

Nemzeti
Közzolgálati
Egyetem
Államtudományi
és Nemzetközi
Tanulmányok Kar

Szerkesztette
Rózsás Eszter

KÖZIGAZGATÁSI JOG KÜLÖNÖS RÉSZ



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Közigazgatási jog
Különös rész

Institutiones Juris

Közigazgatási jog

Különös rész

Szerkesztette
Rózsás Eszter



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2021

Szerzők
Csefkó Ferenc
Fábián Adrián
Fülöp Péter
Pál Emese
Rózsás Eszter

Szakmai lektor
Lapsánszky András

Borítókép:
Melegh Andrea selyemfestő alkotása alapján (részlet)

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Koltay András rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Bujdosó Hajnalka
Korrektor: Resofszi Ágnes
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

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

ISBN 978-963-531-577-2 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-579-6 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-578-9 (ePub)
ISSN 1218-9375

© A szerkesztő, 2021
© A szerzők, 2021
© A kiadó, 2021

Minden jog védve.

Tartalom

A kötet szerzői

A közigazgatási jogi különös rész fogalma, rendszere (Fábián Adrián)

A különös rész fogalma és kialakulása	11
A különös részi joganyag és témakörei	12
A közigazgatási jog különös rész mint tantárgy	13
Felhasznált irodalom	14

A rendőrség igazgatása (Rózsás Eszter)

Rendészet vagy rendvédelem?	15
A rendészet meghatározása	15
A rendvédelemről	17
A rendőrség feladatai	18
A rendőrség jogállása, szervezete	20
A rendőrség irányítása	24
A rendőrség működése	25
A rendőrség együttműködése	29
Felhasznált irodalom	33

Az egyéb rendvédelmi szervek igazgatása (Rózsás Eszter)

Katasztrófavédelmi igazgatás	35
A nemzetbiztonsági igazgatás	40
A nemzetbiztonsági szervek működése	47
Felhasznált irodalom	50

A külföldiek igazgatása és a menedékjog (Rózsás Eszter)

Az idegenjog, az idegenrendészet és a mozgásszabadság összefüggései	51
Az idegenrendészet története	52
Az idegenrendészet nemzetközi és európai uniós szabályozása	54
Az idegenrendészet hazai szabályozása	55
A menekültügyi igazgatás	60
Az idegenrendészeti és a menekültügyi eljárás szervei	68
Felhasznált irodalom	69

Területfejlesztés (Csefkó Ferenc)

A területfejlesztés fogalmi apparátusa	71
A területfejlesztés alapelvei	74
A területfejlesztés területi egységei	76
Visszapillantás a területfejlesztési támogatáspolitiká történetére	78
A területfejlesztés intézmény- és szervezetrendszere	81
A korábbi időszakok uniós fejlesztési programjai, tervei	86

Az új hazai (terület)fejlesztési támogatáspolitikai	87
A hazai területfejlesztés negyedszázadának értékelése	95
Felhasznált irodalom	96

Az anyakönyvi igazgatás
(Pál Emese)

Az anyakönyvi igazgatás fogalma	99
Az állami nyilvántartások vázlatos története	100
Az anyakönyvi igazgatás alapelvei	102
Az anyakönyvi igazgatás jogszabályi háttere	103
Az anyakönyvezési eljárás hatásköri szabályai	103
Az anyakönyvezési eljárás illetékességi szabályai	104
Bejelentés	105
Okirat és személyes nyilatkozat	106
Az anyakönyvi nyilvántartások rendszere	107
Az elektronikus és papíralapú anyakönyv	107
Az anyakönyvi okiratok	108
Az anyakönyvek kutathatósága	109
Az okmányirodák működése	109
Az okmányirodák illetékességi területei	109
Az okmányirodák létesítésének személyi feltételei	110
Az okmányirodák létesítésének tárgyi feltételei	110
Felhasznált irodalom	110

Kulturális igazgatás
(Rózsás Eszter)

A kultúra és a közigazgatás összefüggései	113
A kulturális jogok	114
A kulturális igazgatás funkciói és tevékenységfajtái	114
A kulturális igazgatás ágazatai	115
A kulturális igazgatás irányítása, szervezete	116
A kulturális örökség védelme	117
A közgyűjtemények igazgatása	120
A közművelődés igazgatása	125
Ajánlott irodalom	126

A köznevelésügy igazgatása
(Rózsás Eszter)

Az oktatási igazgatás kialakulása, története	127
Az oktatás(hoz való jog) alaptörvényi szabályozása	129
A köznevelés törvényi szabályozása	129
A köznevelés intézményei	133
A köznevelési intézmény alapítása, szervezete és működése	135
A tanuló (a gyermek) jogai és kötelezettségei	136
A köznevelés szervezése és irányítása	138
Felhasznált irodalom	140
Ajánlott irodalom	140

A felsőoktatás igazgatása
(Fülöp Péter – Rózsás Eszter)

A felsőoktatás és a közigazgatás összefüggései, a szabályozás rendszere	141
A felsőoktatás működésének alapelvei	143
Felsőoktatási intézmény létesítése, átalakulása és megszűnése	144
A felsőoktatási intézmény felépítése	146
A felsőoktatás irányítása és szervezése	149
A fenntartói irányítás	151
Az Oktatási Hivatal	152
A Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság	152
A felsőoktatási intézmények szakmai testületei	153
Érdekvédelem, érdekegyeztetés	154
A felsőoktatásban alkalmazottak köre	154
A hallgatók	155
Felhasznált irodalom	157
Ajánlott irodalom	157

Az egészségügyi igazgatás
(Pál Emese)

Az egészségügy fogalma és funkciói	159
Az egészségügyi igazgatás vázlatos története	159
Az egészségügyi jogi szabályozása	162
Az egészségügyi törvény alapelvei	164
Az egészségügy szervezete	164
Az egészségügyi igazgatásban közreműködő egyéb szervek	169
Az egészségügyi fő feladatai	170
A betegek jogai és kötelességei	172
A betegek jogai az Eütv.-ben	173
Felhasznált irodalom	177

Szociális igazgatás
(Rózsás Eszter)

A szociálpolitika, a szociális igazgatás és a közigazgatás összefüggései	179
A szociálpolitika története	181
A hatályos szabályozás rendszere	183
A szociális igazgatás alapelvei	185
A szociális igazgatásban közreműködő szervek	187
A szociális ellátások	189
Felhasznált irodalom	193

Gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatás
(Rózsás Eszter)

A gyermekvédelem és a közigazgatás összefüggései	195
A gyermekvédelem kialakulása és története	196
A gyermekjogok és a gyermekvédelem nemzetközi és európai uniós szabályai	198
A gyermekvédelem szabályozása	200
A gyermekek jogai	202
A gyermekvédelmi ellátások	206

A hatósági intézkedések	209
A gyermekvédelem intézményrendszere	213
A gyermekvédelmi gyámügyi igazgatás szervei	214
Felhasznált irodalom	214
Ajánlott irodalom	215

A kötet szerzői

CSEFKÓ Ferenc nyugdíjas, korábban az MTA Regionális Kutatások Központjának ügyvezető igazgatója. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának címzetes egyetemi docense. Főbb kutatási területei: település- és területfejlesztés, helyi és nemzetiségi önkormányzatok, helyi társadalom, civil szervezetek.

FÁBIÁN Adrián a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének egyetemi tanára, a kar dékánja. Főbb kutatási területei: közigazgatás-elméleti kérdések, a közigazgatás szervezeti rendszere, hivatásos közszolgálat. Rendszeresen ad elő hazai és külföldi konferenciákon, magyar és idegen nyelven megjelent publikációinak száma meghaladja a százötvenet.

FÜLÖP Péter a Pécsi Tudományegyetemen végzett jogász-közgazdász, kulturális menedzser, a kaposvári Csiky Gergely Színház igazgatója, az Emberi Erőforrások Minisztériuma helyettes államtitkára. Főbb kutatási területei: kulturális igazgatás, (művészeti) felsőoktatás-igazgatás, kultúramarketing.

PÁL Emese a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának adjunktusa. Doktori értekezését 2019 májusában védte meg. Tudományos érdeklődésének középpontjában a nők közigazgatásban betöltött szerepének vizsgálata áll. A tehetséggondozás területén kifejtett tevékenységéért a PTE rektora Pro Cura Ingenii díjjal tüntette ki. Franciául és angolul beszél.

RÓZSÁS Eszter a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának habilitált egyetemi docense, kúriai főtanácsadó. Főbb kutatási területei: közigazgatási perjog, humán (szak) igazgatások.

VÁKÁT OLDAL

A közigazgatási jogi különös rész fogalma, rendszere

A különös rész fogalma és kialakulása

A közigazgatás szervezete és működése nem ismerhető meg a közigazgatási jog különös részéhez tartozó ismeretanyag nélkül. A közigazgatási jog különös része kiegészíti, részletezi és teljesebbé teszi azt az általános részi joganyagot, amely utóbbi – kissé leegyszerűsítve – a maga egészében szabályozza a közigazgatás szervezeti és intézményrendszerét.

Azt is mondhatjuk, hogy az általános részi közigazgatási jog a közigazgatás egészét, vagy több ágazat szervezetét, működését szabályozza, míg a *különös rész egy-egy közigazgatási ágazatra* (például rendvédelem, gyermekvédelem, fogyasztóvédelem) vonatkozó, csak adott területeken érvényesülő közigazgatási jogi normákat tartalmaz.

A közigazgatási jog különös része ágazatspecifikus szabályokat tartalmaz, amelyek között egyaránt találunk anyagi, alaki és szervezeti normákat.

A mai értelemben vett különös részi joganyag kialakulása a polgári forradalmakat követő kodifikációs törekvésekre vezethető vissza. Ebben az időszakban jelent meg a közigazgatási anyagi és eljárási jog, méghozzá oly módon, hogy minden közigazgatási tevékenységet (feladatellátás és/vagy hatáskörgyakorlás) külön jogszabályban, jogszabályokban kodifikáltak (külön jogszabályokban rendezték az adóztatásra, a vámoltatásra, a rendészetre, a szegényügyre stb. vonatkozó normákat).

Ennek a folyamatnak az lett a következménye, hogy rendkívül *szerteágazó, heterogén joganyag* keletkezett, de kétségtelenül fontos eredménye volt ezeknek a változásoknak, hogy a közigazgatási jog fejlődése megindulhatott. Az újonnan megjelenő és differenciálódott közigazgatási jog a későbbiekben különböző egyszerűsítési törekvések tárgyává vált. (Ennek a folyamatnak a legfontosabb eredménye az általános eljárási kódexek megjelenése.) Ez azt is jelenti, hogy történetiségében vizsgálva, előbb jelent meg a közigazgatási különös joganyag, mint az általános részhez sorolható normák.

A jogalkotó szervek igyekeztek (például általános közigazgatási eljárási kódex alkotásával) átláthatóbbá, homogénebbé tenni a közigazgatás szervezetére, működésére, feladatellátására vonatkozó normatömeget. Ezek a jogalkotási lépések viszont csak korlátozott sikerrel járhattak. Ennek oka pedig magában a közigazgatásban, pontosabban a közigazgatási feladatok mennyiségében és minőségében keresendő.

A közigazgatás több évszázados fejlődése igazolta, hogy a közigazgatás által ellátott feladatok száma folyamatosan emelkedik: *egyre több és egyre bonyolultabb feladatot, hatáskört, közszolgáltatást, funkciót kell betöltenie a modern közigazgatásnak*. Magyary Zoltán 1942-ben megjelent *Magyar közigazgatás* című munkájában így ír erről a tendenciáról:

„Az állam feladatköre azóta továbbfejlődött. A rendfenntartás és a veszélyelhárítás negatív feladata mellé a közület érdekében való pozitív teljesítmények járultak: a közlekedés, termelés fejlesztése, munkaviszonyok javítása, munkanélküliség leküzdése, közegészségügy, lakásügy, közművelődés stb. terén.”¹

¹ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 51.

Ez a mai napig tartó folyamat természeténél fogva nem kedvezhet a közigazgatás szervezeteire és működésére vonatkozó általános jellegű szabályok terjedésének, a közigazgatási joganyag egyszerűsítésének sem, hiszen

- a) egyrészt a jogállami közigazgatás feladatokat csak jogszabályi felhatalmazás alapján, jogszabályban rögzített módon láthat el (azaz, ha sokasodnak a feladatok, ezzel párhuzamosan bővülnie kell az irányadó joganyagnak is);
- b) másrészt az egyre bonyolultabb feladatok az általános jellegű normák helyett egyre specifikusabb jogi rezsimit kívánnak meg.

Azt is meg kell említeni, hogy ahogy egyre inkább diverzifikálódnak a feladatok, mennyiségük növekedése mellett egyre nagyobb *minőségbeli eltérést mutatnak egymáshoz képest*. (Egészen más típusú közigazgatási feladat például az anyakönyvvezetés és a fogyasztóvédelem.) Természetesen ez a feladatok közötti további differenciálódás a vonatkozó joganyagban is megmutatkozik.

A fentiek alapján könnyen levonható tehát az a következtetés, hogy az általános jellegű közigazgatási szabályok megalkotására vonatkozó törekvések, illetve ezeknek a törekvéseknek a kodifikációs eredményei nem teszik kérdésessé a különös részi, ágazati szabályok nélkülözhetetlenségét.

A különös részi joganyag és témakörei

A közigazgatásra vonatkozó joganyag nagyobb része különös részi joganyag, másképpen fogalmazva: a közigazgatási jogi normák döntő többsége ágazat-, illetve feladat-specifikus jogszabály.

A különös részhez tartozó joganyag az alábbiak szerint jellemezhető:

- a) hatalmas normaanyag (a különös részi joganyag megismerhetősége emiatt erősen korlátozott);
- b) jellemzően törvénynél alacsonyabb szintű jogforrásokból áll;
- c) gyakran változó joganyag, különösen igaz ez a részletszabályokra;
- d) anyagi, eljárási és szervezeti normák keverednek egymással az egyes jogszabályokban;
- e) a közhatalom gyakorlásáról és a közszolgáltatások biztosításáról egyaránt rendelkezhetnek;
- f) a közigazgatási feladatellátásban és jogalkalmazásban egyaránt fontos szerepet töltenek be;
- g) egyre nagyobb részét teszik ki az Európai Unió jogalkotását implementáló jogszabályok.

El kell egymástól választani a közigazgatási jog különös részt mint joganyagot, valamint a közigazgatás azon ágazatait, szegmenseit, amelyekre a különös részi joganyag speciálisan vonatkozik. A közigazgatás egyes, a különös részi joganyag által szabályozott részei a *szakigazgatások*.²

A különös részi szabályok és szakigazgatások az alábbi (általunk kiemelt és tárgyalt) ágazatok szerint osztályozhatók:

- rendészeti igazgatás,
- idegenrendészet,
- területfejlesztés,
- építésügyi igazgatás,

² Fábíán Adrián: A szakigazgatás közigazgatás-elméleti alapjai. In Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 31.

- kulturális igazgatás,
- oktatási igazgatás,
- szociális igazgatás,
- egészségügyi igazgatás,
- gyermekvédelem,
- anyakönyvi igazgatás.

Ez a tankönyv a fenti ágazatokkal foglalkozik, ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy ezeken kívül más – különös részhez tartozó – területek is idesorolhatók, amelyeket azonban területi korlátok és oktatási megfontolások alapján nem dolgoztunk fel (például pénzügyi igazgatás, ipari igazgatás, közlekedési igazgatás, hírközlési igazgatás, környezetvédelmi igazgatás, média-igazgatás).³

Ezenkívül lényeges körülmény az is, hogy – ahogy azt korábban hangsúlyoztuk – *folyamatosan bővülnek a különös rész témakörei* olyan (jog)területekkel, amelyeket a közigazgatási feladatok legújabb változásai eredményeztek (például sportigazgatás, energetikai igazgatás, terrorelhárítás).

A közigazgatási jog különös rész mint tantárgy

„A szakirányú tevékenység részletes tárgyalása azt kívánná, hogy az összes igazgatási ágakat sorra véve kifejtjük azok hatáskörét, szervezetét, eszközeit, eljárási módjait, a rájuk vonatkozó jogszabályokat és az illető közigazgatási ág feladatait és eredményeit. Mivel azonban a szakirányú fejlődés minden ágában különböző, bemutatása a közigazgatás feladatkörének rendkívüli kitérője miatt együttvéve olyan terjedelmű lenne, hogy csak kötetek sorozatában, monografikusan dolgozható fel”⁴ – fogalmazott Magyary fő művében, és megállapításai manapság hatványozottan is helytállóak.

A különös rész mint egyetemi tantárgy arra vállalkozik, hogy a közigazgatási szervezet és működés részletszabályaival ismertesse meg a hallgatókat, mégpedig azoknak a közigazgatási ágazatoknak a szabályozási rendszerével, amelyek a közigazgatás tevékenységi területei közül a legfontosabbak közé sorolhatók.

A tantárgy buktatóit a korábbiakban már érintettük: a jogi szabályozás szerteágazó és erősen változó. Ezeknek a jellegzetességeknek az a következménye, hogy az oktatás egyrészt csak a rendszer bizonyos elemeire koncentrálhat (a korlátozott megismerhetőség miatt), másrészt a tananyag – követve a jogi szabályozás változásait – folyamatos korrekcióra szorul.

A különös részi joganyag és a tantárgy változásait jól mutatja, hogy az 1972-ben kiadott tankönyv milyen különös részi témákat dolgozott fel: népgazdasági és ipari igazgatás, mező-, erdőgazdasági és vízügyi igazgatás, építésügyi igazgatás, közlekedési igazgatás, postajog, kül- és belkereskedelmi igazgatás, honvédelmi és rendészeti igazgatás, igazságügyi igazgatás,

³ Vö. Fazekas Mariann (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris, 2011. 4–12.

⁴ Magyary (1942): i. m. 524.

nyilvántartások és igazolások, kulturális, oktatásügyi, népművelési és tudományos igazgatás, testnevelési igazgatás, egészségügyi igazgatás és szociális igazgatás.⁵

A különös rész tanulmányozása – az oktatás és az elsajátítás nehézségei ellenére is – elengedhetetlen az egyetemi szintű közigazgatási jog oktatásában. E tananyag megismerése nélkül ugyanis a közigazgatás szervezetéről és működéséről csupán részleges ismeretei lehetnek a hallgatóknak.

Felhasznált irodalom

- Berényi Sándor – Martonyi János – Szatmári Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1972.
- Fábián Adrián: A szakigazgatás közigazgatás-elméleti alapjai. In Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 31–51.
- Fazekas Mariann (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris, 2011.
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

⁵ Lásd Berényi Sándor et al.: *Magyar államigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1972. 387–392.

Rózsás Eszter

A rendőrség igazgatása

Rendészet vagy rendvédelem?

A közigazgatás-tudomány bővelkedik olyan fogalmakban és intézményekben, amelyek definiálása körül a viták időről időre újraélednek. Hosszabb távon ez magától értetődő jelenség, amely abból következik, hogy nincsenek örök érvényű kategóriák, ugyanis a fogalmak jelentéstartalma kisebb-nagyobb mértékben változik. Esetenként azonban viszonylag rövid időn belül megtörténik bizonyos terminusok és intézmények újraértelmezése. Ugyanakkor kétségtelen, hogy ennek pozitív hatásai is vannak.

A fenti megállapítások a *rendészet* és *rendvédelem* definiálására vagy körülírására is maradéktalanul illenek. Ezeket illetően az alábbi megállapításokat bocsátjuk előre. Egyrészt a rendészeti szakirodalomban a két fogalmat gyakran szinonimaként alkalmazzák, másrészt viszont a rendészet- és a közigazgatás-tudomány művelői között a rendészet és a rendvédelem meghatározására vonatkozóan néhány esztendeje parázs vita dúl.¹ Ennek elsődleges oka az, hogy a hatályos joganyagban is gyakran keveredik a rendészet és a rendvédelem fogalma, ezek definiálása viszont nem a jogalkotás, hanem az elmélet dolga.²

Az alábbiakban a két fogalom kapcsán bemutatunk néhány *elméleti meghatározást*, jelezve, hogy a különböző megközelítések megvilágítása korántsem teljes, hiszen e témában – különösen a rendészetre vonatkozóan – könyvtárnyi szakirodalom áll rendelkezésünkre.

A rendészet meghatározása

Az állami (alap) *funkciók* közül az egyik legfontosabb az állam belső rendjének védelmére irányuló – elsősorban rendészeti és védelmi jellegű – funkció. A közrend – korábban belső rend – és a közbiztonság fenntartására irányuló rendészeti tevékenység a közigazgatás legrégebbi feladata, hiszen ez alapvető feltétele az államok létezésének, működésének. A rendészet – a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódóan – államigazgatási szervek által végzett, alapvetően hatósági jogalkalmazásban vagy hatósági intézkedésben megnyilvánuló tevékenység. Lényeges fogalmi ismérve továbbá a döntések és az intézkedések kikényszeríthetősége. A rendészeti tevékenység alapvető célja a közrend, illetve a közbiztonság megóvása, ezek megzavarása esetén a rend helyreállítása.

A rendészet fogalmának meghatározására korábban többen is kísérletet tettek. Az általánosan elfogadott definíció Szamel Lajos nevéhez fűződik:

¹ Erről lásd például Finszter Géza: Rendészet vagy rendvédelem. *Belügyi Szemle*, 49. (2001), 2. 86–96; Parádi József: Rendvédelem vagy rendészet. *Belügyi Szemle*, 49. (2001), 2. 97–108.

² Vö. Finszter Géza: Az alkotmányos rendvédelem és a határőrség. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV.*, 2005. 56.

„A rendészet úgy határozható meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”³

Szamel Lajos tehát a fogalom meghatározásakor a közrendet állította előtérbe, a rendészet legfőbb feladatának a közrend védelmét tartotta, a *rendészeti tevékenység joghoz kötését* pedig a jogállamiság szempontjából elemi igénynek tekintette. Másként fogalmazva azt tartotta irányadónak, hogy semmilyen területen ne legyen lehetőség rendészeti fellépésre, ha ezt a jog nem alapozza meg. Emiatt a rendészet fogalmából ki kell iktatni mindent, ami felesleges, illetve ami a jog eszközeivel nem kezelhető. Ellenkező esetben nincs jogbiztonság, de előfordulhat önkény és kiszolgáltatottság. A vázolt célkitűzéseket Szamel úgy vélte elérhetőnek, ha megragadjuk a rendészeti tevékenységnek azt a központi elemét, amely jogilag egyértelműen definiálható. Felfogása szerint ennek leginkább a közrend felel meg, amely azonosítható a jogi renddel, de nem egyezik meg a teljes jogrenddel.⁴

Balla Zoltán szerint:

„A rendészet olyan állami, közigazgatási tevékenység, amely a közbiztonság megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállításra irányul.”⁵

Munkájában a rendészet fogalmi elemeit is megadja:

„A rendészet
– a közigazgatásban realizálódó állami feladat,
– feladatait, hatáskörét jogszabályok rögzítik,
– a közhatalom birtokában akár kényszert is alkalmazhat,
– működése centrumában a rend vigyázása áll,
– legtipikusabb szerve a rendőrség.”⁶

A fenti elemek felsorakoztatása egyértelművé teszi, hogy a szerző a fogalom meghatározásakor a tevékenység mellett a szervezetre, illetve a feladat- és hatáskörökre is figyelemmel van.

Finszter Géza meghatározása szerint:

„A rendészeti igazgatás [...] békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt.”⁷
Másként megfogalmazva: „A rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak-monopólium jogállami formája.”⁸

³ Szamel Lajos: *A modern rendészetfogalom és következményei*. Pécs, Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 1995. 261.

⁴ Vö. Ivancsics Imre: Hozzászólás a rendészet meghatározásához. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I.*, 2002. 2–6.

⁵ Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. (2000), 1. 21.

⁶ Balla (2000): i. m. 19.

⁷ Finszter Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest, ORFK, 2012. 18.

⁸ Finszter (2012): i. m.

A fenti meghatározások nyomán két fontos következtetést tartunk kiemelendőnek. Ezek közül az első az, hogy a rendészeti tevékenység *elválaszthatatlan a jogtól*. Ennek fényében egyetértünk Ivancsics Imre véleményével, amely szerint a klasszikus értelemben vett diszkréciót, amely valójában jogi kötetlenséget jelentett, a rendészet köréből ma is számúzni kell.⁹ A másik lényeges megállapítás az, hogy a rendészeti igazgatást hangsúlyosan a civil közigazgatás részeként határozhatjuk meg, és el kell különítenünk a rendőri vagy még inkább a rendőrségi tevékenységek összességétől, noha alapvető mozzanatai részben a veszélyelhárító, részben a rend helyreállításában közreműködő funkcióiban ragadhatók meg.¹⁰ Azaz – noha a szakirodalom elsősorban a rendőrség által végzett rendészeti tevékenységgel foglalkozik – a rendészet és a rendőri tevékenység nem tekinthető azonosnak.

A meghatározások bemutatása korántsem teljes, a fentiekén kívül idézhetnénk – többek között – Somló Bódog, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Magyary Zoltán, Bibó István és Madarász Tibor, illetve Katona Géza és Papp Judit, Kántás Péter, Szikinger István, Korinek László és Patyi András munkáit, illetve Ivancsics Imre egyéb írásait.

A rendvédelemről

A rendvédelem meghatározása során nem áll rendelkezésünkre olyan sokféle definíció, mint a rendészet esetében. Ennek oka egyrészt az, hogy ez a kifejezés és a hozzá kapcsolódó tudomány mindössze három évtizedes múltra tekint vissza, létrejötté ugyanis az 1980-as, 1990-es évek fordulójához köthető. Bár korábban is létezett rendvédelmi tevékenység – az ezt megelőző fogalomrendszer nem volt alkalmas arra, hogy térben és időben összefoglalja a rendfenntartás történetét, továbbá, hogy a különböző korok alapvetően eltérő rendvédelmi helyzetét körülírja.¹¹

A korábbi Alkotmány egyaránt ismerte a „rendészet” és a „rendvédelem” kifejezéseket, a VIII. Fejezete emelte alkotmányos rangra az addig csak egyes törvényekben szereplő „rendvédelem, rendvédelmi szerv” fogalmakat.¹² Patyi András szerint bármennyire is elterjedt és „alkotmányos rangra” emelkedett fogalomról van szó, tartalma és az általa lefedett szervek köre egységes jellemzők alapján nem határozható meg, ezért a rendvédelem helyett sokkal inkább a rendészet és a rendészeti szervek kifejezés használatát tartja helyénvalónak.¹³ A fogalompár kapcsán hangsúlyozza, hogy a tevékenységre inkább a rendészeti jelző alkalmazható, a rendvédelmi alapvetően szervezeti (szervezeti) jellemző.

Papp Judit *álláspontja alapján* a jogi szabályozásban nem a rendvédelem, hanem – mind szervezeti, mind tevékenységi oldalról – a rendészet a helyes kategória, tehát a rendvédelem, mint új fogalom megalkotására tett kísérlet ez idáig nem volt teljesen sikeres.¹⁴

⁹ Ivancsics (2002): i. m. 9.

¹⁰ Tomcsányi Móricz: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog. Különös (szakigazgatási) rész*. Budapest, a szerző kiadása, 1933.

¹¹ Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I.*, 2002. 7.

¹² Patyi András: A rendészeti tevékenység és igazgatás közigazgatási jogi alapkérdései. In Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 185.

¹³ Vö. Patyi (2020): i. m.

¹⁴ Vö. Papp Judit: Rendvédelem vagy rendészet? In Szigeti Péter (szerk.): *Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből*. Budapest, RTF Jog- és Államtudományi Tanszék, 1998. 177.

A rendészet és a rendvédelem fogalmára vonatkozó elméleti fejtegetések és meghatározások sorát azzal a megállapítással zárjuk, hogy a *tételes jogi terminológia* (az Alaptörvény, több mint kétszáz törvény – köztük a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény [Rtv.] –, a különböző szintű rendeletek) és a nemzetközi szerződések a *rendvédelmi szerv kifejezést használja*.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése négy szervezetet sorol a rendvédelmi szervek közé:

- a rendőrséget,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szervet,
- a büntetés-végrehajtási szervezetet és
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatot.

E szervek köréből az Alaptörvény a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatot nevesíti.¹⁵

A rendőrség feladatai

A rendőrségről szóló szabályozás kiindulópontjának a feladatok körülhatárolása tekinthető, ugyanis a hatáskörök – ha racionális a szabályozás – szigorúan a feladatokhoz igazodnak. Ezért a szabályozás két szempontból is fontos. Egyrészt meghatározza, hogy a rendőrség mit tehet, illetve adott esetben mit köteles tenni, másrészt kijelöli a rendőri tevékenység határait, amelyeken nem lehet túlterjeszkedni. A feladatok meghatározása három szinten valósul meg: törvényben, kormányrendeletben és miniszteri rendeletben.

Az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése szerint

„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.”¹⁶

A *közbiztonság* a társadalom rendjének jogilag szabályozott védelme, az állam számára megfogalmazott alkotmányos cél.¹⁷ A közbiztonság és a – Magyarország törvényes rendjét, valamint a társadalmi együttélés normáinak megfelelő állami és társadalmi viszonyok rendjét jelentő – *közrend védelme* a rendőrség hagyományos alapvető feladatai közé tartozik.¹⁸ A bűncselekmények megakadályozása, felderítése viszont a közbiztonság és közrend védelmétől elkülönülő funkció (máskülönben az Alaptörvény nem emelte volna ki ezt a két feladatot külön).¹⁹ Ezen feladatok ellátása alapul szolgálhat az alapjogoknak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény) 46. cikk (1)–(6) bekezdés.

¹⁶ Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdés.

¹⁷ ABH 2004, 618.

¹⁸ E két fogalom, a *közrend* és *közbiztonság* az Alkotmány szintjén – megfelelő viszonyítási pontok hiányában – nem határozható meg teljes bizonyossággal. (Patyi András: A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In Lapsánszky András [szerk.]: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I.* Budapest, CompLex, 2013. 147.)

¹⁹ Patyi (2013): i. m. 146.

álló korlátozásához.²⁰ Az államhatár rendjének védelme Magyarország schengeni övezethez történt csatlakozása óta (2008. január 1.) rendőrségi feladat.²¹ Az Alaptörvény szövegezése egyértelműen jelzi, hogy a jogellenes bevándorlás megakadályozásában – a tevékenység komplexitására tekintettel – részt vevő egyéb szervek (idegenrendészeti hatóság, menekültügyi hatóság) kompetenciáját a törvény nem kívánja átrendezni.²²

Az Rtv. a rendőrség feladatait – az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett – a határforgalom ellenőrzésében, a terrorizmus elleni küzdelemben és az Rtv.-ben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzésben, valamint a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzésében, továbbá az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátásában jelöli meg.²³

A rendőrség a *bűnmegelőzési, bűnüldözési feladatai* körében

- végzi a bűncselekmények megelőzését,²⁴ általános nyomozó hatósági jogkört gyakorol;
- a büntetőeljárásról szóló törvényben²⁵ meghatározottak szerint végzi a bűncselekmények felderítését, valamint a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzését;
- elvégzi az Rtv.-ben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzést; valamint
- Magyarország területén felderíti a terrorszervezeteket, megelőzi, felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit, és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el;
- a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködve külföldön felderítő tevékenységet végezhet, amely során információkat gyűjt az államhatár rendjét veszélyeztető cselekmények, valamint a terrorizmussal összefüggő cselekmények felderítése és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtása érdekében; valamint
- közreműködik a szabálysértések felderítésében, szabálysértési hatósági jogkört gyakorol.

Államigazgatási jogkörében a rendőrség – egyebek mellett – 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 a szolgálati lőfegyverek és lőszeres szolgálati célból történő külföldre vitelét.

²⁰ Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

²¹ A schengeni övezethez való csatlakozás egyúttal a rendőrség és a határőrség integrációját is jelentette (rendvédelmi integráció), amelyre elsősorban azért volt szükség, mert Magyarország államhatárának közel 50%-án (szlovák, osztrák és szlovén határviszonylatban mindösszesen 1139 km hosszúságban) megszűnt a határellenőrzés, és a korábban ilyen feladatot ellátó személyi állományt más szervezeti keretek között kellett tovább foglalkoztatni.

²² Vö. az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdéséhez fűzött indokolással.

²³ Rtv. 1. § (1) bekezdés.

²⁴ Ennek 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.

²⁵ A 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.

A rendőrség *rendészeti tevékenysége* körében közlekedési hatósági és rendészeti, a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti és határrendészeti (határőrizet, határforgalom ellenőrzése), valamint hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat lát el.

A fentiekén kívül a rendőrség – egyebek mellett – ellát büntetés-végrehajtási, illetve személyvédelmi és létesítménybiztosítási feladatokat, valamint a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat.

A rendőrség feladatkörében

- védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonszükségletet közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekményekkel szemben;
- felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak és
- tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.²⁶

A rendőrség jogállása, szervezete

A szervezet jogállásának szabályozása azért fontos, mert ez határozza meg az adott szervezet (szerv, szervtípus) helyét az állami szervezeti rendszerben. A közigazgatásban a szervezet jogállásának meghatározásából általában a hierarchikus viszonyra (irányítás, felügyelet) is következtethetünk.

A hatályos szabályozás szerint a rendőrség *állami, fegyveres, rendvédelmi szerv*, amely

- az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervből,
- a belső bűnmegelőzési és büntetővizsgáló feladatokat ellátó szervből,
- a terrorizmust elhárító szervből és
- az idegenrendészeti szervből áll.

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre (Országos Rendőr-főkapitányság, ORFK), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és határrendészeti kirendeltségekre tagozódik. A főkapitányságok az ORFK közvetlen irányítása alatt működnek, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. A *rendőrkapitányságok szintén önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek*, amelyek a főkapitányság irányítása alá tartoznak. A törvényben és kormányrendeletben létesített további rendőri szerveket az országos rendőr-főkapitány, illetve az ORFK főigazgatója irányítja. A rendőrőrsök viszont a rendőr-főkapitányság vagy kapitányság önállósággal nem rendelkező szervezeti egységei.

A *határrendészeti kirendeltségek* az illetékes rendőr-főkapitányság szerveként, önálló feladat- és hatáskörrel, külön jogszabályban meghatározott határterületen végzik a jogszabályban hatáskörükbe utalt feladatokat. A rendőr-főkapitányság, továbbá a rendőrkapitányság szervezeteiben rendőrőrs hozható létre. A *rendőrőrsök* feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező szervezeti elemek, amelyek közül a rendőr-főkapitánysághoz vagy a rendőrkapitánysághoz tartozó rendőrőrsöket a rendőr-főkapitányság alapító okirata határozza meg.

²⁶ Rtv. 2. § (1) bekezdés.

Az általános rendőri szerv *egyes feladatok ellátására* létrehozott szervei:

- a Készenléti Rendőrség,
- a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság,
- a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ,
- a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ és
- a Nemzetközi Oktatási Központ.

Az általános rendőri feladatok ellátására létrehozott rendőri szerv hivatásos állományú rendőrökből, igazságügyi alkalmazottakból, rendvédelmi igazgatási alkalmazottakból, a munka törvénykönyvéről szóló törvény²⁷ hatálya alá tartozó munkavállalókból, valamint tisztjelöltekből állhat.

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervek feladat- és hatásköréről szóló részletes szabályokat a 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet²⁸ foglalja magában. A szabályozás alapvetően követi az Rtv. rendszerét, az ORFK, a megyei rendőr-főkapitányság, a rendőrkapitányság, a határrendészeti kirendeltség, illetve az egyes feladatok ellátására létrehozott szervek feladat- és hatáskörei vonatkozásában

- *bűnmegelőzési, bűnüldözési* (bűnügyi felderítés, korrupció és gazdasági bűnözés elleni küzdelem, bűnmegelőzés, bűnügyi technika, nemzetközi bűnügyi együttműködés);
- *rendészeti* (közrendvédelem, baleset-megelőzés, határrendészet, igazgatásrendészet, közlekedésrendészet) és
- *közigazgatási* (a rendőrség hatáskörébe utalt közigazgatási hatósági eljárások lefolytatása, hatósági nyilvántartási és ellenőrzési feladatok ellátása)

feladatok között tesz különbséget.

A belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv

A rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve a *Nemzeti Védelmi Szolgálat*²⁹ (NVSZ). Az NVSZ országos illetékességű, önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, amelynek élén főigazgató áll, szervezeti egységeként kirendeltségek hozhatók létre. Az NVSZ feladatai:

- a kifogástalan életvitel ellenőrzése,
- a bünfelderítés és
- a megbízhatósági vizsgálat.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvényben,³⁰ valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatala személyi állományának jogállásáról szóló törvényben meghatározott *kifogástalan életvitel ellenőrzését* – fő szabályként az állomány-

²⁷ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről.

²⁸ 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről.

²⁹ 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról.

³⁰ A 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.