

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI  
KUTATÓMŰHELY

---

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS  
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK  
2022/41.

HOFFMAN ISTVÁN

*Átalakuló rendészeti igazgatás – a rendészeti igazgatás helye a  
megújult védelmi biztonsági igazgatás rendszerében*



## Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védeltséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyék, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



# **Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/41.**

## **Szerző:**

Hoffman István PhD., dr. habil., egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem,  
Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék; tudományos főmunkatárs,  
Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

## **Szerkesztette:**

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

## **Kiadja**

Nemzeti Közszerológati Egyetem  
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

## **Kiadó képviselője**

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

## **ISSN szám**

2786-2283

A kézirat lezárva: 2022. november 21.

## **Elérhetőség:**

Nemzeti Közszerológati Egyetem  
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely  
1441 Budapest, Pf.: 60  
Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.  
Központi szám: 36 (1) 432-9000



## ÁTALAKULÓ RENDÉSZETI IGAZGATÁS – A RENDÉSZETI IGAZGATÁS HELYE A MEGÚJULT VÉDELMI BIZTONSÁGI IGAZGATÁS RENDSZERÉBEN <sup>2</sup>

### Absztrakt

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a fegyveres szervek igazgatási rendszere két alrendszerének, valamint azoknak a civil igazgatáshoz kapcsolódó modelljeit és azok változásait, figyelemmel a 20. század végétől, de különösen a 21. század elejétől kezdődően egyre inkább jelentkező sajátos kihívásokra is figyelemmel. Ezen új biztonsági kihívások révén a világ legtöbb országában egyre inkább elmosódottabbá vált a (hon)védelmi és a rendészeti feladatok közötti, korábban élesebben jelenlevő határvonal, amelyek az igazgatás rendszerére is kihatottak: rugalmasabb, a különböző biztonsági kérdéseket összehangoltabban kezelő megoldások felé tolták a különféle államokat. Ez a tendencia hazánkban is megjelent, amely a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásával jelentkezett igazgatási paradigmaváltásként, s tette egyre inkább integrált rendszerre a honvédelmi és a rendvédelmi igazgatás szerkezetét, s hozta azt közelebb a civil igazgatáshoz is.

### 1. Bevezetés: az állami erőszakszervezetek igazgatási sajátosságai

A közigazgatási jogi szakirodalom is kiemeli, hogy az állami belső rendjének biztosításáért, valamint a külső támadásokkal szembeni védelemért felelős szervei, azaz az állam fegyveres szervei az államigazgatáson belül sajátos helyzetben vannak, belső igazgatásuk számos jellemzőjében eltér a civil államigazgatási szervezetrendszerétől. Ezen szervezetek igazgatásának sajátosságait elsősorban az okozta, hogy – jóllehet számos hatósági igazgatási feladatot is elláttak – mégis ezek a szervek alkalmazták elsődlegesen a legális (állami) erőszakot, amelynek keretében a személyi szabadságot korlátozó kényszercselekményekre is feljogosították őket, amely egyrészt a működés sajátos garanciáit, valamint a fegyveres szervi működésből fakadó sajátos vezetési és irányítási kérdéseket érintett.<sup>3</sup> A rendészeti és a honvédelmi igazgatás azonban számos hasonlósága mellett jelentős eltéréseket is mutatott a fegyveres szervek rendszerén belül, a rendészet a 19. századra alapvetően elkülönült rendszerre vált a sajátos, elsősorban a belső rend fenntartására vonatkozó feladatainak jellegzetességeire tekintettel.<sup>4</sup> A 21. század új típusú kihívásai azonban jelentősen hatottak a fegyveres szervek különböző alrendszerére is, így a magyar<sup>5</sup> és a nemzetközi

<sup>1</sup> Hoffman István PhD., dr. habil. egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

<sup>2</sup> A tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kara, Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhelyének támogatásával, a kutatóműhely keretében folyó kutatások eredményeként készült el.

<sup>3</sup> Ld. Fazekas Marianna: A rendvédelmi és honvédelmi szervek mint az állam erőszakszervezetei. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2019<sup>4</sup>. 218-219.

<sup>4</sup> Ld. Balla Zoltán: Rendészet. Rejtjel Kiadó, Budapest 2015. 12-14.

<sup>5</sup> A hazai szakirodalom köréből elsősorban ld. Farkas Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle* 2017/1. 44-58.

szakirodalomban<sup>6</sup> is megjelentek olyan nézetek, amelyek a rendészeti és a honvédelmi alrendszerek elkülönültségének a viszonylagosságát, egy integrált védelmi szemlélet kialakításának a szükségességét hangsúlyozták. Mindezekre tekintettel tanulmányomban elsőként áttekintem a rendészet általános fogalmi kereteit, valamint a rendészeti igazgatás jelenlegi rendszerét. Ezt követően összevetném a rendészeti és a honvédelmi igazgatás jellemzőit, azok hasonlóságait és eltéréseit a tradicionális magyar szabályozásban, majd ezt követően megvizsgálom, hogy a 21. század új biztonsági kihívásai miként hatottak a hazai szabályozásra, s hogy a rendészeti és honvédelmi igazgatás, mint a fegyveres szervi igazgatás alrendszereinek viszonya miként változott, s ezek a változások hogyan illeszkedtek a civil és a fegyveres szervi igazgatás átalakuló viszonyrendszerébe.

## 2. A rendészet általános fogalmi kérdései<sup>7</sup>

A rendészet az egyik legrégebbi állami tevékenységek közé tartozik, hiszen az adott állam (belső) rendjének megvédése már az ókori keleti államokban is fontos feladatként jelent meg. A rendészeti igazgatás és jog a modern államok és a közigazgatási jog kialakulásában is fontos szerepet játszott, azonban nem jött létre nemzetközi szinten sem egy egységes rendészet-fogalom, az eltérő közjogi rendszerek különféleképpen értelmezik annak körét, szabályait és feladatait. A következőkben elsőként a rendészettel kapcsolatos fontosabb nemzetközi koncepciókat tekintem át, különös tekintettel a belső rend fenntartásában megjelenő különbségekre, s így a honvédelmi igazgatással fennálló kapcsolatra.

### 2.1. A rendészettel kapcsolatos fontosabb megközelítések

A rendészettel kapcsolatos különböző megközelítések gyökerei a középkori szabályozásban és megoldásokban gyökereznek. A középkorban ugyanis nem különültek el a hatalmi ágak, hanem az állami tevékenységeket egységesen végezték el. Ez a mai igazságszolgáltatási és a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó feladatokban is szembetűnő volt. Ráadásul az egyes középkori rendi autonómiák mindezen feladatokban kiemelt szerepkörökkel rendelkeztek. Így a közrend fenntartása és az azt veszélyeztető vagy sértő tevékenységek (igazságszolgáltatási) elbírálása ugyanazon szervezetek hatáskörébe tartozott. Mindezeket túl a középkorban a belső rend fenntartása és az állam külső támadásokkal szembeni védelme sem különült el élesen, így nem beszélhetünk elkülönült honvédelmi és rendvédelmi szervezetrendszeréről. A fenti, közös kereteket a modern állam és a közigazgatás kialakulása alakította át, s hozott létre eltérő megközelítéseket.<sup>8</sup>

#### 2.1.1. Az angolszász államok rendészeti felfogása

Az angolszász államok rendszereiben a rendészeti igazgatás (*policing*) elsősorban a közbiztonság fenntartásához kötődik, ennek megfelelően annak központi feladataiként

<sup>6</sup> A nemzetközi szakirodalomban az egyik legfontosabb ilyen munka, amely jelzi, hogy a kontinentális rendszerek ún. csendőrségi modellje jól illeszkedik a 20. század végének, 21. század elejének új kihívásaihoz: Derek Lutterbeck: *Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. Cooperation and Conflict* 39 (1) (2004) 45-68.

<sup>7</sup> A tanulmány jelen pontja nagy mértékben támaszkodik Hoffman István: *A rendészet általános fogalmi kérdései*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2019<sup>4</sup>.

<sup>8</sup> Ld. Brian M. *Downing: The Military Revolution and Political Change. Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe.* Princeton University Press. Princeton (NJ, USA) 1992. 6-8. és 22-25.

egyrészt a bűncselekmények megelőzését és azok elkövetése esetén a tettesek és részesek személyének felderítését és az igazságszolgáltatás szervei elé állítását, valamint az állampolgárok és a különféle szervezetek széles körének, valamint az állam működésének folyamatosságát biztosító tevékenységet határozzák meg. Így az angolszász rendszerben a rendészeti tevékenység szorosan kapcsolódik az igazságszolgáltatás feladatellátásához. Az angolszász rendészeti elmélet ennek a tevékenységnek két oldalát emeli ki: egyrészt a biztonság megőrzését, a belső rend fenntartását szolgáló védelmet, másrészt a védelemhez kötődően a társadalom egészének szolgálatát, amely az angolszász rendszerek rendészeti szerveinek központi mottójában, a szolgálni és védeni (*to protect and serve*) is tükröződik.<sup>9</sup> Az angolszász rendszerek másik sajátossága, hogy a belső rend fegyveres fenntartásáért általában a honvédelmi szervek felelősek, így például az Amerikai Egyesült Államokban ezeket a feladatokban elsődlegesen a részben tagállami felelősségi körbe tartozó Nemzeti Gárda (*National Guard*) működik közre.<sup>10</sup> Az elmúlt időszakban a rendészet feladatai között egyre fontosabb szerepre tett szert a társadalmi kockázatok kezelése, így az angolszász modell és a kontinentális rendszerek közötti különbségek folyamatosan csökkennek.

A hagyományos rendszerekhez való kötődés abban is megjelenik az angolszász rendszerekben, hogy a rendészeti feladatok ellátásáért hagyományosan a (helyi-területi) alrendszerhez tartozó szervezetek felelősek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy kizárólagosan csak önkormányzati jellegű szervezetek láthatnak el ilyen feladatot. A sajátos, külön törvényben meghatározott állami rendvédelmi feladatok ellátására jellemzően az általános hatáskörű rendészeti szervektől elkülönült államigazgatási szerveket hoztak létre. Így például Nagy-Britanniában az általános rendészeti feladatok ellátásáért sajátos, egycélú önkormányzati szervezetek felelősek, az Egyesült Államokban pedig az általános hatáskörű rendőrség feladatait főszabály szerint a megyei (*county*), valamint a megyékkel azonos jogállású más típusú területi önkormányzatok külön szervezeti egységei, a rendőrségi hivatalok (*police department*) látják el. Azonban minden angolszász államban létrejöttek államrendőrségek is, amelyek a külön törvényben meghatározott bűncselekmények nyomozásáért felelősek. Angliában az az ún. (*New*) *Scotland Yard*, míg az Amerikai Egyesült Államokban a szövetségi állami felépítésre figyelemmel tagállami (*state*) és szövetségi (*federal*) nyomozati szervek alakultak ki. A szövetségi szervek többet hazánkban is széles körben ismernek, elsősorban a különféle amerikai bűnügyi filmeknek köszönhetően. Az általános hatáskörű szövetségi rendészeti szerv a Szövetségi Nyomozó Iroda (*Federal Bureau of Investigation – FBI*), de például a kábítószerügyekben sajátos felügyeleti és nyomozati szerepe van a Kábítószerellenes Hivatalnak (*Drug Enforcement Administration – DEA*).

#### 2.1.2. A német rendészeti megközelítés – a Polizei fogalma és értelmezései

A modern rendészet egyik kiindulópontját a német tartományok jelentették, ahol a XVII-XVIII. századi abszolút monarchiák kiépülése idején a korábbi rendi struktúrák helyébe egy új típusú megközelítés lépett. A német rendészet (Polizei) fogalma egy rendkívül tág tevékenységi kört fog át. A tág értelemben vett, ún. materiális rendészetfogalom magában foglalja a közbiztonság és a közrend teljes körű védelmét. Ennek keretében a rendészet körébe tartozik

<sup>9</sup> Ld. James J. Willis: *A Recent History of the Police*. In: Michael D. Reisig – Robert J. Kane (eds.): *The Oxford Handbook on Police and Policing*. Oxford University Press, Oxford 2014. 5.

<sup>10</sup> Ld. James Conser – Rebecca Paynich – Terry Gingerich: *Law Enforcement in the United States*. Jones and Bartlett Learning, Burlington (MA, USA) 2011<sup>3</sup>. 16.

ebben a felfogásban a jog által rendezett, a társadalom életét meghatározó szabályok ellenőrzése és azok – akár kényszerrel történő érvényesítése. Így a tág értelemben vett rendészet részét képezi például az építésügyi szabályok betartása (építésrendészet), a közegészségügyi rendelkezések érvényesítése (közegészségügyi rendészet) is. A rendőrállam (pontosabban: rendész állam) (*Polizeistaat*) XIX. századi fogalma így elsősorban azt az államfelfogást tükrözi, amelyben a közigazgatás elsődleges feladata a jog által meghatározott szabályok betartásának ellenőrzése és szükség esetén annak értelmezése. A rendészet szűkebb fogalma a közrendet és a közbiztonságot veszélyeztető vagy sértő tevékenységek elleni védelmi feladatokat fogja át. A rendészet ez a szűkebb fogalma a büntető igazságszolgáltatáshoz, a közrend és közbiztonság fegyveres eszközökkel is történő védelméhez kapcsolódó feladatokon túl magában foglalja az egyéb veszélyekkel szembeni védekezést is, így a katasztrófavédelmi feladatokat. A rendészet formális fogalmát az előzőekben jelölt, a feladatokhoz kötődő értelmezés helyett a jogszabályok határozzák meg. Azaz eszerint a felfogás szerint a rendészeti szervek azok a szervek, amelyeket a jogszabályok ilyenként definiálnak.<sup>11</sup>

Mivel ezek a feladatok a német rendszerben egyértelműen (országos) közügyek, ezért ezekért elsődlegesen az államigazgatási szervek felelősek, az önkormányzati feladatellátás – elsősorban átruházott (delegált) államigazgatási hatáskörök gyakorlása körében – elsősorban a katasztrófavédelem körében jelenik meg. A német szövetségi rendszerben a rendészet elsődlegesen tartományi hatáskörbe tartozik, a szövetségi szint hatáskörei kiegészítő jellegűek.<sup>12</sup>

### 2.1.3. A francia rendészeti megközelítés

A francia megközelítés is az abszolút monarchia idején alakult ki, s több tekintetben a másik kontinentális modellre, a német megközelítésre hasonlít. A francia rendészeti felfogás középpontjában is a tág értelemben vett közrend (*ordre public*) fogalma áll. Abban is a német modellhez hasonló megközelítést alkalmaz a francia rendszer, hogy a közrend fogalmát viszonylag szélesen értelmezik. A francia rendészeti megközelítésben erre a széles értelmezésre tekintettel elkülönítik egymástól az igazgatási rendészetet (*police administrative*), amely elsődlegesen a közrend, valamint az állampolgárok és szervezetek élet- és vagyonbiztonságát is magában foglaló közbiztonság (*sécurité publique*) védelméhez kapcsolódik. A rendészet másik ágába az ún. igazságszolgáltatási rendészetet (*police judiciaire*) sorolják, amely elsősorban a bűncselekményekkel szembeni védekezés (azok megelőzésére, tetteseinek felderítésére, valamint a büntető igazságszolgáltatásban közreműködő szervek elé állítására) terjed ki. A francia rendszerben a fenti megközelítésre is tekintettel sajátos szervezeti rendszer alakult ki. Az igazságszolgáltatási rendészet feladatait kizárólag államigazgatási szervek, a Nemzeti Rendőrség (*Police nationale*) és a Csendőrség (*Gendarmerie*) látja el. A Nemzeti Rendőrség az igazságszolgáltatási rendészeti feladatok mellett felelős egyes igazgatásrendészeti feladatokért is. A francia rendszer sajátossága, hogy a belső rend fegyveres fenntartásáért a sajátos, elsődlegesen a rendvédelem körébe sorolt szervezet, a már említett Csendőrség felelős. A szervezet sajátossága, hogy a belső rend

<sup>11</sup> Ld. Thomas *Württemberg*: Polizei- und Ordnungsrecht. In: Dirk *Ehlers* – Michael *Fehling* – Herman *Pünder* (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. Band 3. Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes. C. F. Müller, Heidelberg 2013<sup>3</sup>. 402-404.

<sup>12</sup> Ld. Christoph *Gusy*: *Polizeirecht*. Mohr Siebeck, Tübingen 2006<sup>2</sup>. 2-4.

fegyveres fenntartásában is közreműködik, így egyben fegyveres védelmi szervnek is minősül. Ez a kettős – rendvédelmi és fegyveres védelmi szervi – jelleg az irányításban is megjelenik. Míg a rendőrség a belügyekért felelős miniszter irányítása alatt áll, addig a csendőrség a belügyekért felelős miniszter és a védelmi miniszter kettős irányítása alatt álló szervezet.<sup>13</sup> Az önkormányzati rendészeti szervek (*Police Municipale*) hatáskörei csak és kizárólag egyes, külön jogszabályban meghatározott, helyi igazgatásrendészeti kérdésekre terjed ki, azok szervezetiileg és jogállásukban is elkülönülnek.

A francia modellre a dél-európai mediterrán államok rendszere is széles körben épített. Így az olasz rendszer széles körben épít a francia modell megoldásaira. A fegyveres védelmi és rendészeti feladatokat ellátó Csendőrség (*Carabinieri*) mellett működik a tisztán rendészeti feladatokat ellátó Állami Rendőrség (*Polizia di Stato*) és az igazgatásrendészetben közreműködő, döntően átruházott államigazgatási feladatokat ellátó önkormányzati rendőrség (*polizia municipale*). Hasonló modellt követett a spanyol és a portugál rendészet is, azzal, hogy a spanyol rendszerben a regionalizáció során az új, regionális egységekre is telepítettek bizonyos rendvédelmi feladatokat.<sup>14</sup>

## 2.2. Közrend, közbiztonság, belső rend

A rendészet különböző felfogásaiban részben eltérően jelennek meg a rendészeti igazgatás alapfogalmai. A magyar igazgatási és jogi rendszer alapvetően a német modellbe sorolható, azonban a francia közigazgatás is erős hatást gyakorolt rá. Így a hazai rendészeti igazgatás egyik központi fogalmának a közrend tekinthető. A magyar tételes jogban a közrend generálklauzulaként jelenik meg, jogszabályi (legális) definíciót nem találhatunk. A bírói gyakorlat közrendi értelmezése töredezett, abban részben az európai jogi hatásokon keresztül, európai jogi vonatkozású ítéletekben a francia megközelítés jelent meg, valamint sok esetben a németes dogmatika jelenik meg. Mindezekén túl a magyar közigazgatási jogtudományi és rendészettudományi irodalomban nem alakult ki a közrendnek egy egységes fogalma. Amennyiben a közrend fogalmával kapcsolatos főbb megközelítéseket vizsgáljuk, akkor egyrészt a közrend legtágabb fogalmába a jog által szabályozott társadalmi rend egészét sorolhatjuk. BALLA Zoltán kiemeli, hogy a magyar rendészettudományban a közrendnek kialakult egy ettől eltérő, szűkebb fogalma is, amely a közrendet a közbiztonság helyettesítő fogalmaként értelmezi.<sup>15</sup>

A közbiztonság fogalma tekintetében már szélesebb körű szakmai konszenzus alakult ki. BALLA Zoltán nyomán a közbiztonság olyan jogilag szabályozott állapot, amelyben a jog feladata a személy- és vagyonbiztonság megóvása, illetve a társadalomban jogszabály szerint létrehozott valamennyi szervezet célra rendelt működésének biztosítása.<sup>16</sup>

A közbiztonság fogalmától elhatárolják a belső rend fogalmát, amely Magyarország függetlenségének, területi egységének, alkotmányos rendjének, a demokráciának a védelméhez kötődik.

<sup>13</sup> Ld. Malcolm Anderson: The Dual French Police System. Centralization, Specialization, Competition. In: Jacques de Maillard – Wesley Skogan (eds.): Policing in France. Routledge, New York 2020. 54–56.

<sup>14</sup> Ld. Lutterbeck: i. m. 5. lj.

<sup>15</sup> Ld. Balla Zoltán: Rendészeti közigazgatás. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Egyetemi jegyzet. Osiris Kiadó, Budapest 2011. 319–324.

<sup>16</sup> Ld. uo. 322–326.



### 2.3. A rendészet általános jellemzői<sup>17</sup>

A rendészethez kötődő alapvető fogalmakra, valamint a rendészet különféle megközelítéseire és a hazai tétes jogi fogalmakra figyelemmel a magyar közigazgatási jogtudományban és rendészettudományban a rendészeti szerveknek több közös jellemzőjét határozták meg, amelyeket BALLA Zoltán megközelítése alapján az alábbiakban foglalhatunk össze.

A rendészet közigazgatási feladat, amelyben sajátos jogállású közigazgatási szervek járnak, el. A szervek feladatellátása olyan közcélokhoz kötődik, amelyek szoros kapcsolatban állnak a közrend, közbiztonság és a belső rend védelmével. A rendészeti szervek közhatalommal rendelkeznek, amely közhatalmi fellépésre a közvetlen, közvetett vagy esetleg jövőbeni veszélyeztető tevékenység ad indokot. Ezeket a veszélyeztető helyzeteket – a legalitás elvére figyelemmel – a közigazgatási jog határozza meg. A rendészeti tevékenység így már bekövetkezett jogsértéseken túl a jövőbeli, potenciálisan fenyegető helyzetekre is reagált, azaz preventív eszközökkel is rendelkeznek ezek a szervek. A rendészeti közhatalmi fellépésben benne rejlik a legitim fizikai erőszak alkalmazásának a lehetősége, amely az élet jogszerű kioltásának a lehetőségét is magában foglalhatja a jog által szabályozott esetekben és körben. A veszélyeztető cselekmények körében az érintett személyek egyes alapjogainak (elsősorban a személyi szabadságnak és a magánélethez való jognak) a korlátozására is szélesebb körben sor kerülhet a törvényben körülírt és meghatározott módon és esetekben. Ehhez kötődően a rendészeti szervek titkos eszközökkel is rendelkeznek. A rendvédelmi szervek széles körben rendelkeznek hatósági intézkedési jogkörökkel is. A különféle törvények több, mint 20 féle intézkedést ismernek. Az intézkedések érvényesítéséhez kötődően a rendőrség kényszerítő eszközökkel is rendelkezik. A kényszerítő eszközök alkalmazása körében is érvényesülnie kell a jogszerűség, a szükségesség és az arányosság követelményeinek.

Ha ezek a feltételek nem teljesülnek, akkor az intézkedés vagy a kényszerítő cselekmény jogszerűtlennek tekinthető. A rendészeti szervek intézkedéseinek és fellépéseinek a jogorvoslati rendje is sajátos.

BALLA kiemeli, hogy a magyar közigazgatási rendszerben a rendészeti szervek – az azok által érvényesített általános közérdekre figyelemmel – államigazgatási szervek.

BALLA a rendészet további jellemzői közé sorolja, hogy ezek a szervek szigorú hierarchiában működnek, a rendészeti szerveken belül nem utasításokat, hanem parancsokat fogalmaznak meg, amelyek jogszerű megtagadása jóval szűkebb körben lehetséges, mint az utasításoknak teljesítésének jogszerű elmulasztása. Ráadásul a parancs jogszerűtlen megtagadásának a jogkövetkezményei is jóval súlyosabbak: az ugyanis bűncselekménynek minősül (parancs iránti engedetlenség).

Ebből is következik, hogy sajátos a rendészet személyzetének jogállása is, amely már a külsőségekben is megnyilvánul, ugyanis számukra főszabály szerint kötelező az egyenruha viselése. A rendészeti szervek feladataikat elsősorban hivatásos állományú személyzettel, valamint részben, bizonyos, közhatalmi, de a legitim fizikai erőszak alkalmazásával nem járó esetekben kormánytisztviselőkkel, továbbá bizonyos, szolgáltatói körben, kivételesen közalkalmazottakkal és munkavállalókkal látják el. A hivatásos állomány szolgálati jogviszonya a közszféra foglalkoztatási rendszerén belül sajátos jogviszony, az a rendészeti tevékenység sajátosságai miatt a közszféra egyéb jogviszonyaihoz képest is többletkötelezettségekkel és

<sup>17</sup> A tanulmány jelen alpontja Balla: *i. m.* 14. lj. alapján készült.

többletjogosítványokkal jár. Ezt a jogviszonyt alapvetően a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) szabályozza. A Hszt. alapján a hivatásos állomány szolgálati jogviszonyban álló tagjainak egyes alapjogai korlátozottak. A többletjogosítványok közé tartoznak például a foglalkoztatás védelmét szolgáló erőteljesebb rendelkezések (elsősorban felmentési kötöttségek és tilalmak), az kormánytisztviselőkhöz és a köztisztviselőkhöz képest kedvezőbb bérezés, valamint a magasabb életkorú személyek szolgálatteljesítésével kapcsolatos egyes kedvezőbb rendelkezések (nyugdíj előtti rendelkezési állomány, könnyített szolgálat).

### **3. A honvédelmi szervezetrendszer főbb jellemzői. A honvédelmi és a rendvédelmi igazgatás hagyományos elhatárolása a magyar rendszerben**

A honvédelmi igazgatás fókuszában a német-francia megközelítésen alapuló hagyományos magyar közjogtudományi felfogás alapján elsődlegesen az idegen hatalom fegyveres támadásának katonai erővel történő elhárítása, valamint a társadalom erre való felkészítése állt. Azaz, a honvédelem elsődlegesen a külső szuverenitás védelmére fókuszált, míg a belső szuverenitás védelmét elsődlegesen rendvédelmi feladatként értelmezték, a honvédelmi szervek csak egyfajta „végső menedékként” működtek közre a belső szuverenitás védelmében, ha erre a rendvédelem nem volt képes, s a vonatkozó különleges jogrendet kihirdették, ami alapul szolgálhatott a honvédelmi szervezetrendszer bevonására. A honvédelmi igazgatás – figyelemmel arra, hogy a civil társadalom felkészítését is magában foglalta – mindig is szoros kapcsolatban állt azzal, ráadásul a legális állami erőszak alkalmazása e körben is fontos garanciákat követel, így különösen a honvédelmi igazgatás feletti civil kontroll biztosítását.<sup>18</sup>

Mind ezekre tekintettel a honvédelmi és a rendészeti igazgatás, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek között számos hasonlóság található. BALLA szerint ezen hasonlóságok közé sorolható, hogy mindkét szervezet erősen hierarchizált, az utasításokkal szemben a honvédelemben is – hasonlóan a rendészet körében bemutatottakhoz – a parancs útján történő vezetés a meghatározó (szemben a civil közigazgatás utasítás alapú vezetésével), mindkét szervezetrendszer esetében a hierarchizált belső rendszer felett egyfajta civil kontroll érvényesül, amelyet a Kormány a kijelölt miniszterén keresztül teljesít. A honvédelem esetében is megjelenik a külsőségekben is történő elkülönülés, azaz a honvédelemben is megjelenik az egyenruha, valamint a rendfokozatok és a kívülről is jól észlelhető fegyverviselés. Mindkét szervezet rendelkezik az állami fizikai erőszak alkalmazásának lehetőségével és szigorú (sarkalatos) törvényi keretek között akár az emberi élet kioltására is feljogosítottak. Állományuk sajátos szolgálati jogviszonyban áll – noha a honvédségi állomány egy másik szolgálati törvény hatálya alatt áll – s a honvédeket sajátos többletjogosítványok és többletkötelezettségek is megilletik. A honvédelem állományában – figyelemmel arra, hogy igazgatási feladataik korlátozottabbak – eltérő (általában alacsonyabb) végzettségi követelményeket határoznak meg a hivatásos szolgálati viszony körében (a honvédelemben a honvéd és a tiszt rendfokozatok is megjelennek, szemben a rendvédelemmel, ahol altisztinél alacsonyabb rendfokozatot nem intézményesítettek). Szintén sajátosság, hogy a honvédelemben széles körben alkalmazzák a határozott idejű jogviszonyokat (miként látjuk, e

<sup>18</sup> Ld. Fazekas János: A honvédelmi igazgatás szervei. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2019<sup>4</sup>. 227-228.

körbe az utóbbi időszakban jelentős változásokra került sor a rendészet körében is), az ún. szerződésesek esetében. Szintén jelentős különbség, hogy a megfelelő különleges jogrend esetében a honvédelmi kötelezettségek körébe a sorkötelezettség is jelen van, amire a rendészet körében jelenleg értelemszerűen nincs lehetőség.<sup>19</sup> Egyes szerzők ezen hasonlóságokra figyelemmel rendszertani szempontból azonos jellegűnek minősítették a honvédelmi és rendvédelmi szerveket, így a fegyveres szervek alrendszeri elkülönültségét nem tartották indokoltnak.<sup>20</sup>

Mindezek ellenére ki kell emelni, hogy a feladatokban fennálló jelentős különbségek, azaz, hogy a rendvédelem a belső szuverenitás, a közrend, közbiztonság fenntartását, valamint a bűncselekmények üldözését végezte, amely feladatai ellátása körében számos, hagyományos hatósági igazgatási feladatot is ellátott, amelyek köre az elmúlt évtizedben bővült – így például az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátásával, amelyet 2019-ig a civil közigazgatás körébe tartozó szerv látott el, azonban 2019. július óta ez egy sajátos, speciális rendőri szerv (az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság) látja el, valamint immáron a rendőrség az általános szabálysértési hatóság<sup>21</sup> – miatt a rendvédelem, a belső rend fenntartásához kapcsolódó fegyveres jellege miatt is – elkülönült alrendszernek tekinthető.<sup>22</sup>

Ezt a hagyományos rendszert azonban a 20. század végétől kezdődően számos kihívás érte, amely a fegyveres szervek igazgatási rendszerének átgondolásához vezetett. Az egyik legfontosabb kihívásnak a szakirodalom elsősorban a külső és a belső szuverenitás védelmének elhatárolásában megjelenő korábbi éles határvonal elmosódását tekinti, különös tekintettel a terrorizmus, valamint a hibrid hadviselés különféle formáira, amelyek sok esetben a belső rend ellen irányuló cselekmények, azonban kihatnak az adott állam külső szuverenitásának védelmére is.<sup>23</sup> Hasonlóan egyes komplex helyzetek, így például ipari, természeti, valamint egészségügyi katasztrófa-helyzetek szintén a különböző védelmi szervek közötti szorosabb együttműködést tették szükségessé.<sup>24</sup>

#### **4. Új, integrált megközelítés: rendészet a védelmi biztonsági igazgatás rendszerében**

A hagyományos, a rendvédelmi és a honvédelmi szervek kettősségén alapuló rendszert érő kihívások Magyarországon már a 2015-ös menekültválság idején jelentkeztek, de a COVID-19 pandémia, valamint azt követően az orosz-ukrán háború jelentette azt a fordulópontra, amely egyfajta paradigmaváltáshoz vezetett. Ennek eredményeként egy új szabályozási és igazgatási környezet alakult ki, amely rugalmasabb, integráltabb, a hagyományos, fegyveres szervek igazgatásán túlmenően a civil igazgatással való szükségszerűen erőteljesebb kapcsolatokra

<sup>19</sup> Ld. Balla: *i. m.* 3. l.j. 12-13.

<sup>20</sup> Ld. Farkas: *i. m.* 4. l.j.

<sup>21</sup> Ld. *Christián* László: A közigazgatási büntetőhatalom, a rendészet és a Nemzeti Közszerzőkatalati Egyetem a járványkezelés szolgálatában. In: *Koltay* András – *Gellér* Balázs (szerk.): Jó kormányzás és büntetőjog. Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára. Ludovika Kiadó, Budapest 2022. 57-58.

<sup>22</sup> Ld. *Patyi* András: A rendészeti tevékenység és igazgatás közigazgatási jogi alapkérdései. In: *Lapsánszky* András (szerk.): Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése. Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2020. 194-195.

<sup>23</sup> Ld. *Leonard Weinberg* – *Elizabeth Francis* – *Eliot Assoudeh*: Democracy, security and the rule of law: an introduction. In: *Leonard Weinberg* – *Elizabeth Francis* – *Eliot Assoudeh* (eds.): Routledge Handbook of Democracy and Security. Routledge, New York 2021. 3-6.

<sup>24</sup> Ld. *Kádár* Pál: Gondolatok a védelmi biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. *Honvédelmi Szemle* 2022/1. 3-5.

épít. A következőkben ezt a paradigmaváltást és ennek a rendészetre gyakorolt hatását tekintjük át.

#### **4.1. Az új közjogi környezet: az Alaptörvény 9. módosítása és a hozzá kapcsolódó jogszabályalkotás**

A fenti megközelítésen nyugvó, a védelmi és biztonsági igazgatás kereteinek paradigmaváltást jelentő módosításának szükségességét az alkotmányozó hatalmat képviselő Országgyűlés is felismerte. Az Alaptörvény 9. módosítása újrakodifikálta az Alaptörvény különleges jogrendi szabályait, valamint ehhez kötődően 2021-ben a sarkalatos szabályozás is megújult, s az Alaptörvény módosításának 2022. november 1-jére előrehozott hatálybalépéséhez kötődően a törvényi és végrehajtási rendeletek köre is megújult. A hibrid hadviselés, s különösen az információs és a kiberhadviselés, az államközi konfliktusok átalakulása, továbbá a visszatérő világjárványokra miatt elhúzódó veszélyeztető helyzetek kialakulásával kell számolni, s ezek között kell biztosítani az állam demokratikus és jogállami működését, valamint a „normál” állapothoz való visszatérés lehetőségeit. Az Alaptörvény 9. módosítása és az arra épülő sarkalatos jogalkotás ezeket az elveket kísérte meg érvényesíteni.<sup>25</sup>

Az Alaptörvény módosított szabálya egyszerűsítette a különleges jogrend eseteit. Így 2022. november 1-jétől már csak három különleges jogrendi esetet, a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet különít el az alkotmányos szabályrendszer. Az Alaptörvény új szabályozása a szükségállapoti jogrend tekintetében hozott jelentős változást: az 1989-es hagyományokkal szakítva a köztársasági elnök különleges jogrendi jogalkotói hatáskörét megszüntette. A köztársasági elnök szerepe ezen két különleges jogrendben immáron csak a kihirdetés körében jelenik meg, amennyiben az Országgyűlés hatáskörének gyakorlásában akadályoztatva lenne. A veszélyhelyzet esetében pedig az Országgyűlés akadályoztatása esetén – az Országgyűlés törvényalkotó jogát pótolva – felhatalmazhatja a Kormányt annak meghosszabbítására.

Szintén jelentős változást jelent, hogy a veszélyhelyzet immáron főszabály szerint 30 napra hirdethető ki. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek tekintetében pedig azt alkalmazza, hogy azok hatályukat veszítik a veszélyhelyzet befejeződésével. Amennyiben a veszélyhelyzet elhúzódna – mint amilyen a COVID-19-pandémia időszaka is –, ilyen esetekben általánosságban lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés törvénnyel meghosszabbíthassa azt, ezzel a rendeletek hatálya is meghosszabbodik. Ezzel lényegében a jelenlegi, sarkalatos törvényekben, így a 2021. évi I. törvényben is alkalmazott törvényhozói gyakorlatot emelte alkotmányos szintre. Természetesen nem kizárt, hogy az Országgyűlés a rendkívüli helyzetekben hozott egyes rendelkezéseket annak befejeződése után is alkalmazni rendeljen. Ez törvényalkotó hatalmából fakad, s bizonyos esetekben – éppen a jogállamiság, a szerzett jogok védelme és a diszkrimináció tilalma miatt is – indokolt lehet, hogy törvényi szinten alkalmazni rendelje ezeket. Erre került sor a koronavírus miatti első veszélyhelyzet lejártát követően a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény megalkotásával. Az orosz-ukrán háború jelentette kihívásra figyelemmel az Alaptörvény 10. módosítása a veszélyhelyzeti szabályrendszert újrakodifikálta: a veszélyhelyzet elrendelésének okai közé felvette a „szomszédos országban

<sup>25</sup> Hoffman István – Balázs István: A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend esetén. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor (szerk.): Jogi diagnózisok II. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre. TK JTI – L'Harmattan Kiadó, Budapest 2022. 262-263.

fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” esetét. Azaz a veszélyhelyzet tág értelemben vett elemi csapásra építő megközelítése mellett egy sajátos, a korábbiakban a megelőző védelmi helyzet körében kezelt esetet is a veszélyhelyzet elrendelésének okaként intézményesített, azaz létrehozott egyfajta „háborús veszélyhelyzeti” kategóriát is.

Az Alaptörvény rendelkezései nyomán – azok 2022. november 1-jei hatálybalépéséhez kötődően – átalakult a különleges jogrendhez kötődő igazgatás rendszere is. Szakítva a korábbi magyar közjogi hagyományokkal, amely az előzőekben jelettek szerint elválasztotta a fegyveres jellegű és a rendészeti-katasztrófavédelmi jellegű különleges jogrendet, 2022-től egy törvényben, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben (a továbbiakban: Vbö.) rendezik a különleges jogrend és a védekezés kérdéseit, figyelemmel azok egymással összefüggő jellegére. Ahogyan a Vbö. 3. § (1) bekezdése is kiemeli, a védelmi biztonság három fő aktora a Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok, melyek egységes kereteket jelentenek. Azaz, egyfajta paradigmaváltás zajlott le, hiszen a fegyveres és védelmi igazgatás rendszernek az elkülönültségére építő szabályozási és ehhez kötődően igazgatási modelljét felváltotta egy integrált szemlélet.

A Vbö. másik fő újítása az egységes keretek kialakítása mellett egyfajta szemléletváltást is jelent. Míg a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) és a Kat. tv. szabályai arra törekedtek, hogy a honvédelmi és a rendészeti igazgatás logikájának alkalmazásával, a veszélyeztető helyzetet gyorsan kezeljék, ezzel szemben a Vbö. szélesítette a védelmi igazgatás hatókörét, s a civil igazgatás védelmi kapacitásainak és felkészítésének az erősítésére helyezte a hangsúlyt, azaz a civil igazgatást kívánta alkalmassá tenni, hogy feladatait elhúzódó veszélyeztető helyzetek idején is megfelelően elláthassa. A 2020/21-es tapasztalatokra is figyelemmel ebben a rendszerben a Honvédségre nemcsak mint a külső fegyveres fenyegetéseket elhárítani hivatott szervezetrendszerre, hanem egyfajta általános igazgatási tartalékra is tekintettek. A 2020/21-es veszélyhelyzeti időszak kormányrendeleti jogalkotását immáron sarkalatos törvényi szintre emelve széles körben lehetővé tették, hogy a különleges jogrendi helyzettel együtt járó, elsősorban a rendvédelmi szerveknél, kisebb részben egyes közszolgáltatásoknál jelentkező kapacitáshiányok pótlására is felhasználhassák a Honvédséget.

A szabályozás így egységes kereteket teremt a védelmi biztonsági védekezés és igazgatás terén, s felszámolja a párhuzamos szabályozást, továbbá egységesíti annak irányítását.

#### **4.2. Integrált igazgatási keretek: a védelmi és biztonsági igazgatás új paradigmája**

A fenti törvényi keretekhez kötődően sor került a védelmi és biztonsági igazgatás keretrendszerének az átalakítására. Jóllehet az új szabályozás széles körben épít a védelmi igazgatás közjogi hagyományaira, azonban a Kormány szervezetalakítási szabadságának<sup>26</sup> minél teljesebb biztosítása érdekében a jogforrási rendszert is átalakította, s számos, a védelmi igazgatás sajátos attipikus államigazgatási szervnek minősülő helyi-területi szerveire, a védelmi bizottságokra vonatkozó kérdést immáron nem törvényi, hanem kormányrendeleti

<sup>26</sup> Ld. János Fazekas: Central administration. In: András Pátyi – Ádám Rixer (eds.): Hungarian Public Administration and Administrative Law. Schenk Verlag, Passau 2014. 290-291.

szinten rendez [427/2022. (X. 28.) Korm. rendelet]. A védelmi igazgatás szervezetrendszerének a legjelentősebb újítása azonban annak integrált jellege, amely igazgatás feladatellátásának középpontjában a hazai közigazgatás és államműködés felkészítése és a rendkívüli helyzetek kialakulásának, illetve eszkalációjának a megelőzése áll.

A rendszerek integráltsága többirányú. Egyrészt, ki kell emelni, hogy a belső rend védelmére, a közrend és közbiztonság megőrzésére modellezett rendészeti eszközöket széles körben alkalmazni rendeli a törvényi és rendeleti szabályozás, így különösen a különleges jogrendi igazgatás sok tekintetben rendészeties feladatait is ebbe a körbe sorolja a 2021. évi XCIII. törvény 52. §-a. Amennyiben a törvény alapelveire tekintünk, azokban is több, a rendészeti igazgatásra jellemző elem visszaköszön, így például az alapjogok korlátozása körben a fokozatosság elve, azaz, hogy a lehető legkisebb jogkorlátozást jelentő eszközöket kell alkalmazni a fenti feladatok ellátása során. Ennek a rendészeti területen elterjedt elvnek az alkotmányossági alapját az Alaptörvényben I. cikkében is rögzített, az alapjogok korlátozására vonatkozó szükségességi és arányossági teszten alapuló korlátozási követelményrendszer jelenti.

Az előzőekben jelzettek szerint az új törvény egységes keretek között értelmezi a korábban rendészeties megközelítésű, az elemi csapásokra reagáló – elsősorban veszélyhelyzeti – intézkedéseket a honvédelmi megközelítésű különleges jogrendi intézkedésekkel, azok között a különbség jóval szűkebb körű, mint a korábbi szabályozásban volt, így e körben is az integrált igazgatási szemlélet jelent meg. A honvédelmi szempontrendszer jelenik meg a védelmi felkészülés körében, azonban a katasztrófavédelmi felkészülési elemek is megjelennek.

Mindezek alapján látható, hogy a védelmi és biztonsági igazgatásban integráltan jelennek meg a fegyveres szervek igazgatás különböző alrendszeire jellemző elemek, azaz jelentősen közeledett egymáshoz a rendvédelmi és a honvédelmi igazgatás logikája.

A fenti integrált szemlélet azonban nemcsak a fegyveres szervek igazgatás körében jelenik meg. Az új biztonsági kihívások széles körben a civil közigazgatás szerveinek a bevonását is szükségessé teszik, így a civil közigazgatás, így a gazdasági közigazgatás hagyományos területei mellett például a monetáris politika is erőteljesen jelentkezik ebben az új rendszerben. Mivel ezek a civil igazgatási kérdések védelmi relevanciával is rendelkeznek, ezért az igazgatásban szükségszerűen a (hon)védelmi és a rendészeti logika is megjelenik, miként a fenti szervezetek – korábban már említett – általános igazgatási tartalék jellege, amely immáron a törvényi szabályozás szintjén is megjelenik.

A védelmi és rendészeti igazgatás tekintetében hagyományos, jogállami és demokratikus alapelv a civil kontroll kialakítása, amely a garanciális szabályok között is fontos szerepet játszik. Az új, integrált védelmi és biztonsági igazgatásban is hangsúlyosan megjelenik a civil igazgatási elem: a kijelölt miniszterek és központi szervek – azon belül is a vonatkozó kormányrendelet alapján a kormányzati központ (elsődlegesen a Miniszterelnöki Kabinetiroda és a Miniszterelnöki Kormányiroda a szükségszerűen a honvédelmi és a rendészeti igazgatásért ágazatilag felelős honvédelmi és belügyminiszterek mellett) – körén túl a Vb. 52. §-a szerinti védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve is egy civil közigazgatási szerv. A 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendeletre figyelemmel ez a szerv a Védelmi Igazgatási Hivatal, amely központi hivatali jogállású szerv. Mivel a szervet egy eredeti jogalkotói hatáskörben hozott kormányrendelet intézményesítette, ezért a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 37. § (1) bekezdésének szabályát – amely szerint a rendvédelmi feladatokat ellátó központi hivatalt törvény hozza

létre – alapul véve, annak *a contrario* értelmezése alapján a fenti központi hivatal egyértelműen a civil közigazgatás körébe vonható hivatal. Így végső soron egy, a civil közigazgatás körébe vonható, miniszteri ágazati irányítás alá tartozó szerv látja el a rendvédelmi és honvédelmi igazgatási szervek tevékenységét, valamint a hozzájuk kapcsolódó civil igazgatási feladatokat is koordináló államigazgatási feladatokat. Jóllehet a szerv újdonsága és integrált jellege több szabályozási hiányossággal jár – így például a hivatal szervezeti és működési szabályzatáról rendelkező 10/2022. (XI. 9.) MK utasítás 3. és 6. §-ai olyan szervezeti kérdéseket (osztott irányítás, valamint a főigazgató kinevezésének kötött eljárási szabályai) rendez, amelyek jogszabályi szintet igényelnének, illetve, hogy ez koordinatív központi hivatal nem sorolható be a Kit. 38. §-ában meghatározott központi hivatali típusok egyikébe sem, hanem egy sajátos, önálló típusnak lehetne tekinteni – azonban egy fontos paradigmaváltást jelentett a honvédelmi, rendvédelmi és civil közigazgatási feladatok védelmi célú integrált kezelésének irányába.

## 5. Záró gondolatok

A 20. század végétől jelentkező új biztonsági kihívások révén a világ legtöbb országában egyre inkább elmosódottabbá vált a (hon)védelmi és a rendészeti feladatok közötti, korábban élesebben jelenlevő határvonal. Ezek a kihívások az igazgatás rendszerére is kihatottak: rugalmasabb, a különböző biztonsági kérdéseket összehangoltabban kezelő megoldások felé tölték a különféle államokat. Ez a tendencia hazánkban is megjelent, amely a Vbő. megalkotásával jelentkezett igazgatási paradigmaváltásként, s tette egyre inkább integrált rendszerre a honvédelmi és a rendvédelmi igazgatás szerkezetét, s hozta azt közelebb a civil igazgatáshoz is.

