

GONDOLATOK A KÖZRENDRŐL, KÖZBIZTONSÁGRÓL, RENDÉSZETRŐL ÉS A RENDŐRI INTÉZKEDÉSRŐL

E rövid írásban az elmúlt néhány év kutatásai során keletkezett eredményeket – gondolatokat szeretném közre adni, a következők szerint:

1. Rendészet – rendvédelem
2. Feladatkör – hatáskör – hatósági jogkör
3. Rendészet – közbiztonság – közrend

1. Rendészet – rendvédelem

Az első – bár a legkevésbé jelentős elem, a rendvédelem kifejezés létjogosultságának vizsgálata. A rendvédelem fogalom használata az 1980-as évek végén jelent meg. Elsősorban konferenciákon kezdték használni, de később elterjedt a jogászai, közigazgatási szakmai körökben is²¹⁸. A későbbiekben – sajnálatos módon – a jogalkotó is átvette ezt a kifejezést. Az utóbbi időben egy *„méltatlan zűrzavar alakult ki hangsúlyozottan nem tartalmi, hanem formai szempontból azzal, hogy a rendészet elnevezés 1990-91-től abszolút következetlenséggel keveredik, cserélődik úgy a szakirodalomban, mint a jogi nyelvzetben a rendvédelemmel.”*²¹⁹

Semmiféle olyan indokot nem találtam a szakirodalomban, amely megalapozta volna, hogy a rendészet helyett vagy mellett miért kell alkalmazni a rendvédelem kifejezést, illetve, hogy a rendészet tartalmi elemeihez képest vannak-e és melyek az új elemek. Talán csak az újdonsági iránti öröm ragadta el a tudomány egyes művelőit és később a jogalkotót is. *„A Rendőrség a közbiztonság és a belső rend védelme körében az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében.”*²²⁰

A rendőrségről szóló törvény hatályba lépésekor csak a rendészet jelent meg ezen a törvényhelyen. Lényeges kérdés persze, hogy az államigazgatás és a rendészet elválasztása teljesen fölösleges. A rendőrségi törvényben azonban a következőket írja a jogalkotó: *„A Rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó állami, fegyveres rendvédelmi szerv.”*²²¹

A törvény szövegéből arra következtethetünk, hogy a rendészet a rendvédelem része, hiszen egy rendvédelmi szerv ellát rendészeti feladatokat is. Ez nyilvánvalóan hibás következtetés lenne. *„Az ismérvek közül a közigazgatás gyűjtőfogalmának egyik összetevőjét alkotó államigazgatás mibenléte nem igényel különös megvilágítást. Az államigazgatás eszközrendszeréből a rendőrség tevékenységében a hatósági jogalkalmazás*

²¹⁸ Papp Judit: Rendvédelem vagy rendészet? Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből. RTF Jog- és államtudományi Tanszék. Budapest, 1998. 164. o.

²¹⁹ Balla Zoltán: Közigazgatás és rendészet. Új magyar közigazgatás 2013/12. sz. 15. o.

²²⁰ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 1. § (2) bekezdés (1994. IV. 20. közlönyállapot)

²²¹ Rtv. 3. § (1) bekezdés (1994. IV. 20. közlönyállapot)

és a közvetlen jogszabály végrehajtás a hangsúlyos elem. A bűnüldözés a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó bűnmegelőző, bűnfelderítő és nyomozóhatósági feladatok foglalata. A tevékenység jellege szerint jogalkalmazás, illetve jogszabály végrehajtás. A rendészeti szerv, mint ismérv a rendészeti típusú feladatellátásra utal. A rendészeti tevékenység jogérvényesítési módozat, így jogági sajátosságokkal nem rendelkezik. Fő jellegzetessége – szemben a jogalkalmazással – a jogszabályi előírások közvetlen kikényszerítéssel történő érvényesítésében nyilvánul meg. A rendfenntartó, rendvédelmi célzatú kényszerítő eszköz alkalmazásra való feljogosítás az a megkülönböztető vonás, amely egyfelől megkülönbözteti a rendőrséget és más típusú állami feladatot ellátó szervektől és meghatározza a rendőrség fegyveres, rendvédelmi jellegét. Az állami jelző fejezi ki, hogy a szóban forgó feladatok ellátásáról való gondoskodás az államot terhelő kötelezettség, illetőleg az kizárólag az állam szervei által láthatók el. A törvényjavaslat tehát az egységes állami rendőrség koncepciójára épül.”²²²

Ha a tisztelt olvasó figyelmesen szemléli a fenti idézetet, könnyen észlelheti, hogy a két kifejezés egymástól, tartalmi szempontból semmiben sem különbözik! Mit is olvashatunk? A rendészeti tevékenység fő jellemzője a közvetlen kikényszerítés. Egy mondattal később a rendvédelmi célzatú kényszerítő eszköz alkalmazását indokolja a jogalkotó. Nem okozhat különös problémát annak felismerése, hogy ez a kettő ugyanaz. Jelesül: a közvetlen kikényszerítés és a kényszerítő eszköz alkalmazásának lehetősége azonos. Minden eddig leírt érv ellenére a 2012. január 1-jétől hatályos törvényszöveg az elsőként idézett 1. § második felét változatlanul hagyja, míg a jogállásra vonatkozó rész puritán egyszerűséggel kijelenti: „A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv.”²²³ A rendvédelem tehát semmilyen módon nem kerülhető meg, bár a módosítás semmiféle indoklást nem tartalmaz ez esetben sem.

Nem akarom a szükségesnél hosszabb ideig elemezni ezt a kérdést. Talán foglalkozni sem kellett volna vele. Az azonban egyértelmű, hogy a rendvédelem kifejezés – bár eddig csak a rendészettel azonos tartalmat társítottak hozzá – sajnálatos módon köbe vésett elemévé vált a közigazgatási jognak. Álláspontom szerint a két fogalom megférhet egymás mellett, de megfelelő módon kell használni azokat. A közigazgatás rendészeti tevékenységet ellátó szerveire semmiképpen sem célszerű használni a rendvédelmi szerv meghatározást. Egyetértve Papp Judittal: „a rendvédelem, mint új fogalom megalkotására tett kísérlet ez idáig nem volt teljesen sikeres, mégis úgy gondoljuk, hogy egy rendkívül tiszteletre méltó, számos haszonnal és tanulsággal járó próbálkozás volt.”²²⁴ Abban értek egyet az idézett szerzővel, hogy a két kifejezés elemzése, felszínre hozhatott sok – sok érdekes gondolatot.

A rendvédelem szó további alkalmazásával kapcsolatosan két lehetőséget látok. Az egyik, ahogyan már a doktori értekezésemben²²⁵ is megpróbáltam egy köztes megoldást meghatározni. Eszerint rendészeti szerv, vagy rendészeti tevékenységet is ellátó szerv létezik. Azonban e szervek tevékenysége lehet kétféle. A rendészeti szerv azon cselekményei, amikor nincs szükség védelmező, helyreállító magatartásra – tehát a hatóság a napi rutin szerint végzi tevékenységét – beszéljünk rendészetről. Amikor az engedélyek kiadása, hatósági ellenőrzések, járőrszolgálat, rendezvények biztosítása a jogszabályi

²²² Az 1994. évi XXXIV. törvény indoklása (indoklás a 3. §-hoz)

²²³ 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 4. § (1) bekezdés (2012. január 1-jétől hatályos szöveg)

²²⁴ Papp Judit: i. m. 170. o.

²²⁵ Buzás Gábor: Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés. Doktori (PhD) értekezés. PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2011. 32. o.

keretek között zajlik. Ha viszont már a közösség rendjét védelmezni kell, tehát a megbontott rendet szükséges helyreállítani, esetleg a rendbontókkal szemben kell a törvényes rendet megvédeni, akkor beszélhetünk a rendészeti szerv rendvédelmi tevékenységéről.

Összegezve: a rendészet klasszikus fogalmi elemeit, amelyek: a törvényes rend megőrzése, a rendbontás megelőzése, a törvényes rend visszaállítása, alapul véve a rendvédelem kifejezés használata – álláspontom szerint – nem indokolható, értelmetlen. Véleményem szerint rendészeti szerv van, és a rendészet része a rendvédelem, mint tevékenység. Ha a rendészeti szervek működésének egyes magatartási formáit vizsgáljuk, akkor fentiek alapján különbséget tehetünk rendészeti tevékenység és rendvédelmi tevékenység között.

Elismerve, hogy az általam javasolt megoldás kissé erőltetett, íme a másik, ami sokkal hatékonyabbnak tűnik: *„Határozott álláspontunk, hogy a rendvédelem kifejezést ki kell irtani a rendészeti irodalomból és a jogalkotási munkából.”*²²⁶

2. Feladat, hatáskör, hatósági jogkör és rendészet

Alapvető tény – és fontos ezzel kezdenem – hogy a hatósági intézkedés – így a rendészeti szerv közegének intézkedése is – a közigazgatási jogban, a hatósági jogalkalmazó tevékenységek csoportjában található. Szeretném előre bocsátani azt is, hogy álláspontom szerint a rendészeti cselekvés egyértelműen közigazgatási tevékenység, tehát a rendészet része az államigazgatásnak így természetesen a közigazgatásnak is. A rendőri intézkedés a következő fogalmi elemek segítségével írható le: a rendőrség mint állami – rendészeti – közhatalmat gyakorló szerv közegének, a rendőrnek²²⁷ a hatósági intézkedése:

- amely rendszerint szóban történik,
- az intézkedés alá vont személyre azonnali végrehajtási kötelezettséget ró,
- jogilag determinált, meghatározott közcélok – a közrend védelme és fenntartása – érdekében alkalmazzák,
- céljának eléréséhez legitim fizikai erőszak alkalmazására kerülhet sor és
- a rendőrség és az intézkedés alá vont személy között közigazgatási jogi jogviszony jön létre.²²⁸

Ebben az alponban azt vizsgálom, hogy melyek azok a jogi és esetlegesen nem jogi források, amelyek feljogosítják a rendőrt az intézkedés foganatosítására.

A hatósági intézkedés foganatosítására olyan hatóság jogosult, amelyiknek jogszabályban – lehetőleg törvényben – rögzített feladata ezt szükségessé teszi. Rendelkezik hatáskörrel, rendelkezik illetékességgel valamint meghatározott feladatok teljesítéséhez hatósági jogkörrel is.

A legszélesebb fogalom a feladat – feladatkör és ehhez képest lehetséges meghatározni a hatáskört. Általánosan elfogadott a következő: *„A feladat az államigazgatási szerv társadalmi rendeltetését fejezi ki, míg a konkrét jogosítványokat, a közhatalom konkrét gyakorlásának lehetőségét csak a hatáskör adja meg. A hatáskör az államigazgatási szerv részére a feladatai teljesítéséhez szükséges, jogszabály által*

²²⁶ Balla Zoltán: i. m. 16. o.

²²⁷ A rendőr, a rendőrség rendészeti, bűnüldözési és bűnmegelőzési funkcióit közvetlenül megvalósító, hivatásos szolgálati viszonyban álló tagja. (1996. évi XLIII. törvény indoklása.)

²²⁸ A fogalom első változata a szerző 1999-ben készített és 2000. február 21-én megvédett egyetemi szakdolgozatában található.

*biztosított jogok és kötelezettségek összessége. A jog és kötelezettség az államigazgatási szerv viszonylatában egybe esik.*²²⁹

Látható, hogy ez a meghatározás kiállta az idő próbáját. Mindössze a feladat vonatkozásában vált ismertté újabb álláspont 2010-ben. Eszerint különbséget kell tennünk a funkció és a feladat fogalmak között. „A közigazgatás funkciói kifejezés értelmezése vitatott. Sokan a funkció fogalmát azonosítják a feladat fogalmával, a két szót azonos értelemben használják. A funkció, véleményünk szerint, általánosabb jellegű, szélesebb tartalmú fogalom, mint a feladat: a szerv társadalmi rendeltetésének lényegét határozza meg. A feladat ehhez képest a konkrétabb teendőket jelöl, a funkciók ellátásához szükséges teendőket.²³⁰ Az értelmező szótár szerint a feladat kötelességszerűen elvégzendő dolog, míg a feladatkör azoknak a pontosan megszabott feladatoknak az összessége, amelyeknek elvégzése valakire tartozik. A szótár a funkció kifejezésre: a működés, tevékenység, míg műszaki – tudományos körben – a rendeltetés, szerep meghatározásokat adja meg.²³¹

A magyar nyelv szabályai szerint tehát mindkét fennebb idézett meghatározás értelmezhető. Talán fontosabb az a lehetséges magyarázat, ami a hatósági tevékenység, és e körben a hatósági intézkedés irányába vezet. Nem vitatva jeles elődeim álláspontját, de vitatkozva azokkal, szerintem a feladatkör egyértelműen a társadalmi rendeltetést fejezi ki. Azt a célt, amit a szerv létrehozója, a szerv működtetésével el akar érni. Pl.: a rendőrségről szóló törvény szerint: „A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem, és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés.”²³² Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése szerint pedig „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság a közrend és az államhatár rendjének védelme.”²³³

A kettőből – véleményem szerint – kiderül, hogy mi a rendőrség feladata. Pontosabban, a fentebb rögzített fogalmakat használva, a rendőrség, mint közigazgatási szerv feladatköre, funkciója. Így, egyetértve Lőrincz Lajos korábban idézett gondolatával, a funkció jelenti a szerv társadalmi rendeltetését, vagyis a feladatkört. A feladat – és nem feladatkör – viszont már a konkrét tevékenységeket, teendőket jelenti, amelyek a feladatkör alapját meghatározó társadalmi célok eléréséhez vezetnek. A rendőrségről szóló törvény meghatározza a konkrét feladatokat. Tehát ezen feladatok megvalósításával, tevékenységek ellátásával valósítható meg a rendőrség funkciója. A hatáskör pedig egyértelműen a feladatok ellátásához szükséges jogi felhatalmazás és egyben kötelezés. Fontos tisztázni, hogy a funkcióhoz – feladatkörhöz, álláspontom szerint, nem társulhat hatáskör, hiszen az túl általános ehhez. Emiatt kell minden esetben részletesen meghatározni a szerv egyes – konkrét feladatait.

²²⁹ Berényi – Martonyi – Szamel – Szatmári: Magyar államigazgatási jog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1966. 160. o. Berényi – Madarász – Toldi: Magyar államigazgatási jog. BM Tanulmányi és Propaganda csoportfőnökség, Budapest, 1975. 106. o.; Berényi Sándor – Szamel Lajos – Baraczka Róbertné – Ivancsics Imre: Magyar államigazgatási jog. BM Könyvkiadó, Budapest, 1984. 151. o.; Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 132. o.; Ficzer Lajos – Nagy Marianna: Magyar közigazgatási jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 139. o.

²³⁰ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Budapest, 2010. 207. o.

²³¹ Magyar értelmező kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.; A magyar nyelv értelmező szótára. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979.

²³² Rtv. 1. § (1) bek.

²³³ Alaptörvény 46. cikk (1) bek.

A hatósági jogkör fogalma a hatáskörhöz kapcsolódik, azonban nyilvánvalóan szűkebb jelentéssel bír. A hatósági jogkör az egyes feladatok teljesítéséhez esetlegesen szükséges kikényszerítés lehetőségét jelenti. Nyilvánvaló, hogy a feladatok közül nem mindegyik teljesítéséhez szükséges az állami kényszer lehetősége. Mivel a közigazgatási szervek hatékony működésének alapvető követelménye, hogy a szerv döntésének végrehajtása nem tehető függővé az ügyfél – intézkedés alá vont személy – akaratától, a feladatok végrehajtásának követelmény szükségessé teheti a kikényszerítést, így a szervnek erre jogi felhatalmazást kell kapnia. Természetesen a kényszerítés sok esetben a legitim fizikai erőszak alkalmazását jelenti, így az megköveteli a szakértelem meglétét. Így sok közigazgatási szerv nem rendelkezik ilyen típusú legitimitással. Lehetőséget kap viszont arra, hogy szakértelemmel és kiképzett személyzettel rendelkező szervet – általában a rendőrséget – kérje fel az állami kényszer alkalmazására.

Nagyon röviden szólnom kell az illetékesség fogalmáról is. Az illetékesség lényegében a feladatok és a hatáskörök földrajzi területre aktualizált terjedelme. Amennyiben konkrét közigazgatási ügyben, intézkedési helyzetben, több közigazgatási szervnek is van hatásköre (azonos hatáskörű szervek), ezek közül az illetékesnek lesz joga és kötelessége eljárni. A rendészeti tevékenység egyre fontosabb területe a nemzetközi rendőri együttműködés illetve az ennek keretében végzett rendőri tevékenység. Attól a ponttól, hogy egy szomszédos ország rendőre a Balaton parton járőr szolgálatot teljesít, addig, hogy két vagy több ország rendőrsége közös derít fel jelentős bűncselekményeket. A zavartalan és jogszerű együttműködés érdekében szabályozni a kell a közösen végzett tevékenység rendjét.²³⁴

A fenn szereplő fogalmak tisztázása azért volt szükséges, mert a hatósági intézkedések, így a rendészeti intézkedések megértéséhez elengedhetetlenek. Csak olyan hatóság fogantathat intézkedést, amelyiknek az a feladatai ellátásához szükséges, amelyiknek erre van hatásköre és rendelkezik illetékességgel. Természetesen a jogrend tartalmazhat a fenti tézis alól kivételeket, de ezt tekinthetjük az általános szabálynak. A szigorúan a tételes joghoz kötődő és azon alapuló – a fentiekben elemzett – felhatalmazási rendszer kiegészítésre szorul a következők szerint: *„Hajlamosak vagyunk a rendészeti hatalom egyedüli forrásának a jogi felhatalmazást megjelölni. Tesszük ezt azért, mert a rendészet modern fogalmából indulunk ki, amelynek alig több mint 300 éves a történelme. Ha a kontinentális Európára tekintünk, akkor még pontosabban azonosítjuk annak forrását, és azt mondjuk, hogy a rendészet a felhatalmazást a közjogból kapja és ennyiben a rendőrség léte a szuverén nemzetállam egyik attribútuma. Van azonban a rendészeti hatalomnak egy másik eredete is, ez pedig nem más, mint a közösségnek a közbiztonság iránti szükséglete. A modern közigazgatás felfogható úgy is, mint a társadalom mindazon közös igényeinek kielégítése a közhatalom által, amelyeket az egyes ember, de még a közösségek sem képesek a maguk számára biztosítani, hatósági eszközök hiányában. A rendészeti hatalom harmadik forrása a szakmai hozzáértés, a rendőri mesterségben szerzett készségek és jártasságok. A rendőrségi szakembert két dolog különbözteti meg a laikustól, a veszélyek felismerésének képessége és az elhárításhoz szükséges legitim erőszak technológiájának a birtoklása. Nem minden veszély alkalmas arra, hogy rendőri eszközökkel kezelhető legyen. Minthogy a legitim erőszak egyedül az emberi magatartások alakítására képes, ezért a rendőr kompetenciájába kizárólag e magatartások tartozhatnak.*

²³⁴ Lásd erről bővebben: Nagy Judit: A közös nyomozócsoportok az Európai Unió tagállamai közötti büntügyi együttműködésben. Doktori értekezés. KGRE Budapest, 2010.

Elképzelhető olyan veszély, amelynek nem jogsértés a forrása, de az ellene való védekezés kivételesen erős, egységes és egyetlen központból irányított cselekvést követel (lásd árvízveszély). Mindaddig, amíg az ilyen veszély elleni védekezést kooperáció jellemzi, a hatósági közreműködés nem az erőszak alkalmazásában valósul meg. Ha valaki a vészhelyzetben kötelező együttműködést mégis megsérti, akkor helye van a legitim erőszaknak, ami azonban jogi természetét illetően nem különbözik a hatósági korlátozás más, megszokott formáitól.”²³⁵

A jogi felhatalmazás mellett tehát – amit a feladatkörrel, hatáskörrel, hatósági jogkörrel frottakból megismerhettünk – a rendészeti közhatalomnak forrása még a közösség, az állampolgárok közbiztonság iránti szükséglete is. Emellett rendkívül érdekes megállapítás az idézett szerző részéről, hogy a szakmai hozzáértés megléte is egyfajta felhatalmazás a rendészeti közhatalom gyakorlására. Természetesen e három forrás együttes megléte a feltétele a rendészeti közhatalom gyakorlásának.

Vizsgáljuk részletesen a jogi felhatalmazást: „13. § (1) A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tényt, 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.

(2) A rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni.

(3) Ha a rendőrt az intézkedés megtételében tárgy akadályozza, azt eltávolíthatja, vagy az akadályt más módon elháríthatja, az ezzel okozott kárért a rendőrségnek az intézkedés alapjául szolgáló cselekményben vétlen károsultat kártalanítania kell.”²³⁶

A rendőr köteles intézkedni az idézett törvényhely szerint leírt feltételek bekövetkezése esetén. Az intézkedés foganatosításának célja csak az Alaptörvényből és a rendőrségről szóló törvényből vezethető le. A rendőr tehát – a rendészeti szerv közege – a rendészeti szerv számára feladatként meghatározott célok megvalósítása érdekében intézkedik. A feladatok teljesítésére a rendészeti szervet – a rendőrséget – a törvény, a hatásköri szabályozás által feljogosítja, és egyben kötelezi. Feladata és hatásköre a rendészeti szervnek és nem a rendőrnek van. A rendőr tehát a hatáskörrel rendelkező rendőri szerv feladatait hajtja végre, természetesen annak illetékességi területén. Ebből következik, hogy csak a hatáskörrel rendelkező és illetékes rendőri szerv rendőre jogosult és köteles intézkedni. A fentebb idézett törvényhely jogkörében eljárva kifejezése is erre utal.

Érdekes, hogy a Rendőrségről szóló törvény a jogkör kifejezést használja. A jogkör jelentése: „hatáskörben, feladatkörben az a terület, amelyen belül valaki valamely jogot gyakorolhat. Általában valamely hatalommal kapcsolatos jogok összessége.”²³⁷ További kísérleteim a fogalom részletesebb megismerésére sikertelenek voltak. A Jogi fogalomtár, a Jogi szótár, az Állam – és jogtudományi Enciklopédia és az 1903-as Pallas Magyar Jogi Lexikon is konzekvens abban, hogy nem írnak a jogkorról. Az 1994. évi XXXIV. törvény indoklása sem. Az egyetlen megtalált fogalom alapján is könnyen belátható, hogy a jogkör a hatáskörrel lényegében azonos tartalommal bír. Ha egy rendőr abban a kitüntetésben részesül, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán taníthat – nincs joga intézkedni és arra nem is köteles. Az igazolványunkban szereplő „intézkedésre és fegyverviselésre jogosult” szöveg pedig arra utal, jó esetben, hogy a rendőr – az említett

²³⁵ Finszter Géza: A rendészet elmélete és rendészeti eszközrendszer. NKE RTK Budapest, 2013. 57. o.

²³⁶ Rtv. 13. §.

²³⁷ A magyar nyelv értelmező szótára: i.m.

oktató – rendelkezik a szükséges ismeretekkel, szakmai hozzáértéssel, ami a rendészeti közhatalom gyakorlásának egyik feltétele. De a jogi felhatalmazás hiányzik.

A rendőri intézkedés fogalmi elemei között szerepel, hogy a rendőri intézkedés közigazgatási jogi jogviszonyt keletkeztet a rendőrség és az intézkedés alá vont személy között. Gondolkozzunk el azon, hogy ha az említett oktató intézkedik, melyik az a rendőri szerv, aki a közigazgatási jogi jogviszony egyik alanya lesz. Az NKE, aminek nyilvánvalóan semmiféle hatósági jogköre, hatásköre nem lehet? Vagy a vezénylés alapján az ORFK? A vezénylés, mint a szolgálati jogviszony módosításának egyik módja, alkalmas olyan felhatalmazás átadására, amely az intézkedés foganatosításához elengedhetetlen?

A fejezet végén csak arra a következtetésre juthatunk, miszerint csak a hatáskörrel rendelkező és illetékes rendészeti szerv közege jogosult és köteles intézkedni.

3. Közbiztonság, közrend, rendészet

Számos fogalom vált ismertté a rendészettel foglalkozók jóvoltából. Ezen a ponton nem tudunk továbblépni anélkül, hogy a rendészet fogalmát ne érintenénk, illetve a közbiztonság és a közrend fogalmak pártolói közötti vitából ne vennénk ki a részünket. Véleményem szerint a Szamel Lajos által kidolgozott rendészet fogalom kiállta az eddigi támadásokat: *„a rendészet úgy határozható meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”*²³⁸ Igen, a közrend és nem a közbiztonság!

A közbiztonság a következő fogalmakkal írható le: *„A közbiztonság egy állapot, amely a társadalom tagjai – a polgárok, a jogi személyek. A jogi személyiséggel nem rendelkező személyegyesülések – ismerik, tudják a jogukat kötelezettségeiket, azokat követik, betartják és bízhatnak abban, hogy az állam a jogok gyakorlását, érvényesülését akadályozó, gátló tevékenységgel szemben közvetlenül állami kényszerrel is fellép. Bízhatnak abban is, hogy mások velük szemben jogilag előírt kötelezettségei teljesítését az állam jogilag szabályozott eljárásban, törvényesen ellenőrzi és kikényszeríti.”*²³⁹

Salgó László külön választja a közbiztonság objektív és szubjektív oldalát: *„A közbiztonság objektív oldalról veszélyektől, bántódásoktól mentes zavartalan állapotot jelent. Szubjektív oldalról annak tudati érzése, hogy biológiai létünk, testi épségünk, vagyonunk, szabadságunk mások – mindenki – által tiszteletben van tartva, azt nem bántják, nem sértik, nem veszélyeztetik.”*²⁴⁰

Szamel Lajos véleménye szerint: *„az emberek életének, egészségének, becsületének, szabadságának, vagyonának, valamint az állam és intézményei működésének sérthetlenségét, illetve akadályozatlanságát értik, s ezen belül különösen e jogtárgyak megóvását a bűncselekményektől és a rendsértésektől (szabálysértésektől).”*²⁴¹

Finszter Géza a közbiztonságnak kétféle megközelítését tartja helyesnek. Elsőként a közbiztonság normatív fogalmáról: *„A közbiztonság normatív fogalma egyfelől államcél, amelynek megvalósításáért a végrehajtó hatalom felelős, másfelől a jog által elismert társadalmi érték, amelynek a megvédelmezése érdekében indokolt lehet az alapvető emberi*

²³⁸ Szamel Lajos: A modern rendészet-fogalom és következményei. Rendészeti Tanulmányok 1992/1. sz. 7. o.

²³⁹ Nyíri Sándor: A közrend és a közbiztonság. Rendészeti Szemle 1994/10. 122. o.

²⁴⁰ Salgó László: Új típusú biztonság. Kandidátusi értekezés KJK Budapest, 1994.

²⁴¹ Szamel Lajos: i. m. 6. o.

jogok korlátozása is.”²⁴² A közbiztonság materiális fogalma: „A közbiztonság társadalmi viszonyok együtteseként való ábrázolásával jutunk el a materiális fogalomhoz, ahhoz a közbiztonsághoz, ami a hétköznapokban ténylegesen létezik és élményszerűen átélhető, avagy hiánya megszenvedhető.”²⁴³ Mintegy a két fogalom összefoglalásaként Finszter Géza kijelenti, hogy „A közbiztonság alkotmányos demokráciákban nem lehet sem több, sem kevesebb olyan államcélnál, amelynek eléréseért szüntelenül munkálkodni kell, a nélkül azonban, hogy a biztonság kikényszeríthető alanyi joggá válhatna, és abszolút beteljesülése bárki által elérhető lenne. A közbiztonság, mint államcél szoros kapcsolatban van a társadalmi értékek büntetőjogi védelmével.”²⁴⁴

Az Alkotmánybíróság is megpróbálta meghatározni a közbiztonságot, de józan belátással előzetesen rögzítette, hogy „a közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya.”²⁴⁵ Ez után a következő definíciót olvashatjuk: „A közbiztonság a jogállam működésének nélkülözhetetlen feltétele, és így általánosságban alkotmányos érték és alkotmányos cél.”²⁴⁶ Néhány évvel később, az Alkotmánybíróság, új fogalmat nem alkotva, egyszerűen hivatkozott a fenti fogalomra.²⁴⁷

A közrend fogalom vizsgálata előtt megjegyzem, hogy Szikinger István szerint a közrend és közbiztonság azonos fogalmak.²⁴⁸ Mivel a véleményem szerint ez nem igaz, vizsgáljunk meg néhány meghatározást a közrendre vonatkozóan. Nyíri Sándor szerint: „A közrend – a pontos meghatározás igénye nélkül – az anarchia ellentétéként a jogi rendet jelenti. Feltételezi a köz érdekét magában hordozó jogrendszer létét, és egy olyan közigazgatási, végrehajtó rendszer, valamint igazságszolgáltatás meglétét és működését, amely képes a jogszabályokban előírt magatartások kikényszerítésére.”²⁴⁹ Ha Nyíri Sándor közbiztonság illetve közrend definícióját felületesen olvassuk, valóban eljuthatunk arra a következtetésre, miszerint a két fogalom lényegében azonos. Ha azonban figyelmesebbek vagyunk, észre kell vegyünk azt a különbséget, hogy a közbiztonság egy lényegében ideális állapotot ír le, míg a közrend inkább a valóságot, az aktuális állapotot próbálja meghatározni.

Szamel Lajos a közrendet a jogi renddel azonosítja, amely nem azonos a teljes jogrenddel: „Minden jogellenes magatartás sérti a jogrendet, de nem mindegyik árt egyben a közrendnek is, míg a közrend minden megzavarása egyben a jogrend sérelmével is jár.”²⁵⁰

A közrend ez esetben is egy aktuális tartalmat jelenít meg. Nyilvánvaló az, hogy a közrendet számtalan magatartás megvalósításával lehet sérteni. Ezek a magatartások valós időben jelentkeznek. A közrend – a jó közösségi rend – megsértése attól független, hogy az állampolgárok mikor szereznek róla tudomást. Külön kell választanunk egy követelmény felállítását és egy a tényleges állapotot leíró ismérvet. Ha a közbiztonság fogalmakat vizsgáljuk újra, azokban egy követelményrendszer jelenik meg. Egy szabályozott, ideális állapot – szinte utópia – ami valóban a teljes közösség megelégedésére szolgálna, bár lehet, hogy egy kissé unalmas lenne. Finszter Géza meghatározása – álláspontom szerint –

²⁴² Finszter Géza: i.m. 37. o.

²⁴³ U.o. 42. o.

²⁴⁴ U.o.

²⁴⁵ 13/2001. (V. 14.) AB Határozat

²⁴⁶ U.o.

²⁴⁷ 44/2004. (XI. 23.) AB Határozat

²⁴⁸ Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, Budapest, 1998. 88. o.

²⁴⁹ Nyíri Sándor: i.m.

²⁵⁰ Szamel Lajos: Jogsámlamság és rendészet. Rendészeti Szemle 1993/3.

világosan tartalmazza azt, hogy a közbiztonság egy követelmény – államcél – aminek elérésén úgy kell a rendészeti tevékenységet ellátó szervezeteknek munkálkodniuk, hogy a cél elérése megvalósulhatna. A közbiztonság tehát a követelmény. Ezzel szemben a közrend képes megmutatni azt, hogy az adott társadalom, annak tagjai és szervezetei, milyen mértékben tudták a követelményt megvalósítani. A közrend ennél fogva a közbiztonság állapotjelzője. Amennyiben elfogadjuk az imént leírtakat: ha a közbiztonság a követelmény, akkor azt nem lehet védelmezni, de törekedni kell annak lehetséges legmagasabb szintje elérésére. Ha a közrend jelenti a közbiztonság aktuális állapotát, azt lehet védelmezni illetve erősíteni. Emiatt gondolom helyesnek, hogy a rendészet kulcsfogalma a közrend.