

*Dr. Ivancsics Imre decan emeritus*  
*Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar*  
*Közigazgatási Jogi Tanszék*

## **Hozzászólás a rendészet meghatározásához<sup>1</sup>**

A közigazgatás tudomány bővelkedik olyan fogalmakban és intézményekben, amelyek definiálása körül a viták időről-időre újjáélednek. Hosszabb távon ez magától értetődő jelenség és egyszerűen abból következik, hogy nincsenek örökérvényű kategóriák, ugyanis a fogalmak tartalma kisebb-nagyobb mértékben megváltozhat. Más volt a helyi önkormányzás lényege a XIX. század végén és más napjainkban, nem beszélve a jogerő értelmezésének az elmúlt évszázadban bekövetkezett változásairól. Esetenként azonban viszonylag rövid időn belül megtörténik egyes fogalmak és intézmények újra értelmezése. Rögtön tegyük hozzá ennek is meg van, pontosabban meg lehet a pozitív előjelű következménye.

A fenti megállapítások a rendészet definiálására vagy körülírására is maradéktalanul ráillenek. Bizonyításként álljon itt két citátum. Az egyik Lorenz von Steintől ered, aki 1870-ben vetette papírra a fogalom tisztázásának szükségességét. „Az államigazgatás egyik ágában sem szükséges annyira a lehetőségig tiszta fogalom-meghatározás, mint a közrendészetnél, mert történeti okokból egy részben sem uralkodott a felfogásban annyi zavar, mint ebben.”<sup>2</sup> A másik idézet, amely egy meghatározott összefüggésben fogalmazódott meg, Finszter Gézától származik. „A rendészet fogalom tartalmának meghatározásához a magyar közigazgatási tudományos irodalom egész könyvtára való adalékkal szolgál. Mi, akik elleneztük a rendvédelmi megközelítést, bőségesen idézhetjük Somló Bódog, Concha Győző, Tomcsányi Moric, Magyary Zoltán, Bibó István, az újabbak közül pedig Madarász Tibor és Szamel Lajos munkáit.”<sup>3</sup>

A rendészet fogalmának és különösen tartalmának még a vázlatos történeti áttekintése is meghaladja e munka kereteit. Egyébként e tekintetben a szakirodalom szerencsére nem minősíthető szerénynek. További fejtegetéseink megalapozása céljából azonban indokoltnak mutatkozik néhány tézist papírra vetni.

- a) Az e témával foglalkozó szerzők szinte kivétel nélkül kitérnek arra, hogy a rendészet és a rendőri tevékenység nem tekinthető azonosnak.

---

<sup>1</sup> Az alább közölt írás az eredetileg a Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, 2002. 2-6. oldalakon azonos címen publikált tanulmány átdolgozott változata.

<sup>2</sup> Stain – Kautz: Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai. Budapest, 1890. 104. o.

<sup>3</sup> Finszter Géza: Rendészet vagy rendvédelem. Belügyi Szemle, 2001. 2. sz. 89. o.

„Különböznek egymástól egyfelől abban, hogy a rendőrség általában a rendészeti feladatoknak csak egy részét végzi, másfelől pedig abban is, hogy a rendőrség olyan tennivalókat is ellát, amelyek nem tekinthetők kifejezetten rendészeti jellegűnek.”<sup>4</sup> Ugyanakkor azonban az is megállapítható, hogy a szakirodalom elsősorban a rendőrség által végzett rendészeti tevékenységgel foglalkozik.

- b) Az is megfigyelhető, hogy a szerzők egy része nagy figyelmet fordít arra, hogy a rendészetet az állami tevékenység körében elhelyezze. Egyébiránt ezzel a törekvéssel már Lorenz von Steinnél találkozunk, aki két végpont között próbálta kijelölni a rendészet helyét. (Rendészet mindaz a forma, amelyen keresztül a kormány az igazgatásba beavatkozik, illetve a rendészet a közigazgatásának egy része.)
- c) Végül fontosnak tartjuk kiemelni a rendészet és a jog közötti összefüggések elemzésének a fontosságát. Erre a későbbiekben részletesebben is kitérünk.

Ezek után tekintsünk át néhány meghatározást.

Ernyes Mihály kutatásai nyomán arra a következtetésre jutott, hogy a rendészet kifejezés, mint magyar szó, 1807-ben jelenik meg először<sup>5</sup>. A hazai szakirodalomban ezt követően szinte állandósult az igény a rendészet központi elemének meghatározása iránt. A szerzők egy része a közrendet, mások a közbiztonságot helyezték a meghatározás középpontjába. Viszonylag korán megtörtént a két fogalom összekapcsolása. Erre egy példa: a közrend teremti meg a közfeladatok ellátásának elemi feltételeit és ez magába foglalja a biztonságot is<sup>6</sup>.

Az 1980-ban megjelent tankönyvben a szerzők azt a felfogást tették magukévá, amely szerint „a szocialista államban a rendészet államigazgatási ágazat, amely a közrend és a közbiztonság védelmezésére hivatott, továbbá, hogy a szakágazatok rendészeti feladatait nem a rendészeti apparátusnak, hanem a szakágazati szerveknek kell ellátniuk” és ehhez meghatározott esetekben a rendészeti ágazat segítséget nyújt<sup>7</sup>. Hozzáadték továbbá, hogy a rendészet jellegének és az államigazgatási szervezetben elfoglalt helyének megítélésében nincs jelentős eltérés a polgári és a szocialista jogállamiság híveinek nézetei között.

Szamel Lajos a rendészet meghatározásának történelmi előzményeit áttekintve arra a következtetésre jutott, hogy „a rendészet úgy határozható meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlen

<sup>4</sup> Baraczka Róbertné – Szikinger István: A rendészeti igazgatás. Magyar Közigazgatási jog, Különös rész európai kitekintéssel. Budapest, 1999. 383. o. Hasonló megállapítást tett Szamel Lajos: A modern rendészetfogalom és következményei c. művében. Studia Juridica Auctoritate Universitas Pécs Publicata, Pécs, 1995. Újabban Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. Magyar Közigazgatás 2000/1. sz. 18-19. o.

<sup>5</sup> Ernyes Mihály: A magyar rendőrség története I. Budapest, 2002. 23. o.

<sup>6</sup> Petrovics László: Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. Budapest, 1884. 12-13. o.

<sup>7</sup> Magyar államigazgatási jog. Különös rész. Budapest, 1980. 255. o.

zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul”<sup>8</sup>. Ebben a megfogalmazásban központi elemnek a közrend tekinthető. Ezt a definíciót tekinti kiindulópontnak Nyíri Sándor is<sup>9</sup>.

Baraczka Róbertné-Szikinger István már meghivatkozott tankönyvében a következő olvasható: „Rendészetten azt a közigazgatási tevékenységet értjük, amelynek feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá közreműködés a megsértett rend helyreállításában”<sup>10</sup>. Itt már a közrend mellett a közbiztonság is megjelenik.

Az idézetek sorát Balla Zoltán következtetésével zárjuk. „A rendészet olyan állami, közigazgatási tevékenység, amely a közbiztonság megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”<sup>11</sup> A szerző egyébiránt részletesen kifejti, hogy miért állítja centrumba a közbiztonságot. Munkájában a rendészet fogalmi elemeit is megadja. „A rendészet

- a közigazgatásban realizálódó állami feladat,
- feladatait, hatáskörét jogszabályok rögzítik,
- a közhatalom birtokában akár kényszert is alkalmazhat,
- működése centrumában a rend vigyázása áll,
- legtipikusabb szerve a rendőrség.<sup>12</sup>”

Az elemek felsorakoztatása egyértelművé teszi, hogy a szerző a tevékenység mellett a szervezetre, illetve a feladat- és hatáskörökre is figyelemmel van. A definíciótól azonban bizonyos mértékig eltér az a megállapítás, amely szerint „a rend vigyázása” áll a centrumban.

Amennyiben áttekintjük a definíciók történeti előzményeit, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy tovább tart a közrend, illetve a közbiztonság, vagy mindkettőnek a centrumba állítása körüli vita. Tekintettel arra, hogy sem a közrend, sem pedig a közbiztonság egyértelmű, általánosan elfogadott meghatározása nem található meg a szakirodalomban, a nézetek ütköztetésével nézetünk szerint nem jutunk túl messzire. Közelebbi eligazodást a Jogi fogalomtár c. kiadványból sem nyerhetünk. „A közbiztonság a Btk. szerint védett jogtárgy. Fogalmát azonban a Btk. nem határozza meg. A közbiztonság megvédése elsősorban a rendőrség feladata. Alapvetően a köz (társadalom) veszélyektől és zavargásoktól mentes állapota.”<sup>13</sup> A fogalomtár a közrend részletes elemzését a nemzetközi magánjog keretében végzi el. Ez azonban számunkra nem nyújt támpontot. „A büntetőjogban

<sup>8</sup> Szamel Lajos: i.m. 261. o.

<sup>9</sup> Nyíri Sándor: A rendészeti igazgatás elvi kérdései. Belügyi Szemle, 1998. 1. sz. 3. o.

<sup>10</sup> Baraczka Róbertné – Szikinger István: i.m. 383. o.

<sup>11</sup> Balla Zoltán: i.m. 21. o.

<sup>12</sup> Balla Zoltán: i.m. 21. o.

<sup>13</sup> Hargitai József: Jogi fogalomtár. Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Budapest 2005. 929. o.

a Btk. tartalmazza a közrend elleni bűncselekményeket, de a fogalmának nincs meghatározása.”<sup>14</sup> Erre is figyelemmel osztjuk Szikinger István felfogását, amely szerint: „Szamel Lajos és más szerzők közrendnek nevezett kategóriája lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi beavatkozás lehetőségét”<sup>15</sup>.

A fentieknél fontosabbnak ítéljük meg Szamel Lajos kiindulópontjának és megközelítésének a felemlítését. Ő a rendészeti tevékenység joghoz kötését a jogállamiság szempontjából elemi igénynek tekintette. Másként fogalmazva, ne legyen semmilyen területen rendészeti fellépésre lehetőség, ha ezt a jog nem alapozza meg. Emiatt a fogalomból ki kell iktatni azt, ami felesleges, ami a jog eszközeivel nem kezelhető. Ellenkező esetben nincs jogbiztonság, de lehet önkény és kiszolgáltatottság. A vázolt célkitűzéseit úgy vélte elérhetőnek, ha megragadjuk a rendészeti tevékenységnek a központi elemét, amely jogilag egyértelműen definiálható. Felfogása szerint ennek leginkább a közrend felel meg, amely azonosítható a jogi renddel, de nem egyezik meg a teljes jogrenddel. Ebből következően jogalkotási feladat annak meghatározása, hogy mi a közrend sérelme, és erre kell kiterjeszteni a rendészeti szervek hatáskörét.

A fentiek nyomán a legfontosabb következtetésnek azt tartjuk, hogy a rendészeti tevékenység elválaszthatatlan a jogtól. Ennek fényében értelmezhető nézetünk szerint a diszkréció, illetve a diszkrécionális fellépés. Úgy véljük a klasszikus értelemben vett diszkréciót, amely valójában jogi kötetlenséget jelentett, a rendészet köréből ma is száműzni kell<sup>16</sup>.

Ezek után, ha érintőlegesen is, de szükséges kitérni a tételesjogi szabályozásra. Az korábban sem volt elvárható, hogy az Alkotmány meghatározza a rendészet fogalmát. A rendőrség rendeltetésének szabályozása azonban adott támpontot ehhez. „A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.”<sup>17</sup> Lehet elmélkedni azon, hogy mi a viszony a belső rend és a közrend között. A magunk részéről érdemi különbséget nem látunk. Annak viszont lehetett szerepe a definiálásban, hogy az idézett szabály az Alkotmány VIII. fejezetében volt található, amely a fegyveres erőkről és a rendőrségről szólt. Az Alkotmány körülírta a Határőrség rendészeti feladatkörét is: „*ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását*”<sup>18</sup>. Tehát az alkotmányi szabályozás szintjén megjelent, hogy a rendőrség mellett más szerv is ellát rendészeti feladatokat.

<sup>14</sup> Hargitai József: i.m. 956. o.

<sup>15</sup> Szikinger István: A közrend és a közbiztonság. Rendészeti Szemle, 1999. 10. szám

<sup>16</sup> Megjegyezzük, a diszkréció értelmezése legalább annyira változatos, mint a rendészeté. Klasszikus értelemben akkor beszélhetünk diszkrécióról, ha nincs jogi szabályozás, de meghatározott szerveknek kifejezett vagy hallgatóságos felhatalmazása van eljárás lefolytatására és döntéshozatalra.

<sup>17</sup> Alkotmány 40/A. § (2) bek.

<sup>18</sup> Alkotmány 40/A. § (1) bek.

Az Alaptörvény „A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok” c. fejezetének témánkhoz kapcsolódó rendelkezése a következő: „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének a védelme”.<sup>19</sup> E szabályozás következtében a rendészet fogalmának meghatározása (körülírása) részben új megvilágításba kerül. Az Alaptörvény megalkotói ugyanis a közbiztonságot és a közrendet nem tekintik szinonim fogalomnak. Tekintettel arra, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, nem csupán elméleti, hanem jogalkotási penzum is a fogalmak és egymáshoz való viszonyuk tisztázása.

A hatályos 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”.<sup>20</sup> Egy további rendelkezés azonban azt is kimondja, hogy „a rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv”.<sup>21</sup> Nehezíti a tisztánlátást a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvénynek az a rendelkezése, amely kimondja, hogy a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat a központi államigazgatási szervek körébe tartozik.<sup>22</sup> Egy további bekezdésben megtalálható a rendvédelmi szervek felsorolása, és ezek között szerepel a rendőrség. Ebből levonható az a következtetés, amely szerint a rendvédelmi szerv megjelölés gyűjtőfogalom, és a rendőrség mellett beletartozik a fogalmi körébe a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. Az a kérdés azonban megválaszolásra vár, hogy a felsorolt szervek, szervezetek a maguk egészében és összességében miért minősülnek központi államigazgatási szervnek. Ez ugyanis csak akkor fedí a valóságot, ha az említett szervek, szervezetek területi szervei a központnak olyan „belső”, önállósággal nem rendelkező szervezeti egységei, amelyek önálló hatáskörrel nem rendelkeznek. Ez létező, tehát megvalósítható centralizált modell. Megvalósítása azonban jelentősen kihat a működési rendre, az eljárásokra, a döntéshozatalra, a jogorvoslati rendszerre stb.

Az utóbbi fejtegetések nyomán még a látszatát is szeretnénk elkerülni annak, hogy a rendészeti tevékenységet csak rendőri feladatellátásnak tekintsük.

Újszerűsége és aktualitása miatt utalunk az új önkormányzati törvényben megfogalmazott helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatokra: „A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más

<sup>19</sup> Alaptörvény 46. cikk

<sup>20</sup> 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről 1.§ (1) bek.

<sup>21</sup> A rendőrségről szóló törvény 4.§ (1) bek.

<sup>22</sup> 2012. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 1.§ (2) bek. 4. pont

*értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat*".<sup>23</sup> Az önkormányzatok új rendészeti feladata továbbá, hogy „a helyi önkormányzatok képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott közösségellenes magatartásokat”. E magatartás elkövetővel szemben helyszíni bírság (ötvenezer forintig), illetve közigazgatási bírság (százötvenezer forintig) kiszabását rendelheti el. Több mint „szépséghibája” a szabályozásnak, hogy a bírság saját bevétel.

A hivatkozott törvény rendelkezéseinek alkalmazása során nem lesz könnyű a jogalkotásban és a jogalkalmazásban a rendészeti teendőket jogállami keretek között megoldani.

---

<sup>23</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 17.§ (1) bek.