

**BALLA ZOLTÁN**

## A rendészet kérdései

A rendészetről az elmúlt húsz-huszonöt évben számos kiváló, figyelemre méltó írás jelent meg.

Értékes gondolatokkal gazdagodhattunk például a rendészet kialakulásával, fogalmi jellemzőivel, társadalmi beágyazódásával, politikai érintettségével, civil vonulatával, jogi jellemzőivel kapcsolatban. Remek és tudományos minőségű monográfiák születtek, amelyeket minden rendészettel foglalkozó lényegében alapműként kezel<sup>1</sup>.

Tény, hogy az elmúlt több mint két évtizedben sokat fejlődött a rendészet. Minőségi gyarapodása számos kérdést is felvetett, ezek közül érint néhányat jelen tanulmány. Előrebocsátandó, hogy ezek a kérdések első olvasatra akár talán azonnal elvetendőek is lehetnek, sőt enyhén provokatívnak tűnhetnek. Ennek ellenére helyük lehet a rendészettel foglalkozó kutatók ismeretanyagában, főleg ha a válaszok segítik a tudományos ismeretek gyarapodását.

### Az elnevezés

Megengedheti-e magának az alakulóban lévő rendészettudomány, hogy megnevezésében ne legyen egységes?

Az elnevezés ugyanis 1994-ig egységesen „rendészet” volt, majd az ezredforduló előtti néhány évtől „rendészet” vagy „rendvédelem”. A váltást a magam részéről indokolatlannak tartom, egyben elvetem a rendészetet felváltó rendvédelem kifejezés uralmát.

Az elutasítást indokolja az a tény, amely szerint a rendvédelem műszó kitalálója hivatásos katonaként (határőrként) a honvédelem (hadtudomány) által szocializáltan „alkotta” meg ezt a terminus technicust. Vagyis a rendvédelem nem a tudomány világából származik, hanem a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelmi-történeti Tudományos Társaság egyébként elismert, egyes kutatásaiban marandót alkotó elnökétől. A kiváló kutató így ír erről

---

<sup>1</sup> Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sik Kiadó, Budapest, 1998; Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003

egy internetes portálon: „*Úgy gondolom nem szükséges eltitkolnom azt a tényt, hogy a létrehozás (mármint a rendvédelem kifejezés létrehozása) e sorok írójának személyéhez kapcsolódik.*”<sup>2</sup>

A Szemere-társaság által gondozott *Rendvédelmi Füzetek* 2006-os különszámának 8. oldalán megerősítést kap az előbbi állítás: „*A rendvédelem fogalma a Tudományos Társaság elnökétől származik...*”<sup>3</sup>

A probléma nemcsak az, hogy a szócserét nem a tudományos kutatások eredményeinek felhajtóereje indukálta, hanem az is, hogy az előbbi idézettel ellentétben nincs a rendvédelemnek a tudomány művelőinek többsége által elfogadott tartalmi tézisrendszere. A fogalom definiálása tényszerűen elmaradt, helyette a következő magyarázatot kaptuk: „*A rendvédelemhez tartozónak tekintjük valamennyi állami és önkormányzati, a rendfenntartásra specializálódott fegyveres szervezetet. E testületek struktúráját, diszlokációját, feladataikat, működésüket, jogi meghatározottságukat, felszereltségüket, személyi állományuk képzési, szociális, gazdasági és erkölcsi helyzetét is a fogalom részének tartjuk. A fogalom integráns részének tekintjük továbbá ezen testületek vezetését, irányítását, szolgálati metodikáját, az együttműködést, továbbá a szimbólumrendszereiket.*”<sup>4</sup>

A szerző minden tagolásbeli elhatárolás nélkül vált át a következő mondatban a rendészetet felváltó a „rendvédelem-történet” kifejezésre, amelybe álláspontja szerint „beletartozik az egyetemes történelem során megvalósult valamennyi rendvédelmi modell”<sup>5</sup>.

A rendvédelem-történet iménti egyszerű és véleményem szerint az általánosítás alsó foka szerinti meghatározásával nem lehet vitatkozni, miként e logika szerint azzal sem, hogy például a sport-, államigazgatás- stb. történet kifejezésbe beletartozik az egyetemes történelem során megvalósult valamennyi sport-, államigazgatási stb. modell. Ebből a megállapításból tehát nem jutunk közelebb a rendvédelemhez. De sajnálatosan az előbbi idézettel sem, sőt ki kell jelenteni, hogy annak egyes részállításai tarthatatlanok vagy értelmetlenek. Így különösen:

a) „*A rendvédelemhez tartozónak tekintjük valamennyi állami és önkormányzati, a rendfenntartásra specializálódott fegyveres szervezetet.*”

---

2 Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 2002/7. <http://www.pecshor.hu/periodika/2002/paradi.pdf>

3 Rendvédelmi-történeti Füzetek. Különszám. 2006, 8. o.

4 <http://epa.oszk.hu/02100/02176/00001/pdf/RTF>

5 Rendvédelmi-történeti Füzetek. Különszám. 2006, 8. o.

6 Uo.

7 <http://epa.oszk.hu/02100/02176/00001/pdf/RTF>

A „*valamennyi állami [...] fegyveres szervezet*” kifejezés magába foglalja a honvédséget is, amely a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv. 36. § (1) bekezdése alapján fegyverhasználati jogi státusa alapján honvédelmi és nem rendvédelmi szervezetnek minősíthető, közfeladata generálisan különbözik a rendészeti szervekétől, így az utóbbi rendszerbe sorolása tévedés.

b) Az a) pontbeli idézet szerint a rendvédelemben az állami és önkormányzati fegyveres szervezetek tartoznak.

E szerint az állítás szerint akkor nem rendvédelmi szerv a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, mivel ez a struktúra fegyver nélküli. Ezzel szemben a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjairól és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés e) pontja rendvédelmi, méghozzá központi államigazgatási rendvédelmi szervnek minősíti nevezett formációt. Ennek tükrében az előbbi szervezeti besorolás tévedés, vagyis nem lehet a rendészet szervezeti kategorizálást a „fegyveres szervezet”-iséghez kötni.

c) A rendvédelem fegyveres szervezeti meghatározásának tételes cáfolatát adja az önkormányzati fegyver nélküli közterület-felügyeleti működés vagy az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló 2012. évi CXX. törvényben körülírt egyéb jogalanyok vizsgálata (például halászati őr). Vagyis az a) pont szerinti meghatározás e tény alapján sem tartható.

d) Az a) pont szerinti meghatározás nem teszi lehetővé a több mint huszonöt éve fennálló civil rendészet besorolását sem. Ehhez képest ténykérdés a legalábbis marginális értelmű rendvédelemhez tartozásuk, tekintettel a fenti törvény 1. § (1) bekezdés b) pontjának szervi hatályra mutató megállapítására („*a törvényben foglaltakat kell alkalmazni [...] a személy- és vagonőrré*”), illetve e szervek rendészeti tevékenységére.

e) A rendvédelem fogalmi elemének tekintendő a 4. lábjegyzet szerinti idézet szerint „*A testületek [...] diszlokációját, [...] felszereltségüket, személyi állományuk [...] erkölcsi helyzetét, [...] szolgálati metodikáját, [...] szimbólumrendszereiket*”.

Nehezen értelmezhető a kristályos anyagszerkezettel foglalkozó tudományos vizsgálatoknál használatos és csúszási mechanizmust, áthelyeződést, kristályos elcsúsztatást jelentő „diszlokáció” kifejezés mögötti szándék.

De megfelelő magyarázat nélkül csak találgatni lehet, hogy a rendvédelmi testületek felszereltségét, a személyi állomány erkölcsi helyzetét, szolgálati metodikáját, szimbólumrendszereit miért kellene a rendvédelem fogalmi elemeként elfogadni.

A rendvédelem kifejezésének másik Szemere-társaság-féle megközelítése szintén 2006-ból származik: „... az állam fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, amely vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, közigazgatási jog részének tekinthető”<sup>8</sup>.

Ez a megközelítés az *Allgemeines Landrecht/Szamel* rendészetfogalmának következőkben részletezendő egyfajta átvétele és a rendvédelemnek a rendészet szinonimájakénti kifejezése. A problémát „a rendészet egyik ágát képezi” tagmondat okozza, amely – megfelelő indoklás hiányában – értelmezhetlenné teszi az egész gondolatot. Mi lenne ebben a logikában a rendszer-alrendszer, mitől egyik ága a rendvédelem a rendészetnek, mi lenne a többi ág? Fokozza a zavart a következő mondat: „A rendvédelmi jog tárgyalásának magvát az úgynevezett rendvédelmi testületek jelentik.”<sup>9</sup> E logika alapján akkor a munkajog, polgári jog, alkotmányjog stb. tárgyalásának magvát a munkajogi, polgári jogi, alkotmányjogi testületek jelentik? Nyilvánvaló ezen állítás tarthatatlansága, miként az idézett mondaté is.

Az előbbieket tükrében indokolt feltenni a kérdést: tudományosan bizonyítható-e a rendvédelem kifejezés használata?

Álláspontom szerint: nem! Főleg nem, ha megvizsgáljuk a rendészet konvencionális meghatározását.

Ezt a porosz általános törvénykönyv (*Allgemeines Landrecht für die Preussischen; ALR*) tizenkilencezer szakaszból álló 1794-es kiadásából vezethetjük le. Vagyis vissza kell mennünk az európai középkor utáni, a modern kor felé haladó kodifikációs eljáráshoz, mivel ez adja az alapját az 1985–1990 közötti, Szamel Lajoshoz köthető rendészeti kutatások feléledéséhez. Az ALR-re vezethető vissza az a rendészetfogalom, amelyet Szamel Lajos kiindulási alapként felhasznált, majd a későbbiekben a rendészettel foglalkozó tudományos írások ilyen-olyan változatban, de lényegét tekintve változatlan tartalommal magyaráztak. „Joggal tekinthetjük mérföldkőnek a porosz *Allgemeines Landrecht* megalkotását 1794-ben. A jogszabály 17. címe II. részének (helyesen: I. részének) 10. szakasza felvette azt a meghatározást,

<sup>8</sup> Parádi József: Előszó. In: Székely Zoltán – Bugnits Richárd: Rendvédelem-történeti Füzetek Repertórium (1990-2000). Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Társaság, Budapest, 2006, 12. o. 9 Uo.

amelyet Pütter nyomán Svarez munkált ki, és amely azóta is megadja a német rendészetfelfogás tartalmát<sup>10</sup> – írta tizenöt évvel ezelőtt Szikinger István, aki elsőként jelentette meg könyv formájában kutatási eredményeit.

A következő mondatban olvashatjuk az ALR meghatározását: „A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye.”<sup>11</sup> Szamel ehhez képest a következőképpen adja meg 1990-ben a rendészet fogalmát: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartások megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”<sup>12</sup>

A rendészet definícióját Finszter Géza így határozza meg: „A rendészet az állam szerveinek az a hatósági tevékenysége, amelynek célja a közrend és a közbiztonság megóvása mindazokkal szemben, akik annak épségét fenyegetik vagy megsértik.”<sup>13</sup>

Egyértelműen megállapítható, hogy az ALR nyomán a rendészeti kutatásokkal foglalkozó tudósi kör két meghatározó képviselője a közrend, közbiztonság védelmét helyezi a rendészeti tevékenység centrumába. De hasonló álláspontot foglalt el a közigazgatási jogtudomány mérvadó művelői közül például Magyary Zoltán<sup>14</sup>, Berényi Sándor<sup>15</sup>, vagy a régiek közül Kmety Károly<sup>16</sup>.

A közrend/közbiztonság specifikációit, jogi koordinátáit, fogalmi ismérveit számos tudományos írás részletesen elemzi, ezek ismertetése nem ennek a tanulmánynak a feladata. De annak hangsúlyozása igen, hogy a rendészet konvencionális megközelítésének pontosan ez adja a legitimitását, szemben a rendvédelemmel. Az ALR-ből tételesen levezethető a rendészet által védett jogi tárgy, a közrend, de inkább a közbiztonság tartalmi jellemzői, vagyis a fogalom mintegy kétszázhusz év távlatában is használható, legalábbis hagyományos, megszokott megközelítésben.

---

10 Szikinger István: i. m. 56. o.

11 Uo.

12 Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Kutatások programirodája, Budapest, 1990, 30. o.

13 Finszter Géza: A rendészet elmélete és eszközrendszere. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 15. o.

14 Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 563–582. o.

15 Berényi Sándor: Magyar Államigazgatási jog. Különös rész. ELTE ÁJK, 1993, 194. o.

16 Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, 1907, 320–321. o.

A Berényi-féle meghatározás – amely tehát szintén az ALR vonulatát követte – idejére tehető a rendvédelem kifejezésének terjesztése. Ettől kezdve a szerzők – igaz, jellemzően kisebb és a Szemere-társasághoz köthető – csoportjánál meghonosodott a használata (például *Ernyes Mihály*; *Opál Sándor*; *Zackar József*). A rendészet kontra rendvédelem kérdésében született néhány tanulmány<sup>17</sup>, amelyek közül igazából csak *Parádi József* publikációja próbálja igazolni a rendvédelem használatát...<sup>18</sup>

Összegezve az előbbieket, az a véleményem, hogy mindaddig, amíg a rendvédelem terminus technicus tudományosan nem igazolható, addig – tudomásul véve a sajnálatos becsempésződését a jogi normákba – maximum stilisztikai segéd- vagy szinonim másodlagos kifejezése lehet a rendészet szak-kifejezésnek. Egyetlen tudományterület sem engedheti meg magának, hogy a vizsgálatának elnevezésében zűrzavar uralkodjon. A rendészet sem kivétel!

## A tudományági besorolás

Figyelemre méltó a rendészettudomány tudomány jellegét vitatók álláspontja. Ennek okán számos kérdés vár megválaszolásra. Így például: Van-e annyi tudományos ismeretünk, amelynek alapján beszélhetünk rendészettudományról, illetve mit szeretnénk a rendészettudomány szóval kifejezni? Magukat az ezzel összefüggő és egyre inkább szerteágazó kutatásokat, vagy pedig ezek eredményét, magát a „végterméket”? A rendészetben belül elhatárolható-e

- a tudományos kutatás mint tevékenység;
- a tudományos ismeretektől mint a tevékenység eredményétől;
- továbbá a tudományos ismeretek egymástól elválasztható részei a tudományos elméletektől közigazgatási jogi, büntetőjogi, alkotmányjogi, nemzetközi jogi, kriminalisztikai stb. értelemben?

A válaszadáshoz egyebek között a következő tényállítások tehetők: a tudományos kutatás(ok) igaz, objektív és bizonyított ismereteket tár(nak) fel, még-

---

<sup>17</sup> Papp Judit: Rendvédelem vagy rendészet? In: Szigeti Péter (szerk.): Új Rendészeti Tanulmányok. Rendészeti Főiskola, Budapest, 1998, 158. o.; Christán László: A bizonytalan alakra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. [ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20101\\_sz13.pdf](http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20101_sz13.pdf). 176–191. o.; Christán László: A bizonytalan alagra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum aequum salutare*, 2010/1., 176–191. o. [ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20101\\_sz13pdf](http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20101_sz13pdf)

<sup>18</sup> Parádi József: i. m.

hozza célzatos és módszeres tevékenységgel. Ennek következtében tudományos ismeretekre lehet szert tenni, amelyek a szakmai közvélemény előtt

- bizonyíthatók;
- rendszerezettek;
- és a kutatói-tudósi kör meghatározó többsége szerint igaznak mondtak.

Ezek a tudományos ismeretek „kitermelik” a tudományos fogalmakat, ezen belül a

- definíciókat;
- meghatározásokat; és
- kategóriákat.

Ezek együttese adhatja a tudományos törvényeket, téziseket és ezek cáfolatát, majd a halmaz szintetizált formában jobb minőséget alkotva keretét adja a tudományos elméletnek. Az így képződött tudományos eredmények jelentik az adott terület tudománykénti felhasználhatóságát, aminek aztán elsődleges terepe a diszciplínán belüli tudományos tantárgyak megjelenése.<sup>19</sup>

Az előbbieket fényében adódik a kérdés: valóban tudomány (már) a rendészettudomány? Birtokában van a tudományos minősítéshez szükséges

- tudományos kutatási eredményeknek,
- tudományos ismereteknek,
- tudományos fogalmak, definíciók, meghatározások azon halmazának, amely összességében tudományos rendészeti elméletet alkotva tudományos tantárgyakat produkál?

A rendészettel foglalkozó tudományos gondolkodás egyik alapvető sajátossága a biztonság tárgyköréhez köthető jelenségek elméleti megközelítése, ennek során sokszor valamely ismeret hiányából és nem a praktikumból indul ki. A gyakorlati ismereteket elméleti tudássá fejleszti, egymástól megkülönbözteti és társadalmi kontextusba helyezi. Ok és okozati összefüggéseket keres, a bizonyítékok kutatása közben kölcsönhatásokat tár fel. Elvont fogalmakat produkál, ezeket folyamatosan elemzi. Állít, cáfol, a kettő szintetizálásával jobb minőségre jut, és eközben mások által ellenőrizhető és tárgyi kritika alá vonható ismereteket tesz közzé.

A tudományos gondolkodás, kutatás során a tudományos fogalmak, definíciók rögzülnek, a rendészeti körülhatárolódik, besorolhatóvá válik a

---

<sup>19</sup> Bővebben Szilágyi Péter: Jogi alaptan. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 23–32. o.

- természettudományok,
- társadalomtudományok és a
- formális tudományok

triászából a társadalomtudományok közé. Mint ismeretes, a társadalomtudomány legjellemzőbb ágai:

- a)* az állam- és jogtudományok;
- b)* a politikatudományok;
- c)* a szociológia;
- d)* a közgazdaságtan;
- e)* a pszichológia;
- f)* a filozófia;
- g)* az irodalomtudományok;
- h)* a történettudomány;
- i)* a művészettörténet;
- j)* a nyelvészet.

Az állam- és jogtudományok rendszerét hármassalrendszere oszthatjuk, nevezetesen:

1. általános állam- és jogtudományok (például jog- és állambölcselet, összehasonlító jogtudományok);
2. segédtudományok (például igazságügyi statisztika, kriminálpszichológia, igazságügyi elmeorvostan);
3. ágazati állam- és jogtudományok (például közigazgatási jog, büntetőjog, polgári jog).

Álláspontom szerint a rendészettel foglalkozó tudományos eredményhalmaz az ágazati állam- és jogtudományi alrendszerhez áll legközelebb. Mégpedig azért, mert a rendészeti tevékenység dominánsan államigazgatási, és mint ilyen, a közigazgatási jog primátusa alatt áll. Másik nagy normatív területe a büntető- és a szabálysértési jogág. Vagyis a közjogtudomány törvényszerűségei hatnak leginkább a rendészetre.

Ennek a besorolásnak – illetve az előbbi tudományelméleti fejtegetésnek – azonban további bizonyítása vagy cáfolata, így új megközelítése szükséges, a rendészettel foglalkozó kutatói kollektívának igen fontos feladatai lesznek a közeljövőben akkor, ha a rendészetet mint tudományt el akarják fogadtatni a megfelelő fórumokon.



## A tartalmi megközelítés

Mit nevezünk rendészetnek, melyek a rendészet azon tartalmi ismérvei, amelyek nélkül értelmezhetetlen a kifejezés? A válasz: „*az önmagukat rendészetnek nevező diszciplínák mindmáig küszködnek az öndefiníálással, nevezetesen a köz »rendjének«, »biztonságának«, »nyugalmának« tehát a rendészeti tevékenység tárgyának definíálási nehézségeivel.*”<sup>20</sup> Ezt Kántás Péter 2006-ban állította, de akár ma is megtehetette volna, ugyanis a közigazgatásban, az Országgyűlési Őrség 2013-as felállításával a törvényhozói hatalomban, illetve a magán- és a civil szférában a többség által elfogadottan a mai napig nem történt meg a közbiztonság, közrend (belső rend, nemzetbiztonsági érdek) stb. felfogások egységesítése.

A fogalommal kapcsolatos alapkérdésre való válaszkérésben tehetők olyan megállapítások, amelyek kutatói nézőponttól függetlenül vitathatatlanok (?). Nevezetesen:

- a) a rendészet tárgya a biztonság;
- b) a tárgy védelmének eszköze a legitim erőszak;
- c) a tárgy védelmét elsősorban a rendőrség látja el.

Ha ezek a megállapítások valóban vitathatatlanok, akkor ezeket nevezhetjük a rendészet alapvető fogalmi pilléreinek, vagyis olyan fundamentális téziseknek, amelyekhez képest minden más megközelítés logikai zsákutca. Ezeket a fogalmi pilléreket helytelen átkeresztelni „*jó közösségi rend*”<sup>21</sup> és más analóg kifejezésekre, mivel a „rendvédelem” kifejezéshez hasonlóan gyengítik a rendészet tudományos fejlődését.

A rendészet további konszenzusos tartalmi jellemzőit már nehezebb rögzíteni. Az a) pontban nevezett „biztonság” kifejezés mögötti magyarázatot a többség az ALR kétszázhusz éves keretei között a közbiztonsághoz vagy a közrendhez kötik. A biztonság a hagyományos felfogás szerint kétkomponensű. Ehhez képest aztán megoszlik a kutatók tábora, ugyanis egyesek a közrendet, mások mindkettőt, míg vannak, akik a közbiztonságot favorizálják kulcsfogalomként. Szamel Lajos – *Lorenz von Stein* és *Otto Mayer* nyomán – azt állítja, hogy a „*rendészet fogalmának egyetlen tényezőjeként elegendő*

---

<sup>20</sup> Kántás Péter. A közrend, a rendészet „könnyű súlyú” kategóriája. Rendészeti Szemle, 2006/12., 90. o.

<sup>21</sup> Vö. Christián László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség. Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2011., 101. o. A szerző Otto Mayer próbálkozását megemlítve rögzíti, hogy Szamel Lajos a szakmára hivatkozva elvetette a mayeri „jó közösségi rend” kifejezést.

a közrend...<sup>22</sup>, míg Finszter Géza szerint „A rendészet az állam szerveinek az a hatósági tevékenysége, amelynek célja a közrend és a közbiztonság megóvása”<sup>23</sup>. A harmadik megközelítés vagy úgy helyezi a közbiztonságot a rendészet centrumába, hogy a közrendet azonosítja a közbiztonsággal: „... a közrendnek nevezett kategória lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi beavatkozás lehetőségét”<sup>24</sup>, vagy a német szakirodalomra hivatkozva (Lishen, Deminger, Götz) a közrendet a jogon kívüli normaként főleg erkölcsi, etikai szabályokhoz köti: „A közrend az egyén nyilvánosság előtti magatartására irányuló azon íratlan szabályoknak az összessége, amelyeknek követése az ugyanazon rendőri körzetben lakó emberek véleménye szerint elengedhetetlen feltételei a kívánatos szintű együttélésnek.”<sup>25</sup>

A biztonság magyarázatai nem teszik lehetővé a rendészet fogalma ezen elemének egységes, homogén megítélését. Miként a hatályos alaptörvény, illetve joganyag sem, mivel a jogalkotók sok esetben kifogásolható tevékenysége e kérdésben a joggal kritizálókat erősítik a tekintetben, hogy eddig elfelejtették megadni a közrend, közbiztonság magyarázatát. Mindazonáltal ez nem róható fel a normaalkotóknak, mivel többségük nem professzionális jogszabály-szövegező.

Az Alkotmánybíróság viszont megfogalmaz néhány fix pontot a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában. Rögzíti, hogy

- tudományos viták tárgya a közbiztonság és ennek viszonya a közrendhez, belső rendhez;
- ugyanakkor a közbiztonság mögött nagyobb a tartalmi érték, mögötte több feladat állapítható meg;
- a közbiztonság kétségtelenül alkotmányos „érték tartalommal bír”<sup>26</sup>.

Az Alkotmánybíróság tehát a közrenddel ellentétben a közbiztonság kifejezést meghatározza, ennek alapján védhető a rendészet első fogalmi pillérének nevezett biztonság mögött a közbiztonságot érteni. Erősíti ezt az a tény, hogy a közbiztonságon a szakirodalom lényegében ugyanazt érti:

- alanyi értelemben az állam, a közösség tagjainak személy- és vagyonbiztonságának védelmét;

---

22 Szamel Lajos: i. m. 28. o.

23 Finszter Géza: i. m. 15. o.

24 Szikinger István: i. m. 88. o.

25 Idézi Szikinger István: Uo. 84. o.

26 13/2001. (V. 14.) AB határozat

- tárgyi értelemben az állam valamennyi jogszerűen létrehozott és funkcionáló szerve működésének garantálását.

Hasonló megállapítás a közrendre nem tehető, bár kétségtelen, hogy tudományos (spekulatív) megközelítésével többen is próbálkoztak.

A második alappillértnek nevezett biztonsághoz köthető legitím erőszak megítélésében a rendészeti kutatók egyetértenek.<sup>27</sup> Valóban olyan differentia specificáról van szó, amely a rendészetet talán a legmarkánsabban megkülönbözteti az összes többi igazgatástól.

A legitím kényszer alkalmazásának eszközeit, módját és egyéb szempontjait a rendőrségi törvény és annak nyomán egyéb jogszabályok határozzák meg. Ezek alapján a kényszerre vonatkozó elsődleges – bővebb magyarázatot jelen tanulmányban nem igénylő – követelmények:

- törvényesség;
- arányosság;
- szakszerűség.

Az alkalmazott erőszakra vonatkozó szekunder feltételek:

- eszközszerűség, vagyis a kényszer nem a célszemély megbüntetését, hanem a tiltott magatartás, a közbiztonságra veszélyt jelentő cselekmény megakadályozását célozza<sup>28</sup>;
- humánus alkalmazás, vagyis az erőszakot a személy és a környezet lehető legnagyobb kíméletével kell érvényesíteni;
- szűk mérlegelési jog biztosítása, vagyis a kényszerintézkedést végrehajtó „közegnek” a mérlegelési lehetőségét normatív a legkisebb mértékűre kell szabni.

Álláspontom szerint a rendészettudomány fejlődésének következő egyik kiemelt kutatási területe annak feltárása, hogy ez a legitím kényszer meddig terjedhet az alkalmazásra jogosult szervek és a beavatkozás mélysége tekintetében. Tény, hogy az etatizálás irányába hat a bővítés, ezt alátámasztja az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló 2012. évi CXX. törvény. A törvény szélesíti a közbiztonság fenntartásában működő

---

<sup>27</sup> Lásd például Buzás Gábor: Közigazgatás – rendészet - rendőri intézkedés. PhD értekezés. Pécs, 2010, 11. o. A szerző a rendészet fogalmának elengedhetetlen részének tekinti a kényszert, amely lehet közvetett vagy közvetlen.

<sup>28</sup> Finszter Géza: i. m. 78. o. A szerző „eszközjellegű” kifejezéssel az eszközszerűséget hasonló tartalommal határozza meg.

rendészeti alanyok (közterület-felügyelet, mezőőrség) intézkedési jogosítványait, így az e szervezetek nevében fellépőknek megengedi a bilincs alkalmazását, adott esetben a jármű, ruházat átvizsgálását.

Kérdés, hogy milyen – egyébként a jogalkotási törvényben kötelezően előírt – hatásvizsgálat igazolja ezt a széles hatáskört. A törvényben érintett rendészeti szervek jellemzően a helyi önkormányzat irányítása alatt működnek, így ez a változás az önkormányzati rendőrség kialakulását erősíti. Szakmai és elméleti alapon mennyiben igazolja vissza a rendészettudomány ezt a jogintézményt? Olyan alapkérdés ez, amelyre választ kell adni.

Az előbbieken a harmadik fogalmi pillérnek nevezett állítás szerint a rendészet által garantált védelmet elsősorban a rendőrség látja el. Ismét egy olyan állítás, amelyet a szakma nem vitat.

A tézis mögé nézve aztán már újabb tisztázandó kérdések adódnak. Így például: csak a rendőrség lát el rendészeti közfeladatokat? „*Abban mindenki egyetért, hogy – ha létezik önálló rendészettudomány – annak tárgya a rendőrség.*”<sup>29</sup> Az internetes bejegyzés állítása nyilvánvaló tévedés, elég csak a központi államigazgatási szervekről szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § (5) bekezdésében nevezett és a rendőrség mellett nevesített büntetés-végrehajtási szervezetre, a hivatásos katasztrófavédelmi szervre, vagy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra gondolni. Ezek a szervezetek ugyanúgy kényszerintézkedéseket alkalmazhatnak a biztonság védelmében, mint a rendőrség, kivéve a hivatásos katasztrófavédelmi szervet. Utóbbi besorolása a védett jogi tárgy tekintetében nem, az alkalmazott eszközök kérdésében vitathatóan sorolandó a rendészeti szervek családjába.

A rendészettel foglalkozó szerveket az első két alapvető fogalmi pillér, vagyis a cél és az ahhoz normatív csatolt kényszerítő eszközök (tágabban: közhatalmi eszközök) mennyisége és minősége alapján négy alrendszerbe sorolhatjuk:

1. elsődleges rendészeti szerv;
2. másodlagos rendészeti szervek;
3. rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek;
4. nem közigazgatási rendészeti jellegű szervek.

A másodlagos rendészeti szerveknek lényegesen kevesebb intézkedési/kényszerintézkedési jogkörük van. Idetartoznak:

- a) a polgári nemzetbiztonság;

---

<sup>29</sup> [http://rendeszettudomany.blog.hu/2011/04/01/mi\\_is\\_a\\_rendeszettudomany](http://rendeszettudomany.blog.hu/2011/04/01/mi_is_a_rendeszettudomany)

- b) a büntetés-végrehajtás;
- c) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri szerve;
- d) az Országgyűlési Őrség;
- e) a Nemzeti Védelmi Szolgálat; és
- f) a Terrorelhárítási Központ.

(A Nemzeti Védelmi Szolgálat az előbbieken írtak alapján akár ki is maradhatna a besorolásból, mégis valamelyest indokolja a másodlagos rendészeti szervek közti helyét a „rendőrséghez” tartozásuk, periferikus közbiztonsághoz kötött tevékenységük, fegyverhasználati és egyéb korlátozott kényszerintézkedési joguk. Mindenesetre ez is egy kutatási terület.)

A rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek esetében a kényszerítő eszközök használatának lehetősége igen szerény, vagy csak az általános rendőrség útján megvalósítható (katasztrófavédelem). Ebbe az alrendszerbe sorolandó

- a) a közterület-felügyelet;
- b) az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító 2012. évi CXX. törvény hatálya alá tartozó jogalanyok, így különösen:
  - a természetvédelmi őr,
  - a fegyveres biztonsági őrség,
  - a halászati őr.

Az utolsó csoportot alkotó nem közigazgatási jellegű rendészeti jellegű szervek demonstrálják a rendészet családjának közelmúltbeli gyarapodását (bár erre kiváló példa az Országgyűlési Őrség, a Nemzeti Védelmi Szolgálat vagy a Terrorelhárítási Központ nem minden vita nélküli létrehozása). A rendszerváltozás után robbanásszerűen létrejött sok tucat civilszervezet tartozik ide, amelynek két alapvető formája

- a vállalkozási (személy- és vagyónvédelmi), és
- az egyesületi (polgárőrség).<sup>30</sup>

Vagyis tény, hogy a rendészettudomány tárgya nem csak a rendőrség. Mindamelletts elsődleges, kiemelten a legfontosabb szerve, tekintettel a minden

---

<sup>30</sup> Balla Zoltán: Közigazgatás és rendészet. Új Magyar Közigazgatás, 2013/12., 15–22. o. A szerző a tanulmány 20. oldalán a rendészeti szervek újfajta besorolását adja.

más rendészeti szervezethez képest messze legtöbb és a biztonság megőrzéséhez kapcsolható intézkedési és kényszerintézkedési hatáskörére.

Álláspontom szerint azonban nem a „rendőrség” egésze értendő elsődleges rendészeti szervnek, hanem csak az „általános rendőrség” azon egységei, amelyek kifelé irányulóan gyakorolják a közhatalmat (intézkedéseikkel és kényszerítő eszközeikkel) a biztonság fenntartásában. Idetartoznak különösen a közbiztonsági, közlekedésrendészeti és a bűnügyi, illetve a határrendészeti rendőrségi egységek, és nem tartoznak ide például a humányszolgálat, gazdasági, informatikai, vagyis a funkcionális rendőri szervek.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat vagy az igazgatásrendészet szintén a kivételek közé tartozik, mivel az előző szervezet a rendőrség rendőrségeként tevékenységével, hatáskörével a (köz)biztonságot csak igen tág értelemben és erősen közvetve, jó esetben is csak érinti, míg az igazgatásrendészet alapfeladata sem kötődik közvetlenül a védendő jogi tárgyhoz. Elnevezésének megfelelően fellépése igazgatási karakterű, ami engedélyezési, nyilvántartási, vagyis nem biztonsági természetű. A közrendvédelmi, közlekedésrendészeti, határrendészeti, bűnügyi szervekhez képest intézkedési, kényszerintézkedési (titkos eszközök bevetési) jogköre a gyakorlatban nem állapítható meg. Az igazgatásrendészet ténylegesen sokkal inkább igazgatási, mint rendészeti szolgálati ág. Nem ok nélkül szakadt le róla az elmúlt évtizedekben az útlevel-ügyintézés, a külföldiekkel kapcsolatos eljárás és egyéb hatáskör. Ezek a valamikori rendőrségi/igazgatásrendészeti jogkörök ugyanúgy nem rendészeti, mint a manapság még igazgatásrendészeti eljárásban kiállított vagyoniőrri vagy magánnyomozói, fegyvertartási engedélyek.

Érdekes kérdés, hogy rendészeti tevékenység-e a külföldiekkel kapcsolatos eljárás. *„A külföldi személyekre vonatkozó jogi rendelkezések összefoglaló megnevezése a magyar jogirodalomban alapvetően két fogalom, az idegenjog és az idegenrendészet vált használatosság az elmúlt évszázadban.”*<sup>31</sup> Ez a megállapítás igazolható azzal a ténnyel, amely szerint a külföldiekkel összefüggő, a rendszerváltás előtti állambiztonsági, főleg kémelhárítási feladatokban a titkosszolgálatok felhasználták a rendőrség (igazgatásrendészet) rendszerén belüli idegenrendészetet. Ez a helyzet mára gyökeresen megváltozott. *„Az idegenrendészet, mint hatósági jogalkalmazás csak a külföldi határátlépésével (alapvetően beutazásával) és/vagy tartózkodásával összefüggésben, jogsértő cselekmény elkövetésével vagy állapot létrehozásával*

---

<sup>31</sup> Hautzinger Zoltán: Idegenjog, kontra idegenrendészet. Rendészettudományi gondolatok. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2014, 113. o.

*kapcsolatban merülhet fel.*<sup>32</sup> Ez annyiban egészítendő ki, hogy ettől még a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal nem lesz rendészeti hatóság. Ez egy államigazgatási központi hivatal a többi mellett, és ugyanúgy nem az alapfeladata a biztonság védelme, mint a többi központi hivatalnak, miként egyiknek sincs rendészeti intézkedési vagy kényszerintézkedési jogköre. Így ha a külföldivel szemben kényszert kell alkalmazni (bilincs, testi erő stb.), akkor erre a rendőrségnek van jogosítványa. Ennek tükrében indokolatlan a törvényalkotónak a tárgybeli törvényben „idegenrendészeti” hatósági jogkörrel beszélnie például a kiutasítás és a beutazási tilalom alkalmazásának szervezeti oldalán. Mivel a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak semmilyen kényszerintézkedési jogköre nincs, az alaptevékenysége nem biztonsági – amely nélkül a rendészet kifejezés értelmezhetetlen –, így „idegenrendészetről” nem beszélhetünk.

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy kicsit „megpíszkálja” a rendészetet kutatókat néhány olyan kérdéssel, amelyek egymás közötti beszélgetéseken elhangzanak. S hogy kérdések feltevésére sarkalljon, mint például:

- mit jelent a nemzetbiztonsági érdek?
- van-e tényleges tudományos fogalomrendszere a nemzetbiztonsági tevékenységnek?
- milyen politikai és szakmai indokok változtatták többszörösen is a nemzetbiztonsági szervek irányítási rendszerét?
- meddig indokolt fenntartani a kémelhárításban (hírszerzésben) a nyomozó hatósági jogkör hiányát?
- miért kellett a törvényhozói hatalomnak rendészeti egység, és lesz-e az igazságszolgáltatónak is?
- nem teremtődtek-e meg a feltételei egy rendészeti törvény létrehozásának?

---

32 Uo. 118. o.