

NYIRI SÁNDOR

Rendészet az alaptörvény tükrében

Hazánkban a rendészetet először a többször módosított, 1989. október 23-án hatályba lépő köztársasági alkotmány, az 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: alkotmány) emelte „alkotmányos rangra”. A rendészettel összefüggésben a következő rendelkezések voltak az alkotmányban.

- a) A kormány
 - irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését [alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pont];
 - az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek elhárítása (a továbbiakban veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket [alkotmány 35. § (1) bekezdés i) pont].
- b) Az alkotmány VIII. fejezete *A fegyveres erők és a rendőrség* címet viselte. (A korabeli szabály az akkor még létező határőrséget mint kettős jogállású, rendészeti feladatokat is ellátó szervet a Magyar Honvédség mellett a fegyveres szervek közé sorolta. A rendészeti szervek közül még kettőt, a rendőrséget és a nemzetbiztonsági tevékenységet említette.) Az alkotmány szerint:
 - a rendőrség alapvető feladata *a közbiztonság és a belső rend védelme*. A rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges [alkotmány 40/A § (2) bekezdés];
 - a fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjainak pártban való tevékenységére a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátokat állapíthat meg [alkotmány 40/B § (4) bekezdés].

Az alkotmány szövegében már olvasható volt a rendészet két kulcsfogalma: a közrend és a közbiztonság, zárójelben megjelent az ugyancsak a rendészeti tevékenységhez kapcsolódó veszélyhelyzet kifejezés, de olvasható volt egy addig nem használt, új fogalom: a belső rend is. A rendészeti szervek közül viszont csak a határőrség és a rendőrség volt nevesítve, a nemzetbiztonsági tevékeny-

ségre csak utalás történt. Abból viszont, hogy az alkotmány a kormány feladatává tette a veszélyhelyzet elhárítását, következtetni lehet arra, hogy az állam a veszélyhelyzet elhárítására hivatott más rendészeti szerveket is működtet.

A korombeli, idősebb olvasót emlékeztetni kívánom, viszont a fiatal, a rendszerváltozás után felnőtt olvasó szíves figyelmébe ajánlom, hogy az alkotmány eredeti szövegében nem szerepelt előírás a rendészetről. [A rendszerváltozás előtt a rendőrségre vonatkozó szabályok egy része az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendeletben és a 39/1974. (XI. 1.) MT rendeletben volt megtalálható.]

Az alkotmány módosításának elveit a békés rendszerváltozást előkészítő Ellenzéki Kerekasztal 1989 júliusában és augusztusában fogadta el. A normaszöveg 1989 októberére készült el, és az Országgyűlés az 1989. október 17-i ülésén tárgyalta, majd 1989. október 23-án lépett hatályba.¹

A történethez tartozik még, hogy az alkotmány módosításának elfogadásakor a nemzetbiztonsági tevékenységet – korabeli terminológiával: állambiztonsági tevékenységet – az akkori Belügyminisztérium, a rendőrség végezte. A nemzetbiztonsági tevékenységet illetően a gondot éppen az alkotmány módosítása okozta. Az alkotmány deklarálta a jogállamiságot, a többpártrendszert, az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét, köztük a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok védelméhez való jogot [alkotmány 59. § (1) bekezdés]. Kimondta az alkotmány azt is, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, az alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja [alkotmány 8. § (2) bekezdés]. A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozóan ilyen törvény azonban nem volt. Innen kezdve viszont már alkotmányellenes volt a rendőrség állambiztonsági tevékenysége. A rendőrség ezzel nem törődve tovább folytatta a titkos tevékenységét. 1990. január 5-én kiderült, hogy a rendőrség titokban megfigyelte az akkori ellenzéki pártok vezetőit és rendezvényeit, és azokról jelentéseket készített. A belpolitikai botrány felgyorsította a jogalkotást, 1990. január 25-én az Országgyűlés elkezdte tárgyalni a titkosszolgálati eszközökről szóló törvényjavaslatot (1990. évi X. törvény), majd a törvény felhatalmazása alapján a kormány 1990. február 14-én létrehozta a nemzetbiztonsági tevékenységet végző rendészeti szerveket: a nemzetbiztonsági, az információs, a katonai biztonsági és a katonai felderítő hivatal [26/1990. (II. 14.) MT rendelet].²

¹ Kulcsár Kálmán: Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990. Akadémiai Kiadó, Budapest, 253–259. o.

² Nyíri Sándor: A titkos információgyűjtés jogi alapjai. BM Kiadó, Budapest, 1997, 8–13. o.

A 2006. évi alkotmánymódosítás (2006. évi XCIX. törvény) a rendszetet illetően a következő változásokkal járt:

- az alkotmány 35. § (1) bekezdésének h) pontja megváltozott (a kormány irányítja a Magyar Honvédség és a *rendvédelmi szervek* működését);
- az alkotmány VIII. fejezetének címe *A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervekre* változott;
- az alkotmány megszüntette a határország kettős jogállását, és a határorséget tiszta rendészeti szervvé változtatta (a határország alapvető feladata az államhatár őrzése, rendjének fenntartása);
- a rendország alkotmányban meghatározott feladata változatlan maradt (a rendország alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme).

A 2007. évi LXXXVIII. törvény 2008. január 1-jei hatállyal módosította az alkotmánynak a rendország alapvető feladatára vonatkozó előírását (*a rendország alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme*), és a rendorségről szóló törvény módosításával a rendországbe integrálta a határorséget.

Az eddigiekből látható, hogy az alkotmányból hogyan került ki – tűnt el – a rendszet kifejezés, és hogyan került a helyébe a rendvédelem. E „csere” bírálatáról a későbbiekben lesz szó.

Előtte azonban egy kérdéstről szólni kell. Azt helyeselni lehet, hogy az alkotmányfejlődés a rendország alapvető feladatai közül mellőzte a belső rend védelmét és a helyére a közrend és a közbiztonság védelmét iktatta. A belső rend kifejezés használata a jogi szabályozásban félreértésre adhat módot, azt a látszatot keltheti, hogy a tevékenység az általánosan elfogadott közbiztonság-védelmi tevékenységen is túlterjeszkedhet.³

A rendorségről szóló törvény

A következőben tekintsük át, hogy témánkhoz – a rendszethez – hogyan viszonyult (viszonyul) a rendorségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)!

A törvény eredeti szövege [1. § (1) bekezdés] átvette az alkotmány azon rendelkezését, hogy a rendország feladata a közbiztonság és a belső rend védelme, a 3. § (1) bekezdése pedig a rendorséget bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és *rendészeti* feladatokat ellátó állami, fegyveres rendvédelmi

³ Szikinger István: Rendország a demokratikus jogállamban. Sik Kiadó Kft., 1998, 90. o.

szervként definiálta. Az 1. § (2) bekezdése rögzítette azt is, hogy a rendőrség – egyebek között – rendészeti feladatokat is ellát. A törvény 2007. évi módosítása (2007. évi XC. törvény) ezt akként változtatta meg, hogy: a rendőrség állami fegyveres *rendvédelmi* szerv [Rtv. 4. § (1) bekezdés]. A változás, a határőrség integrálása miatt, a rendőrség feladatkörét – az alkotmány módosításával összhangban elhagyva a belső rend kifejezést – kibővítette, de a normaszöveg változatlanul tartalmazza a rendészeti feladatkört. (A rendőrség a közrend és a közbiztonság védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása körében az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési és rendészeti feladatokat lát el.) A törvény legutóbbi, 2011. évi módosítása ezeken nem változtatott, viszont a rendőrség feladatává tette a terrorizmus elleni küzdelmet és a törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzést. Ennek megfelelően az addig egységes rendőrséget három részre tagolta. Az általános rendőrség mellett létrehozta az önálló, de egymással együttműködni köteles, belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó Nemzeti Védelmi Szolgálatot, valamint a terrorizmus elhárítására hivatott Terrorelhárító Központot (Rtv. 4/A §).⁴

A rendőrség rendvédelmi szervkénti meghatározása elméletileg kifogásolható. Azt sugallja, mintha lennének olyan rendészeti feladatok, amelyek elkülönülnek az államigazgatási feladatoktól. Elegendő lett volna a feladatok megjelölése után a rendőrséget rendvédelmi szerv helyett rendészeti szervként megnevezni. A rendvédelem ugyanis nem alkalmazható az állami tevékenység valamely részének tartalmi megragadására.⁵

A rendészetet a jogtudomány állami tevékenységnek, azon belül a közigazgatás részének tekinti. *Szamel Lajos* szerint: „*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.*”⁶

Az 1993-ban megjelenő *Magyar államigazgatási jog* című egyetemi jegyzetében *Berényi Sándor* professzor erről így ír: „*A rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének*

⁴ Nyíri Sándor: A Nemzeti Védelmi Szolgálatról. *Belügyi Szemle*, 2011/11., 98–117. o.

⁵ Szikinger István: i. m. 96. o.

⁶ Szamel Lajos: A rendészeti és a rendőrségi jog szabályozásának elvi alapjai. *Rendészeti Tanulmányok*, 1992/1., 7. o.

*megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett rend helyreállításában. A rendészet a közigazgatás legrégebbi tevékenysége.*⁷

A *Jogi lexikon* szerint⁸ a rendőrség a közigazgatási szervezetrendszeren belül létrehozott, rendszerint túlnyomó részben egyenruházott és fegyveres testület, amelynek kizárólagos feladata a közrend védelmében való közreműködés, részben a törvényben ráruházott feladat- és hatáskörök gyakorlása, részben az egyes rendészeti szervek működésének támogatásán keresztül.

A rendészet joga pedig mindazoknak a jogi normáknak a foglalatla, amelyek meghatározzák a rendészeti intézkedést követő, lehetővé tevő vagy megengedő tényállásokat és előírják a hatósági beavatkozás formáját is.⁹

A rendészet joga a különböző rendészeti szervezeteknek – állami szervezeteknek és magánszervezeteknek is – a rendészet feladatának teljesítéséhez feladatokat határoz meg és ezek teljesítéséhez eszközöket, intézkedési lehetőségeket, kötelezettségeket ír elő. A rendészet mint általános tevékenység a különböző rendészeti szervek tevékenységén mint különös tevékenységen belül teljesíteti társadalmi funkcióját.

A közrend, közbiztonság megzavarására alkalmas magatartások a szabálysértési és a büntető anyagi jogban, valamint azokban a közigazgatási szakjogokban fogalmazódnak meg, amelyek az adott terület védelmét a közigazgatási felelősséget megalapozó tilalmak tényállásba foglalásával látják el. Ezeket a jogokat, jogszabályokat nevezi *Finszter Géza* „a rendészet anyagi jogának”¹⁰.

A rendvédelem a rendészetnél tágabb fogalom, jogilag különben is nehezen fogható meg. (Jellemző példaként említem, hogy a *Jogi lexikon*ban ilyen címszó nem is szerepel. A rendészet fogalmát viszont olvashatjuk a lexikonban.) Jelentheti: a közigazgatási, az igazságszolgáltatási szervezeteknek, a hatóságoknak, a gazdaság szereplőinek, az állampolgári szerveződéseknek, azok tagjainak az általános rendfenntartással, az általános biztonság, a nyugalom, a közrend fenntartásával, a szellemi és az anyagi környezet megóvásával összefüggő olyan tevékenységét, amely közvetve vagy közvetlenül kihat a társadalmi lét minden, a biztonságon alapuló területére. Tárnya: az ország jogszabályok által meghatározott rendje, az általános nyugalom, a biztonság, a közrend, a szellemi és az anyagi környezet, a közösségi és magánjavak, értékek és érdekeltségek védelme.

⁷ Idézi: Nyíri Sándor: A rendőrségi jog alapjai. BM Kiadó, 2002, 11. o.

⁸ Lamm Vanda – Preschka Vilmos: Jogi lexikon. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 1999

⁹ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003, 25. o.
10 Uo.

A rendészeti jogirodalomban meghonosodott a rendvédelem szervei kifejezéseként történő használata, idesorolva a közrendészeti szerveket (rendőrség, nemzetbiztonsági szolgálatok, katasztrófavédelmi szervek, vám- és pénzügyőrség, büntetés-végrehajtási testület).

Annak szemléltetésére, hogy a rendészet a közigazgatás része, tekintsük át a rendőrség feladatleltárát [Rtv. 1. § (2) bekezdés]. Azt már korábban rögzítettük, hogy a törvény előírása szerint a rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatot lát el. Ennek során:

1. általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését;
2. szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében;
3. ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat;
4. közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el;
5. ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat;
6. gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők védelmi programjának (a továbbiakban: védelmi program) végrehajtásáról, továbbá védi a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából különösen fontos személyek (a továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket;
7. engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet;
8. büntetés-végrehajtási feladatokat lát el;
9. ellátja a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet, a szükségállapot, a veszélyhelyzet és az alkotmány 19/E §-ában meghatározott helyzet, katasztrófaveszély esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején az alkotmány 19/E §-ában meghatározott esetben közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, illetve elfogásában és lefegyverzésében *(ezt a feladatot a törvény 2007. évi módosítása tette a rendőrség feladatává, azaz a törvénnyel, amely a rendőrséget rendvédelmi szervként definiálta)*;
10. őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését;
11. ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a közösségi vámkódex létrehozásáról szóló

- 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, valamint végzi a határátléptetést, továbbá fenntartja a határátkelőhelyek rendjét;
12. irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését;
 13. megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és tömeges migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket;
 14. elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzést;
 15. felderíti a Magyar Köztársaság területén tevékenykedő terrorszervezeteket, megakadályozza, hogy a szervezetek bűncselekményeket kövessenek el, megakadályozza, hogy a Magyar Köztársaság területéről bármilyen szervezet vagy magánszemély anyagi források biztosításával vagy bármely más módon elősegítse terrorszervezet működését;
 16. elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusaiból vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat; valamint
 17. részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, a NATO keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján a békétámogató és polgári válságkezelési feladatokban.

A rendőrség feladatleltárát áttekintve megállapíthatjuk, hogy a feladatok közül az 1., 6., 8., 14. és 15. pontban foglaltak a bűnmegelőzési, bűnüldözési (vagy ahhoz kapcsolódó) funkciók közé sorolhatók (bűnügyi rendészet), a többi feladat viszont államigazgatási (közigazgatási, rendészeti) funkció, mivel rendeltetése a közrend megzavarásának megelőzése, a zavaró magatartás megakadályozása, a rend helyreállítása. Közigazgatási hatósági ügy ugyanis minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.

Az alaptörvény

Az eddigiekből kitűnt, hogy a köztársasági alkotmány önálló szakaszban [35. § (1) bekezdés], tizenegy pontban foglalta össze a kormány leglényege-

sebb feladatait, köztük a közrend és a közbiztonság védelméért, a veszélyhelyzet elhárításáért viselt felelősséget, valamint a rendőrség és a rendészeti – rendvédelmi – szervek működésének irányítási kötelezettségét, valamint rendelkezett a rendőrség alapvető feladatáról [40/A § (2) bekezdés].

Magyarország alaptörvénye viszont a kormány feladatát nem részletezi, a rendészet – rendvédelem – kifejezést nem tartalmazza. Az alaptörvény a kormány feladatáról a következő rendelkezést tartalmazza: a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe [alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés].

Az alaptörvény a rendészeti szervek közül csak a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra tartalmaz előírást. Az alaptörvény 46. cikke szerint

- a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, a közrend, a közbiztonság és az államhatár védelme;
- a rendőrség működését a kormány irányítja;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a kormány irányítja;
- a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet;
- a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Az alaptörvény „alkotmányos rangra emelte” a bűnmegelőzést és a bűnfelderítést, és a rendőrség alapvető feladatai között változatlanul hagyta a közrend, a közbiztonság és az államhatár védelmét. Az alaptörvényben olvashatjuk még a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladatait. (Ez eddig a nemzetbiztonsági tevékenységről szóló törvényben szerepelt.) Az alaptörvény változatlanul a kormányra ruházza a rendőrség és a nemzetbiztonsági szervezetek működésének irányítását. A rendőrséget illetően a rendőrségről szóló törvényben a jogalkotó a kormány rendőrséget irányító jogát (alkotmányos köteleességét) a rendészetért felelős miniszterhez delegálta [Rtv. 4. § (3) bekezdés]. Ez a jogkörátadás a kormányzati munkamegosztásból ered, mivel

a hazai alkotmányos berendezkedésben – mint ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott – a minisztereknek nincs a kormánytól független hatáskörük¹¹.

Az alaptörvény a rendészeti tevékenységhez szorosan kapcsolódó veszélyhelyzetről, az ahhoz kapcsolódó kormányzati felelősségről önálló szakaszban (cikkben) rendelkezik (46. cikk). E szerint:

- a kormány az élet- és a vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be;
- a kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat;
- a kormány ilyen rendelete 15 napig maradhat hatályban, ami az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbítható;
- a kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűntével veszti hatályát.

Következtetés

A dolgozatot azzal indítottam, hogy a rendészetet a köztársasági alkotmány emelte „alkotmányos rangra”. Igyekeztem bemutatni azt, hogy az alkotmány módosításai következtében a rendészetből hogyan lett rendvédelem. A témához kapcsolódva bemutattam a rendőrségről szóló törvény változásait is. Végül eljutottam oda, hogy Magyarország alaptörvénye már nem tartalmazza a rendészet (rendvédelem) kifejezést. Szerepel azonban az alaptörvényben a rendészet két kulcsfogalma, a közrend és a közbiztonság, és ugyancsak tartalmaz a rendészeti tevékenységhez szorosan kapcsolódó veszélyhelyzet kezelésére vonatkozó előírásokat. Megállapíthatjuk tehát, hogy a rendészet alkotmányos rangja megmaradt.

¹¹ 48/1991. (X. 1.) AB határozat II. pont.