

PATYI ANDRÁS

## „Rendészet–közigazgatás–bírói jogvédelem”

Aktuális gondolatok a rendészettudomány kapcsán

Nem véletlenül szerepel a cím idézőjelben. Ez volt a címe *Tomcsányi Móric* 1929-ben megjelenő közigazgatási jogi jogdogmatikai alapmunkájának. Felidézésével azt szeretném jelezni, hogy a rendészetről szólva okvetlenül a közigazgatásról is szót ejtünk, s ezzel szoros kapcsolatban áll a közigazgatásnak a jog alá rendeléséből<sup>1</sup> fakadó bírói jogvédelem elméleti megalapozásának és megoldása mikéntjének ezer kérdése is. De az előbbi tételt megfordítva is igaznak gondolom: a közigazgatásról szólva a rendészeti működés alapvonásait is érintenünk kell (akár tudatában vagyunk, akár nem), mert ez (a rendészet), mint a közigazgatási működés ősi, archetipikus formája szerencsére megőrződött és ma is tanulmányozható. Ma is tanulmányozható, és ma is tanulmányozandó. Mindenkinek, aki többet szeretne tudni a közigazgatási működésről és a közigazgatási jogról, előbb-utóbb érdemes a rendészet felé fordulnia.

Számomra ez a rendészet felé fordulás Tomcsányi, *Szamel Lajos*, *Concha Győző* vagy a maiak közül (a teljesség igénye nélkül) *Finszter Géza* írásait lapozgatva mindig is napirenden volt. A korábbi Alkotmány Nagykommentárjában egyik szerzőjeként (nyilván nem véletlenül) éppen a rendészeti generálklauzula alkotmányi megfelelőjét tartalmazó 40/A. § (2) bekezdése magyarozatának feladata hárult rám. Mivel az akkori fejezetcím „az egyes rendvédelmi szervek” fordulatot is tartalmazta, adott volt a ma is kiosztható feladat: teremtsünk terminológiaiilag tiszta helyzetet.

A „rendvédelem” fogalmával ugyanis a tudomány sem volt képes mit kezdeni. *Opál Sándor* és *Zachar József* meghatározási kísérleteit mások nem fogadták el, részben azért, mert egyikük valójában a rendészet két alapfogalma (a közbiztonság és a közrend védelme) köré szervezte a meghatározást, a másik definíció viszont a törvény által rendvédelminek nevezett szervek egy részére nem vonatkozatható. A rendészet és a rendőr szó nyelvújítás korabeli és tartalmilag viszonylag megszilárdult kifejezés, míg a rendvédelem szó

<sup>1</sup> Az alkotmányos tétel összefoglaló, korábbi határozatokat *rekapituláló* kifejtésére lásd: 8/2011. (II. 18.) AB határozat. ABH, 2011, 79–81.

csupán az 1980-as évek végén bukkant fel a hadtudomány és a jogtudomány művelőinek körében. Törvénybe foglalására először a régi Hvt. V. fejezetében került sor, majd az Rtv. is átvette a rendőrség meghatározásához („*állami fegyveres rendvédelmi szerv*”). Ezek után több más törvény is fokozatosan alkalmazni kezdte a kifejezést, nem mindig ugyanazt a szervezeti kört értve rajta. Lényeges azonban, hogy az első törvénybeli felbukkanása a honvédelem körében történt. A régi Hvt. a honvédelemmel, a honvédelmi felkészüléssel és országmozgósítással összefüggésben nevezte a felsorolt szerveket – éppen ezeknek a honvédelmi tevékenységhez kapcsolódó feladatai alapján – rendvédelmi szerveknek. Bármennyire elterjedt és korábban „alkotmányos rangra” emelkedett fogalomról van is szó, tartalma és az általa lefedett szervek köre egységes jellemzők alapján nem volt meghatározható, helyette – másokkal egyetértésben – magam is sokkal inkább helyénvalónak tartom a rendészet és a rendészeti szervek kifejezés használatát, elsősorban és főként a rendőrséggel kapcsolatban.

Az, hogy rendvédelmi helyett a rendőrség tevékenységének rendészeti jellegét igyekeztem hangsúlyozni és e kifejezés használatát ösztönözni, elsősorban azért fontos, hogy a rendőrséget (mint a rendészeti tevékenység végzésének korábban az alkotmányban s most az alaptörvényben nevesített szervét) a közigazgatás részeként foghassuk fel. Mint ilyennek a lényegi feladata (a közbiztonság és a közrend védelme) alapvetően az anyagi (materiális) rendőrség-fogalom használatára utal, hiszen a testület érdemi feladatának meghatározására koncentrálnál, a rendőrséget a tevékenységén keresztül határozza meg.<sup>2</sup>

A 65/2003. (XII. 18.) AB határozat értelmezése szerint „[a] közbiztonság védelme az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdés értelmében a rendőrség alapvető feladata, amely magára az államra nézve alkotmányos célt fogalmaz meg” (ABH 2003, 707., 723.). A 9/2004. (III. 30.) AB határozat pedig rögzítette, hogy „[a] rendőrség alapvető feladataként meghatározott, a közbiztonság és a belső rend védelmét előíró alkotmányi rendelkezés [Alkotmány 40/A. § (2) bekezdés] olyan alkotmányos cél, amelynek elérése és fenntartása az élet védelmét is szolgálja” (ABH 2004, 179., 186.). Az európai alkotmányokban általában nem határozzák meg ily módon a rendőrség feladatait. Kivéteklként említhető az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánya, amely a szövetség és a tagállamok közötti feladat- és hatásköri megosztás során rögzíti, hogy „a köznyugalom, közrend és közbiztonság fenntartása, beleértve az első általa-

---

<sup>2</sup> Klaus Vogel – Wolfgang Martens: Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder. Carl Heymanns, Köln, 1986, S. 33.

nos segítségnyújtást, a helyi rendőrség kivételével” törvényhozási és végrehajtási szempontból a szövetséget illető ügycsoport.<sup>3</sup>

Ugyanezt a három fogalmat használta a rendőrségi adatkezelés alkotmányossági kérdéseiben állást foglaló 44/2004. (XI. 23.) AB határozat is: „A közbiztonság és a belső rend védelme az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése szerint a rendőrség alapvető feladata. A közbiztonságnak, közrendnek alkotóeleme a köznyugalom, amely veszélyeztetésének a büntetőjog eszközeivel történő megelőzése, illetve megtorlása nyomós közérdek. A közrend, köznyugalom megteremtése, biztosítása megköveteli az elkövetők megbüntetését és azt is, hogy a nyilvánosság tájékoztatást kapjon különösen a köznyugalmat megzavaró vagy más súlyos bűncselekmények körülményeiről és a felderítés érdekében tett intézkedésekről, az eljárás állásáról, valamint arról is, hogy a bűncselekményeket kik követték el. A közbiztonság, a köznyugalom védelme mint alkotmányosan elismert államcél megteremtése indokoltá teheti tehát a bűncselekményi elkövetők bizonyos adatainak nyilvánosságra hozatalát” (ABH 2004, 618., 636.).

Miközben alapvető fontosságúak a rendészet tekintetében is az alkotmányi szintű fogalmak, arra a következtetésre kellett jutnom három évvel ezelőtt, hogy a közbiztonság és a közrend fogalma az alkotmány szintjén teljes bizonyossággal meghatározhatatlan, legfeljebb szempontok segítségével körülírható. [Valószínűleg ugyanez a helyzet az alaptörvény esetén is, amely a 46. cikk (1) bekezdésében használja ugyanezt a fogalom párost.] Még annak meghatározása is nehéz feladat, hogy vajon a két fogalom ugyanazt jelöli-e, vagy a közrend (a korábban használt belső rendhez hasonlóan) a közbiztonság egyik alkotóeleme, esetleg a közrend az általánosabb fogalom. Az sem meglepő, ha éppen fordítva, a „közrendet” tekintjük a közbiztonsághoz képest másodlagos fogalomnak, így a közrend védelmét pedig tartalékfunkciónak, amelynek fő célja, hogy segítségével a társadalmi békét fenyegető, előre nem látható és el nem tűrhető zavarokra reagálni lehessen. Akár egyik, akár másik fogalmat helyezük előtérbe, a rendészeti tevékenység e jogi tárgyak védelme körül mozog, s a védelem mint feladat az adott tárgyat fenyegető veszélyek megelőzésében és elhárításában áll. A veszélyelhárítás persze önmagában nem jelöli ki a rendőri működés egymástól elkülönítendő ágait, mint ahogyan a közbiztonság és a közrend fogalma sem jelöli ki a rendészeti hatósági tevékenység jogi feltételeit és formáit.

<sup>3</sup> Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye, 10. cikk (1) bek. 7. pont. Lásd Badó Attila – Trócsányi László (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 25. o.

Nemcsak az előbbieken vázlatosan felvillantott fogalmi alaphelyzet tisztázása okán, hanem egyébként is érdemes a rendszert legfontosabb kérdéseiről eszmét cserélni. *Szabó András* akadémikus kezdeményezése nyomán az MTA IX. Gazdasági és Jogtudományi Osztálya a 2003. szeptember 17-i ülésén fogadta be a rendszertudományt. A Rendszertudományi Albizottság 2012 tavaszán tartotta új (második) alakuló ülését Finszter Géza elnökletével. 2010-től kezdődően minden korábbinál átfogóbb, markáns átalakításnak lehetünk szemtanúi a rendszer terén. Ennek kézzelfogható manifesztuma a rendszert érintő számos új jogszabály; az alaptörvénytől az egyes sarkalatos törvényeken át a végrehajtási rendeletekig. Történelmi mérföldkönek tekinthető a Nemzeti Közzolgálati Egyetem megszületése, a rendszert felsőoktatás újradefiniálása, az RTF egyetemi karrá (RTK) formálása, a Rendszereti Doktori Iskola megvalósításának elindítása.

A *Belügyi Szemlének* 2012-ben a 60. évfolyama (!) jelent meg. A kar és a Belügyi Szemle együttműködése nemcsak kézenfekvő, de szükségeszerű is. Ha arra törekszünk, hogy megteremtsük a rendszertudomány igényes művelésének feltételeit, akkor mindenképpen kell egy mértékadó szakmai, tudományos folyóirat, amely színteret adhat egyebek között a reményeink szerint megélnékül rendszert kutatók, szakmai tapasztalatok, nemzetközi kontextusok ismertetésére, publikálására.

Mint láttuk, a rendszer és rendvédelem nem csereszabatos fogalmak, még akkor sem, ha minden koncepció és következetesség nélkül, hol egyik, hol másik kifejezés bukkan fel a híradásokban, szakmai tanulmányokban, de még a jogszabályokban is. Ráadásul a közigazgatási szervezeti átalakulások miatt egyebek között a vám- és pénzügyőrség kikerült a rendvédelmi szervek közül, és az egyenruhás, fegyveres pénzügyőrök a rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkatársaiként intézkednek. A rendszer alapfogalmainak jelentéstartalma (nem csak alkotmányi szinten) máig nem tisztázott, így húsz évvel a rendszerváltás után még mindig zavar mutatkozik a rendszereti terminológia tekintetében.

Előrelépésként értékelhető, hogy az alaptörvény rendszerről szóló 46. cikkéből kikerült a rendvédelmi szerv terminológia. Korainak bizonyul az örömünk, ha ugyanis továbblapozunk, akkor rájöhettünk, hogy a megelőző védelmi helyzetről szóló 51. cikk (3) bekezdése továbbra is használja, és ezzel fenntartja a rendvédelem kifejezés alaptörvényi (alkotmányi) státusát. Az alaptörvény legjelentősebb újítása a rendszert érintően, hogy végre különválasztja a Magyar Honvédség és a rendőrség szabályozását. Így immár megnyílt a lehetőség annak, hogy visszatérjünk közjogi hagyományainkhoz, és

az alaptörvény visszaillesztheti a rendőrséget a közigazgatás szövetébe, ahonnan a tekintélyelvű hatalomgyakorlás csaknem hatvan évvel ezelőtt kiszakította.<sup>4</sup> A rendészeti jogalkotásban máig ható probléma, hogy a rendészeti szervek szabályozásához a teljesen eltérő honvédség szolgált mintaként. Ennek gyökere a honvédség mintájára megalkotott államrendőrségi modell, továbbá a hibás kodifikációs alapvetés ékes bizonyítéka az 1996-ban elfogadott szolgálati törvény (Hszt.).

Ha az előbbieket esetleg nem szolgáltak elegendő municcióként a rendészeti kutatások, publikációk, így a Belügyi Szemle (mint vezető tudományos orgánus) 2013-ban is szem előtt tartandó céljaihoz, hadd egészítsem ki azzal, hogy a megújuló rendészettudománynak szinte kötelessége kiterjeszteni a vizsgálódási körét a rendészet rendőrségen túli szerveire. Sokáig nem tartható, hogy szinte kivétel nélkül a rendőrség áll a rendészeti kutatások fókuszában, holott számos érintett szereplő is részt vállal a rendészetben. A rendészet örök érvényű kérdései, hogy mennyire működnek hatékonyan szervezeteink, miként működhetne még hatékonyabban a rendészet és egyáltalán mérhető-e a hatékonyság. *„A végletesen centralizált struktúra nélkülözhetetlenné teszi az eredményesség statisztikai mérését, akkor is, ha tudjuk, hogy ezeknek az adatoknak a tényleges teljesítményekhez semmi közük nincs.”*<sup>5</sup> A ma gyakran hallott két angol kifejezés a hatékonyságra nem ugyanazt jelenti. Az *efficiency* a statisztikával alátámasztott hatékonyságot jelenti, míg az *effectiveness* a célnak megfelelő működést.

Álláspontom szerint így van ez a rendészetben is: kétféle hatékonyan működő rendészet létezik. Az egyik a statisztikán alapuló, a másik pedig a céloknak (elvárásoknak) megfelelő hatékony rendészet. Sokak szerint a rendészeti statisztikák konklúziói és az emberek biztonságérzete nem esik egybe.

Különösen aktuális lehet tehát eltöprengeni azon, hogy miként lenne érdemes újragondolni a rendészet szervezetét és működését. Ragaszkodni kell-e továbbra is végletesen az évtizedek óta alkalmazott szervezőelvekhez, vagy éppen új módszerek, megoldások alkalmazását kellene fontolóra venni? Ilyen megfontolandó gondolatok: társadalmasítás, problémamegoldás, egységes rendőrségi modell fenntartásának vizsgálata vagy éppen a hierarchia–centralizáció–militáns jelleg hármásának felülvizsgálata stb.

---

4 Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei. Pécs, 2012, 72. o.

5 Finszter Géza: Tanítások a rendészetről. In: Hautzinger Zoltán – Verhócki János (szerk.): Sordorvonalon. MRTT Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2012, 63. o.

E kérdések megválaszolása nem képzelhető el intézményesülő rendészeti kutatócsoportok, műhelyek alapítása, működtetése és aktív együttműködése nélkül. Ez lehet a rendészettudomány megerősödésének az egyik kulcskérdése, záloga. *„A rendészet az államigazgatásnak az a területe, ami leginkább kiszolgáltatót a napi rögtönzéseknek, a politikai csatározásoknak és a legjobban nélkülözi a stratégiai szemléletet, a közszolgálat szakmaként való elismerését.”*<sup>6</sup>

*„Az okok sorában ott találjuk a tudományos kutatások hiányát. Ezt az űrt a lendületesen fejlődő állam- és jogtudományok, valamint a szervezélmélet eredményei sem tudták kitölteni. Egyesek a rendészet tanától várják a kedvező fordulatot.”*<sup>7</sup>

Úgy gondolom, az idézett sorok helytállóak, most azonban körvonalazódni látszanak a feltételei annak, hogy a rendészettudomány betölthesse ez irányú küldetését. Vannak olyan alapkutatások, amelyeket azonnal el kell végezni a megújuló rendészettudomány területén. Remélem, sikerült néhányra rávilágítani ezek közül. A rendészet iránt elkötelezett kutatók várják, hogy megindulhassanak és sikerrel folytatódjanak e kutatások.

6 Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 13. o.

7 Szabó András: A rendészettudomány meghatározása és értelmezése. Magyar Rendészet, 2003/4., 10. o.