

A BIZONYTALAN ALAPRA ÉPÜLŐ HÁZ, AVAGY A RENDÉSZET FOGALMAINAK TISZTÁZÁSA

CHRISTIÁN LÁSZLÓ
egyetemi tanársegéd (PPKE JÁK)

Szamel Lajos 1990-ben a rendészettel foglalkozó művében a következő kritikai megjegyzéssel él. „A hatályos magyar jogban teljes fogalmi zűrzavar észlelhető, és pedig szerintünk abból az okból, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia idejében keletkezett német fogalomrendszer átöröklődött a Horthy-korszakon keresztül a mába, és vegyült részben a német jogrendszer hatásától lényegileg mentes szovjet jogrendszerből átvett fogalmakkal, valamint a hazai jogalkotásba elméleti megalapozás nélkül beépített fogalmakkal.”¹ Szamel professzor a művének írásakor nem is sejtette, hogy a zűrzavar, kuszaság tovább fokozódik majd. Mindez bekövetkezett, és 20 évvel a rendszer-váltás után azt kell mondanunk, teljes a káosz.

Korinek László egyik tanulmányában olvashatjuk, hogy „... a rendészet működési zavarai már a mindennapokban is megmutatkoztak. (...) a rendészeti alapstruktúrák megújulásra várnak, ezért tudományos igényű elemzésük tovább nem halogatható feladat.”²

Ez a rövid tanulmány arra hivatott, hogy „tisztá vizet öntsön a pohárba” és lényegre törően ismertesse azokat az okokat, tényezőket, körülményeket, amik hozzájárultak a mai helyzet kialakulásához.

I. Rendészet

A „Polizeistaat” kifejezés rendészeti igazgatási államot jelent. A rendészet a rendőrialam központi alkotóeleme és gondolati problémája. A Polizei elsősorban rendészet és csak másodsorban jelenti a szervezeti értelemben vett rendőrséget.³ A rendészet mindig az emberek viselkedését igyekezett befolyásolni, ezért a katonai kényszer mindvégig „testidegen” maradt a rendészet lényegétől.

¹ SZAMEL LAJOS: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990, 27.

² KORINEK LÁSZLÓ: Út a statisztikától a rendészet elméletéig. *JURA*, 2008/1, 71.

³ SZIKINGER ISTVÁN: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest: Sík Kiadó, 1998, 83.

A rendészet ezért hagyományosan a közrendet és közbiztonságot fenyegető veszélyek közigazgatási eszközökkel történő elhárítása.⁴

A történeti részben már említésre került, hogy a Németországban a XVIII. századig a rendészetet azonosították a közigazgatás egészével. Ezen a logikai szálon juthatunk el odáig, hogy a modern közigazgatás első formája a rendészet civilizálásával jött létre. Később a németek is arra törekedtek, hogy a rendészet leválasztásra kerüljön, tárgyát igyekeztek pontosan meghatározni, hogy a rendőrség végre kizárólag a rend, a biztonság és a köznyugalom fenntartásával foglalkozhasson. A fordulópont az 1794-ben születő porosz *Allgemeines Landrecht*, melynek 17. cím, II. rész, 10 szakasza szerint: „a rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közönséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye.”⁵ A definíció világosan a veszélyelhárításban jelöli meg a rendészeti működés lényegét. Ennek megértése és elfogadása azonban hosszú folyamat volt, ugyanis a polgárok sokáig ügyes-bajos dolgaik intézése kapcsán a rendőrséghez fordultak. Erről tanúskodik a Porosz Közigazgatási Felsőbíróóság „Kreuzberg” ítélete, mely elutasította a rendészeti intézmények veszélyelhárításon kívüli alkalmazását.⁶ Tóth József súlyos tévedésnek nevezi a rendőrállam elképzelését, amely szerint a rendészet némi kivétellel átfogja az államigazgatás egészét, sőt egy olyan kijelentéssel egészíti ki, aminek máig ható jelentősége van: „Éppen olyan tévedés lenne a jogállamban azt hirdetni, hogy a rendészet nem közigazgatás.”⁷

A német terminológiában a rendészeti generálklauzula kifejezte a rendészet fogalmát, megjelölte a rendészeti feladatokat, és egyben általános felhatalmazást adott az állami veszélyelhárítás számára.⁸

Kmety Károly a századfordulón Hegelre utalással kijelentette, hogy képtelenség valamennyi lehetséges veszélyt törvényben meghatározni, és a rendőri intézkedés eseteit kimeríteni. Ezért javaslata szerint „a kormánynak, mint legfőbb rendőrhatóságnak, az önkormányzatnak, mint a rendőrség helyi hatóságának a biztonság fenntartása érdekében meg kell adni a hatalmat...”⁹

A századelő hazai jogtudósai (Concha Győző, Tomcsányi Móric, Tóth József, Magyary Zoltán) különböző módon és formában ugyan, de elfogadják a szabad belátás elvét. A teória egyetlen itthoni monográfusa Szontagh Vilmos volt.¹⁰

Magyary Zoltán a magyar közjog atyja az alábbiakat mondja a közigazgatásról és a rendészetről; „a közigazgatás az állam szervezete a közfeladatoknak ezek természetéből által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására.” Az állam

⁴ Uo.

⁵ SZIKINGER ISTVÁN: A rendvédelem jogi alapkérdései. In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1997/1, 41.

⁶ VOLKMAR GÖTZ: *Allgemeines Polizeil- und Ordnungsrecht*, 13. Auflage. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2001, 18.

⁷ TÓTH JÓZSEF: *A rendészeti ténykedés alakjai*. Eger: Szent János nyomda, 1939, 36–37.

⁸ SZIKINGER (1997) i. m. 45.

⁹ KMETY KÁROLY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest: Politzer Zsigmond kiadása, 1900, 325.

¹⁰ SZONTAGH VILMOS: A közigazgatás szabad belátása (diszkrecionális közigazgatás). Miskolc: Magyar Jövő Rt. 1928, 229. In *Új rendészeti tanulmányok*, 1997/1, 43.

a társadalmi együttélés érdekében megkövetel bizonyos magatartást az egyénektől, ami a szervezet fennállását és működését lehetővé teszi. Továbbmenve ezt az állampolgárok jogi kötelezettségévé is teszi. „Az államnak azt a működését, amellyel az embereknek ezt a kötelezettségét érvényesíti, rendészetnek nevezzük. Az államnak ezt a működését is a közigazgatás fejti ki, az embereknek ezeket a kötelességeit ezért közigazgatási kötelességeknek, megszegésüket pedig közigazgatás-ellenességnek is hívjuk.”¹¹

A rendészet „...a közigazgatás egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz” ... melynek azonban „... célja határozottan körül van írva: az általános nyugalom, biztonság és rend biztosítása. A rendészet azonban nem pozitív, hanem védő, elhárító tevékenység. Ebben is különbözik a szakirányú közigazgatástól, amelynek pozitív feladatai vannak”.

Magyary Zoltán elfogadja, sőt a dolgok természetéből eredő sajátosságnak tekinti a rendészet nagy cselekvési szabadságát. „A rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni, és azok mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozni.” Magyary professzor a rendészeti feladatokat az alábbiak szerint csoportosította:

1. Közrend fenntartása, 2. Közbiztonság fenntartása, 3. Politikai vagy államrendészet, 4. Közigazgatási rendészet, 5. Igazságügyi rendészet, 6. Rendőri büntetőbíráskodás¹²

Varga Zs. András napjainkban a következőképpen foglalja össze a közigazgatás fogalmát:

„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.”¹³

A közigazgatási működést egy szervekből álló rendszer, illetve annak elemei fejtik ki. A közigazgatási szervezetrendszer szűkebb értelemben a közigazgatás szerveit fogja át, míg tágabb értelemben minden olyan szervet és jogalanyt, aki részt vesz közigazgatási feladatok megvalósításában, hatásköröket gyakorol vagy a közigazgatás szerveéhez kapcsolódik.

Berényi Sándor szerint „a rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában.”¹⁴

Szamel Lajos munkássága során behatóan vizsgálta a rendészet fogalmát és az alábbi megállapításra jutott. „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend

¹¹ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 563–582.

¹² Uo.

¹³ PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános Közigazgatási Jog*. Egyetemi jegyzet, Mandamus Publishing, második kiadás, 2008, 36.

¹⁴ BERÉNYI SÁNDOR: *Magyar államigazgatási jog, Különös rész*. ELTE ÁJTK, 1993.

megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”¹⁵ Fontos hozzáfűzés, hogy a közrend jogi rend, amely azonban nem azonos a teljes jogrenddel, ugyanis nem minden jogellenes magatartás sérti a közrendet is egyben. Rendészeti beavatkozást kizárólag jogilag szabályozott magatartás válthat ki.

Egyesek szerint a rendészet legfeszítőbb ellentéte az, hogy miként realizálható az eredményesség és a törvényesség egyidejűleg. Az eredményes fellépés széles felhatalmazást igényel, a törvényesség azonban korlátok közé kell szorítsa a hatósági kényszer alkalmazását.”¹⁶ Az ellentmondás feloldásának legkézenfekvőbb magyarázata az, hogy a rendészetet olyan közigazgatási tevékenységként fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit adja, de tényleges működését nem határozza meg.

A másik, gyakran felmerülő paradoxon, hogy az emberi jogok védelmét meghatározott esetekben kizárólag az emberi jogok korlátozásával biztosíthatja. Ezen témakör részletes kifejtése azonban egy későbbi fejezetben kerül sorra.

Összességében megállapítható, hogy a hazai szakirodalom a rendészetet – különösen a szocializmust megelőző időszakban – a közigazgatás részének tartotta. Korábban a szabad belátás elve, később pedig a rendészeti működés jogi keretek közé szorítása kapott nagyobb hangsúlyt.

II. Rendészet kontra rendvédelem

A rendészet, rendvédelem fogalmak még napjainkban is gyakran keverednek a jogirodalomban, ezzel zűrzavart okozva. Fontosnak érzem, hogy tisztázzuk a rendészet–rendvédelem fogalompár jelentéstartalmát, valamint a téma kapcsán kialakult vitát és annak előzményeit.

A tárgyban készült tanulmányokban, cikkekben, hol az egyik, hol a másik kifejezést olvashatjuk, helyenként pedig szinonimaként használják a két fogalmat. Az alábbiakból kiderül, hogy egészen mást jelent rendészet és rendvédelem, nem beszélve a fogalmak létrejöttének különböző eredetéről, indítékairól.

A rendszerváltás után éles vita bontakozott ki, „két szekértáborra” oszlott a szakma: rendészet és a rendvédelem pártiakra. Az alábbiakban igyekszem az érveket és az ellenérveket sorra venni és alaposan körüljárni a kérdéskört.

1. A rendvédelem érvei

„A rendvédelem megnevezés az 1980-as évek végén a hadtudomány, a történettudomány, illetve a jogtörténet néhány művelője körében került szóba (...) Az 1990-ben alapított Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság a nevébe is felvette.”¹⁷

¹⁵ SZAMEL i. m. 30.

¹⁶ FINSZTER i. m. 127.

¹⁷ PAPP JUDIT: Rendvédelem vagy rendészet? In SZIGETI PÉTER (szerk): *Új Rendészeti Tanulmányok*. Budapest: RTF, 1998, 158.

Parádi József a rendvédelem terminológia kitalálója a következőképpen magyarázza fogalom létrejöttét. „A korábbi fogalomrendszer nem volt alkalmas arra, hogy téren és időn átívelő módon összefogja a rendfenntartás történetét, mert napjaink helyzetének fogalmi tükröződését alkotta. Következésképpen alkalmatlan volt más korok, alapvetően eltérő rendvédelmi helyzetének a kifejezésére. Ezért hoztuk létre a rendvédelem, rendvédelem-történet fogalmát.”¹⁸

A rendvédelem iskola hívei a rendvédelmi szerv kifejezéssel az adott szerv militarista, katonai jellemzőit (hivatásos szolgálati viszony, egyenruha és fegyverviselési jog, szigorú hierarchia stb.) kívánják hangsúlyozni.

Ezen elmélet legnevesebb képviselői: Parádi József, Zachar József, Opál Sándor.

A rendvédelem fiatal diszciplína, jegyzi meg Parádi József a rendvédelem-fogalom megalkotója, majd hozzáteszi, hogy a XIX. században még a bűnesetek történetének feltárása állt a figyelem középpontjában. A nyugati kutatók csak a II. világháború után kezdtek el sokkal komplexebb formában foglalkozni a rendvédelemmel, és a megfigyelés tárgyának hangsúlya a történeti feltárásról a bűnüldöző; rendvédelmi szervek kialakulására, felépítésére, szervezetére és működésére helyeződött át.¹⁹ A kizárólag történeti aspektusú rendvédelmet felváltotta tehát egy sokoldalú vizsgálódás. Az egyik táborba tehát ők, azaz a militarista szemlélet hívei tartoztak, akik jobbra történészek voltak, hadtörténeti módszerekkel dolgoztak.

Parádi József rendvédelem definíciója a következő: „...az állam fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, amely vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül is a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, közigazgatási jog részének tekinthető. A rendvédelmi jog tárgyalásának magvát az úgynevezett rendvédelmi testületek jelentik.”²⁰

Zachar József a következőképpen ír a rendvédelmi szervekről. „Azok a katonailag szervezett, de nem a haderő kötelékébe tartozó fegyveres csapattestek, amelyek megbízatása a közbiztonság, a közrend és köznyugalom fenntartása, és amelyek feladatköre állambiztonsági, politikai, bűnügyi, igazgatásrendészeti területre terjed ki. (...) A rendvédelmi testületek az adott állami berendezkedés működőképességét garantálni hivatott belső erőszakszervezet végrehajtó szervei és természetesen a politikai hatalmat gyakorló kormányzat irányzatának megfelelően kerülnek megszervezésre, továbbá mindenkor annak irányítása alatt állnak.”²¹

Ezen utolsó két félmondatban kapcsolatban kritikai élel jegyzi meg Papp Judit, hogy az említett szervezési elv és módszer megegyezik az egypártrendszerű pártállami politikai rendszer által már megvalósítottakkal.²²

„Rendvédelemnek tekintem mindazokat a tevékenységi formákat, amelyek az ország törvényekkel szabályozott alkotmányos belső rendjének fenntartására és

¹⁸ PARÁDI JÓZSEF: Rendvédelem kontra rendészet. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I.* Pécs, 2002, 7.

¹⁹ PARÁDI JÓZSEF: előszó. In SZÉKELY ZOLTÁN – BUGNITS RICHÁRD: *Rendvédelem – történeti Füzetek Reper-tórium* (1990–2000). Budapest, 2006, 5.

²⁰ PARÁDI JÓZSEF: *A magyar rendvédelem története*. Budapest: Osiris Kiadó, 1996, 7–12.

²¹ ZACHAR JÓZSEF: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, Budapest, 1992.

²² PAPP i. m. 165.

folyamatos biztosítására irányulnak. A közrend és közbiztonság fenntartásának kérdése nem szűkíthető le sem a rendőrség, sem más rendészeti feladatokat ellátó szervezet munkájára.”²³ – vallja Opál Sándor a rendvédelmet taglaló tanulmányában.

Kovács István szerint a rendvédelem „... az állam ... fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül is a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, a közigazgatási jog részének tekinthető. (...) A rendvédelem sokféle rendfenntartó tevékenység összessége.”²⁴

A rendvédelem fogalmának használatát élesen kritizáló Papp Judit egy tanulmányában kifejti, hogy a rendvédelem-történeti konferenciákon „a rendvédelem megnevezés visszamenőleges hatályúvá vált, azaz a legrégebbi időktől elkezdtek alkalmazni. (...) Amikor az előadók rendvédelemről beszéltek akkor fegyveres testületekről, amikor pedig ezen szervezetek tevékenységét érintették, akkor a rendészeti igazgatás (hagyományos) elnevezést használták.”²⁵

Ligeti Miklós szintén kritikai szemlélettel van a rendvédelem terminológia iránt. „A rendvédelmi megközelítést azért utasítom el, mert a civil igazgatási tevékenységek közül számosat katonai logika alapján működtet, és továbbra is fenntartja azt a jogállamban képtelen állapotot, miszerint az állami működés egyes területei nem a jog, hanem a parancs uralma alatt állnak.”²⁶

2. A rendészetpárti érvek

Finszter Géza a magyar rendészet talán legkiválóbb hazai ismerője 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.”²⁷

A „közigazgatási jogi iskola” hívei azt mondják, hogy a rendészet közigazgatási jogi tevékenység, s mint ilyen a közigazgatás szerves része. A rendészet a közigazgatás részeként megvalósuló „rendőrigazgatás”, míg a rendvédelem a honvédelemmel mutat közös vonásokat. A rendészetpártiak visszanyúltak a közigazgatási jog tudományának háború előtti eredményeihez, értékes hagyományaihoz. Legismertebb képviselői napjainkból: Finszter Géza, Berényi Sándor, Madarász Tibor, Szamel Lajos, Katona Géza. Az általuk leggyakrabban idézett jogtudósok pedig a következők: Somló Bódog, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Magyar Zoltán, Bibó István.

Papp Judit szintén ebbe a körbe tartozik, szerinte a rendészet a civil közigazgatás részeként valósul meg, sőt azt a jogállam axiómájának tartja. Mindazonáltal élesen bi-

²³ OPÁL SÁNDOR: Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonság-politika. *Rendészeti szemle*, 1991/11.

²⁴ KOVÁCS ISTVÁN definíciója: SPALLER ENDRE: A rendészettudomány bevezetője. *Magyar Rendészet*, 2004/1, 36.

²⁵ PAPP i. m. 165.

²⁶ LIGETI MIKLÓS: Gondolatok a rendszerváltozás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti szemle*, 2008/7–8, 134.

²⁷ FINSZTER GÉZA: *A rendészeti igazgatás jogi alapjai*. Budapest: RTF, 2008, 167.

rálja a rendvédelem fogalom koncepció nélküli használatát, amelynek jogalkotásban történő manifesztálódásáról árnyalt képet fest.²⁸

A rendészeti szerv az államnak arra rendelt hatósága, amelynek kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak a megvédelmezése a jogellenes magatartásoktól.²⁹

A rendészet hívei azt állítják, hogy egy szervezetnek olyan elvek szerint kell működnie, amely leginkább megfelel funkcióinak. A katonai szervezeti megoldások a katonai feladatok kapcsán nélkülözhetetlenek, de nem vezetnek eredményre rendészeti funkciók teljesítésekor, sőt egyenesen akadályozzák azt és alkotmányos aggályokat vetnek fel – állítja Finszter Géza, és a nyomozótól a parancs iránti feltétlen engedelmesség problémakörére világít rá.³⁰

A rendészetpártiakat gyakran éri az a vád, hogy rendészet jogi kötődéseinek hangsúlyozásával az angolszász modellnek hódolnak. „A modern rendészet, mint a közigazgatás első formája, éppen francia és német mintákra vezeti vissza eredetét” – utasítja vissza a vádat Finszter Géza.

Konklúzió levonása helyett álljon itt néhány releváns vélemény a vita kapcsán.

Papp Judit szerint „a rendvédelem fogalom kiválón alkalmazható az elmúlt évszázadok, évezredek védekezési, védelmi tevékenységének leírására, kategorizálására. Napjaink viszonyaira vonatkoztatva azonban a jogi szabályozásban nem a rendvédelem, hanem a rendészet a helyes kategória.” Ugyanakkor elismeri a rendvédelem kategória megalkotására tett kísérlet hasznait, tanulságait és inspiráló jellegét, majd így folytatja: „a jogszabályalkotás tárgykörébe tartozó alapkérdések kimunkálása nélkül nem lehet a jogállami működés minimális követelményei szerinti, egyértelmű, egymásnak nem ellentmondó, kellően állandó szabályokat alkotni.”³¹

Finszter Géza a rendvédelem híveinek kritikáját egyetlen ponton tartja elfogadhatónak. „A rendészet rehabilitációját követelő kutatók nem számoltak a realitásokkal, írásaik ezért nem többek meg nem valósult kívánságok listájánál. Azt szerettük volna elérni, hogy a rendőrség visszatérjen a civil közigazgatásba, (...) kerüljön a jog uralma alá. Nem sikerült. (...) Szorgalmaztuk továbbá, hogy a kormányzat ossza meg a közbiztonságért vállalt felelősséget az önkormányzatokkal és így a közbiztonság helyi feladatai kerüljenek a helyi autonómiákhoz. Ez is hiú ábránd maradt. Vereségünk szinte teljesnek mondható.”³² - ismeri el Finszter Géza a rendészetpártiak nevében.

Parádi József véleménye a vita kimeneteléről. „A rendvédelem kifejezés 1990 óta átment a köztudatba. Az elnevezést illetően a vitát ezért feleslegesnek tartjuk. A kifejezést ugyanis másfél évtizede használja a média is. A rendszerváltás óta keletkezett több, mint háromszáz jogszabályban szerepel a rendvédelem elnevezés.”³³

²⁸ PAPP JUDIT i. m. 155–178.

²⁹ FINSZTER i. m. 127.

³⁰ FINSZTER i. m. 167.

³¹ Uo.

³² FINSZTER i. m. 167.

³³ PARÁDI JÓZSEF: Rendvédelem kontra rendészet. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I.*, Pécs, 2002/7.

III. Rendészet – rendvédelem a jogalkotásban

Ezek után ejtsünk szót, a rendészetet–rendvédelmet érintő jogi szabályozás mögöttes koncepciójáról a rendszerváltástól kezdődően, ez ugyanis érdekes és hasznos összefüggésekre irányíthatja a figyelmünket.

„Az 1990-es választásokat követően megalakult kormány a rendőrség egységének fenntartása mellett határozottan meghirdette a közbiztonság-védelmi apparátus lehető legteljesebb demilitarizálását”- írja Szikinger István a rendőrséggel foglalkozó művében³⁴. Horváth Balázs az Antall kormány belügyminisztere így vélekedik a rendszerváltás előtti rendőrségről: „... a gondolkodást megnyomorító, önálló kezdeményezésre képtelen, felelősséget vállalni nem tudó egyének gyülekezete a szocialista hatalom rendőrsége. Az ilyen működést segítette a mindent jótékony homályban tartó titkosság, a katonai rend és a feltétlen engedelmesség elve. A szigorúan hierarchizált felépítésen nyugvó rendszert habozás nélkül általánossá tettek olyan területeken is, ahol a munka természete ellentmondott a katonai rendtartásnak.”³⁵

Szamel Lajos 1990-ben megfogalmazott álláspontja szerint a rendőrségnek fegyveres testületnek kell lennie, azonban ez a felfegyverzettség nem azonos a militarizáltsággal, vagyis a katonai hierarchiával, katonai fegyelemmel és teljes centralizáltsággal. Egy fegyveres és egyenruházott szervnek nem kell feltétlenül katonailag is szervezettnek lenni. Sőt Szamel professzor azt a helyes következtetést is levonja, miszerint a diszfunkciók illetve azok veszélyének kiküszöbölése érdekében szükséges volna a rendőrség civilizálása, státusát az államigazgatási szervekéhez kell igazítani.³⁶

Ezek alapján egyértelműnek tűnt a változtatás igénye a rendőrség demilitarizálására, valamint a honvédség és a rendőrség elválasztására. Ehhez képest az 1994-es Rendőrségi törvény³⁷ nem hozott érdemi változásokat, gyakorlatilag a „régis rendszer” élt tovább, holott a törvény indoklásában a jogalkotó maga is kinyilvánítja, hogy folytatódnia kell a rendőri szervezet demilitarizálási folyamatának. A kérdés véglegesen az ún. Szolgálati törvény (Hszt.)³⁸ elfogadásakor dőlt el, ekkor vált világossá, hogy a demilitarizálási szándék meghiúsulásának az oka, a célként kitűzött katonai rendvédelem kiépítése.³⁹ A szolgálati törvény elfogadása körüli huzavonáról az alábbiakban még részletesen szó lesz.

Joggal tűnhet úgy bárkinek, aki fellapozza az elmúlt közel 20 év rendészetével, rendvédelemmel kapcsolatos jogalkotási termését, hogy tényleges elméleti megalapozás nélküli, ötletszerű jogalkotás folyt ezen a területen. Tekintsük át, mire is célok ezzel.

Vajon tudatosult-e a jogalkotókban a rendszerváltás óta, hogy dönteni, választani kellene a két elmélet között, majd pedig konzekvensen azonos terminológiát használni? Az alábbiak támpontot jelenthetnek az előbbi kérdés megválaszolásához.

³⁴ SZIKINGER i. m. 107.

³⁵ HORVÁTH BALÁZS: A jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 1990, 4.

³⁶ SZAMEL i. m. 91–92.

³⁷ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv.

³⁸ 1996. évi XLIII. tv. a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szól.

³⁹ SZIKINGER (1998) i. m. 107.

A rendvédelem „terminus technicus” a jogi szabályozásban 1993-ban bukkan fel először, méghozzá a honvédelmi törvényben.⁴⁰ Ez a jogszabály elsőként sorolta fel a rendvédelmi szerveket úgy, mint rendőrség, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, büntetés- végrehajtás, vám és pénzügyőrség, a polgári védelem, valamint a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóság. A jogalkotó kiemelte, hogy az említett testületek alapvető feladataikon túl közreműködnek egyes honvédelmi és országmozgósítási feladatok ellátásában.⁴¹ A jogszabály pontosan meghatározta, hogy melyek a rendvédelmi szervek előbbi felhatalmazáson alapuló legfontosabb feladatai. Az új, 2004. évi honvédelmi törvény szintén ismeri és alkalmazza rendvédelmi szervek fogalmát.

Az 1994-ben megszülető Rendőrségi törvény⁴² (Rtv.) is használja a rendvédelmi szerv terminológiát, „...hangsúlyozva, hogy az-e körbe vonható szervezetek a civil közigazgatástól elkülönülve működnek és személyzetük nagyobb része hivatásos szolgálati jogviszonyban teljesíti feladatait.”⁴³

Az Rtv. értelmező rendelkezései között az előbbiektől eltérő tartalmú felsorolást találunk a rendvédelmi szervekről. A különbség abban állt, hogy ez a jogszabály a Határőrséget is ebbe a körbe sorolja, szemben a honvédelemről szóló törvénnyel, ugyanakkor csak a polgári védelem állami szerveit tekintette rendvédelmi szerveknek, a nemzetbiztonsági szolgálatokat nem.

További jogalkotói következtelenségre enged következtetni, hogy az 1995-ben megszülető vámtörvény⁴⁴ nem is használja a rendvédelem megnevezést, holott a vám- és pénzügyőrséget mind a honvédelmi, mind a rendőrségről szóló törvények e körbe sorolták. Az említett disszonanciát támasztja alá az itt idézett mondat: „...a vám-szervezet szervei és más nemzetközi áruforgalom szabályozásának ellenőrzésében illetékes hatóságok, intézmények, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, fegyveres erők és rendvédelmi szervek kötelesek hivatalos eljárásuk során együttműködni.”⁴⁵ A törvény kimondja, hogy a vámigazgatásra háruló végrehajtási feladatokat vám- és pénzügyőrség végzi. A törvény pusztán annyit mond, hogy a vám- és pénzügyőrség a pénzügyi igazgatás részét képezi.

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény állami fegyveres rendvédelmi szervként határozza meg Bv. szervezetét. Azt, hogy mi minősül rendvédelmi szervnek különös formában mondja meg, ugyanis egyszerűen utal az Rtv. értelmező rendelkezéseire.

Szintén 1995-ben született egy olyan új keletű jogszabály a nemzetbiztonsági szolgálatokról,⁴⁶ amely átfogóan szabályozta a polgári és a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok működését is. A jogszabály szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a kormány irányítása alatt álló, országos hatáskörű, önállóan gazdálkodó költségvetési szervek. Ez a jogszabály a határőrséget szintén nem sorolta a rendvédelmi szervek közé.

⁴⁰ 1993. évi CX. törvény a honvédelemről.

⁴¹ 1993. évi CX. törvény a honvédelemről, 65. § (1) bek.

⁴² 1994. évi XXXIV. tv. a rendőrségről.

⁴³ FINSZTER i. m. 169.

⁴⁴ 1995. évi C. törvény a vámjogról, a vámjárásról, valamint a vámigazgatásról.

⁴⁵ 1995. évi C. törvény 190. § (2) bek.

⁴⁶ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

A határőrség a Polgári védelemről szóló törvény⁴⁷ értelmező rendelkezési között sem kerül a rendvédelmi szervek közé besorolásra. Ez a jogszabály tisztázza, hogy a polgári védelem hivatásos és nem hivatásos elemekből álló, a honvédelem rendszerében megvalósuló szervezet, amelynek célja, hogy fegyveres összeütközés, katasztrófa vagy más veszélyhelyzet esetén a lakosság élet és vagyónbiztonságának feltételeit megteremtse, valamint az ilyen helyzetekre az állampolgárokat felkészítse.

Emlékezzünk vissza egy pillanatra a rendszerváltás utáni első kormány demilitarizálási szándékára. Ezzel összhangban állt az a kormányzati elképzelés, miszerint: „... a szovjet mintára felépített katonai határőrizet megbomlott, és a határőrséget a belügyminiszter irányításával működő határrendészetté kell átszervezni, ami nem része többé a fegyveres erőknél.”⁴⁸ Váratlan fordulatként értékelhető, hogy az 1993-as alkotmánymódosítás megerősítette a határőrség kettős – rendészeti és katonai – jogállását. Ez nem csak az előzőek fényében meglepő, hanem maga az alkotmánymódosító törvény indoklása is megjegyezte, hogy az általános európai gyakorlat szerint a határőrizeti szervek rendészeti feladatokat ellátó, rendőri jellegű fegyveres egységek. Megfogalmazódott a követelmény, hogy a határőrséget rendészeti szervvé kell továbbfejleszteni, a rendészeti feladatokat pedig el kell választani a fegyveres erőktől és azok feladataitól. Szikinger István megjegyzi, hogy „... az 1993-as alkotmánymódosítás inkább praktikus kompromisszumként, nem pedig elvi megoldásként konzerválta a szovjet típusú szervezeti felállást.”⁴⁹

Az 1997-es határőrizeti törvény fenntartotta az előbb ismertetett kényszermegoldást, ezért egyes szerzők kritikái felhanggal, szarkasztikusan csak a „remilitarizálási” folyamat termékének nevezik eme jogforrást. „A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezeti fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.” Komoly aggályokat vetett fel, hogy az akkor hatályos Alkotmány 40/B § (2). bekezdéséből levezetve a fegyveres erők rendészeti feladatokat nem, vagy csak meghatározott kivételes esetekben láthattak el. A megoldás a 40/A § (1) bekezdése, amely megengedte a főszabálytól való eltérést. Ezzel együtt a diszsonancia kitapintható. A rendőrség és honvédség eltérő rendeltetésével még részletesen foglalkozunk később.

A határőrség kettős jogállása csak a 2004. évi CIV. törvény rendelkezési alapján került megszüntetésre. A szóban forgó alkotmánymódosító törvény emelte egyébként be az alaptörvénybe a rendvédelmi szervek kifejezést.

A jogalkotási „jéghegy csúcsa” kétség kívül a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény, amelyet szolgálati törvényként szokás emlegetni. (rövidítve: Hszt.).⁵⁰

A törvény szerint fegyveres szervek a fegyveres erők (honvédség, határőrség) és a rendvédelmi szervek, utóbbi alá értve a rendőrséget, polgári védelmet, a vám- és pénzügyőrséget, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságot. Apró jogalkotói „ku-

⁴⁷ 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről.

⁴⁸ SZIKINGER i. m. 113.

⁴⁹ SZIKINGER i. m. 114.

⁵⁰ 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról.

riózum”, hogy az állami és önkormányzati tűzoltóság rövid idő leforgása alatt immár harmadik névvel jelent meg a jogforrásokban. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok pedig ugyan fegyveres szervek, de nem tartoznak a rendvédelmi szervek közé.

A már említett „remilitarizálási” folyamat eredményeként értékelhető, hogy a Hszt. a szolgálati viszonyt a katonai szolgálatellátás mintájára szabályozta. Az általános indokolásból világosan és egyértelműen kiderült, hogy a jogalkotási folyamat ezen eleme a honvédelmi viszonyok szabályozásához kapcsolódik.⁵¹

A hozzáértőknek szemet szúr a törvény ama kiindulópontja, hogy „a hivatásos szolgálat – bármely fegyveres szervnél teljesítik is –, tartalmát tekintve lényegében azonos”. Nem kell különösen szakavatottnak lenni ahhoz, hogy érzékeljük a disszonanciát, mely alapján egy ernyő alá vonják, mondjuk a fegyver nélküli tűzoltó szolgálatellátását a katonáéval vagy akár a pénzügyőrével.

„Valójában máig sem lehet tudni, hogy mi volt az igazi indoka a rendőrség, a katonaság, a nemzetbiztonsági szervek, és még sok minden más, igen eltérő funkciójú apparátus egyetlen, militarista sémába gyömöszölésének.”⁵²

A törvényjavaslat parlamenti vitájában kormánypárti (!) és ellenzéki képviselők is megfogalmazták komoly kételyeiket és aggályaikat. Így felmerült többek között, hogy demokratikus jogállamokban a rendőr nem katona és annak felvetése, hogy az ebben a törvényjavaslatban megfogalmazottak homlokegyenest szembe mennek a kormányzat eredeti elképzeléseivel, azaz a demilitarizálás szándékával. A Rendészeti Kutatóintézet állásfoglalást készített a készülő jogszabályról, most ebből idézek. „Azt lehet mondani, hogy a tervezet az egyes szervek funkcióihoz kapcsolódó, azt szolgáló szabályozás helyett a társadalomtól indokolatlanul elszakított, privilegizált, ugyanakkor kiszolgáltatott, egységes fegyveres tömb kialakítására törekszik. Ennek során szükségképpen alárendeli a szakmai szempontokat és az alapjogokat is a feltétlen engedelmség követelményének. Mindez mélységesen idegen a demokratikus jogállamiság gondolatától.”

A törvényjavaslat vitájában a cáfolhatatlan ellenérvekre való rácsodálkozás után érthetetlen módon mégis –ahogy Szikinger István fogalmaz– az „átpasszírozás stratégiája” következett. Mécs Imre SZDSZ-s képviselőtől elhangzott mondat sok mindent elárul: „Most már elkéztünk ezzel...Valóban civil irányba kellene mennünk, de most a szolgálatoknál várják ezt a törvényt.”⁵³

IV. A magyar alaptörvény a rendészetről

Az alkotmányunk rendészeti–rendvédelmi „canossája” szintén megér egy „külön misét”.

Az Magyar Köztársaság 1989. októberi Alkotmánya még ismerte és használta a rendészet kifejezést, ugyanakkor a szabályozásból következően a fegyveres szervek (honvédség, rendőrség) működése hierarchikus rendben, centralizált felépítéssel, hivatásos; szolgálati jogviszonyban, katonai elvek szerint volt meghatározva.

⁵¹ SZIKINGER i. m. 108.

⁵² Uo.

⁵³ MÉCS IMRE: Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának országgyűlési vitájában. Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve, 1996. február 20. ülés.

Az alkotmány 2004. évi módosítása (2004. évi CIV tv.) emelte be a rendvédelmi szervek fogalmát az alaptörvényünkbe /terminológiaváltás/, addig ugyanis „Fegyveres erők és a Rendőrség” szerepelt a VIII. fejezetében. Fegyveres erő alatt a Magyar Honvédséget és a Határőrséget kellett érteni.

Az említett 2004. évi módosítás, mely megszüntette a határőrség kettős jogállását, két rendvédelmi szervről tesz említést: rendőrség, határőrség, míg a VIII. fejezet címe a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek címre változott. Arra, hogy mely szerveket érti az új terminológia rendvédelmi szervek alatt, csak következtetni lehet, ugyanis a jogszabály szövege nem sorolja fel azokat, de rendelkezéseket tartalmaz a honvédség, rendőrség, határőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozóan.

2007-ben újabb alkotmánymódosítás (2007. évi LXXXVIII. tv.) következett a tárgyban, a VIII. fejezet ismételten új címet kapott: a Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek. A rendszerváltás óta ezen a téren talán legjelentősebb alkotmánymódosítás megszüntette a határőrség önálló jogállását, elhárítva ezzel az utolsó akadályt is a rendőrség – határőrség integrációjának útjából.

Az egyes rendvédelmi szervek közül egészen pontosan egyet jelöl meg a jogalkotó, még hozzá a rendőrséget. A rendvédelmi szervek katalógusának megállapítását a törvényalkotásra bizza, mely a korábban említettek szerint, a Játv⁵⁴ által valósult meg.

Az átmenetinek gondolt alkotmány gyökeret eresztett, és kisebb-nagyobb változtatásokkal ugyan, de ma is hatályos. Az elmaradt alkotmányozás okait később még részletesen boncolgatom, itt csak egyet emelek ki. Ez pedig az „alkotmányozási kényszer” hiánya, ugyanis a felmerülő joghézagokat az Alkotmánybíróság betöltötte alkotmányértelmezési tevékenységével.⁵⁵

Az alkotmányunk 1949 óta két dolgot tett a rendészettel. Egyrészt elszakította eredeti közegetől, a közigazgatástól, másrészt pedig teljes mértékig monopolizálta a rendészetet az állam számára. Az eredmény ismert, rendészetünk képtelen az érdemi változtatásra, továbbá minden próbálkozás ellenére sem sikerül visszailleníteni korábbi helyére a közigazgatásba.

Fentiek alapján szinte adja magát a kérdés, hogy miként egyeztethető össze mind ez a jogi szabályozás egyértelműségének, átláthatóságának jogállami követelményével?!

Végül Papp Judit és Szamel Lajos gondolataival zárom a szabályozásbeli áttekintést.

„A szervei elhatárolást célzó rendvédelmi szerv elnevezés bevezetése a jogi szabályozásban végül is nem hozott előrelépést. Álláspontunk szerint ugyanis nem egyszerűsítette, hanem éppen ellenkezőleg: nehezebbé, áttekinthetlenebbé (már-már kaotikussá) tette a joganyagot a követhetetlen és végig nem gondolt szabályozás.”⁵⁶

Szamel Lajos álláspontja a jogalkotási munkáról: „... aki nem túlságosan mélyrehatóan tanulmányozza az utóbbi évek „rendvédelmi” jogalkotásának termékeit, kény-

⁵⁴ A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló, 2006. évi LVII. tv.

⁵⁵ SZIGETI PÉTER: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2008, 52.

⁵⁶ PAPP i. m. 164.

telen konstatálni, hogy azok az elméleti megalapozás hiányában tisztázatlan, gyakor- ta egymással ütköző fogalommal operálnak, s ebből olykor többféle értelmezhetőség, olykor értelmezhetetlenség ered.⁵⁷

V. Közrend, közbiztonság

A rendészet történetében történtek és a mai napig történnek kísérletek a kulcsfogalmak átkeresztelésére. Egyik ilyen nagy jelentőségű, visszhangot kiváltó próbálkozás Otto Mayertől ered még a XX. század elején. Ő átvette korábbi szerzőktől és elkezdte konzekvensen használni a „jó közösségi rend” kifejezést.⁵⁸ Érvéleése nem állt stabil alapo- kon, logikai zsákutcába jutott vele, így a szakma elvetette, jegyzi meg Szamel Lajos professzor.

Mára vitathatatlanul a közrend és a közbiztonság a két központi fogalom a rendé- szetben. A legfontosabb tisztázandó kérdés a tényleges jelentéstartalom, illetőleg a fo- galmak egymáshoz való viszonya. Utóbbi kapcsán egyesek a közrend részének tartják a közbiztonságot, míg mások úgy vélik, hogy függetlenek egymástól, s mindegyik önálló értéket képvisel.⁵⁹

Elsősorban a hazai szakirodalmat igyekszem áttekinteni, és annak tükrében vizs- gálni, hogy milyen jelentésváltozáson ment keresztül az említett két fogalom, valamint mit jelentenek napjainkban.

1. Közrend

Az 1931-es porosz rendészeti igazgatási törvény indokolása következő közrend defi- níciót adja: „azoknak a normáknak az összessége, amelyeknek követése az ugyanazon rendőri körzetben lakó emberek véleménye szerint elengedhetetlen feltételei a kívána- tos szintű együttélésnek.”⁶⁰ Azt gondolom, az idő jócskán eljárt ezen meghatározás fe- lett. Az itt használt terminus technikusok inkább csak megmosolyogtatják az embert, de napjainkban elképzelhetetlennek tűnik azok közhatalmi eszközökkel történő ki- kényszerítése.

Concha Győző műveit áthatja Otto Mayer munkássága. Kulcsfogalma a rend, de nem a mayeri – imént említett – jó közösségi rend, hanem a közrend. Concha a köz- rendet három részre bontja: állami, társadalmi és természeti rendre, s mindegyikkel kapcsolatban megjelöli a rendőrség legfontosabb feladatait. A közrend egyrészt em- beri tevékenységnek, röviden a munkának, másrészt a különböző javaknak (vagyon, műveltség, erkölcs, becsület, hatalom) megosztása és összefüggése személyek, helyek és idő szerint.⁶¹ Arra a következtetésre jut, hogy a közrendsértés nem merül ki embe- ri magatartásokban, azt előidézheti természeti katasztrófa is.

⁵⁷ SZAMEL LAJOS: Közigazgatás – rendészet – rendészeti szankció. In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új ren- dészeti tanulmányok*, 1997/1, 7.

⁵⁸ OTTO MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht*. München–Leipzig, 1924.

⁵⁹ SZAMEL i. m. 9.

⁶⁰ SZIKINGER (1998) i. m. 84.

⁶¹ CONCHA GYŐZŐ: *Politika II, Közigazgatástan*. Budapest, 1905, 308., 440.

Tomcsányi Móric a rend és a közrend közé beilleszt egy harmadik fogalmat, a jogrendet. A közrendet a jogrend részének tartja, azonban nem a közérdek egészéhez, csupán egy meghatározott részéhez kapcsolja.⁶²

Magyary professzor más utat választ, ugyanis nem használja a rend fogalmát, ellenkezőleg, szerinte a rendből nem vezethető le a rendészet. Ugyanakkor a rendészet feladatainak tárgyalásakor nála is előjön a közrend és a közbiztonság fenntartása, illetve helyreállítása.⁶³

Tóth József a harmincas években két terjedelmes művében⁶⁴ is foglalkozik a rendészetrel, amelyekben természetesen érinti a közrend témakörét is. Az említett két mű kapcsán kritikai hangvétellel jegyzi meg Kántás Péter, hogy csalódás éri azokat, akik azzal a reménnyel veszik kezükbe a két könyvet, hogy meglelik benne a rendészet tárgyának meghatározását.⁶⁵ Tóth József szerint a rendészet elsődleges feladata a közigazgatás előfeltételeinek megteremtése közhatalom útján. Előfeltételnek a veszélyelhárítást, a közrendet és a közbiztonságot nevesíti. Így tehát nála is a rendészet egyik, de nem kizárólagos alkotóeleme a közrend.

Szamel Lajos szerint a rendészet kulcsfogalmai körül kialakult „kusza és labilis” helyzetből (lásd jelen fejezet elején lévő idézetet) úgy lehet kiszabadulni, hogy a rendészetfogalomból száműzni kell minden olyan elemet, amely a rendőrállam idején került bele. Szamel professzor szerint a rendészet meghatározásához elegendő a közrend fogalmának tisztázása. Ott ugyanis, „ahol ez fennáll, ott élet és vagyonsbiztonság is van”⁶⁶

Szikinger István több tanulmányában is foglalkozik a közrend – közbiztonság kérdésével és megjegyzi, hogy a rendészet rendőrállamhoz kapcsolódó fogalom, a jogállam soha nem tudta azt problémamentesen a rendszerébe illeszteni. A legtöbb gond a közrenddel volt és van, ugyanis máig őrzi nyomokban az eredeti porosz definíció mögöttes jelentését.

Szikinger István arra az álláspontra helyezkedik, hogy: „...a közrendnek nevezett kategória lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi beavatkozás lehetőségét.”⁶⁷ Érvelése alátámasztásaként a német rendészetet említi.

A szóba hozott német rendészet egyébként a következő definícióját adja a közrendnek (öffentliche Ordnung): „...azon íratlan szabályok összessége, amelyeket az egyének a nyilvánosság előtt követnek és elengedhetetlen feltételei egy állam által szabályozott együttélésnek. (ezen szabályok alatt nem a jogi normák értendők)...”⁶⁸

Egyesek tehát a közrend tartalmát erkölcsi, íratlan szabályok összességéként értelmezik. Ebben az esetben azonban felmerül egy ellentmondás, mégpedig az, hogy írat-

⁶² TOMCSÁNYI MÓRIC: *Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem*. Budapest, 1929.

⁶³ SZAMEL I. M. 19.

⁶⁴ TÓTH JÓZSEF: *A rendészeti ténykedés alakjai*, Eger, 1939; valamint: *A rendészetfogalom a nemzetszocialista államban*. Eger: Szent János nyomda, 1938.

⁶⁵ KÁNTÁS PÉTER: *A közrend elleni jogsértések természetéről*. Doktori értekezés, kézirat, Budapest, 2007, 34.

⁶⁶ SZAMEL I. M. 29–30.

⁶⁷ SZIKINGER ISTVÁN: Rendészet, rendőrség és szociális jogállamiság Németországban, In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk): *Új rendészeti tanulmányok*. 1994/2, 46.

⁶⁸ VOLKMAR I. M. 53.

lan „jogon túli” tárgyakat védelmezzük a jog eszközeivel, akár legitim erőszak igénybe vételével.⁶⁹

Az alkotmányos jogállamiság hívei keményen szembeszállnak az olyan jogalkotással, ami a közrend védelmére hivatkozással megengedi alapjogok korlátozását. Különösen veszélyes, ha általános felhatalmazás megszerzéséhez húzzák elő a közrend védelmének ütőkártyáját.

Mások, amint arról már szó volt, jelesül említhetjük Concha Győzőt, azt vallják, hogy a közrendbe a társadalmi és jogi normák vegyesen tartoznak bele.⁷⁰

Finszter Géza szerint ezen a logikai szálon juthatunk el a közrendnek a jogi rendből történő levezetéséhez is, amely már nem kerül ellentmondásba a rendészet joghoz kötöttségével.⁷¹

Finszter másokhoz hasonlóan ellentmondásosnak tartja a közrendről kialakult képet, és ingatagnak tartja azt a felfogást, amikor „jogon túli” tárgyakat védelmeznek közhatalmi eszközökkel.

Kántás Péter gyakorlatilag a közrendnek és a közrend elleni jogsértéseknek szentelte a PhD-disszertációját. Szeretném kiemelni a dolgozatnak azt a tanulságos részét, amelyben a hatályos joganyagot vizsgálja a közrend használatának szempontjából, és az alábbi következtetésekre jut. „A közrend fogalom jogszabályi, illetve kommentátori meghatározás hiányában megengedhetetlenül széles hatósági mérlegelést tesz lehetővé. A kifejezés tartalma ellentmondásos, viszonya a többi rokon jogfogalommal teljességgel tisztázatlan. Mindezek ellenére alapjogok korlátozását teszi lehetővé, adott esetben olyan módon, hogy a foganatosítása idejére a vitát sem tűri el, jogorvoslatra tehát csak utólag van lehetőség.”⁷²

Kántás Péter szerint a jogrend legalább két részre osztható: magánjogi rendre, illetve a közjog által létesített közrendre.⁷³ A rendészet feladata a közrendnek a közjog által jogsértőnek minősített magatartásoktól való védelme a közjog eszközeivel. A szabad piacgazdaság körülményei között kialakult egy egészen újfajta áru, szolgáltatás: személy- és vagyónbiztonság piaci alapon történő megvásárlása. A helyzet kialakulása teljesen érthető és szinte szükségszerű volt, hiszen a rendszerváltás óta egyre több magánszemély és vállalkozás hajlandó komoly összegeket áldozni arra, hogy biztonságban érezze magát és vagyonát. Természetesen a rendőrségnek nem feladata kielégíteni az egyre növekvő piaci igényeket. Tekintettel arra, hogy a biztonsági cégek egyre hangsúlyosabban követelnek helyet maguknak a közrend, közbiztonság területén, minél nagyobb szelet tortára kívánnak szert tenni, ezért a rendészet egyik alternatív megoldásaként értelmezhető. Ilyenformán elkerülhetetlennek érzem a kérdés részletes elemzését a dolgozat későbbi részében, amely az alternatívákat hivatott számba venni.

Nem léphetünk azonban tovább anélkül, hogy ne említenénk meg Kántás Péter azon elméletét, miszerint a rendészet „sürgősségi ellátás”, melynek leghatásosabb eszköze

⁶⁹ SZAMEL i. m. 9.

⁷⁰ CONCHA GYŐZŐ: *Politika II, Közigazgatásan*. Budapest, 1905, 308.

⁷¹ FINSZTER i. m. 18.

⁷² KÁNTÁS i. m. 56–58.

⁷³ KÁNTÁS PÉTER: A rendészet fogalmához. In *Új rendészeti Tanulmányok*. 1997/1, 53.

a legitim erőszak. Szikinger István szerint ugyan érdekes ez a hasonlat, de sántít, például annak ideiglenes jellege miatt. Szikinger István hozzáteszi még a rendészet egészére vetítve, hogy azok a próbálkozások – ahogy Kántás is teszi –, amelyek a rendészet fogalmainak meghatározását a jogállam értékrendszerén belül keresik, nem fogadhatják el az anyagi és eljárási garanciarendszerből „kilógó” súlyos alapjogi korlátozásokat.⁷⁴

Vessünk egy pillantást az alkotmányra ebből a szemszögből. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az alkotmány, a 2007. évi módosításáig a rendőrség feladatainak meghatározásánál nem tartalmazta a közrend fogalmát, addig ugyanis a belső rend fordulattal élt a jogalkotó. Ez a bizonyos „belső rend” az 1989. október 23-án hatályba lépő alkotmány szóhasználatában azért volt indokolt, mert az állambiztonsági szervek a rendőrségen belül kaptak helyet. Ezen szervek feladata az alkotmány és az ország szuverenitása feletti őrködés titkosszolgálati eszközök igénybevételével. Megjegyzendő, hogy ez a megoldás a régi rendszer sajátossága volt; pártállami örökség. Ez a felmás helyzet 1990-ben oldódott meg, a négy önálló nemzetbiztonsági szolgálat felállításával, melyek száma 1995-ben ötre emelkedett. Ezáltal a belső rend kifejezés okafogyottá vált.

2. Közbiztonság

A közbiztonság a kialakult értelmezési gyakorlatban állami-jogi értékek összességét jelenti, emeli ki Szikinger István a német jogirodalom alapján.⁷⁵

A német rendészet tankönyvének is nevezhető Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht a következő meghatározást adja: „A közbiztonság a jogrend, az egyének jogainak és jogos érdekeinek, valamint az állam és közhatalom más hordozóinak, intézményeinek és rendezvényeinek sérthetlensége.”⁷⁶

Finszter Géza összefoglalásában a közbiztonság normatív értelemben egyrészt államcél, melyért a végrehajtó hatalom a felelős, másrészt a jog által is elismert társadalmi érték, aminek megóvása érdekében indokolt lehet akár az alapvető emberi jogok korlátozása is. A jog azonban konkrétan meghatározza azokat a „tényállásokat”, amikor az alapjogok – a szükséges és arányos mértékben – korlátozhatóak, a közbiztonság védelme érdekében.

A közbiztonság alatt azt a nyugalmat értjük, amikor személyünket és javainkat biztonságban tudjuk. A közbiztonság olyan kollektív termék, amelyben részt vesznek az egyének, közösségeik és az állam szervezetei. Materiális értelemben a közbiztonság a társadalmi viszonyok együtthatása, amely a hétköznapokban létezik és megélhető, „élvezhető”, avagy nem létező és emiatt valamilyen veszély fenyegeti a társadalmat és az egyéneket.⁷⁷

Nyíri Sándor a közbiztonságot jórészt szubjektív kategóriaként fogja fel, amelyek védelme rendészeti eszközökkel kevésbé közelíthető meg. Amennyiben ezen a szalon

⁷⁴ SZIKINGER i. m. 87.

⁷⁵ SZIKINGER (1994) i. m. 46.

⁷⁶ VOLKMAR i. m. 43.

⁷⁷ FINSZTER i. m. 20–22.

folytatjuk gondolatmenetünket könnyen és gyorsan a jogállamiság alapeszméivel találhatjuk szembe magunkat.⁷⁸

Az alkotmánybíróság többek között⁷⁹ a 13/2001 (V.14) AB határozatban foglalkozik a közbiztonság fogalmával, és az alábbiakat állapítja meg.

„A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg, hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét, hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel. A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet.”⁸⁰

Az alkotmánybíróság közbiztonság (közrend, köznyugalom) értelmezésével foglalkozó határozataiból az alábbi konklúziót vonja le Kántás Péter:

- a) demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele, és így általánosságban alkotmányos értéket és alkotmányos célt képvisel;
- b) értéktartalma relatív, azaz függ a demokrácia fokától, a közösségek mindenkori tolerancia szintjétől;
- c) a közrend részeként felfogott köznyugalom elvont, egyéni jogokat nem sértő veszélyeztetése nem vonhat maga után kriminalizálást;
- d) ...a fogalom materiális tartalmának meghatározása jogalkotói és jogalkalmazói feladat, tehát alkotmányértelmezés tárgyát nem képezheti.⁸¹

Amint az, az utolsó mondatból is kiderül az alkotmánybíróság kihárta a vizsgálatunk tárgyát képező bizonytalan jelentésű fogalmak kifejtéséből, azt „továbbutalja” jogalkotói, jogalkalmazói hatáskörbe.

VI. Veszély

A rendészet fogalmának nem tartalmi eleme ugyan, mégis gyakran megjelenik az irodalomban a veszély (Gefahr) kifejezés. A klasszikusnak számító német terminológia a következő megfogalmazást használja: „Olyan tényállás, amely belátható időn belül, nagy valószínűség szerint a közbiztonság és a közrend sérelmét eredményezné.”⁸² Amennyiben ez bekövetkezik, úgy kár keletkezik, ami egyet jelent a közrend, közbiztonság normáinak vagy az érintett jogtárgyak megsértésével. A német irodalom

⁷⁸ SZIKINGER i. m. 89.

⁷⁹ További, a tárgykört érintő AB határozatok még: 178/1992, 21/1996, 14/2000.

⁸⁰ 13/2001 (V.14.) a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi XI. törvényerejű rendelet módosításáról szóló és az Országgyűlés által 2000. december 5-n elfogadott, de még ki nem hirdetett jogszabály alkotmányellenességének előzetes vizsgálatáról szóló AB határozat.

⁸¹ KÁNTÁS i. m. 82.

⁸² VOLKMAR GÖTZ i. m. 61.

szerint a veszélynek mindig konkrétnek kell lennie, ahhoz, hogy az jogszerű rendészeti intézkedés kiváltására alkalmas legyen. Szikinger István szintén ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy a (rendészeti) veszély szubjektív kategória, vagyis nagyon nehezen jelölhető meg a rendészeti fellépés szükségességének küszöbe. Azonos magatartás, mondjuk, nyilvános meztelenkedés egészen más beavatkozást igényel Budapest belvárosában, csúcsforgalomban, valamint egy elhagyott folyóparton szürkületkor. Manóként szolgál a bírói praxis, amely kialakította a veszélyek számos fajtáját, iránymutatást adva ezzel a rendészeti beavatkozás számára.⁸³ Általános érvényű szabálynak az tekinthető, hogy egyedi intézkedésnek konkrét veszély esetében van helye. Szikinger kifejti még, hogy további nehéz elhatárolási kérdéseket vet fel a látszatveszély, a vélt veszély és a veszély gyanújának elkülönítése. Ezeknek azért van különös jelentősége, mert a jogállami rendészeti működés egyik legfontosabb kérdése az, hogy mikor jogosult vagy köteles beavatkozni adott helyzetben a hatóság.

⁸³ SZIKINGER (1998) i. m. 89–91.