

# Közigazgatás és komplementer rendészet

CHRISTIÁN László<sup>1</sup>

Tanulmányomban a közigazgatás és a rendészet egyes kapcsolódási pontjait vizsgálom a teljesség messzemenő igénye nélkül. A közigazgatás és a rendészet egymáshoz való viszonyában ugyanis a klasszikus felfogás szerint a rész-egész kapcsolatot tételezi,<sup>2</sup> ezáltal összefüggéseik teljes körű vizsgálata jelentősen túlmutat a dolgozat terjedelmi keretein. A téma feldolgozása során azonban a rendészet kapcsán új fogalmat használok és mutatok be, a komplementer rendészetet. A gazdasági, társadalmi és környezeti változások következményeként az állam és az ebben kulcsszerepet vállaló közigazgatás is folyamatos és intenzív megújulásra kényszerül, minthogy állandó alkalmazkodásra van szüksége a közösség hatékony működtetése, a biztonság megteremtése és a rend fenntartása érdekében.

A közigazgatás és a rendészet az évszázadok alatt gyakorlatilag összenőtt, viszonyrendszerük vizsgálata örökzöld téma. Már a 19. században is aktív szakmai diskurzus folyt e kérdéskörben, amelynek felidézése segít megérteni az általunk is keresett metszéspontokat. Lorenz von Stein rendészet alatt mindazon formákat értette, amelyekkel általában a kormány az igazgatásba avatkozik. A közigazgatási jog fejlődése hatással volt a rendészetre is, aminek egyenes következménye lett, hogy a közjog és a törvényhozás szétvált, ennek további eredményeként a rendészet a kormányzat részévé vált. Von Stein a beligazgatás feladatának tulajdonítja az előforduló veszélyek elleni biztonsági intézkedéseket, és véleménye alapján a rendészet ott kezdődik, ahol e veszélyek ellen fel kell lépni. Ebből adódik, hogy a rendészet nem más, mint veszélyelhárítás, és mivel a rendészet végrehajtójaként eljáró hivatalnok – vagyis a rendőr – előre nem tudhatja a veszély irányát, nagyságát, ezért annak elhárítására a rendőr számára mérlegelési jogot kell biztosítani. Ez a jog a mai napig rendelkezésére áll az intézkedő vagy egy-egy ügyben eljáró rendőrtisztviselőnek, ugyanakkor ez az, amit sokszor támadni is szoktak.<sup>3</sup>

A rendészet első hazai képviselője a Magyar Tudományos Akadémia tagjai között Concha Győző volt, aki 1901-ben *A rendőrség természete és állása szabad államban* címmel tartotta meg székfoglalóját, amelyben kifejtette, hogy a rendőrség feladata az állam és a társadalom rendjének előfeltételeit biztosítani, nem is feltétlenül magát a rendet.<sup>4</sup> Semmi sem indokolhatja, hogy a rendőrség a jog fölé helyezkedjen.

<sup>1</sup> Rendőr dandártábornok, professzor, oktatási rektorhelyettes, Nemzeti Közzolgalmati Egyetem Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék, e-mail: [Christian.Laszlo@uni-nke.hu](mailto:Christian.Laszlo@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> BALLA 2014; FINSZTER 2018.

<sup>3</sup> VON STEIN 1871.

<sup>4</sup> CONCHA 1901.

A rendőrség nem lehet jogalkotó vagy jogváltóztató, aminek ellentmondanak az adott korszakban – például a közlekedés témakörében – kiadott rendeletek. Conchának komoly érdeme a rendfenntartás és a bűnüldözés elméleti szétválasztása, különösen azért, mert tisztázza a végrehajtó hatalom felelősségét a közrendért és a közbiztonságért, de az állam büntető igényének érvényesítése már egy másik hatalmi ág, a bíróságok feladata, ahol a kormányzatnak semmi keresnivalója nincs.<sup>5</sup>

A közigazgatásnak mindenkor egyik jellegzetessége a társadalom biztonságos üzemeltetése.<sup>6</sup> A társadalom biztonságos üzemeltetésének, a veszélyek elhárításának két fő területe van az állam működésében. A társadalmat fenyegető veszélyelhárítás két jellegzetes, egymástól jelentősen különböző területe a honvédelem és a rendvédelem.<sup>7</sup> A honvédelmi és a rendészeti hivatásgyakorlás meghatározó különbségei, hogy míg a rendészet támogató környezetben működik, nem alkot ellenséggépet és minimális erőszakot alkalmaz, addig a honvédelem ellenséges környezetben működik, ellenséggépet alkot és maximális, pusztító erőszakot alkalmaz.<sup>8</sup>

A rendészet definiálását illetően a *Rendészettudományi szaklexikon* több megfogalmazást is ad a fiatal diszciplína kulcsfogalmára, ezek közül az egyik a biztonságot kollektív társadalmi terméként értelmezi. A lexikon idevonatkozó meghatározása szerint: „Mivel az igényelt biztonság megteremtése rendkívül komplex, szerteágazó tevékenység, ezért csak társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is.”<sup>9</sup>

A komplementer rendészet definiálása alkalmával is az előbbi fogalom meghatározásból indulhatunk ki, egyértelműsítve azt, hogy az állami rendészet tevékenységét az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek egészítik ki, támogatják, segítik. A rendészet alapvető társadalmi rendeltetésének, vagyis a közrend, a közbiztonság fenntartásának<sup>10</sup> elérésében tehát ez utóbbi intézményeknek kiegészítő – idegen kifejezéssel élve komplementer – szerepe van a végrehajtó hatalom rendészeti hatóságai mellett. Ez jogszabályi felhatalmazáson alapuló szoros, érdemi együttműködést feltételez, amely révén a komplementer, kiegészítő tevékenységet végző szervezetek tehermentesíthetik az állami rendvédelmet. Ez új gondolkodást kezdeményez a rendvédelem gyakorlatában a rendészettudomány segítségével. Finszter Géza a *Komplementer rendészet* című monográfia recenziójában így fogalmaz: a társadalmi önvédelem és az állami erőszak-monopólium úgy egészíti ki egymást, amiként a komplementer színek – egymás mellé kerülve – képesek kölcsönösen felerősíteni az alkotás színhatásait. Általuk szebb lesz a kép. A rendészet világában az „alkotás” a közrend, a közbiztonság és a polgárok szabadsága, ezeket emelheti magasabb szintre a társadalmi és a hatósági veszélyelhárítás harmóniája.

<sup>5</sup> CONCHA 1905.

<sup>6</sup> TAMÁS 2005.

<sup>7</sup> ERDŐS 2021.

<sup>8</sup> FINSZTER 2002, 2018.

<sup>9</sup> BODA 2019: 461.

<sup>10</sup> SZAMEL 1990; FINSZTER 2012.

A komplementer rendészet a biztonságért felelős hatóságok és a jogkövető társadalom összefogásának terméke.<sup>11</sup>

A 21. században, különösen az elmúlt évtizedben az államra és azon belül a rendészetre fokozódó nyomás nehezedik. Egymást érik a súlyos biztonsági kockázatot, fenyegetést, veszélyt hordozó kihívások, úgymint a migrációs válság, a pandémia, a háborús válsághelyzet. Mindezekkel akként kell megküzdeni, hogy az előbbi tényezők jelentős gazdasági következményekkel járnak (megszorítások, elvonások) és a rendészet egészét érintően humán erőforrás-problémák jelentkeznek.<sup>12</sup> Az állami rendészet kapacitásainak jelentős részét az említett globális kihívásokból fakadó kihívások kezelése köti le és vonja el. Nem véletlenül bukkant fel a nemzetközi szakirodalomban az absztrakt rendőrség fogalma, amely arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendőrség az előbbieknél okán egyszerre távolodik alapküldetésétől és magától a társadalomtól, az állampolgároktól, így tevékenysége absztrakttá válik.<sup>13</sup> Számolni kell a jövőben azzal, hogy milyen erőforrást mozgósítunk a közbiztonság egyes területein, amikor rendőri kapacitások nem állnak majd rendelkezésre.

A társadalom és a rendészeti hatóságok összefogásának leggyümölcsözőbb területe a bűnmegelőzés. Idesorolható minden olyan intézkedés és beavatkozás, amelynek célja vagy eredménye a bűnözés mennyiségi csökkentése és az állampolgárok biztonságérzetének javítása, történjék az a bűnalkalmak csökkentésével, a bűnözést gerjesztő okok hatásának mérséklésével vagy az áldozattá válás megelőzésével. A felsorolt nemes célok megvalósítására, a komplementer rendészet kiteljesítésére Finszter szerint három megoldás kínálkozik.<sup>14</sup> Elsőként komplementer rendészetnek tekinthető a jelenleg működő, centralizált államrendőrségi modell is, amennyiben alapfeladatai sorában felvállalja a prevenció szolgálatát, és partnernek tekinti a települési önkormányzatokat, a polgárőrséget, az egyéni önvédelmet, valamint a vagyonvédelmi vállalkozásokat. A centralizált szervezet és a feltétlen engedelmesség sem zárja ki a partneri együttműködést. A második megoldás a komplementer rendészetre a közösségi rendőrség stratégiai befogadása lehetne. A közösségi rendészet bevezetését célzó modellkísérlet mind a négy helyszínen sikeres volt, mégis annyiban maradt, és megszüntették, bár talán némi hatást gyakorolt a rendészeti gondolkodásra.<sup>15</sup> A harmadik út az önkormányzati rendőrség. E jelentős jogintézmény bevezetésének talán csak a rendszerváltáskor volt realitása, de nem történtek lépések ebbe az irányba, a közjog sem ad lehetőséget önkormányzati rendőrség létrehozására, és a kormányzat rendészeti elképzelései mutatnak ebbe az irányba.<sup>16</sup> A három lehetőség mérlegelése alapján a komplementer rendészet implementálásának kézenfekvő módja a jelenlegi állami rendészeti működés szabályozási és működési keretek közötti alkalmazása.

<sup>11</sup> FINSZTER 2023.

<sup>12</sup> CHRISTIÁN–ERDŐS 2020.

<sup>13</sup> TERPSTRA–FYFE–SALET 2019.

<sup>14</sup> FINSZTER 2023.

<sup>15</sup> Lásd erről részletesen CHRISTIÁN 2019.

<sup>16</sup> FINSZTER 2023.

A rendészet küldetésének sikeres teljesítése számtalan adottság, tényező, körülmény függvénye, amely földrészenként, sőt országokként is jelentősen eltér. A világ különböző országaiban ezért eltérő módokon igyekeznek megoldást találni erre az összetett kihívásra. Az angolszász rendészet az állampolgár és a közösség szolgálatát tekinti prioritásnak, alulról építkezik és működésének fókuszában a bűnmegelőzés, a szubjektív biztonságérzet növelése, a rendőri munka iránti bizalom erősítése áll.<sup>17</sup> A kontinentális rendészet ezzel szemben fentről lefelé építkezik, így a társadalom tagjaival, közösségeivel esetlegesebb a kapcsolata, az állam befolyása sokkal közvetlenebb, mint az angolszász országokban, és jóval nagyobb jelentősége van a statisztikával kimutatható bűnüldözési adatoknak. Az angolszász és a kontinentális rendészeti gondolkodás között azonban nincsenek éles határvonalak, mindkét rendszer számos olyan megoldást alkalmaz sikeresen, amely alapvetően a másik modellből ered, mégis jól implementálható, és hatékonyabbá teheti annak működését.

A komplementer rendészet éppen ezt a szinergiát kínálja. Építkezzünk a hatékony állami rendészeti működésre, de intézményesítsük a jövőben a segítő, kiegészítő rendészeti szereplők tehermentesítő tevékenységét, szoros együttműködések kiépítve azokon a területeken, ahol ez kézenfekvő és jó megoldásként kínálkozik. Ennek alátámasztására a számos kínálkozó terület közül példaként a rendezvények, sportrendezvények biztonságát emelem ki. Évente sok ezer rendezvény valósul meg hazánkban több millió ember részvételével, köztük számtalan kiemelt (kockázatú) rendezvény, amelynek a biztosításában való részvétel jelentős erőforrásokat von el a rendőrségtől. Amennyiben a jogalkotó alapos körültekintéssel, bizonyos feltételek újragondolása mentén, a szakma bevonásával egyes feladatok ellátásába bevonna komplementer rendészeti szereplőket, és a szakmai felügyelet meghagyná a rendőrségnél, úgy jelentős erőforrás-optimalizáció, hatékonyságnövelés valósítható meg.

## IRODALOMJEGYZÉK

- BALLA Zoltán (2014): A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 14(4), 11–23.
- BODA József főszerk. (2019): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest: Dialóg Campus.
- CHRISTIÁN László – ERDŐS Ákos (2020): Vészharang és jubileum? A rendészeti felsőoktatás kiállításai, a tisztjelöltek toborzásának és életpályára állításának nehézségei. *Belügyi Szemle*, 20(12), 11–42. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.12.1>
- CHRISTIÁN László (2019): Egy feledésbe merülő közösségi rendészeti modellkísérlet margójára. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 79–88.
- CHRISTIÁN László (2022): *Komplementer rendészet*. Budapest: Dialóg Campus.
- CONCHA Győző (1901): *A rendőrség természete és állása szabad államban*. Budapest: MTA.
- CONCHA Győző (1905): *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest: Grill Károly Könyvkiadóvállalata.

<sup>17</sup> FINSZTER 2018.

- ERDŐS Ákos (2021): *Pénzügyőri szolgálati ismeretek 2.0*. Budapest: A Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata.
- FINSZTER Géza (2002): A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In HAUTZINGER Zoltán (szerk): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 13–26.
- FINSZTER Géza (2012): *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest: Országos Rendőr-főkapitányság.
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest: Dialóg Campus.
- FINSZTER Géza (2023): Komplementer rendészet. Könyvismertetés. *Belügyi Szemle*, 23(1), 145–156. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.1.8>
- SZAMEL Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest: A Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
- TERPSTRA, Jan – FYFE, Nicholas R. – SALET, Renze (2019): The Abstract Police: A Conceptual Exploration of Unintended Changes of Police Organisations. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 92, 339–359. Online: <https://doi.org/10.1177/0032258X18817999>
- VON STEIN, Lorenz (1871): *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai. Folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára. Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után, a hazai viszonyainkra és törvényhozásukra való utalásokkal*. Ford. Kautz Gusztáv. Budapest: Ráth Mór.