

Nemzeti
Közszolgálati
Egyetem
Rendészettudományi
Kar

Szerkesztette
Tihanyi Miklós

KÖZRENDVÉDELEM



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Közrendvédelem

VÁKÁT OLDAL

Közrendvédelem

Szerkesztette
Tihanyi Miklós



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2022

A kutatás az Innovációs és Technológiai Minisztérium mint Támogató által
a TUDFO/51757-1/2019-ITM iktatószámom meghozott támogatói döntése alapján,
az NKFIH-830-8/2019. számú Megállapodásban foglaltak szerint,
a 2019. évi Tématerületi Kiválósági Program céljainak elérése érdekében költségvetési támogatásból valósult meg.

Szerzők

Tihanyi Miklós (1., 2., 3., 6., 10. fejezet)
Papp Dávid (4., 5., 8., 11., 12., 14. fejezet)
ifj. Főrizs Sándor (7., 13. fejezet)
Nyitrai Endre (9. fejezet)

Szakmai lektor
Major Róbert

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrektor: Bujdosó Hajnalka
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-652-6 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-653-3 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-654-0 (ePub)

© A szerkesztő, 2022
© A szerzők, 2022
© A kiadó, 2022

Minden jog védve.

Tartalom

Szerkesztői előszó	11
1. A rendőrség felépítése, feladatai	13
1.1. A rendőrség helye, szerepe	13
1.2. A rendőrség szervezete	15
1.3. A rendőri szervek közötti jogviszony	17
1.3.1. Szabályozási jogkör	17
1.3.2. Utasításadás (egyedi ügyben)	18
1.3.3. Jelentéstételre, beszámolásra kötelezés	18
1.3.4. Ellenőrzés	18
1.3.5. Humán döntések	19
1.3.6. A szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ) jóváhagyása	19
1.3.7. Egyéb döntési jogkör	20
1.4. A rendőrség feladatai	20
1.4.1. A rendőrség feladatairól átfogóan	20
1.4.2. Az ORFK feladatairól	23
1.4.3. Az egyes feladatok ellátására létrehozott szervek által ellátott főbb feladatok	24
1.4.4. Rendészeti feladatkörben eljárva a rendőr-főkapitányságok által ellátott feladatok	25
1.4.5. Rendészeti feladatkörben eljárva a rendőrkapitányságok által ellátott feladatok	26
1.5. A rendőrség szolgálati tagozódása	27
2. Közrend, közbiztonság	29
2.1. Közrend	30
2.2. Közbiztonság	33
3. A rendőrség működésének általános elvei	43
3.1. Az alapelvek természetéről	43
3.2. Joghoz kötöttség	44
3.3. Intézkedési kötelezettség	45
3.3.1. Az intézkedési kötelezettség konkurenciái	47
3.3.2. A korlátozott intézkedési kötelezettség	48
3.3.3. Az intézkedéséért viselt felelősség	48
3.4. Közszolgálatosság	49
3.4.1. A parancs (utasítás) iránti engedelmesség	50
3.4.2. Az élet kockáztatásának lehetősége és kötelezettsége	52
3.4.3. Fegyverviselési jogosultság	53
3.4.4. A titoktartási kötelezettség	53
3.5. Legitim fizikai erőszak gyakorlása	53
3.6. Legitim jogkorlátozás elve	54
3.7. Szükségesség-arányosság	55
3.8. Az élet és az emberi méltóság védelme	57
3.9. Segítség- és felvilágosításnyújtási kötelezettség	58
3.10. Rendőri intézkedésnek való engedelmesség	60
3.11. Legitimáció	60
4. Közterületi és őrszolgálat	63
4.1. Bevezetés	63
4.2. Alapfogalmak	63
4.3. Járőrszolgálat	64
4.3.1. A járőr ereje	65
4.3.2. A járőrszolgálat módjai	68

4.3.3. A járőrszolgálat formái	71
4.3.4. A járőrszolgálat állományának jogai, kötelezettségei	74
4.4. Őrszolgálat	75
4.5. A járőr- és őrszolgálat ellátásának általános szabályai	77
4.6. A közterületi szolgálat ellátására vonatkozó, évszakonként változó speciális szabályok	79
4.7. Szolgálati okmányok	80
4.8. A járőr- és őrszolgálat tervezése, szervezése	81
4.8.1. Elemző-értékelő munka	83
4.8.2. A szolgálattervezet elkészítése	85
4.9. A járőrszolgálat ellenőrzése	92
4.10. A szélsőséges időjárást érintő különleges szolgálatszervezési intézkedések	93
5. Körzeti megbízotti szolgálat	95
5.1. A körzeti megbízotti szolgálat kialakulása	95
5.2. A körzeti megbízotti szolgálat céljai, alapelvei	96
5.3. A körzeti megbízott fogalma, a beosztás betöltéséhez szükséges feltételek	98
5.3.1. A körzeti megbízott fogalma	98
5.3.2. A körzeti megbízott kinevezéséhez szükséges feltételek	98
5.4. A körzeti megbízotti csoport	100
5.5. A körzeti megbízotti működési körzet	100
5.6. A körzeti megbízotti tevékenység vezetése, irányítása, felügyelete	101
5.7. A körzeti megbízott feladatai	102
5.7.1. Általános feladatok	103
5.7.2. Rendészeti feladatok	105
5.7.3. Bűnügyi feladatok	109
5.7.4. A körzeti megbízott egyéb feladatai	111
5.7.5. A körzeti megbízott tevékenységi köréből kivett feladatok	112
5.8. A körzeti megbízotti szolgálat tervezése, szervezése	112
5.8.1. A „Szolgálati Napló” vezetése	115
5.9. A körzeti megbízott ellenőrzése	116
5.9.1. A szolgálat közbeni vezetői ellenőrzés	116
5.9.2. Céllellenőrzés	116
5.9.3. Átfogó ellenőrzés	117
5.10. Az „Év Körzeti Megbízottja” elismerés	118
6. Fogdaszolgálat	119
6.1. A fogdaszolgálat jogforrásai	119
6.2. Alapfogalmak	119
6.2.1. Fogvatartott	119
6.2.2. A rendőrségi fogda	120
6.2.3. Rendőrségi fogva tartás	121
6.2.4. Fogdaszolgálat	121
6.2.5. Rendelkezési jogkör gyakorlója	121
6.3. Fogvatartotti jogok védelme	121
6.3.1. Az élethez és emberi méltósághoz való jog biztosítása	122
6.3.2. A testi és lelki egészséghez fűződő alapjog	123
6.3.3. Véleménynyilvánítás, szólásszabadság gyakorlása	127
6.3.4. A vallásszabadság	132
6.3.5. Tulajdonjog	132
6.4. A kérelem és a panasz	133
6.4.1. A kérelem	133
6.4.2. A panasz	133

6.5. A fogda szervezete, kialakítása	135
6.6. A fogdaszolgálat alapjai	135
6.6.1. Fogdaórség	135
6.6.2. Fogdaszolgálat közös szabályai	136
6.6.3. A fogda állományának feladatai	136
6.6.4. Fogdaszolgálathoz kapcsolódó főbb feladatok	139
6.7. A fogda ellenőrzése	144
6.7.1. Az ellenőrzésre jogosultak	144
6.7.2. Az előjárói ellenőrzés	145
6.7.3. A fogda külső ellenőrzése	146
6.8. A kísérő őri szolgálat	151
6.8.1. A kísérés elrendelése és végrehajtása	151
7. A tevékenységirányítás	155
7.1. Ügyeleti tevékenység, ügyeleti szolgálat	155
7.1.1. Az ügyeleti szolgálat célja, szerepe	155
7.1.2. Az ügyeleti szolgálat rendszere	156
7.2. Az „ESR-112” segélyrendszer	157
7.2.1. A segélyrendszer kialakítása	157
7.2.2. Hívásfogadó központok	158
7.2.3. A tevékenységirányítási központok	158
7.2.4. A szolgálatirányító parancsnok szerepe a tevékenységirányítás rendszerében	162
7.3. Ügyeleti feladatok	163
7.3.1. Rendkívüli események és a jelentési kötelezettség rendje	163
7.3.2. Egységek kezelése, közterületi állomány helyszínre küldésének protokollja	164
7.3.3. Kapcsolattartás, rádióforgalmazási szabályok	166
7.3.4. A TIK és a törzs kapcsolata	167
8. Vasútrendészet	169
8.1. Bevezetés a vasútrendészetbe	169
8.2. Együttműködési rendszer	170
8.2.1. Az együttműködés célja, területei	170
8.2.2. A rendőrség együttműködésből fakadó keretfeladatai	171
8.2.3. A rendőrség együttműködésben betöltött szerepe, vállalásai	171
8.3. Feladatok közveszéllyel fenyegetés, gyanús csomag esetén	172
8.3.1. Közveszéllyel fenyegetés	172
8.3.2. Gyanús csomag	175
8.4. Járórszolgálat vonaton (vonatkísérés)	175
8.4.1. Személyi szabadságot korlátozó intézkedés vonatkísérés során	177
8.5. RAILPOL	179
9. Körözési tevékenység	181
9.1. Eltűnt személyek körözése	182
9.1.1. Az eltűntként körözött személyek	182
9.1.2. Az eltűnés bejelentése során tisztázandó kérdések	183
9.1.3. Az eltűnt személy körözésének elrendelése előtt végrehajtandó ellenőrzések	185
9.1.4. A körözési eljárást lefolytató rendőri szerv illetékessége	186
9.1.5. A körözés elrendelése után végrehajtandó ellenőrzések, illetve feladatok	186
9.1.6. Eltűntnek nyilvánítás	187
9.1.7. Eltűnt személy tartózkodási helyének megállapítása esetén teendő intézkedések	187
9.2. Elfogatóparancsos körözés	188
9.2.1. Az elfogatóparancs kibocsátása	188

9.2.2. Elfogatóparancs alapján körözött személyek felkutatására irányuló intézkedések	189
9.2.3. A körözött személy elfogása és előállítására esetén teendő intézkedések	196
9.3. Gépjárműkörözés	196
9.4. A körözési nyilvántartási rendszer felépítése	197
9.4.1. A körözött személyek nyilvántartása	197
9.4.2. A körözött dolgok nyilvántartása	197
9.4.3. Az ismeretlen holttestek, holttestrészek nyilvántartása	198
9.4.4. A talált dolgok nyilvántartása	198
9.4.5. A nyilvántartás használatára jogosultak nyilvántartása	198
10. Rendőri intézkedésekkel szembeni jogorvoslat, valamint a panasz és közérdekű bejelentés	199
10.1. A rendőri intézkedések jogi jellege	199
10.2. A rendőri intézkedésekkel szembeni panasz létjogosultsága, szerepe	201
10.3. Történeti áttekintés	202
10.4. A rendőri intézkedésekkel szembeni panasz eljárás	204
10.4.1. A panasz eljárás jogforrásai	204
10.4.2. A panasz eljárás jogi rendje	205
10.5. A panasz és a közérdekű bejelentés	214
11. A rendőri tevékenységek ellenőrzése	217
11.1. Az ellenőrzés célja, szerepe	217
11.2. Az ellenőrzés alapelvei	218
11.3. Az ellenőrzés rendszere	219
11.3.1. Függetlenített ellenőrzés	219
11.3.2. Szakmai irányítás keretében végzett ellenőrzés	221
11.3.3. Vezetői ellenőrzés	222
11.3.4. Munkafolyamatba épített ellenőrzés	222
11.4. Az ellenőrzés típusai	223
11.5. Az ellenőrzés módszerei	224
11.6. Az ellenőrzést végzők és ellenőrzés alá vontak viszonya	229
11.6.1. Összeférhetetlenség	229
11.6.2. Az ellenőrzést végző jogai és kötelezettségei	230
11.6.3. Az ellenőrzés alá vont jogai és kötelezettségei	233
11.7. Ellenőrzési munkaszakaszok	234
11.7.1. Az ellenőrzés elrendelése	235
11.7.2. Az ellenőrzés előkészítése	235
11.7.3. Felkészülés az ellenőrzésre	236
11.7.4. Az ellenőrzés végrehajtása	236
11.7.5. Az ellenőrzés megállapításainak írásba foglalása	237
11.8. Állományvédelmi ellenőrzés	240
12. A rendőrség kapcsolata az önkormányzatokkal	243
12.1. Bevezetés	243
12.2. Az együttműködés területei	244
12.2.1. Tájékoztatási rendszer	244
12.2.2. Együttműködési megállapodás	245
12.2.3. Közös tevékenységek	246
12.3. Civil (társadalmi) kontroll	248
12.3.1. Helyi szerv létesítése és megszüntetése, helyi és megyei rendőri szervek vezetőinek kinevezése és felmentése	248
12.3.2. Éves beszámoló	249
12.3.3. Felterjesztési jog	250

12.4. A körzeti megbízott és az önkormányzat	250
12.5. A járőrszolgálat és az önkormányzat	251
13. A hivatásos szolgálati jogviszony főbb vonalai	253
13.1. A hivatásos szolgálati jogviszony mint a közszolgálat része	253
13.2. A hivatásos szolgálati jogviszony létesítése, módosítása, megszüntetése, az előmeneteli rendszer	254
13.2.1. A hivatásos szolgálati jogviszony létesítése	254
13.2.2. A hivatásos szolgálati jogviszony módosítása	262
13.2.3. A hivatásos szolgálati jogviszony megszűnése, megszüntetése	267
13.2.4. Összeférhetetlenség	270
13.3. Az előmeneteli rendszer	272
13.3.1. Az előmeneteli rendszer elemei	272
13.3.2. Rendfokozati vizsga	274
13.3.3. Teljesítményértékelés	275
14. A hivatásos szolgálati jogviszony felelősségi rendszere	277
14.1. A hivatásos állomány tagjai felelősségének általános elemei	277
14.2. Fegyelmi felelősség	278
14.2.1. Fegyelmi eljárás keretében vizsgálandó cselekmények	278
14.2.2. Fenyíthetőségi akadályok	280
14.2.3. A fegyelmi jogkör gyakorlója	281
14.2.4. A fegyelmi eljárás lefolytatása	282
14.2.5. Fegyelmi szankció (fenyítés)	285
14.2.6. Jogorvoslat	287
14.2.7. A rendvédelmi igazgatási alkalmazott fegyelmi felelőssége	288
14.2.8. Tisztjelölt fegyelmi felelőssége	289
14.2.9. Szolgálaton kívüli magatartásért való felelősség (méltatlanság)	290
14.3. Kártérítési felelősség	292
14.3.1. A hivatásos állomány tagjának kártérítési felelőssége	292
14.3.2. A kártérítési eljárás	294
14.3.3. A rendvédelmi szerv kártérítési felelőssége	294
14.3.4. A tisztjelölt kártérítési felelőssége	295
14.4. A Becsületbíróság szerepe	296
Felhasznált irodalom	298
Jogsabályok, bírósági határozatok jegyzéke	301

VÁKÁT OLDAL

Szerkesztői előszó

A közrendvédelmi tisztek képzésének egyik elengedhetetlen feltétele a korszerű ismereteken nyugvó tananyag megléte. Ennek elkészítésére vállalkozott a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karának oktatói közössége. Hosszas előkészítő munka előzte meg a mű elkészülését, amelynek során figyelembe vettük a hallgatói igényeket is. Arra törekedtünk, hogy a rendészettudomány által kidolgozott szilárd alapokra építkezve készítsünk olyan könyvet, amely a gyakorlatban is jól hasznosítható ismereteket tartalmaz.

Törekedtünk arra, hogy a könyv egyfajta hidat képezzen az elmélet és a gyakorlat között. Ezért az elméleti jellegű fejezeteket is úgy állítottuk össze, hogy azok bemutassák az itt megismertetett elvek gyakorlati jelentőségét, és a kifejezetten szakmai tartalmat közvetítő fejezetek sem nélkülözik az elvi alapokat. Ez utóbbit azért is tartom fontosnak, mert eligazodást jelentenek a szakmai praxist befolyásoló jogszabályi környezet dinamikus változásai és a mindennapi feladatvégzés között.

A közrendvédelmi tiszti képzés egyik sajátos vonása, hogy egyúttal vezetőképzést is jelent. Hallgatóink a végzést követően jellemzően olyan beosztásokban helyezkednek el, ahol vezetői feladatokat is el kell látniuk. Az évek múlásával pedig egyre valószínűbb, hogy vezetői beosztást fognak betölteni. E kötet azt a célt szolgálja, hogy hallgatóink a közrendvédelmi vezetői munkához szükséges alapokat elsajátítsák.

E könyv azonban nem kizárólag a közrendvédelmi szakterület számára nyújt hasznos ismeretanyagot. A rendőrtisztképzés alapjait adják azok az ismeretek, amelyeket feldolgoztunk. A rendőrség szervezete, feladatai, személyi állománya, illetve a különböző szolgálati formák ismerete valamennyi szakterületi tudás alapját képezi.

Kívánom, hogy hallgatóink használják e könyvet szellemi és szakmai épülésükre!

Tihanyi Miklós
szerkesztő

VÁKÁT OLDAL

1. A rendőrség felépítése, feladatai

1.1. A rendőrség helye, szerepe

A modern államok számára nélkülözhetetlen a rendfenntartás. Történelmileg ez az állam legősibb funkciója. E szerepkör betöltésére jött létre a rendészeti intézményrendszer. A hazai jogi szabályozás az általánosan elfogadott és széles körben használt „rendészeti” kifejezés helyett a kevésbé körülírt tartalmú „rendvédelmi szervek” kifejezést használja. E szervek közül kiemelkedik a rendőrség mint legszélesebb hatáskörrel és legnagyobb szervezetrendszerrel rendelkező szervezet. A rendőrség jogilag szabályozott fogalmát a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) ekként határozza meg: „A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv.”¹ Az állami és a fegyveres jelzők nem igényelnek különösebb magyarázatot. A „rendvédelmi” kifejezés tartalmi értelmezése hosszabb vitára adhat okot. Az e vitában felmerülő különböző álláspontok² ismertetésétől eltekintve mindösszesen az Rtv. miniszteri indoklásában szereplő értelmezésre hagyatkozunk. E szerint a rendvédelmi jelző a rendőrség eszközrendszerére utalva azt juttatja kifejezésre, hogy a rendőrség a jogszerű állapotot a jogsértő személyek jogainak korlátozásával törekszik helyreállítani. E rövid meghatározásból kitűnik, hogy a rendőrség szerepében egyszerre van jelen a veszélyelhárítás és a jogalkalmazás. Az a paradox helyzet állt elő, hogy minél nagyobb és közvetlenebb a veszély, annál nehezebb jogilag szabályozni a beavatkozást, azaz a veszélyelhárítás eszközeit és ezek alkalmazásának módját. A veszélyelhárítás közelebbről három funkciót foglal magában: a veszélyek előtti feladatokat, ami megelőzést, egyfajta őrködést jelent a békés, társadalmi állapotok felett; a veszélyek elhárítását, és végül a veszélyek utáni feladatokat, ami a felderítésben, bizonyításban, avagy a szankcionálásban ölt testet.³

A rendészettudomány művelői egységes álláspontot követnek arról, hogy a rendőrség a civil közigazgatás integráns része. Ezt juttatja kifejezésre az Alaptörvény, amikor arról rendelkezik, hogy a rendőrség működését a kormány irányítja.⁴ Egészen pontosan a kormány a rendészetért felelős miniszter (jelenleg: belügyminiszter) útján irányítja a rendőrség működését. Ezen még a rendőrség feladatainak kettőssége sem változtat. E kettősség azt jelenti, hogy a rendőrség egyaránt ellát rendészeti igazgatási és bünygyi igazgatási feladatokat. A közrend, közbiztonság fenntartását közigazgatási hatóságként rendészeti igazgatási jogkörében eljárva végzi. A bünygyi igazgatás területéhez pedig a bűncselekmények felderítése, nyomozása és vádelőkészítésig

¹ Rtv. 4. § (1) bek.

² Balla Zoltán: *Monográfia a rendészetről*. Budapest, Rejtjel, 2016; Buzás Gábor: Gondolatok a közrendről, közbiztonságról, rendészetről és rendőri intézkedésről. In Hautzinger Zoltán – Gaál Gyula (szerk.): *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2014. 111–119; Finszter Géza: A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók. In Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, NKE RTK, 2014a; Finszter Géza: *Rendészetelmélet*. Budapest, NKE RTK, 2014b.

³ Finszter (2014a): i. m. 84.

⁴ Alaptörvény 46. § (2) bek.

a bizonyítása tartozik. Ez utóbbi rendőrségi funkció azonban a konkrét ügyeket tekintve nem áll a kormány irányítása alatt. E két funkció két eltérő államhatalmi ághoz kapcsolódik. Ennek ellenére a rendőrség a végrehajtó hatalom integráns része.

Ami a rendőrséget leginkább megkülönbözteti a civil közigazgatástól, az a veszélyelhárítás jellemző eszköztára, a jogkorlátozás és a legitim fizikai erőszak alkalmazásának joga. A jogállamok egyik vonása, hogy az államot illeti meg a legitim fizikai erőszak monopóliuma. Az állam az intézményei útján kizárólagos joggal rendelkezik arra, hogy döntéseinek végső soron fizikai erőszakkal szerezzen érvényt. Az erőszak-monopólium gyakorlása nem kizárólag a rendőrség sajátja, hiszen a többi rendvédelmi szerv szintén rendelkezik ennek jogával. Ezért is nehéz e hiátus miatt a katasztrófavédelmi szervezetet rendvédelmi szervnek tekinteni – holott a hazai jogi normák mind ekként határozzák meg.⁵

A rendőrség rendvédelmi szervként történő meghatározása nem tekint vissza túl régi múltra. Az Alkotmány 1989. évi módosítását követően a VIII. fejezet *A fegyveres erők és a rendőrség* címet viselte. Az ekkor hatályos szöveg a rendészet és ezzel együtt a rendészeti szervek fogalmát használta, amikor úgy rendelkezett, hogy a „Minisztertanács irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését”.⁶ Az 1993. évi módosítás is a rendészet kifejezést használta: „40/A. § (1) A fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását.”

A rendvédelmi szerv kifejezést először a honvédelemről és a magyar honvédségről szóló korábbi, 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: első Htv.) 65. §-ban szabályozták az alábbiak szerint: „A Rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetésvégrehajtási testület, a Vám- és Pénzügyőrség, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és területi, helyi szervei, valamint a hivatásos önkormányzati tűzoltóság (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: rendvédelmi szerv) jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködnek egyes honvédelmi és országmozgósítási feladatok ellátásában.” Az első Htv. után elfogadott Rtv. átvette a rendvédelem kifejezést, amikor a rendőrséget úgy határozta meg, mint „bűnmegelőzési, bűnüldözési és államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó fegyveres, állami rendvédelmi szerv”.⁷ Ebből a meghatározásból úgy tűnik, mintha a rendőrség jellegét tekintve rendvédelmi szerv lenne, miközben az általa ellátott feladatok sorában találnánk rendészeti jellegűeket is. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. (a továbbiakban: második Htv.) 42. § (1) bekezdése a rendvédelmi szervek körét ugyan nem határozta meg, azonban ezek feladatára nézve már tartalmazott utalást: „(1) A rendvédelmi szervek jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködnek egyes honvédelmi feladatok ellátásában.” Ugyanennek a szakasznak (2) bekezdése pedig részletezte a honvédelmi feladatokban való közreműködést. Ezt követően az Alkotmány 2005. január 1-jén hatályba lépő módosítása után a VIII. fejezet *A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek* címet viselte.

A 2007. évi alkotmánymódosítás a VIII. fejezet címét ismét megváltoztatta, amely ezután így szól: *A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek*. Ennek indoka az volt, hogy törvény az Alkotmányban nem nevesített rendvédelmi szerveket is létrehozhat.⁸ Az Alaptörvény a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét *Az Állam* című fejezetben szabályozza. A rendvédelem kifejezés nem tűnt el, hanem *A Rendkívüli jogrend* című fejezetben szabályozott megelőző

⁵ Balla Zoltán: A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 14. (2014), 4. 19.

⁶ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. tv. 22. § (1) bek. h) pont.

⁷ Rtv. 3. § (1) bek. (1994. IV. 20. közlönyállapot).

⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény indokolása.

védelmi helyzetnél találkozni vele, amikor az Alaptörvény így rendelkezik: „A Kormány rendelkeziben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be.”⁹

Az Rtv. 2010-ben bekövetkező módosítása véget vetett az egységes rendőrség koncepciójának. Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény 9. §-a megváltoztatta a rendőrség korábbi meghatározását, amely ettől kezdve alkalmazza ezt a formulát: a „rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv”.¹⁰ Ezzel a rendőrség törvényi meghatározásából eltűnt a rendészet fogalma, azt teljes egészében felváltotta a rendvédelem.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló – jelenleg hatályos – 2011. évi CXIII. törvény tartalmát tekintve megismétli a második Htv. rendelkezését, vagyis a rendvédelmi szerveknek a honvédelmi feladatokban való közreműködése szabályait teljes egészében átveszi. Mindezek alapján láthatóvá válik, hogy a civil közigazgatás részét képező rendvédelmi szervek működését rendkívüli állapot idején alávetik a honvédelem céljainak, és ennek figyelembevételével átalakul a civil közigazgatás, valamint a honvédelmi igazgatás kapcsolata.¹¹

1.2. A rendőrség szervezete

Az Alaptörvényben megjelenő közbiztonság, közrend fogalmak csak részben azonosíthatók a rendőrségi törvényben ugyanezen kifejezésekkel jelölt fogalmakkal. Az eltérés oka abban áll, hogy az Alaptörvényben a közrend, közbiztonság és az államhatár védelme mint feladatköri generálklauzula elsősorban az Országgyűlésnek szól. Tartalma szerint a jogalkotó hatalomnak és a kormánynak szóló felhatalmazás, feladatmeghatározás és kötelezettség, amely szerint létre kell hozni a rendőrséget, amelynek alapvető feladata a közrend, a közbiztonság és az államhatár rendjének védelme.¹² Az ennek alapján létrejövő rendőrség elkülönült szervezetrendszerrel rendelkezik. E szervezetrendszer pedig sajátos hatásköri és illetékességi szabályok alapján működik. Mind a szervezetrendszer sajátosságai, mind pedig a hatásköri és illetékességi szabályok egyértelművé teszik, hogy a rendőrség a közigazgatás integráns része. A következőkben ennek a szervezetrendszernek a sajátosságaival foglalkozunk.

A rendőrség szervezete 2009. december 31-ig egységesnek volt mondható, hiszen az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) mint központi szerv irányítása alatt állt a teljes rendőrségi szervezet. *2010. január 1. óta viszont kialakultak azok az önálló, különleges hatáskörrel rendelkező rendőri szervek, amelyek léte megtörte a rendőrség szervezeti egységét. A rendőrség négy, elkülönült rendőri szervet foglal magába. Ennek megfelelően, amikor átfogó értelemben beszélünk a rendőrségről, akkor mind a négy szervet magába foglaló gyűjtőfogalomról van szó.* A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv, valamint az idegenrendészeti szerv alkotja. *Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet a rendőrség*

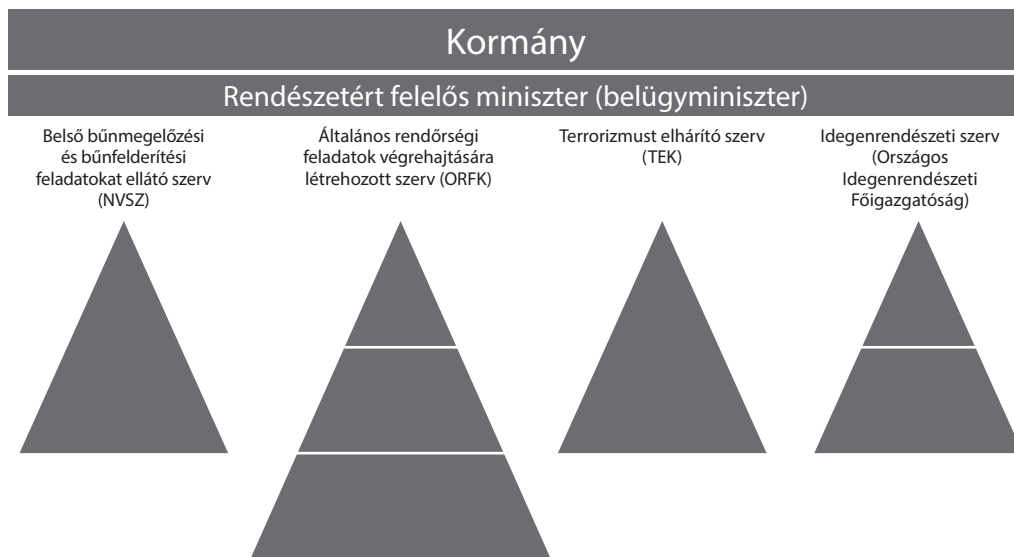
⁹ Alaptörvény 51. cikk (3) bek.

¹⁰ Rtv. 4. § (1) bek.

¹¹ Finszter Géza: *A rendőrség joga*. Budapest, ORFK, 2012. 16.

¹² Patyi András: A Magyar Honvédség és a Rendőrség irányítása. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 1458 .

statútum rendelete *általános rendőri szervként* említi.¹³ A szakmai közbeszéd alapján e szervet hívjuk szűkebb értelemben véve rendőrségnek. Ez a szűkítő értelmű elnevezés arra emlékeztet, hogy 2010 előtt ezen kívül nem volt más rendőri szerv. A *belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv* elnevezése Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ). A *terrorizmust elhárító szerv* tényleges módon a Terrorrelhárítási Központ (TEK). Végül pedig 2019. július 1. óta a rendőrséghez tartozik idegenrendészeti szervként az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF).



1. ábra: A rendőrség szervezeti felépítése

Forrás: a szerző szerkesztése

A továbbiakban elsősorban az általános rendőrséggel foglalkozunk, amelyet a könnyebb érthetőség miatt rendőrségnek nevezünk. A rendőrség szervezetét az alábbi szervek alkotják:

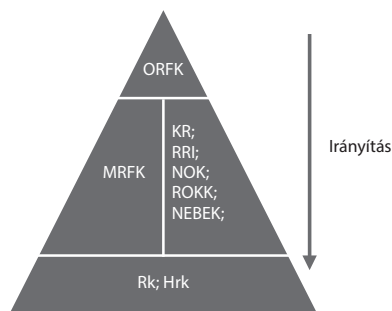
- Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK);
- egyes feladatok ellátására létrehozott szervek:¹⁴
 - Készenléti Rendőrség (KR);
 - Repülőtéri Rendőr Igazgatóság (RRI);
 - Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK);
 - Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ (ROKK);
 - Nemzetközi Oktatási Központ (NOK);
 - Megyei rendőr-főkapitányságok mint területi szervek (MRFK), ideértve a Budapesti Rendőr-főkapitányságot is (BRFK);
 - Rendőrkapitányságok (Rk) és határrendészeti kirendeltségek (Hrk) mint helyi szervek.

¹³ 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről.

¹⁴ 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet 2. melléklete a felsorolt szerveket – a megyei rendőr-főkapitányságokkal és a BRFK-val egyetemben – területi szervként nevesíti. Ennek megfelelően e szervek besorolásának megnevezése nem egységes a jogrendszerben.

1.3. A rendőri szervek közötti jogviszony

A szervek közötti viszony a közigazgatási jogra jellemző irányítás kifejezéssel jellemezhető. Közigazgatási szempontból irányításon a felsőbb szerv által az alsóbb szerv irányába kifejtett, meghatározó befolyásolású tevékenységet értjük, amelynek hatása az alsóbb szerv vezetőjén keresztül jut el az irányított szervezethez. Az irányítás és a vezetés közötti alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányítás ennél fogva egyúttal a szervezetek közötti hierarchiát is feltételezi.



2. ábra: A rendőrség szervezeti hierarchiája

Forrás: a szerző szerkesztése

A rendőrségi szervezet irányításához a jogalkotó az alábbiakban nevesített jogi eszközöket biztosítja.

1.3.1. Szabályozási jogkör

A rendőrséget felügyelő miniszter (belügyminiszter) rendeleti jogalkotás útján szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését. A rendőrség számára igazgatási értelemben vett feladatköröket miniszteri rendelet nem határozhat meg. Jogállami garanciális elem, hogy a miniszter ne jelölhessen ki saját hatáskörben rendőrségi feladatokat, mert ez alkalmas lenne más állami szervektől való hatáskörelvonásra. Ez a megoldás megfelel annak, hogy a miniszteri jogalkotási hatáskör kizárólag származékos lehet. Ennek megfelelően a miniszter valamely jogi norma által meghatározott feladatkör ellátása érdekében határozhat meg konkrét feladatokat, illetve meghatározhatja valamely feladat ellátásának a jövőbeni módját, eszközeit.

Az országos rendőrfőkapitány és a többi központi rendőri szerv vele azonos jogállású vezetője a rendőrég, illetve a többi, vele azonos jogállású rendőri szerv számára utasítást adhat ki. A rendvédelmi szervek központi államigazgatási szervnek minősülnek. A jogalkotási törvény alapján e szervek vezetői jogosultak közjogi szervezetszabályzó eszközként normatív utasítás kibocsátására. Normatív utasításban a rendvédelmi szerv vezetője a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét szabályozhatja.¹⁵ Valamennyi rendőri feladat végrehajtásának részletszabályait az országos rendőrfőkapitány

¹⁵ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 23. §.

által kiadott ORFK utasítások szabályozzák. Lényeges, hogy ezeket az utasításokat megkülönböztessük az egyedi utasításoktól. Míg a normatív utasítás szervei, illetve személyi hatálya általában kiterjed mindazokra a szervekre és személyekre, amelyek, illetve akik az adott tevékenységet ellátják, addig az egyedi utasítás címzettje egy vagy több konkrétan meghatározható személy. A normatív utasítások a hatályuk alá tartozó feladatok ellátásának jövőbeni szabályait határozzák meg általános jelleggel, míg az egyedi utasítások egy konkrét feladat ellátására vonatkoznak.

1.3.2. Utasításadás (egyedi ügyben)

A rendőrséget felügyelő miniszter törvény eltérő rendelkezése hiányában egyedi utasítást adhat ki feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására. Mint a rendvédelmi szerv vezetője az *országos rendőrfőkapitány* és a többi központi rendőri szerv vele azonos jogállású vezetője valamennyi – adott rendőri szervhez tartozó – hivatásos rendőr szolgálati előljárója. Ekként jogosult bármely beosztottjának egyedi ügyben utasítást adni. *A megyei rendőrfőkapitány* az adott megyében lévő helyi rendőri szervek állománya felett ugyancsak gyakorolhatja az utasításadás jogát.¹⁶

1.3.3. Jelentéstételre, beszámolásra kötelezés

A rendőrséget felügyelő miniszter a rendőrség vezetőjét jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti. A jelentés és a beszámoló egyaránt az alárendelt kötelezettsége, amelynek teljesítésével számot ad az elvégzett feladatról. A kettő közötti különbség az, hogy míg a beszámoló hosszabb időintervallum alatt ellátott fennálló állapotról, illetve annak kezelésére tervezett vagy alkalmazott nagyobb volumenű rendőri intézkedések összességét magában foglaló műveletekről, addig a jelentés egy konkrét ügyről szól. Az *országos rendőrfőkapitány* és a többi központi rendőri szerv vele azonos jogállású vezetője szolgálati előljáróként hasonló módon kötelezheti jelentéstételre és beszámolóra az alárendelt rendőri állományt. *A megyei rendőrfőkapitány* az adott megyében lévő helyi rendőri szervek állománya felett ugyancsak gyakorolhatja a jelentéstételre és beszámolóra kötelezés jogát.

1.3.4. Ellenőrzés

A rendőrséget felügyelő miniszter törvényességi, szakszerűségi, pénzügyi és hatékonysági szempontból ellenőrzi a rendőrség tevékenységét. A miniszter politikai pozíciót tölt be, ezért közvetlen szakmai ellenőrzést nem végez. Az ellenőrzéstől mint irányítási eszköztől meg kell különböztetnünk a miniszternek azt a feladatát, amelynél fogva gondoskodik az Rtv.-ben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzésről. Ez az ellenőrzési forma nem illeszkedik a klasszikus közigazgatási szervezeti irányítási eszközök sorába, ugyanis nem a szervezetszabályozáshoz, hanem a bűnmegelőzéshez, bűnüldözéshez kötődik, és mint ilyen fontos szerepet tölt

¹⁶ Ennél alacsonyabb szintű rendőri vezetőknek nincs irányítási joguk. Ugyanakkor mint szolgálati előljárók rendelkeznek utasításadási joggal. Ez azonban nem értelmezhető a közigazgatási jogra jellemző irányítás keretei között. A ő esetükben nem irányítási, hanem csupán vezetői jog, amely jogosultságok tartalmukat tekintve egymással nem azonosíthatók.

be a korrupció elleni küzdelemben. Az országos rendőrfőkapitány és a többi rendőri szerv vele azonos jogállású vezetője ezzel szemben szakmai vezetőként jogosult az előzőeken túlmenően a rendőrszakmai munkavégzés ellenőrzésére. A megyei rendőrfőkapitány az adott megyében lévő helyi rendőri szervek és ezek állománya felett ugyancsak gyakorolhatja az ellenőrzés jogát.

1.3.5. Humán döntések

A rendőrséget felügyelő miniszter:

- Előterjesztést készít a miniszterelnök részére az országos rendőrfőkapitány és a TEK főigazgatójának személyére. E szervek vezetőit a miniszterelnök nevezi ki, illetve menti fel. Az előterjesztéshez csatolja a jelöltekre vonatkozóan az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának állásfoglalását.
- Az országos rendőrfőkapitány és a TEK-főigazgató felett – a kinevezés és a felmentés kivételével – munkáltatói jogokat gyakorol.
- Kinevezi és felmenti:
 - az országos rendőrfőkapitány helyetteseit;
 - a TEK vezetőjének helyetteseit;
 - a rendőr-főkapitányságok vezetőit;
 - a külön jogszabályban meghatározott rendőri szervek vezetőit (KR, RRI, NEBEK, ROKK, NOK);
 - az NVSZ vezetőjét és helyetteseit;
 - az OIF vezetőjét és helyetteseit.
- Kinevezi és felmenti – a nemzetközi szerződések és a kormány felhatalmazása alapján – az államhatárral kapcsolatos ügyek intézésére létrehozott szervek vezetőit, helyetteseit, tagjait és állandó szakértőit.
- Gyakorolja a jogszabályban hatáskörébe utalt személyügyi és munkáltatói jogokat.

Az országos rendőrfőkapitány:

- Javaslatot tesz a miniszter által kinevezett vezetők, azaz a helyetteseinek, a rendőr-főkapitányságok vezetőinek, valamint a külön jogszabályban meghatározott rendőri szervek vezetőinek kinevezésére és felmentésére.
- A kinevezés és a felmentés kivételével gyakorolja a rendőr-főkapitányságok vezetői és az általa irányított más rendőri szervek vezetői felett a munkáltatói jogokat.
- Kinevezi és felmenti a rendőr-főkapitányságok és a közvetlen alárendeltségébe tartozó más rendőri szervek vezetőinek helyetteseit.
- Kinevezi és felmenti a kiemelt helyi rendőri szervek vezetőit.

A megyei rendőrfőkapitányok:

- Javaslatot tesznek helyetteseik személyére az országos rendőrfőkapitány felé.
- Kinevezik a nem kiemelt helyi rendőri szervek vezetőit.

1.3.6. A szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ) jóváhagyása

Az SZMSZ-ben határozzák meg egy adott közigazgatási szervezet belső struktúráját és vezetési rendjét. Ezzel lehetőség nyílik arra, hogy a szervezet felépítése az ott ellátott feladatoknak megfelelően illeszkedjen a területi viszonyokhoz. Többek között nagy fokú eltérés lehet

a rendőr-főkapitányságok között aszerint, hogy rendelkeznek-e schengeni külső határral, vagy nem. Ennek megfelelően nem minden főkapitányságon indokolt külön határrendészeti szervezeti egység működtetése. A jóváhagyás – mint egy belső szervezetalkító norma érvényességi kelte – erőteljes irányítói jognak minősül, mert jelentősen behatárolja a saját szervezeti struktúra kialakításának lehetőségeit.

A *rendőrséget felügyelő miniszter* az ORFK, a TEK, az NVSZ és az OI vezetője javaslatára jóváhagyja az általuk vezetett szervek szervezeti és működési szabályzatát. Az *országos rendőrfőkapitány* jóváhagyja a rendőr-főkapitányságok és az általa irányított más rendőri szervek szervezeti és működési szabályzatát. A *megyei rendőrfőkapitány* pedig jóváhagyja a helyi rendőri szervek szervezeti és működési szabályzatát.

1.3.7. Egyéb döntési jogkör

A rendőrséget felügyelő miniszter:

- Jóváhagyja az államhatár rendjének fenntartása érdekében a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó terveket. E terveket az országos rendőrfőkapitány és a TEK főigazgatója együttesen terjeszti a miniszter elé.
- Dönt a rendőrség, a TEK, az NVSZ, illetve az OIF közötti hatásköri összeütközésben.

1.4. A rendőrség feladatai

1.4.1. A rendőrség feladatairól átfogóan

A rendőrség feladatainak meghatározását a jogalkotó több szinten végezte el. A fundamentumot az *Alaptörvényben* fektette le a kormányzat számára adott feladatmeghatározó normában. Eszerint: „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.”¹⁷

E meghatározásból két következtetés mindenképp levonható: Egyfelől meghatározza a *rendőrség szerepének azt a dichotómiáját*, amely a büntető igazságszolgáltatásban való közreműködésben és a közigazgatási hatósági feladatokban ölt testet. Másfelől pedig a roppant bizonytalan tartalmú „közrend” és „közbiztonság” fogalmak használatával *széles körű felhatalmazást ad a jogalkotónak a rendőrségi feladatok meghatározására*.

A rendőrségi feladatok meghatározásának következő szintje az Rtv.-ben valósul meg. Ez már ténylegesen a rendőrség számára történő feladatmeghatározás. E szerint *legátfogóbban*:

„A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnelderítési célú ellenőrzés, a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzése, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása.”

¹⁷ Alaptörvény 46. cikk (1) bek.

E rövid meghatározás visszautal az Alaptörvényre, és az ott megjelölt feladatokat kiegészíti a terrorizmus elleni közdelemmel, a belső bűnmegelőzéssel és felderítéssel, valamint a vagyonvisszaszerzési feladatokkal.

A következő szinten az Rtv.-ben szereplő feladatkörök meghatározása. Ehhez a jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy elkészítette a rendőrségi feladatkörök félig zárt katalógusát. Hosszú felsorolásban kijelöli a főbb rendőrségi feladatköröket, és meghatározza annak lehetőségét is, hogy más jogforrás is kijelöljön feladatköröket a rendőrség számára. E szerint a rendőrség az alábbi feladatköröket látja el:¹⁸

Bűnügyi feladatkörben:

- Végzi a bűncselekmények megelőzését, amelynek során figyelemmel kíséri Magyarország bűnügyi helyzetét, feltárja a bűncselekmények elkövetésének kockázatait, a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvéseket, továbbá megszerzi, elemzi, értékeli, ellenőrzi és továbbítja a bűnözéshez kapcsolódó, a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása céljából szükséges információkat.
- Általános nyomozó hatósági jogkört gyakorol, a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint végzi a bűncselekmények felderítését, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzését.

Igazgatásrendészeti feladatkörben:

- Szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében.
- Ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat.
- Engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet.
- Engedélyezi – nemzetközi megállapodás eltérő rendelkezése hiányában – a szolgálati lőfegyverek és lőszerke szolgálati célból történő külföldre vitelét és az együtműködő, külföldi rendészeti feladatokat ellátó hatóságok szolgálati lőfegyvereinek és lőszerkeinek az országba történő behozatalát.

Közlekedésrendészeti feladatkörben:

- Közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el.

Közrendvédelmi feladatkörben:

- Ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat.
- Büntetés-végrehajtási feladatokat lát el.
- Ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat.
- A fenntartó kezdeményezésére közreműködik az általános és középiskola rendjének fenntartásában.
- Ellátja a segélyhívó számokra érkező hívások, illetve egyéb jelzések fogadásából eredő feladatokat.

¹⁸ Rtv. 1. § (1) bek.

Határrendészeti feladatkörben:

- Rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében.
- Őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.
- Ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését és a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását.
- Irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését.
- Megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket.
- 21. Biztosítja az (EU) 2019/1896 európai parlamenti és tanácsi rendelet 35. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatásszinteknek megfelelő határellenőrzést.

Belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatkörben (NVSZ):

- Elvégzi az Rtv.-ben meghatározott belső bűnmegelőzési és bünfelderítési célú ellenőrzést. (E körben számunkra legnagyobb jelentősége a megbízhatósági vizsgálatoknak és a kifogástalan életvitel ellenőrzésének van.)

Terrorelhárítási feladatkör (TEK):

- Magyarország területén felderíti a terrrorszervezeteket; megelőzi, felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit, és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el; megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék.
- Terrorbiztonsági esemény esetén az azonnali és összehangolt reakálás érdekében – a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinációs tevékenységének a megkezdéséig, a miniszter folyamatos tájékoztatása mellett – elsődleges beavatkozó szervezetként irányítja és koordinálja az eseménykezelésben érintett szervezeteknek és szervezeteknek a terrorbiztonsági esemény felderítésére, elhárítására, illetve felszámolására irányuló tevékenységét.

Idegenrendészeti feladatkörben (OIF):

- Ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat.

Különleges feladatai:

- Gondoskodik a büntetőeljárással összefüggésben a jogszabályban meghatározott személyi kört érintő személyi védelmi feladatok (a továbbiakban: személyi védelem) ellátásáról, továbbá a büntetőeljárásban részt vevők védelmi programjának (a továbbiakban: Védelmi Program) végrehajtásáról.
- Védi a jogszabályban meghatározott, Magyarország szempontjából különösen fontos személyek (a továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét; őrzi a jogszabályban meghatározott létesítményeket és értékeket (a továbbiakban együtt: személyvédelmi és létesítménybiztosítási feladatok).

Nemzetközi együttműködésből fakadó feladatok:

- Részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett vagy nemzetközi szerződés alapján a béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban.

A rendőrség a *fentiekén túl* elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat.

Azzal, hogy az Rtv. lehetőséget biztosít arra, hogy más jogforrások is feladatokat határozzanak meg a rendőrség számára, az itt lévő felsorolás nem tekinthető lezártnak.

1.4.2. Az ORFK feladatairól

Rendészeti feladatkörében eljárva az ORFK által ellátott feladatok¹⁹ a következők.

Az ORFK a rendőrség legfelsőbb irányító szerveként jellemzően nem hatósági jogalkalmazási feladatokat lát el, hanem elsősorban az alárendelt szervek irányítását végzi. E fejezet keretei között kizárólag a rendészeti feladatokat ismertetjük röviden.

Igazgatásrendészeti szakterületen az ORFK ellátja – a szabálysértésekről szóló jogszabályok alapján – az általános rendőri szerv központi szervének feladatait, valamint a szabálysértési végrehajtási jogsegéllyel kapcsolatos központi hatósági feladatokat.

Közrendvédelmi szakterületen:

- Szervezi és végrehajtja a rendőrség minősített időszakos feladatait, honvédelmi és országmozgósítási, katasztrófavédelmi feladatait, rendkívüli intézkedések végrehajtásában történő közreműködését.
- Működteti a Nemzeti Futball Információs Pontot.
- Ellátja a rendőrségi fogva tartás végrehajtásával, a csapatszolgálati feladatok végrehajtására vonatkozó felkészüléssel, a rendezvények biztosításával, a rendőrségi objektumok őrzés-védelmével, valamint a közterületi szolgálatot ellátó rendőri állomány tevékenységével kapcsolatos szakirányítási feladatokat.

Közlekedésrendészeti szakterületen:

- Szervezi, irányítja és ellenőrzi a rendőrség baleset-megelőzési tevékenységét, részt vesz az ezzel kapcsolatos nemzetközi feladatok végrehajtásában.
- Koordinálja és ellenőrzi a nukleáris és a radioaktív anyagok szállításával kapcsolatos rendőrségi feladatokat.
- Ellátja a közlekedési balesetekkel kapcsolatos hatósági tevékenységgel összefüggő szakirányítási feladatokat.

Határrendészeti szakterületen:

- Ellátja a rendőr-főkapitányságok államhatár őrzetével, az államhatár rendjének fenntartásával, a határforgalom ellenőrzése révén a nemzetközi határrendészeti feladatokkal kapcsolatos tevékenységének szakirányítását, gondoskodik a határbiztonsági rendszer részét képező határrendészeti rendszer működtetéséről.

¹⁹ 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 6. § (3) bek.

- Irányítja a határrend fenntartására, a határrendsértések és határesemények megelőzésére, kivizsgálására, rendezésére létrehozott területi szintű szervek munkáját.

Idegenrendészeti feladatkörben:

- Ellátja a külföldieknek az ország területén történő ellenőrzésével kapcsolatos feladatok szakirányítását.
- Irányítja a rendőrség hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat, valamint a személyek államhatáron történő átadás-átvételét és hatósági átszállítását.

Nemzetközi együttműködésből fakadó feladatok:

- Koordinálja a nemzetközi összekötő tiszti rendszer (kiküldött szakértők, hazai összekötő tisztek) szakmai működtetését.

1.4.3. Az egyes feladatok ellátására létrehozott szervek által ellátott főbb feladatok

A *Készenléti Rendőrség* az ORFK közvetlenül az országos rendőrfőkapitány útján ellátott irányítása alatt, önálló feladat- és hatáskörrel, országos illetékességgel önálló szervként működik. Rendészeti jogkörben eljárva a rendőrség állandó csapaterejét alkotja; védi a részére meghatározott állandó és ideiglenes védelemben részesülő védett személyeket; tűzszerész szolgálati feladatokat lát el; a személyszállító vonatok kísérésével kapcsolatos feladatot lát el; végrehajtja a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat; részt vesz a különösen nagy, illetve a különösen jelentős értékű pénz- és értékszállítmányok kísérésében; ellátja a különleges szállítmányok őrzésével kapcsolatos feladatokat.

A *Repülőtéri Rendőr Igazgatóság* az ORFK rendészeti főigazgatójának irányításával önálló szervként, országos illetékességgel látja el a légi közlekedés védelmi feladatait, míg a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtérre kiterjedő illetékességgel látja el rendészeti, bűnügyi, szabálysértési és határrendészeti feladatait. Pest megye területén ellátja a megyei határrendészeti feladatokat, valamint az ideiglenes légi határátkelőhelyek megnyitásával kapcsolatos rendészeti feladatokat.

A *Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ* országos illetékességgel végzi a nemzetközi bűnügyi szervekkel való kapcsolattartásból eredő feladatokat; a részére meghatározott, titkos információgyűjtéshez kapcsolódó feladatokat; körözési eljárással összefüggő szakirányítási feladatokat; a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezendő vagy elhelyezett figyelmeztető jelzés kezelésével kapcsolatos nyilvántartási és adattovábbítási feladatokat; valamint további körözési nyilvántartási feladatokat lát el.

A *Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ* országos illetékességgel végzi az oktatással, képzéssel, szolgálati állatokkal, szabadidős és sporttevékenységgel, a hivatásos állomány alkalmazásával kapcsolatosan a hatáskörébe utalt feladatokat.

A *Nemzetközi Oktatási Központ* országos illetékességgel végzi a nemzetközi és nyelvi oktatással, képzéssel, konferenciákkal, értekezletekkel, nemzetközi kapcsolatokkal összefüggésben a hatáskörébe utalt feladatokat.

1.4.4. Rendészeti feladatkörben eljárva a rendőr-főkapitányságok által ellátott feladatok²⁰

A megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok önálló feladat- és hatáskörrel működnek. A főkapitányságok önálló jogi személyiséggel rendelkeznek. A rendőr-főkapitányságok hatáskörébe tartozó ügyekből e fejezetben kizárólag a rendészeti feladatokat említjük. Ennek megfelelően sem a bűnüldözéshez kapcsolódó, sem pedig a tisztán közigazgatási feladatokat nem említjük.

Közrendvédelmi szakterületen a rendőr-főkapitányság:

- Értékeli és elemzi a közbiztonság alakulását az illetékességi területén.
- Szervezi és végrehajtja a minősített időszaki feladatokat, egyes honvédelmi és országmozgósítási, katasztrófavédelmi feladatokat, közreműködik a rendkívüli intézkedések végrehajtásában.
- A gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényekkel kapcsolatos feladatokat lát el.
- A Budapesti Rendőr-főkapitányság kivételével ellátja a robbantással fenyegetett helyszínek átvizsgálását, ha azok nem tartoznak a Terrorelhárítási Központ vagy a Készenléti Rendőrség által védett létesítmények körébe.
- Megköti az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény alapján a rendészeti feladatot ellátó személy munkáltatója és a rendőrség közötti együttműködési megállapodást.

Közlekedérendészeti szakterületen:

- Ellátja a közúti, légi és vízi közlekedés rendjével kapcsolatos feladatokat, balesetmegelőzési tevékenységet végez, továbbá biztosítja a folyamatos baleset-helyszínelői tevékenység ellátását az autópályákon, a gyorsforgalmi úthálózat tekintetében, a Heves Megyei Rendőr-főkapitányság és a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság az autóutakon is, valamint a Budapesti Rendőr-főkapitányság Budapest; a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság Nógrád megye; a Zala Megyei Rendőr-főkapitányság Zala megye teljes közigazgatási területén.
- A Budapesti Rendőr-főkapitányság és a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság kivételével ellátja a repülőtereken a rendőrség hatáskörébe utalt légit közlekedés-védelmi feladatok szakmai felügyeletét.
- Lefolytatja a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény alapján a rendőrség hatáskörébe utalt bejelentéssel és engedélyezéssel kapcsolatos eljárást.

Igazgatásrendészeti szakterületen:

- Szabálysértési feladatokat lát el.

Határrendészeti szakterületen:

- Szakmai irányítói jogkört gyakorol a határrendészeti kirendeltségek és a határrendészeti feladatokat ellátó rendőrkapitányságok felett.
- Működteti a megye határbiztonsági rendszerét, amelynek keretén belül:
 - Külső határon ellátja a határőrizeti, határforgalom-ellenőrzési, az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos feladatokat.

²⁰ 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 11. §.

- Belső határon ellátja az államhatár rendjének fenntartásával, a határellenőrzés ideiglenes visszaállításával és a határellenőrzés végrehajtásával kapcsolatos, valamint a jogszabályban meghatározott idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat.
- Végrehajtja a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat.
- Végrehajtja a visszafogadási egyezményekből adódó feladatokat és a személyek államhatáron történő átadás-átvételével kapcsolatos feladatokat, és fenntartja az őrzött szállást.
- A Budapesti Rendőr-főkapitányság és a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság kivételével illetékességi területén a jogszabályban meghatározott idegenrendészeti hatósági jogkörében elrendeli a harmadik országbeli állampolgárok kiutasítást előkészítő őrizetét, kiutasítását, kitoloncolását, és végrehajtja a külföldiek az ország területén történő ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat, valamint a jogszabályi feltételek megléte esetén javaslatot tesz a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésére, vagy elrendeli azt, végrehajtja a jogszabályban meghatározott menedékjogi feladatokat.
- A Budapesti Rendőr-főkapitányság és a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság kivételével ellátja az ideiglenes határátkelőhelyek megnyitásával kapcsolatos rendészeti feladatokat.

1.4.5. Rendészeti feladatkörben eljárva a rendőrkapitányságok által ellátott feladatok²¹

Röviden érdemes áttekinteni a rendőrkapitányságok mint helyi szervek rendészeti feladatait. A rendőrkapitányságok és a határrendészeti kirendeltségek az illetékes rendőr-főkapitányság szerveként, önálló feladat- és hatáskörrel működnek. A helyi szervek nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel. A rendőr-főkapitányság, továbbá a rendőrkapitányság szervezetében rendőrőrs szervezhető. A rendőrőrs feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező szervezeti elem. A rendőr-főkapitányság alapító okirata határozza meg a rendőr-főkapitánysághoz vagy a rendőrkapitánysághoz tartozó rendőrőrseket.

Közrendvédelmi szakterületen:

- Ellátja a közterületi szolgálattal kapcsolatos feladatokat.
- Objektumőrzési, vonatkísérési és más biztosítási feladatokat lát el.
- Végzi az előállítottak és a rendőrségi fogdában fogva tartottak őrzését, kísérését.
- Ellátja a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényekkel kapcsolatos feladatokat.
- Értékeli és elemzi a közbiztonsági helyzet alakulását.
- Szervezi és végrehajtja a minősített időszaki feladatokat, egyes honvédelmi és országmozgósítási, katasztrófavédelmi feladatokat, közreműködik a rendkívüli intézkedések végrehajtásában.
- A törvényben meghatározott esetben közrendvédelmi bírságot állapít meg.
- Ellenőrzi a házi őrizet, valamint a lakhelyelhagyási tilalom előírásainak megtartását.

Közlekedésrendészeti szakterületen:

- Ellátja a közúti, légi és vízi közlekedés rendjével kapcsolatos, hatáskörébe utalt feladatokat.
- Baleset-megelőzési feladatokat végez, továbbá – a rendőr-főkapitányság és a több rendőrkapitányság összevont illetékességi területére kiterjedő baleset-helyszínelői feladatok kivételével – a folyamatos baleset-helyszínelői tevékenység ellátását.

²¹ 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 12. § (2) bek.

- Értékeli és elemzi a közlekedési helyzet alakulását.
- A szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés esetén lefolytatja a rendőrség hatáskörébe utalt bírósági eljárást előkészítő eljárást.
- Lefolytatja a légi közlekedéssel összefüggésben a rendőrség hatáskörébe utalt bírósággal kapcsolatos eljárást.

Igazgatásrendészeti szakterületen:

- Szabálysértési hatósági jogkört gyakorol.
- Elrendeli az erre vonatkozó bejelentés szerint feltételezhetően az illetékességi területén eltűnt, a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv hivatásos állományú tagja szolgálati igazolványának, illetve szolgálati jelvényének körözését, valamint körözési eljárást lefolytató szervként végzi az előbbieken említett eltűnt szolgálati okmány hollétének megállapítására irányuló körözési tevékenységet.

Határrendészeti feladatkörben:

- Ellátja a külföldiek ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat, a belső határon a határellenőrzés visszaállítása esetén a határrendészeti kirendeltség idegenrendészeti feladatait, továbbá a magyar–horvát határszakaszon (határterületen) a meghatározott határrendészeti feladatokat.
- Az államhatár rendjének fenntartásával, valamint a határellenőrzés ideiglenes visszaállításával kapcsolatos feladatokat lát el.

1.5. A rendőrség szolgálati tagozódása

A rendőrség szolgálati szabályzata (a továbbiakban: Szolg. Szab.) kógens szabályként rögzíti, hogy a rendőri feladatokat a következőképp lebontva kell megszervezni:

- szolgálati ágakra;
- szolgálatokra;
- szakszolgálatokra.²²

Ez a struktúra csak annyit árul el, hogy a rendőri feladatokat milyen típusú szakmai feladatokat ellátó szervezeti elemek hajtják végre. A megnevezések tehát kizárólag a feladatok típusára utalnak, de arra nézve nem lehet következtetést levonni, hogy ezeket a feladatokat milyen szintű vagy jogállású szerv, szervezet, szervezeti egység vagy szervezeti elem hajtja végre. Ennek megfelelően a szolgálati tagozódás hipotetikus struktúráját vázol.

A 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 különleges rendőrség

²² 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról 3. §.

két szervezete: a terrorelhárítási és a belső büntérítési és bñnmegeelőzési struktúra.²³ Végül 2019. július 1. óta a rendőrséghez tartozik az idegenrendészeti és menekültügyi szolgálati ág is.

A Szolg. Szab. a szolgálatok sorában az alábbiakat nevesíti:

- állami futárszolgálat;
- bevetési szolgálat;
- bñnügyi technikai szolgálat;
- légi rendészeti szolgálat;
- rendőri csapatoló;
- repülőtéri rendőri szolgálat;
- tñzszerész-szolgálat;
- ügyeleti szolgálat;
- védelmi igazgatási szolgálat,
- vízi rendészeti szolgálat;
- légiközlekedés-védelmi szolgálat;
- tanúvédelmi szolgálat.

A Szolg. Szab. a szakszolgálatok felsorolását ekként rögzíti:

- ellenőrzési szakszolgálat;
- gazdasági szakszolgálat;
- hivatali szakszolgálat;
- humánigazgatási szakszolgálat.

A szakszolgálatok közös vonása, hogy nem látnak el rendőrségi feladatokat, hanem a rendőrséget mint szervezetet működtetik.

²³ Balla Zoltán: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017a. 51.

2. Közrend, közbiztonság

A közrend, közbiztonság a rendészet és közelebről a rendőrség működésének központi fogalmai. A fogalmi meghatározás körül kialakult vitában három megközelítési mód körvonalazódik. Az egyik természetjogi elveket vallva jogon kívüli értékekből törekszik meghatározni a fogalmakat. A másik irányzat markánsan közjogi alapokon áll. A harmadik szemlélet a közbiztonságot szervezési oldalról határozza meg. A fogalmak egymáshoz való viszonyában sincs egységes álláspont. Ezért a közrend, közbiztonság fogalmak értelmezése jelenleg nem rendezett megnyugtató módon. Jogi tartalmú fogalom kialakítását az Alkotmánybíróság sem vállalta magára. Egyik korábbi határozatában így ír erről:

„A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos érték-tartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagy fokú bizonytalansághoz, illetve önkényességhez vezethet.”¹

Noha a közrend, közbiztonság kifejezéseket számtalan norma – köztük több nemzetközi szerződés – alkalmazza, egységesen elfogadott, normatív, illetve tudományos fogalmat nem tudunk felmutatni. Talán nem volt véletlen, hogy az alkotmány 2008-ig nélkülözte a közrend fogalmát. A fogalmi bizonytalanságok ellenére a rendőrség feladatait legátfogóbban mind az Alaptörvény, mind pedig az Rtv. a közrend és közbiztonság védelmével határozza meg. Az Alaptörvényben megjelenő közbiztonság, közrend fogalmak csak részben azonosíthatók a rendőrségi törvényben ugyanezen kifejezésekkel jelölt fogalmakkal. Az eltérés oka abban áll, hogy az Alaptörvényben a közrend, közbiztonság és az államhatár védelme mint feladatköri generálklauzula elsősorban az Országgyűlésnek szól. Tartalma szerint a jogalkotó hatalomnak és a kormánynak szóló felhatalmazás, feladatmeghatározás és kötelezettség, amely szerint létre kell hozni a rendőrséget, amelynek alapvető feladata a közrend, közbiztonság és az államhatár rendjének védelme.² Ekként tehát a rendőrség működésének színvonala a törvényhozás által számonkérhető kormányzati felelősség. S mint ilyen, mérhető jelenség.

Míthogy sem a jogalkotás, sem pedig a jogalkalmazás nem vállalkozott a rendészet két kulcsfogalmának meghatározására, ezért ez a rendészettudomány művelőire maradt. A fogalmak tartalmát illetően a rendészettudományban sem alakult ki azonban egységes vagy legalábbis olyan álláspont, amely mögé a tudomány művelőinek többsége felsorakozott volna. Ismert olyan nézet, amely a közbiztonság és a közrend fogalma között nem tesz különbséget. Egyesek a közbiztonságot tekintik az átfogóbb kategóriának, míg mások a közrendet. A rendőrszakmai közéletben

¹ 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

² Patyi (2009): i. m. 1458.

is tapasztalható a fogalmi bizonytalanság. Egységes fogalmi meghatározás híján a különböző szemléletű fogalomalkotások eredményeit szemléljük.

2.1. Közrend

Az 1931-es porosz rendészeti igazgatási törvény indokolása a következő definíciót adja: „Azoknak a normáknak az összessége, amelyeknek követése az ugyanazon rendőri körzetben lakó emberek véleménye szerint elengedhetetlen feltételei a kívánatos szintű együttélésnek.”³ Ebben a megközelítésben a közrendnek semmi köze a rendszethez, sőt jogon kívüli állapotot, normativitás nélküli viszonyrendszert jelent. Jó közrendről ez alapján például akkor beszélhetünk, ha egy adott közösség tagjai betartják közös szabályait, legyenek azok akár írott, akár íratlan normák.⁴

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság meghatározása szerint a közrend összessége az olyan, többnyire íratlan szabályoknak, amelyeknek követése az uralkodó szociális és etikai felfogás szerint elengedhetetlen feltétele a rendezett társadalmi együttélésnek.⁵ Ez a meghatározás a jogon kívülre helyezi a közrend fogalmát, annak tulajdonképpen erkölcsi tartalmat tulajdonítva. E meghatározás implicit módon magában foglalja azt a kitétel, hogy az uralkodó szociális és erkölcsi normákkal ellentétes jog nem képes tartós módon közrendet teremteni. A jogon kívüli normák igen sok esetben sokkal mélyebben gyökereznek a társadalomban, mint az írott jog szabályai. Lévén az előbbiek általában hosszú idejű fejlődés révén alakultak ki széles körű társadalmi konszenzus eredményeként. Ennélfogva az uralkodó, általánosan elfogadott, a társadalomba ágyazott erkölcsi, etikai elveket nélkülöző vagy azokkal egyenesen szembehelyezkedő jogi rend nem képes közrendet alkotni, mert zavart kelt az egyén belső erkölcsi meggyőződése és a jog parancsa között feszülő ellentét. A zavar és a rend önmagukban is egymást kizáró állapotot jelentenek. Ennek a feszültségektől terhes társadalmi állapotnak a fenntartása folyamatosan represszív hatalmi intézkedéseket igényel. Ezért ilyen módon legfeljebb hosszabb-rövidebb ideig való, de a társadalom mélyén gyökeret nem eresztő társadalmi rend alakítható ki.

A közrend jogon kívül való keresésének kritikája szerint ez a megoldás, amennyiben ragaszkodunk a közrend fenntartásához mint rendőrségi feladathoz, nagy fokú bizonytalanságot eredményez, mert alkalmasint arra köteleznék az eljáró hatóságot, hogy bizonytalan etikai, erkölcsi fogalmakat emeljék szabállyá, és ezek kikényszerítésére hatósági kényszert vegyenek igénybe.⁶ E kritika szerint az egyedi ügyekben teljesített jogalkalmazói aktusok során a hatóság vagy annak eljáró tagja nem csupán az erkölcsöt, de egyáltalán semmit nem emelhet joggá, minthogy ő a jog végrehajtója.⁷ Ez igaz, ugyanakkor a jogi parancs és a lelkiismereti szabadság közötti konfliktus lehetősége nem ismeretlen jelenség. Finszter Géza az imént idézett munkájában tagadja az erkölcs jogalkalmazó által való joggá emelésének lehetőségét. Ezzel szemben az emberi jogoknak tulajdonít jelentőséget, elismerve azt, hogy ezek nélküli rend létezhet ugyan, de nem sokat ér. Természetjogi felfogást követve az emberi jogok az emberi természettől fogva megilletik

³ Szikinger István: *A rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík, 1998. 84.

⁴ Balla (2017a): i. m. 38.

⁵ Idézi: Irk Ferenc: *Közbiztonságtan*. Budapest, RTF, 2007. 70.

⁶ Finszter (2012): i. m. 34.

⁷ Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 54.