

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

A rendészet alapjai és egyes ágazatai



BALLA ZOLTÁN

Dialóg Campus

A RENDÉSZET ALAPJAI ÉS EGYES ÁGAZATAI

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Sorozatszerkesztő
Hautzinger Zoltán

Balla Zoltán

A RENDÉSZET ALAPJAI
ÉS EGYES ÁGAZATAI

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében jelenik meg.

Szakmai lektor
Prof. dr. Kiss László

A kézirat lezárva: 2017. május 25.

© Dialóg Campus Kiadó, 2017
© A szerző, 2017

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Bevezető helyett	7
1. A rendészet általános megközelítése	9
2. A rendészet története	11
2.1. Első szakasz: a 18. század közepéig	11
2.2. Második szakasz: napjainkig.	15
2.3. A rendőrség kialakulása	17
3. A rendészet megközelítése	19
3.1. A rendészet és a biztonság	19
3.2. A nemzeti biztonsági stratégiánk katonai és rendészeti oldalról	20
4. A rendészet mint a közigazgatás része.	25
4.1. Rendészet és igazgatás.	25
4.2. A rendészet és a közigazgatás	26
4.2.1. A közigazgatás alapelvei rendészeti értelemben	28
4.3. A rendészet feletti kontroll	31
5. A rendészet meghatározása	37
5.1. A rendészet fogalmának megjelenése, a közbiztonság primátusa.	37
5.2. A rendészet tartalmi sajátosságai	39
5.3. A közigazgatás és a rendészet fogalmi jellemzői	41
5.4. A rendészet új típusú fogalma	45
6. A rendvédelem mint a rendészet alternatív kifejezése.	47
7. A rendészet egyes ágazatai	49
7.1. A rendőrségi rendészet.	49
7.1.1. Az általános rendőrség jellemzése	50
7.1.2. A Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ általános jellemzése	52
7.1.3. Az általános rendőrség intézkedései.	54
7.1.4. A rendőrség titkos információgyűjtése.	61
7.1.5. A Független Rendészeti Panasztestület	63
7.2. A polgári nemzetbiztonsági rendészet.	64

7.2.1. A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása, parlamenti ellenőrzése	64
7.2.2. Hatáskörök	65
7.2.3. Titkos információgyűjtés	67
7.2.4. Nemzetbiztonsági ellenőrzés, az ezzel összefüggő ombudsmani hatáskör, jogorvoslat	69
8. A rendészet hivatásos személyzete	73
8.1. A hivatásos állományra vonatkozó alapvető rendelkezések	73
8.2. A szolgálati jogviszony létesítése és megszüntetése	74
8.3. A szolgálati viszony tartalma	76
8.4. A fegyelmi felelősség	77
8.4.1. Általános szabályok	77
8.4.2. Fenyítési fokozatok	78
8.4.3. A fegyelmi eljárás	79
9. A külföldiek jogi szabályozása	81
9.1. A rendészet és az idegenrendészet	81
9.2. A külföldiek jogának kialakulása	82
9.3. Az idegenjogi jogintézmények fontosabb szabályai	85
Irodalomjegyzék	93

Bevezető helyett

A Nemzeti Közszerológati Egyetem (NKE) 2012-ben jött létre. Ez a tény, valamint az, hogy a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság a rendészettudományt határozatban tudományági rangra emelte (2012. /8/ III/2/2. számú határozat),¹ új dimenziókat nyitott a rendészettudomány fejlődésének. Ennek egyik fontos állomása az NKE alapító atyáinak azon döntése, miszerint egyes tantárgyakat a közös modul rendszerében minden egyetemi alapképzési rendszerben oktatni rendelték. A rendészettel foglalkozó matéria is ilyen.

Az első írott rendészeti tananyag a tudományterület első akadémiai doktorától, Finszter Gézától származik. *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer* című közös modul tankönyve 2013-ban készült, és ma is a legkiemeltebb forrásmunkák egyike. A tíz fejezetből álló mű átfogó és szisztematikus összefoglalását adja a rendészettan eddig elért fontosabb eredményeinek. Elsősorban az NKE Rendészettudományi Kar hallgatói számára hasznos, ahol egyébként az oktatási program számos rendészeti tematikájú szakmai tantárgyat is tartalmaz. Így a Finszter-féle tankönyv szerves egységet képez a többi tárgybeli írásos alkotással. Jelen jegyzet elkészítését pontosan ez a tény indokolja. Vagyis az NKE többi karán nem folyik rendőri, büntetés-végrehajtási, idegenjog stb. szakmai oktatása, így az e karokon tanuló hallgatók nem találkoznak az ágazati rendészettel. Márpedig a közös modul bevezetésének logikájából egyenesen következik az a cél, hogy a közszérológati képzés minden hallgatója rendelkezzen egyfajta rendészettani tudáshalmazzal. Jelen írás tehát elsősorban az NKE Államtudományi és Közigazgatási, Hadtudományi és Honvédtiszt-képző, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Karán tanulók, továbbá a Katasztrófavédelmi és a Nemzetbiztonsági Intézet hallgatói számára készült.

A jegyzet (a Finszter Géza által írt tankönyvre is figyelemmel) a rendészet kialakulásának és dogmatikai téziseinek bemutatása mellett kitér a közigazgatástannal és a közigazgatási joggal való kapcsolatára, intézményrendszerére, az egyes ágazataira, sajátos személyzetére, működésére. A szerző reményei szerint az egyetemi hallgatók és a rendészettudomány egyéb művelői egyaránt haszonnal forgathatják.

¹ Lásd erről még: SALLAI János (2015a): *A magyar rendészettudomány története*. Budapest, NKE, 7.

Üres oldal

1. A rendészet általános megközelítése

A rendészet a kifejezés leghétköznapibb tárgyi értelmében az emberek biztonságához, szervezetenként pedig a rendőrséghez köthető. A biztonság a közösség rendje szempontjából feltételezi a többség által helyesnek tartott és így betartandó adott magatartási szabály hosszú időn át történő ismétlődését. Ennek jegyében az emberek önként követik a legkülönbözőbb előírásokat, például a gépkocsivezetők betartják a sebességkorlátozást, követik a rendőri intézkedést, az emberek tartózkodnak az erőszaktól. Vagyis a közösség tagjai betartják a közösségi normákat, ez adja a normális életkörülményeket, amelyek jelentős része a biztonsághoz kötődik.

A biztonság társadalmi szintű megteremtése, fenntartása, a veszélymentesítés a rendészet társadalmi rendeltetése. Akkor lép működésbe, amikor a biztonság valamilyen módon és formában veszélybe kerül, sérülhet vagy sérül. Így rendészeti fellépésre kerül sor például akkor, amikor a jogellenes tüntetőkkel szemben akár erőszakkal is fellép az állam erre feljogosított szerve, amikor a rendőrség bűncselekmény elkövetőjét üldözi és elfogja, vagy amikor egy kormánydelegáció útját biztosítja. A rendészet aktivizálódik akkor is, amikor valamilyen katasztrófa helyzet miatt rendőri feladatokat kell ellátni, vagy a hírszerzésnek hazánkkal szembeni ellenséges törekvéseket kell lokalizálnia. Tipikus rendészeti cselekvés az is, amikor a rendőr az utcán igazoltat. A rendészeti szervek valamelyikének aktusával találkozhatunk a vámigazgatás területén, például egy mélységi ellenőrzés során vagy a határrendészeti szervek határforgalommal összefüggő tevékenységekor. De rendészeti feladat a közbiztonságra veszélyt jelentő cselekményekkel szembeni kényszerintézkedésekben jelentkező hatáskörgyakorlás, a tűzgyújtási tilalom megsértőjével szembeni fellépés vagy bizonyos személy- és objektumőrzési fegyveres tevékenység is.

Rendészeti hatáskört gyakorol a polgári repülőgép parancsnoka, aki az erősen ittas randalírozó utas megfékezésére nyugtató injekció beadására utasítja a gépen tartózkodó orvost, vagy a rendőr, amikor a vadászlőfegyver tartására vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzésére az engedélyes lakásába bemegy. Rendészeti (jellegű) aktus az is, amikor az illetékes munkaügyi hatóság eljárást indít rendőri segítséggel az illegálisan dolgozó építési munkás ellenőrzésére, vagy amikor a tűzoltó hatóság nem járul hozzá tűzrendészeti szempontok miatt a bevásárlóközpont megnyitásához, mert például a tűzcsapok elhelyezése nem szabályszerű. Rendészeti feladatot lát el az Alkotmányvédelmi Hivatal akkor, amikor a törvényben előírtak szerint elvégzi a menekültstátuszért folyamodó személy titkos ellenőrzését, az Országgyűlési Őrség tagja, amikor vigyázza az Országgyűlés rendjét. Rendészeti jellegű vállalkozást lát el a magánnyomozó, amikor adatokat gyűjt egy gazdasági vállalkozás ipari kémkedésének ügyében.

A fenti példálózó felsorolás közel sem a teljesség igényével mutatja be a magyar rendészeti igazgatás területeit. De talán azt érzékelteti, hogy a vizsgált tárgykör a biztonság védelmét, fenntartását szolgálja. Ugyanakkor rámutat arra is, hogy a rendészet szorosan kötődik az állam nyugodt működéséhez, illetve valamilyen sajátos állami szervhez, sokszor a rendőrséghez.

A fenti élethelyzetek rendezése – a repülőgép-parancsnok és a magánnyomozó példájának kivételével – mindegyik esetben speciális állami feladat, a jogviszonyban mindig jelen van az állam, illetve a nevében fellépő valamilyen szervezet. Ez pedig mindig (legalábbis döntően) a közigazgatás konkrét és nevesíthető intézménye. (Sajátos a helyzet a polgári repülőgép-parancsnoka esetében, ő ugyanis a többi jogalanyhoz képest a konkrét társadalmi viszony megoldása érdekében a tárgybeli jogszabályban foglaltak szerint nem állami szervként, hanem a gazdasági, profitorientált piac szereplőjeként gyakorol – a repülő biztonsága érdekében – egyfajta hatalmat, ami fizikai fellépést is lehetővé tesz.) Ez az állami szerv a biztonság érdekében és annak érvényesítéséhez legitim kényszert (testi erőt) alkalmazhat.

A fentiek alapján látható továbbá, hogy sokféle rendészeti és néhány ahhoz nagyon hasonló szervezet működik. Ezek közül a legkarakterisztikusabb a rendőrség. A *rendészet* kifejezés hallatán először leginkább erre a szervezetre gondolhatunk, vagy annak tagjára, esetleg a rendőrség valamely tevékenységére. Általánosan elfogadott, hogy ha a rend valamilyen módon sérülni látszik vagy sérül, akkor az esetek döntő többségében a társadalom a rendőrségtől vár segítséget.

Szoros összefüggés van a demokratikus társadalmakban a rend és a rendőrség között, bár ebben lehetnek erős ellentmondások. Ennek a gondolatkörnek egyik sajátos elemét vizsgálta az Egyesült Államokban Jerome H. Skolnick az *Igazságszolgáltatás tárgyalás nélkül* című írásában. Rámutatott arra, hogy diszharmoniak és feszítő problémák mutatathatók ki a rend, az eredményesség és a rendőri fellépés, valamint az ennek alapját képező törvényesség alapvető követelményei között.¹ Ezzel együtt a rendészet centrális szerve csak a rendőrség lehet.

A biztonság védelmének megvan a nem államilag szervezett formája is. Ez az önkéntesség elvén nyugvó olyan struktúra, amely nem az üzleti világból származik. A közösségi részvételen alapuló rendfenntartás sajátos formája a *vigilantizmus*, amely világszerte elterjedt, de elsősorban az Egyesült Államokban játszott szerepet. A vigilantizmus jellemzően nem törvényesen és meghatározott időszakon belül próbálta a rendet biztosítani ott, ahol az államilag kevésbé volt fenntartható. A törvényeken kívüli attitűdjét jellemezte, hogy a biztonság érdekében példastatuálásként embert akasztottak, a kisebb bűn elkövetőjét száműzték.² A vigilantizmus közismert formája a Ku-Klux-Klan. Természetesen a civil rendfenntartásnak megvannak az államilag preferált intézményei, ilyen például nálunk a mai polgárőrség vagy a korábbi önkéntes rendőrség.

A fentiek alapján a rendészet legáltalánosabb jellemzői:

- állami közfeladatot teljesít,
- a biztonság fenntartásához köthető,
- legitim kényszert alkalmazhat,
- tipikus szerve a rendőrség.

A továbbiakban áttekintjük a rendészet történetének fontosabb állomásait, megvizsgáljuk a közigazgatási kötődéseit, fogalmi és tartalmi jellemzőit, majd bemutatjuk az egyes rendészeti ágazatokat.

¹ SKOLNICK, Jerome (1975): *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. New York, Wiley and Sons, 6.

² GREENBERG, Martin Alan (1984): *Auxiliary Police: The Citizens Approach to Public Safety*. Westport, Greenwood Press, 39.

2. A rendészet története

2.1. Első szakasz: a 18. század közepéig

A rendészet a 18. századig, vagyis a modern állam kialakulásáig nem különült el a többi szervezettől. A féllállamiság időszakában a biztonsággal összefüggő feladatokat zömében a katonaság látta el, majd a feudalizmus időszakában a helyi hatalom létrehozta a saját biztonságának már nem csak katonai jellegű védelmi intézményeit. Ennek jogi szabályozása nem vált el élesen a többi életviszony szabályozásától. A polgári fejlődést megelőző időszak további jellemzője, hogy az önkormányzatok elidegeníthetetlen jogává vált az adott szűkebb közösség rendjének, a helyi rendnek a fenntartása.

A 10–18. század közötti idősakra vonatkozó, a rendészetre, rendőri tevékenységre utaló forrásokból megállapítható, hogy a rend biztosításának nem volt központi intézménye, a biztonságot a király csekély hatásköre mellett a legáltalánosabban lényegében a vármegye főura felügyelte.

Az első rendészeti tevékenységre utaló jelek Szent Istvánhoz köthetők. Államalapító királyunk a 10. században kialakuló királyi vármegyerendszert megerősítette. „[A vármegye] közigazgatási és joghatósági egység volt egyszerre, amely egységet elsősorban a király közjogi képében eljáró ispán képviselte és biztosította.”¹ Az ispán mellett a rendőri és igazságszolgáltatói feladatokat elláthatta még a királyi biztos is, akinek hatásköre egy-két királyi vármegyére terjedt ki. Az ispán – az egyházi és udvari birtokok kivételével – közigazgatási és igazságszolgáltatási funkciót gyakorolt, ellátta ennek keretében a fennhatósága alá tartozó terület közbiztonsági feladatait is. Az ispán egyben katonai vezető is volt, vezette a megyei hadsereget is, vagyis tulajdonképpen egy személyben látta el a királyi vármegye mai értelemben vett rendőri és katonai feladatait. Rendészeti értelemben ő tartotta fenn a vásárok rendjét, ebben helyettese a billogos volt, akinek jogában állt megbüntetni a templomot nem, csak a vásárt látogató polgárt. Az ispán váron belüli helyettese a várnagy volt, a bírászkodásban a királybíró segítette.

A királyi vármegyék egyéb főbb rendészeti tisztségviselői:

- hadnagy (az ispán váron kívüli helyettese),
- századosok,
- tizedesek,
- csószók,
- börtönőrök,
- a határ vármegyékben a határőrök.²

¹ KRISTÓ Gyula (1988): *A vármegyék kialakulása Magyarországon*. Budapest, Magvető Kiadó, 161.

² ERNYES Mihály (2002): *A Magyar Rendőrség története I.* Budapest, BM, 49–50.

A királyi vármegyéket a 13. században felváltotta a nemesi vármegyék rendszere. Az ispánt (a későbbiekben a főispánt) ugyan továbbra is a király nevezte ki, de új helyettesét, az alispánt és az egyébként a királyi bíraskodás joghatósága alá tartozó – esetenként a szerveiensek rendfenntartási vitáit is eldöntő, új funkciót jelentő – szolgabírókat 1232-től már a nemesség. A 13. század közepéig többnyire négy szolgabíró bíraskodott, majd a 16–18. században kialakult járásokban a fő- és néhány alszolgabíró. A *várnagy* megnevezést a 15. századtól a *várkapitány* kifejezés váltotta fel.

A nemesi vármegyék az 1870-ben végrehajtott közigazgatási reformmal beolvadtak a modern polgári közigazgatási rendszerbe. A parasztvármegyék a parasztság önvédelmi szervezetei voltak, a 16. század második felében, a Bocskai-korszak után jöttek létre. Egy parasztvármegye általában néhány egységbe tömörült faluból állt, élén a kapitánnyal és a hadnaggal. Rendészeti értelemben ők felügyelték a parasztvármegyében az erkölcsi rendet, a közösség rendjének fenntartását, az állatállomány védelmét, valamint ellátták a végvári katonaság és a törökök fosztogatásainak megelőzését. Önvédelmi feladataik legfontosabb támogatói a mezővárosok voltak. A parasztvármegyék a szatmári békével (1711) szűntek meg.

Említést érdemel még a szabad királyi városok 14–15. században megerősödött rendszere. A nemesi vármegyéktől függetlenedett és csak a királynak alávetett települések biztonosságát a városkapitány felügyelte. Az alföldi városokban funkcionált az utca kapitány, de volt, ahol hadnagynak nevezték, esetleg tizedesnek. Más városokat negyedekre osztottak, amelyek előljárói a fertálmesterek voltak.³ Az 1848-ban, a szabadságharc idején hozott törvény (1848. évi 23. tc.) által megszűnt szabad királyi városok helyébe lépő három új formáció (12 ezernél kevesebb lakosú település: kisváros, 12–30 ezer fő esetében: középváros, 30 ezernél több lakos esetén: nagyváros) megteremtette az objektív előfeltételét a legklasszikusabb rendészeti szerv, a rendőrség megszületésének. Ugyanis a városi lét, a viszonylag kis helyen koncentrált lakosság és vagyon „kitermelte” a bűnözést,⁴ ez ellen pedig csak egy erre specializálódó rendőri szervezet tudta felvenni a harcot.

A 16. század közepétől (Buda 1541-es elfoglalása után) kezdődő, több mint 150 évig tartó török hódoltság alatt magyar rendészeti jellegű intézményről természetesen nem beszélhetünk. A törökök a meghódított területeket hét, *vilajet* elnevezésű közigazgatási egységre osztották, amelyek élén a beglerbég állt. Alatta helyezkedett el a kádi, aki egyebek között a rendfenntartásért is felelt. Emellett ő látta el az igazságszolgáltatást is, vagyis a rend megsértőivel szemben ő bíraskodott.⁵

Az osztrák–oszmán háborút lezáró karlócai békeszerződés (1699. január 26.) véget vetett a török megszállásnak, így lehetővé vált az ország – Habsburgok által történő – politikai, területi és közigazgatási egységesítése. Megindult az abszolutizmus fejlődése, amely hatással volt a rendészetre is. A centralizáció és az addig alulról szerveződő⁶ és a helyi hatalmasságok privilégiumát képező biztonság felügyelete lassan állami feladat lett. A folyamat intézményesült formáját az 1722–1723-as országgyűlésen törvénybe iktatott Magyar Királyi Helytartótanács hoz köthetjük, amelynek (egyik) jogutódja az 1848-ban létrehozott

³ Uo. 59.

⁴ FINSZTER Géza (2013): *A rendészet elmélete és eszköztudása*. Budapest, NKE, 18.

⁵ HEGYI Klára – ZIMÁNYI Vera (1986): *Az oszmán birodalom Európában*. Budapest, Corvina, 103.

⁶ CHRISTIAN László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 42.

és ma is működő, a közbiztonság legfelső irányító szervének nevezhető Belügyminisztérium lett. A Helytartótanács ugyan rendészeti hatáskört nem gyakorolt, viszont a közbiztonság javítására ún. „ajánlásokat” adott ki. Ezek közül kiemelést érdemel az 1794. március 21-én megfogalmazott, 4052-es számú intimátum, amely intézkedéseket javasolt:

- a gyanús személyekkel szembeni fellépésre,
- a tolvajok megregulálására, üldözésére,
- a gonosztevők megbüntetésére.⁷

Az intimátum lehetővé tette a vármegyék számára a bűnüldöző, vagyis a rendőrséghez hasonló szervezet létrehozását.

A Magyar Királyi Helytartótanács élén álló nádor, vagy ha a nádori szék nem volt betöltve, akkor a királyi helytartó által vezetett hivatalnoki kar (1784-ben 118 fő, 1818-ban 268 fő) sokféle feladatot látott el. Ezek között szerepeltek a rendőri ügyek is, amelyek II. József uralkodásának (1780–1790) kezdetétől külön ügyosztályt kaptak. Jogkörük elsősorban a közbiztonsági ügyek rendezésére szorítkozott, de kötelező erővel bíró normát nem adtak ki. Ugyanakkor ajánlást igen, ilyen volt az 1794-ben kiadott okirat, amelyben a gyakoribb bűncselekményekkel összefüggő intézkedéseket összegezték.⁸

Az első állami jellegű rendőrségi intézmények létrehozása II. József nevéhez köthető, aki Budán, Pesten, Pozsonyban megalakította a városi rendőrhivatalokat, illetve néhány városban a rendőr-igazgatóságokat. Az 1777-ben létrehozott hivatalok és igazgatóságok inkább csak a nevükben voltak „rendőriek”, hatáskörükben nem, ezzel együtt a rendészet fejlődésének lökést adtak ezek az intézmények.

A közrend és a közbiztonság fejlődésének következő, 1792-től kezdődő korszaka I. Ferenc magyar királyhoz (az újonnan megalakult Osztrák Császárság első császárához) köthető. Az elődje, II. Lipót által megszervezett, de I. Ferenc által Bécsben, a Kármelita nővérek rendházában létrehozott rendőr-minisztérium vagy -igazgatóság az első ilyen nevű központi rendészeti szervezet volt. Kiemelendő, hogy uralkodása alatt ultrakonzervatív rendszert épített ki. Abszolutizmusát alapvetően befolyásolta a francia forradalom számára fenyegető hatása, a nagynénje, Marie Antoinette és családja halála, valamint a magyar jakobinus mozgalom. Ferenc király mindent megtett a nemzeti fejlődés és a liberális eszmeiség terjedése ellen, céljai eléréséhez felhasználta a rendészetet is. Az általa kétszer, 1801-ben és 1814-ben átalakított központi államigazgatás a rendőrruralmat szolgálta, ennek jegyében létrehozta a titkos kabinetet. Ez az intézmény az első ilyen jellegű szervezet volt, erős leegyszerűsítéssel a mai nemzetbiztonság központi hivatalának felelt meg. Alárendeltségében működött a titkos kémhálózat, a titkosrendőrség, amelyet először a határállomásokon, továbbá Budán, Pesten, Pozsonyban, Debrecenben, Nagyszombaton, Temesváron és Zágrábban hoztak létre. A titkos kabinet az egész magyar közéletet politikai kontroll alatt tartotta, ennek fontosabb jellemzői:

- a határállomásokon lefoglalták a liberális sajtótermékeket,
- cenzúráztak minden hazai folyóiratot, könyvet,
- a levelezést ellenőrizték,

⁷ ERNYES i. m., 74.

⁸ NAGY Endre – RÁCZ Lajos – MÁTHÉ Gábor (2007): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet*. Budapest, HVG-Orac, 290.

- megmotozták a gyakran utazókat,
- besúgóhálózatot építettek ki, s a besúgókat jól megfizették vagy karrierhez juttatták.

I. Ferenc több mint négy évtizedes uralkodása tagadhatatlanul nagy lökést adott a rendészet fejlődésének. Gigászi összegeket áldozott a hatékony titkosrendőrség működtetésére, az intézményrendszer kiépítésére. Felépítette azt a centrális modellt, amely fő vonalaiban gyakorlatilag ma is jellemzi rendészetünk állambiztonsági szegmensét. A 19. században alkalmazni kezdett titkos eszközök és módszerek (titkos megfigyelés, beszerzés anyagi érdekeltség alapján, levéllenőrzés stb.) több tekintetben nagy hasonlóságot mutatnak a ma alkalmazható eszközökkel, módszerekkel. Erőszakos abszolutista rendszerének bukását a 13 év szünet után összehívott, 1825-ös országgyűlés indította el. Megkezdődött a reform időszak.

A fent körülírt rendészeti centralizálással párhuzamosan – bár egyre szűkülő intézményi rendszerrel – egy ideig még működtek a nemesi vármegye közbiztonság szervei. A helyi rendészet említésre méltó alanyai a csendbiztosok és az alárendeltségükbe tartozó pandúrok voltak.⁹ A csendbiztosi intézményt az 1701 májusában kiadott királyi rendelet erősítette meg azzal, hogy kötelező erővel kimondta: az alvidéken és a tiszántúli részeken – ahol a bűncselekmények megszorodtak – a földesurak gondoskodjanak a közbiztonság javításáról. A következő száz évben katonákat eskettek fel csendbiztosoknak, akik minden vármegyében az alispán alatt funkcionáltak. Azokon a helyeken, ahol kivételesen nem, vagy csak igen későn jött létre a csendbiztos, a strázsamesteri vagy őrmesteri szervezet látta el ugyanezt a feladatot.

Nevezett rendészeti szervek mellett a vármegyék egy részében létrejött a hajdúszervezet is. Először 1713-ban, Szepes vármegye állított fel egy, a közbiztonságra vigyázó 60 fős csapatot. Az 1848-ig működő hajdúszervezetek élén a hadnagy állt. A hajdúkat a kiegyezés után a pandúrok váltották fel. Emellett funkcionált a nemesi vármegyéktől független városi rendészet is. A városokban általában azok kerületekre és tizedekre osztása szerint utcakapitányok és tizedesek ügyeltek területük biztonságára, akik ezért fizetést kaptak. Pesten és Budán városkapitány irányította a rendet.¹⁰ Mint korábban utaltunk rá, a nemesi vármegyei rendszer a kiegyezés után három évvel megszűnt, ezzel együtt lassan felszámolták a korábbi városi rendészeti szerveket is. Megindult a biztonság központi szervezése.

A rendészet reformkori fejlődésének első lépcsőfokát az 1840. évi IX. törvénycikk jelenti, amely létrehozta a mezei rendőrséget. „Ezen törvény rendelkezése alá esnek [...] a gazdálkodás s iparnak kívül fekvő tárgyait veszélyeztető cselekvések.” A törvény első paragrafusában értelmében a kertekben, szőlőkben, erdőkben, temetőben létrejött kár okozója ellen a mezei rendőr felléphetett. A jogszabály kimondta, hogy a mezei rendőrséget a megyékben működő járási és kerületi szolgabírák, a városokban pedig a városi kapitány felügyeli. A mezőőri rendszer tehát decentralizált volt, jogutódja a szintén helyi szinten szervezett mezőőrség. A mezőrendőrségi törvény ugyan adott valamiféle jogokat védő garanciát, de összességében a polgári fejlődést, alkotmányosságot nem szolgálta.

⁹ CHRISTIÁN i. m., 43.

¹⁰ Uo.

2.2. Második szakasz: napjainkig

Az 1848–1849-es szabadságharc idején a rendészet központosítása tovább folytatódott. Ennek három kiemelkedő eseménye:

1. 1848. március 17-én megalakult a Batthyány-kormány, amely egyben az első magyarországi belügyminisztérium létrejöttét is jelentette, az első belügyminiszter Szemere Bertalan volt.
2. 1848. április 20-án megalakult az Országos Nemzetőrségi Haditanács, amely inkább katonai feladatokat teljesített, de emellett ellátott szűk körű rendfenntartási hatásköröket is. A szervezet 1849-től fokozatosan beolvadt a honvédségbe.
3. 1849. április 14-én az országgyűlés kimondta a Habsburg-ház (1620 és 1707 utáni) harmadik trónfosztását (a negyedik 1921-ben volt), ez lehetővé tette Szemere belügyminiszternek, hogy az országot felossza 24 rendőri kerületre. Ezek élére rendőrfelügyelőket nevezett ki. Vagyis a rendészetben első alkalommal indult meg a centralizáció/dekoncentráció, így lehetőség nyílt egy olyan, az eddigiektől gyökeresen eltérő szervezeti rendszer működtetésére, amely a rendészet kérdéseiben egységes elveket és gyakorlatot modellezett.

A rendészettörténet fejlődésének következő fejezetét a csendőrség létrejötte nyitja meg. A csendőrség (korábban francia eredetű kifejezéssel: zsandárság) a 19. században Európa-szerte funkcionáló és katonai elvek mentén szervezett olyan rendőri szerv volt, amely főként a vidék közbiztonsági feladatait látta el. A *csendőrr* szó 1834-ben jelent meg a hazai rendészet nyelvezetében, de hivatalosan 1873-tól használták.

A Magyar Királyi Csendőrség (MKCS) 1881-ben jött létre az egész országra kiterjedő hatáskörrel. Ezt megelőzően 1849-től is működött bécsi székhellyel birodalmi csendőrség Császári Zsandárság néven, amit Alexander Bach belügyminiszter irányított. Ebben az ún. Bach-korszakban a Habsburgok célja az volt, hogy Magyarországot teljesen beolvasszák a birodalomba. Ennek megfelelően a közrendvédelmi hadsereggént működő, vagyis a katonai mintára szervezett zsandárság alapvető feladata az 1848–49-es szabadságharc leverésében történő segítségnyújtás volt, majd a nemzeti felkelés bukása után a betyárvilág felszámolása. Ebben a rendészet titkos eszközei közül főként a beszervezést használták, Bach, illetve a legfőbb rendőrhatóság főnökének kinevezett Johann Kempen báró széles körű ügynökhálózatot épített ki. A zsandárságnak 1854-ben nyolc ezrede volt, vagyis katonai struktúrája egészen az 1867-es, kiegyezéskori megszüntetéséig megmaradt.

Ezt követően Erdély, Horvátország és a szerb Vajdaság kivételével a zsandárság rendészeti hatásköreit a nemesi vármegyék korábban jelzett csendbiztosai vették át. Feladatukat nehezítette a megfelelő finanszírozás hiánya. Az 1870-es években a Monarchia közbiztonsága súlyosan leromlott, amelynek első számú oka a zsandárság megszüntetése volt, illetve az, hogy a felszámolt szervezet helyébe lépő csendbiztos/pandúri rendészeti fellépés szakmailag meglehetősen súlytalan volt. Így szükségszerűvé vált a zsandárság újbóli felállítása. Ennek a szükségletnek Tisza Kálmán kezdeményezésére az 1881. évi II. és III. törvény tett eleget, 1882. január 1-jén megkezdte rendészeti működését a Magyar Királyi Csendőrség. Ennek a szervezetnek az illetékessége – egészen az I. világháború kitörésekor történő széteséséig – természetesen csak Magyarországra terjedt ki.

A Magyar Királyi Csendőrség főbb jellemzői:

- a) kettős irányítás alatt állt, szervezeti, kiképzési ügyekben a honvédelmi, rendészeti szakma, míg gazdasági ügyekben a belügyminiszter látta el az irányítást,
- b) a szervezet hat csendőrkerületből állt, ezek lefedték az ország közbiztonsági feladatait, a kerületeken belül néhány ún. szárnyparancsnokság működött, ezek őrsökre tagozódtak 5–7 fővel,
- c) tagjai főként katonaviselt emberek voltak,
- d) a MKCS inkább katonai szervezet volt,
- e) egy csendőr max. 60 km² terület közbiztonságáért felelt, de mivel mindig kettesével látták el a szolgálatot, így a pár gyakorlatilag 120 km²-t fedett le,
- f) hatáskörei:
 - a közbiztonság védelme, bűnüldözés,
 - fellépés a társadalmi rend elleni szervezkedés ellen, vagyis állambiztonsági jogkör ellátása,
 - fellépés a természeti csapások okozta károk felszámolásában,
 - választások biztosítása.¹¹

Az MKCS-ről kijelenthető, hogy a századfordulóra európai szinten is kiemelkedően hatékony szervezetté, a kontinens egyik legjobb mutatókkal rendelkező rendészeti erejévé vált. Az I. világháborúban a mintegy 12 ezer fős csendőrséget a frontokra vezényelték, helyükre katonai szolgálatra alkalmatlan, kiöregedett volt katonákat állítottak. A közbiztonság rohamosan romlott. A csendőrség személyzetét 1919 tavaszától néhány hónapra a Vörös Őrség vette át. A Tanácsköztársaság alatt működő rendészeti szervet a Peidl-kormány 1919. augusztus elején feloszlatta. A csendőrség tehát formailag nem szűnt meg, de potenciálja az I. világháborúban, majd az ezt követő években jelentősen leromlott. 1920-tól felügyeletét már kizárólag a belügyminiszter látta el, ettől kezdve a csendőrség már karhatalmi feladatokat végzett.

A katonai jellege továbbra is megmaradt, sőt erősödött a Horthy-korszakban, ugyanakkor a szervezet feladatában, eszközrendszerében rendőri jellemzőket mutatott. „A csendőrség a katonaságnak és a rendőrségnek olyan keveréke volt, amely a rendszer számára a legféktelenebb, a legbrutálisabb terrort biztosította”¹² – olvashatjuk Hollós Ervin könyvében.

A csendőrség 1928-ban nyomozó hatósági jogkört kapott, ez az ugyanilyen hatáskörrel rendelkező rendőrséggel szemben tovább növelte az amúgy is érzékelhető rivalizálást. A problémát az 1942-ben létrehozott Államvédelmi Központ koordinációs fellépése enyhítette. A II. világháborúban a csendőrség részt vett a katonai akciókban, illetve a gettósítások és a deportálások ellenőrzésében. Az MKCS-t 1945 márciusában az 1690/1945. M.E. számú rendeletével az Ideiglenes Nemzeti Kormány megszüntette. Teljes hatáskörét a Magyar Államrendőrség vette át.

¹¹ HOLLÓS ERVIN (1971): *Rendőrség, csendőrség*. VKF 2. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 98–107.

¹² Uo. 86.

2.3. A rendőrség kialakulása

A Habsburg uralkodói házból II. Lipót, II. József és Ferenc császár előzőekben kifejtett kezdeményezései, illetve a mezei rendőrség létrehozatala a magyar önálló rendőri szervezet kialakulásának előzményeihez tartozik. A fejlődés a 19. század második felében indult meg.

Az osztrák rendőrség magyarországi befolyásának megszűnése után, 1861 áprilisában nevezték ki Pest város rendőrfőkapitányává Thaisz Eleket. Az 1850-es Bach-korszakban már osztrák titkosrendőrként dolgozó ügynököt korábban elítélték az 1848–49-es szabadságharcban való részvételéért. Ennek ellenére viszonylag gyors karriert futott be, 1873-tól – amikor Buda, Pest, a Margit-sziget és Óbuda egyesítésével létrejött Budapest – ő lett a főváros első főkapitánya. Nevéhez fűződik a polgári rendőrség megszervezése. Ennek jogi alapját az 1881. évi XXI. törvénycikk képezi, amelynek keretében a budapesti rendőrség új neve „fővárosi rendőrség” lett. A modern fővárosi rendőrség megalakulását nem lehet elválasztani a kilenc évvel korábban született 1872. évi XXXVI. törvénycikktől, amely „Buda-Pest fővárosi” törvényhatóságait alakította ki, s ezzel egyúttal meghatározta a főváros illetékességi területeit is. Ennek alapján a fővárosi rendőrség működési köre kiterjedt a főváros összes bel- és külterületére, 1889-től Újpestre, Rákospalotára, 1912-től Kispestre, Erzsébetfalvára, Pestszentlőrincre, 1916-tól Csepelre. Az 1872. évi XXXVI. törvénycikk 20. és 21. §-a kimondta, hogy a főváros területén a rendőrség állami szervként működik, és az államilag kezelt fővárosi rendőrségtől a bíraskodás elválik.

A fővárosi rendőrségi szervezet két részből állt: központi hivatalból és a rendőri kerületekből. A felügyeletet a Belügyminisztérium látta el. A főkapitányt a belügyminiszter előterjesztésére a király nevezte ki. Thaisz 1885. március 11-én távozott, helyébe Török János került, aki kiváló közigazgatási jogász volt. Nevéhez fűződik a mai bünyügyi szervezet elődjének, a detektívosztálynak a létrehozása, de ő teremtette meg a sajtószolgálatot is. Török irányításával az I. világháborúig a fővárosi rendőrség modern rendészeti szervvé vált.

A fővárosi rendőrség államosítását az 1890-es években a vidéki rendőri állomások központosításának folyamata követte. Meghatározó ebben a fejlődésben az 5047/1919. ME rendelet, hiszen *ettől kezdve számíthatjuk az egységes állami rendőrséget, amely hét főkapitányságot foglalt magában:*

- Budapest,
- Debrecen,
- Miskolc,
- Pécs,
- Szeged,
- Székesfehérvár,
- Szombathely.

1940-től az állami rendőrség országos szinten látta el a bűncselekmények felderítését, a bűnözők bíróság elé állítását, illetve a közbiztonsági feladatokat. A tanácsrendszer 1950-es bevezetésétől kezdődően *1957-ig létrejött a mai rendőrségi struktúra*, a belügyminiszter által irányított országos rendőr-főkapitányság alá 19 megyei és a budapesti

(fővárosi) rendőr-főkapitányság tartozik, továbbá (előbb járási, majd 1948-tól) a városi rendőrkapitányságok.

Megállapítható, hogy a modern magyar állami rendőrség kialakítása egy hosszan tartó, közel 50 éves folyamat volt, amely az 1872. évi XXXVI. törvénycikkkel kezdődött és az 5047/1919. ME rendelettel fejeződött be.

Ez utóbbi jogszabály:

- államosította az addig széttagolt, önkormányzati irányítás alatt álló városi rendőrséget,
- lehetővé tette a belügyminiszter irányítási hatáskörének kiterjesztését a helyi rendőri szervekre.

3. A rendészet megközelítése

3.1. A rendészet és a biztonság

Amint látni fogjuk a későbbiekben, a legtömörebben a *biztonság* szó fedi le a rendészet lényegét. A biztonság egészen más tartalommal bír például a hétköznapi ember életében, az építészet, a média, a politikai pártok, a honvédelem vagy éppen a kozmetikai termékek esetében. Az állampolgároknak – egyebek között – a biztos megélhetést és a nyugodt életet jelenti, míg az építészetben az összedőlést kizáró statikát, a médiának a vonatkozó hír gyakori bulvárosítását, és így a példányszám/nézettség növelésével a nagyobb reklámbevételt, a politikai pártoknak a megnyert választást, a honvédelemnek a haza fegyveres védelmét, a kozmetikai iparnak a termék nemkívánatos hatásoktól mentes használatát.

A biztonságban ugyanakkor több eltérő megközelítést is ismeri a szakirodalom. Így például az átlagember az életünket fenyegető veszélyhelyzet oldaláról vezeti le ezt a kérdést, nemegyszer túlzóan. „Az emberek általában a valósnál nagyobbra értékelik annak az esélyét, hogy bűncselekmény áldozatává váljanak”,¹ ezért egészen sajátos védekezőreflexek alakulnak ki, például a kevésbé biztonságos városrészekben inkább autóval közlekednek az emberek.²

A fentiekre is figyelemmel a biztonság tudományos vizsgálatával, elemzésével

- a hadtudomány és
- az alakulóban lévő rendészettudomány³
- foglalkozik.

„A hadtudomány oldaláról a biztonság katonai elemeit kell megkeresni”.⁴ A legáltalánosabban ezek a katonai elemek a hadviselésben és annak stratégiájában, taktikájában, logisztikájában vizsgálhatóak, amelyek determinációját a lakosság és az államterület védelme adja. Vagyis a hadtudomány a biztonságot a katonai hadviselés keretei között vizsgálja. Ehhez képest az alakulóban lévő rendészettudomány a biztonságban (elsősorban, de nem kizárólagosan) az államon belüli viszonyrendszerével foglalkozik. A társadalom alanyainak normális, veszélymentesített életét, a napi működés kérdéseit kutatva – tudományos alapon – elemzi az állami és a privát szféra legkülönbözőbb tárgyi vonatkozásait. Így ennek fogalmi, intézményi, jogi és eszközrendszerét, múltját, fejlődését, jelenét és perspektíváit.

¹ PAPP András László (2012): *A megfigyelés társadalmának polifériájától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig*. Budapest, L'Harmattan, 19.

² DOLAN, Paul – PEASGOOD, Tessa (2007): Estimating the Economic and Social Costs of the Crime. *British Journal of Criminology*, Vol. 47. No. 1. 123.

³ A rendészet tudományágkénti kezelésére lásd: BALLA Zoltán (2014a): A rendészet kérdései. *Beliügyi Szemle*, 62. évf. 10. sz. 5–19.

⁴ VIDA Csaba (2014): A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 1. évf. 1. sz. 104.

A biztonságot – az általánosság szintjén – négy tényező jellemzi. Nevezetesen:

- a gazdasági,
- a politikai,
- az éghajlati és
- a katonai tényezők.⁵

Az egyes tényezők kifejtése nem ennek a jegyzetnek a feladata. Arra azonban fontos rámutatni, hogy a gazdagság/szegénység bűnözésre való hatása, az elszegényedés mint a megélhetési bűnözés egyik kiváltója, a kőolaj és a földgáz mint stratégiai nyersanyagok csökkenése gazdasági és politikai szempontból befolyásolja a rendészet intézményrendszerét, illetve beavatkozási dimenzióit, miként az éghajlati tényezők is, a „globális felmelegedés, amelynek jelei jelentős csapadék, sárlavinák, árvizek, aszály formájában ma már hazánkban is tetten érhetők”.⁶ Ugyanúgy a biztonságot befolyásoló tényező az élhető terület nagyságának és az egészséges ivóvíz mennyiségének csökkenése, valamint a klímaváltozás okozta természeti katasztrófák növekedése is. Az e tényezőkből eredő feszültségek egyrészt könnyen fegyveres konfliktusokat generálhatnak, másrészt a katasztrófák elleni védelem az ezzel foglalkozó államigazgatási szervek tevékenységének bővítését vonja maga után.

3.2. A nemzeti biztonsági stratégiánk katonai és rendészeti oldalról⁷

A biztonság általános elemzésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni a kormány stratégiai téziseit. Itt kell megjegyezni, hogy a rendészeti közpolitika a rendszerváltás óta továbbra is nélkülözi a stratégiaalkotást, a közép- és hosszú távú tervezést, sokkal inkább az adott kormányzati ciklusok alatt megvalósítható koncepcióknak lehettünk tanúi.⁸ A közjogi szabályozó eszközként normatív határozatban megjelenő elveket katonai és rendészeti szempontból csoportosíthatjuk. A tézisek több esetben katonai és rendészeti tartalmúak is, s ez rámutat arra a tényre, hogy a biztonság védelme gyakran rendészeti és honvédelmi igazgatási feladatot egyaránt jelent. Vagyis nem minden esetben indokolt a védendő jogi tárgy szempontjából elkülönült irányítási és szervezeti modellekben gondolkodni, ez pedig felveti az egységes államigazgatási központ létrehozásának gondolatát a biztonság védelmének érdekében, vagy legalábbis a honvédelmi és a rendészeti szervek egyes egységeinek egyesítését a nagyobb potenciál elérése érdekében. Ilyen lehet például a katonai és a polgári nemzetbiztonsági szervek összevonása.

⁵ Hasonló megközelítést ad a *Biztonságpolitikai Szemle* cikke: <http://biztpol.corvinueembassy.com>, 1–6.

⁶ SALLAI János (2014): *A rendészet globális, kontinentális, regionális és lokális kihívásai és válaszai napjainkban*. Forrás: <http://pecshor.hu/periodika/XV/sallai.pdf>, 95. (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)

⁷ A nemzeti stratégiánkat a 1035/2012. (II. 27.) Korm. határozat fogalmazza meg, amely jelen alponnt megállapításainak alapját képezi.

⁸ CHRISTIÁN László (2016): A rendőrség és rendészet. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 683–684.

A biztonság katonai szegmensének fontosabb tézisei

- A hazánk és szövetségesei elleni hagyományos háború valószínűsége több mint húsz éve minimális, így a már ismert fegyverekkel Magyarország ellen végrehajtható támadás veszélye annak ellenére is a nullához közelítően elenyésző mértékű, hogy egyes szomszédos régiók biztonsága nem mindenben mondható stabilnak. Az európai kontinensen elképzelhető ugyan, hogy a katonai erő előtérbe kerül, de valójában ez is inkább regionális, semmint kontinentális méreteket ölthet.

A katonai biztonságot a jelenben háború nem fenyegeti, azonban relativizálja ezt a tényt:

- a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök egyes régiókban történő, esetenként globális terjedése,
- a Krím félsziget 2014-es elcsatolása után kialakult ukrán–orosz válság és
- az iszlám térhódítása.
- A gazdasági helyzetünk hosszú ideje nem teszi lehetővé a katonai potenciálunk növelését, vélelmezhetően ez a jövőben is így lesz, vagyis a biztonsági képességeink jelentősen nem javíthatók.

Potenciális veszélyt katonai értelemben azok a területek jelenthetnek, ahol az instabilitás okai az alábbi tényezők lehetnek:

- a létminimum alatt élők számának növekedése,
- demokráciadeficitből fakadó elégedetlenségek,
- etnikai, vallási feszültségek,
- gyenge gazdasági teljesítőképesség,
- a posztszovjet térség konfliktusai.
- A következő fenyegetettségi faktort röviden a *pénzügyi/gazdasági világválság* kifejezéssel jelölhetjük. A pénzügyi instabilitás hazánkat – az igen nagy államháztartási hiányra való tekintettel – fokozottan veszélyeztet. Növeli ezt az a tény, hogy államadóságunk forrásának nagyobb része külföldi pénzügyi körökhöz kapcsolódik, s ez sebezhetőségünket nyilvánvalóvá teszi.
- Jelentős mértékben hat a katonai értelemben vett biztonságra a tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek egyre több államban és különböző szervezeteknél való jelenléte. Ezek a tények a nemzetközi békére nézve is kiszámíthatatlan veszélyt hordoznak magukban.

A biztonság rendészeti megközelítésű tézisei

- A biztonságra rendészeti értelemben veszélyt jelentenek azok a vallási, etnikai szervezetek, amelyek az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (civil törvény) vagy az új Ptk. alapján jöttek vagy jönnek létre, illetve azok a tömörülések, amelyek a véleménynyilvánítási szabadságot az alkotmányos berendezkedésünk megzavarására használják fel. Az ilyen csoportok elleni fellépés, a felderítés és elhárítás elsősorban a polgári nemzetbiztonság, másrészt az általános rendőrség feladata. Ebben a mozgástérben az állam közhatalmi jogosítványainak teljes arzenálja igénybe vehető, de hosszabb távon az etnikai, vallási gyökerű problémák szociális, kulturális kezelését társadalmi szinten kell megoldani. A politikának és a közigazgatásnak, továbbá a társadalom civil erőinek minimalizálnia kell a szélsőségekkel

szimpatizálók számát. Ebben a folyamatban a rendészetnek meg kell találnia a megfelelő médiafelületet, amelynek segítségével átgondolt kommunikációs eszközökkel preventív hatást érhet el. Külön kutatási terület lehet ez, amelyben a 14–18 éves korosztály kiemelt bázist képez.

- A kábítószer-kereskedelem és -fogyasztás elleni fellépés minden állam egyik legfontosabb programja. Ez a súlyos társadalmi probléma a magyar rendészeti szervek számára is kiemelkedő jelentőségű kérdés. Magyarország eleinte főként tranzitország volt, manapság a felhasználás, gyártás és forgalmazás tekintetében (a mérsékelt szintet meghaladva) egyre növekvő fertőzöttségű országgá vált. A kábítószer elleni harc jegyében a szakirányú rendészeti szervek technikai ellátottságát növelni, a szakemberek képzettségét javítani kell.
- A migrációt – gazdasági és demográfiai előnyei mellett – a biztonságot potenciálisan és folyamatosan veszélyeztető tényezőként kell értékelni. A legális migráció elválasztandó az illegálistól, mely utóbbi hazánkat főként tranzitországgként érinti. Az ellene való fellépés uniós tagságunkból eredő kötelezettség, de ettől függetlenül közbiztonsági és nemzetbiztonsági érdekünk is. A 2015. január elején, a Kouachifivérek és társaik által elkövetett, a francia *Charlie Hebdo* szerkesztősége elleni terrortámadás okán a különböző államok első számú vezetőinek holdudvara és a szakértők változást kezdtek sürgetni a külföldieket érintő befogadási politika átgondolására, esetleges szűkítésére.

A migráció és a terrorizmus elleni fellépés – szervezetileg a rendészet különböző intézményeiben jelentkező feladatként – összehangolt és központilag irányított kihívást jelent. A terrorfenyegetettség az utóbbi évek növekvő terrorakcióinak ellenére sem nőtt hazánkban, ettől függetlenül a terrorizmus korunk világát állandóan fenyegető jelenség marad. Számolnia kell a rendészeti szervezeteknek a külföldi gyökerű vagy a külföldi magyar érdekeltségek elleni terrorveszéllyel. A magyar hírszerzésnek – mint a rendészet speciális szervének – aktív felderítő tevékenységére van és lesz szükség a külföldi terrorcselekmények hazánkat érintő biztonsági, gazdasági, politikai következményeinek megelőzésére, elhárítására. A terrorizmus elleni fellépésben kiemelt kérdésként kezelendő a kiváltó okok feltárása, a szélsőséges csoportokba való beépülés és az ezzel összefüggő valamennyi titkos eszköz magas szintű alkalmazása. Ez elképzelhetetlen a más országok terrorellenes szervezeteivel történő napi kapcsolat állandósítása nélkül. Újra kell gondolni hazánk gazdasági erejéhez mérten az infrastruktúránk védelmét.

- Az előző pontokkal szorosan összefügg a biztonságot veszélyeztető szervezett bűnözés. A szervezett bűnözői csoportok a gazdasági élet szereplőiként pozicionálva magukat befolyásolják a társadalom különböző alrendszeireiben zajló folyamatokat abból a célból, hogy állandósítsák a gyakran a jog eszközeivel (is) működtetett szürkegazdaságot. Kapcsolatra töreksenek a politikával, a bűnüldözéssel, az igazságszolgáltatással. A korrupció különböző eszközeivel bomlasztják a társadalom gazdasági, jogi, erkölcsi és egyéb viszonyrendszerét, torzítják a jogbiztonságot, az állami életbe vetett bizalmat. A korrupció alanyai befolyást szereznek a politikai és jogi döntéshozatali mechanizmusokban, beszivárognak a rendészeti szervezetekbe is.
- A biztonságot veszélyeztető tényezők egyik legújabb „terméke” az információs és kommunikációs rendszerek kormányzati gerinchálózatának normális és bizton-

ságos működését zavaró kiberbűnözés. A rendészet feladata a kibertérben potenciális veszélyt jelentő alanyok és jelenségek felderítése, az információs rendszerek erősítése, a kibervédelem működtetése.

- Hazánk biztonsága szempontjából stratégiai prioritást élvez a megfizethető energiaellátás biztosítása. A fosszilis energiák, illetve energiahordozók által biztosított energiabiztonságunk labilis, kitétettségünk nagy. Nukleáris energiatermelésünk perspektivikusan fejlesztendő, ezzel együtt az energiainport-függőségünk magas fokú marad. Ez felveti a rendészeti szervek örökösét a tárgybeli intézmények esetében úgy az atomerőmű, mint a gáztározók és szállítórendszerek védelmében. Ebben a tekintetben a fegyveres biztonsági őrség közreműködése továbbra is elkerülhetetlen.
- Komoly közeljövőbeli biztonsági kockázatot jelenthet a
 - globális éghajlati változás,
 - a szélsőséges időjárás hatásai,
 - az egészséges ivóvízhez jutás nehézsége,
 - a Földünk számos országát sújtó élelmezési gondok,
 - a járványveszély,
 - a környezeti és civilizációs ártalmak.

Ezek a veszélyforrások kiemelten a katasztrófavédelem rendészeti (jellegű) szervezetét érintik az elhárítás, kármentés, helyreállítás területén. A közegészségügyi felkészítés, az ivóvíz védelme, a termőföld óvása, a géntechnológia-mentes élelmiszer biztosítása, a környezeti védelem a rendészeti szervek mellett az egész közigazgatást érinti. Kijelenthető, hogy társadalmi szinten a biztonság szolgáltatása „a katonáé és a rendőré”, mert mindkettőnek hivatásánál fogva „a veszélyelhárítás a társadalmi rendeltetése”.⁹

⁹ FINSZTER Géza (2014a): *Rendészetelmélet*. Budapest, NKE, 134.

Üres oldal

4. A rendészet mint a közigazgatás része

4.1. Rendészet és igazgatás

A rendészetről tehető egyik legtipikusabb állítás: a jogi tárgy védelmére törvényes erőszakot alkalmazhat. Az erőszak legitim megnyilvánulásának alapját a rendészet közhatalmi rendszerbe tartozása képezi. Közhatalommal az alkotmányos demokráciákban háromféle állami szervtípus rendelkezik, nevezetesen:

- a törvényhozó,
- a végrehajtó és
- az igazságszolgáltató szervek.

A hatalmi ágak szétválasztásának, a hatalommegosztásnak Arisztotelésztől származó elve – amit a közhiedelem és a szakirodalom tévesen Montesquieu-höz köt¹ – a közigazgatást (mint a végrehajtás intézményrendszerét) a jogalkalmazói döntések adott körülmények közötti kikényszeríthetőségének jogával ruházta fel. Ez esetenként törvény vagy rendelet szerinti erőszakos fellépésbe torkollhat, ennek a szerve jellemzően a rendészet. Ez a szervezet a közigazgatás intézményrendszerének egyik ágazatát képezi.

A közigazgatás a társadalom sajátos igazgatása. Mint igazgatási tevékenység, egy olyan folyamat, ciklus, amelynek elemei többféleképpen nevesíthetők, és amellyel a szervezés, illetve az igazgatástudomány foglalkozik. Az egyik leismertebb szervezéstudományi meghatározás szerint az igazgatást a POSDCORB angol mozaikszó foglalja össze (*Planning*: 'tervezés', *Organizing*: 'szervezés', *Staffing*: 'személyzet', *Directing*: 'irányítás', *Coordinating*: 'koordináció', *Reporting*: 'jelentés', *Budgeting*: 'gazdálkodás').

A rendészet közigazgatási determináltságához talán közelebb juthatunk az igazgatási ciklus egy másik megközelítésével. Ugyan a POSDCORB szóval összefoglalható folyamat elemei is megfigyelhetők a rendészetben, például nincs rendészeti fellépés valamilyen szintű tervezés-szervezés vagy irányítás, gazdálkodás nélkül, de a rendészet igazgatástudományi kötődését plasztikusabban mutatja a CITDÖVKE mozaikszó. Vagyis, mint minden közigazgatási ágazatban, úgy a rendészetben is:

- Célok fogalmazódnak meg (pl. egy közbiztonsági akció lebonyolítására, egy bűncselekmény felderítésére).
- Információk szükségesek a cél eléréséhez (a közbiztonsági akció, a bűncselekmény felderítése során bevethető technika, a szakembergárda mennyiségi, minőségi adatai, az anyagi feltételek tisztázása stb.).

¹ CSERVÁK Csaba (2002): *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása*. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html> (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)

- Tervezés szükséges a cél realizálásához, amelynek során több alternatív megoldási lehetőség kerül kidolgozásra az akció sikeres lebonyolításához, a nyomozáshoz.
- Döntés születik az információk és a tervezés alapján a cél teljesítésére.
- Végrehajtás során megkezdődik a döntésnek megfelelő cél realizálása (a közbiztonsági akció megkezdődik, a bűncselekmény felderítésére a nyomozás megindul).
- Koordináció esetén a végrehajtás közben bekövetkezett új események, körülmények vagy az esetleges nagyszámú végrehajtói állomány, a különböző, végrehajtásban közreműködő szervek munkájának összehangolása koordinációt kíván, vagyis a cél és a munkamegosztás között létrejövő esetleges ellentmondás kiküszöbölése a koordináció feladata.
- Ellenőrzés során a célkitűzés és a döntés visszaigazolódik. Az ellenőrzés arra ad választ, hogy a célhoz képest helyes volt-e a döntés (javult-e a közbiztonság, a bűncselekményt felderítették-e). Az ellenőrzés a cél teljesülését igazolja vagy cáfolja, esetleg részbeni eredményt okiratoz.²

Az igazgatási ciklus fenti elemei a rendészeti jogba is transzformálódtak. Ez logikus is, hiszen a rendészet egyes feladatainak ellátásához szükséges alapokat az anyagi és az eljárási jogszabályok teremtik meg. Az alakulóban levő rendészettudományt gazdagíthatja az igazgatástudomány eredményeinek felhasználása. Az igazgatási ciklus tudományos elemzése visszaigazolhatja vagy cáfolhatja például a rendészet célkitűzéseire rendelt szervezet legitimitációját. Ennek alapján adhat választ a tudomány arra a kérdésre, hogy a szakmai igény felhajtóereje hozta-e létre a Terrorelhárító Központot vagy az Országgyűlési Őrséget, vagy esetleg a célhoz rendelt döntést – esetleg hiányos információszerzés után – politikai vagy más szempontok motiválták. Az adekvát válasz megadása a rendészettudomány feladata.

4.2. A rendészet és a közigazgatás

A rendészet magyarországi fejlődésére elsősorban a német tudósok 19. századi írásai hatottak. Kiemelést érdemel Robert Mohl: *Die Polizeywissenschaft* című, 1932-ben megjelent műve „amely alapvetően forrásul szolgált a téma magyar művelőinek, s amelyben a közrendészeti tudományt és a közrendészeti intézetet szűkebb területen vezeti le”.³ A német hatás vizsgálatakor kihagyhatatlan Lorenz von Stein jogtudós, akit „közgazdászként vagy szociológusként tartanak számon, de végzettségét tekintve jogász volt, és a közigazgatás-tudomány egyik megalapozója”.⁴ Hétkötetes alapművének (*Verwaltungslehre*) negyedik kötete foglalkozik a rendészeti joggal (*Polizeirecht*), ahol rámutat arra, hogy „rendészet mindaz a forma, amelyen keresztül a kormány az igazgatásba beavatkozik, illetve a rendészet a közigazgatásnak a része”.⁵

² KALAS Tibor (szerk.) (2006): *Közigazgatási jog I. Általános rész*. Budapest, Virtuóz Kiadó, 12.

³ SALLAI János (2015b): Concha Győző, a rendészet jeles tudósa. *Magyar Rendészet*, 15. évf. 1. sz. 39.

⁴ Koi Gyula (2013a): *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*. PhD-értekezés, 29.

⁵ SALLAI UO.

A rendészet normatív környezetének alaptézise: *a rendészeti jog a közjogba tartozik*. „A közigazgatási jog tudósainak elévülhetetlen érdemei voltak a rendőrség közjogi természetének feltárásában”.⁶ A rendőrség – mint a rendészet elsődleges szerve (erről a későbbiekben bővebben lesz szó) – elsősorban a közigazgatási jog, másfelől a büntető anyagi és eljárási jog, illetve a szabálysértési jog által szabályozott. A rendészet tényleges szervei – az Országgyűlési Őrség kivételével – a közigazgatás, ezen belül főleg az államigazgatás intézményrendszerének markáns részét képezik, s a rendészeti tevékenység valamennyi megnyilvánulása – a közügyekre⁷ figyelemmel – a közigazgatást alapvetően jellemző valamilyen közfeladat, közszolgáltatás. A közigazgatás – mint „a társadalom legnagyobb igazgatási komplexuma”⁸ – a legkülönbébb funkciók ellátásával teljesíti társadalmi rendeltetését, amely elsősorban a közérdek érvényesítése. A közigazgatás az Alaptörvény parancsát követve és egyéb jogszabályokra figyelemmel, vagyis a közjog keretei között, a törvényhozói hatalom akarátát hajtja végre a legkülönbébb, igen szerteágazó feladatai teljesítésével. Ennek egyik és a többi feladattól egyértelműen elválasztható ága a rendészeti feladatok ellátása. Alkotmányos alapját Magyarország Alaptörvényének 46. cikke adja, amelynek (1) bekezdése kimondja: „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”, míg a másik, a nemzetbiztonsági rendészeti feladatot a 46. cikk (3) bekezdése határozza meg: „A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.” Az Alaptörvény a (2) és a (4) bekezdésében mind a rendőrség, mind a nemzetbiztonság esetében a kormányt jelöli ki irányító szervnek, ezzel egyben meghatározza az államigazgatási közvetlen szervezeti és irányítási koordinátpontokat.

A közigazgatás feladatai időben (és földrajzi értelemben is) sokat változtak. A változások egy-egy kort is jelölnek. Ez a rendészet esetében az ókortól napjainkig az alábbiakban foglalható össze:

- a) Az ókorban a klasszikus értelemben vett rendészetről nem beszélhetünk. Ugyanakkor a külső védelmet ellátó katonaság részt vett az esetenként jelentkező – például adóztatással összefüggő – elégedetlenség lokalizálásában. Ezt megelőzően, időszámításunk előtt több száz évvel, Rómában működött az ún. *aedilis* tisztség – az ezt betöltő személyek a fürdők, szórakozóhelyek, bordélyok, piacok közbiztonságáért feleltek. Az ezt követő császári korban „a legfőbb városi rendőri tisztviselőket, a *praefectus urbikat* a császár nevezte ki.”⁹
- b) Az abszolutizmus korától beszélhetünk arról, hogy a biztonság fenntartása állami feladattá vált. Ebben a folyamatban meghatározó volt, hogy a német tartományokban kialakult a rendőrállami rendszer, ahol a közrend biztosítása okán az állam rendőri ellenőrzés alatt tartotta az egész közigazgatást, sőt beavatkozott a polgárok magánéletébe is. A keresztény erkölcs és tisztesség minden áron való védelme, biztosítása érdekében a rendészet „túldimenzio-

⁶ FINSZTER Géza (2014b): *A rendőrség joga*. Budapest, NKE, 15.

⁷ A közügy fogalmáról lásd: PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 48.

⁸ FINSZTER i. m., 13.

⁹ ERNYES i. m.

- nált” szerepet töltött be; jelen volt az építészettől kezdve a köztisztaságon, az oktatáson és az egészségügyön át egészen a szegényügyi igazgatásig számos területen. Kiépítette a besúgóhálózatot az egész államban.
- c) A jogállam liberalizmusa, az alkotmányos forradalmak, a szabadságjogok gyakorlása a rendőrség addigi önkényének, korlátlan fellépési lehetőségeinek véget vetett. A rendészeti beavatkozás egyre inkább alkotmányos keretek közé szorult. A rendőri és egyéb rendészeti döntésekkel szemben megnyílt a bírói kontroll.
- d) A 19. század végén megerősödő jóléti vagy gondoskodó állam a 20. század végéig a polgárai számára alkotmányos keretek között biztosította a szociális jólét lehetőségét. Különbőféle szolgáltatásokkal gondoskodott az emberekről, amely során a közbiztonság nyújtása is szolgáltatássá vált. A központi, centralizált rendszert decentralizálása, polgárközeli kiépítése több intézményt is létrehozott (lásd: helyi rendészeti szervek, például a közterület-felügyelet kialakulása).
- e) A 20. század végétől, a „jó állam” és „jó kormányzás” időszakában a rendszert tovább decentralizálódott, illetve megjelent a civil szféra az eddig szigorúan államigazgatási feladatok ellátásában.

4.2.1. A közigazgatás alapelvei rendészeti értelemben

A közigazgatással szemben két egyértelmű és a rendszer egészével szemben megfogalmazható követelményt nevesíthetünk:

- a jogszerűséget és
- az eredményességet.¹⁰

Ezek az alapelvek részben az intézményrendszer szervezeti céljait határozzák meg, és inkább „politikai tartalmú tudományos konstrukciók”,¹¹ nem, vagy csak részben azonosak tartalmi értelemben a közigazgatási, illetve a rendészeti jog alapelveivel. Annyiban vehetjük azonosnak, hogy az általánosság szintjén meghatározott közigazgatási elvnek a legkülönbélebb közigazgatási anyagi vagy eljárási jogszabályokban is érvényesülnie kell. A különbséget az mutatja, hogy a közigazgatás alapelvei az elvonatkoztatás magasabb szintjén fogalmazzák meg a társadalom elvárásait, kerülve a normativitás lehetőségét.

A közigazgatás alapelveinek sorába Lőrinc Lajos besorolta a demokratizmust,¹² míg az ENSZ vonatkozó anyaga¹³ a „jó kormányzás” jegyében:

- a részvételt,
- a jogállamiságot,
- a reaktivitást,

¹⁰ Lásd erről: FAZEKAS Marianna (szerk.) (2015): *Közigazgatási jog. Általános rész 1.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 22–25.

¹¹ LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-Orac, 72.

¹² Uo.

¹³ www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/gg/gorenance.pdf (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)

- a konszenzuseresést,
- a méltányosságot,
- a hatékonyságot és eredményességet, valamint
- az elszámolhatóságot.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája¹⁴ fejt ki a „jó kormányzás” elveinek hatását a *Jó közigazgatás európai kódexében*.¹⁵

Álláspontunk szerint a rendészetre a fent elsőként nevezett két követelmény gyakorol közvetlenebb hatást.

a) *A rendészet jogszerűsége, másként: legalitása*

Mint már korábban erre utaltunk, a rendészetet a közigazgatás egyéb ágaitól többek között az erőszak monopóliuma különbözteti meg, amelynek jegyében – igen szigorú jogi szabályok keretei között – alapvető emberi jogokat korlátozhat, sőt lehetősége van az élet törvényes kioltására is. Jogállamban természetes, hogy az alapjogok közérdekben történő sérelme csak alkotmányos keretek között, a vonatkozó anyagi és eljárási jogszabályok szigorú betartásával valósulhat meg.

A rendészet törvényességét elsősorban az Alaptörvényre figyelemmel kell vizsgálnunk. A jogszerűséget mint alkotmányos követelményt az Alaptörvény

- B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság, a
- C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás,
- 15. cikk (4) bekezdésében,
- 18. cikk (3) bekezdésében,
- 32. cikk (3) bekezdésében,
- 41. cikk (5) bekezdésében rögzített jogforrási hierarchia elveiből, továbbá a
- XXVIII. cikk (7) bekezdésben szabályozott jogorvoslathoz való jog elvéből vezethetjük le.

A rendészet legalitása a fenti alaptörvényi szabályok keretei között az alábbi öt szempont együttes betartását, betartatását követeli meg:

- a rendészet minden hatósági fellépése csak joghoz kötötten történhet, vagyis minden aktusa mögött az Alaptörvénynek megfelelő törvénynek vagy rendeletnek kell állnia,¹⁶
- a rendészet valamennyi szerve szigorúan csak a hatáskörén, illetékességén belül léphet fel,
- a rendészet döntéseivel szemben biztosítani kell a jogvédelmet, vagyis az adott rendészeti szerv minden hatósági fellépés ellen garantálni köteles a jogilag szabályozott reparációs lehetőséget,
- a rendészet köteles a közérdek jegyében a számára jogilag meghatározott közfeladatot a jog betartásával és betartatásával védeni,

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu> (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)

¹⁵ www.ombudsman.europa.eu (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)

¹⁶ Lásd erről: PATYI–VARGA Zs. i. m., 240–242.

- a rendészetnek rendelkeznie kell a legalitás-legitimáció kettősségével, vagyis a rendészetnek a tételes jogi szabályozáson kívül meg kell felelnie annak a szubjektív dimenzióknak is, amelyet a társadalom többségének elismerése és elfogadása válthat ki.

b) *A rendészet hatékonysága, másként: eredményessége*

A rendkívül nehezen, illetve teljes pontossággal soha nem mérhető eredményességnek több aspektusa van. Az érem egyik oldala lehet például a kizárólagos fokmérőnek használt bűnügyi statisztika, a másik oldal a szubjektív biztonságérzet, azaz a társadalmi értékelés, ráadásul a két módszerrel mért eredmények között komoly eltérések is lehetnek.¹⁷ Jelentheti a határidőn belüli elbírálását például egy fegyvertartási engedélynek, egy gyülekezési beadványnak, vagy a nyomozás minél rövidebb időn belüli befejezését, de jelentheti például egy közbiztonsági akció megszervezését, annak legköltséghatékonyabb lebonyolítását is. Kérdés, hogy mihez képest, mihez viszonyítottan vizsgáljuk az eredményességet?

Az a) pontban jellemzett legalitás és az eredményesség ütközhet egymással, illetve egymást negatív módon befolyásolhatják. Bizonyítható, hogy a jogszerűség általában többletköltséggel jár, gondoljunk csak például a Független Rendészeti Panasztestület létrehozási és működési költségeire. A testület, mint a legalitás egyik intézménye, a jogszerűséget hivatott segíteni, ez viszont éves szinten százmilliós kiadással jár (dologi és személyi költségek).

A rendészet tevékenysége akkor hatékony, illetve eredményes, ha a közbiztonság – társadalmi szinten megfelelő – fenntartására fordított munka és az elért eredmény összehasonlítása, egybevetése alapján bizonyítható, hogy a kitűzött cél a legkisebb erőfeszítéssel, anyagi és egyéb erők ráfordításával teljesíthető. Ezt a kívánatos állapotot számos tényező nehezítheti, így például egyes rendészeti feladatok teljesítése esetén a realizáló (pl. nemzetbiztonsági) rendészeti szerv politikának való szigorú alárendeltsége, az adott rendészeti cél eléréséhez szükséges (pl. nemzetbiztonsági szerv és rendőri szerv közötti) koordináció szakmai presztízsrre visszavezethető deficitjei vagy az anyagi lehetőségek szűkös volta, esetleg a szakmai alulképzettség.

Általánosságban elmondható, hogy politikai szempontból akkor hatékony a rendészet, ha a különböző fórumok és a lakosság zöme elégedett a működésével. A közigazgatás a mai napig magán viseli a rendszerváltás és az azt megelőző, nem kellően végiggondolt módosítások nyomait. A módosítások összemosták, illetve fenntartották az 1848 óta tartó, kellően el nem választott viszonyt a közigazgatás állami irányítói, közhatalmi-hatósági és közpolitikai tevékenysége között,¹⁸ s ez esetenként a hatékonyságra kiható működési zavarokat okozott a rendészetben, így például a 2006-os események kezelésekor.

¹⁷ CHRISTIAN László (2015): *Rendészeti politika*. Forrás: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_14_Christian.pdf, 6. (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)

¹⁸ BAJOR Tibor – KISS Dorottya (2013): Logisztikai folyamatok a közigazgatásban. *Logisztikai Évkönyv*, 19. évf. 144–150.

A rendészeti szervek alapelveknek megfelelő működését egy sajátos ellenőrzési rendszer kíséri figyelemmel. A továbbiakban ezt a rendszert mutatjuk be, közel sem a teljességre törekedve.

4.3. A rendészet feletti kontroll

A rendészet feletti kontrollt végző szerveket több szempontból is csoportosíthatjuk. Így vannak köztük közhatalommal rendelkező (bíróóság, ügyészség) és azzal nem rendelkező szervek (Alkotmánybíróóság, ombudsman), van civil ellenőrzést végző (Független Rendészeti Panasztestület) és állami szerv (az összes többi).

A magunk részéről a csoportosítást aszerint végezzük, hogy a kontrollszerv a rendészethez képest külső vagy belső szervnek minősíthető-e.

1. Külső kontrollszervek:

- Alkotmánybíróóság,
- bíróóságok,
- az Országgyűlés bizottságai,
- alapvető jogok biztosa,
- ügyészség,
- Független Rendészeti Panasztestület.

2. Belső kontrollszervek:

- a rendészet szervezetén belüli ellenőrző szervek.

A külső kontrollszervek fontosabb jellemzői

a) Alkotmánybíróóság

Az Alkotmánybíróóság rendészet feletti ellenőrző tevékenysége az Alaptörvény 24. cikke és az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) alapján vezethető le, ami természetesen a rendészeti szervek működésének alkotmányossági kontrolljára terjed ki. Ez főleg és kiemelten a központi rendészeti szervek normakontrollját jelenti, de közvetve érinti a rendészeti hatósági jogalkalmazást is. A normakontroll – amely mindig utólagos – kiterjed a rendészet által hozott rendeletekre és a közjogi szervezetszabályozó eszközökre (normatív határozat vagy normatív utasítás).¹⁹ Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróóság az adott norma Alaptörvénynek való megfelelése mellett vizsgálja annak esetleges nemzetközi szerződésbe ütközését, s meg nem feleléség vagy ütközés esetén megsemmisíti a normát.

Az Alkotmánybíróóság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alkotmányjogi panasz esetén felülvizsgálhatja az egyedi bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek értelmében a rendészeti tárgyú bírói

¹⁹ A rendészet végrehajtási normái között gyakoriak a közjogi szervezetszabályozó eszközök. Ennek előzményeihez lásd például: SZILVÁSY György Péter (2010): A közigazgatási szervek belső normaalkotásának sajátosságairól. In NAGY Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010*. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. II. kötet. Budapest, ELTE, 240–245.

döntésben (pl. gyülekezési jog gyakorlása esetén hozott bírói határozat²⁰), ha Alaptörvényt sért, akkor élhet kasszációs jogával.

b) Bíróságok

A rendészet döntéseivel szembeni jogorvoslati jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből következik, amely szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A bíróság feladatáról szóló 25. cikk (2) bekezdése a bíróság döntési jogát rögzíti a közigazgatási – így rendészeti – határozatok törvényessége tekintetében. Ezen jogkörön belül a bíróság megsemmisítheti, emellett új eljárásra utasíthatja a rendészeti szervet.

c) Az Országgyűlés bizottságai

A rendészeti tevékenység felett két országgyűlési bizottság lát el sajátos ellenőrzést. Ezek:

- a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság, valamint
- a Nemzetbiztonsági Bizottság.

A hatósági jogkörrel nem rendelkező bizottságok gyakorlatilag a politikai kontroll szervei. Hatáskörük fontosabb rendészeti aspektusai:

- személyi értelemben: meghallgathatják az adott rendészeti szerv első számú irányítóját és vezetőjét kinevezése előtt (minisztert, országos vezetőt), alkalmassági kérdésben véleményt formálhatnak,
- tárgyi értelemben: rendészeti kérdésekben vizsgálatot folytathatnak le, személyeket hallgathatnak meg, állást foglalhatnak, jelentést kérhetnek, határozatot készíthetnek,
- egyéb értelemben: véleményezik a költségvetési tervezetet.

d) Az alapvető jogok biztosa

Az alapvető jogok biztosának érdemi feladata, hogy az emberi alapjogokkal összefüggő jogsértéseket vizsgálja. Ennek rendszerén belül a rendészetre kiterjedő, széles körű vizsgálatokat végezhet mind a tevékenységben, mind a mulasztásban megnyilvánuló visszásságok felderítésére.

Hatósági jogköre nincs, végrehajtható határozatot nem hozhat. Kiemelendő, hogy az alapvető jogok biztosához csak akkor lehet fordulni, ha az adott ügyben a rendészeti egyedi döntéssel szemben a jogalany a rendes jogorvoslati jogát (jellemzően a fellebbezést) kimerítette. De akadály a ombudsmani eljárásnak az is, ha a tárgybeli ügyben bírósági eljárás indult, vagy ha korábban bírósági döntés született, illetve ha a jogerős rendészeti határozattól számított egy év már eltelt.

A biztos a vizsgált ügyről, a feltárt tényekről jelentést készít, amelyet megküld az adott rendészeti szervnek. Az európai jogi kultúra jegyében erre

²⁰ Lásd erről: MERKL Zoltán (2015): A gyülekezési jog hatásai a rendőri intézkedésekre, a változások indokai. *Belügyi Szemle*, 63. évf. 5. sz. 61.

illik válaszolni, a befogadható javaslatokat tiszteletben tartani és ennek megfelelően intézkedni, erről viszonttájékoztatni a biztost.

e) *Az ügyészség*

A jellemzően prokuratúra modellű ügyészségünk kiemelkedő fontosságú jogvédelmi szerv a rendészet működésének tekintetében (is). Státuszát szintén az Alaptörvényből vezethetjük le, amelyben a 29. cikk (1) bekezdésének második mondata rögzíti: „Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.” Az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján az ügyészség „a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy más törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.” Vagyis az ügyészség ezen alaptörvényi felhatalmazás alapján eljárhat a rendészet jogsértő aktusaival szemben, s ez két alapvető jogkör gyakorlását jelenti:

- egyfelől ellenőrzési,
- másfelől eljáráskezdeményező jogkör gyakorlását.

Ennek megfelelően „az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket” [2011. évi CLIII. törvény, 1. § (2) bekezdés]. Vizsgálatokat, ellenőrzéseket folytathat a rendészet bármely szervénél, ha törvényt sértést állapít meg, akkor felhívással él annak megszüntetésére. Ha erre ennek ellenére nem kerül sor, akkor a jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében, és mérlegelése szerint bírósági eljárást kezdeményez felperesi minőségben.

A rendészeti szervek által lefolytatott szabálysértési ügyekben az ügyész feladata a jogszabályban meghatározott kényszerintézkedés (pl. szabálysértési eljárásban az őrizetbe vétel) előzetes jóváhagyása, másrészt – mint szabálysértési jogorvoslati fórum – elbírálja a szabálysértési hatósági döntéssel szembeni panaszt.

f) *A Független Rendészeti Panasztestület (FRP)*

A rendőri intézkedések,²¹ ezek elmulasztása és a kényszerítő eszközök alkalmazása esetén az, akinek a nevezett cselekmény bármelyike alapvető jogát sértette, kérheti, hogy tárgybeli panaszát az FRP által lefolytatott vizsgálatot követően – az érintett rendőri szerv kilététől függően – az általános vagy a különös rendőri szervek vezetője bírálja el.

Az FRP 2008-as – politikai akaratoknak megfelelő – felállítását a 2007. évi XC. törvény határozta meg. A szervezetnek a többi rendészeti kontrollszervhez képest több sajátossága is van. A fontosabbak:

²¹ A rendőri intézkedések fogalmát lásd: BUZÁS Gábor (2013): *Egy tudományos kutatás előzményei és lehetséges folytatása. Új generáció a közigazgatás-tudomány művelésében.* Forrás: www.ajk.elte.hu/file/uj-generacio (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)

- létrehozatalát egy konkrét társadalmi tragédiához köthetjük, nevezetesen a 2006-os társadalmi események során bekövetkezett rendőri túlkapasok sorozatához,
- csak a rendőri fellépést ellenőrizheti, a rendészet többi szervét nem,
- klasszikus civil szervezet, mind az öt tagja csak olyan személy lehet, aki az alapvető jogok védelme területén kimagasló tapasztalatokkal rendelkezik,
- az FRP testületének öt tagját az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadával, hat évre választja,
- tevékenységéről háromévente számol be az Országgyűlésnek, illetve évente tájékoztatja az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságait.

Indokolt kérdésnek tűnik, hogy mi szükség van az FRP-re a többi rendészetet ellenőrző szervhez, főleg az ombudsmanhoz és az ügyészséghez képest? Ha az európai rendszert megvizsgáljuk, akkor igen vegyes képet kapunk. Hozzánk hasonló, illetve velünk megegyező intézményt találhatunk az Egyesült Királyságban, Belgiumban, Csehországban, Dániában, Észak-Írországon, Horvátországban, míg csak ombudsmani rendszert Ausztriában, ugyanakkor Észtországban, Finnországban, Franciaországban. Bulgáriában a szakminisztérium felel a törvényességi felügyeletért, míg igen sajátos rendőrségen belüli kontroll működik Görögországban, Lengyelországban, Lettországon, Litvániában.²²

A rendszer tehát igencsak vegyes, ez alapján a válasz nem adható meg. Álláspontunk szerint akkor sem, ha megnézzük az FRP meglehetősen szerény kontrollhatásköreit, mint az levezethető az eljárásának bemutatása esetében (erről Merkl Zoltán tanulmányában olvashatunk).²³ Az FRP szükségességét megkérdőjelezők álláspontját erősítheti az inkább látszat-, mintsem potens hatáskörök megléte. Az FRP ugyanis a rendőrségtől felvilágosítást kérhet (az ügyész és az ombudsman is), iratokba betekinthez (az ügyész és az ombudsman is), adatokat, körülményeket, tényeket, eljárásokat ismerhet meg (miként az ügyész és az ombudsman is), majd állást foglalhat, amit írásban megküldhet a rendőri vezetőnek (miként az ügyész és az ombudsman is). Az összkép alapján nem nevezhetjük erős kontrollpozíciójú szervnek az FRP-t.

A belső kontroll fontosabb jellemzői

A belső kontroll a rendészeti szerveknél a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogviszonyok közül főleg az irányítási jogviszonyhoz tartozik, kisebb részben a felügyeletihez. Az irányítási jogviszony az államigazgatási szervek – és a rendészet döntően ebben a hierarchiában található – közötti kapcsolat. Az Alaptörvény 46. cikk (2) és (4) bekezdése kimondja, hogy a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatok²⁴ működését a kormány irányítja, a rendészet többi központi államigazgatási szervét

²² RÓNAI Orsolya (2015): *A rendőri intézkedésekkel szembeni panaszjog európai rendszere*. Budapest, FRP, 20.

²³ MERKL Zoltán (2015): A gyűlekezési jog hatásai a rendőri intézkedésekre, a változások indokai. *Belügyi Szemle*, 63. évf. 5. sz. 83.

²⁴ A nemzetbiztonság speciális rendészeti feladatairól lásd: HAUTZINGER Zoltán (2015): *Az irreguláris migráció büntetőjogi aspektusai*. Budapest, MRTT, 99.

(büntetés-végrehajtás szervezete, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv) a szervezeti törvények szerint a kormány, illetve a kijelölt ágazati (belügy-) miniszter. Szintén miniszteri irányítás érvényesül az idegenjog²⁵ és a pénzügyőri igazgatás területén is.

Emellett szigorú irányítási jogviszony érvényesül a rendészeti szervek egymás közötti kapcsolatában is. Az irányítás öt jellemző jogi eszköze (normaalkotási jog, döntési jog, utasításadási jog, felügyeleti jog, ellenőrzési jog) közül az utasításadási jog parancs formájában itt érvényesül a legerőteljesebben. A helyi önkormányzat egyes rendészeti szervei felett (közterület-felügyelet, vadőr stb.) szakmai értelemben a felügyeletet a rendőrség gyakorolja. Ez a törvényes működés feletti kontrollban érvényesül. Mind az irányításnak, mind a felügyeletnek koherens része az ellenőrzési jog, amely a szakmain kívül főleg pénzügyi és jogalkalmazási lehet. Befejezésül csak utalni szeretnénk a rendészet feletti kontroll sajátos nemzetközi, illetve EU-s intézményeire, amelyek a jövőben átalakítják a nemzetközi rendészeti együttműködés szintjeit.²⁶

²⁵ Az idegenjog tartalmi kérdéseiről lásd: HAUTZINGER Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban*. Pécs, AndAnn, 21–22.

²⁶ Lásd erről bővebben: NAGY Judit (2014): Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés. In KORINEK László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, NKE, 131–137.

Üres oldal

5. A rendészet meghatározása

5.1. A rendészet fogalmának megjelenése, a közbiztonság primátusa

Mint korábban kifejtettük, a rendészet által védett jogi tárgy a biztonság, vagyis a rendészet a biztonságot fenyegető különféle veszélyek közigazgatási elhárítása. Mivel azonban sokféle biztonság létezik (iparbiztonság, élelmiszer-biztonság, informatikai biztonság, közlekedés-biztonság, nemzetközi biztonság stb.),¹ ezért meg kell találni a rendészeti adekvációt, amely az előzőekben is körülírtak szerint a közbiztonság. Vagyis a rendészet leegyszerűsített feladata a 18. században megjelent modern rendőrség megszületésétől számítva *a közösség biztonságának garantálása*. Tehát a polgárosodás időszakában, a magánélet és a közélet szétválásával az állam felvállalta a közbiztonság intézményes szolgáltatását minden jogellenes, a biztonságot támadó magatartásra vagy eseményre. Ennek normatív alapjai aztán a 19. században erősödtek meg.

A rendészet és a (köz)biztonság egymástól elválaszthatatlan kapcsolatának első írásos bizonyítékát – mint korábban láthattuk – az 1794-ben kiadott porosz általános törvénykönyv adja. Az *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten* (ALR) 17. címe I. részének 10. szakasza fogalmazta meg először a rendészet társadalmi rendeltetése alapján azt a rendészetfogalmat, amelyet aztán „a tudományos írások, illetve a különféle publikációk ilyen-olyan változatban, de lényegét tekintve változatlan tartalommal magyaráztak. Az, aki a magyar közigazgatás-tudomány művelőinek egyik első képviselőjétől, Zsoldos Ignáctól kezdve – aki a mezei rendőrségről 1844-ben írt könyvével „a hazai rendészeti igazgatás egy részterületének legkorábbi”² művét adta ki – a 19–20. század jeles tudósain át (Kmetty Károly, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Récsi Emil, Magyary Zoltán, Karvasy Ágoston, Ladik Gusztáv, Mártonffy Károly, Valló József) valamilyen szinten foglalkozott a rendészettel (rendőrséggel), a fenti fogalomból indult ki, és tartalmában ezt használta.

Ugyanakkor ténykérdés, hogy 1794-től a 20. század végéig monografikus vagy összefoglaló jellegű tanulmány nem született. Vagyis az akkor hatályos magyar joganyagban „az Osztrák-Magyar Monarchia idejében keletkezett német fogalomrendszer átöröklődött a Horthy-korszakon keresztül a mába”³ – írta 1990-ben Szamel Lajos.

1794-ben tehát az ALR megadta a rendészet feladathoz kötött fogalmát, de a tárgykör átfogó elméleti elemzése váratott magára. Természetesen a fejlődés azért nem állt meg. Az első építőkövet Concha Győző tette le 1901-ben írt, *A rendőrség természete és állása szabad államban* című művével, amelyben a „ma ismét érvényesülő felfogással megegyezően a rendőrség szolgáltatásjellegét [...] és a rendészeti intézkedések diszkrecionális jellegét

¹ BALLA Zoltán (2015): A rendészet és a biztonság összefüggései. In HACK Péter – KIRÁLY Eszter – KORINEK László – PATYI András (szerk.): *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 39.

² Koi Gyula (2013b): *Évszázadok mezsgyéjén*. Budapest, NKTK, 27.

³ SZAMEL Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 27.

hangsúlyozta.⁴ Concha álláspontját különböző módon és formában ugyan, de elfogadja Tomcsányi Móric, Tóth József és Szontagh Vilmos.⁵ A következő minőségi adalékkal Tomcsányi Móricz szolgált az I. világháború után, amikor elemezte a diszkrecionális intézkedések feletti bírói kontrollt. A harmadik lépcsőfokot Magyary Zoltánhoz köthetjük, aki a rendészetet a közigazgatás intézményrendszerébe helyezte.

A magyarországi rendszerváltásig a rendészet elméleti fejlődése monográfia formájában jelentősebb eredményt nem tudott felmutatni. Aztán 1990-ben a rendészettudomány ugrásszerű fejlődésnek indult. A folyamat a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája által megbízott Szamel Lajos nevéhez köthető, aki elsőként adta meg a rendészet általános jellemzését. Ugyanakkor az általa adott fogalom tartalmában megegyezik az ALR definíciójával: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”⁶

Vagyis a kiváló tudós az ALR fogalmából elhagyta a köznyugalmat és a közbiztonságot, meghagyta és centrális elemként szerepeltette viszont a közrendet. Ezt azzal magyarázta, hogy a jogi rend egyben közrend is, amely azonban nem azonos a teljes jogrenddel. Minden jogellenes magatartás sérti a jogrendet, de nem mindegyik árt egyben a közrendnek is, míg a közrend minden megzavarása egyben a jogrend sérelmével is jár. A jogalkotás feladata annak tisztázása, hogy mely magatartásokat minősítse a jog a közrend sérelmének.⁷

Az 1990-es szameli közrend-megközelítést a következő néhány évben kisebb polémia követte. Voltak, akik Szamel alapján a rendészetet a közrend védelmével azonosították (Katona, Kántás, Buzás), mások a közbiztonsággal felcserélhető szóként kezelték (Berényi, Finszter, Szikinger), míg voltak, akik a rendészet centrális elemeként a közbiztonságot hangsúlyozták (Balla, Nyíri).

Érdekességként megemlítendő, hogy „az 1931-es porosz rendészeti igazgatási törvény indoklásának klasszikussá vált megfogalmazása szerint a közrend – szemben a jogilag szabályozott [...] közbiztonsággal – [...] azon íratlan szabályok összessége, amelyeknek a követése”⁸ a normális állampolgári együttéléshez kell. Vagyis ebben a megközelítésben a közrendnek semmi köze a rendészethez, sőt jogon kívüli állapotot, normativitás nélküli viszonyrendszert jelent. Jó közrendről például akkor beszélhetünk, ha egy adott közösség tagjai betartják közös szabályait, így egy társasházi közösség a házirendet, de a jó közrendhez vehető a polgárok önkéntes környezettisztítása, a szelektív hulladékgyűjtés is.

A rendészet fogalmának változása, fejlődése tekintetében a közrend-közbiztonság szópár rendészethez való kapcsolatának változását, illetve a primátus kérdését a 13/2001. (V. 14.) AB határozat alapján rögzíthetjük, illetve válaszolhatjuk meg. Az AB ugyanis elvi élel rögzíti, hogy:

- a közbiztonság védelme elsősorban az állam szerveinek kötelessége,
- a közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele,

⁴ KATONA Géza (2006): A rendészet evolúciója Magyarországon 1945–2006. *Magyar Rendészet*, 6. évf. 4. sz. 8.

⁵ SZONTAGH Vilmos (1928): *A közigazgatás szabad belátása (diszkrecionális közigazgatás)*. Miskolc, Magyar Jövő Rt.

⁶ SZAMEL i. m., 30.

⁷ Uo. 31.

⁸ SZIKINGER i. m., 84.

- az alkotmányos cél és érték a fentiek alapján (nem a közrend, hanem) a közbiztonság,
- a közbiztonság viszonya a közrendhez tudományos viták tárgya, az AB nem akar ebben állást foglalni, de a jogrendszer releváns elemeinek áttekintése azt mutatja, hogy a közbiztonság mögött tartalmilag többféle érték húzódik meg,
- a közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír.

A fentiek alapján kijelenthető tehát, hogy a rendszet által védett jogi tárgy körüli, 1990–2000 között tartó vita az AB határozata alapján a közbiztonság javára dőlt el azzal, hogy álláspon-tunk szerint nem helytelen azt a *közrend* szóval – mint hasonló módon meghatározhatatlan, általános kifejezéssel – helyettesíteni. Vagyis a rendszet által védett jogi tárgy a közbiztonság, amelynek alternatív kifejezése a közrend. Nem mond ennek ellent Magyarország Alaptör-vényének 46. cikke, amikor a rendőrség – mint első számú rendészeti szerv – alapfeladatául a közbiztonság és a közrend védelmét fogalmazza meg (egyebek mellett).

5.2. A rendszet tartalmi sajátosságai

A rendszet ma is érvényes definíciója a 20. századi közigazgatási jog egyik legtekintélyesebb mű-velőjéhez, Berényi Sándorhoz köthető, aki 1993-ban a rendszetet *elsőként* nevezte közigazgatási és hatósági tevékenységnek: „A rendszet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában”⁹

2000-es évek elején a fogalom közigazgatáshoz kapcsolása egyre inkább teret nyert,¹⁰ majd a rendszettudomány élő klasszikusa, Finszter Géza egy nagy ívű elméleti tanulmá-nyában 2014-ben kellő alaposággal – felhasználva Berényi fogalmát – rögzítette ennek tárgybeli téziseit. „Egy demokratikus jogállamban a rendszeti igazgatás része a közigaz-gatásnak [...] osztozik annak alapvonásaiban, nevezetesen:

- abban, hogy kollektív társadalmi igényt elégít ki [...],
- abban, hogy a közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékenység”¹¹

A rendszet fogalmának fenti gazdagítása azért is jelentős, mert ezzel jobban kijelölhető a civil közigazgatásban való helye. Ide illik Patyi András a rendvédelem kontra rend-szet vita okán, a rendszet elsődleges szervéről, a rendőrségről írt gondolata: „Az, hogy a rendvédelem helyett a Rendőrség és a rendőri tevékenység rendszeti jellegét igyeckünk hangsúlyozni és e kifejezést ösztönözni, elsősorban azért fontos, hogy a Rendőrséget (mint a rendszeti tevékenység végzésének az Alkotmányban nevesített szervét) a civil közigaz-gatás részeként foghassuk fel. Ezt a felfogást alátámasztja az, hogy a Rendőrség irányítása teljes egészében a Kormány hatáskörébe tartozik, abban más alkotmányos irányító szer-vekkkel nem kell osztoznia”¹²

⁹ BERÉNYI Sándor (1993): *Magyar államigazgatási jog. Különös rész.* II. kötet. Ideiglenes jegyzet. Budapest, Tankönyvkiadó, 213.

¹⁰ BALLA Zoltán (2000): A rendszet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 18–22.

¹¹ FINSZTER i. m., 121.

¹² PATYI András (2009): A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég Kiadó, 1471.

A fenti állításhoz talán két gondolatot fűzhetünk hozzá:

- a rendészet civil közigazgatáshoz tartozását szervezeti értelemben rögzíti a központi államigazgatási szervekről szóló 2010. évi XLIII. törvény, amely a rendvédelmi szerveket a civil államigazgatási hierarchiába helyezi,
- a rendészetre pontosan ugyanúgy illenek a közigazgatás szervezési elvei, mint a civil intézményrendszer többi ágazatára.

A kérdéshez hozzátartozik, hogy szintén a rendvédelem kontra rendészet vita kapcsán Finszter Géza egy 2003-as tanulmányában más álláspontot képviselt. Nézőpontja szerint a rendészetet nem sikerült visszahelyezni a civil közigazgatásba, mivel a rendőri működés egyes részei nem kerültek a jog uralma alá, illetve a kormány nem osztotta meg a közbiztonságért vállalt felelősségét a helyi önkormányzatokkal.¹³ A rendészetnek ugyanakkor megvannak a maga tipikus jegyei, amelyek, ha úgy vesszük, elválasztják a civil közigazgatástól.

Ezek közül – visszautalva a korábban írtakra – nézzünk néhány fontosabb jellemzőt: a közérdek jegyében

- csak a rendészeti igazgatásban lehet legitim módon az emberi életet kioltani, illetve az alapvető jogokat korlátozni (ugyanakkor az alapjogok közül az egyik legkarakteresebb, a gyülekezési jog „gyakorlásának jogszerű lehetővé tétele rendészeti feladat”),¹⁴
- a rendészeti igazgatásban érvényesül a legerőteljesebben az irányítás jogi eszközei közül az utasításadási és a döntési jog, itt érvényesül a „parancs” mint sajátos utasítási megjelenési forma,
- a kormány Alaptörvényből levezethető irányítási jogköre a rendészetben a legszer-teágazóbb az érintett minisztériumok tükrében, mivel irányítóként fellép a belügy-minisztérium, a miniszterelnökség, a nemzetgazdasági minisztérium,
- igen sajátos az egyes államigazgatási rendészeti szervek vezetőinek elnevezése, amely lehet: országos rendőrfőkapitány (ORFK), főigazgató (pl. NVSZ), országos parancsnok (bv.), államtitkár (NAV),
- a rendészeti hatósági jogalkalmazásban jelentkezhet leginkább – még ha kivételesen is – a mérlegelési jogkörben hozott döntésektől megkülönböztetendő ún. diszkreci-onális aktus, vagyis a szabad belátáson nyugvó döntés,
- csak a rendészeti hatósági mechanizmust ellenőrizheti szorosan és közvetlenül a civil szféra, ennek intézménye a Független Rendészeti Panaszttestület,
- csak a rendészeti hatósági döntések reparálására alkalmazható a Ket. szerint vizsgál-landó panasz jogintézménye,
- a közigazgatás más ágazataiban az állomány ruházata nem uniformizált, sőt a rendészek ruháján kötelező a megkülönböztető szám viselése,
- a rendészet hivatásos állományú tagja a közérdek jegyében köteles akár az életét is kockáztatni,

¹³ FINSZTER Géza (2003): *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-Kerszöv, 62.

¹⁴ MERKL i. m., 61.

- a rendészet állománya egyes emberi jogaiban (mozgásszabadság, szólásszabadság stb.) korlátozott,¹⁵
- csak a rendészeti hatósági jogalkalmazás használja a közigazgatás egészéhez képest a büntető anyagi és eljárási, a közigazgatási anyagi és eljárási,¹⁶ illetve a szabálysértési jogot,
- ez az egyetlen olyan igazgatási terület, amely intézményesült a törvényhozói hatalmi ágban (az Országgyűlési Őrség szervezetével),
- csak a rendészetnek feladata a büntető igazságszolgáltatás „kiszolgálása”.

5.3. A közigazgatás és a rendészet fogalmi jellemzői

A rendészet fogalmának fejlődése 2014-ben érte el mai állapotát, amikor a közigazgatás tartalmi ismérveivel került összehasonlításra. Az eredmény egyik fix tétele, hogy a közigazgatási feladatok „azokból a közösségi szükségletekből vezethetők le, amelyek kielégítésére az egyének és a civil összefogásaik nem képesek a közhatalom támogatása nélkül”.¹⁷ Ennek egyik legtipikusabb esete a közérdekre tekintettel a közbiztonság állami garantálása.

A közigazgatásnak – mint láthattuk – cáfolhatatlanul része a rendészet, következésképpen a rendészet fogalmát, tartalmát „rész-egész összefüggésében a közigazgatás fogalmából vezethetjük le”,¹⁸ vagyis „a rendészeti igazgatásban felismerhetők a közigazgatás általános jegyei.”¹⁹

A rendészet közigazgatásból történő levezetését valamelyest nehezíti, hogy utóbbi esetében a tudományterület művelői részéről a konszenzusos fogalom meghatározás eddig még nem született meg. A meghatározás tartalmi ismérveiben viszont alapvető vita nincs, így mi is ezen elemekből indulunk ki. Ennek alapján a közigazgatást meghatározó tartalmi állítások és azok rendészeti kapcsolódásai a következők:

- a) A közigazgatást makroszinten gyakran befolyásolja a politika. Alanyi oldalról bizonyítja ezt, hogy a közigazgatás legfelső és középső (esetenként a legalsó) szintjeinek vezetői (miniszterelnök, miniszterek, központi hivatalok, megyei kormányhivatalok stb.) a választáson győztes párt holdudvarából kerülnek ki. Ez pontosan igaz a rendészetre is, főleg központi szinten. Az első számú rendészeti vezetők cseréje az országgyűlési választások után, az új politikai kormányerő szándéka szerint történik.

¹⁵ Az új Hszt. (2015. évi XLII. törvény) az alapjogi korlátozásokról szóló fejezetében részben újrastrukturálta a korábbi korlátozási rendszert. Lásd részletesen ennek bemutatását: SZILVÁSY György Péter (2015): A rendészet jogi szabályozása Magyarországon. In SZIGETI Péter – SZILVÁSY György Péter: *Rendészet és emberi jogok*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 65–86.

¹⁶ A rendőrség például gyakori résztvevője a közigazgatási végrehajtási eljárásoknak, de az intézkedések elleni panaszok elbírálása vagy éppen egyes engedélyezési eljárások is mind a Ket. általános szabályai alapján zajlanak. Lásd részletesen: SZILVÁSY György Péter (2007): Rendvédelem és közigazgatási eljárások. In SZIGETI Péter (szerk.): *Jogvédelem-rendvédelem*. Budapest, RTF, 141–145.

¹⁷ FINSZTER i. m., 43.

¹⁸ BALLA Zoltán (2014b): A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 14. évf. 4. sz. 13.

¹⁹ FINSZTER i. m., 48.

Tárgyi oldalról is megfigyelhető a politikai motiváció, gondoljunk csak arra, hogy az első kormányprogram lényegében megegyezik a győztes párt választási programjával, amelynek mindig van rendészeti fejezete.

- b) A közigazgatás a közérdek jegyében mindig valamilyen közfeladatot teljesít. Ennek jegyében igazgatja a gazdaságot, adóztat, fenntartja a köz- és felsőoktatást stb.

A rendészet közfeladata a közérdekre figyelemmel a (köz)biztonság fenntartása. Mint minden más ágazatnak, úgy ennek is megvan a maga speciális eszköz-rendszere, nevezetesen:

- a rendészeti intézkedések,²⁰ kényszerintézkedések,
- a legitim erőszak-monopólium és
- a titkos eszközök alkalmazása.

A rendészetet tehát a közfeladata (vagyis a biztonság védelme) és az ehhez rendelt cselekvési rendszere (intézkedések, kényszerintézkedések, legitim kényszer, titkos eszközök alkalmazása) különbözteti meg a közigazgatás többi ágazatától.

Érdekes kérdés, hogy az engedély nélkül itt tartózkodó vagy az itt tartózkodás kereteit átlépő külföldiekkel kapcsolatos igazgatási eljárás közvetlenül közbiztonsági, vagyis rendészeti, pontosabban idegenrendészeti-e. „Az idegenrendészet a Magyarország területére engedély nélkül vagy meg nem engedett módon beutazó vagy Magyarország területén jogszerűtlenül tartózkodó nem magyar állampolgárral szemben indított hatósági jogalkalmazói tevékenység. Az idegenrendészeti eljárás alapvető fogalmi ismérve, hogy kizárólag nem magyar honosságú személyekkel szemben indítható, és csak abban az esetben, ha a külföldi beutazása vagy tartózkodása ellentétes a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.”²¹ Az idézett sorok alapján a feltett kérdések igennel válaszolhatók meg, ugyanakkor bonyolítja a helyzetet az a tény, hogy a külföldiekkel foglalkozó hatóságok nem alkalmazhatnak semmilyen kényszerintézkedést, legitim erőszakot, titkos eszközöket, szervezetük nem sorolható be a rendészeti szervek családjába, közfeladatuk nem a közbiztonsághoz köthető. E tényeket figyelembe véve pedig a szervezetet nem lehet rendészetinek, idegenrendészetinek nevezni.

- c) A közigazgatás aktusai szigorúan joghoz kötöttek, a hatóság fellépése, vagyis a közigazgatási szervek cselekményei alárendeltek az Alaptörvény, illetve hazánk és az EU jogszabályainak. A döntés így a mérlegelési lehetőségtől teljesen elzárt (jogilag teljesen kötött) vagy mérlegelésen alapuló lehet. A mérlegelési jog is joghoz kötöttséget jelent, hiszen ezt a lehetőséget is ki kell mondania az ügyről szóló jogszabálynak. Erre a jog gyakran háromféle technikát alkalmaz, a norma hipotézisében vagy a diszpozíciójában:

- a *-hat, -het* képzőt (pl. engedélyezhető, kiadható),
- a *-tól, -ig* ragot, amelyhez segítségül hívja az előző megoldást (X Ft-tól Y Ft-ig bírsághozható) vagy

²⁰ BUZÁS i. m., 89.

²¹ HAUTZINGER Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban*. Pécs, AndAnn, 33.

- meghatározhatatlan jogfogalmakat (közbiztonság, közrend, nemzetbiztonsági érdek, köznyugalom) használ, utóbbi esetben ezeket a jogalkalmazó tölti ki tartalommal.

A mérlegelési jogkör speciális alrendszere a diszkrecionális (másként: szabad belátáson alapuló) jogkör. Ez lehet:

- jogi alap nélküli (*sine lege*), amikor a jogalkalmazó jogszabályi felhatalmazás nélkül dönt,
- a jog által a legáltalánosabb szinten megfogalmazott olyan döntési lehetőség, amely jellemzően a biztonsághoz kötődik, de a norma a konkrét ügytípust, viszonyrendszert nem szabályozza, így a veszély elhárításához szükséges intézkedés, döntés kiválasztása a hatósági jogalkalmazó szabad belátásán nyugszik (*praeter legem döntés*),
- a jog ellenében hozott döntés, amikor a közigazgatási jogalkalmazó többnyire szintén a biztonsághoz, veszélyhelyzet elhárításhoz köthetően az ügyre vonatkozó konkrét jogszabály ellenében cselekszik (*contra legem döntés*).

A diszkrecionális jogkör érvényesülése a joggyakorlatunkban igen szűk területen mozog, és jellemzően a normál jogi renden kívüli állapotokra alkalmazható, hangsúlyozottan ott is kivételesen. Ilyen jogintézménnyel találkozhatunk az Alaptörvény *A különleges jogrend* című fejezetének 51/A. cikk (3) bekezdésében, amely a kormány számára *praeter legem* diszkrecionális lehetőséget ad azzal, hogy „rendeletben [...] törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be.”

A *praeter legem* cselekvésre a Ket. 22. § (3) bekezdése generális klauzula felhatalmazást ad azzal, hogy hivatalból a hatóság kötelezettségévé teszi a döntést és a cselekvést kárveszély esetén, „tekintet nélkül a joghatóságra, valamint a hatáskörére és az illetékességére”. A rendészeti hatósági fellépés szintén szigorúan joghoz kötött. Jellemzője másrészt, hogy – főleg a rendőri igazgatásban – a döntési autonómia az egyéb igazgatásokhoz képest gyakoribb, másrészt a diszkrecionális jogkör itt kaphat esetenként perspektívát. Erről később még lesz szó.

A közigazgatás végrehajt, rendelkezik és szervez. Végrehajtja a törvényhozói akaratot, ennek érdekében maga is hoz rendeleteket, illetve a társadalom egészét átfogó szervező munkát végez. A rendészet ugyanúgy végrehajt, rendelkezik, szervez a törvények végrehajtása érdekében. Az Alaptörvény és a rendőrségi törvény megadja a rendőrség társadalmi rendeltetését, alapfeladatát, amelyet aztán végrehajtás érdekében a szolgálati szabályzatot kifejező belügyi rendelet részletez, a végrehajtás jegyében rendelkezik. Természetesen számos más végrehajtási rendelet is szabályozza a rendészet tevékenységét. Emellett igen széles körű szervezési feladatokat is ellát, például egy-egy (politikai, sport- stb.) rendezvény lebonyolítása során.

A közigazgatás számos esetben a közhatalom birtokában lép fel. Ennek alapján állapít meg jogot, kötelezettséget, amelyet be nem tartás esetén kikényszeríthet. A rendészet tipikus velejárója a közhatalom, mondhatni, hogy nincs rendészet közhatalom nélkül. Közigazgatási jogi közhatalma minden államigazgatási és önkormányzati rendészeti szervnek van, büntetőjogi (nyomozó hatósági) azonban utóbbinak egyáltalán

nincs, míg az államigazgatási szférában jellemzően – de nem kizárólagosan – a rendőrségnek van.

- d) A közigazgatásnak sajátos intézményrendszere van. Ennek két alapegysége a hierarchikus államigazgatási és az alá-fölé rendeltséget nélkülöző önkormányzati adminisztráció, míg sajátos alrendszerre képeznek az atipikus közigazgatási szervek, más néven a paraadminisztráció (közüzemek, köztisztviselők, közintézetek stb.).²²

A rendészet egyik legtipikusabb jellemzője az intézményrendszere. Ezt a struktúrát a közbiztonsághoz való kötődés ereje, minősége, valamint az ehhez rendelt hatáskörök, illetve a legitim erőszak és a titkos eszközök alkalmazhatósága szempontjából öt alrendszerre oszthatjuk.

Így megkülönböztethetjük egymástól az:

- elsődleges rendészeti szervet,
- a másodlagos rendészeti szerveket,
- az egyes rendészeti feladatokat ellátó egyes szerveket,
- a törvényhozói hatalom rendészeti szervét, valamint
- a közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkező rendészeti jellegű egyéb szerveket.²³

Elsődleges rendészeti szerv a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) és a Terrorrelhárítási Központ (TEK) nélküli általános rendőrség, mivel messze a legtöbb rendészeti intézkedést és kényszerintézkedést alkalmazhatják a titkos eszközök mellett.

Az intézkedések, kényszerintézkedések igencsak szerényebb eszköztárával rendelkeznek a másodlagos rendészeti szervek, nevezetesen:

- a polgári nemzetbiztonság,
- a büntetés-végrehajtás,
- a NAV pénzügyőri szerve,
- az NVSZ,
- a TEK és
- a katasztrófavédelem szervezete.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó vegyes szervek további két alrendszerre oszthatók, úgymint:

1. önkormányzati rendészeti szervek:
 - közterület-felügyelet,
 - halászlé őr,
 - erdészeti szakszemélyzet,
 - önkormányzati természetvédelmi őr,
 - mezőőr,
2. és egyéb rendészeti szervek:
 - fegyveres biztonsági őr,
 - természetvédelmi őr,

²² LŐRINCZ I. M., 249.

²³ A korábbiakban a szervezeti rendszer négy alrendszere tagolódott. Lásd például: BALLA Zoltán (2013): *Rendészeti igazgatás*. Oktatási segédanyag. Budapest, NKE VTKI.

- az erdővédelmi szolgálat tagja,
- hegyőr,
- hivatásos vadász.

A rendészet területén egyre meghatározóbb szerep jut két viszonylag fiatal terület számára: a civil biztonságnak és az önkormányzati rendészetnek. A civil biztonság magában foglalja a magánbiztonsági iparágat, valamint az önkéntes közbiztonsági civil egyesületeket, amelyek közül ki kell emelni a polgárőrséget. A másik nagy terület az önkormányzati rendészet, amely az önkormányzatok szerveként a helyi közbiztonság fontos formálója.²⁴

A központi államigazgatásról szóló törvény ugyanakkor nem nevezi rendvédelminek a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, annak ellenére, hogy a szervezet bünyügyi főigazgatósága a legklasszikusabb értelemben vett rendészeti szerv. A közbiztonság tekintetében nyomozó hatósági jogkört lát el, amelyhez titkos eszközöket és számos kényszerintézkedést alkalmazhat. (Erről bővebben lásd lentebb.)

A törvényhozói hatalom rendészeti szerve 2013-tól az Országgyűlési Őrség, amely parancsnokát a házelnök nevezi ki. Sajátos képződmény ez a szervezet, amelynek létrehozását rendészeti szempontok nem indokolták. A közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkező rendészeti jellegű szerveket a civil szférában találhatjuk. Közhatalmuk nincs, legitim fizikai erőszakkal nem rendelkeznek, de tevékenységük alapvetően kötődik a közbiztonsághoz. A polgárőrségről, a személy- és vagyónőrökről és a magánnyomozókról van szó.

A közigazgatás utolsó fogalmi jellemzője a sajátos személyzete. A hivatásos közszolgai rendszerről van itt szó, arról a professzionális állományról, amelyet a kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak több százezres hada tesz ki. Ez a sajátos személyzet a rendészetnek is az egyik jellegzetessége, mivel itt jórészt hivatásos jogviszonyban állók védik a közbiztonságot (erről részletesen később olvashatunk).

5.4. A rendészet új típusú fogalma

Az előzőekben bemutattam a rendészet kialakulását, fejlődését, az ALR-beni első normatív meghatározását és annak evolúciós fejlődését a közigazgatás és a közigazgatási jog tükrében. A rendészet ma Magyarországon a jogállamiságot erősíti. Más volt a szerepe a feudális rendszerek legfejlettebb államformájában, az abszolút monarchiák idején, amikor már a hatalomgyakorlás új típusú technikáját testesítette meg. Ebben az időben – főleg német nyelvterületen – a rendészet lefedte a rendőrállam ismérveit, annak „központi alkotó eleme és gondolati szabadsága”²⁵ volt. A rendőrállam egyik legjellemzőbb vonása, hogy az állam rendőri eszközökkel volt jelen polgárainak hétköznapi életében. Figyelt, beavatkozott, korlátlanul befolyásolt, a politikai elnyomás elsődleges eszközeként működött. Az uralkodó a hatalom gyakorlásának érdekében tetszése szerint használta.

Ebben az összefüggésben a rendészet a rendőrállamiság államigazgatási formáját jelentette. Ezt az értelmezést bontotta le normatív értelemben 1794-ben az *Allgemeines*

²⁴ CHRISTIÁN László (2014): Két új ág a rendészet tudomány fáján. In GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészet tudományi gondolatok*. Budapest, MRTT, 85–91.

²⁵ SZIKINGER i. m., 83.

Landrecht azzal, hogy a rendészetet csak a rend és a biztonság területére, vagyis a veszélyek elhárítására korlátozta. A porosz általános polgári törvénykönyv a felvilágosult abszolutizmus mindent szabályozni akaró szándékának iskolapéldája,²⁶ ezzel együtt a rendészeti megközelítése kétségkívül haladó gondolkodást, a modern kor felé történő elmozdulás igényét tükrözte. Mutatja ezt, hogy – amint azt már fentebb kifejtettem – még több mint 220 évvel később is determinálni képes a magyar rendészetfelfogást. Ezzel együtt a társadalmi fejlődés, a közigazgatás-tudomány fejlődése, az egyre több eredményt felmutató rendészet tudomány indokolttá teszi az ALR rendészetfogalmának újragondolását és más aspektusú meghatározását. Ennek kereteit és meghatározottságát csak a közigazgatástan és a közigazgatási jog dogmatikája, tézisrendszere, tudományos eredményei adhatják meg azzal, hogy a rendészet meghatározásánál kihagyhatatlan elemként kell kezelni a rendészet jogági sajátosságait (mint például az általa védett jogi tárgyat, a legitim erőszak jogi szabályozását, a kényszerintézkedések jogintézményeit).

Erre figyelemmel a rendészet meghatározásának tartalmi elemei:

- a közigazgatás szerves részeként makroszinten a politika által motivált,
- közfeladata a (köz)biztonság társadalmi garantálása, amelyet
- a legitim erőszak monopóliumának birtokában,
- sajátos intézkedésekkel,
- kényszerintézkedésekkel,
- titkos fellépéssel,
- speciális végrehajtó, rendelkező, szervező tevékenységgel lát el,
- közhatalma birtokában sajátos, de joghoz kötött hatósági jogalkalmazást végez,
- sajátos intézményrendszere és személyzete van.

Ezek után megadható a rendészet szűk fogalma, miszerint: *a rendészet olyan közigazgatási tevékenység, amely a (köz)biztonság védelmét sajátos intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel, titkos eszközök alkalmazásával és adott esetben legitim kényszerintézkedésekkel biztosítja.*

A rendészet fogalmának ez a megközelítése nem veti el az ALR szerinti szemeli definíciót, ellenben célul tűzi ki az elmúlt mintegy 25 év rendészet tudományi kutatásainak felhasználását. A fenti fogalmi elemek bizonyítható elvi tételek, egymást kölcsönösen megvilágítják és erősítik, és így lényegesen árnyaltabban fejezik ki a rendészet lényegét.

²⁶ DILCHER, Gerhard (1994): Die janusköpfige Kodifikation. Das preußische Allgemeine Landrecht (1794) und die europäische Rechtsgeschichte. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, Vol. 2. No. 3. 446.

6. A rendvédelem mint a rendészet alternatív kifejezése

A *rendvédelem* kifejezés kapcsán először is tényként leszögezhető, hogy mint szakkifejezést a közigazgatás, illetve a rendészettudomány művelőinek nagy és mértékadó többsége elutasítja. Ugyanakkor tény az is, hogy Magyarország Alaptörvénye a *rendvédelem* szót használja, ezzel normatív értelemben alkotmányosan legalizálja.

Magyarország Alaptörvénye 51/A. cikk (3) bekezdése, vagy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdésének h) pontja (és máshol), illetve több tárgybeli szervezeti jogszabály a rendészeti szerveket a *rendvédelmi* szóval illeti. Ugyanakkor több más törvény – például az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépés biztosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény a címén kívül több helyen is – rendészeti szervekként nevesíti a tárgybeli intézeteket. Felmerülhet a kérdés, hogy melyik kifejezés a helyes.

A válaszkereséshez mindenekelőtt le kell szögezni: nem tudományos eredetű és tartalmú kérdésről van szó. Tény és objektíven igazolható, hogy a rendészetnek a 18. század végén történő ALR-beni megjelenésétől 1990-ig sem a magyar szakirodalomban, sem bármely jogszabályban nem jelent meg a nevezett helyettes kifejezése, vagyis a *rendvédelem* műszó. A kifejezés 1990-ben fordult elő először a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság nevében. Tény továbbá, hogy a kifejezés ettől kezdve dogmatikai magyarázat nélkül, automatikusan beszívárgott a kodifikátorok szóhasználatába, először a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény szövegébe. Tény továbbá, hogy a *rendvédelem* kifejezés tudományos magyarázatával, normatív értelmezésével az e *terminus technicus* kedvelő kutatók és a jogalkotók a mai napig adósak maradtak. Így viszont a rendészettudomány mai művelőinek döntő többsége erős kritikával illeti a fent körülírt műszó használatát. Számukra ugyanis a Concha Győző, Tomcsányi Móric, Kmety Károly, Magyary Zoltán, Szamel Lajos, Berényi Sándor, Lőrincz Lajos, Katona Géza, Szikinger István, Finszter Géza, Kántás Péter, Sallai János és sokan mások által használt *rendészet* kifejezés a mérvadó. Ennek tükrében a *rendvédelem* szóhasználat csak a *rendészet* kifejezés alternatív, szinonim megjelenítését szolgálhatja. E megállapítás terén a magyar felsőoktatás rendészettudományi szakembereinek meghatározó többségénél nincs vita.

A *rendvédelem* kifejezés a mértékadó intézmények elnevezésében nem szerepel, így a Magyar Tudományos Akadémia IX. Osztály Állam- és Jogtudományi Bizottság Rendészeti Albizottság, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, a Magyar Rendészettudományi Társaság esetében sem. Egyetlen kivétel a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, amelynek bemutatkozó írásából kiderül, hogy „a rendvédelem fogalma a Tudományos Társaság elnökétől származik”¹

¹ SZÉKELY Zoltán – BUGNITS Richárd (2006): Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) repertórium 1990–2000. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 19. évf. Különszám, 8.

Üres oldal

7. A rendészet egyes ágazatai

Az előzőekben bemutatam a rendészet történetének közigazgatási relevanciáit, tartalmi meghatározását, fontosabb dogmatikai intézményeit. A következőkben a rendészet egyes meghatározó ágazatai közül:

- a rendőrségi és
- a polgári nemzetbiztonsági rendészet,
- az idegenjogi igazgatás, valamint
- a hivatásos szolgálati jogviszony

fontosabb intézményeit ismertetem.

7.1. A rendőrségi rendészet

A rendőrség feladatának meghatározása a többi rendészeti, illetve közigazgatási ágazathoz képest egyedi. A sajátosság abban ragadható meg, hogy a szervezet rendeltetését, illetve közfeladatát egyfelől Magyarország Alaptörvénye, másfelől – az alaptörvényi normaszöveg tartalmának részbeni duplikálásával – a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. számú törvény (Rtv.) 1. §-a határozza meg. Ezek tükrében az Alaptörvény 46. cikk 1. §-a alapján a rendőrség közfeladata:

- a bűncselekmények megakadályozása, felderítése,
- a közbiztonság, a közrend és
- az államhatár rendjének védelme.

Ugyanezt az Rtv. 1. §. (1) bekezdése a következőképpen határozza meg, az Alaptörvényre visszautalva.

A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett:

- a határforgalom ellenőrzése,
- a terrorizmus elleni küzdelem,
- az Rtv.-ben meghatározott bűnmegelőzési, bünfelderítési célú ellenőrzés, továbbá
- a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése.

A fenti feladatmeghatározásból két következtetést vonhatunk le. Egyfelől az Rtv. a határral összefüggő (államhatár védelme, határforgalom ellenőrzése) és a bünfelderítéssel kapcsolatos (bűncselekmények megakadályozása, felderítése, bűnmegelőzési, bünfelderítési ellenőrzés) rendészeti feladatokat jogalkotói akaratból, de bármely más szempontból nehezen magyarázhatóan megismétli. Másfelől a kodifikátori logika indoklás nélkül exponálta a bűnözésből fakadó vagyon visszaszerzését és a terrorizmus elleni küzdelmet. Kétségtől fajsúlyos büntetőjogi kérdésekről van szó, de a közbiztonságra legalább annyira veszélyes például az alkotmányos rend megváltoztatása, a hazaárulás, a kémkedés stb.,

mint az említett tárgykör. Ennek tükrében különösen nem indokolt az Rtv. fent nevesített feladatmeghatározása.

A rendőrség szervezete 2009. december 31-ig egységes volt. 2010. január 1-től a rendészet első számú szervezetét az Rtv. két alrendszerre osztotta, így megkülönböztetünk általános és különös rendőrséget. Az előbbi a klasszikus rendőrségi hatásköröket gyakorolja, míg a különös rendőrség egyik ága, nevezetesen a Terrorelhárítási Központ (TEK) a bűnüldözésen belül kiemelten a terrorelhárítással, míg a másik területe, vagyis a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) a bűncselekmények közül elsősorban a rendészetten (illetve egyes egyéb szerveken) belüli bűnözéssel foglalkozik.

7.1.1. Az általános rendőrség jellemzése

Hatásköre

Az általános rendőrség a bűnüldözési és a közbiztonság-védelmi (a közrend és az államhatár rendjének védelmét ideértve) közfeladatából fakadóan az alábbi fontosabb hatásköröket látja el:

1. Bűnügyi területen:
 - általános nyomozó hatósági jogkört gyakorol, ennek keretében bűnmegelőzési, bűnfelderítési cselekményeket végez, visszaszerzi a bűncselekményből származó vagyont,
 - gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők védelméről,
 - végrehajtja a védelmi programot,
 - büntetés-végrehajtási aktusokat lát el.
2. Közbiztonsági területen:
 - a közterület rendjének fenntartásával összefüggő rendészeti hatásköröket tölt be,
 - ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközökkel és anyagokkal összefüggő hatósági teendőket,
 - rendkívüli jogi rend (szükségállapot, rendkívüli állapot stb.) esetén elvégzi a külön jogszabály szerinti rendészeti feladatokat,
 - közigazgatási eljárásban elbírálja a jogszabály szerinti szabályszegéseket.
3. Közlekedésrendészeti területen:
 - számos közlekedési hatósági és rendészeti jogalkalmazást végez.
4. Igazgatásrendészeti területen:
 - szabálysértési hatósági jogkört lát el,
 - személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói engedélyezési teendőket végez,
 - hatósági jogkört gyakorol a fegyver-, kábítószer- és atomenergia-rendészetben.
5. Határrendészeti területen:
 - őrzi az államhatárt,
 - menekültügyi és migrációs igazgatást végez,
 - ellenőrzi az államhatáron áthaladó forgalmat,
 - végzi a határátléptetést.

A fenti hatásköri felsorolás közel sem teljes, de reprezentálja az általános rendőrségnek a közbiztonság fenntartásával összefüggő jogköreit.

A rendőrség szervezete

Az Rtv. kogens szabályként rögzíti, hogy a rendőri feladatokat

- szolgálati ágakra,
- szolgálatokra és
- szakszolgálatokra

lebontva kell megszervezni.

Az általános rendőrségnek a fenti hatásköri csoportosítás alapján a közbiztonság fenntartása szempontjából öt szolgálati ága van (bűnügyi, közrendvédelmi, közlekedésrendészeti, igazgatásrendészeti, határrendészeti), ugyanakkor belső igazgatási szervezatként a törvény megkülönbözteti a személy- és objektumvédelmi, illetve a kommunikációs szolgálati ágat is.

Szolgálati ág továbbá a különös rendőrség két szervezete:

- a terrorelhárítási és a
- belső bűnfelderítési és bűnmegelőzési struktúra.

Az Rtv. 12-féle szolgálatot (pl.: állami futárszolgálat, légi rendészeti szolgálat, rendőri csapaterő, tűzserésszolgálat, vízi rendészeti szolgálat) és 4 szakszolgálatot különböztet meg (ellenőrzési, gazdasági, hivatali, humán igazgatási).

Irányítása és vezetése

Magyarország Alaptörvénye a 46. cikk (2) bekezdésében rögzíti: „A rendőrséget a Kormány irányítja”. A kormány irányítási jogköre a rendészetért felelős miniszter – esetünkben a belügyminiszter – útján valósul meg.

A miniszter irányítási jogkörét a legerőteljesebben a

- szabályozási,
- utasításadási,
- döntési,
- felügyeleti és ellenőrzési

jogkörök testesítik meg.

Erre figyelemmel a miniszter rendeletben és normatív utasításban szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését. Törvény eltérő rendelkezésének hiányában egyedi utasítást adhat ki valamely rendőrséggel összefüggő feladat elvégzésére vagy valamely mulasztás pótlására. A miniszter döntési jogkörének érvényesítése jegyében:

- kinevezi és felmenti az általános rendőrség vezetőjének helyetteseit, a megyei főkapitányságok vezetőit,
- döntése alapján jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti az általános rendőrség vezetőjét,
- jóváhagyja az államhatár rendjének fenntartása érdekében a konfliktushelyzet és a tömeges migráció kezelésére vonatkozó terveket,
- dönt a rendőri szervek közötti hatásköri összeütközésről,
- döntése szerint jóváhagyja vagy elutasítja az általános rendőrség szervezeti és működési szabályzatát.

Ellenőrzési, felügyeleti jogkörén belül négyféle szempont szerint ellenőrzi a rendőrség tevékenységét. Nevezetesen:

- törvényességi,
- szakszerűségi,
- pénzügyi,
- hatékonysági.

A miniszter gondoskodik az Rtv.-ben meghatározott bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzésekről. Az irányítási jogkör részét képezi továbbá a személyügyi és munkáltatói jogkörök gyakorlása. Az általános rendőrséget az országos rendőrfőkapitány vezeti, akit a miniszterelnök nevez ki a belügyminiszter javaslatára. A vezetési jogkör közvetlen, amelynek keretében az általa vezetett szerv számára utasítást adhat ki, másrészt vezetői és irányítói jogkört gyakorol a rendőr-főkapitányságok és más rendőri szervek vezetőinek tevékenysége felett. Az országos rendőrfőkapitány kinevezi (és felmenti) a rendőr-főkapitányságok vezetőit, jóváhagyja a rendőr-főkapitányságok szervezeti és működési szabályzatát.

7.1.2. A Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ általános jellemzése

Az előzőekben utaltunk arra, hogy a rendőrség két alrendszerre osztható. A fentiekben az első alrendszert képező általános rendőrséget elemeztük, az alábbiakban a második alrendszer tagjaként a 2010-ben létrehozott – a főigazgatók által vezetett – Nemzeti Védelmi Szolgálatot (NVSZ) és a Terrorelhárítási Központot (TEK) mutatjuk be.

NVSZ

Az NVSZ kizárólagos hatáskörrel és országos illetékességgel belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat lát el. Ennek keretében a rendészeti szervek hivatásos állományába jelentkezőknél, illetve a hivatásos állomány tagjainál a kifogástalan életvitel ellenőrzését folytatja le. Másfelől elvégzi a kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők, az elsődleges és – az Információs Hivatal kivételével – a másodlagos rendészeti szervek (TEK, Országgyűlési Őrség stb.) hivatásos állományú, egyes köztisztviselői és közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjainak, az idegenjogi, a menekültügyi és az állampolgársági szervek állományának, illetve az egyéb szerveknél dolgozó személyeknek a megbízhatósági vizsgálatát.

A kifogástalan életvitel ellenőrzése elsősorban a hivatásos állományba jelentkezőknél elengedhetetlen, s az adott szerv vezetője kezdeményezi. Ezt az eljárást csak az érintett és a vele közös háztartásban élők beleegyező nyilatkozata alapján lehet elindítani. Az ellenőrzés során – amely 30 napig tarthat és egyszer ugyanennyivel meghosszabbítható –, az NVSZ különböző adattárakban, nyilvántartásokban (pl. bűnügyi nyilvántartás) ellenőrzi az érintett előéletét, illetve a lakóhelyén környezet tanulmányt készít róla az ott élők, illetve az ismerősei megkérdezésével. Ez az eljárás nem hatósági, vagyis sem a büntetőeljárás törvény, sem a közigazgatási hatósági törvény nem vonatkozik rá.

Az életvitel nem kifogástalan akkor, ha az ellenőrzött büntetett előéletű, illetve büntetlen, de a büntetett előléthez fűződő joghátrányok alóli mentesüléstől, a kényszergyógykezelés megszüntetésétől vagy a próbára bocsátás leteltétől nem telt el a külön törvényben

meghatározott idő, illetve a betöltendő munkakörnek megfelelő foglalkozástól való eltiltás hatálya alatt áll. Nem kifogástalan az életvitele annak sem, aki a szolgálaton kívüli magatartása, ismeretségi körei, anyagi viszonyai, bűnöző életmódot folytató személyekkel való kapcsolata alapján nem felel meg a hivatásos állományúakkal szemben elvárható követelményeknek.

A megbízhatósági vizsgálat a korrupció elleni határozott fellépést szolgálja a védett állomány körében. Vagyis annak megállapítása a cél, hogy a vizsgálat alá vont személy hivatali kötelezettségének jogszabály szerint eleget tesz-e, nem követ-e el külön jogszabály szerint meghatározott bűncselekményt, mint például személyes adattal való visszaélést, bűnpártolást, vesztegetést, közokirat-hamisítást stb. Ennek felderítése érdekében az NVSZ létrehoz egy olyan mesterséges élethelyzetet, amely a vizsgált személy munkakörének alapul vételével a valóságban is előfordulhat. *Hangsúlyozandó, hogy a megbízhatósági vizsgálat csak az esetleges bűncselekmény feltárására irányulhat, vagyis nincs semmilyen jogi következménye annak, ha a vizsgálat fegyelmi vagy szabálysértési esetet tár fel.*

A vizsgálat időtartama alkalmanként nem haladhatja meg a 15 napot. Megkezdésére kizárólag az ügyészség közérdekvédelmi szervének jóváhagyása után kerülhet sor. Ugyanazon személlyel kapcsolatban naptári évenként legfeljebb 3 megbízhatósági vizsgálat folytatható le. Az érintett személy az eljárás megkezdéséről nem értesülhet, de a befejezéséről 3 munkanapon belül írásban tájékoztatni kell.

Ez az eljárás sem hatósági eljárás, lefolytatása bírói engedélyhez kötött, titkos információgyűjtés (pl. lehallgatás) nem végezhető, azonban a mesterségesen kialakított helyszínen, illetve a védett szerv, például a rendőrség hivatali helyiségeiben és gépjárműveiben történtek technikai eszközzel titokban rögzíthetők. Amennyiben az eljárás során bűncselekmény gyanúja merül fel, úgy az NVSZ haladéktalanul feljelentést tesz az adott nyomozó hatóságnál, ellenkező esetben az elrendelő és a befejező irat kivételével a keletkezett okiratokat 30 napon belül meg kell semmisíteni, míg a befejezésről szóló határozatot 2 év elteltével.

TEK

A Terrorelhárítási Központ az egész ország területére kiterjedő illetékességgel látja el feladatait. Megyei vagy helyi szerve nincs, ellenben 14 regionális jellegű kirendeltséggel rendelkezik. Legfontosabb feladata a terrorelhárításhoz kötődik, de emellett ellát külföldiekkel kapcsolatban egyes szakhatósági jogköröket is, főleg bevándorlási, illetve letelepedési és menedékjogi ügyekben. Ez utóbbi feladatát a közigazgatási hatósági eljárás törvény szerint gyakorolja. Érdekessége a szakhatósági jogkörnek, hogy ezt az intézményt nem az egyébként minden más hatáskört nevesítő rendőrségi törvény vagy a TEK feladatellátásának részletes szabályairól szóló jogszabály, hanem a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról szóló törvény nevesíti.

A TEK nyomozó hatósági jogkör nélkül végzi a terrorcselekmények és néhány más ezzel összefüggő bűncselekmény felderítését, megszakítását és az elkövetők elfogását. Emellett a kiemelten védett vezető tekintetében – mint a miniszterelnök és a legfőbb ügyész – személyi védelmi feladatokat lát el. Közreműködik továbbá a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarországon kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények helyszínéről történő mentésében, a terrorista és túszejtő akcióknál a bajba jutott honfitársaink hazatérésének biztosításában – e tárgy körben titokban információkat is szerezhet.

7.1.3. Az általános rendőrség intézkedései¹

A vonatkozó jogszabály a rendőrrel szemben általános érvényű kötelezettségeket határoz meg, amelyek inkább az általános rendőrség tagjára, de kisebb mértékben az NVSZ és a TEK hivatásosára is kötelező. Ezek az előírások főleg az e fejezetben ismertetendő intézkedésekkel, illetve a következőkben kifejtendő kényszerintézkedésekkel összefüggésben érvényesülnek. Az intézkedésekkel kapcsolatos szabályok egyik fontos tézise szerint a rendőr, amennyiben közbiztonságot vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény vagy cselekményt észlel, úgy jogkörében köteles intézkedni vagy ezt kezdeményezni. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben akkor is terheli, ha nincs szolgálatban, kivéve, ha intézkedésre alkalmatlan állapotban van.

A rendőrnek ezt az intézkedési kötelezettségét generális klauzulának hívhatjuk. Ez azt jelenti, hogy – mint erről az előzőekben már volt szó – a közigazgatás, és így természetesen a rendőrség működése szigorúan joghoz kötött. Ebből az következik, hogy a rendőri intézkedés, illetve fellépés mindig valamilyen jogilag szabályozott esetben és eljárásban történik. A jog azonban nem képes minden életviszonyt rendezni, a jogalkotó nem láthat előre minden olyan társadalmi viszonyt, amelyet vagy amelyeket – mintegy megelőző jelleggel – szabályozni tudna. A biztonsággal összefüggő életviszonyok produkálhatnak olyan helyzetet, amikor a rendőr kizárólagos mérlegelésén múlik, hogy kezdeményez-e valamilyen fellépést. Az Rtv. 13. § (1) bekezdése erre vonatkozik. Vagyis ezen jogszabályi hely alapján a közbiztonság, közrend vagy határrend pontosan nem determinálható sérelme esetén – amelyet tehát mint meghatározhatatlan jogfogalmat a jogszabály nem tud tartalommal kitölteni – a rendőr, ha úgy mérlegel, hogy a veszélyhelyzet tényleges, a biztonságot támadás éri, úgy azonnal köteles intézkedni, illetve intézkedést kezdeményezni.

A generális klauzulát a már korábban körülírt 5047/1919. ME rendelet 18. §-a vezette be a rendőrségi jogba: „Joguk van a rendőrhatóságoknak a jogszabályokkal nem ellenkező mindazokat a rendelkezéseket megtenni, amelyek a köznyugalmat, a közrendet vagy a közbiztonságot közvetlenül fenyegető veszedelmek elhárítása végett szükségesek.” A generális klauzula, vagyis az általános felhatalmazás szigorú korlátja a jogbiztonság jegyében a bírói kontroll. Ez természetes gátat szab az esetleges rendőri túlkapásoknak. Ennek értelmében a generális klauzula elfogadható intézmény a jogállamiság ismerveinek figyelembevételével.

A két legfontosabb általános érvényű szabály az intézkedési kötelezettség és a szolgálati fellépés módja eseteiben alkalmazandó. Előbbinél kiemelendő, hogy a rendőr, aki szakképzettséggel nem rendelkezik, az nem, vagy csak kizárólag kiképzett rendőr irányításával intézkedhet. Hasonlóan fontos szabály ebben a kérdésben, hogy ha a rendőr egy időben több intézkedést kívánó esetet észlel, úgy a súlyosabb sérelemmel fenyegető helyzet mindig megelőzi a kevésbé súlyosat, vagyis először mindig a nagyobb sérelemmel járó helyzetben kell intézkedni. Ha a rendőr az életet, testi épséget és vagyónbiztonságot közvetlenül fenyegető magatartást észlel, úgy köteles intézkedni.

Előfordulhat, hogy a rendőr szolgálaton kívül olyan eseményre figyel fel, amely intézkedést kívánna. Ilyenkor ezt csak akkor teheti meg, ha nincs jelen szolgálatos rendőr, és az értesítése valamilyen hátrányt jelentene, vagy éppen annak a rendőrnek kell segítséget

¹ Lásd erről még például: HAUTZINGER Zoltán (2002): *A rendészeti kényszerítő eszközök alapelvei*. Forrás: www.pecshor.hu/periodika/2002/hautzinger.pdf, 69–75. (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)

nyújtani, aki szolgálatban van. Ugyanakkor, ha az intézkedéshez szükséges szakmai ismeretei és képzettsége nincs meg, vagy egészségi állapota, szeszestől befolyásolt helyzete, továbbá intézkedési képességére hátrányosan ható vagy bódító hatású gyógyszer befolyása alatt áll, akkor semmilyen körülmények között nem intézkedhet.

Az intézkedéssel szemben törvényi feltétel az arányosság követelményeinek betartása. Ez azt jelenti, hogy a rendőri fellépés nem okozhat olyan hátrányt, amely a közfelfogás szerint nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Az arányosság jelenti másrészt azt is, hogy a rendőr köteles a több lehetséges intézkedés vagy kényszerítő eszköz közül azt kiválasztani, amely az eredményes fellépése biztosítása mellett az intézkedéssel érintett személyre a lehető legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

Az Rtv. 21-féle rendőri intézkedést szabályoz, amelyből mi csak a jellemzőbbeket ismertetjük.

Igazoltatás

Az igazoltatásról – mint az egyik leggyakoribb rendőri intézkedésről – előjárójában le kell szögezni, hogy az egyik legtipikusabb mérlegelési jogkört képező intézményi rendszerről van szó. A jogszabály szerint azt kell igazoltatni, akinek személyazonosságát valamilyen bünelkövetési, közlekedésrendészeti, idegenjogi, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében meg kell állapítani, de ez lényegében a közrend, közbiztonság védelme érdekében bárkivel szemben megtehető. Vagyis a közrend, közbiztonság mint egzakt módon meghatározhatatlan jogi fogalom, a rendőr belátása szerinti értelmezésben igazoltatási okként merül fel. A rendőrt a feladatkörében eljáró hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy felkérheti más személy igazoltatására, de csak akkor, ha az igazoltatást kérő nevezett minőségét igazolja.

Az igazoltató rendőr az intézkedést köteles a napszaknak megfelelő köszönéssel, az intézkedés alá vont nemének és életkorának megfelelő megszólítással kezdeni, miközben (ha egyenruhás) tisztelig. A következő lépésben köteles nevét, azonosító számát, majd az intézkedés tényét és célját közölni. Ezt követően kerül sor az igazoltatás tartalmi részére, majd, ha egyéb intézkedés nem szükséges, elköszönés előtt a rendőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni a panasz lehetőségéről és annak előterjesztési határidejéről (erről később).

A rendőr mérlegelése alapján rögzítheti az igazoltatott személyazonosító adatait, lakó- és tartózkodási helyét, illetve az igazoltatás helyét, idejét, okát. Ezeket az adatokat az intézkedés befejezését követő 180. napon meg kell semmisíteni, kivéve, ha további büntető- vagy szabálysértési eljárásra kerül sor. Ha az igazoltatott megtagadja az igazoltatást, úgy az adatok tisztázása érdekében előállítható (lásd: később), illetve tőle ujjnyomat vehető, róla fényképfelvétel készíthető. Ugyancsak rendőri mérlegelés kérdése, hogy a rendőr alkalmaz-e ruházat- vagy járműátvizsgálást, bár ezt főleg akkor teheti meg, ha valamilyen veszélyelhárításról kell így gondoskodnia.

Az igazoltatott köteles az őt azonosító adatokat – így nevét, születési helyét és idejét, illetve anyja nevét – hitelt érdemlően igazolni. Erre alkalmas minden olyan hatósági igazolvány, amely tartalmazza a személyazonosításhoz szükséges adatokat. Természetesen erre a legalkalmasabb a személyazonosító igazolvány, de megfelel például az útlevél, a vezetői engedély, a diákigazolvány is. A hatósági igazolványon kívül a rendőr mérlegelése szerint

elfogadhatja a más jelen lévő és az intézkedő rendőr által ismert személyazonosságú személy közlését is.

Előállítás és elfogás

Az előállításnak vannak mérlegelési és kötelező esetei. A rendőr az érintett személyt mindkét esetben valamilyen hatóság (amely lehet a saját rendőrhatalmára is, de lehet bíróság, ügyészség stb.) vagy szerv elé állítja. A mérlegelési esetek közé tartozik, vagyis a rendőr előállíthatja azt, aki például:

- rendőri felszólításra nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy azt megtagadja,
- bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható,
- közlekedéssel kapcsolatban kiszabható közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés bizonyítása érdekében véralkohol-vizsgálat céljából vérvételre kötelezhető,
- a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja.

Az előállítás kötelező esetei együtt járnak az elfogással. Így például a rendőrség elfogja, az illetékes hatóság elé állítja azt,

- akit tetten értek szándékos bűncselekmény elkövetésekor,
- aki ellen elfogatóparancsot adtak ki,
- akinek őrizetbe vételét rendelték el,
- aki az ország területén jogellenesen tartózkodik.

Fontos szabály, hogy a rendőrség csak legfeljebb 8 órán át korlátozhatja az előállított személy szabadságát, amit legfeljebb egy alkalommal, 4 órával lehet meghosszabbítani. Az időtartam mindig a rendőri intézkedés kezdetétől számítandó. Az előállítottat kötelező tájékoztatni az okról, illetve a tényleges időtartamról részére igazolást kell kiadni.

Elővezetés

Az elővezetést jellemzően az ezt foganatosító általános rendőri szervhez képest (pl. rendőrkapitányság) többnyire más rendőri szerv, bíróság vagy ügyészség kezdeményezi. Az elrendelés formája határozat vagy végzés. Ebben az elővezetést kezdeményező vagy azt kéri, hogy adott időpontra, kijelölt címre a rendőr kíséresse a megadott helyre az elővezetendőt, vagy pusztán útba indítást kér, amely esetben csak az útba indítás tényét (pl. adott közlekedési eszközre történő felszállást) kell ellenőrizni. El kell állni az elővezetéstől, ha azt pénzbüntetés vagy pénzbírság be nem fizetése miatti szabadságvesztés-büntetés, elzárás végrehajtásában rendelték el, amennyiben az elővezetendő hitelt érdemlően igazolja ennek befizetését. El kell állni az elővezetéstől akkor is ha, az elővezetés közben a kötelezett az adott pénzüsszeget egy útba eső postahivatalnál befizeti.

Ha az elővezetés másként nem teljesíthető, akkor az elővezetett személyt az általános rendőrség épületében legfeljebb 12 óráig vissza lehet tartani. Ennek kezdete az intézkedés megkezdésének időpontja.

Intézkedés magánlakásban

Közismert tény, hogy minden embert a születésének pillanatától haláláig megilletnek különféle személyiségi jogok, amelyek lényegében az ember nem vagyoni értelemben vett

sérthetlenségének és magánszférájának biztosítására hivatottak. Ennek az alapjognak a tiszteletben tartására figyelemmel a rendőr a jogosult engedélye vagy a tárgybeli határozat nélkül nem léphet be magánlakásba. Ezt a kötelezettséget csak törvény korlátozhatja. A törvényi kivételekre tekintettel a rendőr például akkor léphet be magánlakásba, ha:

- erre vonatkozó segélyhívást kap,
- öngyilkosságot kell megakadályoznia,
- bűncselekmény elkövetésének helyszínét így tudja elérni, illetve azt megszakítani,
- életveszély vagy kárveszély ezt indokoltá teszi,
- ha a szabálysértést az adott személy felszólítás ellenére tovább folytatja, és őt elő kell állítani.

A rendőr a lakás birtokosának távollétében is beléphet az adott helyiségbe, de köteles a vagyonsvédelemről gondoskodni és a birtokost tájékoztatni. A magánlakásba belépés és tartózkodás különös esete a személy- és létesítménybiztosítási intézkedéshez köthető. Ennek értelmében a rendőr külön írásos, erre vonatkozó utasítás alapján ellenőrzés céljából a magánlakásba beléphet, és ott tartózkodhat, illetve akár a lakást is érintő területet lezárhatja, továbbá törvényesen megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzon, illetve az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti.

Közlekedésrendészeti intézkedés

A közlekedésrendészeti intézkedés fajtáival értelemszerűen közlekedés során találkozhatunk. A rendőr közlekedésrendészeti okból az alábbi intézkedésekre jogosult:

- a városi vagy egyéb közúti forgalmat irányíthatja, például külföldi delegáció érkezésekor korlátozhatja, sőt adott esetben meghatározott ideig szüneteltetheti,
- az adott gépjármű birtokosát, használóját ellenőrizheti a járműhasználat szabályszerűségében, jogszerűségében,
- a jármű vezetőjét alkoholfogyasztás vagy más szabálysértés vagy szabályszegés gyanúja esetén vér-, vizeletminta adására kötelezheti,
- elveheti a helyszínen a járművezetésre jogosító engedélyt, a forgalmi engedélyt,
- a közúti forgalom biztonságát veszélyeztető vagy jogellenes járműhasználat esetén a jármű kulcsait elveheti, illetve a járművet elszállíttathatja, arra kerékbilincset rakathat, az elszállított járművet, ha a tulajdonos (üzemben tartó) nem veszi birtokba, és ha a tárolás költsége aránytalanul magas, akkor a rendőrség a járművet értékesítheti; ha a tulajdonos a jármű értékesítése után 60 napon belül jelentkezik, úgy részére az értékesítésből befolyt, de a tárolási költséggel csökkentett ellenértéket ki kell fizetni.

Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása

Az adott rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen (pl. étterem, színház) vagy közterület kijelölt részén bűnüldözési vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény megelőzése érdekében az ott tartózkodókat igazoltathatja, ruházatot, járművet átvizsgálhat. Az átvizsgálás kiterjedhet az épületre vagy az ott található bármilyen csomagra. Természetesen, ha a közbiztonságra veszélyt jelentő anyagot, eszközt talál, azt lefoglalhatja, illetve megsemmisítheti. A ruházat átvizsgálását csak az intézkedés alá vonttal azonos nemű személy végezheti úgy, hogy az intézkedés nem történhet szemérem sértő módon.

A kényszerítő eszközök közös szabályai

A kényszerítő eszközök a rendőrség (és más rendészeti szervek) által használt olyan intézkedések, amelyekre a legszigorúbb jogi előírások vonatkoznak. Ennek nemcsak az az oka, hogy az eszközök alkalmazása az emberi jogokat is korlátozzák, hanem az is, hogy adott esetben szigorú jogi determináltságában akár az élet kioltására is lehetőség van.

Mind a 9 kényszerítő eszköz alkalmazására a következő közös szabályok az irányadók:

1. az intézkedés elszenvédőjét előzetesen mindig figyelmeztetni kell az adott eszköz igénybevételére, kivéve, ha az eset körülményei ezt kizárják,
2. a szemmel láthatóan terhes nővel és gyermekkorúval szemben nem alkalmazható kényszerítő eszköz, kivéve a testi kényszert és a bilincset, illetve a jogos védelem esetét,
3. ha a rendőrség számára rendszeresített bilincs vagy rendőrbot használatára nincs lehetőség – az elérni kívánt törvényes célra és a törvényi feltételekre tekintettel – más eszköz is igénybe vehető,
4. a rendőr haladéktalanul köteles szóban jelentést tenni a közvetlen előljárójának akkor, ha testi kényszert, bilincset, vegyi eszközt, elektromos sokkoló eszközt, rendőrbotot, kardlapot vagy szolgálati kutyát alkalmazott, illetve az intézkedés után mindezt írásban is meg kell tennie,
5. a kényszerítő eszköz alkalmazásáról készített jelentés többek között tartalmazza: hol, mikor, kivel szemben, meddig, milyen indok alapján, milyen eszközt kellett alkalmazni, a jogellenes magatartás abbahagyására és a kényszerítő eszköz alkalmazására hangzott-e el felszólítás vagy figyelmeztetés, keletkezett-e sérülés vagy kár, mi történt a sérülttel, ha volt támadó fegyver, annak körbeírása, állnak-e rendelkezésre tanúk,
6. a szolgálati előjáró köteles kivizsgálni a jelentésben foglaltakat, különös tekintettel a szakszerűség, szükségesség, jogszerűség, arányosság feltételeire,
7. kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont személy magatartása azt indokoltá teszi; ebből a szempontból háromféle magatartás különböztethető meg, nevezetesen:
 - a passzív ellenszegülés, amely tevőleges ellenszegülés nélküli tiltakozás a jogszerű rendőri intézkedéssel szemben, vagyis ilyenkor aktivitás nélkül nem hajtja végre a rendőri utasítást az érintett,
 - aktív ellenszegülés akkor állapítható meg, ha az adott személy a jogszerű rendőri intézkedésnek nem veti alá magát, és azt magatartásával, fizikai erő kifejtés útján igyekszik megakadályozni,
 - támadó magatartásról akkor beszélünk, ha az érintett személy a jogszerűen intézkedő rendőrré vagy védelmére kelt személyre rátámad,
8. a kényszerítő eszköz alkalmazását mindig meg kell előznie a jól hallhatóan, közérthetően és határozottan kijelentett „a törvény nevében” szavaknak és a figyelmeztetésnek, hogy kényszerítő eszköz alkalmazása következik,
9. a kényszerítő eszközöket csak a törvényi feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének megfelelően lehet alkalmazni úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet, hátrányt az intézkedés törvényes céljához képest, továbbá az arányosságra tekintettel több intézkedés vagy kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely

az eredményesség biztosítása szempontjából a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár,

10. kényszerítő eszköz alkalmazása során tilos a kínzás, a kényszervallatás, a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód, sőt az erre vonatkozó esetleges utasítást a rendőr köteles megtagadni, illetve az ilyen magatartást tanúsítóval szemben – annak beosztására, rendfokozatára, személyére való tekintet nélkül – intézkedni.

A testi kényszer és a rendőrbot

A rendőri intézkedés eredményessége érdekében és rendőri erőfölény esetében a rendőr fizikai erő kifejtését alkalmazhat, amellyel főleg ellenszegülést tör meg vagy cselekmény abbahagyását kényszeríti ki.

A testi kényszer fajtái:

- megfogás,
- leszorítás,
- elvezetés,
- fizikai erő kifejtéssel alkalmazott egyéb kényszerítés,
- önvédelmi fogások.

Alkalmazásának előfeltétele: a testi kényszert alkalmazni szándékozó hivatásosnak erőfölényben kell lennie azzal szemben, akivel alkalmazni kívánja. Nem minősül testi kényszernek, amikor a hivatásos a felé kartávolságon belülre lépő, illetve mozgásának folyamatoságát akadályozó személyt kinyújtott kezével, minimális erő kifejtéssel magától távol tartja. A hivatásos az intézkedés megkezdésekor szükség esetén a rendőrbotot vagy az ezzel egy kategóriába eső más eszközt kézbe fogja és így készül fel az esetleges támadásra.

A bilincs

A rendőr bilincset négy esetben alkalmazhat: a személyi szabadságában korlátozandó személy

- önkárosításának,
- támadásának,
- szökésének,
- ellenszegülésének

megtörésére.

A törvény a bilincs alkalmazására csak példálózó felsorolást ad, vagyis a jogalkotó az összes okot nem sorolja fel. Fontosabb bilincselési okok:

- erőszakos garázda magatartás tanúsításakor, ha a testi kényszer ennek megakadályozására nem elegendő,
- az intézkedő rendőr vagy segítőjének megtámadása esetén,
- bűncselekmény elkövetőjének elfogásakor, ha szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg,
- önkárosító magatartás megakadályozásakor,
- jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülés során, ha az testi kényszerrel nem törhető meg.

Bilincselni erre rendszeresített eszközzel kell, de ha ez nem lehetséges, úgy sérülést okozó eszköz kivételével (pl. vékony fém- vagy műanyag huzal) bármivel lehet. Tilos alkalmazni tárgyhoz bilincselést járműben való szállítás esetén. Tilos a rendőrnek saját magához mást bilincselni. A bilincselés nem okozhat indokolatlan fájdalmat, sérülést, a bilincselés jellegénél fogva nem lehet megalázó.

Lőfegyverhasználat

A lőfegyverhasználati jog a legsúlyosabb rendészeti kényszerintézkedés, amelynek gyakorlása független attól, hogy a rendőr egyenruhát vagy polgári öltözetet visel, szolgálatban vagy azon kívül van. Bármelyik esetről is van szó, a rendőrt a lőfegyverhasználati jog csak a rendőrségi törvényben foglaltak szerint illeti meg, kivéve a jogos védelem és a végszükség eseteit. Nem minősül lőfegyverhasználatnak:

- a nem szándékosan leadott lövés,
- az állatra leadott lövés,
- a tömegosztatás céljára rendszeresített gumilövedék célba juttatása,
- a könnygázgránát, az elfogóháló és a pirotechnikai eszköz kilövése, a figyelmeztető lövés.

Az intézkedő rendőr bármely dolgot fegyverként használhat, ha egyébként a lőfegyverhasználat feltételei fennállnak.

A rendőr lőfegyvert használhat többek között az alábbi esetekben:

- a) az élet elleni közvetlen fenyegetés vagy támadás, illetve a testi épséget súlyosan veszélyeztető támadás elhárítására,
- b) a Btk.-ban meghatározott egyes bűncselekmények (pl. terrorcselekmény), továbbá bűncselekmény lőfegyverrel való megakadályozására,
- c) az állam működése ellen felfegyverkezve intézett támadás elhárítására,
- d) az emberi életet szándékosan kioltó elkövető elfogására, szökésének megakadályozására,
- e) az elfogott személy erőszakos kiszabadításának megakadályozására.

Nincs helye lőfegyverhasználatnak, ha a rendőri intézkedés célja tárgyra vagy állatra leadott lövéssel is elérhető, továbbá ha olyan személy életét, testi épségét veszélyezteti, akivel szemben a lőfegyverhasználat feltételei nem állnak fenn. Kivételt képez ezek alól például a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett támadás vagy a fegyveres ellenállás leküzdése. Tömegben lévő személlyel szemben kivételesen akkor van helye fegyverhasználatnak, ha az egyes személy elleni fegyverhasználatnak – az a)–e) pontban felsorolt – feltételei fennállnak. Előjárója parancsára a rendőr köteles használni a lőfegyverét, amelynek jogszerűségéért mindig a parancskiadó felel. Ha a rendőr azonban tudja, hogy a parancs végrehajtásával bűncselekményt követne el, úgy azt megtagadhatja. A lövést lehetőleg minden esetben végtagra kell irányítani. A figyelmeztető lövést a légtérbe kell leadni.

A lőfegyverhasználatot a következő sorrendben meg kell előznie:

1. felhívásnak, hogy a felhívott engedelmességen a rendőri felszólításnak, más kényszerítő eszköz lehetőség szerinti alkalmazásának,
2. figyelmeztetésnek „a törvény nevében fegyvert használok!” szavakkal, hogy lőfegyverhasználatra kerül sor,
3. figyelmeztető lövésnek.

Természetesen ezek a megelőző intézkedések részben vagy teljesen mellőzhetők, ha rendőri mérlegelés alapján erre nincs idő, és a késedelem az eredményességet vagy a rendőr, illetve más személy életét, testi épségét közvetlenül veszélyezteti. Lőfegyverhasználat és lőfegyverhasználatnak nem minősülő lövés esetén vizsgálatot kell folytatni a Ket. szabályai szerint.

Csapaterő alkalmazása

Csapaterő alkalmazásáról akkor beszélünk, ha a személyi állomány összevonásra kerül és egyszemélyi parancsnok vezetése alatt sajátos taktikai szabályok alkalmazásával kötelekben oldja meg a rendőrség az adott közbiztonsági feladatát. A rendőrök ilyen formában kerülnek bevetésre többek között akkor, ha eltűnt személyt vagy tárgyat terepen kell felkutatni, katasztrófa következményeinek elhárítása válik szükségessé, súlyos bűncselekményt elkövető és szökésben levő fegyveres személyt kell elfogni, tűszokat kell kiszabadítani, terrorcselekményt kell felszámolni és nem utolsósorban jelentős rendezvény rendjét kell biztosítani (pl. budapesti NATO-konferencia). A rendőrség ezekben az esetekben az adott területet elzárhatja a személy- és járműforgalom elől, egyes személyes szabadsághoz fűződő jogokat indokolt mértékig korlátozhat.

Tömegosztatás

A tömegosztatás a jogellenesen összegyűlt vagy a jogszerűen összegyűlt, de jogellenes magatartást tanúsító tömegnek a helyszín elhagyására irányuló és a tömegre kiható rendőri intézkedések összessége. Abban az esetben, ha a tömegosztatásra irányuló felszólítás eredménytelen, úgy a rendőrség a fentiekben nevesített kényszerítő eszközök alkalmazása mellett a tömeggel szemben a következő eszközöket, illetve intézkedéseket alkalmazhatja: vízágyút, pirotechnikai eszközt, ingerlőgázt, elfogóhálót, lóháton vagy járműkötelékben végzett kényszerosztatást.

A felosztatásra irányuló rendőri felszólítást hangosító eszközzel kétszer kell megismételni, majd az utolsó felszólítás során a kényszerítőeszközök alkalmazását kilátásba kell helyezni. Az első és második felszólításban közölni kell a felosztatás okát, az esetleges jogsértést, és kötelező megjelölni a helyszínről való eltávozás irányát. Mindezeket a „törvény nevében” szavak előrebocsátásával. Tömegosztatásra tilos gumilövedéket és kardlapot alkalmazni.

7.1.4. A rendőrség titkos információgyűjtése

Mint már korábban kifejtettem, a rendészet differencia specifikája – vagyis a más közigazgatási ágazatokra nem, csak erre az igazgatásra igaz állítás (az erőszak-monopólium, az intézkedések és kényszerintézkedések mellett) – a titkos információk gyűjtésének lehetősége. A titkos információgyűjtésre hat rendészeti és egy katonai szerv, valamint az ügyészség jogosult. A rendészeti szervek közül:

- általános rendőrség,
- Terrorelhárítási Központ,
- Nemzeti Védelmi Szolgálat,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal,
- Információs Hivatal,
- Alkotmányvédelmi Hivatal.

Katonai szervezatként a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat végezhet titkos információgyűjtést. A rendőrség esetében titkos információgyűjtés kizárólag az általános és különös rendőrség (vagyis a TEK és az NVSZ) bűnüldözéssel összefüggő hatáskörének jegyében folytatható. Ennek értelmében titkos információt lehet gyűjteni alanyi értelemben az elkövető személyének megállapítása, elfogása érdekében, illetőleg a körözött személy felkutatására, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az abban együttműködők védelmére. Tárgyi értelemben bizonyítékok megszerzésére, a bűncselekményekből származó vagyon visszaszerzésére, a bűncselekmény megelőzésére, felderítésére, megszakítására.

A titkos információgyűjtés lehet:

- bírói engedélyhez nem kötött, illetve
- bírói engedélyhez kötött.

A *bírói engedélyhez nem kötött* titkos információgyűjtés esetei:

- a rendőrséggel titkosan együttműködő személy (informátor, bizalmi személy stb.) igénybevétele, ismertebb nevén ügynök (-hálózat) beszerzése,
- fedett nyomozó felhasználása,
- fedőokirat létrehozatala,
- fedőintézmény létrehozatala és fenntartása,
- a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható és vele kapcsolatban levő személy, valamint a bűncselekménnyel kapcsolatba hozható helyiség, jármű, esemény konspirált megfigyelése, az észlelteknél technikai eszközzel történő rögzítése,
- sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó csapda állítása,
- helyettesítés a sértett szerepkörében rendőr igénybevételeivel,
- hírközlési rendszerekből információgyűjtés.

A *bírói engedélyhez kötött* titkos információgyűjtésnél felsorolt eszközöket az engedélyt kérő nyomozó hatóság székhelye szerint illetékes járásbírósnak a törvényszék elnöke által kijelölt bírójának engedélyezi. A bíró az engedélyezés iránti kérelem benyújtásától számított 72 órán belül mindig indokkal ellátott végzésben dönt, vagyis a kérelemnek helyt adhat vagy – ha a törvényi feltételek nem állnak fenn – elutasíthatja. A bíró a titkos eszközt legfeljebb 90 nappal engedélyezheti, ezt indokolt esetben 90 nappal ismételtlen meghosszabbíthatja. Ha azonban a bírói engedélyezési eljárás olyan késedelemmel járna, amely nyilvánvalóan sértené a bűnüldözés eredményességéhez fűződő érdeket, úgy ebben az esetben a nyomozó hatóság vezetője 72 óra időtartamra elrendelheti a titkos kutatást, illetve az adott eszköz sürgősségi alkalmazását. Természetesen utólag a bírói engedélyt ilyenkor is meg kell kérni.

A nyomozás elrendeléséig a súlyos bűncselekmények esetében az alábbi bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtéseket folytathatja a rendőrség:

- magánlakás titkos átkutatása és az észlelteknél technikai rögzítése (vagyis nem magánlakás, például szálloda, külképviselet, munkahely stb. titkos kutatásához nem kell bírói engedély),
- magánlakásban történtek technikai eszközökkel történő megfigyelése, az észlelteknél rögzítése,
- levél és egyéb postai küldemény, továbbá azonosítható személyhez kötött bármilyen zárt küldemény felbontása, a tartalom technikai rögzítése,

- elektronikus hírközlési szolgáltatás (pl. telefon) útján továbbítottak megismerése, rögzítése (telefon lehallgatása),
- számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított vagy azon tárolt adatok megismerése, rögzítése (pl. e-mail).

7.1.5. A Független Rendészeti Panasztestület

Az előzőekben megismerhettük a rendészet feletti civil kontroll rendszerét, amelynek kapcsán szóba került a Független Rendészeti Panasztestület (FRP). A következőkben erről lesz szó részletesebben.

Az FRP 2008. január 1-jén történő megalakulását a 2006-os belpolitikai események tették indokolttá. Öttagú testületként működik, a tagokra az alapvető jogok védelme érdekében tevékenységet folytató szervek, az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyeinek feladatkörrel rendelkező bizottságai tesznek javaslatot. A testület tagjának csak olyan személy választható meg, aki büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható és az alapvető jogok védelme területén kiemelkedő tapasztalatokkal rendelkezik. Az érintett személyek nemzetbiztonsági ellenőrzésen esnek keresztül. Kizáró okot jelent, ha a jelölt a megválasztás időpontjában valamely párt tisztségviselője vagy alkalmazottja, megválasztásakor vagy az azt megelőző két évben állami vezető vagy polgármester volt, továbbá a megelőző hat évben bármelyik rendészeti szervvel, a NAV vámszervével vagy nyomozó hatóságával, illetve a Magyar Honvédséggel jogviszonyban állt.

A testület tagját az Országgyűlés hat évre választja, a megbízás a megválasztással kezdődik, a tag újraválasztható. A testület elnöke háromévente számol be az Országgyűlésnek a működéséről és eljárásának tapasztalatairól, illetve évente tájékoztatja az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben eljáró bizottságait.

Az FRP részt vehet a rendőri fellépéssel szembeni panaszok kivizsgálásában. A panaszos – választása szerint – sérelmével az intézkedést foganatosító rendőri szervhez fordulhat, vagy kérheti azt is, hogy panaszát az FRP által lefolytatott vizsgálatot követően a panasszal támadott szervtől függően az országos rendőrfőkapitány, az NVSZ vagy a TEK főigazgatója bírálja el. Az FRP-hez a panaszt az intézkedéstől számított 20 napon belül lehet előterjeszteni. Az FRP nem hatósági vizsgálata során a rendőrségtől felvilágosítást kérhet, iratokba tekinthet be, azokról másolatot kérhet, jogában áll a tárgybeli körülményeket, tényeket, eljárást megismerni. Eljárása 90 napig tarthat, a végén írásos formában állást foglal, amelyet megküld a panasz tárgya szerinti általános vagy különös rendőri szerv (ORFK, NVSZ, TEK) vezetőjének. Ezt követően az országos szerv vezetője közigazgatási hatósági eljárásban fellebbezéssel nem, csak bírói felülvizsgálattal támadható határozatot hoz, vagyis dönt. Ha ez eltér az FRP állásfoglalásától, akkor ezt kötelező megindokolni és neki megküldeni.

A panaszt egyébként az intézkedést foganatosító szervhez is be lehet nyújtani, a sérelmezett cselekménytől számított 30 napon belül, az elbírálási határidő ugyanennyi. Ha van másodfokú hatóság, úgy a fellebbezést az bírálja el.

7.2. A polgári nemzetbiztonsági rendészet

A polgári nemzetbiztonság háromféle szervezetet foglal magában:

- Információs Hivatal (IH),
- Alkotmányvédelmi Hivatal (AH),
- Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot (NBSz).

Nevezett szervek az egész ország területére kiterjedő illetékességgel látják el a közbiztonság, illetve szakspecifikusan a nemzetbiztonsági érdekek megfelelő hatásköreiket. A nemzetbiztonsági érdek tartalma alatt a tárgybeli törvény elsősorban hazánk függetlenségének biztosítását és törvényes rendjének védelmét érti. De ideértendő továbbá az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rend, a többpárti demokrácia védelme, illetve a törvényes intézményeink működésének jogellenes megváltoztatására irányuló titkos cselekmények felderítése, elhárítása, valamint külön jogszabály szerint nevesített bűncselekmények felderítése, a kormányzati döntésekhez szükséges külföldre vonatkozó adatok, információk kormány elé terjesztése.

7.2.1. A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása, parlamenti ellenőrzése

Az 1989-es rendszerváltás gyökeresen átalakította az addigi állambiztonsági rendészetet felváltó nemzetbiztonsági igazgatás irányítási rendszerét. 1989-ig ez a tevékenység az akkori belügyminisztérium szervezeti rendszerében bonyolódott, az állambiztonsági hierarchia első számú vezetője – főcsoportfőnöke – egyben a belügyminiszter egyik helyettese volt. Az akkori irányítási mechanizmus egyik sajátossága az volt, hogy a belügyminisztériumba integrálódott a legfelső rendőri vezetés is. Ez azt jelentette, hogy a belügyminisztérium egyszerre volt rendőr- és állambiztonsági minisztérium is (a tárca magában foglalta a mai helyi önkormányzati rendszert megelőző tanácsai rendszer legfelsőbb irányítását). Az újonnan létrejött jogállami rendszer ezt a struktúrát nem tűrte. A rendszerváltó pártok teljes konszenzusában a belügyminisztérium akkori szerkezetét átalakították, a rendőri és az állambiztonsági hatásköreitől megfosztották, és rögzítették, hogy külön parlamenti bizottság ellenőrzi a nemzetbiztonsági tevékenységet. A változás kihatott az irányításra is.

A hatályos jogi szabályozás szerint (1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról) az Alaptörvény 46. cikk (4) bekezdésére tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatokat a kormány irányítja. Ezen viszonyrendszer sajátossága, hogy a kormány a három polgári szolgálat irányítását két miniszter útján gyakorolja: az IH-t a miniszterelnökséget vezető miniszter, míg az AH-t és az NVSZ-t a belügyminiszter irányítja. A következőkben bemutatandó IH- és AH-hatáskörök összevetése alapján felvethető, hogy a nem egy miniszteri kézből történő irányítás koordinációs zavarokat idézhet elő, vagyis a törvény részben ugyanazokat a hatásköröket nevesíti itt és ott, ezzel megteremtődik a párhuzamos titkos adatgyűjtés problémájának lehetősége.

Az irányító miniszter irányítási jogkörei a fentebb bemutatott rendszer szerint érvényesülnek, ismétlése fölösleges. Az irányító miniszter javaslatára mindhárom szolgálat első számú vezetőjét, a főigazgatót a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A nemzetbiztonsági

szolgálatokat – 1990-ben történt megalakulásuk óta – az Országgyűlés a Nemzetbiztonsági Bizottsága közreműködésével ellenőrzi. A bizottságnak a választások után kialakult uralgó politikai viszonyrendszerétől történő relatív semlegességét az mutatja, hogy az elnöke csak a mindenkori ellenzékbeli kikerülő képviselő lehet. A bizottságot az irányító miniszter rendszeresen, de legalább évente kétszer tájékoztatja az adott szolgálat szakmai és egyéb tevékenységéről.

A bizottság fontosabb hatáskörei:

- bármikor tájékoztatást kérhet az irányító minisztertől, illetve az adott főigazgatótól az ország nemzetbiztonsági helyzetéről,
- konkrét információkat kérhet a szolgálatok működéséről és tevékenységéről a fent nevezett személyektől,
- a nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes fellépését sérelmező panaszokat kivizsgálja (nem hatósági eljárásban),
- bármely szolgálat jogellenes tevékenységének feltételezése esetén az irányító minisztert vizsgálat lefolytatására kérheti fel, az eredményről tájékoztatást kap,
- a bizottság maga is ténymegállapító vizsgálatot folytathat le a szolgálatok jogszabályellenes működésének észlelésekor, ilyenkor nyilvántartásokba, iratokba tekinthet be, az érintetteket meghallgathatja,
- véleményezi a szolgálatok költségvetését,
- kinevezésük előtt meghallgatja az adott főigazgató-jelöltet, és alkalmasságáról állást foglal,
- állást foglal az ombudsmannak a nemzetbiztonsági szolgálat felülvizsgálati eljárásáról adott tájékoztatásáról.

7.2.2. Hatáskörök

A nemzetbiztonsági szolgálatok hatásköreit az Alaptörvény 46. cikk (3) bekezdése determinálja: „A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”

A szolgálatok tehát a közérdek jegyében a biztonság/közbiztonság garantálása érdekében három általános feladatot látnak el:

- hazánk függetlenségének és
- törvényes rendjének védelmét, illetve
- a nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hatáskörei a fentiekre figyelemmel alapvetően két alrendszerre oszthatóak: a klasszikus *hírszerzői* (mostani nevén: információszerzői), illetve a *kémelhárítói* (mai nevén: alkotmányvédelmi) *alrendszerre*. A harmadik szolgálat – amint azt a későbbiekben kifejtem – az előző két szolgáltató szerve, így hatáskörei is ennek megfelelőek. Kiemelten hangsúlyozandó: a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok nyomozó hatósági jogkört egyáltalán nem látnak el, míg közigazgatási hatáskört csekély fokban csak az Alkotmányvédelmi Hivatal. Nézzük a konkrét hatásköröket!

Információs Hivatal

Az Információs Hivatal hatásköreit a következő hat csoportba oszthatjuk:

1. hírszerzést, információszerzést folytat:
 - a kormány nemzetbiztonsági tartalmú döntéseinek meghozatalához és érvényesítéséhez,
 - a külföldi titkosszolgálatok hazánk elleni tevékenységeinek felderítésére,
 - a nemzetbiztonságunkat veszélyeztető külföldi szervezetek hazai jogunk szerinti bűncselekményeiről, így különösen terrorcselekményekkel, jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemmel, a tömegpusztító fegyverekkel összefüggő jogellenes nemzetközi forgalom tárgyában,
 - külföldi eredetű olyan cselekményekről, amelyek hazánk biztonságára és pénzügyi helyzetére veszélyt jelentenek,
2. felderíti a nemzetközileg ellenőrzött áruk és technológiák (kettős rendeltetésű termékek) jogszabálysértő forgalmát,
3. külön jogszabály szerinti személyi és objektumvédelmet lát el,
4. a rejtjelző eljárásokkal összefüggésben különböző feladatokat végez,
5. az NVSZ hatásköreit gyakorolja a saját állománya tekintetében (a belső biztonság és a bűnmegelőzés, valamint a kifogástalan életvitel ellenőrzése),
6. külön kormányrendelet szerint egyéb hatáskört gyakorol.

Alkotmányvédelmi Hivatal

1. a klasszikus elhárító tevékenység keretében:
 - felderíti a hazánk elleni külföldi titkosszolgálati fellépést,
 - felderíti a határainkon belüli olyan leplezett törekvéseket, amelyek törvényes rendünk törvénytelen megváltoztatására vagy megzavarására irányul,
 - felderíti a Magyarország gazdasági, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket, a függetlenségünket, nemzetbiztonsági érdekeinket veszélyeztető bűncselekményeket, így különösen a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelmet, az állam és emberiség elleni bűncselekményeket, a közösség elleni uszítást, rémhírterjesztést, közveszéllyel fenyegetést stb.,
2. felderíti a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák és a haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmát,
3. hatósági eljárást végez az elektronikus kártyakibocsátási eljárásban, szakhatósági tevékenységet lát el a külföldiekkel összefüggő eljárásokban,
4. személy- és objektumvédelmi hatásköröket gyakorol,
5. egyéb hatásköröket lát el, például cégellenőrzést végez a Nemzeti Biztonsági Felügyelet megkeresésére, előzetes minősítést folytat le többek között beszerzési eljárásokban.

Az IH és az AH törvényi hatásköreinek összevetése okán rá kell mutatnunk arra a tényre, hogy egyes esetekben ugyanazt a hatáskört – pl.: a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának felderítése, terrorcselekményekkel, jogellenes fegyverkereskedelemmel szembeni fellépés – mind a két szerv, sőt adott esetben a rendőrség is gyakorolhatja. Mivel azonban (ahogy a fentiekben utaltam rá) az irányító miniszter nem ugyanaz, így nemkívánatos párhuzamosságok alakulhatnak ki a titkos eljárás során. Ennek

pedig súlyos dekonspirációs, gazdaságtalan pénzfelhasználási következményei lehetnek.

Nemzetbiztonsági Szakszolgálat

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a titkos eszközökkel és módszerekkel operáló szervek elsődleges kiszolgálója. Következésképpen a szakszolgálat sem kormányzati tájékoztató, sem hírszerzői, elhárítói tevékenységet nem végez. Az igénybe vevő szerv (IH, AH, rendőrség stb.) írásbeli megkeresésére biztosítja a titkos tevékenységhez szükséges technikai eszközöket. Hatásköre továbbá a kormány által nevesített felhasználók (pl. követségek) részére történő speciális távközlési összeköttetés biztosítása. A Ket. szerinti hatósági eljárásban felügyeli a biztonsági okmányok védelmével összefüggő teendőket. Igazságügyi szakértői tevékenységet és nemzetbiztonsági ellenőrzést végez.

7.2.3. Titkos információgyűjtés

A szolgálatok hatásköreik gyakorlása érdekében lényegében ugyanazokat a titkos eszközöket és módszereket alkalmazhatják, mint a világ bármely országának titkosszolgálatai. Törvényi korlátja ennek a titkos információgyűjtésnek, hogy a speciális eszközöket és módszereket csak akkor lehet felhasználni, ha az adott adat más módon nem szerezhető meg.

A titkos információgyűjtést két csoportba oszthatjuk:

1. külső engedélyhez nem kötött,
2. külső engedélyhez kötött.

1. A külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés esetei:

- felvilágosításkérés keretében a szolgálatok bárkitől adatokat, információkat kérhetnek, amely során a kérdező felfedheti kilétét,
- a nemzetbiztonsági jelleg leplezésével információ gyűjthető, ez azt jelenti, hogy nem derül fény a kérdező titkosszolgálati mivoltára, amelyet például más állami szerv munkaviszonyával leplezhet,
- magánszeméllyel való titkos kapcsolat létesítése esetén a köznyelv szerinti beszerzés történik, vagyis a titkosszolgálat ügynököt, titkos kapcsolatot létesít olyan természetes személlyel, aki ezt vagy meggyőződésből, vagy más, például anyagi érdekből vállalja,
- információs rendszer hozható létre adott technikai eszközökkel, amely nem a titkos lehallgatást jelenti,
- csapda alkalmazása során csak olyan valóságközeli, mesterséges élethelyzet alakítható ki, amely semmilyen körülmények között nem okozhat sérülést vagy egészségkárosodást, ilyen lehet például egy kisebb közlekedési koccanásos baleset,
- fedőokmány készítésekor például valamilyen nemzetközi szervezethez való tartozást igazoló okiratot használnak fel a titkos nyomozásban, ez a fedőokmány készülhet az ügynök és mások számára is,
- fedőintézmény létrehozása keretében olyan mesterséges szervezetet alakítanak ki, amely a szolgálatok számára lehetővé teszi például egy gazdasági vállalkozásban történő adatgyűjtést az adott célszemélyről,

- személyek, tárgyak, események figyelhetők meg, és az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetők információgyűjtés során, ilyen például a titkosan megfigyelt által vezetett gépkocsi követése és technikai rögzítése,
 - a következő (2.) pontban körülírtakon kívüli beszélgetés lehallgatása, rögzítése alkalmával az operatív tiszt titkosan rögzíthet egy nyilvános helyen történő, harmadik személyek által folytatott beszélgetést,
 - hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből történő információgyűjtés esetén titkos eljárásban beszerezhető például egy számítógépen vagy telefonon rögzített adat és információállomány.
2. Külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtéskor a nemzetbiztonsági szolgálatok bírói vagy igazságügyi miniszteri engedély alapján végezhetik az alábbi tevékenységeket:
- titkos lakáskutatás az észlelteket technikai rögzítésével,
 - a lakásban történtek lehallgató készülékkel vagy más technikai eszközzel történő megfigyelése, rögzítése,
 - levél és egyéb postai küldemény felbontása, rögzítése,
 - telefonon és más elektronikus hírközlési eszközzel folytatott kommunikáció megismerése, rögzítése,
 - számítástechnikai eszköz, rendszer útján továbbított vagy azon tárolt adatok megismerése, rögzítése, felhasználása.

A bírói, illetve a miniszteri engedélyezési eljárásnak garanciális okai vannak. Az emögött húzódoó politikai akarat, illetve kodifikációs szándék Magyarország demokratikus intézményeinek védelme érdekében ki akarta zárni annak lehetőségét, hogy a szolgálatok esetleg saját hatalmuk növelésére, illetve a jogállamiságot sértő okból, maguk döntése szerint informálódjanak.

Bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést kell alkalmazni például a Magyarország törvényes rendjének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására irányuló törekvések leleplezésére, az állam és emberiség elleni stb. bűncselekményeknél.

Miniszteri engedélyhez kötött titkos információgyűjtést kell alkalmazni például külföldi titkosszolgálati tevékenység leleplezésére, a központi államigazgatás biztonságának védelmére, a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának felderítésére.

A bíró, illetve az illetékes miniszter az írásos engedélykérést az előterjesztés benyújtásától számított 72 órán belül határozattal dönti el, amely ellen fellebbezés nincs. Engedélyezés esetén az engedélyezők 90 napban határozhatják meg a titkos információgyűjtést, amelyet további 90 nappal meghosszabbíthatnak. A bíró – az illetékes miniszter nem – a határidő meghosszabbítására vonatkozó döntéséhez megismerheti az addig általa engedélyezett titkos információkat és adatokat.

Az IH és az AH főigazgatói a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés fent felsorolt eseteinek lefolytatását legfeljebb az illetékes engedélyező döntéséig engedélyezhetik, de csak akkor, ha a protokolleljárást olyan késedelemmel járja, amely a konkrét ügyben nyilvánvalóan sértené az eredményes működést. Természetesen ebben az esetben utólag az engedélyt be kell szerezni.

A külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtést haladéktalanul be kell fejezni:

- az adott cél elérésekor,
- ha nem várható eredmény a további alkalmazástól,

- ha a határidő meghosszabbítás nélkül lejárt,
- ha a titkos információgyűjtés bármely okból törvénytört, és ez megállapítást nyert.

7.2.4. Nemzetbiztonsági ellenőrzés, az ezzel összefüggő ombudsmani hatáskör, jogorvoslat

A nemzetbiztonsági ellenőrzési eljárás

A nemzetbiztonsági ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy az állami élet különböző beosztásaira pályázó, illetve jelölt személlyel kapcsolatban megállapítható-e nemzetbiztonsági kockázat. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek körét jogszabály állapítja meg.

Idetartozik:

- a nagykövet,
- a központi államigazgatás vezetői, így a miniszter, az államtitkár, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, a miniszteri biztos, az autonóm államigazgatási szerv, az önálló szabályozó szerv, a központi szerv, a kormányhivatal vezetői,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, helyettese,
- a rendvédelmi szerv országos parancsnokai, helyettesei, a rendőrőrkapitány, rendőrkapitány, a határrendészeti kirendeltség vezetője,
- a tábornok,
- az állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselője,
- a Független Rendészeti Panasztestület tagja,
- az Országgyűlési Őrség személyi állománya.

A mérlegelés tárgyát képező nemzetbiztonsági kockázat ugyanolyan meghatározhatatlan jogfogalom, mint a korábban említett közbiztonság, köznyugalom, közerkölcs stb. A törvény annyit mond, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személlyel kapcsolatosan nemzetbiztonsági kockázat áll fenn, ha olyan körülmény állapítható meg, amely miatt az érintett nem alkalmas a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony törvényes, illetéktelen befolyástól mentes ellátására, vagy ha személyével szemben olyan körülmény merül fel, amely sérti vagy veszélyezteti a minősített adat védelméhez fűződő érdeket. A nemzetbiztonsági kockázat tartalmi megítéléséhez közelebb visz bennünket, ha megvizsgáljuk a törvénynek azokat a rendelkezéseit, amelyek a már érvényes és kockázatmentes biztonsági szakvéleménnyel rendelkező személlyel szembeni felülvizsgálati eljárás kérdéseit taglalják. Az adott nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója által ugyanis többek között akkor rendelhető el felülvizsgálati eljárás, ha tudomást szerez az érintett személlyel szembeni büntetőeljárásról, a külföldi személyekkel, szervezetekkel kapcsolatos körülményeiben bekövetkezett lényeges változásról, külföldi útlevél megszerzéséről, alkoholfogyasztással összefüggő magatartászavarokról, az igazolható jövedelemhez képesti jelentős mértékű eladósodottságról, ismeretlen eredetű vagyongyarapodásról.

A nemzetbiztonsági ellenőrzést a foglalkoztató szerv kezdeményezi az érintett írásos beleegyezésével. Nem kell kezdeményezni a nemzetbiztonsági ellenőrzését a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek, az alkotmánybíráknak, az Országgyűlés elnökének, a Kúria elnökének és az Országos Bírósági Hivatal elnökének, a legfőbb ügyésznek, az alapvető

jogok biztosának és helyettesének, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének, az Európai Parlament Magyarországon megválasztott képviselőjének és az országgyűlési képviselőknek (ez utóbbi esetben csak akkor, ha a nemzetbiztonsági törvény eltérően nem rendelkezik), s végül a nemzetiségi szószólónak.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása, amint erre már fentebb utaltam, csak az adott személy előzetes írásbeli hozzájárulásával végezhető. Ha ehhez nem járul hozzá, úgy vele az adott jogviszony nem hozható létre. Az ellenőrzést az eljáró nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója a hozzá beérkezett kezdeményezői kérelemtől számított 8 napon belül rendeli el, az ellenőrzést az elrendeléstől számított 60 napon belül kell lefolytatni, s ez további 30 nappal meghosszabbítható. Az ellenőrzés során az eljáró nemzetbiztonsági szolgálat az ellenőrzöttel konzultálhat, a vele kapcsolatban álló személyeket meghallgathatja, nyilvántartásokban ellenőrzést végezhet, sőt titkos információgyűjtést is folytathat. Megállapításait biztonsági szakvéleményben összegzi, amelynek tartalmaznia kell az adott személy adatain kívül az ellenőrzés kezdeti időpontját, a nemzetbiztonsági kockázat hiányának megállapítását, vagy a kockázat kimondását annak indokaival és a jogorvoslati jogosultságról való tájékoztatást. Ezt követően a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója a biztonsági szakvéleményt megküldi a kezdeményezőnek. Az ellenőrzés befejezéséről és a biztonsági szakvéleményben foglaltakról a bűncselekményre utaló körülmények és az esetleges minősített adatok kivételével a kezdeményező 8 napon belül köteles tájékoztatni az ellenőrzés alá vont személyt. A kockázatmentes biztonsági szakvélemény a kiállításától számított 5 évig érvényes.

Az ombudsmani közreműködés

A fentiekben olvashattunk a felülvizsgálati eljárásról, amelyet tehát érvényes és kockázatmentes szakvéleménnyel rendelkező személlyel szemben bármikor újra el lehet rendelni, például az adott főigazgató által. A felülvizsgálat alá vont az erről történő tudomásszerzést követő 6 hónapon belül az alapvető jogok biztosához fordulhat, és kérheti annak vizsgálatát, hogy alapvető emberi jogaival összefüggésben a felülvizsgálattal nem történik-e valamilyen visszásság. Az ombudsman az esetleges visszásságok megállapítása érdekében a nemzetbiztonsági kockázatok megállapításának szakszerűségével nem foglalkozhat. Iratbetekintési és egyéb törvényben biztosított jogainak gyakorlása eredményeként, ha az érintett személy alapvető jogaival összefüggő visszásságot állapít meg, úgy írásban tájékoztatja az adott szolgálatot irányító minisztert és a szükséges intézkedésekre ajánlásokat fogalmazhat meg. Amennyiben az ombudsman úgy ítéli meg, hogy ajánlásaira a címzett miniszter nem megfelelően intézkedik, úgy erről a tényről indoklással ellátott írásos beszámolót küld az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának.

Jogorvoslati eljárás

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy az őt érintő és a biztonsági szakvéleményben szereplő megállapításokkal, kockázati tényezőkkel szemben az írásos szakvélemény kézhezvételétől számított 15 napon belül – a főigazgató útján a miniszterhez – panasszal élhet, amelyre nem vonatkoznak a Ket. szabályai. (Az általa kezdeményezett felülvizsgálati eljárás elrendelésének elutasításáról szóló döntéssel szemben az érintett is élhet panasszal.) Ha a főigazgató a panaszban foglaltakkal egyetért, úgy saját hatáskörben új biztonsági szakvéleményt készítet. Amennyiben nem, a benyújtástól számított 8 napon belül állás-

foglalásával együtt a panaszt felterjeszti az illetékes miniszternek, amelyről tájékoztatja a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosultat, aki viszont erről haladéktalanul tájékoztatja a panaszost. Ezt a tájékoztatást jegyzőkönyvben vagy más hitelt érdemlő módon kell rögzíteni.

A miniszter köteles a panaszt 30 napon belül – 30 napos egyszeri hosszabbítással – kivizsgálni, s annak megalapozatlansága esetén elutasítja azt. Ha a panasznak helyt ad, úgy a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést hatályon kívül helyezi és új eljárásra utasít. Kasszációs jogköre mellett reformációs jogával is élhet, vagyis megállapíthatja a nemzetbiztonsági kockázat hiányát.

A miniszteri döntéssel szemben a kézhezvételtől számított 15 napon belül a panaszos panasszal élhet a Nemzetbiztonsági Bizottságnál. Amennyiben jogviszonyát a nemzetbiztonsági kockázatra tekintettel megszüntették, úgy az erről szóló döntés kézhezvételétől számított 15 napon belül a bíróságnál felülvizsgálati eljárást kezdeményezhet. Ezekben az ügyekben kizárólagos illetékessége van a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak, amely a Pp. (polgári perrendtartás) közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezései szerint csak jogszerűséget vizsgálhat, vagyis szakszerűségi megállapításokat nem. Eljárási szabálysértés esetén a bíróság a döntést hatályon kívül helyezi, és új eljárásra utasít.

Üres oldal

8. A rendészet hivatásos személyzete

8.1. A hivatásos állományra vonatkozó alapvető rendelkezések

A rendészet személyzetének döntő részét a hivatásos állományú beosztással rendelkezők adják. Rájuk a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) vonatkozik. Az alábbiakban a jogszabály legfontosabb rendelkezéseit ismertetjük.

A hivatásos szolgálati jogviszony esetében a munkáltató rendészeti szerv mindig az állam nevében jár el. Ez a különleges szolgálati jogviszony ugyan a törvény megfogalmazása szerint mindkét felet igen sajátos kötelezettségekkel terheli, illetve jogosultságokkal illeti, de megállapítható, hogy a kötelezettségek inkább dominálnak. Ezek sorából kiemelendő, hogy az adott személy akár életének és testi épségének kockáztatásával is köteles szolgálati kötelezettségeit teljesíteni. Ez önkéntes vállalás alapján történik, miként az is, hogy a hivatásos a rendszerbe lépéssel elfogadja egyes alapjogainak korlátozását. Ezzel szemben az állam, illetve a rendészeti szerv kötelezettségei egyre szűkülnek. A hivatásos állomány jogviszonyát rendező korábbi jogszabályok még arra kötelezték a foglalkoztatót, hogy kiemelt egészségügyi ellátásban részesítse a hivatásost, emellett nyugdíjkedvezményt és szolgálati lakáshoz jutási lehetőséget biztosítson. Ezekből a kedvezményekből gyakorlatilag alig maradt.

A törvény szervi hatálya

A hivatásos szolgálati jogviszony egy olyan különleges közszolgálati jogviszony, amelynek egyik oldalán – a fentebb rendszerezett rendészeti szervek közül – a központi államigazgatásba besorolt elsődleges és másodlagos rendészeti szerveken kívül még a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, illetve a törvényhozói hatalom rendészeti szerve helyezkedik el. A szervi hatály tehát a 2010. évi XLIII. törvényben konkrétan megnevezett rendészeti szervekre, a központi hivatalok rendszerébe tartozó NAV hivatásos állományára és az Országgyűlési Őrségre vonatkozik. A szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos munkáltatói jogokat az állományilletékes parancsnok (pl.: megyei főkapitány, az Országgyűlési Őrség parancsnoka, az Információs Hivatal főigazgatója) gyakorolja.

A törvény személyi hatálya

A Hszt. általános személyi hatálya a szervi hatály alá tartozó szerveknél hivatásos állományban állókra terjed ki. A törvény speciális személyi hatálya a hivatásos szolgálatra pályázókra, a rendvédelmi oktatási intézménybe, hivatásos szolgálat ellátására jogosító képzésre jelentkezőkre, az ott tanulóakra, az oktatási intézmény tisztjelöltjeire, a szolgálati nyugdíjasokra, továbbá a hivatásos állomány tagjának és a szolgálati nyugdíjasnak a közeli hozzátartozóira vonatkozik. A speciális hatály kiterjed végül a rendészeti szervnél foglal-

koztatott munkavállalókra, akikre általában a munka törvénykönyvének rendelkezéseit kell alkalmazni a Hszt. egyes eltérő rendelkezéseinek (pl. összeférhetlenségi szabályok) figyelembevételével.

A hivatásos állomány tagjai öt állománycsoportba sorolható rendfokozattal rendelkeznek: tiszthelyettesi (örmester, törzsörmester, főtörzsörmester), zászlósi (zászlós, törzszászlós, főtörzszászlós), tiszti (hadnagy, főhadnagy, százados), főtiszti (örnagy, alezredes, ezredes), valamint tábornoki (dandártábornok, vezérőrnagy, altábornagy, vezérezredes). A hivatásos állomány tagját a rendfokozati állománycsoport első rendfokozatába kinevezik (pl. hadnagy), a többi rendfokozatba előléptetik, amely tábornok esetében a köztársasági elnök jogköre.

Tárgyi és időbeli hatály

A Hszt. tárgyi értelemben a szolgálati jogviszonyra és egyes társadalombiztosítási ellátásokra terjed ki. A törvény 2015. július 1-től lépett hatályba.

8.2. A szolgálati jogviszony létesítése és megszüntetése

A szolgálati viszony létesítésének öt általános és nyolc különös feltétele van.

- *Általános feltételek:* önkéntes jelentkezés, cselekvőképesség, állandó belföldi lakhely, magyar állampolgárság, a hivatásos szolgálattal járó kötelezettségek és elvárások tudomásul vétele.
- *Különös feltételek:* betöltött 18. életév, meghatározott iskolai végzettség és rendészeti szakképzettség, tiszti besorolás esetén felsőfokú iskolai végzettség és államilag elismert nyelvvizsga, egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasság, kifogástalan életvitel és az ezzel összefüggő bármikori ellenőrzéshez való hozzájárulás, meghatározott beosztás esetén nemzetbiztonsági megfelelés, egyes alapvető jogokról való lemondás, megbízhatósági vizsgálatba történő beleegyezés, illetve kizáró ok vagy körülmény (pl. büntetett előélet) hiánya.

A fenti feltételek közül kiemelés érdemel a különös feltételek között szereplő, egyes alapvető jogokról történő lemondás intézménye. Az alapvető jogok korlátozása a hivatásos állományú esetében egy olyan szigorító szabály, amely szorosan összefügg a rendészeti feladatok ellátásával. Vagyis azért kell tudomásul vennie azt, hogy egyes alapjogait nem gyakorolhatja, mert ellenkező esetben veszélybe kerülhetne a szolgálatellátás.

A Hszt. a következő alapjogok korlátozását rendeli el:

- *a szabad mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztása:* azt jelenti, hogy szolgálati érdekből a hivatásos állomány tagja arra kötelezhető, hogy szabadidejében az elérhetőségét bejelentse, tartózkodási helyének megváltoztatásáról, külföldre utazásáról előljáróját tájékoztassa és szolgálatképes állapotát fenntartsa (pl. alkoholfogyasztástól való tartózkodással), de jelenti még azt is, hogy a hivatásos a tartózkodási helyéről visszarendelhető,
- *a véleménynyilvánítás szabadsága:* a hivatásos állomány tagja felettese parancsát vagy intézkedését – bűncselekmény elkövetésének kivételével – nem bírálhatja,

arról véleményt nem mondhat, sajtónak hivatalos eljárásról magánvéleményt nem nyilváníthat,

- *gyülekezési jog*: a gyülekezési jog szerinti nyilvános rendezvény a szolgálati helyen csak parancsnoki engedéllyel tartható, de politikai célból például úgy sem,
- *egyesülési jog*: a hivatásos állomány tagjai érdekképviselői szervezet az egyesülési jog alapján csak a Hszt. korlátai között hozhatnak létre, továbbá az érdekképviselő szintén csak a Hszt. keretei között működhet, sztrájkot tilos szervezni, továbbá a hivatásos köteles a hivatásával össze nem függő bármely más szervezettel (pl. sportegyesület, környezetvédelmi szervezet) fennálló tagsági viszonyát parancsnokának írásban bejelenteni, aki azt, ha a hivatással nem tartja összeegyeztethetőnek, írásban megtilthatja,
- *anyanyelv használata*: a hivatásos állományú az adott rendészeti szervnél csak magyar nyelven érintkezhet, tekintet nélkül arra, hogy mi az anyanyelve,
- *választójog*: a hivatásos állomány tagja nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati képviselő, ha az adott választáson nyilvántartásba vették, úgy azt parancsnokának haladéktalanul jelentenie kell, továbbá nem tölthet be polgármesteri tisztséget,
- *munka és foglalkozás szabad megválasztása*: a szolgálati időn kívüli, sporttal vagy ismeretterjesztéssel összefüggő, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, továbbá gazdasági társaságban vezető tisztségviselői (pl. kft.-ben ügyvezetői) jogviszony létesítését köteles parancsnokának bejelenteni, továbbá azt is, ha gazdasági társaságban kisebbségi üzletrésztulajdonnál nagyobb üzletrésszel, illetve a részvények több mint 20%-ával rendelkezik; a parancsnok megtilthatja a tárgybeli tevékenységet, amennyiben az ellentétes a rendészeti szerv feladatával vagy veszélyezteti a szervezet tekintélyét, a szolgálat pártatlan ellátását.

Nem kell engedélyezni, illetve bejelenteni a szolgálaton kívül végzett tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői vagy jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység folytatását és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony létesítését. A szolgálati viszony megszűnésének két csoportját különböztetjük meg: az első csoportba a megszűnés kötelező, míg a másodikba a mérlegelés tárgyát képező esetek tartoznak.

A szolgálati viszony kötelező megszüntetésének főbb esetei:

- öregségi nyugdíjkorhatár elérése,
- a hivatásos állomány tagjának halála,
- a Hszt. erejénél fogva:
 - az előírt képzési kötelezettség teljesítését az érintett önhibájából elmulasztotta,
 - országgyűlési, európai parlamenti képviselővé, helyi vagy nemzetiségi képviselővé, polgármesterré, megyei közgyűlés elnökévé, nemzetiségi szószólóvá választás esetén,
 - adott összeférhetlenségi ok megszüntetésének elmulasztásakor,
 - állami vezetővé választás esetén,
- a határozott időre létesített szolgálati jogviszony esetén a határozott időtartam leteltével,
- fenyítés eredményeként,
- rendészeti foglalkozástól vagy közügyektől való eltiltás esetén.

A szolgálati viszony megszüntetésének azon esetei, amelyek mérlegelés tárgyát képezik:

- közös megegyezés, amelyet bármelyik fél kezdeményezhet, és nem kell indokolni,
- lemondás, amelyet a hivatásos állomány tagja a szükségállapot vagy rendkívüli állapot és a váratlan támadás időszakát kivéve bármikor kezdeményezhet,
- azonnali hatályú lemondás, amelyet a hivatásos állomány tagja akkor kezdeményezhet, ha az előjárója emberi méltóságában olyan súlyosan megsértette, amely miatt a szolgálati viszonyának fenntartása tőle már nem várható el,
- felmentés például akkor, ha az országgyűlés, a kormány, a miniszter vagy az országos parancsnok döntése alapján létszámcsökkentést kell végrehajtani, vagy ha átszervezés következtében a szolgálati beosztás megszűnik, és a hivatásos számára felajánlott (végzettségnek és képzettségnek megfelelő) szolgálati beosztást nem fogadta el, illetve a kifogástalan életvitel körülményének nem felel meg, valamint egészségi, pszichikai vagy fizikai állapota alapján a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná válik, továbbá nemzetbiztonsági szempontból válik alkalmatlanná stb.

A hivatásos állomány tagját felmentés esetén – néhány kivételtől eltekintve – végkielégítés illeti meg.

8.3. A szolgálati viszony tartalma

A hivatásos állomány tagját a szolgálata ellátásával összefüggésben számos kötelezettség terheli.

A szolgálat ellátásával *közvetlenül* összefüggően a hivatásos köteles:

- munkahelyén a külön normatívában előírt helyen és időben szolgálatképes állapotban megjelenni,
- a szolgálatképes állapotot munkaideje teljes tartama alatt fenntartani,
- a szolgálatképes állapot megállapítása érdekében az alkohol, a kábítószer vagy a pszichotrop anyag fogyasztásának ellenőrzését eltűrni,
- a napi szolgálatból fakadó feladatait a tőle elvárható szakértelemmel, pártatlanul és igazságosan végrehajtani,
- a szolgálattal összefüggésben szükség esetén bármilyen veszélyt vállalni.

A hivatásos köteles végrehajtani az előjáró parancsát és a felettes rendelkezéseit, kivéve, ha azzal bűncselekményt követne el. Ha a parancs, illetve a felettesi rendelkezés pusztán csak jogszabálysértő, úgy annak végrehajtását nem lehet megtagadni. Amennyiben annak jogellenes tartalmát felismeri, akkor az előjáró figyelmét erre haladéktalanul köteles felhívni. Ha az előjáró a parancsot, a felettes a rendelkezését fenntartja, úgy a hivatásos kérelmére azt írásba kell foglalni. Ebben az esetben a jogszabálysértő parancs vagy rendelkezés végrehajtásáért a hivatásost semmilyen felelősség nem terheli, a jogszabálysértésért kizárólag a parancsot vagy a rendelkezést kiadó felel.

A szolgálat ellátásával *közvetetten* összefüggően a hivatásos köteles:

- a számára meghatározott képzésben részt venni és az előírt vizsgákat letenni,
- alávetni magát az egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági felméréseknek,
- a jogszabályban foglalt esetben kötelező védőoltásnak alávetni magát,
- szolgálaton kívül is a hivatásos állomány tagjához méltó magatartást tanúsítani.

A fent nevesített egészségi, fizikai és pszichikai alkalmassággal összefüggő követelmények külön miniszteri rendeletben kerülnek rögzítésre. Az alkalmassági feltételeket, az ellenőrzés időpontjait a hivatásos tudomására kell hozni. Ha az előírt követelményeknek nem felel meg, akkor határidő kitűzésével az alkalmasságot ismételt ellenőrizni kell, és ha ekkor sem felel meg, akkor a szolgálati viszonya – a parancsnok mérlegelése alapján – felmentéssel megszüntethető.

A hivatásos állomány tagjának szolgálatellátásával, magatartásával és a vele szemben támasztott követelményeknek való megfeleléssel összefüggésben fontos szabály, hogy évente egy alkalommal az érintett személyt értékelni kell. Ezt írásban, indoklással ellátva kell elkészíteni. Ha az értékelés hivatásos szolgálatra való alkalmatlanságot állapít meg, úgy az értékelt szolgálati viszonyát felmentéssel meg kell szüntetni. Ebben az esetben tehát nincs helye mérlegelésnek. A minősítés megállapítása ellen a hivatásos halasztó hatályú szolgálati panaszt nyújthat be. Amennyiben ennek az előjáró helyt ad, úgy a teljesítményértékelés és minősítés újbóli elvégzését rendeli el. A megismételt teljesítményértékelés és minősítés megállapításával szemben az értékelt közvetlenül az illetékes bírósághoz fordulhat.

8.4. A fegyelmi felelősség

8.4.1. Általános szabályok

A fegyelmi felelősség fogalmát (a munka törvénykönyvéről szóló 2012. I. törvényhez hasonlóan) sajnálatos módon a Hszt. sem adja meg. A hivatásos állományúval szembeni fegyelmi felelősség alapját a szolgálatteljesítésre vagy a szolgálati viszonyra vonatkozó kötelezettségek vétkes (azaz szándékos vagy gondatlan) megszegése teremti meg. A vétkes kötelezettségszegés megállapítása esetén hátrányos jogkövetkezményként csak olyan, a szolgálati jogviszonnyal összefüggő hátrány állapítható meg, amely a hivatásos személyhez fűződő jogát és emberi méltóságát nem sérti.

A hátrányos jogkövetkezményt a Hszt. fenytésnek nevezi. *A fenytés célját* a jogszabály a lehető legáltalánosabban fogalmazza meg:

- a szolgálati rend és
- a fegyelem védelme, valamint
- az eljárás alá vont személynek és másoknak a fegyelemsértéstől való visszatartása.

Ha a kötelezettség vétkes megszegése olyan csekély súlyú, hogy a fenti cél figyelmeztetés-sel is elérhető, akkor a fegyelmi eljárás elrendelésére jogosult mérlegelése alapján a fenytés mellőzhető. A figyelmeztetés alkalmazása előtt az érintettet szóban meg kell hallgatni vagy írásban nyilatkoztatni kell. A figyelmeztetést írásba kell foglalni, ebben meg kell jelölni a tényállást és a megszegett kötelezettséget. Ha az érintett a figyelmeztetéssel nem ért egyet, úgy annak közlésétől számított három munkanapon belül kifogást jelenthet be. Ebben az esetben kötelező a fegyelmi eljárás haladéktalan elrendelése. A hivatásos ellen nem indítható fegyelmi eljárás akkor, ha a tárgybeli fegyelemsértést parancsra követte el. Kivételt képez ez alól az az eset, ha a parancs jogellenességét felismerte, de előjárója figyelmét nem hívta fel erre, és így hajtotta végre azt. Ebben az esetben a felelősségét meg kell állapítani.

A felelősségre vonás kizárásának egyéb eseteit a Hszt. a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényre figyelemmel szabályozza. Így nem lehet megfenyíteni, ha a fegyelemsértést:

- kóros elmeállapotban,
- kényszer vagy fenyegetés hatása alatt,
- tévedésből,
- jogos védelmi helyzetben vagy
- végszükségben

követte el.

A fegyelmi eljárás megindításának jogvesztő határidejeként az elévülésre figyelemmel a törvény három évet jelöl meg, amelyet a fegyelemsértés elkövetésétől kell számítani. Nevezhetjük ezt objektív határidőnek. Ehhez képest szubjektív, szintén jogvesztő határidőként értékelendő az, ha a fegyelmi jogkör gyakorlója a fegyelmi eljárást az okot adó körülményről való tudomásszerzéstől számított három hónap elteltével nem indítja meg. Ha a fegyelemsértést megvalósító magatartás egyben bűncselekménynek is minősül, akkor az elévülési idő megegyezik büntető törvénykönyvben foglaltakkal. Ehhez a szabályhoz hasonlóan, amennyiben a fegyelmi felelősséget valamilyen szabálysértés elkövetése alapozza meg, úgy a szabálysértésekről szóló jogszabályokban meghatározott elévülési szabályokat kell alkalmazni.

A fegyelemsértés elévülésének kezdő napja az eljárás alapját képező magatartás elkövetésének napja. Ha a fegyelemsértést valamely kötelezettség elmulasztása vagy nem teljesítése valósítja meg, úgy az elévülés kezdő napja az a nap, amikor a kötelezettség teljesítésére rendelkezésre álló határidő letelt, míg ha a kötelezettségszegés valamely jogellenes állapot fenntartásában valósul meg, az a nap, amikor ez a jogellenes állapot megszűnik.

8.4.2. Fenyítési fokozatok

Fegyelmi felelősség megállapítása esetén a Hszt. különböző jogkövetkezményeket állapít meg. Ezeket fenyítéseknek hívjuk, amelyeknek törvényi sorrendje egyben kifejezi a fenyítés súlyosságát is. Erre figyelemmel a hivatásossal szemben a következő fenyítések alkalmazhatók:

- feddés,
- megrovás,
- pénzbírság,
- egy évre egy fizetési fokozattal való visszavetés,
- a fizetési fokozatban való előlépés várakozási idejének meghosszabbítása 6 hónaptól 2 évig terjedő időtartamra,
- 6 hónaptól 2 évig terjedő időtartamra egyvel alacsonyabb rendfokozatba való visszavetés,
- alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés 1 évtől 2 évig terjedő időtartamra vagy
- a szolgálati viszony megszüntetése.

Ismételten rá kell mutatnunk azon, fent körülírt gondolatra, amely szerint a törvény lehetőséget ad egy „kvázifenyítésre”, a figyelmeztetésben részesítésre, amelyet – szemben

a fent felsorolt fokozatokkal – fegyelmi eljárás elrendelése nélkül lehet kiszabni. Vagyis a feddéstől kezdődően a szolgálati viszony megszüntetéséig bezárólag az összes fenyítési fokozatot egy külön procedúrában, fegyelmi eljárásban lehet kiszabni, ezzel szemben a fegyelmeztetést nem előzi meg ilyen jogintézmény.

Pénzbírságot mint fenyítést csak akkor lehet kiszabni, ha a hivatásos (a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés kivételével) olyan szabálysértést követ el, amely összefüggésben van a szolgálati helyével vagy a szolgálatával. Másrészt akkor, ha a hivatásos olyan bűncselekményt követ el, amely fegyelmi eljárásban bírálendő el. Az első esetben a pénzbírság mértéke igazodik az egyes szabálysértésekre a szabálysértési jogszabályok alapján kiszabható pénzbírság összegéhez, míg a második esetben 5–200 ezer Ft között állapítható meg. A 6 hónaptól 2 évig terjedő időtartamra eggyel alacsonyabb rendfokozatba történő visszavetés alkalmazása nem jár együtt a fizetési fokozatban való visszesorolással. A szolgálati viszony megszüntetésének alkalmazásával a hivatásos állomány tagja elveszíti az addig viselt rendfokozatát is.

A fegyelmi jogkört a hivatásos állományilletékes parancsnoka – vagyis a munkáltatói jogkört betöltő személy – gyakorolja, míg az országos parancsnok és a kinevezett helyettesei esetében a miniszter. Tábornok rendfokozatban való visszavetésére és szolgálati viszonyának megszüntetésére a miniszter tesz javaslatot a köztársasági elnöknek. Ezen törvényi rendelkezéssel összefüggésben rá kell mutatnunk arra az ellentmondásra, miszerint Magyarország Alaptörvényének 9. cikk e) pontja a köztársasági elnök számára a tábornokok esetében csak kinevezési és előléptetési jogkört ad, vagyis az Alaptörvény az elnök számára nem ad hatáskört a tábornoki rendfokozatból való visszavetésre.

8.4.3. A fegyelmi eljárás

Az állományilletékes parancsnok – mint a fegyelmi jogkör gyakorlója – a fegyelmi eljárást a fegyelemsértés elévülésére figyelemmel mindig határozattal rendeli el. Ez tartalmazza:

- az eljárás alá vont személy megnevezését, a kivizsgálással megbízott személy nevét (bonyolultabb ügy esetében a bizottságot),
- a fegyelmi eljárás alapjául szolgáló körülményeket, adatokat,
- a vizsgálat kezdetének napját és befejezésének határidejét.

A vizsgálat lefolytatására a törvény 30 napos határidőt engedélyez, amelyet egy alkalommal legfeljebb ugyanennyivel lehet meghosszabbítani. Az elrendelő határozatot kézbesíteni kell az eljárás alá vont személynek. A fegyelmi eljárás alá vont személy jogi képviselőt vehet igénybe, ezzel párhuzamosan kérheti, hogy jogainak védelmében járjon el az érdekképviseleti szerv is. A fegyelmi eljárást lefolytató vizsgáló az eljárás alá vont személyt köteles tájékoztatni jogairól. Minden eljárási cselekményt dokumentálni kell, ennek jellemző formája a jegyzőkönyv. Ebbe és az eljárás során keletkezett minden okiratba az eljárás alá vont és képviselője betekinhet, másolatokat készíthet, ezekkel, illetve egyéb kérdésekkel összefüggésben indítvánnyal élhet.

A vizsgálatot iratismertetés zárja, amelynek időpontját a vizsgáló köteles közölni az eljárás alá vont személlyel és képviselőjével. Az iratismertetésen bizonyítási indítvány tehető, amelynek felvételéről vagy mellőzéséről mindig a vizsgáló dönt. Döntése ellen

önálló jogorvoslatnak nincs helye. Az iratismertetés után a vizsgáló összegző jelentésben foglalja össze megállapításait, az ügygel összefüggő véleményét, továbbá megteszi javaslatát az ügy lezárására, és valamennyi iratot 3 munkanapon belül átad az őt megbízó állományilletékes parancsnoknak. Az állományilletékes parancsnok, amennyiben azt állapítja meg, hogy a tényállás nincs kellően felderítve, úgy maximum 15 napos határidővel póteljárást rendelhet el.

Ha a tényállás tisztázott és a fenytés megállapítható, úgy az állományilletékes parancsnok az iratok kézhezvételétől számított 15 napon belül meghallgatást tűz ki. A személyes meghallgatást követő – ha pedig az eljárás alá vont bejelentette, hogy ezen nem kíván részt venni, az erről szóló nyilatkozat kézhezvételével számított – 5 (naptári!) napon belül a fenytés kérdésében dönteni kell. Az érdemi határozatot annak keltétől számított 5 munkanapon (!) belül ki kell hirdetni. A kihirdetésen az eljárás alá vonton és képviselőjén kívül jelen lehet a fegyelmi szerv vezetője és a szolgálati előljáró is. A kihirdetést követően az eljárás alá vont részére a határozat egy példányát át kell adni, vagyis helyben kézbesíteni kell. Ha az eljárás alá vont a kihirdetésen nem jelenik meg, úgy a határozatot postai úton kell kézbesíteni. A határozatot azon a napon kell közöltnek tekinteni, amikor azt az eljárás alá vontnak kihirdették, és az erről szóló határozatot átvette, vagy megtagadás esetén az erről szóló jegyzőkönyv elkészült. Postai úton történő kézbesítés esetén a kézbesítés napja az átvételt követő nap.

A közlést követő 8 napon belül az érdemi határozat ellen a hivatásos állomány tagja az állományilletékes parancsnok közvetlen szolgálati előljárójához panaszt nyújthat be. Az országos parancsnok által kiszabott fenytés ellen benyújtott panaszt az illetékes miniszterhez kell felterjeszteni, míg a miniszter és az Országgyűlési Őrség parancsnokának által kiszabott fenytés ellen panasznak helye nincs, ellenben a határozat bíróságon támadható. A panaszt annak felterjesztésétől számított 15 napon belül határozattal kell elbírálni. Ennek során az előljáró parancsnok a kiszabott büntetést nem súlyosbíthatja. A törvény szerint a másodfokú eljárásban az elsőfokú határozatot az azt elbíró helyben hagyhatja, csökkentheti a fenytés mértékét, enyhébb fenytést szabhat ki, illetve megszüntetheti az eljárást. A panasszal kapcsolatos határozat ellen az eljárás alá vont személy 30 napon belül bírósághoz fordulhat.

9. A külföldiek jogi szabályozása

9.1. A rendészet és az idegenrendészet

A külföldiek magyarországi beutazásának, itt-tartózkodásának és menekültügyi igazgatásának tárgykörét – dogmatikai értelemben helytelenül – idegenrendészetnek nevezik. Helytelenül, mert ha a rendészet korábban kifejtett azon állításait elfogadjuk, amelyek szerint a rendészet tárgya a (köz)biztonság, eszköze a legitim kényszer magában rejtő intézkedések, kényszerintézkedések, illetve a titkos eszközök alkalmazása, akkor határozottan kijelenthető: a külföldiek jogi szabályozása és ennek igazgatása nem rendészet, hiányoznak ugyanis annak ismérvei. A külföldiek igazgatása nem a (köz)biztonság védelmére irányul, eszközrendszerében csak kivételesen, és csak az általános rendőrség által felhasználhatóan mobilizálható a törvényes kényszer, valamint az intézkedések, kényszerintézkedések és a titkos eszközök.

A rendészeti szervek attól rendészetiiek, hogy maguk alkalmazzák a sajátos közigazgatási működésük során a fenti tárgykörben felsorolt eszközöket. A külföldiek igazgatásával alapvetően és döntően foglalkozó Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) és regionális területi egységei nem alkalmaznak ilyeneket. Magát a BMH-t nem is sorolja a központi államigazgatás rendészeti (rendvédelmi) alrendszerébe a tárgybeli 2010. évi XLIII. törvény. Ezt a szervezetet központi hivatalnak minősíthetjük.

Ugyanakkor a BMH bizonyos értelemben rendészetközeli szerv, ezért indokolt, hogy foglalkozzunk vele. Abban az esetben ugyanis, ha „Magyarország területére engedély nélkül vagy meg nem engedett módon”¹ utazik be a külföldi, vagy tartózkodása jogellenes, akkor a BMH közigazgatási eljárásban bizonyos rendészeti tartalmú döntéseket hozhat, ezeket azonban jellemzően az általános rendőrség alkalmazza. Ezt az eljárást, vagyis amikor a BMH a külföldi valamely jogellenes cselekménye okán eljárást indít, idegenrendészeti eljárásnak hívhatjuk. „Az idegenrendészeti eljárás alapvető fogalmi ismérve, hogy kizárólag nem magyar honosságú személyekkel szemben indítható, és csak abban az esetben, ha a külföldi beutazása vagy tartózkodása ellentétes a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.”²

A fentiek alapján rögzíthető tehát, hogy az idegenrendészet jogilag nem definiálható, továbbá sem alaptevékenységében, sem szervezetében nem vezethető le a rendészet téziséből, de egyes hatósági eljárásaiban olyan rendészeti tartalmú döntést hozhat, amelynek végrehajtásához az elsődleges rendészeti szervnek van hatásköre. A külföldiek jogi szabályozását idegenjognak nevezhetjük. Nem önálló jogág, ellenben többnyire azoknak a tör-

¹ HAUTZINGER Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban*. Pécs, AndAnn, 33.

² Uo.

vényeknek és kormányrendeleteknek az összessége, amelyeknek alanya a nem magyar állampolgár.³ Az idegenjognak három alrendszere van, amely szerint megkülönböztethetjük:

- a menedékjogot kérő személyek,
- az EGT-állampolgárok és
- a harmadik országból származó állampolgárok

státuszával foglalkozó normák csoportját.

Az első esetben a normatívák egyfelől az emberi jogok európai egyezményére mutatnak vissza, amely szerint minden személynek joga van az üldözés elől más országban védelmet keresni és menedéket élvezni. Másfelől alapot képez a genfi egyezmény (1951) és az azt módosító New York-i egyezmény (1967), amelyek meghatározzák a menedékjog tartalmát. Ezekkel harmonizál az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdése: „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

A második esetben az Európai Unió polgárai vonatkozásában az Európai Közösséget létrehozó szerződés adja az alapot azzal, hogy „a személyek szabad áramlása” elvet rögzítve lehetővé tette az unió minden polgárának a tagállamok területén történő szabad mozgást és tartózkodást az alapjogi szerződésben rögzített feltételekkel. Az idegenjog az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésén alapszik, vagyis: „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” A XIV. cikk (1) és (2) bekezdései a külföldi kiutasíthatóságának alapelveit rögzítik: „Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

9.2. A külföldiek jogának kialakulása

Az idegenjog alakulását Európában, így Magyarországon is a 21. század második évtizedében az európai migrációs (menekült-) válság befolyásolja. Ezt a válságot a különböző fegyveres konfliktusok, a politikai és vallási üldöztetés, a más kontinenseken meghatározó gazdasági ellehetetlenülés miatt menekülők jobb élet iránti reménye és ennek következtében kialakult vándorlása okozta. A mennyiségében növekvő menekültek főleg Afrikából, a Közel-Keletről, Közép-Ázsiából és a Balkánról célozzák meg az Európai Unió gazdagabb államait, de a kialakult menekültútvonalak erősen érintik a többi EU-s államot, így hazánkat is.

³ HAUTZINGER Zoltán (2014): Idegenjog kontra idegenrendészet. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok*. Budapest, MRTT, 116.

A *migrációs válság* kifejezést először 2015 áprilisában használták, amikor öt, migránsokkal teli hajó süllyedt el, több mint 1200 ember halálát okozva.⁴ A tragédiát azóta sajnos sok hasonló követte, ez pedig megköveteli az Európai Unió, illetve az egyes tagállamok egységes, jogi alapokon nyugvó fellépését.

Az idegenjog első átfogó szabályozásának gondolata Deák Ferencnél jelent meg akkor, amikor 1867-ben egy nyilvános beszédében bevándorlási törvényalkotásra tett javaslatot azzal a céllal, hogy megakadályozza az alacsony iskolázottságú zsidóság Romániából, Oroszországból és Galíciából Magyarországra történő tömeges beáramlását.⁵ Deák Ferenc mellett történelmünk más neves személyiségei is – így Vörösmarty Mihály, Széchenyi István – „a bevándorlás eltiltása mellett” érveltek.⁶ A Deák-féle javaslatot 18 évvel később, 1885-ben követte az első bevándorlási törvénytervezet, amelyet a következő évben fogadott el az országgyűlés. Érdekessége, hogy az 1886. évi XXII. törvénycikk a községek jogkörébe utalta a bevándorlás engedélyezését, amely a 15. § szerint csak „erkölcsisége ellen fennforgó alapos gyanú esetében tagadható meg, mód adatván neki a maga igazolására.”

A második idegenjogi törvény az 1903. évi V. törvénycikk volt, amely első ízben nevesítette a külföldiekkel szembeni kényszerintézkedéseket és ezek fórumrendszerét, amelyet jelentős részben a rendőrséghez kötött. Ez a rendőrségi hatáskör 1930-tól vált általánossá. Ekkor jött létre a mintegy hatvan évig működő, a belügyminiszter által irányított Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH). A KEOKH Budapesten elsőfokú, egyébként másodfokú jogkört töltött be. A szervezet 1946-ban a rendőrség átszervezésével Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatalként az Államvédelmi Hatóság (ÁVH) fennhatósága alá került egészen 1956-ig, majd ezt követően (mivel 1956-ban megszűnt az ÁVH) a Belügyminisztériumba integrálódott. A helyzet inkább formai változást mutat abban az értelemben, hogy a KEOKH 1961-től a BM állambiztonsági szerve, a III/II. Csoportfőnökség, vagyis a kémelhárítás alá került, így maradt a politikai befolyás.⁷ Ez a helyzet 1971. július 1-jén gyökeresen megváltozott. Ekkor a 2/1973. (V. 30.) BM rendelet létrehozta a Belügyminisztérium Igazgatásrendészeti Csoportfőnökségét, amelynek egyik szerve lett a KEOKH.

Az 1903. évi V. törvénycikket a 17/1954. (III. 10.) MT rendelet hatályon kívül helyezte, s újabb törvény közel 90 évig nem született. Az idegenjogot a nevezett MT-rendeleten kívül a későbbi 24/1966. (IX. 25.) Korm. rendelet, valamint BM rendeletek szabályozták. Megjelent ugyan egy törvényerejű rendelet 1982-ben (1982. évi 19. sz. tvr.), de ez a keretjogszabály az idegenjog fejlődésében nagy áttörést nem jelentett. A külföldiek ellenőrzését a rendőrség megyei igazgatásrendészeti szolgálati ága látta el, továbbra is a KEOKH irányításával.

1989-től kezdődően generális társadalmi és politikai változások zajlottak nálunk és a régió egyes államaiban, ennek egyik jellemzője volt a Ceausescu-rezsim üldözése miatt Magyarországra menekült – főleg Erdélyből származó – román állampolgárságú magyar nemzetiségűek befogadása. Részben ennek a társadalmi változásnak a hatására született az 1989. évi XXIX. törvény a ki- és a bevándorlásról. Az új törvény elhagyta a *letelepedés*

⁴ Lásd: https://hu.wikipedia.org/wiki/Európai_migrációs_válság (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)

⁵ HÖMAN Bálint – SZEKFŰ Gyula (1936): *Magyar történet*. V. kötet. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 552.

⁶ Uo. 379.

⁷ BALLA Zoltán – LISZKAYNÉ NAGY Éva Katalin (1998): *Idegenrendészeti jog*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 4.

kifejezést, helyébe a *bevándorlást* tette (amelyet aztán a 2001. évi XXXIX. törvény ismét a *letelepedés* szóval jelölt), megszüntette a KEOKH-ot.

Az idegenjog, illetve a külföldiek igazgatásának mai intézményrendszere két lépcsőben alakult ki:

1. A 1993 és 2000 közötti időszakot meghatározta az első európai mintára készült törvény (a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXIX. törvény), amely:
 - egységes idegenjogi eljárási rendszert teremtett,
 - megszüntette a rendőrség idegenjogi hatáskörét (néhány rész kérdés kivételével),
 - létrehozta a mai Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal jogelődjeként a Menekültügyi és Migrációs Hivatalt,
 - átmeneti időre idegenjogi hatáskörrel ruházta fel a mai fővárosi és megyei kormányhivatalok jogelődjait, a közigazgatási hivatalokat,
 - 1997-ben megszületett az első komplex menedékjogi törvény (1997. évi CXXXIX. tv.).
2. A második és máig ható fejlődési szakaszt hazánk Európai Unióhoz történő 2003. április 1-jei csatlakozásának előkészítése, majd a csatlakozás utáni helyzete határozta meg, illetve indította el, amely folyamat 2001-től napjainkig tart. Az unióba való belépésünk és a schengeni tagságunk determinálta a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény létrehozatalát.

A törvény néhány fontosabb jellemzője:

- európai mintára átalakította a vízum típusait,
- bevezette a letelepedés jogintézményét (vagyis megszűnt a bevándorlás kifejezés),
- a 2006-os módosítása bevezette a nemzeti vízumot,
- létrehozta a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt és annak regionális területi igazgatóságait.⁸

A 2004/38/EK irányelv újraszabályozta az Európai Unióban a személyek szabad áramlását azzal, hogy „egységes keretbe foglalta az EGT állampolgáira vonatkozó korábbi szektorális megközelítésű szabályozást.”⁹ Az irányelv hazai jogba történő átültetése kollíziót okozott a 2001. évi XXXIX. törvénnyel azzal, hogy részben ugyanolyan jogokat biztosított volna az uniós és az azon kívüli beutazók számára, az egységes idegenjogi eljárást pedig kizárta az irányelv.

Így a 2001. évi XXXIX. törvény helyébe két törvény lépett:

- az uniós, illetve (EGT-) polgárokra vonatkozó, címében: a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, illetve

⁸ A menedékjoggal összefüggő jogi, szervezeti és eljárási kérdések részletes ismertetését lásd: MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter (2017): A menekültügyi jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon. *Jogtudományi Közlemény*, 72. évf. 2. sz. 87–95.; illetve hasonló témában angol nyelven: MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter (2016): The Official Forum System of the Asylum Administration. In RIXER Ádám (szerk.): *Migrants and Refugees in Hungary. A Legal Perspective*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, 65–84.

⁹ WETZEL Tamás (2009): *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. PhD-dolgozat, 57.

- a nem uniós polgárokra vonatkozó, címében: a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény.

A menedékjogot a 2007. évi LXXX. törvénnyel szabályozták újra. Jelenleg ezek a jogszabályok képezik a hatályos idegenjogi törvényeket.

9.3. Az idegenjogi jogintézmények fontosabb szabályai

Mint azt fentebb említettem, az idegenjog három alrendszerre osztható. Mindhárom esetben közigazgatási hatósági eljárásban folyik a hatósági jogalkalmazás.

Ennek szervezeti rendszere:

- szakminiszter (a külpolitikáért felelős, illetve a 2007. évi II. tv. és a menedékjogról szóló LXXX. tv. vonatkozásában a belügyminiszter is),
- a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,
- a regionális igazgatóságok,
- a konzuli tisztviselő (vízumkérdésekben),
- általános rendőrség.

Az uniós és az EGT-állampolgárok beutazása, tartózkodása

A 2007. évi I. törvény személyi hatálya kiterjed:

- az Európai Unió államainak, továbbá
- Izland, Norvégia, Liechtenstein (együtt: EGT), illetve
- Svájc állampolgáira és ezek
- családtagjaira (így főleg a házastársra, élettársra, bármelyikük eltartott 21 év alatti leszármazottjára, eltartott felmenőjére), illetve
- az EGT- vagy magyar állampolgárt kísérő eltartottra, vele legalább egy éve egy háztartásban élőre (együtt: EGT-állampolgárok).

A beutazás szempontjából három esetet kell megkülönböztetni:

- 180 napon belül 90 napot meg nem haladó,
- 180 napon belül 90 napot meghaladó és
- állandó tartózkodást.

Mindhárom esetben rendelkeznie kell az EGT-állampolgárnak beutazásra alkalmas hatósági igazolvánnyal, amely lehet:

- személyi azonosító igazolvány,
- úti okmány (jellemzően útlevél) nemzetközi szerződésben elismert egyéb igazolvány.

A 180 napon belül 90 napot meg nem haladó tartózkodáshoz semmilyen feltételt nem szab a jogalkotó.

Ezt meghaladó időtartamú tartózkodásra az az EGT-állampolgár jogosult, aki

- keresőtevékenységet vagy
- tanulmányokat akar folytatni,

- vagy aki rendelkezik megfelelő anyagiakkal és egészségbiztosítással.

A keresőtevékenységet igazolni kell például a munkavégzésre irányuló jogviszony keletkezését igazoló okirattal (munkaszerződés, társasági szerződés stb.). A tanulmányok folytatását az adott oktatási intézmény felvételi igazolásával kell igazolni. A megfelelő anyagi forrással akkor rendelkezik a külföldi, ha igazolja, hogy a vele egy háztartásban élő egy havi jövedelme eléri a mindenkori öregségi nyugdíjminimumot. A 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodás esetén az EGT-állampolgár legkésőbb a beutazástól számított 93. napon köteles a regionális igazgatóságon a tartózkodását és lakcímét bejelenteni. Erről a tényről a hatóság azonnal regisztrációs igazolást állít ki.

Az állandó tartózkodás jogát az az EGT-állampolgár szerzi meg, aki 5 éven át megszakítás nélkül és jogszerűen tartózkodik hazánkban. Nem minősül a tartózkodás megszakításának

- az évente max. 6 hónapig tartó más államban való tartózkodás,
- a kötelező katonai szolgálat teljesítése miatti távollét,
- az egyszeri, max. 12 hónapig folyamatosan fennálló fontos ok miatti távollét (pl. súlyos betegség, szülés).

De állandó tartózkodásra jogosult az is, aki Magyarországon keresőtevékenységet folytat, és 3 évig megszakítás nélkül hazánkban tartózkodik. Az állandó tartózkodás jogát a lakhely szerinti regionális igazgatóság 70 napon belül bírálja el. Az így kiadott tartózkodási kártya határozatlan ideig érvényes. Az EGT-állampolgár szabad mozgását csak törvény korlátozhatja. Erre az érintettnek kizárólag olyan személyes magatartása alapján kerülhet sor, amely valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra, a nemzetbiztonságra vagy a közegészségügyre.

A korlátozás jelentkezhethet:

- a belépés megtagadásában (rendőrség által), ilyenkor a visszirányítás (ahonnan érkezett) indokolt határozattal történik, amely ellen fellebbezés nincs,
- a beutazási és tartózkodási tilalom kimondásában, amelyet azzal az EGT-állampolgárral szemben lehet elrendelni, akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére hazánk kötelezettséget vállalt, illetve ezt az EU Tanácsa rendelte el.

A közigazgatási határozatban elrendelt tilalom max. 3 évre szólhat, amely 3 évvel meghosszabbítható. A tilalom elrendelése ellen nincs helye jogorvoslatnak. Meghatározott esetben a tilalom egy eljárásban idegenrendészeti kiutasítással együtt is elrendelhető, de alkalmazható ez az intézkedés közegészségügyi okból, vagy például azzal szemben, aki Magyarország elhagyására vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget. Együttes elrendelésnél a tiltás 1-től 5 évig terjedhet, ezen határozat ellen fellebbezés nincs, de bírósági felülvizsgálat kérhető. A kiutasítást bíróság is kimondhatja, ebben az esetben a kiutasítást hatósági kísérettel, más néven kitoloncolással érvényesítik (például ha a kiutasított szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetésből szabadult). A kitoloncolás végrehajtásának biztosítására kitoloncolási őrizet rendelhető el, amely legfeljebb 72 óráig tarthat, és alkalmanként 30 nappal (!) meghosszabbítható.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazása, tartózkodása

A 2007. évi II. törvény személyi hatálya az EGT-országok állampolgárain kívüli országok állampolgáira és a hontalan személyekre terjed ki. Harmadik ország állampolgárán a Magyarországon („első ország”) és az EGT-államokon („második ország”) kívüli országok állampolgárai értendők. A beutazás esetében ebben a relációban is alapvetően háromféle tartózkodást lehet megkülönböztetni: 180 napon belül 90 napot meg nem haladó, illetve meghaladó, valamint a letelepedésre jogosító tartózkodást (a jegyzet nem foglalkozik az ideiglenes tartózkodási engedéllyel).

A 180 napon belül 90 napot meg nem haladó tartózkodáshoz általában és főszabályként vízum szükséges, amely legfeljebb 5 évig érvényes. A vízum kérelemre adható, a kérelemnek helyt adó döntés ellen jogorvoslat nincs, elutasítás esetén fellebbezésnek van helye, amelyet bírósági felülvizsgálattal lehet továbbvinni. A bírósági felülvizsgálatot az elutasító döntés közlésétől számított 3 napon belül az elsőfokú hatósághoz lehet benyújtani.

A 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodás céljából az a külföldi utazhat be és tartózkodhat Magyarországon, aki:

- rendelkezik érvényes úti okmánnyal és
- vízummal vagy
- beutazási, tartózkodási engedéllyel, valamint
- vissza- vagy továbbutazási engedéllyel,
- igazolja beutazása, tartózkodása célját,
- magyarországi szálláshellyel,
- a lakhatását és megélhetését biztosító anyagi fedezettel, valamint
- teljes körű egészségügyi biztosítással,
- nem áll beutazási tilalom alatt,
- beutazása nem veszélyeztet közrendet, közbiztonságot, nemzetbiztonságot vagy közegészségügyi érdeket.

A tartózkodási engedély többféle lehet. A leggyakoribb a nemzeti tartózkodási engedély, amelyet a magyar nyelv megőrzése, a kérelmező (magyar) nemzeti azonosságának megőrzése, a családi kapcsolatok erősítése és más hasonló célból lehet kiadni. Érvényessége max. 5 év, amely alkalmanként legfeljebb 5 évvel meghosszabbítható. Ismert még a

- látogatási (legfeljebb 1 éves érvényességgel),
- humanitárius,
- tanulmányi,
- kutatási,
- hivatalos,
- gyógykezelési

célból kiadott tartózkodási engedély.

Letelepedési céllal nemzeti letelepedési engedélyt az kaphat, aki tartózkodási engedéllyel vagy ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkezik, és legalább 3 éven át jogszerűen és megszakítás nélkül hazánkban tartózkodott, továbbá az, aki magyar állampolgár volt, de állampolgársága megszűnt, illetve akinek felmenője magyar állampolgár vagy magyar volt.

Nemzeti letelepedési engedélyt kaphat továbbá az a külföldi is, akinek tartózkodásához magyarországi befektetéseire való tekintettel nemzetgazdasági érdek fűződik. Ezt az Európa más államaiban is ismert engedélyt közismert néven *letelepedési államkötvény*ként hívjuk. Gyakorlatilag egy olyan értékpapírról van szó, amelyet az Európai Unió kívüli befektetők 300 ezer euróért vásárolhatnak az Országgyűlés gazdasági bizottsága által jóváhagyott közvetítőkön keresztül, az így kapott letelepedési engedéllyel aztán szabadon utazhatnak az Európai Unióban. 2013 óta működik ez a rendszer, azóta közel 19 ezer külföldi szerzett így letelepedést.

Nem minősül a fenti időkorlát megszakításának az alkalmanként 4 hónapot meg nem haladó kiutazás, amennyiben a külföldi tartózkodások összidőtartama 3 év alatt nem haladja meg a 270 napot.

A nemzeti letelepedési kérelmet az elsőfokú hatóság 70, a másodfokú hatóság 30 (nemzetgazdasági érdek esetén 30 és 15) napon belül bírálja el, míg az Alkotmányvédelmi Hivatal és az általános rendőrség szakhatósági állásfoglalását 30-30 napon belül adja ki. Az engedély érvényességi ideje 5 év, amelyet 5 évvel lehet meghosszabbítani.

Az idegenjogi eljárásban esetenként találkozhatunk a hatósági jogalkalmazás mérlegeléssel hozott döntéseinek „különös méltánylással hozott” szélsőséges esetével. Így van ez a nemzeti letelepedési engedély kiadásakor abban az esetben, amikor a belügyminiszter a különös méltánylást kérő ügyféllel kapcsolatban például Magyarország sport-, kulturális, tudományos, nemzetpolitikai vagy gazdasági érdekeit tartja szem előtt. Pozitív elbírálás esetén ilyenkor nem kell a miniszternek figyelembe vennie azt, hogy a kérelmező rendelkezik-e érvényes úti okmánnyal, vagy azt, hogy megélhetése, lakhatása biztosított-e. De eltekinthet attól a szintén minden más esetben kötelező feltételtől is, hogy a kérelem benyújtása előtt legalább 3 évig jogszerűen tartózkodott-e az illető Magyarországon. A miniszteri elutasító döntés ellen nincs helye semmilyen jogorvoslatnak!

A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendészeti szabályok lényegében megegyeznek az EGT-állampolgárokéval. Mindkét esetben a regionális igazgatóság rendeli el többek között:

- a beutazási és tartózkodási tilalmat,
- az idegenrendészeti kiutasítást és őrizetet, az ezzel összefüggő kijelölt helyen való tartózkodást,
- a kitoloncolást,
- a személykörözést.

Fontos ismételten kiemelni, hogy kényszerintézkedést a BMH és a regionális igazgatóságai nem alkalmazhatnak. Erre csak az általános rendőrség jogosult.

A menekültügyi igazgatás

A menedékjog tartalmát az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdése szerint a következő elemek jellemzik:

- kizárólag nem magyar állampolgár kérheti,
- amennyiben származási országában nem kap védelmet,
- és hazájában (a szokásos tartózkodási helye szerinti országban) faji, nemzeti, adott társadalmi csoporthoz való tartozása, vallási, illetve politikai meggyőződése miatt üldözik, vagy az üldözéstől való félelme megalapozott.

Menedékjogot nemcsak más állam állampolgára, hanem hontalan személy is kaphat. Hontalan az, akit saját jog szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának.

A menedékjogi igazgatásnak a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény a következő alapelveket határozza meg:

1. A menedékjogot 3 nemzetközi dokumentum alapozza meg:
 - az 1951-es genfi egyezmény,
 - a genfi egyezményt módosító, 1967-es New York-i jegyzőkönyv,
 - az 1950-es, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló római egyezmény.
2. Menedékjogot Magyarország által
 - a menekültként,
 - az oltalmazottként, valamint
 - a menedékesként elismert személy élvez.
3. A menedékjog alkalmazása során figyelembe kell venni:
 - a család egységének megőrzésére való törekvést, valamint
 - a gyermek mindenek feletti érdekeit és jogait.

A menedékjog alkalmazása tekintetében a törvény 4 alanyi kört különböztet meg:

- menekült,
 - menedékes,
 - oltalmazott,
 - befogadott.
1. *Menekült:* az, akivel szemben a fent körülírt menedékjog tartalmi elemei, vagyis az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében rögzített feltételek fennállnak.
 2. *Menedékes:* az a külföldi, aki hazájából
 - fegyveres konfliktus, polgárháború,
 - etnikai összecsapás vagy
 - az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése miatt (kínzás, kegyetlen bánásmód stb.) tömegesen kényszerül elmenekülni, és a kormány ezért ideiglenes védelmet biztosít számára meghatározott időtartamig vagy tény bekövetkeztéig.

Menedékesként 1 évig ideiglenes védelmet kap az is, aki a tömeges menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet az Európai Tanács a 2001/55/EK irányelvben ideiglenes jogosultként elismer.

3. *Oltalmazott:* az, aki nem felel meg ugyan a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy ha visszatérne a származási országába, akkor ott súlyos sérelem érné. Az oltalmazott gyakorlatilag a menekült jogállását élvezzi (a választójog kivételével).
4. *Befogadott:* az, aki ki van zárva a menekült, menedékes, illetve az oltalmazott jogállásból, de esetében egyébként a menekülttel szembeni feltételek fennállnak. A különbség az, hogy a menekültstátusz állandó, míg a befogadotti ideiglenes magyarországi tartózkodásra jogosít.

A fenti alanyi körön kívül 2015 szeptemberétől bevezették a tömeges bevándorlók fogalmát, amely a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetését teszi lehetővé. Ennek minősül például, ha a Magyarországra érkező és elismerést (pl. menedékjogot) kérők száma

- egy hét átlagában a napi 800 főt meghaladja,
- egy hónap átlagában a napi 500 főt meghaladja, vagy
- ha Magyarországon a tranzitónában tartózkodók száma egy hét átlagában a napi 2000 főt, egy hónap átlagában a napi 1000 főt meghaladja.

A tömeges válsághelyzetet a kormány rendeletben hirdetheti ki, ennek területi hatálya lehet akár egy megye, de természetesen az egész ország is. Elrendelése esetén a rendőrség:

- korlátozhatja a forgalmat, a nyilvános intézmények működését,
- magánlakásban ellenőrizhet,
- lezárhat területeket stb.

A rendőrség mellett a honvédség fegyverhasználati joggal közreműködhet az államhatár védelmében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, illetve az államhatár rendje elleni erőszakos cselekmények elhárításában.

A menekültügyi vagy (oltalmazotti) eljárás fontosabb szabályai

A menekültügyi eljárásnak két szakaszát különböztethetjük meg:

- előzetes vizsgálat,
- részletes vizsgálat.

Előzetes eljárás során a menekültügyi hatóság azt vizsgálja, hogy

- a dublini rendeletek alkalmazásának feltételei fennállnak-e, valamint
- ezzel egy időben megállapítja, hogy a kérelem elfogadhatatlan-e vagy gyorsított eljárásban való elbírálásnak van-e helye.

A dublini eljárás lényege, hogy az elismerést abban az országban kell benyújtania a kérelmezőnek, ahol belépett az EGT valamely államába. Ha az adott tagállamban ilyen kérelmet nyújtottak be, akkor ott kell azt elbírálni. Ezen körülmény feltárása érdekében kerül sor az előzetes vizsgálatra, amelynek során a kérelmezőt meghallgatják, és megvizsgálják, hogy a vonatkozásában esetleg korábban indult-e máshol menedékjogi eljárás. Ha igen, úgy azon tagállam bírálja el a kérelmet, ahová a kérelmezőt kiutaztatják. A kiutaztatásra főszabályként 6 hónapon belül kerül sor. Ha dublini eljárásnak van helye, akkor a hatóság a menekültügyi eljárást ennek időtartamára felfüggeszti.

Elfogadhatatlan a kérelem, ha:

- a kérelmező az Európai Unió valamely államának állampolgára,
- más tagállam már menekültként ismerte el vagy
- kiegészítő védelemben részesítette,
- ismételten beadja a kérelmét lényeges új adat nélkül,
- vonatkozásában van olyan harmadik ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül.

Gyorsított eljárásnak van helye, ha a kérelmező például:

- csak lényegtelen információkat közölt,
- félrevezette a hatóságot,
- egyértelműen összefüggéstelen és ellentmondásos információkat szolgáltatott,
- hazánkba jogellenesen lépett be,
- megtagadta ujjnyomatvétel-tűrési kötelezettségének teljesítését,
- veszélyt jelent Magyarországra közrendi, közbiztonsági, nemzetbiztonsági szempontból.

Az elfogadhatatlansági vagy gyorsított eljárást 15 napon belül kell lefolytatni, a döntés ellen csak bírósági felülvizsgálatnak van helye, a bíróság 8 napon belül nem peres eljárásban és az iratok alapján dönt, s a hatóság döntését csak hatályon kívül helyezheti új eljárásra való kötelezés mellett. Részletes vizsgálatra kerül sor, ha az előzetes vizsgálatból ez következik. Ez esetben megvizsgálja a hatóság, hogy fennállnak-e a kérelmező menekültkénti elismerésének feltételei, ennek határideje 60 nap. Ebbe nem számít bele a szakhatóságként közreműködő rendőrségi és nemzetbiztonsági (8 napos) időtartam. Az eljárás során hozott döntés ellen fellebbezés nincs, de bírósági felülvizsgálatot lehet kezdeményezni 8 napon belül.

A keresetlevélről a bíróság peres eljárásban 60 napon belül dönt, ebben a menekültügyi hatóság döntését nem változtathatja meg, jogszabálysértés esetén hatályon kívül helyezés mellett új eljárásra utasít. Ezen döntés ellen további jogorvoslat nincs. A menekültkénti elismerés történhet a belügyminiszter által kivételes méltányosságból is. Ilyenkor a miniszter hivatalból jár el, döntésével szemben nincs helye jogorvoslatnak.

Üres oldal

Irodalomjegyzék

- BAJOR Tibor – KISS Dorottya (2013): Logisztikai folyamatok a közigazgatásban. *Logisztikai Évkönyv*, 19. évf. 144–150.
- BALLA Zoltán (2000): A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 18–22.
- BALLA Zoltán (2013): *Rendészeti igazgatás*. Oktatási segédanyag. Budapest, NKE VTKI.
- BALLA Zoltán (2014a): A rendészet kérdései. *Belügyi Szemle*, 62. évf. 10. sz. 5–19.
- BALLA Zoltán (2014b): A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 14. évf. 4. sz. 11–23.
- BALLA Zoltán (2015): A rendészet és a biztonság összefüggései. In HACK Péter – KIRÁLY Eszter – KORINEK László – PATYI András (szerk.): *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- BALLA Zoltán – LISZKAYNÉ NAGY Éva Katalin (1998): *Idegenrendészeti jog*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- BERÉNYI Sándor (1993): *Magyar államigazgatási jog. Különös rész*. II. kötet. Ideiglenes jegyzet. Budapest, Tankönyvkiadó.
- BUZÁS Gábor (2013): *Egy tudományos kutatás előzményei és lehetséges folytatása. Új generáció a közigazgatás-tudomány művelésében*. Forrás: www.ajk.elte.hu/file/uj-generacio (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)
- CHRISTIAN László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- CHRISTIAN László (2014): Két új ág a rendészettudomány fáján. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok*. Budapest, MRTT.
- CHRISTIAN László (2015): *Rendészeti politika*. Forrás: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_14_Christian.pdf (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)
- CHRISTIAN László (2016): A rendőrség és rendészet. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet.
- CSERVÁK Csaba (2002): *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása*. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html> (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)
- DILCHER, Gerhard (1994): Die janusköpfige Kodifikation. Das preußische Allgemeine Landrecht (1794) und die europäische Rechtsgeschichte. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, Vol. 2. No. 3. 446–469.
- DOLAN, Paul – PEASGOOD, Tessa (2007): Estimating the Economic and Social Costs of the Crime. *British Journal of Criminology*, Vol. 47. No. 1. 121–132.
- ERNYES Mihály (2002): *A Magyar Rendőrség története I*. Budapest, BM.
- FAZEKAS Marianna (szerk.) (2015): *Közigazgatási jog. Általános rész I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- FINSZTER Géza (2003): *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- FINSZTER Géza (2013): *A rendészet elmélete és eszközrendszere*. Budapest, NKE.
- FINSZTER Géza (2014a): *Rendészetelmélet*. Budapest, NKE.

- FINSZTER Géza (2014b): *A rendőrség joga*. Budapest, NKE.
- FINSZTER Géza (2014c): A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók. In KORINEK László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, NKE.
- GREENBERG, Martin Alan (1984): *Auxiliary Police: The Citizens Approach to Public Safety*. Westport, Greenwood Press.
- HAUTZINGER Zoltán (2002): *A rendészeti kényszerítő eszközök alapelvei*. Forrás: www.pecshor.hu/periodika/2002/hautzinger.pdf (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)
- HAUTZINGER Zoltán (2014): Idegenjog kontra idegenrendészet. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok*. Budapest, MRTT.
- HAUTZINGER Zoltán (2015): *Az irreguláris migráció büntetőjogi aspektusai*. Budapest, MRTT.
- HAUTZINGER Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban*. Pécs, AndAnn.
- HEGYI Klára – ZIMÁNYI Vera (1986): *Az oszmán birodalom Európában*. Budapest, Corvina.
- HOLLÓS Ervin (1971): *Rendőrség, csendőrség, VKF 2*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- HÓMAN Bálint – SZEKFÜ Gyula (1936): *Magyar történet*. V. kötet. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- KALAS Tibor (szerk.) (2006): *Közigazgatási jog I. Általános rész*. Budapest, Virtuóz Kiadó.
- KATONA Géza (2006): A rendészet evolúciója Magyarországon 1945–2006. *Magyar Rendészet*, 6. évf. 4. sz.
- KOI Gyula (2013a): *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*. PhD-értekezés.
- KOI Gyula (2013b): *Évszázadok mezsgyéjén*. Budapest, NKTK.
- KRISTÓ Gyula (1988): *A vármegyék kialakulása Magyarországon*. Budapest, Magvető Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- MERKL Zoltán (2015): A gyülekezési jog hatásai a rendőri intézkedésekre, a változások indokai. *Belügyi Szemle*, 63. évf. 5. sz. 61–73.
- MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter (2016): The Official Forum System of the Asylum Administration. In RIXER Ádám (szerk.): *Migrants and Refugees in Hungary. A Legal Perspective*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem.
- MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter (2017): A menekültügyi jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 2. sz. 87–95.
- NAGY Endre – RÁCZ Lajos – MÁTHÉ Gábor (2007): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet*. Budapest, HVG-Orac.
- NAGY Judit (2014): Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés. In KORINEK László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, NKE.
- PAPP András László (2012): *A megfigyelés társadalmának polifériójától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig*. Budapest, L'Harmattan.
- PATYI András (2009): A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég Kiadó.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- RÓNAI Orsolya (2015): *A rendőri intézkedésekkel szembeni panaszjog európai rendszere*. Budapest, FRP.
- SALLAI János (2014): *A rendészet globális, kontinentális, regionális és lokális kihívásai és válaszai napjainkban*. Forrás: <http://pecshor.hu/periodika/XV/sallai.pdf> (letöltés időpontja: 2017. 06. 06.)
- SALLAI János (2015a): *A magyar rendészettudomány története*. Egyetemi jegyzet. Budapest, NKE.

- SALLAI János (2015b): Concha Győző, a rendészet jeles tudósa. *Magyar Rendészet*, 15. évf. 1. sz. 39–45.
- SKOLNICK, Jerome (1975): *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. New York, Wiley and Sons.
- SZAMEL Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- SZÉKELY Zoltán – BUGNITS Richárd (2006): Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) repertórium 1990–2000. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 19. évf. Különszám.
- SZIKINGER István (1998): *A rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík Kiadó.
- SZILVÁSY György Péter (2007): Rendvédelem és közigazgatási eljárások. In SZIGETI Péter (szerk.): *Jogvédelem-rendvédelem*. Budapest, RTF.
- SZILVÁSY György Péter (2010): A közigazgatási szervek belső normaalkotásának sajátosságairól. In NAGY Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010*. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. II. kötet. Budapest, ELTE.
- SZILVÁSY György Péter (2015): A rendészet jogi szabályozása Magyarországon. In SZIGETI Péter – SZILVÁSY György Péter: *Rendészet és emberi jogok*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- SZONTAGH Vilmos (1928): *A közigazgatás szabad belátása (diszkrecionális közigazgatás)*. Miskolc, Magyar Jövő Rt.
- VIDA Csaba (2014): A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 1. évf. 1. sz. 87–105.
- WETZEL Tamás (2009): *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. PhD-dolgozat.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 •
E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói szerkesztő:
Balla Zsófia • Tördelőszerkesztő: Nász András

ISBN 978-615-5680-75-5 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5764-59-2 (elektronikus)

ISSN 2560-0222

A rendészet alapjai és egyes ágazatai című egyetemi jegyzet a rendészet kialakulásának és dogmatikai téziseinek bemutatása mellett kitér annak a közigazgatástannal és a közigazgatási joggal való kapcsolatára, intézményrendszerére, az egyes fontosabb ágazataira, sajátos személyzetére és működésére is. Célkitűzése szerint az elméleti megközelítések kifejtése mellett törekedett a praktikus kérdések tárgyalására is.

A kiadvány hasznos segítséget nyújthat nemcsak a Nemzeti Közszolgálati Egyetem hallgatóinak, hanem a rendészettudomány művelőinek, a rendészettel foglalkozó szakembereknek, jogászoknak is.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

Dialóg Campus

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE