



Tóth Nikolett Ágnes

Rendészeti funkciótörténet

History of law enforcement function

Absztrakt

Az általam ismert rendészettel, rendvédelemmel foglalkozó szakirodalomban főként történeti munkák lelhetők fel, és kevesebb figyelem vetül a jogi keretekre. Ennek felismeréseként született ez a munka, melyben a jogi elemzéseket szeretném a történetiséggel együtt megjeleníteni több tanulmányban, melynek során elsőként számba veszem a nagy rendészettudósok legfontosabb megállapításait, gondolatait.

Kulcsszavak: rendészetelmélet, rendészeti funkciótörténet, rendészettörténet, rendészeti igazgatás

Abstract

In the literature on policing and law enforcement I am familiar with, mainly historical works can be found and less attention has been paid to the legal framework. In recognition of this, this work was born, in which I would like to present legal analyses together with historicity in several studies, during which I will first take stock of the most important findings and thoughts of great law enforcement scientists.

Keywords: law enforcement theory, law enforcement function, law enforcement history, law enforcement administration

Rendészeti igazgatás

Az általam ismert rendészettel foglalkozó szakirodalomban főként történeti munkák lelhetők fel és kevesebb figyelem vetül a jogi keretekre. Tanulmányomban a jogi elemzéseket szeretném a történetiséggel együtt megjeleníteni

több tanulmány bemutatásával, melynek során elsőként számba veszem a nagy rendészettudósok legfontosabb megállapításait, gondolatait.

„Az 1906-os Magyar Jogi Lexikon a modern állam rendkívül fontos ágának tartja a rendészetet. A rendészet címszó alatt kitér arra, hogy a rendészet egyetemleges jellegű, közérdekű közigazgatási funkció, amely a közigazgatás teljes ügykörét áthatja... Így nem meglepő, hogy az 1909-ben kiadott Rendőri lexikonban a következőket olvashatjuk: Rendészet alatt értjük az állam belügyi igazgatásának a közrend és a közbiztonság fenntartására irányuló kényszerítő hatalommal rendelkező tevékenységét. A rendészet tehát állami feladat. A többi igazgatási ágtól független és önálló. A rendőri feladatok köre az ismert hármasszerint magában foglalja a megelőzést, a megakadályozást és a felderítést. A teteles rendőri jogon túl ezen körben kell helyet foglalnia a diszkrécionális jognak is, melynek ugyancsak sohasem szabad e határokat átlépni.” (Sallai, 2015a).

A biztonság elemi szükséglet. Mióta szükség van biztonságra, azóta léteznek a biztonságot garantáló funkciók, amelyek akkor váltak állami funkciókká, amikor az államok létrejöttek. A belső védelmi funkció keretében az állam a belső rendjének biztosítására irányuló rendészeti feladatok ellátásának kötelezettségét vállalja magára. Nincs az állami és társadalmi jelenségek között még egy ilyen terület, amelynek természetére vonatkozóan ennyire ellentétes álláspontot lehet találni. A rendőri működés helyes beillesztése az állami és társadalmi szervezetbe kulcsfontosságú, hiszen ezen múlik – Concha Győző szavaival élve – minden javak legbecesebbikének, a szabadságnak a sorsa. *„A rendőrség természetének megállapítása a rend és különösen azon rend iránti eligazodást kíván, amelyet közrendnek nevezünk.”* (Concha, 1901). A közrendet pedig minden esetben több speciális terület fegyelmezett és átgondolt összehangolása esetén lehet megfelelő szinten tartani. A közrend és a közbiztonság fenntartására irányuló rendészeti tevékenység a közigazgatás több területét is átfogja. A rendészeti feladatokat már korábban is a közigazgatási szervek látták el, ez jellemző a modern államokra is. Tomcsányi Móric szerint a közigazgatás az az államszervi, közorgánumi tevékenység, amely a jog alapján, a jog keretei között, s a jog eszközeivel igyekszik a legkülönfélébb közérdekű konkrét feladatokat – a különféle egyéb célszerűségi, helyességi szempontok szem előtt tartásával is – megvalósítani. A jog alapján működik, a jog keretei között, és fő eszközei jogi eszközök. Ahogyan az ismert, a közigazgatás jogilag szabályozott működés. Tomcsányi ezen túl *„a közigazgatást cselekvő államhatalomnak is nevezte.”* (Tomcsányi, 1936).

Egyed István szerint *„A közigazgatási jog a dolog természete szerint csak a közigazgatásra vonatkozó jogszabályokat foglalhatja rendszerbe, az állam cselekvő életének csak a jogi összefüggéseit világíthatja meg, de nem ölelheti*

fel a közigazgatási működés teljességét. A közigazgatási jog tudományának a feladata a közigazgatás ágaira vonatkozó jogtételeknek és összefüggésüknek feltüntetése, kifejtése, alkalmazása és áttekinthető rendszerben való előadása, azonban a közigazgatás tartalmának fontossága, célszerűsége, vizsgálódása köréből kiesik, azonfelül a közigazgatásnak számtalan, jogilag nem szabályozott funkciója is van, amelyek vizsgálata szintén kívül esik a közigazgatási jog tudományának körén.” (Mártonffy, 1937).

A közigazgatás a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, melynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja (igazgatás), mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés-előkészítés, döntés és végrehajtás során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés által. (Patyi & Varga Zs., 2008).

Kmety Károly az 1800-as évek végén úgy gondolta, hogy rendészet alatt a közigazgatás rendőri és preventív jellegű működését értjük, amely a jogi és minden közérdekű rendet előzetes intézményekkel és intézkedésekkel biztosítani, azokat bárhonnán eredő megzavarásoktól, veszélyektől, károsításoktól megóvni hivatott. *„Nincsen olyan, a közigazgatáshoz vont életviszony, annak körébe tartozó érdek és ügyág, amelyben ilyen rendőri természetű cselekvőség szükséges ne lenne, amelynek rendészete ne lenne. A rendészet egyetemes, egyéb teendőkkel párhuzamosan mindenütt felmerülő eleme a közigazgatásnak, a rendészetet a rendőrinek tekintett hatósági szervek egész hatáskörével vagy a rendőri fegyveres erő összes működésével azonosítani nem szabad, mert nagyon sok más közigazgatási szerv is gyakorol a tételes jogok szerint rendészetet, viszont a speciálisan rendőri szervek más nemű közfeladatokra is alkalmaztatnak.” (Kmety, 1897).* Szamel Lajos szerint tudott dolog, hogy a társadalmi és állami élet sok funkcióban nyilvánul meg, amelyek között előkelő helyet foglal el a rendészet. A rendészetet közigazgatási tevékenységnek tartja, a közrend pedig egy állapotnak. A rendészet Szamel Lajos szerint közvetlenül nem valósít meg semmit, csupán az előfeltételeit teremti meg annak, hogy a konkrét állami célok megvalósulhassanak. *„A rendészet abban különbözik minden egyéb közigazgatási működéstől, hogy nem egyes, meghatározott egyéni, társadalmi vagy állami célt szolgál, hanem ezeknek az előfeltételét teremti meg. A rendészeti funkció véleménye szerint önmagában nem hoz létre olyan pozitív eredményeket, mint a közigazgatás egyéb ágai. Egyetlen pozitív eredménye az az időleges biztonság, amely a tulajdonképpeni célok érdekében való működés kifejtésének lehetőségében és háborítatlanságában áll.” (Szamel, 1943).*

Szamel Lajos definíciója alapján tehát 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 (Szamel, 1995). Balogh Artúr megkülönböztet biztonsági, közigazgatási és politikai rendészetet is (Balogh, 1910). Kautz Gyula a rendészet fogalmának meghatározásakor leírta, hogy az magát a rendet valósítja meg, azonban csak a külső rendet, mert a belső rend megvalósulása egyéb tényezőktől függ (Kautz, 1876). Kautz Gyula a rendészeti igazgatás részletszabályait is leírta. Kutatásai alapján megállapította, hogy a rendészeti igazgatás magába foglalta az állambiztonságot; a személyi biztonságot (személyi szabadság, az élet, testi épség, becsület, a hírnév biztonsága és sérthetlensége, továbbá az építés, a közlekedés- és vízirendészet); az egészségügyi rendészetet (betegség megelőzése, gyógyítás, élelmiszer-rendészet); a vagyonbiztonságot (lopás, csalás, csalárdság, hamis áru, hamis mérték, hazardjáték, baleset, kár, elemi csapás, tűz, árvíz elhárítása, valamint vasút-, hid-, bányarendészet) és a szegényrendészetet (Toldy, 1978). Magyar Zoltán korában már a társadalmi és a műszaki technikai viszonyokkal együtt a közigazgatás rendészeti feladatai is változtak. E feladatokat legáttekintőbben ő rendszerezte. A rendészetet a következőképpen osztályozta: közrend fenntartása, s ha kell, helyreállítása, közbiztonság fenntartása; politikai (állam) rendészet; közigazgatási rendészet; igazságügyi rendészet; és rendőri büntetőbírótság (Magyar, 1942). Szamel Lajos ezt az elképzelést bírálta, mert véleménye szerint a külső rend alatt a jogrend értendő, amely megvalósításának csak az előfeltételeit teremti meg a rendészet, míg a jogrenden már megesett sérelmek jóvátételét az igazságszolgáltatás végzi.

Tapasztalhatjuk, hogy a rendészet fogalomalkotására törekvők közül sokan az állami tevékenység körében definiálják a rendészetet. A rendészeti igazgatást Kmety, Tomcsányi és Magyar is a jogállamiság jelenségeként vizsgálta. E kérdésben is támaszkodtak a közigazgatási jogtudomány általános nézeteire. Tomcsányi azonban a rendészet jogi kérdéseit külön műben, tehát kiemelten is vizsgálta (Tomcsányi, 1929). A rendészeti igazgatás veszélyelhárító társadalmi rendeltetése a magyar jogi szakirodalomban már több mint száz éve megfogalmazódott. A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg (Finszter, 2008). A kutatók szerint a *„közbiztonság nem a rendőrség monopóliuma, hanem a társadalom egészének összfelelőssége. Tehát valamennyi társadalmi erő részese a biztonság szavatolásának. A közbiztonság olyan objektív cselekedetek és szubjektív érzetek eredménye, amelyek egy társadalmi rendszeren belül alakulnak ki. A közbiztonság az állampolgár garanciája, hogy lehetőleg kis pszichikai, fizikai és materiális fenyegetettség mellett, valamint demokratikus jogainak védelme érdekében, az általánosan elismert társadalmi normák és szabályok betartása mellett harmonikus társadalomban fejlődhessen. Az állam a közbiztonságot a rendőrség*

intézménye útján produkálja, így a rendőrségnek a demokratikus állam egy korszerű szolgáltató vállalatoként kell működnie. A rendőrség biztonságot produkál a társadalom szolgálatában a társadalomért.”¹ Finszter Géza az alábbiak szerint fogalmazza meg a rendészeti igazgatás definícióját. „A közigazgatás egyik ágazata, amelynek társadalmi rendeltetése az, hogy a jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági kényszer eszközeivel – legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – védelmezze a társadalmat.” (Finszter, 2008). A közigazgatás egyik ágazata, a rendészeti igazgatás a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magába foglaló, és a rendészeti közjog által szabályozott végrehajtó, rendelkező tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a törvényekben számára meghatározott feladatokban fejeződik ki, amelyek egyik csoportja a közbiztonságvédelmi, a másik pedig a bűnüldözési intézkedések. A rendészet legfőbb eszköze az állandó őrködés. Szamel Lajos szerint ezzel függ össze a rendőrség elnevezése is. A rendészet ugyanis preventív feladatát úgy tudja betölteni, ha már előre észreveszi a rendet fenyegető támadásokat és egyéb veszélyeket, amelyeket el is fojt. Ezért is van szükség az éber őrködésre, szemmel kell tartani a rendet fenyegető legkülönbözőbb veszélyforrásokat. A közigazgatási rendészetet több részre osztotta aszerint, hogy a közigazgatás melyik területének a szolgálatában áll. Szamel Lajos a rendészet több típusát különböztette meg egymástól: „a rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.” (Szamel, 1990). E rendeltetését a rendészeti igazgatás három funkción keresztül valósítja meg:

- a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek megelőzésével (jelenlét, őrködő funkció);
- a jogsértő támadások legitim fizikai erőszakkal történő visszaverésével (erőszak-monopólium vagy karhatalmi funkció);
- az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez szükséges előkészítő eljárással, a felderítéssel és a nyomozással (információszerző vagy bűnüldöző funkció) (Finszter, 2003).

1 A magyar rendőrség átvilágítását a svájci székhelyű Team Consult cég végezte el 1991-ben. Az első jelentésben szerepeltek az erősségek, gyengeségek, fenyegetettség és esélyek. Gyengeségként tüntették fel, hogy nem volt világos stratégia, feladatmegosztás és elosztás, erősségként jelent meg a nemzetközi összehasonlításban relatív jó közbiztonság és felderítés, magasan kvalifikált vezetők és egységes nemzeti rendőrség. TC Team Consult: A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok. Brüsszel, Den Haag, Genf, Wien, Zürich 1991. november 6-9.

A rendészeti (rendvédelmi) szervek ismérvei:

- legyen közigazgatási hatósági (rendészeti) hatáskörük;
- legyen rendészeti felderítő és/vagy nyomozóhatósági jogkörük;
- rendelkezzenek a legitim fizikai erők alkalmazásának monopóliumával (Finszter, 2006).

Közigazgatási funkció

A közigazgatás tudománya egészen pontosan meghatározza a funkció fogalmát. Az elméleti tudósok a funkció és a feladat fogalmakat gyakran szinonimaként használják. *„A közigazgatási funkciói értelmezése vitatott. Sokan a funkció fogalmát azonosítják a „feladat” fogalmával, a két szót azonos értelemben használják. A funkció, véleményünk szerint általánosabb jellegű, szélesebb tartalmú fogalom, mint a feladat: a szerv társadalmi rendeltetésének lényegét határozza meg. A feladat ehhez képest konkrétabb teendőket jelöl, a funkciók ellátásához szükséges teendőket.”* (Lőrincz, 1997).

„Amikor a közigazgatási feladatokhoz képest a funkciókról beszélünk, akkor tulajdonképpen a feladatok nagy halmazai mögött meghúzódó közvetlen igazgatáspolitikai célokra és a feladatfajta jogszabály általi nevesítését, létrehozását indokoló általános állami érdekre kérdezzünk vagy mutatunk rá. Más vélemények funkcióként a közigazgatás társadalmi rendeltetését tárgyalva ezen elnevezés mögött alapvetően a közérdek érvényesítését, a közcélok megvalósítását emelik ki.” (Patyi, 2017). Concha Győző a hatóság fogalmát úgy határozta meg, hogy azt a közigazgatás funkciójával kapcsolta össze. Véleménye szerint a közigazgatási funkció eredménye az alattvalók akaratát megkötő hatalom gyakorlásában állhat, és ezt a funkciót végző közigazgatási szerv a hatóság. Concha Győző a következő meghatározást adta: *„A közigazgatási funkció eredménye parancsalás vagy tiltásban, szóval az alattvalók akaratát megkötő hatalom gyakorlásban állhat. Ez esetben a funkciót végző közigazgatási szerv hatóságnak hívatik.”* (Concha, 1901). Magyary Zoltán hatóságokon azokat a nem nagyszámú szerveket értette, amelyek hatáskörébe van központosítva az a jog, hogy az állam akaratát jogi érvénnyel és végrehajtható hatállyal kifejezhessék (Magyary, 1942). Az államigazgatás általános funkciói viszont az állam funkcióira vezethetők vissza, így az államigazgatási funkció és az államigazgatási jogi szabályozás funkciója az állami funkció fogalma alapján értelmezhető. A funkció szerinti elemzés messze túlmutat a jogtudomány határain, nem végezhető politológiai, társadalomelméleti eredmények nélkül, csak azok konzekvenciái alapján lehet álláspontokat kialakítani. Ez a téma egyik oldalú

megközelítése, de indokolt egy másik is, amelyhez viszont a jogtudomány is komolyan hozzájárulhat (Madarász, 1981).

»A közigazgatás funkciója legáltalánosabb értelemben a közigazgatás társadalmi rendeltetésére utal. Arra, hogy a közösség, a társadalom fennmaradását, integritását, jövőbeli fejlődését szolgálóintézmény- és szervezetrendszer elsődleges funkciója a köz érdekének szolgálta, a közösségiszükségletek kielégítése. „A közigazgatás az állam adminisztrációja” – írta Magyary Zoltán klasszikus munkájában az állam alapvető funkciójára utalva. A közigazgatás mint a közösségifeladatok megvalósításának intézmény-és szervezetrendszere létrejöttétől kezdve konkrétgazdasági, társadalmi szükségletek kielégítését szolgálta. A közigazgatás funkciónak relativállandósága és feladatainak dinamikus változása az adott kor gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális jellemzőivel, valamint a kormányzás céljaival áll kapcsolatban.« (Józsa, 2019). A hazai közigazgatás-tudomány nem bővelkedik a közigazgatás alapfogalmait tárgyaló munkákban. „A magyar állam legyen jogállam” — írja Grünwald Béla Zólyom vármegye alispánja egyik első publicisztikai munkájában (Grünwald, 1876). A közigazgatás feladatai című írásában pedig széles körben a fennálló törvényekből és rendeletekből összeállított kötetekben foglalta össze az állami feladatokat (Grünwald, 1889).

Magyarországon a közigazgatási jogi dogmatika kétségtelenül legkövetkezetesebb művelője a már az előző fejezetben is hivatkozott Tomcsányi Móric volt. Tomcsányi Móric egyik munkájában külön fejezetet szentelt az állami főfunkciók pragmatikus összefoglalásának (Tomcsányi, 1926). Concha Közigazgatástan című munkájában megfogalmazta a közigazgatás társadalmi rendeltetésének lényegét: „A közigazgatás semmi egyéb, mint az alkotmány gyakorlata. Minden nemzet alkotmánya annyit ér, amennyit a közigazgatása megvalósítani bír.” (Concha, 1905). Kmety Károly és Tomcsányi Móric nézete szerint a közigazgatási viszonyok jogi szabályozása és annak módja a polgárok védelmének alapkérdése. Tomcsányi a rendőri funkciók célját, módját és eszközét illetően a diszkrecionális elem biztosítását különösen hangsúlyozta (Tomcsányi, 1926). Magyary Zoltán felismerte, hogy kellő szakértelemre és korszerű szervezési, irányítási módszerek alkalmazására van szükség, így az elmaradott magyar közigazgatás teljes megújítása elengedhetlenné vált. „A közigazgatás az államot alkotó emberek közérdekű vagy közösen jobban megoldható szükségleteinek a kielégítésre hivatott.” (Magyary, 1942). A közigazgatásnak, mint a társadalom meghatározott ismérvekkel rendelkező alrendszerének társadalomirányító és társadalomszervező funkciója van (Gellén et al., 2014). A közigazgatás társadalomirányító és szervező tevékenysége más társadalmi szerveződésekhez képest sajátos, mivel ennek gyakorlása során lehetősége van arra, hogy funkciója

teljesítéséhez kényszerrel vegyen igénybe. A közigazgatás társadalomszervező funkcióját erősíti az a körülmény is, hogy a közigazgatás a társadalom egyik legtagoltabban, legátfogóbban kiépült szervezetrendszer, így társadalomszervezési funkcióban részes szervezetek és intézmények egységessége és célra irányultsága valósul meg (Józsa, 2019).

Rend, rendészet

„A rend az állami életben az az összetartó elem, amely lehetővé teszi, hogy az egyes erők a törvény korlátain belül szabadon kifejlészthessék, ezzel a maga boldogulását lehetővé tegye és hazája erejét gyarapíthassa. A rend nem elnyomás, hanem szabadság.” (Gaár, 1921). A rendészet a közigazgatásnak az a területe, amely a legitim fizikai erőszak-monopólium birtokában a jogellenes emberi magatartásoktól óvja a közbiztonságot és a közrendet. A rendésztudomány rendszertani értelemben az állam- és jogtudományok sorában kapott helyett és a Magyar Tudományos Akadémia által önálló diszciplínaként elismert társadalomtudomány (MAB 2012/8/III/2/2.), melynek önálló tárgya a rendészeti igazgatás. A rendészet úgy került előtérbe, mint a modern közigazgatás első formája, ugyanis a közrend és a közbiztonság bizonyult az elsőként jelentkező társadalmi szükségletnek, amelynek a kielégítése az állam elsőrendű kötelezettsége. A rendészeti igazgatás alapvető feltétele a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szervezet. A rendészeti szervezet alapformája a rendőrség. A rendőr szakember, hiszen a közigazgatási szervezet kizárólag a feladatai végrehajtására alkalmas, szakértelemmel rendelkező személyzettel működtethető. Lorenz von Stein szerint a rendészet funkcionális értelemben kizárólag a közveszélyek elhárítását jelenti. Materiális értelemben a rendészet pedig része a közigazgatásnak (Stein, 1890). Concha Győző szerint az állam és társadalom rendje együtt alkotják a közrendet. Úgy vélte, hogy a rendőri működésnek diszkrecionális és ügyelő, örökös természeténél fogva, óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik. Ezzel szemben viszont a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést, ami viszont már nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik (Concha, 1901). Magyar Zoltán szerint a rendészet: 1) közrend fenntartására s ha kell, helyreállítására; 2) közbiztonság fenntartására; 3) politikai (állam) rendészetre; 4) közigazgatási rendészetre; 5) igazságügyi rendészetre; és 6) rendőri büntetőbírószágra tagozódik (Magyary, 1942). A rendészeti igazgatás feladata a közrend érvényre juttatása. A közigazgatás azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező

veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el. A rendészeti igazgatást Kmety is, Tomcsányi is, Magyary is a jogállamiság jelenségeként vizsgálta. E kérdésben is támaszkodtak a közigazgatási jogtudomány általános nézeteire. Tomcsányi –ahogy fentebb már szerepelt – azonban a rendészet jogi kérdéseit külön műben, tehát kiemelten is vizsgálta (Tomcsányi, 1929). Tomcsányi a rendőri funkció célját vagy megelőzéssel látta elérhetőnek (a veszély elhárításával), vagy – a rend megzavarása esetén – a zavaró tényező felszámolásával. Így a rendőri tevékenység lehet: preventív, negatív elhárító vagy pozitív, utólagosan ható (Sallai, 2019).

Rendészeti funkciók rövid fejlődéstörténete

Mióta létezik emberi társadalom, azóta jelen vannak a rendészeti funkciók, amely a folyamatot írja le: a funkció szakmai tevékenység, amivel a feladat eredményesen végrehajtható. A rendészet azoknak a hatósági funkcióknak a foglalatja, amelyek a jogellenes magatartásokból származó veszélyek felismeréséhez, az elhárításukat szolgáló legitim erőszakhoz, továbbá a rendészeti szankcióalkalmazásához, illetve az igazságszolgáltatás előkészítéséhez szükségesek. Rédey Miklós 1896-ban írt a rendészeti funkciók hatásairól. A rendőri funkciók természetét kettősnek ítélte meg: előfeltételt teremtőnek és tevőlegesnek (Sallai, 2019). Az 1907-ben kiadott Magyar jogi lexikon a rendészetet egyértelműen közigazgatási funkcióként határozta meg, bár elismeri, hogy a rendészetnek van önálló funkciója is, mint például „a bűncselekmények elkövetésének megakadályozása, ezzel kapcsolatban a személy és vagyonbiztonság fenntartása.” (Sallai, 2019). Dorning Henrik meghatározása alapján „a rendőrség az a közhatósági szerv, amely a fennálló jogrendet a közvetlenül fenyegető veszélyek ellen kényszerítő eszközökkel is megvédeni tartozik. Tehát a rendőrség hatóság is. A rendőrségnek a legkíméletlenebb erővel le kell vernie azokat, akik az állam, a társadalom rendjét felforgatni akarják. Aki pedig szembe szegezi egyéni akaratát a köz érdekével, az ne panaszkodjék, ha a földre tapossák. A rendőrkard a közhatalom jelképe.” (Dorning, 1922). Dorning Henrik szerint a közigazgatás állami cselekvés. „Amennyiben jogvédelemre és jogmegvalósításra törekszik, eszközei sorában nagy szerepet visz a kényszer, majd, mint az akaratot befolyásoló fenyegetés, vagy vagyoni hátrányokozás, majd mint a testi kényszerítés. Ha a rendőrzést bűnüldöző és bünfelderítő vonatkozásaiban is a közigazgatás egyik feladatkörének vesszük, az ezt a funkciót ellátó rendőrséget tekinthetjük elsősorban annak a közhatósági szervnek, amely a fennálló jogrendet a közvetlenül fenyegető veszélyek ellen kényszerítő eszközökkel is megvédeni tartozik.”

(Dorning, 1938). Itt a rendőrség fogalma tág értelmű, mert felöleli mindazokat a közhatalmi szerveket, amelyek rendőrző tennivalókat látnak el, bármi legyen a külön elnevezésük. A kényszerítő eszközök közé tartoznak azok a fegyverek, amelyeket a közbiztonsági szervek hordanak. Amiképpen a régi ágyúkra szokás volt ráírni: *Ultima ratio regum*, s amiképpen súlyos belső zendülések esetén ezek az ágyúk a lázadókra irányítva megszólalhattak, s a maiak is megszólalhatnának, akképpen a közbiztonsági szervek fegyvereire rá lehetne vélni: *Ultima ratio politiae*. A rendészeti funkció rendészeti hatósági feladat végrehajtása a legitim fizikai erőszakot is magában foglaló rendészeti hatósági jogkörben. A rendészeti funkció kifejezi a rendészet társadalmi rendeltetését, ami a közrend és a közbiztonság védelmében jelölhető meg (Finszter, 2018.). A rendészeti funkciókra tekintettel különbséget kell tenni a jelenlétet megvalósító örökdő feladatok, a legitim erőszakot alkalmazó veszélyelhárító karhatalmi funkciók és a jogellenes cselekmények felderítését szolgáló információszerző, bizonyítékokat feltáró bűnüldözés között. Az olyan tipikus rendészeti funkciók, mint a jelenlét vagy örökődés, az információszerzés és a legitim erőszak monopóliuma egyaránt szükségesek a közbiztonság oltalmazásához és a múltban elkövetett jogsértések bizonyításához (Finszter, 2018). „*Fogalmilag néha nem könnyű feladat megállapítani a határvonalat a magánélet vagy az állami élet rendjéhez tartozó, vagyis az idevonatkozó rendet alkotó magán-, illetve közigazgatási funkció és az ezen életrendekre vonatkozó rendőri funkció között. Bizonyos, hogy itt is sokszor az úszóhatárok jelenségével van dolgunk. A rendőri funkció továbbá magán viseli a szükségesség jegyét, mert eljárásának oka, jogcíme, a rendőri hivatás természeténél fogva, a rendőrhatalom akarától függetlenül, szükségszerűen s kötelezettségszerűen adva van.*” (Tomcsányi, 1929). A modern rendőrségek azért integrálódnak a civil közigazgatásba, mert csak ilyen módon képesek kiépíteni a feladataikhoz igazodó struktúrákat. Ezek sorában van olyan rendészeti feladat és funkció, ami a parancsnak való feltétlen engedelmesség elve szerint erős centralizmust követel (karhatalmi szolgálatok), van, ahol a centralizmus nem a feltétlen engedelmességgel, hanem a jognak való megfeleléssel együtt érvényesül (bűnügyi szolgálat), és van, ahol a decentralizált megoldások és a helyi közösségekkel való együttműködés a leghatékonyabbak (közbiztonsági szolgálat) (Finszter, 2018). Ha a szervezet illeszkedik a feladatokhoz, akkor ott nem csupán a szakmai képességek és készségek kifejlesztése előtt nyílik út, hanem a kormányzat is bölcs önmérsékletre kap készíttést. Érvényesülhet Bibó István intelme: „*A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem [...] a politikai behatást csökkenti a szakszerű igazgatással szemben.*” (Bibó, 1986).

Rendészeti feladatok

A rendészet létrejött az ősközösségek felbomlásához, az első államok kialakulásához köthető. Már az ókori görögöknél és a Római Birodalom területén is szerveződött rendészeti tevékenység. A középkorban pedig őrzési, rendfenntartói tevékenységet végeztek (Sallai, 2015b). Az őrzési, rendészeti tevékenység jelen volt István király, László király korában is, ahogyan a Tripartitumban is (Sallai, 2019). A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk inkább a funkciót tárgyalta, mint a szervezetet. A 17. században merült föl egy város rendőrségének a megszervezése. A budapesti államrendőrség létrehozását az 1881. évi XXI. törvénycikk tette lehetővé. Majd az 5047/1919. számú ME Korm. rendelet államosította Magyarországon a rendőrséget. Az 1955. évi 22. tvr. rögzítette a rendőrség feladat- és hatáskörét. Az 1974. évi 17. tvr. az állam- és közbiztonság védelme és fenntartása érdekében született. Szabályozta az állam belső rendjének védelmét, a bűnözés elleni harcot, a közrend védelmét, a közlekedés rendjének biztosítását, az igazgatásrendészet ellátását, az államhatár őrzését és az országos tűzvédelmet (Sallai, 2019). A jelenleg hatályos, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény értelmében a rendőrség általános rendészeti feladatot lát el a közrend, a közbiztonság és az államhatár védelmében, birtokolja a rendészeti funkciók teljes körét azzal, hogy általános rendészeti feladatait örökdedéssel, információszerezéssel és a legitim fizikai erőszak alkalmazásával teljesíti. Nyomozhatósági jogkörben általános hatáskörrel felderítést és nyomozást folytat minden olyan bűncselekmény gyanúja esetén, amelyet a törvény nem utal más szerv különös vagy kizárólagos hatáskörébe. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv, az idegenrendészeti szerv (rendőrség), a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.² A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervek közé sorolja a rendvédelmi szerveket, valamint a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendészeti feladatot lát el azzal, hogy a társadalom védelmét a pénzügyi igazgatás területén jelentkező jogellenes magatartások megelőzésével, megszakításával és felderítésével tölti be. Rendészeti funkciókat gyakorol azzal, hogy a pénzügyi igazgatással összefüggő feladatait örökdedéssel, információszerezéssel

2 A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény.

és a legitim fizikai erőszak alkalmazásával teljesíti, nyomozóhatósági jogkörben felderítést és nyomozást folytat a hatáskörébe utalt bűncselekmények gyanúja esetén. A büntetés-végrehajtási testület rendészeti feladatot közvetve lát el, azzal, hogy a szabadságelvonással járó intézkedések végrehajtásával hozzájárul a közrend és a közbiztonság erősítéséhez. Rendészeti funkciókat annyiban lát el, amennyiben az őrködés és a legitim fizikai erőszak monopóliuma a büntetés-végrehajtási intézetek rendjének és a fogva tartás biztonságának szavatolásához szükséges. A büntetés-végrehajtási testület a büntetés-végrehajtásra korlátozódó speciális hatáskörében rendészeti igazgatási feladatokat teljesít. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szerint a katasztrófavédelmi szerv olyan rendvédelmi szerv, amely szűk körben rendészeti igazgatási feladatokat is ellát. A szakirodalom azokat a rendvédelmi szerveket tekinti rendészeti igazgatást folytató rendészeti szervnek, amelyek a rendészeti jog által szabályozott rendészeti funkciókat teljesít. Ebből a szempontból a felderítés és a nyomozás csak akkor tekinthető rendészeti funkciónak, ha arra rendészeti szerv kap felhatalmazást. A rendészet összes funkciója különböző szervezeti törvényekben szabályozott, ezek a tevékenységek jogi szabályozáson alapulnak a közigazgatás részeként. A rendészeti funkció a rendészeti szerv szakirányú tevékenysége, amelynek során rendészeti feladatokat teljesít. A rendészeti funkció azoknak a szakmai eljárásoknak, technikáknak, cselekvési formáknak, képességeknek és készségeknek az összessége, amelyek a rendészeti feladat teljesítéséhez nélkülözhetetlenek.

A rendészet alapfunkciói

Jelenlét, őrködő funkció

A rendészeti funkciók közül történetileg a legáltalánosabb és leghatásosabb a jelenlét. A jelenlétre a közterület rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek miatt van szükség. A veszély lehet konkrét és közvetlen, ami a jog által jól definiálható, vagy olyan mértékben absztrakt és távoli, hogy azt anyagi normában leírni nem lehetséges, de nem is szükséges. Mindezek ellenére a rendészeti jelenlét nagyon is tervezhető és a helyi szükségletekhez igazítható (Finszter, 2018).

Információszerző, adatszerző szakmai tevékenység (nyílt, leplezett, titkos)

Az információ olyan ismeret, ami következtetés levonására alkalmas. Az információszerzés lehet titokban végzett felderítés, amelyben a megszerzett ismeret

az eljáró szerv saját tudásának gyarapítására szolgál, és lehet nyílt bizonyítás, amikor a megszerzett ismeret a meggyőzés forrása, a valóságról szerzett olyan tudás, ami az igazságszolgáltatás működésének feltétele. A rendészeti felderítés céljai: bűnüldözési cél az állam büntető igényének érvényesítése; nemzetbiztonsági cél az ország függetlenségének és alkotmányos rendjének védelme; rendészeti cél a bűncselekmények megelőzése, megakadályozása, megszakítása; terrorelhárítási cél a terrorcselekmények megelőzése, megakadályozása, megszakítása; belső védelmi cél a törvényben meghatározott hivatalok és hatóságok személyzetének védelme és ellenőrzése; alkalmazási cél a felderítés erőinek, eszközeinek és módszereinek törvényes és eredményes bevetésének biztosítása (Finszter, 2019b). Az információszerző funkció ősi rendőri tevékenység, gyakorlatilag a rendőrséggel egyidős. Vizsgálandó kérdés, hogy mindez milyen jogi formák között történik, ez sokáig nem volt jogszabályba öntve, csak a II. világháború után.

Igazgatásrendészeti funkció, hatósági jogalkalmazás (ez a legtipikusabb)

A hatósági jogalkalmazás csak később, a 19. században alakult ki, amikor fejlett közigazgatási jogra, anyagi és eljárásjogra lett szükség. A jól működő igazgatásrendészet az igazgatási kultúra emelésével közvetve járulhat hozzá a közbiztonság javításához.

Legitim fizikai erőszak-monopólium

Ugyanolyan ősi mint az információszerzés és a jelenlét. Ez az erőszak-monopólium korlátok közé van szorítva, azonban sokáig korlátlan volt. A 17. század vége felé alakult ki az az értékrend, amit a jog humanizálódásának neveznek, amikor egyre több korlátot állítottak, kialakult egy demokratikus jogalkalmazási rend, az az elv, hogy törvényekkel lehet csak szabályozni. A fokozatosság, arányosság alapelveinek az alkalmazásával jutottunk el az alkotmányos jogállamig. Egy úgynevezett rendőrállam esetében eredményességről beszélhetünk, de törvényességről nem. Az igazi áttörést az alkotmányos jogállam hozta meg. A jogállam kialakulása során került a közrendészet a jog uralma alá. A közigazgatás jogállami formája fejlett közjogot igényel. A rendészet anyagi és eljárási joga a 19. század nagy kodifikációs folyamatainak az eredményeként született meg. Az említett négy funkció szabadsága az alkotmányos jogállamban valósul meg, itt lehet tetten érni a négy funkció olyan felfogását, ahol eredményességről és törvényességről is beszélhetünk. Az alkotmányos demokrácia intézményeinek megerősödése, az emberi jogok felemelkedése, a közjog kiépülése azt

eredményezték, hogy a rendőrségi hivatal a közigazgatás részévé, a jog uralma alatt álló közszolgálatná nemesedett. A jogállami rendőrség létét a szabadság és a biztonság egyensúlyának köszönheti (Finszter & Korinek, 2019). Magyarországon a rendszerváltozást követően megvalósult a törvények uralma, a rendészeti szervezet létrehozása törvényhozási tárgy lett, a rendészeti igazgatás működése a jog uralma alá került.

Konklúzió

A rendészeti funkció történetének feldolgozását követően a négy rendészeti funkció részletesebb kifejtése egy következő tanulmány helye. Úgy vélem, ha egy egész társadalom szükségét látja annak, hogy a rendőri igazgatás minőségét folyamatosan emelje, a tanulmányban szereplő négy funkciót a gyakorlatban úgy szükséges biztosítani, hogy egy időben tudják szolgálni az eredményességet és a törvényességet, figyelembe véve a folyamatosan változó világunkat, a jog ugyanis annak ellenére, hogy konzervál, mindig fontos a jogi tradicionalizmus, hiszen reagálni szükséges az esetlegesen megváltozott társadalmi életviszonyokra. Az alkotmányos szervezet és a jogi szabályozás képes mindezt megvalósítani, hiszen az Alaptörvényben is szerepel, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.

Felhasznált irodalom

- Balogh A. (1910). *Politika*. Grill Károly Kiadóvállalata.
- Bibó I. (1986). *Válogatott tanulmányok 1935–1944*. Magvető Könyvkiadó.
- Concha Gy. (1901). *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. Magyar Tudományos Akadémia.
- Concha Gy. (1905). *Politika II. Közigazgatástan*. Grill Károly Kiadóvállalata.
- Dorning H. (1922). *A rendőrség intézményének fejlődése*. Országos Rendőri Szaktanfolyamok Kiadványa.
- Dorning H. (1938). *A rendőri fegyverhasználat és a büntetőjog*. Hungária Nyomda.
- Finszter G. (2003). *A rendészet elmélete*. OKRI–KJK–Kerszöv.
- Finszter G. (2006). *A rendvédelmi szervek külső társadalmi kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre*. Magyar Rendészettudományi Társaság.
- Finszter G. (2008). *Bevezetés a rendészettudományba*. Főiskolai jegyzet. Rendőrtiszti Főiskola.
- Finszter G. (2016). *Rendészettan*. Dialóg Campus Kiadó.
- Finszter G. (2019a). *Rendészetelmélet I*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

- Finszter G. (2019b). *A rendészettudomány alapjai*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Finszter G. & Korinek L. (2019). *A rend kedvéért*. Duna-Mix Kft.
- Gaár V. (1921). *Mi a rend?* A Rend, 5., 6.
- Gellén M., Patyi A., Péterfalvi A., Révész B., Szalai A., Takács A. & Temesi I. (2014). *A közigazgatás funkciói és működése*. Közös modul. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Grünwald B. (1876). *Közigazgatásunk és a szabadság*. Ráth Mór.
- Grünwald B. (1889). *A közigazgatás feladatai*. Franklin Társulat.
- Iváncsics I. (2002). *Támpontok a rendészet fogalmának meghatározásához*. Kézirat. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.
- Kautz Gy. (1876). *A politikatudomány kézikönyve*. Franklin Társulat.
- Kmety K. (1897). *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Zsigmond.
- Lőrincz J. (2019). *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó.
- Madarász T. (1981). Az államigazgatási jogi szabályozás komplex, tartalmi-funkcionális elemzéséről. *Jogtudományi Közöny*, 36(10), 817–832.
- Magyary Z. (1942). *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Mártonffy K. (Szerk.) (1937). *Magyar Felsőoktatás I–II*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Patyi A. & Varga Zs. A. (2008). *Általános Közigazgatási Jog*. Egyetemi jegyzet. Mandamus.
- Patyi A. (2017). *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó.
- Sallai J. (2015a). A magyar rendészettudomány etablációja. *Belügyi Szemle*, 63(6), 5–28. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.6.1>
- Sallai J. (2015b). *A magyar rendészettudomány története*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Sallai J. (2019). *A magyar rendészet története*. Rendőrség Tudományos Tanácsa.
- Stein, L. von (1890). *Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára*. Ráth.
- Szamel L. (1943). *Rendészet*. Államtudori értekezés. Budapest.
- Szamel L. (1990). *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
- Szamel L. (1995). *A modern rendészetfogalom és következményei*. Studia Juridica Auctoritate Universitatis Publicata. Pécsi Tudományegyetem.
- Toldi F. (1978). A polgárok jogainak és jogos érdekeinek védelme a budapesti jogi kar közigazgatási tanszékének 1867 és 1945 közötti tudományos munkájában. *Jogtudományi Közöny*, 33(5), 257-261.
- Tomcsányi M. (1926). *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Tomcsányi M. (1929). *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem*. Akadémia Kiadó.
- Tomcsányi M. (1936). A magyar közigazgatási jog rendszere és néhány alapkérdése. In *A korszerű közszerológat útja 2. A mai magyar közigazgatás* (pp. 44-52). Állami Nyomda.

Alkalmazott jogszabályok

2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Tóth N.Á. (2021). Rendészeti funkciótörténet. *Belügyi Szemle*, 69(7), 1149-1164. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.7.4>