

TÓTH NIKOLETT ÁGNES

A sportrendészet helye és szerepe a sportigazgatás rendszerében¹

A belső védelmi funkció keretében az állam a belső rendjének biztosítására irányuló rendészeti feladatok ellátásának kötelezettségét vállalja magára. Nincs az állami és társadalmi jelenségek között még egy ilyen terület, amelynek természetére vonatkozóan ennyire ellentétes álláspontot lehet találni. A rendőri működés helyes beillesztése az állami és társadalmi szervezetbe kulcsfontosságú, hiszen ezen múlik – Concha Győző szavaival élve – minden javak legbecsesebbikének, a szabadságnak a sorsa. A rendőrség természetének megállapítása a rend és különösen azon rend iránti eligazodást kíván, amelyet közrendnek nevezünk.² A közrendet pedig minden esetben több speciális terület fegyelmezett és átgondolt megvalósítása esetén lehet megfelelő szinten tartani. Az egyik ilyen alkotóelem a sportrendészet.

A közigazgatásban megjelenő rendészeti feladatok

A közrend és a közbiztonság fenntartására irányuló rendészeti tevékenység a közigazgatás több területét is átfogja. A rendészeti feladatokat már korábban is a közigazgatási szervek látták el, ez jellemző a modern államokra is. Tomcsányi Móricz szerint a közigazgatás az az államszervi, közorgánumi tevékenység, amely a jog alapján, a jog keretei között, s a jog eszközeivel igyekszik a legkülönfélébb közérdekű konkrét feladatokat – a különféle egyéb célszerűségi, helyességi szempontok szem előtt tartásával is – megvalósítani. A jog alapján működik, a jog keretei között, és fő eszközei jogi eszközök. Ahogyan az ismert, a közigazgatás jogilag szabályozott működés.³

¹ A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Programon* belül, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² Concha Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. MTA, Budapest, 1901, 48. o.

³ Tomcsányi Móricz: *A magyar közigazgatási jog rendszere és néhány alapkérdése*. In: *A mai magyar közigazgatás*. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai. Állami, 1936, 45. o. [A korszerű közszolgálat útja 2.]

Tomcsányi ezen túl a közigazgatást cselekvő államhatalomnak is nevezte: az állam a közcélok konkrét megvalósításának munkájában.

„A közigazgatás az államhatalom végrehajtó-hatalmi részének szférájába tartozik, fő hivatása az előzetesen, jogszabályilag kitűzött céloknak, ugyan-csak jogszabályilag megállapított módon és eszközökkel való elérése, realizálása; a jogszabályok végrehajtása.⁴ Az állam és a társadalom rendje együtt alkotják a közrendet. A közrend, a béke fenntartói egyrészt a nemzetnek országoló szervei, másrészt a csak társadalmi életet folytató egyes magánszemélyek. A közrend embereknek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, de amely működése a jogi és természeti határok között, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad.”⁵ Concha Győző már 1901-ben utalt tehát arra, ami a rendszerváltás után bekövetkezett: a magánbiztonsági szakemberek is sokat tesznek a közrend, a közbiztonság szavatolásáért a sportrendezvények biztosítása során is.

Egyed István szerint „A közigazgatási jog a dolog természete szerint csak a közigazgatásra vonatkozó jogszabályokat foglalhatja rendszerbe, az állam cselekvő életének csak a jogi összefüggéseit vizsgálhatja meg, de nem ölelheti fel a közigazgatás működés teljességét. A közigazgatási jog tudománya a közigazgatásban folyó cselekvést csak nagyon vázlatosan ismerteti s annak megismeréséhez a belső erőknek ismerete szükséges, amelyek a közigazgatásban hatnak. A közigazgatási jog tudományának a feladata a közigazgatás ágaira vonatkozó jogtételeknek és összefüggésüknek feltüntetése, kifejtése, alkalmazása és áttekinthető rendszerben való előadása, azonban a közigazgatás tartalmának fontossága, célszerűsége, vizsgálódása köréből kiesik, azonfelül a közigazgatásnak számtalan, jogilag nem szabályozott funkciója is van, amelyek vizsgálata szintén kívül esik a közigazgatási jog tudományának körén. A közigazgatás egyes területein a hatóság gyakorlóinak olyan tudással és képességekkel felruházva lenniük, amelyeket őket a megtörtént események helyes értékelésére és a jogszabályok helyes alkalmazására képesítik. A közigazgatás azonban túlnyomórészt az élet alakításának a mestere, az állami aktivitás, az alkotómunka műhelye, e tevékenység ellátásában is szükség van a jogszabályok alapos ismeretére, az egyéni jogok tiszteletét parancsoló belső jogász érzékre, valamint a viszonyok mélyreható áttekintésére, előrelátásra, elhatároló és cselekvő képességre, ezeket a képességeket pedig nem a jogi ismeretek elsajátítása ébreszti fel, hanem a közigazgatás tartalmáról, az

⁴ Tomcsányi Móricz: *Reflexiók időszervi közigazgatási kérdésekről*. In: *Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből*. Pallas, Budapest, 1932, 78. o.

⁵ Concha Győző: i. m. 49. o.

*államcélok fontosságáról.*⁶ Egyed István már az 1900-as évek elején megfogalmazta mindazt, ami a sportrendészetre is igaz. A sportrendezvények biztosítása során ugyanis a legfontosabb a biztonságos lebonyolítás. Ismert tény, hogy százszázalékos biztonság nem létezik, mindamelllett a jogszabályok és sportszövetségi belső szabályzatok alkalmazása során a sportrendészet szereplőinek mindvégig ez a törekvésük. Ehhez valóban „*cselkvő képességre van szükség*”. A közigazgatás a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, amelynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja (igazgatás), mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés-előkészítés, döntés és végrehajtás során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés által.⁷

Szontagh Vilmos a „jó közigazgatásról” a következőket mondta: „*Közigazgatás alatt értjük a szervezetet, az eljárást és a megoldandó feladatok komplexumát. Amikor a közigazgatás jóságáról van szó, mindhárom alkatrész jóságára gondolunk. A szervezet pedig jó akkor, ha az elméletileg és gyakorlatilag képzett és fegyelmezett munkaerőkkel, azok munkaereje teljes kihasználásával és célszerű hatáskörű fórumokkal áll az ügyek intézésének a rendelkezésére. A közigazgatás nem passzív feladatkör, hanem szakadatlan készenlét és kezdeményezés mindazon életviszonyok közhatalmi ellátására, melyek tételes jogilag eleve kimerítőleg nem szabályozhatók.*”⁸ A sportrendészet fogalmának tisztázásához elengedhetetlen a sportigazgatás elhelyezése a közigazgatási jog rendszerében.

Sportigazgatás

A sportigazgatás a közigazgatási jog különös részét képező sajátos jogalkotási és jogalkalmazási szakterület, a sporttal kapcsolatos feladatokat az állam a sportigazgatáson keresztül valósítja meg, ezért egyfajta szakpolitikának is nevezhetjük.

A sportigazgatás egyik legfőbb szerepe a kulturális funkció, azon belül is a sporttal, a testmozgással és az egészséges életmóddal kapcsolatos fejlődés

6 Mártonffy Károly (szerk.): Magyar Felsőoktatás. Budapest, 1937, 211. o.

7 Patyi András – Varga Zs. András: Általános Közigazgatási Jog. Egyetemi jegyzet. 2. kiadás. Mandamus Publishing, 2008, 36. o.

8 Szontagh Vilmos: A közigazgatás racionalizálása jogelméleti lényege szerint. Ludvig István Könyvnyomdája, Miskolc, 1937, 8–9. o.

elősegítése, a sport anyagi feltételeinek a megteremtése, szolgáltatásnyújtás és szabályozás.⁹

Az 1996-os sporttörvény¹⁰ egyértelműen csak sportigazgatási törvény volt. A 2000-es sporttörvény¹¹ jelentős érdeme, hogy jogágilag komplexsége tette a sport jogi szabályozását. Az Országgyűlés a sporttörvény elfogadásával az egyetemes kultúra részeként ismerte el a sportot, deklarálta kiemelkedő jelentőségét az egészségmegőrzésben, a személyiség formálásában, és a közösségi magatartás kialakítása területén, valamint különleges szerepét az ifjúság fizikai és erkölcsi nevelésében. Sporttörténelemmel foglalkozók szerint a sport spontánul, az ember természetes mozgásigényéből és játékos természetéből fejlődött ki, az ember alkotmányos joga a sportolásra, arra, hogy az állam teremtsen lehetőséget a mozgásigénye kielégítésére, emberi természetjognak tekinthető.¹²

A sportjognak számos közjogi vonatkozása van, hiszen jellemzően az egyik fél maga az állam, a résztvevők között pedig alá- és fölérendeltségi viszony van. Közjogi jellegű vonatkozás az alkotmányjogi szabályok, az állami sportigazgatás szervezetrendszerét, a sportfinanszírozást, a sporttevékenységhez fűződő adókedvezmények rendszerét szabályozó jogalkotás, a büntető- és szabálysértési tényállások.

A sportbeli normák között egyaránt jelen vannak a kógens és diszpozitív jellegűek, és nagyon gyakori a keretjellegű szabályozás.¹³ Jellemző még a sport szabályaira a kiegészítő jelleg: a szabályozás mennyiségét és genetikáját tekintve az állami jog csak kiegészíti a sport önszabályozó szerveinek normaalkotását, valamint a sporttal kapcsolatos jogszabályokban testet öltő rendelkezések speciális elemekkel színesítik a klasszikus jogágak előírásait.

A sport, a sportolás az egyén és a társadalom számára is számos előnnyel jár: az egészség fejlesztése és megőrzése mellett a sport az emberi kultúra részeként értékeket közvetít, és visszajelzést ad az adott társadalomban jelen lévő problémákról, struktúrákról, jellegzetességekről. A sport egyfajta tükörképe a társadalomnak.¹⁴

9 Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2013, 15. o.

10 A sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény.

11 A sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény.

12 Sárközy Tamás: A sport, mint az állami-jogi és az önszabályozás határterülete. Állam- és Jogtudomány, 2000/3–4., 212. o.

13 Mihályi Zsolt Apor: Jogalkotás a sportban, az állami és a civil szféra szabályozási vitái. Kodifikáció, 2012/2., 63–64.

14 Sterbenz Tamás – Gécsi Gábor (szerk.): Sportmenedzsment. Semmelweis Egyetem Testnevelési és Sporttudományi Kar, Budapest, 2012, 15. o.

Az Országgyűlés a sporttörvény elfogadásával az egyetemes kultúra részeként ismerte el a sportot, deklarálta kiemelkedő jelentőségét az egészségmegőrzésben, a személyiség formálásában, és a közösségi magatartás kialakítása területén, valamint különleges szerepét az ifjúság fizikai és erkölcsi nevelésében.¹⁵

Az 1949. évi XX. törvény (alkotmány) kimondta, hogy a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével sikerült megvalósítani. A már nem hatályos alkotmány XII., *Alapvető jogok és kötelezettségek* című fejezetéből idézett két szakasz alapján¹⁶ megállapítható volt, hogy hazánkban a sportolás alkotmányos jog, és az ember elidegeníthetetlen joga is egyben.

A sportról szóló törvény módosítása során a következőket deklarálta az Országgyűlés: „A nemzet közössége a test művelését, a sportot, a nemzet alapértékének, kívánatos célnak tekinti. A nemzet értékei között tartja számon a sport által elért eredményeket, és elismeri a sport egyént és közösséget erősítő értékeit. A sport legelőbb is a lelki egészség alapja, amely hozzátartozik az egészséges nemzet, az egészségét megőrizni akaró polgár értékrendjéhez. A sport a közjó része. Erősíti a közösség tagjainak egymáshoz tartozását, miként az egyén testi és lelki egészségét. Magyarország Országgyűlése kinyilvánítja, hogy minden embernek alapvető joga van a sporthoz, és e jogát az állam biztosítja, függetlenül attól, hogy versenysportról, a szabadidő eltöltéséről, a diák-, főiskolai-egyetemi sportról, a fogyatékkal élők sportjáról vagy az egészség megőrzéséről van szó.”¹⁷

A sportoláshoz való jog állampolgári jogi jellege egyúttal állami feladatokat is feltételez. Azt is jelenti tehát, hogy az állami szervek és az önkormányzatok számára feladatokat kell teremteni, meghatározni, hogy mi a számukra kötelező és mi a fakultatív sportfeladat, mit kell tenniük azért, hogy a sportolásban való emberi, állampolgári jog effektíven érvényesüljön. Az államnak biztosítania kell ezt a harmadik generációs emberi jogot, mégpedig attól is függően, hogy egy-egy sportoló sportoláshoz való jogát vagy adott esetben nagyobb közösség sportolásához fűződő érdekeit érintik.

15 Nemes András: Merre tart a sportjogi szabályozás? *Gazdaság és Jog*, 1998/12., 10. o.

16 Tóth Nikolett Ágnes: Az alkotmányos alapjogok és a sportjog kapcsolata. *Advocat*, 2014/1–2., 18. o.

17 A 2004. évi I. törvény módosításáról szóló 2011. évi CLXXXII. törvény 1. §.

A hatályos sporttörvény célja az állami szervezetrendszer részére megállapított feladatok világos elkülönítésével és szabályozásával az, hogy a sportágazat szervezeti felépítésében és szabályozásában a korábbi, sokszor követetetlen feladatmegosztást egy áttekinthető rendszer váltsa fel. A rendszeres testedzés, vagyis a sporttevékenység támogatása tehát az előbbiekből következően egyrészt jogalkotási kötelezettséget jelent, másrészt igazgatási-szervezési tevékenységet kíván meg az államtól. A sporttevékenység elősegítése és biztosítása tehát – egyebek között – állami feladat, így egyben közfeladat is, ebből következően államháztartási alrendszerekből – elsősorban központi költségvetésből történő – finanszírozást is feltételez. A sporttörvény az elmondottak alapján egységes szabályozást valósított meg, amivel átlátható és világos feladatokat határoz meg az állami intézmények részére is.¹⁸

A 2012. január 1-jétől hatályos alaptörvény XX. cikke már nevesíti a sport és a testedzés támogatását: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

A testi-lelki egészség sportolás nélkül aligha érhető el. A lehető legjobb testi és lelki egészséghez való jog kimondásával az alaptörvény a testmozgást az egészség megőrzése, helyreállítása, valamint az életminőség szempontjából, átfogóan közelíti meg, kimondva, hogy az államnak vállalt feladata ehhez megteremteni a szükséges feltételeket, azaz biztosítani a rendszeres testedzést. Több alkotmánybírói határozat rámutatott arra, hogy a sportjog sem maradhat alkotmányossági kontroll nélkül.

A sport közigazgatási rendszerének kialakulása

A sport a közjó része. A sporttevékenységre vonatkozó állami és civil szféra (nemzeti és nemzetközi sportszövetségek) által alkotott szabályozás jogi jellege alapján három kategória különíthető el: állami sportra vonatkozó jogszabályok, szakszövetségi magatartási előírások, a sport játékszabályai (lex ludica).¹⁹

18 Fazekas Attila: Sportigazgatási és sportjogi ismeretek. Jegyzet. Önkormányzati Minisztérium Sport Szakállamtitkárság, Budapest, 2009, 146. o.

19 Tóth Nikolett Ágnes: A sportjog, mint sajátos szakjog. PhD-értekezés. Miskolc, 2014, 61. o.

A sport társadalmi jelentősége a XX. században kiváltotta az állami beavatkozást a sportéletben: az állam kialakította a maga sportigazgatási szervezetét, és főleg a sport anyagi támogatásán keresztül fokozatosan „átvitte” a sportot a közérdek világába. Az állam a XX. században megjelent a sportban. Az állam támogatja a sportot, szabályoz. Így viszont a sport nem lehet tisztán az önszabályozás tárgya, megjelent az állami jogi szabályozás, kialakult a sportjog. A XX. században a sportigazgatás viszonylag önállósult. A sportjog legkiforrottabb része a sportközigazgatási jog. E körbe tartoznak a kormány, a sport központi állami szakigazgatási szerve, valamint a területi és helyi önkormányzatok sporttal kapcsolatos jogai és kötelezettségei.

A sportigazgatás tevékenységformái az egyes sportigazgatási funkciók megvalósítása és feladatok ellátása szempontjából a következő felosztás szerint csoportosíthatók: jogalkotás, hatósági jogalkalmazás, összehangolás, szervezés, intézmények fenntartása, szolgáltatásnyújtás, finanszírozás.²⁰

A testnevelés és a sport mint társadalmi jelenség a XVIII. század végén, a XIX. század elején született, a sportolók számának folyamatos növekedésével a XIX. század második felében vált a világ nagy civilizációs folyamatának részévé és szükségszerűen a tudatos társadalomtervezés elemévé. Kezelésük társadalomirányítási feladattá vált, szükséges lett, hogy önálló közigazgatási egységként kapcsolódjanak az állami közigazgatáshoz. Az 1921. évi 53. számú törvény cikk megalkotása előtt Magyarországon nem létezett egységesnek tekinthető testnevelés- és sportszakigazgatás. A sportigazgatási feladatok az 1880-as években bukkantak fel a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban, és itt kaptak intézményes kereteket 1923-ban, a Testnevelési Ügyosztály létrehozásakor. Csak 1941-ben történt változás, amikor az 5520/1941. számú ME rendelet rögzíti, hogy az ifjúsági testnevelést és a sportot országos hatáskörrel felruházott, kinevezett vezető révén kellett irányítani. 1951-ben, az államszocializmus bevezetésének lendületében felállították az önálló állami sportfőhatóságot, amely egészen 1998-ig országos hatáskörű államigazgatási szervként működött, más-más elnevezésekkel, hol a Minisztertanács, hol valamelyik miniszter alárendeltségében. Az 1950. évi I. törvénnyel a sportigazgatás új központi szerve a Minisztertanács közvetlen alárendeltségébe került. A sport társadalmi öngazgatási jellegének teljes kiszorításával döntővé vált az állam közvetlen irányítása, kialakult a sportirányítás centralizált hatalmi igazgatási eszközökkel dolgozó hierarchiája. Számottevő módosításokat hozott az 1951. évi 2. törvényerejű rendelettel létrehozott Országos Testnevelési és

²⁰ Lapszászky András (szerk.): i. m. 18. o.

Sportbizottság felállítása. Tevékenységét az erőteljes centralizáció és az állami szerepvállalás túlhangsúlyozása jellemezte. A magyar sport kettős irányítás alá került: a megyei testnevelési és sportbizottságok irányítása sportszakmai szempontból az Országos Testnevelési és Sportbizottság alá került, míg a helyi sportfeladatokat a megyei tanácsok irányították. Az elnevezés 1958-ban Magyar Testnevelési és Sporttanácsra változott, ennek hivatali szerve volt a Magyar Testnevelési és Sporthivatal. Ez a rendszer 1963-ig működött. Az 1963. évi 29. törvényerejű rendelet az állam erkölcsi és anyagi támogatásának további garantálása mellett elrendelte az addig működő sportirányítás központi és helyi szerveinek megszüntetését. Létrehozta a Magyar Testnevelési és Sportszövetséget és annak területi-helyi egységeit. A létrehozott „társadalmi” szervezet azonban olyan irányítási, felügyeleti és hatósági jogköröket kapott, amelyek kvázi államigazgatási szervvé tették. Az igazgatási rendszert 1973-ban átalakították, létrehozva az Országos Testnevelési és Sporthivalt (OTSH). Az OTSH által vezetett irányítási rendszer a tanácsokhoz delegálta a helyi szakigazgatási feladatokat, a tanácsokon keresztül látta el a sport állami támogatását, és érvényesítette a centralizált állami törekvéseket, illetve számonkérte az állami elvárásokat. Az 1994-es választások után az OTSH elnökének törvényben meghatározott feladatai – egyebek között – a következők voltak: irányította az OTSH-t, az OTSH alá tartozó intézményeket, kidolgozta a sporttal kapcsolatos központi fejlesztési elveket, kezdeményezte és előkészítette a sportra vonatkozó állami döntéseket, elősegítette a testnevelési és sporttevékenységet végző szervezetek tevékenységének összehangolását, és együttműködött a szervezetekkel, valamint a helyi önkormányzatokkal, ellátta a nemzetközi sportkapcsolatokkal összefüggő állami feladatokat.

Az 1996-os sporttörvény sokcsatornás sportirányítási, -finanszírozási koncepción alapult, mégpedig „félállaminak” is nevezhető közjogi jogi személyek felállításával. A koncepcióban lényeges szerepet kapott a sportirányítás társadalmasításának felelevenítése is. A sporttanács mellett az irányítási rendszerben jelentős szerepet kapott a köztestületté nyilvánított Magyar Olimpiai Bizottság, a köztestülettel való átalakulásra „készített” országos sportági szakszövetségek, valamint az élsport finanszírozásában alapvető funkcióval felruházott Gerevich-közalapítvány, illetve a szabadidősport támogatására hivatott Wesselényi-alapítvány. *Sárközy Tamás* szerint a magyar sportot két alapvető megpróbáltatás érte az elmúlt húsz évben: egyfelől a szocialista rendszerről a kapitalista rendszerre való áttérés, a polgári-társadalmi-gazdasági rend kialakulása, másfelől a nemzetközi sportélet alapvető tendenciáinak rendkívül gyors átalakulása a globalizáció, az információs forradalom,

valamint a sportipar, sportszolgáltatás, sportfogyasztás tömeges kialakulása, illetve az üzleti és látvány sport, az élsport professzionalizmusának előretörése folytán. Magyarországnak 1990, azaz a rendszerváltozás után négyes tranziton kellett átesnie: a polgári többpártrendszerű parlamentáris demokrácia jogállamának kialakítása, a polgári piac- és versenygazdaság működtetése, alkalmazkodás a globalizáció pénzügyi szuperkapitalizmusához, alkalmazkodás az Európai Unió gazdasági, illetve társadalompolitikájához. Így tehát a sport egészét átfogóan tárgyaló új törvény lépett hatályba, az 1996. évi LXIV. törvény, amely már nagyon időszerű volt, hiszen a *Klebsberg Kunó* idejéből származó 1921. évi LIII. törvénycikk óta nem született a testnevelést és sportot szabályzó törvény. A törvény már sport-közigazgatási jellegű volt, a közjogi túlhangsúlyozottság nyilvánvaló elemeivel. A törvény egyik „újítása” a polgári törvénykönyvből kölcsönvett köztestületi jogintézmény adaptálása volt ugyan, de az is igaz, hogy a sportági szakszövetségek átalakítása köztestületekké egyáltalán nem társadalmi célokat szolgált, sokkal inkább állami igény volt. A sportközigazgatás központi irányítását az 1998. évi LXXXVI. tv. teljesen újjáalakította azzal, hogy a magyar sport történetében először minisztériumi szintre emelte a testnevelés és sport ügyét, és 1999. január 1-jétől létrehozta a Gyermekek-, Ifjúsági és Sportminisztériumot (ISM). Az 1998-ban felálló első Orbán-kormány teljesen új sportpolitikai koncepciót dolgozott ki. Az ISM az OTSH jogutódjának volt tekinthető. A törvénymódosítás megszüntette a korábban a sporttal kapcsolatos állami feladatok végrehajtásában közreműködő, javaslattevő, konzultatív funkciókkal bíró sporttanácsot, továbbá a Gerevich Aladár Nemzeti Sport Közalapítvány, a Wesselényi Miklós Nemzeti Ifjúsági és Szabadidősport, az Egészséges Életmódot Közalapítvány egyesítésével létrehozta a Wesselényi Miklós Sport Közalapítványt. Az ISM-ben bevezetett szervezeti modell – amint az a későbbiekben látható lesz – a mai napig meghatározza az állami sportirányítás alapjait. *„A feladat- és hatáskörét tekintve önálló miniszteriális szintű állami sportirányítási szerv létrehozása a kormányzati feladatmegosztás szempontjából nyilvánvalóan felértékelte a sportigazgatást az államigazgatásban addig elfoglalt szerepéhez képest.”* Az 1998-as új kormánykoncepció abból az ösztínténekből mutatkozó elvből indult ki, hogy ami állami feladat a sportirányítás terén, azt az államnak nyíltan kell vállalnia, a félállami, áltársadalmi szerveződésekre nincs szükség. Az érdekképviselletekkel természetesen a sportkormányzatnak tartania kell a kapcsolatot, véleményüket-javaslatukat meg kell hallgatni, ha lehet, figyelembe kell venni, de a döntések felelősségét az állami szerveknek kell vállalniuk. Az 1999. január 1-jén hatályba lépő

új rendelkezés szerint az ifjúsági és sportminiszter munkáját a sport szakmai szervezeteinek képviselőiből, valamint a sportélet kiemelkedő személyiségeiből álló tanácsadó testületnek kell segítenie. A Magyar Olimpiai Bizottság és a sportági szakszövetségek köztestületi státusa fennmaradt. A finanszírozásnál az új sportkoncepció erősítette az olimpiai bizottság szerepét. Az új kormányzati sportpolitika jelentősen csökkentette a sportirányítás félállami jellegét. 2000 folyamán felesleges konfliktusokkal teli sportközállapotok voltak tapasztalhatók Magyarországon. A sport állami irányítása és a civil társadalom között elidegenedés, feszültség és rossz kommunikáció mutatkozott. Növekedett az az ellentmondás, hogy egyfelől sportszerető kormányzati hozzáállás és ennek folyamánaként nem kevés költségvetési forrás is lett volna sportcélokra, másfelől viszont a magyar testkultúra terén sem a stratégiai lépétek, úgynevezett államháztartási reform, sem pedig a gyakorlati súlypontát-helyezés nem ment végbe a jogállamnak, a piactudásnak és a polgárok szabadidős testedzése szolgálatában. Ráadásul az érdeklődés középpontjában álló sportág, a futball válsága elmélyült, és látványos bukásokhoz, leépüléshez, diszfunkciókhoz vezetett. 2004 októberében a Gyurcsány-kormány megalakulásával egyidejűleg módosították a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvényt. A 2004. évi XCV. törvény megszüntette a Gyermekek-, Ifjúsági és Sportminisztériumot. 2005 tavaszán sor került az állami sportirányítási szerv újbóli átszervezésére. A szükséges törvénymódosításokról szóló 2005. évi XIII. törvény a Nemzeti Sporthivatal felügyeleti szerveként a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter helyett a belügyminisztert jelölte meg. A Nemzeti Sporthivatalt huszonegy hónapos működés után az egyes országos hatáskörű államigazgatási szervek megszüntetéséről és jogutódlásáról szóló 149/2006. (VII. 21.) kormányrendelet 2006. július 31-ével megszüntette, és általános jogutódlaként az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumot jelölte meg.²¹

Jelenleg a sport területén nincsenek középszintű államigazgatási szervek, az állam a megyei és a települési önkormányzatokra telepít bizonyos sporttal kapcsolatos feladatokat, illetve ösztönözni próbálja az önkormányzatok kistérségi szinten történő együttműködését a sport fellendítése érdekében.²²

A magyar sport irányító és felügyelő intézményei a változás időszakában többször kisebb-nagyobb szervezeti változáson mentek keresztül. Megszűnt a Magyar Nemzeti Sporttanács, aztán többszöri névváltozás és szervezeti átala-

²¹ Fazekas Attila: i. m. 14. o.

²² Priczinger Péter: Sportjog. 1. kötet. A sportjog közjogi alapjai. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 74. o.

kítás után a Nemzeti Sport Intézet. Attól, hogy az Országgyűlés elfogadta az európai sportchartát, és annak keretei alapján alkotta meg a sportról szóló törvényt, még önállóan, a saját elképzelése szerint, a *Sport XXI. Nemzeti Sportstratégia 2007–2020* program keretei között valósítja meg a sportirányítást.²³

A 2011-től érvényesített sportirányítási rendszerben jelentősen visszaszorult az Emberi Erőforrások Minisztériuma, illetve sportállamtitkárságának hatásköre. Némileg az olasz modellhez közelítően, ebben a rendszerben a sportirányítás kiemelkedő szerve a Magyar Olimpiai Bizottság lett, amelybe beolvasztották a nem olimpiai sportágak versenysportját, a szabadidősportot, a diák- és főiskolai-egyetemi sportot, valamint a fogyatékosok sportját egyaránt, ezek az olimpiai bizottságon belül az olimpiai versenysporttal kiegészítve annak tagozataivá váltak. A Magyar Olimpiai Bizottság jogállását tekintve köztestületként, azaz vegyes, köz- és civil szervként irányította a sportot. A Nemzetközi Olimpiai Bizottság öt tagozata az olimpiai versenysport, a nem olimpiai sportágak, a szabadidősport, a fogyatékosok sportja és a diák-hallgatói, illetve utánpótlássport volt.²⁴

A sportról szóló törvény átfogó módosítása óta eltelt olimpiai ciklus után Magyarország kormánya értékelte a sportot mint stratégiai ágazatot támogató intézkedéseinek gyakorlati hatásait, az elmúlt olimpiai ciklusban a kormányzat által nyújtott finanszírozási programok sportszakmai megvalósulásának folyamatait, valamint a sportigazgatási szervezet átalakításának hatásait. A felülvizsgálat kiderítette, hogy elengedhetetlen az állami sportirányítás és a civil sportigazgatás közötti feladat- és hatáskörmegosztás újraszabályozása. Az állami sportirányítás és a civil sportigazgatás közötti feladat- és hatáskörmegosztással az állami források elosztásának az elsődleges felelőse az állami sportigazgatási szerv. Az átalakítás megteremtette az úgynevezett egycsatornás finanszírozási rendszer alapjait, ami átláthatóvá tette, és ezáltal szakmailag teljeskörűen összehangotha az állami sportcélú támogatások nyújtását. Az állam közvetlenül nyújt támogatást a szövetségi szintnek, így a felhasználás is rugalmasabbá válik. A Magyar Olimpiai Bizottság szakmai munkája a módosítás után – az olimpiai mozgalommal összefüggő alapfeladatainak és a törvényben meghatározott további sportszakmai feladatainak az ellátása mellett – alapvetően sportszakmai javaslatételre, szakmai koncepciók megalkotására, valamint az abban való közreműködésre irányul.

²³ Nemes András: Intézmények. Sport Enciklopédia. Megjelenés előtt

²⁴ Sárközy Tamás: Tájékoztató a sportirányítási rendszer 2017 januárjától bekövetkezett változásairól a sportról szóló 2004. évi I. törvényt módosító 2016. évi CXIX. törvény alapján. Kézirat. Testnevelési Egyetem, 2017

A sportcélú állami támogatások tervezésével, elosztásával, felhasználásával, elszámolásával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatoknak az állami sportigazgatás általi ellátásával az olimpiai bizottságot jelentős mértékben tehermentesítik, így jobban előtérbe kerül a sportszakmai munka.²⁵

Az eltelt években bebizonyosodott, hogy a rendszer nem tudott megfelelően működni, leginkább azért, mert a Magyar Olimpiai Bizottság tradíciói alapvetően az olimpiai élsporthoz fűződnek, és nem is volt adminisztratív, illetve gazdasági apparátusa arra, hogy az egész magyar sport irányítási rendszerét rendeltetésszerűen működtesse. Ezen változtatott a sporttörvényt módosító 2016. évi CXIX. törvény, amely a következők szerint változtatta meg a sportirányítási rendszerét. Az állami sportpolitikát, a sport állami támogatásának, e támogatás felhasználásának és ellenőrzésének rendszerét a kormány alakítja ki és az Emberi Erőforrások Minisztériumának sportállamtitkársága útján megállapítja – a költségvetési törvénnyel összhangban – az állami támogatás elosztásának részletes szabályait. Ez alapvetően egycsatornás és a teljes magyar sportra kiterjedő irányítási rendszer. Jelentősen növekedtek az Emberi Erőforrások Minisztériumának (sportállamtitkárság) sportpolitikai-állami sportirányítási feladatai is. A sportköztestületek alapvetően szakmai kérdésekben illetékesek, szakmailag előkészítik a kormányzati döntéseket. A Magyar Olimpiai Bizottság a jövőben kizárólag a nyári és a téli olimpiai sportágakkal foglalkozik, lényegében ugyanabban a hatáskörben, mint 2011 előtt. Az olimpiai bizottság belső szervezeti felépítésében változatlan maradt, közgyűlése természetesen kevesebb tagból áll, mint korábban. Ugyanez a helyzet az alelnököknél és az elnökség létszámánál is. A Magyar Olimpiai Bizottság mellett még három köztestület működik. A köztestületek belső szervezetét, feladatait és működését lényegében egyformán szabályozta a törvény. Mindegyik legfelsőbb szerve a közgyűlés, operatív vezető szerve az elnökség, élén az elnökkel, gazdálkodását felügyelőbizottság ellenőrzi. E sporttestületeket a Fővárosi Bíróság veszi nyilvántartásba, és felettük törvényességi ellenőrzési hatásköre az ügyészségnek van.²⁶

Az állami sportigazgatás szervei

Az Országgyűlés országgyűlési határozatok formájában elfogadja az ország gazdasági-társadalmi tervét, e körben adott esetben a sportra vonatkozó fejlesztési koncepciókat is. Az Országgyűlés a törvényalkotás útján meghatá-

²⁵ A 2004. évi I. törvény módosításáról szóló 2016. évi CXIX. törvény indoklása, 1. o.
²⁶ Sárközy Tamás (2017): i. m.

rozza a sporttevékenység folytatásának és a sport „működtetésének” jogszabályi feltételeit és intézményes kereteit. A kormány a közigazgatás csúcsszerve. Mindenekelőtt ellátja azokat a döntés-előkészítési, irányítási és koordinációs feladatokat, amelyeket a többi ágazatban is. A kormány felelős a hosszú távú sportstratégia, a sport fejlesztési terveinek kidolgozásáért, ennek eredményei az Országgyűlés számára előkészített, a sporttal kapcsolatos törvényjavaslatok, határozattervezetek.²⁷

A sporttevékenység elősegítése és biztosítása tehát – egyebek között – állami feladat, így egyben közfeladat is, ebből következően államháztartási alrendszerekből, elsősorban központi költségvetésből történő finanszírozást is feltételez.²⁸

Az állam meghatározza az erőforrásokat – elsősorban a sportfejlesztési programokon alapuló támogatás előtérbe helyezésével és pályázati úton történő források rendelkezésre bocsátásával –, részt vesz a versenysport, az utánpótlás-nevelés, az iskolai és diáksport, a főiskolai-egyetemi sport, a szabadidősport és a fogyatékkal élők sportja, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott sportfeladatok finanszírozásában.

Az állam támogatja az olimpiai, a paralimpiai mozgalmat, Magyarország sportolóinak részvételét az olimpiákon, paralimpikiákon és más, az épek és fogyatékkal élők sportjának kiemelkedő jelentőségű nemzetközi sportversenyein, valamint megteremti a nemzeti sportinformációs rendszer működésének feltételeit.

A sportigazgatás fejlődési irányai

Az állami sportfeladatok felmérését az elmúlt hónapokban a sportirányításért felelős szerv végzi. A felmérések alapján megállapítható, hogy Magyarországon tizenöt nagy szakmai feladatcsoport köré csoportosulnak az állam sporttal kapcsolatos teendői. Több mint százharminc állami sportfeladat ellátása normatív, jogszabályi előírás Magyarországon. Ellátásukra jellemző, hogy a sport szervezéséhez, a sportolás feltételeinek megteremtéséhez szükséges funkcionális jellegű feladatcsoportok döntő többségét jelenleg az állami szervezetrendszer látja el, illetve biztosítja. Az élősport egyes nagy szegmenseinek működéséhez kapcsolódó feladatokat ugyanakkor a nem kormányzati szervezet

²⁷ Priczinger Péter: i. m. 77. o.

²⁸ Fazekas Attila: i. m. 147. o.

szintjein tevékenykedők, továbbá a helyi önkormányzati intézményrendszer végzi. Külön kell foglalkozni a jövőben az állami-önkormányzati sportfeladatok megosztásának rendszerével, a sportigazgatási és sportszakmai feladatkörök telepítésének helyi szintjeivel. A helyi sport-szakigazgatás szervezet- és feladatrendszereinek újjáépítését a feladatok ilyen szempontú felülvizsgálata és a finanszírozási lehetőségek újragondolása mellett szükséges elvégezni.

A sport és a rendészet kapcsolata

A sportigazgatásnak sajátos része a sportrendészet. Ez a szűkebben értelmezhető terület szakrendészetként egyértelműen definiálható, jogszabályok sora rendezi mindazt, ami a sportrendészethez kötődik kiegészítve a szakszervezeti szabályozásokkal, amelyek a sportrendészeti nyilvántartás vezetése és a sportrendezvények biztosítása során is iránymutatásul szolgálnak.²⁹

Kmetty Károly az 1800-as évek végén úgy gondolta, hogy „rendészet alatt a közigazgatásnak rendőri jellegű, preventív jellegű működését értjük, mely a jogi és minden közérdekű rendet, előzetes intézményekkel és intézkedésekkel biztosítani, azokat bárholnan eredő, megzavarások, veszélyek, károsításoktól megóvni hivatott. Nincsen oly a közigazgatáshoz vont életviszony, annak körébe tartozó érdek és ügyág, melyre ilyen rendőri természetű cselekvőség is szükséges ne lenne, melynek rendészete ne lenne. A rendészet egyetemes, párhuzamosan egyéb teendőkkel mindenütt felmerülő eleme a közigazgatásnak, a rendészetet, a rendőrinek tekintett hatósági szervek egész hatáskörével, vagy a rendőri fegyveres erőnek összes működéseivel azonosítani nem szabad, mert nagyon sok más közigazgatási szervek is gyakorolnak a teteles jogok szerint rendészetet, viszont a speciálisan rendőri szervek más nemű közfeladatokra is alkalmaztatnak.”³⁰

Szamel Lajos definíciója szerint a rendészet úgy határozható meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlen zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.³¹ Tapasztalhatjuk, hogy a rendészet fogalomalkotására tö-

²⁹ Tóth Nikolett Ágnes: Sportrendészet a sportigazgatás rendszerében. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A határrendészetről a rendészettudományig. Pécs, 2016, 292. o. [Pécsi Határőr Tudományok Közlemények XVII.]

³⁰ Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, 1897, 7. o.

³¹ Szamel Lajos: A modern rendészetfogalom és következményei. Studia Juridica Auctoritate Universitatis Publicata, Pécs, 1995

rekvők közül sokan a rendészetet az állami tevékenység körében definiálják. Lorenz von Steinnél is igaz ez, aki két végpont között próbálta kijelölni a rendészet helyét: rendészet mindaz a forma, amelyen keresztül a kormány az igazgatásba beavatkozik, illetve a rendészet a közigazgatásnak egy része.³²

A rendészeti igazgatás veszélyelhárító társadalmi rendeltetése a magyar jogi szakirodalomban már több mint száz éve megfogalmazódott. A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erők monopóliuma különbözteti meg.³³

Finszter Géza a következők szerint fogalmazza meg a rendészeti igazgatás definícióját: „A közigazgatás egyik ágazata, amelynek társadalmi rendeltetése az, hogy a jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági kényszer eszközeivel – legitim fizikai erők monopóliumának birtokában – védelmezze a társadalmat.”³⁴

„A közigazgatás egyik ágazata, a rendészeti igazgatás a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magában foglaló és a rendészeti közjog által szabályozott végrehajtó, rendelkező tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a törvényekben meghatározott feladatokban fejeződik ki, amelyek egyik csoportja a közbiztonság-védelmi, a másik pedig a bűnüldözési intézkedések csoportja.”³⁵

Sportrendészeti feladatok

A XX. század második felében egyre intenzívebbé vált a sportklubok és a szurkolók közötti ellenségeskedés a sportpályákon, főként a stadionokban. Randalizáló csoportok esetében nem elég a sport önszabályozása, így tizennyolc törvény, tizennégy rendelet és – a labdarúgás vonatkozásában például – a sportági szakszövetség öt belső szabályzata szavatolja a sportrendezvények biztonságos lebonyolítását. A sportrendezvények biztosításával összefüggő kérdések össztársadalmi, jogi, rendészeti és morális problémákat feszegetnek.

A rendészet, amikor helyreállítja a megtámadott közbiztonságot és eltávolítja a fenyegetett közbiztonságot, veszélyhelyzeteket old meg. A sportren-

32 Iváncsics Imre: Támpontok a rendészet fogalmának meghatározásához. Kézirat. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, é. n.

33 Finszter Géza: Bevezetés a rendészettudományba. RTF, Budapest, 2008, 33. o. [2008a]

34 Finszter Géza: A rendészeti igazgatás jogi alapjai. RTF, Budapest, 2008, 167. o. [2008b]

35 Finszter Géza (2008a): i. m. 23. o.

dészet a rendészeti igazgatás egyfajta határterületeként is felfogható, a rendészet határterületeinek a vizsgálata elengedhetetlenül fontos a téma kutatása során. A sportrendezvények biztosításakor ugyanis a magánbiztonság szereplői a biztonságot szolgáltatják egy-egy sporteseményen.

Számos törvény és kormányrendelet sora rendezi a sportrendezvények biztosításával kapcsolatos kérdéseket, a sportról szóló törvénytől a rendőrségi törvényen át egészen a sportrendezvények biztonságáról szóló kormányrendeletig, amelynek hatálya kiterjed a hat látványcsapatsportágban (labdarúgás, kézilabda, kosárlabda, vízilabda, jégkorong, röplabda) a hivatásos vagy vegyes versenyrendszer keretében szervezett mérkőzésekre, az első osztályú mérkőzésekre, a nemzetközi kupamérkőzésekre, a válogatott mérkőzésekre. A sportági szakszövetség belső szabályzatai szintén alkalmazandó előírásaként jelentkeznek.

Az 1990-es évtized első felében Magyarországon még csak a rendőrség vállalt aktív szerepet a sportban tapasztalható negatív jelenség rendezésében. Állandó bizottságot hozott létre az egykori Népstadion infrastrukturális követelményének áttekintésére, aktualizálta biztosítási terveit. Az Európai Rendőr Akadémiával közösen a kilencvenes években a nagy tömegrendezvények tanulmányozása során a beléptetőrendszerek tapasztalatait előremutató javaslatok kíséretében osztották meg egymással a rendőr szakemberek. Az ORFK csapatszolgálati főosztálya 2003 óta Nemzeti futballinformációs pontot működtet a biztonságot veszélyeztető operatív információkról.³⁶

A sportesemények lebonyolításának megszervezése – főleg a nagyobb, illetve nemzetközi sporteseményeknél – igen bonyolult feladat, márpedig a sportrendezvények száma egyre nő. A lényeg a biztonságos lebonyolítás, de úgy, hogy a különböző biztonsági intézkedések ne vegyék el a lakosság kedvét a sportesemények látogatásától. Minden sportrendezvény biztosításában közreműködőnek a legfőbb célja a biztonságos lebonyolítás, az élet- és vagyonbiztonság megóvása, a rendőrségé pedig a közrend és a közbiztonság fenntartása.

A sportrendészet irányítása a sportigazgatáshoz hasonlóan egyértelműen az állami szervekhez kötődik. A biztonságos lebonyolítás pedig csakis velük együttműködve megoldható.

36 Tóth Nikolett Ágnes: A sportrendezvények biztosítása az elmúlt évszázad eseményeinek a tükrében. Gazdaság és Jog, 2017/1., 15–16. o.