

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2023/10.

HAUTZINGER ZOLTÁN

A rendészet védelmi és biztonsági funkciói

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 védettséget 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 tegyünk, 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 2023/10.

Szerző:

Dr. Hautzinger Zoltán r. ezredes

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál dandártábornok

A kézirat lezárva: 2023. október 25.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A RENDÉSZET VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI FUNKCIÓI

1. Bevezetés

A rendészet napjainkban is használt magyarországi meghatározása a 19. századtól formálódik és szerepel a közjogi irodalom szótárában.² A rendészet évszázadok óta formálódó definíciójában mutatkoznak meg azok a legfontosabb szerepek, amelyek kijelölik e tevékenység társadalmi rendeltetését. Ezek a rendészet funkciói, amelyek körében kimutatható a társadalom biztonságának és rendjének a védelme, valamint e biztonság és rend ellen ható emberi magatartások vagy embertől független jelenségek okozta rendellenes állapotok megszakítása, megszüntetése, nem utolsósorban a rend helyreállítása.

A rendészet egyes funkcióinak honi szakirodalmi megjelenésének egyes, különböző időszakban előforduló példái ugyanúgy részei a rendészettudomány elméleti fejlődésének mint a rendészet fogalmával, avagy az egyes rendészeti ágazatok kijelölésével foglalkozó írások vagy gondolatok. E tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a rendészet funkcióinak történeti értelmezésén keresztül vizsgálja meg annak a társadalom rendje és biztonsága védelmére gyakorolt hatását, konkrétabban fogalmazva, nyújtson magyarázatot arra, hogyan artikulálható a rendészet védelmi és biztonsági szerepei a magyar rendészettudományon belül.

2. A rendészet funkcióinak értelmezésének evolúciója a védelem és biztonság tematikájában

2.1. A rendészet tudományos meghatározásának úttörő példái

Az első magyar nyelven megalkotott fogalom, amely kifejezte a rendészet államra leselkedő veszély elhárítására és felszámolására vonatkozó rendeltetését Karvasy Ágostontól származik.³ E szerint a „közrendészeti tudomány (Polizeywissenschaft) azon elveknek foglalója, melyeknek alkalmazása által az államban a fenyegetődő veszélyek és háborítások közvetlenül elháríthatnak, azoknak káros következtetéseit megszüntetnek vagy enyhítetnek, és az emberek finomabb szükségletei, melyeket a magasabb műveltség kíván kielégítettnek. A veszélyek és háborítások, melyeknek elhárítása a közrendészeti tudomány tárgyát képezi, származhatnak vagy az emberek gonosz akarataiból, vagy azoknak vigyázatlanságából, vagy a természeti elemektől, azaz az emberi akaratától független eseményektől.”⁴ Karvasy e fogalomban a rendészet feladatákként a veszélyelhárítást jelenítette meg, olyan állami kötelezettségként megnevezve, amelynek legfontosabb célja az embereket érő káros következmények megszüntetése vagy enyhítése.

¹ Dr. Hautzinger Zoltán r. ezredes, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási Tanszék

² Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. 12.

³ Sallai János: A magyar rendészet története. Rendőrség Tudományos Tanácsa. Budapest, 2019. 45.

⁴ Karvasy Ágoston: A közrendészeti tudomány. Emich Gusztáv. Pest. 1862. 1.

A rendészet veszélyelhárítási funkciója jelenik meg Pauler Tivadar enciklopédiájában⁵ is. Ebben a rendészet úgy szerepel, mint „Az álladalom végcéljai létesítésére, a jogsértések lehetőleg megelőzésére, a társadalmi rendet fenyegető veszélyek elhárítására, azok káros következményeinek megszüntetése szükséges; az e cél közvetlen elérésére alakított intézetek a rendészet köréhez számítanak; a rendészeti politika, vagy rendészettan annál fogva azon elvek rendszeres foglalata, melyek szerint a belbátorságot és a polgári rendet fenyegető veszélyek közvetlenül elhárítandók, azoknak káros következményeik megszüntetendők.”⁶ Pauler munkájában a rendészet előfordul a policzia címszó alatt is. E kifejezésnél ugyanakkor már nem egy általános rendészeti definícióval szembesül az olvasó, hanem a rendészet első jogirodalmi tipizációjával, amelynek értelmében a rendészet felosztható jóléti és biztonsági, illetve köz- és magánrendészetre. Ugyan további fogalmi utalásokat csak a közrendészetre és a magánrendészetre találunk, amelyek kijelölik e rendészeti típusok legfontosabb területeit, láthatóvá válik, hogy a rendészeti fogalomalkotás középpontjában meghonosodik a társadalom védelmének funkciója a közösség, valamint az egyén ellen irányuló, mai szóhasználattal élve a közbiztonság és a magánbiztonság ellen ható, nem kívánatos magatartások ellen.

A rendészet társadalom védelmének elve jelenik meg Pichler Nándor tolmácsolásában is, aki Mohl Róbert rendészeti fogalmát idézve írja, hogy „a rendészet illetőleg a rendőrség mindazon állami intézményeknek és szabályoknak foglalata, melyeknek célja megóvni a társadalmat azon akadályoktól és bajoktól, melyek az emberi erők sokoldalú fejlődését gátolnák ott, a hol az egyesek ereje azokat előmozdítani vagy éppen nem vagy csak tökéletlenül vétethetik.”⁷ Más kérdés, hogy Pichler a rendészetet konkrétan a rendőrséggel azonosítja különösen akkor, amikor azt állítja, hogy „a rendőrség az állami belrend és egyesek személyes jogaira oly lényeges befolyással bír, a honpolgár szabadságát az államélet fenntartása és fejlődése tekintetéből gyakran megszorítja, – működésének s feladatának szigorú körvonalazása, az általános emberi jog érdekében, okvetlenül szükségeltetik.”⁸

2.2. A biztonsági rendészet sui generis megjelenése

A közrendészet értelmezésének újabb szakirodalmi manifesztumát Kautz Gusztávnak köszönhetjük, aki Lorenz von Stein bécsi professzor tanainak a „hazai viszonyainkra és törvényhozásunkra való utalásokkal”⁹ feldolgozása révén vállalkozik arra, hogy a rendészet történeti alapjait, rendszerét, nem utolsó sorban olyan ágazatait mutassa be, mint a biztonsági rendészet, magánrendészet, igazgatási rendészet. A rendészet korabeli meghatározásához meglehetősen bő, a magyar szakirodalom tekintetében addig még nem tapasztalt tudományos eszmefuttatást kapunk. Ennek egy olvasata, hogy a rendészet „a rendészetnek azon veszélyek elhárításával kell foglalkoznia, melyek a biztonságot fenyegetik. Tárgyát tehát nem egy, már megtörtént tény képezi, mely az igazságszolgáltatás körébe tartozik, és a

⁵ Pauler Tivadar *A jog-és államtudományok enciklopédiája* című, tankönyvnek is szánt műve 1851. és 1871. között négy kiadást is megélt. Ennek első kiadását a Magyar Tudományos Akadémia Marczibányi jutalomra méltatta. Vö. Diószegi Attila: Pauler Tivadar elfelejtett kézírata. Debreceni Ítéltőháza. Debrecen, 2016. 2. Forrás: https://debreceniitlotabla.birosag.hu/20160218/2016_2. (Letöltés ideje: 2023.03.24.)

⁶ Pauler Tivadar: *Jog és államtudományok encyclopaediája*. Emich Gusztáv. Pest, 1865. 231.

⁷ Pichler Nándor: *Nézetek a rendőrségről általában és különösen a fővárosi rendőrségről*. Fanda és Frohna. Budapest, 1876. 5.

⁸ Pichler: i.m. 5.

⁹ Kautz Gusztáv: *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Stein Lőrinc bécsi egyetemi tanár után s hazai viszonyainkra és törvényhozásunkra való utalásokkal*. Ráth Mór. Pest, 1871.

melynek üldözésénél a rendőrség szolgálatokat tehet, de azt egészen magára nem veheti; hanem e tárgy mindig lehetséges és valószínű esemény.”¹⁰ E rendészeti felfogás mögött az tűnik ki, hogy a rendészetnek nem tárgya a közösség érdekében múltban bekövetkezett sérelem orvoslása, hanem csak az ilyen magatartások vagy állapot megelőzése. E sérelmekkel szembeni hatósági fellépés ugyanis inkább az ún. kényszerjog területére tartozik, ellenben a „tulajdonképpen rendészet csak ott veszi kezdetét, hol a beligazgatás azon feladata, hogy az összeséget veszélyeitől megóvja, mint önálló működés, tulajdon szervezet- és joggal lép fel.”¹¹ E rendészeti felfogás azért tekinthető meghaladottnak, mert a közrendben és a közbiztonságban bekövetkezett sérelmek mellett a rendészet kifejezetten az állami, jogszabályhoz kötött módon alkalmazható, egyes jogok korlátozásával járó intézkedések útján foganatosított kényszer oldaláról közelíthető meg. A Kautz által említett kényszerjog tehát az, amely a rendészet arculatát manapság feltárja. A 19. század második felében mindazonáltal a hatósági intézkedések joga még nagyobb teret kapott az igazságszolgáltatáson belül, illetve még nem létezett a kriminalisztika mint bűnügyi tudomány, amely szintén a múltban bekövetkezett jogsértések elméleti és gyakorlati tudnivalóit rendszerezte volna.

A rendészeten belüli felosztást illetően Kautz Gusztáv a jogirodalomban elsőként kiemelt figyelmet szentel – az e tanulmány szempontjából kevésbé érdekes magánrendészet, illetve az igazgatási rendészet mellett – a biztonsági rendészet definiálására. Ennek értelmében a „biztonsági rendészet (...) a beligazgatás feladata és joga, a személyes szabadságot általában, tilalmi és rendszabályai által ott korlátozni, hol ennek részéről, az általános biztonság állapotát veszély fenyegeti.”¹² A biztonsági rendészet legfontosabb rendeltetése e meghatározás szerint az egyén jogainak indokolt, kellő jogalappal történő korlátozása. Ezt kiegészítendő Kautz külön foglalkozott az ún. fensőbb biztonsági rendészettel, amelynek feladata fellépni „hol emberek bármily módon való egyesülése által közveszély idéztetik elő.”¹³ E fensőbb biztonsági rendészettel az állampolgári jogokba annak függvényében lehet beavatkozni, hogy célját tekintve mekkora mértékű lehet az adott gyűlés vagy gyülekezés közösségi rendre gyakorolt hatása vagy veszélye. Legalacsonyabb szinten az „egyleti ügy” található „mely már magában véve büntethető lehet, áll az alapelv: hogy titkos egyesületek és szövetkezetek már magukban véve tilosak, és a biztonsági rendészet által üldözendők.”¹⁴ Következő stáció a nyilvános gyülekezetek szintje. „E tekintetben feladata és ezzel joga, ezeknél jelen lenni, és ha belátása szerint ezek tevékenysége vagy mozgalma által közveszély keletkeznék, azokat feloszlatni...”¹⁵ A fensőbb biztonsági rendészet harmadik körét pedig „azon jelenségek összessége képezi, melyeket a népzavargás neve alatt ismerünk, mint: összecsoportosulás, zendülés stb. Feladata ezeket akkor megakadályozni, midőn felizgatott szendélyességük által közveszéllyé válnak.”¹⁶ A biztonsági rendészet beavatkozásának legmagasabb szintje „ott nyilvánul, ha vagy külellenség támadja meg az államot, vagy a népmozgalom és zavargás oly mérvet ölt, hogy az összes jogrendet tetteges felforgatással fenyegeti...”¹⁷ E rendészet az állampolgári jogok felfüggesztésének kivételes helyzetét jelenti, amelynek eredményeként az állampolgári engedelmisséget felváltja a katonai

¹⁰ Kautz: i.m. 107.

¹¹ Kautz: i.m. 107.

¹² Kautz: i.m. 109.

¹³ Kautz: i.m. 110.

¹⁴ Kautz: i.m. 110.

¹⁵ Kautz: i.m. 110.

¹⁶ Kautz: i.m. 111.

¹⁷ Kautz: i.m. 111.

engedelmesség kötelezettségei, az igazságszolgáltatás általános intézményeit pedig felváltja a rögtönbíráskodás vagy a rendkívüli polgári bíróság fellépése. A rendészet ilyen típusú rendkívülisége napjainkban sem szokatlan. Lényegét tekintve olyan védelmi eszközöket biztosítanak, amelyek általános viszonyok közötti alkalmazása kifejezetten káros társadalmi következményeket idéznének elő.

A Stein-Kautz féle – rendészettudományi szempontból is jól interpretálható – elméletben a biztonsági rendészet fókuszában különféle veszélykategóriák jelennek meg. Legenyhébb módon a rendészet preventív funkciót lát el, célja az egyéneket megillető jogok átmeneti korlátozásával elkerülni mindazokat a helyzeteket, amelyek a társadalmi együttélés megszokott szabályaira negatív kihatással lehet. Ehhez képest a rendészet biztonsági funkciójának magasabb, végső soron az állampolgári jogok teljes felfüggesztésével együtt járó szintjét jelentheti az, mikor az osztársadalmat közvetlenül sértő állapot jön létre. Ennek eredményeként az egyéni joggyakorlásához fűződő érdekek eltörpül, és helyette az állami védelem biztosításához kapcsolódó kötelezettségek erősödnek fel.

2.3. A közrend és közbiztonság meghatározásának korabeli kísérletei

A rendészet – Stein-Kautzhoz képesti – meghatározásának látszólagosan szűkebb értelmezésével találkozhatunk Petrovics László munkájában. Itt azt olvashatjuk, hogy a „rendőri hatalmat, valamint annak tárgyait és gyakorlatát meghatározó jogszabályok összessége közrendészetnek, a közrendészet rendszeres előadása pedig közrendészeti tudománynak neveztetik.”¹⁸ E Karvassy munkáit – illetve Kedvessy György 1872-ben megjelent jogszabálygyűjteményben olvasható közrendészeti meghatározását¹⁹ – is, különösen azok a rendészet jóléti funkcióit is magyarázó részleteit konstruktív kritika alá vonó fogalomalkotás mögött azonban a rendőrség nem mint szervezet jelenik meg, hanem mint olyan közhatóságok összessége „a melyek a közrend és biztonság fenntartásán: figyelő, megelőző, visszanyomó és felfedező tevékenységgel működnek.”²⁰ Petrovics lényegében már a 19. század végén azt bizonyítja, hogy a közrendészeti hatóságok kizárólagos funkciója a közrend és a biztonság fenntartása, ennek keretében pedig a „rendőrség célja nincs korlátozva arra, hogy csupán az emberek vigyázatlanságából vagy rossz akaratából származó cselekmények legyőzésére irányuljon, hanem kiterjed a természeti erők (p. o. árvíz, tűzvész, zivatar stb.) által előidézett vagy előidézhető rendellenességek elhárítására is.”²¹ Ugyan Petrovics mondataiban expressis verbis nem találkozunk a közrend és a biztonság tételes meghatározásával, de egyes megállapításokból sejthető, hogy a szerző mire gondolt egyik vagy másik kifejezés alatt. Egyfelől álláspontja szerint a közrend tágabb értelemmel bír, mint a biztonság, sőt elnyeli vagy kifejezi azt, másfelől azonban a közrend kizárólagos részének tekint olyan felügyeletet mint az utcák tisztántartása, az állatkínzás meggátlása vagy a közérkölcöket sértő magaviseletek eltiltása.

A közbiztonság mint a rendészet legfőbb tárgya, egyben önálló ágazata jelenik meg Csiky Kálmán tankönyvében. Kiinduló tétele, hogy „a rendészeti tevékenységnek föladata a védelem mindazon veszélyek ellen, melyek az egyéni vagy a közérdeket akár az ember, akár a természet erőinek a kellő határon és mértékben túlterjedése következtében fenyegetik. A

¹⁸ Petrovics László: Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. Pannónia. Budapest, 1884. 7.

¹⁹ Vö. Kedvessy György: Az országos és pest városi rendőrügyi szabályrendelet. Közrendészeti vezérfonállal. Pest, 1872. 1. §

²⁰ Petrovics: i.m. 7.

²¹ Petrovics: i.m. 13.

*védelem pedig parancs- és tilalomban, felügyelet- és ellenőrzésben, s a rend megzavarása ellen irányuló hatásban azaz kényszerben nyilvánul.*²² Csiky szerint a rendészet – ellentétben a gondozási funkciót megtestesítő igazgatással – a közigazgatás negatív elemét képviseli, amelyben az állami tevékenység mint hatalom jelenik meg. A rendészetnek azt a típusát „*melynek főadata abban áll, hogy az állampolgárok életét és vagyonát, vagy a közállományt fenyegető és már előtérbe lépett veszélyek elhárítására és leküzdésére intézkedéseket tegyen*”²³ pedig közbiztonsági rendészetként definiálja. Csiky a közbiztonsági rendészetben lényegében a Karvassy féle közrendészet, illetve a Stein-Kautz féle biztonsági rendészet fontosabb, az egyén és a közösség rendjét védelmező funkciókat látja. Újdonságnak tekinthető, hogy a közbiztonság jogi fogalomként jelenik meg jogirodalmi munkásságában oly módon, hogy azzal nemcsak a rendészet egy bizonyos területét határozza meg, hanem magát a közbiztonság mibenlétét is, amelynek sérelme az állampolgárok életét, vagyonát vagy a közösséget fenyegető veszélyekben határozható meg.

A rendészet és a közbiztonság összefonódása látszik Harrer Ferencz jogszociológiai közleményében is. Itt a rendészet mint a közbiztonságot fenyegető veszélyek elhárítása jelenik meg, ellentétben azokkal a 19. század eleji értelmezésekkel, amikor is a közigazgatás egész tartalmát kimerítette a rendészeti igazgatás.²⁴

Hosszabb, konkrét jogforrások összegyűjtésén alapuló képet tár elénk a közbiztonsági, illetve a bírósági rendészetről Grünwald Béla. Ebben a közbiztonsági rendészetet és a bírósági rendészetet mint a közigazgatástól (közigazgatási rendészettől) elkülönülő rendszereket értelmezi. Grünwald szerint a közbiztonsági rendészet „*a rendészet nagyfontosságú feladatát képezi, mely abban áll, hogy megóvja a külső biztosságát s a közrendet, az emberi természetben rejlő féktelen erő kitörésétől, vagy egyéb, az egyes ember biztosságát veszélyeztető cselekvéstől.*” Emellett meghatározza a bírósági rendészetet is, „*melynek feladata nem a veszélyes hatások megelőzése, hanem a már megtörtént bűntettek megbüntetésének biztosítása. E tevékenység is a közigazgatási közegek hatáskörébe tartozik s közegei a bírósági rendészetnek.*”²⁵

Grünwald a közbiztonsági rendészeti körök részletes tagolásához olyan címszavakat használ, mint az egyesületek, népgyűlések, népmozgalom (összecsoportosulás, zavargás, lázadás), rögtönbíráskodás, fegyverek és lőpor, tolonczügy (visszautasítás), vasúti s hajózási közlekedés biztossága, útlevelügy, illetve az egyéb rendőri teendőkön belül talált hullák és hirtelen halálesetek eljárása, rendőri körözvények, végül felügyelet a gőzkazánok felett. Látható, hogy szerző szerint a közbiztonsági rendészethez főként rendőrségi igazgatási (egyesületek, útlevelügy, gőzkazánok feletti felügyelet stb.) általános és rendkívüli közrendészeti ügyek tartoztak. A bírósági rendészethez pedig a közigazgatási és rendőri közegek hatáskörébe utalt bűnvádi eljárási feladatai járultak hozzá. Ezek között kifejezetten nagy hangsúlyt kaptak a házkutatásra és személymotosásra vonatkozó szabályok, de különös módon találni a kiadatással, illetve a nemzetközi körözéssel összefüggő eljárási szabályok is. Grünwald gyűjteményében továbbá a rendészet közegeire is találunk rendelkezéseket meghatározva, hogy e körbe tartoznak: a község illetőleg a községi előljárásnak a rendőri teendőkkel megbízott tagja, rendezett tanácsú, valamint törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány, megyékben a szolgabíró és az alispán, országosan pedig a

²² Csiky Kálmán: A magyar állam közigazgatási joga. Kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára. Első kötet: bevezetés és általános rész. A magyar állam közigazgatási szervezete. Pallas. Budapest, 1888. 13.

²³ Csiky: i.m. 14.

²⁴ Harrer Ferencz: A közigazgatási jog és a szociológia. Huszadik Század 1902/5. 363.

²⁵ Grünwald Béla: A közigazgatás és a személyi élet. Ráth Mór. Budapest, 1884. 176.

belügyminiszter. Kizárólag végrehajtói rendészeti közegekként tüntette fel Grünwald a katonailag szervezett csendőrséget, és annak részletes szervezeti és működési rendjét is ismertette, de nem sajnálta az oldalakat a rendőri bíraskodás (lényegében az ún. kihágási jog) bemutatásától sem.

A rendőrség áll Kmety Károly 20. század eleji munkájában is. Ebben a rendészet rejtett módon mint rendőrségi funkció látszik: *„a rendőrség azon része (neme, módja, alakja) a közigazgatásnak, mely a közigazgatásilag védelmezendő összes érdekeket, bárhonnan eredő veszélyek, sértések, károsításoktól megóvni, a káros erőhatásokat megelőzni, megszüntetni, ártalmatlanná tenni törekszik. A rendőrség e szerint praeventiv jellegű s annyiban negatív természetű közigazgatás, a mennyiben nem alkotja a közélet új rendjét, a közfejlődés új tényezőit, hanem a meglevőt oltalmazza.”*²⁶ A biztonsági vagy veszélyelhárító rendészet lényegét Kmety a rendőrség diszkrecionális hatalmán keresztül közelíti meg olyan jogként leírva, amelynél fogva a rendőrség szerveire *„belátásukra, mérlegelésükre biztatik a veszélyek fennforgásának megítélése, constatálása és így a tiltó, parancsoló beavatkozás szükségességének megállapítása is, nemcsak, de a rendőrségre biztatik a veszély erejének megmérése és az ellene alkalmazandó elhárító, korlátozó eszközök megválasztása is.”*²⁷ A rendészet tagozódását illetően – részint a Stein-Kautz csoportosításból kiindulva – Kmety biztonsági és igazgatási, valamint a biztonsági rendészetben belül politikai és közrendészet kategóriákat állapít meg. Biztonsági rendészet *„főfigyelmét arra fordítja, hogy felderítse és szemmel tartsa azon egyéneket, csoportokat, néprétegeket, melyeknél akár állandó körülményeknél fogva, akár átmenetileg, alkalmilag, ama jogellenes akarat alaposan feltételezhető.”*²⁸

Látható, hogy Kmety a biztonsági rendészetet a veszélyelhárítástól távolabb – mondhatni elkülönültebb módon – közrendészeti irányba, mégpedig a közösség rendjét megzavaró cselekmények elleni jogalkalmazás irányába tolja el. Ennek is tulajdonítható, hogy a közbiztonsági rendészet fajtájaként azonosítja egyfelől a politikai rendészetet mint az állam rendjét erősebben megrendítő egyesületekből származó veszélyek elleni fellépést, másfelől – kissé leértékeltébb módon – a közönségesebb, egyesek akaratából származó veszedelmek elhárítására hivatott közrendészetet. Ezutóbbi rendészet pedig a korábbi munkákban megjelenő igazságügyi vagy bírósági rendészet, később mint nyomozó vagy bűnügyi rendészet meghatározását tárja elé: *„közrendészet jogának főelve, hogy alapos gyanú esetén a jogellenes akarat a bűnözés lehetőségétől, annak segédeszközeitől megfosztandó. Bekisérés, elfogás, házkutatás, veszélyes eszközök elkobzása, illetőségi helyre vagy kiutasítás, különöse rendőri felügyelet alá vétel, legérzékenyebben sújto actusai a rendőrségnek.”*²⁹ Kmety ugyan részletes képet ad a rendőri bűnügyi, illetve közrendvédelmi intézkedések jogáról, azok eszközeiről és módszereiről, sőt, megjelöli egy külön alpontban a katonaság mint *„rendőri fegyveres erő”* alkalmazásának lehetőségeit, de adós marad azokkal az esetekkel, amikor a rendészetnek az emberi magatartásoktól függetlenül bekövetkező veszélyekkel szembeni helyzetekre kell reagálnia. Mindezek talán abból a megfontolásból származnak, hogy a rendészet igazgatási kompetenciái inkább a közrendészetben és kevésbé a közbiztonság védelmében jelennek meg.

Komplexebb módon látja a biztonsági rendészet artikulálását Kuncz Ignác, aki szerint a *„formál jog megvalósítása az állami védelem szempontjából két irányban történik: a) A*

²⁶ Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Politzer-féle könyvkiadóvállalat. Budapest, 1905. 292.

²⁷ Kmety: i.m. 292.

²⁸ Kmety: i.m. 294.

²⁹ Kmety: i.m. 296.

*biztonsági rendészet elejét venni törekszik a jogsértéseknek akár a rossz szándék, akár a gondatlanság fenyeget ilyenekkel. b) A bíróság orvosolja a megtörtént jogsértéseket.*³⁰ Kuncz az egyetlen szerző, aki a biztonsági rendészetet a formál jog vagy a formál jogeszme oldaláról közelíti meg, és ennek középpontjába a rendészet absztrakt, mindenkivel szemben értelmezhető elhárító és preventív funkcióját helyezi a közigazgatásnak. Kuncz Ignác a biztonsági rendészetet további részekre, köz- és magánbiztonsági rendészetre. *„Amaz őrzi az állami rendet, emez a személyt és vagyont védi jogsértések ellen.”*³¹ A köz- és a magánbiztonsági rendészet tárgyköreit nézve felsorolja a csoportosulás, zendülés és lázadás elhárítását, az útlevélkényszert, a munka beszüntetését (sztrájk), a mérgek, fegyverek, robbanóanyagok tartását, a kutyák által okozható szerencsétlenségeket, a párbajt, a veszélyes osztályhoz tartozó személyeket (csavargók, élethivatásszerű tolvajok) érintő hatósági fellépéseket. Véső soron Kuncz a rendészet gyakorlását a nemzeti szuverenitással azonosítja, mikor azt írja, hogy *„itt a rendészet nemzeti hatalom, azaz: nemzeti szabadság.”*³²

A 20. századforduló rendészeti szakirodalmának kétségkívül legszámottevőbb forrása Concha Győző tollából származik, aki 1901. április 15-én tartotta rendes tagsági székfoglaló értekezését *„A rendőrség természete és állása szabad államban”* címmel. E dolgozat újabb megközelítésben láttatja a közrend és a biztonsági rendészet fogalmkörét. Concha szerint az állam és a társadalom rendje együtt alkotják a közrendet.³³ A közrend számos összetevői között Concha említi az emberi tevékenységet, az ember dolgait, javait, e javak élvezhetését azaz a béke állapotát, a nemzeti lét és az egyéni társadalmi lét összeműködését, de a természet rendjét is. Definitíven a közrend embereknek közös célra való együttműködése, amelyet a jog és a természet határol, de amely működés a jogi és természeti határok közt, nemcsak az állami szerveknél, de magánosoknál is szabad.³⁴ E székfoglaló előadásban is találkozunk a biztonsági rendészet említésével, amely a legtöbb államban nemcsak a jogrendellenes cselekedeteknek, hanem az elemi erőknek rendészetét is magában foglalja. Ezen felül azonban nagyobb hangsúllyal jelenik meg a biztonsági rendőrség intézménye. Ennek *„működésének lényege állandó örökösben, a valószínűség, a gyanú alapjani intézkedésben, sőt a karhatalomnak ténybeli bizonyosság nélküli alkalmaztatásában rejlik.”*³⁵ Concha a biztonsági rendőrségben olyan rendészeti funkciót határoz meg, amely nemcsak a jog *„eszményi uralmát”* biztosítja, mint a bírói működés, hanem a jogellenes magatartásokat a *„folytonos éber örökös által”* megakadályozza, a *„bűntevők sértéseinek megtorlását, illetőleg ártalmatlanná tételét lehetségessé teszi”,* de leginkább, *„hogy e két feladatának betölthetése végett nemcsak tények, hanem valószínűségek alapján is megszoríthatja a személyes szabadságot.”*³⁶ A biztonsági rendőrség és rendészet meghatározásának legfontosabb tétele tehát abban testesedik meg, hogy a jogellenes cselekmények megakadályozása, illetve az ilyen magatartásokat tanúsító személyek bíróság elé állítása érdekében nemcsak a bizonyítékok felderítéséhez és biztosításához kapcsolódó nyomozati cselekményeket folytathatja le, hanem személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedéseket is alkalmazhat.

³⁰ Kuncz Ignác: A nemzetállam tankönyve. Stein János M. Kir. Könyvkereskedése. Kolozsvár, 1902. 394.

³¹ Kuncz: i.m. 396.

³² Kuncz: i.m. 401.

³³ Concha Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. In: Hatvan év tudományos mozgalmi között. M. Tud. Akadémia kiadása. Budapest, 1935. 120.

³⁴ Concha: i.m. 121-122.

³⁵ Concha: i.m. 137.

³⁶ Concha: i.m. 136.

2.4. A rendészet modernkori tudományos definiálása

Az első magyar rendőri lexikonban a rendészet címszó alatt olvashatjuk, hogy ez „*alatt értjük az állam belügyi igazgatásának a közrend és a közbiztonság fenntartására irányuló, kényszerítő hatalommal rendelkező tevékenységét. A rendészet tehát állami feladat. A többi igazgatási ágaktól független és önálló. A rendőri feladatok köre az ismert hármas felosztás szerint magában foglalja a megelőzést, a megakadályozást és a felderítést...*”³⁷ Ugyan e lexikon a rendészet felosztását nem kulcsszó szerűen, hanem feladatcentrikusan teszi meg, azok alapján kikövetkeztethető, hogy a rendészet részei Rédey és Laky szerint a védelmi (megelőző) rendészet, a biztonsági (megakadályozó) rendészet és a bűnügyi (felderítő) rendészet.

A rendészet – modern, napjainkban is elfogadott fogalmának megalapozását is jelentő – meghatározása a 20. század első felében, különösen Tomcsányi Móric, Magyary Zoltán és Szamel Lajos munkáin alapulnak. Tomcsányi szerint a rendőri funkció célját a rend, a jogrend veszélyeinek elhárításával, vagy utólagosan a rend bekövetkezett megzavarása esetén azáltal éri, hogy a rendzavaró körülményt megszünteti.³⁸ A rendőri intézkedés rendeltetésének jellemzése ezáltal nem különbözik a 19. századi véleményektől, azaz előfordul benne a biztonsági (közbiztonsági) és a védelmi jelleget egyaránt.

Szamel Lajos egyik korai munkájában megerősíti, hogy a rendészet közigazgatási tevékenység, amelynek elsődleges funkciója a prevenció. „*Míg a közigazgatás többi ágai magukat a konkrét állami célokat közvetlenül valósítják meg, addig a rendészet közvetlenül nem valósít meg semmit, csupán az előfeltételeit teremti meg annak, hogy a konkrét állami célok megvalósulhassanak.*”³⁹ Szamel hivatkozott munkájában a rendészet védelmi szerepe folyamatosan hangsúlyosnak mutatkozik, és ez meglátszik a rendészeti eszközök taglalásában is. Ezek között legfőbb eszköz az állandó őrködés, amelynek révén „*a rendészet a maga preventív feladatát csak úgy töltheti be, ha már előre észreveszi a rendet fenyegető támadásokat és egyéb veszélyeket.*”⁴⁰ Az állandó őrködés ugyanakkor Szamel szerint nem egy statikus tevékenység, azaz nem csak megelőzőleg (preventive) működik, hanem utólag (repressive) is, különösen a már elkövetett bűncselekmény tetteseinek a kinyomozása és elfogása révén.⁴¹ Emellett a rendészeti funkció másik jellemzője a diszkrecionális hatalom, amely a hatalom egy részének az azt élvező hatóságnak alanyi (egyéni) belátásától függő gyakorlását jelenti.⁴² E hatalomgyakorlás (a szameli megfogalmazásban egyéni szabadságnak kényszerhatalommal korlátozása) természetes velejárója annak törvényi korlátozása. Ezeket a korlátokat a közrend határozza meg, azaz a rendészeti hatalom gyakorlása sem terjeszkedhet túl azon az általános renden, amelynek megtartására éppen a rendészet hivatott. „*Az igaz, hogy a közrend előfeltételeinek a megteremtése és biztosítása, - nemcsak állami és társadalmi szükségesség, de az egyéneknek is elengedhetetlenül nélkülözhetetlen, mindamellett a rendészeti hatóságnak sohasem szabad megfeledkeznie arról, hogy az ő működése legkevésbé*

³⁷ Rédey Miklós – Laky Imre (szerk.): Rendőri Lexikon. Közrendészeti és büntetőjogi tudnivalók betűrendes kézikönyve. Pátria. Budapest, 1909. 933-934.

³⁸ Tomcsányi Móric: Rendészet – Közigazgatás – Bírói jogvédelem (székfoglaló értekezés). Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 1929. 4.

³⁹ Szamel Lajos: Rendészet. Államtudori értekezés a Politikából. Budapest, 1943. 9.

⁴⁰ Szamel: i.m. 15.

⁴¹ Szamel: i.m. 16.

⁴² Szamel: i.m. 18.

sem öncél, csak eszköz az állam közvetlen feladatainak megvalósításának a lehetővé tételére.”⁴³

A rendészet felosztását illetően Szamel Lajos is a közigazgatási és a biztonsági rendészet típusait különbözteti meg. Utóbbi esetében pedig – elfogadva a rendészeti csoportok meghatározásában született, különösen Concha, vagy Kuncz tollából származó munkákat – a közrendészetet politikai rendészetnek megnevezve, amelyet a magánrendészet egészít ki. Következtetésként pedig megállapítja, hogy a *„rendőrség diszkrecionárius hatalma a politikai rendészet feladataiban lesz a legnagyobb, mert (...) itt beállhat az az eset, hogy időlegesen a rendőrség lesz magának az állami és társadalmi rendnek, nem pedig csupán annak a feltételeinek a fenntartója.”⁴⁴*

A számos, a rendészeti funkciókat, különösen a diszkrecionális hatalomgyakorlás, a prevenció, represszió és restitúció szerepeinek jogirodalmi elemzésén⁴⁵ felülkerekedve Magyary Zoltán egyfajta összegzésként állapítja meg, hogy a rendészetben a közrendnek az egyesek által való megzavarása elleni védekezést értik, a közrend tartalmának meghatározásában pedig olyan határokat vonnak, amelyek egységesen csak azáltal jellemezhetők, hogy a társadalomnak az állam által fenntartott szervezete fennállását és működését érintő magatartások hozzátartoznak, az azokat nem érintő magatartások a határokon kívül vannak.⁴⁶ A rendészet szerepeit pedig úgy jelöli meg, hogy 1) a közrend fenntartása s ha kell helyreállítása 2) a közbiztonság fenntartása 3) a politikai vagy államrendészet 4) közigazgatási rendészet 5) igazságügyi rendészet 6) rendőri büntetőbíráskodás.

Magyary rendészeti felfogása egyszerre volt összegző, a korban előtte megfogalmazott tudományos gondolatok elemzésén alapuló szintézis, illetve előremutató, a rendészeti működéshez köthető jogállami követelményeknek megfelelő kereteket szabó fogalomalkotás. A napjainkban is használatos fogalom megalkotójaként azonban mégis Szamel Lajost tekintik, aki több évtizeddel az e tárgyban született – fentebb hivatkozott disszertációját követően – a rendészetet – utolsó e tárgyban született monografikus feldolgozásában – úgy határozza meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.⁴⁷ Szamel e fogalomalkotás mellett magyarázatot ad arra is, hogy miért illik e definíció a modern jelző. Egyfelől a *„rendészetfogalomról lehántja azokat a sallangokat, amelyeket a rendőrállam korában raktak reá azzal a nyilvánvaló szándékkal, hogy a rendészeti-rendőri beavatkozás előtt ne lehessen emberi magatartásokat elvonni, ha a hatalom a rendészetet működésbe akarja hozni valamely tekintetben, hogy a társadalom mozgásterét korlátozza”* illetve a *„rendészetnek a közrend védelmére leegyszerűsítése a rendészet fogalmát megszabadítja misztikus burkától, amelyet nem a jogállamiság korszakában kapott”*. Másfelől *„a közrendnek a jogi renddel való azonosítása miatt a rendészetfogalom eléggé tág ahhoz, hogy beleférjen azoknak a veszélyeknek az elhárítandósága is, amelyekre az előző pontban rámutattunk, s amelyek az utóbbi félévszázadban (lényegileg a második világháborút követően) nehezednek rá egyre nagyobb súllyal az emberiségre, s az azt alkotó társadalmakra.”* Végül *„e fogalom*

⁴³ Szamel: i.m. 29.

⁴⁴ Szamel: i.m. 46.

⁴⁵ Ezutóbbi tekintetben különösen értékes lehet Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai. Különös tekintettel a közigazgatási aktusokra. Bibliotheca Academica. Eger, 1939.

⁴⁶ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 563.

⁴⁷ Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások programirodája. Budapest, 1990. 30.

elfogadása esetén a rendészeti szervekre nem lehet - legalábbis az alkotmányos rend tiszteletbentartásával - olyan feladat- és hatásköröket ruházni, amelyek a közrenddel, mint jogi renddel nem mutatnak fel affinitást.”⁴⁸

Kétségtelen, hogy a szemeli fogalom vezérfonalként jelenik meg a 21. században is, amikor a jogirodalom a rendészet általános meghatározásából indul ki. Ezt – az újabb kori szerzők közül – Finszter Géza úgy értelmezi, hogy „*a rendészet a közigazgatás azon szegmense, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára, illetve amelyik a jogellenes magatartásból eredő zavarokat a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában hárítja el.*”⁴⁹ A finszteri fogalom ugyanúgy magában foglalja a rendészet biztonsági és preventív funkcióit, de az általános közigazgatási feladatoktól élesen elhatárolja azáltal, hogy meghatározza a legitim fizikai erőszak monopóliumát a rendzavaró magatartás megszakítására vagy elhárítására vonatkozóan. Ezutóbbi pedig jól artikulálja a jogállami rendészet funkcióját és legfontosabb eszközét is, valamint a diszkrecionális jogkör lényegét, a jogi keretek közé szorított fizikai erőszak alkalmazásának lehetőségét. A rendészet biztonsági és védelmi funkciója ugyanis mindezekben keresztül nyeri el valódi értelmét.

3. A rendészet biztonsági és védelmi funkciói a 21. században

3.1. A rendészet védelmi funkciójának alaptörvényi rendeltetése

A rendészet fogalmi környezetének értelmezése során helyénvalónak tűnik annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a rendészet védelmi funkciói egyúttal megegyeznek-e a rendvédelemmel, illetve a rendvédelem mint kifejezés mennyire testesít meg önálló tartalmat a rendészethez képest. Előbbivel összefüggésben még a Magyar Köztársaság Alkotmányához⁵⁰ írt kommentárjában Patyi András világosan megfogalmazza, hogy a rendészet hangsúlyozása azért fontos, mert a rendészeti tevékenység Alkotmányban nevesített legfontosabb szervének, a rendőrségnek a működése a civil közigazgatás része, irányítása teljes egészében a Kormány hatáskörébe tartozik, abban más alkotmányos irányító szervekkel nem kell osztoznia.⁵¹ Ebből fakadóan a rendészet védelmi funkciója is a rendészeti működés igazgatási keretei között létezik, így az nem állítható párhuzamba a rend védelmével akár fegyveres erő általi megvalósításával. Következésképpen a rendészet nem rendvédelem, és a közrend vagy a közbiztonság védelme sem azonosítható rendvédelmi tevékenység útján megvalósítható tevékenységgel.

A hatályos Alaptörvény a rendészet és rendvédelem kérdésében már nem foglal úgy állást, mint tette azt az Alkotmány, ugyanakkor a rendőrség alapvető feladatává teszi – a bűncselekmények megakadályozása, felderítése mellett – a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének a védelmét.⁵² Ugyan ez a meghatározás az általános rendőrségi feladatok ellátása jegyében szerepelnek az Alaptörvényben, mégis felfoghatjuk egyfajta utalásként – különösen más konkrét bejegyzés hiányában – a rendészeti működés legfontosabb elemeiként is. Ezek közül a közbiztonság és a közrend mibenlétével az Alkotmánybíróság is foglalkozott például 2001-ben, megjegyezve ugyanakkor, hogy „A

⁴⁸ Szamel (1990): i.m. 33-35.

⁴⁹ Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. 21.

⁵⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

⁵¹ Patyi András: 40/A § (A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai). In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég. Budapest, 2009. 1431.

⁵² Vö. Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (1) bek. első mondat

közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. (...) 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 elemként jelenik meg (...), hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét (...), hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel (...). A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír.”⁵³

A közbiztonság és közrend tudományos – rendészettörténeti – megközelítései is arra engednek következtetni, hogy konkrét jogszabályi meghatározás hiányában absztrakt társadalmi értékekről beszélhetünk, amelyek egyszerre részei a jogilag szabályozott rendnek, egymással ugyan nem azonosak, és védelmükre dedikált intézményt vagy intézményeket kell működtetni. Ezáltal alkotmányi kötelezettsége egy államnak a rendészet biztonsági (közbiztonsági) és védelmi funkcióiról gondoskodni, és elsődleges szervezete a rendőrség. Ez már egy másik alkotmánybírói határozatból következtethető ki, amely szerint „Az állam köteles és jogosult fenntartani és védeni a jogrendet, a jogbiztonságot, valamint az ezekhez kapcsolódó közrendet és közbiztonságot. (...) A közbiztonságnak, közrendnek alkotóeleme a köznyugalom, amely veszélyeztetésének a büntetőjog eszközeivel történő megelőzése, illetve megtorlása nyomós közérdek.”⁵⁴ Az idézett határozat ugyanakkor továbbmegy a közigazgatáson, hiszen a közbiztonság védelméhez rendeli a hagyományosan a büntetőjogból ismert legalitás elvét, amelyből viszont szintén az következik, hogy e védelem első számú letéteményese az általános nyomozó hatóság, azaz a rendőrség.

A rendészet biztonsági és védelmi funkcióinak további alaptörvényi eleme az államhatár rendjének a védelme, amely funkció szintén a rendőrség alapvető feladatai közé tartozik. A közbiztonság, a közrend – és a fentiekre hivatkozva a köznyugalom – kérdéseihez hasonlóan a rendészettudomány feladata annak megvitatása is, hogy az államhatár rendjének fenntartása mennyire artikulálható önálló fogalomként a rendészetben. Ehhez némi segítséget kaphatunk az Alkotmány korábbi szövegeiből, hiszen az államhatár rendjének védelme már a Határőrség rendészeti feladatainak meghatározása során is megjelent úgy, mint az államhatár őrizete, a határrend fenntartása és a határforgalom ellenőrzése.⁵⁵ E rendészeti feladatok közvetlen és közvetett védelmi funkciókat közvetítenek. Egyfelől az államhatár őrizete expressis verbis kifejezi, hogy a rendészet keretében gondot kell fordítani konkrét védő, óvó intézkedésekre már az államhatár ellenőrzöttsége érdekében is. Ehhez járul hozzá a határforgalom ellenőrzése, amely az országból történő kiutazással, illetve az országba utazással kapcsolatos feltételek meglétének kontrolját jelenti. Az államhatár rendjének a védelme pedig – kiindulva a közrend és a közbiztonság védelméből – hasonlóan fontos állami kötelezettség, amelynek fókuszában nemcsak az általános közrend biztosításához fűződő társadalmi érdek párosul, hanem a területi szuverenitás sérthetlenségének megóvása is. Ezt egészíti ki továbbá az Alaptörvény azzal, hogy a rendőrség legmagasabb jogszabályi szinten deklarált feladatává teszi a jogellenes bevándorlás megakadályozásában történő részvételt.⁵⁶ Bár, e feladat expressis verbis nem védelmi jellegű intézkedéseket feltételez, ugyanakkor

⁵³ 13/2001. (V.14.) AB határozat

⁵⁴ 44/2004 (XI.23.) AB határozat

⁵⁵ Ezzel kapcsolatban lásd bővebben Hautzinger Zoltán: A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Pécs, 2011. 65-76. o.

⁵⁶ Vö. Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (1) bek. második mondat

összhangban a rendőrség fentebb említett rendészeti funkcióival, a rendőrségi közreműködés a közrend, a közbiztonság, illetve az államhatár rendjét sértő bevándorlás, így a harmadik országbeli állampolgároknak a Magyarországon hatályos európai uniós és hazai szabályozással ellentétes beutazása és/vagy tartózkodása megakadályozásában, ennek érdekében alkalmazható rendészeti – végső soron kényszerítő intézkedésekben és hatósági jogalkalmazói tevékenységben merül ki.

Ugyan a közrend, a közbiztonság és az államhatár rendjének védelme fogalmi megszövegezését tekintve védelmi-biztonsági szerepet feltételez, e rendészeti feladatrendszer az állami igazgatás gépezetén belül működtethető. Ezt támasztja alá a hatályos Alaptörvény azzal, hogy konkrétan elválasztja egymástól a katonai-honvédelmi és a rendészeti feladatokat. Előbbit illetően azt olvashatjuk, hogy „*Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.*”⁵⁷ Az Alaptörvény ezzel egyfelől kifejezi a fegyveres erő monopolizálását – ezzel is leválasztva azt a rendészeti erőtől –, másfelől a katonai védelem alatt artikulálva a nemzeti szuverenitás (az ország területi épségének és határainak) védelmét, valamint a szövetségi közösségen belüli további védelmi és békefenntartói feladatokat. Ezzel összefüggésben a rendészeti védelmi feladatok nem a fegyveres erőből származó terület- vagy határvédelmi teendőket jelent, hanem a társadalmi működéssel összeegyeztethetetlen jogsértő cselekményekkel szembeni, kizárólag a közigazgatási szervezetrendszeren belül értelmezhető intézkedéseket.

3.2. A társadalmi rend védelmének jogi felhatalmazása

Az Alaptörvényben, a közrend, a közbiztonság és az államhatár rendjén keresztül kifejezésre jutó társadalmi rend védelme – különösen annak kényszerítő ereje volta miatt, amelynek révén az Alaptörvényben meghatározott jog vagy jogérvényesülése korlátozható⁵⁸ – csak szigorú jogszabályi felhatalmazás keretében történhet. E jogszabályok összessége a legtágabb értelemben véve maga a hatályos jogrendszer, amelyet olyan, több jogterületre vonatkozó jogszabályokat ernityként magába foglaló jogi ágazatok támogatják mint az igazságszolgáltatási jog vagy a rendészeti jog. A társadalmi rend védelme ugyanis nem fejezhető ki egyetlen jogterület funkciójaként, még abban az esetben sem, ha annak kötelezettségét olyan állami fenntartású szervekhez delegáljuk mint a rendőrség vagy a rendészeti működéshez (közbiztonság, közrend, államhatár rendjének védelméhez) közvetlenül hozzájáruló állami fenntartású szervek.⁵⁹

Az igazságszolgáltatási jog és a rendészeti jog elhatárolására a társadalmi rend érdekében betöltött szerepük okán több okból is indokolt. Ilyen okok származhatnak alapelvi, szervezeti vagy éppen az alkalmazható eszközök rendszertani különbségeiből.

⁵⁷ Magyarország Alaptörvénye 45. cikk (1) bek.

⁵⁸ Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bek. szerint: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

⁵⁹ E szervek összefoglaló kifejezéseként honosodott meg a magyar szakirodalomban a rendvédelmi szervek megnevezés.

Alapelvi vagy elvi rendeltetésbeli különbség, hogy az igazságszolgáltatási jog a legalitás, officialitás, oportunitás triászán alapul, a rendészeti jog tekintetében olyan princípiumok fogalmazódnak meg hagyományosan mint az arányosság, a szükségszerűség és a szakszerűség. Az állam igazságszolgáltatási (más szóval bűnüldözési) rendeltetése meghatározni a társadalmi rendet sértő vagy veszélyeztető cselekmények körét, felelősséget vállalni azok felderítésére és az alanyi felelősség megállapítására (legalitás), továbbá hozzá rendelni az eljárás lefolytatására hivatott szervezeteket (officialitás), esetleg meghatározni a jogsértő cselekmények elbírálásának, állam által célszerűségi okként definiált, kivételeit (oportunitás). A rendészeti jog – mindezeknek az elveknek a megvalósulása érdekében – egyfelől az igazságszolgáltatás támogatását, másfelől önálló hatáskörben, az igazságszolgáltatás szintjét el nem érő jogsértő (ez alatt a továbbiakban is a társadalmi rendet sértő vagy veszélyeztető) cselekményekkel szembeni hatósági jogalkalmazási tevékenységre vonatkozó (egyszerűbben fogalmazva: rendészeti) eszközök és módszerek alkalmazására vonatkozó jogi normák összességét is jelenti.⁶⁰ Minthogy a rendészeti eszközök – akár igazságszolgáltatási támogató, akár a társadalmi rend védelme érdekében történő – alkalmazása közvetlenül, minden más eszközöket megelőzően a lehető legsúlyosabb mértékben korlátozhatja az alapvető emberi jogokat, olyan kiegészítő elvek figyelembevétele szükséges, mint az elkövetett cselekménnyel, az elkövető személyével vagy az elrendelt eljárás céljának biztosításához elengedhetetlen, de azt meg nem haladó jogkorlátozási szint alkalmazása. Ezek a kényszerítő jogalkalmazást megalapozó indokok pontos meghatározását és számonkérését (szükségszerűség), az intézkedéssel elérni kívánt cél teljesítését (szakmaiság) és különösen az előző két elvvel szoros összefüggésben alkalmazott, de azt meg nem haladó joghátrány kiváltását (arányosság) jelentik.

A rendészeti védelmi feladatok ellátásának jogi felhatalmazása meghatározott szervezeti körhöz kapcsolódik. Ezek – vagy Finszter Géza szavaival élve – a rendészeti jog által szabályozott rendészeti funkciókat teljesítő szervek,⁶¹ rövidebben fogalmazva a rendészeti szervek. E szervek rendszerezésének szakirodalmi fejlődése hasonló történeti kategóriát mutat, mint a rendészet típusainak fentebb már vázolt bemutatása. E helyt elegendő annyit megemlíteni, hogy a rendészeti védelem funkciójának betöltése – csak az alaptörvényi rendelkezésekből eredően – más szervezeti környezetet jelent, mint a katonai védelem ellátása. Ennek az elhatárolásnak alkotmányi és külön szervezeti jelentősége van. Előbbi értelmében az országon belüli társadalmi rend fenntartásának, illetve az állami szuverenitás külső fegyveres támadás elleni védelmének legfontosabb paraméterei csak a legmagasabb szintű jogi forrásban (alkotmányban, alaptörvényben) lehetséges jogállami keretek között. Figyelemmel arra, hogy a katonai védelem az emberi jogok sérelmének legpusztítóbb következményét vonhatja maga után, a katonai védelem elvei és eszközei nem jelenhetnek meg a társadalmi rend fenntartásában. Ez alól korlátozott kivétel lehet, ha rendkívül indokolt esetben, a társadalmi rend fenntartásáért felelős szervezetek elégtelensége miatt katonai szervezeti egységekkel vagy alakulatokkal kell megerősíteni a közbiztonság, a közrend vagy az államhatár rendjének védelméért felelős szervek által ellátott feladatokat, de a katonai (fegyveres erő általi) közreműködés ebben az esetben is csak a társadalmi rend védelmével arányos módon következhet be.

A szervezeti elkülönülésből eredően még rendkívüli időszakban is élesen el kell tudni határolni egymástól a belső rend védelmének, illetve a külső támadás elhatárolásának

⁶⁰ A rendészeti jog a fent megjelölt normatív források mellett

⁶¹ Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. 268.

eszközeit és módszereit. A társadalmi rend védelme – ahogyan azt fentebb már olvasható – alapvetően a rendészeti jog és az igazságszolgáltatási jog szintjén jelenik meg. Az állam katonai védelmének jogi területe azonban a honvédelmi jog. Nem feledve, hogy ezutóbbi olyan erős állampolgári kötelezettségek teljesítését róhatja az államra, mint a hadkiegészítéssel együttjáró honvédelmi kötelezettség teljesítése, és ennek az állam büntetőjogi védelmet is kölcsönöz, a honvédelmi jog nem terjesztheti ki tárgyi hatályát az igazságszolgáltatásra és a rendészeti működésre. Amennyiben ez megtörténik újra megalapozottak lehetnének gróf Teleki Pál miniszterelnök szavai: „Magyarországon jelenleg két kormányzati apparátus és két kormányzat van: az egyik a törvényes, a másik a közigazgatás majdnem minden ágára kiterjedő katonai kormányzat, amelynek működését a törvényes kormányzat áttekinteni és ellenőrizni nem tudja”.⁶²

4. Összegzés

A rendészet a társadalmi rend védelmének, ezen belül az emberi együttélési szabályok betartásának és a társadalom tagjai alapvető emberi jogainak az érvényesülését szolgálja. E védelemhez kapcsolódó kulcsszavak között hagyományosan a közrend és a közbiztonság keresendő.

A magyar rendészettudomány másfél évszázados fejlődése során láthatóvá vált, hogy a közrend és a közbiztonság védelmét illetően a rendészeti funkciók legfeljebb csak a szükséges támogatás nyújtása érdekében terjeszkedhetnek az igazságszolgáltatás vagy a bűnüldözés irányába.

Hasonló elhatárolás látható a társadalmi rend fenntartása és az ország katonai védelme funkciói között is. Amíg előbbi a társadalmi együttélés biztosításával összhangban álló beavatkozás esetében a szükségesség és az arányosság elvét folyamatosan feltételezi, utóbbi a társadalmi rend védelmének magasabb szintű, a nemzeti szuverenitást külső támadással szemben megóvó eszközökben és módszerekben teljesebben ki. Ennélfogva a rendészet védelmi szerepe ebben az esetben is csak a szükséges támogatásban ölt testet.

⁶² Horthy Miklós titkos iratai. (Sajtó alá rendezte: Szinai Miklós, Szücs László) Budapest, 1962. 533. o.