

Az igazgatásrendészet, mint a rendészet „irodai” ágazata

Az igazgatásrendészet a rendőri rendészet sajátos területe. Ha megvizsgáljuk a rendészet fogalmát, tartalmát, akkor megállapíthatjuk, hogy az igazgatásrendészet igen speciálisan pozicionált a többi rendőri szolgálati területekhez vagy az egyéb rendészeti szervekhez képest. Tevékenységének egyes elemei nem úgy harmonizálnak a rendészet akár klasszikus, akár újabb fogalmával, mint mondjuk a bűnügyi vagy a közrendvédelmi, vagy akár a pénzügyőri, nemzetbiztonsági rendészet esetében. Ennek az állításnak az alapját a rendészet dogmatikai megközelítése bizonyíthatja.

A rendészet ugyanis a közigazgatás azon ágazata, amely a közrend, a közbiztonság rendjének védelmét látja el¹ (klasszikus felfogás). Más megközelítésben a rendészet az a közigazgatási tevékenység, amelynek jogi tárgya a (köz)biztonság, ezt pedig az erőszak-monopólium adott alkalmazásával sajátos intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel és titkos eszközök alkalmazásával realizálja (újszerű felfogás).² Bármelyik oldalról vizsgáljuk is e tárgyat, annak működésének meg kell felelnie az alkotmányosság követelményeinek.³ Jogállamban természetes, hogy a közigazgatás valamennyi igazgatása, így a rendészeti igazgatás is csak alkotmányos keretek

¹ A rendészet megközelítése elkerülhetetlen a rendészettudomány ma élő művelőinek doayenje, kiemelkedően legtöbbet hivatkozott első számú kutatója, Finszter Géza citálása nélkül. Azt írja „A rendészet elmélete és rendészeti eszközzrendszer” című NKE RTK számára írott tankönyvében, hogy „a rendészet az állam szervének az a hatósági tevékenysége, amelynek célja a közrend és a közbiztonság megóvása mindazokkal szemben, akik annak épségét fenyegetik vagy megsértik.” (NKE Közös modul. Budapest, 2013. 15. o.)

² Balla Zoltán: A rendészet alapjai és egyes ágazatai. Dialóg Campus. 2017. 46. o.

³ Csak egyet lehet érteni Tihanyi Miklós ide vonatkozó megállapításával: „A rendészet de facto működése pedig akkor lesz alkotmányosan elfogadható, ha cselekvése is megfelel az alapjog-korlátozási teszt kritériumainak, vagyis kizárólag akkor alkalmaz jogkorlátozó intézkedést, ha az a közbiztonság megóvását, vagy helyre állítását szolgálja. Kizárólag az az intézkedés fogadható el, amely az előbbi követelménynek megfelel.” Tihanyi Miklós: Hajléktalanság az alkotmányos rendészet tükrében. Belügyi Szemle 2019/9. sz. 108. o.

között működhet, az egyes területeket rendező jogi normák csak az Alaptörvénnyel teljes összhangban alkalmazhatóak.

A rendészet egyik normatív oldalú sajátossága, hogy az alapvető feladatot, társadalmi rendeltetését – a többi igazgatási ágazathoz képest – maga az Alaptörvény határozza meg (hasonló még a honvédelmi igazgatás kódolása). Felhasználva és kiegészítve a rendészet klasszikus meghatározását, a rendőrséghez kötött alapvető feladatnak mondja ki:

- a bűnüldözéssel összefüggő bűncselekmények megakadályozását, felderítését,
- a közbiztonság, a közrend és
- az államhatár rendjének védelmét.

Az Alaptörvény kijelöli a rendőrségnek az állami igazgatásban való intézményesítését, amikor rögzíti, hogy azt a Kormány irányítja.

Az alkotmányos szabályozás feladatmeghatározása az értelmezés tekintetében abszolút egyértelmű a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, az államhatár rendjének védelme tárgyában. A szakemberek számára ez a szöveg azt jelenti, hogy a jogilag tiltott (társadalomra veszélyes) cselekmények elkövetését meg kell előzni, folyamatában meg kell szakítani, ha elkövették, akkor az elkövetőt el kell fogni, és a cselekményét ki kell vizsgálni. Az államhatár védelme azt jelenti, hogy hazánk és a szomszédos államok közti adminisztrációs területet őrizni kell, a határviszonyok zavartalan működését pedig biztosítani a nem kívánt eseményektől.

A probléma a „*közrend, a közbiztonság védelme*” kifejezéssel van. Legalábbis annyiban mindenképp, hogy sem az Alaptörvény, sem más jogszabály nem adja meg a közrend és közbiztonság fogalmát, magyarázatát, tartalmi jellemzőit. Így maradnak a különféle tudósi megközelítések, ami viszont a gyakorlat számára kevésbé praktikus. Ebből következően indokoltnak látszik a rendészet fenti másik újabb fogalmát alapul venni.

A rendőrség tehát alaptörvényi szinten nevesített rendészeti szerv. Az igazgatásrendészet a rendőrség része, egyik szolgálati ága. Ebből pedig az következne, hogy az igazgatásrendészet ugyanolyan rendészeti szerv, mint

a többi rendőri szolgálati ág. Ez az állítás – a fentiek alapján – szervezetileg igazolható. Másfelől azonban ha megnézzük, hogy az Alaptörvény adta rendőrségi alapfeladatot a szolgálati ágak hatásköri listája mennyiben igazolja vissza, akkor azt kell megállapítani, hogy a rendészet rendőrségének alaptörvényi feladatszabását főleg

- a bűnügyi,
- a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési,
- a határrendészeti,
- a közrendvédelmi,
- a közlekedésrendészeti,
- a terrorelhárítási és
- az idegenrendészeti és menekültügyi

szolgálati ágak realizálják. Ezt mutatja ugyanis a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény alaptörvényi feladatokra hivatkozott (és azt néhány egyéb feladattal kiegészítő) 1.§ (2) bekezdésében sorolt tételes hatásköri felsorolás. Ha ezt egybevetjük a rendészet fent körülírt tárgyával (a biztonság, másik megközelítésben közbiztonság, közrend védelme), akkor az egyes hatáskörök a fent felsorolt szolgálati ágakhoz rendelvek, vagyis a rendészet feladatát az egyes hatáskörök gyakorlásával a fent nevezett szervezeti egységek (többek között bűnügyi, közlekedési) látják el. Nevezetesen:

- a) bűnügyi, belső bűnmegelőzési és felderítési hatáskörök főleg:
 - a bűncselekmények megelőzése, felderítése, a bűn elkövetéséből származó vagyon visszaszerzése,
 - a Védelmi Program működtetése,
 - általános nyomozhatósági jogkör gyakorlása,
 - belső bűnfelderítés végzése

- b) határrendészeti hatáskörök különösen:
- őrzi az államhatárt, részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában,
 - ellenőrzi a határeseeményeket, felügyeli az államhatárral kapcsolatos igazgatási feladatokat,
 - kezeli a tömeges méretű migrációt, elhárítja az államhatár elleni erőszakos cselekményeket,
- c) terror-elhárítási fontosabb hatáskörök:
- felderíti a hazai terrorszervezeteket,
 - elhárítja a terrorcselekményeket,
- d) közrendvédelmi és közlekedésrendészeti hatáskörök különösen:
- közlekedési hatósági feladatokat lát el,
 - ellátja a közterület rendjének fenntartásával összefüggő feladatokat,
 - közreműködik a szabálysértések megelőzésében, felderítésében,
 - ellátja a kiemelt személyek védelmét
 - büntetés-végrehajtási feladatokat lát el,
- e) idegenrendészeti és menekültügyi hatáskörök:
- ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat.

Most nézzük meg, hogy a jogszabály milyen igazgatásrendészethez telepített hatásköröket állapít meg:

- az igazgatásrendészeti szolgálati ág hatáskörei főleg:
- a szabálysértési jogkör gyakorlása,
- a közbiztonságra veszélyes anyagokkal összefüggő hatósági engedélyezési eljárás lefolytatása,
- személy- és vagyonvédelmi, magánnyomozói engedélyezési eljárási igazolvány kiállítása.

Vagyis a hatályos rendőrségi törvény alapján az igazgatásrendészeti hatósági jogkörök lényegében két alrendszerbe oszthatóak:

- szabálysértési hatósági jogalkalmazásra a szabálysértési eljárás keretében,
- közigazgatási hatósági engedélyezési, regisztrációs eljárásra a közigazgatási rendtartás keretében.

Mindkét jogkörtípus olyan közigazgatási hatósági jogalkalmazás, amely funkcionálisan többek között a bűnügyi, közbiztonsági, határrendészeti szolgálati ágakhoz képest primer módon nem hordozza magán az erőszakmonopóliumot, nem foglalja magába a rendészet célját és sajátos eszközrendszerét. Álláspontunk szerint mind a szabálysértési, mind az engedélyezési, regisztrációs hatáskörök olyan igazgatásrendészeti tevékenységek, amelyek bármikor kiszervezhetőek az államigazgatás egyik központi hivatali egységeként.

Összegezve elmondható, hogy az igazgatásrendészeti szolgálati ág szerzetileg rendészeti, funkcionálisan inkább azon kívüli.

Az igazgatásrendészet rendészethez sorolását a szervezeti szempontok mellett a szolgálati ág múltja is magyarázza. A mai dipólusú – szabálysértési és engedélyezési, regisztrációs – alrendszerhez képest a terület a vidéki rendőrségeket államosító 5047/1919. M.E. sz. rendelet (amit az 1920. évi I. tc. hagyott jóvá) időszakától évtizedeken keresztül az alábbi négy igazgatásrendészeti jogkörtípust határozta meg:

- eljárás igazgatási rendészeti ügyekben,
- útlevelrendészet,
- külföldiek ellenőrzése,
- büntető bírászkodás, később szabálysértési eljárások lefolytatása.

Igazgatási rendészeti ügyek

Az egységes rendőrség 100 éves megalakulásához képest ez a terület töredékére zsugorodva képezi a mai – és fent nevezett – engedélyezési, regisztrációs igazgatásrendészeti alrendszert. Az 1947-ben kiadott „*Igazgatási rendészet és rendőri bíráskodás*” rendőri tanfolyamok tankönyveinek negyedik része az alábbi hatásköröket sorolja ide (nem teljes felsorolásban):

- az italmérési törvény alapján kiadható engedélyek nemei (például korlátlan italmérési engedély, kismértékbeni italárusítási engedély);
- kártyaengedély ügyek;
- színházi engedély ügyek;
- mutatványos engedély ügyek;
- mulatók, orfeumok, dalcsarnokok, műszínek engedélyezésénél követendő eljárás;
- bálók, táncmulatságok engedélyezése;
- szórakozóhelyek elnevezésének engedélyezése;
- zenészek működésének engedélyezése;
- lóversenyek engedélyezése;
- lőfegyverek engedélyezése;
- robbanóanyagok körüli eljárás;
- sajtótermék utcai és házaló terjesztésének engedélyezése;
- talált és elveszett tárgyakkal kapcsolatos eljárás;
- erkölcsi bizonyítvány kiállítása;
- személyi igazolvány kiállítása;
- idegenvezetés engedélyezése;
- kábítószerekkel kapcsolatos eljárások;
- a prostitúcióval kapcsolatos eljárások.

Az igazgatási rendészeti ügyek hatósági oldalát az utolsó három – és a később igazgatásrendészeti feladattá vált rendőrhatósági felügyelet és a rendőri kitiltás – ügyfajtán keresztül modellezhetjük le.

Az idegenvezetés hivatásszerű gyakorlását BM rendelet (193600/1934.) szabályozta. Ezen rendelet szerint idegenvezetéssel hivatásszerűen csak annak volt szabad foglalkoznia, aki ilyen vizsgával rendelkezett és idegenvezetői jelvényt kapott. Az igazolványt és a jelvényt – amelyek együtt voltak érvényesek – kiemelt illetékességben a budapesti főkapitányság „igazgatásrendészeti ügyosztálya” által vezetett nyilvántartásba kellett felvenni. Az igazolványt és a jelvényt határozattal adták ki (tagadták meg), fellebbezni „*a magyar belügyminiszterhez*” lehetett, aki „*a kereskedelemügyi miniszterrel egyetértőleg határozott.*”

A rendelet meghatározta, hogy az „*idegenvezetőnek foglalkozása körében minden olyan magatartástól tartózkodnia*” kellett, amellyel az ország és a vezetése alatt álló idegenek érdekeit „*bármilyen módon sértheti.*” A jogszabály azt már nem tartalmazta, hogy milyen magatartással lehetett az ország vagy az idegenvezetettek érdekeit sérteni, ezt nyilvánvalóan például egy tárgybeli feljelentés kapcsán az igazgatásrendészet vizsgálta és adott esetben állapította meg. Ez utóbbi eset kihágásnak minősült, jogkövetkezményként

- 15 napig terjedő elzárást és
- 6 hónapra a foglalkozástól eltiltást

lehetett alkalmazni.

A kábítószerrel kapcsolatos eljárás részben a civil közegészségügyi hatóságok, részben „*a rendőrhatalóság közrendészeti és közbiztonsági és az igazgatásrendészeti feladata*” volt. A tankönyv részletesen leírta a kábítószereknek az emberi szervezetre gyakorolt romboló és mérgező hatását, és így „*a társadalomra és az államra gyakorolt káros*” befolyását. Megadta a hazánkban használt három legfontosabb kábítószer, ezek az ópium, a morphin és a kokain készítmények. Megalkotta a rendészeti eljárás alapját képező genfi egyezmények mellett a ratifikáló törvénycikkeket és ezek végrehajtásáról szóló 2.222/1934. M.E. rendeletet, amely a kábítószer hatósági felügyeletét, ellenőrzését rendőri feladattá tette. A rendelet szerint

a legális kábítószer termelését, gyártását, forgalmazását „*Kábítószerüzemi engedély*” birtokában lehetett végezni, amit a belügyminiszter és az ipari miniszter egyetértésével az igazgatásrendészet központi szerveként működő „*Kábítószereket Ellenőrző Központi Hivatal*”-tól lehetett beszerezni.

A prostitúciós eljárás a legális keresetszerű kéjlgés folytatóinak engedélyezését jelentette. Az engedélyezés lényege a regisztrációban, vagyis a nyilvántartásba vétel igazgatásrendészeti aktusában nyilvánult meg. A keresetszerű kéjlgés folytatásának a nyilvántartásba vétel melletti másik feltétele volt, hogy a kéjlnő önként alávetette magát „*a hatósági rendszeres kötelező orvosi vizsgálatnak.*”

Az eljárást a 160.100/1926. és a 606.180/1946. IV.2. BM rendeletek szabályozták. A rendeletek kimondták, hogy kit nem lehetett kéjlnőnek bejegyezni (például „*aki részegeskedik, aki állandó viszonyt tart fenn olyan férfival, akinek családja van*”). Ha a nyilvántartásba vételt a rendőrség megtagadta, úgy utasítani kellett a jelentkező kéjlnőt arra, hogy 8 napon belül „*rendes keresetforrást keressen.*” A kéjlnő csak azokban az utcákban lakhatott, amelyeket erre a célra az illetékes elsőfokú rendőrhatóság – a helyhatósággal együtt – kijelölt. „*Budapesten ez csak a nagykörúton kívül eső utcákban*” lehetett. A rendőrhatóság kijelölhetett egyes házakat kizárólag kéjlnőlakás céljára. Az igazgatásrendészet a kéjlnőkkel kapcsolatos regisztrációs eljárásban szorosan együttműködött a belügyi erkölcsrendészettel. A kéjlnők napi ellenőrzése ez utóbbi szerv és a közrendvédelmi állomány feladata volt.

Az igazgatási rendészeti ügyek legerősebb közhatalmi megnyilvánulásai az 1920-ban és 1922-ben majd 1966-ban újra szabályozott rendőrhatósági felügyelet és a rendőri kitiltás intézményei voltak. Az eredetileg csak a külföldiekre érvényes jogszabály személyi hatálya a módosítás után kiterjedt azokra a magyar állampolgárokra is, akik az állam biztonságára, a társadalmi rendre, a közbiztonságra a rendőrség megítélése szerint veszélyt jelentettek. Veszélyesnek a jogszabály szerint azok minősültek, akik a Tanácsköztársaság alatt bűncselekményeket követtek el, akik a Tanácsköztársaság bukása után tanúsított magatartásukkal alapot adtak a hatóságnak

olyan következtetések levonására, hogy céljuk a proletárdiktatúra visszaállítására, a rend felforgatására.

A kényszerintézkedésekről szóló jogszabály 1966-os újabb „*módosítása*” (az alapul szolgáló 1/1957. (III.19.) BM rendeletet sajátos módon a 015. számú BM utasítással módosították) a nacionalista társadalmi rend politikai célját szolgálta. Az 1980-as évek végéig fennmaradó intézmény az állambiztonsági szervek belső elhárításának adta meg azt a jogot, hogy az igazgatásrendészeti szervek eljárásának keretében az ország egyes városai-ból, országrészeiből kitiltásuk a politikailag nem kívánt személyeket. Vagy az igazgatásrendészet határozatával elrendelt rendőrhatósági felügyelettel korlátozhatták a célszemélyek személyi szabadságjogait. (Például meghatározhatták, hogy este x órától reggel 6 óráig kötelesek a lakásukban tartózkodni, túrni voltak kötelesek, hogy a rendőr éjjel ellenőrizze őket, minden második szombaton be kellett számolniuk a rendőrségi ügyeleten az elmúlt két hét személyes találkozásairól, eltilthatták őket a szórakozóhelyek, kulturális rendezvények látogatása alól). A rendőrhatósági felügyelet alá helyezést, illetve a kitiltás tényét az érintett személyi igazolványába, annak „*különleges bejegyzések*” rovatába az igazgatásrendészet bejegyezte. Aki a felügyelet vagy a kitiltás szabályait megszegte, azt szabálysértési eljárásban elzárással is lehetett büntetni.

Az igazgatási rendészeti hatáskörök mára radikálisan csökkentek. Legjelentősebb, számát tekintve a leggyakoribb eljárás a fegyver-engedélyezési és a személyi vagyoni határozat hozatala. A korábbi – főleg a fentiek közül a rendőrhatósági felügyeletben és a rendőri kitiltásban jelentkező – rendészeti dominancia ma már inkább járulékos jellegű minősítést kaphat. Egy golyós vadászfegyver vásárlási engedélyre irányuló ügyféli eljárás ugyanolyan hatósági jogalkalmazás, mint a kormányhivatali építési engedély kibocsátása. Nem hordja magán az erőszak-monopólium, a kényszerintézkedés vagy más rendészeti eszköz alkalmazásának lehetőségét.

Az útlevelügyek

Az igazgatásrendszernek megalakulása időszakában alapfeladata volt az úti okmányok kiállítása és az ezzel kapcsolatos nyilvántartás kezelése. A ma már (jellemzően) a megyei (fővárosi) kormányhivatalok hatósági jogkörét képező útlevelkiadás, az útlevel visszavonása, az utazás engedélyezése vagy korlátozása a rendőrségi hatáskör időszakában nem ritkán állambiztonsági érdekeket is szolgált. Az akkori hírszerzés, kémelhárítás, belső elhárítás az adott információért cserébe útlevelhez juttatta a célszemélyét. Ennek alapvető oka az volt, hogy az 1980-as évek végéig nem lehetett az utazni vágyóknak a mai értelemben külföldre utazniuk. A külföldre utazást ugyanis időbeli és devizális korlátok nehezítették. Ezt hidalta át az állambiztonsági szolgálat egy-egy operatív cél érdekében.

Az útlevel-igazgatás történetének rövid összefoglalása rámutat a tárgy sokáig rendészeti kötődéséhez. Ez a történeti folyamat két részre osztható:

- a kezdetektől 1945-ig
- 1945-től a rendszerváltásig.⁴

A kezdeti idők alatt az államalapításunkat értjük. Első királyunktól Szent Lászlóig semmilyen okmány nem volt, majd a XI. század végétől a magyarországi egyházak erősítésével együtt olyan külföldi papok is érkeztek hazánkba, akik utazó-ajánló levéllel jöttek. Talán ez az okirat volt az útlevel ősi formája. Mindenesetre Szent László kijelölt utódja, Könyves Kálmán már csak az ajánló levéllel érkező papokat fogadta be.

Egészen a XVIII. századig központi szabályozás nem volt. A Magyar Királyi Helytartótanács 1723-ban előírta az úti okmányok használatát, a szabályozás szerint az úti okmányt hivatal adta ki, használat után oda kellett visszaadni.

⁴ Ezt a részt Bencsik Péter: A magyar úti okmányok története 1867–1945. Budapest, 2003.; Tipico Designer Kft. és Bencsik Péter – Nagy György: A magyar úti okmányok története 1945–1989. Budapest, 2005. Tipico Designer Kft. könyvei alapján ismertetjük.

A XX. század kezdetéig az úti okmányt főleg a céhmester-legények hordták magukkal a külföldi vándorlásaik során. Az átlag polgár számára az európai országokban történő utazáshoz nem volt szükség egységes úti okmányra. A kiegyezéstől 1903-ig nem beszélhetünk egységes útlevéljogról. A kötelező bevezetés először a kivándorlókat érintette, illetve a Monarchia Romániával és Szerbiával határos lakosait a nevezett országba történő utazás alkalmával (kishatárforgalom).

A helyzetet gyökeresen az 1903-as törvénykezés változtatta meg, amikor megszülettek a határőrségről, a kivándorlásról é az útlevélügyekről szóló törvények. A helyzet sajátosságára az útlevélügyekről szóló 1903. évi VI. tc. 1.§-a mutatott rá. Ez a norma ugyanis továbbra sem rendelte el a *„magyar korona országainak területén való tartózkodáshoz, az utazáshoz, az állam határán való átkeléshez”* az útlevél kötelező használatát, amihez képest a kivándorláshoz kötelező volt. Ebből az következett, hogy a tényleges kivándorlók, ha elhittették, hogy ők nem kivándorlók, úgy gond nélkül léphették át az osztrák–magyar határt és hagyhatták végleg el Magyarországot. Ez az állapot *„kitermelte”*, kikényszerítette a kivándorlás feletti erősebb ellenőrzési rendszer kiépítését (a dualizmusból fakadó okoknál fogva kevés sikerrel).

Az első világháborúig folyamatosan nőtt az utazók száma, 1945-ig általánossá vált az útlevél- és vízumkötelezettség bevezetése, az útlevél-hatósági eljárás centralizálása, a határforgalom ellenőrzése.

A II. világháború végétől egészen a rendszerváltást hozó 1989-ig az útlevél-igazgatás politikai alapon erősen korlátozó tartalmú volt. A XIX. század közepétől a szocialista államberendezkedés az útlevél kiadását, a külföldre utazást saját hatalmának erősítésére használta. Minden megyei rendőr-főkapitányságon külön útlevélcsoportok (egyes helyeken alosztályok) bírálták el az útlevélkérelmeket, kialakult a nyugati és a szocialista viszonylatú utazók kérelmeinek differenciált kezelése. Az igazgatásrendészeti osztályok vezetői által engedélyezett utak felett az állambiztonság szoros felügyeletet gyakorolt. Az 1970-es évek közepétől, végétől ez az állapot fokozatosan enyhült, majd a bipoláris világrend felbomlásával meg-

szűnt. 1988-tól megszűnt az utazások engedélyezésének politikai, állam-biztonsági alapon történő mérlegelése, így nem volt szükség az igazgatásrendészet szervezeti bevonására. A feladatot kiszervezték a rendőrség hatásköréből, azóta is a civil közigazgatás bírálja el az útlevíkérelmeket.

A külföldiek rendészete

A 2019. július 1-jétől fennálló Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a mai jogutódja az igazgatásrendészet valamikori legmarkánsabb rendészeti szervének, vagyis az idegenrendészetnek.

A külföldiek rendészete 1930-tól tartozik teljes hatáskörben a rendőrséghez. Minden megyében az igazgatásrendészet kapta az elsőfokú hatáskört, míg a másodfokú eljárás az ORFK Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatósághoz tartozott.

Ez a rendszer lényegében – kisebb változásokkal – 1988-ig állt fenn. Az igazgatásrendészet végezte a külföldiekkel kapcsolatos hatósági engedélyezési eljárást, hatósági nyilvántartás vezetését, alkalmazta a különféle kényszerintézkedéseket. Tevékenységét az állambiztonság felügyelte, számos esetben hallgattak meg ideiglenesen hazánkban tartózkodó külföldit az állambiztonsági szervek idegenrendészeti fedéssel. A külföldiek letelepedési és menedékjogi eljárásában az állambiztonsági szervek szakhatóságként jártak el (ma is). Az igazgatásrendészet idegenrendészete ezt a hatáskört 1988-tól kezdte elveszteni, amikor első lépcsőben a bevándorlási, menedékjogi kérelmek átkerültek a megyei, fővárosi kormányhivatalhoz, 1998. március 1-jétől a Menekültügyi és Migrációs Hivatalhoz. 2000. január 1-jétől újabb átszervezés következtében már a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) regionális és központi szerve járt el. 2017. január 1-jétől az állampolgársági ügyek a Miniszterelnökséghez kerültek, a BÁH-ból Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) lett. Ezt az állapotot változtatta meg a nemzetközi menekültügyi helyzet, az illegális migráció, és hozta létre az új államigazgatási központi hivatalt, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot (OIF), amelyet a rendészetért felelős miniszter közvetlenül irányít.

Az OIF-et létrehozó 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet tehát „központi költségvetési szervként” határozta meg a szervezetet, amely „*ellátja a jogszabályokban hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat*”, az eddigi BMH kormányzati jogviszonyban állókat hivatásos jogviszonyba sorolta. Vagyis létrejött egy a rendőrségben kívüli, a közigazgatás államigazgatási alrendszerébe tartozó olyan központi rendőri hatóság, amely klasszikus rendészeti hatáskörökkel bír, de a biztonság védelme az egyik alapfeladata, amelynek keretében intézkedhet, kényszerintézkedést és titkos eszközöket alkalmazhat.

Felmerül a kérdés, hogy nem lehetett volna-e ezt a szervezetet a rendőrségbe (vissza) integrálni, és az 1988 előttihez hasonló struktúrát létrehozni? A válasz ugyan lehet igenlő, de ezzel együtt nem mondható, hogy az új szervezet kevésbé hatékonyan tud majd így működni. A közvetlen miniszteri irányítás pedig inkább megfelel az illegális migráció elleni fellépés igényeinek.

A szabálysértési hatáskör

Közép-Európában a Code Pénal 1810-ben megjelent mintájára a bűncselekményeket súlyuk szerint trichotomikus felosztásban a büntett, a vétség és a kihágás rendszerébe sorolták. Nálunk az első átfogó büntetőjogi szabályozást tartalmazó Csemegi-kódex a bűncselekményeket ugyanebben a rendszerben tagolta azzal, hogy a kihágásokról külön törvény rendelkezett. Ezek a bűncselekmények csekélyebb fokban veszélyesek a társadalomra, az ezekkel szembeni védelmet 1955 óta a szabálysértési jog biztosítja. Az 1955. évi 17. tvr. eltörölte a kihágást és a kihágási bíraskodást, a kihágások (egy részéből) szabálysértés lett, ezek a cselekmények a közigazgatás tárgykörébe kerültek.

Ez a jogterület vegyes karakterű, részben a büntetőjog, részben a közigazgatási jog intézményei dominálnak. Ugyanakkor a ma hatályos jogszabály a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) inkább a büntetőjog irányába toltá el a rendszert.

A 2019. évi CXXVII. törvény 2020. március 1-jétől az általános szabálysértési hatósági hatáskört a járási hivataloktól a rendőrséghez csatolja. Vagyis a rendőrség igazgatásrendészeti ága ellátja a szabálysértési jogkör gyakorlását ez év márciusától a legtöbb szabálysértési ügyben. A jogalkotó adós maradt annak magyarázatával, hogy miért döntött így, továbbá miért maradtak a médiahatóságnál a sajtórendészeti, a kormányhivatalnál a fertőző betegségek elleni védelem elmulasztása elleni szabálysértések vagy a NAV vámszervénél a vám szabálysértések?

Magyarázat híján talán nem helytelen az a vélekedés, hogy az átszervezést anyagi, kormányzati személyzeti megfontolások motiválták. Ugyanakkor felvetődik a kérdés, hogy mennyiben lenne irracionális létrehozni az OIF mintájára egy központi szabálysértési hatóságot? A szervezeti koncentrációnak szakmai, rendészeti jellegű akadálya nem lehet, hiszen a rendőrség igazgatásrendészetéhez most visszakerült harminc egynéhány delictum eddigi kormányhivatali ellátásának jelen tanulmány megírásáig semmilyen kritikáját nem lehetett hallani. Következésképpen a civil szféra ugyanolyan hatékonysággal tudná ellátni a szabálysértési ügyeket, mint fogja ezután az igazgatásrendészet. Ebből pedig az következik, hogy a szabálysértési jogterület elsősorban nem rendészeti tartalmú. Az igazgatásrendészetnél történő megerősítését nem rendészeti célok indukálták.

A fentiek alapján az alábbi ténymegállapításokat tehetjük:

- a rendészet jogi tárgya a biztonság, eszköze az erőszak-monopólium birtokában a sajátos intézkedések, kényszerintézkedések és titkos eszközök alkalmazása;
- a rendészet első számú szerve a rendőrség;
- az Alaptörvény megadja a rendőrség alapfeladatát;
- a rendőrség igazgatási szervei realizálják a rendőrség (rendészet) feladatát;
- az igazgatásrendészet a rendőrség egyik ágazata, igazgatási szerve;
- a 100 éve megalakult egységes állami rendőrség igazgatásrendészete a kezdetektől négy alapvető hatáskört gyakorolt: általános

rendészetit, útlevelelendészetit, idegenrendészetit, szabálysértési eljárást;

- a társadalmi változások és a politikai döntések eredményeként mára csak a kibővített hatáskörű szabálysértési eljárás és a radikálisan lecsökkentett általános rendészeti hatáskörök képezik az igazgatásrendészeti jogköröket;
- az igazgatásrendészet rendészeti besorolását csak szervezeti értelemben indokolhatjuk, a megmaradt két hatásköri terület bármikor civilesíthető.