

BALLA ZOLTÁN

A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója

A rendészet kérdéseivel Magyarországon a rendszerváltás óta divatos foglalkozni. A hazai jogi szakirodalomban az elmúlt mintegy 25 évben számtalan tanulmány, tudományos disszertáció, számos szakkönyv jelent meg, a legkülönbözőbb szakmai fórumokon a szakemberek, illetve a kérdéssel eseti jelleggel foglalkozó kiválóságok fejthették ki álláspontjukat. Az utóbbi években a rendészet rohamos fejlődésnek indult, kialakulóban vannak a nemzetközi intézmények, „*alapvető célkitűzésként fogalmazódott meg a tagállamok igazságügyi és rendőri szervei közötti együttműködés elmélyítése, gyorsabbá és hatékonyabbá tétele, a segítségnyújtás formáinak kibővítése*”¹.

Kialakultak az intézményi struktúrák. 1990-ben megalakult a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2004-ben a Magyar Rendészettudományi Társaság, 2007-ben a Magyar Tudományos Akadémia IX. Osztálya Állam- és Jogtudományi Bizottságának kezdeményezésére a Rendészeti Albizottság, 2012-ben a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kara, majd ennek doktori iskolája 2016-ban.

Ezzel a tanulmánnyal a rendészet fogalmi fejlődésének szerintem legfontosabb állomásait, eredményeit szeretném bemutatni. Másrészt tisztelni szeretnék a közelmúltban elhunyt *Katona Géza* professzor emléke előtt, aki 2006-ban az előbbihez hasonló tanulmányával², egyéb kutatásaival jelentős mértékben gazdagította a rendészettudomány kialakulását.

A rendészet fogalmának megjelenése, a közbiztonság primátusa

A rendészet által védett jogi tárgy a biztonság. De mivel sokféle biztonság létezik (ipar-, élelmiszer-, informatikai, közlekedés-, nemzetközi, szexuális

¹ Nagy Judit: A magyar rendészeti felsőoktatás a nemzetközi térben – bilaterális együttműködésektől a CEPOL keretpartneri státusig. In: Deák József – Gaál Gyula – Sallai János (szerk.): *A toll sokszor erősebb mint a kard. Rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. Főrizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2016, 150. o.

² Katona Géza: A rendészet evolúciója Magyarországon 1945–2006. *Magyar Rendészet*, 2006/4., 8–18. o.

biztonság stb.)³, ezért meg kell találni a rendészeti adekvációt, ami pedig a közbiztonság. Vagyis a rendészet leegyszerűsített feladata a XVIII. században megjelenő modern rendőrség megszületésétől számíthatóan a közösség biztonságának garantálása. Vagyis a polgárosodás időszakában, a magán- és a közélet szétválásával, az állam vállalta a közbiztonság intézményes szolgáltatását minden jogellenes, a biztonságot támadó magatartásra vagy eseményre. Ennek normatív alapjai aztán a XIX. században erősödtek meg.

A rendészet és a (köz)biztonság egymástól elválaszthatatlan kapcsolatának első írásos bizonyítékát az 1794-ben kiadott porosz általános törvénykönyv adja. Az *Allgemeines Landrecht für die Preussischen* (ALR) 17. címe I. részének 10. szakasza fogalmazta meg először a rendészet társadalmi rendeltetése alapján azt a rendészetfogalmat, amit aztán „a tudományos írások ilyen-olyan változatban, de lényegét tekintve változatlan tartalommal magyaráztak”⁴. „A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye.” A magyar közigazgatás-tudomány művelőinek egyik első képviselőjétől, Zsoldos Ignácól kezdve, aki a mezei rendőrségről 1844-ben írt könyvével „a hazai rendészeti igazgatás egy részterületének legkorábbi”⁵ művét adta ki, a XIX–XX. század jeles tudósain át (Kemény Károly, Concha Győző, Tomcsányi Mór, Récsi Emil, Magyary Zoltán, Karvasy Ágoston, Ladik Gusztáv, Mártonffy Károly, Valló József) aki foglalkozott valamilyen szinten a rendészettel (rendőrséggel), az az előbbi fogalomból indult ki, az előbbi fogalmat használta.

Ugyanakkor ténykérdés, hogy 1794-től a XX. század végéig monografikus, vagy összefoglaló jellegű tanulmány nem született. Vagyis az akkor hatályos magyar joganyagban „... az Osztrák-Magyar Monarchia idejében keletkezett német fogalomrendszer átöröklődött a Horthy-korszakon keresztül a mába...”⁶ – írta 1990-ben Szamel Lajos.

1794-ben tehát az ALR megadta a rendészet feladathoz kötött fogalmát, de a tárgykör átfogó elméleti elemzése váratott magára. Természetesen azért a fejlődés nem állt meg. Az első építőkövet Concha Győző tette le az 1901-ben írt *A rendőrség természete és állása szabad államban* című művével,

3 Balla Zoltán: A rendészet és a biztonság összefüggései. In: Hack Péter – Király Eszter – Korinek László – Patyi András (szerk.): Gólyapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 39. o.

4 Balla Zoltán: A rendészet kérdései. Belügyi Szemle, 2014/10., 8. o. [2014a]

5 Koi Gyula: Évszázadok mezsgyéjén. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 27. o.

6 Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990, 27. o.

amelyben a „*ma ismét érvényesülő felfogással megegyezően a rendőrség szolgáltatásjellegét [...] és a rendészeti intézkedések diszkrecionális jellegét*”⁷ hangsúlyozta. Concha álláspontját „*különböző módon és formában ugyan, de elfogadja*”⁸ Tomcsányi Móric, Tóth József és Szontagh Vilmos⁹.

A következő minőségi adalékkal Tomcsányi Móric szolgált az első világháború után, amikor elemezte a diszkrecionális intézkedések feletti bírói kontrollt. A harmadik lépcsőfokot Magyary Zoltánhoz köthetjük, aki a rendészetet a közigazgatás intézményrendszerébe helyezte.

A magyarországi rendszerváltozásig a rendészet *elméleti fejlődése* monográfia formájában jelentősebb eredményt nem tudott felmutatni. Aztán 1990-ben a rendészettudomány ugrásszerű fejlődésnek indult. A folyamat a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája megbízásából Szamel Lajoshoz köthető, aki elsőként adta meg a rendészet általános jellemzését. Az általa adott fogalom tartalmában megegyezik az ALR definíciójával: „*A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.*”¹⁰

Vagyis a kiváló tudós az ALR fogalmából elhagyta a köznyugalmat és a közbiztonságot, meghagyta és centrális elemként szerepeltette viszont a közrendet. Ezt azzal magyarázta, hogy a jogi rend egyben közrend is, amely azonban nem azonos a teljes jogrenddel. Minden jogellenes magatartás sérti a jogrendet, de nem mindegyik árt egyben a közrendnek is, míg a közrend minden megzavarása egyben a jogrend sérelmével is jár. „*A jogalkotás feladata [...] annak tisztázása, hogy mely magatartásokat minősítse a jog a közrend sérelmének.*”¹¹

Az 1990-es szameli közrend-megközelítést a következő néhány évben kisebb polémia követte. Voltak, akik Szamel alapján a rendészetet a közrend védelmével azonosították (*Katona, Kántás, Buzás*), mások felcserélhető szópárként kezelték a közbiztonsággal (*Berényi, Finszter, Szikinger*), míg voltak, akik a rendészet centrális elemeként a közbiztonságot hangsúlyozták (*Balla, Nyíri*).

Érdekességgként megemlítendő, hogy „*az 1931-es porosz rendészeti igazgatási törvény indoklásának klasszikussá vált megfogalmazása szerint a köz-*

7 Katona Géza: i. m. 8. o.

8 Christián László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011, 86. o.

9 Szontagh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása (diszkrecionális közigazgatás). Magyar Jövő Rt., Miskolc, 1928

10 Szamel Lajos: i. m. 30. o.

11 Uo. 31. o.

*rend – szemben a jogilag szabályozott [...] közbiztonsággal [...] azon íratlan szabályok összessége, amelyeknek a követése*¹² a normális állampolgári együttéléshez kell. Vagyis ebben a megközelítésben a közrendnek semmi köze a rendészethez.

A rendészet fogalmának változása, fejlődése tekintetében a közrend/közbiztonság szópár rendészethez való kapcsolatának változását, illetve a primátus kérdését a 13/2001. (V. 14.) AB határozat alapján rögzíthetjük, illetve válaszolhatjuk meg. Az Alkotmánybíróság ugyanis elvi érveléssel rögzíti, hogy

- a közbiztonság védelme elsősorban az állam szerveinek kötelessége;
- a közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele;
- az alkotmányos cél és érték az előbbiek alapján (nem a közrend, hanem) a közbiztonság;
- a közbiztonság mibenléte a közrendhez tudományos viták tárgya, az Alkotmánybíróság nem akar ebben állást foglalni, de a jogrendszer releváns elemeinek áttekintése azt mutatja, hogy a közbiztonság mögött tartalmilag többféle érték húzódik;
- a közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír.

Az előbbiek alapján kijelenthető tehát, hogy a rendészet által védett jogi tárgy körüli 1990 és 2000 között meglévő vita az Alkotmánybíróság verdiktje alapján a közbiztonság javára dőlt el azzal, hogy álláspontunk szerint nem helytelen azt a közrend szóval mint hasonló meghatározhatatlan általános kifejezéssel helyettesíteni.

Ezt az állapotot legitimálja Magyarország Alaptörvényének 46. cikke, amikor a rendőrségnek – mint első számú rendészeti szervnek – alapfeladatául a közbiztonság és a közrend védelmét fogalmazza meg (egyebek mellett).

A közigazgatás és a rendészet fogalma

A rendészet fogalmának máig utolsó magyarázatának kezdete 1993-tól a közigazgatási jog XX. század második felének egyik legtekintélyesebb művelőjéhez, Berényi Sándorhoz köthető, aki a rendészetet *elsőként* közigazgatási és hatósági tevékenységnek nevezte: „*A rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek cél-*

¹² Szikinger István: A rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, Budapest, 1998, 84. o.

ja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenn-tartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában.”¹³

2000 első éveiben a fogalom közigazgatáshoz kötése egyre inkább publi-citást kapott¹⁴, majd a rendészettudomány élő klasszikusa, Finszter Géza egy nagy ívű elméleti tanulmányában 2014-ben kellő alapossággal – felhasznál-va Berényi fogalmát – rögzítette ennek tárgybeli téziseit. „Egy demokratikus jogállamban a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak [...] osztozik an-nak alapvonásaiban, nevezetesen:

- abban, hogy kollektív társadalmi igényt elégít ki [...],
- abban, hogy a közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékeny-ség...”¹⁵

A rendészet fogalmának effajta gazdagításának az a jelentősége, hogy ezzel kijelölhető a civil közigazgatásban való helye. Ide illik a közigazgatási jog mai egyik legnagyobb dogmatistájának, Patyi Andrásnak a rendvédelem kontra rendészet vita okán a rendészet elsődleges szervéről, a rendőrségről írt gondolata: „Az, hogy a rendvédelem helyett a Rendőrség és a rendőri tevé-kenység rendészeti jellegét igyekszünk hangsúlyozni és e kifejezést ösztönöz-ni, elsősorban azért fontos, hogy a Rendőrséget (mint a rendészeti tevékeny-ség végzésének az Alkotmányban nevesített szervét) a civil közigazgatás részeként foghassuk fel. Ezt a felfogást alátámasztja az, hogy a Rendőrség irányítása teljes egészében a Kormány hatáskörébe tartozik, abban más al-kozmányos irányító szervekkel nem kell osztoznia...”¹⁶

A Patyi Andrástól származó állításhoz talán két gondolatot tehetünk:

1. a rendészet civil közigazgatáshoz tartozását szervezeti értelemben rögzíti a központi államigazgatási szervekről szóló 2010. évi XLIII. törvény, amely a rendvédelmi szerveket a civil államigazgatási hierarchiába helyezi;
2. a rendészetre pontosan ugyanúgy illenek a közigazgatás szervezési elvei, mint a civil intézményrendszer többi ágazatára, ezek:
 - a centralizáció;
 - a dekoncentráció vagy hierarchia; és
 - a decentralizáció vagy autonómia.

13 Magyar államigazgatási jog, különös rész. Ideiglenes jegyzet. ELTE ÁJK, Budapest, 1993, 213. o.

14 Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. Magyar Közigazgatás, 2000/1., 18–22. o.

15 Finszter Géza: Rendészetelmélet. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 121. o.

16 Patyi András. A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai. In: Jakab András (szerk.): Az Alkot-mány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 1471. o.

A centralizáció – amely a végrehajtó hatalom egységét szavatolja, így a közigazgatás egyik kohéziós eleme ugyanúgy jelen van a rendészetben, mint a közigazgatás egyéb ágazataiban. Bizonyítja ezt például a nemzetbiztonsági igazgatás centralizált szervezete, vagy a szintén centrális egy, illetve két rendőr-főkapitánysághoz központosított közlekedési objektív bírságolás.

A dekoncentráció elve jegyében irányítja például az ORFK a területi és helyi rendőri szerveket.

A decentralizáció elve érvényesül a helyi önkormányzatok rendészeti igazgatásában.

A kérdéshez tartozik, hogy szintén a rendvédelem kontra rendészet vita kapcsán Finszter Géza egy 2003-as tanulmányában más álláspontot képviselt. Szerint a rendészetet nem sikerült visszahelyezni a civil közigazgatásba, mivel a rendőri működés egyes részei nem kerültek a jog uralma alá, illetve a kormány nem osztotta meg a közbiztonságért vállalt felelősségét a helyi önkormányzatokkal.¹⁷

A 2003 óta eltelt tizenkét-tizenhárom év talán más nézőpontba helyezi ezt az akkor még védhető állítást, gondoljunk csak a municipiális, vagyis helyi rendészeti szervek elmúlt években történő robbanásszerű változásaira (közterület-felügyelet, halászati őr, mezőőr stb.).

A rendészetnek ugyanakkor megvannak a maga tipikus, ha úgy vesszük, a civil közigazgatástól elválasztó jegyei. Ezek közül nézzünk néhány fontosabb jellemzőt! A közérdek jegyében

- csak a rendészeti igazgatásban lehet legitim módon az emberi életet kioltani, illetve az alapvető jogokat korlátozni (ugyanakkor az alapjogok közül az egyik legkarakteresebb, a gyülekezési jog „gyakorlásának jogszerű lehetővé tétele rendészeti feladat”)¹⁸;
- a rendészeti igazgatásban érvényesül a legerőteljesebben az irányítás jogi eszközei közül az utasításadási és a döntési jog, itt érvényesül a „parancs” mint sajátos utasítási megjelenés;
- a rendészeti hatósági jogalkalmazásban jelentkezhet leginkább – még ha kivételesen is – a mérlegelési jogkörben hozott döntésektől megkülönböztendő úgynevezett diszkrecionális aktus, vagyis a szabad belátáson nyugvó döntés;
- csak a rendészeti hatósági mechanizmust ellenőrizheti szorosan és közvetlenül a civil szféra, ennek intézménye a Független Rendészeti Panasztestület;

¹⁷ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 62. o.

¹⁸ Merkl Zoltán: A gyülekezési jog hatása a rendőri intézkedésekre, a változtatások indokai. Belügyi Szemle, 2015/5., 61. o.

- csak a rendészeti hatósági döntések reparálására alkalmazható a Ket. szerint vizsgálendő panasz jogintézménye;
- a közigazgatás más ágazatában az állomány ruházatában nem uniformizált, sőt a rendészek ruháján kötelező a megkülönböztető szám viselése;
- a rendészet hivatásos állományú tagja a közérdek jegyében köteles akár az életét is kockáztatni;
- a rendészet állománya egyes emberi jogaiban (mozgásszabadság, szólás-szabadság stb.) korlátozott¹⁹;
- csak a rendészeti hatósági jogalkalmazás használja a közigazgatás egészéhez képest a büntető anyagi és -eljárási, a közigazgatási anyagi és eljárási²⁰, illetve a szabálysértési jogot;
- egyetlen olyan igazgatási terület, amely intézményesült a törvényhozói hatalmi ágban (az Országgyűlési Őrség szervezete);
- csak a rendészetnek a feladata a büntető igazságszolgáltatás „kiszolgálása”.

A rendészeti igazgatás sajátosságait Finszter Géza nyolc pontban másként és inkább a – már említett – civil közigazgatástól való elkülönítés jegyében vizsgálta. Ennek keretében ír a rendészet

- negatív kontroll természetéről;
- differenciálatlanságáról;
- mérhetőségéről;
- szaktusához kötéséről;
- funkcióiról;
- kettős természetéről;
- szolgálati ágairól, közjogi szabályairól.²¹

A rendészet fogalmának közigazgatáshoz kapcsolása az elmúlt néhány évben a civil szféra tárgyában új elméleti kérdéseket vetett fel. A magunk részéről továbbra is azt valljuk, hogy a rendészet a közigazgatás civil részéhez tartozik, ebbe az irányba hat Finszter Géza egyik legutóbbi dolgozatában írt gon-

19 Az új Hszt. (2015. évi XLII. törvény) az alapjogi korlátozásokról szóló fejezetében részben újrastrukturálta a korábbi korlátozási rendszert. Lásd részletesen ennek bemutatását: Szilvássy György Péter: A rendészet jogi szabályozása Magyarországon. In: Szigeti Péter – Szilvássy György Péter: Rendészet és emberi jogok. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015, 65–86. o.

20 A rendőrség például gyakori résztvevője a közigazgatási végrehajtási eljárásoknak, de az intézkedések elleni panaszok elbírálása vagy éppen egyes engedélyezési eljárások is mind a Ket. általános szabályai alapján zajlanak. Lásd részletesen Szilvássy György Péter: Rendvédelem és közigazgatási eljárások. In: Szigeti Péter (szerk.): Jogvédelem – rendvédelem. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2007, 141–145. o.

21 Finszter Géza (2014): i. m. 123–124. o.

dolat is: „... *felfogásunk szerint a jövő alkotmányos jogállami fejlődése a rendészetet magát is a civil közigazgatás integráns részévé teheti*”²².

A rendészet fogalmának fejlődése 2014-ben érte el mai állapotát, amikor sor került a közigazgatás tartalmi ismérveivel való összehasonlítására. A kérdés egyik fix tétele, hogy a közigazgatási feladatok „*azokból a közösségi szükségletekből vezethetők le, amelyek kielégítésére az egyének és a civil összefogásaik nem képesek a közhatalom támogatása nélkül.*”²³ Ennek egyik legtipikusabb esete a közérdekre tekintettel a közbiztonság állami garantálása. *A közigazgatásnak cáfolhatatlanul része a rendészet, következésképpen a rendészet fogalmát, tartalmát »rész-egész összefüggésében a közigazgatás fogalmából vezethetjük le«²⁴, vagyis »a rendészeti igazgatásban felismerhetők a közigazgatás általános jegyei.«²⁵*

A rendészet közigazgatásból történő levezetését valamelyest nehezíti, hogy utóbbinak a tudományterület művelői általi konszenzusos fogalma eddig még nem született meg. A meghatározás tartalmi ismérveiben viszont alapvető vita nincs, így mi is ezen elemekből indulunk ki. Ennek alapján a közigazgatást meghatározó tartalmi állítások és azok rendészeti kapcsolódásai a következők.

A közigazgatást makroszinten gyakran befolyásolja a politika – alanyi oldalról bizonyítja ezt, hogy a közigazgatás legfelső és középső (esetenként a legalsó) szintjeinek vezetői (miniszterelnök, miniszterek, központi hivatalok, megyei kormányhivatalok stb.) a választáson győztes párt holdudvarából kerülnek ki. Ez pontosan igaz a rendészetre is, legalábbis központi szinten. A különböző rendészeti első számú vezetők az országgyűlési választások után az új politikai kormányerő szándéka szerint lecserélődtek. Tárgyi oldalról is megfigyelhető a politikai motiváció, gondoljunk csak arra, hogy az első kormányprogram lényegében megegyezik a győztes párt választási programjával, amelynek mindig van rendészeti fejezete.

A közigazgatás a közérdek jegyében mindig valamilyen közfeladatot teljesít – ennek jegyében igazgatja a gazdaságot, adóztat, tart fenn köz- és felsőoktatást stb. A rendészet közfeladata a közérdekre figyelemmel a (köz)biztonság fenntartása. Mint minden más ágazatnak, ennek is megvan a maga speciális eszközzrendszere, nevezetesen:

22 Finszter Géza: A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók. In: Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014, 57. o.

23 Finszter Géza: *Rendészet elmélete és a rendészeti eszközzrendszer*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2013, 43. o.

24 Balla Zoltán: A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 2014/4., 13. o. [2014b]

25 Finszter Géza (2013): i. m. 48. o.

- a rendészeti intézkedések²⁶, kényszerintézkedések;
- a legitim erőszak-monopólium;
- és a titkos eszközök alkalmazása.

Érdekes kérdés, hogy az engedély nélkül vagy annak kereteit átlépő külföldiekkel kapcsolatos igazgatási eljárás rendészeti-e. Vagyis idegenrendészeti-e. „Az idegenrendészet a Magyarország területére engedély nélkül vagy meg nem engedett módon beutazó vagy Magyarország területén jogszerűtlenül tartózkodó nem magyar állampolgárral szemben indított hatósági jogalkalmazói tevékenység. Az idegenrendészeti eljárás alapvető fogalmi ismérve, hogy kizárólag nem magyar honosságú személyekkel szemben indítható és csak abban az esetben, ha a külföldi beutazása vagy tartózkodása ellentétes a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.”²⁷ Az idézett sorok alapján a feltett kérdések igennel megválaszolhatók, mindamellett bonyolítja a helyzetet az a tény, hogy a külföldiekkel foglalkozó hatóságok nem alkalmazhatnak semmilyen kényszerintézkedést, legitim erőszakot, titkos eszközöket, szervezetük nem sorolható be a rendészeti szervek családjába, közfeladatuk nem a közbiztonsághoz köthető.

A közigazgatás aktusai szigorúan joghoz kötöttek, a hatósági fellépésében, vagyis a közigazgatási szervek cselekményei az alaptörvény, illetve a magyar és az EU jogszabályainak alárendelt – a döntés lehet így a mérlegelési lehetőségtől teljesen elzárt (jogilag teljesen kötött) vagy mérlegelésen alapuló. A rendészeti hatósági fellépés szintén szigorúan joghoz kötött. Jellemzője másrészt, hogy – főként a rendőri igazgatásban – a döntési autonomia az egyéb igazgatásokhoz képest gyakoribb, másrészt a diszkrecionális jogkör itt kaphat esetenként perspektívát.

A közigazgatás végrehajt, rendelkezik és szervez – végrehajtja a törvényhozói akaratot, ennek érdekében maga is hoz rendeleteket²⁸, illetve a társadalom egészét átfogó szervező munkát végez. Az alaptörvény és a rendőrségi törvény megszabja a rendőrség társadalmi rendeltetését, alapfeladatát, amit aztán a szolgálati szabályzatot kifejező belügyi rendelet részletez.

²⁶ A rendőri intézkedés fogalmát lásd Buzás Gábor: Egy tudományos kutatás előzményei és lehetséges folytatása. Új generáció a közigazgatás tudományok művelésében. Posztdoktori konferencia, 2013. június 6–7. ELTE ÁJK, Budapest, 89. o. www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio/

²⁷ Hautzinger Zoltán: Idegen a büntetőjogban. AndAnn Kiadó, Pécs, 2016, 33. o.

²⁸ A végrehajtási normák körében ugyancsak nagy számban fordulnak elő a közjogi szervezetszabályozó eszközök is. Az előzményekhez lásd például Szilvássy György Péter: A közigazgatási szervek belső normaalkotásának sajátosságairól. In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, 2010. április 23. ELTE ÁJK, Budapest, 2010. II. kötet, 240–245. o.

A közigazgatás számos esetben a közhatalom birtokában lép fel – ennek alapján állapít meg jogot, kötelezettséget, amit be nem tartás esetén kikényszeríthet. A rendészet tipikus velejárója a közhatalom, mondhatni, hogy nincs rendészet közhatalom nélkül. Közigazgatási jogi közhatalma minden államigazgatási és önkormányzati rendészeti szervnek van, büntetőjogi (nyomozó hatósági) azonban utóbbinak egyáltalán nincs, míg az államigazgatási szférában jellemzően – de nem kizárólagosan – a rendőrségnek.

A közigazgatásnak sajátos intézményrendszere van – ennek két alapegysége a hierarchikus államigazgatási és az alá-fölé rendeltséget nélkülöző önkormányzati adminisztráció, míg sajátos alrendszert alkotnak az atipikus közigazgatási szervek, más néven a paraadminisztráció (közüzemek, köztestületek, közintézetek stb.).²⁹

A rendészet egyik legtipikusabb jellemzője az intézményrendszere. Ezt a struktúrát a közbiztonsághoz kötődés ereje, minősége és az ehhez rendelt hatáskörök, illetve a legitim erőszak és titkos eszközök alkalmazhatósága szempontjából – továbbá figyelemmel a törvényhozói hatalom rendészeti szervére – öt alrendszerre oszthatjuk.

Így megkülönböztethetjük egymástól az *elsődleges rendészeti szervet a másodlagos rendészeti szervektől*, ezeket a *rendészeti feladatokat ellátó egyéb, de közigazgatási szervektől*, ezeket a *törvényhozói hatalom rendészeti szervétől*, míg léteznek a *közhatalmi jogosítvánnyal nem bíró rendészeti jellegű egyéb szervek*³⁰.

Elsődleges rendészeti szerv az általános rendőrség, mivel ez messze a legtöbb rendészeti intézkedést és kényszerintézkedést alkalmazhatja a titkos eszközök mellett.

Az intézkedések, kényszerintézkedések jóval szerényebb eszköztárát vehetik be a másodlagos rendészeti szervek, nevezetesen a polgári nemzetbiztonsági, a büntetés-végrehajtási, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri, a katasztrófavédelmi szervezet, illetve a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ.

A harmadik csoportba tartoznak a helyi önkormányzat rendészeti szervei, mint a közterület-felügyelet, a természetvédelmi őr, a hegyőr, mezőőr stb.

A törvényhozói hatalom rendészeti szerve 2013-tól az Országgyűlési Őrség, ennek parancsnokát a házelnök nevezi ki. Sajátos és fura képződmény ez

²⁹ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2005, 249. o.

³⁰ Balla (2014b): i. m. 18. o. A rendészet szervezeti felosztása szerint megkülönböztetünk négy vagy öt alrendszert attól függően, hogy a törvényhozói hatalomban működő Országgyűlési Őrség önálló elem-e, vagy a másodlagos rendészeti szervek csoportjába tartozik.

a szervezet, amelynek létrehozását inkább a politikai motivációk, mint a szakmai igények termelték ki.

A közhatalmi jogosítvánnyal nem felruházott rendészeti jellegű szerveket a civil szférában találhatjuk. Közhatalmuk nincs, legitim fizikai erőszakot nem alkalmazhatnak, de a tevékenységük kötődik a közbiztonsághoz. A polgárőrségről és a személy- és vagyonőrökről, magánnyomozókról van szó.³¹

A közigazgatás utolsó fogalmi jellemzője annak sajátos személyzete. A hivatásos közszolgai rendszerről van itt szó, arról a professzionális állományról, amit a kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak több száz- ezres hada tesz ki.

Ez a sajátos személyzet a rendészetnek is egyik tipikuma, amennyiben itt jórészt hivatásos jogviszonyban állók védik a közbiztonságot.

Az előbbiek alapján úgy véljük, hogy indokoltnak látszik az 1794-es ALR-ben olvasható rendészetfogalom újragondolása, illetve más aspektusú megközelítése. Erre figyelemmel az új rendészetfogalom tartalmi elemei között szerepelhetnek a következő tézisek:

- a) a rendészet – mint a közigazgatás része – makroszinten a politika által motivált;
- b) a rendészet közfeladata a (köz)biztonság társadalmi garantálása, amit a legitim erőszak monopóliumának birtokában speciális végrehajtó-rendelkező-szervező tevékenységgel lát el;
- c) a rendészet közhatalma birtokában sajátos, de joghoz kötött hatósági jogalkalmazást végez;
- d) a rendészetnek sajátos intézményrendszere és személyzete van.

Az előbbiek alapján megadható a rendészet *szűk fogalma*. E szerint: *a rendészet olyan közigazgatási tevékenység, amely a (köz)biztonság védelmét sajátos intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel, titkos eszközök alkalmazásával és adott esetben legitim kényszerintézkedésekkel biztosítja.*

A rendészet fogalmi evolúciójának vizsgálata oda vezethet, hogy a rendészet tudomány elmélete, dogmatikája új tézisekkel gazdagodhat.³² Ez a tanulmány e célhoz szeretne hozzájárulni.

³¹ A rendészet szerveinek besorolásához kívánczik az a megjegyzés, hogy ezt a csoportosítást részben másként adtam meg a Magyar Rendészet-beli tanulmányom (Balla Zoltán: A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. Magyar Rendészet, 2014/4.) 19. lábjegyzetében, és egy másik cikkem (Balla Zoltán: A rendészet kérdései. Belügyi Szemle, 2014/10.) 16–17. oldalán. Az eltérés oka az akkori publikációk óta eltelt idő kutatási eredményei, amelynek okán a rendszerezést indokolt volt korrigálni.

³² Balla Zoltán (2014a): i. m. 10–11. o.