jogalkotás, hanem az elmélet dolga.<sup>4</sup>

A korábbi Alkotmány egyaránt ismerte a *rendészet* és a *rendvédelem* kifejezéseket, a VIII. fejezete emelte alkotmányos rangra az addig csak egyes törvényekben szereplő *rendvédelem*, *rendvédelmi szerv* fogalmakat.<sup>5</sup>

Patyi András szerint bármennyire elterjedt és „alkotmányos rangra” emelkedett fogalomról van is szó, tartalma és az általa lefedett szervek köre egységes jellemzők alapján nem határozható meg, ezért a *rendvédelem* helyett sokkal inkább a *rendészet* és a *rendészeti szervek* kifejezés használatát tartja helyénvalónak.<sup>6</sup> A fogalompár kapcsán hangsúlyozza, hogy a tevékenységre inkább a *rendészeti* jelző alkalmazható, a *rendvédelmi* inkább szervei (szervezeti) jellemző.

Papp Judit álláspontja, hogy a jogi szabályozásban nem a *rendvédelem*, hanem – mind szervezeti, mind tevékenységi oldalról – a *rendészet* a helyes kategória, tehát a *rendvédelem* mint új fogalom megalkotására tett kísérlet ez idáig nem volt teljesen sikeres.<sup>7</sup>

Buzás Gábor véleménye szerint a *rendészet* és a *rendvédelem* tartalmilag nem különbözik egymástól, mindkét tevékenység fő jellemzője a jogszabályi előírások közvetlen kikényszerítéssel történő érvényesítése.<sup>8</sup> Balla Zoltán – a fentiekhez képest markáns – álláspontja szerint a *rendvédelem* kifejezést ki kell irtani a *rendészeti* irodalomból és a jogalkotási munkából.<sup>9</sup>

#### KÍSÉRLETEK A RENDÉSZET FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSÁRA

Az alábbiakban a *rendészet* fogalma kapcsán bemutatunk néhány elméleti meghatározást, jelezve, hogy a különböző megközelítések megvilágítása korántsem teljes, hiszen e témában könyvtárnyi szakirodalom áll rendelkezésünkre.

<sup>3</sup> Erről lásd például FINSZTER 2001; PARÁDI 2001.

<sup>4</sup> FINSZTER 2005.

<sup>5</sup> PATYI 2020: 185.

<sup>6</sup> PATYI 2020.

<sup>7</sup> PAPP 1998: 177.

<sup>8</sup> BUZÁS 2018: 28.

<sup>9</sup> BALLA 2013: 15–22.

A rendészet meghatározása során az állami (alap)funkciókból célszerű kiindulni, amelyek közül az egyik legfontosabb az állam belső rendjének védelmére irányuló – elsősorban rendészeti és védelmi jellegű – funkció. A közrend – korábban belső rend – és a közbiztonság fenntartására irányuló rendészeti tevékenység ugyanis a közigazgatás legrégebbi feladata, hiszen ez alapvető feltétele az államok létezésének, működésének.

A rendészet fogalmára vonatkozó általánosan elfogadott – Szamel Lajos nevéhez fűződő – definíció szerint: „A rendészet úgy határozható meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”<sup>10</sup>

Szamel Lajos tehát a jelzett állami (alap)funkcióból kiindulva a fogalom meghatározásakor a közrendet állította előtérbe, a rendészet legfőbb feladatának a közrend védelmét tartotta, a rendészeti tevékenység joghoz kötését pedig a jogállamiság szempontjából elemi igénynek tekintette.

Másként fogalmazva azt tartotta irányadónak, hogy semmilyen területen ne legyen lehetőség rendészeti fellépésre, ha ezt a jog nem alapozza meg. Emiatt a rendészet fogalmából ki kell iktatni mindent, ami felesleges, illetve ami a jog eszközeivel nem kezelhető. Ellenkező esetben nincs jogbiztonság, de előfordulhat önkény és kiszolgáltatottság.

A vázolt célkitűzéseket Szamel úgy vélte elérhetőnek, ha megragadjuk a rendészeti tevékenységnek azt a központi elemét, amely jogilag egyértelműen definiálható. Felfogása szerint ennek leginkább a közrend felel meg, amely azonosítható a jogi renddel, de nem egyezik meg a teljes jogrenddel.<sup>11</sup>

A rendészet jogi pozitivista megközelítése azt jelenti, hogy a rendészet fogalmából ki kell iktatni minden olyan elemet, amely a jog eszközeivel nem kezelhető, ezért a jogilag definiálható közrendet kell a rendészeti tevékenység központi elemének tekinteni, amely azonos a jogi renddel, de nem egyezik meg a teljes jogrenddel.<sup>12</sup> Ehhez hasonló Finszter Géza álláspontja, amely szerint:

A rendészeti igazgatás [...] békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés

<sup>10</sup> SZAMEL 1985: 261.

<sup>11</sup> IVANCSICS 2002.

<sup>12</sup> SZAMEL 1985: 261.

hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt.<sup>13</sup>

Másként: „[a] rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak-monopólium jogállami formája.”<sup>14</sup>

Finszter hangsúlyozza, hogy a rendészet a közigazgatás része,<sup>15</sup> veszélyelhárító, preventív jellegű a működése: biztosítja a jogi és minden közérdekű rendet, védi és megóvja, bárhonnan erednek is. A rendészeti hatalom az a része a közhatalomnak, amelyik a közigazgatásban avégből érvényesül, hogy a közrendnek egyesek által való megzavarásával szemben védekezzen. A jogszabály csak keretet adhat, az atipikus esetekben a célszerűség szerint kell eljárni és a megfelelő rendszabályt alkalmazni.<sup>16</sup>

A fenti meghatározások nyomán két fontos következtetést tartunk kiemelőnek. Az első az, hogy a rendészeti tevékenység elválaszthatatlan a jogtól. Ezzel összefüggésben utalunk Ivancsics Imre véleményére, amely szerint a klasszikus értelemben vett diszkréciót, amely valójában jogi kötetlenséget jelentett, a rendészet köréből ma is száműzni kell.<sup>17</sup> A másik lényeges megállapítás az, hogy a rendészeti igazgatást hangsúlyosan a civil közigazgatás részeként határozhatjuk meg, és el kell különítenünk a rendőri vagy még inkább a rendőrségi tevékenységek összességétől, noha alapvető mozzanatai részben a veszélyelhárító, részben a rend helyreállításában közreműködő funkcióiban ragadhatók meg.<sup>18</sup> Azaz – noha a szakirodalom elsősorban a rendőrség által végzett rendészeti tevékenységgel foglalkozik – a rendészet és a rendőri tevékenység nem tekinthető azonosnak.

Sallai János – nagyrészt a fenti fogalmak alapján történő – megállapítása szerint a rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszély elhárítása.<sup>19</sup>

A fentieken kívül (is) számos hazai tudományos értekezés foglalkozott, illetve foglalkozik a rendészet fogalmának meghatározásával.<sup>20</sup> A definíciók többségében funkcionális jellegűek, vagyis a rendészet fogalmát tevékenységén, illetve

<sup>13</sup> FINSZTER 2012: 18.

<sup>14</sup> FINSZTER 2012: 18.

<sup>15</sup> FINSZTER 2018: 107.

<sup>16</sup> MAGYARY 1942: 564.

<sup>17</sup> IVANCSICS 2002: 39.

<sup>18</sup> TOMCSÁNYI 1933.

<sup>19</sup> SALLAI 2014.

<sup>20</sup> PL. ERNYES 2002; NYIRI 1996: 3–11; BARACZKA–SZIKINGER 1999: 383–397; RIXER 2023: 261–271.

tevékenységi területén keresztül ragadják meg. A fogalommeghatározásokkal kapcsolatosan – a számos eltérésen kívül – a következő azonosságokat fedezhetjük fel:

- a rendészet nem azonos a rendőrséggel, a rendőrség ellát egyéb feladatokat is;
- rendészeti tevékenységet nemcsak a rendőrség végez, hanem más közigazgatási szervek is (például katasztrófavédelem, polgári védelem);
- a rendészetfogalom központi eleme a közbiztonság, a közrend, vagy mindkettő;<sup>21</sup>
- a rendészet jogi kategória.

A rendészet fogalmához szorosan hozzátartozik a diszkrecionális jogkör kérdése is, vagyis annak megítélése, vajon a rendészeti (közigazgatási) szerv eljárása során mekkora mozgásterrel, döntési szabadsággal rendelkezik. A diszkrecionális jogkört (a diszkréció) kétféle értelemben is szokás használni.

Először is a diszkréció egy kifejezetten közigazgatási sajátosság, amely segítségével – a jogi szabályozás hiánya, hiányosságai miatt – lényegében korlátlan, sőt önkényes hatósági fellépés valósítható meg. A másik értelmezés szerint a diszkréció „nem teljesen szabad, hanem szabadabb mérlegelést jelent”, és így mindenütt jelen van, ahol jogalkalmazás folyik.<sup>22</sup> Jogállami keretek között utóbbi értelmezés az elfogadható, hiszen jogszabályi keretek – még ha tágabbak is az általánosnál – minden közigazgatási tevékenységnél megtalálhatók, különösen a rendészet esetében.

A funkcionális értelemben vett rendészet alatt a következő jellegzetességek gyűjtőfogalmát értjük:

- a rendészet állami, közigazgatási tevékenység (is);
- a rendészeti tevékenység jogilag szabályozott, minden rendészeti aktus visszavezethető vagy anyagi, vagy eljárásjogi normára;
- a rendészet célja a jogi (a jogszabályok által konstituált) rendet fenyegető veszélyek elhárítása, a veszélyek megelőzése és a rend helyreállítása, azaz a jogi rend védelme;
- a rendészeti tevékenység esetleges velejárója az arányos, célszerű és szükség-szerű – ezáltal legitim – állami kényszer (közhatalom gyakorlása).

Szervezeti (institucionális) értelemben a rendészet az államszervezet (a végrehajtó hatalom) alrendszere, tipikus szerve a rendőrség, de számos közigazgatási szerv is ellát rendészeti feladatokat, ugyanakkor a rendőrség nem csak rendészeti funkciókat teljesít.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> IVANCSICS 2002: 39–40.

<sup>22</sup> KULCSÁR 1967: 217.

<sup>23</sup> FINSZTER 2018: 24.

## BALLA ZOLTÁN RENDÉSZETFELFOGÁSA

Balla Zoltán tudományos munkásságának jelentős hányadát teszik ki a rendészet(i tevékenység), illetve a rendészettudomány vizsgálata. Az alábbiakban a rendészet meghatározása körében tett legfontosabb megállapításait emeljük ki.

A rendészet fogalmának meghatározását (is) vizsgáló munkáiban többféle megközelítést alkalmaz. 2016-ban a rendészetről szóló monográfiájában a rendészet egyik alapvető jellemzőjeként az intézményrendszert nevesíti. Az ehhez kapcsolódó „struktúrát” – a közbiztonsághoz kötődés ereje, minősége, az ehhez rendelt hatáskörök, illetve a legitim erőszak és titkos eszközök alkalmazhatósága szempontjából – öt alrendszerre osztja.

Így elhatárolja az elsődleges (rendőrség) és a másodlagos (polgári nemzetbiztonság, büntetés-végrehajtás, a NAV pénzügyőri szerve, NVSZ, TEK) rendészeti szerveket az egyes rendészeti feladatokat ellátó vegyes szervektől. Utóbbiakat két további alrendszerre osztja: önkormányzati rendvédelmi szervek (közterület-felügyelet, erdészeti szakszemélyzet, halászati őr, önkormányzati természetvédelmi őr, mezőőr) és egyéb rendészeti szervek (fegyveres biztonsági őr, természetvédelmi őr, erdővédelmi szolgálat tagja) között tesz különbséget.<sup>24</sup>

Egy későbbi tanulmányában hangsúlyozza, hogy a rendészet egyik legjellemzőbb vonása a rendészetnek az államhoz való kötődése, az államtól való függősége. Ezzel összefüggésben a rendészet(i funkció) tipikus jellemzőjeként rögzíti, hogy csak szigorú szabályok, jogi normák által rögzített feltételek esetében, és lévén állami tevékenység a közhatalom jegyében, csak jogszabályokban rögzített módon érvényesülhet.

Kifejti, hogy a hatalommegosztás klasszikus szervezeti triászából csak a közigazgatási szervek közül kerülhetnek ki a rendészet alanyai. Ebből következően a rendészet a végrehajtó hatalom része, és mint ilyen, konkrét feladatait a törvényhozói hatalomból kapja, annak alkotmányos felelősséggel tartozik. Mindezek alapján a rendészet jellemző elemeit az alábbiak szerint foglalja össze. A rendészet

- a közigazgatásban realizálódó állami feladat;
- feladatait, hatáskörét jogszabályok rögzítik;
- a közhatalom birtokában akár kényszert is alkalmazhat;
- működése centrumában a rend vigyázása áll;
- legtipikusabb szerve a rendőrség.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> BALLA 2016: 55.

<sup>25</sup> BALLA 2000.

2023-ban született rendészeti tárgyú tanulmányában<sup>26</sup> kiindulópontként rögzíti, hogy a rendészetnek – mint a közigazgatás elválaszthatatlan részének – tárgya a közbiztonság, eszközei az erőszak-monopólium keretei között a rendészeti intézkedések, kényszerintézkedések és titkos eszközök alkalmazása.

Kifejti, hogy a helyét kereső, kialakulóban lévő rendészettudománynak dogmatikailag tiszta kifejezésekre lenne szüksége. Véleménye szerint ehhez a rendészet funkcióját, társadalmi rendeltetését, közfeladatát kell középpontba helyezni, és ennek alapján meghatározni a tárgyát. A rendészet által védett jogi tárgy a biztonság, melynek többféle jelentése is lehet. Így például mást jelent az élelmiszerbiztonság, a szexuális biztonság, a hadi biztonság, a munkabiztonság stb. (Vagyis helytelen a biztonságot a külső és belső veszélyhez kötötten kizárólag a rendészeti és a katonai biztonsághoz kapcsolni.)

A biztonság rendészeti értelemben a társadalom relatív veszélymentességét, a fenyegetések elhárításának potenciálját, a veszély és a félelem társadalmi közösségi szintű kiküszöbölésének garantálását takarja. A rendészetnek mindig és mindenhol a köz, a társadalom adott szegmensében a biztonságot kellett védenie, következésképpen nevezhetjük ezt a biztonságot közbiztonságnak.

Álláspontja szerint a közbiztonság minden rendészeti kutatónál kizárólag jogon belüli és azáltal determinált kifejezésként merült fel, tartalma így kifejezett és kizárólagosan normatív, tiszta, egyértelmű. Ezzel összefüggésben utal arra, hogy – ellentétben a közbiztonsággal – a közrend megítélése számos szerzőnél jogon kívüli és többféle, jellemzően tudósi spekulatív alapú értelmezést nyert. Ezek az értelmezések erkölcsi, etikai megközelítésre is lehetőséget adnak, így a jogilag tételes közbiztonság tárgykörétől messze kerülve, jogalkalmazási kétélyeket gerjeszhetnek.

Mindezek alapján – funkcionális megközelítésben – a következők szerint határozza meg a rendészet (szűk) fogalmát: olyan közigazgatási tevékenység, amely a közbiztonság fenntartásában, az erőszakmonopólium birtokában sajátos rendészeti intézkedéseket, kényszerintézkedéseket és titkos eszközöket alkalmaz.<sup>27</sup>

## ZÁRSZÓ

Minden bizonnyal a rendészet fogalmának tisztázása nem lehet dogmaszerű. Értjük ezalatt, hogy a definíció lényegi elemei koronként és szerzőnként is változnak, változtak és minden bizonnyal a jövőben is változhatnak.

<sup>26</sup> BALLA 2023: 3.

<sup>27</sup> BALLA 2023: 217.

Meggyőződésünk, hogy a fogalmi meghatározások számossága – nem is beszélve azokról, amelyek terjedelmi okokból nem kaptak helyet tanulmányunkban – jól mutatja ennek a közigazgatás-tudományi alapfogalomnak a jelentőségét, a meghatározások közötti kisebb-nagyobb eltérések pedig a rendészet fogalmi spektrumának szélességét.

Visszatérve a rendészet „szameli” meghatározásához: a pécsi közigazgatási jogi műhely azt vallja, hogy a rendészet – a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódóan – közigazgatási szervek által végzett, alapvetően hatósági jogalkalmazásban vagy hatósági intézkedésben megnyilvánuló tevékenység, amelynek lényeges fogalmi ismérve a döntések és az intézkedések gyors érvényre juttatása. A rendészeti tevékenység alapvető célja a közrend, illetve a közbiztonság megóvása, ezek megzavarása esetén a rend helyreállítása.

#### BIBLIOGRÁFIA

- BALLA Zoltán (2000): A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50(1), 18–21.
- BALLA Zoltán (2013): Közigazgatás és rendészet. *Új Magyar Közigazgatás*, 6(12), 15–22.
- BALLA Zoltán (2016): *Monográfia a rendészetről*. Budapest: Rejtjel.
- BALLA Zoltán (2023): A rendészet mint a közigazgatás része. *Magyar Rendészet*, 23(3), 217–221. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2023.3.18>
- BARACZKA Róbertné – SZIKINGER István (1999): A rendészeti igazgatás. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog: Különös rész európai kitekintéssel*. Budapest: Osiris, 383–397.
- BEREGNYEI József (2002): Rendvédelem, rendészet értelmezése, viszonya és kapcsolata a Határőrséghez. In HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és a rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécs: Magyar Rendészettudományi Társaság, 27–33. Online: <https://pecshor.hu/periodika/2002/beregnyei.pdf>
- BUZÁS Gábor (2018): Rendészet – katonai rendészet. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6(2), 25–50. Online: [https://epa.oszk.hu/02500/02511/00009/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2018\\_2\\_025-050.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02511/00009/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2018_2_025-050.pdf)
- ERNYES Mihály (2002): *A magyar rendőrség története I*. Budapest: Belügyminisztérium.
- FINSZTER Géza (2001): Rendészet vagy rendvédelem. *Belügyi Szemle*, 49(2), 86–96.
- FINSZTER Géza (2005): Az alkotmányos rendvédelem és a Határőrség. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 4, 37–60. Online: <https://pecshor.hu/periodika/2005/finszter.pdf>
- FINSZTER Géza (2012): *A rendőrség joga: Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest: ORFK.
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest: Dialóg Campus.
- IVANCSICS Imre (2002): Hozzászólás a rendészet meghatározásához. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei: Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság

- Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 39–44. Online: <https://pecshor.hu/periodika/hatarkovek/ivancsics.pdf>
- KARSAI Krisztina (2012): A közrend európai (jogi) fogalma. In GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei: Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 225–237. Online: <https://pecshor.hu/periodika/hatarkovek/karsai.pdf>
- KULCSÁR Kálmán (1967): A politikai elem a bírói és államigazgatási jogalkalmazásban. In PAP Tibor (szerk.): *Jubileumi tanulmányok*. Pécs: PTE ÁJK, 193–232.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- NYIRI Sándor (1996): A rendészeti igazgatás elvi kérdései. *Belügyi Szemle*, 34(7–8), 3–11.
- PAPP Judit (1998): Rendvédelem vagy rendészet? In SZIGETI Péter (szerk.): *Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből*. Budapest: RTF Jog- és Államtudományi Tanszék, 155–178.
- PARÁDI József (2001): Rendvédelem vagy rendészet. *Belügyi Szemle*, 49(2), 97–108.
- PATYI András (2020): A rendészeti tevékenység és igazgatás közigazgatási jogi alapkérdései. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest: Wolters Kluwer, 179–200.
- RIXER Ádám (2023): A hazai rendészettudomány állapota. *Magyar Rendészet*, 23(3), 261–271. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2023.3.25>
- RÓZSÁS Eszter (2021): A rendőrség igazgatása. In RÓZSÁS Eszter (szerk.): *Közigazgatási jog: Különös rész*. Budapest: Ludovika, 15–33.
- SALLAI János (2014): A rendészet fogalmának kialakulása és történetének áttekintése. In GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 53–64.
- SZAMEL Lajos (1985): A modern rendészet fogalom és következményei. In ÁDÁM Antal (szerk.): *Jubileumi tanulmányok 40*. Pécs: JPTE ÁJK, 253–264.
- TOMCSÁNYI Móric (1933): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog: Különös (szakigazgatási) rész*. Budapest: [k. n.].





*Fazekas Marianna – Nagy Marianna*

## EGY S MÁ S A KÖZRENDFOGALOM HATÁRAIRÓ L HELYI KÖZÜGYEK BEN

*Kedves Zoli! Rövid írásunk tisztelgés és köszönet az együtt töltött több mint három évtizedes közös munkáért. Mindhárman fiatalok voltunk még, amikor megbízott oktatóként elkezdtél tanítani nálunk, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékén, és beláthatatlanul távoli volt az az idő, amikor majd ünnepi kötetben köszöntünk a születésnapodon. Sok hivatalos tanszéki értekezlet és még több személyes beszélgetés van mögöttünk. Jó volt, hogy részt vettél az újabb és újabb tantervi kísérleteinkben, módszertani vitáinkban, amikor azzal küzdöttünk, hogyan tudnánk legalább elviselhetővé, ha nem is szerethetővé tenni a közigazgatási jogot a hallgatóink számára. Elévülhetetlen érdemeid vannak abban, hogy a rendészeti jog a hallgatók generációi számára a fogalmak absztrakt szintjén túl élő joganyagként is megjelenhetett. Mi mással köszönhetnénk ebben az ünnepi kötetben, mint a közrend örök témája néhány újabb kérdésének taglalásával. Fogadd olyan örömmel írásunkat, ahogy mi dolgoztunk rajta!*



Balla Zoltán munkásságának meghatározó eleme a rendészet különböző fogalmi és gyakorlati elemeinek vizsgálata. Ez kimeríthetetlen téma: amikor azt hinnénk, hogy megegyezésre jutottunk bizonyos kérdésekben, addigra bizonyosan megváltozik az a társadalmi környezet, amelyben a megegyezés született, és újra a kiindulóponton találjuk magunkat.

A rendészet központi eleme a közrend fogalma, amely a közérdek mellett talán a rendészet-, a közigazgatás- és a jogtudomány egyik legképlékenyebb terminusa. Önmagában már az is kérdéses, mely tudományág szempontjai szerint vizsgáljuk. A rendészet tudomány joggal támaszthat igényt a közrend fogalmának meghatározására és használatára, hiszen vizsgálatának központi tárgya a közrend. Mégsem sajátíthatja ki a fogalmat, mert a közigazgatás-tudomány és

a jogtudomány ugyancsak sokszor és sok helyütt használják azt, néha adekvátan, néha kevésbé indokoltan.

Finszter Géza kiváló könyve<sup>1</sup> a jogi megközelítés megalapozott és kritikus elemzését adja. A közrenddel kapcsolatban általában két előfeltevés érvényesül. Egyrészt elnevezéséből adódóan a közjog tereumába sorolják, de ez a klasszifikáció meglehetősen leegyszerűsítő, másrészt a közterületek rendjére vonatkoztatják. A közrend azonban sokszor behatol a magánjogba, vagy másként: a magánjog a közrendre hivatkozva korlátozza a magánjogi alanyok szabadságát.

Az alábbiakban ahhoz szeretnénk adalékokat szolgáltatni, hogy a közrend fogalma hogyan vált a jogpolitika és a jogtudomány svájci bicskájává, és hogyan köti össze a mesterségesen elválasztott közjogot a magánjoggal.

A közjogban a közrend fenntartása egyrészt a közigazgatási szervek elsődleges feladata, és a cél eléréséhez sokféle eszközt biztosítunk számukra. A rendészet-tudománnyal csak érintőlegesen vagy egyáltalán nem foglalkozó szakemberek (jogalkotók és jogalkalmazók egyaránt) azonban rendszeresen összemoszák a rendészet tágabb és szűkebb fogalmát, és ennek sokszor a közrend értelmezése válik áldozatává. Ahogyan erre egy korábbi rövid tanulmány is utalt,<sup>2</sup> a közjogtudomány oldaláról a modern rendészetfogalom megalapozása Szamel Lajos nevéhez kötődik, aki széles és szűkebb értelemben egyaránt használta a fogalmat. Szamel Lajos maga is a szélesebb rendészetfogalomból indult ki, ami a rendészetet olyan eszköznek tekintette, amely egyaránt ellát biztonsági és jóléti funkciókat is.<sup>3</sup> Vagyis ez a szélesebb megközelítés inkább azonosította a hatósági tevékenységgel. A mai *communis opinio* szerint – jórészt Szamel Lajos nyomán – a rendészet tárgya a közrend biztosítása: „olyan állami tevékenység, mely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul”.<sup>4</sup> Ez a definíció a rendészet szűkebb fogalma.

A közjog és a közrend kapcsolatának azonban van egy másik metszete is, ami szintén a szűkebb és a tágabb fogalom használatában kapcsolódik össze. A tágabb fogalom a közigazgatás aktív, beavatkozó fellépését igényli, a szűkebb fogalom pedig a passzív, ellenőrző funkcióhoz kapcsolódik. Egyre többször vagyunk tanúi annak, hogy a közigazgatási szervek áttételesen, a magánjogi eszközök befolyásolásával próbálnak érvényt szerezni a közrendi követelményeknek, vagy legalábbis a közrendi elvárások behatolnak a magánviszonyokba. Alább két olyan területről

<sup>1</sup> FINSZTER 2003.

<sup>2</sup> NAGY 2023.

<sup>3</sup> SZAMEL 1985: 961–973.

<sup>4</sup> SZAMEL 1985: 962.

hozunk példákat, ahol a közigazgatás a közrendre hivatkozva a magántulajdon használatával kapcsolatos jogosultságokat korlátozza. Az egyik ilyen terület az önkormányzatok szankciószabályozási joga, a másik a települési önzonosság új szabályozása.

HELYI K Ö Z R E N D A „K Ö Z Ö S S É G I  
E G Y Ü T T É L É S S Z A B Á L Y A I ” - B A N

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (továbbiakban: III. Sztv.) alapjaiban rendezte át a kisebb súlyú jogsértésekkel szemben alkalmazható szankciókat. A III. Sztv. *kriminálisként* definiálta a hatálya alá tartozó tényállásokat, s ezzel a büntetőjog irányába tolta el az egész szabálysértési jogot. Ilyen jogellenességeket azonban okszerűen csak törvény állapíthat meg, ezért az önkormányzatok szabálysértés-megállapítási jogkörét megszüntették, és helyébe – súlyos alkotmányossági kifogások után, a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat alapján<sup>5</sup> – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénybe (továbbiakban: Möt.v.) beiktatták a 142/C. § (1) bekezdést.

Eszerint „[a] helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározott kötelezettségek elmulasztása esetére közigazgatási szankciót állapíthat meg.” Majd a 143. § (4) bekezdése szerint „felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg: [...] az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a *közösségi együttélés alapvető szabályait* [a szerzők kiemelése – FM, NM], valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.”

Vagyis a korábban AB által hatályon kívül helyezett, kirívóan közösségellenes magatartást felváltotta egy ugyanannyira tisztázatlan fogalom: a közösségi együttélés alapvető szabályainak megszegése. Hiszen a jogalkotó sehol nem határozta meg, mit tekint ilyen magatartásnak. Az önkormányzati bírság a szabálysértési tényállások kiváltására szolgál, és a szabályozás célja a *helyi közösség rendjének biztosítása*, sokszor azonban nagyon nehéz elkülöníteni a szabálysértési jog és az önkormányzati bírság által védett jogi tárgyat. Ha elfogadjuk kiindulópontnak, hogy létezik ilyen határvonal, akkor érdemes megvizsgálni, mi minden sértheti a helyi közrendet közvetlenül vagy közvetetten. Áttekintve a közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértéséről szóló önkormányzati rendeleteket, szinte

<sup>5</sup> Ennek részletes ismertetését lásd NAGY 2019.

mindegyikben közös, hogy a *közterületek rendjéről* külön pontban rendelkeznek, és a közösségi terek használatára vonatkozó szabályok megsértése jogsértésnek minősül. Ide sorolják a közutak, a közlegetők, a közutak rendeltetésellenes használatát, és igen gyakran külön szabályok vonatkoznak a köztemetők rendjére. Azonban ezen túl számos olyan rendelkezést is találhatunk, ahol a *helyi közrendet a magántulajdon – a közösség szerint rendellenes – használatával lehet megsérteni*. Ezeket leginkább az *ingatlanokról* és az *állattartásról* szóló szabályok körében lelhetjük fel. A klasszikus tulajdonosi triász – birtoklás, használat, rendelkezés – elemei közül *csak a használat jogát* érinti a helyi közrendre alapozó szankciós jog.

A tényállások között gyakran csak lakonikus tömörségű szabályozást találunk.

Ilyen például a Mándok városi önkormányzat képviselő-testületének 18/2020. (VII. 9.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről 9. címe, „Az ingatlanok rendben- és tisztántartására vonatkozó szabályok megsértése” alatt található 12. §: „A közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértését valósítja meg az ingatlanhasználó, ha az ingatlan rendben- és tisztántartásáról, gyomnövényektől való mentesítéséről nem gondoskodik.”

Mások részletezőbbek, meghatározzák, különösen mely magatartásokat tekintenek „nem elég tisztának” vagy a közösséget zavarónak. A helyi közrend fogalma többnyire *köztisztasági-közegészségügyi indikációt takar*, ezeket gyakran részletezik is (például allergizáló gyomnövények irtási kötelezettségének megszegése, rágcsálók irtásának elmulasztása stb.), de nem csak kifejezett köztisztasági szabályokat írnak elő az ingatlanok használóinak. Közrendsértőnek minősülnek a *környezetvédelmi szabályok* megsértői: a zajvédelmi szabályok megsértése (fűnyírás és zajjal járó tevékenység időbeli korlátozása magánterületen), a hulladékégetés korlátozása, a hulladékkezelés szabályainak megszegése. Ezekben az esetekben tehát az ingatlantulajdonra vonatkozó helyi közrend fogalma mögött mindig lehet egy *másik, közvetlen jogi tárgyat azonosítani*, amelyet korábban a helyi önkormányzatok szabálysértési tényállásként szabályoztak.

Egyre jellemzőbb azonban az olyan tulajdonkorlátozás, amely mögött nem, vagy csak nehezen tudunk ilyen jól definiálható egyéb érdeket azonosítani.

A borsodivánkai önkormányzati rendelet<sup>6</sup> például egészen részletező szabályokat állapít meg az ingatlanon telepíthető növényzetre:

<sup>6</sup> Borsodivánka község önkormányzata képviselő-testületének 10/2021. (XII. 16.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről. Hasonlóan minuciózus a ladánybenei önkormányzat, ahol 60 centiméterig nőhetnek a nem kultúrnövények: lásd Ladánybene község önkormányzata képviselő-testületének 12/2023. (IX. 6.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól.

3. § (4) A növények telepítésével összefüggően a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el, aki:

a) belterületen, valamint a külterületnek a mezőgazdasági kerten belül eső részén nem tartja be az alábbi, legkisebb telepítési (ültetési) távolságot az ingatlan határától:

aa) 1 métert meghaladó, de 3 méternél magasabbra nem növegyümölcs- és egyéb cserje (bokor), fa esetében legalább 2 méter,

ab) 3 méternél magasabbra növegyümölcs- és egyéb cserje (bokor), valamint oszlopos fenyőfélék esetében legalább 3 méter,

ac) 3 méternél magasabbra növegyümölcs- és egyéb fa esetében legalább 5 méter,

ad) nyírt sövény, valamint 1 métert meg nem haladó magasságúra növegyümölcs- és egyéb cserje (bokor) és fenyőféle esetén legalább 0,5 méter;

b) külterületnek a mezőgazdasági kerteken kívül eső részén – amennyiben a szomszédos földterület szőlő, gyümölcsös vagy mezőgazdasági kert – szőlőt, gyümölcsfát az a) pontban meghatározott telepítési (ültetési) távolságok be nem tartásával, egyéb cserjét (bokrot) és fát az alábbi telepítési (ültetési) távolságok be nem tartásával ültet:

ba) 1 méternél magasabbra nem növegyümölcs- és egyéb bokor (nyírt sövény) esetén legalább 0,8 méter,

bb) 2 méternél magasabbra nem növegyümölcs- és egyéb bokor (nyírt sövény) esetén legalább 1,2 méter,

bc) 2 méternél magasabbra növegyümölcs- és egyéb bokor (nyírt sövény) esetén legalább 2 méter,

bd) fa esetében 8 méter;

c) kúszó-kapaszkodó cserjét nem saját tulajdonú, tömör kerítésre futtatja fel;

d) amennyiben a szomszédos ingatlanon az épület oldalhatárra épült, a kerítés mellé telepített növények vágását nem végzi el oly módon, hogy azok a kerítéshez és az épülethez ne érjenek hozzá, a tető fölé lombkoronájuk ne nyúljon be;

e) árasztással locsolja a szomszédos épület magasságában lévő olyan növényeket, melyek a telekhatártól számított 2 méteren belül vannak;

f) az ingatlanról a szomszédos telekre átnyúló ágak, gallyak levágásáról nem gondoskodik.

Ebben az esetben a helyi közrend sérelmét valószínűleg *a szomszédjogot sértő birtokviták* okozzák. Ugyan Arany János óta tudjuk, hogy „rossz szomszédság: török átok”, de az átok itt egy szinttel magasabbra került, a közösség érdekeit (is) sérti, ha az ingatlanon nem tartják be a növények telepítésére vonatkozó szabályokat. A magánrend sérelme tehát közsérelemmé válik.

A helyi közrend sérelmét okozhatja a *polgári jogi szerződés-kötési kötelezettség elmulasztása* is.

Balsa község önkormányzata képviselő-testületének 5/2022. (V. 31.) önkormányzati rendelete szerint a közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése, tehát közrendsértő, aki szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező közszolgáltatás szerződés-kötési kötelezettségének nem tesz eleget.

Egészen új szintre emeli a közrendsérelmet a Dusnok község önkormányzata képviselő-testületének 6/2018. (IV. 9.) önkormányzati rendelete.

A 7/A. § (1) bekezdés szerint a magántulajdonú ingatlan használatával összefüggő szabályok megsértésének minősül az alábbi:

A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el az ingatlan tulajdonosa, ha a helyi építési szabályokról szóló 17/2006. (VIII. 14.) önkormányzati rendelet szerinti beépítésre szánt területen (falusias lakóterületen, településközpont vegyes területen) lévő, magántulajdonban álló ingatlanon, a tulajdonszerzést követő 4 év elteltével nem épít lakóépületet.

Míg a gyommentesítés vagy a síkosságmentesítés elmulasztásánál definiálható az a közrendsérelm, amely a közösséget érinti, az építési kötelezettség elmulasztásánál ez csak igen erőltetetten vagy egyáltalán nem mutatható ki. Eltekintve attól, hogy egy ötvenezer forintos közigazgatási bírság alkalmas a járda jégtelenítésének érvényesítésére, de bizonyosan alkalmatlan egy családi ház megépítésének kikényszerítésére, nemigen azonosíthatjuk a közösségi együttélés sérelmét a szabály mögött.

A „közösségi együttélés szabályai” – s a mögötte rejlő helyi közrend – olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosított a helyi önkormányzatok számára annak eldöntésére, mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak vagy éppen kikényszerítendőnek, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget adott az önkormányzatoknak arra, hogy önkényesen éljenek a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazással, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzanak be a területükön élő polgárok életébe.

Hozzá kell tenni, hogy a szabályozás bevezetése óta sokat finomodott az önkormányzatok rendeletalkotási gyakorlata. Kezdetben ugyanis sokkal több olyan szabály volt, amellyel a polgárok életét túlzó módon kontrollálták az önkormányzatok. Az is jellemző volt, hogy a közösségellenesnek minősített magatartások éppen azoknak az életét korlátozták, akik a legkevésbé voltak képesek az érdekeik érvényesítésére. A TASZ jelzésére a megyei kormányhivatalok szinte kivétel nélkül

törvényességi észrevétellel éltek az olyan túlzó szabályokkal szemben, amelyek például nem engedték a kerítésre terített ruhák szárítását,<sup>7</sup> vagy az illemhelyek tisztítását regulálták.

A jelenlegi közösségi együttélési szabályok azonban továbbra is egyfajta *ernyőfogalomként használják a helyi közrend fogalmát*, ami mögött gyakran azonosíthatók egyéb közérdekek, de ha ilyen nem találunk, akkor a helyi közösség általános érdekével érvel a jogalkotó. Az állattartási szabályok mögött nagyon sokszor megtalálható a közegészségügyi indikáció, de a közrend védelme is kimutatható, amikor például az egy lakásban tartható állatok számát korlátozzák. Ez tulajdonkorlátozás, de valid érvekkel védhető. Látható, hogy a közérdek behatol a magánszférába – ami önmagában nem ördögtől való –, de ha egyenként nézzük a szabályokat, számos kérdés merül fel. Mivel a helyi közrendfogalom definiálatlan, ezért az önkormányzatok kellő jogi-dogmatikai ismeretek hiányában gyakran olyan szabályokat alkotnak, amelyekre nem biztos, hogy kiterjed a felhatalmazásuk. Igen gyakori, hogy a közösségi együttélés szabályai között olyat találunk, amelynek van megfelelője a szabálysértési jogban is, tehát a hatályos szabályok alapján önkormányzati rendeletben nem is lenne szabályozható.

Alsódobsza község önkormányzat képviselő-testületének 11/2020. (X. 28.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző egyéb cselekménynek minősíti az alábbi magatartást:

8. § A közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartást követ el és természetes személy esetében kettőszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható az, aki az ingatlan tulajdonosa, bérlője vagy az ingatlan felett más jogcímen rendelkezni jogosult hozzájárulása nélkül életvitelszerű tartózkodás céljából lép arra nem alkalmas ingatlan birtokába.

A III. Sztv. önkényes beköltözésről szóló 167. §-a szerint:

Aki a lakásbérletre vagy a helyiséggazdálkodásra vonatkozó jogszabály hatálya alá tartozó üres lakást vagy nem lakás céljára szolgáló üres helyiséget elfoglal, vagy abba önkényesen beköltözik anélkül, hogy arra a bérleti jogviszony létesítésére jogosult szerv vagy személy, illetve az elhelyezésre jogosult szerv jognyilatkozatával vagy intézkedésével feljogosította volna, szabálysértést követ el.

<sup>7</sup> A ruhaszárításra vonatkozó korlátozás egyébként a nálunk sokkal gazdagabb Egyesült Államokban is gyakori, ahol a szabadtéri ruhaszárítást azért tiltja számos önkormányzat, mert azt sugallja, hogy az ott lakóknak nincs pénzük szárítógépre, és a környék slumosodásához és az ingatlanok értékvesztéséhez vezethet.

A két szabályozást egymás mellé téve nemigen találunk különbséget közöttük.

Ehhez járul, hogy a helyi közrend fogalma, vagy ahogyan a hatályos jog nevezi, „a közösségi együttélés szabályai” azért is nehezen tölthető ki tartalommal, mert a III. Sztv. 170. §-a a garázdaság tényállásában úgy fogalmaz, hogy „[a]ki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el.” Nehezen képzelhető el, milyen elkövetési magatartások maradnak „szabadon” a partikuláris hatályú önkormányzati szabályozás számára, ha szinte ugyanazon tartalommal az egész ország területén hatályos törvényi szabályozás is él.

#### HELYI KÖZREND MINT A TELEPÜLÉSI „ÖNAZONOSSÁG” PAJZSA?

A helyi közrend szinte parttalaná válhat, ha az önkormányzatok dogmatikai alapok nélkül élnek a helyi önazonosság védelméről szóló 2025. évi XLVIII. törvényben biztosított eszközökkel (továbbiakban. Öntv.). Az Öntv. szabályozásának alapját az Alaptörvény tizenötödik módosítása tette lehetővé, amely bevezette a települések önazonosságának meglehetősen határozatlan jogfogalmát. A szabályozás indokait az ellenőrizhetetlen urbanizációs folyamatokkal magyarázza a jogalkotó, amelyek egyébként leginkább a fővárosból és a nagyvárosokból a környező falvakba ki-/betelepülő lakosság számának gyors növekedésében érhető tetten. Ez persze óriási terheket ró az önkormányzatokra. Azonban a szabályozásnak több olyan eleme van, amely nem csak a megoldhatatlan közszolgáltatás-szervezési problémákra reflektál, hanem lehetőséget ad arra is, hogy az önkormányzat *közrendvédelmi szempontokat érvényesítsen magánjogi korlátozásokkal*, és ezért érdemes a vizsgálatra. Az Öntv. preambuluma szerint:

[5] Az önazonossághoz való jog a törvényi szabályozás oldaláról megköveteli olyan eszközök biztosítását, amellyel a település védelemben részesítheti *hagyományos társadalmi rendjét* és befolyásolhatja annak fejlődési irányát. [6] A helyi közösség önazonossághoz való joga érvényesítéséhez eszközöket kap ahhoz, hogy *megvédje a helyi társadalmának életformáját, hagyományait, szokásait, rétegződését.*

Továbbá „[11] Az ezt igénylő önkormányzatok részére meg kell teremteni annak szabályozott lehetőségét, hogy a települések meghatározhassák azt, hogy a településre kik költözhetnek be, *a közösség kikkel kíván együtt élni.*”<sup>8</sup>

<sup>8</sup> A szerzők kiemeléséi – FM, NM.

A szabályozással kapcsolatban az első értelmezendő kérdés, mit jelent a *hagyományos társadalmi rend*? Ennek a határozatlan jogfogalomnak a kitöltése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, de az értelmezéshez nem sok támpontot kap a jogszabályból. A település hagyományos társadalmi rendjének fogalmába beletartozhat a település falusias, üdülő-, mezőgazdasági, alvó- vagy ipari jellege, de értelmezhető közrendi, közbiztonsági szempontból is. Kitölthető adózási és szociális szempontokkal is. Ugyan az Öntv. rögzíti a diszkrimináció és a joggal való visszaélés tilalmát, de ez a parttalan fogalom lehetőséget ad a diszkriminációra.

Az Öntv. 5. § (8) bekezdésében a mérlegelési szempontok között felsorolja

- a) a település társadalmi és gazdasági folyamatait;
- b) a betelepülésnek a település kialakult és megtartandó helyi életformájára, társadalmi berendezkedésére, valamint a település karakterére gyakorolt pozitív és negatív hatásait;
- c) a betelepülés nyomán jelentkező helyi közszolgáltatási igényeket, az önkormányzat megnövekedő feladatait és azok teljesíthetőségét;
- d) a betelepülésnek a helyben élők létfeltételeire, helyben maradására – így különösen életminőségére, a fiatal generációk helyi otthonteremtési lehetőségeire, továbbá az ingatlanárakra – gyakorolt hatásait;
- e) a munkaerőpiaci adottságok és igények figyelembevételével azt, hogy a településre milyen gazdasági tevékenységet végző vagy foglalkozású személyek betelepülése kívánt;
- f) azt, hogy a helyi önazonosság védelme érdekében alkalmazandó jogvédelmi eszköz által biztosított korlátozás arányos-e, és a vizsgált önazonosság-védelmi cél kisebb korlátozást jelentő jogvédelmi eszköz alkalmazásával is elérhető-e.

A mérlegelési szempontok többségében érvényesíthetők helyi közrendvédelmi indikációk, ezek alapján törekedhet az önkormányzat bizonyos, elsősorban szegényebb társadalmi csoportok kirekesztésére.

Az Öntv. a helyi társadalmi rend védelméhez egyszerre ad közjogi és magánjogi, úgynevezett jogvédelmi eszközöket. A dologi jogvédelmi eszközök a tulajdonjog korlátozását jelentik, mégpedig *elővásárlási jog* létesítésével. A település hagyományos társadalmi rendjének megőrzését igen erős szerződési szabadságot korlátozó eszköz biztosítja. A polgári jogban nem ismeretlen az elővásárlási jog, de általában a közös tulajdon védelmében használják, a *közrendi* okokból való használata kivételes, és a tulajdonjog rendelkezési jogát erősen korlátozó megoldás. Különösen azért, mert az Öntv.-ben foglalt elővásárlási jog a más jogszabályban szabályozott elővásárlási jogot megelőzi. Vagyis, ha a képviselő-testület közrendi okokból a dologi jogvédelmi eszköz bevezetése mellett dönt, akkor a Ptk.-ban

foglalt elővásárlási jog elé kerül a tulajdonjog korlátozása. Jóllehet a jogalkotó a településen élők jogait kívánta védeni, könnyen elképzelhető, hogy az érintett ingatlanok értéke átmenetileg csökken a törvényben előírt elővásárlási jog miatt.

Miközben valós probléma az agglomerációs települések lakhatási és infrastrukturális helyzetének ellehetetlenülése, az ingatlanszerzési korlátozás nem történelmi előzmények nélküli. 1956 után a budapesti lakáshelyzet és a bevándorlások megakadályozását a budapesti városvezetés adminisztratív eszközökkel próbálta elérni. „Egy 1958-as tanácselnöki rendelet szerint Budapesten állami lakást csak olyan állampolgár kaphatott, aki legalább öt éve lakik vagy dolgozik a fővárosban. (Ez alól csak az adott felmentést, ha valakit »népgazdasági érdekből« hoztak fel Budapestre, és a lakáskiutalását az illetékes miniszter pártfogolta.) Később ezt a rendelkezést kiterjesztették a magán-ingatlanforgalomra is, ami azt jelentette, hogy lakást, telket vásárolni is csak öt év után lehetett.”<sup>9</sup> Ennek a korlátozásnak a következtében indult meg a Budapest környéki alvótelepülések hihetetlen növekedése, hiszen a fővárosban nem lehetett ingatlant vásárolni.<sup>10</sup>

Újabb az Airbnb lakások elleni fellépés eszköze a Budapest VI. kerületében tartott népszavazás, amely 2026. január 1-jétől korlátozza a lakások Airbnb célú felhasználását. A mai magyar jog hatósági engedélyhez köti a külföldiek ingatlanszerzését, és a sajtóhírek szerint időről időre felmerül az igény ennek szigorítására.

Jól látszik tehát, hogy a lakhatási, infrastrukturális okokból történő tulajdonjogkorlátozás nem idegen a magyar jogtól. Azonban az a kitétele, hogy a helyi közösségnek megvan a joga annak meghatározására, hogy *a közösség kikkel kíván együtt élni*, nem infrastrukturális szabályozási okot sejtet, hanem egyértelműen közrendi indikációja van.

A helyi közrend biztosításának direkter eszköze – a közjog hagyományos formuláit alkalmazva – a személyi jogvédelmi eszközként szabályozott a) a laccímlelés tilalma vagy feltételhez kötése, b) a betelepülési hozzájárulás.

A laccímlelés tilalma vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételhez kötése a diszkrimináció tilalom ellenére is a diszkrimináció melegágya lehet. Lehetőséget adhat a településeknek, hogy a szociális szférát terhelő szegényebb, illetőleg idősebb, ellátásra szoruló rétegek beköltözését megakadályozza. A laccímlelés tilalma vagy feltételhez kötése olyan erős hatósági eszköz, amely a szabad költözködés jogát érinti, és alkotmányossági aggályokat vet fel.

<sup>9</sup> HEGEDÜS-TOSICS 1982.

<sup>10</sup> E sorok egyik szerzőjének budapestivé válása szimbolikus állomása volt egy Fővárosi Tanács elnökétől kapott felmentés a rendelkezés alól, amely feljogosította magántulajdonú lakás vásárlására, de a felmentéssel sajnos anyagi okokból nem tudott élni.

Ez a szabályozás óhatatlanul felidéz a „községi (települési) illetőség” régen felszámolt jogintézményét. A „községi illetőséget” a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk 6–7. §-ai szabályozták. Eszerint: „6. § Minden honpolgárnak valamely község kötelékébe kell tartoznia. 7. § Minden honpolgár azon község kötelékébe tartozik, melynek illetősége alatt e törvény kihirdetésekor áll.”<sup>11</sup>

A szabályozás – a törvénycikk indokolása szerint – a szegénygondozási és a közápolási költségek viselését célozta: a község illetőségébe tartozók után ezeket a költségeket a község viselte, ha arra a községi lakos nem volt képes. A községi törvény ugyan megengedte a „honpolgároknak”, hogy más községbe költözzenek, de miután az illetőség a község oldalán kötelezettségvállalást is jelentett, egyedi hatósági jogkörben döntöttek az illetőség megváltoztatásáról – azaz „a község kötelékébe való felvételtől”.

Maga a törvény két indokkal adott lehetőséget a „fölvétel megtagadására” (12. §): „a) ha a települő ellen bebizonyítatik, hogy bűnvádi kereset vagy büntetés alatt van; b) ha a község terhelése nélkül magát fenntartani nem képes.”

E szabályokban a közrendvédelem primer módon kifejeződik, amit csak megerősített az illetőség megadásának hatósági gyakorlata. Erről meglehetősen lesújtó képet nyújt a községi illetőséget 1948-ban megszüntető törvény<sup>12</sup> általános indokolása:

A községi illetőségre vonatkozó jogszabályok rendszertelensége, bonyolultsága és célszerűtlensége ugyanis tág lehetőséget nyújtott a hatóság politikai önkényének érvényesülésére is. Köztudomású, hogy az illetőség megállapítása iránti ügyeknél hosszadalmasabb és zavarosabb ügyek a közigazgatási hatóságok előtt alig voltak. Némelyik vitás illetőség megállapítása hónapokig, sőt évekig elhúzódott, sok kárt okozva az érdekelteknek, és felesleges munkával, költséggel terhelve a közt.

Mivel az Öntv.-ben foglalt eszközöknek még nincs gyakorlatuk, és a végrehajtási jogszabályok sem készültek el, ezért nehéz prognosztizálni, mekkora lesz a valódi társadalmi hatásuk a helyi társadalmi rend/közrend védelmében bevezetett eszközöknek. Csak remélhetjük, hogy az új helyi szabályozásokban nem fognak visszaköszönni alapjogokat korlátozó közrendi indokok, és nem nyílik tér a személyi jogvédelmi eszközök önkényes alkalmazására. A dologi védelmi eszközöket tekintve azonban látszik, hogy egyre erőteljesebben közrendi célokat

<sup>11</sup> Bár az elnevezés „községi illetőség” volt, de e rendelkezésnek a hatályát utóbb kiterjesztette a fővárosra a Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk 16. §-a, a törvényhatósági jogú városokra pedig a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk 3. §-a.

<sup>12</sup> 1948. évi LXI. törvénycikk.

szolgálnak azok a közjogi eszközök, amelyek a magántulajdont érintik. Ugyanakkor a tulajdonjog az egyik leginkább védett alkotmányos jog, a korlátozásnak mindig jól definiált okkal kell rendelkeznie, és a korlátozásnak arányosnak kell lennie.

#### SZÜKSÉGES? ARÁNYOS? – VAGY VAN MÁSIK?

Érdeemes tehát a szükségesség és az arányosság szempontjából is megvizsgálni az Öntv. indokoltságát. Valóban csak ilyen új eszköztárral lehet biztosítani ma Magyarországon „a települések szerves fejlődését”, csak így lehet hatékonyan megvédeni „a közösségek életformáját, a kívántnál nagyobb mértékű betelepülés és ingatlanvásárlások negatív hatásaival szemben”?

Az Öntv. elfogadását övező – elsősorban önkormányzati vezetői, képviselői megnyilvánulásokban – visszatérő vélemény volt, hogy az önkormányzatok az Öntv. nélkül is számos olyan szabályozási lehetőséggel és egyedi jogkörrel rendelkeznek, amelyek ezeket a célokat jól és eredményesen tudják szolgálni. A megszólalások rendre a településrendezés és az építési jog önkormányzati eszköztárára utaltak. A szükségesség és arányosság tesztjéhez érdemes tehát megnézni, hogy az építési jogban régóta biztosított önkormányzati jogkörök képesek-e az Öntv. jogalkotói céljait az egyéni szabadság és a tulajdonjog enyhébb korlátozásával is elérni.

A tágabb értelemben vett építési jog már az első építési törvény megalkotása, azaz 1937 óta felöleli mind a településrendezés, mind az építésrendészeti jog normáit.<sup>13</sup> A településrendezés minden építési törvényünkben – még a szocializmus időszakában is – a helyi közhatalom gyakorlóinak hatáskörébe tartozott, 1950-ig a községi és városi önkormányzatokéba, majd a tanácsok hatáskörébe,<sup>14</sup> és 1990-től ismét visszakapták a települési önkormányzatok.

Ha közelebbről megnézzük a településrendezés önkormányzati eszköztárát, egyáltalán nem túlzás régóta ismert, bevett és alkalmazott szabályozási tartalomról és jogintézményekről beszélni. Lényegében már a városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvény szabályozta a településrendezési tervek

<sup>13</sup> Az újabb irodalomból lásd BENCSIK 2021.

<sup>14</sup> A történeti hűség megkívánja, hogy jelezzük: az 1937. évi VI. törvénycikk az általános rendezési tervet miniszteri jóváhagyáshoz kötötte, míg 1950 és 1964 között, majd az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény hatálybalépése után is, 1973-ig a tanácsi hatáskörök sokszor változtak, és volt olyan időszak, amikor az általános rendezési tervet a községek esetében a járási tanács, a járási jogú városokét a megyei tanács, a fővárosi és megyei jogú városokét pedig a Minisztertanács fogadta el. 1973-tól lett a településrendezés minden jogosítványa községi, városi (megyei városi), fővárosi kerületi és fővárosi hatáskör. A jogszabályok mellett lásd erről VÖLGYESI 2009.

minden fajtáját: a városfejlesztési tervet, az általános és a részletes rendezési terveket.<sup>15</sup> A szabályozási tartalom lényegi magja is szinte változtatás nélkül vándorolt át az eddigi három magyar építési törvényen át a 2023 végén hatályba lépett, negyedik építési törvényig.

A városfejlesztési tervben kellett lehatárolni a városias kialakításra szánt területet, az általános rendezési tervben kellett kijelölni e terület beépített, illetőleg beépíthető részeit, meghatározni a beépítés módját, és ez tartalmazta a városban „az utak, közkertek, füves terek, vaspályák, továbbá a nagy kiterjedésű, zajos, bűzös, tűz- vagy robbanásveszélyes és más elkülönítendő üzemek, végül a gyógy- és üdülőhelyek, sportterületek és kiállítási területek vagy egyéb nagyobb közcélú intézmények és berendezések” elhelyezését.<sup>16</sup> A részletes rendezési terv írta elő „az utak szintjét, emelkedési viszonyait és tagozását, az épületek építési vonalát, az épületmagasságot, az építési telkek méreteit, a telkek beépítési módját, a közműhálózat elhelyezését és a városrendezés szempontjából jelentős egyéb lényeges körülményeket”.<sup>17</sup>

Sőt, az első építési törvényben a településrendezés egyes sajátos egyedi jogintézményei is helyet kaptak, így a telekalakítás, a közút céljára lejegyzés, a városrendezési célú kisajátítás és ezek kártalanítási szabályai,<sup>18</sup> valamint a telkek magántulajdonosait kötelezni lehetett a városrendezés, az útburkolás és a közműhálózat-építés, -bővítés költségeihez való hozzájárulásra.<sup>19</sup>

Ehhez képest a hatályos, a magyar építészettről szóló 2023. évi C. törvény változtatott ugyan az elnevezéseken, és a „településtervezés” gyűjtőfogalom alá sorolta a településfejlesztési és a településrendezési terveket. Ez utóbbi a helyi építési szabályzat, valamint a fővárosi rendezési szabályzat.<sup>20</sup> Továbbá a tervek tartalmára vonatkozó általános követelmények az első építési törvényhez már törvényi szinten is lényegesen differenciálódtak,<sup>21</sup> de abban nincs érdemi változás, hogy ezek a szabályok a települések hosszabb távra szóló fejlesztését, valamint a térbeli szerkezetüket, „berendezésüket” határozzák meg. Az idők folyamán valamelyest

<sup>15</sup> E terveket a városokban és – akár a község kérelmére, akár hivatalból – a belügyminiszter által a szabályozás hatály alá vont községekben kellett elkészíteni és elfogadni. (1937. évi VI. törvénycikk 18. §)

<sup>16</sup> 1937. évi VI. törvénycikk 1. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>17</sup> 1937. évi VI. törvénycikk, túlnyomó részben 1. § (3) bekezdés.

<sup>18</sup> 1937. évi VI. törvénycikk, túlnyomó részben 5–17. §-ok.

<sup>19</sup> 1937. évi VI. törvénycikk, túlnyomó részben 24. § (1)–(4) bekezdés.

<sup>20</sup> 2023. évi C. törvény 16. § 124. pont és 79. §.

<sup>21</sup> A 2023. évi C. törvény 81. §-a szól a településfejlesztési terv (5 bekezdésben), a 82. §-a helyi építési szabályzat tartalmáról (12 bekezdésben), de az általános követelményeket a településrendezési és építési követelmények alapszabályzatáról szóló 280/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet (TÉKA) hetven §-ban és 6 mellékletben részletezi.

bővültek a településrendezést szolgáló speciális jogintézmények is, de ezeknél is inkább részletesebb szabályozásról beszélhetünk, semmint alapvetően új intézmények bevezetéséről. A bővítés egyik lényeges eleme lett azonban éppen az elővásárlási jog, amelyet a harmadik építési törvény a településrendezési célok megvalósítása érdekében általánosan biztosít. Ezt azonban az önkormányzat további „különös” elővásárlási célokkal is kiegészítheti.<sup>22</sup>

E településtervek előírásaival az önkormányzatok csaknem 90 éve maguk jelölhetik ki a kül- és belterület határait, a beépítésre szánt területeket, ezeken belül a beépítési övezeteket, a beépítési módot, a közterületek, utak, közművek elhelyezését, fejlesztését. Meghatározhatják tehát mindazokat a paramétereket, amelyek – legalábbis a szabályozás szintjén – befolyásolják a betelepülő lakosság számát, ehhez arányosíthatják a települési infrastruktúra kiépítését. Ezzel párhuzamosan a településrendezési célok megvalósítását szolgáló sajátos jogintézmények a tulajdon közjogi korlátozásának észszerű, kipróbált, alkotmányos szempontból számtalanszor górcső alá vont eszközeit jelentik.

Ezek a hagyományos tervezési és egyedi közhatalmi jogkörök 2016-ban további önkormányzati jogosítványokkal bővültek, a településkép-védelmi szabályozás és az ehhez kapcsolódó településképi hatósági ügyfajta (településképi véleményezés és bejelentés) bevezetésével. Az önkormányzati településkép-védelem egyfajta kompenzációként is felfogható az építésügyi engedélyezésnek a bürokrácia-csökkentés jegyében végrehajtott visszaszorítása,<sup>23</sup> majd utóbb az építésügyi jogköröknek a települési jegyzőktől való teljes elvonásáért cserébe. A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 2. § (1) bekezdése szerint ez a települési arculat megőrzésének eszköze:

2. § (1) A településkép védelme a település vagy településrész jellegzetes, értékes, illetve hagyományt őrző építészeti arculatának és szerkezetének – az építészeti, táji érték és az örökségvédelem figyelembevételével történő – megőrzését vagy kialakítását jelenti.

<sup>22</sup> Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 25. § és ennek indokolása.

<sup>23</sup> A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény alig fél évvel követte az úgynevezett „egyszerűsített bejelentéshez” kötött lakóházépítés lehetőségének törvénybe foglalását. Az építési engedélyezési hatáskörök pedig – többszöri, a községektől a városi jegyzőhöz koncentrált hatáskör-átrendezés után – 2020. március 1-jével átkerültek a járasszékhely városi jegyzőktől a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz [lásd előbb az Étv. eredeti 52. §-át és a 220/1997. (XII. 5.) Korm. rendeletet, majd az építésügyi hatásköröket újra szabályozó 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet és az ezt módosító 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendeletet]. Lásd erről bővebben BENCSIK 2024: 53–62.

A szabályozás bevezetését segítő kiadványok és a szakirodalomban több szerző is a települési identitás védelmét célzó eszköztárként hivatkozik ezekre a jogkörökre.<sup>24</sup> A legújabb építési törvény magába olvasztotta a településképi törvény rendelkezéseit is, így ezek az önkormányzati szabályozási felhatalmazások és egyedi jogkörök a településrendezés eszköztárába simultak be.<sup>25</sup>

Visszatérve az e fejezet elején feltett kérdésünkre, csak a jogi szabályozást tekintve a településrendezés hagyományos önkormányzati jogosítványai, kiemésülve a településképi-vevédelemmel, szükséges és arányos módon eddig is hatékony védelmet nyújthattak a település önazonosságának megörzéséhez és az Öntv.-ben külön kiemelt célok megvalósításához. Az persze messze vezető és egy másik – ennél sokkal hosszabb tanulmány tárgyát képező – kérdés lenne, hogy ténylegesen működnek-e, képesek-e valóban hatni és érvényesülni a településrendezés jogosítványai, van-e mindehhez kellő hatalmi súlyuk az önkormányzatoknak, tudnak-e élni a helyi közhatalom jogköreivel, vannak-e szakembereik, apparátusuk és nem utolsósorban elegendő forrásuk. Ha erre a válasz nemleges, akkor az újabb és újabb jogi korlátok sem tudják megakadályozni egyes települések túlnépesedését, mások lassú elhalását, mert ezek mind jogon túli folyamatok következményei.

#### BIBLIOGRÁFIA

- AGÓCS Ilona (2018): A településképi szabályozás az önkormányzati feladatok tükrében. In BÁNYAI Orsolya – BARTHA Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Budapest: Gondolat, 157–173.
- BÁNDI Gyula (2017): *A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól*. Online: [https://www.ajbh.hu/documents/10180/2715792/Telep%C3%BCl%C3%A9sk%C3%A9p\\_%C3%81F\\_v%C3%A9gleges.pdf/](https://www.ajbh.hu/documents/10180/2715792/Telep%C3%BCl%C3%A9sk%C3%A9p_%C3%81F_v%C3%A9gleges.pdf/)
- BENCsik András (2021): Új irányok az építésügy igazgatásában. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(Klsz1), 32–42.
- BENCsik András (2024): Az engedélytől a bejelentésig: Újratervezés az építési eljárásban. In CZINE Ágnes (szerk.): *60: Studia in honorem Andrea Domokos*. Budapest: KRE ÁJK, 53–62.
- FINSZTER Géza (2003): *A rendészet elmélete*. Budapest: KJK–Kerszöv.
- HEGEDÜS József – TOSICS Iván (1982): Lakásosztályok és lakáspolitikai I–II: A budapesti lakáspiac irányításának változásai az elmúlt három évtizedben. *Mozgó Világ*, 8(9), 12–21; 8(10), 95–105. Online: <https://mri.hu/wp-content/uploads/2020/02/Heged%C3%BCs->

<sup>24</sup> Magyarország Kormánya 2017; BÁNDI 2017; AGÓCS 2018; KOVÁCS–DÉR 2019.

<sup>25</sup> 2023. évi C. tv. 81. § (2) bekezdés d) pont; 84. § (1) bekezdés g) pont.

[%C3%A9s-Tosics-1982-Lak%C3%A1sosz%C3%A1lyok-%C3%A9s-lak%C3%A1spolitikai-A-budapesti-lak%C3%A1s.pdf](#)

KOVÁCS Zsófia – DÉR Andrea szerk. (2019): *Tanulmánykötet a településképi arculati kézikönyv és a településképi rendelet összefüggéseiről és viszonyáról*. Budapest: Magyar Építész Kamara.

Online: [https://mek.hu/FILES/CONT/46660/tanulmnyktet\\_1\\_2020.pdf](https://mek.hu/FILES/CONT/46660/tanulmnyktet_1_2020.pdf)

Magyarország Kormánya (2017): *Útmutató a településképi arculati kézikönyvek elkészítéséhez*.

Online: [https://2015-2019.kormany.hu/download/1/24/fooo0/170124\\_TAK\\_Utmutato\\_friss.pdf](https://2015-2019.kormany.hu/download/1/24/fooo0/170124_TAK_Utmutato_friss.pdf)

NAGY Marianna (2019): Szabálysértés versus közösségi együttélés szabályainak megszegése: Avagy miért hiányzik az önkormányzatok szabálysértési jogköre? *Kriminológiai Közlemények*, 79, 35–41. Online: [https://www.kriminologia.hu/files/kiadvany/2019/kk\\_79\\_nagymar.pdf](https://www.kriminologia.hu/files/kiadvany/2019/kk_79_nagymar.pdf)

NAGY Marianna (2023): Közigazgatás és rendészet. *Magyar Rendészet*, 23(3), 257–259. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2023.3.24>

SZAMEL Lajos (1985): A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 35(11), 961–973.

VÖLGYESI Levente (2009): A magyarországi építési jog és épített örökség védelmének hatvan éve (1937–1997). *Iustum Aequum Salutare*, 5(3), 109–136. Online: [https://epa.oszk.hu/02400/02445/00014/pdf/EPA02445\\_ias\\_2009\\_3\\_109-136.pdf](https://epa.oszk.hu/02400/02445/00014/pdf/EPA02445_ias_2009_3_109-136.pdf)

### Jogszabályjegyzék

1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87200036.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D29>

1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=88600021.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D32>

1937. évi VI. törvénycikk a városrendezésről és az építésügyről. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=93700006.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D41>

1948. évi LXI. törvénycikk a községi illetőség megszüntetéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=94800061.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei?pagenum%3D43>

1964. évi III. törvény az építésügyről. Online: [https://jogkodex.hu/jsz/1964\\_3\\_torveny\\_2609370](https://jogkodex.hu/jsz/1964_3_torveny_2609370)

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/1997-78-00-00>

2016. évi LXXIV. törvény a településkép védelméről. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2016-74-00-00>

2023. évi C. törvény a magyar építészetéről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2300100.tv>

220/1997. (XII. 5.) Korm. rendelet a kiemelt építésügyi igazgatási ügyekben eljáró hatóságok illetékességi területéről, a kijelölési eljárásról, valamint a szakmai feltételekről. Online: [https://jogkodex.hu/jsz/1997\\_220\\_korm\\_rendelet\\_4930681](https://jogkodex.hu/jsz/1997_220_korm_rendelet_4930681)

343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2006-343-20-22>

- 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2019-360-20-22>
- 280/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet a településrendezési és építési követelmények alapszabályzatáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2024-280-20-22>
- 240/2025. (VII. 31.) Korm. rendelet a helyi önazonosság védelméről szóló törvény jogvédelmi eszközeinek alkalmazására vonatkozó szabályokról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2025-240-20-22>
- Borsodivánka Község Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2021. (XII. 16.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről. Online: <https://or.njt.hu/eli/348715/r/2021/10>
- Ladánybene Község Önkormányzata Képviselő-testületének 12/2023. (IX. 6.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól. Online: <https://or.njt.hu/eli/724694/r/2023/12>





Finszter Géza

MINEK NEVEZZELEK?  
– VITÁK A RENDÉSZETI IGAZGATÁS  
HAZAI SZAKIRODALMÁBAN –

*Köszöntöm a hetvenéves Balla Zoltánt! Irigylem fiatalságát és azt is, hogy az ország egyik legrangosabb egyetemén megjelent tankönyv a rendvédelmi szervek általános jellemzőit Balla tanár úr „megközelítése” alapján tárgyalja.<sup>1</sup>*

EGY „HITVITÁRÓL”<sup>2</sup>

A magyar nyelvben a rendőrséghez meglehetősen egységes képzetek társulnak. A szó, amely az örökösre utal, a 19. században kapta mai értelmét. Ezzel egy időben kevésbé gyakorlatias, de az elméleti igényességnek jobban megfelelő fogalomként a rendészet is elfoglalta helyét a hazai közjog irodalmának szótárában. Minthogy a rendészet eszméje a polgári jogfejlődés terméke, meg is kapta a magáét a proletárdiktatúra évtizedeiben. A fegyveres erők és a fegyveres testületek mellett a rendészeti szervek a legszűkebb hatáskörrel felruházott szolgálatok voltak, ezért e korszak szemantikája a rendészetet leginkább a gyári portásokat idéző üzemrendészettel rokonította. De ennél még nagyobb baj volt az, hogy a diktatórikus berendezkedés elvetette a rendőri erő közjogi korlátozását (sőt magának a közjognak a fogalmát is száműzte). A rendőrséget nem tekintette a közigazgatás részének, hanem egy sajátos rendszertani szemléletet követve a honvédséggel sorolta egy kategóriába.<sup>3</sup>

A demokratikus jogállam helyreállítása, a rendszerváltás felébresztette annak reményét, hogy a rendőrség újra a jog uralma alá kerül, visszatér a civil közigazgatásba, demilitarizálódik, és erőszakszervezetből a közbiztonság szolgáltatójává

<sup>1</sup> FAZEKAS 2024: 222.

<sup>2</sup> FINSZTER 2018: 12.

<sup>3</sup> MADARÁSZ 1992: 11.

lép elő. Többen voltak a terület művelői közül, akik a rendészet megkopott fogalmának rehabilitációját kezdeményezték. Mások egy új kifejezés, a rendvédelem bevezetését javasolták, mondván, hogy ez felel meg annak a különállásnak, amely kijár mindazoknak a hatóságoknak, amelyek birtokolják a legitim fizikai erőszak monopóliumát. A rendészet- és a rendvédelempártiak között sajátos hitvita alakult ki. Ez emlékeztet *Az ember tragédiájából* ismert homouision–homoiusion-problémára, amelyet Madách értelmetlennek ábrázolt (meghalni egy „i” miatt?). Vagy mégis inkább Lukács Györgynek van igaza, aki a középkor hitvitázoinak védelmére kelt, amikor Madáchcsal pörölve megjegyezte: „mi másért haljon meg valaki, ha keresztény, mint a hitért, mint azért, hogy Krisztus Istennel egynemű-e vagy csak hasonló hozzá? Hát nem ezen múlik minden?”<sup>4</sup>

Lehet, hogy a rendészet és a rendvédelem híveinek „összecsapása” is haszontalanság volt? Nem hisszük! A vita bemutatása meggyőzheti az olvasót, hogy ebben az esetben a különböző álláspontok igazi jelentősége a demokratikus alapértékekhez való viszonyukban fejeződik ki, ezért itt nem hitek, hanem értékek csaptak össze, olyan eszmék, amelyeken ha nem is minden, de nagyon sok múlik.

#### RENDÉSZET ÉS/VAGY RENDVÉDELEM

Mintegy tíz évvel ezelőtt a hazai szakirodalomban sajátos vita alakult ki a reformerek és a fontolva haladók között. A reformerek törekvéseik lényegét a rendészet-fogalomban találták meg, míg a pragmatikusnak is nevezhető másik irányzat a rendvédelem kifejezésben foglalta össze elgondolásait.<sup>5</sup>

Talán érdemes lehet ennek a vitának néhány mozzanatát felidézni, most már nem tíz, hanem harminc év távlatából. (Így megy az idő!)

Az egyik tábor azt hirdette, hogy a rendőrségi modernizációnak gyökeres fordulatot kell hoznia mind a jogi alapok megteremtésében, mind a szervezetben, mind pedig a működésben. Hármasszavuk lett a depolitizálás, a demilitarizálás és a decentralizálás. Depolitizálás az értették, hogy a rendőrségnek vissza kell adni szakmai autonómiáját, és meg kell szüntetni annak még a lehetőségét is, hogy a legitim erőszak partikuláris pártérdekeket szolgálhasson. A demilitarizálás egyet jelentene a rendőrködés civil foglalkozássá alakításával, a rendőrségi szervezetnek a közigazgatásba való visszatéréssel és a katonai szervezési elveknek a korlátozásával.

<sup>4</sup> LUKÁCS 1977: 703.

<sup>5</sup> FINSZTER 2001: 87.

A decentralizáció az önkormányzati rendőrség visszaállítását jelentené, ami ugyanakkor feltételezi a közbiztonsági és a bűnügyi rendőrség szervezeti különválását is. A bűnügyi szolgálatok centrális felépítését ez a nézet is fontosnak tartja azáltal, hogy a bűnüldözésnek ki kell kerülnie a végrehajtó hatalom közvetlen irányítása alól, ami a független ügyészség nyomozások feletti rendelkezési jogának a kiterjesztésével járna együtt. A reformerek visszanyúltak a magyar közigazgatási jog tudományának háború előtti, kimagaslóan értékes hagyományaihoz, amikor elgondolásaik megvalósításához a rendészetfogalom jogaiba való visszahelyezését kezdeményezték.

A fontolva haladók is polgári átalakulást akartak, de úgy ítélték meg, hogy a reformoknak még nem jött el az idejük. A rendőrséggel szembeni elvárásait ők is jelszavakba foglalták. Magabiztosság, fegyelem, határozottság: ezek voltak a leginkább elvárt erények. Szó sem lehetett a demilitarizálásról, ellenkezőleg: a rendőrség mellett a többi rendészeti szervet is a katonai struktúrák közé helyezték. Ezt fejezte ki a honvédelemről szóló törvényben a rendvédelem első normatív előfordulása, amelyet azután folytatott a rendőrségi törvény. Ez utóbbi olyan rendvédelem-definíciót adott, amely már világossá tette, hogy a rendőrség nem része a civil közigazgatásnak. (A rendőrség fegyveres rendvédelmi szerv, amely államigazgatási feladatokat is ellát.) A sort folytatta a határőrség kettős jogállása, amely szerint az egyszerre fegyveres erő és rendvédelmi szervezet is. A folyamat betetőzése volt a szolgálati törvény, amely a fegyveres szervek hivatásos állományának munkavégzését a katonai szolgálat mintájára szabályozta. A rendvédelem hívei azt vetették a reformerek szemére, hogy a militarista jelzőt eleve elmarasztaló értelemben használják. Erről azonban szó sincs. A rendészetpártiak csupán azt állítják, hogy egy szervezetnek olyan elvek szerint kell működnie, amelyek a leginkább megfelelnek funkcióinak. A katonai szervezeti megoldások a katonai feladatok megoldásához nélkülözhetetlenek, de ugyanezek az elvek a rendészeti funkciók teljesítését akadályozzák, sőt egyenesen alkotmányos aggályokat vetnek fel. A nyomozótól a parancs iránti feltétlen engedelmisséget megkövetelni azért képtelenség, mert ez a büntetőeljárás eredeti rendeltetésével kerül ellentmondásba. A rendvédelem hívei továbbá arra is hivatkoznak, hogy a fogalom kialakításánál történeti hagyományokra támaszkodtak, arra az együttműködésre, amely a védőerő és a rendvédelem között mindig megvolt. Ez igaz lehet a hadtörténeti megközelítés szempontjából, de semmit nem mond a jogtörténeti kutatások számára, amelyek a rendőrség történetét csupán a közigazgatás kialakulásának részeként értelmezhetik helyesen. Ami pedig a katonaság és a rendőrség együttes fellépését illeti, nos, ezek az akciók minden ország történetének a legsötétebb lapjaira tartoznak, amelyeket persze kutatni kell, de hogy azokra a jelenben érvényesítendő megoldást kellene alapozni, az már erősen kétséges.

A rendészetfogalom tartalmának meghatározásához a magyar közigazgatási tudományos irodalom egész könyvtára való adalékkal szolgál. Mi, akik elleneztek a rendvédelmi megközelítést, bőségesen idézhetjük Somló Bódog, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Magyary Zoltán, Bibó István, az újabbak közül pedig Madarász Tibor és Szamel Lajos munkáit. Érveinket a német és a francia szakirodalom számos forrása is alátámasztja. Mindezek ismeretében több mint merészség azt állítani, hogy a rendvédelem ellenzői nem képesek felfogásukat tudományosan megalapozni. Annál feltűnőbb, hogy a vitacikkre egyetlen érvelő válasz sem érkezik a másik oldalról. A több mint húsz évvel ezelőtt megjelent írás a következő „beismeréssel” zárult:

A rendvédelem híveinek nevében megfogalmazott kritikát egyetlen ponton érzem igaznak. A rendészet rehabilitációját követelő kutatók valóban nem számoltak a realitásokkal, írásaik ezért nem többek meg nem valósult kívánságok listájánál. Mert mit is akartunk mi ezzel a rendészet szóval: Azt szerettük volna elérni, hogy a rendőrség és a többi rendészeti szerv visszatérjen a civil közigazgatásba. Ez nem következett be. Azt akartuk, hogy a rendőri működés egész területe kerüljön a jog uralma alá. Ez sem sikerült. Azt kezdeményeztük, hogy a kormányzat ossza meg a közbiztonságért vállalt felelősségét a települési önkormányzatokkal és így a közbiztonság helyi feladatai kerüljenek a helyi autonómiákhoz. Ez is hiú ábránd maradt.<sup>6</sup>

A múltidézésben most a vitapartner nézeteit sorakoztatjuk fel:

A rendvédelem fogalmát először a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság használta. A rendvédelem szakterületének határai kiforratlanok. Tartalmának kontúrjai az elmúlt évtizedben kirajzolódtak ugyan, azonban még tovább pontosíthatók. A diszciplínát alakító és művelő kutatók felfogása szerint a rendvédelem nem új jelenség, valamilyen formában minden korban és minden kontinensen fenntartották a rendet [...] A magyarországi rendvédelem-fogalom történeti indíttatású, a történeti fejlődésből vezethető le. Talán nem véletlen, hogy a németországi kollégák is eljutottak a rendvédelem témájához, bár nem a történelmi fejlődés eredményeként, hanem pragmatikus megfontolásból kiindulva. A magyar rendvédelem-fogalom történeti indíttatása nem csupán abban az értelemben igaz, hogy a történelmi fejlődés egyenes következményének tekintjük a diszciplínát, hanem abban a tekintetben is, hogy

<sup>6</sup> FINSZTER 2001: 90.

Magyarországon a rendvédelem-történet művelése megelőzte a rendvédelem diszciplína megerősödését. A rendvédelem-történet művelése során már eldőlték olyan kérdések, amelyek a rendvédelem-történeti diszciplína tartalma határainak kialakítását is befolyásolták. Nem tekintjük például a rendvédelem diszciplínáját valamely favorizált rendvédelmi forma megtestesítőjének. A rendvédelemben beletartozónak tartjuk a diktatúrák és a demokráciák rendvédelmét egyaránt. Úgy gondoljuk, hogy e tekintetben nem lehet a kutatók egyéni szimpátiája a döntő. A rendvédelmet lehet ugyan tipizálni a demokráciák és a diktatúrák szemszögéből, ez azonban politikai besorolás. Megítélésünk szerint a demokráciák és a diktatúrák rendvédelme is a rendvédelem egy-egy megvalósulási formája. Kirekeszteni a rendvédelemből a diktatúrák rendvédelmét azzal a képtelenséggel lenne azonos, mint ha a történelemből kitagadnánk a nem demokratikusan működő korszakokat, illetve napjaink diktatúráit nem létezőnek tekintenénk. Véleményünk szerint a diktatúrák rendvédelmében számos tapasztalat keletkezett, amelyek hozzájárulhatnak a demokráciák rendvédelmének jobbításához.

A rendvédelmi diszciplínán belül a demokráciák és a diktatúrák rendvédelmének kérdése azért fontos, mert többször találkozhatunk azzal a képtelen nézettel, hogy a diktatúrában a rendvédelemnek nem lehet tudománya, mivel az parancsuralmi rendszer. Megítélésünk szerint az effajta leegyszerűsítések nem helytállóak, ugyanis a diktatúrák a tudomány nyújtotta lehetőségekkel is maximálisan segítik azokat a közegeket – esetünkben a rendvédelmi szerveket –, amelyek sok esetben hatalmuk egyetlen pillérét alkotják. E pillér erősítésétől semmilyen támogatást nem tagadnak meg. Nem állnak ugyan rendelkezésünkre egzakt adatok, azonban meggyőződésünk, hogy a diktatórikus viszonyok között működő országok nemzeti jövedelmük nagyobb hányadát fordítják a rendvédelemre – így a rendvédelmi tudományos kutatásokra is –, mint a demokratikusnak tekinthető államok [...]. A rendvédelem-történet művelése során a rendvédelmi diszciplínára is kiható vita keletkezett a militáns és antimilitáns rendvédelem tekintetében. A bírálók felrötták, amiért az általuk militánsnak tekintett rendvédelmi formát is a rendvédelem részének tekintettük. Mi azonban éppen a militáns jelzőt tartjuk helytelennek, több okból is. Felfogásunk szerint ugyanis egy szervezetet akkor lehet militárisnak tekinteni, ha az alkalmas katonai feladatok ellátására, azaz eredményesen szembe tud szállni egy másik haderővel. A katonai szervezetek teljesítőképeségét pedig olyan – viszonylag egzakt – paraméterekkel lehet mérni, mint a tűzerő, motorizáció, hírösszeköttetés stb. E paramétereknek még csak a közelébe sem kerülnek azok a szervezetek, amelyeket a vitapartnereink militánsnak neveznek. Mint kiderült, a szervezeten belüli személyi függelmi viszonyok jellege és esetleg a hatályos rendfokozati rendszer alapján nyilvánították egyik vagy másik

rendvédelmi szervezet militánssá vagy antimilitánssá. A rendvédelem-történet diszciplináját művelők szerint pusztán a szervezet belső függelmi viszonyainak jellege nem döntheti el önmagában a militánsság kérdését [...] A kilencvenes években megindult a rendvédelem-történet művelése, amelynek számos eredménye született. Első ízben került sor nemzeti rendvédelmünk 1100 éves történetének feltárására és publikálására. Erre alapozva felsőoktatási intézményben is bevezették e tárgy oktatását. A rendvédelem-történet művelése során pedig bizonyos mértékig tisztázódtak a rendvédelem kontúrjai is.

Elsőként azt szükséges leszögezni, hogy a rendvédelem a XIX. század óta megcsontosodott tudományfelosztási sémába nem gyömszőlhető bele. Úgy gondoljuk azonban, hogy e felosztás már amúgy is idejétmúlt, hiszen – különösen a XX. század második felében – sok olyan tudományág keletkezett, amely interdiszciplinárisnak tekinthető.

Másodszor – tekintettel a magyarországi viszonyokra, ahol a rendvédelem hagyományosan két tudományágból, a jog-, illetve a hadtudományból táplálkozott – arra kell válaszolnunk, hogy a rendvédelem a hadtudomány vagy a jogtudomány része. Felfogásunk szerint egyik sem. Olyan tudományterület, amely integrálja ugyan magába hadtudományi és jogtudományi részeket is, azonban egyiknek sem a része, hanem önálló.<sup>7</sup>

Az utóbbi gondolatok átvezetnek a közelmúlt egy másik kérdéséhez. Van-e rendészettudomány?

#### A KÖZIGAZGATÁS VAGY A RENDÉSZET TUDOMÁNYA

Balla Zoltán a *Belügyi Szemle* 2024/6. számában arra figyelmeztette a rendészettudomány művelőit, hogy legyenek óvatosak, amikor stúdiumuk önállósága mellett érvelnek:

A rendészettudománynak szüksége van a tiszta dogmatikai alapokon nyugvó fogalmi architektúrára, a rendszerezett, a rendészettel foglalkozó szellemi kör meghatározó többsége által igaznak elismert szintetizált tudományos ismeretekre, amelyek aztán objektíve kitermelik a tudományos definíciókat, kategóriákat, ezek együttesen a tudományos törvényszerűségeket. Az így létrejött tudományos rendészeti

<sup>7</sup> PARÁDI 2001: 97–98.

eredmények tudományágként elismerést nyernek, és ezeket felhasználhatóvá teszik a rendészeti oktatásban. A diszciplínán belül oktathatók lesznek a tudományos tantárgyak [...] A rendészet akkor lesz tudomány, ha minőségi elemeiben eléri az anyatudományának, azaz a közigazgatás-tudomány szintjét, amit aztán az erre hivatott tudományos fórumok elismernek [...] Álláspontunk szerint jelenleg a rendészet főleg szakma, kevésbé tudomány. Utóbbi esetben inkább a közigazgatási jogtudományról leválni próbáló, építkező, alakulóban lévő rendészet-tudományról beszélhetünk, mint kész tudományágról.<sup>8</sup>

Katona Géza a kriminalisztika és a bűnügyi tudományok kapcsolatairól szóló könyvében külön fejezetet szentelt a „rendőrtudományoknak”, amikor a következőkre hívta fel a figyelmet: „A kriminalisztika és a rendőrtudományok kapcsolatának kifejtéséhez alapvető szemantikai és terminológiai kérdések tisztázása szükséges. A magyar jogi szakirodalomban [...] a rendőrtudomány fogalom használata nem terjedt el, e megjelöléssel legfeljebb szakirodalmi fordításokban találkozhatunk.”<sup>9</sup> Az, hogy a „rendőrtudomány” *terminus technicus* nálunk nem gyökeresedett meg a szakmai nyelvben, talán azzal is magyarázható, hogy a francia *la police scientifique* – magyarul „tudományos rendőrség” – fogalma alatt kizárólag azokat a természettudományokat értették, amelyek – a rendőrség bűnügyi technikai azonosító laboratóriumaiban helyet kapva – semmivel nem pótolható segítséget adnak a bűncselekmények felderítése és bizonyítása számára.

A „tudományos rendőrség” a 20. század elején kifejlesztett rendőrségi azonosító laboratóriumok működésének megjelölésére szolgált, minthogy ezekben az intézetekben a kémia, a biológia, a fizika, az orvostudományok és más természettudományok képviselői e tudományterületek által feltárt eszközök és módszerek segítségével igyekeztek segítséget nyújtani a tárgyi bizonyítékok felkutatásához, a múltbeli esemény rekonstrukciójához, valamint az ehhez szükséges azonosítási műveletek elvégzéséhez. A laboratóriumi háttér megkívánta a helyszínen folytatott nyomkutató és nyomrögzítő feladatok technikailag magas színvonalú elvégzését, amely a bűnügyi nyomozó mellett újabb szakember, a bűnügyi technikus tudásának a törzsét alkotta. Ezek az ismeretek a krimináltechnikába integrálódtak. A laboratóriumi szakértő és a bűnügyi technikus bizonyítási tevékenységének próbáját jelentette, hogy megállapításaik és az általuk feltárt tárgyi bizonyítékok mennyire alkalmasak a büntetőperben az ítélethez szükséges belső meggyőződés kialakítására.

<sup>8</sup> BALLA 2024: 1071–1073.

<sup>9</sup> KATONA 2002: 82.

A kontinentális tárgyalási rendszer, amely inkább tekinthető a nyomozási anyag felmondásának, mint a tényállás megállapításához szükséges eredeti bizonyítás felvételének, a bűnügyi nyomozóknak és a bűnügyi technikusoknak a bíróság előtti szereplését a minimumra szorította. Az angolszász rendszerű büntető perben azonban az érdemi bizonyítás a tárgyaláson történik, ezért itt döntő jelentősége van annak, hogy a bűnügyi nyomozás anyagának felkutatásában részt vevő detektívek és bűnügyi technikusok miként képesek érveiket a bíróság elé tárni. A laikus esküdtek számára bonyolult szakértői eljárásokat közérthető módon bemutatni: ez lett az egyik legfontosabb szakértői képesség. Csak az ilyen módon felvett bizonyítás teszi lehetővé a védelem számára az egyes bizonyítékok hitelt érdemlőségének ellenőrzését, és csak ennek révén lehetséges eljutni a kétségeket kizáró bizonyossáig. Az angolszász jogrendszer országaiban a kriminalisztikai szakismeret lényegét ennek a véleményformálásnak, valamint a vélemény igazságügyi fórumok elé terjesztésének a módszertana alkotta. Ezt a tudásanyagot nevezték forenzikus tudománynak (*forensic science*). Más értelmezés szerint a forenzikus tudományok körét az igazságügyi orvostan, a vegytan, a fizika és további olyan természettudományos háttérre támaszkodó igazságügyi tudomány képezi, amelyeknek közös ismérve, hogy saját szakterületük ismereteit, eljárásait, technikáit és módszereit a jogi eljárásokban felmerülő, különleges szakértelmet kívánó kérdések megválaszolásának szolgálatába állítják. Ebben a csoportosításban a kriminalisztika feladata „a forenzikus tudományok számára egy általános elmélet és metodológia” kidolgozása.<sup>10</sup>

Az angol kifejezés, a *forensic science* szinte teljesen lefedi a kontinentális krimináltechnika fogalmát.<sup>11</sup> Azonban a két eljárási rendszer konvergenciája a kriminalisztika szemantikájában is felismerhető. Katona Géza megállapítja, hogy a kriminalisztika kifejezés (és az ehhez kapcsolódó nyomozástani szemlélet) egyre inkább terjed az angolszász jogi kultúrában is. A svájci jogtudós, Pierre Margot arra hívja fel a figyelmet, hogy a kontinentális gondolkodás viszont egyre nagyobb érdeklődést mutat a forenzikus tanítások iránt, olyannyira, hogy francia nyelvterületen terjedőben van az angol kifejezés megfelelője, a *sciences judiciaires*.<sup>12</sup> Sőt, a kriminalisztika művelésében hírnevet szerzett lausanne-i egyetem „neológusai” már megalkották a francia *sciences forensiques* kifejezést. Mindez nem csupán játék a szavakkal, hanem egyértelmű szemléletváltás. Az előkészítő szakaszt a következetes vádelv szeretné a laikus polgár akciójának láttatni, amellyel bíróság elé viszi a bűncselekmény okozta sérelmet. Ez olyan fikció, amely nem

<sup>10</sup> KERTÉSZ 1972: 10.

<sup>11</sup> KATONA 2002: 39.

<sup>12</sup> MARGOT 1999: 6.

tartható fenn. A bűncselekmény gyanújának felmerülésétől kezdődően jelen van a hatóság a maga represszív felhatalmazásaival, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az eljárás sikerét a büntetést kerülni kívánó érdekek ne veszélyeztethessék. De ugyanez a hatóság rendelkezik kriminalisztikai hozzáértéssel is, ami esélyt ad a múltbeli tényállás valósággal egyező megismerésének. A bűnüldöző szervezet tagjával szemben támasztott szakmai követelmények elméletileg is megalapozott rendszerezett kifejtésének szüksége teszi mind népszerűbbé a tengerentúlon is a kriminalisztikai szemléletet, amelynek a bölcsője mégiscsak a kontinentális inkvizíciós eljárási forma. Más oldalról viszont a tárgyalás felértékelődése a tényállás bizonyításában arra készteti a francia eljárási rendszeren nevelkedett bűnügyi tisztviselőket, hogy legyenek képesek az általuk feltárt bizonyítékok hitelét a védelem érveivel szemben, egy kontradiktórius perben igazolni. Ez a forenzikus logika jellegzetes szereposztása.

A kriminalisztika tehát eredetileg úgy alakult ki mint a bűnüldöző apparátusok gyakorlati tapasztalatainak az összegzése, amely egyúttal a bűnügyi nyomozótól elvárható nélkülözhetetlen szaktudás, gondolkodásmód és cselekvési készség együttesét jelentette. Ez a tudásanyag szervesen beépül a kriminalisztika tudományos rendszerébe.

### EGY RENDÉSZETI SZAKTUDOMÁNY ESÉLYEI<sup>13</sup>

A demokratikusan működő, a jog uralma alá vont, a hatalmi ágak megosztásának elvével összhangban lévő és az emberi jogokat tiszteletben tartó rendészet nem születhetett volna meg elméleti alapvetések hiányában. Hasonlóan ahhoz, ahogyan a modern ipar, a közlekedés, avagy az informatika mai színvonala nem gondolható el a természettudományok fejlődése nélkül. A rendészet elméletének megteremtése társadalomtudományi feladat.

Habermas a történelemtudományok eredményének tekinti, hogy „a felvilágosított szubjektumot felszabadítják a viselkedésszabályozó hagyományok spontán hatalma alól”.<sup>14</sup> A rendészet elméletének megteremtésében ugyanilyen szerepet játszottak az állam- és jogtudományok.

Habermas szóhasználatát kölcsönvéve, a jogi tanok is a „cselekvéstudományok” közé sorolhatók, amelyeknek az a feladatuk, „hogy a társadalmi cselekvés irányítására ugyanúgy technikákat hozzanak létre, mint a természettudományok

<sup>13</sup> FINSZTER 2018: 405.

<sup>14</sup> HABERMAS 1994: 31.

a természetfeletti uralom céljából”.<sup>15</sup> Minden társadalomtudománynak az a legfontosabb teljesítménye, hogy a kompetenciájába tartozó társadalmi jelenségeket „kritikailag kutatható tárgyi világgá változtatja”.<sup>16</sup> Ez a célja és értelme a rendészet elméletének. És ez a magyarázata a közhatalmat gyakorlók idegenkedésének, amellyel az ilyen elméleteket fogadják. Lehetséges, hogy az elutasítás mögött a felelősség kerülése húzódik meg, ugyanis amikor egy társadalmi tevékenység megismerhetővé, amikor annak eredményessége mérhetővé válik, akkor az abban részt vevők számonkérhetősége is jelentősen megnő.

Az elmélet rámutat erényekre és feltár hibákat. A fogyatékoságok okaira magyarázatokkal szolgál, mi több, képes megoldásokat ajánlani a működési zavarok elhárításához. A rendészet elmélete a rendőri hivatás gyakorlóit hozzásegíti ahhoz, hogy ösztönös és spontán cselekedeteiket értő, rendszerező és tanulható szakmai teljesítményekké fejlesszék.

Az elméleti munkásság arról ismerszik meg, hogy magas fokú általánosításra törekszik. Képes elvonatkoztatni a vizsgált tárgy sok egyedi vonásától, a részletektől és árnyalatoktól, és a téma, a megválaszolásra váró kérdés szempontjából legfontosabb, legáltalánosabb érvényességű tulajdonságaira összpontosítani.<sup>17</sup>

A rendőrséggel foglalkozó kutatók, a szakképzésben dolgozó pedagógusok, de mondhatjuk, hogy minden, a hivatását jól ismerő igényes szakember számára megválaszolásra vár a kérdés: a társadalomtudományok sorában helye lehet-e egy sajátos tárgykörrel és módszertannal jellemezhető rendészeti (rendőri, rendvédelmi, közbiztonsági, bűnüldözési területekre kiterjedő) diszciplínának, és ha igen, akkor ennek a tudománynak milyen követelményeket kell teljesítenie?

Az eddigi kutatások fontosságát elismerve azok korlátai jól érzékelhetők. A jogtudományi módszerek nem nélkülözhetők a rendőri eljárások normatív alapjainak feltárásában, de szinte semmit nem mondanak arról, ami a valóságban ezeket az intézkedéseket jellemzi. A szociológiai vizsgálatokat viszont bizonyos fokú érzéketlenség jellemzi a jogi meghatározottsággal szemben. A rendőrségi szervezéstanban túlsúlyban vannak a vállalkozói típusú tevékenységre érvényes kategóriák, anélkül hogy azokat szembesítették volna a közszolgálat követelményeivel. A bűnözés kontrollmechanizmusait tanulmányozó kriminológiát annak művelői alkalmasnak tartják a rendészet tudományos feltárására. Valójában azonban a bűnözéstan kompetenciája nagyon is korlátozott. A látenciát kutatók

<sup>15</sup> HABERMAS 1994: 33.

<sup>16</sup> HABERMAS 1994: 33.

<sup>17</sup> KORNAI 2007: 9.

példának okáért helyesen ismerték fel a rendőrségi tevékenység minősége, a rendőr társadalmi elfogadottsága és a lakosság feljelentési készsége között mutatkozó összefüggéseket. A bűncselekmények statisztikai elemzése indokoltan vetette fel annak gyanúját, hogy ezek a számok nem a valóságos bűnözést, hanem a bűnüldözés felvevőkapacitását mérik. A bűn megismerése azonban kriminalisztikai feladvány is, amely gyakran a legjobb infrastruktúra és szakértelem mellett sem vezet eredményre. Erről a komoly gondról a kriminológia hallgatni kényszerül. Nem tárgya a kriminológiai érdeklődésnek az sem, hogy miként alakulnak a rendészeti beavatkozások, továbbá hogyan mérhető azok jogszerűsége és hatékonysága. A közbiztonsági szolgálat teljesítményét elemezve a rendészeti jelenlét és a jogkövető helyi társadalommal való kooperációs hajlam a situációs bűnmegelőzés kulcskérdése lett, ennyiben kriminológiai felismerések ösztönözték a közösségi rendőrségi modellek megalkotását. Ellenben a rendészet aktuális veszélykezelő manőverei és főleg a legitim erőszak bevetésének technikái kívül esnek a bűnözés megismerésének módszertani lehetőségein.

A kriminalisztika sem válhatott a rendészet teljes színképét befogadó kutatási ágazattá, minthogy annak tárgya kizárólag a múlt büntetőjogilag releváns részének a dokumentálása az eljárási formák adta keretek között. Ebben pedig nem fér el a közbiztonság felett őrködő rendészet számos tevékenysége sem.

#### A RENDÉSZET SZÍNTISZTA KÖZIGAZGATÁS

A közigazgatás – mint az állam integrált igazgatási rendszere, és mint az államszervezet egyik alrendszere – a legnagyobb szakigazgatási rendszer, melynek tevékenysége az egész társadalomra kiterjed. A közigazgatás lényeges vonása a politikai hatalomnak való relatív alárendeltség [...] A közigazgatás a jog által meghatározott keretek között működik [...] A közigazgatás feladatainak ellátására – a közigazgatást megillető jogosítványokkal és hatáskörökkel rendelkező – elkülönült szervezetrendszer jött létre.<sup>18</sup>

A közigazgatási teória következetes rendészetkutatója, Balla Zoltán így érvel:

A rendészet ma is érvényes definíciója a 20. századi közigazgatási jog egyik legtekintélyesebb művelőjéhez, Berényi Sándorhoz<sup>19</sup> köthető, aki 1993-ban a

<sup>18</sup> RÓZSÁS – CSÁKI HATALOVICS 2019: 44.

<sup>19</sup> BALLA 2017: 40.

rendészetet elsőként nevezte közigazgatási és hatósági tevékenységnek: „A rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában”.<sup>20</sup>

A közigazgatási jog nem azonos a közigazgatás működésével. „A közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenység, feladata a társadalom közügyeinek megvalósítása, valamely célrendszernek a gyakorlatba fordítása, társadalmi vagy közösségi racionalitások kijelölése, érvényesítése, változtatása és mindezekhez törvényes végrehajtási eszközök igénybevétele.”<sup>21</sup> Ez tette szükségessé, hogy az állam- és jogtudományokon belül a közigazgatási tárgyú kutatásokat két ágazat fogadja be. A dogmatika kidolgozása a közigazgatási jogtudomány, a gyakorlat törvényszerűségeinek vizsgálata a közigazgatástan feladata.

#### AZ INTER- ÉS MULTIDISZCIPLINÁRIS ÉRDEKLŐDÉS

A Berényi Sándor tollából származó következő idézet jól illusztrálja a problémát, amelyet a szerző még a szocialista államelmélet regnálása idején rögzített:

A szervezetirányítási feladatok között külön helyet foglal el a fegyveres erőknek és testületeknek, az állami kényszerszervezeteknek az igazgatása. E szervezetek, mint a hadsereg, a határőrség, a rendőrség és más fegyveres testületek, a rendészeti szervek, a büntetés-végrehajtási intézetek, stb. az állam fizikai hatalmát megvalósító, realizáló szervezetek [...] E szervezeteket egyrésztől el kell határolni az államigazgatástól. E szervezetek túlnyomó többsége nem tekinthető államigazgatási szervezetnek. De nem tartoznak az állam más szervezeti rendszeréhez, szervezeti egységéhez sem [...] Ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy e szervezetek közvetlenül kapcsolódnak az állam szervezeti rendszeréhez [...] (pl. az államigazgatási jog szabályozza belső-külső igazgatásukat). Az államigazgatási szervezeti rendszerhez egyes szervezeteik (pl. rendőrség) közvetlenül kapcsolódnak, ebben az esetben a szervezet egyes egységei közvetlenül államigazgatási feladatokat látnak el, államigazgatási szervként működnek.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> BERÉNYI 1993: 213.

<sup>21</sup> TAMÁS 2005: 71.

<sup>22</sup> BECK-CZÉH 1984: 58.

A korszak másik iskolateremtő tudósa a megoldást a tudományok összefogásában látja:

A közigazgatás és a jog viszonyának elemzése egyértelműen jogtudományi munka [...] A 70-es évek közepén készített számvetés még az igazgatástudományi, a szervezéseméleti és a szociológiai szemléletű munkákat üdvözölhette új fejleményekként. Azóta a szociológiai, politológiai gondolkodás termékenyítő hatásának eredményeként szép számú új oldaláról mutatta be az államigazgatás jelenségeit, ezek összefüggéseit a társadalommal, a politikai rendszerrel (Kulcsár Kálmán, Szentpéteri István, Schmidt Péter, Bihari Mihály, Lőrincz Lajos, Lakos Sándor, Verebélyi Imre, Szoboszlai György, Szegő Andrea, Wiener György). Megjelentek az államigazgatást komplex módon (jogi, igazgatástudományi, szociológiai, politológiai és társadalomelméleti oldalról) vizsgáló munkák is (Peschka Vilmos).<sup>23</sup>

Madarász Tibor szól a társadalomkutatók reménységéről is: „Az államigazgatás korszerűsítése a társadalomirányítás korszerűsítését, annak elméleti megalapozását feltételezi.”<sup>24</sup>

Az interdiszciplináris adottság azonban a közjogi szabályozás jelentőségét nem kérdőjelezheti meg: „Az állami jelzőnek kivételesen nagy jelentősége van, ti. a fizikai kényszer állami formáját minden egyéb fizikai kényszertől az különbözteti meg, hogy ez törvényes kényszer. (Abban az esetben persze, ha az államban – a szó igazi értelmében – egyáltalán törvényesség van.)”<sup>25</sup>

#### VÉDELEMTUDOMÁNY

A rendészeti igazgatás a közigazgatás azon ága, amely a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el. A rendészet hivatása „olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak”.<sup>26</sup> A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg. Az a feladata, hogy „physikai erőhatalommal vessen gátat a sérelemmel fenyegető veszélyeknek”.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> MADARÁSZ 1987: 11–12.

<sup>24</sup> MADARÁSZ 1987: 22.

<sup>25</sup> MADARÁSZ 1992: 287.

<sup>26</sup> KMETY 1907: 322.

<sup>27</sup> KMETY 1907: 322.

A védelemtudomány a hadtudományi ágazatoknak egy magasabb szintű absztrakcióval kialakított bővítménye. Képviselői a rendszerváltozás után azt érzékelték, hogy a korábban tisztán katonai diszciplína kutatási tárgya kiterjedt olyan határterületekre, amelyek e tanítások struktúráját is átalakíthatják.<sup>28</sup> Felmerült egy új diszciplína, a védelemtudomány kialakításának szükséglete. „Véleményem szerint *mindent meg kell tennünk a védelemtudomány tudományterület elfogadtatásáért*. E tudományterület tudományágai: biztonságpolitika, hadtudomány, katonai műszaki tudományok és a rendszertudomány.” A javaslat része, hogy ezen az úton lehetséges a hadtudomány viszonylagos önállóságának megőrzése, amihez a háttérrel a katonai és a rendészeti felsőoktatás integrációja adja: „tudományágunk fejlődése érdekében olyan új megközelítésre van szükség, amely úgy enged teret a tudományszakok tudományággá fejlődésének, hogy közben nem csorbítja a hadtudomány jelentőségét”.<sup>29</sup>

A hadtudományi diszciplínának olyan módszerei kínálkoztak a rendvédelem tanulmányozásához, mint a terepre tervezett vizsgálódások.

Nem kevésbé terephez kötődő és kísérleti igényű a felkészítési módszer ki-munkálásához a határ őrzése, a határvédelemben való részvétel, valamint a katasztrófához kirendelt erő kísérletes alkalmazása kutatási igénnyel a ki-menekítésben, szakfelkészítésre alapozott feladat-végrehajtásban, katonai, közrendvédelmi, mentőszolgálati, tűzoltó, polgárőrségi és katasztrófavédelmi erők összeműködésében.<sup>30</sup>

E metodika hívei azt vallották, hogy a rendészet tudományos igényű művelése is a hadtudomány mellett található meg a számára legkedvezőbb elméleti közeget.

#### RENDESZETTUDOMÁNY

A rendszerváltozás körüli időkben a hadtudomány primátusa nem nyerhette el a rendészet kutatóinak tetszését. Egy olyan korban, amikor jelszó volt a rendőrség demilitarizálása, amikor a legfontosabb alkotmányos teendőnek számított a rendészeti szervezeti törvények megalkotása, az elmélet hívei az állam- és jogtudományoktól remélték a támogatást, noha már a kezdetekkor felmerültek nehézségek. És valóban, a jogtudományi módszerek nem nélkülözhetők a rend-

<sup>28</sup> SIMON 1997.

<sup>29</sup> FARKASNÉ ZÁDECZKY 2007: 107.

<sup>30</sup> VASVÁRI NAGY 2001: 13.

őri eljárások normatív alapjainak feltárásában, de szinte semmit nem mondanak arról, ami a valóságban ezeket a hatósági cselekvéseket jellemzi. A bűnözés kontrollmechanizmusait tanulmányozó kriminológiát annak művelői alkalmasnak tartották a rendészet tudományos feltárására. Az egyedi bűntény megismerése azonban kriminalisztikai feladvány, ami gyakran a legjobb szakértelem mellett sem vezet eredményre. Erről a komoly gondról a kriminológia hallgatni kényszerül. Ne feledjük, a kriminológiai kutatások tárgya az eredményes nyomozások tömegével feltárt múlt. Az ismeretlen elkövetők kézre kerítése a bűnüldözés feladata. A kriminológus csak a felderített ügyekből vonhatja le következtetéseit. Igaz, a látenciát megbecsülheti, de a rejtett bűnözés terjedelmének korlátozásához kriminalista kell. A közbiztonsági szolgálat teljesítményét elemezve a rendészeti jelenlét és a jogkövető helyi társadalommal való kooperáció a szituációs bűnmegelőzés kulcskérdése lett, ennyiben kriminológiai felismerések is ösztönözték a rendőrségi modellek korszerűsítését. Viszont a rendészet egyedi és váratlan veszélyre reagáló manővereinek hatékonysága a kriminológia módszertanával – amelynek feladata a bűnözésnek mint tömegjelenségnek a megismerése – nem értékelhető. Ugyanakkor a kriminalisztika sem válhatott a rendészet teljes színpéjét befogadó kutatási ágazattá, minthogy annak tárgya kizárólag a múlt büntetőjogilag releváns, megismételhetetlenül egyedi mozzanatának a dokumentálása a tisztességes eljárás követelményei szerint. Ebben pedig nem fér el a kockázatelemzés, a jelen és a jövő megismerése, noha ezek is részei a bűnügyi hírszerzésnek, a titkosrendőri munkának.

A rendészet természetrajza további módszertani kérdéseket vet fel. Vajon tanulmányozható-e egy olyan társadalmilag-történetileg meghatározott cselekvés, amely előre nem kiszámítható, nem követ szabályokat, amellyel kapcsolatban nem hivatkozhatunk „egy korábbi hasonlóra”.<sup>31</sup> A rendőri akciók elemzése olyan metodikát kíván, amely ebben az állandó változékonyságban is képes felismerni a lényeges, tartós és ismétlődő jegyeket. Ha felfedezünk ilyen vonásokat, akkor ezek elvezetnek a rendészeti veszélyelhárítás lényegének megértéséhez.

Mindeddig nem sikerült pontosan meghatározni a hivatás tartalmát, kijelölni azokat a funkciókat, amelyeket valamely speciális tudás birtokában „mindenki másnál jobban végeznek” azok, akik a szükséges ismereteket elsajátítva szolgálják a közbiztonságot.<sup>32</sup> A rendőrképzésnek természetesen megvannak a maga hagyományai, de olyan tanterv és oktatási program még nem született, amelyet a rendészet természetét leírni képes kutatásokra alapítottak volna.

<sup>31</sup> MANNHEIM 1996: 129.

<sup>32</sup> DURKHEIM 2000: 417.

Hogyan képezzük rendőreinket, ha nem mutatjuk ki reálisan elfoglaltságaikat, feladataik hatékonyságát, ha az információk pontatlanok és hiányosak [...] A rendőri szolgálati helyek megnyitása a kívülálló figyelő részére, a rendőrökkel folytatott konzultációk, valamint az elvégzett kutatás eredményeinek megvitatása és hozzáférhetővé tétele lenne a nemzeti rendőrség számára az első lépés, amit a jövőben meg kell tennie.<sup>33</sup>

Az elmúlt évtizedek legjelesebb rendőrségi kutatásai az állam- és jogtudományok területén folytak, ami azt erősítheti, hogy a rendészet itt található hasznos diagnózisokra és reményt keltő terápiákra. Felmerül azonban számos olyan téma, amely nem illeszthető a jogi stúdiumok sorába. Ilyennek tekinthetjük a csapaterők tevékenységét, a terrorelhárító műveleteket, a bűnügyi és a nemzetbiztonsági hírszerzést, valamint a rendészeti veszélyelhárítás más ágazatait, amelyek nem viselik magukon a jogalkalmazás dogmatikai jellemzőit. Főleg azért nem, mert a tételes jog a rendészeti aktusok jelentős részét nem szabályozza, hanem csupán felhatalmazást ad, a többit a végrehajtók szabad belátására bízva. A rendőrség munkáját vizsgáló tudományossággal szemben nem csupán az a követelmény, hogy segítse elő „a különböző empirikus kutatásokkal a létező intézmények működésének hatékonyságát”, hanem az is, hogy tárja fel azok történeti gyökereit, és dolgozzon ki a közrendet és a közbiztonságot eredményesebben oltalmazó alternatívákat. Ez utóbbi jelent igazi társadalomtudományi kihívást, míg a mindenkori praxis igazolása nem több „szociotechnikánál”.<sup>34</sup>

A rendészettudomány – más közigazgatási elméletekkel együtt, akár multidiszciplináris összefogásban – a gyakorlat mindennapi tapasztalatait tekinti a legértékesebb tényeknek, és kutatási eredményeinek próbáját is az alkalmazhatóságban leli meg. Ehhez azonban egyfelől korlátozni szükséges a nem kutatható, bizalmas adatok körét, másfelől pedig az állam intézményeinek a kutatások megrendelőiként is meg kell jelenniük. Nem lehet sikeres a rendészet elmélete empiria nélkül, de a hivatal sem hatékony, ha elutasítja a tudományosságot.

<sup>33</sup> MONJARDET 1995: 173.

<sup>34</sup> SZIGETI 2001: 153.

## BIBLIOGRÁFIA

- BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest: Dialóg Campus.
- BALLA Zoltán (2024): *Ceterum censeo, ne beszéljünk még rendésztudományról*. *Belügyi Szemle*, 72(6), 1069–1085. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp1069-1085>
- BECK György – CZÉH György szerk. (1984): *Magyar államigazgatási jog: Általános rész*. Budapest: BM Könyvkiadó.
- BERÉNYI Sándor (1993): *Magyar államigazgatási jog: Különös rész II*. Budapest: Tankönyvkiadó.
- DURKHEIM, Émile (2000): *Az öngyilkosság*. Ford. Józsa Péter. Budapest: Osiris.
- FARKASNÉ ZÁDECZKY Ibolya (2007): Hozzászólás „A hadtudomány mai problémái, területei és új fogalma” című cikkhez. *Hadtudomány*, 17(2), 107–116.
- FAZEKAS Marianna szerk. (2024): *Közigazgatási jog: Általános rész I*. Budapest: ELTE Eötvös.
- FINSZTER Géza (2001): Rendészet vagy rendvédelem. *Belügyi Szemle*, 49(2), 86–96.
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest: Dialóg Campus.
- HABERMAS, Jürgen (1994): *A társadalomtudományok logikája*. Ford. Adamik Lajos, Bacsó Béla, Kiss Endre, Mesterházi Miklós, Némedi Dénes, Vajda Mihály. Budapest: Atlantisz.
- KATONA Géza (2002): *A kriminalisztika és a bűnügyi tudományok*. Budapest: BM Kiadó.
- KERTÉSZ Imre (1972): *A tárgyi bizonyítékok elmélete a büntetőeljárás jog és a kriminalisztika tudományában*. Budapest: KJK.
- KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest: Politzer.
- KORNAI János (2007): *Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás*. Budapest: Akadémiai.
- LUKÁCS György (1977): *Ifjúkori művek*. Budapest: Magvető.
- MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest: KJK.
- MADARÁSZ Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest: Tankönyvkiadó.
- MANNHEIM Károly (1996): *Ideológia és utópia*. Ford. Mezei I. György. Budapest: Atlantisz.
- MARGOT, Pierre (1999): Un changement de nom dans la continuité. *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 52(1), 6–8.
- MONJARDET, Dominique (1995): Rendőrségi kutatás és modernizáció. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 6(1), 173–182.
- PARÁDI József (2001): Rendvédelem vagy rendészet. *Belügyi Szemle*, 49(2), 97–108.
- RÓZSÁS Eszter – CSÁKI HATALOVICS Ferenc (2019): *Közigazgatástan*. Budapest: NKE Vezető- és Továbbképző Központ.
- SIMON Sándor (1997): A hadtudomány mai értelmezése. *Hadtudományi Tájékoztató*, 6(7), 7–24.
- SZIGETI Péter (2001): Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: Világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. *Jogtudományi Közlöny*, 56(4), 153–161.
- TAMÁS András (2005): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest: Szent István Társulat.
- VASVÁRI NAGY Vilmos (2001): *A hadtudományi kutató munka folyamata*. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.





*Hajas Barnabás*

GYŰLÉS, TŰNTETÉS,  
TÖMEGRENDEZVÉNY, SOKASÁG  
– ELHATÁROLÁSI KÉRDÉSEK –

*Az ünnepelt először 2008-ban hívott meg az akkori Rendőrtiszti Főiskolára, hogy vendégként tartsak előadást a gyülekezési jogról, ezért – annak ellenére is, hogy számtalan rendészettudományi és közigazgatási jogtudományi konferencián vitatkoztunk az évek során (ritkábban a plénum előtt, de a fehér abrosz mellett talán minden alkalommal) – e tárgy egy kevésbé feldolgozott, de tudományos és rendészeti jogalkalmazási szempontból egyaránt érdekes szeletével szeretném köszönteni. Tisztelt Tanár Úr, kedves Zoli! Isten éltesen sokáig, erőben, egészségben!*

ELŐZETES MEGJEGYZÉSEK

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE), az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJEE), az Alaptörvény, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (rGytv.) és az ahhoz fűzött miniszteri indokolás,<sup>1</sup> de még az Alkotmánybíróság gyülekezési jogot érintő határozatai is adósak maradtak a gyülekezés fogalmának meghatározásával.<sup>2</sup> A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (Gytv.) 2. §-a már meghatározza a gyűlés fogalmát, azonban időről időre mégis felmerülnek elhatárolási kérdések. Gyülekezésnek tekinthető-e egy sajtótájékoztató? A ballagó diákok szerenádjá vagy egy kiránduló-csoport? A szabadtéri kulturális (emlékszik még valaki a Budapest Parádéra?) és sportrendezvények (futóversenyek)? Egy baleset helyszínén összeverődő tömeg? Lehet-e egyszemélyes vagy résztvevő nélküli, esetleg virtuális gyülekezés?

<sup>1</sup> A törvényjavaslat parlamenti vitájában sem hangzott el a fogalom meghatározására irányuló kísérlet.

<sup>2</sup> A hiányzó meghatározás nem magyar sajátosság, hanem Németországban és Ausztriában is hasonló problémákkal találkozhatunk. Hasonlóan: HOFER-ZENI 1984.

Mit tegyen az adott rendőri szerv közrendvédelmi vezetője, ha március 15-én egy járőr rádión azt jelenti, hogy „[a] téren mintegy negyven személy zárt alakzatban, négyes oszlopban felvonult, majd a szobor előtt megállt. A személyek részben egységes ruházatban, fegyverutánnal jelentek meg. Egyértelműen látszik, hogy a jelenlévők néhány más személy utasításait követik. A rendezvényen politikusok beszédei hangoznak el”? Milyen jelenséggel áll szemben? Gyűlés ez? Be van egyáltalán jelentve? Biztosítani kell, vagy feloszlatni?<sup>3</sup>

A gyűlés fogalmának törvényi meghatározása is éppen azért vált szükségessé, hogy egyes – a gyülekezési joggal vélt vagy valós rokonságot mutató – jelenségeket helyesen tudjunk megítélni.

#### A GYŰLÉS FOGALMA

A magyar közjogtudomány és joggyakorlat különböző szempontok szerint kísérelte meg a gyűlés fogalmát meghatározni. Egyes definíciókban a mennyiségi jellemzők a döntőek, másokban pedig a különféle minőségi jellemzők felsorolása kerül túlsúlyba.<sup>4</sup> A gyülekezés fogalmának lényegi elemei, hogy *többen, ideiglenes jelleggel*, valamilyen meghatározott *célből* (jellemzően a kérdés megvitatása és a vélemény kifejezésre juttatása érdekében) *nyitott rendezvényre* jöjjenek össze.<sup>5</sup> A Gytv. 2. §-a is ennek megfelelően határozza meg a gyűlés fogalmát.

#### *Részvétel*

Nyelvtani értelemben sem beszélhetünk olyan gyűlésről, amelynek nincsenek résztvevői, a részvétel a Gytv. 2. § (1) bekezdésében kifejezetten megjelenő fogalmi eleme a gyűlésnek.<sup>6</sup> E részvétel mint kritérium nem pusztán akkor nem teljesül, ha szándékoltan „résztvevő nélküli demonstrációt” szerveznek, hanem akkor sem, amikor fizikai valója helyett az adott személy „virtuálisan” van „jelen”. Nemcsak akkor tekinthető virtuálisnak a jelenlét, amikor valaki egy honlapon vagy chatszobában jelentkezett be, hanem akkor is, ha az adott személy „helyettest” állít és tüntetőt

<sup>3</sup> Ez egy hangsúlyozottan fiktív példa, nincs tudomásom olyan esetről, amely során ilyen megtörtént volna. Ezt a példát azonban különböző előadásaimon rendszeresen alkalmazom.

<sup>4</sup> A definíciós kísérletekről részletesen lásd HAJAS 2021.

<sup>5</sup> Hasonlóan fogalmazta meg a Velencei Bizottság CDL-AD(2010)016 Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina) by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §30.

<sup>6</sup> Gytv. 2. § (1) bekezdés „részvételével” fordulata.

„bérel magának”.<sup>7</sup> Az ilyen esetekben ugyanis a *de facto* jelenlévők nem gyülekezési, hanem pénzkereseti céllal jelentek meg a rendezvény helyszínén, vagyis magatartásuk értelemszerűen nem is irányulhatott a gyülekezésben való részvételre.

A részvétel feltételezi, hogy a jelenlét *valós*, vagyis az *térben és időben* a gyűlés helyszínével (útvonalával), valamint időpontjával legalább részben egybeesik. A részvétel – szemben más, a gyülekezési jog által nem védett jelenségekkel – megkíván a gyűlés *céljával* való valamilyen mértékű *azonosulást* is,<sup>8</sup> amely mindenképpen tudatosságot feltételez. Ezen elemek bármelyikének hiánya esetén – még ha az érintett személy például kutyasétáltatás közben vagy éppen a villamosra várva a gyűlés helyszínén is tartózkodik – részvételről nem beszélhetünk. Mivel azonban az Rtv. 60. § (2) bekezdése szerint „a tömeg szétozlatására irányuló csapaterő alkalmazása során a Rendőrség a helyszínen lévő egyéni felelősséget nem vizsgálja”, a részvétel kérdésének fenti ismérvek szerint történő megítélése nem a rendőri csapaterő feladata!

A gyülekezés értelemszerűen véget ér, ha a résztvevők – függetlenül attól, hogy a rendező vagy a rendőrség feloszlatta-e azt – elhagyják a rendezvényt.

#### *A résztvevők létszáma*

Mivel a gyűlés feltételezi a „részvételt”, adódik a kérdés, hogy a résztvevők létszámának a fogalom meghatározása szempontjából van-e jelentősége.

A magyar királyi Curia 1907. évi 8581. határozata szerint „egyszerre együttlévő, nagyobb számú ember, gyülekezetet képez, tekintet nélkül arra, hogy mi célból gyűltek össze és hogy összejövetelük tervszerű volt-e, vagy véletlen.” Bragyova András a 75/2008. (V. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében „több (minimum 10–15 fő)” együttes jelenlétét tekintette a gyűlés fogalmi elemének.<sup>9</sup> A rendőrségről szóló 1994. évi Rtv. alapján három<sup>10</sup> – egységes akaratelhatározással

<sup>7</sup> Nagyobb vihart kavart, amikor 2006 decemberében az egészségügyi reform ellen tüntető orvosok egyetemistákat és munkanélkülieket fogadtak fel maguk helyett a rendezvényen való részvételre. Bővebben lásd NEUBACHER 2006.

<sup>8</sup> Ennek mértéke egy átlagos demonstráción is meglehetősen nagy eltéréseket mutat: egyesek zászlókkal, transzparenszekkel, hangszerekkel felszerelve érkeznek, és a rendezvény céljával való teljes egyetértésüknek folyamatosan és aktívan hangot adnak; ezzel szemben mások a közös véleménynyilvánításból tapssal, skandalálással veszik ki a részüket; megint mások esetében pedig a céllal való legalább részbeni azonosulásra mindössze a jelenlétből következtethetünk.

<sup>9</sup> Látszólag hasonlóan a Public Order Act 1986 16. §-a a „nyilvános gyűlést” (*public assembly*) legkisebb résztvevői létszámát húsz főben határozza meg. Mindennek azonban kizárólag közrendvédelmi, és nem alapjogi relevanciája van.

<sup>10</sup> A Btk. ugyancsak legalább három főben határozza meg a csoport fogalmát. [459. § (1) bekezdés 3. pont]

fellépő – személy már csoportosulásnak számít, tíz fő felett pedig tömegről van szó, amellyel szemben akár tömegoszlataásra is sor kerülhet.<sup>11</sup> Meg kell ugyanakkor jegyeznünk, hogy korábban nem volt példa nélküli sem a „o” résztvevővel bejelentett gyűlés, sem pedig a rendőrség által „egyszemélyes gyűlés”-ként azonosított jelenség. A Gytv. hatálybalépése előtti, „egyszemélyes demonstrációkkal” kapcsolatos rendőrségi gyakorlat azért volt helytelen, mert az érintettek magatartása a gyülekezési joggal közeli rokonságban álló véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe tartozhat, azonban – egyetértve az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a Patrick Coleman v. Ausztrália ügyben<sup>12</sup> kifejtett álláspontjával – a nyelvtani értelmezés és a Gytv. összefüggéseinek feltárása is ugyanarra az eredményre vezet: *per definitionem* kollektív jog egyedül nem gyakorolható.

A Gytv. már említett 2. §-a – az rGytv.-ből is egyébként következő módon – legalább két személy részvételét határozza meg kvantitatív definíciós elemként.

A gyűlés egyidejűleg jelen lévő résztvevőinek száma nem csökkenhet a legalacsonyabb létszám (két fő) alá, azonban mindez nem jelenti azt, hogy a résztvevőknek állandónak kellene lenniük, azok cserélődhetnek is.

### *A gyülekezés helye*

Azzal a közkeletű vélekedéssel szemben, miszerint „gyülekezni csak közterületen lehet”, már a Gytv. tételes rendelkezéseiből is egyértelmű, hogy ez téves álláspont. A Gytv. 1. § (2) bekezdése ugyanis kifejezetten kimondja, hogy „Közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés”.<sup>13</sup> Fontos ezért rámutatni, hogy a gyűlés helye nem eleme a definíciónak. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Velencei Bizottság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 97. § (1) bekezdésének d) és e) pontja.

<sup>12</sup> Az Emberi Jogi Bizottság 1157/2003. ügyben hozott, 2006. július 17-én kelt állásfoglalásában elfogadhatatlannak nyilvánította a panasz azon részét, amely az egyedül beszédet mondó – nem pedig másokkal együtt cselekvő – panaszos gyülekezési jogának megsértésére vonatkozott, ugyanis „a gyülekezési jog értelemszerűen egynél több személy azonos célból történő összejövetele kapcsán kerülhet szóba”. Ismerteti BÁN TAMÁS 2007.

<sup>13</sup> Az ORFK Kommunikációs Szolgálat 2025. június 3. napján közzétett közleményében ehhez képest úgy tájékoztattott, hogy „[a] nem a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények (például nem közterületen szervezett nyilvános összejövetelek) esetén a gyülekezési jog szabályai nem érvényesülnek, így – más, általánosan érvényes szabályok betartásával – az egyébként gyűlésként tiltandó események szervezése, megtartása nem akadályozott.” ORFK Kommunikációs Szolgálat 2025.

<sup>14</sup> A Velencei Bizottság kifejezetten felhívta a figyelmet arra, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem korlátozható kizárólag a közterületekre, ezért nem értelmezhetőek a hatályos szabályok úgy, mintha

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB)<sup>15</sup> és az Alkotmánybíróság gyakorlata is alátámasztja, hogy a gyülekezési szabadság a gyűlés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. A rendezvény helyszínének kiválasztása önmagában kommunikációs értékkel bír, emellett a rendezvény célja szorosan kapcsolódhat – akár az ott korábban történtek, akár annak szimbolikus jelentősége miatt – a kiválasztott helyszínhez magához is.<sup>16</sup>

A „nem közterületen” tartott rendezvények esetén értelemszerűen fennállnak a Gytv.-ben meghatározott tilalmak<sup>17</sup> és a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek. Az ilyen rendezvényeket a gyülekezési hatóságnál nem kell bejelenteni, azonban – lévén nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól függően, hogy a terület magánlakásnak<sup>18</sup> minősül, vagy sem,<sup>19</sup> eltérő szabályok alapján mehet be a helyszínre és léphet fel a rendőrség.<sup>20</sup>

Sem 1989 tavasza óta az rGytv., sem pedig a Gytv. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely valamilyen helyszínen a gyülekezést eleve kizárná,<sup>21</sup> a hazai jogalkalmazási gyakorlat kialakított egy olyan kvázi-jogintézményt, amely – lényegében közrendvédelmi indokok alapján – ideiglenesen bizonyos területeken kizárta teszi bármilyen rendezvény megtartását. Jelen tanulmány terjedelmi kereteit meghaladja a személy- és létesítménybiztonsági intézkedéshez kapcsolódó kérdések és joggyakorlat bemutatása.

---

a magánterületen tartott békés gyűléseket megtiltaná. Opinion on the Draft Amendments to the Law on Freedom of Assembly of Azerbaijan, 11 §.

<sup>15</sup> Sáska v. Hungary (Application no. 58050/08).

<sup>16</sup> 3/2013. (II. 14.) AB határozat ABK 2013. 5. szám 171., 176.

<sup>17</sup> Hasonló álláspontot alakított ki a Velencei Bizottság az azerbajdzsáni gyülekezési törvényről megfogalmazott véleményében. Opinion on the Law on Freedom of Assembly in Azerbaijan, 21. §.

<sup>18</sup> Az Rtv. 97. § (1) bekezdés c) pontja szerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó, nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület. Az Rtv. 39. §-a értelmében a rendőr – főszabályként – magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be.

<sup>19</sup> Az Rtv. 40. § kimondja: a rendőr a feladata ellátása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – beléphet a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, és ott az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet.

<sup>20</sup> A német szabályozás és gyakorlat kimerítő elemzését lásd COELLEN 2001.

<sup>21</sup> A rGytv. 1989. március 14. napjáig – hasonlóan számos európai országhoz – az Országház környezetében tiltotta a gyűlések megtartását. Lásd még például a német Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsgorgane des Bundes rendelkezéseit, amely a Szövetségi Gyűlés (Bundestag), Szövetségi Tanács (Bundesrat) és a Szövetségi Alkotmánybíróság működése érdekében e szervek környezetében jelentősen korlátozza a gyülekezési jog gyakorlását.

### *A gyűlés nyilvános jellege*

A gyűlés helyével mutat szoros kapcsolatot az, hogy a rendezvény „nyilvános”, vagy „nem nyilvános” (zárt körű-e). Nem nyilvános a rendezvény, ha annak résztvevői előre, egyedileg (név szerint) meghatározottak. A Gytv. 2. § (1) bekezdése a gyűlés nyilvános jellegét annak fogalmi elemévé tette. A (2) bekezdés pedig meghatározza, hogy a gyűlés akkor nyilvános, ha ahhoz bárki szabadon csatlakozhat. A Kúria Kgyk.IV.39.450/2022/5. számú ítélete szerint, ha külső szemlélő számára nem azonosítható a sátrakban vagy lakókocsikban zajló véleménynyilvánítás,<sup>22</sup> felveti annak vizsgálatát, hogy ebben az esetben a nyilvános jelleg mint a gyűlés fogalmának tartalmi követelménye megvalósul-e. Ezek a felépítmények a gyülekezési jog gyakorlásának sem nélkülözhetetlen, sem pedig rendszerinti kellékei.<sup>23</sup>

### *A gyűlés célja*

A gyűlés fogalmának meghatározása – és a más rendezvényektől való elhatárolás – során különös jelentősége lehet a rendezvény céljának. Az „összeverődött” tömegtől ugyanis a gyűlést az különbözteti meg, hogy utóbbi résztvevőit összeköti a rendezvény célja. Nem elhanyagolható kérdés azonban, hogy az „összejövetelnek” általában kell hogy célja legyen, vagy pedig e célnak vannak bizonyos sajátosságai, amelyek alapján az gyülekezésnek tekinthető?

A Gytv. 2. § (1) bekezdés a „közügyben való véleménynyilvánítás célját” tette meg a gyűlés fogalmi elemévé. Vagyis csak azok a rendezvények részesülhetnek a gyülekezési jog védelmében, amelyek elsődleges (és jellemző) célja a közügyekről szóló nyilvános vitában, illetve véleményképzésben való részvétel.<sup>24</sup>

A cél illetén meghatározása viszont felveti a közügy definiálásának szükségességét. Minden olyan ügyet közügynek kell tekinteni, amely nem korlátozódik egyes magánjogi jogalanyok magánérdekeire, hanem a legszélesebb értelemben vett közállapotokkal, közérdekű kérdésekkel kapcsolatos vita tárgya. A politikai ügyeken kívül ilyennek kell tekinteni különösen az állami vagy önkormányzati szervek működésével, intézkedéseivel, egyes közszolgáltatások ellátásával, közüzemek működésével, társadalmi konfliktusokkal, illetve azok feloldásával össze-

<sup>22</sup> A köznapi gondolkodás és a büntetőjogi gyakorlat egyaránt magánlakással azonosan ítéli meg a sátrakat és lakókocsikat.

<sup>23</sup> Kgyk.IV.39.450/2022/5., Indokolás [38]. Hivatkozta HAJAS 2025.

<sup>24</sup> A német alkotmánybíróság gyülekezésként megtiltott berlini „Love Parade” és „Fuck Parade” rendezvényekkel összefüggésben helyezkedett erre az álláspontra, egyúttal pedig világos szempontrendszert állított fel az ún. „Pseudo-demo”-k és a valódi gyülekezések elhatárolására (BVerfG, 1 BvQ 28/01 vom 12.7.2001). A gyülekezési jog fogalmának változásával kapcsolatban lásd még KNIESEL 2000; KNIESEL-POSCHER 2004.

függő rendezvényeket. A közügyekben való véleménynyilvánítás köre tehát nem szorítkozik kizárólag a széles értelemben vett politikai kérdésekre, utóbbi ugyanis mindössze egyik fontos, de nem kizárólagos eleme a közügyeknek.

### *A cél mint fogalmi elem*

Úgy vélem, hogy (történelmi kialakulása, rendeltetése és funkciója miatt) a gyülekezés – résztvevőit összekapcsoló – célja a közügyekben való véleménynyilvánítás, amelynek hiánya kizárja, hogy az adott rendezvényt gyűlésnek lehessen tekinteni.

A cél megléte – vagy hiánya – tartalmi kérdés, amelyet elsősorban nem a szervező nyilatkozata alapján, hanem az eset összes körülményére tekintettel kell megítélni. Ez az a cél, amely a gyülekezést más, kulturális rendezvényektől, közterületi sporteseményektől vagy éppen például egy balesetnél összeverődött tömegtől megkülönbözteti. Mindebből nem következik, hogy egy demonstráción ne léphetnének fel művészek, vagy egy koncert önmagában ne minősülhetne gyülekezésnek.<sup>25</sup> Az olyan rendezvények, amelyek elsődleges célja nem a közügyekben való állásfoglalás, hanem a szórakoztatás (*nota bene* a szervező közvetlen haszonszerzése), ahová a résztvevőknek belépőjegyet kell vásárolniuk, nevezési díjat kell fizetniük stb., nem tekinthetők gyülekezésnek.

Ha az adott helyen egyszerre tartózkodó személyeket az adott közügyben való közös véleménynyilvánítás célja nem köti össze, magatartásuk sem tekinthető gyülekezésnek. Ugyancsak a cél hiányában nem lehet szó gyülekezésről akkor sem, ha a résztvevők egyénenként saját véleményüket kívánják más tudomására hozni, és nem közösen akarják a véleményüket kialakítani és kifejtetni.<sup>26</sup>

Ha azonban a rendezvény résztvevőit összeköti a közügyben történő véleménynyilvánítás közös célja, akkor azt gyűlésnek kell tekinteni.

### *A gyülekezés időtartama*

A gyülekezést a régebbi szakirodalom sokszor az egyesülési joggal szemben, esetenként egyfajta „testületi pillanatnyi egyesületként”<sup>27</sup> határozta meg,<sup>28</sup> ezzel pedig a cselekvés időbeli meghatározottságát és korlátozottságát a definíció lényegi elemévé emelte. A Gytv. 10. § (4) bekezdés b) pont bb) alpontja – hasonlóan

<sup>25</sup> Pl. a „Musik gegen Rechts” elnevezésű, a szélsőjobboldali eszmék ellen a könnyűzene eszközével is tiltakozó rendezvény.

<sup>26</sup> KEPLINGER 2002: 75.

<sup>27</sup> „Korporativer Augenblicksverband.”

<sup>28</sup> TEZNER 1909: 746.

az osztrák<sup>29</sup> vagy a bajor<sup>30</sup> gyülekezési törvényhez – előírja ugyan, hogy a bejelentésnek tartalmaznia kell a rendezvény kezdő és befejező időpontját, ebből azonban nem következik, hogy a rendezvény időtartama ténylegesen a gyülekezés fogalmi eleme lenne.

Abból, hogy a bejelentésben meg kell jelölni a gyűlés időtartamát, arra következtethetünk, hogy annak korlátozott, rendezvényről rendezvényre meghatározható volta különös jelentőséggel rendelkezik, vagyis – szemben például az egyesülési jog keretében létrehozott szervezetekkel – a gyűlésnek valamikor biztosan véget kell érnie. Ennek a legbiztosabb jele, ha a jelen lévő résztvevők száma két fő alá csökken: ebből pedig az is következik, hogy ha e szétszéledt résztvevők másnap ismét összegyűlnek, bizonyosan új – főszabályként ismét megfelelően bejelentendő – gyűlés résztvevői lesznek.

#### A GYŰLEKEZÉS FORMÁI

A Gytv. 1. § (1) bekezdése a gyűlések két fajtáját (felvonulások és tüntetések) nevesíti. Sem a gyülekezésfogalom, sem pedig a rendezvényhez kapcsolódó közrendvédelmi feladatok szempontjából nincs különösebb jelentősége, hogy statikus, dinamikus vagy részben statikus és dinamikus rendezvényt szerveznek-e meg, a Gytv. egyik vagy másik rendezvénytípushoz többletkritériumot vagy feladatot nem állapít meg. A felsorolt rendezvénytípusok meghatározásával azonban a Gytv. adós marad, de éppen a gyülekezésnek nem tekinthető rendezvényektől való elhatárolás érdekében nem érdektelen a nevesített rendezvények, illetve az ezekhez kapcsolódó dilemmák bemutatása.<sup>31</sup>

#### *Tüntetések*

Tüntetés – a korábbi magyar terminológiával: (nép)gyűlések – alatt a gyülekezési jog körébe tartozó statikus, vagyis egy helyszínen megtartott rendezvényeket kell érteni. A résztvevők számának – legkisebb elvi létszámukon túl – nincs jelentősége. Ugyancsak nincs jelentősége annak, hogy a rendezvény megfelelően be lett-e jelölve, azon milyen kommunikációs csatornákat (szónoklat, transz-

<sup>29</sup> Versammlungsgesetz 1953. StF: BGBl. Nr. 98/1953 (WV) (a továbbiakban: ÖVersG) 2. § (1) bekezdés.

<sup>30</sup> BayVersG Art. 13. (2) bekezdés 2. pont.

<sup>31</sup> A 2004. évi orosz gyülekezési törvény ezzel szemben öt rendezvénytípust (собрание – összejövetelek, митинг – találkozó, демонстрация – tüntetések, шествие – felvonulások és пикетирование – picketing, sztrájkórségek) különböztet meg.

parens, színpadi fény- és hangtechnika) vesznek igénybe stb. Elvileg – mindaddig, amíg azok egyaránt és együttesen teljesítik a fenti kritériumokat – nem kizárt a „tüntetés a tüntetésben” jelenség, azonban a rendezvényt megzavaró csoportok fellépése – mivel nem köti őket össze a megzavarni szándékozott rendezvény többi résztvevőivel a közös cél – nem tekinthető ilyennek, így alkotmányjogi védelem alatt sem állhat.

A tüntetésre igyekvő és az onnan távozó csoportok – amennyiben az nem előre meghirdetett módon (bejelentve), szervezeten zajlik – önmagukban nem tekinthetők gyülekezésnek, így jellemzően nem is állnak a gyülekezési jog védelme alatt.<sup>32</sup>

### *Felvonulások*

A felvonulás (amelyet a rendőrségi zsargonban helytelenül „vonulós rendezvény” néven emlegetnek) dinamikus – ha tetszik mozgó – demonstráció, vagyis amelynek fogalmi eleme, hogy tervszerű lefolyása magában foglalja az egyik helyszínről a másik helyszínre történő közös eljutást, amelynek célja, hogy a helyváltoztatás során a kinyilvánított véleménnyel egy nagyobb személyi kört közvetlenül is szembesítsen. Lényegtelen azonban, hogy miként (gyalogosan, kerékpárral, lóháton, gépjárművekkkel), hol (járdán, közúton, egész vagy fél útpályán) és milyen sebességgel történik az említett helyváltoztatás. Nem tekinthető fogalmi elemnek az sem, hogy a mozgás folyamatos legyen, vagyis a gyülekezőhely (ahol mindössze összerendezik a menetet), a közlekedési akadályoknál történő megállások, közbeiktatott pihenők és hasonló megszakítások (menet összevágása) nem érintik a rendezvény felvonulásjellegét. A felvonulás úti céljának elérésekor – ha csak szokatlan módon minden további nélkül a résztvevők szét nem szélednek – jellemzően tüntetéssé alakul.

### *Egyéb, atipikus rendezvények*

Nem pusztán elvi lehetőség, hanem a gyakorlatban is rendszeresen szerveznek olyan demonstrációkat, amelyek statikus és dinamikus jegyeket egyaránt magukon viselnek, ezért egyik típusba sem sorolhatók be. Ilyennek tekinthető, ha egy tüntetésről egy másik helyszínre vonul a menet, vagy a felvonulást több helyszínen rövidebb beszédekkel szakítják meg. Vagyis a tárgyalt esetben egy „több helyszínes” rendezvényről van szó, ez azonban nem tévesztendő össze az egyik vagy másik rendezvényre igyekvő csoportok akár közös átvonulásával.

<sup>32</sup> Budai Központi Kerületi Bíróság 10.Sz.XI.692/2004/2. sz. eseti döntése 3., hasonlóan BIRK 1982: 497; DIETEL–GIN TZEL–K NIESEL 2008: 1. §, 203. margószám.

GYAKORLATI PÉLDÁK A „SOKASÁG”  
ÉS A GYŰLÉS ELHATÁROLÁSÁRA

Érdekes és nehezen kezelhető jelenség, hogy míg a gyülekezésnek tekintendő rendezvények szervezői igyekeznek a Gytv. hatálya alól kikerülni, addig a gyülekezés körébe nem tartozó rendezvények szervezői törekednek azt valamilyen demonstrációként lebonyolítani. A korábban kifejtett ismérvek, vagyis legalább két személy részvétele, közügyben való véleménynyilvánítás közös célja alapján könnyűszerrel megítélhető, hogy az adott csoportosulás a gyűlés fogalmába vonható-e. Az elmúlt néhány év tapasztalatai azonban arra engednek következtetni, hogy a jogalkalmazás bizonytalanul és nem igazán konzekvensen kísérel meg eldönteni, hogy az adott rendezvényt gyülekezésnek kell-e tekinteni, ezért néhány gyakori közterületi rendezvénytípus elhatárolására az alábbiakban tesztek kísérletet. Ennek során az egyes fogalmi elemek tartalmi vizsgálatát végeztem el.

*Gyülekezésnek kell tekinteni*

Függetlenül attól, hogy szervezői miként hirdetik meg, gyülekezésnek kell tekinteni azokat a közterületi rendezvényeket, amelyek a korábban ismertetett gyülekezésfogalom jellemzőivel rendelkeznek.

Smart mob

A *smart mob* („értelmes csődület”) lényegében egy politikai (közéleti témákra vonatkozó figyelemfelkeltés, tiltakozás) kommunikációs céllal meghirdetett, modern kommunikációs csatornák felhasználásával szervezett rövid – jellemzően nem a demonstrációk hagyományos sémáit felvonultató – rendezvény.

Egyes kulturális vagy sportrendezvényként  
meghirdetett rendezvények megítélése

A szervezők esetenként a gyülekezési törvény hatálya alól kivett körbe tartozó eseményként hirdetik meg rendezvényüket. Erre jellemzően akkor kerül sor, ha a rendezvény határidőben történő bejelentését bármilyen okból elmulasztották, esetleg attól tartanak, hogy a rendezvény megtartását a rendőrség megtiltaná. Igaz ugyan, hogy az ilyen rendezvények megtartására általában közterület-használati hozzájárulás birtokában kerül csak sor, azonban amennyiben azok elsődleges célja a kommunikációs folyamatban való közös részvétel, azokat – függetlenül attól, hogy nem a Gytv. szerinti közterületen tartják meg – gyülekezésnek kell tekinteni.

A közös célra ezekben az esetekben elsősorban a szervező felhívásából, valamint a rendezvény lefolyásából – transzparenssek, zászlók megléte, közös jelszavak, követelések skandalása vagy éppen a közös vélemény más módon (kerékpárok együttes felemelése) történő nyilvánításából stb. – következtethetünk. Annak a körülménynek, hogy a rendezvényt nem a Gytv. szerinti közterületen tartják meg, legfeljebb a bejelentési kötelezettség szempontjából van jelentősége.

### *Nem tekinthetők gyülekezésnek*

Az alábbiakban példálózó jelleggel bemutatott rendezvények – mivel annak fogalmi eleme, illetve elemei hiányoznak – függetlenül attól, hogy azokat bejelentették-e, nem tekinthetők gyülekezésnek.

#### Flashmob

Az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatát követően a spontán vagy más okból be nem jelentett demonstráció egyfajta szinonimájaként vált ismertté a fogalom, holott a *flashmob* olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Általában egymást nem ismerő emberek, anélkül, hogy ezt a rendőrségnek előre bejelentnék, internetes vagy mobiltelefonos felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek (például a felhívásban megjelölt helyen, előre közölt jelre párnacsatát kezdenek, amelyet egy újabb jelre abbahagynak, és a helyszínről távoznak). Nem rendelkezik azonban kommunikációs jogi jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai tiltakozást is megvalósító úgynevezett *smart mobbal*,<sup>33</sup> amelyre már kiterjedhet a gyülekezési jog hatálya –, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a rendőrség. (Vagyis épp annyira lehet egy *flashmobot* gyülekezésnek tekinteni, mint egy osztálykirándulást.) Közéleti kommunikációs jellegű közös cél hiányában értelmetlen *ellenflashmobról* beszélni. Abban az esetben, ha a *flashmobként* hirdetett rendezvénynek kommunikációs jellege van (így például tiltakozást fogalmaz meg),<sup>34</sup> egyértelműen be

<sup>33</sup> Az egyik leghíresebb *smart mob* 2006 tavaszán Minszkben zajlott: a város egyik terén több száz fiatal a diktatúra hivatalos pártlapját olvasta feltűnően, majd egy jelre mindegyikük széles mozdulattal széttépte a lapot, kidobta a kukába, és már el is tűnt a sarkon. A *smart mobról* bővebben lásd RHEINGOLD 2003. (Ugyancsak *smart mobnak* volt tekinthető a 240 lábjegyzetben említett „Becsület-napi” megmozdulás.)

<sup>34</sup> Így P. T. ismert blogger 2008. április 7-i, *flashmobként* hirdetett, egy jegyirodával szembeni tiltakozásként megtartott rendezvénye (OBH 2452/2008 sz. jelentés).

nem jelentett gyűlésnek minősül. Ettől fogva csak az lehet a kérdés, hogy sürgős gyülekezésnek lehet-e tekinteni.

Sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatában nem értékelte azt a mellékesnek nem nevezhető körülményt, hogy a *flashmob* mindenképpen szervezett, és nemhogy a közéleti kérdésekben való véleménynyilvánítás célját, hanem bármilyen kommunikációs célt nélkülöz,<sup>35</sup> mégis a spontán (nem szervezett) gyűlés fogalmával együtt, ahhoz hasonló kategóriaként használta.

### Sajtótájékoztató

Korábban több politikai párt vagy társadalmi szervezet közterületen tartott sajtótájékoztatóját különböző rendőri szervek a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényként értékelték. Ilyenkor arra is sor került, hogy a sajtótájékoztatót tartó személyeket az eljáró rendőrök igazoltatták, sőt arra is volt példa, hogy a sajtótájékoztatót tartó politikust a régi Szabstv. 152. §-a alapján „Gyülekezési joggal visszaélés” szabálysértése miatt pénzbírsággal sújtotta a Rendőrség.<sup>36</sup>

A Rendőrség honlapján korábban közzétett, „Gyülekezési kiskaté” szerint a kialakult gyakorlatnak megfelelően a sajtótájékoztatók nem tartoznak a Gytv. hatálya alá, mivel azok nem tekinthetők sem felvonulásnak, sem tüntetésnek, sem összejövételnek.<sup>37</sup>

Igaz ugyan, hogy nem minden esetben lehet pusztán szemrevételezéssel megítélni, hogy egy adott közterületi csoportosulás – tevékenysége alapján – a gyülekezési jog hatálya alá tartozik-e. Kiemelendő azonban, hogy pusztán azért, mert a rendezvény közterületen zajlik – függetlenül attól, hogy a Gytv. kivételként meghatározza-e –, nem feltétlenül tekinthető gyülekezésnek.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> WEHMEIER 2007: 587.

<sup>36</sup> Így például a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitánysága gyülekezési joggal visszaélés szabálysértés miatt marasztalta el a 2007. május 13-án a margitszigeti nagyrénél a közelben zajló drogliberalizáció érdekében tartott tüntetésre reagáló sajtótájékoztatót tartó aktivistát. A szabálysértési hatóság szerint „a rendezvényt közterületen tartotta, ezért az bejelentési kötelezettség alá tartozik, melynek nem tett eleget, ennek ellenére rendezvényét lefolytatta.” (151-02356/2007 szabs. határozat.)

<sup>37</sup> A <http://www.archive.police.hu/ideiglenesek/090315/gyulekezesikate.html> címen kiadott tájékoztató a kézirat lezárásakor már nem volt elérhető.

<sup>38</sup> Az említett szabálysértési eljárást az eljárás alá vont kifogását követően a bíróság megszüntette. A Budai Központi Kerületi Bíróság 22.Sz.XI.2044/2007/2. sz. végzésében az alábbi érvelés nyomán szüntette meg az eljárást: „A bíróság álláspontja szerint a sajtótájékoztató a sajtó képviselőinek adott tájékoztatás, amely valamilyen, közérdeklődésre számot tartó eseménnyel – jelen ügyben a Kendermag Egyesület demonstrációjával, és ezzel összefüggésben a drogliberalizációval – kapcsolatban hangzik el. A sajtótájékoztató lehet rögtönzött, és lehet előre megtervezett is. A sajtótájékoztató egyértelműen nem tekinthető sem felvonulásnak, sem tüntetésnek, az egyetlen szóba jöhető forma, amivel esetleg az azonosítható lenne, az összejövétel. Tekintettel azonban arra, hogy jelen ügyben nem merült fel arra utaló adat, hogy az eljárás alá vont személy a sajtótájékoztatót már jóval korábban, előre megszervezte,

A sajtótájékoztató – bár nem vitás, hogy a véleménynyilvánítási szabadság körébe vonható – jellemzően nem a résztvevők közös kiállításának példája, hanem a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 9. §-ában meghatározott, az állami és önkormányzati szerveket, intézményeket, tisztségviselőket, a hivatalos és közfeladatot ellátó személyeket, valamint az állami vagy önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok vezetőit – a szükséges felvilágosításoknak és adatoknak a médiatartalom-szolgáltatók számára, megfelelő határidőben történő rendelkezésére bocsátásával – a közérdekű adatok nyilvánosságáról, illetve az információszabadságról szóló jogszabályok keretei között terhelő kötelezettség teljesítésének példája, amely alapján elő kell segíteniük a médiatartalom-szolgáltató tájékoztatási feladatának elvégzését.<sup>39</sup> Ez pedig azt jelenti, hogy a gyülekezés fogalmának esszenciális eleme, a közös cél ezekben az esetekben hiányzott. A sajtó rendeltetésének teljesítése miatt vagy azzal összefüggésben a közterületi sajtótájékoztatón szereplő személyek szabálysértési eljárás alá vonása, megbírságolása alkalmas arra, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot korlátozza. Technikai jellegű észrevételnek tűnik ugyan, de meg kell jegyezni, hogy amint az intézkedő rendőrök előtt – az eset összes körülményei vagy éppen a résztvevők nyilatkozata nyomán – nyilvánvalóvá válik, hogy a közterületi csoportosulás sajtótájékoztatót vesz részt, különös körülménnyel kell eljárni az igazoltatások lefolytatása során. Így mérlegelni kell, hogy az az Rtv. 29. § (1) bekezdése szerint valóban indokolt-e, továbbá ha indokolt, az igazoltatás időpontját is célszerű úgy meghatározni, hogy a sajtótájékoztatót ne akadályozza vagy zavarja meg szükségtelenül. Ellenkező esetben ugyanis a rendőrségi eljárás ugyancsak a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásához vezethet.

### Számháború

Egy budapesti cserkészcsapat különböző nemzeti ünnepekre rendszeresen szervezett városi számháborúkat, amelyeket gyülekezésként jelentettek be. A számháború azonban – azon kívül, hogy időben behatárolt – a gyülekezés jellemzőivel minden kétséget kizáróan nem rendelkezik. E számháborúk gyülekezésként történő kezelése több szempontból is érdekes. Mivel a számháborút viszonylag nagy területre jelentették be, mások azért nem szerveztek oda demonstrációt,

---

meghirdette volna, netán 30–40 ember részvételére megalapozottan számított volna, az rögtönzöttnek tekinthető, ezért a bíróság úgy ítélte meg, hogy a megtartott sajtótájékoztató semmiképpen nem tarthat »összejövetelként« a gyülekezési törvény hatálya alá. Ebből pedig az következik, hogy nincs jelentősége annak, hogy a sajtótájékoztató közterületen került-e megtartásra, illetve megállapítható az is, hogy az eljárás alá vont személyt nem terhelte bejelentési kötelezettség sem.”

<sup>39</sup> Korábban a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 4. § hasonlóan, bár ennél konkrétan határozta meg – az állami szerveken kívül a civil szervezeteket is terhelő – tájékoztatási kötelezettség teljesítését.

hogy ezzel az egyeztetésnek elejét vegyék. A rendőrség szempontjából ez azért volt kedvező, mert például a budai várban szervezett egész napos számháború miatt más – esetleg kiemelt kockázatú – rendezvényre ott nem került sor, így kevésbé kellett erejét az egymástól elszigetelt helyszínek között megosztani. A cserkészcsapat pedig a bejelentésnek köszönhetően megelőzte, hogy – amint arra állítólag korábban volt példa – néhány tagját a rendőrség elfogja, és csak az előállítás során tisztázzák a félreértést.

### Reklámrendezvények

Az elmúlt néhány évben különböző – jellemzően multinacionális nagyvállalat által szervezett –, nagy tömeget megmozgató, nagyszabású nyilvános reklámrendezvényt tartottak. A reklám közzétételének – bár a véleménynyilvánítási szabadsággal mutat rokon jegyeket – általában nem az egyéni önkifejezés, még kevésbé a közös véleménynyilvánítás az elsődleges célja, sokkal inkább az áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítása.<sup>40</sup> Mindezekre tekintettel az ilyen események gyülekezésnek sem tekinthetők.

### Aláírásgyűjtés

Eddig még nem okozott jogalkalmazási nehézséget, azonban figyelemmel arra, hogy több szempontból is határterületnek tekinthető, indokolt külön kitérni a következő jelenséggel kapcsolatos kérdésekre. A közelmúltban több politikai párt vagy társadalmi szervezet különféle ügyekben szervezett közterületen aláírásgyűjtést. Ezeknek jelentős része hitelesített – népszavazás kezdeményezésére irányuló – aláírásgyűjtő íven történt, azonban gyakran csak egyféle legitimációs vagy általános politikai arculatépítési eszközként szolgáltak. E rendezvények nem tekinthetők választási gyűlésnek, ugyanis azok – ha nem népszavazásra vagy népi kezdeményezésre irányultak – nem tartoznak a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) hatálya alá, ha azonban hitelesített aláírásgyűjtő íven, a Ve. előírásainak megfelelően gyűjtötték az aláírásokat, arra fogalmilag csak a népszavazás kiírását megelőzően kerülhetett sor, vagyis választási kampányidőszakon kívül estek. Ennek megfelelően ezekre az esetekre nem alkalmazható a Gytv. 3. § a) pontja.

Nem kétséges, hogy a különböző íveket aláíró személyeket legalább részben a közéleti kérdésben való állásfoglalás szándéka is vezeti, azonban szándékuk jellemzően nem vonatkozik sem a vélemény közös kialakítására, sem pedig annak közös kinyilvánítására. Amint azt a Kúria K.I.39.441/2020/4. számú ítéletében is leszögezte, az aláírásgyűjtésre való kitelepülés nem minősül a Gytv. szerinti

<sup>40</sup> Lásd hasonlóan a 37/2000. (X. 31.) AB határozatot (ABH2000, 293.).

gyűlésnek, amennyiben ahhoz nem kapcsolódik az adott közügyet érintő közös véleménynyilvánítás célzata, és a rendezvény célja az ott megjelenő személyek véleményének a szervezők általi megismerése, velük egyéni beszélgetés, eszmecsere.

### Egyéb közterületi rendezvények

Egyes kulturális (ritkábban sport-, esetleg családi) rendezvények szervezői rendezvényüket igyekeznek gyülekezésként bejelenteni, és elérni, hogy a rendőrség azt ilyenként biztosítsa. Amennyiben sikerrel járnak, a rendezvényhez nincs szükség a tulajdonos önkormányzattól általában hosszabb idő alatt beszerezhető, feltehetően költséges közterület-használati hozzájárulásra, ráadásul a rendezvény vagyoni védelmi vállalkozásokkal történő biztosítása minden bizonnyal jóval drágább, és valószínűleg kevésbé hatékony, mintha azt a rendőrség az állami intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó feladatként látná el. Ilyenkor a rendőrségnek különös körültekintéssel kell vizsgálnia, hogy a rendezvény célja elsősorban és túlnyomórészt közügyhöz kapcsolódó kommunikáció-e. Valamennyi esetben, amikor ez hiányzik, vagy nincs meghatározó jelentősége, nem lehet a rendezvényt gyülekezésnek tekinteni.

Ennek megfelelően kell megítélni azt a „házasság és család intézménye mellett” bejelentett autós felvonulást, amelynek ünneplőbe öltözött résztvevői előre egyedileg meghatározottak, ahhoz az érdeklődők nem csatlakozhatnak szabadon, és a gyülekezés után a virágokkal és szalagokkal ékített járműoszlop előbb egy házasságkötő teremhez, onnan bizonyos idő múltán egy templomhoz, majd újabb idő elteltével egy vendéglátóhelyhez érkezik. Úgy vélem, hogy a leírt esemény egy esküvő és az ahhoz szorosan kapcsolódó menet, amelynek meghatározó célja nem a „házasság és család intézménye melletti” demonstráció, hanem maga a házasságkötés. Ennek megfelelően nem is lehet gyülekezésként kezelni, így pedig a rendőrségnek sincs a felvonulás zavartalanságának biztosítására vonatkozó kötelezettsége sem.

### ÁLLAMI- ÉS ÖNKORMÁNYZATI RENDEZVÉNYEK

A legutóbbi időkig – bár több alkalommal is<sup>41</sup> – csak szabálysértési szempontból merült fel az a kérdés, hogy az állami, önkormányzati rendezvények (így például ünnepek, megemlékezések) minősülhetnek-e gyűlésnek, vagyis elkövethető-e azokhoz kapcsolódóan „az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése” szabálysértés.

<sup>41</sup> Lásd az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az OBH 2058/2008. és OBH 2624/2009 sz. jelentéseit!

Az ilyen rendezvények megítélése során két további kérdést kell megválaszolni. Az első az, hogy állami és önkormányzati szervek szervezhetnek-e gyülekezést? Amint arra magam is rámutattam,

az állam és – e minőségükben – az önkormányzatok alkotmányos alapjog alanyai nem lehetnek. Az alapjogi védelemnek ugyanis az állammal szemben van értelme, az alapjogok célja, hogy az egyén (azok közössége) jogait garantálja az állammal szemben. Ebből az következik, hogy az állam, vagy az állam képviselőjében eljáró személy a gyülekezési jog alanya sem lehet, így állam vagy önkormányzat nevében nem lehet gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényt szervezni.<sup>42</sup>

Az „e minőségükben” fordulat pedig azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok közhatalom gyakorlása, közfeladat ellátása során nem lehetnek a gyülekezési jog alanyai.

A második kérdés pedig ahhoz kapcsolódik, hogy mi a rendezvény célja? Annak ellenére, hogy az állami és – jellemzően a fővárosi – önkormányzati rendezvényeket a kétezres évek első évtizedében folyamatosan valamilyen véleménynyilvánítás kísérte, nem valószínű, hogy a rendezvényeket ezekért szerveznék meg. Az állami és önkormányzati ünnepek (zászlófelvonás, koszorúzás stb.) célja a tiszteletadás és a megemlékezés, nem pedig a közügyben való véleménynyilvánítás (még akkor sem, ha az az adott ünnephez is köthető módon, vagy kérdések felvetésével történik), így pedig a rendezvényeken részt vevőket fogalmilag sem kötheti össze a szervezővel a közös cél.

A korábbi, még a kétezres évek első évtizedében kialakult, az ombudsmani és szabálysértési bírósági gyakorlatban rögzült gyakorlathoz képest ismét felmerült az a kérdés, hogy az állami, illetve önkormányzati rendezvények gyűlésnek tekinthetők-e.

Indokolt megjegyezni, hogy a Gytv. több – e körben is releváns – ponton jelentősen eltér az rGytv. szabályaitól. Így amellett, hogy meghatározza a gyűlés törvényi fogalmát, és kifejezetten lehetővé teszi, hogy jogi személyek és más szervezetek gyűlést szervezhessenek, nem rendelkezik a törvény hatálya alól kivett rendezvényekről.<sup>43</sup> Ezzel szemben az rGytv. 3. § c) pontja kifejezetten kimondta, hogy a kulturális és sportrendezvényekre nem terjed ki a hatálya. Az Alkotmánybíróság pedig 55/2001. (XI. 29.) AB határozata szerint „bár ilyen kifejezett rendelkezés az [rGytv.] 5. §-ában nincsen, sőt a 7. § d) pontjában a rendezvényt szervező szerv kifejezés is előfordul [...], e szakasz szóhasználatából

<sup>42</sup> HAJAS 2012: 64.

<sup>43</sup> Bővebben lásd HAJAS 2010: 257–276.

nyilvánvaló, hogy a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet”. Emellett az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy

a gyülekezési jog értelemszerűen az egyént megillető emberi jog. Ezen nem változtat az sem, hogy e jog gyakorlása fogalmilag csak csoportosan történhet; a gyülekezési jog gyakorlásának eredményeképpen kialakult sokaság minden résztvevője egyénileg döntheti el, hogy részt vesz-e adott rendezvényen, vagy nem. A gyülekezési jog egyéni jellege ugyanakkor természetesen nem akadályozza [az egyes] szervezeteket abban, hogy gyűlések megtartását kezdeményezzék. A[z rGytv.] ugyanis pusztán azt írja elő, hogy ha – akár magyarországi, akár külföldi – jogi személy kíván valamely rendezvényt tartani Magyarországon, akkor olyan személyt kell szervezőként felkérnie, aki megfelel a[z rGytv.] 5. § által megszabott követelményeknek. Ennek folytán ezt a korlátozást nem lehet sem szükségtelennek, sem aránytalannak tekinteni.

Így az rGytv. időbeli hatálya alatt érdemben fel sem merülhetett jogi személyek és más szervezetek által szervezett gyűlések kérdése. A Gytv. 3. § (3) bekezdés d) pontja ehhez képest biztosítja, hogy olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel a természetes személyekkel szemben az a)–c) pontokban meghatározott feltételeknek, is lehessen szervező. A törvény semmilyen további korlátot nem határoz meg, így nem zárja ki, hogy egyébként közhatalmat gyakorló, közfeladatot ellátó szervezetek (például köztisztviselők vagy helyi önkormányzatok) hangsúlyozottan nem hatáskörgyakorlásukkal vagy feladatellátásukkal összefüggésben szervezők legyenek.

Fontos megjegyezni, hogy sem az rGytv., sem pedig a Gytv., sem más jogszabály nem határozza meg az állami és önkormányzati rendezvény fogalmát. Azon a korábbi joggyakorlat a különböző megemlékezéseket és ünnepségeket értette.

Az rGytv. alapján ezek az állami, önkormányzati ünnepségek – jellegüket tekintve – minősülhetnek kulturális rendezvénynek (jellemzően ugyanis a kultúrával kapcsolatos programok vannak többségben), így formailag sem tartoztak az rGytv. hatálya alá. Előfordulhatott ugyanakkor, hogy ilyen rendezvényen politikai beszédek hangzanak el, ennek nyomán pedig a hallgatóság egy része – egyénileg vagy közösen – tetszésének vagy éppen ellenszenvének ad hangot (taps, füttyülés, bekiabálások). Dacára azonban annak, hogy az elhangzottaknak van-e, lesz-e (politikai) kommunikációs jogi jellege, állami rendezvény sem előzetesen, sem utólagosan nem válhatott „gyűléssé”, a jelenlévők pedig nem minősülhetnek „gyűlés” résztvevőinek, ennek megfelelően a rendezvény – értelemszerűen – nem is osztható fel. Az ilyen állami, önkormányzati ünnepségeken – tényállási

elem, „más gyülekezési jogának gyakorlása” hiányában – fogalmilag kizárt volt „az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése” szabálysértés elkövetése.

Van azonban két olyan további körülmény, amely még összetettebbé teszi a kérdést: az egyik, hogy az állami és önkormányzati rendezvények sajátossága az, hogy azokat valamely állami vagy önkormányzati szerv vagy saját maga, vagy intézményei útján szervezi meg. A korábbi gyakorlatban nem volt példa arra sem, hogy a rendezvény előkészítésében egy nem önkormányzati szerv nevesített társszervezőként vett volna részt.

A másik az, hogy a közhatalmat gyakorló szervek rendezvényeinek célja – még ha akár mégoly heves véleménynyilvánítás is kíséri azokat – *per definitionem* nem közügyben történő véleménynyilvánítás. Az ilyen (vagyis nem közügyben történő véleménynyilvánítási célú) rendezvényeket pedig sem a szervezők, sem a résztvevők, sem pedig a rendezvényt biztosító rendőség sem tekinti gyűlésnek. Az rGytv. hatálya alatt nem volt – és a fentiek szerint nem is lehetett volna – példa arra, hogy valamely állami szerv vagy helyi önkormányzat kifejezetten közügyben történő véleménynyilvánítási céllal szervezett volna rendezvényt.

Ebben a kérdésben a bíróság eddig még nem foglalt állást. Annyi bizonyos azonban, hogy az rGytv. és a Gytv. szervezőre vonatkozó szabályai jelentősen eltérnek, továbbá az említett eset számos olyan sajátossággal rendelkezik, amely alapvetően megkülönbözteti a régi Gytv. idején kialakult gyakorlat alapjául szolgáló esetektől. Mivel jelen tanulmány terjedelmi kereteit a kérdés megválaszolása meghaladja, ezért pusztán annak felvetésére szorítkoztam.

MILYEN TESZTTTEL DÖNTHETŐ EL,  
HOGY AZ ADOTT „ÖSSZEJÖVETEL” GYŰLÉSNEK MINŐSÜL-E?

Ha a bevezetőben írt példát felidézzük, akkor ott alapvetően mennyiségi és más külsődleges szempontok alapján könnyen juthatnánk arra a következtetésre, hogy gyűléssel állunk szemben. Pedig a leírás éppúgy illhet egy félkatonai szervezet Gytv. rendelkezéseit sértő gyűlésére, mint egy óvodai március 15-i ünnepségre, ahol a gyerekek honvédcskákat viselnek, papírkarddal az oldalukon, az óvó nénik irányítják a „zárt alakzatban” vonuló csoportokat, és valaki elmondja a *Nemzeti dal*t és esetleg elhangzik a *Tizenkét pont* is. A két rendezvény egészen eltérő közrendi kockázatot hordoz magában.

A gyűlés Gytv. szerinti definíciója könnyen transzformálható teszté. Azt általában szemrevételezéssel könnyen el lehet dönteni, hogy a gyűlésnek van-e legalább – nyilván egyidejűleg, a gyűlés helyszínén tartózkodó – két résztvevője.

A gyűlés nyilvános jellege is jellemzően felismerhető nemcsak a felhívásból, hanem a rendezvény összes körülményéből is. Ezek azonban más, gyűlésnek nem minősülő rendezvényre (például labdarúgó-mérkőzés szurkolói zónája és vonulása, ingyenes szabadtéri reklámd rendezvény vagy éppen az egykori Budapest Parádé) is igazak lehetnek. Az egyetlen szempont, amelynek segítségével az elhatárolást elvégezhetjük, az a rendezvény célja. Ha annak túlnyomó vagy jellegadó célja közügyben való véleménynyilvánítás, akkor – a másik két konjunktív feltétel teljesülése esetén – gyűléssel állunk szemben, ha azonban e cél hiányzik, akkor bizonyosan nemleges választ kell adnunk.

#### BIBLIOGRÁFIA

- BIRK, Dieter (1982): Polizeiliche Unterbindung der Anreise zur Demonstration. *Juristische Schulung*, 22(7), 496–500.
- COELLEN, Christian (2001): Die Eingeschränkte Polizeifestigkeit nichtöffentlicher Versammlungen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 20(11), 1234–1239.
- DIETEL, Alfred – GINTZEL, Kurt – KNIESEL, Michael (2008): *Versammlungsgesetz: Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*. Köln–München: C. Heymanns.
- HAJAS Barnabás (2010): Csak a „kivett” a kivétel? Megjegyzések a gyűlekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez. *Iustum Aequum Salutare*, 6(4), 257–276. Online: <https://ias.jak.ppke.hu/20104sz/08.pdf>
- HAJAS Barnabás (2012): *A gyűlekezési jog aktuális elméleti és gyakorlati kérdései*. PhD-disszertáció. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Online: <https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf>
- HAJAS Barnabás (2025): Szemelvények a gyűlekezési jog szabályozásának és gyakorlatának változása köréből. *Alkotmánybíróági Szemle*, 16(1), 26–39. Online: <https://abszemle.hu/szemelvények-a-gyulekezési-jog-szabalyozásának-es-gyakorlatának-változása-korebol/>
- HOFER-ZENI, Herbert (1984): Die Versammlungsfreiheit in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 11(13), 357–363.
- KEPLINGER, Rudolf (2002): *Versamlungsrecht: Kurzkomentar zum Versamlungsrecht samt Judikatur*. Wien: Linde.
- KNIESEL, Michael (2000): Versamlungs- und Demonstrationsfreiheit: Entwicklung des Versamlungsrechts seit 1996. *Neue Juristische Wochenschrift*, 53(39), 2857–2866.
- KNIESEL, Michael – POSCHER, Ralf (2004): Die Entwicklung des Versamlungsrechts 2000 bis 2003. *Neue Juristische Wochenschrift*, 57(7), 422–429.
- NEUBACHER, Alexander (2006): „Es wird sicher lustig”: Mediziner demonstrierten gegen die Gesundheitsreform – allerdings nicht persönlich. *Der Spiegel*, 60(51), 24.
- ORFK Kommunikációs Szolgálat (2025): Megtiltott gyűlés. *Police.hu*, 2025. június 3. Online: <https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/szervezeti-hirek/megtiltott-gyules>

- RHEINGOLD, Howard (2003): *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Cambridge, MA: Basic Books.
- TEZNER, Friedrich (1909): Versammlungsrecht. In MISCHLER, Ernst – ULBRICH, Josef (szerk.): *Österreichisches staatswörterbuch*, IV. Wien: A. Hölder, 746.
- WEHMEIER, Sally szerk. (2007): *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Oxford: Oxford University Press.

### Jogszabályjegyzék

1986. évi II. törvény a sajtóról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/1986-2-00-00>
1989. évi III. törvény gyülekezési jogról (rGytv.). Online: <https://njt.hu/jogszabaly/1989-3-00-00>
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.tv>
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.). Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200100.tv>
2018. évi LV. törvény a gyülekezési jogról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1800055.tv>
- 37/2000. (X. 31.) AB határozat. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2000-37-30-75>
- 3/2013. (II. 14.) AB határozat a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzése alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről. Online: [https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A13H0003.AB&targetdate=&printTitle=3/2013.+\(II.+14.\)+AB+hat%C3%A1r0zat&getdoc=1](https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A13H0003.AB&targetdate=&printTitle=3/2013.+(II.+14.)+AB+hat%C3%A1r0zat&getdoc=1)
- A Kúria Kgyk.IV.39.450/2022/5. számú határozata. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/gyulhat/kgykiv3945020225-szamu-hatarozat>
- Budai Központi Kerületi Bíróság 10. Sz. XI. 692/2004/2. sz. eseti döntése.
- Bundesverfassungsgericht (2001): Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 12. Juli 2001 – 1 BvQ 28/01 –, Rn. 1-28. Online: [https://www.bverfg.de/e/qk20010712\\_1bvq002801](https://www.bverfg.de/e/qk20010712_1bvq002801)
- Az adatvédelmi biztos jogkörében eljáró állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése OBH 2058/2008. számú ügyben.
- OBH 2452/2008. sz. ombudsmani jelentés.
- OBH 2624/2009. sz. ombudsmani jelentés.
- Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina) by the Venice Commission and OSCE/ODIHR. CDL-AD(2010)016. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)016-e)
- Opinion on the Draft Amendments to the Law on Freedom of Assembly of Azerbaijan. CDL-AD(2007)042. Online: <https://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD%282007%29042-e>
- Opinion on the Law on Freedom of Assembly in Azerbaijan. CDL-AD(2006)034. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)034-e)
- Sáska v. Hungary (Application no. 58050/08). Online: [https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:\[%22001-114769%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:[%22001-114769%22]})



*Hautzinger Zoltán*

## AZ IDEGENRENDÉSZET ELMÉLETE

BEVEZETÉS A RENDÉSZET ELMÉLETÉBE  
BALLA ZOLTÁNNAL

A magyar rendészettudomány művelését illetően megkerülhetetlennek tűnik számos olyan forrás számbavétele, amelyek mintegy másfél évszázad alatt mutattak utat mindazok számára, akik a rendészet mibenlétét kívánták tudományos igényességgel megismerni. Ezek körében érdemes említeni Karvasy Ágoston 1870-ben a közrendészeti tudományról írt gondolatait,<sup>1</sup> Nagy Valér 1928-ban a rendőri tudományokról készült értekezését, esetleg a rendészet irodalmának klasszikus szerzői, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Magyary Zoltán, később Szamel Lajos legfontosabb munkáit.<sup>2</sup> Mindezek mellett nem szabad megfeledkezni a modernkori rendészettudomány magyar képviselői, Szabó András,<sup>3</sup> Katona Géza,<sup>4</sup> de mindenekelőtt Finszter Géza,<sup>5</sup> Korinek László<sup>6</sup> vagy éppen Sallai János<sup>7</sup> egyes műveiről sem.

Minthogy a magyar rendészeti tudományok képviselői még hosszasan sorolhatók lehetnének, és ezt többek között e sorok szerzője is részint megtette már,<sup>8</sup> illetve a forráskutatást segíti már szaklexikon<sup>9</sup> és egy bibliográfia<sup>10</sup> is, e rövid köszöntő írás bevezetőjében célszerűbbnek tűnik egy kortárs szerző, Balla Zoltán, a korábbi Rendőrtiszti Főiskola főiskolai tanára, később a Nemzeti Közzolgálati

<sup>1</sup> KARVASY 1870: 1.

<sup>2</sup> CONCHA 1905; TOMCSÁNYI 1929; MAGYARY 1942; SZAMEL 1990.

<sup>3</sup> SZABÓ 2004: 8.

<sup>4</sup> KATONA 2012: 13.

<sup>5</sup> FINSZTER 2003.

<sup>6</sup> KORINEK 2007: 1570; vagy legújabban KORINEK 2024: 231–248.

<sup>7</sup> SALLAI 2021.

<sup>8</sup> HAUTZINGER 2020: 137–146.

<sup>9</sup> BODA 2019.

<sup>10</sup> ÁTS 2020.

Egyetem Rendészettudományi Kar tanszékvezető egyetemi docense rendészet-tudomány-értelmezésének eredményeként született írásaira koncentrálni.

Balla Zoltán a rendészettel és a rendészettudománnyal monografikus munkákban, tudományos közleményekben is előszeretettel foglalkozik. Előbbieket tekintve meg kell említeni monográfiáját, amelyben a rendészetet – mind fejlődéstörténetét, mind jelenét tekintve – elválaszthatatlannak tekinti az államtudománytól és a közigazgatás-tudománytól,<sup>11</sup> valamint a rendészet alapjai és egyes ágazatai címmel megjelent kötetét, amely – annak előszavát idézve – a rendészet kialakulásának és dogmatikai téziseinek bemutatása mellett kitér a közigazgatástannal és a közigazgatási joggal meglévő kapcsolatára.<sup>12</sup> Balla Zoltán megannyi, rendészettel vagy a rendészettudománnyal összefüggő szakcikke közül felidézhető még az az írása, amely – nem kis vitát okozva a magyar rendészet-tudományi társadalmon belül – egy képzeletbeli keresetlevélben fogalmazza meg a rendészettel vagy éppen annak tudományos művelésével összefüggő aggályait.<sup>13</sup> A hivatkozott szerzőnek ugyanis visszatérő gondolata, hogy a rendészettudomány még napjainkban is csak egy formálódó tudományterület, amelynek önálló tudománnyá válása még várat magára mindaddig, amíg nem történik meg a tárgykör alapproblémáiról történő nyílt és vitát kereső polemizálás, ennek során a tudományos alapfogalmak konszenzusos rögzítése.<sup>14</sup>

Nem tagadható, hogy a rendészet tudományági besorolása, a rendészettel összefüggő fogalmak meghatározása vitathatatlan lenne. Szintén botorság lenne azt gondolni, hogy a rendészet hasonló tudományos módszerekkel kidolgozott és igazolt dogmatikával rendelkezne, mint például a bünyügyi tudományokhoz tartozó kriminalisztika vagy kriminológia, nem beszélve a büntető-jogtudományokról, mindazonáltal azt sem szükséges újra és újra bizonyítás tárgyává tenni, hogy a rendészettudomány mind tudományági besorolását, mind hazai és nemzetközi művelését illetően jól behatárolható módon foglalja magában mindazokat az ismereteket és kutatási eredményeket, amelyek a közrend és a közbiztonság védelmét illetően közös halmazba sorolhatók. Mindezek okán, a rendészet tudományos feldolgozásának színterén határozottan állva, e köszöntő sorok szerzője olyan adalékot kíván közreadni, amely a rendészet és az idegenjogi szakigazgatás sajátos részeiként kívánja feltárni a külföldiekre vonatkozó rendészet mibenlétét és legfontosabb elméleti tudnivalóit, ezáltal tehát annak elméleti alapvetéseit.

<sup>11</sup> BALLA 2016: 10.

<sup>12</sup> BALLA 2017: 7.

<sup>13</sup> BALLA 2024b: 365–370.

<sup>14</sup> BALLA 2024a: 1069.

AZ IDEGENRENDÉSZET FOGALMÁNAK  
TÖRTÉNETI BEVEZETÉSE

Az idegenrendészet vagy a külföldiek rendszete nem egy újkeletű fogalom sem a magyar nyelvű szakirodalomban, sem a magyar törvényeket és fontosabb jogszabályokat történetileg hitelesen közreadó Corpus Iuris Hungariciben.

A külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos rendészeti tevékenység például a Magyar Országgyűlés 1903. évi január 10-i ülésének napján – többek között – Visontai Soma, a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról szóló törvényjavaslat tárgyalása során elhangzott felszólalásában a következők szerint merült fel:

[H]iszen az idegenjog és az idegenrendészet megalkotásánál valósággal mindig a „salus rei publicae lex esto”<sup>15</sup> elve szolgál irányadóul. [...] Nagyon érdekes megfigyelni a világtörténelmi átalakulás közepette, hogy miként alakultak át az idegenjog és az idegenrendészet elvei is a szerint, a mint az államnak legjobban felfogott érdekei azt megkívánták, mert az állam-raisonnal – és az állam magasabb érdekeivel szemben minden egyéb szempontnak háttérbe kellett szorulni. Ha visszafele tekintünk a legrégebbi időkbe, nagyon érdekes tapasztalni, hogy volt olyan idő, [...] a midőn az idegent úgy tekintették, mint a vadállatot. Azt mondták, hogy az idegeneknek szándékait nem ismerik; ha az valami gonoszat elkövet az állam ellen, elillan, a nélkül, hogy remény volna rá, hogy valaha visszatér; nem ismerik sem egyéniségét, sem céljait, sem felfogását. [...] Hanem azután, a mint például közgazdasági, forgalmi tekintetek merültek fel az államokban és a javak felcserélése a népeket és nemzeteket egymáshoz közelebb hozta, akkor épen az ellenkező irányzatba csapott át az egész világ. Bekövetkezett ti. az idegenek dédelgetésének a korszaka. Igen, mert akkor azután az a szempont uralkodott, hogy szükség van az idegenre: de mennyiben? Csak annyiban, a mennyiben az államnak gazdasági erejét és gazdasági tőkét emeli. Az lett az elv, hogy az idegent kimélni kell. Ebből keletkezett azután [...] az ún. vendégjog, a rómaiaknál az idegenjog, és hosszú időn át ez uralta a népek történelmében és gazdasági helyzetében a népek felfogását.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> A közjó legyen a legfőbb törvény (Cicero).

<sup>16</sup> 180. Országos Ülés. 1903. január 10-én, szombaton, gróf Apponyi Albert elnöklete alatt. *Képviselőházi Napló*, 1901–1906. X. kötet, 217.

Részben Visontai, részben más képviselői hozzászólásokra reagálva Tisza Kálmán akkori miniszterelnök az idegenrendészetet szervezeti oldalról magyarázta meg, kifejezve: „az ország azon részeiben, a hol különösen nagy a beözönlés és nagy az idegeneknek a forgalma, méltóztatik tudni, hogy éppen ebből a célból az államrendőrséget akarom behozni, és az ország ezen részeiben ennek ellenőrzése alatt fog állani a főszolgabíró.”<sup>17</sup>

Fenti felszólalások felidézésével is jól érzékeltethető, hogy az idegenrendészet interpretálása már ebben a korszakban is megfoghatóvá vált különböző aspektusokból. E tanulmány keretében – ihletet merítve a képviselőházi vita egyes mondataiból – az idegenrendészet fogalmi meghatározását

- ismeretelméleti,
  - rendszertani, illetve
  - szervezettani értelemben
- kísérlem meg.

#### AZ IDEGENRENDÉSZET ISMERETELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSE

##### *Az idegen*

Az idegenrendészet mint összetett szó előtagja egy többértelmű szó, amely a *Magyar etimológiai szótár* szerint „nem ismerős, máshonnan való”; más néphez tartozó: ’más állampolgárságú’: idegenrendészet; ’más tulajdonában lévő’: idegen jószág; ’<főnévként> idegen ember’; ’idegen föld, külföld’: idegenben halt meg. Származékai: idegenség, idegenkedik, (el)idegenül, (el)idegenít, (el)idegenedik, (el)idegenedés.”<sup>18</sup> Hasonló magyarázatokat találunk, ha a *Magyar értelmező kéziszótárban* keressük az idegen szó jelentését.<sup>19</sup>

Speciálisabb értelmezést kaphatunk akkor, ha jogi értelemben keressük e szó lényegét. Az idegen dolog már a római jogban is ismert fogalom volt. Olyan tárgyról vagy vagyoni értékkel rendelkező objektumról, értékről stb. beszélünk, amely nem uratlan (*res nullius*) vagy elhagyott (*res derelictae*) dolog, így amelyre

<sup>17</sup> 180. Országos Ülés. 1903. január 10-én, szombaton, gróf Apponyi Albert elnöklete alatt. *Képviselőházi Napló*, 1901–1906. X. kötet, 234.

<sup>18</sup> Vö. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-etimologiai-szo-tar-F14D3/i-i-F266A/idegen-F2678/>.

<sup>19</sup> Vö. <https://e-nyelv.hu/2021-10-27/idegen-jelentese/>.

nem lehet birtokbavétellel tulajdonjogot szerezni.<sup>20</sup> Az idegen dolog ennél fogva elkövetési tárgya lehet vagyon elleni bűncselekménynek is, amely – Angyal Pál gondolatai szerint – olyan dolog, amely nincs a cselekvő tulajdonában (*rei nostro furtum facere non possumus*), de más személy tulajdonjogának tárgya, és az közömbös, hogy ez a más személy azt milyen címen szerezte.<sup>21</sup>

Az idegen kifejezés természetes személy meghatározására vonatkozóan is tárgyalható. Beszélhetünk egyfelől olyan valakiről, akinek a kiléte vagy személyazonossága nem ismert, ennél fogva az ismeretséghez további aktusra (bemutatkozás, igazoltatás stb.) lenne szükség, másfelől olyan személyről, aki – személyazonosságának vagy kilétének ismeretétől függetlenül – más településről, területről, országból származik. Amennyiben más országból származásról van szó, lehet az idegent a külföldiséggel azonosítani. Ez Zsengellér József szerint a jövevénységet (*gér*) jelenti, amely köztes státuszt jelöl ki a bennszülöttek (*ezrach*) mellett azok számára, akik a nép között nem vérrokonként élnek, és helyzetüket, kiváltságaikat a vendégszeretet aktuális gyakorlása, illetve szabályozása határozta meg.<sup>22</sup>

Az idegennek minősülő személy meghatározása a 13. századi angolszász jogból származó *deniezen* kifejezéssel érte el mai jelentését. Ez olyan alanyt jelölt, aki nem állampolgára annak az államnak, amelynek területén jogszerűen tartózkodik, azonban – a politikai részvételi jogok kivételével – hasonló polgári jogokat élvez, mint egy állampolgár.<sup>23</sup> Mai értelmezésben – Kees Groenendijk szerint – olyan státusz kifejezéséről van szó, amely félúton van az állampolgár és a nem állampolgár között, és amelyet a külföldi az ország területén tartózkodásra jogosító engedély birtokában szerezhet meg.<sup>24</sup>

Az idegen fogalma a 20. században, az államhatárok ellenőrzés alá vonásával, a beutazás és a tartózkodás feltételeinek megteremtésével a hontalanok és a nem jogszerűen tartózkodók fogalmi körével bővült. Általános nemzetközi definíciót egy 1985. évi ENSZ-közgyűlési határozat ad, amely szerint idegennek (külföldinek) tekintendő minden olyan természetes személy, aki nem állampolgársága szerinti országban tartózkodik, tekintet nélkül arra, hogy beutazása vagy tartózkodása jogszerű-e.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> BENEDEK – PÓKECZ KOVÁCS 2016: 185.

<sup>21</sup> ANGYAL 1933: 27.

<sup>22</sup> ZSENGELLÉR 2015: 138.

<sup>23</sup> ASZTALOS 2009: 51.

<sup>24</sup> LŐRINCZ 2007: 573.

<sup>25</sup> UN General Assembly Resolution 40/144. Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live. 116th plenary meeting 13 December 1985. Article 1.

### A rendészet

Az idegenrendészet utótagja a rendészet. Ennek fogalmi magyarázatát illetően Balla Zoltán egyik munkájában arra vállalkozott, hogy a hatalommegosztás, a jogi norma és a közrend, belső rend elhatárolása felől közelítse meg a rendészet fogalmának értelmezését.<sup>26</sup> Ennek az alcímnek a tárgyalásánál ilyen jellegű értelmezésre ezúttal nem célszerű vállalkozni, ugyanakkor érdemes megállapítani, hogy a rendészet tudományában milyen kapcsolódási pontok lelhetőek fel.

A fogalom 19. századi megközelítését illetően – Karvassy Ágoston interpretálásában<sup>27</sup> – a rendészet kiterjed minden olyan cselekményre vagy állapotra, amelyek az emberek gonosz akaratából, másképp fogalmazva bűnös szándékából eredően történtek meg. Kautz Gusztáv – Lorenz von Stein tanainak feldolgozása – szerint a rendészetnek azon veszélyek elhárításával kell foglalkoznia, amelyek a biztonságot fenyegetik.<sup>28</sup> Steinnél azt is olvashatjuk, hogy a rendészet szervezett küzdelem a veszély ellen.<sup>29</sup> Grünwald Béla később törvénykezési rendészetéről ír, amelynek feladata nem a veszélyes hatások megelőzése, hanem a már megtörtént büntettek megbüntetésének biztosítása.<sup>30</sup> A rendészeti típusok sorában Kmety Károly a biztonsági rendészetet fogalmazza meg úgy, mint a közösség rendjét megzavaró cselekmények elleni jogalkalmazás.<sup>31</sup>

Az első magyar rendőri lexikonban a rendészet felosztását Rédey Miklós és Laky Imre nem kulcsszószerűen, hanem feladatcentrikusan teszi meg,<sup>32</sup> így meghatározva a védelmi (megelőző) rendészetet, a biztonsági (megakadályozó) rendészetet és a bűnügyi (felderítő) rendészetet. Szamel Lajos egyik korai munkájában a rendészet védelmi szerepe folyamatosan hangsúlyosnak mutatkozik, és ez meglátszik a rendészeti eszközök taglalásában is. Ilyen az állandó örökös, amely nem egy statikus tevékenység, azaz nemcsak megelőzésként (*preventive*) működik, hanem utólagosan (*repressive*) is, különösen a már elkövetett jogsértő cselekmény tetteinek a kinyomozása és elfogása révén.<sup>33</sup>

A rendészet fogalmi meghatározását illetően természetesen nem hagyhatók ki a rendészet tudomány művelőinek klasszikusai sem. Concha Győző a rendészet egyik legfontosabb, biztonsági természetű megjelenésében a jogellenes

<sup>26</sup> BALLA 2019: 33–41.

<sup>27</sup> KARVASY 1862: 1.

<sup>28</sup> KAUTZ 1871: 107.

<sup>29</sup> LIPPAI–SALLAI 2022: 1839.

<sup>30</sup> GRÜNWALD 1884: 176.

<sup>31</sup> KMETY 1905: 296.

<sup>32</sup> RÉDEY–LAKY 1909: 933–934.

<sup>33</sup> SZAMEL 1943: 15–16.

cselekmények megakadályozását, illetve az ilyen magatartásokat tanúsító személyek bíróság elé állítása érdekében a nyomozati cselekmények lefolytatását és a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések alkalmazását fogalmazta meg.<sup>34</sup> Tomcsányi a rendészet funkcióját a rend, a jogrend veszélyeinek elhárításában, vagy utólagosan a rend bekövetkezett megzavarása esetén a rendzavaró körülmény megszüntetésében látta.<sup>35</sup> Magyar Zoltán pedig szinte egyfajta összegzésként állapította meg, hogy a rendészet szerepei: (1) a közrend fenntartása, s ha kell helyreállítása, (2) a közbiztonság fenntartása, (3) a politikai vagy államrendészet, (4) a közigazgatási rendészet, (5) az igazságügyi rendészet, (6) a rendőri büntetőbíráskodás.<sup>36</sup>

A rendészet fogalmának legfontosabb összetevői a későbbiekben érdemben már nem változtak, mondhatni a rendészet tudományának kortárs – többek között e tanulmányban is említett – szerzői a rendészet esetében közrendi, közbiztonsági és bűnügyi természetű funkciókat látnak, amelyek révén a rendészet működése akkor nyer valódi felhatalmazást, ha valamely normasértés miatt előállt helyzetben a megzavart rendet helyre kell állítani. A rendészet fogalmi elemeinek és jellemzőinek sajátos elemzését végezte el Buzás Gábor, aki a rendészetet, a rendészeti igazgatást a védelmi igazgatás rendszerében vizsgálta.<sup>37</sup>

### *Idegenrendészet*

Az idegen, illetve a rendészet fentiek szerinti értelmezése közvetlenül befolyásolja az idegenrendészet fogalmának helyes meghatározását is. Ennek eléréséhez azonban magát a kifejezést célszerű tágabb és szűkebb értelemben is megvizsgálni.

Tágabb értelemben az idegenrendészet mintha kiterjedne minden, az idegenekkel (külföldiekkel) kapcsolatos rendészeti tevékenységre. Ha ezt így elfogadnánk, akkor az idegenrendészet hasonló diszciplína lenne, mint a rendészet, pusztán annyi különbséggel, hogy alanyai kizárólag külföldiek lennének. Ennélfogva az idegenrendészetnek ugyanúgy lennének olyan ágazatai, mint a rendészetnek, azaz értelmezhető lenne az idegenek biztonsági és bűnügyi rendszete, megkülönböztetve ezzel, hogy a külföldiekkel kapcsolatosan milyen típusú, közbiztonsági (közrendvédelmi, közlekedésrendészeti, akár igazgatás- vagy határrendészeti), avagy bűnügyi (büntető anyagi-, eljárás- vagy végrehajtásjogi) rendészeti tevékenységet kellene lefolytatni.

<sup>34</sup> CONCHA 1935: 136.

<sup>35</sup> TOMCSÁNYI 1929: 4.

<sup>36</sup> MAGYARY 1942: 563.

<sup>37</sup> BUZÁS 2022: 7–29.

Minthogy a külföldiekkel kapcsolatos rendészeti tevékenységek általában az egyes rendészeti eljárások (igaz, a külföldi személye miatt speciális) részeként meghatározhatók, az idegenrendészet megfogalmazása tágabb értelemben felesleges zavarokat okozhat. A tágabb megközelítést illetően ugyanis az idegenrendészet valamennyi külföldire (annak állampolgárságára tekintet nélkül) egyformán vonatkoztatható lehetne. A külföldiek azonban több szempontból kategorizálhatók, megkülönböztetve például a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezőket, a harmadik országbeli állampolgárokat, a nemzetközi védelemben részesülőket, a hontalanokat és a nemzetközi jogon alapuló diplomáciai mentességet élvező személyeket. Ennélfogva az idegenrendészet „idegen-” előtagjának tágabb megközelítése olyan általánosítást jelentene, amely a külföldiek bizonyos kategóriáit egy ernyő alá vonná össze. Mindez azonban elnagyolt interpretációt eredményez, hiszen az egyes – fentebb említett – külföldiek kategóriái más és más módon lehetnek rendészeti típusú intézkedések alanyai, nem beszélve arról, hogy egyes külföldiek (tudniillik menekültek) csoportjai esetében bizonyos értelemben külön tematizálható a rendészeti szabályok alkalmazása, így különbséget meg például az idegenrendészetet a menekültügyi eljárástól.

Szintén vitára érdemes, ha az idegenrendészet kifejezést megszorításokkal, az idegen és/vagy a rendészet fogalmának leszűkítésével kívánjuk definiálni. Ezzel kapcsolatban olyan kérdések merülhetnek fel, mint hogy az idegenrendészet alanya kizárólag külföldi, illetve a szóban forgó tevékenység kizárólag rendészeti természetű lehet-e? E kérdések további megválaszolása viszont már nemcsak az ismeretelméleti, hanem a rendszertani megközelítés keretében is lehetséges.

#### AZ IDEGENRENDÉSZET RENDSZERTANI MEGKÖZELÍTÉSE

A fenti ismeretelméleti megközelítésből következik, hogy az idegenrendészet nem önmagában létező szakmai terület, hanem konkrétan meghatározható, más igazgatási vagy rendészeti eszközök útján nem helyettesíthető, az általánostól eltérő alanyi körre érvényes, normatív alapokon nyugvó eszközöket alkalmazni képes szakrendészet.

Fontos azonban tudni, hogy a külföldieket magába foglaló jogalkalmazói tevékenység csak abban az esetben lehet rendészeti természetű, ha annak külön feltételekhez kötött helyreállító vagy szankcionáló feltételei fennállnak. Ebből eredően nem minden külföldieket érintő igazgatási vagy hatósági jogalkalmazói tevékenység számít idegenrendészeti természetűnek még abban az esetben sem,

ha egyébként jogsértés valósul meg. Emiatt szükségesnek tűnik, hogy az idegenrendészet esetében az általános rendészet mellett feltárára további dimenziókat is feltárhassanak, amelyek keretében e szakrendészet értelmezhetővé válik.

*Az idegenrendészet rendészetén kívüli  
szakmai alárendeltsége: az idegenjog*

A külföldiekkel kapcsolatos hatósági eljárások normatív gyűjtőhalmaza az idegenjog. E kifejezés megközelíthető általános vagy tágabb, és szűkebb vagy adminisztratív értelemben egyaránt. Az idegenjog tágabb (általános) értelemben minden olyan jogi eszközt magában foglal, amely a külföldiekkel kapcsolatos köz- vagy magánjogi viszonyt a külföldiségből eredően az általánostól eltérő szabályozási igényekre figyelemmel rendez. E tekintetben minden külföldi egyben idegen is, azaz olyan személy, aki nem állampolgára a jogalkotó államnak. Az idegenjog tehát nem más, mint a külföldiekkel kapcsolatos jogi szabályozás összessége. Ádám Antal találóan fogalmazza meg egy tanulmányában, hogy a külföldieket érintő jogszabályok jogágazati jellegüket tekintve igen sokszínűek, azaz a magyar jogrendszernek szinte mindegyik ágazatában találunk olyan normákat, amelyek bizonyos feltételek mellett külföldiekre vonatkoznak.<sup>38</sup>

Az idegenjog szűkebb (adminisztratív) megközelítése a külföldiekkel kapcsolatos igazgatási és rendészeti szabályozásokra utal. Azoknak a jogszabályoknak a rendszerét vetíti ki, amelyek a külföldiek beutazásával és tartózkodásával vagy letelepedésével, a menedéjog kérelmezésével és elbírálásával, a hontalanokkal összefüggő eljárással, a magyar állampolgárság megszerzésével, illetve a nem jogszerűen tartózkodó külföldiekkel szembeni eljárással foglalkozik. Amíg tehát az idegenjog tágabb megközelítésben valamennyi, külföldiekkel kapcsolatos jogi normán alapuló eljárást magában foglalja, addig az adminisztratív idegenjog kizárólag a külföldiek beutazásra és tartózkodásra vonatkozó jogi szabályozást érintően értelmezhető.

A szűkebb, adminisztratív jogalkalmazás részei a külföldiek igazgatása, a menedékjogi (menekültügyi) igazgatás, a hontalansági eljárás, az állampolgársági igazgatás és végső soron, amennyiben a jogérvényesülés önálló jogkövetés hiányában hatósági beavatkozást igényel: az idegenrendészet. Az idegenjogi szabályok adminisztratív alkalmazása terén a külföldi és az idegen személyi köre eltérhet egymástól, utóbbi körébe vonva azokat a külföldieket, akik esetében – privilegizált jogállás (szabad mozgás és tartózkodás joga, uniós tagállami állampolgárság)

<sup>38</sup> ÁDÁM 1961: 351.

hiányában – a beutazásra és tartózkodásra, a menedékjog megszerzésére, nem utolsósorban a beutazás vagy tartózkodás szabályainak megszegéséből eredően sajátos rendészeti normák érvényesítésére nyílik lehetőség.

Az idegenjog és az idegenrendészet a fenti megállapításból eredően tehát nem azonos fogalmak. Míg az idegenjog még szűkebb értelemben is a külföldiekre vonatkozó jogi szabályozás összefoglalását tartalmazza, az idegenrendészet mint hatósági jogalkalmazás csak a külföldi határátlépésével (beutazásával és kiutazásával) és/vagy tartózkodásával összefüggésben megvalósított jogsértő cselekmény elkövetésével vagy állapot létrehozásával kapcsolatban merülhet fel. Kizárólag rendészeti intézkedésről vagy eljárásról beszélhetünk, ha a jogsértő cselekmény alapvetően a jogtalan beutazáshoz vagy a jogellenes tartózkodáshoz kapcsolódik, de kiegészítő szerep is hárulhat az idegenrendészetre, ha a külföldivel szemben azért kell rendészeti kényszerintézkedést alkalmazni, mert a személye jogerős bírói, büntető határozat értelmében válik nemkívánatossá. Az idegenrendészet funkciója tehát nem terjed ki azokra a jogügyletekre, amelyek – elsősorban a külföldi jogkövető magatartása vagy szándéka (reguláris migrációs háttere) miatt – nem igénylik a végső soron hatósági kényszerintézkedéssel is együtt járó rendészeti típusú jogalkalmazást. Az ilyen esetekben szükségessé váló hatósági tevékenység (például beutazás engedélyezése, vízum kiadása stb.) inkább az adminisztratív idegenjogi igazgatás rendszerten kívüli keretei közé tartozik.

Szintén nem területe az idegenrendészetnek a külföldiekkel kapcsolatos olyan rendészeti tevékenység, amely más bűnügyi, szabálysértési vagy rendészeti jogalkalmazás révén merül fel. Ezekben az esetekben ugyanis egyfelől nem idegenrendészeti, hanem büntetőeljárás, szabálysértési vagy más rendészeti eljárási jogot kell alkalmazni, másfelől ezeknek az adott eljárási jog alkalmazása nem a külföldi beutazásával vagy tartózkodásával összefüggő jogellenes állapothoz kapcsolódik közvetlenül, hanem az adott eljárás lefolytatása sikerének a biztosításához.

### *Sajátos alanyi kötöttség kérdése*

Az idegenrendészeti jogalkalmazás következő fontos kérdése, hogy annak alanya kizárólag külföldi lehet-e? Ennek megválaszolásához azt kell megvizsgálni, hogy a külföldiek beutazásához és tartózkodásához kapcsolódhatnak-e a jogalkalmazás helye szerinti állam polgárai is?

Mind az uniós, mind a nemzeti jogszabályok ismernek olyan helyzeteket, amelyek esetében a külföldiek beutazása és tartózkodása normatív szabályainak a megsértéséhez úgynevezett belföldi állampolgársággal rendelkező személyek is hozzájárulhatnak. Ilyen tényállások fogalmazódnak meg az uniós jogban például

a külföldieket (jelen esetben harmadik országbeli állampolgárokat) szállító fuvarozókra,<sup>39</sup> vagy az ilyen állampolgárokat foglalkoztató személyekre vagy szervezetekre.<sup>40</sup> Mindkét uniós, a hazai jogban a harmadik országbeli állampolgárok beutazásának és tartózkodásának szabályait közreadó, eddig hatályba lépett jogszabályokba<sup>41</sup> átültetett szabályozás rendelkezései olyan szankciókról szólnak, amelyek az illegális beutazáshoz vagy tartózkodáshoz közvetlenül hozzájárulhatnak. Minthogy e hozzájárulás általános alanyi kör által valósítható meg és idegenrendészeti jogalkalmazást vált ki, megállapítható, hogy az idegenrendészet alanyai körébe – bizonyos esetekben – nem csak külföldiek tartozhatnak bele.

A külföldiség kívüli alanyi kör bevonhatósága az idegenrendészeti eljárásokba ugyanakkor nem feszíti szét az idegenrendészet sajátos, e rövid tanulmányban is érintett szakrendészeti kereteit. Az általánostól, a külföldiek beutazásához és tartózkodásához köthető jogsértés miatt alkalmazandó rendészeti eszközök miatt eltérő eljárásrend ugyanis a felróhatóságot terjeszti ki nem külföldiekre olyan esetekben, amikor a külföldi miatti speciális helyzetben szükséges hatóságilag cselekedni. Emiatt az idegenrendészet még a külföldi alanyi fogalmába bele nem tartozó személyekkel szembeni eljárás esetén is megmarad az idegenjog keretrendszerén belül.

#### AZ IDEGENRENDSZET SZERVEZETTANI MEGKÖZELÍTÉSE

Az idegenrendészet interpretációjával kapcsolatban eddig ismertetett tézisek az idegenrendészet fogalmát hivatalos, hatósági, jogalkalmazói cselekvések összességként értelmezte. Az idegenrendészetnek ugyanakkor van egy másik megközelítési lehetősége is, amely e kifejezést megszemélyesíti, és konkrét szervezethez köti. Ebben az értelmezésben az idegenrendészet nem a rendészet egyik szakmai ágát, avagy a jogalkalmazói hatósági döntés egy jól körülhatárolható folyamatát jelenti, hanem azt a rendészeti szervezetet, amely mindezeket megvalósítja.

<sup>39</sup> A Tanács 2001/51/EK irányelve (2001. június 28.) az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről.

<sup>40</sup> Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról.

<sup>41</sup> Lásd a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény VI. fejezet, illetve a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény hetedik rész.

Az idegenrendészet mint szervezet külön artikulálása attól kezdve lehetséges, amióta a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos feladatok végzése elkülönült más rendészeti típusú feladatok ellátásától. Ezt első ízben a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóságot létrehozó törvény<sup>42</sup> tette lehetővé a 20. század harmadik évtizedének végén. Az ekkor létrehozott idegenrendészeti szerv Budapesten elsőfokú, vidéken másodfokú hatóságként járt el. Feladata a külföldiek ellenőrzése, utazásuk, letelepedésük, munkavállalásuk, itt-tartózkodásuk engedélyezése, kérelmeik elbírálása volt. A szervezet a második világháború alatt elsősorban menekültekkel foglalkozott, 1944 márciusában a német megszálláskor a Gestapo ellenőrzése alá került.<sup>43</sup> Kovács Tamás szerint e hatóság ebben az időben a magyar polgári és katonai elhárításban, de utóbbi vonalon a hírszerzésben is fontos szerepet kapott, ami miatt pedig nem tudott mentesülni a kor rossz szellemének hatásai alól sem.<sup>44</sup>

A második világháborút követő évtizedekben a szervezet kormányzati és szakmai alárendeltsége, számos – többször politikai célokat kielégítő – változáson ment keresztül, de egészen a rendszerváltoztatást követően elfogadott első idegenrendészeti törvény hatálybalépéséig – amely idegenrendészeti hatóságként a rendőrséget, a határőrséget, a vám- és pénzügyőrséget, valamint a vízumkiadó szervet határozta meg<sup>45</sup> – fennmaradt.<sup>46</sup>

Az önálló idegenrendészeti szervezet ismételt kialakítása érdekében a kormány első fázisban a 162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelettel önálló központi hivatalként létrehozta a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivaltalt, amely a rendőrség, illetve a Határőrség idegenrendészeti hatásköreinek átvételével, valamint a Menekültügyi és Migrációs Hivatal jogutódjaként kezdte meg működését. Ezzel a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos ügyekben egyetlen szervezethez került az ügydöntő jogosítványok többsége. Idegenrendészeti kérdésekben a 2000. és 2002. években a Hivatal jogorvoslati hatóságként, másodfokon járt el a rendőrség és a Határőrség első fokon meghozott határozatai esetében, de később, az Európai Unióhoz csatlakozásra felkészülés jegyében, a szükséges jogharmonizáció és intézményfejlesztés érdekében az Országgyűlés újabb törvényt alkotott a külföldiek beutazásáról és magyarországi tartózkodásáról,

<sup>42</sup> A külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903. évi V. túlnyomó részben egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1930. évi XXVIII. törvénycikk

<sup>43</sup> KRAHULCSÁN 2011.

<sup>44</sup> KOVÁCS 2017: 254.

<sup>45</sup> Lásd a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény 47. § (1) bek.

<sup>46</sup> A Külföldieket Ellenőrző Központi Hatóság történetéről lásd bővebben WETZEL 2009: 210–215.

amely – valamint a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosítása révén – megnyitotta a lehetőséget egy egységes migrációs szervezet kiépítésére.<sup>47</sup>

Az állampolgársággal összefüggő ügyek intézése az első állampolgársági törvény megalkotása óta a Belügyminisztérium<sup>48</sup> hatáskörébe tartozott. Önálló szervezeti megtestesülése az állampolgársági gyakorlati ügyintézésnek 2000-ben lett, amikor is a hatályos állampolgársági törvény<sup>49</sup> és annak végrehajtási rendelete<sup>50</sup> szerinti gyakorlati ügyintézés a köztársasági elnöknek szóló előterjesztés előkészítését, az állampolgársági bizonyítvány kiadását, határozatok, végzések kibocsátását is az egységes migrációs szervezetre bízta.<sup>51</sup>

A Hivatal szervezete az állampolgársági feladatok átszervezése miatt változott meg első ízben. 2017. január 1-jétől az állampolgársági ügyek, valamint a névváltoztatási eljárások lefolytatására, továbbá a nem- és utónév-változtatási kérelmek ügyében anyakönyvi szervként történő eljárásra Budapest Főváros Kormányhivatala Állampolgársági és Anyakönyvi Főosztálya vált jogosulttá. Anyakönyvi ügyekben központi irányító szervként, valamint a Magyar Tudományos Akadémia utónévjegyzékében nem szereplő utónevek anyakönyvezetőségére irányuló kérelmek ügyében anyakönyvi szervként 2017. január 1-jétől a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága jár el.<sup>52</sup> E változások miatt az egységes migrációs szervezet 2017. január 1-jét követően mint Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal látta el az általános idegenrendészeti hatósági jogkörök gyakorlását.

Az általános idegenrendészeti hatóság következő szervezetfejlődési mérföldköveként jött létre immár rendőrséggként az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, amelynek alapvető feladata ellátni a jogszabályokban hatáskörébe utalt idegenrendészeti, illetve menekültügyi feladatokat. E főigazgatóság a rendszertért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv, amely központi szervre és igazgatóságokra tagozódik.<sup>53</sup> A központi szerv hatáskörébe a menekültüghöz kapcsolódó feladatok mellett a migrációs tárgyú szerződésekből eredő feladatok ellátása, valamint a külföldiek beutazását, tartózkodását érintő szakmai irányítás tartozik, míg a regionális igazgatóságok azok, amelyek alapeljárásban végzik a beutazás és tartózkodás engedélyezésével összefüggő

<sup>47</sup> SZUHAI 2014: 9.

<sup>48</sup> 2006. és 2010. évek között az állampolgársági eljárás lefolytatását az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium felügyelte.

<sup>49</sup> Ápt.

<sup>50</sup> Vhr.

<sup>51</sup> LŐRINCZ-PARRAGI 2013: 44.

<sup>52</sup> KLENNER 2019: 61.

<sup>53</sup> RÓZSÁS 2021: 68–69.

hatósági döntéshozatalt. Emellett az igazgatóságok rendelik el a külföldiekkel szemben alkalmazható egyes kényszerintézkedéseket is.

A központi vagy általános idegenrendészeti hatóság mellett ugyanakkor idegenrendészeti feladatok ellátására más szervezetek is kötelezhetők. Ilyen az általános rendőrségi feladatokat ellátó szervként a rendőrség, amely viszonylag korlátozott hatáskörben, az államhatár rendjének védelmét érintő tevékenység keretében keletkezett ügyekben jogosult a külföldieket érintő hatósági jogalkalmazói tevékenységet folytatni. Szintén idegenrendészeti természetű hatóság a konzuli tisztviselő is, aki főszabályként vízumkérelmet bírálhat el, de külön jogszabály szerint a külpolitikáért felelős miniszter is.

### ÖSSZEGZÉS

A rendészet könyvtárnyi, e köszöntő tanulmányban is szemlézett irodalma ugyan konkrét választ ad e fogalom legfontosabb elemeire, sőt kétségek elosztatására alkalmas módon bizonyítja a rendészet tudományos megalapozását, lényegében a rendészettudomány létezését. Hiányérzete e sorok szerzőjének abban lehet, hogy a rendészet jól körülhatárolható szegmensei, az egyes szakrendészetek konkrétabb körvonalazása, azok egymáshoz fűződő kapcsolatai tudományos módszerek alkalmazásával még nem történt meg teljeskörűen.

E hiátus viszonylagos csökkentését célozza ez az írás, kifejezve, hogy a rendészet egyik önálló típusa az idegenrendészet, amelynek tudományos értelmezése több dimenzióban is lehetséges. Ilyen az ismeretelméleti megközelítés, amely részint etimológiai, részint logikai, nem utolsósorban jogi tudnivalók útján kívánja bizonyítani, hogy az idegenrendészet mibenléte nem feltétlenül szó szerinti értelmezés útján közelítendő meg. A rendszertani megközelítés az idegenrendészetet a külföldiekre vonatkozó normatív szabályozás az idegenjog rendszerében helyezi el. Ebből kitűnik, hogy az idegenrendészet nemcsak rendészeti specialitásokkal, hanem a külföldiek beutazására és tartózkodására vonatkozó hatósági jogalkalmazási kötésekkel is rendelkezik. Végül az idegenrendészet szervezettani megközelítése megmutatja, hogy a szóban forgó fogalom nemcsak szakmai vagy tudományos absztrakció, hanem konkrét szervezeti és működési renddel rendelkező intézmény.

A tudományos értelmezés kötetlensége okán is csak bízni lehet abban, hogy ez a Balla Zoltán rendészettudományi életművét is hasznosító munka jó iránymutatást adhat ahhoz, hogy más szakrendészeti fogalmak és tevékenységek tudományos feldolgozása a jövőben részletesebben is megtörténhessen.

## BIBLIOGRÁFIA

- ÁDÁM Antal (1961): A külföldiek fontosabb jogai és kötelességei a Magyar Népköztársaságban. *Jogtudományi Közlöny*, 16(6), 351–361.
- ANGYAL Pál (1933): *A lopás*. Budapest: Athenaeum.
- ASZTALOS Zsófia (2009): *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD-disszertáció. Miskolc: Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- ÁTS József szerk. (2020): *Rendészettudományi bibliográfia*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
- BALLA Zoltán (2016): *Monográfia a rendészetről*. Budapest: Rejtjel.
- BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest: Dialóg Campus.
- BALLA Zoltán (2019): A rendészethez köthető egyes dogmatikai problémák. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A bűnüldözés és a bűnmegelőzés rendészettudományi tényezői*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 33–41. Online: <https://pecshor.hu/periodika/XXI/ballazoltan.pdf>.
- BALLA Zoltán (2024a): Ceterum censeo, ne beszéljünk még rendészettudományról. *Belügyi Szemle*, 72(6), 1069–1085. Online: <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2024.v72.i6.pp1069-1085>
- BALLA Zoltán (2024b): Képzeltetési keresetlevél a bírósághoz. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A rendészet tudománya és gyakorlata*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 365–370. Online: [https://pecshor.hu/periodika/XXVI/Balla\\_Zoltan.pdf](https://pecshor.hu/periodika/XXVI/Balla_Zoltan.pdf)
- BENEDEK Ferenc – PÓKÉCZ Kovács Attila (2016): *Római magánjog*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- BODA József szerk. (2019): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest: Dialóg Campus.
- BUZÁS Gábor (2022): A rendészeti igazgatás a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében. *Katonai Jogi és Hadi Jogi Szemle*, 10(1), 7–29. Online: [https://epa.oszk.hu/02500/02511/00020/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2022\\_1\\_007-029.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02511/00020/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_1_007-029.pdf)
- CONCHA Győző (1905): *Politika II*. Budapest: Grill Károly.
- CONCHA Győző (1935): A rendőrség természete és állása szabad államban. In CONCHA Győző: *Hatvan év tudományos mozgalmi között II*. Budapest: MTA, 120–165.
- FINSZTER Géza (2003): *A rendészet elmélete*. Budapest: KJK–Kerszöv.
- GRÜNWARD Béla (1884): *A közigazgatás és a személyi élet*. Budapest: Ráth Mór.
- HAUTZINGER Zoltán (2020): A rendészettudomány határtudományai. *Magyar Rendészet*, 20(3), 137–146. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.8>
- KARVASY Ágoston (1862): *A közrendészeti tudomány*. Pest: Emich Gusztáv.
- KARVASY Ágost (1870): *A közrendészeti tudomány és a kulturpolitika*. Pest: Athenaeum.
- KATONA Géza (2012): A rendészettudomány terminológiája. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 5–14. Online: <https://www.pecshor.hu/periodika/hatarkovek2/katona.pdf>.

- KAUTZ Gusztáv (1871): *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után s hazai viszonyainkra és törvényhozásunkra való utalásokkal*. Pest: Ráth Mór.
- KLENNER Zoltán szerk. (2019): *Menekültügyi ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus.
- KMETY Károly (1905): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest: Politzer.
- KORINEK László (2007): A bűnügyi tudományok helyzete. *Magyar Tudomány*, 168(12), 1570–1576. Online: [https://epa.oszk.hu/00600/00691/00048/pdf/EPA00691\\_magyar\\_tudomany\\_2007-12\\_1570-1576.pdf](https://epa.oszk.hu/00600/00691/00048/pdf/EPA00691_magyar_tudomany_2007-12_1570-1576.pdf)
- KORINEK László (2024): Művelhető-e tudományosan a rendészet? *Magyar Rendészet*, 24(6), 231–248. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2024.ksz.15>
- KOVÁCS Tamás (2017): „Csak ellenőrzés?” A Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság tevékenége, 1930–1944. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 249–254. Online: [https://epa.oszk.hu/04500/04581/00019/pdf/EPA04581\\_pecsi\\_hataror\\_2017\\_19\\_249-254.pdf](https://epa.oszk.hu/04500/04581/00019/pdf/EPA04581_pecsi_hataror_2017_19_249-254.pdf)
- KRAHULCSÁN Zsolt (2011): A BM KEOKH és Útlevel Osztály szervezettörténete, 1956–1962. *Betekintő*, 5(4). Online: [https://real.mtak.hu/145808/1/2011\\_4\\_krahulcsan\\_o.pdf](https://real.mtak.hu/145808/1/2011_4_krahulcsan_o.pdf)
- LIPPAI Zsolt – SALLAI János (2022): Helyet kér a rendészettudomány. *Belügyi Szemle*, 70(9), 1829–1852. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.9.6>
- LŐRINCZ Aranka (2007): Állampolgárság a Tizenötökben. *Magyar Jog*, 54(9), 573–575.
- LŐRINCZ Aranka – PARRAGI Mária (2013): *Állampolgársági jog és jogalkalmazás*. Budapest: Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Rendészettudományi Kar.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- RÉDEY Miklós – LAKY Imre szerk. (1909): *Rendőri lexikon: Közrendészeti és büntetőjogi tudnivalók betűrendes kézikönyve*. Budapest: Pátria.
- RÓZSÁS Eszter (2021): A külföldiek igazgatása és a menedékjog. In RÓZSÁS Eszter (szerk.): *Közigazgatási jog: Különös rész*. Budapest: Ludovika, 51–69.
- SALLAI János (2021): *A rendészettudomány etablációja és akkreditációja Magyarországon*. Budapest: Rendőrség Tudományos Tanácsa.
- SZABÓ András (2004): A rendészettudomány meghatározása és értelmezése. *Rendvédelmi Füzetek*, 2004/2, 8–11.
- SZAMEL Lajos (1943): *Rendészet: Államtudori értekezés a Politikából*. Budapest: [k. n.].
- SZAMEL Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. Online: <https://mek.oszk.hu/24000/24096/24096.pdf>
- SZUHAI Ilona (2014): *Idegenrendészet 1: A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre vonatkozó magyar szabályozás*. Budapest: Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Rendészettudományi Kar.
- TOMCSÁNYI Móric (1929): *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem*. Székfoglaló értekezés. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.
- WETZEL Tamás (2009): A magyar migrációs jog története. *Iustum Aequum Salutare*, 5(2), 205–218.
- ZSENGELLÉR József (2015): Migráció a Bibliában. *Theologiai Szemle*, 58(3), 135–139.

*Jogszabályjegyzék*

1930. évi XXVIII. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903:V. tc. egyes rendelkezéseinek módosításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=93000028.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D40>
1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásról. Online: [https://jogkodex.hu/jsz/idtv\\_1993\\_86\\_torveny\\_7706075](https://jogkodex.hu/jsz/idtv_1993_86_torveny_7706075)
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról tartózkodásáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700002.TV>
2023. évi XC. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2300090.tv>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052>
- Tanács 2001/51/EK irányelve (2001. június 28.) az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0051>
- UN General Assembly Resolution 40/144. Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in Which They Live. 116th Plenary Meeting 13 December 1985. Article 1. Online: [https://web.archive.org/web/20251221012855/www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.26\\_Declaration%20on%20the%20Human%20Rights%20of%20Individuals%20who%20are%20not%20nationals.pdf](https://web.archive.org/web/20251221012855/www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.26_Declaration%20on%20the%20Human%20Rights%20of%20Individuals%20who%20are%20not%20nationals.pdf)





*Imre Miklós*

## GONDOLATOK A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ ELŐTTI MAGYAR IPARIGAZGATÁSRÓL

Balla Zoltán tanár úr a magyar közigazgatás-tudomány(ok) és a rendészettudomány elismert oktatója és kutatója több mint négy évtizede. Jelen tanulmány tanár úr 70. születésnapja alkalmából készült, és abban a reményben íródott, hogy az ünnepelt hosszú évtizedekig egészségben folytatja magas színvonalú munkáját választott hivatásában.

A témakör részletes feldolgozása rendkívül széles horizontú elemzést tenne szükségessé. Az áttekintésnek ki kellene terjednie a második világháborús magyar gazdaság- és iparirányításra hatást gyakorló nemzetközi társadalmi, politikai, gazdasági környezet bemutatására. Ugyanígy indokolt lenne az első világháború, a trianoni békediktátum, a gazdasági konszolidáció, valamint az 1929–1933-as világgazdasági válság a magyar iparra és ipari közigazgatásra gyakorolt hatásainak részletes vizsgálata is. Terjedelmi okokból azonban e holisztikus feldolgozás helyett csak az ipari közigazgatás néhány kiemelkedően fontos témakörének rövid elemzésére kínálkozik lehetőség.

A második világháborúban alkalmazott magyar gazdaságirányítási és iparigazgatási megoldások a hadigazdasági modell keretei közé illeszthetők be, amely a centralizált, államközpontú gazdaság legszigorúbb típusát jelenti.<sup>1</sup>

A hadigazdaság mint gazdasági modell közel sem homogén, így volt ez a második világháborúban is. Az egyes államok céljai egyezők, nevezetesen a társadalom minden lényeges területének alárendelése és működtetése a katonai igények kielégítésének érdekében. A különbségek a hadviselő felek között a megvalósítás módszereit illetően jelentkeznek. Az érintett országok a világháború során a változó követelményeknek megfelelően módosították a hadigazdaság

<sup>1</sup> SZENES 2022.

alkalmazott eszközeit, és a háborús nehézségek növekedése miatt egyre szigorúbb instrumentumokat alkalmaztak.<sup>2</sup>

A hadigazdálkodáson kívül egyéb kényszergazdasági modellek is léteznek. A nemzetállamok, valamint ezek kooperációi a társadalmi, gazdasági, egészségügyi válságok negatív következményeinek felszámolását, illetve tompítását egy központból irányított gazdaság eszközeivel próbálják elérni.<sup>3</sup>

A korlátozott erőforrásokat állami szerepvállalással hatékonyan felhasználni kívánó centralizált gazdaság- és iparigazgatási modell napjainkban is aktuális. A kérdéskör időszerűségét alátámasztják az elmúlt évtizedek globális válságokkal teli időszakának tanulságai (2008, Covid stb.). A témakör szomorú aktualitását jelzik továbbá az Európában és a Közel-Keleten folyó háborúk és azok gazdasági, gazdaságirányítási és iparigazgatási következményei.

#### AZ ÁLLAM ÉS A KÖZIGAZGATÁS GAZDASÁGI FUNKCIÓIRÓL (FELADATAIRÓL)

Az ipari forradalom következtében megindult ipari fejlődés az 1880-as évekre olyan változásokat idézett elő, amelyek révén az akkor még szabályozatlan versenypiac hátrányai egyre jobban kiütköztek. A szociális feszültségek miatt bekövetkezett társadalmi elégedetlenség lecsillapításának racionális útja az erősebb állam és közigazgatás segítségével történő „gazdasági rendteremtés” volt. Ezt a folyamatot egyesek államkapitalizmusnak hívták, mások pedig a beavatkozó állam kialakulásának tekintették. A 19. század végétől az állam és a közigazgatás hagyományos funkciói mellett új funkciók és feladatok jelentek meg elsősorban a gazdaság- és ezen belül az iparirányítással összefüggésben. A gazdaságban bekövetkezett centralizáció, koncentráció, a munkafolyamatok automatizálása, a tudományos és a műszaki fejlesztés eredményeinek a termelésbe való alkalmazása átalakította a közigazgatás funkcióit, feladatait, szervezetét és személyi állományát is. Ennek eredményeképpen a megújult közigazgatás elvégezte – egyebek mellett – a makroszintű tervezéssel, a természeti erőforrások és a munkaerő számbavételével, a modern technika elterjesztésével, a gazdasági és az ipari termelés ütemének és minőségének különböző instrumentumokkal való befolyásolásával, valamint a gazdaság kiemelkedően fontos területeinek és szereplőinek állami támogatásával összefüggő tennivalókat.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> RÁNKI 1990: 9–12.

<sup>3</sup> PARRAGH–BÁGER–TÓTH 2020; DOMOKOS–PULAY 2020; PARRAGH–BÁGER 2022.

<sup>4</sup> LŐRINCZ 2010: 29, 64–65.

A 20. század elején egyértelművé vált, hogy a közigazgatási funkciók között kiemelkedő helyet foglal el a gazdasági igazgatás, amely a gazdasági szereplők magatartásának befolyásolására irányul, és a gazdasági tevékenység kereteinek meghatározásában, valamint a piaci szervezetek és személyek támogatásában nyilvánul meg.<sup>5</sup>

„A közigazgatási funkció viszonylag statikus, ehhez képest a feladat változó, konkrét, és a funkció megvalósulásához kapcsolódik.” Napjainkban már a gazdaságfejlesztést és a gazdaságpolitika meghatározását, az állam (közigazgatás) klasszikus feladatai között szokták említeni. „A közigazgatás a gazdaság lényegét nem korlátozhatja, nem hozhat a termelést meghatározó döntéseket”.<sup>6</sup>

Ezzel a megállapítással messzemenően egyetértünk, azzal a kiegészítéssel, hogy az említett alapelv a társadalom „normális” működésének időszakában érvényesül. Válságok (háború, egészségügyi krízis stb.) idején azonban – mint ahogy az elemzésünkéből is kiderül – a közigazgatás a gazdasági szereplők minden tevékenységét operatív módon befolyásolja. Ennek keretében sor kerülhet a termelés mennyiségének és minőségének meghatározására, a nyersanyagokkal, valamint a pótanyagokkal való centralizált gazdálkodásra, a munkaerő létszámának és felkészültségi követelményeinek a megállapítására stb.

A közigazgatási szervek a nemzetgazdaság igazgatását közhatalmi eszközökkel, tulajdonosi instrumentumokkal, valamint egyéb eszközökkel végzik.<sup>7</sup> Az ipari közigazgatás kérdéseit is célszerű lenne a fenti csoportosítás mentén elvégezni. Erre terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőségünk, így csak az ipari közigazgatás elméleti problémáinak vázlatos áttekintésére, valamint a második világháború előtti jogi szabályozás néhány jellemzőjének a bemutatására vállalkozhatunk.

A 20. század elején a korábbi liberális gazdaságok helyét az állami protekcionizmus és a szabályozott piacgazdaság vette át. Az első világháború hadigazdálkodási modellje tovább erősítette az állam szerepét. Ez a gazdaságirányítási modell teljes körű állami igazgatást valósított meg a gazdaságban, a termelés, az elosztás és a szociális területen egyaránt. A hadigazdaság kiépítése a háborúban részt vevő államokban, a Walther Rathenau által irányított német minta alapján történt meg.<sup>8</sup> Az első világháború után – mint ahogy azt korábban említettük – az egyes országok nem tértek vissza a korábbi, 19. századi liberális gazdaságirányításhoz, hanem szabályozott piacgazdaságot hoztak létre jelentős állami beavatkozási lehetőségekkel. A „neomerkantilizmusnak” is nevezett gazdaságirányítási modell általánossá vált.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> LAPSÁNSZKY – PATYI – VARGA Zs. 2024: 231–232.

<sup>6</sup> FÁBIÁN 2023: 73, 70–77, 75.

<sup>7</sup> TORMA 2013: 49.

<sup>8</sup> JENEI 2008: 161.

<sup>9</sup> CAMERON 1994: 415.

A nagy háborút követően a 20. században kialakult totalitárius rendszerek (szovjet szocializmus, olasz fasizmus, német nemzeti szocializmus) között a különbségek mellett gazdasági, gazdaságirányítási területen alapvető hasonlóságok is kimutathatók. Ezek az országok a háborús logikát követve békeidőben is megőrizték a hadigazdálkodás jellemzőit. A teljes állami kontroll mellett működtetett gazdaságok a társadalmi erőforrások legnagyobb részét a fegyverkezésre fordították. Ezen a területen az államok túlvállalták magukat, így a társadalmi erőforrásokkal rablógazdálkodást folytattak, ami maradékelvű társadalompolitikával társult.<sup>10</sup>

Az 1914 és 1918 közötti nagy háború egyértelművé tette, hogy eljött az anyagháború korszaka, amely nagyon nagy mértékben felértékelte az ipar és így az ipari közigazgatás jelentőségét. A második világháborúra még inkább igaz ez a megállapítás. Az első világháborúban a pozíciós állóháború volt jellemző, a repülőgépek és a harckocsik még mellékszereplők voltak. A második világháborúban a mobilitást biztosító repülőgépek és páncélos erők nagyságrendje és minőségi jellemzői váltak meghatározóvá. A modern harcászati eszközök tömeggyártásának nagyon rövid időn belül történő „felpörgetése” szinte elképzelhetetlen energia- és anyagszükséglettel járt, és messzemenően felértékelte az ipar szerepét.<sup>11</sup>

Az első világháború megmutatta, hogy elegendő mennyiségű fegyver gyártása mellett meghatározó hadianyagnak minősül a szén, a vas és az acél. A hadviselő felek tapasztalatokat szereztek arról, hogy milyen negatív következménye van a gazdasági blokádnak is.<sup>12</sup> John Maynard Keynes már az 1919-ben megjelent *A béke gazdasági következményei* című művében foglalkozott a következő háború lehetőségével.<sup>13</sup>

A harmincas években sokan már a totális háború bekövetkezéséről értekeztek. „Megjövendölték”, hogy az új világháború totális háború lesz, amely az előzőnél sokkal jobban függ az adott ország gazdasági erőforrásaitól és attól, hogy mennyire sikerül ezeket mobilizálni, optimálisan felhasználni és elosztani a győzelem érdekében. A totális háború megköveteli, hogy a társadalom életét minden területen teljesen alárendeljék a háborús céloknak, és az erőforrások minden spektrumát teljesen és akadálytalanul használják fel a végső győzelemig.<sup>14</sup>

Számos vélemény szerint a második világháborút kiobbantó Hitler hatalomra kerülése és a kommunizmus mint a kapitalizmus alternatívájának térnyerése valószínűleg nem történt volna meg az 1929–1933 közötti nagy gazdasági világválság nélkül. A krízis a világ teljes GDP-jét 20%-kal csökkentette. A válság

<sup>10</sup> JENEI 2008: 168.

<sup>11</sup> SMIL 2024: 400–401.

<sup>12</sup> RÁNKI 1990: 11–12.

<sup>13</sup> KEYNES 2021 [1919]: 5–7.

<sup>14</sup> RÁNKI 1990: 11–12.

csúcspontján Németország és Nagy-Britannia felnőtt lakosságának egyharmada munkanélkülivé vált. A világkereskedelem 1933-ra az 1929-es szint negyedére csökkent. A krízis miatt 32 állam alkalmazott kereskedelmi védővámokat, kvótákat, kereskedelmi tilalmakat. Általánossá vált a gazdasági autarkia, az árak és az árfolyamok közigazgatás által történő meghatározása, valamint az állami intervenciók alkalmazása.<sup>15</sup>

A brutális világgazdasági válság, a rettenetes pusztításokat hozó második világháború, valamint a totalitárius szocializmus után hosszú út vezetett a szociális piacgazdaság és a fejlesztő-ösztönző állam kialakulásáig. Ez a folyamat Magyarországon is óriási áldozatok mellett zajlott le, azzal a nehezítő körülménnyel, hogy a trianoni tragédia nemcsak óriási terület és lakosság veszteséget okozott, hanem a gazdasági erőforrások meghatározó hányadától is megfosztotta a maradék országot.

#### A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ ELŐTTI MAGYAR IPARI KÖZIGAZGATÁS ELMÉLETI KÉRDÉSEI

##### *Az ipar fogalma és az ipari tevékenység kategóriái*

Az iparigazgatás lényeges jellemzőit nem lehet megragadni az ipari tevékenység tartalmának ismerete nélkül. Az ipar jogi fogalmát Egyed István, a korszak egyik legismertebb államtudományokkal foglalkozó tudósa – a közgazdasági megközelítésre is figyelemmel – nagyon pontosan határozza meg. Ezt annak tudatában teszi, hogy az ipar definícióját jogszabály nem rögzíti. Egyed István szerint az ipar a termelés egyik fajtája, a másik két csoport az úgynevezett „őstermelés” és a kereskedelem. Az őstermelés új anyagok előállításával, az ipar az anyagok feldolgozásával, a kereskedelem az iparcikkeknek a fogyasztóhoz való eljuttatásával foglalkozik. „Az ipar tehát a termelésnek az a közbelső ága, amelynek feladata az őstermelés által nyújtott anyagok, ún. nyerstermények, továbbá a fegyártmányok feldolgozása, a fogyasztás céljára történő átalakítása.”<sup>16</sup>

Az ipari termelés szervezetét illetően megkülönböztethetünk kézművesipart és gyáripart. „A gyáripar körét a közigazgatás-tudomány a tételes jognak megfelelően határolja el.” A m. kir. kereskedelmi miniszter kiadta az 1923. évi 78.000. számú rendeletet az 1884. XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról szóló 1922. XII. törvénycikk végrehajtásáról. A jogszabály pontosan rögzíti az ipari üzem

<sup>15</sup> EGEDY 2007: 174–175.

<sup>16</sup> EGEDY 1948: 19.

ismérveit. 1939-ben az ipari és kereskedelmi részvénytársaságok száma 2644 volt, amelyből 1966 Budapesten működött.<sup>17</sup>

Képesítéshez kötött iparnak tekintendő az az ipar, amely kézműves jellegénél fogva csak megfelelő szakképzés és hosszabb gyakorlás útján sajátítható el, és amelynek végzése a törvényben meghatározott szakképzettség igazolásához van kötve. Az engedélyhez kötött ipar gyakorlása közszempontból a külön feltételek igazolásához kötött engedély megadásától függ. Ilyen közérdekű szempontok lehetnek – egyebek mellett – a következők: a köz- vagy állategészségügy, közbiztonság, közrendészet, közérkölciség.<sup>18</sup> Szabad ipar, amelynek gyakorlásához sem képesítésre, sem pedig engedélyre nincs szükség.<sup>19</sup>

Létezik a perszonál (személyhez kötött) és a reálipar (nem személyhez kapcsolódó, tehát átruházható). Az ipar lehet házi-, vándor- és műhelyipar. Az ipar jogi értelemben a szabályozás alapján egyrészt több, másrészt kevesebb, mint a közgazdaság-tudományi fogalom.<sup>20</sup>

Az 1922. évi XII. törvénycikk értelmében – a jog megszerzése és gyakorlása szempontjából – iparnak kell tekinteni a kereskedést is.<sup>21</sup> Jogi szempontból nem tekinthető iparnak az olyan ipari természetű foglalkozás, amely nem állandó, illetve nem keresetszerű (létfenntartás céljából végzett), hanem alkalmi jellegű. A törvény az iparüzés általános feltételei mellett szabályozza a képesítéshez és az engedélyhez kötött ipar kérdéseit, az ipar gyakorlásának, az iparüzési jog elvonásának és megszüntetésének a területeit, valamint a tanviszony és a tanonciskolák ügyeit.<sup>22</sup>

Az 1922. évi XII. törvénycikk végrehajtása alapvetően az akkor már az ipart is felügyelő kereskedelemügyi miniszter hatáskörébe tartozott.<sup>23</sup>

A kiegyezés után megalkotott, a céhrendszert megszüntető első ipartörvény, az 1872. évi VIII. törvénycikk a gazdasági szabadság divatos elméletének megfelelően a korlátlan iparszabadság elvét követi.<sup>24</sup>

A szabad piacgazdaság hátrányai azonban nagyon gyorsan felszínre kerültek, így 1884. október 1-jén hatályba lépett a második ipartörvény, az 1884. évi XVII. törvénycikk. Ez még mindig az iparszabadság alapján áll, de már korlátozásokat tartalmaz az iparfejlesztés és az ipari rend védelmének érdekében.<sup>25</sup>

<sup>17</sup> MAGYARY 1942: 170–172.

<sup>18</sup> EGYED 1948: 50.

<sup>19</sup> 1922. évi XII. törvénycikk az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról, 1. §

<sup>20</sup> EGYED 1925: 14–18, 50.

<sup>21</sup> 1922. évi XII. törvénycikk az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról, 2. §

<sup>22</sup> EGYED 1948: 26.

<sup>23</sup> 1922. évi XII. törvénycikk az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról, 137. §

<sup>24</sup> EGYED 1925: 8.

<sup>25</sup> EGYED 1925: 8.

Az iparos tevékenység újra szabályozását célozta az 1922. évi XII. törvénycikk az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról. A törvény az első világháború után már a szabályozott, kötött piacgazdaság jogszabálya, amely széles körű állami beavatkozási lehetőségeket tesz lehetővé a gazdaságban.

*Az ipari közigazgatás, az ipari közigazgatási jog,  
valamint az iparpolitika fogalma és jellemzői*

Az ipari közigazgatás az ipar területén az állam szabályozó és igazgató tevékenységét jelenti, amely az iparrendészet mellett az iparfejlesztő, iparpolitikai tennivalókat is magában foglalja.

Az ipari közigazgatási jog az iparra vonatkozó szabályok összefoglaló és rendszerbe foglalt ismertetése. Ezek határozzák meg az ipar rendjét, a tevékenység végzésének feltételeit, az iparral foglalkozók jogviszonyait stb.

Az ipari közigazgatási joganyag keretében a szorosan vett közigazgatási szabályokhoz az iparra vonatkozó, magánjogi, közjogi (alkotmányjogi), pénzügyi, büntetőjogi, kereskedelmi jogi természetű szabályok is csatlakoznak. A gazdasági jog ezen ága iparjognak (*werberrecht*) is nevezhető. Az iparjog tehát a közigazgatási jog különös részének ugyanolyan fejezete, mint a pénzügyi, a katonai, a közoktatásügyi, a mezőgazdasági, a közigazgatási jog stb.<sup>26</sup>

Az ipar szerepének növekedésével az ipari közigazgatás és az ipari közigazgatási jog jelentősége folyamatosan nő, különösen megszorodnak az ezekkel kapcsolatos állami tevékenységfajták háborúk idején.<sup>27</sup>

A korlátlan iparszabadság és az iparszabadság teljes hiánya között az ipari rendnek számos közbenső állapota képzelhető el. Az egyes államokra – a 20. század elején – túlnyomó részben ilyen közbenső ipari rendszer jellemző, azaz az országok a korlátolt iparszabadság állapotában vannak. A szabad verseny önmagában nem képes a közérdeket biztosítani. Az iparszabadság korlátja tehát elsősorban a közérdek. Korlátozás történhet ezenkívül az iparos osztály vagy annak egyes csoportjai érdekében is. Ilyen megoldásokat alkalmaznak például a háziipar, illetve a helyi ipar védelme érdekében. Az iparjog ilyen esetekben az iparpolitika szolgálatában áll, és általában az ipar vagy bizonyos ipari foglalkozási ágak előmozdítását célozza. Az ilyen támogatások természetesen a közérdeket nem sérthetik vagy veszélyeztethetik.

Az ipari közigazgatás akkor válik különösen jelentőssé, mikor az állam az ipari életet különböző szempontból korlátozó szabályokkal „hálózza át”. Az iparjog

<sup>26</sup> EGYED 1948: 3, 6.

<sup>27</sup> EGYED 1944: 15–16.

feladata „ezeknek a korlátozó szabályoknak az összeállítása, rendszerbe foglalása és feldolgozása”.<sup>28</sup>

Nagyon fontosak az ipar megkezdésének és megszűnésének szabályai. Gyakorlati szempontból is lényegesek az iparigazolvány és az iparendély kiadásával kapcsolatos rendelkezések, az engedélyhez kötött iparok, a más iparra való áttérés és az iparok együttes gyakorlásának szabályai, a segédi vizsga, az ipari szak- és mestervizsga is.<sup>29</sup>

Az ipari közigazgatás nemcsak a gazdasági igazgatás többi ágával, hanem a közigazgatás szinte minden területével kapcsolatban áll. Az ipari közigazgatás magában foglalja a kormányzati tevékenység mellett az önkormányzati alapon létrejött ipari szervezetek munkáját is. Az ipari közigazgatási jog nemcsak a közigazgatási jog egyik meghatározó területe, hanem az ipari életre vonatkozó valamennyi jogszabályt integráló iparjognak is fontos része. Az ipari közigazgatási jog tudniillik nem fogja át minden tekintetben az ipari életet, hanem csak a terület rendjének fenntartására és az ipar támogatására irányuló igazgatási jellegű hatósági tennivalókat foglalja magában.

Az iparjog nem szorítható be egyetlen jogág keretébe sem, hanem anyagát különböző jogágak anyagából meríti. Az iparjog segédtudománya az ipartörténet, az iparpolitika, az ipari statisztika, a technológia és az ipari üzemtan.<sup>30</sup>

A szabad verseny korlátlanúsága végeredményben annak megsemmisüléséhez vezet. A versenyszabadságot ugyanis az érdekeltek maguk között előbb-utóbb kizárják, vagy korlátozzák kartellek, illetve trösztök létrehozásával.

Az iparüzés szabadsága a természetes személyekhez hasonlóan megilleti a jogi személyeket is. A jogi személyek következő jelentős csoportjai különböztethetők meg:

- a) kereskedelmi társaságok;
- b) egyesületek, alapítványok;
- c) közttestületek: község, törvényhatóság, állam, felekezet.

Az iparpolitika – az iparrendészettől eltérően – „azon állami működés foglalata, amely törvényhozási és kormányzati úton a hazai ipar védelmére és fejlesztésére irányul”.<sup>31</sup>

Az általános iparpolitika az ipar egyetemes érdekeit támogatja. Emellett létezik azonban a különleges célokat szolgáló iparpolitika is, mikor az állam az

<sup>28</sup> EGYED 1925: 26.

<sup>29</sup> EGYED 1925: 27–60.

<sup>30</sup> EGYED 1944: 26.

<sup>31</sup> EGYED 1948: 94.

ipar valamelyik ágazatát, például gyáripart vagy egyes ipari szakmákat (például textilipar) támogat.<sup>32</sup>

### *Szervezeti kérdések*

Az iparügyek legfőbb kormányzata a m. kir. minisztérium hatáskörébe tartozik.<sup>33</sup> Az 1884. évi III. törvénycikk 14. §-a a földművelés, ipar és kereskedelem ügyét a minisztérium egy osztályába foglalta össze. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk az 1847/8. évi III. törvénycikk 14. §-ának módosításáról 2. §-a különválasztotta a földművelésügytől az ipari és kereskedelmi ügyeket. Ez utóbbiakat a közmunka- és a közlekedési ügyekkel együtt a kereskedelemügyi miniszter hatáskörébe utalta.

Az iparügyek kormányzásában a miniszter mellett részt vesznek a törvényhatóságok és a rendezett tanácsú városok is.

Az iparügyi kormányzásba egyrészt a központi kormánynál, másrészt a helyi önkormányzati testületeknél „befolyhatnak” az ipartanácsok, a kereskedelmi és iparkamarák, illetve az ipartestületek. Ezek a szervezetek természetesen csak javaslattételi és véleményezési jogosítványokkal rendelkeznek, döntési és irányítási joguk nincs.

Az iparhatóság fogalma alatt a jogszabályok értelmében az egyes közigazgatási ügyekben eljáró hatóságok értendők. Az iparhatóságok hatáskörébe tartozik általában mindazoknak a teendőknek az ellátása, amelyek az ipartörvény végrehajtása során felmerülnek (például iparjogosítványok kiadása, iparrajstrom vezetése, ipari alkalmazottak ügyeinek intézése stb.). Az iparhatóságoktól meg kell különböztetni az iparügyekben bíraskodó rendes és közigazgatási bíróságokat, valamint az egyéb közigazgatási hatóságokat.

Az iparhatóságok rendes és kisegítő iparhatóság csoportba is sorolhatók. Az ipartörvény a rendes iparhatósági jogkörök ellátására nem hozott létre külön hatóságokat, hanem az ipari közigazgatási feladatokat az általános közigazgatási szervek látják el. Az iparhatóságok támogatására rendelt szervek a kisegítő iparhatóságok. Ilyennek minősülnek például a kereskedelmi és iparkamarák, az ipartanácsok és az ipartársulatok.

A rendes iparhatóságok vagy elsőfokúak, vagy fellebbviteliek.

Elsőfokú iparhatóság: a) községekben a főszolgabíró; b) rendezett tanácsú városokban a városi tanács; c) törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány; d) Budapesten a kerületi elöljáró.

<sup>32</sup> EGYED 1944: 35.

<sup>33</sup> EGYED 1925: 175.

Az adott ügyben az az iparhatóság illetékes, amelynek területén az iparüzlet található.

Az iparhatóság előtt folyó eljárásra a közigazgatási eljárás általános szabályai az irányadók, a kihágási eljárás szabályainak kiegészítő alkalmazásával.

Az elsőfokú iparhatóságok határozatai ellen a „felsőbb fokú” iparhatóságokhoz lehet fordulni, fokozatos jogorvoslati eljárási rend keretében.

Az iparhatóságok ipari közigazgatási ügyekben hozott határozatai ellen általában nem lehet panasszal fordulni a közigazgatási bírósághoz.<sup>34</sup>

A községi elsőfokú iparhatóság határozatainak a végrehajtását a főszolgabíró végzi. A hatáskörébe tartozik még a község területén működő iparüzletek ellenőrzése, valamint a tanonciskolákkal kapcsolatos teendők ellátása is.<sup>35</sup>

Az 1935. VII. törvénycikk a kereskedelmi miniszter hatáskörét két részre osztotta. Így létrejött a különálló iparügyi és a különálló kereskedelmi és közlekedésügyi miniszteri státusz.<sup>36</sup>

A szétválás indokai között elsősorban az iparügyi érdekek hatékonyabb képviselése szerepel az általános jólét érdekében.<sup>37</sup> A szétválás részleteit a 7.500/1935. M.E. rendelet állapítja meg.

1935-ben az Iparügyi Minisztériumhoz került a Lakásépítési Állandó Bizottság, a hatósági munkaközvetítés, az iparfelügyelők által végzett munkavédelem, a bányahatósági jogkör, valamint a mérnöki kamarák és az ipartestületek felügyelete. A kereskedelmi és iparkamarák felügyeletét a kereskedelemügyi és közlekedésügyi miniszter végzi.<sup>38</sup>

Az 1930-as évek második felében az ipari közigazgatási és ipari kihágási ügyekben eljáró hatóságok rendszere a következő volt:

Elsőfokú hatóság:

- a) községekben a főszolgabíró;
- b) megyei városokban közigazgatási ügyekben a polgármester vagy helyettese, kihágási ügyekben a képviselő-testület által megbízott tisztviselő;
- c) városi törvényhatóságokban közigazgatási ügyekben a polgármester által megbízott, kihágási ügyekben a törvényhatósági bizottság által megbízott tisztviselő;
- d) Budapesten a kerületi elöljáró.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> EGYED 1925: 175–176.

<sup>35</sup> EGYED 1932: 22.

<sup>36</sup> 1935. évi VII. törvénycikk az iparügyi, valamint a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszterről, 1–2. §.

<sup>37</sup> 1935. évi VII. törvénycikk indokolása az iparügyi, valamint a kereskedelem és a közlekedésügyi miniszterről, Általános indokolás.

<sup>38</sup> MÁTHÉ 2014: 241.

<sup>39</sup> EGYED 1936: 662–673.

Másodfokú hatóság a törvényhatóság első tisztviselője, tehát az alispán vagy polgármester. Harmadfokú hatóság közigazgatási ügyekben az iparügyi miniszter, kihágási ügyekben a kihágási tanács. Az iparhatóságok rendszerét és a jogorvoslati lehetőségeket csak különböző törvények és rendeletek nehezen áttekinthető és részben hatályba sem lépett rendelkezéseinek összevetésével lehet megállapítani.<sup>40</sup>

Az 1932. évi VIII. törvénycikk az ipartestületekről és az ipartestületek országos központjáról államosította az ipartestületeket, és elrendelte, hogy minden képesítéshez kötött iparos köteles valamely ipartestület kötelékébe tartozni oly módon, hogy 1937. november 20-ig az ország egész területén ki kell építeni az ipartestületi szervezetet.<sup>41</sup>

Az 1930-es évek közepétől érzékelhető volt a katonai vezetés és a kormányzat közötti nézetkülönbség az ipar irányításáról. A katonai vezetők a gazdasági kormányzatnál jóval nagyobb összeget követeltek a hadsereg fejlesztésére. Számukra egyértelmű volt, hogy az egész ipari ágazatot, különös tekintettel a meghatározó vállalatokra, azonnal katonai felügyelet alá kell helyezni.<sup>42</sup>

1937 végén létrehozták az Iparügyi Minisztérium XVII. katonai osztályát, azzal a céllal, hogy teremtsen kapcsolatot az ipari és a hadügyi minisztériumok között és irányítsa az ipar háborús mozgósításának feladatait. A XVII. osztály kettős alárendeltségben működött és a Honvédelmi Minisztérium kihelyezett részlege volt. Minden minisztériumban működtek a Honvédelmi Minisztériumnak rejtett főosztályai. Az Iparügyi Minisztérium XVII. osztálya – többek között – a következő feladatokat látta el: állandó tájékoztatás a hadianyagok központi termelési tervéről, a hadianyagok nyilvántartása, a honvédségi megrendelések vállalatba adása, a hadianyaggyártás fejlesztésének kezdeményezése, a hadianyaggyártás racionalizálásának kidolgozása, különös tekintettel a termelés fokozására és a külföldről származó anyagok kiküszöbölésére, hadianyag-behozatali és -kiviteli ügyek, a hadianyaggyártásnál a nyersanyag és a munkabér árának megállapítása.<sup>43</sup>

### *Az ipari közigazgatási jog forrásai*

A magyar ipari közigazgatás jog és az iparjog jogforrásainak alapját a tárgykörben megjelent törvények jelentik. Kiemelkedően fontos jogszabály ezen a területen az 1936. évi VII. törvénycikk az ipari közigazgatás egyes kérdéseinek szabályozásáról.

Az iparigazgatás és az iparjog jogforrásai között ki kell emelni a rendeleti jogforrásokat is. Ebben a körben meg kell különböztetnünk az iparnovellák

<sup>40</sup> EGYED 1936: 662–673.

<sup>41</sup> 1932. évi VIII. törvénycikk az ipartestületekről és az ipartestületek országos központjáról, 9. §.

<sup>42</sup> DOMBRÁDY 2003: 7–26.

<sup>43</sup> DOMBRÁDY 1981: 20.

végrehajtására kiadott miniszteri rendeleteket és a törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott miniszteri rendeleteket. A miniszteri rendeletek külön csoportját jelentik a kormány kivételes hatalma alapján kiadott és a törvénytől átmenetileg eltérő szabályokat megállapító rendeletek is. A rendeletek és az utasítások (ez utóbbiak jelentős részben titkosak) száma a második világháború hadigazdálkodásának idején több ezer. A törvények és a miniszteri rendeletek egyes kérdések szabályozását törvényhatósági, illetve megyei városi szabályrendeletekre utalják.<sup>44</sup>

Az ipari közigazgatás szempontjából rendkívül jelentős két utasítás feltétlenül figyelmet érdemel.

A honvédelmi miniszter bizalmas utasításokban szabályozta a hadiüzemek és alkalmazottaik felriasztásának, illetve háború esetén történő mozgósításának előkészítését, felkészítését, mozgósítását háború esetére. 1937 decemberében megjelent az Fr. 5. utasítás a hadiüzemek megszervezésére felriasztás, karhatalmi állományfelemelés esetére, illetőleg háború idejére (8617/I.B. 1937.Fr.). 1938 március 26-án adták ki ennek a jelentősen kibővített változatát, az Fr. 6. utasítást a hadiüzemekhez beosztott katonai parancsnokok és műszaki ellenőrök részére fokozott készségi állapotok esetén, felriasztás, illetőleg háború idején, továbbá felriasztás esetén a magasabb parancsnokságokhoz beosztott szén- és iparügyi előadók számára (8761/I.B. – 1938.HR.).<sup>45</sup>

Az Fr. 6. utasítás megállapítja, hogy a honvédség háborús anyagi ellátása és az ezzel kapcsolatos előmunkálatok elvégzése a m. kir. honvédelmi miniszter hatáskörébe tartozik. A honvédség anyagi ellátására szolgáló háborús ipari termelés vezetése az iparügyi miniszter feladata. Az ipari tárca vezetője ezt a tevékenységet azonban a Honvédelmi Minisztérium által meghatározott követelmények szerint látja el.

Az Fr. 6. utasításban foglaltak alapján minél előbb ki kell jelölni azokat az ipari vállalatokat, amelyeket a honvédelmi miniszter hadiüzemmé nyilvánít. Ezeket az üzemeket a honvédelmi miniszter hadviselés érdekében az illetékes miniszterrel egyetértésben az „Fr.”-kor életbe lépő törvényes rendelkezések alapján üzemük folytatására vagy az ott dolgozókkal együtt használatra való átengedésre kötelez. A vállalatokat két csoportra osztották. Az „A” kategóriába tartoztak azok a gazdasági szereplők, amelyek a hadviselés elsőrendű fontossági szükségleteit biztosították. A „B” besorolást kapott üzemek az egyéb fontos szükségleteket elégítették ki. Az Fr. 6. utasítás – már az időközben meghirdetett újrafegyverkezésre figyelemmel – valamennyi korábbi előírást érvénytelenített és részletes intézkedési tervet is tartalmazott.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> EGYED 1948: 16–17.

<sup>45</sup> DOMBRÁDY-TÓTH 1987: 112–121.

<sup>46</sup> DOMBRÁDY 2003: 22–26.

*Az ipari tevékenységet végző  
vállalatok támogatása*

A hazai ipari vállalatok támogatása az első világháború után – a Monarchia évtizedeihez hasonlóan – kiemelkedően fontos célkitűzése volt a magyar államnak.

Magyarország a környező államok hasonló törekvésének hatására 1925. január 1-jétől új vámtarifát alkalmazott, amely elsősorban a hazai iparnak nyújtott jelentős védelmet. Az új vámtarifa több mint 40 000 cikkre vonatkozott és a korábbinál magasabb arányú volt, átlagos mértéke 30 %-ot tett ki. Ezzel a megoldással elsősorban a hazai textilipart, bőripart, papíripart, élelmiszeripart, kohászatot, vasipart kívánták segíteni. A gépiparon belül a járműipar, a mezőgazdasági, illetve a villamosági gépek gyártása kapott jelentős vámvédelmet. Vámmentesen lehetett behozni az ország számára létfontosságú ipari nyersanyagokat.<sup>47</sup>

Az állam az 1930-as években is protekcionista intézkedésekkel segítette a gazdaság, mindenekelőtt az ipar talpon maradását és fejlesztését.

Az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikket 1931-ben alkották meg. A jogszabályban hatálya kiterjedt az energiatermelő és -elosztó, háziipari, illetve kohászati vállalatokra, segédüzemeikre, valamint az 1884. évi XVII. törvénycikkbe foglalt ipartörvényre és az azt módosító, 1922. évi XII. törvénycikk hatálya alá tartozó gazdasági szereplőkre. Az érintett ipari vállalatok adó-, illeték-, vám- és iparsókedvezményben részesíthetők. Ezek legfeljebb 15 évre adhatók.<sup>48</sup> A törvény értelmében ezenkívül lehetőség volt segélyek adományozására, vállalatok létesítésére, kibővítésére, fenntartására, a meglévő ipari termelés növelésére, a kisipar és a házipar támogatására egyaránt. Ez lehetett pénzügyi támogatás, kölcsön vagy kiviteli hitel biztosítása is. A segélyek maximális időtartama 10 év.<sup>49</sup>

A kedvezményekkel és a segélyekkel kapcsolatos feladatok, a kereskedelemügyi miniszter és a pénzügyminiszter hatáskörébe tartoztak. A kedvezmények odaítélésénél és az Országos Ipari és Kereskedelmi Alapba utalt összegek kezelésének módjáról az Országos Ipartanács állandó bizottságát meg kellett hallgatni.

Az 1931. évi XXI. törvénycikk IV. fejezete szól a közszállításokról és a hazai beszerzésekről is.<sup>50</sup> A törvény a hazai közbeszerzés irányítását továbbra is a kereskedelemügyi miniszterre bízta. A törvénycikk 21. §-ában kapott felhatalmazás alapján a kereskedelemügyi miniszter kiadta a közszállításokról és a

<sup>47</sup> HONVÁRI 2006: 45.

<sup>48</sup> 1931. évi XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről, 2–14. §.

<sup>49</sup> 1931. évi XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről, 15–17. §.

<sup>50</sup> 1931. évi XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről, 3. §, 15. §, 18–23. §.

beszerzés kötelezettségéről szóló 50.000/1934. KM. rendeletet, az úgynevezett Közszállítási Szabályzatot.<sup>51</sup>

A közszállítások messzemenően szolgálták az ipar gazdasági szereplőinek támogatását. Az állami megrendelések mindenekelőtt a nagyvállalatokat segítették.

A magyar ipar növekedése új lendületet kapott a Darányi Kálmán miniszterelnök által 1938. március 5-én Győrben meghirdetett egymilliárd pengő értékű beruházási programtól. Az 1938. évi XX. törvénycikkkel elfogadott program célja elsősorban a honvédelem és a légvédelem fejlesztése volt. Emellett azonban számos, ipari beruházási, mezőgazdasági és népjóléti fejlesztési irányt is rögzítettek benne. A program kiterjedt – egyebek mellett – az utak és hidak építésére, az államvasutak, a posta, a távírda és a távbeszélő fejlesztésére, a bányászati és nyersanyagkutatásra, a mezőgazdasági termelés és értékesítés támogatására, a mezőgazdasági szakképzés és népoktatás céljait szolgáló iskolák, előadótermek és egyéb intézmények építésére és felszerelésére, a falu egészségügyi és szociális helyzetének emelése céljából az egészségügyi szervezet kiépítésére.

Az 1938. évi XX. törvénycikk a kormányt felhatalmazta 400 millió pengő kölcsön felvételére és 600 millió beruházási hozzájárulás (vagyonadó) bevezetésére. A beruházási hozzájárulás fizetési kötelezettsége valamennyi gazdálkodó jogi személyre kiterjedt, bizonyos vagyoni érték felett. A törvény részletesen szól a beruházási hozzájárulás megállapításának szabályairól, a vagyonadó megállapítására jogosult illetékes pénzügyi igazgatóság fizetési meghagyása elleni fellebbezésről, valamint a jogorvoslati fórumrendszeréről.<sup>52</sup> A Darányi-terv megvalósításából elsősorban a nagyvállalatok profitáltak, de a közép- és kisüzemek is számos megrendeléshez jutottak.

A törvénycikk alapján olyan intézkedések megvalósítására került sor, amelyek megteremtették a gazdasági életbe való erőteljes állami beavatkozás lehetőségét és a hadigazdaság kiépítését.

### *Az ipari tevékenység korlátozása a második világháború előtt*

A második világháború előtt a háborúra történő „felkészülés idején” fokozatosan szigorodtak az ipari tevékenység végzésének korlátai.

Az iparjogosítványok kiadásánál korábban az ipart üzni kívánók személyén kívül eső körülményeknek rendszerint nem volt jelentőségük. Ez alól kivételt

<sup>51</sup> FARKAS-KASZA 2005: 7–11.

<sup>52</sup> 1938. évi XX. törvénycikk a honvédelem és a közigazdaság fejlesztéséről, egyes népjóléti beruházások megvalósításáról, s ezek költségeinek fedezéséről, 1. §, 2–3. §, 3–11. §.

jelentett az 1922. évi XII. törvénycikk 38. §-ában megállapított azon rendelkezés, amely szerint 17 engedélyhez kötött iparnál a kiadható iparengedélyek számát községenként előre meg lehet állapítani, illetve az új iparengedély kiadása attól tehető függővé, hogy az adott községben szükség van-e új iparvállalatra.<sup>53</sup>

Az úgynevezett második iparnovella az 1936. évi VII. törvénycikk az ipari közigazgatás egyes kérdéseinek szabályozásáról 1936. július 15-én lépett hatályba.

A törvény szigorítja az iparüzési jog feltételeit arra figyelemmel, hogy bizonyos súlyos bűncselekmény elkövetése esetén a bűnvádi eljárás és az elítélés az engedélyhez nem kötött iparok végzésének akadályát is jelenti, hiszen az érintett meghatározott ideig nem kaphat iparigazolványt.

A törvénycikk a fakultatív mestervizsga helyett bevezeti a kötelező mestervizsga rendszerét, amikor rögzíti, hogy „[a] mestervizsgálat (26. §) letétele alól nem lehet felmentést adni.”

A második iparnovella az illetékes miniszter számára tartja fenn annak a lehetőségét, hogy iparengedélyek kiadását biztosíték letételétől tegye függővé. A biztosíték nagyságát és teljesítésének módját a miniszter rendeletben állapítja meg.

Az illetékes miniszter rendeletben jelöli ki azokat az engedélyhez kötött iparokat, amelyeknél az érintett települések szabályrendeletben előre meghatározhatják a kiadott iparengedélyek számát. Lehetőség van szabályrendeletben számszerű meghatározás nélkül az új iparengedélyek kiadását az adott településen a fennálló szükséglettől függővé tenni.

A második iparnovella felhatalmazza az iparügyi minisztert, hogy közszemponokra figyelemmel korlátozza, feltételhez kösse, a legszigorúbb esetben megtiltsa bizonyos ipari munkák végzését, anyagok és félgyártmányok feldolgozását, illetve árucikkek forgalomba hozatalát.

A törvénycikk értelmében illetékes miniszter az iparügyi miniszter, illetve azon iparágak tekintetében, amelyek igazgatása hatáskörébe tartozik, a kereskedelem- és közlekedésügyi, a belügy- vagy a földművelésügyi miniszter.<sup>54</sup>

Az iparüzési jog további, szégyenteljes, származás alapján történő korlátozását vezette be az 1939. évi IV. törvénycikk, az úgynevezett második zsidótörvény.<sup>55</sup>

Az 1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről teszi lehetővé a kivételes hatalom bevezetését. A törvény értelmében a kormány kivételes hatalmat gyakorol háború idején vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében,

<sup>53</sup> 1922. évi XII. törvénycikk az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról, 38. §.

<sup>54</sup> 1936. évi VII. törvénycikk az ipari közigazgatás egyes kérdéseinek szabályozásáról, 2. §, 8. §, 11. §, 12. §, 18. §, 36. §.

<sup>55</sup> 1939. évi IV. törvénycikk a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról, 13. §, 14. §, 17. §, 18. §.

a kormány valamennyi tagjának felelősége mellett, a törvényhozás további rendelkezéséig, a szükség mértékéhez képest.

A kivételes hatalom keretében a törvény felhatalmazza a kormányt a Magyar Nemzeti Bank, a Pénzügyi Központ és a Magyar Királyi Postatakarékpénztár ügyvitelére és üzletvitelére tekintetében rendkívüli intézkedések megtételére és a fennálló törvényektől eltérő rendelkezések megállapítására.

A törvénycikk értelmében háború idején vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében a törvényben szabályozott honvédelmi szolgáltatások igénybevételének és gazdasági (forgalmi) korlátozások alkalmazásának van helye. Honvédelmi szolgáltatásként honvédelmi munkát vagy dologi természetű szolgáltatást lehet követelni. A törvénycikk negyedik részének III. fejezete szabályozza a dologi honvédelmi szolgáltatásokat és a gazdasági korlátozásokat. Ezek közé tartozik – egyebek mellett – a szárazföldi, vízi és légi járművek, ingatlanok, üzemek, ipartelepek és egyéb vállalatok igénybevétele.

A törvény rendelkezik az üzem – és iparterületek – és egyéb vállalatok igénybevételének előkészítéséről, létesítésének engedélyhez kötéséről is. A különféle dologi szolgáltatások és gazdasági korlátozások között szerepel – egyebek mellett – a közszükségleti cikkek szolgáltatása, a hadviselés céljára szükséges segédesszközök és anyagok ideiglenes vagy végleges átengedése, a hadviselés szempontjából fontos műszerek és műszaki eszközök, valamint a hadianyagok forgalmának szabályozása.

A törvénycikk ebben a körben rendezi a termelés, a forgalom és a munkaviszony szabályozását, és a találmányok és szabadalmak értékesítésének vagy nyilvánosságra hozatalának engedélyezési kötelezettségét is.

A törvénycikk részletesen szól a honvédelmi szolgáltatásokért járó térítésekről és kártérítésekről.<sup>56</sup> A dologi természetű honvédelmi szolgáltatásokkal és gazdasági korlátozásokkal kapcsolatos feladatok ellátásában kiemelkedően fontos szerepe van a kormány mellett a honvédelmi és az iparügyi miniszternek.

A törvény értelmében a Pénzügyi Központ hatáskörébe tartozik a kisajátított ingatlanok és vagyontárgyak értékének megállapítása, valamint az üzemek, ipartelepek és egyéb vállalatok hadi célú igénybevételével kapcsolatos döntések meghozatalában való részvétel.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> 1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről, 81. §, 85. §, 91–141. §, 158. §.

<sup>57</sup> VARGA 2019: 77.

## ÖSSZEGZÉS

Magyarország az Osztrák–Magyar Monarchia bukását követő, a második világháború kitöréséig tartó két évtized alatt – az állam erőteljes beavatkozása ellenére – közel sem tudott a dualizmushoz hasonló gazdasági eredményeket felmutatni. Ez nem is csoda, hiszen a gazdaságpolitikát – beleértve az iparpolitikát is – mindvégig nehezített feltételek között kellett megvalósítani. A trianoni békediktátum következtében a korábbinál sokkal kisebb területű, lakosságszámú, erőforrásaitól túlnyomórészt megfosztott, nyitott gazdasággal rendelkező, ugyanakkor bojkott alatt álló, eladósodott ország erőfeszítései hoztak bizonyos eredményeket, az ipari fejlődés területén is. Az állam politikai célkitűzései között első helyen a korábban elcsatolt területek visszaszerzése állt. Magyarország ennek érdekében egy olyan szövetségi rendszerhez csatlakozott, amelynek céljai a történelemben példátlanul emberietlenek, jelentős részben gazdasági szempontból is vállalhatatlanok, sok tekintetben pedig megvalósíthatatlanok voltak.

Magyarország gazdaságirányítására, így az ipari közigazgatásra is, rendkívül aktív állami szerepvállalás volt jellemző a 20. század első felében.

Az 1920-as évekre már kialakultak az ipari közigazgatás elméleti alapjai.

Az állami gazdasági beavatkozás mélysége és az alkalmazott eszközrendszer természetesen jelentős részben eltérő volt az első világháború, a trianoni trauma után a világgiacra való „kényszerkilépés” és a megvalósuló konszolidáció, az 1929–1933-as világgazdasági válságból való kilábalás, valamint a második világháborúra való felkészülés időszakában. Feltétlenül meg kell különböztetni a béke idején érvényesülő kényszergazdaságot a világháborúk idején alkalmazott hadigazdaságtól. A két évtizedig tartó, feszültségekkel teli békekorszak az államtól szinte folyamatos gazdasági válságmenedzselést igényelt. Ez a központosított, kézi vezérelt, tulajdonképpen keynesi alapon nyugvó gazdálkodás az államtól nagyon jelentős aktivitást követelt meg az iparigazgatás területén is. Óriási erőfeszítésekkel 1925-re megvalósult a gazdasági konszolidáció, amelyet egy rövid, 1929-ig tartó gazdasági fellendülés követett. A gazdasági világválság következményeinek tompítása és felszámolása ismét protekcionista eszközök alkalmazását tette szükségessé. Magyarország az 1929–1933-as nagy gazdasági világválságból való – többéves fáziskéséssel megvalósuló – kilábalását elsősorban az állami megrendelések, a katonai potenciál fejlesztése, valamint a német gazdaság igényeinek a kielégítése jellemezte.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> CSIKÓS-NAGY 1996: 99.

A Darányi-program és a háborús konjunktúra kétségtelenül bizonyos gazdasági fellendülést eredményezett, elsősorban a nehézipar területén. A második világháborúba történt belépéssel egy időben ugyanakkor már felerősödtek az állam eladósodásával és a lakossági ellátással kapcsolatos negatív gazdasági következmények. Ezeket ugyan igyekeztek háborús, kötött kényszergazdálkodási eszközökkel tompítani, meglehetősen kevés sikerrel jártak.

A vizsgált két évtizedes korszak az állami válságmenedzselés különböző erősgű formációinak folyamatos alkalmazását igényelte, valódi konszolidációra alkalmas, konfliktusmentes időszakok nélkül, ellentétben a kiegyezéstől az első világháború kitöréséig tartó negyven évvel. Az ipar fejlődése minden nehézség ellenére fel tudott mutatni eredményeket, jelentős részben a gazdaságirányítás és az ipari közigazgatás által kidolgozott és alkalmazott eszközrendszernek köszönhetően. Ezeket az ipari teljesítményeket azonban a második világháború pusztításai teljesen megsemmisítették.

#### BIBLIOGRÁFIA

- CAMERON, Rondo (1994): *A világgazdaság rövid története a kőkorszaktól napjainkig*. Ford. Kállai Tibor. Budapest: Maecenas.
- CSIKÓS-NAGY Béla (1996): *A XX. század magyar gazdaságpolitikája: Tanulságok az ezredforduló küszöbén*. Budapest: Akadémiai.
- DOMBRÁDY Lóránd (1981): *A magyar gazdaság és a hadfelszerelés, 1938–1944*. Budapest: Akadémiai.
- DOMBRÁDY Lóránd (2003): *A magyar hadigazdaság a második világháború idején*. Budapest: Petit Real.
- DOMBRÁDY Lóránd – TÓTH Sándor (1987): *A Magyar Királyi Honvédség, 1919–1945*. Budapest: Zrínyi.
- DOMOKOS László – PULAY Gyula (2020): A válságkezelés értékelésének kritériumrendszere. In PARRAGH Bianka – KIS Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése I: A koronavírus-válság kezelésének első eredményei*. Budapest: Ludovika, 65–88. Online: [https://doi.org/10.36250/00906\\_02](https://doi.org/10.36250/00906_02)
- EGEDY Gergely (2007): *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. Budapest: HVG-ORAC.
- EGYED István (1925): *Iparjog*. Budapest: Franklin Társulat.
- EGYED István (1932): A község és az ipar. *Magyar Közigazgatás*, 50(22), 1–3.
- EGYED István (1936): Az iparjog újabb fejlődése (1925–1936). In MÁRTONFFY Károly (szerk.): *A mai magyar közigazgatás*. Budapest: Állami Nyomda, 662–673.
- EGYED István (1944): *Ipari közigazgatás és közigazgatási jog*. Budapest: [k. n.].
- EGYED István (1948): *Iparjog*. Második, teljesen átdolgozott kiadás. Budapest: Egyetemi Nyomda.
- FÁBIÁN Adrián (2023): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest: Ludovika.

- FARKAS Csaba – KASZA Péter Ferenc (2005): A közbeszerzések hazai szabályozásának fejlődése. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 67(6), 3–29.
- HONVÁRI János (2006): *XX. századi magyar gazdaságtörténet*. Budapest: Aula.
- HORVÁTH Attila szerk. (2014): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
- JENEI György (2008): *Bevezetés a társadalompolitikába*. Budapest: Aula.
- KEYNES, John Maynard (2021): *A béke gazdasági következményei*. Ford. Bíró Sándor, Sárkány Ferenc. Budapest: Digi-Book.
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA Zs. András (2024): *A magyar közigazgatási jog általános tanai*. Második, bővített kiadás. Győr: Universitas-Győr.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest: HVG-ORAC.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁTHÉ Gábor (2014): Az általános és a szakigazgatás. In HORVÁTH Attila (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 237–242.
- PARRAGH Bianka – BÁGER Gusztáv szerk. (2022): *Az ösztönző állam válságkezelése II: A sikeres gazdasági újraindítás*. Budapest: Ludovika. Online: [https://doi.org/10.36250/01054\\_00](https://doi.org/10.36250/01054_00)
- PARRAGH Bianka – BÁGER Gusztáv – TÓTH Gergely (2020): A koronavírus-válság újszerűsége és kezelésének első eredményei: Az ösztönző állam mint válságkezelő. In PARRAGH Bianka – KIS Norbert szerk. (2020): *Az ösztönző állam válságkezelése I: A koronavírus-válság kezelésének első eredményei*. Budapest: Ludovika, 17–64. Online: [https://doi.org/10.36250/00906\\_01](https://doi.org/10.36250/00906_01)
- PARRAGH Bianka – KIS Norbert szerk. (2021): *Az ösztönző állam válságkezelése I: A koronavírus-válság kezelésének első eredményei*. Budapest: Ludovika. Online: [https://doi.org/10.36250/00906\\_00](https://doi.org/10.36250/00906_00)
- RÁNKI György (1990): *A II. világháború gazdaságtörténete*. Budapest: KJK.
- SMIL, Vaclav (2024): *Energia és civilizáció: Történeti áttekintés*. Ford. Sümegi Balázs. Budapest: Rubicon.
- SZENES Zoltán (2022): A hadifinanszírozás napjainkban (1990–2020). In PÓSÁN László – VESZPRÉMY László – ISASZEGI János (szerk.): *A hadifinanszírozás gazdasági alapjai az ókortól napjainkig*. Budapest: Zrínyi, 95–115. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2022.6.8>
- TORMA András (2013): A nemzetgazdaság igazgatása. In LAPSÁNSZKY András (szerk.). *Közigazgatási jog: Fejezetek szakigazgatásaink köréből II: Gazdasági közigazgatás infrastruktúra igazgatása*. Budapest: CompLex, 41–69.
- VARGA Bence (2019): A hazai pénzügyi felügyelés helyzete a második világháború időszakától a „felügyeleti rendszerváltozás” kezdetéig (1939–1986). *Polgári Szemle*, 15(4–6), 74–84. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2019.1206>

*Jogszabályjegyzék*

1922. évi XII. törvénycikk az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92200012.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei?keyword%3D1921>
1931. évi XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?-docid=93100021.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D40>
1932. évi VIII. törvénycikk az ipartestületekről és az ipartestületek országos központjáról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=93200008.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D41>
1935. évi VII. törvénycikk az iparügyi, valamint a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszteréről. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=93500007.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D41>
1935. évi VII. törvénycikk indokolása az iparügyi, valamint a kereskedelem és a közlekedésügyi miniszteréről. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=93500007.TVI&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D50>
1936. évi VII. törvénycikk az ipari közigazgatás egyes kérdéseinek szabályozásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=93600007.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D41>
1938. évi XX. törvénycikk a honvédelem és a közgazdaság fejlesztéséről, egyes népjóléti beruházások megvalósításáról, s ezek költségeinek fedezéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=93800020.TV&targetdate=&printTitle=1938.%20%C3%A9vi%20XX.%20t%C3%B6rv%C3%A9nycikk&referer=1000ev>
1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=93900002.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei?pagenum%3D42>
1939. évi IV. törvénycikk a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=93900004.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D42>



*Janza Frigyes*

SZABAD GONDOLATOK  
BALLA ZOLTÁN KÖSZÖNTÉSÉNEK ÜRÜGYÉN

*Kedves Zoltán!*

*Szeretettel köszöntelek korszakot lezáró születésnapod alkalmából.*

*Nagyra becsülöm a munkásságodat. Na, elsősorban nemcsak a bejárt életút miatt, hanem azért, mert minden megnyilvánulásod mögött tiszta szándékot látok. Számos kérdésben nem egyezik a véleményünk, de kölcsönös tisztelet mellett barátként tekinthetünk egymásra.*



Az összejtek kutatása arra az eredményre vezetett, hogy négyféle összejtípus létezik.

Totipotens összejt az összes (embrionális és extraembrionális) szövet és szerv létrehozására képes. Totipotens sejtnek tekintjük a megtermékenyített petesejtet. Pluripotens összejt nem képes extraembrionális szövet létrehozására, de mindhárom csiralemez kialakítására és ivarsejtek képzésére is alkalmas. Ilyen az embrionális összejt. Multipotens összejt nem képes ivarsejt létrehozására, de bármely más sejtípus kifejlődhet belőle. Ilyenek a szervezet szöveti összejtjei. Unipotens összejt egyetlen sejtípust képes előállítani, de képes a megújulásra, ami megkülönbözteti a nem összejt testi sejtectől.

Minden erőltetett párhuzam nélkül, e négy fogalommal keretet adhatunk a Te pályafutásodnak és élettéljesítményednek is.

Ünnepelt barátunk a mezei virágok színpompás tarkaságához hasonlítható színes egyéniség. Fizikai karaktere totipotens, szellemi képessége omnipotens, szűkebb szakmai érdeklődése alapján pluripotens, munkáltatója szempontjából unipotens, de előmenetele, történelmileg kialakult gátak miatt impotens.

Totipotens, mert bármilyen foglalkozás sikeres műveléséhez adottak a képességei. Omnipotens, mert a „szabad művészeteken” túl is bármilyen szellemi alkotásra képes. Pluripotens, mert az érdeklődése középpontjában álló köz-igazgatáshoz kapcsolódó bármely tudományos eredményre képes intelligensen

rezonálni és reagálni. Unipotens, amennyiben pályafutása egyetlen ágazathoz, a rendészethez, a Belügyminisztériumhoz kötődik. Impotens, mert a történelmi események megakadályozták az előmeneteli és a magasabb elismerési lehetőségeit. Adottságai, képességei alapján bármilyen magasabb beosztás betöltésére alkalmas lett volna. Nem mintha a teljesítménye alapján jogosan viselt egyetemi docensi cím és a kortárs tudósok egybehangzó véleménye alapján a tudósok közötti top 10-es helyezése nem lenne elegendő ok a pályatársak és a tanítványok iránta érzett tiszteletére, de ha felfelé nem terjeszkedhetett, oldalirányban vált nagyszerű tanárrá, kiváló ügyvéddé, amatőr sportolóvá, lehenyerlő sármőrré, nagyszerű barátta, s ha kellett, a jog terepét soha el nem hagyó pengeéles debattórré. Azonban udvariassága, a tényeket soha nem negligáló kritikus szelleme számos szakmai-oktatási kérdés megoldásához járult hozzá. Akárhogy nézzük is, a felsorolt összejt-kategóriák mindegyikében szerepel a *potens* szó. Ez a szó a bármely irányú megközelítés ellenére egységet teremt e munkásság megítélésében.

Balla Zoltán tanár úr nemcsak magáévá tette a tudományt, de meg is termékenyítette azt. Sokan csak az erőszakos magáévá tételig jutnak el, sokszor plagizációs incesztuson keresztül az áhított nászig, a fogantatás minden reménye nélkül. Balla Zoltán tudományos eredményei azonban a szerelem gyümölcsei. Lehet, hogy elvetélnek, lehet, hogy koraszülöttek, de hogy figyelemre méltóan eredetiek, az biztos. A közrend és közbiztonság fogalma körüli megállapításait nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Miként az életben a monogámia, úgy a tudomány területén a monománia nem feltétlenül a libidóhiány jele. Ennek feltételezése Balla Zoltán esetében amúgy sem életszerű. Éppen ellenkezőleg, a közrend és közbiztonság fogalmi rendszere és az általános közigazgatási filozófia közös metszéspontja értelmezésének kényszere erős belső késztetéseket feltételez.

A közrend és közbiztonság fogalma közötti viszony (alá- vagy fölérendeltség, esetleg mellérendeltség) másfél évszázada a tudomány fókuszában szereplő kérdés. Körbe-körbe járunk, lassan szellemi maszturbáció, politikailag elvárt onánia gyanúja lengi körbe a megfejtési igyekezetet. Nem vesszük észre, hogy foglyul ejtett minket e két vitatott fogalom.

Tanár úr megpróbál kitörni ebből a szellemi kalodából, próbálkozásai részleges eredménnyel is járnak, de ő sem látja be, hogy ebből a vitából nem lehet másképpen kitörni, mint annak a felismerésével, hogy azok a társadalmi jelenségek, amelyeket ezzel a két szóval akarunk lefedni, túlnőnek a két fogalom általi jellemzésen. A szemantikai revízió mellett új fogalmak (is) kelleneek.

A közrend és a közbiztonság fogalmát kizárólag a jogi és igazgatási keretből levezetni újra és újra szellemi körben forgást eredményez. A viszonyuk nem vitatható, de nem fedti le teljes spektrumában a társadalmi valóságot. A társadalmi

mozgások irányító erői a jogi aktusokon keresztül hatnak, de miként az irányítás és a vezetés két önálló tartalommal bíró fogalom, úgy a jog irányító keretei mellett aktívan léteznek más, társadalmat formáló, vezető erők is.

Az V. („Sors”) szimfónia C-mollja az érzelmeké és a vágyaké, a VI. szimfónia F-dúrja a természet hangja. A hétköznapjainkat átszövik a szerelmek, a szokások, a hagyományok, a hiedelmek, az új technikai eredmények által kikényszerített eljárások múltat felülíró erői. Ezen eljárásoknak, viszonyulásoknak időre van szükségük ahhoz, hogy eleinte még zavaros, kásás állapotukból magatartást befolyásoló jogi aktusokká váljanak.

Amíg a jog nem válaszol az új jelenségekre, addig ezek a mélyben fortyogó, tapogatózó folyamatok is alakítják a közrendet és a közbiztonságot. Legitim államvezetési igény a pontosan meghatározható fogalmak által vezérelt igazgatási szerkezet kialakítása. Eközben egyre több jelenséget kényszerülünk szabályozni, a jog uralma alá vonni, de ez a szükségszerű gyakorlat nem vezethet az élet egyszerűbb negatív jelenségeinek kriminalizálásához.

Ne a fogalmak vezessék a hétköznapjaink cselekvéseit, hanem a gyakorlat alkosson fogalmakat. Akár új fogalmakat is, amelyek alkalmasak az élet új jelenségeinek leírására, definiálására. Persze, elő lehet venni régi fogalmakat is, olyanokat, amelyek nem a hamisnak vélt igazságtartalmuk miatt koptak ki a közbeszédből, hanem politikai folyamatok tették látszólag időszerűtlenné a használatukat. Ilyen fogalom a közbátorság fogalma. Az 1848-as forradalmi elődeink még „Közbátorsági Bizottmány”-ban gondolkodtak, általa uralva a közrendet és a közcsendet.

Később, a kiegyezést követően, a legitim állami erőszak privilégiumának kivívásával kontraindikálttá vált a közbátorság gyakorlata, majd lassan a fogalom is kikopott a tudományos érdeklődés látóteréből. Kiöntöttük a fürdővízzel együtt a gyermeket is. Felmentettük az állampolgárt a deviáns magatartásokkal szembeni önhatalmon nyugvó fellépés morális kötelezettsége alól, miközben csak részben tettük alkalmassá az államot a panaszok fogadására. Íme, egy szép feladat a rendészettudomány és a rendészetpolitológia számára. Érdemes lenne rehabilitálni ezt a fogalmat, mert bizonyos elemeinek gyakorlata nélkül fékezhetetlenek maradhatnak a felgyorsult társadalmi folyamatok negatív kinövésai. Jogos: a fék az államé, de legalább a kézifék maradhatna a saját kezünkben. Ne feledjük: *Habár felül a gálya... azért a víz az úr!*



*Tisztelt Tanár Úr! Kedves Zoltán!*

*Reméljük, hogy még hosszú ideig, új tudományos eredményeknek is örvendezve élvezhetjük a társaságodat.*





*Kovács Gábor*

KORUNK ÚJ KIHÍVÁSA  
– A MUNKAHELYÜNKTŐL TÁVOLI  
MUNKAVÉGZÉS –

A Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kara a magyar rendészeti felsőoktatás olyan sajátos intézménye, amely meghatározó a rendvédelmi felsőfokú képzettséggel rendelkező szakemberek biztosításában. A hatékony felkészítés megvalósításához a legfontosabb összetevők a következők: kiváló hallgatói állomány, kivételesen magas szintű általános és szakmai felkészültséggel rendelkező oktatók, a didaktikai folyamatokban a 21. századi igényeknek megfelelő oktatási módszerek és eszközök alkalmazása.

A felsőfokú képzettséggel rendelkező rendvédelmi szakemberek felkészítése a Rendőrtiszti Főiskola 1971-es megalapításával vette kezdetét. A Nemzeti Közszerológati Egyetem 2012. január 1-jén megkezdett működésével egy időben megalakult a Rendészettudományi Kar, amely az eltelt időszak alatt jelentősen átalakította és korszerűsítette a karon folyó képzéseket.

Néhányan még vannak a jelenlegi oktatók között olyan kollégák, akik már a Rendőrtiszti Főiskolán is oktattak, majd folytatták a munkájukat az új szervezetben. Ezek a munkatársak a Rendészettudományi Kar sikereihez is jelentősen hozzájárultak. Kiemelkedő szakértelemmel és tudományos oktató tevékenységgel bíró egyik vezető oktatótársunk, dr. Balla Zoltán egyetemi docens, az Igazgatásrendészeti és Nemzetközi Rendészeti Tanszék oktatója, aki 2025 szeptemberében immár 41. tanévét kezdte meg az intézményünkben. Személye, iskolateremtő munkássága, karizmatikus személyisége szinte legendává vált a karon végzett hallgatók körében. Kivételes megbecsülésnek örvend a hallgatók és a munkatársak közösségében egyaránt. Csak olyan oktató képes ennyire hosszú idő alatt is kiváló munkát végezni, aki állandóan fejleszti önmagát, és képes és kész a modern kor kihívásainak megfelelni. Docens úr is ilyen munkatársunk!

A Rendészettudományi Kar vezetőjeként a tanulmányban választott téma jó ideje foglalkoztat. Önmagamát is a kor kihívásaira választ kereső vezetőnek tartom,

ezért foglalkozom a munkahelyüinktől távol végzett munkavégzés kérdéseivel. Az egyetemi szabályzók behatárolják a munkahelytől távolról végzett munkavégzés lehetőségeit, de az egyetemi léthez hozzátartozik a viszonylagosan „szabadabb” munkavégzés, hiszen az oktatóknak az oktatás mellett a kutatási feladatoknak is eleget kell tenniük, ami megköveteli az egyetemen kívüli kutatóhelyek felkeresését és a konferenciákon történő részvétel szükségességét. Az egyetemen, a karon az oktatási folyamat rendkívül összetett. Az oktatás multidiszciplináris megközelítésű, és a modern kihívásokra reagáló kompetenciák kialakítására törekszük.

A Rendészettudományi Karon funkcionális beosztásokban is tevékenykednek hivatásos és nem hivatásos kollégák. Esetükben is érdemes átgondolni a munkahelytől távol végzett munkavégzés lehetőségeit és kérdését.

#### A VEZETÉS, A VEZETÉSI FOLYAMAT

A vezetési folyamat a rendészeti szervezetekben egy olyan, több elemből álló struktúra, amely magában foglalja a tervezést, a szervezést, az irányítást, az ellenőrzést és az értékelést, mindezt a jogi és etikai normák szigorú betartásával.<sup>1</sup>

A vezető-irányító munka nem kizárólag a feladatok kiadásáról szól, hanem a szervezet egészének hatékony és integrált működtetését foglalja magában. Különösen így van ez a Rendészettudományi Karon.

A vezetési folyamatban nagyon fontos a folyamatos kommunikáció, amely a vezetés eredményességének kulcsa lehet. „A vezetői kommunikáció a rendészeti szervezetben nem csupán az információk közlését jelenti, hanem a feladatok értelmezésének, a motiváció kialakításának és a szervezeti identitás megerősítésének eszköze is.”<sup>2</sup>

A vezetés összetett és integrált funkciók összessége, amely magában foglalja a stratégiai irányítást, a munka megtervezését, megszervezését, irányítását, ellenőrzését, ezzel együtt a szervezeti kultúra formálását, az emberi erőforrások minőségének fejlesztését és a váratlan helyzetek kezelését.

A Rendészettudományi Kar vonatkozásában a vezetési folyamat elemeinek végrehajtása szabályozott folyamat keretében megy végbe, ami jelenleg alapvetően a munkahelyi fizikai jelenlétre épül. A különböző szintű vezetői fórumok egymásra épülő rendszere biztosítja az információ áramlását mind egyéni, mind

<sup>1</sup> KOVÁCS 2018: 27.

<sup>2</sup> KOVÁCS 2016: 386.

szervezeti szinten. Hogyan lehetne csökkenteni a munkahelyen töltött időt úgy, hogy az eredményesség nemhogy csökkenjen, hanem inkább növekedjen?

#### A TÁVMUNKA VAGY HOME OFFICE ISMÉRVEI

Korunkban a munkaerőpiacot soha nem látott átalakulás jellemzi, amelynek legszembetűnőbb következménye a távmunka és a home office elterjedése. A Covid–19-pandémia jelentős mértékben átalakította a munkavégzés hagyományos formáit. Napjainkban a munkavállalók és a munkaadók egyre gyakrabban gondolják úgy, hogy feladataikat az otthonukból is el tudják végezni, a munkavégzés hatékonysága szempontjából a munkahelyen való fizikai jelenlétük szükségtelen.

#### *A távmunka és a home office közötti különbség*

A „távmunka” (*telework* vagy *remote work*) kifejezés általában minden olyan munkavégzési formára utal, amely során a munkavállaló fizikailag távol van a hagyományos munkahelyi környezettől, és informatikai eszközök segítségével kapcsolódik a munkahelyi struktúrához.<sup>3</sup> A távmunka során a munkavállaló fizikailag távol van a munkahelyétől, és informatikai eszközök segítségével kapcsolódik a munkahelyi rendszerekhez. Például a távmunka történhet egy irodából, kávézóból, addig a home office esetében ez a helyszín az otthoni környezetre korlátozódik. A home office esetében feltételezhető, hogy a munkavégzéshez nem elegendő egy informatikai eszköz, hanem más eszközök, adatok is szükségesek a munkavégzéshez. Tulajdonképpen egy otthon berendezett irodáról, munkahelyről van szó ebben az esetben.

A távoli helyről történő munkavégzés gondolata nem újkeletű, már korábban felmerült annak lehetősége, hogy a modern informatikai technológiák és eszközök használatának lehetőségeit kihasználva a munkavállalók ne utazzanak be a munkahelyükre, hanem otthonról dolgozzanak. *Napjainkra elértük, hogy a technológia robbanásszerű fejlődése lehetővé tette a távoli munkavégzés elterjedését.*<sup>4</sup>

A távolról vagy az otthonról végzett munka során megváltozik a munka és a magánélet viszonya, módosulnak a vezetői és a munkatársi szerepek, maga a munkavégzés jellege is újbóli meghatározásra szorul. Ez az új munkavégzés nem-

<sup>3</sup> BAILEY–KURLAND 2002.

<sup>4</sup> McKinsey & Company 2020.

csak egyszerűen technológiai kérdés, hanem a munkahelytől távoli helyen történő munkavégzés jelensége társadalmi, pszichológiai és gazdasági hatásokkal is jár.

Természetesen vannak olyan munkakörök, amelyek esetében a távoli munkavégzés nem értelmezhető, például a rendőrszolgálat, a kórházi munkások, a szolgáltatóiparban dolgozók esetében ez a fajta munkavégzés nehézséget okozna.

### *A távmunka és a home office előnyei*

Mindkét munkavégzés esetén az egyik leggyakrabban említett előny a rugalmasság, amely a munkavállaló számára rendkívül kedvező, hiszen az idejét viszonylagosan önállóan, szabadon osztja be a távoli munkavégzési esetek nagy többségében. *A munkavállalók számára is előnyös a távoli munkavégzés lehetősége, hiszen lehetőséget biztosít a munka önálló beosztására, ami javíthatja a munka és a magánélet egyensúlyát.*<sup>5</sup>

Tehát ez rendkívül előnyös a munkavállaló számára, néhány munkavállaló esetében a munkahelytől távoli munkavégzés alapkövetelménnyé is előlépett! A szervezet részéről is előnyös a távmunka, hiszen a rezsiköltségek miatt annak működtetése gazdaságosabb lehet, ezzel együtt csökkenhetnek az egyéb infrastrukturális és kapcsolódó költségek is. Kézzel fogható szervezeti előny az is, hogy a rugalmas munkavégzéshez való vezetői hozzáállás vonzóvá teheti a céget a munkaerőpiacon, és segíthet a képzett és hatékonyan teljesítő munkaerő megtartásában.

A távmunkának ez a nagy jelentőségű előnye vitathatatlan, hiszen idő- és költségmegtakarítást is jelent az, hogy a napi bejárás, ingázás a munkahelyre elmarad. A munkavállalónál ezáltal csökken a közlekedésre fordított kiadás és a közlekedés miatti stressz veszélye is, felszabadul számára a munkahelyre oda- és visszautazás ideje. Ezen érvek mellett további előnyként értékelhető még az, hogy a hátrányos helyzetű régióban élők is bekapcsolódhatnak a munkavégzés ezen formájába, amely lehetőség komoly előrelépést jelenthet a számukra.

Egy amerikai kutatás alapján, akik otthonról dolgoznak legalább heti egy napot, elégedettebbek a munkavégzésükkel, munkahelyükkel, mindezek mellett alacsonyabb stressz-szintről és kiegészről számolnak be, mint azok, akik kizárólag irodai környezetben dolgoznak.<sup>6</sup>

Néhány munkavállaló számára az otthoni környezet kellemesebb munkakörülmény biztosít, mint a zajos, zavaró irodai környezet. Ennek eredményeként a munkakörben a kreativitás és a koncentráció növekedhet, ezáltal a munka

<sup>5</sup> ALLEN et al. 2015.

<sup>6</sup> LISTER-HARNISH 2011.

hatékonyabb lesz. Ez a fajta munkavégzés a Z generáció és a digitális nomád életformát előnyben részesítő fiatalok körében is kedvező megítélést eredményez.

A távmunka során a produktivitás és a termelékenység növelése is gyakran megtapasztalható. Azok, akik otthonról dolgoznak, általában hatékonyabbak, mint az irodában dolgozó társaik, hiszen amikor munkát végeznek, akkor erősen koncentrálnak a feladatokra, kihasználják a rendelkezésükre álló időt, míg akik munkaidőben jelen vannak a munkahelyükön, azoknál a munkahelyi hatások jelentősebben érvényesülnek, ezzel elvonhatják a figyelmet, és csökkenhet a koncentrált munkavégzés lehetősége.

### *A távmunka kihívásai és hátrányai*

A távmunka egyik leggyakrabban említett hátránya az, hogy reális veszélyként merül fel a távolról dolgozó munkavállaló szociális elszigeteltsége és mentális egészsége. A munkahelytől távoli helyen végzett munka során hiányoznak a személyes munkahelyi kapcsolatok, a munkatársak közötti spontán interakciók. Ez a jelenség összességében negatívan hat a munkavállalók szociális kapcsolataira és szociális jólétére.

A távoli munkavégzés során gyakran elvesznek a közös jelenlétre és a non-verbális jelekre támaszkodó személyes találkozókat, veszélybe kerül a szervezeti kultúra. Ez a jelenség különösen az új belépő munkatársak és a fiatal munkavállalók esetében jelenthet problémát, hiszen nekik van a legnagyobb szükségük az információkra, a mentorálásra és a szervezethez való kötődés kialakítására. A személyes kapcsolatok hiánya miatt csökkenhet a szervezet irányába tanúsított lojalitás is, felerősödhet a fluktuáció.

A home office munkavégzés során egyes munkavállalók hajlamosak arra, hogy nem, vagy csak nehezen tudják elválasztani a munkaidőt a magánidőtől. Kontrollálatlanul túlmunkát végeznek, hiszen minden adott ahhoz, hogy dolgozzanak.<sup>7</sup>

### *A vezetői kihívások és az ellenőrzés*

A távolról végzett munka megtervezése, megszervezése, vezetése és ellenőrzése újfajta vezetői készségeket igényel. A hagyományos vezetési módszerek, rendszerek a digitális térben nem eléggé hatékonyak, sőt olyan esetekben, amikor a vezető a munkatársak irányába közvetlenebbül ráhatást gyakorló vezetői munkaszervezés híve, esetenként még problémák is keletkezhetnek, hiszen a munka-

<sup>7</sup> LUND et al. 2021.

vállaló munkavégzési időbeli szabadsága sérülhet (nem tervezett meetingek, hirtelen feladatszabások stb.). A munkavállaló munkájának vezetői értékelése, a visszajelzés, a személyes motiváció megvalósítása a digitális környezetben jelentős vezetői terhet ró a közép- és felső vezetésre, ami tovább nehezítheti az egységes szervezeti működést. A munkahelyi vezetőknek meg kell találniuk azokat a módszereket, amelyekkel a munkahelyen a fizikailag is jelen lévő vagy a munkahelytől távoli helyen dolgozó munkatársak tevékenységét vezetik, irányítják.

Az érzékeny adatokkal foglalkozó munkakörök esetében a távmunkával megerősödnek a kiberbiztonsági kockázatok. A munkavállalók otthoni hálózatai sebezhetőbbek, mint a vállalati rendszerek, így az adatok védelme szervezeti szinten új kihívásként jelenik meg. A vezetésnek ezt a szempontot is figyelembe kell vennie.

*Egyenlőtlenségek a távmunkában  
és a hagyományos munkahelyen dolgozók között*

Korábban említettük, és számos munkahelyen is az tapasztalható, hogy egyes munkakörökben nincs lehetőség távmunkára. Ebből adódóan a problémák a távmunkában dolgozók és a hagyományos munkahelyeken dolgozók között hamar megjelenhetnek, hiszen akik távmunkában dolgoznak, egyfajta kivételes helyzetben vannak. A külső szemlélő számára ők szabadabbak, és esetenként még a munkavégzésükért nagyobb kompenzációt is kapnak, mint akik ugyanazon a munkahelyen, hagyományos munkakörben dolgoznak. Emellett például a pandémia esetén a távolról dolgozók nagyobb védelmet élveznek, hiszen fizikailag nem kell jelen lenniük a munkahelyen – ez előnyt jelent számukra.

NAPJAINK KIHÍVÁSAI A RENDÉSZETTUDOMÁNYI KARON

A Rendészettudományi Kar teljes közössége lelkiismeretesen végzi felelősségteljes feladatát. Az oktatás során első számú követelmény a személyes jelenlét megléte, hiszen a tisztjelöltek számára kötelező a tanórákon való részvétel. A Covid–19 idején bevezetett távoktatási rendszer alkalmazása az oktatók és a hallgatók egybehangzó véleménye alapján nem biztosította az elvárt, magas szintű hatékonyságot.

Ebből adódóan az oktatók esetében nem lenne célravezető a távoktatási módszerek újbóli tanórai alkalmazása, nem is szólva a személyes jelenlétet igénylő gyakorlati foglalkozásokról és a gyakorlati jellegű rendészeti felkészítésről. Az oktatók és a hallgatók esetében a távoli helyről történő munkavégzés (a digitális eszköz segítségével virtuálisan levezetett foglalkozások megtartása vagy a foglalkozásokon

történő virtuális részvétel) kizárólagosan egyedi esetekben engedélyezett. Az oktatók esetében az oktatásmentes időszakok jöhetnek számításba a munkahelytől távoli munkavégzésre.

Teljesen más a helyzet a kar állományába tartozó, funkcionális munkakörökben dolgozó munkatársakkal. A munkatársak egy része távolról is képes a munkája vagy annak egy részének elvégzésére. Itt keletkezik a vezetői kihívás. Hogyan találjuk meg azt az arányt, hogy a távoli munkavégzés egyrészt ne jelentsen hatékonyságcsökkenést, másrésztől hogyan teremtsünk egyenlő feltételeket az adminisztrációs feladatokat végző munkavállalóink számára? Mely munkakörökben és milyen mértékben, milyen időszakokban legyen bevezetve a munkahelytől távoli munkavégzés?

A fentebb említett kérdésekre adott válaszokat a vezetői kollektívának természetesen az érintett állomány bevonásával szükséges kimunkálnia.

#### *A távmunka bevezetésének előkészítése szervezeti szinten*

Az előkészítő, kidolgozó munka során a vezetés- és szervezésemélet tudománya által általánosan meghatározott, következő tevékenységi sorrendet érdemes követni a távmunka bevezetését megelőzően:

- (1) A probléma felismerése, a hatékonyság növelése úgy, hogy a funkcionális munkakörökben dolgozó kollégák körében részben vagy egészben megvalósulhasson a távoli munkavégzés.
  - Cél a hatékonyság növelése, munkavállalói elégedettség és lojalitás erősítése, fluktuáció csökkentése.
  - Egyre fontosabbá válnak a környezeti fenntarthatósági szempontok (például utazási idő, károsanyag-kibocsátás csökkentése).
- (2) A munkacsoport összeállítása, amelyben minden kari állománycsoport képviselteti magát.
  - Vezetői, HR, jogi, informatikai és munkavállalói képviselő bevonása.
  - Szükséges egy „távmunka-koordinátor” kijelölése, aki összefogja a folyamatot.
- (3) Az egyes oktatói és funkcionális munkakörök tanulmányozása.
  - Feladatok, felelőségek, teljesítménymutatók vizsgálata.
  - Szempontok: önállóan végezhető-e, szükséges-e állandó fizikai jelenlét, a munkafeladat milyen része végezhető el távolról, milyen eszközigénye van a távoli munkavégzésnek?

(4) A munkahelytől távoli munkavégzésben végezhető munkakörök kiválasztása, a munkahelyen végrehajtott munkaidő- és feladatelemzés megvalósítása, azon oktatói és funkcionális munkakörök pontos meghatározása, ahol részben vagy egészben bevezethető a távmunka.

- Egyénre szabott munkaidő- és feladatelemzés, a távmunka időszakos engedélyezése lehetőségének vizsgálata.
- Az adatbiztonsági és titoktartási kockázatok vizsgálata.
- Munkavédelmi szempontok vizsgálata (otthoni munkakörnyezet megfelelősége).

(5) A munkacsoport összegzett javaslatának vezetői elemzése, a döntés meghozatala a pilot program bevezetésére.

- Költség-haszon elemzés (infrastruktúra, szoftverek, eszközök beszerzése vs. várható előnyök).
- Jogszabályi megfelelés ellenőrzése.

(6) A kar teljes állományának bevonása, a koncepció bemutatása.

- Kommunikációs terv: célok, előnyök, szabályok és támogatási lehetőségek ismertetése.
- Kérdések-válaszok fórum, visszajelzési lehetőség a kar dolgozói részéről.

(7) A pilot program megkezdése.

- A részletes szabályok és irányelvek megalkotása (például munkaidő-nyilvántartás, elérhetőségi, rendelkezésre állási szabályok).
- IT-eszközök, biztonsági rendszerek és támogatás biztosítása.
- Képzések szervezése a vezetőknek és munkavállalóknak (digitális eszközök használata, időgazdálkodás, a távmunka gyakorlati megvalósítása).

(8) A távmunka projekt kísérleti bevezetése, a hatékonyság vizsgálata mind vezetői, mind munkatársi szinten.

- A célszerű meghatározott időtartam (például 3–6 hónap).
- Rendszeres monitoring és visszajelzés gyűjtése vezetői és munkavállalói oldalról.
- A tapasztalatok feldolgozása. A hatékonysági mutatók (termelékenység, teljesítmény, hibaszám, határidők meghatározása).
- Munkavállalói elégedettség felmérés.
- Vezetői tapasztalatok, javaslatok összegzése.

(9) Vezetői döntés a távmunka általános rendszerének a bevezetéséről az érintett állomány körében. A távmunka bevezetése, a tapasztalatok figyelemmel kísérése, a szükséges korrekciók végrehajtása.

- A távmunka részbeni vagy teljes bevezetése az alkalmas munkakörök esetében.
- A szabályzat, a munkaköri leírások, a munkaszerződések módosítása és véglegesítése.
- A folyamatba épített szükséges korrekciók, finomhangolások végrehajtása.
- Rendszeres időszakos értékelés (például félévente).
- Továbbképzések, csapatépítő programok szervezése a jó közösségi szellem fenntartása érdekében.

#### *A távmunka előkészítése során figyelembe veendő egyéb tényezők*

A koncepció kidolgozása és előkészítése során különösen célszerű a következőkre kiemelten gondot fordítani:

- A jogszabályi és a belső szabályozás tanulmányozása, megalkotása feladatkörben a munkajogi keretek tanulmányozása, szükség esetén módosítása. A Munka Törvénykönyve általában szabályozza a távmunkát, így célszerű a szervezetet jól ismerő, a kar állományába tartozó jogász bevonásával átnézni, hogy a munkaszerződésekben, az egyetemi és kari szabályzóknak, a munkaköri leírásokban milyen mértékű módosítás szükséges. El kell készíteni a *Távmunka Szabályzatot*, amely tisztázza a feltételeket, elvárásokat, munkarendet, a munkavégzés elszámolhatóságát, a teljesítménymérést, az adatbiztonsági előírásokat.
- A munkakörök és feltételek meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy nem minden munkakör végezhető otthonról – fontos előre kijelölni, kik a jogosultak. Meghatározható, hogy teljesen vagy részben (például a munkanap egy részét távmunkával végzi, vagy heti 1–2–3 teljes napot tölt távol, vagy a munkahelyen egyáltalán nem is jelenik meg stb.) történjen-e a távmunka. A távmunka a munkáltató és a munkavállaló közös megállapodásán alapul. A feltételeket külön megállapodásban kell rögzíteni, amely a munkaszerződés részét képezi. A munkáltató jogosult a távmunka lehetőségét indokolt esetben visszavonni. A távmunkavégzésre alkalmas munkaköröket a munkáltató határozza meg a feladatelemzés alapján. Az érintett munkavállalók kijelölése és a munkahelytől történő távoli munkavégzés mértéke egyedi döntések alapján történik.
- A munkavégzés technikai hátterének biztosítása során biztosítani szükséges a megfelelő infokommunikációs eszközöket (laptop, VPN-hozzáférés,

biztonságos kommunikációs platformok) és az IT-biztonsági szabályok meghatározását (adatvédelem, jelszókezelés, hozzáférés-szabályozás).

- A munkaszervezés és -ellenőrzés szabályainak meghatározása során világos és egyértelmű teljesítményértékelési szempontok meghatározására van szükség (nem az számít, hány órát ül a számítógép előtt, hanem az eredménytermékek és a szervezetben lezajló munkafolyamat támogatása). Fontos szabályozni a rendszeres online vagy személyes meetingek időpontjait és eseteit, a munkaadó rendelkezésére állás eseteit, a kapcsolattartás lehetőségeit, az elvégzett munka mérését biztosító minőségi és mennyiségi mutatókat, egyértelmű kommunikációs csatornákat kell meghatározni (például MS Teams, telefon, e-mail).
- A munkavállaló köteles a munkáltató által meghatározott munkaidőt betartani vagy a megállapodás szerinti rugalmas munkaidőben a feladatait ellátni. A teljesítmény értékelése az elvégzett feladatok alapján történik, a munkahelyen töltött idő mellékes.
- A munkavállaló köteles a munkáltató által meghatározott időben és módon (például e-mail, online platform) elérhető lenni.
- A munkáltató jogosult rendszeres beszámolót, státuszjelentést kérni. A munkavállaló köteles betartani az adatbiztonsági előírásokat és gondoskodni arról, hogy harmadik személy illetéktelenül ne férhessen hozzá a munkáltató adataihoz. A titoktartási kötelezettség távmunkavégzés esetén is teljeskörűen érvényes.

Összességében nem szabad elfelejtenünk, hogy a munkahelytől távol történő munkavégzés egyik célja a munkavállalói komfort, a munka és a magánélet közötti egyensúly fenntartása és biztosítása. Nagyon fontos a közösség, a pozitív csapatszellem folyamatos fenntartása, így időről időre szükséges az időnkénti személyes találkozók megszervezése a távmunkában dolgozó munkatársak fizikai jelenlétével.

#### ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán folyó munkavégzés során különböző állománycsoportok dolgoznak együtt. Közös érdeke minden kari munkatársnak, hogy a karon folyó munkavégzés szakmai, minőségi, hatékony és közösséget építő, egyszóval kifogástalan legyen. Korunk megbízható technikai lehetőségei biztosítják azt, hogy az arra alkalmas munkakörökben, időszakos vagy állandó jelleggel a munkahelytől távoli helyen történjen a munkavégzés.

A munkavégzés ily módon történő megvalósításához viszont elengedhetetlen az egyetemi/kari vezetés támogatása, valamint a beosztott vezetők és a kar teljes állományának a pozitív hozzáállása, és nem utolsósorban a teljes állomány érettsége ahhoz, hogy a távmunka lehetőségeit differenciált módon megértsék és elfogadják.

A munkahelytől távoli munkavégzés egyaránt fejleszti a szakmai tudást, vezetői készségeket, az etikai attitűdöket, a hatékony időgazdálkodást, az alkalmazkodás képességét a folyamatosan változó társadalmi, jogi és technológiai kihívásokhoz. Ez a modell támogatja a hatékony, innovatív, felelős és emberközpontú rendészeti vezetést, amely képes megfelelni a jelen és jövő elvárásainak.

#### BIBLIOGRÁFIA

- ALLEN, Tammy D. – GOLDEN, Timothy D. – SHOCKLEY, Kristen M. (2015): How Effective is Telecommuting? Assessing the Status of Our Scientific Findings. *Psychological Science in the Public Interest*, 16(2), 40–68. Online: <https://doi.org/10.1177/1529100615593273>
- BAILEY, Diane E. – KURLAND, Nancy B. (2002): A Review of Telework Research: Findings, New Directions, and Lessons for the Study of Modern Work. *Journal of Organizational Behavior*, 23(4), 383–400. Online: <https://doi.org/10.1002/job.144>
- KOVÁCS Gábor (2016): *Vezetési kihívások a rendészeti szervezetekben*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KOVÁCS Gábor (2018): *Parancsnoki vezetés a modern rendészetben*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- LISTER, Kate – HARNISH, Tom (2011): *The State of Telework in the U.S. Telework Research Network*. Online: <https://passages-pro.fr/wp-content/uploads/2020/06/USA-Telework-Trends.pdf>
- LUND, Susan et al. (2021): The Future of Work After COVID–19. *McKinsey Global Institute*, 2021. február 18. Online: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-after-covid-19>
- McKinsey & Company (2020): *COVID–19 and Remote Work: An Emerging Trend*. Online: <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/remote-work>





*Kovács Tamás*

## SZÉLJEGYZET EGY KANYARGÓS NŐI ÉLETÚTHOZ

– EGY BELÜGYI MEGBÍZÁS NYOMÁBAN –

*Tanár Úr, kedves Zoltán!*

*Nem tudom, mikortól ismerjük is egymást úgymond „hivatalosan”. De emlékeim szerint még ez is a „Hegyen” – igen, így, nagy h-val – történt. Vagyis ennek is immár jó 10 éve. Bár sosem tanítottál, de sokat olvastam Tőled. Sosem dolgoztunk egy tanteremben, de mindig jókat tudtunk beszélgetni egy-egy kávézás alkalmával. Te jogász vagy, én történész. Téged érdekel a történelem, engem pedig a jogtörténet. Az alábbi – fogalmazzunk így – esettanulmányt pedig itt és most Neked ajánlom, azzal az örök érvényű francia mondással, hogy Cherchez la femme...*



A különböző titkosszolgálatok működésének egyik alapja a rendelkezésükre álló humán erőforrás, annak megfelelő kiválasztása, illetve reális és teljesíthető feladattal való ellátása. Az elmúlt évtizedek szakirodalmában is egyre több cikk és tanulmány foglalkozott a hivatásos állomány megfelelő kiválasztásával, illetve hogy egyáltalán milyen szakmai-pszichés és erkölcsi feltételeknek kell(ene) megfelelnie annak, akit valamely nemzetbiztonsági szolgálat alkalmaz.<sup>1</sup> Ugyanakkor az állam-, illetve nemzetbiztonsági szervek munkájában szintén fontosak a társadalmi kapcsolatok (vagy korábban a társadalmi megbízottak), illetve az általában közkeletűen – vagyis tévesen... – „ügynököknek” nevezettek kiválasztásáról már kevesebbet olvashatunk. Az 1945 utáni magyar erőszakszervezetek történetéről is lassan már könyvtárnyi szakkönyv és számtalan tanulmány látott napvilágot. Azonban, ha tematikájukat nézzük ezen munkáknak, akkor magáról a szervezetről, szervezetekről, általános működésükről, avagy éppen híres-hírhedt vezetőikről szólnak. Ugyanakkor tudjuk, hogy mindig és minden titkosszolgálat munkája elképzelhetetlen volt/lett volna

<sup>1</sup> ZALAI 2009.

hálózat, hálózati emberek nélkül. Magyarországon is sok pletyka van arról a mai napig, illetve számos él arról, hogy ki volt, illetve ki nem volt hálózati személy, vagyis közkeletűen fogalmazva: ügynök. A 2003. évi III. törvény 1. §-a értelmében: „5. *hálózati személy*: az a személy, aki az e törvény hatálya alá tartozó iratokat keletkeztető szervezetek számára titokban, fedéssel és fedőnévvel jelentést adott, vagy ilyen jellegű beszerzési nyilatkozatot írt alá, vagy ilyen tevékenységért előnyben részesült”. Ugyanakkor tény, hogy a „B”, illetve „Bt”, vagyis az úgynevezett beszerzési dossziék döntő részét megsemmisítették az idők folyamán, de az úgynevezett „M” jelzésű munkadossziék közül is számos elégett vagy eltűnt az idők folyamán.

A következőkben vizsgált esetben azonban a hálózati személy mind Bt, mind pedig M dossziéja megmaradt. A dokumentumok ugyan egy diktatúra időszakában íródtak, s a keletkeztető szervet is a „Párt” irányította, de a hálózati személy önmagában is érdekes személyiség, történetéből pedig többféle következtetés is levonható.

Az eset főszereplője Sándor Gizella. A név talán nem mond sokat a legtöbb embernek napjainkban. Talán még a 30-as és 40-es években sem volt közismert. Még akkor sem, ha hozzáteszem, hogy Sándor Gizella férje 1937-től Hain Péter volt, a korabeli Budapesti Rendőr-főkapitányság egyik vezető detektívje, egyben a Harmadik Birodalom egyik budapesti hírszerzője, akkor talán rögtön izgalmasabbá válik Sándor Gizella személye és még inkább személyisége. Így már közelebb kerülünk annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy vajon az 1945 utáni magyar titkosszolgálatok miért is mutattak a kezdetektől fogva különös érdeklődést Sándor Gizella, Hain Péterné iránt (is). Mielőtt azonban 1945 utáni történetére rátérnénk, érdemes elidőzni pár mondat erejéig magánál a Sándor családnál is, illetve hogy Sándor Gizella milyen körülmények között ismerkedett is meg későbbi férjével, a már említett Hain Péterrel.

Sándor Kálmán újságíró Gizella nevű leánya 1915. március 9-én született a németországi Paderbornban (Észak-Rajna-Vesztfália). Az erősen baloldali érzelmű apa ugyanis 1920-ban kénytelen volt elhagyni Magyarországot, Hollandiába emigrált. Családja azonban csak négy év múlva követte őt. Így Sándor Gizella iskoláit Magyarországon, Hollandiában, majd az USA-ban végezte, mivel a család 1928-ban áttelepült az amerikai kontinensre. Időközben azonban a családfő és az anya viszonya megromlott, aminek végül válás lett a vége. Sándor Kálmán az Egyesült Államokban maradt, s egészen 1954-ben bekövetkezett haláláig New Yorkban élt. A család többi tagja, így egykori felesége és lánya visszatért Európába, sőt Sándor Gizella 1933-ban már egyértelműen Magyarországon képzelte el a jövőjét. A családból hozott erőteljes baloldali – sőt már-már inkább kommunistának mondható – világlátás erősen élt a fiatal lányban. Így nem meglepő, hogy Magyarországon is elsősorban a hasonló gondolkodású emberek társaságát kereste. Természetesen a korabeli Budapest

élénk kávéházi és társasági életében Sándor Gizella csakhamar megtalálta a neki tetsző asztaltársaságot is. 1934 márciusában azonban ezt a társaságot valaki feljelentette, s egy rendőrségi razzia után mindenkit bevittek a Budapesti Rendőr-főkapitányságra. Nyilván maga a szituáció is egyszerre volt meglepő és félelmetes a fiatal lánynak. A Főkapitányságon az egyik kihallgatója azonban nem más volt, mint Hain Péter rendőrtanácsos, a kommunista ügyek egyik ismert és elismert specialistája. Azt, hogy pontosan mi történt a kihallgatás vagy kihallgatások alkalmával, iratok hiányában nehéz, sőt ma már lehetetlen még csak megközelítően is rekonstruálni. Abban azonban minden későbbi tanúvallomás és memoár egybevágh, hogy a lány sértetlenül és mindenféle joghátrány nélkül hagyta el a Főkapitányság épületét. Erősen élhetünk a gyanúperrel – s ezt pár, a második világháború után tett vallomás is megerősíti –, hogy Sándor Gizella a rendőrség hálózati embere lett, s elsősorban megfigyelésre alkalmazták. A sporadikus források szerint mind Hetényi Imrének, mind pedig dr. Sombor-Schweinitzer Józsefnek jelentett.<sup>2</sup>

A történet azonban nem sokkal később, mondhatni, romantikus fordulatot vett, ugyanis Hain és Sándor Gizella kapcsolata egyre jobban elmélyült. Apró momentumként is értelmezhetnénk, hogy 1935-ben Hain Péter segítette útlevélkérelmének pozitív elbírálásában, de ennél biztosan többről volt szó. Ugyanis a kapcsolat kiteljesedése is szintén az 1935-ös évhez köthető. Ezen esztendőről datálható, hogy Hain Péter és Sándor Gizella együtt éltek, bár a nős Hain ekkor még hivatalosan nem vált el a feleségétől. Ez természetesen – már csak a kor normái miatt is – nem maradhatott sokáig így, s végül Hain elvált a nőtől. Nem sokkal a válópert követően Sándor Gizella és a rendőrtanácsos kimondták egymásnak a boldogító igent.

Bár jelen tanulmány nem Hain Péter rendőri pályafutását, illetve tevékenységének bemutatását tűzte ki célul, a történet megértéséhez szükséges megismerkednünk életútjának néhány fontosabb állomásával. Hain Péter 1918-tól dolgozott a Budapesti Rendőr-főkapitányság bűnügyi osztályán, 1919 után az úgynevezett kommunista ügyekre specializálódott. A 20-as években egyik vezetője és kulcsfigurája a magyar rendőrségnek, számos fontos rendőri műveletben vett részt. A teljesség igénye nélkül részese volt a Magyar Kommunista Párt berlini irodájában történt „titkos házkutatásnak”, amely során a rendőrség megszerezte a párt tagnévsorát, vagy éppen Rákosi Mátyás és Vas Zoltán elfogásának 1925-ben. A 30-as évek végétől azonban fokozatosan kiszorult a rendőrség *de facto* irányítói közül a már korábban említett „túlzottan jó” német kapcsolata miatt. Az 1944. március 19-ei német megszállást követően néhány hónapig, illetve az 1944. október

<sup>2</sup> BOÉR 2014.

15-ei nyilas hatalomátvételt követően ő volt az Állambiztonsági Rendészet vezetője.<sup>3</sup> Magának a szervezetnek a létrehozása is Hain egyik ötlete volt, amelyet a bevonuló német rendészeti és biztonsági szervek egyes vezetői is támogattak. Így nem csoda, hogy a világháborút követően rá is népbírósi eljárás várt, amelynek végén halálra ítélték és 1946. június 27-én kivégezték.<sup>4</sup>

Szempontunkból most fontosabb, hogy feleségét is népbírósi eljárás alá vonták, illetve számos perben tanúként kihallgatták. Nyilvánvaló, hogy Hain Péterné Sándor Gizella sok mindenkit ismert, számos emberrel találkozott, de ebből nem következett az, hogy minden esetben érdemi terhelő vallomást tudott volna tenni. A végső elmarasztaló ítélet azonban csak 1953-ban (!) született meg ellene. Eszerint az elítélt személyt a nyilas hatalom megszervezésében nyújtott segítség háborús bűntettében találta bűnösnek a bíróság. A vádirat és így az ítélet egyik alapját az a tény adta, hogy a nyilas hatalomátvétel előtti éjszakán Kovarcz Emil felesége és lánya, Kemény Gáborné Fiala Éva, valamint két pontosan nem beazonosítható személyazonosságú SS- és/vagy SD-tiszt Hainék lakásán aludt. Tudható, hogy a Hain család rendszeres visszajáró vendége és jó barátja volt Franz Josef Huber SS-Brigadeführer und Generalmajor der Polizei (azaz rendőrségi vezérőrnagy) is. A másik tényező pedig férje tevékenysége volt, pontosabban, hogy ő maga is segítette Hain Pétert a munkájában, illetve tudott Hain német- és nyilasbarát tevékenységéről. Utóbbit Sándor Gizella természetesen alapvetően tagadta, bár ezt akkor nem nagyon hitték el neki...

Vélelmezhető, hogy letartóztatásukat, majd 1945. októberi hazaszállításukat követően már csak hivatalos alkalmakkor találkozhatott egymással a házaspár. 1945 után Sándor Gizellát hol vizsgálati fogságban (Mosonyi utcai toloncház), hol a kistarcsai internálótáborban, hol pedig Márianosztrán tartották fogva.<sup>5</sup> Itt 1951-ben és 1952-ben is több alkalommal írtak róla jellemzést. Ezekben azonban nem éppen pozitív kép rajzolódott ki Hain Péterné, született Sándor Gizelláról. Bár elismerték kétségtelenül meglévő műveltségét és intelligenciáját, ugyanakkor az is vitathatatlan, hogy ezekbe a jelentésekbe és jellemzésekbe bele kell (vagy csak lehet?) számítani egyfajta *ab ovo* negatív alapállást az eljáró hatóságtól. Ugyanakkor, ha megnézzük Sándor Gizella életének egyes váltásait, akkor talán nem mindegyik, a jelentésekben leírt negatív jelző mondható feltétlenül túlzónak.

Sándor Gizella 1955. április 9-én szabadult volna, de előtte Győrbe szállították, ahol is találkozott a Győr-Moson-Sopron megyei Rendőr-főkapitányság Vizsgálati Főosztályának vezetőjével, Németh József áv. főhadnaggyal. Németh több szem-

<sup>3</sup> KOVÁCS 2019.

<sup>4</sup> KOVÁCS 2019.

<sup>5</sup> Kistarcsán kb. 300 női foglyot is őriztek, Hain Péterné mellett itt volt fogságban Lutz Gizella (Szálasi Ferenc özvegye) és Ischl Gizella (Hubay Kálmán özvegye) is. Részletesen lásd PÁL 2010.

pontból is fontos lett az életében. Egyrészt ő szervezte be, mint „Semsei Andrea” fn. ügynök. Másrészt Németh sem tudott ellenállni a vélelmezhetően nemcsak ravasz, hanem vonzó nőnek: „Semsei Andrea fn. ügynök beszerzése után vele szexuális kapcsolatot épített ki, és figyelmeztetés ellenére sem volt hajlandó az ügynökkel a kapcsolatot megszakítani.”<sup>6</sup> Némethet 1956. év elején elküldték az ÁVH-tól, majd kizárták a Magyar Dolgozók Pártjából is, de feleségétől is el kellett válnia.<sup>7</sup> Ugyanakkor Sándor Gizella 1956. június 23-án házasságot kötött Liebner Sándor segédmunkással, vélelmezhetően azért, hogy „megszabaduljon” a Hain névtől.

Szerencsénkre Sándor Gizella beszerzési dossziéja megmaradt, Bt-589 számon, innen ismert a fedőneve is: „Semsei Andrea”. Szintén ebben a dossziében olvasható egy 1956. december 21-én kelt összefoglaló jelentés, amely szerint Hainné – Sándor – „Semsei Andreát”

1945-ben a felszabadulás után őrizetbe vették. 1955. április 9-én szabadul, 10 évet töltött börtönben. A kistarcsai, márianosztrai büntetőintézetekben töltötte büntetését. 1948-tól szabadulásáig mint fogdahálózat működött. 1955. áprilisában, közvetlen szabadulása előtt Győrbe szállítottuk. Itt ismét szervezte őt Németh József volt av. fhdgy. a Győr-Sopron megyei Vizsgálati Főosztály vezetője.<sup>8</sup>

1948 óta dolgozik mint ügynök, több konkrét ügy feldolgozásában lett foglalkoztatva. Eredményes munkája következtében több személy őrizetbe is került. Úgy személyi tulajdonságai, mint hírszerző lehetőségei képessé teszik őt arra, hogy Ausztriában, de elsősorban Nyugat-Németországban mint telepített ügynök hírszerző munkát végezzen.<sup>9</sup>

Ez a pár mondat rávilágít a lényegre: Hain Péterné Sándor Gizella a „fordulat éve” után a magyar állambiztonság szolgálatában állt. Beszerzésének körülményei nem ismertek, de nyilván jól működhetett a pszichés ráhatás az ekkor már özvegy nő esetében is. Érdemes megjegyezni, hogy Hain Péterné 1956 őszén, illetve telén is aktív volt, rendszeresen jelentett az ismeretségi körébe tartozó emberekről. Ha feltételezzük, hogy a jelentések szerzője pontosan idézett, jelentett, akkor igen érdekes – szinte naivnak – mondható képet kapunk arról, hogy 1956 decemberében néhányan mit gondoltak a világ folyásáról. Ugyanakkor Demény Pál<sup>10</sup> december

<sup>6</sup> BOÉR 2014.

<sup>7</sup> Sándor Gizella nem engedte el szeretője kezét, hanem mint társát magával vitte Ausztriába, igaz, immár „Győri” fn. hálózati személyként.

<sup>8</sup> ABTL Mt 474 „Semsei Andrea” 7.

<sup>9</sup> ABTL Mt 474 „Semsei Andrea” 6.

<sup>10</sup> Demény Pál (Budapest, 1901. augusztus 29. – Budapest, 1991. január 14.) mérnök, magyar kommunista politikus. Az ún. hazai kommunista mozgalom vezető figurája, a második világhorú alatt ellenálló,

elején azon csodálkozott, hogy Hain Péterné Sándor Gizella még nem, avagy még mindig nem hagyta el Magyarországot... Ellenben Remenyik Zsigmond<sup>11</sup> – legalábbis a jelentés szerint – elítélte mindazokat, akik disszidáltak.

De hogy is jellemezték Sándor Gizellát a korabeli állambiztonsági iratokban?

„Semsei Andrea” középtermetű, világos szőke hajú, nyúlt arcú, izmos, szikár termetű nő. Életkorának megfelelő kinézésű – 45 éves. Elegánsan öltözködik. Több külföldi nyelvet – német, angol, francia stb. – perfekt beszél. Bátor, leleményes, igen jó kombinatív képességgel rendelkezik. Egyes ügyekben önállóan tud dönteni és határozni. A bennünket érdeklő személyek körében hamar feltalálja magát. A cél érdekében bárkivel, bármilyen módon és erkölcsi gátlás nélkül ismeretséget tud kötni.”<sup>12</sup>

Vajon miért vált oly fontossá 1956 decemberében, hogy ilyen összefoglalót írjanak tanulmányunk főhősnőjéről? A válasz többrétű. Egyrészt 1956-ban a külföldre telepített magyar hírszerzők szinte kivétel nélkül dekonspirálódtak. Egyértelmű volt, hogy új emberekkel egy új hálózatot kell kiépíteni. Természetesen komoly kérdés volt, hogy kiket telepítsen ki a magyar állambiztonság. Kik lehetnek alkalmasak erre a feladatra? Illetve pontosan milyen feladatokra/feladatokkal bízzák meg ezeket az embereket? Ezen kérdésekre adott – személyében – egyfajta választ Hain Péterné, született Sándor Gizella. Közismert volt néhai férjének a kapcsolatrendszere, amelynek egy jelentékeny része a szó szoros és átvitt értelmében is túlélte a háborút. Mi több: sokan közülük ekkorra teljesen beilleszkedtek a Német Szövetségi Köztársaság társadalmi rendszerébe, s már nem kellett tartaniuk semmilyen számonkéréstől... Csak példaként hozzuk fel, hogy dr. Edmund Veessenmayert, a Harmadik Birodalom egykori budapesti nagykövetét és teljhatalmú magyarországi megbízottját már 1951-ben szabadlábra helyezték (eredendően 1949-ben 20 év börtönre ítélték az úgynevezett Wilhelmstrasse-perben), s lett egyre sikeresebb üzletember. S ne feledjük, maga Sándor – „Semsei” is többször megpendítette, hogy szívesen disszidálna...<sup>13</sup>

Vagyis az újjászerveződő magyar állambiztonság vezetőinek részéről is logikus döntés volt, miszerint Hain Péterné Sándor Gizellát immár külföldön kívánják foglalkoztatni:

---

Rákosi Mátyás egyik legnagyobb ellenlábasa. Deményt 1945-ben Rákosi utasítására tartóztatták le, koncepciók perekben elítélték, 1956. október 15-én szabadult.

<sup>11</sup> Remenyik Zsigmond László (Dormánd, 1900. július 19. – Budapest, 1962. december 30.) magyar író.

<sup>12</sup> ABTL Mt 474 „Semsei Andrea” 7.

<sup>13</sup> B O É R 2014.

Nyugatra telepítését e hónapban kívánjuk végrehajtani. Az osztrák határra mi vinnénk őt le. Innen átmenne Ausztriába. Ausztriából egyenesen Möllendorf nyugatnémet tőkés segítségével továbbutazik Nyugat-Németországba. Telepítése esetén itthoni hozzátartozóit támogatni nem kell. Az ügynök eddigi munkája folyamán nem dekonspirálódott.<sup>14</sup>

Érdemes azonban azon is elgondolkozni, hogy a hidegháború ezen vészterhes időszakában vajon „csak” a magyar állambiztonsági szervek találták ki ezt a műveletet, vagy esetleg a szovjet szervek/tanácsadók is sugalmazták. Erre vonatkozóan azonban sajnos nem rendelkezünk semmilyen forrással. Nem elhanyagolható tényező az sem, hogy hivatalosan 1956-ban jött létre a Bundesnachrichtendienst is.

A „szigorúan titkos” minősítésű megbízás részletesen leírja, hogy „Semsei Andreat” hogyan, mikor és milyen céllal telepítik „Nyugatra”. Egyértelműen kiderül a megbízásból az is, hogy a fő feladat a Gehlen-szervezetbe való beépülés.<sup>15</sup> Ne feledjük, a Német Szövetségi Köztársaság 1955-ben csatlakozott a NATO-hoz, illetve a szuezi válság is még éppen hogy csak a végéhez közeledett ’56 decemberében.

A Magyar Népköztársaság Belügyminisztériuma Önt eddigi eredményes munkája alapján jó hazafinak ismerte meg. Munkájával nagy segítséget nyújtott állambiztonsági szerveinknek, és hazafias kötelességéhez híven erősítette népi államunkat.

Ennek alapján egy megtisztelő feladatot bízunk Önre. Feladatának lényege a következő:

Segítségünkkel utazzék illegálisan ki Ausztrián keresztül Nyugat-Németországba. Úgy Ausztriában, mint Nyugat-Németországban használja ki azon kapcsolatainak segítségét, akiken keresztül megfelelő egzisztenciát tud magának teremteni, és ezt felhasználva épüljön be az imperialista hírszerző szervezetbe, így elsősorban a nyugatnémet Gehlen szervezetbe.

Feladatát az Ön által kidolgozott és közösen átbeszélt legenda alapján hajtsa végre.

Magatartása:

Készüljön fel arra, hogy az ellenséges hírszerzés és elhárító szervek minden lépését figyelemmel kísérhetik. Óvakodjon a provokációtól, és a legmegbízhatóbb barátainak se mondjon el bizalmas jellegű dolgokat. Éljen azzal a lehetőséggel, melyet volt férjének neve számára biztosít.

<sup>14</sup> ABTL Mt. 474 „Semsei Andrea” 8.

<sup>15</sup> A Reinhard Gehlen (1902. április 3. – 1979. június 8.) német hírszerző tisztről elnevezett hírszerző hálózat, amely Kelet-Európában, de főképpen a Szovjetunió területén épült ki. Hivatalosan 1946 júniusában amerikai támogatással jött létre, de nyilván épített a második világháború alatt kiépült hálózatra. Sokan az „Organization Gehlen”-t tekintik az 1956-ban létrejött Bundesnachrichtendienst elődjének.

Amennyiben az osztrák vagy nyugatnémet rendőrség Önt kihallgatná, mindent a valóságnak megfelelően mondjon el, kivéve a belügyi szervekkel való bizalmas kapcsolatát. Szökésének okaként az Ön által kidolgozott és közösen átbeszélt legendát mondja el.

Kijutása után megbízottunk útján felvesszük Önnel a kapcsolatot, ezért köteles a kapcsolat felvételét minden hó 25-én délután 14 órakor – az első alkalommal 1957. március 25-én – Kelet-Berlinben a Budapest étterem előtt megjelenni. A biztosított találkozó másnap ugyanott és abban az időben. Megbízottunk az alábbi jelszóval fogja Önnel felvenni a kapcsolatot:

Jelszó: Mondja, Ön nem Hollandiában járt iskolába?

Válasz: Nem kérem, én Berlinben végeztem.

A kapcsolat felvételéig semmiféle írásos anyagot nem készíthet és a találkozóra ilyet nem vihet magával. A kapcsolat felvétele után pedig megbízottunk utasítása szerint járjon el. A találkozóra való menet közben végezzen önellenőrzést, és ha figyelést észlel, a találkozóra nem mehet el.

Csak azzal a személlyel állhat szóba, aki a fenti jelszó pontos alkalmazásával közeledik Önhöz. Ha más személyek a magyar hírszerzés nevében provokálnák, köteles arról jelentést tenni az illetékes hatóságoknál. Arra az esetre, ha más idegen országba kerül, és nem tud elmenni a megadott találkozási helyre, egy levelezőcímet adunk Önnek, amelyben közölheti hollétét és a találkozó új helyét. Ebben az esetben nyílt képeslapon írjon néhány üdvözlő sort az alábbi címre:

Angyal István, Bp., VI., Rudas László u. 27. fszt.

A lapot abban a városban adja postára, amelyben tartózkodik, és a levelezőlap ugyanannak a városnak valamely részét ábrázolja. Ebben az esetben – ugyancsak minden hó 25-én 14 órakor – a képeslapon lévő objektum (kórház, iskola, templom, városháza) főbejárata lesz a találkozó helye.

Bár feladatát hazafias alapon önként vállalta, mégis azok végrehajtása esetére az alábbiakat biztosítjuk Önnek:

1. Biztosítjuk, hogy bármikor visszatérhessen hazájába. Ez esetben gondtalan életet biztosítunk itt.

2. Kérése alapján Németh családja részére havi 800–1000 Ft-ot biztosítunk, és gondoskodunk arról, hogy ne maradjon állás nélkül.

Fenti feladatot megértettem, tudomásul veszem, és végrehajtását önként vállalom.

Budapest, 1956. december 23.

Hain Péterné [s. k. aláírás]<sup>16</sup>

<sup>16</sup> ABTL Mt 474 „Semsei Andrea” 9.

Dömény József rendőr alezredes 1956. december 29-én kelt jelentése szerint „Semsei Andreák” három nappal korábban, 1956. december 26-án Mosonszentjános községnél este átlépték az osztrák–magyar határt. Vélelmezhetően az új esztendő első napjait már az osztrák fővárosban töltötték.

A fentiek alapján azt is gondolhatnánk, hogy a magyar hírszerzésnek ez egy sikeres akciója volt: a megfelelő személyt, a megfelelő időben a megfelelő feladattal sikeresen külföldre telepítették. Az élet azonban inkább azt igazolta, hogy Sándor Gizella eszköznek tekintette a magyar államvédelmet/hírszerzést, amelynek segítségével külföldre távozhat, s mi több: még támaszthat is – például Németh, alias „Győri” fn. hálózati személy kapcsán – néhány feltételt, vagy kisebb-nagyobb összegeket kérhet kint tartózkodása alatt. Nagyon hamar kiderült azonban, hogy „Semsei” nem tudja, esetleg nem is akarja elvégezni a rábízott munkát. Természetesen Magyarországra való hazatérése fel sem merült... Sőt, a 60-as évek elejéig sokkal inkább provokációs céllal kereste a kapcsolatot a magyar szervekkel, mintsem bármilyen apró információt is átadjon. A „Semsei”-ügyet lényegében 1963-ban lezárták, de szerencsére sem a beszerzési, sem pedig a munkadossziéját nem semmisítették meg.

#### BIBLIOGRÁFIA

- BOÉR Zoltán (2014): Aki a magyar Gestapo-vezér felesége (is) volt... *Betekintő*, 8(1). Online: [https://betekinto.hu/hu/2014\\_1\\_boer](https://betekinto.hu/hu/2014_1_boer)
- KOVÁCS Tamás (2019): Hain Péter rendőrsége: Adalékok az Állambiztonsági Rendszer működéséhez 1944–1945-ben. In GECSÉNYI Lajos – FAZEKAS Csaba (szerk.): *Tanulmányok a magyarországi zsidóság történetéből*. Budapest: Milton Friedman Egyetem, 164–174.
- PÁL Zoltán (2010): Internálások Magyarországon (1945–1953). *Kommentár*, 5(2), 61–74. Online: <http://kommentar.info.hu/uploads/2010/2/1587114561.pdf>
- ZALAI Noémi (2009): A nemzetbiztonsági szolgálatok állományának kiválasztásával kapcsolatos kérdések, *Szakmai Szemle*, 7(1), 161–169.

#### Levéltári források

- ABTL Mt 474 „Semsei Andrea”  
Bt. – 589 „Semsei Andrea”





*Lapsánszky András*

## KORLÁTOS ERŐFORRÁSOK A HÍRKÖZLÉS TERÜLETÉN

*Kedves kollégámnak, Balla Zoltánnak ajánlom ezt a tanulmányt 70. születésnapja alkalmából, az oktatás és a tudományos élet szervezése, illetve a rendészettudomány és a közigazgatás-tudomány összefüggése, egysége körében tett közös erőfeszítéseinkre, kiváló hangulatú eszmecseréinkre is emlékezve.*

### A HÍRKÖZLÉSI KORLÁTOS ERŐFORRÁSOK TÍPUSAI ÉS ALAPVETŐ JELLEMZŐI

Korlátos erőforrásnak kell tekinteni minden olyan fizikai jelenséget, erőforrást, amely valamely tevékenységhez vagy szolgáltatás nyújtásához szükséges, azonban nem bővíthető korlátlanul, nem áll kimeríthetetlen mennyiségben rendelkezésre. A hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás területén jelen levő korlátos erőforrásokat – szűkebb értelmezésben – három főcsoportba lehet sorolni: a frekvenciák,<sup>1</sup> a műholdpozíciók (műholdas pályapozíciók), valamint az elektronikus hírközlési azonosítók közé.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Az elektronikus hírközlésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések a frekvenciák vonatkozásában a rádiófrekvencia kifejezést használják, amelyet az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Kódex) szóhasználata rádióspektrumra módosít. Az egyszerűség és érthetőség érdekében egységesen a frekvencia kifejezést használom mind a rádiófrekvencia, mind pedig a rádióspektrum helyett.

<sup>2</sup> Azonosító alatt az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 188. § 6. pontjában meghatározott, a szolgáltatások egyik alapfeltételét képező, a hálózatok és előfizetők megkülönböztetését biztosító azonosító értendő. A megkülönböztetés alapja lehet szám, név és cím. A név és a cím alfanumerikus azonosító, amely számokat, betűket és jeleket tartalmazhat, a szám pedig nevet vagy címet jelöl, de csak számjegyekből áll. A név alapvetően az információátvitel végcéljának azonosítását, megkülönböztetését, a cím pedig a távközlési hálózatban történő irányítási szinten alkalmazott azonosítást jelenti. Az azonosítók a megkülönböztetés, illetve a címzés mellett jelentős szerepet képviselnek a hívások hálózatban történő irányításában is (MADARÁSZ 2013: 249).

Ezen erőforrások közös jellemzője – jóllehet a teljes frekvenciatartomány nagy kiterjedésűnek tűnik, az azonosítók számozása, jelölése pedig a műszaki kereteken belül rengeteg variációs lehetőséget kínál –, hogy egységesen korlátozottak a rendelkezésre álló technológia lehetőségei, a rádiószolgálatok sokfélesége, a felhasználási módok (felhasználások) egyre bővülő típusai, a technikai fejlődés által generált és rendkívüli mértékben növekvő frekvenciaigény, a különböző frekvenciasávok, a földrajzi területek és domborzati különbségek hullámterjedési, üzemeltetési korlátai miatt. A használat és a szabályozás kialakítása során pedig nemcsak az éppen aktuális igényeknek kell eleget tenni, hanem a jövőbeni igényeknek is kielégíthetőnek kell lenniük, ugyanis e három korlátos erőforrás jelenti az alapját többek között a mobilkommunikációnak, a műsorszórásnak, a navigációnak, a meteorológiai szolgálatoknak, és a technológia rohamos fejlődése miatt fokozottan erősödik a korlátos erőforrások iránti igény az ipari, tudományos, orvosi, közbiztonsági célú felhasználás körében is. Az Európai Bizottság szemléletesen foglalja össze e tárgyban, hogy:

A rádióspektrum egyrészt a vezeték nélküli hírközlés, mint például a wifi és a mobiltelefonok működésének alapja, másrészt egyéb szektorok – többek között a műsorszórás, a gyártás, a közlekedés – és olyan alapvető, nem kereskedelmi jellegű szolgáltatások kulcsfontosságú erőforrása, mint a honvédelem, a segélyhívó szolgálatok, valamint a környezetvédelem. A frekvencia nagy keresletnek örvendő, véges, de újra felhasználható természetes erőforrás, és az ezt használó eszközök könnyen átléphetik az országhatárokat. Ahhoz, hogy a spektrumot a lehető leghatékonyabban lehessen használni a belső piacon – a különböző alkalmazások és felhasználók közötti spektrummegosztást is beleértve –, nemzetközi és európai szintű koordináció szükséges, melynek során figyelembe kell venni ennek az uniós szakpolitikákra gyakorolt hatását is.<sup>3</sup>

Előzetesen, a korlátosság vonatkozásában rögzítendő, hogy míg a frekvenciák esetén egyértelmű, hogy azok miért tekinthetők korlátozottak, hiszen fizikailag eleve korlátozott a számunkra elérhető és használható frekvenciamennyiség, addig az azonosítók korlátos erőforrás-tartalma elméleti szempontból megkérdőjelezhető azon az alapon, hogy a számok, illetve a karakterek sorozata bővíthető (például egy telefonszám vagy IP-cím állhat több karakterből is, ha elfogynak a jelenleg kiosztható számok, címek). E bővíthetőség azonban nem befolyásolja az azonosítók

<sup>3</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a rádióspektrum-politikai program végrehajtásáról, COM(2014) 228 final.

korlátos erőforrási jellegét kijelölő egyéb, meghatározó szempontokat, amelyek közül többek között kiemelendő a nemzetközi koordináció szükségessége és a nemzetközi szervezetekben kiosztott szám- és címtartományok egyeztetett számozási terveken alapuló, korlátozott tartalma, továbbá hogy az azonosítók tartományának bővítése, megváltoztatása nemzeti és szolgáltatói szinten is kiemelt költségekkel jár, illetve rendkívül széles körű műszaki követelményeket, fejlesztéseket igényel.<sup>4</sup>

A korlátosság vonatkozásában tehát általános alapvetésként fogalmazható meg, hogy a technológia fejlődése, az új típusú hírközlési szolgáltatások folyamatos megjelenése miatt a hírközlési erőforrások használata, felhasználása iránt egyre nagyobb a kereslet, és ezen erőforrások korlátosságára, szűkösségére tekintettel a piaci igények egyre inkább meghaladják a rendelkezésre álló kapacitásokat. Ezek a körülmények az alkalmazási igények esetenkénti kielégíthetlenségét okozhatják, és az így keletkező feszültségek a piaci mechanizmusokon keresztül hajtóerőként szolgálnak a technológiai fejlesztésekhez, amelyek gazdaságosabb, hatékonyabb rádiótávközlési rendszerek megjelenését eredményezik.

Ezen három erőforrás további közös jellemzője szűkös erőforrási mivoltuk mellett az, hogy tradicionálisan kizárólagos állami tulajdonban vannak.

A tulajdon fogalmának a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre való kiterjesztése a jogfejlődés sajátos, jogágakon átívelő eredménye.<sup>5</sup> A természeti erők és egyéb erőforrások dologi minősége egyébiránt a dolog fogalmából külön normatív szabályozás nélkül is levezethető lenne, mivel a dolog módjára való hasznosíthatóság eleve feltételezi az emberi uralom alatt állást, ami akkor lehetséges, ha ezek az erők fizikai valóságukban is leírhatók.<sup>6</sup> Ahhoz azonban, hogy ezen analógia alkalmazásának szükségessége fel se merüljön, a jogi szabályozás ezekre is kiterjesztette a tulajdonjog közvetett tárgyainak körét. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény alapján a dologra vonatkozó szabályokat megfelelően

<sup>4</sup> MADARÁSZ 2013: 249–251.

<sup>5</sup> Elsődleges oka az volt, hogy a lopás büntetőjogi tényállását kiterjeszthessék az energia jogosulatlan igénybevételére is.

<sup>6</sup> „Az utóbbi időben sokat vitatott kérdés, hogy a villamos áram és általában az emberi uralom alá hajtható természeti erő (energia) jogi értelemben dolog-e vagy sem? A hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvénycikk túlnyomó részben 2. §-a a büntetőjog szempontjából a villamos áramot és egyéb energiákat az ingó dolgok analógiájára ítéli meg. Kimondja, hogy »Az előállított villamos áram és technikai célokra értékesíthető minden egyéb erő (energia) ugyanazon büntetőjogi védelem alá helyeztetik, mely az ingó dolgokra nézve fennáll. Ennek megfelelőleg az említett erők bármely módon való eltulajdonítása, úgyszintén szándékos és jogtalan megrongálása vagy megsemmisítése Magyarországon az 1878. évi V. törvénycikknek az idegen ingó vagyon megrongálására, illetőleg a lopásra vonatkozó rendelkezésének szerint büntetendő«” (FÜHRER 1921: 47).

alkalmazni kell többek között a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre, amelyek tulajdonjog tárgyai lehetnek.<sup>7</sup>

Előzetesen hangsúlyozandó, hogy a korlátos erőforrások jellemzőit, az állami beavatkozás és a tulajdonosi joggyakorlás rendszerét elsősorban alapvetően a frekvenciagazdálkodás szabályozásán keresztül mutatjuk be (ugyanis a frekvenciagazdálkodás rendelkezik a legbővebb elméleti és gyakorlati háttérrel, továbbá a korlátos erőforrások tekintve a frekvenciaszabályozás szerepe a leghangsúlyosabb a nemzetközi és az uniós jogrendszerben is).

A fogalomhasználat vonatkozásában megjegyzendő továbbá, hogy a frekvenciák, frekvenciahasználat, felhasználók alatt elsősorban a polgári célú frekvenciahasználat értendő. Minden olyan esetben, amikor a nem polgári, tehát a speciális honvédelmi, rendvédelmi célú használat képezi az elemzés tárgyát, azt külön kiemeljük. Nem képezik tárgyát az elemzésnek a nem elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtására használható frekvenciák.

#### A KORLÁTOS ERŐFORRÁSOK JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAPJAI

A korlátos erőforrásokra vonatkozó hatályos jogi szabályozás részletes elemzése és a történeti háttér bemutatása előtt célszerű röviden összefoglalni, hogy miért szükséges jogi szabályozás alá vonni a korlátos erőforrások használatát, legfőképpen miért szükséges állami beavatkozás a frekvenciák és az azonosítók használata körében.

Általánosan megállapítható, hogy az állam funkciója, tevékenységei az utóbbi évtizedekben jelentősen átalakultak, és ezáltal a korlátos erőforrások vonatkozásában a szinte kizárólagos tulajdonosi szerep felől a hangsúly a közhatalmi, piacszabályozói, gazdasági igazgatási szerepkörre tevődött át. Az állam egyfelől tehát gyakorolja a tulajdonosi rendelkezési jogból fakadó alapvető jogosultságait a frekvenciák, az azonosítók és a műholdpozíciók vonatkozásában (például értékesíti azok használati jogát), másfelől azonban az állami beavatkozás egyre sajátosabban jelenik meg a korlátos erőforrások használata tekintetében. Az állam e körben közhatalmi jellegű, elsősorban gazdasági igazgatási tevékenységet lát el, amelynek kereteit nemzetközi és európai uniós, valamint az Alaptörvényből és a hírközlési igazgatás teljes szabályrendszeréből fakadó garanciák, célok jelölik

<sup>7</sup> MENYHÁRD 2025.

ki. (Ezeknek megfelelően az államnak elsősorban, de nem kizárólagosan a külső jogalanyok, a fogyasztók és a piaci szereplők vonatkozásában kell garantálnia a piaci verseny fejlődését, védelmét.)

Amíg ugyanis a korlátos erőforrások hasznosítása is kizárólagos állami feladatkörbe tartozott, vagyis fennállt az állami monopólium rendszere, az közvetlen és egyszerű irányítást, teljes közigazgatási befolyást tett lehetővé az állam számára. Ezt a fajta irányítási, beavatkozási hatékonyságot azonban az állami vállalatok gyakran nem optimális működése jellemzően lerontotta. Ezt követően a frekvenciák használatát és a korlátos erőforrásokkal történő szolgáltatásnyújtást átmeneti jelleggel, szűk körben koncessziós formában engedte át az állam, jelenleg pedig már alapvetően hierarchián kívüli jogalkotás és jogérvényesítés útján befolyásolja a magánszektor szolgáltatásait azzal, hogy tulajdonosi jogait továbbra is gyakorolja.

A továbbiakban ezt a folyamatot ismertetjük, amelynek keretein belül a fentiekben vázolt átalakulás megvalósult, és az állam szerepköre jelentős változáson ment keresztül, még úgy is, hogy a hírközlési igazgatás<sup>8</sup> területén belül ezen korlátos erőforrások esetén nem ment végbe teljeskörűen a privatizáció és liberalizáció folyamata, mivel a korlátos erőforrások továbbra is állami tulajdonban maradtak.

#### *A hatályos szabályozás előzményei – a koncesszió*

A hírközlési szolgáltatási rendszer hazai történetében az állami tulajdon volt jellemző, tehát a kiterjedt liberalizációig állami szervek és állami tulajdonú vállalkozások látták el hazánkban a távközléssel kapcsolatos feladatokat. Az állam így nemcsak a korlátos erőforrások tulajdonosaként lépett fel, hanem állami tulajdonban volt a távközlés közszolgáltatási ellátása, valamint az ellátás lehetősége is. Ez a helyzet egészen a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Koncessziós tv.) hatálybalépéséig fennállt.

<sup>8</sup> A távközlés – a már hatályon kívül helyezett, a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény mellékletének 23. pontja alapján – az a „tevékenység, melynek során bármely értelmezhető formában előállított jel, jelzés, írás, kép, hang vagy bármely természetű egyéb közlemény villamos vagy optikai úton, rádióon vagy más elektromágneses rendszereket megvalósító különféle távközlőhálózatokon (közcélu, zártcélu, külföldi, saját célú távközlőhálózatokon), illetőleg ezek kombinációján eljut egy vagy több igénybevevőhöz, felhasználóhoz”. A hírközlés ezzel szemben magában foglalja a postai szolgáltatásokat is, míg az elektronikus hírközlési szolgáltatás jeleknek elektronikus hírközlő hálózatokon történő átviteléből áll, és így jelen témakör szempontjából mind a távközlés, mind a hírközlés, mind pedig az elektronikus hírközlés ugyanazon szempontból használatos, hiszen a frekvencia- és azonosítógazdálkodás, -használat mindhárom fogalomnak egyaránt része azonos tartalommal.

A koncesszióval az állam a törvényben tételesen meghatározott tevékenységek gyakorlásának jogát visszerthes szerződéssel, időlegesen úgy engedi át, hogy a jogosultnak részleges piaci monopóliumot biztosít.<sup>9</sup>

A Koncessziós tv. a távközlési alaphálózatot, a távközlésre felhasználható frekvenciákat és a távközlési szolgáltatást (közcélu távbeszélő, telex, mobil rádiótelefon, személyhívó és kapcsolt adatátvitel, továbbá a közszolgálati rádió és televízió műsorának szórására és szétoztására irányuló szolgáltatást) koncesszió körébe tartozónak minősítette.<sup>10</sup> 1992-ben a távközlési alaphálózat, 1997 augusztusában pedig a távközlésre használható frekvenciák is kikerültek a Koncessziós tv. hatálya alól,<sup>11</sup> majd 2001. december 23-i hatállyal a távközlési szolgáltatás is kikerült a koncessziós tárgykörből,<sup>12</sup> és egyben a – közel száz éven keresztül meghatározó természetes monopóliumot követő – koncessziós monopolszisztem megszűnése előtt is megnyílt az út.

A 2001. évi változásokat megelőzően 1993-ban, majd 1999-ben koncessziós pályázat lefolytatására került sor, és ezek eredményeképpen elindulhatott Magyarországon a piaci alapon szervezett és üzemeltetett mobil rádiótelefon-szolgáltatás,<sup>13</sup> mégpedig a GSM 900 rendszerű közcélu mobil rádiótelefon-szolgáltatás nyújtása tárgyában 1993-ban, majd a DCS 1800 rendszerű közcélu mobil rádiótelefon-szolgáltatás nyújtása tárgyában 1999-ben kiírt koncessziós pályázat eredményeképpen. Elsőként a Pannon GSM konzorciuma és a Westel 900 Mobil Távközlési Rt. Koncessziós Társaság nyertek koncessziós jogokat, és indították el Magyarországon az első kereskedelmi GSM-szolgáltatásaikat 1994-ben. Ezt követően harmadik szolgáltatóként a V.R.A.M. és a Primatel konzorciuma nyerte el a koncessziós jogot magyarországi GSM 900/DCS 1800 mobil rádiótelefon-hálózat kiépítésére 1999-ben, és Vodafone néven kezdték meg a működést. Ez a három szolgáltató, vagyis e szolgáltatók jogutódai a mai napig MNO-ként (*Mobile Network Operator*) a magyar mobil rádiótelefon piac legjelentősebb résztvevői (természetesen már nem csak a 900 és 1800 MHz-es frekvenciasáv használatával nyújtva szolgáltatást).

Megjegyzendő, hogy figyelemmel a hatásköri, valamint a koncessziós szabályokat érintő változásokra, az Eht. 2012. július 25. napján hatályba lépett módosítása kötelező jelleggel előírta a még hatályos koncessziós szerződések hatósági

<sup>9</sup> Lásd a Koncessziós tv. általános indokolását.

<sup>10</sup> PAPP 2003: 15–17.

<sup>11</sup> Lásd a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi LXV. törvény 23. § (2) bekezdését.

<sup>12</sup> Lásd a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény 108. § (9) bekezdését.

<sup>13</sup> 1990. október 15-én indult el Magyarország és a kelet-európai régió első, kezdetleges mobil rádiótelefon szolgáltatása a Westel Rádiótelefon Kft. működtetésében.

szerződéssé történő átalakítását 2012 decemberéig (a koncessziós szerződések ugyanis jellegük, formájuk, valamint a hatásköri változások miatt nem voltak beilleszthetők a piaci verseny és a hatályos, kizárólagosan közigazgatási jogi szabályozás körébe). A koncessziós szerződések tehát az Eht. rendelkezéseinek megfelelően hatályukat veszítették, és 2012. november 30. napjával átalakították őket hatósági szerződéssé.

A monopóliumok kialakítása és paradox módon lebontása kapcsán is egyaránt megjegyzendő, hogy a koncesszió kialakításának időszakában az egyik legfőbb cél az volt, hogy a köztulajdon tárgyainak hasznosítása terén a társadalmi ellenőrzés és a piaci módszerek eredményeként a működtetés hatékonyabbá váljon,<sup>14</sup> majd részben ugyanezen célokat fogalmazták meg a liberalizált, privatizált piac kialakításának tervezése során is.

### *A korlátos hírközlési erőforrások „liberalizációja”*

A hírközlés közszolgáltatási rendszerének a koncessziót követő szerkezeti reformját három fogalom határozta meg: a koncesszió, a privatizáció és a liberalizáció, illetve európai uniós, közösségi szempontból: liberalizáció, harmonizáció, versenyjog, míg a versenyhelyzet kialakításának mozzanataiként: a privatizáció, demonopolizáció és a dereguláció.<sup>15</sup>

Uniós vonatkozásban és egyben a távközlési szektor liberalizációs és privatizációs folyamatában betöltött úttörő szerepét és ágazatokon átívelő hatásait jól szemlélteti, hogy a gyakorlatilag teljes piacok, ágazatok átalakítását, átstrukturálását kezdeményező zöld könyvek<sup>16</sup> közül az első a távközlési szolgáltatások és berendezések közös piacának fejlesztéséről szóló 1987-es „Zöld Könyv” volt.<sup>17</sup> A Zöld Könyvben foglalt alapelvek továbbfejlesztéseként a Bizottság elvi élel rögzítette, hogy a tagállamok számára elő kell írni, hogy nem adhatnak kizárólagos vagy különleges jogokat a frekvenciák használatára, és az e frekvenciák használatára vonatkozó jogokat objektív, megkülönböztetéstől mentes és

<sup>14</sup> LENKOVICS 2001: 85.

<sup>15</sup> MOZSÁR 2002: 33.

<sup>16</sup> A zöld könyvek az Európai Bizottság által közzétett dokumentumok, amelyek egy adott téma európai szintű megvitatására szolgálnak, konzultációs eljárásokat kezdeményeznek, majd ezek tapasztalatait fehér könyvekben foglalják össze, vagyis a zöld könyvek kiemelt jelentőségűek a közös európai álláspont kialakítása és a jogfejlesztés körében.

<sup>17</sup> Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM(1987) 290 final (a továbbiakban: Zöld Könyv).

átlátható eljárások alapján kell odaítélniük.<sup>18</sup> A versenyszabályozás mellett a Zöld Könyvben megfogalmazott hármas célrendszer másik eleme, a harmonizáció céljainak megvalósítása érdekében tett uniós lépések közül kiemelkedik az úgynevezett „Rádióspektrum-határozat” megalkotása, amelynek egyik fő célja a frekvenciák harmonizált használatának biztosítása volt.<sup>19</sup> A Rádióspektrum-határozat rögzíti, hogy a frekvencia, vagyis a rádióspektrum használata tekintetében a politikákban közösségi szintű összehangolást és szükség szerint harmonizációt kell megvalósítani a közösségi politika céljainak hatékony elérése érdekében.<sup>20</sup> A közösségi összehangolás és harmonizáció bizonyos esetekben a frekvencia használatának világméretű harmonizálását és összehangolását is segítheti, ugyanakkor továbbra is nemzeti szinten biztosítható a megfelelő műszaki háttér. A harmonizáció szempontjából szervezeti szinten meghatározó a Bizottság frekvenciapolitikával foglalkozó tanácsadó csoportja (*Radio Spectrum Policy Group, RSPG*), amely abból a célból jött létre, hogy hozzájáruljon a belső piac fejlesztéséhez, és segítse az uniós frekvenciapolitika kidolgozását, figyelembe véve különböző gazdasági, politikai, kulturális, stratégiai, egészségügyi és szociális szempontokat, valamint a technológiai paramétereket.

Amíg azonban az általános liberalizációs és privatizációs elvek és folyamatok alapjaiban jellemzik a hírközlést, valójában a frekvencia- és azonosítógazdálkodás vonatkozásában mindezek sajátosan érvényesültek, ugyanis e szűkös erőforrások nem kerültek ki az államok kizárólagos tulajdonából, így nem is privatizálták őket, továbbá liberalizációjuk is korlátozottan, sajátos formában valósult meg. (Nem véletlen tehát, hogy a liberalizációt, privatizációt a hírközlési piac szempontjából elemző tudományos értekezések nem az azonosító- és frekvenciahasználatra, annak biztosítására helyezik a hangsúlyt.) A frekvenciák vonatkozásában az állami tulajdonra tekintettel elsősorban a verseny biztosítását szolgáló állami, közhatalmi beavatkozás került a középpontba az európai uniós és a hazai szabályozás körében is.

A frekvencia- és azonosítógazdálkodás terén tehát a hírközlési liberalizáció és privatizáció nem vagy csak korlátozottan értelmezhető, ugyanakkor annál nagyobb hangsúllyal bír a harmonizáció, valamint a szabadpiaci verseny meg-

<sup>18</sup> Ez nem érintheti azokat a tagállamok által – általános érdekű célok érdekében a közösségi joggal összhangban – elfogadott különös kritériumokat és eljárásokat, amelyek a fenti jogoknak a rádióműsor- és televízióműsor-tartalomszolgáltatók részére történő odaítélésére vonatkoznak. Lásd az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló, 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK bizottsági irányelv (11) preambulumbekendését és 4. cikkét.

<sup>19</sup> Az Európai Közösség rádióspektrum-politikájának keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 676/2002/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (a továbbiakban: Rádióspektrum-határozat).

<sup>20</sup> Lásd a Rádióspektrum-határozat (2) preambulumbekendését.

teremtése. Figyelemmel azonban arra, hogy egy mobil rádiótelefon-hálózat kiépítése, valamint a frekvenciák használati jogosultságáért, jogáért fizetendő díjak és egy új szolgáltató piacra lépése jelentős költségekkel jár, így saját rádiós hálózattal és rádióengedéllyel világszinten tradicionálisan viszonylag kevés vállalkozás, szolgáltató rendelkezik.

A „frekvencialiberalizáció” nem feleltethető meg teljes mértékben a klasszikus liberalizáció fogalmának, azonban legáltalánosabb értelemben, vagyis a piaci verseny szabadságfokának növelése vonatkozásában határozottan megjelenik a korlátos erőforrásokat érintően is a liberalizációs cél. A frekvencialiberalizáció szűkebb értelmezésben kettős tartalommal bír: egyrészt a frekvenciák másodlagos kereskedelmét, másrészt pedig a piaci szempontokat előtérbe helyező rugalmas frekvenciafelhasználás irányába ható eszközöket (így például a megosztott frekvenciahasználatot, egyszerűsített engedélyezési és egyéb hatósági eljárásokat) foglalja magában.<sup>21</sup>

A másodlagos kereskedelem nem más, mint a frekvenciahasználati jogosultság haszonbérbe adása, illetve átruházása. A haszonbérlet és az átruházás frekvenciahasználattal összefüggő kérdéseit a Kúria is elemezte a Kf.IV.37.230/2019/10. számú döntésében: „[a] haszonbérlet esetében a frekvenciahasználat engedélyese továbbra is az eredeti jogosult marad, aki e jog gyakorlását átengedi más számára úgy, hogy a jogosultságából eredő jogok és kötelezettségek továbbra is őt illetik, illetve terhelik”, míg az átruházás esetén az engedélyes személye is megváltozik, vagyis az új jogosultat terhelik majd a frekvenciahasználati jogosultsággal kapcsolatos jogok és kötelezettségek.

A frekvenciák használati jogainak (tehát nem magának a frekvenciának, hanem a használati jognak) másodlagos kereskedelmét a 2002-es hírközlési keretirányelv-csomag teremtette meg. Az uniós szabályozás célja az volt, hogy a másodlagos spektrumkereskedelem a vezeték nélküli széles sávú szolgáltatások elérhetőségének növelésén keresztül élénkítse a gazdaságot és hozzájáruljon annak növekedéséhez. A frekvenciák másodlagos kereskedelmének másik kiemelt célja annak biztosítása volt, hogy annál legyen a frekvencia, akinek az a legtöbbet éri, azaz hogy a frekvenciaelosztás gyorsan tudjon reagálni a változó piaci körülményekre, ne kelljen bonyolult és időigényes visszavonási, engedélyezési, értékesítési eljárásokat lefolytatni a jogosultságok átadása érdekében. A szabályozó hatóság által vezérelt *command and control* típusú merev, folyamatos hatósági beavatkozást igénylő frekvenciagazdálkodáshoz képest a piaci alapokon nyugvó kereskedelem nagyobb esélyt ad arra, hogy a frekvencia hatékonyabb kihasználásából származó

<sup>21</sup> LAPSÁNSZKY 2009: 332.

előnyök hamarabb jussanak el a fogyasztókhoz, továbbá a frekvenciakereskedelem az adott állam és az Európai Unió ipari, gazdasági fejlődését is elősegítheti.

Hangsúlyozandó, hogy a frekvenciakereskedelem azért másodlagos, mert az eredeti jogosultságot az állam hagyományos módon, nyílt és átlátható kiválasztási eljárásban biztosítja, és ez a jogosultság ruházható át, adható haszonbérletbe. Fontos kiemelni, hogy a kereskedelem másodlagosságára tekintettel a jogügylet során nem változtatható meg az eredeti használati jogosultság feltételrendszere (a jogok és a kötelezettségek).

Az unió 2012-es rádióspektrum-politikai programja is egyértelműen célkitűzés-ként irányozta elő, hogy a tagállamoknak lehetővé kell tenniük a frekvenciahasználati jogok átruházását vagy haszonbérbe adását.<sup>22</sup> Ezt az elv- és gondolatrendszert követi a Kódex is, amikor megfogalmazza, hogy a frekvenciahasználati jogok átruházása a hatékony frekvenciahasználat fokozásának hatásos eszköze lehet.<sup>23</sup> A rugalmasság és a hatékonyság, valamint a frekvencia piac általi értékesítésének lehetővé tétele érdekében a tagállamoknak a Kódex alapján is lehetővé kell tenniük, hogy a frekvenciafelhasználók frekvenciahasználati jogaikat harmadik félre átruházhassák és harmadik félnek haszonbérbe adhassák, mégpedig egyszerű eljárást követve és a jogokhoz kapcsolódó feltételek, illetve a versenyszabályok betartása, valamint a nemzeti szabályozó hatóságok felügyelete mellett.

A jogalkalmazói tapasztalatok és a technikai fejlődés okozta újabb igények és a hatékonyabb frekvenciahasználat érdekében a Kódex azonban részben már továbblép a klasszikus haszonbérleten és adásvételen. Ennek oka részben, hogy a műszaki, technológiai fejlődés és a piaci változás rendkívül dinamikus a frekvenciahasználat körében, a frekvenciahasználati jogosultságok érvényességi idején belül (15–20 év) a technológia és a piaci környezet is egyre gyorsabb és komolyabb változáson megy át, a piaci szereplőknek pedig valamilyen módon biztosítani kell, hogy rugalmasabban tudjanak reagálni, képesek legyenek alkalmazkodni a megváltozott igényekhez. Ennek egyik eszköze lehet a másodlagos kereskedelem, azonban a Kódex a rugalmas frekvenciahasználat és a frekvenciahasználat hatékonyságának növelése érdekében a klasszikus másodlagos kereskedelmi eszközök mellett meghatározza azt is, hogy a frekvencia iránti igény növekedése, valamint a frekvenciához való rugalmasabb hozzáférést és rugalmasabb frekvenciahasználatot igénylő különféle alkalmazások és technológiák terjedése miatt a tagállamoknak elő kell mozdítaniuk a megosztott frekvenciahasználatot.

<sup>22</sup> Lásd az egy többéves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról szóló, 2012. március 14-i 243/2012/EU európai parlamenti és tanácsi határozat (15) preambulumbekzdését, valamint a 2. cikk (2) bekezdésének a) pontját és a 4. cikk (2) bekezdését.

<sup>23</sup> Lásd a Kódex (132) preambulumbekzdését.

Ennek érdekében a tagállamok kötelesek meghatározni az egyes helyzeteknek leginkább megfelelő konkrét engedélyezési rendszereket, valamint az azokhoz kapcsolódó megfelelő és átlátható szabályokat, illetve feltételeket.<sup>24</sup> A frekvencia megosztott használata leegyszerűsítve azt jelenti, hogy különböző felhasználók ugyanazt a frekvenciasávot használhatják, vagyis több, egymástól független felhasználó és/vagy eszköz bizonyos feltételek mellett ugyanazt a frekvenciasávot veszi igénybe. Ez a megoldás lehetővé teszi a frekvenciátöbblet rendelkezésre bocsátását, és megkönnyíti az új felhasználók számára a frekvencia igénybevételét.<sup>25</sup>

A piaci szereplők, jogosultak gyors és rugalmas frekvenciahasználatát az is elősegíti, hogy az uniós előírásoknak megfelelően a másodlagos kereskedelmi jogügyletek esetén nincs bonyolult engedélyezési eljárás. A felek közötti megállapodás érvényességéhez hatósági jóváhagyás szükséges, amelynek során a hatóság azt vizsgálja, hogy a jogosultság átruházása vagy haszonbérbe adása a verseny fokozását szolgálja-e, vagy legalább biztosítja-e annak fenntartását, valamint hogy milyen hatást gyakorol a piaci szereplők által már megvalósított és a tervezett beruházásokra, különösen a megállapodás által érintett elektronikus hírközlő hálózatok kiépítésére. E körben hangsúlyozandó, hogy a másodlagos kereskedelmi jogügylet jóváhagyása során a hatóság kizárólag a hatáskörébe tartozó frekvencia-gazdálkodási és elektronikus hírközlési piacszabályozási szempontból vizsgálja a piaci folyamatokat, illetve a piaci verseny szempontjait. A hatóság versenyvizsgálata – a piacszabályozáshoz, piacelemzéshez hasonlóan – alapvetően *ex ante* jellegű, tehát a hatóság az adott jogügylettel összefüggésben a piaci folyamatok, hatások előretekinthető elemzésén keresztül von le következtetést. Fontos megemlíteni továbbá, hogy a versenyvizsgálat tárgya és szempontjai, összefüggései alapján a hírközlési hatósági hatáskör élesen elválik a versenyhatóság általános versenyjogi hatásköreitől. A piacszabályozási, piacelemzési eljárásokkal összefüggésben számos bírósági döntés értelmezte az elektronikus hírközlési versenyjogi vizsgálatok hatásköri kereteit, a másodlagos kereskedelemmel összefüggésben pedig a Fővárosi Törvényszék fejtette ki, hogy elektronikus hírközlési versenyjogi vonatkozású vizsgálatok lefolytatása, rendelkezések érvényesítése két különböző hatóság hatáskörébe is tartozhat: általánosságban a versenyhatóság, azonban jogszabályban rögzített speciális feltételek fennállása esetén a hírközlési hatóság

<sup>24</sup> Lásd a Kódex (119) preambulumbekendését.

<sup>25</sup> A megosztott használat megvalósult, működő példái a wifihálózatok. Egyes országokban ugyanis működnek olyan wifitechnológián alapuló, vezeték nélküli széles sávú infrastruktúrák, amelyek lehetővé teszik bizonyos frekvenciasávokban az internetes kapcsolatot. Lásd a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a rádióspektrum-erőforrások belső piacon való megosztott felhasználásának előmozdításáról, COM(2012) 478 final.

hatáskörébe tartozik.<sup>26</sup> Miután a másodlagos kereskedelem esetében elektronikus hírközlésre vonatkozó jogszabály<sup>27</sup> részletesen rögzíti a piaci versenyfeltételek vizsgálatára vonatkozó speciális rendelkezéseket, ezért e körben kizárólagosan a hírközlési hatóság rendelkezik hatáskörrel.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az uniós és ezzel összhangban az egyes nemzeti szabályok, így a hazai szabályozás is egyre inkább teret enged a piaci folyamatoknak, és így a frekvenciakereskedelem valamelyest szűkíti az állam frekvenciagazdálkodási beavatkozásának kereteit a frekvenciahasználat hatékonyságának növelése, illetve a verseny fokozása érdekében. Az állami beavatkozás mélységét és eszköztárát a piaci folyamatok és a technikai fejlődés alapjaiban alakítja tehát át, azonban annak léte – elsősorban az erőforrások korlátos mivolta, valamint állami tulajdona miatt – megkérdőjelezhetetlen és szükségszerű.

### *Az állami beavatkozás okai*

Jelen pontban kizárólag a korlátos erőforrások összefüggő állami beavatkozás speciális alapjairól és intézményeiről lesz szó, tehát nem átfogó jelleggel a hírközlésbe, hírközlési piacba történő állami (gazdasági, közigazgatási) beavatkozás okairól és alapjairól.

A frekvencia számos különösen fontos ágazat és közérdekű szolgáltatás erőforrása és alapja, így például frekvencia használatával valósulhat meg a mobilhírközlés, a vezeték nélküli széles sávú és műholdas hírközlés, a televíziós és a rádiós műsorszórás, a rádiós lokáció, és működhetnek olyan alkalmazások, mint a riasztórendszerek, távirányítók, hallókészülékek, mikrofonok, gyógyászati célú berendezések. Támogatja a kormányzati célú szolgálatokat is, így például a biztonsági és a védelmi szolgáltatásokat, beleértve a polgári védelmet, valamint szorosan kapcsolódik számos tudományos tevékenységhez, mint például a meteorológia, a Föld megfigyelése, a rádiócsillagászat és az űrkutatás. A korlátos erőforrásokkal való gazdálkodásba és az erőforrások használatába történő állami beavatkozás, a jogi szabályozás korai megjelenését tehát a frekvencia- és azonosítóhasználat céljaival, módjaival, funkcióival összhangban több tényező együttesen indokolta, így különösen a hírközlés honvédelmi, nemzetbiztonsági jelentősége, a hírközlés a gazdasági fejlődés egészére, versenyképességre gyakorolt hatása, valamint a hírközlési hálózati infrastruktúra egész nemzetgazdaságokra kiható jelentősége.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> A Fővárosi Törvényszék 104.K.700.567/2018/29. számú ítélete.

<sup>27</sup> A rádiófrekvenciák másodlagos kereskedelméről szóló 7/2013. (IX. 19.) NMHH rendelet.

<sup>28</sup> LAPSÁNSZKY 2013: 41.

Az állami beavatkozás szükségességének ezen általános indokait egészítik ki az állami tulajdonnal, nemzeti vagyonnal való gazdálkodás feltételeit meghatározó alapvető jelentőségű tényezők, így különösen az, hogy a nemzeti vagyon közérdeket szolgál, közös szükségletet elégít ki, legfőbb rendeltetése szerint a közfeladatok ellátását biztosítja.

A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás célja a természeti erőforrások megóvása, a jövő nemzedéke szükségleteinek figyelembevételével. A nemzeti vagyonnal folytatott gazdálkodás követelménye emellett a nemzeti vagyon költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő működtetése és hasznosítása.

Az állami beavatkozást indokolják továbbá a frekvencia- és azonosítógazdálkodás sajátosságaiból fakadó speciális követelmények, úgymint a nemzetközi koordinációs igény, a szabványosítás, a fogyasztói igények kielégítése, a zavarmentes használat és együttműködési képesség biztosítása.

Általánosan megállapítható tehát, hogy a frekvencia, az azonosító és a műholdas pályapozíciók jelentős társadalmi és piaci értékkel bíró, szűkösen rendelkezésre álló közjavak közé tartoznak,<sup>29</sup> így az állami beavatkozás – állami tulajdoni minőség és közszolgáltatási tartalom melletti – indokai, okai is kellőképpen jelentősek és meghatározóak.

Az állami beavatkozás elsődlegesen a tulajdonosi rendelkezési jog legfőbb jogosítványára, a korlátos erőforrásokkal való gazdálkodási feladatok és eszközök szabályozására irányul. A gazdálkodási tevékenység igen sokrétű és szerteágazó feladatokat foglal magában, amelyek ellátása során figyelemmel kell lenni az irányadó nemzetközi jogi, európai uniós, illetőleg hazai jogszabályi környezetre. A frekvenciagazdálkodás körében különösen fontos a jogalkotás, a nemzetközi szervezetekben való részvétel, a határövezeti operatív koordinációs tevékenység, illetve az erőforrások kiosztásának előzetes tervezése, a hatósági jogalkalmazó és felügyeleti tevékenység, a piaci verseny fenntartása, fejlesztése, valamint a hatékony frekvencia- és azonosítóhasználat elősegítése, támogatása.

A hírközlési hatóság a hatékony spektrumhasználatot a frekvenciagazdálkodással kapcsolatos hatáskörei gyakorlásával, különösen hatósági feladatai ellátásával biztosítja. Tekintettel azonban arra, hogy e hatáskörök eleve igen sokrétűek és különböző jellegűek, a hatékony spektrumhasználat követelménye is eltérően érvényesül. A hatékony spektrumhasználat jellemzői továbbá elválaszthatatlanul összekapcsolódnak az adott frekvencia műszaki jellemzőivel

<sup>29</sup> Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Keretirányelv”) 9. cikk (1) bekezdése is hasonlóképpen fogalmazott, amikor meghatározta, hogy a rádiófrekvenciák fontos társadalmi, kulturális és gazdasági értéket képviselő közjavak.

és a frekvenciahasználat céljával, így például nyilvánvalóan eltérően valósul meg a rádióhullámokkal kommunikáló berendezésekhez (riasztó, távirányítós játék autó vagy akár egy drón) szükséges frekvenciák és a műsorszórásra alkalmas frekvenciák esetében. A frekvenciagazdálkodást (akárcsak az azonosítógazdálkodást) tehát komplex feladatként kell kezelni.

#### BIBLIOGRÁFIA

- FÜHRER Imre szerk. (1921): *Magyar telekkönyvi anyagi jog: Dr. Szladits Károly egyetemi tanár előadásainak jegyzete*. Budapest: [k. n.].
- LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja: A hírközlés fejlődését és liberalizációját meghatározó „fejlett távközléssel rendelkező” piacgazdaságokban*. Budapest: HVG-ORAC.
- LAPSÁNSZKY András (2013): *A hírközlésre irányuló állami beavatkozás alapvető okai, intézményei, fejlődése*. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest: CompLex, 39–56.
- LENKOVICS Barnabás (2001): *Magyar polgári jog: Dologi jog*. Budapest: Eötvös.
- MADARÁSZ Erika (2013): *Azonosítógazdálkodás*. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest: CompLex, 249–262.
- MENYHÁRD Attila (2025): Ptk. 5:14. §-ához. In GÁRDOS Péter – VÉKÁS Lajos (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez (2025. június 20. időállapotú, 2025. évi Jogtár-formátumú kiadás)*. Budapest: Wolters Kluwer.
- MOZSÁR Ferenc (2002): *A közszolgáltató szervezetek monopol-helyzete*. In HETESI Erzsébet (szerk.): *A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje*. Szeged: JATEPress, 33–49. Online: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/37408>
- PAPP Tekla (2003): *A koncesszió magyar története*. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 63(16), 1–23. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/83312>

#### Jogszabályjegyzék

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99100016.tv>
1992. évi LXXII. törvény a távközlésről. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99200072.TV>
1997. évi LXV. törvény a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény módosításáról. Online: [https://jogkodex.hu/jsz/1997\\_65\\_torveny\\_8209421](https://jogkodex.hu/jsz/1997_65_torveny_8209421)
2001. évi XL. törvény a hírközlésről. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0100040.TV>
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?-docid=a0300100.tv>

- 7/2013. (IX. 19.) NMHH rendelet a rádiófrekvenciák másodlagos kereskedelméről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300007.nmh>
- A Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről. Online: <https://jogkodex.hu/doc/8539268>
- A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a rádióspektrum-politikai program végrehajtásáról. COM(2014) 228 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52014DC0228>
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a rádióspektrum-erőforrások belső piacon való megosztott felhasználásának előmozdításáról. COM(2012) 478 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0478>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 676/2002/EK határozata az Európai Közösség rádióspektrum-politikájának keretszabályozásáról („Rádióspektrum-határozat”). Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a02h0676.eup>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002L0021>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2012. március 14-i 243/2012/EU határozata egy többéves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0243&qid=1763564557609>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32018L1972>
- A Fővárosi Törvényszék 104.K.700.567/2018/29. számú ítélete
- Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM(1987) 290 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51987DC0290>





*Móré Sándor*

A VÁLASZTÁSOK ÉRVÉNYTELENÍTÉSÉNEK  
EURÓPAI ÉS NEMZETKÖZI STANDARDJAI  
– KÜLÖNÖS TEKINTETTEL  
A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA KIHÍVÁSAIRA –

*Balla Zoltán a hazai közigazgatás-tudomány és a rendészettudomány elismert oktatója és kutatója. Nemcsak gazdag elméleti tudással és gyakorlati tapasztalattal rendelkezik, hanem készséggel nyújt támogatást a hallgatóknak és a fiatalabb kollégáknak egyaránt. Megtiszteltetés számomra, hogy az ő vezetése alatt kezdhettem meg oktatói pályámat. Isten éltesen sokáig, Tanár úr!*



Jelen tanulmány rövid áttekintést nyújt a választási eredmények érvénytelenítését<sup>1</sup> szabályozó legfontosabb nemzetközi és európai standardokról, valamint a mesterséges intelligencia által támasztott új kihívásokról. A választási eredmények érvénytelenítése olyan csekély mértékű szabálytalanságok miatt, amelyek érdemben nem befolyásolták az eredményt, sebezhetőbbé teheti a választási folyamatot, alááshatja a jogorvoslatokba vetett bizalmat vagy a döntést meghozó szerv szakmai tekintélyét. A választópolgároknak biztosnak kell lenniük abban, hogy a leadott szavazatuk végleges.

A tanulmány alapját képezi a Velencei Bizottság *Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional Courts* (a továbbiakban: *Urgent Report*) című 2025-ös jelentése,<sup>2</sup> amely azt vizsgálta, hogy milyen feltételek és jogi normák alapján érvénytelenítheti egy (alkotmány)bíróság a választásokat, különös

<sup>1</sup> Ebben a tanulmányban elsődlegesen a „választás érvénytelenítése” kifejezést használjuk, amely szinonimaként használható a „választás megsemmisítése” és a „választási eredmények törlése” kifejezésekkel.

<sup>2</sup> Venice Commission, CDL-AD(2025)003, Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional Courts.

tekintettel a 2024-es román elnökválasztás eseményeire.<sup>3</sup> A Velencei Bizottság nem vizsgálta az ügy tényállását, továbbá nem is értékelte a Román Alkotmánybíróság döntését – ezt a kérdést mi is egy másik tanulmány keretében vizsgáljuk.

A VÁLASZTÓJOG FOGALMI FEJLŐDÉSE,  
AZ ÁLLAM INTÉZMÉNYVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGE

A választójog gyakorlására helyi, országos, valamint szupranacionális szinten kerülhet sor. E jogot leginkább az különbözteti meg az azonos gyökerekből eredő népszavazáshoz való jogtól, hogy nem ténykérdéseket kell eldönteni, hanem személyek közül kell választani. Két fő részjogosítványa van: az aktív választójog (szavazás joga) és a passzív választójog (választhatóság joga). Tartalmát meghatározzák a választási alapelvek, amelyek alapján a választójog szabad, általános, egyenlő, titkos és többnyire közvetlen is.

A választójog fogalma két eltérő megközelítésben vizsgálható. Az első értelmezés szerint a választójog államszervezeti jellegű és egyben a demokratikus képviseleti hatalomgyakorlás egyik eszköze. A második megközelítésben a választójog alapjognak, illetve politikai részvételi jognak minősül. A jogtudományban hosszú időn át az államszervezeti megközelítés volt az uralkodó, aminek legfőbb oka, hogy a választójog sokáig, még a 19. és a 20. század fordulóján sem minősült alapjognak.<sup>4</sup> A 20. század második felére viszont már általánossá vált az alapjogias megközelítés: a választójog nem csupán egy állami feladat, hanem egy olyan egyéni alapjog, amelyet az állam köteles biztosítani legalább a saját állampolgárainak. Tehát nem is annyira minden embert megillető jogról, hanem inkább az állampolgárok alapjogáról beszélhetünk.

Bár a szabad és demokratikus választások problematikája nem volt központi jelentőségű az emberi jogokkal szemben a második világháború során elkövetett borzalmak sorában, a jogtudomány erre a kérdéskörre is reagált. A legjelentősebb előrelépést a választójog területén az ezzel szemben támasztott demokratikus elvárások nemzetközivé válása jelentette.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Véleményünk szerint a Román Alkotmánybíróság nyomásgyakorlásnak is tekinthette a Velencei Bizottság jelentését, mivel azt 2025. március 18-án, közvetlenül a 2025. májusi elnökválasztás előtt tették közzé.

<sup>4</sup> HALÁSZ 2018: 715. A választójog alapjogi jellegét lásd még KURUNCZI 2020: 26–29.

<sup>5</sup> HALÁSZ 2018: 718.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikk (3) bekezdéséből,<sup>6</sup> a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikk b) pontjából<sup>7</sup> és az e cikk értelmezéséhez kapcsolódó dokumentumból,<sup>8</sup> valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt 1. számú kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkéből<sup>9</sup> egyértelműen kitűnik, hogy a választójog olyan önálló alapjog, amelyet közvetlenül nemzetközi szerződések védenek. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) pedig több ügyben is megállapította, hogy a szabad választásokon való részvétel joga alapvető jog, amelyet a jegyzőkönyv 3. cikke alapján önállóan vizsgál, elszakadva annak hatalomgyakorlási eszközként való megközelítésétől és függetlenül a nemzeti szintű intézményi struktúráról vagy a hatáskörök megosztásáról.<sup>10</sup> Ez az álláspont tükröződik a 2023-ban közzétett és 2025-ben frissített *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights* című dokumentum szövegéből is.<sup>11</sup> A választójog mint a nép szabad akaratának kifejeződése nem redukálható tehát egyszerű belső adminisztratív formalitásra.<sup>12</sup> Bár a választójog szabályozása nemzeti hatáskörbe tartozik, azt az Európa Tanács emberi jogi normái, alapelvei korlátozzák.

Bizonyos demokráciákban a választáson való részvétel kötelező annak ellenére, hogy a választójog alapjogként van általánosan elismerve.<sup>13</sup> Jelenleg

<sup>6</sup> „A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarat; ez az akarat az egyenlő szavazati jog és a titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell, hogy kifejezésre jusson.”

<sup>7</sup> „Minden állampolgárnak a 2. Cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg észszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy [...] b) szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését.”

<sup>8</sup> CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), 12 July 1996. 20. pont: „A szavazási és szavazatszámmlálási folyamat független ellenőrzésének, valamint a bírói felülvizsgálathoz vagy más egyenértékű eljáráshoz való hozzáférésnek biztosítottak kell lennie, hogy a választópolgárok bízhatnak a szavazatok titkosságában és azok helyes számlálásában. [...]”

<sup>9</sup> „A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy észszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.”

<sup>10</sup> Pl. ECtHR, Konstantin Markin v. Russia, no. 30078/06, 22 March 2012; ECtHR, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, no. 45036/98, 30 June 2005; ECtHR, N.D. and N.T. v. Spain, nos. 8675/15 and 8697/15, 13 February 2020.

<sup>11</sup> ECtHR, Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, 28 February 2025.

<sup>12</sup> A hatalomgyakorlás és a népuralom összefüggéseit lásd: BALLA 2019: 26–27.

<sup>13</sup> A kötelező szavazást alkalmazó bizonyos államok esetén (pl. Bolívia, Guatemala) formálisan kötelező szavazás érvényesül, de a hatóságok nem tesznek intézkedéseket a szavazás kikényszerítésére. Ausztria négy tartományának esetén például van szándék a kikényszerítésre, de gyenge, így nem mindig

a világ 22 országában írnak elő kötelező szavazást, bár ezen államok többsége Dél-Amerikában található. Az európai országok közül parlamenti választásokon csak Belgiumban és Görögországban kötelező szavazni. Ezekben az államokban az alkotmányos tradíció részét képezi a kötelező szavazás. Azokban az országokban viszont, ahol ennek korábban nem volt hagyománya, a kötelező szavazás bevezetése ellentétes lenne a szabad választás alapelveivel. Alapjogként ugyanis a választójog az ennek gyakorlásáról való lemondás lehetőségét is magában foglalja, ezt pedig az állam köteles védelemben részesíteni, így a választáson való részvételre senki nem kényszeríthető.<sup>14</sup>

A választójog nem minősül abszolút jognak, feltételekhez köthető, korlátozható. A demokratikus társadalmakban ezen feltételek leginkább a választójog gyakorlására való képesség (nagykorúság, belátási képesség), illetve a politikai közösséghez való tartozás (állampolgárság, lakóhely) mentén körvonalazódnak.<sup>15</sup>

A választójog objektív jellegének értelmében az állam nem kizárólag a választójogot mint alanyi jogot köteles védeni, hanem a szabad választásokat is mint a választójog érvényesülésének intézményét. A választójog érvényesülésének egyik feltétele, hogy az állam világos, egyértelmű és kiszámítható szabályozást alkot, amely szükségszerűen többszintű. A szabályozás lényegében az általános alapelvektől a lebonyolítás technikai részletszabályaiig terjedő keretrendszer, amely ugyanakkor meghatározza az anyagi, szervezeti és eljárási szabályokat is.<sup>16</sup> Ilyen intézményi feltételek például a választási szervek létrehozása, a választók névjegyzékbe vétele, a választókerületek kialakítása, a jelöltek nyilvántartásba vétele, a szavazóhelyiségek kialakítása, a szavazólapok kinyomtatása, a szavazatok összeszámlálása, az informatikai rendszerek biztonságának szavatolása, a megfelelő pénzügyi háttér megteremtése. Továbbá az állam kötelezettségei közé tartozik, hogy a választójog védelme érdekében megfelelő fórumrendszert alakítson ki, ahol a választásokkal kapcsolatos jogsérelmeket orvosolhatják. A választás eredményének gyors megállapítása érdekében a jogorvoslatok nem húzódnak el. Emiatt az államnak speciális jogorvoslati rendszert kell kialakítania, amelyben a választási szervek és a bíróságok kapnak szerepet.

A Velencei Bizottság általános jellegű dokumentumai közül kiemelendő a *Code of Good Practice in Electoral Matters* (a továbbiakban: *Code*), amely előírja a hatékony jogorvoslati rendszer meglétét, és kiemeli, hogy:

---

eredményes. Végül az Ausztráliához és Belgiumhoz hasonló államok szankciókat alkalmaznak azokkal szemben, akik nem szavaznak. Bővebben lásd HALLÓK 2005: 162–164.

<sup>14</sup> BODNÁR 2016: 3.

<sup>15</sup> BODNÁR 2016: 1.

<sup>16</sup> BODNÁR 2016: 16.

A jogorvoslati szervnek rendelkeznie kell a választások érvénytelenítésének hatáskörével, ha a szabálytalanságok befolyásolhatták az eredményt. Lehetővé kell tenni akár az egész választás, akár csak egy választókerület vagy szavazókör eredményének a megsemmisítését. Érvénytelenítés esetén új választást kell kiírni az érintett területen.<sup>17</sup>

Nem egy ideális világban élünk, a csalás vagy más szabálytalanságok nem zárhatók ki teljes bizonyossággal, ezért a választási eredmények részleges vagy teljes érvénytelenítésének valamilyen formában biztosítottak kell lennie.

#### A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA ÁLTAL JELENTETT ÚJ KIHÍVÁSOK

A generatív MI használata az *online* kampányolás során képes felnagyítani a dezinformáció és a közvélemény manipulációjának hatását, ami új kihívásokat vet fel, különösen az alábbi két területen:

- a kampánypropaganda, a dezinformáció és a kampányüzenetek tartalma;
- a kampányfinanszírozás és az átláthatóság szabályai, ideértve a névtelen vagy külföldi forrásból származó támogatások, valamint az állami erőforrásokkal való visszaélés korlátozását.<sup>18</sup>

A beazonosított területek kapcsán a kampánypropagandát illetően fontos kiemelni, hogy a választási kampányok lényegükönél fogva információs kampányok, amelyek célja, hogy a jelöltek meggyőzzék a választókat. A választási időszakban tett politikai nyilatkozatokat – különösen a jelöltek programjaira, politikai álláspontjaira vonatkozó kijelentéseket – ellenfeleik gyakran dezinformációként vagy hamis információként értelmezik.

A közlés formájától vagy médiumától függetlenül a kampányidőszakban tett politikai nyilatkozatok általában értékítéleteknek minősülnek, vagy olyan kijelentéseknek, amelyek a jelölt véleménynyilvánítási szabadságának körébe tartoznak – kivéve, ha azok túlmennek a megengedhető határokon, például gyűlöletbeszédnek minősülnek politikai ellenfelekkel szemben.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Venice Commission, CDL-STD(2003)034, Code of good practice in electoral matters (a továbbiakban: *Code*), II.3.3.e. pont.

<sup>18</sup> *Urgent Report*, 52. pont.

<sup>19</sup> Lásd például ECtHR, *Sanchez v. France*, no. 45581/15, 15 May 2023.

Figyelembe véve az EJEB joggyakorlatát a kampányüzenetek bírósági korlátozásával kapcsolatban, jelenleg nehezen képzelhető el olyan helyzet, ahol egy jelölt kampányüzenetének formája vagy tartalma olyan mértékben sértené a választási jogot, hogy az a választás érvénytelenítéséhez vezethetne.<sup>20</sup>

A Velencei Bizottság a *Code*-hoz tartozó értelmező nyilatkozatában a digitális technológiák és az MI használatára vonatkozóan kifejtette, hogy:

- a választópolgárok véleményformálási szabadsága magában foglalja azt a jogot is, hogy mindenféle információhoz hozzáférhessenek, ami lehetővé teszi számukra, hogy megfelelően tájékozott döntést hozzanak – ezt a szabadságot azonban *online* információs zavarok veszélyeztethetik;<sup>21</sup>
- az esélyegyenlőség elve a választási kampányban a digitális technológiák és az MI használatára is kiterjed<sup>22</sup> – ideértve az internetes közvetítő szolgáltatások és platformok működését is.<sup>23</sup>

Mindemellett a *Code* világosan rögzíti, hogy a jelölteknek és/vagy pártoknak tisztességes és méltányos hozzáférést kell biztosítani az *online* médiához, a diszkriminációmentes megjelenítés érdekében.<sup>24</sup>

E tekintetben az értelmező nyilatkozat szerint az Európa Tanács tagállamaiban szabályozást kell bevezetni annak érdekében, hogy az internetes közvetítők által használt MI-algoritmuskok ne részesítsenek előnyben bizonyos pártokat vagy jelölteket, hanem fenntartsák az egyensúlyt a választási tartalmak láthatóságában. Továbbá független és folyamatos auditálásnak kell alávetni a választási kampányokban használt MI-algoritmuskokat<sup>25</sup> annak érdekében, hogy például kiszűrhessek az algoritmuskok befolyásolására álprofilokkal tett kísérleteket.<sup>26</sup>

A második ponttal kapcsolatban, bár az *online* kampányolás – különösen a közösségimédia-platformok használata – újszerű lehet formáját és hatását tekintve, a Velencei Bizottság álláspontja szerint ennek használatát továbbra is

<sup>20</sup> Lásd ECtHR, *Kwicien v. Poland*, no. 51744/99, 9 January 2007; ECtHR, *Kita v. Poland*, no. 57659/00, 8 July 2008; ECtHR, *Brzeziński v. Poland*, no. 47542/07, 25 July 2019.

<sup>21</sup> Venice Commission, CDL-AD(2024)044, Interpretative declaration of the Code of good practice in electoral matters as concerns digital technologies and artificial intelligence (a továbbiakban: *Interpretative declaration of the Code*), 5. és 35. pont.

<sup>22</sup> Nyilván, aki több pénzt fektet be a kampányba, az láthatóbb az interneten, ezáltal nagyobb eséllyel befolyásolja a közvéleményt, így nagyobb eséllyel nyer.

<sup>23</sup> *Interpretative declaration of the Code*, 9. pont.

<sup>24</sup> *Code*, 18. és 19. pont.

<sup>25</sup> *Interpretative declaration of the Code*, 45. pont.

<sup>26</sup> Technikailag nem egyszerű független és folyamatos ellenőrzést végezni. Kit büntetnek meg a hamis profilokért? Hogyan lehetne megtalálni a hamis profilok szerzőit?

a kampányfinanszírozásra és az átláthatóságra vonatkozó általános szabályok alá kell rendelni.<sup>27</sup>

A közösségi média tekintetében – ahol a tartalom jelentős részét a felhasználók generálják – komoly kihívást jelent annak megítélése, hogy egy adott *online* támogatás milyen mértékben tekinthető a jelölt kampánytevékenységének a részeként. Az a tény, hogy egy jelölt sikeres az *online* kampányban, és hogy a közösségimédia-platformok segítségével üzenetei sokkal szélesebb körben terjedhetnek, mint a nyomtatott vagy a hagyományos műsorszóró médiában, önmagában nem jelenti azt, hogy a jelölt megszegte volna a kampányköltségekre vagy az átláthatóságra vonatkozó szabályokat, vagy hogy tisztességtelen előnyhöz jutott volna. A bíró feladata megvizsgálni, hogy megsértettek-e bármilyen szabályt harmadik felek által nyújtott kampánytámogatás révén, akár *online*, akár *offline*.<sup>28</sup>

Ezzel összefüggésben a Velencei Bizottság a *Code*-hoz fűzött értelmező nyilatkozatában felszólítja az államokat, hogy többek között a következőkre dolgozzanak ki szabályozást:

- az *online* politikai hirdetéseket minden esetben egyértelműen azonosítani kell, világosnak kell lennie, ki a szponzor, és milyen terjesztési technikát használnak;
- az *online* kampánytevékenység finanszírozása legyen átlátható, és lehetőség szerint kerüljön sor a digitális hirdetésekre fordított összegek korlátozására;
- a közösségimédia-platformok legyenek kötelesek következetesen nyilvánosságra hozni az általuk megjelenített politikai hirdetések és szponzorjaik adatait.

Az értelmező nyilatkozat szerint a fizetett politikai hirdetések bizonyos típusának betiltása a választási időszak alatt is indokolt lehet – különösen akkor, ha automatizált tömeges terjesztést vagy mesterséges intelligencián alapuló mikrocélzási technikákat alkalmaznak. Továbbá indokolt lehet, hogy politikai pártokat és jelölteket ne engedjenek névtelenül kampányolni.<sup>29</sup>

Az Európai Unió keretében – az Európa Tanácstól tehát eltérő intézményrendszerben – már született ilyen irányú szabályozás: Az Európai Parlament és a Tanács 2024/900 rendelete a politikai reklámtevékenység átláthatóságáról és célzott folytatásáról.<sup>30</sup> A rendelet célja, hogy visszaszorítsa a választásokba történő

<sup>27</sup> *Urgent Report*, 56. pont.

<sup>28</sup> *Urgent Report*, 57. pont.

<sup>29</sup> *Interpretative declaration of the Code*, 11. pont.

<sup>30</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/900 rendelete (2024. március 13.) a politikai reklámtevékenység átláthatóságáról és célzott folytatásáról (EGT-vonatkozású szöveg). Lásd még A Bizottság (EU) 2025/1410 végrehajtási rendelete (2025. július 9.) az (EU) 2024/900 európai parlamenti és tanácsi rendelet 11. és 12. cikkével összhangban a politikai hirdetésekre vonatkozó címkék és átláthatósági közlemények formátumáról, mintájáról és műszaki előírásairól (EGT-vonatkozású szöveg).

beavatkozásokat és a politikai dezinformációt. A platformoknak 2025. október 10-től egyértelműen fel kell tüntetniük, hogy ki fizetett a politikai hirdetésekért, és azt is, hogy személyes adatok alapján célozták-e velük a felhasználókat.<sup>31</sup>

A Velencei Bizottság korábban azt is megfogalmazta, hogy harmadik feleknek joguk van adományokat gyűjteni és politikai véleményt kifejezni – ez a véleménynyilvánítás szabadságának része –, de tevékenységük nem lehet feltételektől mentes. Ezért szükséges, hogy a kampányban részt vevő harmadik felekre<sup>32</sup> is kiterjedjen bizonyos mértékű, a pártokra és jelöltekre vonatkozó kötelezettségekhez és korlátozásokhoz hasonló szabályozás az átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítása érdekében.<sup>33</sup>

A kampánytevékenységre és a közösségi média használatára vonatkozó szabályozások bizonyítása különösen nehéz, ezért az ilyen ügyekben hozott jól megalapozott, átlátható döntések kulcsfontosságúak. A Velencei Bizottság álláspontja szerint az ilyen döntéseknek pontosan meg kell jelölniük a jogsértéseket és az azokat alátámasztó bizonyítékokat, és nem alapulhatnak kizárólag minősített hírszerzési információkon<sup>34</sup> – ezek legfeljebb háttérinformációként vehetők figyelembe –, mivel ez nem biztosítaná a szükséges átláthatóságot és ellenőrizhetőséget.<sup>35</sup>

#### A VÁLASZTÁSOK ÉRVÉNYTELENÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOS HATÁSKÖR

A Velencei Bizottság megállapította, hogy célszerű, ha a választásokat érvénytelenítő döntéseket az ország legmagasabb szintű választási szerve – például a központi választási hatóság – hozza meg, és ezek a döntések felülvizsgálhatók

<sup>31</sup> A szabályozás nyomán a Facebook és az Instagram anyavállalata, a Meta egész Európában betiltotta a politikai hirdetéseket. Ezzel gyakorlatilag kikerüli azt, hogy vonatkozzanak rá a politikai hirdetéseket érintő új uniós szabályok. A Meta szerint a rendelet túl komplex követelményeket szab a platformok működésének. Politikai tartalmakat továbbra is lehet majd posztolni, de ezeket nem lehet fizetett hirdetésként népszerűsíteni. Lásd Forbes 2025.

<sup>32</sup> Nehéz szabályozni harmadik felek mint rendszeres szavazók tevékenységét, amikor például kedvelnek egy jelöltet és spontán módon támogatják őt (*online* üzenetek megosztásával, kommentekkel stb.). Emiatt valóban nem kellene bezárni a közösségimédia-fiókjukat és elvenni az ilyen irányú véleménynyilvánítási szabadságukat. Más a helyzet az influenzerek esetében, akik jelentős hatást gyakorolhatnak a választásokra (lobbizásért fizetett emberek, bloggerek, korlátozott hozzáférésű Telegram-csoportok vezetői stb.).

<sup>33</sup> Lásd Venice Commission and ODIHR, CDL-AD(2020)032, Joint Guidelines on Political Party Regulation, 256. pont.

<sup>34</sup> Ha a titkos információkat nem hozzák nyilvánosságra, hanem csak a bizonyítékok létezését állítják, akkor a közvélemény nem lehet biztos abban, hogy nem történt manipuláció.

<sup>35</sup> *Urgent Report*, 59. pont.

a legmagasabb bírói fórum, az alkotmánybíróság vagy egy specializált választási bíróság által, amennyiben ilyen bírói szerv létezik.<sup>36</sup>

A választások érvénytelenítésének jogkörét a Kúriára vagy az Alkotmánybíróságra ruházni tehát összhangban áll az európai és nemzetközi standardokkal, valamint számos ország jogszabályi gyakorlatával. Nem szükséges, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag fellebbviteli fórumként járjon el, és csak a végső döntést hozza meg. Vannak olyan országok, ahol a választási eredményekkel kapcsolatos kifogásokat kizárólag az alkotmánybíróság vizsgálhatja, amely ebben az esetben első- és egyben végső fokon jár el.<sup>37</sup>

A Velencei Bizottság összehasonlító jogi nézőpontú elemzése alapján általános gyakorlat, hogy a bíróság nem hivatalból jár el, hanem valamely kérelmező fél indítványa alapján, amely lehet választópolgárok csoportja, politikai szervezet, jelölt vagy más állami szerv. Amikor tehát az alkotmánybíróságoknak felügyeleti kötelezettségük van a választások felett, ez a kötelezettség többnyire nem jelenti egyben azt is, hogy joguk lenne hivatalból (*ex officio*) eljárni.<sup>38</sup>

A Velencei Bizottság és az *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (a továbbiakban: ODIHR) korábban így fogalmazott: „A választási törvénynek világosan ki kell mondania, hogy azok a szervek, amelyeknek hatáskörük van a választási eredmények megsemmisítésére, eljárhatnak-e hivatalos panasz nélkül is.”<sup>39</sup> Ugyanakkor a nemzetközi normák nem írják elő, valamint nem is tiltják elvi szinten, hogy a(z alkotmány)bíróság hivatalból hozzon döntést.

Abban az esetben, ha a nemzeti jogszabály általános ellenőrzési kötelezettséget vagy garanciális funkciót ír elő az alkotmánybíróság számára a választásokkal kapcsolatban, felmerülhet az az érv, hogy egy ilyen rendelkezés értelmét veszítené, ha az alkotmánybíróság nem indíthatna eljárást akkor sem, ha súlyos csalásról vagy visszaélésről szerez tudomást. Ezt az érvet azonban árnyalja a gyakorlati realitás, miszerint azok a jelöltek, pártok vagy választópolgári csoportok, akik elégedetlenek a választási eredménnyel, várhatóan panaszt nyújtanak be, amennyiben csalásra vagy más visszaélésre vonatkozó releváns bizonyíték áll rendelkezésre. Továbbá az alkotmánybíróság kiterjesztett hivatalbóli eljárási lehetősége megkérdőjelezheti a jogorvoslati eljárásokhoz kapcsolódó, többnyire szűk és szigorú határidők értelmét, amennyiben a választások felülvizsgálatára jogosult szerv a határidőn túl is szabadon eljárhatna hivatalból.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> *Code*, II.3.3.e. pont.

<sup>37</sup> Lásd Venice Commission, CDL-AD(2020)025, Report on election dispute resolution (a továbbiakban: *Report on election*), 44. pont. Lásd még ODIHR 2019.

<sup>38</sup> *Urgent Report*, 23. pont.

<sup>39</sup> Lásd *Report on election*, 126. pont. Lásd még ODIHR 2019.

<sup>40</sup> *Urgent Report*, 26. pont.

Azt is szem előtt kell tartani, hogy a bíróságokra, ideértve az alkotmánybíróságokat is, általánosságban jellemző, hogy megkeresésekre reagálnak, válaszolnak, nem pedig döntéskezdeményezők: hatáskörük korlátozott, mivel nem ők választják meg az ügyeiket. Ez az alapfeltevés megdőlné, ha az alkotmánybíróságok jogot kapnának arra, hogy hivatalból járjanak el, és saját kezdeményezésre érvénytelenítsenek választásokat. Ez óriási hatalmat jelentene, amelyhez joggal lehet világos jogi alapot megkövetelni.

A Magyar Alkotmánybíróság is – más országok alkotmánybíróságaihoz hasonlóan – természetéből fakadóan alapvetően megkeresés alapján jár el, az officialitás elve inkább a végrehajtó hatalom szerveire jellemző. Hazánkban a választásokhoz kapcsolódóan rendkívüli jogorvoslati lehetőségként az Alaptörvényben foglalt jogok megsértése esetén alkotmányjogi panaszt lehet benyújtani, amelyet az Alkotmánybíróság bírál el. Egyébként a rendes jogorvoslatoknak három formája van: a kifogás, a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem.<sup>41</sup>

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 218. § (2) bekezdése alapján

- [h]a a választási bizottság a kifogásnak helyt ad
- a) megállapítja a jogszabálysértés tényét,
  - b) a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől,
  - c) a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti,
  - d) a választási kampány szabályainak megsértése, illetve a 155. §-ban foglalt kötelezettség megszegése esetén bírságot is kiszabhat.

A választási bizottság a kifogással érintett ügyben – még akkor is, ha a kifogást visszavonták – hivatalból folytathatja az eljárást. E rendelkezés azonban nem értelmezhető akként, hogy a választási bizottság kifogás hiányában hivatalból megindíthatná az eljárást; ilyen jogalkalmazási gyakorlat Magyarországon nem alakult ki.

#### A VÁLASZTÁS ÉRVÉNYTELENÍTÉSÉNEK OKAI – ELJÁRÁSI GARANCIÁK ÉS A BIZONYÍTÁS KÉRDÉSE

Kulcsfontosságú kérdés, hogy a választás integritása helyrehozhatatlanul sérült-e, azaz hogy a választás olyan mértékben sérült-e, hogy azt már nem lehet

<sup>41</sup> A rendes jogorvoslati formák bemutatását lásd Nemzeti Választási Iroda [é. n.].

helyreállítani. Ebben az esetben az egyetlen jogorvoslati lehetőség az új választás megtartása még akkor is, ha ez sosem jelent valódi ismétlést, mert az új választás mindig megváltozott körülmények között valósul meg. A választások érvénytelenítésének központi kritériuma tehát, amelyet a nemzetközi standardok, elsősorban a *Code* is elismer, hogy a szabálytalanságok érdemben befolyásolhatták a szavazás kimenetelét.<sup>42</sup>

Hasonló megközelítést képviselt az EJEB is, amely megállapította, hogy a választási folyamat során bekövetkezett szabálytalanságok csak akkor sértik a népakarat szabad kifejezését, ha azok valós sérelmet okoztak a választás eredményében, azt torzították.<sup>43</sup>

A Velencei Bizottság álláspontja szerint az úgynevezett „külső befolyás” – amely nem választási szereplőktől származik – szintén releváns lehet ebben az összefüggésben. Ez kiterjed a civil szervezetek, a média – különösen a közösségi média –, továbbá a külföldről finanszírozott médiumok, illetve külföldi állami vagy nem állami szereplők befolyására is. A külső – akár külföldről érkező – beavatkozás ugyanolyan súlyos hatással lehet a választási folyamatra, mint a belső – állami tisztségviselők vagy politikai pártok általi – befolyásolás.<sup>44</sup>

Az EJEB esetjoga szerint a választási eredmények elleni kifogásokkal kapcsolatos döntéshozatali eljárást megfelelő és elégséges garanciáknak kell kísérniük, különösen azért, hogy elkerülhető legyen bármiféle önkényesség.<sup>45</sup>

A választási jogvitákban követett eljárásnak tisztességesnek és pártatlannak kell lennie, és biztosítania kell a kellően megindokolt döntéshozatalt. A panaszosoknak lehetőséget kell adni arra, hogy kifejtsek álláspontjukat, és előadják azokat az érveket, amelyeket érdekeik védelme szempontjából lényegesnek tartanak. Ez történhet írásbeli eljárás keretében, vagy – ahol indokolt – nyilvános meghallgatáson. A döntéshozó szerv nyilvánosan indokolt határozatából egyértelműen ki kell derülnie, hogy a panaszosok érveit megfelelően mérlegelték, és azokra arányos választ adtak.<sup>46</sup>

A Velencei Bizottság álláspontja szerint ezek az eljárási garanciák azokra az esetekre is alkalmazandók, amikor a választás hivatalból kerül érvénytelenítésre. A bíróságnak kötelessége, hogy lehetővé tegye az érintett jelöltek, pártok és más választási szereplők, például a választási igazgatás szervei számára, hogy eljárási

<sup>42</sup> *Code*, II.3.3.e. pont.

<sup>43</sup> Lásd ECtHR, Babenko v. Ukraine, no. 43476/98, 4. May 1999; ECtHR, Riza and Others v. Bulgaria, nos. 48555/10 and 48377/10, 13 October 2015.

<sup>44</sup> *Urgent Report*, 49. pont.

<sup>45</sup> Lásd például ECtHR, Mugemangango v. Belgium, no. 310/15, 10 July 2020.

<sup>46</sup> ECtHR, Guðmundur Gunnarsson and Magnús Davíð Norðdahl v. Iceland, nos. 24159/22 and 25751/22, 16 April 2024.

félként vegyenek részt, és indítványokat terjeszthessenek elő. Az *ex officio* döntéseknek is figyelembe kell venniük tehát:

- a választási szereplők által előterjesztett kérelmeket;
- a benyújtott hivatalos panaszokat és fellebbezéseket;
- azoknak a személyeknek az érveit és bizonyítékait, akik a választás érvénytelenítése következtében elveszítik a mandátumukat; és
- azoknak a politikai pártoknak a beadványait, amelyekhez ezek a személyek tartoznak.<sup>47</sup>

A választás érvénytelenítésével kapcsolatos sajátos kérdés, hogy az mindig más jelölteket, sőt bizonyos esetekben az összes jelöltet is érinteni fogja.

A fent említett eljárási követelmények alkalmazása során figyelemmel kell lenni a választások sajátos kontextusára. Például egyensúlyt kell találni a meghallgatások időtartama és terjedelme, valamint a választási jogviták gyors lezárásának szükségessége között.<sup>48</sup>

A *Code* kimondja azt az alapelvet, hogy a választási ügyekben tett fellebbezések benyújtására és elbírálására vonatkozó határidőknek rövidnek kell lenniük. Ugyanígy a választás érvénytelenítésére irányuló eljárásnak is gyorsnak és időszzerűnek kell lennie.<sup>49</sup> Ugyanakkor elégséges időt kell biztosítani a bizonyítékok összegyűjtésére és a választási szereplők érveinek meghallgatására is. Amennyiben a szabálytalanságok összetett kérdéseket érintenek – például a kampányolással vagy a kampányfinanszírozással kapcsolatosan –, akkor az ilyen ügyekben alkalmazandó határidők lehetnek hosszabbak is.<sup>50</sup>

A választási szabályok bármely megsértését azonnal kifogásolni kell, amint az megtörténik. Különösen igaz ez az olyan kérdésekre, mint a választói névjegyzékbe való felvétel, a jelöltek nyilvántartásba vétele vagy a kampányhoz való hozzáférés – ezeket a problémákat még a szavazás megkezdése előtt orvosolni kell.

A bizonyítás több kérdést is felvet: hogyan lehet megállapítani, hogy a szabálytalanságok valóban befolyásolhatták a választás eredményét? Mi az elvárt bizonyítási szint és teher? Mi az a küszöb, amelynek alapján kimondható, hogy valódi sérelem érte a választás eredményét, és amely indokolja annak érvénytelenítését? Sem a nemzetközi standardok, sem a nemzeti gyakorlat nem adnak egységes és pontos választ ezekre a kérdésekre, azonban bizonyos szempontokat

<sup>47</sup> *Urgent Report*, 31. pont.

<sup>48</sup> Lásd *Urgent Report*, 30. pont.

<sup>49</sup> *Code*, II.3.3.g. pont.

<sup>50</sup> *Urgent Report*, 34. pont.

megállapítanak, amelyeket figyelembe kell venni. A Velencei Bizottság e tekintetben a következőkre hívta fel a figyelmet:

Tekintettel arra, hogy a választási eredmények megsemmisítésének rendkívül súlyos következményei vannak, ilyen döntés csak kivételes körülmények között hozható meg, amikor az illegális, tisztességtelen, méltánytalan vagy korrupt magatartás, illetve más jellegű visszaélés nyilvánvaló módon bizonyítást nyer, és amikor az ilyen jogsértő magatartás torzította a választási eredményt.<sup>51</sup>

Nem mindig lesz lehetséges, és nem is szükséges, hogy a szabálytalanság konkrét, tényleges hatását teljes bizonyossággal megállapítsák a választási eredmény vonatkozásában. Az EJEB esetjoga azt mutatja, hogy annak meggyőző módon történő igazolása is elegendő, ugyanakkor szükséges, hogy a választás eredménye másként is alakulhatott volna, ha nem történt volna szabálytalanság.<sup>52</sup>

A bizonyítási teher tekintetében az általános szabály az, hogy a választási eredményekkel kapcsolatos jogvita során a bizonyítási teher az indítványozót terheli. Ez vonatkozik a releváns tények – például a jogsértés – bizonyítására és – bizonyos mértékig – arra is, hogy a szabálytalanságnak potenciálisan milyen hatása lehetett a választás kimenetelére.

Más a helyzet azonban, ha az eljárást a(z alkotmány)bíróság hivatalból indítja meg. Ilyen esetben határozatában meg kell jelölnie, milyen bizonyítékokon alapul a döntés, és hogy miért van meggyőződve arról, hogy a szabálytalanságok hatással lehettek a választás eredményére.

Egy másik, a bizonyításhoz szorosan kapcsolódó kérdés: milyen súlyúnak kell lennie egy-egy konkrét szabálytalanságnak ahhoz, hogy az a választás érvénytelenítését igazolja? Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy több esetben a választási eredmények megsemmisítése nem egyetlen jogsértésen alapult, hanem több szabálytalanságon, amelyek együttvéve vezettek oda, hogy a választási eredmény nem tükrözte megfelelően a választópolgárok akaratát. Jó példa erre a 2024-es román elnökválasztás, amelynek érvénytelenítését több, a választási eljárást érintő szabálytalansággal indokolták.

Így tehát az érvénytelenítés nem kizárólag egy konkrét panaszhoz köthető; az egyes szabálytalanságokat összességükben kell értékelni. Végso soron a választási eredményre gyakorolt hatás a mérvadó, és nem önmagában a szabálytalanság súlya.

<sup>51</sup> *Report on election*, 128. pont.

<sup>52</sup> Lásd például ECtHR, Babenko v. Ukraine, no. 43476/98, 4 May 1999.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Egy demokratikus államban a választás utólagos érvénytelenítése egy alkotmánybíróság vagy rendes bírói szerv által jelentős eseménynek minősül. Éppen ezért a demokratikus kormányzati rendszerekben központi szerepet kapnak a választások, ugyanakkor ezek struktúrája különböző országok esetén eltér. A választás legitimitását igazoló minimális feltételek esetén jellemzően konszenzus áll fenn, viszont a demokrácia, a választások és a politikai struktúrák formája tekintetében nincs egységes álláspont.<sup>53</sup>

A választások érvénytelenítésére vonatkozó közös megközelítések és minimális elvek az alábbiakban foglalhatók össze. Ha a(z alkotmány)bíróságoknak van hatásköre a választások hivatalból történő érvénytelenítésére, akkor azt kizárólag kivételes körülményekre kell korlátozni, és annak szabályozását egyértelműen rögzíteni kell a jogban a választópolgárok választásokba vetett bizalmának megőrzése érdekében.

Az uniós szabályok szerint a digitális kampányok átláthatósága megköveteli, hogy a politikai hirdetésekben feltüntessék azt, hogy ki fizetett értük, és milyen technológiát használtak a terjesztésükhöz (például MI vagy mikrocélzás), továbbá a választási kampányokban használt algoritmusokat ellenőrzésnek kell alávetni, hogy azok ne torzítsák a közvéleményt.

Az Európa Tanács tagállamainak többségében a választási jogszabályok általában nem tartalmazznak részletes rendelkezéseket a választási jogvitákban eljáró szervek döntéshozatali jogköréről. Ebből kifolyólag a Velencei Bizottság egy általános ajánlást fogalmazott meg, miszerint javítani kell a választások érvénytelenítésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.<sup>54</sup>

Mivel az ilyen típusú hatáskörökre vonatkozó jogszabályok meglehetősen általánosak és homályosak, az érvénytelenítő döntéshez kapcsolódó bizonyítékalap kulcsfontosságú. Noha az EJEB esetjoga és a Velencei Bizottság sztenđerdjei bizonyos rugalmasságot engednek meg abban, hogy az általános eljárási garanciákat a választási kontextushoz és az adott helyzet sajátosságaihoz igazítsák, mindenképpen szükséges valamilyen formában meghallgatást vagy konzultációt biztosítani az érintett feleknek, hogy azok kifejthessék álláspontjukat és bizonyítékokat terjeszthessenek elő.

<sup>53</sup> BODNÁR 2016: 4.

<sup>54</sup> *Report on election*, 139. pont.

## BIBLIOGRÁFIA

- BALLA Zoltán (2019): Leegyszerűsített sémák – újragondolandó tézisek. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 25–34.
- BODNÁR Eszter (2016): Választójog. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <https://ijoten.hu/uploads/alkotmanyjog-valasztojog.pdf>
- HALÁSZ Iván (2018): Választójog. In LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest: HVG-ORAC, 715–725.
- HALLÓK Tamás (2005): A kötelező szavazás hatása a választási részvételtre és az érvénytelen szavazatok alakulására. *Jogtudományi Közlöny*, 60(4), 161–170.
- Forbes (2025): Fontos bejelentést tett a Meta, a jövő évi választásokat is érinti. *Forbes*, 2025. július 25. Online: <https://www.forbes.hu/hirek/politikai-hirdetese-k-meta-facebook-instagram-eu/>
- KURUNCZI Gábor (2020): *Az egyre általánosabb választójog kihívásai: Az általános és egyenlő választójog elvének elemzése a magyar szabályozás tükrében*. Budapest: Pázmány Press.
- Nemzeti Választási Iroda [é. n.]: *Jogorvoslati kérelmek*. Online: <https://www.valasztas.hu/jogorvoslat>
- ODIHR (2019): *Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution*. Online: [https://odih.org/sites/default/files/f/documents/9/7/429566\\_o.pdf](https://odih.org/sites/default/files/f/documents/9/7/429566_o.pdf)

*Jogszabályjegyzék*

- CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, 12 July 1996.
- ECtHR, Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, 28 February 2025.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/900 rendelete (2024. március 13.) a politikai reklámtevékenység átláthatóságáról és célzott folytatásáról (EGT-vonatkozású szöveg).
- A Bizottság (EU) 2025/1410 végrehajtási rendelete (2025. július 9.) az (EU) 2024/900 európai parlamenti és tanácsi rendelet 11. és 12. cikkével összhangban a politikai hirdetésekre vonatkozó címkék és átláthatósági közlemények formátumáról, mintájáról és műszaki előírásairól (EGT-vonatkozású szöveg).
- Venice Commission and ODIHR, CDL-AD(2020)032, Joint Guidelines on Political Party Regulation.
- Venice Commission, CDL-STD(2003)034, Code of good practice in electoral matters.
- Venice Commission, CDL-AD(2020)025, Report on election dispute resolution.
- Venice Commission, CDL-AD(2024)044, Interpretative declaration of the Code of good practice in electoral matters as concerns digital technologies and artificial intelligence.

Venice Commission, CDL-AD(2025)003, Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional Courts.

ECtHR, Babenko v. Ukraine, no. 43476/98, 4 May 1999.

ECtHR, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, no. 45036/98, 30 June 2005.

ECtHR, Kwiecien v. Poland, no. 51744/99, 9 January 2007.

ECtHR, Kita v. Poland, no. 57659/00, 8 July 2008.

ECtHR, Konstantin Markin v. Russia, no. 30078/06, 22 March 2012.

ECtHR, Riza and Others v. Bulgaria, nos. 48555/10 and 48377/10, 13 October 2015.

ECtHR, Brzeziński v. Poland, no. 47542/07, 25 July 2019.

ECtHR, Mugemangango v. Belgium, no. 310/15, 10 July 2020.

ECtHR, N.D. and N.T. v. Spain, nos. 8675/15 and 8697/15, 13 February 2020.

ECtHR, Sanchez v. France, no. 45581/15, 15 May 2023.

ECtHR, Guðmundur Gunnarsson and Magnús Davíð Norðdahl v. Iceland, nos. 24159/22 and 25751/22, 16 April 2024.



*Rixer Ádám*

A MAI MAGYAR  
KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY  
SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA

ELŐKÉRDÉSEK

Az 1945 utáni magyar közigazgatás-tudomány, illetve közigazgatási jogtudomány fejlődésének, esetleges belső ellentmondásainak, illetve eredményeinek feldolgozására – ideértve a személyi állomány kérdését is – egyelőre csak elnagyolt módon került sor a hazai szakirodalomban. Az e tárgyban született írások sokáig vagy – értékszempontokat kevésbé megjelenítő módon – inkább az egyes szerzőket és műveiket katalogizáló természetűek (lásd elsősorban Szamel Katalin és Józsa Zoltán vonatkozó munkáit), vagy egyébként a korszak – alapvetően államigazgatás-központú – magyar közigazgatás-tudományának nemzetközi összevetésben megfigyelhető lemaradását, a szocializmusban kialakult struktúrák későbbi fennmaradását hangsúlyozzák, ámde szintén részletező, elmélyült értékelés nélkül (lásd például Jakab András vonatkozó, több nyelven is megjelent tanulmányát).<sup>1</sup> Akik vállalkoznak az 1945 utáni folyamatok – akár csak vázlatos – bemutatására, gyakran azok is a rendszerváltozást tekintik annak a cezúrának, amely után már nem indokolt az egyes személyek tevékenységének, munkásságának, hatásának említése<sup>2</sup> vagy – említésük esetén – *érdemi, a felsoroláson túlmutató bemutatása*.<sup>3</sup>

Miért lényeges a jövő magyar közigazgatás-tudományának, lehetséges irányainak vizsgálata során az elmúlt 80 esztendő – és különösen a jelen és a közelmúlt – folyamatainak mélyreható elemzése? Leginkább azért, mert a hagyományok vagy a tudomány mindenkori keretfeltételei nem maguktól értetődő módon sorolódnak be a „haladó” és „kevésbé épületes” hagyományok közé, ezeket előbb detektálnunk, majd értelmeznünk, végül pedig értékelnünk kell ahhoz, hogy

<sup>1</sup> JAKAB 2010a.

<sup>2</sup> VÉRTESEY 2020.

<sup>3</sup> Lásd KOI 2023.

utóbb egyes elemeket például objektív, stabilan jelen lévő, változtathatatlan (?) külső adottságokként, másokat befolyásolható és befolyásolandó folyamatokként, megint másokat fejlesztendő értékeként ragadhassunk meg. Némileg általánosabban: a saját múltjához, gyökereihez való viszonyában bizonytalan, saját önképét *leginkább* a Magyary-jelenségre korlátozó közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány „feladat- és jövőtűrő képessége”, válsághelyzetekben megmutatkozó kezdeményezőkézsége, és végső soron önképe, feladatérzékelése és küldetéstudata is szükségképpen korlátozott, illetve csökevényes lesz.

Az 1989-es jogi típusú rendszerváltozás *elvileg* kedvező helyzetet teremtett a magyar közigazgatás-tudomány autonóm struktúráinak kialakíthatósága, valamint a tudományterület érdemi önállóságának fejleszthetősége tekintetében. A legizgalmasabb kérdések egyike *mégis* éppen az, hogy ez a lehetőségek oldalán megfigyelhető kapacitásnövekedés – egészen a legutóbbi időkig, a 10-es évekig – miért hozott csupán töredékes szakmai eredményeket; illetve a tudományfinanszírozásban, a közigazgatási jogi dogmatikában, a közigazgatási diszciplínák oktatásában, oktatásmódszertanában<sup>4</sup> és a tudományos eredmények külső hasznosulásában miért nem beszélhetünk *nyilvánvaló* áttörésről a 25-30 évvel korábbi állapotokhoz képest?

Válaszok után keresgélve érdemes felfigyelnünk arra, hogy az államszocializmus egyes gyakorlatainak továbbélése és a rendszerváltás folyamatában történő „újraanonizálása” természetesen nem csupán a közjogi/politikai/államszervezeti berendezkedés és a köznapi működés alapelemei körében volt tetten érhető, hanem a közigazgatás-tudományokban is.<sup>5</sup> A *dogmatikai és tudományfelfogásbeli* kontinuitás egyszerre jelenti a jogi normák szintjén megjelenő fogalmak, fogalmi készletek (konkrét nyelvi kifejezések) nagy fokú azonosságát, illetve a tudományosan elfogadott – és az egymást jól ismerő, csekély számú szereplő által kanonizált – megközelítések, paradigmák szinte töretlen továbbélését. Ennek előnyei (az ily módon bizonyítottan jól adaptálható fogalmak letisztult, következetes, sőt „politika- és rendszerfüggetlen” használata) mellett számolnunk kell valós veszélyekkel is: *a példa kedvéért az egészséges tudomány egyes hagyományos „kényszermechanizmusainak”* – még az államszocializmusban történt – kiiktatása oda vezetett, hogy a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratokból eltűnt az

<sup>4</sup> Ezen szempont tanulmányozásához lásd például BELÉNYESI 2011.

<sup>5</sup> A szocializmus a hazai felsőoktatásban és tudományban nem ér véget 1989-ben: struktúrái, finanszírozási alaplogikái a 2010-es évekig nagy változatlanyságot mutatnak. Hankiss Elemér még a *Diagnózisok* első kötetében szól a polgári értékek Kádár-rendszerbeli mélyszerkezeti kontinuitásáról, de – továbbbőve gondolatát – a szocializmusbeli értékek tételes jogon túli mélyszerkezeti kontinuitása ugyanilyen létező valóság a hazai jogtudományban és jogi felsőoktatásban is. HANKISS 1982.

érdemi tudományos vitákban is megmutatkozó kritikai hangvétel (például a recenziók – immár hagyományosan – csak kivételesen tartalmazzak az adott mű gyengeségeit, hiányosságait taglaló részeket).<sup>6</sup>

#### OKOK, AMELYEK A KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY KÉPVISELŐINEK (ÚJABB) VIZSGÁLATÁT SÜRGETIK

A személyek (a közigazgatási jogtudományt képviselők) egyéni hatásának, csoportokba rendeződésének (például iskolák létrejöttének) értékelése a szocializmusban politikailag determinált és torzított volt, de a rendszerváltást követően is lényeges (elő)kérdések tisztázása (átbeszélése) maradt el. A közösség csekély mérete, belterjes volta, illetve nagy fokú érdekazonossága – és más témák kívánatosabb volta – sokáig akadályozta akár elemi kérdések megfogalmazását, érdemi tudományos témává tételét.

Mostanra azonban lehetőségessé, sőt megkerülhetetlenné vált a 20. század második felének, illetve a közelmúlt eseményeinek és trendjeinek vizsgálata a felvetett témában, több okból is:

1. A felhalmozódott ismeretek, tudások, dogmatikai jellegű „információk” mennyiségének rövid időszak alatti megsokszorozódása felerősítette az egyes (szakjogtudományi) területeken a rendezés, értékelés igényét is. Ez az értékelés pedig – felmenő rendszerben – egyre kevésbé teszi elkerülhetővé a minősítéseket, összevetéseket és az ezeket lehetővé tevő indikátorok kialakítását stb. Ezt a hatást részben jelzi, részben erősíti a dogmatikai rendszerező munkák megjelenése,<sup>7</sup> illetve még inkább a tágabb terület értékelésének egyes szempontjait felkínáló munka elkészülte.<sup>8</sup>

2. Az önreflexió szükségessége általánosságban és a vizsgált tudományterületen is nő, azaz a közigazgatási jogtudomány önreflexiójának szükségességét támasztja alá, hogy a *jogtudomány általánosságban is ebbe az irányba mozdul el*. Sőt, az önreflexió ma már nem is csupán „a jogtudomány szerzői életművekben megjelenő, különféle elméletek, iskolák fogalomkészletével körülírható megjelenéseire és megnyilvánulásaira koncentrálnak”,<sup>9</sup> hanem a jogtudomány „környezetének”

<sup>6</sup> Madarász már 1978-ban tesz egy óvatos megjegyzést egy Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos által jegyzett munkával kapcsolatban, miszerint abban „a korrekt információközléshez képest az egyéni értékelő vélemények kisebb súllyal jelentek meg”. MADARÁSZ 1978: 421.

<sup>7</sup> Lásd például LAPSÁNSZKY–PATYI–VARGA 2024.

<sup>8</sup> Lásd RIXER 2020a.

<sup>9</sup> FEKETE 2015: 2.

elemzésére is kísérletet tesz, „abból az előfeltevésből kiindulva, hogy a jogtudomány [...] fejlődésére és működésére a jogtudományon kívüli, ún. strukturális tényezők is hatással vannak”.<sup>10</sup> Saját témákra vonatkoztatva mindezt, kijelenthető, hogy az egyes személyekkel összefüggésben a művek, feldolgozott témák és működési keretek megragadása, illetve értékelése nem történhet meg a külső (strukturális) környezet, a tágabb kontextusok (adottságok) vizsgálata és egyidejű értékelése nélkül – ugyanis ennek hiányában hibás adatokhoz és kiváltképp hibás összehasonlító eredményekhez juthatunk.

3. Jelentős lépés egyes jogtörténeti alapozó munkák megszületése (például Koi Gyula munkái bizonyosan ebbe a körbe tartoznak, illetve az archontológia jogi területeken megfigyelhető előretörése révén például a korábbi közigazgatási bírák élete, tevékenysége is jobban hozzáférhetővé vált – lásd Stipta István és Schlachta Boglárka tevékenységét), *amennyiben ezek a munkák lényeges szempontokat és összehasonlításra alkalmas eredményeket is felkínálnak a további kutatásokhoz: alapot építettek és építenek a további, akár kortárs folyamatokat elemző munkákhoz.*

4. Megtörtént egy új generáció belépése, ami azzal is járt, hogy egyes külső-belső igazodási kényszerek, korábban maguktól értetődő közmegegyezések – ha csak részlegesen is – megszűntek.

5. A nemzetközivé válás bekövetkezett, azaz ami korábban – nyelvi, pénzügyi és politikai okokból – inkább kivétel és érdemben kevesek számára hozzáférhető lehetőség volt, az mára általános lehetőség, sőt megkerülhetetlen kényszer lett – s mindezek következményeként az összehasonlítás módszerének alkalmazása és a nemzetközi együttműködés intenzívebbé és sokszínűbbé vált.

6. A tudomány szerepeinek bővülése zajlik: intézményi oldalon a tudománynépszerűsítés feladata, illetve a tudásvagyon rendszerezésének igénye kikényszeríti a tudatosabb intézményi identitásalakítást, -építést – ennek részeként pedig az imázsjavító, -kialakító lépéseket, amelyek egy „kifelé fordulási” folyamatban a szereplők és tudományos közösségek egyedi jellemzőit, sajátosságait, kiválóságait, speciális tudásait és eredményeit minden korábbinál jobban kiemelik, hangsúlyozzák – ezek megjelenítését megkerülhetetlen szükségletté transzformálva. Az elmúlt években egy jelentős változás is lezajlott, zajlik a szemünk előtt: egy olyan változás, amely a jog művelőit, októit és befogadóit is érdemben érinti. A tudós egyre inkább *tudásmenedzserre* válik: feladata már nem csupán a tudás felhalmozása és az évszázadok alatt rögzült hagyományos formákban történő átadása, hanem egészen új felületeken, új oktatásmódszertannal kell – piacivá váló körülmények között – elérnie és meggyőznie a tudáspiaci szereplőket, akik

<sup>10</sup> FEKETE 2015: 2.

lehetnek hallgatók vagy tudóstársak, esetleg reménybeli szponzorok is. Az új típusú tudásmenedzsment új ideálokat hoz magával: a hatékonyság, a racionalitás régi-új hívószavait emeli piedesztálra. A számok bővölete lesz úrrá a tudományon és a jogtudóson is: élete értékét a publikációkban és az azokra kapott hivatkozásokban kezdi mérni, *nemritkán* elhithetve önmagával és környezetével, hogy az egyetlen hétvége alatt elkészülő szakdolgozatok világában az ugyanekkor összeálló, minden eredetiséget és önállóságot nélkülöző szaktanulmányok is elfogadhatóak tudományos eredményként.

7. Az utóbbi két pont (5. és 6.) nyomán a belső teljesítményértékelések is erősödnek: korábban soha nem tapasztalt mértékben *erősödik az adminisztratív referenciaképzés szükséglete*, tudniillik annak igénye, hogy a szereplők szakmai kiválósága tudományosan elfogadható és kifelé is jól, egyszerűen kommunikálható, gyakran összehasonlításon alapuló címszavak, pozíciók, kategóriák, intézményi rangsorok, mutatók, besorolások által is bizonyított legyen. Sőt, ennek egyik eredményeként önálló tudományos témává vált a teljesítményértékelés is.

Mindezek tehát együttesen kényszerítik ki a terület belső, „személyügyi” folyamatainak áttekintését, behatóbb vizsgálatát.

#### VIZSGÁLATI SZEMPONTOK

A tudományterület jeles hazai képviselőinek bemutatása – amint azt már korábban is jeleztem – többféle módon történhet: a kortársak enumerációjával vagy éppen az elődök bemutatásával, s mindkét esetben lehetséges valamifajta teljeskörűsége törekvés, illetve a jelentősebbnek tekintett szereplők kiemelése. Jól látható, hogy a magyar közigazgatási jogtudomány/közigazgatás-tudomány jeleseit bemutatni kívánó szerzők az egyes (jog)tudósok jelentőségét össze nem mérő, érdemi értékelésre nem vállalkozó, többé-kevésbé teljes körű felsorolását végezték el a leggyakrabban, miközben a csekély számú kivétel között látványos Magyar Zoltán középponti szerepe a különféle elemzésekben. Később Szamel Lajos, majd – immár a 21. században – leginkább Lőrincz Lajos az, akiknek a tevékenységét és személyét részletesebben is bemutatják (konferenciák, kötetek, életrajzok, adott személy nevét viselő intézmények, díjak formájában is – amellet, hogy egyes nézeteik, fogalommeghatározásaik, összefoglaló megállapításaik továbbra is élő módon jelen vannak a tudományos diskurzusban).

A kvalitás kérdése, az alkotások, életművek maradandósága egyébként is igen relatív tényező, amely élő személyek esetében különösen heves – és tudományos szempontból legtöbbször felesleges – viták alapja lehet, így célszerűbb – azaz

szakmai, tudományos nézőpontból is hasznosabb – azoknak a szempontoknak az összegyűjtése, amelyek mentén valamely kor közigazgatási jogtudósainak teljesítménye a *későbbiekben* egyedileg is értékelhető, s amelyek felmérése, összegyűjtése, majd aggregált adatokká alakítása az egész terület érdekeit is hatékonyan szolgálhatja.

Egy mértéktartó és a tudományosság feltételeinek is megfelelő megközelítésnek mindebből következően a teljes „közeg” (és az attól elválaszthatatlan külső feltételrendszer) *előre meghatározott, objektív szempontok szerinti meghatározására*, azaz elsősorban a közeg kortárs szociológiai sajátosságainak meghatározására érdemes kísérletet tennie – csak *emellett, illetve ezek talaján, másodlagosan* megkísérelve annak dogmatikai hangsúlyokon, esetleges iskolákon, illetve az egyes képviselők életművén keresztüli bemutatását. Ez egy (érték)választás, amely azt eredményezi, hogy fel sem merül, hogy a vizsgált jogtudományi terület bemutatására elsődlegesen, „módszeresen” a területen működő oktatók, kutatók teljes életműveinek feldolgozásán keresztül kerülne sor – bizonyos értelemben egyetlen hatalmas annotált bibliográfiává alakítva e munkát. A komplex – értsd: a területet valamennyi lényeges szempontból egyidejűleg és egymásra is tekintettel megragadni kívánó – megközelítés persze kirajzolja a meghatározó szereplők körét, néhány esetben azok pontosabb arcélét is, de ez a munka tudatosan elkerüli azt a veszélyt, amely az egyes szereplők mérlegre tételében, tudományos értékük szerinti, egymással való általános és direkt összehasonlításában jelenhetne meg – *ehelyett a folyamatokra és általánosabb összefüggésekre kerül a hangsúly, a további következtetések levonását meghagyva az olvasóknak* (és az egyes részkérdésekben később még mélyebbre hatoló kutatóknak). Feltétlenül ilyen vizsgálati kérdésnek tekinthetjük, hogy az adott személy(nek)

- a) a közigazgatási jog mely területe (inkább hatályos anyagi jogi, eljárásjogi, szervezeti, történeti, illetve ezek kombinációja stb.) képezi leginkább a szűkebb kutatási és oktatási területét;
- b) melyek azok a legjelentősebb dogmatikai kérdések és újdonságok a magyar közigazgatási jogtudományban az elmúlt bő két évtizedben, amelyekkel kapcsolatban kifejtette, kifejti tevékenységét, illetve személyéhez köthető-e (új) jogintézmények vagy önálló tudományos elméletek;
- c) álláspontja szerint melyek a leglényegesebb kortárs kihívások a magyar közigazgatási jogtudomány számára;
- d) a közigazgatási jog mellett mely jogterület(ek) képezik érdeklődési területét (feltéve, hogy ezek kutatásai, illetve tananyagfejlesztési tevékenysége körében is meghatározóak), hogyan alkalmazkodik a jog belső multidiszciplinaritásához;

- e) hogyan értékeli a filozófia szerepét a közigazgatási jogtudományban;<sup>11</sup>  
 f) hogyan viszonyul a közigazgatási jog oktatásának fejlesztéséhez, mely írásokban tartja azt szükségesnek;<sup>12</sup> továbbá mely (új) oktatási diszciplínák

<sup>11</sup> E feltételezésem arra a tényre támaszkodik, hogy a jogtudomány legtöbb ága (területe) kiülte magából a filozófiát mint önmaga veszélyes és szükségtelen „segédtudományát”. Egészen a közelmúltig a legtöbb – a társadalomtudományok különböző területeihez kapcsolódó – munka a tárgya szerinti struktúrák, intézmények, módszerek vizsgálatakor – kifejezett említés nélkül is – adottnak vette/veszi a kiszámíthatóság, folyamatos bővülés, növekedés és prosperitás fogalmait mint a külső környezet meghatározó elemeit. Óvatlanul – az elmúlt 80 év viszonylagos békéjét megdönthetetlen alapként kezelve – feltételeztük ugyanis, hogy a változások legfeljebb konjunkturális ingadozásnak lesznek tekinthetők, egyfajta hullámmozgásnak megfelelően, amely összességében egy jól tervezhető és folyamatosan növekvő átlagot produkál. Nem volt ez másként a jogtudomány legkülönbözőbb területein sem. A jogok katalógusának és érvényesítésük eszközrendszerének folyamatos bővülése óvatlanná tette a jogalkotót és a gyakorló jogászt: *a béke állandóságával mintha az igazolási kényszerek erőzója is megindult volna* (RIXER 2012: 32). A válságok hatására azonban a (jog)tudós is egyre inkább *arra kényszerül, hogy a leíró, a működés módját firtató kérdések helyett, mellett a dolgok mögöttes értelmét, a vizsgált jelenségek tágabb értelmezési kereteit is behatóbban kezdje el vizsgálni* (LÁNYI 2012: 107). Válságos időkben a tanár számára az egyik feladat a tágabb kontextusok érzékeltetése, az egyes jelenségek társadalmi helyiértékének, kialakulásának, lehetséges jövőjének szokásosnál alaposabb bemutatása révén is. Albert Einstein írta egy levelében 1944-ben: „A történeti és filozófiai háttér ismerete biztosítja a függetlenséget generációnk előítéleteitől, melyben a legtöbb tudós szenved. Véleményem szerint ez a függetlenség, amit a filozófiai ismeretek tesznek lehetővé, különbözteti meg a pusztá iparost vagy szakembert az igazság valódi kutatóitól” (NYÍRI 2020: 1400), és – tehetjük hozzá – a túlélésre „játszó” diákot a felismerések és „aha élmények” által inspirált hallgatótól. Ez a látókörtágítás vészterhes időkben, amikor minden elbizonytalanodik, különösen hasznos és szükséges... A tudományos gondolkodás gyökere egyébként is a problémaalapú kérdésfeltevés, nem pedig a hasznosítási végcél meghatározása (és az ahhoz kapcsolódó technicizált tudásátadás).

<sup>12</sup> A kérdés megválaszolásához egy kicsit lépünk visszább: létezett, létezik egy téves alapállás, amely a jogászképzés megújításával összefüggő felvetéseket és javaslatokat alapvetően a „gyakorlat vagy elmélet” kérdéskörre kívánja redukálni. A szakirodalom áttanulmányozása alapján az a kép rajzolódhat ki előttünk, hogy a legtöbb kortárs szerzőnél a jogi oktatás reformjának döntő – sőt olykor kizárólagos – eleme a gyakorlatorientált képzés meghonosítására tett javaslat (lásd például FEKETE 2010 és JAKAB 2010b). Ezen látásmódot meghaladva azonban érdemes kimondanunk, hogy a jogászképzésnek van egy harmadik, a másik kettővel összevetve is hangsúlyos eleme, aspektusa; ez pedig az erkölcsi, morális, még pontosabban: etikai vonatkozás, amely a legelhanyagoltabb, illetve kifejezetten jelentős károkat elszenvedett területe volt az egész jogi felsőoktatásnak az elmúlt 80 évben. Bármily avított hangzik is, a tudós (akit itt azonosítunk az oktatóval és a kutatóval is, a két minőséget személyében egybekapcsolva) rendelkezzen egy nagy fokú erkölcsi integritással, amelynek szükségképpen része az is, hogy oktatási, kutatási, közéleti, szakmai közéleti és magánéleti tevékenysége nagymértékben mások szükségleteinek ellentételezés nélküli kielégítésére, az elesettek gyámolítására, a következő – graduális és doktori – generációk útjának körültekintő egyengetésére és a kollégák szakmai előrehaladásának önzetlen támogatására (!) irányul, nem pedig elsődlegesen saját szakmai és anyagi előrelépésének munkálására... A tudós (oktató-kutató) elsősorban szolgál, s csak ennek révén jut elismeréshez: nem önmagát ajánlja, hanem szakmai munkásságának nyilvánvaló tényei predesztinálják – jobb esetben – az előrelépésre. A szolgálat mozzanata a tudóssal szemben támasztott követelmények között

- és módszerek mellett kötelezte el magát, és általánosságban hogyan alakul az oktatói szerepfelfogása;
- g) a jog mellett mely diszciplínákban jártas (feltéve, hogy ezek kutatásai, illetve tananyagfejlesztési tevékenysége körében is meghatározók), milyen mértékben alkalmazza az interdiszciplináris megközelítést;
- h) a terület elméleti művelése mellett tevékenykedik/tevékenykedett-e gyakorlatban, s ha igen, úgy mely jogi hivatásrend(ek) képviselőjeként, s ezek révén milyen a hatása a jogalkotás és jogalkalmazás alakításában;
- i) hol helyezhető el a politikától való távolsága alapján, illetve a politikán túlmutató egyéb közéleti szerepvállalása alapján;<sup>13</sup>
- j) milyen módokon, formákban vesz részt jelenleg a tudományterület belső folyamataiban, a hazai és nemzetközi szakmai közéletben, a nemzetközi közigazgatás-tudományi, illetve kifejezetten közigazgatási jogtudományi együttműködésekben;
- k) kapcsolódik-e valamely hazai vagy nemzetközi iskolához, annak meghatározó tagja-e;
- l) részt vett/vesz-e empirikus kutatásokban az elmúlt évtized(ek)ben, s ha igen, úgy milyen típusúakban?
- m) milyen módokon mérik/mérték a tevékenységét, szakmai teljesítményét, és ezen mutatók, indexek stb. alapján hazai, illetve nemzetközi összehasonításban hol helyezhető el; illetve
- n) milyen lényegesebb új készségekre, illetve attitűdökre tett szert szakmai pályafutása során.

### HÁROM TERÜLET RÉSZLETESEBB KIFEJTÉSE

A továbbiakban a fenti vizsgálati szempontok közül három kifejtésére vállalkozom, így a közigazgatási jogtudomány képviselőinek tanárkénti megújulását, változó

---

általánosságban is elhalványult – ezt a körülményt a különféle „paraméterezések” (lásd például az MTA doktora cím elnyerésére benyújtott pályázatok habitusvizsgálatánál alkalmazott numerikus tudományterületi mutatók ún. lineáris paramétereit) nem vagy csupán igen korlátozottan képesek „lekövetni” vagy visszaadni.

<sup>13</sup> A politika túlzott befolyása már Magyarot is élénken foglalkoztatta. Pokol Béla egyik munkájában önálló szempontként jeleníti meg, hogy „az alkotmánybírák politikai kötődését illetően milyen fokozatokat lehet elkülöníteni, és az egyes alkotmánybírákat ebből a szempontból milyen típusokba tudjuk besorolni” (POKOL 2016: 83). Ez a megközelítés – ti. hogy az adott professzió milyen közel áll a politikához – átvihető, alkalmazható a jogi hivatásrendekre (foglalkozási csoportokra), illetve szűkebben a közigazgatási joggal tudományos értelemben foglalkozókra is.

oktató szerepfelfogását érintő általános kérdések mellett a ma előtérbe kerülő új szakmai kompetenciákról és a teljesítményértékelésről is szölok.

*A jogtudós tanárkénti megújulása,  
változó oktatói szerepfelfogása*

Magyary Zoltán szerint a tanár nem az, aki tanít, hanem az, akinek tanítványai vannak. Ezt a kijelentést a 2020-as év Covid-19-koronavírus-járványa által teremtett kontextusok keretében vizsgálva bátran rögzíthetjük, hogy a tanár ma az, aki az emberi és szakmai minták átadására a megváltozott körülmények között – akár azok ellenében – is módot talál, megerősítve a hallgatókkal való kapcsolat személyességét, egyéniesítettségét, ideális esetben: egyediségét.

Elsősorban azért vagyunk *oktatóként* az egyetemen, hogy szolgáljuk és támogassuk a hallgatókat. Ennek a szolgáltatnak a mibenlétéről mindig jó, hasznos eszmét cserélni, de járvány – és általában bármilyen társadalmi méretű kataklizma – idején különösen felértékelődik minden terv, minden ötlet! Felmérések mutatják, hogy a hallgatók depresszióra való hajlamosítotttsága nő, a lemorzsolódás esélye, a tudatmódosító szerek használatának mértéke szintén emelkedik: a diákok bizonytalansága, félelmei kézzel foghatók. Ebben a helyzetben érdemes megkérdeznünk magunktól: *hogyan tudok, hogyan tudunk segíteni nekik?*

Az Európai Unió köznevelési intézményeiben tanító tanárok csak alapos pszichológiai, szakmódszertani és didaktikai képzés után léphetnek katedrára. Ez nem mondható el az egyetemi oktatókról: ritka az olyan európai felsőoktatási intézmény, ahol szervezeten történne a tanításhoz szükséges elméleti alapok vagy akár az egyes szaktárgyakra vonatkozó módszertani ismeretek átadása.<sup>14</sup> Ha alázatosak vagyunk, szembenézünk azzal, hogy ezeket a tudásokat, készségeket jelentős részben önképzéssel kell megszereznünk. Ezzel nincs is gond, csak tudnunk kell róla. Persze láttunk mintákat diákkorunkban a saját professzorainktól, és 10, 20, 30, 40 év oktatási gyakorlat is van a hátunk mögött, de a gyorsulva bekövetkező változások sora, így például egyes tevékenységeink online térbe történő áthelyezése erőteljesen szembesít minket a korlátainkkal – a sok-sok újonnan adódó lehetőség mellett is.

Az alábbiakban két olyan kitörési irányt vetek fel, amely – *a (szak)módszertani fejlesztés szükségletétől függetlenül is* – érdemi megújulást eredményezhet.

*Először is*, tényként rögzíthetjük, hogy a hallgatók egy jelentős része nehezen képes reflektálni saját gondolkodási folyamataira, komoly metakognitív deficitekkel

<sup>14</sup> PÉNTEK-HANTZ 2020: 1378.

rendelkezik (és nem csak a felsőfokú szakképzéseken), nem rendelkezik az úgynevezett önirányított tanulás képességével, és megszokott tanulási módszerein akkor sem változtat, ha azok sikertelennek bizonyulnak. A tanulásmódszertani segítség nyújtása a mostani helyzetben nagyon, az átlagosnál is jobban felértékelődik... Itt is a személyesség növelése, egyéni és csoportos konzultációs alkalmak, esetleg egy plusz módszertani alkalom (!) beillesztése jelenthet megoldást – akár a „tananyag” közvetlen formában történő ismertetésének rovására is. Ebben a helyzetben az oktató sajátos – és sokunk számára szokatlan, kényelmetlen – *tanácsadói, támogatói szerepbe* kerül.

*Másodsorban* az új (vagy akár régi) tartalmak (elsajátítandó ismeretek) átadásának új módozatai között a jogtudomány (adott szakjogtudomány) egyes határterületeinek bevonása, az ott kialakított módszerek, megközelítések alkalmazása is kézenfekvő lehet: tudomásul kell vennünk, hogy változik a percepció, a kognitív készségek, az ingerküszöbök stb. jellege, szintje – s ha talán kismértékben is, de az átadni vágyott tudás célba juttatásához új segédekre lehet szükség: *a jog és érzelem* irányzat térhódításától a kibontakozó *identitástudományon* át a *jog és szépirodalomig* sorra jöttek és jönnek létre az alkalmas diszciplináris eszközök – nekünk csupán meg kell tanulnunk játszani ezeken a hangszereken.<sup>15</sup>

### *Kompetenciák*

Az oktatók szakmai (oktatói-kutatói) kvalitásai leginkább azon egyéni kompetenciák révén ragadhatók meg, amelyek a (felsőoktatási) tudástőke elemeiként is funkcionálnak. Minden kompetencia összetett komponensrendszer, a közigazgatási jogtudomány képviselőinek szakmai kompetenciái körében ezek a komponensek a képességek, készségek, motivációk, illetve attitűdök és rutinok, továbbá az ismeretek, amely elemek önállóan is értelmezhetőek (vizsgálhatóak), miközben egymásra is hatnak. A „rég” felnőttképzési törvény (a felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény) 29. §-ának megfogalmazásában: „a kompetencia olyan komplex tudás, amely ismereteken, készségeken, képességeken és hozzáálláson alapszik, aminek egy része velünk született, ám jelentős része tanulás során elsajátítható és fejleszthető. A kompetencia alkalmassá teszi az egyént egy feladat eredményes elvégzésére, helyzetek sikeres kezelésére”. Némileg meglepő módon az új felnőttképzési törvény (a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény) 2. §-ának 7. pontja szerint a „*kompetencia*: olyan ismeretek, készségek és képességek

<sup>15</sup> A jog- és igazgatástudományok számára jól értelmezhető új határ- és részdiszciplinákra nézve lásd RIXER 2020a: 64–75.

összessége, amely által a személy egy adott területen képes meghatározott döntésen és a megvalósításon alapuló eredmény elérésére”, azaz a *hozzaállás* (vagy másként attitűd, motiváció, bár ezek jelentéstartalma nem teljesen azonos) mint fogalmi elem kimaradt az újabb meghatározásból!

A közigazgatási jogtudománnyal szakmai alapokon foglalatосkodók tekintetében már előjáróban rögzítenünk érdemes, hogy a tárgyi ismeret, dogmatikai tudás (azon információk, fogalmak és elméletek birtoklása, amelyeket át kell adni) nagy fokú stabilitást mutat, amennyiben a folyamatos (jogszabály)változás ellenére a feldolgozott, bemutatott intézmények körében nagy fokú stabilitás, állandóság tapasztalható, és mennyiségileg is többé-kevésbé hasonló terjedelműek ezek az ismeretkörök (alapintézmények, eljárás, szakigazgatás stb.). Oktatói és oktatási nézőpontból a szükséges kompetenciák vonatkozásában *radikális változás* – azaz új típusok tömeges megjelenése – a *készségek és attitűdök oldalán figyelhető meg*.

A készség nem más, mint a tudatos tevékenység automatizált komponense. A szinte automatikussá vált komponensek teszik lehetővé, hogy a cselekvés, a tevékenység lényegére figyeljünk; hogy a figyelem áttevődhesen a tevékenység által elérni kívánt eredményekhez vezető fő folyamatokra és az eredmény kontrollálására.<sup>16</sup>

A legtöbb leírásban – ahol oktatók vizsgálatára kerül sor – a készségek gyakran angolul, úgynevezett *skillekként* jelennek meg, és általában *hard*, valamint *soft skillek* szerint elkülönítve mutatják be őket.

Napjainkban a felsőoktatással szembeni elvárások között a munkaerőpiaci igények továbbra is dominánsak, de egyre hangsúlyosabb elemmé válik nemzetközileg és hazánkban is a megváltozott hallgatói igényekhez való alkalmazkodás kényszere.<sup>17</sup> „A munkaerőpiaci igények vizsgálatai a teljesítményt befolyásoló kognitív készségek mellett az erőfeszítés, a motiváció, valamint úgynevezett »karakterskillek« (személyiségjellemzők) jelentőségére hívják fel a felsőoktatás figyelmét [...]. Lippman és munkatársai (2015) a munkaerőpiaci sikeresség kritikus tényezőiként azonosítják a soft skilleket: a szociális, kommunikációs készségeket, az önkontrollt és a pozitív énképet a magasabb szintű gondolkodási készségek mellett. Emellett a felsőoktatás a diákok megváltozott igényeivel is szembesül, akik igénylik az aktív, interaktív, együttműködést és technológiahasználatot lehetővé tevő tanulóközpontú oktatást [...]. Mindez meghatározza a felsőoktatási intézmények fejlesztési irányát, hiszen mind tartalmi, mind módszertani

<sup>16</sup> DITZENDY 2017: 22. Nagy Sándor definíciója.

<sup>17</sup> BODNÁR–SASS 2020: 52.

szempontból előtérbe kerül a tanulói felelősség és aktivitás, az egyéni kognitív, tapasztalati, érzelmi tényezők elfogadása és annak figyelembevétele, hogy az egyén fejlődése elfogadó, önértékelés-növelő, alternatívákat adó társas környezetben (társak, tanár) lehetséges.<sup>18</sup>

Miközben a jogi oktatás fejlesztése leggyakrabban a technológiai változások adaptálását jelenti, a fejlesztésnek vannak más aspektusai is: terjednek azok a felsőoktatási oktatási módszerek, komplex módszertanok, amelyek a „gondolkodó jogászok” (*thinking lawyer*) helyett, mellett az „érző jogászok” (*feeling lawyer*) felnevelését állítják a középpontba [lásd például a CARE-módszert (*compassionate, attentive, reason-based and empathetic teaching*)].<sup>19</sup> A pedagógiai ismeretek és specifikus, alkalmazható tudások révén az oktatók olyan *soft skillek* erősítésére törekednek egyre tudatosabban, mint amilyen az empátia.

Egy-egy ilyen megközelítés alkalmas a részvétképeség, az *altruizmusra készítettség hatékony fejlesztésére* is. Miközben tagadhatatlan, hogy a jogi rendszer legfőbb erejét éppen az adja, hogy a felektől egyenlő távolságban, pártatlanul, az érzéseket, vágyakat kirekesztve képes többé-kevésbé objektív döntéseket elérni, az együttérzés képességének növelése alkalmassá tesz minket és hallgatóinkat is a párhuzamos valóságok, illetve bármifajta komplexitás észlelésére, egyes, a jogtól távolabb eső univerzumok érzékelésére is.<sup>20</sup>

Természetesen minden ilyen megközelítés esetében tisztában kell lennünk a korlátokkal és veszélyekkel is. Korunk egyik divatszava az érzékenyítés, amelynek jogi oktatásban játszott szerepét hangsúlyozva Fleck megjegyzi, hogy az „[érzékenyítés] zavart okozhat, amelyet kezelni kell, tehát pedagógiai érzéket, még inkább pedagógiai kompetenciákat kíván meg az oktatóktól”.<sup>21</sup>

### Régi és új készségek

Az oktatókkal szemben támasztott elvárások körében a *hagyományos* készségek között jelennek meg a menedzsmentkészségek, kutatási készségek, kommunikációs-prezentációs készségek, innovációs készségek, hallgatókkal kapcsolatos készségek, publikációs készségek, technológiai készségek, oktatási készségek, operatív készségek, illetve egyéb készségek (például interdiszciplináris megközelítések alkalmazásának készsége).<sup>22</sup> Az újabb, illetve korábban is ismert, de érdemi jelentőséghez most jutó – és a közigazgatási jogtudomány nézőpontjából is

<sup>18</sup> BODNÁR–SASS 2020: 52.

<sup>19</sup> TSAOUSSI 2019: 1.

<sup>20</sup> RIXER 2020b: 385.

<sup>21</sup> FLECK 2018: 35.

<sup>22</sup> FŰZI – SZENDREI-PÁL 2023: 92.

meghatározó – készségek között kell említenünk például a „zöld készségeket”,<sup>23</sup> az érzelmi készségeket,<sup>24</sup> a mesterséges intelligenciával kapcsolatos készségeket,<sup>25</sup> a társadalmi innovációs és hálózatépítési készségeket<sup>26</sup> vagy éppen a jogi designhoz kapcsolódó készségeket.<sup>27</sup>

Heath és munkatársai írásában minden megjelenik, ami trendszerűen a nyugati, és alapvetően – irányait tekintve „felmenő rendszerben” – a magyar jogász-képzésben is jelen van: a tartalomközpontú képzési programoktól való elmozdulás a kritikus gondolkodás és az egyéb jogászai készségek fejlesztése irányába, majd – legújabbban – a tudatos szakmai identitásképzés, a legszélesebb értelemben felfogott bevonás (*inclusion*), sőt – a kurzusleírások, kurzuscélok részeként is – a hallgatói jóllét (!) legkülönbözőbb aspektusai is előtérbe kerülnek. Sőt, ezekhez is kapcsolódóan önálló témává válik, felértékelődik és kifejezetten hangsúlyossá válik az érzelmi munka, az önművelés szerepe e vonatkozásban és általánosság-

<sup>23</sup> „(Ezeket) nemcsak megérteni és megszerezni kell, oktatni is. A klímaváltozás olyan komplex kihívásokkal terhelt, összetett és szerteágazó problémakör, amelyhez kapcsolódóan a hagyományos megoldások nem bizonyultak, illetve bizonyulnak kellőképpen hatékonyak; így nagy szükség van az interdiszciplináris szemléletmód előtérbe kerülésére, s olyan személyes készségek fejlesztésére, mint például az új, megváltozott körülményekhez történő folyamatos alkalmazkodási képesség, a kreatív problémamegoldó képesség vagy a rendszerszintű gondolkodás”. BARNA – SZALMÁNÉ CSETE 2021: 683.

<sup>24</sup> A neveléstudományban, pszichológiában régóta meghatározó szempont, fejlesztési terület (CSATÓ 2023: 55), de az akadémiai szférában csak az utóbbi években vált önálló elemmé az érzelmi készségek fejlesztése (BODA 2023).

<sup>25</sup> GROSSMANN 2023.

<sup>26</sup> A különféle társadalmi aktorok, illetve kiemelten a települések és a jogászok közötti kapcsolat mélyülése, szükségesszerű erősödése régóta téma, de ez nem csupán egyes képzések, szakok vonatkozásában vehető fel, hanem az egyén, azaz az oktató szintjén is: valószínűsíthető, hogy az ideális oktatói profil meghatározása és a kiválasztás során egyre hangsúlyosabbá válik a közösség-szervezésre, a hagyományos közösségi munkára, a tudományos ismeretterjesztésre és a legkülönbözőbb kooperációkra irányuló készségek léte vagy hiánya a közigazgatási jog oktatása, kutatása és az eredmények disszeminálása során is. Az igazgatási folyamatok, a felhasznált eszközök és megoldások, továbbá a jogi szabályozások és mindezek következményei, hatásai egyre globálisabbak – amde ennek mintegy ellenhatásaként, de legalábbis párhuzamos jelenségeként a lokalitás, a helyi (regionális, országos, adott kontinensen érvényesülő) szempontok, érdekek, szükségletek definiálása iránti igény is nő. Ehhez lásd például TILK 2015; CSEFKÓ–NEMES 2025.

<sup>27</sup> A *jogi design* és *jog mint látvány* irányzatok (*legal design, visual law*) a jog emberközpontúbbá tételére, a jogi rendszerek és szolgáltatások felhasználóbarátabbá, ügyfélközpontúbbá tételére törekednek, aminek eredménye a használhatóság, és végső soron az elégedettség ügyféloldalon. A vizualizáción, érthetőbbé tételen túl a folyamatok egyszerűbbé és hozzáférhetőbbé tételéről, nyelvi egyszerűsítésről és technológiai fejlesztésekről is szó van e körben – amellet, hogy a jog belső sajátosságai miatt komoly korlátokkal is számolni kell. A jelentősége a közigazgatási jogtudományban is abban áll, hogy a vizualizáció, a képi megjelenítés újabb és újabb formáinak keresése, a hallgatói igényekhez és változó készségekhez, attitűdökhöz igazodás kényszere egyértelműen kijelöli ezt az irányt a jogi felsőoktatás számára is. Mindehhez lásd BRUNSCHWIG 2021.

ban is az érzelmi szempontok fontossága valamennyi jogászai tevékenységben. A szakirodalomban mind az oktatók, mind pedig a hallgatók oldalán elvárásként jelenik meg ennek az aspektusnak az érvényesülése, érvényesítése.<sup>28</sup>

*A felsorolt új vagy növekvő jelentőségű készségek közös és izgalmas kortárs sajátossága, hogy az oktató (a készség közvetítője) sok esetben maga is újonnan kell hogy megszerezze, kialakítsa saját magában is ezeket a készségeket, hogy azokat aztán hitelesen és megfelelő szakmaisággal legyen képes átadni a következő generációnak – néha csak alig megelőzve a hallgatókat ebben a tudásfelhalmozási és -átadási folyamatban... Ugyanígy új fejlemény, hogy az említett készségek – az akadémiai szférán is túlmutatóan – szinte minden szakma, munka- és feladatkör, valamint foglalkozás részévé válnak napjainkban, erőteljesen integrálódva azokba – ugyanúgy, mint korábban az informatikai készségek.<sup>29</sup>*

### Teljesítményértékelés

Az egyetemi oktatók-kutatók teljesítményértékelése kapcsán érzékelhető, hogy a szakirodalom jelentős részben a nemzetközi összehasonlításokra épül, s ezek alapján is jól látható, hogy „[a] munkakörök szétválasztása az oktatási, kutatási és szervezési-szolgáltatási profilok mentén a nemzetközi minták[ban hangsúlyos elem], [...] a hazai rendszerben [viszont] csak korlátozottan van jelen”.<sup>30</sup> Nálunk ezek a különbségtételek kevésbé érvényesülnek: a *tudományos munkatárs* munkakörben foglalkoztatottak Magyarországon gyakran csak adminisztratív-jogi-pénzügyi okokból vannak ebben a státuszban, érdemben hasonló tevékenységet végeznek, mint a tanársegéd-adjunktus stb. társaik. Persze, ez az egyöntetűség (egységes szemlélet) előny, amennyiben mindenkit rákényszerít(het), hogy folyamatosan fejlődjön kevésbé testhezálló területeken is, ugyanakkor az egy kaptafára készülő munkakörök és munkaköri leírások (és a tényleges elvárások) éppen a lehetséges versenyelőnyöket, speciális többlettudásokat és -készségeket fojtják el: a *legtöbb* mai magyarországi teljesítményértékelési rezsim a csupán egy területen kiugró teljesítményt nyújtó alanyokat nem „díjazza” – nem tudja őket érdemben kezelni.

Az egyetemeken számos esetben a teljesítményértékelés eredményeihez kötik az előléptetéseket, a keresetek korrekcióját, a jutalmakat, a kutatási projektek és pályázatok elnyerésének támogatását, a munkához és az egyéni ambíciók megvalósításához szükséges eszközök és további támogatások biztosítását – miközben

<sup>28</sup> HEATH et al. 2017: 430.

<sup>29</sup> BARNA – SZALMÁNÉ CSETE 2021: 683.

<sup>30</sup> URBANOVICS-SASVÁRI 2019: 334.

mindez a korábban csak a versenyszférára jellemző módokon és megoldások alkalmazása mellett zajlik.

Nemzetközileg is igaz, hogy „szakpolitikai szinten a felsőoktatási intézményekben történő teljesítményértékelés sosem került előtérbe, ezért az egyetemek sokáig »laissez-faire« hozzáállással kezelték azt, az eljárás pedig a kollegialitás és tudományos szabadság értékeire támaszkodott”.<sup>31</sup> A 10-es évek második felétől, s leginkább a 20-as évek elejétől azonban – a fenntartó személyétől függetlenül – Magyarországon is általánossá vált a felsőoktatásban a teljesítményértékelés. Elsősorban az akadémiai szféra globalizáltságának erősödése, előbbiből is következően a nemzetközi és hazai rangsorok szerinti összehasonlító értékelések felfutása, a KEKVA-k felfutása és a pályázati alapú kutatásfinanszírozás általánossá válása nyomán erős versenyhelyzet alakult ki mind intézményi, mind egyéni szinteken.<sup>32</sup> A teljesítményértékelések egyéni, míg a különféle rangsorok intézményi (egyetemi, kari) szinteken jelennek meg explicit módon; a tanszékek vagy kutatóműhelyek szintje ebből a szempontból egyelőre kevésbé „van kitéve” közvetlen és értékelő jellegű összehasonlításoknak – esetünkben az egyes közigazgatási jogi tanszékek teljesítménye legfeljebb az állományukban lévők aggregált adatai alapján (lenne) megállapítható és összevethető.

Ma már a tudománynak egész ágai, a *szcientometria*, a *bibliometria*, az *informetria* és a *webometria* foglalkoznak a kvantitatív szemléletű tudománykutatással, ami szűkebb témánk szempontjából is lényeges, hiszen az egyéni teljesítményértékelések is egyre inkább az ezen területek módszereivel előállított adatokra alapoznak.<sup>33</sup> Sőt, a kvantitatív megközelítések ellenében, azokat kiegészítendő megjelennek a kutatások, illetve egyéni teljesítmények esetében a megjelenés helyének kvartilisével, az idézettséggel, az empirikus kutatási elemek létével és arányával, továbbá más hasonló szempontokkal *nem* megelégedő, kvalitatív megközelítést felkínáló javaslatok is: ezek minden esetben azt a kérdést próbálják megválaszolni, hogy milyen többlétszempontokat kell figyelembe venni ahhoz, hogy az értékelés (akár teljesítményértékelés) megalapozottabb legyen (túl a kvantitatív szempontokon)? Olyan „minőségi” többlétszempontok jelennek meg ezekben a felvetésekben, mint a kutatásetikai szempontok érvényesülése, a kutatások megismételhetősége, átláthatósága, hozzáférhetősége, a kutatás naprakész adatokkal történő kiegészítésének lehetősége vagy éppen a kutatás átfogó jellege stb.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> URBANOVICS–SASVÁRI 2019: 334.

<sup>32</sup> URBANOVICS–SASVÁRI 2019: 342.

<sup>33</sup> VITANOV 2016: 3.

<sup>34</sup> JEANNIN–DEVILLARD 2005: 121.

Izgalmas kérdése a vizsgált területnek az is, hogy az egyéni teljesítmény-értékelések esetén mely főbb feladatkörök jelentik az értékelések kiindulópontját, illetve súlyponti elemét, elemeit: ez alapján – két egyetem hasznos példáit kiemelve – 1. *pedagógiai (oktatási) érdemek*, 2. *kutatási érdemek, valamint* 3. *egyetemi közéleti és szociális érdemek* különíthetők el (University of Helsinki), illetve 1. *oktatás*, 2. *előbbiről leválasztva az ösztöndíjakkal kapcsolatos feladatok, tehetség-gondozás, utánpótlás-nevelés és új képzési módszertanok, képzésfejlesztési feladatok ellátása*, 3. *kutatás és úgynevezett kreatív munka, valamint* 4. *szolgáltatások nyújtása és társadalmi szerepvállalás* jelentik a főbb területeket (The University of Queensland).<sup>35</sup>

Ezen csoportosítások, a korábban leírtak, a szakirodalmi utalások és az elmúlt évek hazai tapasztalatai alapján a közigazgatási jogtudomány szereplőinek teljesítményértékelése kapcsán kimondhatjuk, hogy egy elmozdulás, szempontkénti erősödés figyelhető meg (és várható a továbbiakban is) a *szolgáltatási, társadalmi kapcsolati, tudománynépszerűsítési, tudományos ismeretterjesztési feladatok* tekintetében.

#### BIBLIOGRÁFIA

- BARNA Orsolya – SZALMÁNÉ CSETE Mária (2021): Zöld készségek a felsőoktatásban. *Educatio*, 30(4), 682–693. Online: <https://doi.org/10.1556/2063.30.2021.4.9>
- BELÉNYESI Emese (2011): Közigazgatási képzések, továbbképzések: Oktatás-módszertani kérdések, lehetőségek. *Magyar Közigazgatás*, 61(3), 75–89. Online: [https://epa.oszk.hu/02200/02210/00003/pdf/EPA\\_02210\\_m\\_kozigazgas\\_2011\\_03\\_075-089.pdf](https://epa.oszk.hu/02200/02210/00003/pdf/EPA_02210_m_kozigazgas_2011_03_075-089.pdf)
- BODA Tímea (2023): *Az egyetemi hallgatók érzelmi jóllétének és rezilienciaképességeinek fejlesztése MediBallal*. PhD-disszertáció. Debrecen: Debreceni Egyetem Ihrig Károly Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola.
- BODNÁR Éva – SASS Judit (2020): A kompetenciamérés egyetemi rendszerének stratégiai kidolgozását megalapozó kutatások tanulságai. In SIMONICS István – HOLIK Ildikó (szerk.): *Új kutatások a szakképzés és a felsőoktatás területén: IX. Trefort Ágoston Szakképzés- és felsőoktatás-pedagógiai konferencia tanulmánykötet*. Budapest: Óbudai Egyetem, 52–65.
- BRUNSCHWIG, Colette R. (2021): Visual Law and Legal Design: Questions and Tentative Answers. In SCHWEIGHOFER, Erich et al. (szerk.): *Proceedings of the 24th International Legal Informatics Symposium IRIS 2021*. Bern: Editions Weblaw, 179–230.
- CSATÓ Anita (2023): Tanulói aktivitásra épülő módszerek és irodalmi alkotások az érzelmi készségek fejlesztésének szolgálatában. In CSATÓ Anita et al. (szerk.): *IrKa Könyvek 2. Olvasatok és módszerek: Tanulmányok a magyartanítás módszertanairól*. Eger: Líceum, 55–66. Online: <https://doi.org/10.46403/IrKa.2023.55>

<sup>35</sup> URBANOVICS-SASVÁRI 2019: 337–338.

- CSEFKÓ Ferenc – NEMES Krisztina szerk. (2025): *Város az egyetemért, egyetem a városért: Pécsi Tudományegyetem és Pécs*. Pécs: A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány.
- DITZENDY Károly Arisztid szerk. (2017): *Kompetencia kézikönyv: A szakmai és személyes bemeneti kompetenciák mérésére vonatkozó módszertani ajánlások munkaadók számára*. Kecskemét: Bács-Kiskun Megyei Kereskedelmi és Iparkamara.
- FEKETE, Balázs (2010): Practice Elements in the Hungarian Legal Education System. *Acta Juridica Hungarica*, 51(1), 67–78. Online: <https://doi.org/10.1556/ajur.51.2010.1.4>
- FEKETE Balázs (2015): A magyar jogtudomány strukturális hátrányairól. *MTA Law Working Papers*, 2(19), 1–13. Online: [https://real.mtak.hu/121336/1/2015\\_19\\_Fekete.pdf](https://real.mtak.hu/121336/1/2015_19_Fekete.pdf)
- FLECK Zoltán (2018): A jogászképzés módszertani dilemmái. *Neveléstudomány*, 6(4), 30–38. Online: <https://doi.org/10.21549/NTNY.24.2018.4.3>
- FŰZI Beatrix – SZENDREI-PÁL Eszter (2023): Oktatókkal szembeni elvárások egyetemi álláshirdetések alapján. In SZEGEDI Krisztina (szerk.): *Szemelvények a BGE kutatásaiból II*. Budapest: Budapesti Gazdasági Egyetem, 89–95. Online: [https://doi.org/10.29180/978-615-6342-76-8\\_11](https://doi.org/10.29180/978-615-6342-76-8_11)
- GROSSMANN, Igor et al. (2023): AI and the Transformation of Social Science Research: Careful Bias Management and Data Fidelity are Key. *Science*, 380(6650), 1108–1109. Online: <https://doi.org/10.1126/science.adi1778>
- HANKISS Elemér (1982): *Diagnózisok*. Budapest: Magvető.
- HEATH, Mary et al. (2017): Learning to Feel like a Lawyer: Law Teachers, Sessional Teaching and Emotional Labour in Legal Education. *Griffith Law Review*, 26(3), 430–457. Online: <https://doi.org/10.1080/10383441.2017.1406791>
- JAKAB András (2010a): A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 3(9–10), 31–44.
- JAKAB András (2010b): A magyar jogi oktatás megújításához szükséges lépések: Reformjavaslat összehasonlító áttekintésre alapozva. *Magyar Jog*, 57(4), 204–223.
- JEANNIN, Philippe – DEVILLARD, Joëlle (2005): Implementing Relevant Disciplinary Evaluations in the Social Sciences: National vs International Interactions in Scientific Communities. *Scientometrics*, 63(1), 121–144. Online: <https://doi.org/10.1007/s11192-005-0206-2>
- KOI Gyula (2023): A magyar közigazgatás-tudomány. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-magyar-kozigazgatas-tudomany>.
- LÁNYI András (2012): Az ökológia mint politikai filozófia. *Politikatudományi Szemle*, 21(1), 105–130. Online: <https://real.mtak.hu/111392/1/lanyi.pdf>
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA Zs. András (2024): *A magyar közigazgatási jog általános tanai*. Győr: Universitas-Győr.
- MADARÁSZ Tibor (1978): Merre tart a közigazgatás-tudomány? *Jogtudományi Közöny*, 33(7), 421–429.
- NYÍRI Kristóf (2020): Tudomány filozófia nélkül? *Magyar Tudomány*, 181(10), 1400–1403. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.10.10>
- PÉNTEK Imre – HANTZ Péter (2020): Egy elhanyagolt terület: Az európai egyetemi oktatók szakmódszertani felkészítése. *Magyar Tudomány*, 181(10), 1378–1399.
- POKOL Béla (2016): A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 17(1), 81–93. Online: <https://doi.org/10.59558/jesz.2016.1.81>

- RIXER Ádám (2012): *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest: Patrocinium.  
Online: <https://real.mtak.hu/28705/1/Rixer%20%C3%81d%C3%A1m%20-%20A%20magyar%20jogrendszer%20jellegzetess%C3%A9gei%202010%20out%C3%A1n.pdf>
- RIXER Ádám (2020a): *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest: Dialóg Campus.
- RIXER Ádám (2020b): A közigazgatási jogtudomány, mint népszerű tudomány. *Glossa Iuridica*, 7(1–2), 379–402.
- TILK Péter (2015): Társadalmi innováció és hálózatépítés: A felsőoktatási „kínálatok” és egyes települések „keresletei” közötti szinkron vizsgálata a jogi képzéssel kapcsolatosan. *JURA*, 21(2), 129–139.
- TSAOUSSI, Aspasia I. (2019): Using Soft Skills Courses to Inspire Law Teachers: A New Methodology for a More Humanistic Legal Education. *The Law Teacher*, 54(1), 1–30.  
Online: <https://doi.org/10.1080/03069400.2018.1563396>
- URBANOVICS Anna – SASVÁRI Péter (2019): Egyetemi dolgozók mérlegen: Az egyetemi teljesítmény-értékelési rendszerek nemzetközi példái. *Multidiszciplináris Tudományok*, 9(4), 333–347. Online: <https://doi.org/10.35925/j.multi.2019.4.33>
- VÉRTESY László (2020): *A közigazgatással foglalkozó tudományok*. Budapest: NKE. Online: [https://www.researchgate.net/publication/354808094\\_A\\_kozigazgatassal\\_foglalkozo\\_tudomanyok](https://www.researchgate.net/publication/354808094_A_kozigazgatassal_foglalkozo_tudomanyok)
- VITANOV, Nikolay K. (2016): *Science Dynamics and Research Production*. Cham: Springer.  
Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-41631-1>



Sallai János

## AZ IGAZGATÁSRENDESZET ÖNÁLLÓSODÁSA A FIUMEI ÁLLAMI RENDŐRSÉG LÉTREJÖTTÉVEL

*Kedves Zoli!*

*Először is jó egészséget szeretnék kívánni az elkövetkezendő évtizedekhez! Ismervevén habitusod és érdeklődésed, az igazgatásrendészet<sup>1</sup> egyik rövid, de fontos korszakának történetének megírásával kívánok boldog születésnapot. Megerősítve ezzel a rendészethez,<sup>2</sup> rendészettudományhoz<sup>3</sup> és igazgatásrendészethez fűződő szakmai érdeklődésedet. Továbbá megemlékezve a köztünk folyó viták, beszélgetések fő gondolatairól, amelyekben sokszor nem értettünk ugyan egyet, de a vitáink csak erősítették a barátságunkat és a szakmai közgondolkodásunkat.*



Először is: miért pont Fiume? A válasz egyszerű, de nem röviden leírható – Fiume mindig meghatározó és speciális szerepet játszott a magyar történeti földrajzban és a magyar közigazgatás történetében. Fiume (a mai horvát Rijeka) régi adriai kikötőváros. Mária Terézia 1779-ben Fiumét és kerületét Magyarországhoz csatolta. Ezt követően gazdasági, hadi, rendészeti és geopolitikai szempontok alapján Fiume sajátos helyzetbe került. A császárnő által kiállított diploma szerint Fiume a városi (autonóm) jogait megtarthatta, ami majd 1916-ban, az igazgatásrendészeti feladatoknál hangsúlyosan előjön. Később a város a kivándorlás meghatározó kikötőjévé vált, és a határrendészet, valamint az igazgatásrendészeti feladatok egyik legfőbb színterévé a 19–20. század fordulóján. Az 1880-as évektől az első világháborúig több százezer magyar kivándorló Fiumén keresztül hagyta el az országot, ami a város közigazgatását és közéletét jelentősen befolyásolta.

<sup>1</sup> Lásd az igazgatásrendészet témakörében megjelent jelentősebb munkái: BALLA 2020a; 2020b.

<sup>2</sup> BALLA 2016; 2017.

<sup>3</sup> BALLA 2024a; 2024b.

Másodszor, miért az igazgatásrendészet? A modern rendészet megteremtői közül Lorenz von Steint tartják az egyik legjelentősebb rendészeti tudósnak, aki már az első fő művében megjelenítette az igazgatásrendészet fogalmát és lényegét. Stein véleménye szerint „már nem a valamely személyiségben általában rejlő, hanem valamely, a közület vagy egyesek egy bizonyos életviszonyát fenyegető egyes cselekvésekre vonatkozik”.<sup>4</sup> Továbbá a neves porosz tudós az igazgatásrendészet legfőbb feladatának a közélet oltalmazását és a közélet bizonyos köreinek védelmét tartotta.

A magyar modern rendészet megteremtői döntően a német szakirodalomra támaszkodtak, de munkájukban az igazgatásrendészetnek mégsem tulajdonítottak önálló szerepet. Az első magyar állami rendőrség (1873 – Fővárosi Rendőrség) hatásköreit tartalmazó 1881-es XXI. törvény<sup>5</sup> sorai között megtalálhatjuk az igazgatásrendészet egyes feladatait, továbbá az ebben az időszakban megjelent rendőrségi szabálygyűjteményekben<sup>6</sup> fellelhetők az igazgatásrendészeti szabályok, de önálló igazgatásrendészet ekkor még nem volt ismert Magyarországon.

Az első magyar állami rendőrség létrehozásának tapasztalatai alapján, valamint a Fiumében kialakult különleges nemzeti, gazdasági, kereskedelmi viszonyok miatt a belügyminiszter már 1891-ben kívánatosnak tartotta a város rendőrségének államosítását.<sup>7</sup> A kiszivárgott elképzelések a következő évben az országgyűlésben is vitát generáltak. Mivel azonban Fiume esetében provizórium állt fenn, ezért ekkor még nem tartották helyesnek, hogy a várostól elvegyék a rendőrséget. Az 1893-ban megtartott rendőrkapitányok kongresszusa kimondta, hogy a „[j]elenlegi közigazgatásunk hiányai között csaknem első helyen áll a közbiztonság rendezetlen állapota a vidéken”,<sup>8</sup> egyben maximálisan támogatta a vidéki rendőrségek államosítását. Ennek egyik hatásaként jelentkezett, hogy az országgyűlés 1895. évi költségvetésének tárgyalása kapcsán a minisztertanács megbízta a belügyminisztert, hogy a fiumei rendőrség államosításáról kezdje meg a tárgyalást.

A korábban már jelzett kivándorlási folyamatok egyik fő színtere Fiume volt, aminek következtében évenként több tízezer ember fordult meg a városban, főleg a kikötőben és a pályaudvaron. Az 1906-ban felállt határrendőrség 11 kapitánysággal kezdte meg a dualista magyar határok felügyeletét, amelyhez 12. kapitányságként később, 1913-ban csatlakozott a fiumei határrendőrségi kapitányság, amelynek fő feladata a Magyarországot elhagyó kivándorlók ellenőrzése volt.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> KAUTZ 1871: 114.

<sup>5</sup> 1881. évi XXI. törvénycikk indokolása a Budapest-fővárosi rendőrségről.

<sup>6</sup> KEDVESSY 1872.

<sup>7</sup> Ezzel párhuzamosan Magyarországon is folyt a vita a városi rendőrségek államosításáról.

<sup>8</sup> TISZA 1925: 191–195.

<sup>9</sup> SALLAI 2023: 61–67.

Tekintettel a kivándorláshoz fűződő nagyfontosságú társadalmi, gazdasági és honvédelmi érdekekre, másrészt pedig az idegenekre vonatkozóan az állam biztonsága szempontjából szükséges intézkedésekre, melyek mint legutóbb a balkáni eseményekkel kapcsolatban, az esetleges kémkedés és egyéb államellenes üzemek miatt fokozott ellenőrzést tesznek szükségessé, nem volt tovább fentartható az az állapot, hogy éppen Fiume városa és kerülete, a hol a kivándorlás és az idegenforgalom tulnyomó része lebonyolódik, hiányozzék annak a határrendőrségi szolgálatnak a láncolatából. A határrendőrség sem Fiume városának, sem különösen a mindenkor bevált városi rendőrségnek az autonómiáját nem érinti, mert a határrendőrség kizáróan állami rendészeti feladatok teljesítésére van hivatva.<sup>10</sup>

Így a városban 1913-tól már egy állami rendőrség hivatalát, a határrendőrségi kapitányságot felállították. Az 1910-es *A közbiztonság almanachja* szerint:

A fiumei rendőrség a városi tanácscsal – mint általában minden autonóm rendőrség – subordinált viszonyban van. [...] Sezione di Publica Sicurezza (a városi tanács közbiztonsági ügyosztálya) a hivatalos neve. A rendőrségnek tulajdonképeni feje tehát a podeszta, polgármester. Ez azonban csak névleges áll. Az intéző hatalom idők folyamán teljesen átment a rendőrigazgató kezébe.<sup>11</sup>

A városlakók többsége miatt a hivatalos nyelv az olasz volt a rendőrségen is. Az idézet jól érzékelteti azokat a folyamatokat, amelyek során a rendészeti feladatok megszólása az önkormányzat és a rendőrség között átalakult.

Az 1910-es években már részben látni lehetett a „nagy háború” (későbbi megnevezés szerint első világháború) eljövételét, amelyre megszülettek a kivételes törvények. A közbiztonság területén jelentős előrelépés történt a rendőrség államosítása irányába. Az 1912-es LVIII. törvény a kormány kötelességévé tette a rendőrség államosításáról szóló törvény előkészítését, amely a háború kitörése miatt elmaradt. A háború időszakában Fiume jelentősége tovább nőtt, és nagy idegenforgalma, a ki- és visszavándorlók ezrei nagy terhet róttak a városra és a rendőrségre egyaránt. A helyzet kezelését javította a felállított határszéli kapitányság, de nem oldotta meg. A terv szerint a rendőri közigazgatási feladatokat megosztották volna a város és a rendőrség között. A benyújtott javaslat érdekessége pont az igazgatásrendészet területén jelentkezett, mely szerint

<sup>10</sup> Közrendészet. A határrendőrség felállítása Fiumében 1913: 3.

<sup>11</sup> GEGUS–SZÉKELY 1909: 104.

az igazgatási rendészet, különösen pedig az építkezési, a közegészségügyi, az állategészségügyi, az ipari, a vadászati és a halászati rendészet körében felmerülő hatósági feladatok teljesítése továbbra is a városi hatóságot illeti, kivéve, ha egyes rendészeti feladatok tekintetében törvény, miniszteri rendelet vagy kormányhatóság által jóváhagyott városi szabályrendelet másképpen rendelkezik.<sup>12</sup>

Az államosítás apró lépéseit jelezte, hogy a kihágási büntetési pénzek kezeléséről, nyilvántartásáról szóló belügyi rendelet hatályát 1911-től Fiumére is kiterjesztették. Közben a város polgármestere – féltve autonómiáját – tiltakozott a határrendőrségi kapitányság felállítására miatt. Ennek a vitának vetett véget a belügyminiszter 1913-as rendelete, amely életbe léptette a fiumei kormányzón keresztül a határrendőrségről és a külföldiek ellenőrzéséről szóló törvényeket.

A fentiek alapján készült el 1916-ban a fiumei rendőrség államosítására vonatkozó javaslat, amely az államosítás szükségességét a következőkkel indokolta: a ki- és visszavándorlás miatt nagy idegenforgalom, a város földrajzi fekvése, abból adódó sajátosságai, a háború tapasztalatai. Mindezek sürgetővé tették az állam számára a fiumei rendőrség állami fennhatóság alá vonását. Ugyanakkor a javaslatban is tetten érhető az a vita, amely a közrendészeti és az igazgatásrendészeti feladatok esetén azóta is tart, hogy mely feladatok tartozzanak az állami rendészet hatáskörébe, és mely feladatok maradjanak a város önkormányzatánál. A közbiztonsági rendészeti feladatok esetén egyértelmű volt az elképzelés, hogy az állami érdekek dominanciája miatt ez állami feladat. Az igazgatásrendészeti feladatok tekintetében azonban felmerült, hogy vannak köztük olyanok, amelyek jobban beleillenek a város hatáskörébe, és az állam nyugodtan rábízhatta ezeket a városra. Azt, hogy mi tartozik a város hatáskörébe, a törvényjavaslat a belügyminiszterre bízta. A rövid életűre sikeredett (Fiumét a trianoni békeszerződés következtében elcsatolták Magyarországtól), állami rendőrségre vonatkozó 1916-os jogszabály végrehajtására kiadott BM rendelet a rendőrség történetében előrevetítette a leendő centralizált állami rendőrség feladatrendszerét, amelyben az igazgatásrendészet már önálló területként szerepelt. Míg a törvény csak átfogó<sup>13</sup> képet ad

<sup>12</sup> 1916. évi XXXVII. törvénycikk a fiumei m. kir. állami rendőrségről, 2. §.

<sup>13</sup> Az igazgatási rendészet gyakorlása – vagyis a közigazgatás körében felmerülő egyes jogsértő cselekmények ellen irányuló rendőri védelem – az 1916. évi XXXVII. törvénycikk 2. §-a értelmében Fiume városában és kerületében a városi hatóság hatáskörébe tartozik. Ebben a feladatkörben különösen is felsorolja a törvény az építkezési, a közegészségügyi, az állategészségügyi, az ipari, a vadászati és a halászati rendészetet. Oda tartozik még ezeken kívül a mezei, az erdei, a tűz-, a víz- és a szegényügyi, a vásári, a piaci, a közvilágítási stb. rendészet intézése is. Mindez azonban – a törvény rendelkezése szerint – csak annyiban, amennyiben egyes rendészeti feladatok tekintetében a jogszabályok (törvény, rendelet, szabályrendelet) másképpen nem rendelkeznek.

az igazgatásrendészetről, addig a végrehajtási rendelet már részletesen felsorolja az igazgatásrendészet ügykörébe tartozó feladatokat, területeket. Az állami fűmei rendőrség igazgatásrendészeti feladatai a következők:

1. nyilvános színelőadások megtartásának engedélyezése és azok felett a rendőrhatalósági felügyelet gyakorlása; ellenben a színháznyitás engedélyezése ezután is a városi hatóság hatáskörében marad;

2. hangversenyek, mutatványok stb. megtartására a rendőrhatalósági engedély megadása (64.573/1901. B. M.)

3. erkölcsi és megbízhatósági bizonyítványok kiadása;

4. az erkölcsrendészet kezelése, különösen a kéjnökre vonatkozó rendszabályok megtartása végett szükséges intézkedések megtétele, továbbá a bordélyházak nyitásának engedélyezése; de az ily célra szükséges hely kijelölése a városi hatósággal egyetértésben történik, megegyezés hiányában a belügyminiszter dönt;

5. a fogadó, vendéglő, korcsma, sörház, pálinkamérő, kávéházi, kávémérési, zsidó foglalkozást közvetítő és cselédszerző, személyszállító és bérszolgálatok, továbbá a mérges anyagokat, gyógyszereket vagy robbanószerkeket előállító vagy árusító üzletek miként folytatásának állandó ellenőrzése, mindezeknek a reájuk vonatkozó szabályok megtartására való kényszerítése, és velük szemben a közönség jogos igényeinek megóvása;

6. házalási engedélyek kiadása;

7. a cselédügy körében a rendőri feladatok intézése;

8. az állatkínzás megakadályozása;

a rendőrség hatáskörébe tartozik továbbá mindazon rendelkezések megtartásának ellenőrzése, illetőleg azok érvényre juttatása, amelyek:

9. a talált tárgyak megőrzésére és kezelésére;

10. a veszettségre vagy más veszélyes állati betegségekre;

11. az elhullott állatok tetemeinek eltakarítására;

12. mérgeknek vagy mérges anyagoknak gyárakban vagy iparüzemekben való tartására;

13. ételeknek réz-, cin- vagy más fémedényekben való főzésére, továbbá az elárúsításra vagy szétosztásra szánt étel- és italcikkeknek tartására és az azokkal való bánásmódra;

14. fegyverek és lőszerkészítésére vagy készítettetésére, megszerzésére, tartására, forgalomba hozatalára vagy elszállítására vonatkozóan; ellenben a kézi lőfegyverek kötelező megvizsgálásának ellenőrzése az iparhatóság feladata; továbbá amelyek lőfegyverek használatára vagy azokkal való bánásmódra;

16. nyilvános lövölde engedélyezésére és ott a testi épség biztosítására;

17. robbanó vagy könnyen gyúló anyagok készítésére, tartására, őrzésére, el-  
 árusítására, elszállítására vagy alkalmazására;
18. az építkezés, épületjavítás vagy lebontás körül a testi épség megóvására, to-  
 vábbá roskadozó épületeknek közbiztonság szempontjából szükséges lebontására  
 vagy kijavíttatására;
19. közutakon és tereken a szabad és zavartalan közlekedés fenntartására, az  
 akadályok elhárítására és a szükséges figyelmeztető jelek alkalmazására;
20. hidak vagy más átjárók jó karbantartására és biztosságára;
21. géperőre berendezett közlekedési eszközökön a testi épség és életbiztosság  
 védelmére;
22. a közúti közlekedés veszélyességének elhárítására (sebes vagy vigyázatlan  
 hajtás megakadályozására stb.) és
23. veszélyes vadállattól vagy veszélyes tulajdonságú házi állattól származható  
 veszedelem elhárítására  
 vonatkoznak.<sup>14</sup>

A felsorolt igazgatásrendészeti feladatok alapul szolgáltak a vidéki rendőrségek államosítását és központosítását célzó törvényjavaslatához, amely az 1919-ben kiadott 5047. sz. ME törvénypótló rendeletben jelent meg. Ennek nyomán az igazgatásrendészet a m. kir. rendőrség egyik fő szolgálati ágává vált, és önálló ágazatként tartják számon mindmáig.

#### BIBLIOGRÁFIA

- BALLA Zoltán (2016): *Monográfia a rendészetről*. Budapest: Rejtjel.
- BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest: Dialóg Campus.
- BALLA Zoltán (2020a): Az igazgatásrendészet a rendészet pszeudo ága. In MADAI Sándor – PALLAGI Anikó – POLT Péter (szerk.): *Sic itur ad astra: Ünnepi kötet a 70 éves Blaskó Béla tiszteletére*. Budapest: Ludovika, 65–72.
- BALLA Zoltán (2020b): Az igazgatásrendészet, mint a rendészet „irodai” ágazata. *Rendőrségi Tanulmányok*, 3 (Klsz), 148–162.
- BALLA Zoltán (2024a): Ceterum censeo, ne beszéljünk még rendészettudományról. *Belügyi Szemle*, 72 (6), 1069–1085. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp1069-1085>
- BALLA Zoltán (2024b): Képzeltbeli keresetlevél a bírósághoz. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A rendészet tudománya és gyakorlata*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság

<sup>14</sup> 37.000/1917. (III. 23.) BM rendelet. A fiemei m. kir. állami rendőrségről szóló 1916:XXXVII. törvény cikk végrehajtásáról és a hatáskörök körülírásáról.

- Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 365–370. Online: [https://pecshor.hu/periodika/XXVI/Balla\\_Zoltan.pdf](https://pecshor.hu/periodika/XXVI/Balla_Zoltan.pdf)
- GEGUS Dániel – SZÉKELY Vladimir szerk. (1909): *A közbiztonság almanachja*. Budapest: Légrády Testvérek.
- KAUTZ Gusztáv (1871): *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után s hazai viszonyainkra és törvényhozásunkra való utalásokkal*. Budapest: Ráth Mór.
- KEDVESSY György (1872): *Az országos és pesti rendőrügyi szabályrendeletek*. Pest: Első Magyar Egyesületi Könyvnyomda.
- Közrendészet: A határrendőrség felállítása Fiumében (1913). *Magyar Közigazgatás*, 31(26), 3.
- SALLAI János (2023): Fiume a ki- és bevándorlás sodrában: Határ- és igazgatásrendészet kialakulása egy sajátos földrajzi környezetben. In NÉMETH Kornél – JAKAB Bálint – PÉTER Erzsébet (szerk.): *VII. Turizmus és Biztonság Nemzetközi konferencia tanulmánykötet*. Nagykanizsa: Pannon Egyetem, 61–67.
- STEIN Lőrincz (1871): *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai*. Ford. Kautz Gusztáv. Pest: Ráth Mór.
- TISZA Miksa (1925): *Magyarország rendőrségének története*. Pécs: Haladás Nyomda.
- Törvényjavaslat a fumei m. kir. állami rendőrségről* (1916). Budapest: [k. n.].

### Jogszabálygyűjtemény

1881. évi XXI. törvénycikk indokolása a Budapest fővárosi rendőrségről.
1916. évi XXXVII. törvénycikk a fumei m. kir. állami rendőrségről. <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=91600037.TVI&targetdate=&printTitle=1916.%20%C3%A9vi%20XXX-VII.%20%C3%B6rv%C3%A9ncikk%20indokol%C3%A1sa&dbnum=77&referer=1000ev37.000/1917.> (III. 23.) BM rendelet a fumei m. kir. állami rendőrségről szóló 1916:XXXVII. törvénycikk végrehajtásáról és a hatáskörök körülírásáról.





*Skorka Tamás*

## RENDESZET, IGAZGATÁSRENDESZET, SZABÁLYSÉRTÉS

*Nagy öröm számomra, hogy együtt dolgozhatok Balla Zoltánnal, és nagy megtiszteltetés, hogy néhány gondolattal szerepelhetek ebben a kötetben, amely a hetvenedik születésnapján köszönti Tanár urat, és tiszteleg az elmúlt évtizedek munkája előtt.*



Írásomban egyrészt vitába szálllok tanár úrral a rendőrség igazgatásrendészeti szolgálati ágának jövőképét illetően. Természetesen nem tudom cáfolni a közelmúltban tanár úr által megjelentetett tanulmányokban szereplő tényeket, illetve igazán hathatós érveim sincsenek ellenük, de hát hallgattassék meg a másik fél, egy másik nézőpont eltérő véleménye is.

Másrészről – tekintve, hogy tanár úr is részt vett hajdanán ennek a tananyagnak az oktatásában – szeretném a szabálysértési jogterületen a közelmúltban bekövetkezett változásokat ismertetni, illetve azokat az új jogintézményeket, bizonyítási eszközöket röviden sorra venni, amelyek növelhetik a szabálysértési jogalkalmazás eredményességét.

### AZ IGAZGATÁSRENDESZET A RENDESZET PSZEUDOÁGA?<sup>1</sup>

A rendészet egyik legismertebb meghatározása Szamel Lajos nevéhez fűződik: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”<sup>2</sup> A rendészettudomány jeles képviselője, Finszter Géza

<sup>1</sup> Az alfejezetcím – a kérdőjelet leszámítva – azonos Balla Zoltán tanulmányáéval, amely 2020-ban a Ludovika Egyetemi Kiadó gondozásában jelent meg: BALLA 2020.

<sup>2</sup> SZAMEL 1985: 961.

szűkíti a fogalmat, a rendészet alatt az állam szerveinek azon hatósági tevékenységét érti, amely a közrend, a közbiztonság megóvására szolgál azokkal szemben, akik azt veszélyeztetik. A rendészet működésének három konjunktív feltétele a jogrend, az állami erőszak és a veszélyek elhárításának hatósági monopóliuma.<sup>3</sup> A rendészetnek tehát elmaradhatatlan alkotóeleme a jogállami keretek közé szorított erőszak-monopólium. A rendészet által védett jogtárgy a közrend és a közbiztonság. Balla egy egzaktabb, egyértelműbb meghatározást használ a fenti fogalmakkal szinkronban: a biztonságot. Elfogadja a tételt, amely szerint a rendészet a közigazgatás része, és a társadalmat átfogó és működtető közigazgatás számos igazgatási területre oszlik. Az egyes igazgatási területeket az igazgatás tárgya és eszközrendszere útján vizsgálja. Elmélete szerint a rendészet tárgya a biztonság, a használt eszközrendszer pedig rendészeti intézkedésekből, kényszerintézkedésekből és titkos eszközök alkalmazásából áll. Véleménye szerint más közigazgatási ágazatoktól a rendészetet a tárgya és az eszközrendszere különíti el. A tárgy és az eszközrendszer triársa adja a rendészet tartalmát, társadalmi rendeltetését, tehát „a rendészet olyan közigazgatási tevékenység, amely az erőszak-monopólium birtokában a társadalom biztonsági igazgatását látja el – sajátos intézkedések, kényszerintézkedések és titkos eszközök alkalmazásával”.<sup>4</sup> Véleményem szerint az eszközrendszer azonban több elemből áll, és nem szükségszerű, hogy az adott rendészeti szerv vagy a rendészet adott területe mindegyiket alkalmazza. Bizonyos rendészeti szervek például alkalmazzák a titkos eszközöket, más szervek viszont nem. Ettől még nem kérdőjelezhető meg, hogy az adott szerv rendészeti tevékenységet végez.

A rendőrség igazgatásrendészeti szolgálati ága, konkrétan a rendőrkapitányságok igazgatásrendészeti osztályai is végeznek rendészeti tevékenységet. A szabálysértések jelentős része – az elzárással is büntethető szabálysértések szinte kivétel nélkül, valamint a hatályos szabálysértési törvény XXIV. fejezetében lévő szabálysértések<sup>5</sup> – a közrend-közbiztonság ellen irányulnak. A védett jogtárgy tehát a *biztonság*. A szabálysértési előadó tehát az elkövető kilétének megállapítása és megbüntetése révén egy prevenció célját is szolgál, amely a közrend-közbiztonság ellen ható tényezők megelőzésére szolgál. Abban az esetben, ha elzárással is büntethető szabálysértésről van szó, akkor a tetten ért elkövetőt a rendőrség őrizetbe is veheti. Tehát a „biztonság” fenntartása érdekében a jogsértő cselekményt megszakítja, majd a továbbfolytatás, illetve a felelősségre vonás biztosítása, a bíróság

<sup>3</sup> FINSZTER 2013: 15

<sup>4</sup> BALLA et al. 2020: 68

<sup>5</sup> Az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértések.

elé állítás miatt az elkövető személyes szabadságát is korlátozza. Az igazgatásrendészeti szolgálati ág tagja őrizetbe vételt fogatosít.

Az előbbieken kifejtettek ellenére kénytelen vagyok elfogadni Balla állítását, hogy az igazgatásrendészet csak látszólagos rendészeti tevékenységeket valósít meg. A szolgálati ág tevékenységében van ugyan helyszíni ellenőrzési tevékenység (pirotechnika, fegyverengedélyügy, vagyonőrök stb.), alkalmazhat kényszerintézkedéseket (szabálysértési őrizetbe vétel), de tevékenységének döntő része irodai ügyintézés, adminisztratív hivatali jellegű feladat. A szabálysértési eljáráshoz kapcsolódó kényszerintézkedéseket is inkább elrendeli (előállítás, elővezetés, átkísérés), és csak kivételes esetekben hajtja végre saját állománnyal.

Az igazgatásrendészeti osztályok állománya elfogadta ezt a helyzetet, azonban a jelenlegi változások más irányba mutatnak. Jelenleg két vármegyében kísérleti jelleggel folyamatban van az előkészítő eljárások és a közigazgatási eljárások igazgatásrendészeti szervek részére történő átadása. Ha a projekt sikerrel zárul, akkor az igazgatásrendészeti állomány tényleges rendészeti feladatot is el fog látni a bürokratikus hivatali ügyintézés mellett, tekintve, hogy az előkészítő eljárásokban kvázi nyomozni kell. Ez pedig nem megy íróasztal mögül. Az elzárással büntethető szabálysértések miatt a bíróság jár el, de a szabálysértés tényállásának felderítése, az elkövető kilétének megállapítása, valamint a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása<sup>6</sup> a szabálysértési előkészítő csoportok helyett az igazgatásrendészet feladata lesz. Magyarul ki kell menni az eljárás alá vont laccímére, házkutatást kell fogatosítani, és tárgyi bizonyítási eszközként le kell foglalni az eltulajdonított négy darab dísztárcsát.

Az igazgatásrendészeti állományra napjaink rendőri vezetői egyre inkább számítanak a közterületen is. A különböző rendezvények biztosítása során a törzsben megtalálhatók az igazgatásrendészeti vezetők, a közlekedési akciókban egyre többször tűnnek fel az igazgatásrendészeti szolgálati ág beosztottai, a nagy létszámú rendőri erőt kívánó futóversenyek, fesztiválok biztosításában is ott vannak az „igrendesek”, és ha a „szabálysértési őrizettest” fogdára kell átkísérni, akkor is szóba kerülhet az igazgatásrendészet. A tipikusan nem „igrendes” rendészeti feladatok ellátásában az igazgatásrendészet inkább szakmai hozzáértésével, elméleti ismereteivel segíti elő a feladat végrehajtását, de fel kell készülni a kényszerintézkedések önálló, biztonságos, szakszerű fogatosítására is, amelyre az elmúlt időszakban nem, de a jövőben mindinkább szükség lehet.

<sup>6</sup> 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (a továbbiakban: Szabs. tv.) 117. § (2) bekezdés.

## A SZABÁLYSÉRTÉSI JOGTERÜLET VÁLTOZÁSAI

A klasszikus közigazgatás-tudomány és a közigazgatás-elmélet csak érintőlegesen, inkább csak az intézményrendszer szintjén foglalkozik a rendészettel. A közigazgatási büntetőbíráskodás az a terület, amely révén a közigazgatás-tudomány és a rendészettudomány közötti évszázados kapcsolat jól nyomon követhető.<sup>7</sup> Szamel Lajos, a közigazgatási jog megkerülhetetlen tudósa, sokak szerint a modern rendészettudomány megalapítója<sup>8</sup> *Jogállamiság és rendészet* című munkájában írja, hogy „a rendészeti anyagi jog zöme a dolog természeténél fogva büntető anyagi jog és szabálysértési jog”. Ez a megállapítás szolgálhat alapjául írásom további részének, tekintve, hogy a szabálysértési jog és a jogelődjének számító kihágási jog a „közigazgatási büntetőjog” lényegét adja. A jelenleg hatályos szabálysértési törvény szabályozása végérvényesen a *bagatell* büntetőjog irányába tolódott el. Már a törvény hatálybalépésével számos változás jelezte ezt. A törvény szabálysértés fogalma egyértelművé tette, hogy a *nullum crimen sine lege* büntetőjogi elv érvényesül a szabálysértési jogban is. Szigorodott a szankciórendszer, bevezetésre került a visszaesés jogintézménye, az eljárás büntetőeljárás-jogi elemekkel terheltté vált, az elzárással is büntethető szabálysértések száma folyamatosan növekszik. . . A szabálysértési jog és a büntetőjog közötti határvonalat a társadalomra veszélyesség mértéke adja. A jogalkotó megítélése szerint kerülhet egyes magatartás a szabálysértési jog, míg másik magatartás a büntetőjog hatókörébe. A tendenciák azt mutatják, hogy általában a büntetőjogi tényállások – dekriminalizáció útján – átkerülnek a szabálysértési jogterületre. A közelmúltban azonban ennek pont az ellenkezőjét figyelhettük meg. Például a *járművezetés az eltiltás hatálya alatt* szabálysértés átkerült a büntető törvénykönyvbe és a helyét az *engedély nélküli vezetés* vette át az elzárással is büntethető szabálysértések között. A koronavírus elleni védekezés is nyomot hagyott a szabálysértési törvényen a *védelmi intézkedések megszegése* tényállással. A szabálysértési jog külön tényállással reagált a pilóta nélküli légi járművekkel végzett jogosulatlan tevékenységekre, illetve beillesztette a már meglévőkhöz – gondolok itt a *magánlaksértés* tényállására. Szigorodtak a *koldulás, a gyülekezési joggal visszaélés* szabályai. A gyermekek védelme egyúttal szükségessé teszi, hogy a jogalkotó arról is határozzon, hogy tilalmazott legyen annak a magatartása is, aki a gyülekezési hatóságot félrevezetve *tiltott gyűlést*<sup>9</sup> tart,

<sup>7</sup> ÁRVA 2023: 137.

<sup>8</sup> NAGY 2023: 257.

<sup>9</sup> A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 6/A. §. Az e törvényben foglalt célok és gyermeki jogok biztosítása érdekében tilos tizennyolc éven aluliak számára

illetve az ilyen gyűlésen közreműködőként, résztvevőként szerepet vállal. A visszaélések elkerülése érdekében e magatartásokat a módosítás a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) szerinti szabálysértéssé minősíti azzal, hogy a szabálysértésért pénzbírság szabható ki az elkövetővel szemben, amelyet adók módjára behajtandó köztartozásként kell végrehajtani, az így befolyt összeget pedig a gyermekvédelem céljaira kell fordítani.<sup>10</sup>

A jogsértő magatartások szabálysértési és a büntetőjog közötti mozgásához hasonló jelenség figyelhető meg a szabálysértési és a közigazgatási eljárás között. A jogalkotó dönt, hogy a szankcionálás melyik jogszabály keretei között hatékony, milyen megoldással tudja a társadalmi viszonyokat helyes irányba befolyásolni, mely szervezet, eljárási rend, felelősségi forma a legalkalmasabb a cél elérésére. A közigazgatási szankciók térhódítása a szabálysértési jog rovására a nyolcvanas években az ágazati szankciókkal kezdődött, majd az ezredforduló után a korábban a szabálysértési jog által egyeduralkodóként szabályozott közlekedési szabálysértések terén is megkezdte térhódítását. Gyakran felmerül a kérdés, hogy mely tényállások vagy pontosabban mely közlekedési szabályszegések esetén van lehetőség a szabálysértés helyett a közigazgatási bírság alkalmazására. Részemről a kérdést az elkövetett jogsértésért való felelősség szempontjából közelítem meg. A szabálysértési jogban a felelősség szubjektív alapú, ellentétben a közigazgatási eljárások objektív felelősségi alakzatával. A szabálysértési felelősségre vonás esetén a felrúhatóságot (bűnösséget) kell bizonyítani, a közigazgatási eljárásban a jogsértés tényét. A szabálysértési eljárás büntetőjogi garanciákkal terhelt, ezáltal lassúbb, a kimentési okok miatt pedig kevésbé hatékony, mint a közigazgatási eljárás. Hosszú ideig dolgoztam szabálysértési előadóként, majd igazgatásrendészeti osztályvezetőként. Megismertem a szabálysértési eljárás menetét. Feljelentés, bizonyítási eszközök csatolása, érkeztetés, vezetői szignálás, iktatás, megkeresés, idézés, lakcímellenőrzés, elővezetés, tanú, eljárás alá vont személy meghallgatása, döntéshozatal. A harmincnapos határidő a legritkább esetben elegendő a tényállás tisztázására, és akkor még mindig lehet a *közvetlen hozzátartozóra* hivatkozni, ami az eljárás megszüntetését vonja maga után. A sebességtúllépések esetén ez a kimentési ok eredményezte azt, hogy az eljárások háromnegyed része megszüntetéssel zárult. A jogalkotó másik felelősségi formát, másik eljárást választott: objektív felelősség, közigazgatási eljárás. Ez a megoldás

---

pornográf, valamint olyan tartalmat elérhetővé tenni, amely a szexualitást öncélúan ábrázolja, illetve a születési nemnek megfelelő önazonosságtól való eltérést, a nem megváltoztatását, valamint a homoszexualitást népszerűsíti, jeleníti meg.

<sup>10</sup> Szabs. tv. 189. §.

önmagában még nem lett volna elegendő. Az elmúlt egy évben volt szerencsém meglátogatni az ország két ellentétes végében működő közigazgatási hatósági szolgálatokat (a továbbiakban: KHSZ). Azt tapasztaltam, hogy a jogsértések rögzítése hitelesített mérőműszerekkel történik, akár teljesen automatizált módon, emberi beavatkozás nélkül. A felvételek akár pár percen belül is megjelenhetnek az eljárásra illetékes KHSZ számítógépein. A felvételek, a rendszámadatok ellenőrzése, a hozzá tartozó üzembentartó lekérdezése a nyilvántartásból szintén percek kérdése. Ezt követően egy határozat készül, amelyben az alapadatok, az elkövetés helye, ideje, a sebességadat, a rendszám, az üzembentartó adatai és címe, az ügyszám kerülnek módosításra, szintén pár perc alatt. Ha lehetőség van rá, akkor elektronikus úton küldik ki a határozatot, amely szintén percekben belül landolhat az ügyfél cégkapuján, illetve ügyfélkapuján. A döntéshozatal tehát sokkal gyorsabb, mint a szabálysértési eljárásban, a kimentési okok pedig roppant szűk körűek. Lényeges körülmény, hogy ezt már az állampolgárok is tudják! A szabálysértési ügyekhez képest elenyésző a jogorvoslatok száma. Az ügyfeldolgozó munkát pedig nem hátráltatja az ügyfélfogadás, mert egy külön erre a célra létrehozott *call center* tartja a kapcsolatot az ügyfelekkel, ahol általános tájékoztatást adnak nekik. Ha az ügyfél vitatja a jogsértés elkövetését, akkor pedig rendelkezésére áll – a határozatban szereplő azonosító szám alapján – a lehetőség, hogy megtekintse a jogsértésről készült felvételt a rendőrség honlapján. Fizetni pedig ajánlott, mivel a hatóság a fizetési határidő leteltét követően haladéktalanul intézkedik a NAV megkeresése útján az adók módjára történő behajtásról, illetve az okmányiroda megkeresése révén a jogsértéssel érintett jármű forgalomból való kitiltásáról. Tehát adótartozása lesz az üzembentartónak, és érvénytelen hatósági engedéllyel vagy jelzéssel való közlekedés szabálysértését követi el, ha használja a gépjárművét. A rendszer gyors, hatékony, gazdaságos. Mindenhol ezt kellene használni! Véleményem szerint a korlátot a technikai rögzíthetőség adja. Egy bekanyarodásnál, egy elsőbbségi helyzetnél, egy előzésnél nem lehet kamerafelvétel alapján dönteni percek alatt. Erre a szabálysértési eljárás alkalmas, meghallgatással, tárgyalással, esetleg a felvétel alapján szakértő kirendelésével.

Véleményem szerint a szabálysértési eljárás várhatóan megtartja jelenlegi helyzetét a közrend-közbiztonság elleni jogsértések elbírálásában. Az eljáró hatóságok tekintetében volt egy próbálkozás a kormányhivatalok általános szabálysértési hatósággá minősítésével, de ez a próbálkozás nem vezetett eredményre. A rendőrség szervezete, hatósági fellépése a szabálysértési ügyek hatékonyabb, eredményesebb elbírálását biztosítja.

## BIZONYÍTÁS A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSBAN

A szabálysértési jogban a bizonyítás terhe a hatóságé. Senkit sem lehet ártatlanságának bizonyítására kötelezni. Még a szabálysértési törvény szóhasználata is ezt fejezi ki: eljárás alá vont személy, azaz akivel szemben az eljárás folyik. Csak az eljárás végén, az ügydöntő határozat (bíróági végzés) nyilváníthat valakit elkövetővé, vagy szüntetheti meg vele szemben az eljárást. A szabálysértési hatóság tehát az ügy megítélése szempontjából lényeges körülményeket köteles tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.<sup>11</sup> A bizonyítási eszközöket a törvény ismerteti: eljárás alá vont személy vallomása, tanúvallomás, megkeresés, szakvélemény, tárgyi bizonyítási eszköz, szemle, felismerésre bemutatás stb. A felsorolás azonban nem taxatív. A bizonyítási eszközök köre folyamatosan bővül. Ez abból is adódik, hogy a szabálysértési törvény a szabad bizonyítás elvét követi. A szabálysértési hatóság a törvényi keretek között szabadon választhatja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt.<sup>12</sup>

A technikai fejlődés pedig folyamatosan adja az új lehetőségeket. Az elmúlt évtizedben széles körben elterjedtek a közterületi (térfigyelő) kamerák, amelyek felvételeinek bizonyítási eszközként való használata teljesen mindennapossá vált a szabálysértési eljárásokban. Megszületett a jogszabályi háttér, és kialakult a gyakorlat az adatigénylésre, az adatkezelésre, az adatok felhasználására vonatkozóan. A térfigyelő kamerák elterjedését a különböző tömegközlekedési eszközökön elhelyezett kamerák, majd napjainkban a magánszemélyek járműveiben található menetrögzítő (fedélzeti) kamerák térhódítása követte. Ha a természetes személy által készített felvételen a jogsértést elkövető azonosítható módon szerepel – az arca, a képmása személyes adatnak számít –, akkor a felvételek készítés, -tárolás, -felhasználás adatkezelésnek minősül. Biztosítani kell az adatok illetéktelen személy által történő hozzáférés elleni védelmét, az adatok csak rövid ideig tárolhatók és nem hozhatók nyilvánosságra. Az adatkezelés csak akkor minősül jogszerűnek, ha az az adatkezelő jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges. A bíróság vagy szabálysértési hatóság előtt folyó eljárásban az igazság érvényesülésének biztosítása közérdek, és a bizonyítás ezt a célt szolgálja.<sup>13</sup> A felvétel felhasználása ezért nem minősül visszaélésnek, így megengedett.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Szabs. tv. 56. §.

<sup>12</sup> Szabs. tv. 57. § (1) bekezdés.

<sup>13</sup> Lásd: NAIH 2016.

<sup>14</sup> EBH2000. 296.

A szabálysértési hatóságok számára azonban ez még csak félsiker. Adott esetben a közlekedési baleset mechanizmusa jól modellezhető: látható, hogy valójában mi történt a helyszínen, a hatóság meg tudja állapítani, hogy kinek a szabályszegő magatartása miatt következett be a baleset, de még nem tudja, hogy ki az elkövető. A felvételen egy harminc év körüli hölgy látható, körülbelül 160–165 cm magas, átlagos testalkatú, középhosszú barna hajú. Hány személyre illik rá ez a személyleírás egy átlagos magyar kisvárosban? Nagyjából minden tizenötödik emberre. Bár kétségtelen jobb az arány, mintha Németországban szőke, kék szeműt keresnénk. Hozzá kell tennünk, hogy a közlekedési balesetek okozói a legritkább esetben visszaesők. Tehát a körzeti megbízott vagy a közterületi álmomány személyismerete sem sokat segít. Persze, ha az okozó jármű rendszáma ismert, akkor jobb eséllyel indul a felderítés, de sajnos ez sem mindig adott. Hasonló helyzettel találja szembe magát a szabálysértési előkészítő eljárásokat folytató állomány. Egy bolti lopás, egy tulajdon elleni szabálysértés elmenekült elkövetőjének felkutatása során, ahol szintén nem lehet a gépjármű-nyilvántartás adataira támaszkodni, vagy a sértett egészségügyi állapota miatt nem vezethet eredményre a felismerésre bemutatás.

A felvétel azonban rendelkezésre áll! És a Szabs. tv. 2025. április 15-én hatályba lépett rendelkezése szerint a

[s]zabálysértés elkövetésével gyanúsítható személy személyazonosságának megállapítása érdekében, ha az elkövető ismeretlen, a bíróság, a szabálysértési hatóság, az előkészítő eljárást lefolytató szerv az arcképelemzési nyilvántartásról és az arcképelemző rendszerről szóló törvényben meghatározottak szerint az arcképelemző tevékenységet végző szerv arcképelemző tevékenységét veheti igénybe.<sup>15</sup>

A módosítás azért nagy jelentőségű, mert az arcképelemző rendszer alkalmazására az előkészítő eljárásokban már 2024. július 10-től volt lehetőség, azonban a szabálysértési eljárásokban nem! A rendszer alkalmazása egy év alatt nagyságrendileg ezer előkészítő eljárásban segített elkövetőt találni. A szabálysértési eljárások száma három-négyszerese az előkészítő eljárásoknak, de számos olyan jogsértést bírál-  
nak el, amelyek elkövetőivel szemben – objektív okok miatt – nincs lehetőség a rendszer alkalmazására. Ennek ellenére nagy lehetőségeket látok az arcképelemzés alkalmazására például a közlekedési szabálysértések felderítése terén.

A másik nagy terület, ahol az arcképelemzés jelentős sikereket hozhat, az a tömegrendezvényeken történt jogsértések kiszűrése és az elkövetők azonosítása.

<sup>15</sup> Szabs. tv. 56. § (5) bekezdés.

A nagy tömegeket vonzó sporteseményeken egyes jogsértést elkövető személyek azonosítására – főként a büntetőeljárásokban – már korábban is alkalmazták. A jogszabálmódosítás kapcsán<sup>16</sup> most azonban már például a *gyülekezési joggal visszaélés szabálysértés* elkövetésének bizonyítására is használható az eljárás. Aki a gyülekezési jogról szóló törvény szerinti tilos gyűlésen megjelenik és – a rendőrségnek a gyűlés helyszínén megtett, a gyűlés tilalmazott jellegéről való kifejezett tájékoztatása ellenére – azon részt vesz, szabálysértést követ el.<sup>17</sup> A kérdés csupán az, hogy egy több száz vagy akár ezer fős tömeggel szemben hogyan tudja lefolytatni a rendőrség az eljárást. Ahhoz, hogy a résztvevőkkel szemben eljárást lehessen indítani, a technikai követelményeknek megfelelő felvétel kell.<sup>18</sup> Az egyes felvételekhez ismeretlen személy ellen szabálysértési feljelentést kell tenni, majd ezeket a szabálysértés elkövetési helye szerinti rendőrkapitányságnak mint szabálysértési hatóságnak kell megküldeni. Nehézséget okozhat egy „vonulások” rendezvényénél az illetékes hatóság megtalálása, illetve ugyanazon személy többszöri feljelentésének kiküszöbölése. A feljelentéseket a szabálysértési hatóság iktatja, majd elektronikus úton megküldi a Nemzeti Szakértői és Kutató Központ (a továbbiakban: NSZKK) Arcképfelismerő Elemző Osztályára, ahol az állóképes arckép-azonosító rendszer működik. A megkeresés teljesítésére alapesetben nyolc nap áll rendelkezésre. Ez a határidő többesre számú megkeresés esetén – az osztály létszámára tekintettel – aligha tartható. A beérkezett arcképből arcképprofil készül, és ezt vetik össze a különböző rendészeti célú nyilvántartásokban szereplő fényképekkel. Az elemzést általában két egymástól független arcképelemző végzi. A rendszer kiválogatja a leginkább hasonló képeket, amelyek közül az elemzők szakmai szempontok alapján választják ki a lehetséges személyeket. Az igénylő szerv tehát nem feltétlenül egy személyt kap. Így a szabálysértési hatóság nem tud minden esetben azonnal határozatot hozni, lehet, hogy több személyt kap találatként, akiket be kell idézni, meg kell hallgatni a döntéshozatal előtt. Megtörténhet az is, hogy nem jár sikerrel az azonosítás, ebben az esetben a hatóságnak meg kell szüntetnie az eljárást. Ha meghallgatás nélküli eljárásban születik elmarasztaló határozat, akkor az eljárás alá vont meghallgatás iránti kérelmet nyújthat be, amelyben adott esetben nyilatkozik, hogy nem a rendezvényen volt, csak például kutyát sétáltatott vagy a közértbe indult.

<sup>16</sup> Az arcképelemzési nyilvántartásról és az arcképelemző rendszerről szóló 2015. évi CLXXXVIII. törvény 3. § (3) bekezdés w) pont „a szabálysértések megelőzése, megakadályozása, felderítése és a cselekmény megszakítása, valamint az elkövetők felelősségre vonása.”

<sup>17</sup> Szabs. tv. 189. § (1) bekezdés b) pont.

<sup>18</sup> Az azonosítandó személyről szemből készüljön a felvétel, az arcot ne takarja öltözet, jó minőségű, nagy felbontású kép legyen, a felbontás nem lehet kevesebb, mint 0,3 megapixel stb.

A meghallgatási kérelmet követő döntés után pedig még nyitva áll a jogorvoslati lehetőség, a kifogás. Az eljárás időtartama a normál ügymenet mellett is harminc nap körül lehet, jogorvoslati kérelmekkel ez az idő megháromszorozódhat, és akkor még nem beszéltünk az ügyiratok dömpingjéről, és a szabálysértési hatóság *eljárásügyszám-kapacitásáról*. Azt gondolom, hogy a rendszer az eljáró hatóságok szűk keresztmetszete miatt csak korlátozott ügyszám mellett tud hatékonyan működni, azonban ha a szabálysértési előadók megismerkednek a használatával és előnyeivel, akkor sok sértett fog igazát megtalálva, elégedetten távozni az igazgatásrendészeti osztályokról.

#### JÖVŐKÉP A KÖZLEKEDÉSI BALESETEK BIZONYÍTÁSÁBAN

A *drón* magyarul pilóta nélküli légi járművet jelent, vagyis egy olyan repülőeszközt, amelynek nincs pilóta a fedélzetén, és távirányítással vagy automatikusan vezérelhető. Az angol *drone* szóból ered, amelynek eredeti jelentése „here” (méh) vagy „zümmögés”.

A felhasználása napjainkban nagyon sokrétű. A magyar rendőrség is meglátta a lehetőséget a drónok alkalmazásában. A szabálysértési joghoz főként a közlekedési jogsértések bizonyítása révén kapcsolódik. Kezdetben a közlekedési jogsértést elkövetők kiszűrésére használták. Ezek az eszközök nagy területet látnak be, jó minőségű képeket készítenek, az útvonaltervezők pedig nem jelzik előre jelenlétüket. A drónok jelzése alapján a leállítás és elszámoltatás meglehetősen hatékonyan működik.

A következő lépcsőben – az elemzések alapján – a rendőrség arra a következtetésre jutott, hogy a drónok hatékonyan tudják segíteni a helyszínelési munkát is. A drónnal készített felvételekből digitális modell készül, amelyből a baleset-elemzéshez szükséges információkat rövid idő alatt ki lehet nyerni. A drónos helyszínelés rövidebb időt vesz igénybe, mint a hagyományos (manuális) mérésekkel végzett, ezáltal a forgalom számára hamarabb vissza lehet adni a korlátozás alatt lévő útszakaszt. A felvételek alapján pedig 3D-s modell készíthető, amely abszolút méretpontos.<sup>19</sup>

A drónok rendőrségi alkalmazásának egyik érdekessége, hogy általában ami a büntetőeljárásban bevált, azt rövidesen a szabálysértési eljárásokban is alkalmazni kezdik. Jelen esetben pont fordítva történt. Bár a két helyszín helyszínelésének szakmai követelményei között nincs eltérés, mégis először a szabálysértési el-

<sup>19</sup> Helyszínelő drónok 2024.

járásokban vezették be a *tisztán drónos* helyszínelést. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a rendszer működik. Több mint ezer közlekedési baleset miatt lefolytatott szabálysértési eljárást követően kijelenthető, hogy a helyszínelés hiányossága, hibája miatt nem szüntettek meg egyetlen szabálysértési eljárást sem. Ettől függetlenül a szabálysértési előadóknak nem kell teljesen elfelejtkezniük a helyszínrajzról, mert ennek a technikának is vannak korlátai. Esőben-hóban, erős szélben, ködben vagy nagy fagyban a drónok nem alkalmazhatók, ilyenkor marad a hagyományos módszer.

A közúti közlekedési balesetek bizonyítása során a jövőben várhatóan jelentős szerepet fognak kapni az eseményadat-rögzítők (*Event Data Recorder, EDR*). Ezek az eszközök gyakorlatilag olyanok, mint a repülőgép feketedoboza. A baleset bekövetkezése előtti pillanatokat rögzítik. A jármű sebességét, a fékezés idejét, a járművezető tevékenységét. Ezek az információk segíthetnek a balesetek rekonstruálásában, a szabálysértési felelősség megállapításában. A közlekedési bűncselekmények tekintetében erről már előrehaladott kutatások vannak.<sup>20</sup>

#### TECHNIKA A SZABÁLYSÉRTÉSI JOGALKALMAZÓK SZOLGÁLATÁBAN

A hatályos szabálysértési törvény több mint egy évtized alatt számos változáson ment keresztül. A jogalkotók, figyelembe véve a jogalkalmazók igényeit, javaslatait, az eredményesség, a hatékonyság érdekében számos módosítást iktattak be a törvénybe. Ezek közül néhányat – az általam jelentősnek tartottak közül – megemlítek.

A szabálysértési eljárás azon eljárás alá vont személyekkel szemben tud igazán hatékonyan működni, akik bejelentett lakcímmel és jövedelemmel rendelkeznek. A jövedelem lehetővé teszi a kiszabott bírság megfizetését, bár ezen a nehézségen a meg nem fizetett pénzbírság közérdekű munkával való megváltásának lehetősége javított. Azonban, ha az eljárás alá vont személy nem áll a hatóság rendelkezésére, és az eredményes bizonyítási eljárás lefolytatása érdekében meghallgatása szükséges, akkor a hatóság tehetetlen, az eljárás megszüntetéssel zárul. Egy közterületi szeszesital-fogyasztás miatt az eljárás alá vont személy körözése túlzásnak tűnik, de nem az egy garázda vagy egy rendzavarás elkövetőjének esetében. Ezért a törvény lehetővé tette a társadalomra veszélyesebb, elzárással is büntethető szabálysértések elkövetőinek körözését. A szabálysértési végrehajtási eljárás során viszont kötelező a szabálysértés elkövetőjének a körözése. Ha a megbírságolt személy nem fizeti

<sup>20</sup> HERKE-SZÉCSI 2025: 811.

meg a bírság összegét és nem váltja meg azt közérdekű munkavégzéssel, akkor a bírságösszeg átváltoztatásra kerül elzárásra. Amennyiben az elkövető – felhívásra – nem vonul be a büntetés-végrehajtási intézetbe, és az elővezetése sem vezet eredményre, a szabálysértési hatóság körözését rendeli el. Ez a lehetőség lényegesen javította a szabálysértési végrehajtási eljárás hatékonyságát.

A technikai fejlődés nem csak a bizonyítási eljárásban hozott előrelépést. Az informatikai fejlesztések nagyban gyorsították és gazdaságosabbá tették a szabálysértési eljárások lefolytatását. A gyorsított bírósági eljárások során alkalmazott távtárgyalási rendszer csökkenti a szállításból adódó biztonsági kockázatot, költségkímélő, és nem utolsósorban nem vonja el a közterületről a rendőri állományt a folyamatos átkísérések végrehajtásával.

Az informatikai fejlesztések lehetővé tették, hogy a szabálysértési eljárásban „közreműködő” hatóságok a Szabálysértési Nyilvántartási Rendszerbe adatokat tudjanak feltölteni. A kormányhivatalok vagy a büntetés-végrehajtási intézetek a végrehajtási eljárásban tett intézkedéseiket önállóan tudják rögzíteni, csökkentve ezzel a megkeresésekkel, levelezésekkel kapcsolatos adminisztrációt, illetve minimálisra csökkentve a jogellenes személyes szabadság korlátozás lehetőségét.

A technikai fejlődés tehát hozzájárul a szabálysértési eljárásokkal szemben támasztott követelmények megvalósulásához, nevezetesen elősegítik a szabálysértést elkövetők gyors és hatékony felelősségre vonását.

A szabálysértési jog tehát magába szívja, felhasználja a technika adta lehetőségeket, annak érdekében, hogy maradéktalanul be tudja tölteni társadalmi rendeltetését a csekély súlyú kriminális magatartások hatékony szankcionálásában.

#### BIBLIOGRÁFIA

- ÁRVA Zsuzsanna (2023): A közigazgatás és rendészet egyik keresztmetszete: A közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténeti kérdései. *Magyar Rendészet*, 23(4), 137–150. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2023.4.7>
- BALLA Zoltán (2020): Az igazgatásrendészet a rendészet pszeudo ága. In MADAI Sándor – PALLAGI Anikó – POLT Péter (szerk.): *Sic itur ad astra: Ünnepi kötet a 70 éves Blaskó Béla tiszteletére*. Budapest: Ludovika, 65–72.
- FINSZTER Géza (2013): *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest: NKTK.
- Helyszínelő drónok (2024). *Kreszvaltozas.hu*, 2024. november 22. Online: <https://kreszvaltozas.hu/magazin/helyszinelo-dronok/>
- HERKE Csongor – SZÉCSI Tibor László (2025): Az eseményadat-rögzítők (EDR) szerepe a közlekedési bűncselekmények bizonyítása során. *Belügyi Szemle*, 73(4), 811–831. Online: <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2025.v73.i4.pp811-831>

- MADAI Sándor – PALLAGI Anikó – POLT Péter szerk. (2020): *Sic itur ad astra: Ünnepi kötet a 70 éves Blaskó Béla tiszteletére*. Budapest: Ludovika.
- NAGY Marianna (2023): Közigazgatás és rendészet. *Magyar Rendészet*, 23(3), 257–259. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2023.3.24>
- NAIH (2016): *Jelentés kamera jogellenes elhelyezéséről és működtetéséről a Red Wall Kft. által üzemeltetett személytaxiban*. Online: [www.naih.hu/files/adatved\\_jelentes\\_NAIH-2016-2198-V.pdf](http://www.naih.hu/files/adatved_jelentes_NAIH-2016-2198-V.pdf)
- SZAMEL Lajos (1985): A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 35(11), 961–973.
- SZAMEL Lajos (1992): Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 30(3), 3–21.

### *Jogszabályjegyzék*

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.
2015. évi CLXXXVIII. törvény az arcképelemzési nyilvántartásról és az arcképelemző rendszerről.
- EBH2000. 296. A rejtett kamerával készített videófelvétel a büntetőeljárásban bizonyítási eszközként, illetve bizonyítékként felhasználható; polgári perben dönthető el, hogy a felvétel sérti-e valakinek a személyhez fűződő jogait.





Szendrei Ferenc

## A KIBERTÉRBEN FOLYTATOTT HUMÁN INFORMÁCIÓSZERZÉS LEHETŐSÉGEI

*Nagy örömmel fogadtam a megtisztelő felkérést, hogy „ezeréves” kollégám, Balla Zoltán tanár úr – aki ebből az ezerből akár tízet is simán letagadhat – születésnapja alkalmából megjelenő ünnepi kötetbe írjak egy cikket, ezzel is tisztelve a rendőr-képzésben betöltött helye, szakmai és oktatói kvalitásai és emberi nagysága előtt. Gratulálok ehhez az évfordulóhoz, és bízom benne, hogy még sokáig velünk lesz és folytatja oktatói-kutatói pályafutását.*



A 21. század robbanásszerű technológiai fejlődése, a digitális társadalom kialakulása és egyre növekvő szerepe újabb és újabb kihívások elé állítja a bűnüldöző szerveket. A kiberfenyegetések egyre célzottabbá, professzionálisabbá és komplexebbé válnak, tömegesen jelennek meg kifinomult zsarolóvírus-támadások, a számítógépes rendszerek sebezhetőségeinek kihasználása, az identitáslopások, illetve más, esetenként újabb és újabb kiberbűncselekmények. A fenyegetettség fokozódása megköveteli az állami – köztük a bűnüldöző – szervek részéről a proaktív, hírszerzési információkra alapozott kiberbiztonsági stratégiát és fellépést. A kibertér stratégiai fontosságúvá vált az információszerzés terén. A humán információszerzés a kibertérben új dimenziókat nyithat meg olyan módszerekkel, amelyek ötvözik a tradicionális humánforrás-alapú adatgyűjtést a digitális eszközök nyújtotta lehetőségekkel. A cikk a terjedelmi korlátok miatt inkább csak gondolatébresztő szándékkal készült, a szerző szándéka szerint további publikációk alapja lehet.

### JOGI HÁTTÉR

(1) 2025-ben Magyarország új kiberbiztonsági stratégiát fogadott el, amelynek rendeltetése az elektronikus információs rendszerek védelmének erősítése, a kritikus

infrastruktúrák biztonságának garantálása, valamint az állami és magánszféra együttműködésének fokozása. Biztosítja az adatok bizalmasságát, sértetlenségét és rendelkezésre állását, hozzájárulva az ország és az EU versenyképességéhez és ellenálló képességéhez. Célja a digitális jólét és a nemzeti kiberbiztonsági ellenálló képesség erősítése és fenntartása.<sup>1</sup> A Stratégiában megfogalmazott célok elérése érdekében a Kormány számít a Rendőrség információs rendszerekkel összefüggő bűncselekmények megelőzésére, felderítésére hivatott szervezeteire, mint például a kiberbűncselekmények felderítésére és nyomozására feljogosított szervezetre.

(2) A Magyarország kiberbiztonságáról szóló 2024. évi LXIX. törvény szerint társadalmi elvárás az állam és polgárai számára elengedhetetlen elektronikus információs rendszerekben kezelt adatok és információk bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása zárt, teljes körű, folytonos és a kockázatokkal arányos védelmének biztosítása, ezáltal a kibertér védelme, amely hozzájárul Magyarország biztonságához, ellenálló képességének és versenyképességének növeléséhez. A digitális fejlődés a digitális fenyegetettség körének bővüléséhez is vezetett, ami akadályozhatja a gazdasági tevékenységek folytatását, pénzügyi veszteséget okozhat, és alááshatja a felhasználók bizalmát, ezzel jelentős károkat okozva a gazdasági és társadalmi életben.

(3) A Büntető Törvénykönyv<sup>2</sup> (a továbbiakban: Btk.) határozza meg azokat a bűncselekményeket, amelyeket a kiberbűncselekmények körébe sorolhatunk. Ezen túlmenően számos hagyományos bűncselekmény valósulhat meg a kibertérben.

a) Informatikai rendszer elleni támadások:

- jogtalan hozzáférés (*hacking*), illegális belépés egy rendszerbe;<sup>3</sup>
- rendszerbe való jogtalan beavatkozás (például DDoS-támadás, megszakítás);<sup>4</sup>
- adatok jogtalan törlése, módosítása vagy hozzáférhetetlenné tétele.<sup>5</sup>

b) Tiltott adatszerzés:

- információs rendszerben kezelt adatok jogosulatlan titkos megismerése (például lehallgatás, adatlopás);<sup>6</sup>

c) Számítástechnikai eszközök felhasználása:

- jogellenes eszközök előállítása vagy terjesztése (például jelszavak, behatoláshoz használható programok).<sup>7</sup>

<sup>1</sup> 1089/2025. (III. 31.) Korm. határozat Magyarország Kiberbiztonsági Stratégiájáról.

<sup>2</sup> 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

<sup>3</sup> Btk. 423. §.

<sup>4</sup> Btk. 423. §.

<sup>5</sup> Btk. 423. §.

<sup>6</sup> Btk. 422. §.

<sup>7</sup> Btk. 424. §.

## d) Online tartalommal kapcsolatos bűncselekmények:

- gyermekpornográfia előállítása, terjesztése, a gyerekek online zaklatása;<sup>8</sup>
- szerzői jogok megsértése, technológiai védelem kijátszása;<sup>9</sup>
- plágium, hamisítás.<sup>10</sup>

## e) Információs rendszerek segítségével elkövetett csalások és hamisítások:

- számítógépes csalás vagy hamisítás; kártyás és online fizetési csalás;<sup>11</sup>
- számítógéppel elkövetett személyazonosság-lopás (például *identity fraud*);<sup>12</sup>
- spam küldése (nem büntetendő).

## f) Egyéb – gyakran a kibertérben is megvalósuló – bűncselekmények:

- kábítószerekkel összefüggő bűncselekmények;<sup>13</sup>
- tiltott szerek forgalmazása, kereskedése;
- rossz minőségű termék forgalomba hozatala;<sup>14</sup>
- egészségügyi termék hamisítása;<sup>15</sup>
- fogyasztók megtévesztése;<sup>16</sup>
- pénzmosás;<sup>17</sup>
- piramisjáték szervezése;<sup>18</sup>
- készpénz-helyettesítő fizetési eszközök elleni támadások;<sup>19</sup>
- tiltott szerencsejáték szervezése.<sup>20</sup>

(4) A 2004. évi LXXIX. törvény az Európa Tanács Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményének kihirdetéséről, amely Magyarország nemzetközi kötelezettségeit is meghatározza a kiberbűnözés elleni fellépésben.

(5) A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) a titkos információgyűjtés, illetve a leplezett eszközök vonatkozásában.

<sup>8</sup> Btk. 197., 198., 204. §.

<sup>9</sup> Btk. 385–388. §.

<sup>10</sup> Btk. 384. §.

<sup>11</sup> Btk. 375., 392–394. §.

<sup>12</sup> Btk. 219., 375. §.

<sup>13</sup> Btk. 176. §, 182–185. §.

<sup>14</sup> Btk. 415. §.

<sup>15</sup> Btk. 186. §.

<sup>16</sup> Btk. 417. §.

<sup>17</sup> Btk. 399. §.

<sup>18</sup> Btk. 412. §.

<sup>19</sup> Btk. 392–394. §.

<sup>20</sup> Btk. 360. §.

## FOGALMAK

*Kibertér*

Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája alapján a kibertér globálisan összekapcsolt, decentralizált, egyre növekvő elektronikus információs rendszerek, valamint ezen rendszereken keresztül adatok és információk formájában megjelenő társadalmi és gazdasági folyamatok együttesét jelenti. Magyarország kibertere a globális kibertér elektronikus információs rendszereinek azon része, amelyek Magyarországon találhatóak, valamint a globális kibertér elektronikus rendszerein keresztül adatok és információk formájában megjelenő társadalmi és gazdasági folyamatok közül azok, amelyek Magyarországon történnek vagy Magyarországra irányulnak, illetve amelyekben Magyarország érintett.<sup>21</sup>

Haig<sup>22</sup> meghatározása szerint a kibertér az ember által mesterségesen létrehozott, dinamikusan változó tartomány, amelyben az információ gyűjtését, tárolását, feldolgozását, továbbítását és felhasználását végző, egymással hálózatba kapcsolt és az elektromágneses spektrumot is felhasználó infokommunikációs eszközök és rendszerek működnek, lehetővé téve ezzel az emberek és a különféle eszközök közötti folyamatos és globális kapcsolatot.

*Kiberbűncselekmény*

A kiberbűncselekmény fogalma alatt az informatikai eszközök és/vagy rendszerek segítségével, vagy az informatikai eszközök és hálózatok ellen elkövetett bűncselekmények értendők, amelyek célja lehet a rendszerben tárolt adatok megszerzése, a jogosultak számára hozzáférhetetlenné tétele, továbbá az elektronikus rendszerbe vetett bizalommal történő visszaélés.<sup>23</sup>

Magyarországon a kiberbűncselekmények (*cybercrime*) körébe olyan cselekmények tartoznak, amelyeket számítógép, információs rendszer vagy hálózati technológia használatával követnek el.<sup>24</sup> A szakirodalom ennek két alapvető válfaját különíti el:

- *cyber-dependent crime*: bűncselekmények, amelyeket kizárólag számítógép segítségével lehet elkövetni (például vírusok, *hacking*);

<sup>21</sup> SZELECZKI 2022.

<sup>22</sup> HAIG 2018.

<sup>23</sup> SIMON-GYARAKI 2020a.

<sup>24</sup> GRUND 2021.

- *cyber-enabled crime*: hagyományos bűncselekmények, amelyek online környezetben, informatikai eszközökkel valósulnak meg (például csalás, zsarolás, szerzői jogsértés).

*Humán információszerzés*  
(HUMINT – Human Intelligence)

Hagyományosan a titkosszolgálatok és arra feljogosított rendvédelmi szervek emberi erőforrásokra épülő információgyűjtési módszere, amely a kibertérben új elnevezéssel, speciális megoldásokkal működik, úgynevezett CYBER-HUMINT-ként. A CYBER-HUMINT lehetővé teszi a való világban egymástól távoli, online alapú információszerzést, amely csökkentheti a kockázatokat, ugyanakkor mélyebb betekintést nyújthat a célszemély vagy -csoport tevékenységébe, jellemzőikbe. Az információgyűjtés során lehetővé válik, hogy közvetlen fizikai kapcsolat nélkül, a kapcsolattartás online térbe terelésével a tevékenységet végzők humán forrásokat foglalkoztathassanak, akár távoli földrajzi térségekben is.

A végrehajtó szervezetek tagjai szigorúan csak jogszabályi felhatalmazás alapján folytathatnak ilyen tevékenységet, Magyarországon a rendőrség vonatkozásában az Rtv. és a Be., a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.), a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vonatkozásában a róla szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV tv.), és szintén a Be. képezi az eljárás törvényi alapját.

A tevékenység során a HUMINT és technikai információgyűjtési módszerek integrált alkalmazása jellemző.

A kibertérben folytatott humán hírszerzés  
jellemzői, előnyök és hátrányok

A humán hírszerzés alkalmazása során lehetővé válik a napjainkban előszeretettel alkalmazott technikai eszközökkel nem, vagy csak részben megismerhető információk mélyebb, konspirált megismerése, az összefüggések feltárása, az érintett személyi kör pontos(abb) azonosítása. Több bűncselekménytípus esetén (például terrorizmus, kábítószeres bűncselekmények, szervezett bűnözéshez kapcsolódó bűncselekmények) jellemzővé vált, hogy az információgyűjtéssel érintett személyek köre a technikai és infokommunikációs eszközök alkalmazását illegális tevékenységeik során szándékosan minimalizálják, elkerülik, így ellehetetlenítve a technikai módszerek alkalmazásának eredményességét. A célszemélyek nem használják hagyományos infokommunikációs eszközeiket jogellenes tevékenységükkel kapcsolatos közlésekre, illetve kerülik az érzékeny információk

hagyományos hírközlő hálózaton történő továbbítását. Emellett szívesen használják az általánosan elérhető titkosítási protokollokat is, tovább nehezítve az információgyűjtéssel érintett célszemélyek kommunikációjának felderítésére és ellenőrzésére szakosodott szervezetek munkáját.<sup>25</sup>

Kiemelt szerepet kap a közvetlen emberi kommunikáció és a végrehajtó személyek képességei, képzettsége akár az észlelés, akár a közvetlen döntéshozatal során.

Az alkalmazási lehetőségek a humán források rendelkezésre állásától és megbízhatóságától függenek. A kapcsolatok kiépítése időigényes, hosszasan előkészítést és felkészülést igényelhet. Adott esetben folyamatos, előrelátó, tervezett felderítő munkát igényelnek, amely a bűnüldöző szervek eredménykényszere vagy akár az egyes bűncselekményekhez kapcsolódó társadalmi (média-) nyomás esetén nem tud maradéktalanul érvényesülni.

A kibertérben folytatott információszerzés területén már most is a fiatalabb generációk dominanciája tapasztalható, hiszen a kibertér működése, jellemzői, a technológiai környezetből érkező információk értelmezése, a social media működése, a különböző információ- és kommunikációtechnológiai megoldások alkalmazása számukra magától értetődő. Ebben a vonatkozásban (is) komolyan felmerül a végrehajtó állomány utánpótlásának, illetve az együttműködők kiválasztása feltételei megváltozásának a kérdése.

A működési költségei alacsonyabbak a technikai megoldásokhoz viszonyítva.

A végrehajtó állomány, illetve az alkalmazott együttműködők kevésbé vannak közvetlen veszélynek kitéve.

A valós térben játszódó humáninformáció-szerzés és a virtuális térben megvalósuló humáninformáció-szerzés különböző képességeket, felkészültséget, előkészítő munkát igényel. A valós és a virtuális térben folytatott felderítés kiegészítheti egymást, mégis különböző nehézségeket és feladatokat jelent a bűnüldöző szervezeteknek. Ha például arra gondolunk, hogy az online térben a felhasználók gyakran valótlán információkat osztanak meg magukról, a felhasználónevek, profilok, avatárok mögötti természetes személyek azonosítása a felderítés egyik alapkérdése lesz, ugyanakkor ugyanez a magatartás a végrehajtó állomány vagy az együttműködők leplezését, legendájának kialakítását egyszerűbbé teszi.

A valós és a virtuális térben folytatott humáninformáció-szerzést árnyalja, hogy napjainkban már számos információ alapvetően nyílt, technikai jellegű forrásban áll rendelkezésre – amelyek OSINT (*open-source intelligence*, azaz nyílt forrású információgyűjtés) útján is beszerezhetők –, illetve az emberi kapcsolatokat előtérbe helyező közösségi oldalakon is hozzáférhetők – akár az

<sup>25</sup> DOBÁK-TÓTH 2021.

úgynevezett SOCMINT (*social media intelligence*, vagyis közösségi médiából történő információgyűjtés) során.<sup>26</sup>

### Elkövetők

Az online tér megnyitotta a teljes anonimitás lehetőségét, a büntetlenség érzését kölcsönző anonimitását. Kezdetben a kiberbűnözők olyanokból lettek, akik szak tudással rendelkeztek a számítógépes nyelvezetek, programozástudomány vagy hálózati architektúra terén, és képesek voltak technikailag összetett, bonyolult bűncselekmények elkövetésére. A számítógépes ismeretek és alkalmazások általános(abb)á válásával megjelentek az egyéb, nem professzionális kiberbűnözők. Ők kisebb technikai tudással és szakértelemmel rendelkeznek, ugyanakkor ismereteik elégségesek ahhoz, hogy kapcsolatot tartsanak egymással, megszervezzék bűnös tevékenységüket, esetleg megvásárolják hozzá mindazt a speciális tudást és eszközparkot, ami az eredményes működésükhöz szükséges. A számítógépes rendszerek egyre inkább megkerülhetetlen részét képezik a személyes és üzleti életünknek, egyre többen képesek megérteni a kibertér alapvető jelentőségét és az általa kínált (potenciálisan jogsértő) lehetőségeket. Ugyanakkor kialakult egyfajta szolgáltatóipar – mondjuk a *dark weben* –, amely a bűncselekmények elkövetéséhez szükséges szoftvereket, tudást, egyéb eszközöket, hamis személyazonosságot biztosítja a bűnelkövetők számára.

### A HUMÁN HÍRSZERZÉS LEHETŐSÉGEI A KIBERTÉR BEN

A Be. a leplezett eszközök körében lehetővé teszi a humán információszerzést a büntetőeljárás során, egyrészt a titkosan együttműködő személy igénybevételevel,<sup>27</sup> másrészt az ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök között a fedett nyomozó alkalmazásával.<sup>28</sup>

A törvényben felsorolt célok közül a kibertérben a fedett nyomozó bünszervezetbe történő beépülés, terroristacsoportba történő beépülés, álvásárlás, dezinformáció továbbítása vagy a bűncselekménnyel összefüggő információk és bizonyítékok megszerzése érdekében alkalmazható.<sup>29</sup>

A fedett nyomozó a kibertérben folytatott tevékenységéhez kapcsolódó bűncselekmény, szabálysértés vagy közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés

<sup>26</sup> DOBÁK-TÓTH 2021.

<sup>27</sup> Be. 215. § (1).

<sup>28</sup> Be. 222–225. §.

<sup>29</sup> Be. 222. § (2).

miatt nem büntethető (amennyiben az elkövetett jogsértés a törvényben meghatározott célokat segíti elő, azaz az alkalmazás eredményességét, a fedett nyomozó biztonságát, vagy más bűncselekmény megelőzését szolgálja).<sup>30</sup> Az ehhez kapcsolódó törvényi korlátozások a kibertérben nem életszerűek (a fedett nyomozó nem követhet el más életének szándékos kioltásával járó, illetve maradandó fogyatékoságot vagy súlyos egészségromlást szándékosan okozó bűncselekményt).<sup>31</sup> Ugyanakkor tevékenysége a kibertérben sem bírhat rá más bűncselekmény vagy az eredeti szándékánál súlyosabban minősülő bűncselekmény elkövetésére.<sup>32</sup>

A titkosan együttműködő személyek közül az informátorral és a titkos munkatárssal érdemes a kibertérben folytatott humán információszerzés kapcsán foglalkozni. Mivel a két együttműködői kategória között meglévő különbségek (együttműködés időbelisége, mélysége, az együttműködő személy megbízhatósága) jelen publikáció szempontjából nem releváns, a továbbiakban az érthetőség kedvéért az informátor kifejezést fogom használni.

Vitathatatlan, hogy a kibertérben folytatott humán hírszerzés egyik sarkalatos pontja a hatóságok oldalán ilyen tevékenységet folytató személy szakértelme, informatikai jártassága. Amennyiben a fedett nyomozónk rendelkezik ezekkel az ismeretekkel, képességekkel, a mögötte álló jogszabályi felhatalmazással és szervezeti támogatással gyakorlatilag probléma és korlátozás nélkül tudja a tevékenységét folytatni a kibertérben. A bűnüldöző szervek folyamatos képzéssel, továbbképzéssel igyekeznek közelíteni ehhez az ideális állapothoz, azonban még sokáig szükséges lesz egyéb, megfelelő ismeretekkel rendelkező (a már említett informatikai-technikai ismeretek, a célszemélyhez, csoporthoz kapcsolódó személyi ismeretek, a bűncselekmény elkövetéséhez kapcsolódó gazdasági, műszaki és egyéb ismeretek) együttműködők igénybevételére is.

Az egyéb együttműködők tekintetében kardinális kérdés a bűncselekmény elkövetésének lehetősége, amelyet a jelenlegi törvényi szabályozás nem tesz lehetővé. A kibertérben – mondjuk a *dark weben* vagy a közösségi hálókön, illetve egyéb informatikai rendszerekhez kapcsolódóan végzett felderítő munka során – az informátor szinte szükségszerűen bűncselekményt követ el (gyermekpornográfia, szervezett bűnözéshez kapcsolódó tevékenységek, jelszavak, profilok feltörése, egyéb – a felderítés szempontjából releváns – adatok megszerzése), de mindenképpen olyan szürke zónában tevékenykedik, ami felvetheti az együttműködőnk büntetőjogi felelősségét.

<sup>30</sup> Be. 224. §.

<sup>31</sup> Be. 224. § (3).

<sup>32</sup> Be. 224. § (4.)

Megoldást jelenthet a Be. módosítása és az álvásárlás<sup>33</sup> mintájára lehetővé tenni az együttműködő személynek (vagy a hatóság nem fedett nyomozó minőségben eljáró tagjának), hogy a kibertérben folytatott felderítő tevékenysége során, előzetes ügyési engedéllyel bizonyos bűncselekményeket elkövethessen (azzal, hogy ebben az esetben rá is a fedett nyomozóra vonatkozó szabályok megfelelően alkalmazandók).<sup>34</sup>

### *Néhány kiegészítő gondolat*

Amennyiben a kibertérben (is) tevékenykedő (szervezett bűnözői) csoport a való világban is működik, megvan a vezetők, csoporttagok közötti személyes kapcsolat is, természetesen a hagyományos humán hírszerzés megoldásai is alkalmazandók.

A kibertérben folytatott humáninformáció-szerzés esetében a személyes kapcsolat hiánya előny és hátrány is lehet. Előny például a fedett nyomozó, vagy ha szükséges, az együttműködő személy legendájának kialakításánál, ugyanakkor hátrányt jelenthet az elkövetővel való kommunikációban, a célszemély azonosításában.

A már említett szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódva elképzelhető, hogy egy ilyen személy több más bűnös tevékenységet folytató személyhez vagy csoporthoz is kapcsolódik. Ezeknek a csomópontoknak a felderítése eredményesebbé teheti a felderítést, kiterjesztheti annak irányát.

A kibertérben a szervezett bűnözésre jellemző területi viták nehezebben jöhetnek létre.<sup>35</sup>

A kibertérben jelen vannak az egyéni elkövetők is, de egyre inkább jellemző a csoportban történő elkövetés, hiszen egy-egy bűncselekmény elkövetése jellemzően többirányú felkészültséget, ismereteket igényel. Köszönhetően a hatóságok munkájának, az informatikai rendszerek üzemeltetői magasabb szintű védekezésének, az állampolgárok tudatossága növekedésének (?) az egyéni, ötletszerű elkövetőknek egyre kisebb az esélyük sikeresen működni.

Egy kibertérben működő szervezett bűnözői csoport működhet nagyon strukturált, hagyományos maffiaszerű csoportként, amely bűnöző informatikai szakembereket vonz. Elképzelhető, hogy egy meghatározott cél érdekében létrejön egy szigorúan konspirált bűnözői csoport, de az eddig megismert esetekben ezek egy-egy konkrét bűncselekmény, egy konkrét sértett ellen vagy cél érdekében

<sup>33</sup> Be. 221. §.

<sup>34</sup> Be. 226. §.

<sup>35</sup> SIMON-GYARAKI 2020b.

szerveződnek, tehát nem tartós jellegű együttműködés, hanem sokkal inkább a projektszemlélet uralkodik.<sup>36</sup>

#### ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A kibertérben folytatott humán információszerzés egy új, gyorsan fejlődő szakterület, amely a klasszikus HUMINT-módszereket és az új digitális eszközöket, az online világ lehetőségeit ötvözi.

A magyar jogi szabályozás biztosítja az alapvető kereteket a felderítéshez, az adatok védelméhez és a kiberbiztonsági követelmények teljesüléséhez, azonban a technológiai fejlődés miatt folyamatosan szükséges a szabályozások és gyakorlatok frissítése.

A jövőben a humán és technikai információszerző módszerek integrált alkalmazása kulcsfontosságú lesz a hatékony, jogszerű és etikus kibertéri (humán) információszerzés érdekében.

#### BIBLIOGRÁFIA

- DOBÁK Imre – TÓTH Tamás (2021): Régi módszerek a kibertérben? (CYBER-HUMINT, OSINT, SOCMINT, Social Engineering). *Belügyi Szemle*, 69(2), 195–212. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.2.2>
- GRUND Borbála (2021): A kibertér bűncselekményeiről és a kiberbűnözés hazai gyakorlatáról. *MTA Law Working Papers*, 8(21), 1–37.
- HAIG Zsolt (2018): *Információs műveletek a kibertérben*. Budapest: Dialóg Campus.
- SIMON Béla (2017): A bűnüldözés előtt álló digitális kihívások. *Magyar Rendészet*, 17(5), 83–103. Online: <https://real.mtak.hu/216958/1/marczikaz.pdf>
- SIMON Béla – GYARAKI Réka (2020a): Kiberbűncselekmények felderítése és nyomozása. In Kiss Tibor (szerk.): *Kibervédelem a bűnügyi tudományokban*. Budapest: Dialóg Campus, 121–150. Online: [https://doi.org/10.36250/00782\\_08](https://doi.org/10.36250/00782_08)
- SIMON Béla – GYARAKI Réka (2020b): Kiberbűnözés. In Kiss Tibor (szerk.): *Kibervédelem a bűnügyi tudományokban*. Budapest: Dialóg Campus, 95–119. Online: [https://doi.org/10.36250/00782\\_07](https://doi.org/10.36250/00782_07)
- SZELECZKI Szilveszter (2022): A kiberhírszerzés értelmezése és helye a nemzetbiztonságban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 10(4), 17–29. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2022.4.2>

<sup>36</sup> SIMON 2017.

### *Jogszabályjegyzék*

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről.  
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.  
2004. évi LXXIX. törvény az Európa Tanács Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményének kihirdetéséről.  
2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról.  
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.  
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.  
2024. évi LXIX. törvény Magyarország kiberbiztonságáról.  
1089/2025. (III. 31.) Korm. határozat Magyarország Kiberbiztonsági Stratégiájáról.





*Téglási András – Magyar Áron*

## NÉHÁNY GONDOLAT A HELYI ÖNKORMÁNYZAT ALAPJOGI STÁTUSZA, JOGALANYISÁGA ÉS KÖTELEZETTSÉGEI KÉRDÉSKÖREIRŐL

*Szeretettel ajánljuk jelen írásunkat Balla Zoltán tanár úr 70. születésnapjára! Kedves Zoli! Kérlek, fogadd szeretettel tanítványodtól ezt a – tanítvánnyal írt – szerény kis írást. Isten éltesen nagyon sokáig!*



Balla Zoltán nagy ívű tudományos munkásságában mindig is hangsúlyozza a helyi önkormányzatok és a rendészeti hatóságok közötti együttműködés fontosságát. Szerinte a helyi rendészeti hatáskörökkel rendelkező önkormányzatoknak biztosítaniuk kell, hogy az adott közösségi szükségletekhez igazodóan, de mégis az alapjogi normákat tiszteletben tartva működjenek.<sup>1</sup>

A közbiztonság fenntartásának területén fontos a szoros jogi felügyelet, különösen olyan eszközök használatakor, mint a közterületi rendészet, a kamera-rendszerek vagy a térfelügyelő rendszerek alkalmazása. Balla Zoltán szerint a helyi rendészeti tevékenységek során nemcsak a közbiztonság növelésére, hanem a közösségi jogok védelmére is figyelemmel kell lenni, például úgy, hogy a közterületeken végzett rendészeti tevékenység ne járjon túlzott mértékű, egyéni jogokat sértő beavatkozásokkal.<sup>2</sup>

Jelen írásunkban a helyi önkormányzatok alapjogi jogalanyiságát, illetve kötelezettségeit elsősorban Balla tanár úr munkásságára tekintettel mutatjuk be.

Az alapjogi jogalanyiség jelentése, hogy valamely természetes vagy jogi személy alapjogok alanya lehet, vagyis alapjogi szempontból jogképességgel rendelkezik. Ez a képesség az alapjogok gyakorlására főszabály szerint megillet minden

<sup>1</sup> BALLA 2014a: 14.

<sup>2</sup> BALLA 2014a: 21.

természetes személyt, de bizonyos speciális alapjogok csak megkötésekkel gyakorolhatók. Tehát egyes alapjogok (lásd választójog) csak bizonyos személyi kört illetnek meg. Alapjogi jogképessége tehát minden természetes személynek van, azonban nem minden természetes személy jogosult minden alapjogot gyakorolni. Kiváltképpen igaz ez a jogi személyekre is, azzal együtt a jogi személyek esetén az adott alapjog irányából kell a minősítést elvégezni, hiszen a jogi személyek alapjogi jogképessége csupán azon alapjogok tekintetében teljes, amelyek természetükénél fogva nem csak a természetes személyeket illethetik meg.<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárások kapcsán a következőképpen foglalja össze az alapjogi jogalanyiság részeit, vagyis az alapjogi jog- és cselekvőképességet:<sup>4</sup> „E tekintetben az indítványozói jogosultság előfeltétele kettős: egyfelől szükséges hozzá, hogy az indítványozó az adott ügyben felhívott, érvényesíteni kívánt, Alaptörvényben biztosított jogvédelemre jogot formálhat (alapjogi jogképesség), és e jogok önálló érvényesítésére képes (alapjogi cselekvőképesség).”<sup>5</sup>

Az alapjogi jogalanyiságot lehet vizsgálni az egyes személyek irányából, vagyis hogy az adott személy az adott alapjog gyakorlására jogosult-e, lásd például egyes politikai részvételi jogok, illetve lehetséges fordított irányból vizsgálni, vagyis hogy az adott alapjoghoz kapcsolódó személyi körbe milyen személyek tartoznak.<sup>6</sup> Erre példa, hogy a tulajdonhoz való jog megilleti a természetes személyeket, de ezen alapjog irányából közelítve a jogi személyek is rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal. Jelen írásunkban a továbbiakban egy speciális jogi személytípust, a helyi önkormányzatot vizsgáljuk meg abból a szempontból, hogy rendelkezik-e alapjogi jogképességgel a tulajdonhoz való alapjog vonatkozásában a magyar alkotmányos berendezkedésünkben, és amennyiben igen, úgy milyen esetleges korlátokkal.

Fontos kiemelni, hogy az önkormányzat kifejezés értelme tágabb, mint az Alaptörvény szerinti helyi önkormányzat, hiszen önkormányzati intézmények az egyes szakmai kamarák, egyházak és maga a Magyar Tudományos Akadémia is. Ezeknek a szervezeteknek a közös jellemzője, hogy saját szervezetük ügyeit önállóan intézik, az általuk hozott döntések – ideértve a normaalkotás lehetőségét is – viszont csak a szervezetükre nézve kötelezőek. Az önkormányzatok emellett önállóan gazdálkodnak és saját tulajdonnal is rendelkeznek, ami azért jelentős, mert tulajdonképpen ez alapozza meg az önkormányzatok autonómiáját.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> SCHANDA–BALOGH 2014: 28–31.

<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. §-a szerint.

<sup>5</sup> 3142/2025. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [15].

<sup>6</sup> Lásd akár a személyi szabadsághoz való jog korlátozásának keretei: BUZÁS 2024: 80–85.

<sup>7</sup> PATYI 2013: 381.

Ezek között az önkormányzatok között különleges helyet foglalnak el a helyi önkormányzatok, amelyek az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Ebből következik, hogy az önkormányzatok közül a helyi önkormányzat más logikai alapon jön létre (nem vallási vagy szakmai, esetleg tudományos alapon). Ez a logikai alap a terület. A helyi közügyek intézésére, helyi közhatalom gyakorlására feljogosított különleges önkormányzat a helyi önkormányzat, amelynek a többi önkormányzathoz képest erősebb jogosítványai vannak, hiszen ezek a szervek közhatalmi jellegűek, tehát akarataikat állami kényszerrel is érvényesíteni tudják. Természetesen az akaratérvényesítés a megfelelő garanciális szabályok mentén történik, amelyeket az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) szabályai foglalnak keretrendszerbe. A helyi önkormányzat további specialitása, hogy közjogi alapon létrejött és működő közttestület, amely a jogszabály alapján jön létre, és nem a tagok önkéntes – akár polgári jogi, akár egyéb jogági – elhatározása és társulása alapján. Ebből következik, hogy az Alaptörvény erejénél fogva a helyi önkormányzat a területén élőkre, vagyis valamennyi lakosra kötelező tevékenységet végezhet, például helyben mindenkire kötelező jogszabályt (önkormányzati rendeletet) alkothat. Ez alapján a helyi önkormányzat állami szervnek is tekinthető, azonban eltérően az államtól, a helyi önkormányzatot az adott területen élő lakosság hozza létre. Viszont itt ki kell emelni Patyi András professzor nézetét,<sup>8</sup> amely szerint a választópolgárok közösségéhez kapcsolt önkormányzáshoz való jog mindössze egy alkotmányjogi metafora. A helyi választópolgárok közössége nem jogalany, így jogok és köteleességek sem rendelhetők hozzá. Az alkotmánypolitikai célok érdekében a választópolgárok közösségének kreált alapjogával szerinte alanytalan közjog jön létre, ennek minden elméleti és gyakorlati problémájával.<sup>9</sup> Ehhez kapcsolódik annak jelentősége, hogy a helyi lakosok által megválasztott képviselő-testület ténylegesen képes legyen az önkormányzati alapjogok gyakorlására.<sup>10</sup>

A helyi önkormányzat mint jogalkotó a klasszikus megközelítés szerint alapjogok kötelezettje is lehetne, hiszen – a törvény által megszabott keretek között – kötelező normatív szabályokat, rendeleteket alkot. Fontos kiemelni, hogy ez nem jelenti, hogy például az önkormányzati rendészet mint rendvédelmi szerv a klasszikus rendfenntartásra specializálódott fegyveres szervezet lenne, és mint ilyen, a helyi önkormányzat ezen szervének működésével (hasonlóan

<sup>8</sup> PATYI 2013: 387.

<sup>9</sup> LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS 2017: 190.

<sup>10</sup> PATYI 2013: 381.

a rendőrséghez) alapjogi kötelezetté tenné a helyi önkormányzatot.<sup>11</sup> Balla tanár úr a közigazgatás meghatározása során mint hatodik ismérvet különíti el az önkormányzati alrendszerrel.<sup>12</sup> Ezzel együtt a meghatározás – Madarász Tibor és Molnár Miklós munkássága mentén – ötödik ismérve a joghoz kötöttség, vagyis ebből következik, hogy az önkormányzati alrendszerrel mint a közigazgatáson belüli alrendszerrel szemben a joghoz kötöttség fundamentális követelmény. Ebből következik, hogy a helyi önkormányzat jogalkotása, hatósági tevékenysége kapcsán jogi kötöttségekkel bír, ilyen az alapjogi kötöttség is, amellyel a helyi önkormányzat – például jogalkotói tevékenysége során – alapjogi kötelezett, közigazgatási szerv.

Visszatérve a kiinduláshoz, annyiban mindenképpen állami szerveknek tekintendők a helyi önkormányzatok, hogy állami feladatokat teljesítenek, részesülnek az állami költségvetésből, állami törvényességi felügyelet (ellenőrzés) terjed ki rájuk, jogaikat az állam külön védelemben részesíti. Ennek azért van jelentősége, mert ha az önkormányzat állami szervnek minősül, akkor a tulajdonhoz való joga is másként ítéendő meg, mintha nem tekintjük állami szervnek. A következőkben ezt a témakört (tehát a helyi önkormányzatok tulajdonának kérdését) vizsgáljuk tovább, kifejezetten az Alaptörvény rendszerében.

Az Alkotmány az Általános rendelkezések között tett említést arról, hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.<sup>13</sup> Ez az alkotmányos rendelkezés lényegében az állam és az önkormányzatok tulajdonviszonyait érintő kapcsolatot rögzíti, egyben konkretizálja az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jogot.<sup>14</sup> Ezzel szemben az Alaptörvény 38. cikke kifejezetten akként rendelkezik, hogy „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”, és mint ilyen, a nemzeti vagyonról szóló szabályok mentén szükséges vizsgálni a helyi önkormányzat tulajdonát is. Itt kifejezetten az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontját kell kiemelni, amely szerint a helyi önkormányzat „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat”. Az Alaptörvény rendszerében tehát az önkormányzat rendelkezhet tulajdonnal, de ez nemzeti vagyon, azonban külön megilletik a tulajdonosi jogok. Ebben az esetben pedig felmerül a kérdés, hogy az Alaptörvény XIII. cikk

<sup>11</sup> A helyi önkormányzati rendészet dogmatikai besorolását lásd BALLA 2014b: 101–109, valamint a rendészeti dogmatikai kérdésekről lásd BALLA 2014a: 11–23.

<sup>12</sup> BALLA 2014a: 15.

<sup>13</sup> Alkotmány 12. § (2) bekezdés.

<sup>14</sup> Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatától kezdve a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagát részesíti alapjogi védelemben. Deli Gergely ugyanakkor rámutat arra, hogy az elszemélytelenedett, fetiszizálódott tulajdon már nem alkalmas a cselekvési autonómia biztosítására. DELI 2020: 123.

(1) bekezdésével védett tulajdonhoz való jog mint alapjog megilleti-e a helyi önkormányzatot, vagyis alapjogi panaszeljáráásban ennek sérelmére hivatkozhat-e. Amennyiben erre a válasz igen, úgy a helyi önkormányzat rendelkezik alapjogi jogalanyisággal a tulajdonhoz való jog kapcsán.

Az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában is találkozott ezzel a kérdéssel, ahol megállapításra került, hogy egy alkotmányossági vizsgálat során nem elégséges csupán az Alaptörvény XIII. cikkét vizsgálni, hanem miközben az Alaptörvény deklarálja a tulajdonhoz való jogot az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében, az önkormányzati tulajdon vonatkozásában további rendelkezéseket is tartalmaz, amely rendelkezéseket az Alkotmánybíróságnak együttesen kell figyelembe vennie az alkotmányjogi panasz elbírálása és ezáltal az önkormányzatok tulajdonjoga alkotmányos korlátozhatóságának megítélése során. Ezek a további rendelkezések emelik a helyi önkormányzat tulajdonát a nemzeti vagyon körébe, ez pedig az Alkotmánybíróság szerint azt is jelenti,

hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből következik, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.<sup>15</sup>

A fentiekből következik, hogy a helyi önkormányzat alapjogi jogalanyiságát a tulajdonhoz való jog tekintetében egy kettős vizsgálat alá kell vetni, ennek a vizsgálatnak az első lépése annak a minősítése, hogy a helyi önkormányzat által valószínűsített alapjogi sérelem milyen viszonyból ered, mivel a helyi önkormányzat és az állam viszonyrendszerére eltérő mérlegelés alkalmazandó, mint

<sup>15</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [45].

a helyi önkormányzat és harmadik személy viszonyára. Ebből következik, hogy a helyi önkormányzat és az állam közötti viszony tekintetében az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését a nemzeti vagyona vonatkozó különös szabályok között szükséges értelmezni, kiemelt figyelemmel a nemzeti vagyon különös társadalmi kötöttségére, vagyis az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése és az Alaptörvény 38. cikke együttes értelmezésével. Így tehát az alapjog kötelezettje, vagyis az állam korlátozhatja a helyi önkormányzat tulajdonhoz való jogát, de a helyi önkormányzatnak alapjogi jogalanyisága megállapítható a tulajdonhoz való alapjog tekintetében. Azonban a korlátozás megítélése során a klasszikus közérdekűségi teszt kiegészül a nemzeti vagyona vonatkozó elemekkel, vagyis a fokozott társadalmi felelősséggel. Ezt a speciális alapjogi tesztet az Alkotmánybíróság annyiban pontosítja a 8/2021. (III. 2.) AB határozatában, hogy bár bizonyos körülmények között lehetséges akár a helyi önkormányzat tulajdonát teljes mértékben is elvonni megfelelő közérdekű cél mentén, azonban ez nem terjedhet olyan mértékig, hogy a helyi önkormányzat feladatellátását akadályozza.

Összefoglalva tehát, ahogyan Balla tanár úr fenti példáján keresztül is láthatjuk, a helyi önkormányzat alapjogi szempontból kötelezetté is válhat. Ezzel együtt a helyi önkormányzat Janus-arcúságát mutatja, hogy bizonyos rendészeti vagy jogalkotási tevékenység mentén alapjogi szempontból kötelezett, azonban mint önálló jogalany és jogi személy, alapjogi jogalanyisággal is rendelkezhet. A kettősség feloldására Balla tanár úr munkássága a rendészeti jellegű tevékenység irányából biztos választ ad. Kétségtelen ugyanis, hogy a helyi önkormányzat rendészeti jellegű tevékenysége során alapjogi szempontból kötelezett. Ugyanakkor nem szabad elfeledkezni arról, hogy a helyi önkormányzat és az állam viszonyrendszerében elképzelhető olyan viszony, ahol a helyi önkormányzat – mint speciális jogi személy – a központi jogalkotás irányából közelítve alapjogi jogalanyisággal rendelkezik. E kettősség keretrendszerét az Alkotmánybíróság gyakorlata folyamatosan pontosítja és munkálja.

Balla Zoltán hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatok rendészeti feladatainak szerepe folyamatosan növekvő jelentőséggel bír, különösen a közbiztonság fenntartása és a helyi közszolgáltatások koordinálása terén. A helyi rendészet alapvető szereplője a közterületek védelmének, az erőforrások hatékony elosztásának, valamint a helyi problémák gyors és célzott kezelésének. Továbbá rávilágít arra, hogy a helyi önkormányzatok gyakran nem rendelkeznek elegendő jogi és pénzügyi eszközzel a rendészeti feladatok teljes körű ellátásához. A központi hatóságok döntései jelentős mértékben befolyásolják az önkormányzati rendészet tevékenységét, ami gyakran megnehezíti a közbiztonság hatékony javítását. Összességében arra a következtetésre jut, hogy a helyi önkormányzatok rendészeti

feladatellátása kulcsfontosságú, de számos kihívással és korlátozással kell szembenézniük. A feladatellátás hatékonyságának növeléséhez elengedhetetlen a jogi környezet átalakítása, a megfelelő erőforrások biztosítása, valamint a közösségi és prevenciós megközelítések alkalmazása.

A helyi önkormányzatok rendészeti feladatellátása alapjogi szempontból is jelentős kérdés, amelyet az Alkotmánybíróság több alkalommal is érintett,<sup>16</sup> illetve amelyre Balla Zoltán munkássága is rávilágít. A rendészet és közbiztonság fenntartása nem csupán az önkormányzati hatásköröket, hanem alapjogi jogsultságokat is érint, különösen a közbiztonság, a személyi szabadság, a magánélet védelme és az egyenlőség elvének érvényesülése szempontjából.

### BIBLIOGRÁFIA

- BALLA Zoltán (2014a): A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 14(4), 11–23. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3892>
- BALLA Zoltán (2014b): A rendészet unortodox jellegű megközelítése. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 101–109. Online: <https://pecshor.hu/periodika/XV/balla.pdf>
- BUZÁS Gábor (2024): Alapjogok és rendészet: A személyi szabadság korlátozása. In CZENCZER Orsolya (szerk.): *„Mindennek a lélek a rendje...” Tanulmányok a 65 éve született Ruzsonyi Péter emlékére*. Budapest: Ludovika, 79–93. Online: [https://doi.org/10.36250/01231\\_05](https://doi.org/10.36250/01231_05)
- DELI Gergely (2020): A tulajdon mint fétis. In EL BEHEIRI Nadja – SZABÓ István (szerk.): *Viginti quinque annis II: Emlékkonferencia Zlinszky János tiszteletére, a PPKE JÁK 25. tanévében*. Budapest: Pázmány Press, 115–124.
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest: Dialóg Campus. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/6914>
- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr: Universitas-Győr, 379–395. Online: <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/patyi.pdf>
- SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk. (2014): *Alkotmányjog: Alapjogok*. Budapest–Pécs: Pázmány Press.

<sup>16</sup> Lásd 1256/H/1996. AB határozat; 8/1996. (II. 23.) AB határozat; 13/2003. (IV. 9.) AB határozat; 3081/2015. (V. 8.) AB határozat.

*Jogszabályjegyzék*

A Magyar Köztársaság Alkotmánya.

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

256/H/1996. AB határozat.

8/1996. (II. 23.) AB határozat.

13/2003. (IV. 9.) AB határozat.

3081/2015. (V. 8.) AB határozat.

3311/2019. (XI. 21.) AB határozat alkotmányjogi panasz elutasításáról.

3142/2025. (V. 15.) AB határozat alkotmányjogi panasz elutasításáról.



*Torma András*

## A SZERVEZÉS FOGALMA ÉS A SZERVEZÉSTUDOMÁNY KEZDETEI

*Tisztelt Professor Úr, kedves Zoltán barátom! Engedd meg, hogy születésnapodon – a jelen tanulmány átnyújtásával – sok szeretettel és tisztelettel gratuláljak, további munkássághoz pedig következetes kitartást, jó erőt és egészséget kívánjak – a magad, a családod és rokonaid, a munkatársaid és barátaid, valamint tanítványaid legnagyobb örömére. A jó negyvenéves barátságunk pedig – érzésem szerint – feljogosít engem arra is, hogy mindenekelőtt és mindenekfölött azt kívánjam, hogy légy büszke magán- és közéleti teljesítményedre, mert van mire!*

*Köszöntésed alkalmából olyan témát választottam, amely – reményeim szerint – nemcsak hozzám, hanem hozzád is közel áll, hiszen a Főiskolán és az Egyetemen nagy szervező hírében álltál és állsz!*



Az emberi történelem folyamán az ember (ösünk) azzal biztosította fennmaradását és fejlődését, hogy nem egyedenként külön-külön, hanem erői egyesítésével érte el kitűzött céljait. Ezen, emberek által megvalósított egyesítő, összehangoló tevékenységet nevezük elsődlegesen szervezésnek, a feladatot magára vállaló embert pedig vezetőnek.

### A SZERVEZÉS FOGALMA

A szervezést kizárólag emberek által megvalósított, illetve megvalósuló, célszerű és céltudatos emberi tevékenységnek tekintjük, amely – egyfajta döntéshozatali folyamaton keresztül – az adott feltételek biztosítása és összehangolása révén történik. A szervezés tehát az emberré válás szükségképpen velejárója, hiszen ha nem valósult volna meg az elmúlt évezredekben, akkor az emberiség fennmaradása

nem lett volna biztosított. Ez egyben azt is jelenti, hogy amióta emberiség létezik, azóta szükségképpen létezik szervezés is.

Tény, hogy az emberiség egészének fejlődését végigkísérte a szervezés, ennek ellenére önálló tudománnyá, úgynevezett szervezéstudománnyá (*organizational science*) csak az utóbbi mintegy száz-százötven évben vált.<sup>1</sup> Ennek oka és magyarázata is abban rejlik, hogy csak a 19. század végére és a 20. század elejére érte el az emberiség a társadalmi-gazdasági fejlődésnek – ha úgy tetszik: a társadalmi munkamegosztásnak – azt a fokát, amely megkövetelte a szervezési munka tudományos alapokra helyezését. Ekkorra vált nyilvánvalóvá ugyanis, hogy a tőkekoncentráció révén kialakult ipari nagyüzemeket már nem lehet a hagyományos (kisüzemi) módszerekkel vezetni. Az alkalmazottak nagy száma és a belső szervezeti egységek differenciálódása miatt a tulajdonos már egyre nehezebben volt képes áttekinteni vállalatbirodalmát. Egyre inkább elveszítette a termelésre gyakorolt korábbi közvetlen befolyását, és ezzel veszélybe került mindaz, amiért dolgozott: az elérhető legnagyobb profit. Ezzel párhuzamosan eljött az ideje annak is, hogy felismerjük: a fonógép 1730-ban, a szövőgép 1750-ben, majd a gőzgép 1800-ban történt feltalálása eredményeként megvalósult gépesítésnek is megvannak a maga korlátai.

Új, immár tudományos alapokon nyugvó vezetési-szervezési módszerek váltak szükségessé, amit mint igényt elsőként a Frederick Winslow Taylor (1856–1915) amerikai mérnök által kidolgozott úgynevezett *scientific management*, a tudományos vezetés elmélete és gyakorlata, továbbá – mint látni fogjuk – a Taylort követő külföldi és magyar személyek munkássága elégített ki.<sup>2</sup> Nem véletlenül fogalmaz Taylor 1911-ben a következők szerint: „be akarom bizonyítani, hogy a jó vezetés igazi tudomány, amely pontosan meghatározott törvényekre és elvekre épül.”<sup>3</sup> Fő művében ezt a gondolatmenetet úgy folytatja, hogy az új vezetés mint új tudomány a következő négy elvre épül, miszerint a vezetők:

<sup>1</sup> Ahhoz ugyanis, hogy önálló tudományról beszélhessünk, nem csupán egy minden mástól jól elkülönülő és elkülöníthető kutatási tárgy és kutatási módszer kell, hanem az is, hogy a kutatások során feltárt eredmények érjenek el egy olyan magas fokú szintézist, amely révén az eredmények képesek alkotó – előre vivő – jelleggel visszahatni a kutatás tárgyára. Mint látni fogjuk, a szervezéstudomány esetében erre csak a 19. század végén, egy amerikai mérnök, F. W. Taylor munkássága következményeként került sor.

<sup>2</sup> Taylor 1893-tól egy egész sor kisebb tanulmányban közölte eredményeit (TAYLOR 1893), amelynek mintegy összefoglalásaként 1903-ban megjelentette a *Shop Management* című munkáját (TAYLOR 1903), majd 1911-ben annak átdolgozott változatát (TAYLOR 1911a). Az *Üzemvezetés* című kötet, pontosabban az átdolgozott változat olvasható magyarul is ezzel a címmel (TAYLOR 1983: 29–179). A második kiadással egy időben, 1911-ben jelent meg fő műve, a *Principles of Scientific Management* (TAYLOR 1911b), amely szintén olvasható magyarul: TAYLOR 1983: 180–278.

<sup>3</sup> TAYLOR 1983: 183.

- minden munkaelemre tudományos módszert fejlesztenek ki;
- tudományos alapon választják és képezik ki, tanítják és fejlesztik dolgozóikat;
- szívesen működnek együtt munkásaikkal;
- a munka és a felelősség csaknem egyenlő arányban oszlik meg a munkás és a vezetőség között.”<sup>4</sup>

Nem vitás, hogy Taylor tekinthető tehát a vezetés- és a szervezéstudomány első jelentős képviselőjének, akit számtalan elméleti és gyakorlati szakember követett, például: Henry Ford, Henri Fayol, Luther Gulick, Lyndall Urwick, Elton Mayo, Max Weber, a magyarok közül pedig Fluck András, Raith (Rajthy) Tivadar, Magyary Zoltán, Ladó László, Horváth Imre és mások. Mindőjük kidolgozta és alkalmazta saját, speciális nézőpontját és kutatási módszereit, továbbá elérte saját tudományos eredményeit e kérdésben. Ezek bemutatására itt és most nincs lehetőségünk, de ez nem is szükséges, hiszen a következő fejezetekben éppen erről lesz szó. Kiemelünk azonban néhány szervezésfogalmat, a következők szerint.

Henri Fayol (1841–1925) francia mérnök abból indult ki, hogy a vállalati szervezetben hatféle vezetési tevékenység (funkció) valósul meg: a műszaki, a kereskedelmi, a pénzügyi, a biztonsági, a számviteli és az igazgatási. Ez utóbbi pedig – mint írja – nem jelent mást, mint előrelátni (tervezni), szervezni, rendelkezni, összehangolni és ellenőrizni. Témánk szempontjából természetesen a szervezésnek mint vezetői alfunkciónak van jelentősége, ezért csak ennek definícióját idézzük: „A szervezés a vállalat szociális (emberi) és materiális (tárgyi) elemeiből álló különböző szervezeti egységeinek létrehozását és fejlesztését jelenti.”<sup>5</sup>

Raith Tivadar (1893–1958) a Magyary Zoltán által vezetett tudományos iskola tagja, a szervezés fogalmát a Fayol-féle definíció kritikus elemzése eredményeként fejtette ki 1936-ban. Álláspontja szerint a fayoli definíció helyes, de túlságosan szűkszavú és nem teljes, mert nem említi meg a szervezés minden kellékét. Nem tesz említést arról, hogy a jó (vállalati) működéshez megfelelő előrelátásra, és az egyes szervek közötti megfelelő harmóniára is szükség van. Nézete szerint – mind ezekből következően – „a szervezés az a tervszerű munkafolyamat, amely a vállalat szerveinek zavartalan együttműködését, a vállalat céljainak elérése érdekében, a legkedvezőbb hatásfok és a legnagyobb rentabilitás mellett biztosítja.”<sup>6</sup>

Ladó László (1919–2007) Fayolhoz és Raith Tivadarhoz hasonlóan szintén a vállalati tapasztalatokból merített ismereteit általánosítva jutott 1979-ben arra

<sup>4</sup> TAYLOR 1983: 203–204.

<sup>5</sup> FAYOL 1925: 13. Magyarul lásd FAYOL 1984: 18.

<sup>6</sup> RAITH 1936: 11–12.

a következtetésre, hogy a szervezés a célélérés eszköze és a vezetési funkciók egyike. Ennek megállapítása után lényegesen kimerítőbben fogalmaz a következők szerint:

Ősidők óta három alapvető vezetői funkció létezik: a tervezés, a szervezés és az ellenőrzés. A szervezés olyan szellemi alkotótevékenység, amely meghatározott cél érdekében, az adott kor ismeretanyagának és tudományos eredményeinek intézményes felhasználásával, munkafolyamatok és azok ellátására hivatott szervezetek létrehozására vagy fejlesztésére, működésük rendjének előírására, a munkaerő, a munka tárgya, a munkamódszer és a munkaeszköz optimális összehangolására irányul.<sup>7</sup>

Horváth Imre – akinek munkássága elsősorban nem a vállalat-, hanem a közigazgatás-szervezéshez kötődik – definíciója a Ladó-féle megfogalmazással rokon, tehát a szervezés szerinte is a cél elérésének eszköze és a vezetési funkciók egyike. A 2002-ben kifejtett nézete szerint: „A (közigazgatás-)szervezés olyan szellemi alkotótevékenység, amely meghatározott célok érdekében a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek felhasználásával a munkafolyamatok ellátására hivatott szervezetek létrehozására, fejlesztésére, valamint folyamatos működtetésére irányul.”<sup>8</sup>

Mindezen példákkal rámutathatunk immár arra, hogy a mi álláspontunk szerint bár napjainkban már nem szinonim fogalom a szervezéstudomány és a vezetés-tudomány, de az indulás pillanatában (Taylornál) még azonos jelentésűek voltak. A mai szervezéstudomány (*organizational science*) a szervezetek mint rendszerek egészére, míg az abból időközben kivált vezetés-tudomány (*management science*) csupán a vezetés folyamatára koncentrál. Mivel pedig a vezetés csak egy része a szervezetnek, illetve a szervezeti működésnek, ezért – nem kisebbítve jelentőségét – a vezetés-tudomány „csupán” a szervezéstudomány egyik alrendszerének tekintendő. Ebből az is következik, hogy a két tudomány természetesen szorosan összefügg, illetve egymást részben átfedi.

Ezek tisztázása után nézetünk szerint a szervezés fogalma az alábbiak szerint adható meg. A szervezés olyan, az emberi együttműködés során szükségképpen kialakult, céltudatos, szellemi alkotótevékenység, amely az előre kitűzött cél elérése érdekében biztosítja a szükséges (személyi, tárgyi és egyéb) feltételeket, valamint az egyéni tevékenységek összhangját az adott kor ismeretanyagának és tudományos eredményeinek felhasználása segítségével.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> LADÓ 1979: 24.

<sup>8</sup> HORVÁTH 2002: 30.

<sup>9</sup> A definíció kidolgozásakor Kalas Tibor rögzített definícióját vettük alapul (KALAS 2021: 10).

A SZERVEZÉSTUDOMÁNY  
FŐ IRÁNYZATAI

A korábbiakban utaltunk arra, hogy a szervezéstudomány viszonylag fiatal tudományág, hiszen csupán mintegy másfél évszázados múltra tekint vissza. Utalnunk kell azonban arra is, hogy egyes szerzők szerint a szervezés legáltalánosabb törvényszerűségei már jóval korábban, például Arisztotelész (i. e. 384 – i. e. 322) munkáiban<sup>10</sup> is felfedezhetők, míg mások a gyökereket Charles Babbage (1791–1871) angol matematikusnak, fizikusnak és feltalálónak tulajdonítják, aki az automatikusan működő számológépet találta fel.<sup>11</sup>

A legszélesebb körben elfogadott álláspont szerint azonban – mint arra korábban szintén utaltunk – a szervezés mint önálló, új tudomány csak F. W. Taylor mérnöki, üzemszervezői munkásságának eredményeként jelent meg. Ő volt az első ember, aki az 1890-es évektől kezdve empirikus úton szerzett tapasztalatok birtokában, tudományos módszerek kidolgozásával szervezte át az ipari üzem termelését és sokszorozta meg annak teljesítményét. Kidolgozott módszereit és elméletét ő maga *Scientific Management* (tudományos vezetés) névvel illette, amely önmagában is jól kifejezi a megszületett új tudományt: a szervezéstudományt!

A Taylort követő jó száz év alatt a szervezéstudománynak különböző irányzatai alakultak ki, attól függően, hogy az egyes irányzatokat képviselő személyek a szervezésnek melyik elemét, melyik összetevőjét helyezték vizsgálódásuk középpontjába. Ezek alapján – mai ismereteink szerint – a szervezéstudomány irányzatai a következők:

- klasszikus irányzatok,
- humán kapcsolati (emberközpontú) irányzatok,
- rendszerelméleti irányzatok,
- kontingenciaelméleti irányzatok, valamint
- modern és posztmodern irányzatok.

Természetesen kívánatos lenne valamennyi irányzat még oly vázlatos bemutatása is, a rendelkezésünkre álló keretek azonban csupán a külföldi és a magyar kezdetek bemutatására, vagyis csupán az első irányzat vázlatos áttekintésére adnak lehetőséget.

<sup>10</sup> Lásd elsősorban ARISZTOTELÉSZ 1969.

<sup>11</sup> Lásd például LEWIS 2007: 248–259.

### A SZERVEZÉSTUDOMÁNY KLASSZIKUS IRÁNYZATAI

A szervezéstudományban általánosan elfogadott álláspont szerint a klasszikus irányzatok körébe mára a következő négy irányzat tartozik:

- a tudományos (üzem)vezetés,
- az igazgatás- és vezetéstan,
- a formalista szervezésemélet, továbbá
- Magyarország esetében a Magyary-iskola mint a klasszikus irányzatok egyike.

Ezek közös, általános jellemzője az (volt), hogy meghatározó módon az ipari üzemek munkafolyamatainak vizsgálatát helyezték tudományos érdeklődésük középpontjába annak érdekében, hogy a korábbiaknál hatékonyabb és eredményesebb legyen az adott ipari üzem, illetve szervezet tevékenysége. Meghatározó közös vonásuk az abban való töretlen hit is, hogy – követve Taylor nézeteit és módszereit – minden munkafolyamat elemekre bontható, és ezek tekintetében megtalálható a „legjobb út”. Minden szervezet vonatkozásában kidolgozható tehát egy olyan „optimális struktúra”, amely révén a szervezet a korábbiakhoz képest hatékonyabban tudja megvalósítani feladatait. Ez egyben azt is jelenti, hogy – mint látni fogjuk – a munkát végző emberek, illetve az emberi tényezők vizsgálata náluk háttérbe szorult, illetve kevésbé (volt) fontos számukra.<sup>12</sup>

A továbbiakban a szervezéstudomány négy klasszikus irányzatát tekintjük át.

#### *A tudományos (üzem)vezetés irányzata*

Korábban utaltunk arra, hogy F. W. Taylor tekintendő nem csupán a tudományos vezetés elmélete kidolgozójának, hanem magának a szervezéstudomány megalapítójának is.

Taylor a termelés fokozásának lehetőségeit kezdetben a technikai eszközök tökéletesítésében vélte felfedezni. Ennek oka és magyarázata abban rejlik, hogy egy philadelphiai üzemben nem tulajdonosként, nem is vezetőként, hanem „lent az üzemben” segéd munkásként, gépészként, segédmérnökként, majd a diploma megszerzése után mérnökként dolgozott. A gyakorlati életben végzett megfigyelései és mérései során rájött arra, hogy még a legtökéletesebb technikai

<sup>12</sup> A szervezéstudomány másodikként említett irányzatait éppen a szervezetben dolgozó emberek és kapcsolataik érdeklik, vagyis a humán kapcsolati (emberközpontú) irányzatok tekinthetők a klasszikus irányzatok valamiféle ellenpontjának. Ezzel azonban csak a későbbiekben, külön tanulmányban áll módunkban foglalkozni.

eszköz (például a szén pakolásához általa kialakított szívalakú lapát) birtokában sem feltétlenül jelentkezik a maximális eredmény, mivel a termelési folyamatban sok a „bizonytalan elem”. A feladat tehát az, hogy az üzemből mint szervezetből eltüntesse ezeket az elemeket, mert ezáltal az előre nem látható tényezők szerepe nullára csökken. A „bizonytalan elemek” eltüntetése, vélte Taylor, úgy lehetséges, hogy a vezetésből és a munkásokból – vagyis a közvetlen munkavégzésből – kapcsolja a személyes elemeket.<sup>13</sup>

A vezetés esetében a „bizonytalan elemek” eltüntetése mint követelmény az úgynevezett „tudományos vezetés” révén valósítható meg. Taylor szerint az ehhez vezető út három szakaszból áll. Az elsőben kerül sor a hagyományos munkavégzési módszerek megfigyelésére és a munkások által megvalósított munkaműveletek tételes, időmeghatározással történő felmérésére. Ezt a munkafolyamatok műveleti elemekre való bontása révén lehet megvalósítani, amelynek segítségével viszont az is megállapítható, hogy mi a titkuk az ügyesebb, a jobban dolgozó munkásoknak. Első lépés tehát az elemekre bontás. Ezen tapasztalatok alapján, a második szakaszban az egyes műveleti elemek tekintetében meg kell határozni a legjobbnak bizonyult munkaelemeket, és ezek összeillesztésével ki kell dolgozni a munkafolyamat egésze tekintetében az optimális megoldást, a „legjobb utat”. A második lépés tehát éppen az elsőnek az ellenkezője, vagyis az egyes elemek összeillesztése azzal, hogy itt már megtörtént a munkavégzési elemek optimalizálása. A tudományos vezetés megvalósításához szükséges harmadik szakaszban le kell szabályozni a munkavégzési folyamat ideális módját, vagyis azt a „legjobb utat”, amelyet a második szakaszban dolgoztak ki, és erre kell betanítani az embereket. Ez esetben az üzem akár külön vezető nélkül is képes (elvileg) optimálisan működni, s így a „nagy emberrel” szemben maga a rendszer lett az elsődleges, illetve a meghatározó tényező.

A „bizonytalan elemek” másik összetevője maga a munkás, aki a régi elveken alapuló üzemszervezés, illetve javadalmazás (időbér) mellett még a folyamatosan megvalósuló technikai fejlesztések ellenére is képtelen volt jelentősen hatékonyabb munkát végezni. Ezért a munkást olyan „rendszer részévé” kell tenni, amelyben hajlamaitól függetlenül kényszerül meghatározott teljesítmény produkálására. Véleménye szerint ez akkor érhető el, ha a hagyományos órabérrendszert mind nagyobb mértékben felváltja a teljesítményt honoráló darabbérrendszer. Az optimális teljesítmény eléréséhez azonban mindezekon túl – vélte Taylor – az is szükséges, hogy a munkások kiválasztása, betanítása és továbbképzése igazodjon az elvégzendő munkafolyamatokhoz.

<sup>13</sup> Ahogyan *A tudományos vezetés alapjai* című művének bevezetőjében írja: „Eddig a személyiség állt a középpontban, a jövőben a rendszer lesz az elsődleges” (TAYLOR 1983: 182).

Taylor felismerte azt is, hogy az új tudományos elvek érvényesítése megköveteli a korábbi (lineárisnak nevezett) vállalati szervezeti struktúra átalakítását. Ez mindennek előtt abban jelentkezett, hogy egy új, úgynevezett funkcionális szervezeti egység, az úgynevezett munkairoda létrehozását javasolta. A munkairodában háromféle vezetői funkciót ellátó mester dolgozik a korábbi egyetlen (a műhelyt vezető) mester helyett: 1. a munkaelosztó-programozó, 2. a technológus, 3. a normás (előkalkulátor) mester. A munkairoda azonban nemcsak a termelés irányítójaként működik, hanem fejlesztőjeként, szervezőjeként, sőt ellenőreként is. Ez utóbbi miatt Taylor javasolta egy, a fegyelmi ügyekkel foglalkozó munkafelügyelő mester beállítását is a vezetésbe.

A vezetői funkciók (feladatok) illetén megosztása és a darabbérrendszer bevezetése a termelékenység jelentős növekedéséhez vezetett, és lényegesen megemelte a profitnagyságot. Másfelől pedig arra a következtetéshez biztosított alapot, hogy mivel „a napi rutinszerű termelést az egész üzemben a munkairoda tagjai határozzák meg, és emiatt a munka akkor is zökkenőmentesen tudna folyni, ha az igazgató vagy helyettesei mind távol lennének, akár egy hónapig is”.<sup>14</sup>

Taylor gyakorlati, munkaművelet-méréseken alapuló és elméleti szintre emelt munkásságát, illetve munkásságának fő irányát közvetlen munkatársai, elsősorban H. L. Gantt, S. Tompson, H. Emerson, valamint F. B. Gilbreth és neje, Lillian M. Gilbreth vitték, illetve fejlesztették tovább. Éppen ezért ők valamennyien a tudományos (üzem)vezetés vagy másként kifejezve: a taylorizmus képviselőinek tekintendők. Munkásságuknak még oly vázlatos áttekintése is meghaladja a jelen tanulmány kereteit, ezért arra nem térünk ki.

#### *Az igazgatás- és vezetéstan irányzat*

Taylorral körülbelül egy időben fejtette ki nézeteit – szintén a vállalatoknál megvalósuló üzemszervezésből kiindulva – egy francia mérnök, Henri Fayol, akit a szervezéstudomány az úgynevezett igazgatás- és vezetéstan irányzat megalapozójaként tisztel. Taylorral ellentétben azonban Fayol már a negyvenes éveiben vállalati vezető, egy bányászati-kohászati konszern vezérigazgatója lett, ezért az üzemi munka racionalizálási lehetőségeit „felülről”, a vállalat egészének igazgatása és vezetése oldaláról kutatta. A korábban már hivatkozott, legfontosabb munkájában – az *Administration Industrielle et Générale* című művében – kifejtett nézeteinek lényege az alábbiak szerint összegezhető.

Minden vállalat vezetésének hat területe, illetve hat funkciója van: a műszaki, a kereskedelmi, a pénzügyi, a biztonsági, a számviteli és az igazgatási. Ezek közül, mint írja, az első ötnek a tartalma általánosan ismert, a hatodiké, az igazgatásié azonban

<sup>14</sup> TAYLOR 1983: 100.

kevésbé. Ezért foglalkozik művében gyakorlatilag kizárólagosan az igazgatással. Miután áttekinti az első öt funkció lényegét, a következőket írja: „ezen (értsd az első öt) funkció közül egyik sem hivatott arra, hogy a vállalat átfogó gazdasági tervét meghatározza, szervezetét kialakítsa és működtesse, a különböző erőforrásokat összehangolja és igénybevételüket ellenőrizze. [...] E feladatok ugyanis sajátos funkciót képeznek, amelyeket összefoglalóan igazgatásnak nevezhetünk.”<sup>15</sup> Témánk szempontjából szintén az igazgatási funkciónak van jelentősége, amelyről így ír: „Igazgatni annyi, mint előre látni (tervezni), szervezni, rendelkezni, koordinálni és ellenőrizni.” Fayol tehát öt részfunkcióra bontja az igazgatási tevékenységet:

- előrelátás (tervezés): ami a jövő kifürkészését (kutatását) és a cselekvéseknek ehhez igazítását jelenti;
- szervezés: ami a vállalat emberi és dologi (tárgyi) elemeiből álló szervezeti egységek létrehozását és fejlesztését jelenti;
- rendelkezés: ami a vállalat személyzetének működtetését jelenti;
- koordináció: ami minden munka egyesítését, összehangolását és harmonizálását jelenti;
- ellenőrzés: ami örökösödést jelent afölött, hogy minden tervszerűen, a kiadott rendelkezések szerint történjen.<sup>16</sup>

Az ily módon öt részfunkcióból álló igazgatási tevékenység minden szervezetben kimutatható, és az egyes szervezetek csak akkor működhetnek eredményesen – véli Fayol –, ha alkalmazzák az általa kidolgozott úgynevezett igazgatástani elveket is. Ezek a következők: célszerű munkamegosztás, megfelelő centralizálás, tekintély, a hatáskör és a felelősség összhangja, fegyelem, a parancsolás és a vezetés egysége, a részérdekek általános érdekeknek való alárendelése, meghatározott bérezési elvek érvényesítése, szervezeti hierarchia és a szolgálati út leszabályozása, a rend biztosítása, méltányosság gyakorlása, a személyzet stabilitása, öntevékenységre ösztönzése, valamint a szervezet egységének biztosítása.<sup>17</sup> Ezen igazgatási elvekkel összefüggésben Fayol hangsúlyozza, hogy nem merev törvényszerűségekről van szó, hiszen a társadalmi életben soha nem érvényesülnek a fizika vagy a matematika objektív törvényei.

Fayol úgy ítélte meg, hogy ezek a fentiekben áttekintett igazgatási részfunkciók és igazgatástani elvek a magánigazgatás minden területén megvalósíthatók, sőt

<sup>15</sup> FAYOL 1984: 4.

<sup>16</sup> FAYOL 1984: 5.

<sup>17</sup> FAYOL 1984: 20. Figyeljünk fel arra, hogy ezen elvek milyen jelentős mértékben jellemzik korunk közigazgatását, illetve tágabb értelemben a bürokratikus jegyeket magukon viselő szervezeteket, mint amilyenek a közigazgatási szervek is. Mindezen elvekkel tehát Fayol megalapozta a modern közigazgatás strukturális jellemzőit, illetve az annak előképét jelentő, Max Weber által kidolgozott, később tárgyalandó bürokráciamodelt.

olyan mértékben általános törvényszerűségek, hogy még a közigazgatásban is alkalmazhatók! Másként kifejezve Fayol azt szögezi le, hogy az ipari üzemekben szerzett szervezési-vezetési ismeretek, valamint az ott alkalmazott elvek és módszerek teljes egészében alkalmazhatók a közigazgatásban is. Mindez azt jelenti, hogy nézete szerint a közigazgatás industrializálható.

A Fayol által kidolgozott rendszer, vagyis a közigazgatás industrializálása alap gondolatának helyességét felismerve Mártonffy Károly, a Magyar-iskola tagja így fogalmazott 1927-ben:

A kiskereskedéstől fel a világvárosok hatalmas áruházáig, továbbá a kisiparos műhelyétől a több ezer munkással dolgozó gyártelepig [...] mind ugyanolyan belső törvények szerint élnek, mint az ember erkölcsi testületei: [...] a községtől fel, egészen a megszervezett nemzetig, az államig. Tehát [...] az igazgatásuknak is ugyanolyan szabályok és elvek szerint kell lefolynia. [...] Mindazok az elvek és módszerek, amelyeket a mozgékony és alkalmazkodni tudó, találékony kereskedelmi és ipari szellem a saját vállalataiban önmagából kitermelt, maradék nélkül átplántálhatók az ember erkölcsi testületeinek az igazgatásába is.<sup>18</sup>

Fayol meghatározó érdeme végeredményben az, hogy a vállalati szervezeti hatékonyságfejlesztésének újabb lehetőségét dolgozta ki és általánosította. Kijelenthető az is, hogy a vállalati (szervezeti) vezetés fontosságának hangsúlyozásával Fayol munkásságával kezdődött meg a vezetéstudomány kialakulása.

Fayol nézeteit tovább fejlesztve két amerikai szerző, Luther Gulick és Lyndall Urwick abból indult ki, hogy amennyiben ismerjük valamely szervezet – tipikusan egy vállalat – általános célját, akkor meg lehet határozni olyan részfeladatokat is, amelyek az egész teljesítéséhez szükségesek, és e részfeladatokra külön részlegeket (*department*) kell szervezni.<sup>19</sup> Ezen részfeladatok véleményük szerint a következő elemek (feladatok) megvalósítását jelentik: tervezés, szervezés, személyzeti (törzskari) munka, irányítás, koordinálás, tájékozódás, valamint pénzügyek. Az igazgatási-vezetési elemek angol nyelvű szavainak kezdőbetűi összeolvasása révén nyerjük meg a POSDCORB kifejezést, ezért a szakirodalom gyakran nevezi Gulick és Urwick igazgatási-vezetési rendszerét POSDCORB-rendszernek.

Mint látható, Gulick és Urwick eredeti formában vett át Fayol öt eleme közül hármat, miközben a „rendelkezés” szó helyett az irányítás kifejezést használják, bár meg kell jegyezni, hogy hasonló tartalommal, mint elődjük.<sup>20</sup> Ezen túlmenően

<sup>18</sup> MÁRTONFFY 1927.

<sup>19</sup> Lásd GULICK–URWICK 1937.

<sup>20</sup> SZENTPÉTERI 1976: 105.

az ellenőrzés fayoli funkcióját kettébontják (tájékozódásra és pénzügyekre), továbbá új elemként építik be a személyzettel kapcsolatos vezetői tevékenységet. Munkásságuk jelentősége meghatározó mértékben az, hogy az igazgatás új elemeinek felismerésével megnyitották az utat a szervezéstudomány új területei felé, elsősorban a munkavállalók helyzete vizsgálatának szükségessége irányába.

### *A formalista szervezéstudományi irányzat*

Taylorral és Fayollal közel egy időben élt és kutatott Németországban a modern polgári szociológia egyik legnagyobb hatású személyisége, Max Weber (1864–1920). Az utóbbi mintegy száz évben ez a név a bürokratikus szervezet fogalmával forrott össze. Taylorral és részben Fayollal ellentétben azonban nem kizárólagosan a gyakorlati tapasztalatok jelentették elméletének kiindulópontját, hanem azon hipotézisének bizonyítása, amely szerint az emberi társadalom különböző szervezeti formáinak vannak általánosítható, közös jegyei. Ezek összegyűjtésével kialakítható egy minden más szervezeti forma fölött álló, racionális ideáltípus szervezet: a bürokrácia.

Bizonyításának, illetve hipotézise igazolásának egyik területeként a politikai szervezeteket vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az uralomnak – vagyis a társadalom tagjai által egyfajta közmegegyezés alapján tudomásul vett alávetettségnek – három típusa különböztethető meg: a karizmatikus, a tradicionális és a legitim. A karizmatikus uralom az adott vezető személyiség karizmáján: rendkívüli képességein, bátorságán, erkölcsén nyugszik, míg a tradicionális uralom a történeti-történelmi hagyományokon, az ősidők óta létező tradíciókon. Ezzel szemben a legitim uralom jogi normákon, illetve olyan szabályok általános elfogadásán alapszik, amelyek mindenkire nézve kötelezőek.

A legitim uralmi forma sajátosságainak tárgyalása révén látja Weber bizonyítottan fenti hipotézisét, vagyis azt, hogy megvalósítható egy általa magasabb rendűnek minősített, minden emberi társas vállalkozás (szervezet) fölött álló szervezeti forma: a bürokratikus szervezet. A *Gazdaság és társadalom* című művében részletesen kifejti, hogy mi jellemzi ezt a szervezeti formát.<sup>21</sup> A következő típusjegyek:

- Írásbeliség és írásban rögzített ügyviteli szabályok, vagyis a felvetődött ügyeket ügyiratok útján oldják meg.
- A szervezetben teljes mértékben szét kell választani az igazgatási és a termelési eszközöket, valamint az ezeket használó személyeket: a hivatalnokokat és a munkásokat.

<sup>21</sup> WEBER 1967: 56–78.

- Az írásbeliség követelményét megjelenítő ügyiratok, valamint az igazgatási munkát végző hivatalnokok együttesen alkotják a Hivatalt, amely központi magva minden modern szervezeti cselekvésnek.
- A hierarchia, vagyis a szervezetben dolgozó emberek egymásnak alá-fölé vannak rendelve, és az első számú vezető kivételével mindenkinek van felettese.
- A hivatalnokok: szakképzettségük (diplomájuk) alapján, kinevezés útján kerülnek alkalmazásra, munkájukat részrehajlás nélkül, élethivatás-szerűen végzik, szigorú és egységes fegyelmi rend alatt állnak, karrierrendszerben lépnek előre és fix fizetést kapnak.
- A szervezetben a vezető személytelenül, részrehajlás nélkül irányítja beosztottait, illetve intézi a kliensek ügyeit.

Weber szerint az ember racionális cselekvése számára a legjobb, az optimális lehetőséget a bürokratikus szervezet nyújtja. Az a szervezet, amelyben az „eszményi hivatalnok” gyűlölettől és szenvedélytől mentesen, szeretet és lelkesedés nélkül látja el feladatát. Ahogyan ő fogalmaz: „csak a bürokratikus vagy a dilettáns igazgatás közül választhatunk”.<sup>22</sup>

A bürokrácia típusjegyeit hordozó szervezetnek kétségkívül előnye az, hogy kiszámíthatók, tervezhetők a szervezeti cselekvések és következményeik, így végeredményben biztonságot ad az önkény minden formája ellen. A weberi modell kritikussai ezzel szemben elsősorban a formalizmust, a szervezeti élet formalizmusának kizárólagosságát támadták. Utalnak arra, hogy Webernél a szervezet lényegében egy személytelen emberi együttműködési forma, amelynek legfontosabb jellemzője és egyben hibája is a szervezeti merevség.<sup>23</sup>

*A Magyary-iskola munkássága  
mint a klasszikus irányzatok egyike*

Az igazgatási munka vállalati racionalizálásának Taylor által kidolgozott módszereit viszonylag korán átvették a magyar tudósok és üzemek. Ebben jelentős szerepet játszott Méhely Kálmán mérnök, aki már 1912-ben vitát rendezett a Taylor által kidolgozott munkaszervezési és bérezési rendszerről.<sup>24</sup>

Számunkra azonban fontosabb Fayol nézeteinek magyarországi átültetése, illetve továbbfejlesztése, hiszen az – mint láttuk – végeredményben a magánigazgatásban megvalósított elvek és módszerek közigazgatásban történő alkalmazását

<sup>22</sup> WEBER 1967: 82.

<sup>23</sup> CROZIER 1981: 296.

<sup>24</sup> MÉHELY 1913.

jelentette. Tagadhatatlan tehát, hogy a magyar közigazgatás megreformálásának is jelentős előzményei vannak.<sup>25</sup> A modern korban utalnunk kell itt mindenekelőtt Magyary Zoltán és iskolája képviselőire, illetve műveikre.<sup>26</sup>

Magyary Zoltán (1888–1945) a Taylor és a Fayol, valamint követőik által vallott nézetek kiváló ismerője és továbbfejlesztője volt. Olyan jogtudós, aki számos igazgatástudományi és közigazgatás-tudományi művet alkotott, sőt valódi tudományos iskolát teremtett: az Európa-hírű Magyary-iskolát.<sup>27</sup> Munkásságának sajátossága abban ragadható meg, hogy a közigazgatás összetevőit – a szervezetet, a személyzetet és a működést – az adott korszak jogtudósaival ellentétben nemcsak jogi nézőpontból vizsgálta, hanem interdiszciplináris megközelítésben: a szervezéstudományi és a szociológiai szempontokat egyaránt érvényesítve. A fejlett államok, így különösen Franciaország és az Amerikai Egyesült Államok államszervezeti megoldásainak tanulmányozása alapján azt vallotta, hogy a modern társadalomban és annak közigazgatásában nem nélkülözhetők a magánigazgatásban kidolgozott és a szervezéstudomány segítségével általánosított eredmények, hiszen a magánigazgatásban és a közigazgatásban van egy meghatározó közös pont: mindkettő igazgatás! Azt is hangsúlyozta, hogy „a közigazgatás az emberekért van”, ezért az emberek fölött nem uralkodnia kell, hanem szolgáltatásokat kell részükre biztosítani, továbbá figyelmet kell szentelni arra is, hogy a közigazgatás ne csak jogszerűen, hanem gazdaságosan és eredményesen (hatékonyan) is dolgozzon. Munkásságának középpontjában tehát a közigazgatás hatékonyságának növelése állt. Ahogyan fogalmazott:

A 19. század nagy teljesítménye volt a jogállam megteremtése [...]. De a poszt-indusztriális államban az egyénnek már nemcsak ez az érdeke, [...] hanem az is, hogy a közigazgatás teljesítményeket produkáljon [...]. A jogállam egyoldalú túlzásba esett, és ez oda vezetett, hogy [...] minden más szempont elhalványult [...]. (Márpedig) a gazdaságosságot és eredményességet a jogszabályok keretében kell elérni...<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Mártonffy Károly 1939-ben a következőket írta *A magyar közigazgatás megújulása* című művében: „Ha a ma reformmunkásai ősök után kutatnak, messze vissza kell menniük a letűnt évszázadokba, mert a közigazgatási reform gondolatát már megtaláljuk a 17. évszázad utolsó évtizedeiben a török háború vége felé... Joggal állíthatjuk, hogy ez idő óta a közigazgatásunk reformja utáni vágy a magyar élet állandó kísérőzenéje” (MÁRTONFFY 1939).

<sup>26</sup> Lásd ezek közül például: MAGYARY 1942; MÁRTONFFY 1939; RAITH 1930; FLUCK 1938; MÁMAI KISS 1944.

<sup>27</sup> A Magyary-iskola székhelye és egyik működési központja Tata városa, a másik pedig a budapesti Pázmány Péter Tudományegyetem Jogi Kara volt.

<sup>28</sup> MAGYARY 1988: 289–290.

A közigazgatás szervezéstudományi, szociológiai, jogtudományi és közgazdasági vizsgálati módszereinek egyfajta szintézisét fő művében, *A magyar közigazgatás* című kötetben találhatjuk meg, igaz, ebben a jogi szempontok szerepe háttérbe szorul. A jogi kérdésekkel inkább a korszak más tudósai – így például Tomcsányi Móric és Egyed István –, valamint tanítványai, a Magyary-iskola tagjai, Martonyi János, Valló József és Mártonffy Károly foglalkoztak.

Munkásságának jelentőségét felismerve és azt elismerve, a miniszterelnök 1931-ben a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítéséért felelős kormánybiztossá nevezte ki. Az iskola tagjai természetesen megkapták a különböző hivatalok támogatását, és a magyar közigazgatásban korábban nem tapasztalt, hatalmas tudományos munka indult meg, illetve terebélyesedett ki. Nagy kár, hogy Magyary kutatásainak eredménye a gyakorlati életben nem realizálódhatott. Megakadályozta ezt az 1945-ben bekövetkezett halála és a második világháború, illetve annak elvesztése.<sup>29</sup>

A Magyary-iskolához tartozó kutatók által elért új tudományos eredmények bemutatása meghaladja a jelen tanulmány kereteit, ezért csupán jelzésként emelünk ki két tudóst: Fluck András és Raith Tivadart, illetve az ő munkásságukat.

Fluck András Magyary közvetlen munkatársaként a közigazgatás működésével, és azon belül az ügyintézés racionalizálásával foglalkozott. A következőket írja:

Amikor a magyar közigazgatás tudományos szervezésének problémájával foglalkozó gyakorlati organizátor [...] közigazgatásunk újjászervezési szükségességeit orvosolni igyekszik, arra az eredményre jut, hogy a kitűzött cél érdekében megoldandó feladatok két általános csoportba oszlanak: a szorosan vett szervezési megoldások és a mechanizálási megoldások csoportjára. [...] Vitán felül áll, hogy a közigazgatás tudományos szervezésének munkájában a szorosan vett szervezési megoldások az elsőrendű fontosságúak.<sup>30</sup>

Fluck András a kutatásainak eredményét először 1934-ben, majd 1938-ban tette közzé *A közigazgatási ügyintézés reformja*, illetve a *Közigazgatási ügyintézés*

<sup>29</sup> Magyary Zoltán és iskolája munkásságának értékeléséről lásd például: LŐRINCZ 1995; SZAMEL 2000; VEREBÉLYI 2005.

<sup>30</sup> FLUCK 1938. Mi magunk mindehhez két megjegyzést fűzünk. Egyrészt alapvetően osztjuk a szerző azon nézetét, amely szerint a közigazgatás (egyáltalán az igazgatás) működése racionalizálásának az említettek szerinti két, jól elhatárolható területe van. Másrészt viszont nem osztjuk azt a nézetet, amely szerint elsődleges a szervezési megoldások területe. Úgy ítéljük meg ugyanis, hogy a két terület egyformán fontos, nincs köztük „értékbéli” különbség. Önmagában az egyik terület művelése és alkalmazása még nem biztosít kielégítő eredményt, ezért lehetőség szerint a két terület eredményeinek gyakorlati alkalmazását össze kell kötni egymással, mert álláspontunk szerint csak így emelhető jelentősen a közigazgatás (az igazgatás) hatékonysága.

*racionalizálása* címmel. Ez utóbbi munkájának „I. Alapvetés” című fejezetében a következőket írja:

[V]ajon a taylori elv, a munkafolyamatoknak a felbonthatósága és racionális rekonstrukciójának lehetősége valóban alkalmazható a közigazgatásban is? A tapasztalat azt mutatja, hogy igen. A közigazgatási munka ugyanis – éppúgy, mint minden munka – láncszerűen egymáshoz kapcsolódó munkamozzanatokból áll...<sup>31</sup>

A Magyary-iskola Fluck András mellett említett másik tudósa, Raith Tivadar is foglalkozott az igazgatási tevékenység (működés) racionalizálásával, ő azonban inkább a technikai eszközök alkalmazása oldaláról közelítette meg a kérdést. *Az irodaüzem racionalizálása* című kötetében részletesen foglalkozik azokkal a gépekkel és munkaeljárásokkal, amelyek a közigazgatási hivatalban, az úgynevezett „irodaüzemben” alkalmazhatók az igazgatási munka racionalizálása érdekében. Ezeket a gépeket és munkaeljárásokat Raith részletesen tárgyalja, majd számos olyan megállapítást is tesz, amelyek rendkívül figyelemre méltóak. Ezek közül a következőket emeljük ki:

- Taylor alapelve a racionalizálási törekvések lényegét illetően helyes, de kiegészítendő azzal, hogy minden munkához a megfelelő munkaeszközt és munkaeljárást kell hozzárendelni.
- A racionális munka feltételei a következők: a munkamegosztás széles körű alkalmazása, a különböző munkáknak egy menetben való egyesítése, a felesleges mozdulatok megszüntetése, a kézi munkának mindinkább gépi munkával való helyettesítése.
- A racionalizálás célja a munkának az eddiginél gazdaságosabb és célszerűbb elvégzése. Első feladat a vállalat jelenlegi állapotának, költségviszonyainak, munkamódjának a megismerése, s csak ezután következik a megfelelően kidolgozott, a legracionálisabb munkamódnak megfelelő átszervezés.
- Bár a gépek alkalmazása döntő jelentőségű az irodai munka racionalizálása szempontjából, a gépek alkalmazása azonban még korántsem jelenti a munka racionalizálását. Nem annyira a gépeken, mint inkább az egész irodai munka helyes megszervezésén és az egyes gépek e szervezetbe – adekvát módon – történő bekapcsolásán múlik az irodaszervezés sikere.
- Ahhoz, hogy az irodai eszközök kielégítsék a racionalizálás követelményét, a következő kívánalmaknak kell hogy megfeleljenek: könnyű kezelhetőség, a gép kezeléséhez szükséges mozdulatok számának lehetőség szerinti csökkentése,

<sup>31</sup> FLUCK 1938: 22.

az eszközök nagyságának a munkafeladatokhoz való igazítása, valamint az eszközök megfelelő térbeli elhelyezése.

A szervezéstudományok – klasszikus irányzatain túlmenő egyéb irányzataival –, így a humán kapcsolati (emberközpontú) irányzatokkal, a rendszerelméleti irányzatokkal, a kontingenciaelméleti irányzatokkal, valamint a modern és posztmodern irányzatokkal nem tudunk a jelen tanulmányban foglalkozni, mert sajnálatunkra a rendelkezésünkre álló keretek ezt nem teszik lehetővé.

### ZÁRÓ GONDOLATOK

A fenti klasszikus irányzatok és gondolatmenetek kifejezetten a múltat idézik, bár ez csak látszat, mint a délibáb. Ha nem ismerjük ugyanis a múltunkat, akkor nem ismerhetjük a jelenünket sem, és még kevésbé a jövőnket, így számunkra természetes e három idősík egyforma jelentősége. Ez az oka és indoka annak, hogy a múlt mintegy száz-százötven évét igyekeztünk a jelenben átfogni, és definiálni a szervezés fogalmát, továbbá bemutatni a szervezéstudományok kezdeteit. Mindezzel talán irányt, illetve utat is tudunk mutatni a jövőbe. Bízunk abban, hogy sikerrel!

### BIBLIOGRÁFIA

- ARISZTOTELÉSZ (1969): *Politika*. Ford. Szabó Miklós. Budapest: Gondolat.
- CROZIER, Michel (1981): *A bürokrácia jelensége*. Ford. Sebes Anna. Budapest: KJK.
- FAYOL, Henri (1925): *Administration industrielle et générale*. Paris: Dunod.
- FAYOL, Henri (1984): *Ipari és általános vezetés: Tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás, ellenőrzés*. Ford. Tari Ernő. Budapest: KJK.
- FLUCK András (1938): *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Budapest: Magyar Királyi Állami Nyomda.
- GULICK, Luther – URWICK, Lyndall (1937): *Papers on the Science of Administration*. New York: Columbia University Institute of Public Administration.
- HORVÁTH Imre (2002): *Közigazgatási szervezés- és vezetés*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- KALAS Tibor (2021): *Az igazgatás*. In *Közigazgatási jog 1: Magyar közigazgatási jog általános rész I*. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 10–23.
- LADÓ László (1979): *Szervezélmélet és -módszertan*. Budapest: KJK.
- LEWIS, Michael Andrew (2007): Charles Babbage: Reclaiming on Operations Management Pioneer. *Journal of Operations Management*, 25(2), 248–259. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jom.2006.08.001>

- LŐRINCZ Lajos (1995): Magyary Zoltán munkássága nemzetközi összehasonlításban. *Magyar Közigazgatás*, 45(4), 241–244.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁRTONFFY Károly (1927): A közigazgatás industrializálása. *Társadalomtudomány*, 7(6–8), 348–361.
- MÁRTONFFY Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁMAI KISS István (1944): *A közigazgatási adattárak*. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- MÉHELY Kálmán (1913): *Vitasorozat a Taylor-rendszerről*. Budapest: Pátria.
- RAITH Tivadar (1930): *Az irodaüzem racionalizálása*. Budapest: Révai.
- RAITH Tivadar (1936): *A szervezés alapelvei és módszertana*. Budapest: Magyar Könyvviteli Folyóirat.
- SZAMEL Lajos (2000): *Magyary Zoltán munkássága*. Budapest: Új Mandátum.
- TAYLOR, Frederick Winslow (1903): *Shop Management*. New York: American Society of Mechanical Engineer.
- TAYLOR, Frederick Winslow (1911a): *Shop Management*. New York – London: Harper & Brothers.
- TAYLOR, Frederick Winslow (1911b): *Principles of Scientific Management*. New York – London: Harper & Brothers.
- TAYLOR, Frederick Winslow (1983): *Üzemvezetés: A tudományos vezetés alapjai*. Ford. Várnai Györgyné. Budapest: KJK.
- VEREBÉLYI Imre (2005): Memorandum dr. Magyary Zoltán, az IIAS 1945 előtti alelnökének nemzetközi rehabilitása és méltó elismerése érdekében. *Magyar Közigazgatás*, 55(7), 389–397.
- WEBER, Max (1967): *Gazdaság és társadalom*. Ford. Józsa Péter. Budapest: KJK.





## A KÖTET SZERZŐI

ÁRVA ZSUZSANNA egyetemi tanár, tanszékvezető, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék

BALÁZS ISTVÁN egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék

BLASKÓ BÉLA professor emeritus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar Büntetőjogi Tanszék

BODA JÓZSEF ny. nb. vezérőrnagy; egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem

BUZÁS GÁBOR r. alezredes, tanszékvezető, Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar Igazgatásrendészeti és Nemzetközi Rendészeti Tanszék

FÁBIÁN ADRIÁN egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék

FAZEKAS MARIANNA ny. c. egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

FINSZTER GÉZA ny. r. ezredes; professor emeritus, Nemzeti Közszerológati Egyetem

HAJAS BARNABÁS egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék

HAUTZINGER ZOLTÁN r. ezredes; egyetemi docens, tanszékvezető, Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar Idegenrendészeti Tanszék

IMRE MIKLÓS professor emeritus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

JANZA FRIGYES ny. r. vezérőrnagy; oktatási főszemléző, Belügyminisztérium

KOVÁCS GÁBOR r. vezérőrnagy; egyetemi tanár, tanszékvezető, Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti Vezetéstudományi Tanszék

KOVÁCS TAMÁS habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészetelméleti és -történeti Tanszék

LAPSÁNSZKY ANDRÁS egyetemi docens, tanszékvezető, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; hírközlési elnökhelyettes, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság

MAGYAR ÁRON PhD-hallgató, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

- MÓRÉ SÁNDOR habilitált egyetemi docens, vezető, Továbbképzési Központ, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
- NAGY MARIANNA egyetemi tanár, tanszékvezető, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék
- RIXER ÁDÁM egyetemi tanár, tanszékvezető, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék
- RÓZSÁS ESZTER habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék
- SALLAI JÁNOS ny. r. ezredes; professor emeritus, vezetőhelyettes, Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola
- SKORKA TAMÁS mesteroktató, Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar Igazgatásrendészeti és Nemzetközi Rendészeti Tanszék; PhD-hallgató, NKE Rendészettudományi Doktori Iskola
- SZENDREI FERENC egyetemi docens, Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar Bűnügyi és Gazdaságvédelmi Tanszék
- TÉGLÁSI ANDRÁS egyetemi tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék
- TORMA ANDRÁS rector emeritus, egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Intézet

