

# Rendészet

**Szerző:** PATYI András, SÁFRÁN József

**Affiliáció:** Patyi András – egyetemi tanár, NKE ÁNTK; Sáfrán József – tudományos segédmunkatárs, NKE ÁNTK

**Rovat:** Közigazgatási jog

**Rovatszerkesztő:** BALÁZS István

**Lezárás dátuma:** 2023.07.06

**Idézési javaslat:** PATYI András – SÁFRÁN József: „Rendészet” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/rendeszett> (2023). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A rendészeti tevékenység szabályozása és értelmezése komplex jogi terület, amelyet számos szempontból értelmeznek a modern jogrendszerben. E szócikkben először a kiinduló fogalmakat és az alapvető jellegzetességeket határozzuk meg, hogy mélyebb megértést nyerjünk a témakör szerkezetéről és alapvető vetületeiről. Kitérünk a rendészet és a rendészeti tevékenység fogalmi elemeire, majd áttekintjük az alkotmányos normák jelentőségét a rendészet kontextusában. Kiemelt figyelmet szentelünk a közrend és a közbiztonság alkotmányjogi fogalmainak, az államhatár rendjének, valamint a nemzetközi jogi kereteknek. Megvizsgáljuk a védelem mint veszélyelhárítás fogalmát, a rendőrség és a rendészet közötti különbségeket és a rendészeti intézkedések egyes kényszerítő eszközeit. Végül pedig bemutatjuk a komplementer rendészet és az önkormányzati rendészet kapcsolatát és nemzetközi szabályozását.

## Tartalomjegyzék

- Kiinduló fogalommeghatározások és alapvető jellegzetességek**
- A rendészet és a rendészeti tevékenység néhány fogalmi eleme**
- Az alkotmányos normák jelentősége a rendészeti tevékenység és a rendészeti igazgatás kapcsán**
  - Alapkérdések
  - Rendvédelem kontra rendészet
  - Materiális rendőrségfogalom az Alkotmányban és az Alaptörvényben
  - A közbiztonság és a közrend mint központi fogalmak
  - Meghatározható-e a közbiztonság fogalma?
  - A közrend meghatározhatósága és az államhatár rendje mint alkotmányi szintű fogalmi elemek
  - Az igazgatásrendészet és a rendészeti tevékenység nemzetközi elhatárolása
- A védelem mint veszélyelhárítás (a rendészeti és rendőrségi feladatok a szabályozási absztrakció szintjén)**
- Rendőrség vagy rendőrségek? A fegyveres jelleg és a lőfegyverhasználat alapkérdése**
- Egyes rendészeti intézkedések és kényszerítő eszközök**
- Komplementer rendészet – önkormányzati rendészet**
  - Komplementer rendészet – önkormányzati rendészet nemzetközi szabályozása

### 1. Kiinduló fogalom meghatározások és alapvető jellegzetességek

[1] Mindenekelőtt a közigazgatás talán legrégebbi ágazatának egyes kiemelten fontos jogintézményeit és jogfogalmait mutatjuk be. Mivel a rendészet a közigazgatás részét képezi (->közigazgatási jog),<sup>[1]</sup> a rendészeti tevékenység a közigazgatás egyik működési területe, és alkotmányos jogállamban a közigazgatás a törvény alá rendelten működik, hiszen a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatban a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. A XVIII. századtól a rendőrség tevékenysége és a közigazgatás annyira szorosan összefonódott, hogy egy egységet alkottak. A rendészeti szakigazgatás a közigazgatás kezdeti formája volt, amely a további fejlődés során a belügyi igazgatás keretein belül kapott helyet. Bizonyos államformációkban, mint például a görög városállamok és a rendőrállamok esetében, a közigazgatás valamennyi ágazata a rendészettel volt azonosítható. A kontinentális Európában a rendészeti modellek jellemzően a központi államhatalom erősítésére és az állampolgári jogok szabályozására koncentráltak, míg az angolszász modellek nagyobb hangsúlyt fektettek a helyi közösségek és a polgárok szerepére. A német rendőri szervezetet a porosz hagyományokból adódóan a világ egyik legmilitánsabb rendészeti intézményeként tartják számon. A porosz területeken a rendőrség 1812-öt követően alakult ki, a francia gendarmerie-modell alapján, és a hadsereg gondozásában volt jelen. Ugyanakkor Franciaország volt az első ország, ahol egyszerre működött katonai és polgári jellegű rendészet. A gendarmerie, a csendőrség, a polgári jellegű rendőrség mellett a katonai alapú rendészetet a reguláris hadsereget foglalta magában. A párizsi rendőrség a korai időkben nagyvárosi jellege miatt inkább katonai jellegű volt, de 1854-re a London Metropolitan Police mintájára újjászervezték. A XIX. és XX. század fordulóján a legtöbb országban elvált a rendészet és a honvédség működése. Ennek oka, hogy az utóbbi a nemzet védelmére összpontosított főképp, míg az előbbi a belső biztonság és rend fenntartásával foglalkozott. Az amerikai rendészeti rendszer az angolszász kultúrára épült, és az egymásért való kölcsönös felelősségvállalás elvén alapult. 1828-ban alakult meg az első modern városi rendőrség, amely a London Metropolitan Police és a gendarmerie-modell hatására önálló modellé vált. A szocialista típusú rendészeti modellekben az állam központi szerepet vállal a rendfenntartásban, ahol a rendészet nemcsak a közbiztonságot garantálta, hanem az állami érdekek és az ideológia védelmét is ellátta. Ezekben a rendszerekben a rendőrség legtöbbször szorosan együttműködött az állambiztonsági erőkkel és az állampárttal. Napjainkban a szakmai gyakorlatban egyre fontosabbá válik a rendőri tevékenység etikai aspektusa.<sup>[2]</sup>

[2] A társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket<sup>[3]</sup> Mind a rendészet általában, mind a rendészeti jogalkalmazás osztozik ebben a követelményben. A rendészeti (vagy rendészeti jellegű) jogalkalmazás a közigazgatás egyik legrégebbi funkciója, a rendészeti funkció megvalósítása érdekében végzett jogalkalmazói tevékenység átfogó, összefoglaló megjelölése (->a közigazgatás funkciói és feladatai). A közbiztonságot, közrendet és köznyugalmat fenyegető veszélyek elhárításában megnyilvánuló rendészeti működés az állami (ezen belül a hatalmi) alapfunkciókhoz tartozik.<sup>[4]</sup> Olyasmint, ami szükségképpen jelen van az állammá szerveződött emberi közösségekben, sőt, még az is megkockáztatható, hogy az államként való tartós fennmaradás alapfeltétele, így alapfunkciót jelent az állami működés értelmezésében.<sup>[5]</sup> Ráadásul olyan alapértékek védelmére irányul, amelyek éppen hétköznapi jelenlétük miatt nehezen definiálhatók teljes pontossággal, sőt, az ezeket fenyegető, közelebről meg nem határozható veszélyek elhárítása, a káros következmények megelőzése rendkívül széles mérlegelést tesz lehetővé. A védelmi és veszélyelhárító jelleg lényegében az egész közigazgatási jogi gondolkodás és jogi szabályozás alap gondolatát (->közigazgatási jog), alapparadigmáját határozza meg: a közigazgatási hatósági engedélyhez kötöttség és az engedély megtartásának ellenőrzése vagy éppen a jogszabályból fakadó jogkövető magatartás

megvalósításának ellenőrzése, felügyelete mind abban a felfogásban gyökereznek, hogy az engedélyhez kötött vagy ellenőrizendő magatartás veszélyes (lehet) a közösségre nézve.<sup>[6]</sup>

**[3]** A rendészeti tevékenységek jogi értelmezése összetett, többdimenziós feladat, amely többféle értelmezési megközelítést igényel. Ezen megközelítések között szerepel a speciális-technikai értelmezés, ami a jogszabályok pontos betartását jelenti, valamint a kontextuális értelmezés, amely a jogi szövegekörnyezet, a jogszabály céljának és a jogalkotó szándékának megértését is magában foglalja. Kiemelten fontos az alkotmányos alapjogok és alapelvek szerinti értelmezés, amely biztosítja, hogy a rendőrség működése során tiszteletben tartja az egyenlőség, a diszkrimináció tilalmának, a személyes szabadság és a jogállamiság elvét. Az analógia szerinti értelmezést gyakran alkalmazzák a rendészeti munkában, amikor a rendőrségnek olyan helyzetekben kell eljárnia, amelyeket konkrét jog nem szabályoz. Az etikai értékekre építő értelmezés azt jelenti, hogy a rendőrség működése során az etikai normákat és értékeket is figyelembe kell venni, úgy mint a tisztességet, a becsületességet és a felelősségtudatot. A precedensen alapuló értelmezés a rendőrség számára útmutatást ad a korábbi hasonló esetekben hozott döntések alapján, és magában foglalja a rendőrség által hozott döntések és a bíróságok által hozott ítéletek értelmezését. A doktrinális-jogdogmatikai értelmezés a jogtudományi munkákra és a jogi doktrínákra hivatkozik, míg a jogalkotó szándékát figyelembe vevő értelmezés segít, hogy a rendőrségi tevékenységek összhangban legyenek a jogalkotó általános céljaival és elvárásaival. Mindez hozzájárul a rendőrség működésének törvényességéhez, a köz bizalmának erősítéséhez, valamint a rendészeti tevékenységek eredményességéhez.<sup>[7]</sup>

## 2. A rendészet és a rendészeti tevékenység néhány fogalmi eleme

**[4]** A kialakult társadalmi és jogi rend be- és megtartása feletti őrködés és az arra leselkedő veszélyek elhárítása, valamint a megsértett rend helyreállítása mindenkor alapvető feladata a közigazgatás erre létesített szerveinek, ugyanakkor a rendészeti tevékenység és a rendészet fogalmak rendkívül széles tevékenységi és szervei (alanyi) kört jelölnek ki.

**[5]** A rendészettudomány ma már szerencsére egyre bővülő művelőinek köre sokféle megközelítésben definiálja, használja a rendészet, rendészeti tevékenység fogalmát.<sup>[8]</sup> Egy általánosan használt korábbi meghatározás szerint:

Rendészetten azt a közigazgatási tevékenységet értjük, amelynek feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá a közreműködés a megsértett rend helyreállításában. A rendészet és a rendőri tevékenység nem azonos fogalmak.<sup>[9]</sup>

**[6]** Mértékadó rendészeti szakmonográfiában használt (egyik) meghatározás szerint:

A rendészeti igazgatás [...] békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, 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 hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhethet érvényt.

Más megfogalmazással:

a rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak-monopólium jogállami formája.<sup>[10]</sup>

[7] A rendészettel foglalkozó egyik legklasszikusabb hazai szerző, Concha Győző arra utal, hogy a rendőrség részint a jog, részint a közrendhez szükséges egyéb, nem jogi erők érvényesülésének feltételeit nyújtja, amennyiben e feltételek emberi szabad működéstől, avagy elemi természeti erőktől függnék. Felhívja ugyanakkor a figyelmet, hogy

A közrendnek jogi összetartó, rendező ereje gyakorlatilag legfőképpen a jogszolgáltató bíróságok útján nyilatkozik.<sup>[11]</sup>

[8] A rendészeti igazgatást hangsúlyosan a civil közigazgatás részeként határozhatjuk meg, és alapvetően el kell különíteni a rendőri vagy még inkább a rendőrségi tevékenységek összességétől, miközben alapvető mozzanatai részben a veszélyelhárító (*preventív* jellegű), részben a rend helyreállításában (a rendezés megszüntetésében) közreműködő (*represszív* jellegű) funkcióiban ragadhatók meg.<sup>[12]</sup> Ezenfelül megemlítené a rendészeti tevékenységnek azon funkciója, amely a veszély bekövetkezése után, tehát a cselekmény elkövetése után jelentkezik. Ez a tevékenység a büntető igazságszolgáltatás szabályrendszere keretein belül valósul meg, ahol a rendészet az elkövetett bűncselekmények utólagos kivizsgálása, a tettesek megtalálása és a bíróság elé állítása során vesz részt. A rendészeti tevékenység civil közigazgatási jellegét jogegységi határozat is megerősíti:

A rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és a panaszos között létrejött jogviszony jellegét vizsgálva megállapítható, hogy a rendőrség részéről az Rtv.-ben meghatározott *rendészeti feladatok ellátása* során kifejtett tevékenység *közigazgatási jellegű tevékenység*, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt. A rendőrség tehát – az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárás, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett – ellátja a *közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás* körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [Áe. 3. § (2) bekezdés] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés)<sup>[13]</sup> alanya között – annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre.<sup>[14]</sup>

[9] Az Alaptörvény nem határozza meg közvetlenül a rendőrség irányításának konkrét mechanizmusait, viszont kijelöli a rendőrséget felügyelő és irányító intézményeket. Továbbá fontos megemlíteni, hogy az Alaptörvény meghatározza a rendőrség működésének jogi kereteit is, hiszen előírja, hogy a rendőrség tevékenységét sarkalatos törvény szabályozza. Ez azt jelenti, hogy a rendőrség működése, beleértve annak irányítását is, nem lehet önkényes (->*rendészeti szervek*), mindig a törvényhozás által megalkotott jogszabályok keretei között kell zajlania. Ez a törvényesség elve, amely a rendőrség működésének alapvető garanciája.<sup>[15]</sup> Az *intézményesült* kontrollmechanizmusok között különbséget kell tenni a politikai és a jogalkalmazói kontrollok között. A politikai kontrollok keretein belül értjük a Kormány irányító szerepét, a parlament ellenőrző funkcióját, illetve az önkormányzatok beszámoltatási és véleményezési jogkörét. A jogalkalmazói kontroll a jogorvoslati lehetőségeket és az alternatív kontrollmechanizmusokat jelenti, mint az ombudsman intézménye, az ügyészség és a magánjogi eszközök. A *nem intézményesült* kontrollmechanizmusok közül kiemelt jelentőséggel bír az egyéni szabadságjogok gyakorlása, amelyek védik az állampolgárokat a rendőri túlkapásokkal szemben. Ezenkívül a sajtószabadság a rendőrség tevékenységének átláthatóságát és elszámoltathatóságát is biztosítja. Az utóbbi években pedig a véleménynyilvánítás táguló lehetőségei, különösen az internet és a közösségi média eszközei, tovább erősítették ezt a kontrollt, mivel a közösségi média lehetőséget nyújt az állampolgároknak a

rendőrséggel kapcsolatos tapasztalataik, észrevételeik megosztására.<sup>[16]</sup>

**[10]** A rendőrség civil kontrollja fontos eleme a demokratikus jogállam működésének, amely biztosítja a rendőrség felelősségét és elszámoltathatóságát a polgárok felé. Az Alaptörvény, bár nem használja a „civil kontroll” kifejezést, számos eszközt biztosít a rendőrség működésének ellenőrzésére és irányítására. Az Alaptörvény egyik legfontosabb eszköze a civil kontrollra az alapvető jogok biztosának intézménye, amelynek feladata a jogállamiság ellenőrzése. Az alapvető jogok biztosja, aki a polgárok jogainak védelmét és az államigazgatási eljárások törvényességének ellenőrzését látja el, panaszok alapján vizsgálhatja a rendőrség működését, és ajánlásokat tehet a jogellenes állapot megszüntetésére. Szintén fontos, hogy a törvényhozás – amely a választópolgárok által választott képviselők alkotta testület – határozza meg a rendőrség feladatait, jogait és kötelezettségeit, így közvetlen hatással van a rendőrség működésére (->**rendészeti szervek**).

**[11]** A rendőrségtől elkülönülten működött 2020-ig a Független Rendészeti Panasztestület, amelynek elsődleges feladata a rendészeti intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazása ellen benyújtott panaszok vizsgálata volt. A Panasztestület öt fős taglétszáma az Országgyűlés rendészeti és emberi jogi ügyekben illetékes bizottságainak közös javaslatára került kiválasztásra, az Országgyűlés listás szavazásának eredményeképpen, ahol a szavazásban résztvevő képviselők kétharmados többségére volt szükség a döntéshez. Az alapvető jogok védelmét szolgáló szervezetek és intézmények javaslatot tehetnek a Panasztestület tagjaira. A választható tagok olyan jogi végzettségű és büntetlen előéletű személyek voltak, akik az alapvető jogok védelmében jelentős tapasztalattal rendelkeztek, és megfeleltek a törvényben meghatározott nemzetbiztonsági ellenőrzésnek. A Panasztestület feladatait 2020-tól az alapvető jogok biztosja vette át.<sup>[17]</sup>

**[12]** A rendészettudomány vizsgálja, hogy a rendészet milyen mértékben felel meg a közösségi elvárásoknak, milyen módon integrálódik a rendőrségen túli szervezetekkel, és hogyan lehetne még hatékonyabbá tenni a működését. Újragondolhatóak a rendészeti szervezetek szervezőelvei, és fontolóra vehető új módszerek, megoldások alkalmazása, mint például a problémamegoldás, az egységes rendőrségi modell fenntartásának vizsgálata, vagy a hierarchia, a centralizáció és a militáns jelleg felülvizsgálata. Vizsgálatok tárgyát képezi, hogy a rendészeti statisztikák mennyiben tükrözik a valós bűnözési helyzetet és az emberek biztonságérzetét. Sok esetben megfigyelhető, hogy a statisztikai adatok és a biztonságérzet között nincs egyértelmű összefüggés, ami rávilágít a mérési és értékelési módszerek korlátjaira. A bűnügyi statisztikák gyakran nem képesek a bűncselekmények teljes spektrumát lefedni, mivel egyes eseteket nem jelentenek vagy nem rögzítik őket megfelelően. Ezenkívül a statisztikai adatok gyakran nem veszik figyelembe a társadalmi és a környezeti tényezőket. Ezen korlátok tudatában a rendőri szerveknek figyelembe kell venniük ezeket a tényezőket a stratégiáik kialakításakor és a közbiztonsági intézkedések megvalósításakor.<sup>[18]</sup>

**[13]** A rendészeti kutatások és a rendészeti gyakorlat közötti kapcsolat erősítése érdekében szükség van intézményesülő rendészeti kutatócsoportok és műhelyek alapítására, működtetésére, valamint ezek aktív együttműködésére. Ez nemcsak a rendészettudomány megerősödésének egyik kulcskérdése, hanem a rendészeti működés és szabályozás fejlesztésének záloga is.<sup>[19]</sup>

**[14]** A rendészet tevékenysége rendkívül széles spektrumú. Egyrészt a jog, másrészt a közrend megőrzéséhez szükséges egyéb erők érvényesülésének feltételeit nyújtja. A közrend jogi összetartó és rendező ereje elsősorban a bíróságokon keresztül nyilvánul meg. A rendészeti tevékenység a civil közigazgatás része, és alapvetően meg kell különböztetni a rendőri vagy inkább a rendőrségi tevékenységek összességétől.<sup>[20]</sup>

### **3. Az alkotmányos normák jelentősége a rendészeti tevékenység és a rendészeti igazgatás kapcsán**

#### **3.1. Alapkérdések**

**[15]** A rendészeti igazgatásban mint közigazgatási ágazatban nemcsak a hatósági tevékenység és annak intézkedésekben megnyilvánuló közvetlensége van intenzíven jelen, hanem a fizikai erőszak monopóliuma is olyan tényező, amely alkotmányos (azaz alkotmány szintű) tételezést tesz szükségessé. Természetesen az alkotmányos normák (az Alaptörvény rendelkezései) nem határozzák meg definíciószerűen a rendészeti igazgatás valamennyi lényeges fogalmát, így kiemelten a rend, a rendőr, a rendészet, a rendőri és rendészeti igazgatás, a rendvédelem, a veszélyelhárítás, a közrend, a közbiztonság, a köznyugalom, a biztonság és az erőszak alkalmazása pontos definícióját nem ott kell keresnünk. E fogalmakra részben más jogszabályok, részben a szakirodalom ad meghatározásokat.

**[16]** A rendészeti igazgatásban résztvevő állami szerveket (pontosabban e szervek „tagjait”) megillető fizikai erőszak alkalmazásának joga, melybe számos kényszerítő eszköz alkalmazása mellett beletartozik a fegyverviselési, és a – szigorú feltételek melletti – lőfegyverhasználati jog is,<sup>[21]</sup> a közvetlen érvényesülést igénylő, alapvetően szóban kiadott, gyakran azonnal végrehajtott rendészeti (rendőri) intézkedések által az azzal érintettek alapvető jogait érinti. A bűncselekmények megakadályozása és felderítése, a közbiztonság és a közrend megvédése a jogellenes magatartást tanúsító személyek jogainak törvényen alapuló korlátozásával valósul (valósulhat) meg. A jogi és társadalmi, valamint gazdasági rendre leselkedő modern veszélyek elhárítása, a veszélyeztető cselekmények időben történő felderítése a megelőzést szolgáló (preventív) hatékony eszközrendszer működtetését igényli. Olyan eszközökét, melyek az információk folyamatos gyűjtése, elemzése és értékelése alapján megteremtik a törvényben rögzített rendészeti intézkedések alkalmazását, de amelyek egyben folyamatos és kiterjedt adatkezelést, adatfeldolgozást és adattárolást feltételeznek.

**[17]** A Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú KJE határozata egyszerre hangsúlyozza a kényszer (fizikai erőszak) eszközeinek szerepét és az alkotmányos jogok érintettségét:

[...] figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendőrség feladatát az Alkotmány a közbiztonság és a belső rend védelmében jelöli meg [40/A. § (2) bekezdés]. Ez a védelem a jogellenes magatartást tanúsító személyek jogainak törvényen alapuló korlátozása révén valósul meg. A rendfenntartó, rendvédelmi célzatú közvetlen kényszerítő eszköz alkalmazására való feljogosítás az a megkülönböztető vonás, amely megkülönbözteti a rendőrséget más típusú állami feladatot ellátó szervektől. Az Rtv. V. fejezetében szabályozott rendőri intézkedések, illetve a VI. fejezetben található kényszerítő eszközök jogellenes alkalmazása ugyanakkor sértheti az Alkotmány XII. fejezetében biztosított – az emberi méltósághoz, a személyes szabadsághoz, a jó hírnévhez és a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő – alapvető jogokat.<sup>[22]</sup>

**[18]** Ilyen erejű és természetű közigazgatási beavatkozás megteremtéséhez, jogállami keretek közötti, törvény általi megszervezéséhez valamilyen szintű alkotmányos szabályozásra van szükség. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében [illetve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében] szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét. A közigazgatás törvény alá rendeltség követelménye elsősorban a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményeként fogalmazódik meg, bár az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.<sup>[23]</sup>

**[19]** Az alábbiakban a rendészeti igazgatás alapfogalmainak bemutatása során kiemelten

foglalkozunk az alkotmányos szabályok tartalmával és értelmezésével, nem szorítkozva kizárólag a hatályos Alaptörvény (korábbi szabályokhoz képest szűkebb terjedelmű) rendelkezéseire, hanem utalva a korábbi Alkotmány szabályaira is, hiszen az alkotmánybíróági értelmezések döntő része még azok alapján született.

### 3.2. Rendvédelem kontra rendészet

[20] A Magyar Honvédség az Alaptörvény értelmezése alapján önmagában kizárható a rendvédelmi szervek köréből, mindez az Alkotmánybíróóság 8/2004. (III. 25.) AB határozatából<sup>[24]</sup> is levezethető. Ezt az értelmezést támasztja alá továbbá a *központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény* is, amely 1. § (5) bekezdésében rendvédelmi szervként a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat sorolja fel. Elvileg e szervek alkotják a szervei (intézményi) kört, melyet az Alaptörvény 46.cikke említ, de a „rendvédelmi szervek” kifejezést nem használja.

[21] A „rendészet” és a „rendőr” szó nyelvújításkorabeli<sup>[25]</sup> és tartalmilag viszonylag megszilárdult kifejezés. Ezzel szemben a „rendvédelem” szó csupán az 1980-as évek végén bukkant fel a hadtudomány és a jogtudomány művelőinek körében. Törvénybe foglalására először a *honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény* (régi Hvt.) V. fejezetében került sor, majd az Rtv. is átvette a rendőrség meghatározásához („állami fegyveres rendvédelmi szerv”). Ezek után több más törvény is fokozatosan alkalmazni kezdte a kifejezést, nem mindig ugyanazt a szervezeti kört értve alatta.<sup>[26]</sup> Lényeges azonban, hogy az első törvénybeli felbukkanása a honvédelem körében történt. A régi Hvt. 65. §-a a honvédelemmel, a honvédelmi felkészüléssel és ország-mozgósítással összefüggésben nevezte az akkori szervezeti kört (rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetés-végrehajtási testület, a vám- és pénzügyőrség, a polgári védelmi szervek, valamint a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóság) – éppen a honvédelmi tevékenységhez kapcsolódó feladataik alapján – rendvédelmi szerveknek.<sup>[27]</sup>

[22] A korábbi Alkotmány egyaránt ismerte a „rendészet” és a „rendvédelem” kifejezéseket, a VII. Fejezete emelte alkotmányos rangra az addig „csak” egyes törvényekben szereplő „rendvédelem, rendvédelmi szerv” fogalmat. Az Alkotmány nem határozta meg ennek jelentését, és nem is tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyek segítségével egyértelműen elhatárolható, megkülönböztethető lett volna a klasszikusabb „rendészet” kifejezéstől.

[23] A hatályos Alaptörvény immár nem használja a „rendészeti szerv” fogalmat, érdekes módon azonban megőrizte a „rendvédelmi szerv” kifejezést, igaz minden további jellemzés nélkül.

[24] Bármennyire is elterjedt és „alkotmányos rangra” emelkedett fogalomról van szó, tartalma és az általa lefedett szervek köre egységes jellemzők alapján nem határozható meg, helyette sokkal inkább helyénvalónak tartjuk a „rendészet” és a „rendészeti szervek” kifejezés használatát, elsősorban és főként a rendőrséggel kapcsolatban. A rendvédelmi szervek olyan fegyveres alakulatok, amelyek katonai szervezetben működnek, ugyanakkor nem a haderő részét képezik. Fő feladatuk a közbiztonság, a közrend és a köznyugalom megőrzése, működési területük pedig az állambiztonsági, bűnügyi, közrendvédelmi és igazgatásrendészeti feladatokra terjed ki. Mindebből adódóan a rendvédelmi szervek az állami struktúra működését biztosító belső erőalkalmazási entitások végrehajtó szervei, amelyek szervezetét és működési irányát a politikai végrehajtó hatalmat képviselő kormányzat határozza meg.<sup>[28]</sup>

[25] Az, hogy „rendvédelmi” helyett a „Rendőrség” és a „rendőri tevékenység” rendészeti jellegét igyekszünk hangsúlyozni és e kifejezés használatát ösztönözni, elsősorban azért fontos, hogy a rendőrséget (mint a rendészeti tevékenység végzésének az Alaptörvényben nevesített szervét) a civil közigazgatás részeként foghassuk fel. Ezt a felfogást alátámasztja egyrészt az, hogy a Rendőrség irányítása teljes egészében a Kormány hatáskörébe tartozik, abban más alkotmányos irányító

szervekkel nem kell osztoznia. Másrészt az, hogy a Rendőrség fegyveres jellege csak áttételesen vezethető le az Alaptörvényből (vagyis az Alaptörvény nem nevezi fegyveres szervnek). Árnyalja a „rendészet, rendvédelem” fogalom pár jelentőségét a *rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (új Hszt.)*. Az új Hszt. a „rendvédelmi feladatokat ellátó szervek” kifejezést alkalmazza, és rögzíti, hogy a törvény hatálya kiterjed

1. az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerve,
2. a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve,
3. a terrorizmust elhárító szerve,
4. az idegenrendészeti szerve (ezek a szervek együtt: rendőrség),
5. a hivatásos katasztrófavédelmi szerve,
6. a büntetés-végrehajtási szervezetre,
7. az Országgyűlési Őrségre,
8. a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra, valamint
9. a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra.

Azonban fontos megjegyezni, hogy az Országgyűlési Őrség és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nem kizárólagosan rendvédelmi szervek, hanem olyan szervezetek, melyek rendvédelmi feladatokat is ellátnak. A fogalom pár kapcsán azonban hangsúlyozni kell, hogy a tevékenységre inkább a rendészeti jelző alkalmazható továbbra is, a rendvédelmi alapvetően szervezeti (szervezeti) jellemző.

### 3.3. Matriális rendőrségfogalom az Alkotmányban és az Alaptörvényben

[26] Az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdésének eredeti (2007. december 31-ig hatályos) szövege szerint

A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.

Az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése szerint

A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

A korábbi és a jelenleg hatályos szabály is alapvetően anyagi (matriális) rendőrségfogalmat emel az Alkotmányba, illetve az Alaptörvénybe, hiszen alapvető feladatának meghatározására koncentrálnak, és így a Rendőrséget a tevékenységén keresztül határozza meg.<sup>[29]</sup> Az Rtv. a rendőrségi feladatok részletes felsorolása mellett alakítási (formális) meghatározást alkalmaz:

A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv.

Bár sarkalatos törvényről van szó, mégis az Alaptörvény elsődlegessége folytán azt kell hangsúlyoznunk, hogy az Rtv.-ben szereplő formai meghatározás csak követi, követheti az alaptörvényi matriális fogalmat – az ott tételezett rendőrség szervezeti, formai jegyeit alakíthatja és csak az Alaptörvénnyel összhangban.<sup>[30]</sup>

[27] Az új alaptörvényi felsorolás a rendészeti igazgatás három funkciójához igazodva rögzíti a matriális rendőrség-fogalmat. A rendészeti igazgatás rendeltetését kiteljesítő funkciók ugyanis:

1. a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek megelőzése (jelenlét, *örködő* funkció),
2. a jogsértő támadások legitim fizikai erőszakkal történő visszaverése (*karhatalmi* funkció),
3. az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez szükséges előkészítő eljárás, felderítés, nyomozás (*bűnüldöző* funkció).<sup>[31]</sup>



Az alaptörvényi szabályozás szintjén nem jelenik meg a negyedik funkció, de érdemes ezzel kiegészíteni a fogalmi értelmezést, ahogyan azt Finszter Géza is teszi, ez pedig

4. a *hatósági* jogalkalmazó funkció.<sup>[32]</sup>

**[28]** A korábban szereplő és sok kérdést felvető „belső rend védelme” mint alapvető rendőrségi feladat meghatározása egyes felfogások szerint a Rendőrségen túlmutató,

az alkotmányos keretekben érvényesülő nemzetbiztonsági érdek védelmét jelentette, amely különösen a politikai, a közigazgatási, sőt honvédelmi viszonyainkban jelentkezett. [...] a belső rend a rendészeti tevékenységen belül a közbiztonságtól elhatárolandó, bár bizonyos értelemben azzal összefonódó kategória volt.<sup>[33]</sup>

A belső rend védelmével összefüggő rendészeti tevékenység középpontjában pedig a nemzetbiztonsági érdekek óvása, vigyázása állt. Egy másik értelmezés szerint a „belső rend” által leírt kör esetén eredetileg valóban állambiztonsági feladatokról volt szó, de egy olyan közbiztonság-fogalom használata esetén, amely az állam sérthetetlenségét is magában foglalja, a belső rend a közbiztonságon belül is elhelyezhető. A belső rend fogalmának használatát így egy elfogadott jogszabály-szerkesztési megoldásként foghatjuk fel, melynek segítségével az általánosból kiemelik a tipikus, legfontosabb jegyet.

Így a belső rendre való utalás felfogható egyfajta figyelemfelhívásként, az állam biztonságának védelméhez kapcsolódó, de nem kizárólag nemzetbiztonsági hatáskörbe tartozó teendők ellátását megalapozó elvárásként.<sup>[34]</sup>

Az Alaptörvény előírásai szerint az a különbség, hogy míg a rendőrség esetében nincsen alkotmány szintű kötelezettség több szervezet létrehozására, addig a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében ilyen előírás létezik. Ez abból következik, hogy az Alaptörvény (ahogy a korábbi Alkotmány is) többes számban említi a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Ezen túlmenően, az Alaptörvény elkülöníti a nemzetbiztonsági szolgálatokat és a rendőrséget, és részletes törvényi szabályozást kell létrehozni a nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozóan, amelynek elfogadásához kétharmados többségre van szükség. Emellett a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos tagjai nem lehetnek pártnak a tagjai és politikai tevékenységet sem folytathatnak. Az Alaptörvény – ellentétben a korábbi Alkotmánnyal, amely nem említette kifejezetten a nemzetbiztonsági szolgálatokat – egyértelműen többes számban hivatkozik a nemzetbiztonsági szolgálatokra, ezzel megteremtve az alkotmányos kötelezettséget több szervezet létrehozására. Ez az elkülönítés jelzi, hogy részletes törvényi szabályozást kell létrehozni a nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozóan, amelynek elfogadásához kétharmados többségre van szükség. Emellett, a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos tagjai nem lehetnek pártnak tagjai, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.<sup>[35]</sup>

**[29]** A korábbi alkotmányos megfogalmazást (a „közbiztonság, belső rend” fogalompárt) csak 2007-ben változtatták meg, amikor a feladatokat kiegészítették az államhatár rendjének védelmével, azonban az alkotmány módosító törvény indokolása nem tér ki arra, hogy miért változott a „belső rend” kifejezés „közrendre”.<sup>[36]</sup>

**[30]** A 65/2003. (XII. 18.) AB határozat értelmezése szerint:

A közbiztonság védelme az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdés értelmében a rendőrség alapvető feladata, amely magára az államra nézve alkotmányos célt fogalmaz meg.<sup>[37]</sup>

A rendőrség alapvető feladataként meghatározott, a közbiztonság és a belső rend védelmét előíró alkotmányi rendelkezés [Alkotmány 40/A. § (2) bekezdés] olyan alkotmányos cél, amelynek elérése és fenntartása az élet védelmét is szolgálja.<sup>[38]</sup>

### 3.4. A közbiztonság és a közrend mint központi fogalmak

[31] Az európai alkotmányokban általában nem határozzák meg a rendőrség feladatait, és ezzel a rendőrséget mint szervet. Kivételként említhető az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánya, amely a szövetség és a tagállamok közötti feladat- és hatásköri megosztás során rögzíti, hogy „a köznyugalom, közrend és közbiztonság fenntartása, beleértve az első általános segítségnyújtást, a helyi rendőrség kivételével” törvényhozási és végrehajtási szempontból a szövetséget illető ügycsoport.<sup>[39]</sup> Ugyanezt a három fogalmat használta a rendőrségi adatkezelés alkotmányossági kérdéseiben állást foglaló 44/2004. (XI. 23.) AB határozat<sup>[40]</sup> is azzal összefüggésben, hogy a vizsgált jogszabály, az Rtv. is használta korábban a köznyugalom kifejezést. Úgy tűnik azonban, hogy az Alkotmánybíróság a köznyugalom fogalmát mind a közrend, mind a közbiztonság részeként fel tudja fogni, a közbiztonság és a közrend kifejezést majdnem szinonimaként kezeli.

[32] 2008. január 1. óta a közbiztonság és a közrend, „a rendészeti jogirodalom és a rendészeti jog két kulcsfogalma”<sup>[41]</sup> felhasználásával került meghatározásra a Rendőrség alapvető feladata. Az Alkotmánybíróság 13/2001. (V. 14.) AB határozatából<sup>[42]</sup> megtudható, hogy a közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele, és így általánosságban a közbiztonság védelme az állam számára megfogalmazott alkotmányos érték és cél. Ennek az alkotmányos célnak az elérése elvileg meg is alapozhatná valamely alapjog (például a személyi szabadság alapjoga) korlátozását. Adott esetben az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy bizonyos személyek eltűnése kapcsolatba hozható ugyan a közbiztonsággal, de a személyek eltűnése és a közbiztonság védelme között „általánosságban a szükségszerű összefüggés nem állapítható meg”. Vagyis a közbiztonság védelme akkor alapozhatja meg a jogkorlátozást (jelen esetben a személyi szabadság alapjogát), ha a közbiztonság és az adott „jelenség” között az összefüggés „szükségszerű”.

[33] A közbiztonság és a közrend fogalma alkotmányos szinten – megfelelő további alaptörvényi fogalmi viszonyítási pontok hiányában – teljes bizonyossággal meghatározhatatlan, legfeljebb szempontok segítségével körülírható. Még annak meghatározása is nehéz feladat, hogy vajon a két fogalom ugyanazt jelöli-e, vagy a közrend (a belső rendhez hasonlóan) a közbiztonság egyik alkotóeleme, esetleg a közrend az általánosabb fogalom.<sup>[43]</sup> Abból kell kiindulnunk, hogy az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdésének 2008-as módosításakor az Országgyűlés a belső rend fogalmát nem megszüntette, hanem felcserélte egy másik fogalommal, és azon kívül határozta meg az államhatár rendjének védelmét. Ez azt jelenti, hogy a Rendőrség feladatai körében (és a feladatain keresztül rögzített jogállásában):

1. A közbiztonság nem azonos a közrenddel és *vice versa* (ha azonosak lennének, nem szerepelnének külön).
2. Az államhatár rendje valószínűleg nem része a közrendnek (ha beletartozna, nem kellett volna külön kiemelni a védelmét).
3. A Rendőrség védelmi típusú szerv, működésének lényege a veszélyelhárítás (ezáltal véd).
4. A kiemelt alkotmányos tárgyak védelme csak alapvető feladata a Rendőrségnek, az továbbiakkal bővíthető.
5. A bűncselekmények megakadályozása, felderítése a közbiztonság és közrend védelmétől elkülönülő funkció (eltérő esetben az Alaptörvény nem emelte volna ki ezt a két tevékenységet külön).

6. Ezen feladatok ellátása alapul szolgálhat az alapjogoknak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban álló korlátozására.

### 3.5. Meghatározható-e a közbiztonság fogalma?

[34] A közbiztonság és a közrend, valamint az államhatár rendje, mint a Rendőrség által védendő alapvető jogi tárgy szerepel az Alaptörvényben. Védelmük alapvető alkotmányos cél, egyben a rendőrség alapvető feladata. A rendőrség feladatának generálklauzulaszerű meghatározása a legtöbb rendőrségi, rendészeti szabályozásra jellemző. A feladatköri generálklauzula egyben hatásköri generálklauzulának és általános intézkedési felhatalmazásnak is minősül<sup>[44]</sup> az intézményi és formális értelemben vett rendőrség<sup>[45]</sup> számára. Esetünkben azonban nem törvényi generálklauzuláról van szó, hanem ez a klauzula az Alaptörvényben szerepel, ami megítélésünk szerint döntő és minőségi különbséget jelent. Ez a generálklauzula elsősorban az Országgyűlésnek szól, s ennek tartalma úgy bontható ki, hogy az Országgyűlés kétharmados többséggel hozzon létre és helyezzen – a Kormány által – irányítása alá egy olyan szervet, amelynek alapvető feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az államhatár rendje elleni veszélyekkel (támadásokkal) szembeni védekezés, továbbá a bűncselekmények felderítése és megakadályozása. Ez a generálklauzula – szemben a rendőrségi törvényekben szereplő, akár szó szerint egyező fordulatokkal – nem a rendőrségnek szóló intézkedési felhatalmazás vagy hatásköri generálklauzula, hanem a törvényhozásnak és a Kormánynak címzett feladat-meghatározás, számára adott felhatalmazás és meghatározott kötelezettség: a rendőrséget létre kell hozni, alapvető feladatait a közbiztonság és a közrend, bűncselekmények felderítése és megakadályozása, valamint az államhatár rendje védelmében kell meghatározni, és képessé kell tenni e feladatok ellátására mind törvényben meghatározott jogi eszközök (intézkedések és kényszerítő eszközök), mind fizikai eszközök biztosítása révén.

[35] A közbiztonságnak és a közrendnek számos meghatározása, megközelítése ismert, s e fogalmak alkotmányi szinten való definiálását az Alkotmánybíróság sem tartotta lehetségesnek. A tudományos közvélemény leginkább azt a közbiztonság-fogalmat tartja elfogadhatónak (az egyéni fenntartások vagy eltérések kiemelése mellett is), amelyet Szamel Lajos így foglalt össze:

közbiztonság [...], melyen az emberek életének, egészségének, becsületének, szabadságának és vagyonának, valamint az állam és intézményei működésének sértetlenségét, illetve akadályozatlanságát értik, s ezen belül különösen e jogtárgyak megóvását a bűncselekményektől és a rendsértésektől (szabálysértésektől).<sup>[46]</sup>

Más megfogalmazásban a közbiztonság a jogrend, a személyek alanyi jogainak és jogi érdekeinek, valamint az állam és a közhatalmi szereplők szerveinek, intézményeinek, rendezvényeinek sértetlenségét jelenti, amely meghatározásban több egymást átfedő elem is található, hiszen például a jogrend magában foglalja az egyének alanyi jogait, jogi érdekeit és a közösségi, jogvédele érdekeket is.<sup>[47]</sup>

### 3.6. A közrend meghatározhatósága és az államhatár rendje mint alkotmányi szintű fogalmi elemek

[36] A közrend fogalmának meghatározása nehéz feladat. Concha Győző az emberi szükségleteknek állami szervek és magánosok összműködése általi kielégítését emeli ki az általános és közös jó, a jog és a természeti erők korlátai között. Fontos azonban megjegyezni, hogy a közrend nem azonos szimplán a jogrenddel. Ahogyan Concha fogalmaz:

az emberek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, és ez a működés a jogi és természeti határok között nem csak az állami szerveknél,

de a magánosoknál is szabad.

Ezen értelmezés alapján a közrend három különálló részből áll:

- az állami rendből,
- a társadalmi rendből és
- a természeti rendből.

A közrendnek ezek az összetevői teszik azt az összetett és sokrétű fogalomká.<sup>[48]</sup> A közrend meghatározására Szamel a porosz rendőrségi törvény indokolását idézi, mely szerint

a közrend „normák foglalata, melyek követése a mindenkori uralkodó társadalmi és etikai nézetek szerint nélkülözhetetlen előfeltétele a hasznos együttélésnek egy rendőri körzetben lakó emberek számára”.<sup>[49]</sup>

Ez a közrendfogalom további tisztázáson ment keresztül, de megmaradt jogon túli, íratlan szabályok foglalatának:

A közrend az egyén nyilvánosság előtti magatartására irányuló azon íratlan szabályoknak az összessége, amelyeknek tiszteletben tartása a mindenkori uralkodó nézetek szerint a rendezett állampolgári együttélés elengedhetetlen feltétele.<sup>[50]</sup>

Amint Szikinger István ugyanezen fogalom ismertetése során megállapítja, nehezen képzelhető el, hogy alkotmányban vagy törvényben meghatározott alapvető jogok korlátozására a rendőrileg feltételezett közvélekedés alapján kerülhetne sor.<sup>[51]</sup> Miközben a közrendet a magyar rendészeti irodalom a rendészet központi kategóriájává tette, egyre inkább rögzült, hogy az nem vezethet jogon túli közhatalmi fellépéshez, tehát a közrend tulajdonképpen a jogrend részeként értelmezhető. Ebben azonban a két fogalom egybeolvadása érhető tetten. Másként megfogalmazva: miközben leszögezhető, hogy jogállamban kötelező normák csak a törvényhozótól származhatnak és a közrend a rendészeti generálklauzulában az érvényes jogra vonatkozik, megállapítható az is, hogy a közrendfogalom európai jogi dimenzióval is bír, számos külön törvény hivatkozik rá és használja, így védelme az általános rendészeti veszélyelhárítás útján „alkotmányosan aggálytalan”.<sup>[52]</sup>

**[37]** Az Alkotmánybíróság – a közbiztonságtól eltérően – a közrend fogalmának meghatározására nem tett kísérletet, azt alapvetően átengedte a demokratikus törvényhozásnak.<sup>[53]</sup>

**[38]** A fentiek alapján a közrendet érdemes a közbiztonsághoz képest másodlagos fogalomnak felfogni, a közrend védelmét pedig olyan tartalékfunkciónak, amelynek segítségével a társadalmi békét fenyegető, előre nem látható és el nem tűrhető zavarokra reagálni lehet.<sup>[54]</sup>

**[39]** A Határőrség 2008. január 1-jével való megszüntetése óta az államhatár rendjének védelme is a rendőrség feladata. Az államhatár rendje védelmének külön szerepeltetése arra utalhat, hogy az Alkotmány és később az Alaptörvény azt sem a közrendbe, sem a közbiztonságba nem értette, illetve érte bele. Az is előfordulhat, hogy az általános rendőrségi generálklauzula (a közbiztonság és a közrend védelme) melletti külön szerepeltetése elsősorban amiatt történt, hogy a Határőrség külön szervként való megszüntetése után is maradjon „nyoma” az addig a Határőrség által ellátott államhatár-védelmi funkcióknak. Az Alaptörvény is egyértelművé teszi, hogy a határ rendjének és nem magának a (nemzetközi szerződésekben rögzített) határnak a védelme tartozik a Rendőrség alapvető feladatai közé. A 45. cikk (1) bekezdése alapján

a Magyar Honvédség alapvető feladatát képezi Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő

közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.

**[40]** Az államhatár rendjének védelme azt jelenti, hogy a rend előzetesen adott (*a priori*) fogalom a rendőrség számára, vagyis az államhatár rendjét, a határ vonalát, annak jellegét, a határátkelőhelyeket nem a rendőrség alakítja ki, hanem „csak” védi azokat. Ebbe a védelemben számos intézkedéscsoport beletartozhat, a határvonal és a határjelek láthatóságának biztosítása érdekében tett fizikai intézkedésektől a határvonal jellegének megváltoztatását eredményező munka hatósági engedélyezésén keresztül az államhatáron történő átlépés ellenőrzését célzó intézkedésekig. A határátkelőhelyek vagy átlépési pontok megnyitásáról, megszüntetéséről, szüneteltetéséről vagy a forgalom jellegének megváltoztatásáról hozandó döntés nem tartozik a rend fenntartásának körébe, ezért az nem tekinthető rendőri feladatnak. Az államhatár rendjének védelmét megalapozó alapvető szabályokat részben az *államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény* határozza meg (az államhatár rendjének fenntartását biztosító szabályok, illetve az államhatár átlépésének feltételeit tartalmazó szabályok között). Az Rtv. 1. § (1) bekezdése az Alaptörvény általános kereteit finomítva kifejti a Rendőrség feladatait, kiemelve többek között a határforgalom ellenőrzésének fontosságát, amely az Alaptörvény rendelkezéseitől eltérően kerül meghatározásra. Eszerint az államhatár rendjének védelme a határ őrzése, a határforgalom ellenőrzése és a határ rendjének fenntartása útján valósul(hat) meg. Az Rtv. a feladatkörök további konkretizálása során aztán alapvetően rendészeti (veszélyelhárító) és közigazgatási hatósági karakterű (ellenőrzés, felügyelet, tevékenységirányítás) feladatokra bontja az általános meghatározásban már eleve három mozzanatra (részfeladatra) osztott államhatár-védelmi feladatot.<sup>[55]</sup>

**[41]** A közrend és közbiztonság kérdéseinek alkotmányjogi szempontú vizsgálata során kiemelendő, hogy az egyes országokban kialakított megoldások és jogi keretek eltérőek lehetnek, összefüggésben a helyi társadalmi, politikai és jogi hagyományokkal. A jogtudósok és szakértők a legtöbb esetben a különböző alkotmányos rendszerekben való megvalósításukat elemzik.

**[42]** Kanadában a közrend és a közbiztonság kérdéseit az alkotmány 7. cikke szabályozza, amely kimondja, hogy „mindenki jogosult az élet, a szabadság és a testi épség védelmére”.<sup>[56]</sup> Peter W. Hogg kanadai kutató rámutat, hogy a kanadai alkotmányjog előírja a közrend és a közbiztonság kérdéseinek emberi jogok tiszteletben tartásával történő kezelését, és ezzel összefüggésben a közösségközpontú rendőri modell előnyeit hangsúlyozza, amely sokkal több jogi biztosítékkal képes működni.<sup>[57]</sup>

**[43]** Ezzel szemben Kínában a közrend és a közbiztonság kérdéseinek alkotmányjogi szempontú kezelése során a kormányzat a központi hatalom és ellenőrzés irányába orientálódik inkább. A kínai alkotmány 28. cikke kimondja, hogy „az állam fenntartja a közrendet, és bünteti a törvénybe ütköző cselekményeket”.<sup>[58]</sup> Albert H. Y. Chen szerint a kínai alkotmányos rendszerben az emberi jogok háttérbe szorulnak a nemzetállam érdekei és a közösség stabilitása érdekében, és ennek következtében a közrend fenntartásának olyan módszereit látni, amelyek politikai elnyomáshoz és az emberi jogok megsértéséhez vezetnek.<sup>[59]</sup>

**[44]** Németországban a szövetségi alkotmány (*Grundgesetz*) előírja, hogy a közrend és a közbiztonság kérdéseinek kezelése során az államnak tiszteletben kell tartania és védenie kell az alapvető emberi jogokat.<sup>[60]</sup> A német szakértők között rengeteg versengő elképzelés van ezen kérdésekben. Christoph Möllers a közrend és közbiztonság kérdéseinek kezelése során az egyéni jogok védelmének fontosságát hangsúlyozza. Úgy véli, hogy az államnak elsődlegesen garantálnia kell a polgárok szabadságát és jogait a rendészeti intézkedések során.<sup>[61]</sup> Ezzel szemben Robert Alexy arra mutat rá, hogy a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében az államnak nagyobb mozgástérre van szüksége, és az egyéni jogok korlátozása is indokolt kell, hogy legyen specifikus esetekben. Alexy szerint, a közrend és közbiztonság érdekében történő jogkorlátozások nem feltétlenül ellentétesek az alkotmányos előírásokkal, amennyiben ezek arányosak és

szükségesek.<sup>[62]</sup>

[45] Németországhoz hasonlóan Franciaországban is az alkotmány írja elő, hogy az államnak tiszteletben kell tartania és védenie kell az alapvető jogokat és szabadságokat.<sup>[63]</sup> Az egyes szakmai álláspontok szintén megosztottak. John Yoo szerint a jogállamiság elve azt követeli meg, hogy a közbiztonság érdekében hozott intézkedések ne sértsék a polgárok alapvető jogait és szabadságait, de vannak helyzetek, amikor a nemzet biztonsága érdekében az államnak korlátoznia kell az egyéni jogokat.<sup>[64]</sup> Antoine Garapon viszont ellentétes véleményem van, azaz a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében az államnak nagyobb mozgásterre van szüksége, és az egyéni jogok korlátozása is indokolt lehet bizonyos esetekben. Garapon úgy véli, hogy a közrend és közbiztonság érdekében történő jogkorlátozások akkor is alkotmányosak lehetnek, ha ezek arányosak és szükségesek a közjó érdekében.<sup>[65]</sup>

[46] Az Amerikai Egyesült Államokban az alkotmány első kiegészítése a szólás- és gyülekezési szabadságot, valamint a sajtószabadságot biztosítja. A közrend és közbiztonság tekintetében rendkívül megosztott jogi nézetekkel találkozhatunk. Erwin Chemerinsky amerikai alkotmányjogász úgy véli, hogy az államnak mindenkor tiszteletben kell tartania az egyéni jogokat és szabadságokat, még a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében hozott intézkedések során is. Chemerinsky szerint az alkotmány garantálja a polgárok alapvető jogait, melyeket a közrend és a közbiztonság kérdéseinek kezelése során nem lehet korlátozni.<sup>[66]</sup> Ellentétes véleményt fejt ki írásaiban Robert H. Bork konzervatív jogtudós és alkotmányjogász. Indokolása szerint ahhoz, hogy a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében az állam el tudja látni a feladatait, több jogkorlátozó lehetőségre van szüksége, és ennek érdekében az egyéni jogok korlátozása is indokolt lehet bizonyos esetekben. A már említett szakértőkhöz hasonlóan Bork is azt mondja, hogy a közrend és a közbiztonság érdekében történő jogkorlátozások nem ellentétesek az alkotmányos előírásokkal, amennyiben ezek arányosak és szükségesek a közjó érdekében.<sup>[67]</sup>

### 3.7. Az igazgatásrendészet és a rendészeti tevékenység nemzetközi elhatárolása

[47] Az igazgatásrendészet és a rendészeti tevékenység elhatárolására nemzetközi szinten nem találunk egységes meghatározást, mivel az egyes országok saját alkotmányos és jogszabályi kereteik között definiálják ezeket a fogalmakat. Némi átfedést felfedezhetünk, ám az értelmezése, illetve az igazgatásrendészeti és a rendészeti tevékenységek közötti jogi és fogalmi elhatárolása gyakran eltérő. Elméleti megközelítésben a rendészeti tevékenység általában a bűnüldözést, a közrend fenntartását és a köznyugalmat szolgálja, míg az igazgatásrendészet célja a közrend, a köztisztaság és a közterületek használatának szabályozása, valamint a különböző jogszabályoknak való megfelelés biztosítása.<sup>[68]</sup>

[48] Nemzetközi szinten az igazgatásrendészet és a rendészeti tevékenység közötti elhatárolásra több próbálkozás is történt. David H. Bayley és Clifford D. Shearing az Amerikai Egyesült Államokban azt állapították meg, hogy az igazgatásrendészet elsősorban a közrend és a közterületek használatának szabályozásával foglalkozik, míg a rendészeti tevékenység a bűnüldözésre és a közbiztonság fenntartására összpontosít.<sup>[69]</sup> Németországban Thomas Feltes vizsgálta a rendészeti hatósági törvény (*Ordnungsbehördengesetz*) alapján történő elhatárolást. Arra a megállapításra jutott, hogy az igazgatásrendészet a közigazgatás egy olyan ágazata, amely elsősorban a közrend fenntartásáért és a köztisztaságért felel, míg a rendészeti tevékenység a bűnüldözésre és a közrendvédelemre koncentrál.<sup>[70]</sup> Ian Loader a brit rendőrség és a társadalom kapcsolatával foglalkozik, és hangsúlyozza a szimbolikus hatalom kérdéseit a rendőrség társadalmi pozíciójában és feladatában.<sup>[71]</sup> Spanyolországban a 1986. évi rendvédelmi erők és testületek szervezeti törvény (*Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*) rögzíti a spanyol rendőri erők és biztonsági testületek szervezeti kereteit és működési elveit. A törvény előírásai szerint az igazgatásrendészet fő feladata a közrend és a köztisztaság biztosítása, míg a rendészeti tevékenység az aktív bűnüldözésre és közrendvédelemre fókuszál.

[49] Ezek az elméleti és gyakorlati megközelítések rávilágítanak arra, hogy az igazgatásrendészet és a rendészeti tevékenység közötti elhatárolás nemzetközi szinten eltérő lehet az egyes országok jogszabályi és alkotmányos kereteitől függően. Az elhatárolás azonban általánosságban az igazgatásrendészeti tevékenységek közrend, köztisztaság és közterületek használatának szabályozására irányuló jellegét és a rendészeti tevékenységek bűnüldözési, közrendvédelmi és köznyugalom fenntartására összpontosító jellegét hangsúlyozza. A nemzetközi példák és az egyes országokban végzett kutatások azt mutatják, hogy a két fogalom közötti elhatárolás fontos a hatékony közigazgatás és a jogállamiság biztosítása érdekében.<sup>[72]</sup>

#### **4. A védelem mint veszélyelhárítás (a rendészeti és rendőrségi feladatok a szabályozási absztrakció szintjén)**

[50] Az előzőekben a rendőri tevékenység alapvető jogi tárgyaival foglalkoztunk. Az Alaptörvény azonban e jogi tárgyak *védelmét* határozza meg feladatként. A védelem mint feladat az adott tárgyát fenyegető veszélyek megelőzésében és elhárításában áll. Ezen megelőzés keretében fontos különbséget tenni a proaktív és reaktív rendőri tevékenység között. Míg a proaktív tevékenység a veszélyes események bekövetkezésének előzetes megakadályozására fókuszál, és lépéseket tesz a kockázatok csökkentése érdekében még mielőtt azok bekövetkeznének, addig a reaktív tevékenység a már megtörtént eseményekre ad választ, és azok következményeinek kezelésére irányul. Hangsúlyozzuk azt az álláspontunkat, hogy az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése nem a rendőrségnek, hanem az Országgyűlésnek és a Kormánynak szóló generálklauzula, vagyis a veszélyelhárítás feladata is elsősorban az Országgyűlés és a Kormány számára kijelölt alkotmányos cél (államcél). Ezeket az alkotmányos klauzulába írt kötelezettségeket (a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme) azonban az Rtv. a rendőrség közvetlen feladatává is teszi, amikor az 1. § (1) bekezdésében így fogalmaz:

A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása.<sup>[73]</sup>

[51] A veszélyelhárításnak nincs a közrendtől, a közbiztonságtól és a határ rendjétől elválasztható tartalma, tehát az azokkal szembeni, az azokat fenyegető veszélyekre nézve áll fenn az elhárítás kötelessége és jogosultsága. Az Rtv. szerint a rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. Ezeknek a veszélyeknek lehetnek természeti forrásai, de a rendőri feladat-meghatározás számára elsődlegesek a társadalmi vagy emberi forrásból fakadó veszélyeztetések. Ez a fajta veszélyelhárítási feladat jogállamban mindig csak konkrét veszélyekre nézve áll fenn, azaz a veszély gyanúja, a vélt veszély, a látszatveszély nem képezheti rendőri beavatkozás alapját.<sup>[74]</sup> A veszélyelhárítás önmagában nem jelöli ki a rendőri működés egymástól elkülönítendő ágait, mint ahogyan a közbiztonság és a közrend fogalma sem jelöli ki a rendészeti hatósági tevékenység jogi feltételeit és formáit.<sup>[75]</sup>

[52] A rendőrség alapvető feladatai mellett több olyan feladatkört is ellát, illetve hatáskört is gyakorol, melyek nem, vagy nemcsak rendészeti természetűek. Maga az Rtv. is hangsúlyozza, hogy a rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében végzi a részletesen kibontott, felsorolt tennivalókat. Ezek közül az alábbiakat kell kiemelnünk a rendőrségre vonatkozóan:

- általános nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését, megakadályozását és felderítését, valamint a bűncselekményből származó vagyon

- visszaszerzését,
- szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében,
- ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos közigazgatási hatósági feladatokat,
- közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el,
- ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat,
- gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjának végrehajtásáról, továbbá védi a Magyarország szempontjából – külön jogszabályban meghatározott – különösen fontos személyek életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket,
- engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet,
- büntetés-végrehajtási feladatokat lát el,
- ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében,
- őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat,
- elvégzi az Rtv.-ben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzést,
- Magyarország területén felderíti a terrorszervezeteket, megelőzi, felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit, és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el; megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék.

## 5. Rendőrség vagy rendőrsegek? A fegyveres jelleg és a lőfegyverhasználat alapkérdése

**[53]** A korábbi Alkotmány a Rendőrség szót egyes rendelkezéseiben nagybetűvel, vagyis tulajdonnévként írta, ami azt jelentette, hogy Magyarországon csak egy rendőrség lehetett. Méghozzá az, amelyiket a Kormány irányít, vagyis állami rendőrség. Az állam tehát az Alkotmány módosítása nélkül nem hozhatott volna létre a Kormány által irányított (egyetlen) Rendőrségtől szervezetileg független, például önkormányzati rendőrsegeket, illetve olyan szervezeteket, amelyek alapvető feladata a közbiztonság és a közrend védelme.<sup>[76]</sup> A mai hatályos szabályok kisbetűvel írják a rendőrség szót, vagyis egy szervtípus, egy az ott lefektetett feladatok ellátására képes, a Kormány által irányított szerv létrehozását írják elő, nem zárva ki alkotmányszinten több rendőrség megalakítását. A kérdést tehát sarkalatos törvényben kell eldönteni.

**[54]** Az Rtv. szerint a rendőrség állami fegyveres rendvédelmi szerv. Mint szervezet azonban nem homogén, hanem több szerv alkotja:

1. az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv,
2. a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv,
3. a terrorizmust elhárító szerv, valamint
4. az idegenrendészeti szerv.

A Kormány a rendőrséget a rendészetért felelős miniszter útján irányítja.

**[55]** Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv – melyet az országos rendőrfőkapitány vezet – központi szervre (Országos Rendőr-főkapitányság – ORFK), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és határrendészeti kirendeltségekre tagozódik. Egyes feladatok ellátására törvény vagy kormányrendelet más rendőri szervet is létrehozhat. A belső



bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv szervezeti egységeként kirendeltség, az idegenrendészeti szerv központi szerve mellett igazgatóságokat hozhatók létre kormányrendelettel.

**[56]** Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, igazságügyi alkalmazottakból, rendvédelmi igazgatási alkalmazottakból, a munka törvénykönyvéről szóló törvény hatálya alá tartozó munkavállalókból és tisztjelöltekből állhat. A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, vezényelt hivatásos állományúakból, valamint rendvédelmi igazgatási alkalmazottakból és munkavállalókból állhat. Az idegenrendészeti szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, rendvédelmi igazgatási alkalmazottakból, valamint munkavállalókból állhat. Az országos rendőrfőkapitányt, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatóját, és a terrorizmust elhárító szerv főigazgatóját a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel azzal, hogy a kinevezést megelőzően az országos rendőrfőkapitány-jelöltet, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatói tisztségére jelölt személyt az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottsága meghallgatja és állást foglal az alkalmasságáról. A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervet szintén főigazgató vezeti és képviseli. A terrorizmust elhárító szervről fontos tudni, hogy az nem gyakorol nyomozóhatósági jogkört, hanem egyes (törvényben rögzített) kiemelt bűncselekmények, valamint az azokkal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megelőzését, felderítését, megszakítását, az elkövetők elfogását végzi. Emellett a – jogszabályban meghatározott – kiemelten védett vezetők tekintetében személyvédelmi feladatokat lát el, továbbá (bizonyos feltételek mellett) közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában, e célból együttműködik az Európai Unió tagállamaival és szerveivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) szerveivel, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel, valamint az érintett külföldi állam hatóságaival.

**[57]** Az Alaptörvény kifejezetten nem rendelkezik arról, hogy a rendőrség fegyveres szerv-e vagy sem (nem nevezi fegyveres szervnek vagy testületnek), azonban ez kikövetkeztethető belőle. A közbiztonság és a közrend megóvása elképzelhetetlen a legerősebb állami kényszerítő eszköz, a fegyverhasználat joga és lehetősége nélkül. A rendőrség fegyveres jellegére lehet következtetni az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pontjából és 50. cikk (1) bekezdéséből is. Ezek szerint az Országgyűlés egyrészt

a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.

Másrészt:

A Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

A definícióban szereplő súlyos erőszakos és fegyveres cselekményeket fegyver nélküli rendőrség nem fékezheti meg, vagyis a rendőrségnek, de legalább a fegyveresen elkövetett súlyos erőszakos cselekmények ellen bevethető részlegének fegyveresnek kell lennie.<sup>[77]</sup>

**[58]** A rendőrség fegyveres jellegének és az egyes rendőrök fegyverviselési és lőfegyverhasználati jogának a kérdése nem azonosíthatók egymással. A fegyverhasználatról alapvetően az alapjogok korlátozása vagy korlátozhatósága körében foglalkozott az Alkotmánybíróság. A fegyveres jelleg

szervezeti jellemző, általában teremti meg a lőfegyver rendszeresítésének és viselésének alkotmányos lehetőségét, míg a lőfegyver használatának alkotmányos feltételeit és szabályait az Rtv. határozza meg. Az Rtv. szerint ugyanis a rendőr szolgálati fegyver viselésére jogosult, a szolgálati fegyver viselésével és tárolásával kapcsolatos szabályokat külön jogszabály állapítja meg. A fegyveres jelleget és a fegyverhasználat lehetőségét az Alkotmánybíróság az alapvető feladatokhoz kapcsolta, valamint a fegyverhasználati jogot összekötötte a rendőrt a feladat teljesítése közben fenyegető veszély természetével is, vagyis a rendőri önvédelem szükségességével.<sup>[78]</sup> A fegyver fogalmát egyébként sem az Alaptörvény, sem az Rtv. nem határozza meg, de az alkotmánybírói értelmezés szerint

a szó általános és büntetőjogi értelmében a fegyver olyan tárgynak, eszköznek minősül, amely alkalmas az élet veszélyeztetésére vagy kioltására.<sup>[79]</sup>

## 6. Egyes rendészeti intézkedések és kényszerítő eszközök

**[59]** Az alábbiakban vázlatosan bemutatunk néhány jellemző rendészeti intézkedést és kényszerítő eszközt. Mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy ezek alkalmazásának általános alapja az úgynevezett engedelmisségi kötelezettség, mely szerint a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni, az előjárója utasításainak – az Rtv.-ben foglaltak figyelembevételével – engedelmeskedni, a közbiztonságot és a közrendet, ha kell, élete kockáztatásával is megvédeni.

**[60]** A „mérsékelt engedelmisség elve” alapján álló Rtv. szerint a rendőr a feladata teljesítése során köteles végrehajtani a szolgálati előjáró utasításait, de meg kell tagadnia az utasítás végrehajtását, ha azzal bűncselekményt követne el. Ebből következik, hogy a rendőr a szolgálati előjáró jogszabálysértő utasításának teljesítését – az előbbi kivétellel – nem tagadhatja meg, de az utasítás jogszabálysértő jellegére, ha az számára felismerhető, haladéktalanul köteles az előjáró figyelmét felhívni. Ha az előjáró az utasítást ennek ellenére fenntartja, azt az utasított kérelmére köteles írásba foglalva kiadni. Az írásba foglalás megtagadása vagy elmaradása az utasítást adó közvetlen felettesénél bejelenthető, e jog gyakorlásának azonban az utasítás teljesítésére nincs halasztó hatálya. Mivel az Rtv. kifejezetten tiltja, hogy a rendőr kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot alkalmazzon, külön rögzíti, hogy az erre vonatkozó utasítást is köteles megtagadni. A rendőr az ilyen magatartás tanúsítójával szemben, annak megakadályozása érdekében, a szolgálati beosztására, a rendfokozatára, személyére tekintet nélkül köteles intézkedni.

**[61]** Az engedelmisségi elv melletti másik jelentős szabály az úgynevezett „intézkedési kötelezettség”, amely az alapvető feladatok érvényesülését szolgálva megerősíti az azokkal védett kiemelt jogi tárgyakat. Ennek értelmében a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van. A rendőr akkor is közreműködik a közbiztonságot fenyegető veszélyhelyzet elhárításában, ha az más szerv feladatkörébe tartozik, de beavatkozására csak késedelmesen van lehetőség. Ilyenkor a rendőr haladéktalanul gondoskodik a veszély elhárításáért felelős hatóság vagy más szerv értesítéséről.

**[62]** Az intézkedések alapvető követelménye, hogy annak törvényesnek kell lennie (a rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően intézkedni) és részrehajlás nélkül kell megtörténnie. Ugyanilyen jelentőségű az arányosság követelménye is, melynek értelmében a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amelyik az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

**[63]** A kényszerítő eszközökkel kapcsolatos alapkövetelmények hasonlóak, vagyis azokat is csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhatják úgy, hogy a kiválasztott és alkalmazott eszköz nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható.

**[64]** Az intézkedések közé tartozik például az igazoltatás, a fokozott ellenőrzés, a dolog elvétele, a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, felvilágosítás kérés, az elfogás és előállítás, az elővezetés, különösen intézkedés a tanítási napon, a tanítási óráról vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradó vagy onnan engedély nélkül eltávozó 14. életévét be nem töltött tanulóval szemben, az idegenrendészeti intézkedés, a határforgalom-ellenőrzés, a közbiztonsági őrizet, illetve az intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen. További, gyakran alkalmazott intézkedések: biztonsági intézkedés, képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése, közlekedésrendészeti intézkedés, helyszín biztosítása, személyvédelmi és létesítménybiztosítási intézkedés, a személyi védelemmel vagy Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedés, rejtett ellenőrzés elrendelése, Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása, közös műveletek, nagy tömegeket vonzó eseményekkel, katasztrófákkal és súlyos balesetekkel kapcsolatos segítségnyújtás, határbiztosítási távoltartás, célzott ellenőrzés elrendelése, és az Europol által javasolt információs figyelmeztető jelzés elhelyezése. A rendészeti feladatok ellátásához olykor nélkülözhetetlen a helyszín biztosítása, illetve talán legismertebb intézkedésként említést érdemelnek a közlekedésrendészeti intézkedések, így a közúti forgalom irányítása, korlátozása, vagy a közlekedési rendszabályok, az okmányokra és a felszerelésekre vonatkozó előírások megtartásának ellenőrzése.

**[65]** A kényszerítő eszközök között elsőként megemlíthető a testi kényszer (mely az ellenszegülés megtörését, a cselekvésre vagy a cselekvés abbahagyására kényszerítést jelenti testi erővel) és a bilincs alkalmazása, mely a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, vagy szökésének megakadályozására, ellenszegülésének megtörésére történhet. Ezekon kívül fontos megnevezni a többi kényszerítő eszközt és módszert is, mint például a vegyi eszköz alkalmazása, mely gyakran irritáló hatású anyagok használatát jelenti (például könnygáz). Az elektromos sokkoló eszköz azonnali immobilizálást tesz lehetővé, minimalizálva a személyi sérülés kockázatát. A rendőrbot, kardlap illetőleg más eszközök használata is előfordulhat, ha a helyzet megköveteli. A szolgálati kutya alkalmazása különösen veszélyes helyzetekben vagy nagy tömeg esetén lehet hatékony. Az útzár és a megállásra kényszerítés elsősorban a közlekedés biztonságának fenntartására szolgál. A lőfegyverhasználat pedig a legmagasabb szintű veszélyhelyzetekben kerül alkalmazásra, amikor más eszközökkel nem lehet hatékonyan beavatkozni. Végül a csapaterő alkalmazása és a tömegoszlatás nagy tömegű rendezvények, tüntetések során kerülhet sorra, ahol a közrend fenntartása prioritás.

**[66]** Kiemelendő a lőfegyverhasználat, hiszen a rendőrt lőfegyverhasználati jog illeti meg. A lőfegyverhasználat saját elhatározásból vagy utasításra történhet. Csapaterő zárt alakzatban történő alkalmazása esetén csak utasításra használható lőfegyver. Lőfegyverhasználatnak csak a szándékosan, személyre leadott lövés minősül. Számos további feltétel és kizáró ok keretezi a rendőri lőfegyverhasználatot, így például nincs helye lőfegyverhasználatnak, ha olyan személy életét vagy testi épségét veszélyeztetni, akivel szemben a lőfegyverhasználat feltételei nem állnak fenn, vagy a rendőri intézkedés célja tárgyra vagy állatra leadott lövéssel is elérhető, kivéve mindkét esetben a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett támadás, fegyveres ellenállás leküzdése céljából való, illetőleg a tömegben lévő személlyel szembeni fegyverhasználatot. A lőfegyverhasználatot a következő sorrendben meg kell előznie

1. felhívásnak, hogy a felhívott a rendőri intézkedésnek engedelmeskedjék;
2. más kényszerítő eszköz alkalmazásának;
3. figyelmeztetésnek, hogy lőfegyverhasználat következik;
4. figyelmeztető lövésnek.

Ezek a löfegyverhasználatot megelőző intézkedések részben vagy teljesen mellőzhetők, ha az eset összes körülményei folytán a megelőző intézkedésekre már nincs idő, és a késedelem az intézkedés eredményességét, a rendőr vagy más személy életét, testi épségét közvetlenül veszélyezteti.

**[67]** A rendőri intézkedések során alkalmazott kényszerítő eszközök használatakor a jogszabályokban rögzített arányossági, szükségességi, a legkisebb sérelem és az emberi jogok tiszteletben tartásának elveit kell szem előtt tartani. Az eszközök alkalmazása után a rendőr felelősége, hogy ellenőrizze az érintett személy állapotát, és ha szükséges, biztosítsa a számára az orvosi ellátást vagy gondoskodik arról, hogy az érintett orvosi segítséget kapjon. A kényszerítő eszközök alkalmazása esetén a rendőrnek tájékoztatnia kell az érintett személyt a jogairól, kötelességeiről, valamint a kényszerítő eszköz alkalmazásának indokairól és következményeiről. Ezenkívül a rendőr köteles jegyzőkönyvben rögzíteni a kényszerítő eszköz alkalmazásának körülményeit, idejét, helyét, okát, az alkalmazott eszközt és annak hatását, valamint az alkalmazás során keletkezett sérüléseket. A rendőri intézkedés keretében alkalmazott kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatban a rendőrségen belül és kívül is folyamatosan ellenőrizni kell, hogy az intézkedés során történt-e jogszabálysértés, szabálysértés, illetve bűncselekmény. Az ellenőrzések során a rendőröknek mérlegelniük kell az alkalmazott eszközök arányosságát, az intézkedés során alkalmazott erőszak mértékét és szükségességét, továbbá azt, hogy az intézkedés milyen következményekkel járt az érintett személy számára.<sup>[80]</sup>

## 7. Komplementer rendészet – önkormányzati rendészet

**[68]** Az előzőekben a rendészet-rendőrség-rendvédelem fogalmi területén az alapvető, jelentős alkotmányjogi determinációval bíró közigazgatási fogalmak és az azokkal leírható tevékenységek jellemzőit mutattuk be. Az alapvető rendészeti feladatok megvalósítása ugyanakkor szerteágazó tevékenység, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, a rendőrségtől, de még a rendvédelmi feladatokat ellátó, előzőekben felsorolt szervek összességétől sem. A közbiztonságot és közrendet fenyegető veszélyek elhárítása, megelőzése, azaz a „biztonság állapotának” megteremtése társadalmi együttműködést feltételez. Ebben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak a helyi önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezzük *komplementer rendészeti tevékenységnek* is, amelyben az állami ->*rendészeti szervek* tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.<sup>[81]</sup> Ebben az értelmezésben komplementer rendészeti szervek:

- az önkormányzati rendészet,
- egyes rendészeti feladatokat ellátók, önkéntes társadalmi egyesületek, különösen a polgárőrség,
- magánbiztonság (személy- és vagyónvédelem).<sup>[82]</sup>

Magyarországban a komplementer rendészet több okból kifolyólag is előtérbe került. Egyik fő indokként a rendőri erőforrások korlátozottságát említhetjük meg a növekvő biztonsági kockázatok fényében. Ezenfelül a lokális szükségletekre és az állampolgárok speciális igényeire való azonnali és hatékony válaszadás is szükségessé teszi a komplementer rendészet fokozottabb alkalmazását. A társadalmi bevonás és a helyi közösségek aktív szerepvállalása új utakat nyithat a specializált feladatok megoldása és a közösségi rendészeti gyakorlatok irányába. Ezen túlmenően a komplementer rendészet teljes potenciáljának kiaknázásához kulcsfontosságú a rendészeti szereplők és tevékenységek szakmaiságának növelése. A magas szintű oktatás, a naprakész szakértelmek és a korszerű felszerelés hozzásegítheti a rendészetet a hatékonyabb működéshez. Ezzel összefüggően az átláthatóság és a felelősségrevonhatóság biztosítása is létfontosságú, ami növeli az állampolgárok megbízhatóságát a rendészetben és előmozdítja az aktív közösségi részvételt a közrend és a közbiztonság érdekében.

**[69]** Mindez természetesen törvényi szintű szabályozással érintett terület, melyben személyi és szervezeti jogállási, tevékenységi rendelkezések és az intézkedések, valamint az ellenük igénybe vehető jogorvoslati eljárások szabályai is megtalálhatók. Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek

tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény egyértelműen rendészeti (és nem rendvédelmi) feladatként tekint e személyek intézkedéseire (illetve intézkedést kezdeményező fellépésükre). Amikor a törvényben meghatározott, feljogosított személy a hatásköre („törvényben meghatározott feladatai ellátása”) során, illetékességi területén „jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel vagy olyan tény, tevékenységet, mulasztást hoznak tudomására, amely törvényben meghatározott feladatai ellátásával összefüggő ügyben beavatkozást tesz szükségessé” köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni. Az általa alkalmazott intézkedésre is vonatkozik a rendészeti intézkedések általános arányossági követelménye, mely szerint az nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, illetve több lehetséges és alkalmas intézkedés, valamint kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Fontos hangsúlyozni, hogy a rendőrséggel ellentétben a rendészeti feladatokat ellátó személyt korlátozott, speciális fellépési lehetőség illeti meg. Csak a feladatköréhez kötődő jogellenes cselekményekre reagálhat, hasonló a rendőri intézkedésekhez, de annál korlátozottabb eszközökkel. Rendészeti feladatokat ellátó személynek tekinti a törvény a természetvédelmi őrt, az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagját, a hegyőrt, a hivatásos vadászt, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzetet és jogosult erdészeti szakszemélyzetet, az állami halőrt és a hivatásos halőrt, a közterület-felügyelőt, az önkormányzati természetvédelmi őrt, valamint a mezőőrt. E rendészeti feladatellátók egy része önkormányzati rendészeti szerv tagjaként is foglalkoztatható, így az önkormányzati természetvédelmi őrt, a közterület-felügyelőt, a mezőőrt, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzetet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzetet és a hivatásos halőrt lehet a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal belső szervezeti egységeként vagy önálló költségvetési szervként, esetleg költségvetési szerv belső szervezeti egységeként létrehozható önkormányzati rendészet alkalmazottja (->helyi önkormányzatok). Ezek a rendészeti feladatok azonban a fenti személyek önálló alkalmazása útján is elláthatók, illetve önkormányzati rendészeti szervet több önkormányzat társulásos formában is működtethet, mindez azonban az önkormányzati jog (és így nem a szakigazgatási jog, hanem az általános rész) kérdéskörébe tartozik.

## 7.1. Komplementer rendészet – önkormányzati rendészet nemzetközi szabályozása

[70] Magyarországon a komplementer rendészet fontos szerepet tölt be a közbiztonsági rendszerben. Az állami rendészetin túlmenően diverzifikált aktorok – mint például az önkormányzati rendészetek és a magánszektor entitásai, így a biztonsági szolgáltató vállalatok – működnek együtt a biztonsági állapotok optimalizálása érdekében. A hazai kontextusban az önkormányzati rendészet (->helyi önkormányzatok) sajátos jelentőséggel bír, mivel képes specifikus, lokális problémákra azonnali válaszmechanizmusokat alkalmazni és közösségi orientált stratégiákat implementálni. Az önkormányzati rendészeti egységek kompetenciafejlesztése, technikai felszereltségük korszerűsítése és kapacitásaik bővítése kardinális kérdéssé vált, miközben az integritás, átláthatóság és elszámoltathatóság témaköre is kiemelt jelentőséggel bír. Ezen garanciális elemek fejlesztése hozzájárul a lakosság szubjektív biztonságérzetének potenciális növeléséhez és a rendészeti intézmények iránti bizalom megerősítéséhez. A nemzetközi kontextusban található példák is illusztrálják, hogy a komplementer rendészet konszolidálása és modernizációja hozzájárul a közbiztonsági mutatók javulásához és a társadalom biztonságérzetének emeléséhez.

[71] Nemzetközi szinten a komplementer rendészetet többféle terminológiával is ellátták: *plural policing* vagy *hybrid police*.<sup>[83]</sup> A résztvevő szervezeteket *new police forces*-nak hívják. A nem állami szereplők bevonását a biztonság megteremtésébe felelősségmegosztási stratégiának (*responsibilisation strategy*) nevezik. Ez külföldön már több helyen bevett gyakorlat: vagyis az állam kivonul egyes biztonsági részterületekről, és ezeket a szegmenseket átengedi a magánszektornak.<sup>[84]</sup> Ezen okból kifolyólag a komplementer rendészet és az önkormányzati

rendészet kapcsolatát tekintve érdemes néhány nemzetközi példát és jogszabályi hátteret bemutatni, valamint a témával kapcsolatos véleményeket is összevetni.

**[72]** Az Amerikai Egyesült Államokban az Alkotmány tizedik kiegészítése alapján a közbiztonság és közrend fenntartása elsősorban az egyes tagállamok és helyi önkormányzatok felelőssége. Az állami és helyi rendőrség mellett a magánbiztonsági vállalkozások is szerepet kapnak a komplementer rendészetben. Ebben az összefüggésben George L. Kelling és Mark H. Moore szerint a közösségi rendőrség koncepciója jelentősen hozzájárul a közbiztonság és közrend javításához, miközben lehetővé teszi a helyi igényekhez igazodó megoldásokat.<sup>[85]</sup> Más szakértő, mint Walker Samuel arra figyelmeztet, hogy a magánbiztonsági vállalkozások bevonása a komplementer rendészetbe számos etikai és jogi kérdést vet fel, és potenciálisan az állampolgárok jogainak megsértéséhez vezethet.<sup>[86]</sup>

**[73]** Nagy-Britanniában a közterület-felügyelők és közterületi őrök által képviselt civil szervezetek vesznek részt a közbiztonság és közrend fenntartásában, a rendőrség mellett. A brit jogszabályok, élén a 2002-es rendőrségi törvénnyel (*Police Reform Act*), meghatározzák a helyi önkormányzatok és a magánbiztonsági vállalkozások szerepét és felelősségeit. Ezenkívül kiemelendő a komplementer rendészet tekintetében a közösségi biztonsági megbízási rendszer (*Community Safety Accreditation Scheme, CSAS*), amely lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára, hogy akkreditálják a magánbiztonsági vállalkozásokat, és együttműködjenek a rendőrséggel a közbiztonság és közrend fenntartása érdekében. Adam Crawford szerint az önkormányzati rendészet és a magánbiztonsági vállalkozások közötti együttműködés hatékonyabb erőforráselosztást és a helyi igényekhez igazodó megoldásokat tesz lehetővé.<sup>[87]</sup> Ugyanakkor Ian Loader kritikus a magánbiztonsági vállalkozások szerepével kapcsolatban, és arra mutat rá, hogy a jogállamiság és az emberi jogok megsértése könnyebben fennállhat a komplementer rendészetben.<sup>[88]</sup>

**[74]** Németországban az önkormányzatok és a magánbiztonsági vállalkozások együttműködése szintén fontos szerepet játszik a közbiztonság és közrend fenntartásában. A német szövetségi alkotmány (*Grundgesetz*) és a szövetségi, valamint tartományi jogszabályok, például a polgári törvénykönyv (*Bürgerliches Gesetzbuch*) és az egyes tartományokra specifikus hatósági törvények (*Ordnungsbehördengesetz*) meghatározzák a helyi önkormányzatok és a magánbiztonsági vállalkozások felelősségét és feladatkörét. A témával kapcsolatban jelentős német szakértők, mint Thomas Feltes, úgy vélik, hogy az önkormányzati rendészet és a magánbiztonsági vállalkozások közötti együttműködés javítja a közbiztonságot és a közrendet, valamint elősegíti a helyi igényekhez igazodó megoldásokat.<sup>[89]</sup> Vele ellentétben azonban Ronald van Steden és Rick Sarre aggályokat fogalmaznak meg a magánbiztonsági vállalkozások bevonásával kapcsolatban, és felvetik annak szükségességét, hogy szigorúbb jogszabályi kereteket és ellenőrzést vezessenek be a komplementer rendészetben.<sup>[90]</sup>

**[75]** Franciaországban a magánbiztonsági szektor (*Sécurité Privée*) (magánbiztonsági) felelős a közbiztonság és a közrend fenntartásának támogatásáért a rendőrség és a csendőrség (*Gendarmerie*) mellett. A francia jogszabályok, például a magánbiztonsági tevékenységet szabályozó 1983. július 12-i 83-629. sz. törvény (*Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité*) és a 2012-es Belbiztonsági Kódex (Code de la sécurité intérieure) a magánbiztonsági vállalkozások tevékenységét és az önkormányzatokkal való együttműködését szabályozzák. Mathieu Deflem rámutat, hogy a magánbiztonsági szektor növekedése Franciaországban részben az állami és a magán közötti határok elmosódásának következménye.<sup>[91]</sup> Azonban a kritikusok, mint Dominique Monjardet, azt hangsúlyozzák, hogy a magánbiztonsági vállalkozások bevonásának potenciális veszélyei vannak, mint például a jogállamiság és az emberi jogok megsértése a haszon érdekében.<sup>[92]</sup>

**[76]** Kanadában a helyi önkormányzatok és a magánbiztonsági vállalkozások együttműködése szintén elősegíti a közbiztonság és a közrend fenntartását. A kanadai jogszabályok, mint a z 1991-es törvény biztonsági szolgálatokról (*Security Services Act*) és az 1996-os rendőrségi törvény (*Police Act*),

szabályozzák a magánbiztonsági vállalkozások és az önkormányzatok közötti együttműködést. George S. Rigakos és David. R. Greener hangsúlyozzák, hogy a kanadai modell előnyei közé tartozik a helyi szükségletekhez igazodó közbiztonsági megoldások kialakítása, valamint a rendőrség és a magánbiztonsági vállalkozások közötti hatékony információcserére épülő együttműködés.<sup>[93]</sup> Ezzel ellentétben Richard V. Ericson és Kevin D. Haggerty rámutatnak a potenciális veszélyekre, például a magánbiztonsági vállalkozások túlzott hatalmára és az elszámoltathatóság hiányára, felhívják a figyelmet a jogszabályi keretek és az ellenőrzés szükségességére.<sup>[94]</sup>

[77] A nemzetközi példák és a szakértői vélemények alapján a komplementer rendészet és az önkormányzati rendészet együttműködése hozzájárulhat a közbiztonság és közrend fenntartásához, valamint a helyi igényekhez igazodó megoldások kialakításához.<sup>[95]</sup> Azonban a jogszabályi keretek és a megfelelő ellenőrzés fontosságát hangsúlyozni kell annak érdekében, hogy a magánbiztonsági vállalkozások bevonása ne vezessen jogállamisági vagy emberi jogi problémákhoz. Ian Loader és Aogán Walker arra ösztönzik a kormányokat és a helyi önkormányzatokat, hogy növeljék a komplementer rendészeti rendszerek fejlesztését, és biztosítsanak átlátható, elszámoltatható és arányos jogszabályi kereteket a hatékony és igazságos közbiztonság és közrend fenntartásához.<sup>[96]</sup>

## 8. JEGYZETEK

[1] FINSZTER Géza: *Rendészettan*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 103–153; CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2011, 22–25.

[2] KOI Gyula: *Rendészeti igazgatás* (Kézirat), Budapest, 2011. A rendészet fogalmának kialakulásáról és evolúciójáról bővebben lásd KOI Gyula: „Joseph Sonnenfels és a Polizeiwissenschaft Magyarországon: a hazai közigazgatás-tudomány külhoni szellemi háttere. Az eltelt 250 esztendő tanulságai (1769–2019)” in KOVÁCS Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*, Budapest, Ludovika, 2020; KOI Gyula: „*A közigazgatás-tudomány kezdetei és a Polizeiwissenschaft szerepe Magyarországon*” *Állam- és Jogtudomány* 2014/2.

[3] A legutóbbi alkotmánybíróági gyakorlat is megerősíti ezt az Alkotmánybíróság működésének kezdetén lefektetett alapelvet. A közigazgatás törvény alá rendeltsége tehát jogállami követelmény, amelyet alapvetően a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]; 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [23]; 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [20].

[4] A közigazgatási főfunkciókról átfogó jelleggel lásd PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*, Budapest, Dialóg-Campus, 2017, 9–30.

[5] A különböző állami funkciók súlyát, szerepét illetően lásd Francis FUKUYAMA: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*, Budapest, Századvég, 2005, 20–23, illetve a rend és a joguralom szerepére nézve Francis FUKUYAMA: *A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig*, Budapest, Akadémiai, 2012, 34–39. („A Dániába vezető út” c. alfejezet.)

[6] PATYI András: „Rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai” in LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*, Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 135–169.

[7] PATYI András: „Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról)” *Magyar Rendészet* 2020/3, 194–214.

[8] KATONA Géza: „Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához” *Rendészeti Szemle* 1993/6, 4; KATONA Géza: „A rendészet fogalma és tagozódása” *Magyar Rendészet* 2003/4, 12; SALLAI János: „Néhány rendészeti fogalom a múltból” in *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX*, Pécs, MHTT, 2008; HAUTZINGER Zoltán: „A kriminalisztika és a rendészettudomány határterületei” *Magyar Rendészet* 2015/1, 12; CHRISTIÁN László: *A magánbiztonság alapjai*, Budapest, NKE, 2014, 37–38.

- [9] BARACZKA Róbertné – SZIKINGER István: „A rendészeti igazgatás” in FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*, Budapest, Osiris, 1999, 250.
- [10] FINSZTER Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról*, Budapest, ORFK, 2012, 18. Vö. még újabb monográfiájában lévő fejezettel: FINSZTER (1. j.) 103–153.
- [11] CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*, Budapest, Grill Károly, 1905, 314. A rendőrségre vonatkozó első fordulat szövegazonos az akadémiai rendes tagi székfoglalójában írtakkal: CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban. Székfoglaló értekezés*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1901, 17.
- [12] TOMCSÁNYI Móric: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Különös (szakigazgatási) rész*, Budapest, [saját kiadás], 1933, 12.
- [13] A kényszerítés szó általános értelemben értendő (nem pedig speciális értelemben, azaz mint büntetőjogi törvényi tényállás).
- [14] 1/1999. számú KJE határozat. A kötelező jogértelmezés erejét nem csökkenti, hogy az Indokolásban hivatkozott, *az államigazgatási eljárás általános szabályiról szóló 1957. évi IV. törvény*(Áe.) helyébe időközben *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.), majd ezt követően *az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (Ákr.) lépett.
- [15] PATYI András: „40/B. § [A Magyar Honvédség és a Rendőrség irányítása]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja 1.* Budapest, Századvég, 2009, 1453–1470.
- [16] VARGA Zs. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete*, Budapest, Dialóg Campus, 2018; VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*, Budapest, Dialóg Campus, 2017, 95–129.
- [17] PATYI (15. j.).
- [18] FINSZTER (1. j.) 59–61.
- [19] PATYI András: „Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem: aktuális gondolatok a rendészet tudomány kapcsán” *Belügyi Szemle* 2010, 64–69.
- [20] PATYI András: „A rendészeti tevékenység és igazgatás közigazgatási jogi alapkérdései: Közbiztonság – közrend – veszélyelhárítás” in: LAPSÁNSZKY szerk. (6. j.) 179–200.
- [21] *A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény* (Rtv.) 22. § és 52. §; *a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény* 34. § és 35. §.
- [22] PATYI András: „40/A. §. [A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai]” in JAKAB szerk. (15. j.) 1419–1452.
- [23] 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456; megerősítette: 31/2010. (III. 25.) AB határozat, 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79.
- [24] 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 159, 162.
- [25] KATONA: „Adalékok...” (8. j.) 4. Etimológiailag áttekintve a „rendőr” szavunk első regisztrációja 1823-as, ellenben a „rendészet” kifejezés már 1807-ben megjelent. BENKŐ Loránd: *A magyar nyelv történeti-etimológiai szótára III*, Budapest, Akadémiai, 1976, 378–379.
- [26] PAPP Judit: „Rendvédelem vagy rendészet?” *Új Rendészeti Szemle* 1998/1, 99–101; SZAMEL Lajos: „Közigazgatás – rendészet – rendészeti szankció” *Új Rendészeti Szemle* 1997/1, 7–8; FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2003, 61–63.
- [27] PAPP (26. j.) 100.
- [28] PATYI (6. j.) 135–169.



- [29] Klaus VOGEL – Wolfgang MARTENS: *Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder*, Köln, Carl Heymanns, 1986.
- [30] PATYI (22. j.) 1419–1452.
- [31] FINSZTER (10. j.) 24.
- [32] FINSZTER (1. j.) 33.
- [33] BALLA Zoltán: „Rendészeti és védelmi igazgatás” in FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*, Budapest, Osiris, 2004, 403.
- [34] SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*, Budapest, Sík, 1998, 84.
- [35] Bővebben lásd PATYI (6. j.) 135–169; SÁFRÁN József: *A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak változása a XXI. században az információs társadalom tükrében. Doktori (PhD) értekezés*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2022, 116.
- [36] „A törvény kiegészíti a Rendőrségnek az Alkotmányban meghatározott alapvető feladatkörét az államhatár rendjének védelmével. Ez a fogalom az államhatár rendjének fenntartását és a külső határokon az államhatár őrzését is magában foglalja. Az Alkotmány e rendelkezése értelemszerűen nem zárja ki, hogy törvény más feladat- vagy hatáskört is megállapítson az államhatárral összefüggésben a Rendőrség részére, hiszen az Alkotmány csak a Rendőrség alapvető feladatait határozza meg.” *A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény*. Indokolás az 1. §-hoz.
- [37] 65/2003. (XII. 18.) AB határozat, ABH 2003, 707, 723.
- [38] 9/2004. (III. 30.) AB határozat, ABH 2004, 179, 186.
- [39] Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye, 10. cikk (1) bekezdés 7. pont. Lásd BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2005, 25.
- [40] 44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 636.
- [41] SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*, Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990, 9.
- [42] 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 198, 199.
- [43] Szamel kifejezetten erre tesz kísérletet és javaslatot, mikor rögzíti, hogy a rendészet központi fogalma a közrend legyen, amelyen elsősorban jogi rendet kell értenünk, és így a rendészet olyan állami tevékenységként határozható meg, „amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul”. SZAMEL (41. j.) 30.
- [44] VOGEL–MARTENS (29. j.) 219.
- [45] Friedrich SCHOCH: „Polizei- und Ordnungsrecht” in Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin, De Gruyter, 2005, 129–130.
- [46] SZAMEL (41. j.) 20. A fogalmat Friauftól veszi át. Karl Heinrich FRIAUF: „Polizei- und Ordnungsrecht” in Ingo von MÜNCH: *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin–New York, De Gruyter, 2011. Hasonló fogalmat ismerteti VOGEL–MARTENS (29. j.) 232.
- [47] SCHOCH (45. j.) 165.
- [48] CONCHA (11. j.) 308.
- [49] SZAMEL (41. j.) 14. Kissé eltérő fordításban ismerteti SZIKINGER (34. j.) 84.
- [50] VOGEL–MARTENS (29. j.) 245.
- [51] SZIKINGER (34. j.) 84.

[52] SCHOCH (45. j.) 171–172.

[53] 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 382; 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 83; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28.

[54] SCHOCH (45. j.) 172.

[55] Őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését; ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét; irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését; megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket.

[56] Kanadai Alkotmánytörvény (1982) Jogok és szabadságok chartája 7. cikk (a közrend és közbiztonság kérdései).

[57] Peter W. HOGG: *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 2017.

[58] Kínai Alkotmány (1982) 28. cikk.

[59] Albert H. Y. CHEN: *An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China*, Dayton, LexisNexis, 2011.

[60] Németország Alaptörvénye (*Grundgesetz*) (1949) I. Rész (Alapvető jogok).

[61] Christoph MÖLLERS: *Demokratie: Zumutungen und Versprechen*, Berlin, Wagenbach, 2008.

[62] Robert ALEXI: *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

[63] Franciaország Alkotmánya (1958) Preambulum és I. cikk.

[64] John YOO: *War by Other Means: An Insider's Account of the War on Terror*, New York, Atlantic Monthly Press, 2006.

[65] Antoine GARAPO: *Bien juger: Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 1997.

[66] Erwin CHERMERINSKY: *Constitutional Law: Principles and Policies*, New York, Wolters Kluwer, 2019.

[67] Robert H. BORK: *The Tempting of America: The Political Seduction of the Law*, New York, Free Press, 1997.

[68] Az igazgatásrendészet és a rendészeti tevékenység elhatárolásáról nemzetközi szinten részletesebben foglalkozik: Robert REINER: *The politics of the police*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

[69] David H. BAYLEY – Clifford D. SHEARING: *The new structure of policing: Description, conceptualization, and research agenda*, Washington, National Institute of Justice, 2001.

[70] Thomas FELTES: „Policing in Germany: Developments in the Last 20 Years” *European Journal of Policing Studies* 2013/2, 119–137.

[71] Ian LOADER: „Policing and the Social: Questions of Symbolic Power” *British Journal of Sociology* 2000/1, 1–18.

[72] Az igazgatásrendészet és a rendészeti tevékenység elválasztásával, a hasonlóságok keresésével több magyar kutató is foglalkozott. Bővebb ismeretekhez a következő művek adnak támpontot: FICZERE–FORGÁCS szerk. (9. j.); FICZERE–FORGÁCS szerk. (33. j.); BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos: *Magyar államigazgatási jog: különös rész*, Budapest, 1980; BALLA Zoltán: „Az igazgatásrendészet, mint a rendészet »irodai« ágazata” *Rendőrségi Tanulmányok* 2000 (különszám), 148–162; SALLAI János: *Az igazgatásrendészet története*, Budapest, Ludovika, 2023; BODA József (szerk.): *Rendészettudományi szaklexikon*, Budapest, Dialóg Campus, 2019, 268.

[73] PATYI (6. j.) 135–169.

[74] SZIKINGER (34. j.) 90–91; VOGEL–MARTENS (29. j.) 225–227.

[75] FINSZTER (1. j.) 30.

[76] A 8/1996. (II. 23.) AB határozatban az AB megsemmisítette Gyula Város Önkormányzatának a Városi Rendészet feladat- és hatásköréről szóló 20/1993. (IV. 19.) rendeletét, de nem alkotmányellenesség miatt, hanem törvényellenesség okán, alapvetően azért, mert az akkori szabálysértési törvény helyszíni bírságolási szabályaiba és a közterület-felügyelőről szóló Korm. rendeletbe ütközött (ABH 1996, 222, 225–226).

[77] PATYI (15. j.) 1453 –1470.

[78] „A rendőr az átlagemberhez képest – vállalt hivatásánál fogva – gyakrabban szembesül olyan konfliktushelyzetekkel, amikor a saját vagy társa(i), illetőleg más emberek élete veszélybe kerül. Ebből a helyzetből fakad az a körülmény, hogy miközben a rendőr a közbiztonság és a belső rend védelme során életvédelmi funkciót is ellát, egyúttal a számára biztosított eszközök alkalmazásával az életet kockáztató tevékenységet is kifejt. Az Alkotmánybíróságnak tehát éppen erre tekintettel kellett vizsgálatát lefolytatnia, amelynek során arra kellett válaszolnia, hogy az életvédelem alkotmányos céljához rendelt, de egyúttal az életet veszélyeztető eszközök biztosítása, valamint egyéb, kapcsolódó törvényi előírások szükségesek-e, és ha igen, akkor az elérni kívánt célhoz képest arányosak-e.” 9/2004. (III. 30.) AB határozat, ABH 2004, 179, 187, 189, 194.

[79] 9/2004. (III. 30.) AB határozat.

[80] PATYI András: „Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése” in LAPSÁNSZKY szerk. (6. j.) 179–200.

[81] BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László: *Önkormányzati rendészet*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 15.

[82] PATYI (80. j.) 179–200.

[83] Colin ROGERS: *Plural Policing: Theory and Practice*, Bristol, Policy Press, 2017, 3–8.

[84] CHRISTIÁN László: *Komplementer rendészet*, Budapest, Ludovika, 2022, 109.

[85] George L. KELLING – Mark H. MOORE: „The Evolving Strategy of Policing” *Perspectives on Policing* 1988/4, 1–15.

[86] Samuel WALKER: „The New Paradigm of Police Accountability: The U.S. Justice Department »Pattern or Practice« Suits in Context” *St. Louis University Public Law Review* 2003/1, 3–60.

[87] Adam CRAWFORD – Karen EVANS: „Crime Prevention and Community Safety” in Alison LEIBLING – Shadd MARUNA – Lesley MCARA (szerk.): *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 797–824.

[88] Ian LOADER: „Policing, Recognition, and Belonging” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2006, 202–221.

[89] Thomas FELTES: „Policing in Germany: Developments in the Last 20 Years” *European Journal of Policing Studies* 2013/2, 119–137.

[90] Ronald van STEDEN – Rick SARRE: „The Growth of Private Security: Trends in the European Union” *Security Journal* 2007/4, 222–235.

[91] Mathieu DEFLEM: *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

[92] Dominique MONJARDET: *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*, Párizs, La Découverte, 1996.

[93] George S. RIGAKOS – David. R. GREENER: „Bubbles of Governance: Private Policing and the Law in Canada” *Canadian Journal of Law and Society* 2000/1, 145–185.

[94] Richard V. ERICSON – Kevin D. HAGGERTY: *Policing the Risk Society*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

[95] Nemzetközi kitekintésben bővebben lásd CHRISTIÁN (84. j.).

[96] Bővebben lásd Ian LOADER – Aogán MULCAHY: *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture*, Oxford University Press, 2003; Ian LOADER – Neil WALKER: *Civilizing Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.