

IVANCSICS IMRE: HOZZÁSZÓLÁS A RENDÉSZET MEGHATÁROZÁSÁHOZ

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. 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.”¹ 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 elleneztek 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.”²

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 következtetést papírra vetni.

a) Az e témával foglalkozó szerzők szinte kivétel nélkül kitérnek arra, hogy a rendészet és a rendőri tevékenység nem tekinthető azonosnak. „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.”³ 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

¹ Stain – Kautz: Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai. Budapest, 1890. 104. o.

² Finszter Géza: Rendészet vagy rendvédelem. Belügyi Szemle, 2001. 2. sz. 89. o.

³ Baraczk 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 Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 1995. Újabb Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. Magyar Közigazgatás 2000/1. sz. 18-19. o.

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 először⁴. 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 is⁵.

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 nyújt⁶. Hozzáadték továbbá, hogy a rendészet jellegének és az államigazgatási szervezetben elfoglalt helyének megítélésében nincs jelentős eltérés a polgári és a szocialista jogállamiság híveinek nézeteki 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 zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul”⁷. Ebben a megfogalmazásban központi elemnek a közrend tekinthető. Ezt a definíciót tekinti kiindulópontnak Dr. Nyíri Sándor is⁸.

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”⁹. Itt már a közrend mellett a közbiztonság is megjelenik.

Az idézetek sorát Dr. 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.”¹⁰ 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,

⁴ Ernyes Mihály: A magyar rendőrség története I. Budapest, 2002. 23. o.

⁵ Petrovics László: Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. Budapest, 1884. 12-13. o.

⁶ Magyar államigazgatási jog. Különös rész. Budapest, 1980. 255. o.

⁷ Szamel Lajos: i.m. 261. o.

⁸ Nyíri Sándor: A rendészeti igazgatás elvi kérdései. Belügyi Szemle, 1998. 1. sz. 3. o.

⁹ Baraczka Róbertné – Szikinger István: i.m. 383. o.

¹⁰ Balla Zoltán: i.m. 21. o.

- legtipikusabb szerve a rendőrség.¹¹”

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 történelmi 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. 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”¹².

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. Ugy véljük a klasszikus értelemben vett diszkréciót, amely valójában jogi kötetlenséget jelentett, a rendészet köréből ma is száműzni kell¹³.

Ezek után, ha érintőlegesen is, de szükséges kitérni a tételesjogi szabályozásra. Az aligha várható el, hogy az Alkotmány meghatározza a rendészet fogalmát. A rendőrség rendeltetésének szabályozása azonban adhat támpontot ehhez. „A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.”¹⁴ Lehet elmélkedni azon, hogy mi a viszony a belső rend és a közrend között. A magunk részéről érdemi különbséget nem látunk. Annak viszont lehet szerepe a definiálásban, hogy az idézett szabály az Alkotmány VIII. fejezetében található, amely a fegyveres erőkről és a rendőrségről szól. Nagyobb jelentőséget tulajdonítunk azonban annak, hogy az Alkotmány körülírja a Határőrség rendészeti feladatkörét is: „ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a

¹¹ Balla Zoltán: i.m. 21. o.

¹² Szikinger István: A közrend és a közbiztonság. Rendészeti Szemle, 1999. 10. szám

¹³ Megjegyezzük, a diszkréció értelmezése legalább annyira változatos, mint a rendészeté. „Klasszikus” értelemben akkor beszélhetünk diszkrécióról, ha nincs jogi szabályozás, de meghatározott szervezetnek van kifejezett vagy hallgatóságos felhatalmazása eljárás lefolytatására és döntéshozatalra.

¹⁴ Alkotmány 40/A. § (2) bek.

határrend fenntartását”¹⁵. Tehát az alkotmányi szabályozás szintjén megjelenik, hogy a rendőrség mellett más szerv is ellát rendészeti feladatokat.

A Rendőrségről szóló törvény egyrészt megismétli az Alkotmány fentebb citált normáját, másrészt rendelkezik a Rendőrség feladatköréről: „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 feladat körében” ellátja a részletezett feladatokat¹⁶. Ebből viszont az következik, hogy a Rendőrség nem csak rendészeti feladatokat lát el.

Korábban utaltunk már arra, hogy rendészeti feladatokat a rendőrség mellett más szervek is ellátnak. Közelebről államigazgatási és önkormányzati szervek jutnak elsősorban szerephez. Itt azonban ki kell emelni, hogy a hatályos szabályozás a rendőrséget nem sorolja a közigazgatási szervek közé. „A rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó állami fegyveres rendvédelmi szerv”¹⁷. A citátum ismeretében megállapítható, hogy nem véletlenül alakult ki szakmai vita a rendőrség jogállásáról.

Térjünk azonban vissza a rendészeti tevékenység tartalmához és jellegéhez. A Rendőrségről szóló törvény e tekintetben több vonatkozásban is eltér az általunk ismert definícióktól. Ezek köréből kettőt emelünk ki:

- a) a közbiztonság és belső rend körének a kiterjesztését,
- b) az államigazgatási és rendészeti feladatkör egymás melletti megjelenítését.

ad a) Eszerint a közbiztonság és belső rend védelme egy olyan átfogó kategória, amelynek egyik eleme a rendészet.

ad b) A szabályozásból arra lehet következtetni, hogy az államigazgatási és rendészeti feladatkör egymástól eltérő funkció ellátását jelöli. Nézetünk szerint ez az elkülönítés vitatható. Magunk is azon az állásponton vagyunk, hogy a rendészet mint működés, a közigazgatási tevékenység körébe tartozik. Ennek tagadása esetén mit tudnak kezdeni a településrendezéssel, ipargyakorlással, kereskedelemmel, egészségüggyel, stb. összefüggő rendészeti feladatokkal?

A fentiekhez azonban két kiegészítést hozzá kell fűzni.

a) Kézenfekvő, hogy a rendészet a közigazgatás működésének csak egy része, amely ágazatonként és tevékenységi körönként eltérő mértékű és jelentőségű.

b) Rendészeti feladatokat nemcsak közigazgatási szervek látnak el. Ebből következően a más állami szervek kategóriájába a rendőrség is belehelyezhető. Az más kérdés, hogy az alapvetően rendészeti feladatokat ellátó szervet indokolt-e kivenni a közigazgatási, közelebről államigazgatási szervek rendszeréből.

A rendészeti tevékenység a közhatalom gyakorlásának az egyik fajtája. Következésképpen két vonulata létezik: a jogalkotás és jogalkalmazás. Ugyanakkor azt is ki kell emelni, hogy a közbiztonság és belső rend (közrend) védelme nemcsak hatósági fellépést igényel. Amennyiben azonban hatósági beavatkozásra van szükség, akkor ehhez anyagi és eljárásjogi normák egyaránt szükségeltetnek.

¹⁵ Alkotmány 40/A. § (1) bek.

¹⁶ 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről. 1. § (1) és (2) bek.

¹⁷ Rendőrségről szóló törvény 3. § (1) bek.

Itt jegyezzük meg, hogy a rendészet körébe tartozó hatósági cselekmények, beleértve a döntéshozatalt és a döntés érvényesítést nem szükségszerűen tartoznak az államigazgatási (közigazgatási) eljárási kódex hatálya alá (pl. közlekedésrendészet körében megteendő intézkedések).