

**Pécsi Tudományegyetem
Állam – és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés
Doktori (PhD) értekezés

Készítette: dr. Buzás Gábor

Témavezető: Dr. habil. Balla Zoltán főiskolai tanár

2010.

I. Bevezetés, a témaválasztás indoklása

Nehéz dolog témát választani – különösen egy nagyobb terjedelmű munka számára – ha valamiféle kényszer vezérli a leendő szerzőt. Én szerencsésnek mondhatom magam, hiszen az eddig végzett gyakorlati – parancsnoki munka, később a Rendőrtiszti Főiskola Közrendvédelmi Tanszékén szakmai oktatóként végzett tevékenységem, meghatározta kutatásomat. Tehát azt kell mondanom – belátva, hogy ez egy elcsépelet közhely – a téma választott engem.

Egyetemi szakdolgozatom – természetesen szűkebb terjedelemben és nem tudományos mélységben – szintén ebben a tárgyban készült. Arra gondoltam, hogy olyan tudományos kutató és feldolgozó tevékenységet érdemes végezni, amelynek eredménye – vagy annak legalább egy része – felhasználható lehet a gyakorlati munkát végzők, a végrehajtó szolgálat számára is.

Bízom abban, hogy ennek a saját magam számára felállított követelménynek sikerült megfelelnem.

Dolgozatomban a közigazgatás és a rendészet összefüggéseit vizsgáltam, próbáltam a rendőri intézkedés – mint a talán leggyakrabban foganatosított rendészeti - rendvédelmi eljárás – helyét, szabályait meghatározni. A kutatásom egyik célja az volt, hogy a rendőri intézkedést, mint a jogalkalmazás egyik alapvető formáját elemezzem. A célok között így az is szerepelt, hogy bizonyítsam a rendőri intézkedés hatósági jogalkalmazási jellegét.

Fontosnak tartom a dolgozat elején megjegyezni, hogy a büntető eljárás során alkalmazott kényszerintézkedésekkel nem foglalkozom. Ennek oka, hogy az említett eszközök nem a rendőr intézkedései, hanem a nyomozó hatóság, vagy a bíróság eljárásai. Természetesen a végrehajtásukban a rendőrnek – mint ahogy más nyomozó hatóságok tagjainak is – jelentős szerepük van, de nem tekinthetők a klasszikus értelemben vizsgált rendőri intézkedésnek.

Elkerülhetetlen, hogy a közrend illetve a közbiztonság illetve a belső rend kérdését, a fogalmi elemek egymáshoz való viszonyát, a rendészettel foglalkozók örök vitáját én is érintsem és kifejtsem saját véleményemet. Nem lehet céлом az, hogy eldöntsem a vitát. Viszont megpróbálok egy olyan megközelítést kialakítani, ami talán közelebb visz a megoldáshoz, vagyis a gyakorlati munkát végzők számára is értelmezhető definíciót rögzíteni.

A kutatásom következő elemeként a rendőri intézkedés jogi szabályozásának történetét akarom vizsgálni. Természetesen ez csak úgy képzelhető el, amennyiben a korszak történelmi állapotát, társadalmi összefüggéseit is elemzem. Ebben a fejezetben nyilvánvalóan megjelenik a választás önkényes formája, hiszen a számtalan történettudományi forrás közül valamilyen szempont alapján választani kell. Igyekszem azokat a műveket feldolgozni, amelyek pontosság mellett a történelmi folyamatok, változások vizsgálatával az egyes rendészeti szabályok bevezetésének indokául is szolgálhatnak.

A történelmi fejezet, különösen intézkedések történetével foglalkozó rész megírásakor éreztem először a tudományos kutatásban fellelhető örömet.

A dolgozat megírásának alapvető célja, hogy a rendőri intézkedések történetének vizsgálatát elvégezzem, és rögzítsem azok fejlődését, amennyiben az idő múlásával megjelenő újabb szabályozás, fejlődést jelent. Természetesen az is fontos eredmény lesz, ha ennek ellenkezőjét sikerül bizonyítani.

Bár nyilvánvalóan nem lehet korábbi elemzések feldolgozását kikerülni, e fejezet megírásánál törekedtem arra, hogy leginkább saját kutatás és forráselemzés útján jussak következtetésekre. Amikor 100 – 120 évvel ezelőtti jogszabályok és egyéb szabályzatok olvasásával töltöttem az időt és próbáltam összehasonlítani a hatályos joganyaggal – ezt természetesen ki is fejttem – éreztem azt a megfontolt szakértelmet, a törvényes rend megőrzésének szándékát, amit sok esetben hiába kerestem a jelenleg alkalmazott jogszabályokban.

A következő fejezetben a rendőri intézkedés fogalmi elemeinek meghatározása a cél. Megpróbálok a gyakorlati tevékenység jogi jellegét vizsgálni. A rendőri intézkedés alkalmazási lehetőségeit, a hatósági jogalkalmazás törvényi eseteit, pontosan rögzítik a

jogszabályok, viszont konkrét definíciót nem találunk. Fontosnak tartom, hogy ezt a hiányosságot pótoljam, és egy funkcionális fogalmat rögzítsek.

A soron következő fejezet az intézkedésekkel szembeni jogorvoslatok rendszerét mutatja be. Ebben a fejezetben számos korábbi rendőrségi „kivizsgálás” illetve bírósági eljárás tapasztalatait fogom feldolgozni. Különösen fontos, hogy a panasz jogintézményének szerepét – pontosabban annak általam vélt helytelenségét – tisztázzam és indokoljam. Emellett vizsgálni akarom azt az eljárást, amely a rendőri intézkedések törvényi követelményeinek meglétét illetve hiányát hivatott megállapítani. Most úgy látom, hogy fölösleges eljárási szintek és elemek találhatók a rendszerben.

Az intézkedések más országok által alkalmazott szabályozásának vizsgálata és összehasonlítása a hazai rendszerrel, sajnálatos módon, nem járt érdemi eredménnyel. Az eltérések, az intézkedés fajták elnevezése, az alkalmazási lehetőségeik közötti lényeges különbségek, a szabályozás sokszínűsége tudományos értékű feldolgozást nem tesz lehetővé. Ezért a nemzetközi kitekintés a rendészet általános szabályaira és az alkotmányos rendszerekre terjedt ki.

Összefoglalva: egyrészt arra törekszem, hogy disszertációmban feldolgozzak számos olyan jogforrást, illetve olyan szerzők, tudományos elemzők munkáit, akiket nem lehet figyelmen kívül hagyni akkor, ha közigazgatási – rendészeti tárgykörű dolgozatot készítek valaki.

Másrészt célom az, hogy a tudományos értekezések, tanulmányok illetve a joganyag elemzésekor, a kutatásaim eredményeként, egyértelműen megfogalmazzam saját álláspontomat, véleményemet is és olyan következtetéseket vonjak le, amelyek létjogosultsága új eredményként igazolható.

A dolgozatom végén néhány javaslatot is szeretnék megfogalmazni, amely talán a jogalkotó számra sem teljesen érdektelen.

II. A rendészet jogi alapjai

II. 1. Fogalmi problémák

Bár disszertációm címében az első helyen szerepel, a közigazgatás fogalmával csak annyiban szükséges foglalkozni, ami a rendészetet magába foglaló nagyobb egység meghatározását jelenti. A közigazgatás fogalmát számtalan forrásban, számos szerző próbálta meghatározni. Ez egyrészt könnyűvé tehetné dolgomat, miszerint véletlenszerűen kiválasztok egyet. Másrészt nehéz is a választás, hiszen a szerzők mindegyike saját kutatási területe, érdeklődése szerint változtatja, kiegészíti a korábban ismert definíciókat.

A véleményem szerint leginkább használható fogalom a következő:

A közigazgatás¹:

Részben a politika közegéből származó, részben a politika által motivált, közcélok, közfeladatok, közszolgáltatások megvalósítására irányuló, végrehajtó, rendelkező, szervező és szolgáltató tevékenység, amely célját

- közhatalom birtokában

- jogszabályi keretek között

- sajátos intézményrendszerrel, szervezettel és személyzettel éri el.

A közigazgatás-tudomány azon álláspontja, mely szerint a rendészet egyértelműen közigazgatás, a fenti definíció alapján nem kérdőjelezhető meg.

Az elmúlt időszakban a tudomány művelői körében sokkal vitatottá vált, hogy a rendészet vagy a rendvédelem a megfelelő kifejezés?

„Disszertációm készítésekor számos esetben töprengésre késztetett a megfelelő kifejezés használata, illetve megtalálása. Rögtön az első gondolatok rögzítésénél szembe találtam magam azzal a dilemmával: **rendészet** vagy a **rendvédelem** szóval fejezem-e ki pontosabban azt, ami az egyén és a közösségi rend, a polgár és a köz biztonságának keretei közti tartalmat jelenti?

A hatályos jog mindkét kategóriát használja anélkül, hogy pontos ismérvekkel szolgálna. A probléma azonban nem elsősorban teoretikus, sokkal inkább praktikus kérdéseket érint.”²

Hasonlóképpen az imént idézett szerzőhöz, megpróbálok erre a kérdésre én is választ adni. A rendészettel foglalkozó tanulmányok nagyon gyakran idézik a már klasszikus példaként értékelhető esetet:

Anne Humpkries narancssárga liliomos protestáns pártjelvényét kitűzve útjára indult. A jelvény viselését semmi nem tiltotta. Nehezményezte viszont a zömmel katolikus lakosság, amelynek képviselői egyre fenyegetőbben közeledtek a hölgyhöz. Ekkor érkezett a helyszínre Conor alfelügyelő, aki a baljós előjeleket érzékelvén megkérte Anne Humpkriest a jelvény eltávolítására. Miután ő erre nem volt hajlandó, a rendőr maga tépte le a tömeget ingerlő szimbólumot. Az ügy bíróság elé került, amely – ha nem is egyhangúlag – úgy ítélte meg, hogy a közbéke megóvásának célja jogszerűvé teszi az önmagában egyébként nem megengedett beavatkozást.³

Az eset Írországnban történt, mintegy 135 évvel ezelőtt. Mégis, mint cseppben a tenger, benne rejlik a **rendészet**, a **rendvédelem** összes alapvető problémája. Mire kötelezhető az egyén és a közösség a „közbéke”, a közösség számára kívánatos rend fenntartása érdekében? Ha csupán a jogszabályok betartására, akkor érheti-e hátrány mások magatartása miatt, vagy éppen a rend védelmére hivatott szerv munkájának megkönnyítése céljából? A fenti helyzet adta modellben a rendőr mérlegelheti-e, hogy az egyértelműen jogellenesen fenyegető tömeget csillapítsa, vagy a minden bizonnyal kevesebb kockázattal járó másik megoldást válassza, azaz az egyén ellen lépjen fel? Mit tehet a hatalom, a közhatalom képviselője a biztonság megóvása végett? Megakadályozhat-e jogszerű magatartást azért, hogy a köznapi értelemben vett, ám de nem mindenben az előírt szabályoknak megfelelő rendet megóvjá? Lehet-e törvénysértő eszközökkel biztosítani a törvényességet? Egyáltalán: előre rögzített normák közé szorítható-e az a rendészeti munka, amely mindig új és a legváltozatosabb módon jelentkező veszélyektől kívánja megóvni a társadalmat?

¹ *A Rendőrtiszti Főiskola Alkotmányjogi – és Közigazgatási Jogi Tanszéke által kidolgozott definíció.*

² *Balla Zoltán PhD. értekezés 5. o.*

³ *1864, Q.B. Febr. 23-24. Irish Common Law Reports, Vol XVII. (lásd: Szkinger István. Rendőrség a demokratikus jogállamban Sík kiadó 1998.)*

Ha nem, akkor mi a biztosíték arra, hogy a közbiztonság védelmére hivatott szervek valóban a közérdekeknek megfelelően járnak el?⁴

A rendészet – az adóbehajtás mellett – a közigazgatás legősibb funkcióinak egyike. Minden társadalom, vagy emberi közösség létének alapfeltétele a közösség belső rendjének fenntartása a konszolidált működés biztosítása érdekében. A közösség egy nagyságrend meghaladásakor (létszám, fejlettség, közösségi célok fontossága) a belső rend szabályainak betartása érdekében saját, a legitim fizikai erőszak használatának jogával is felruházott intézményrendszert hoz létre.

Különösen a polgári törvényesség kiépítése, a bürokratikus, jogilag szabályozott keretek között működő rendészet megteremtése során került előtérbe a veszélyek sokszínűsége és a hatalom kiszámíthatósága iránti igény között feszülő ellentmondás. Hegel határozottan elválasztja a jogellenes és veszélyes cselekedeteket, utóbbiakat a rendőrség hatáskörébe utalva. Szerinte *„nincs határ magánvalósága szerint a tekintetben, hogy mi káros vagy nem káros, ha a büntetlen nézve is, mi gyanús vagy nem gyanús, mit kell megtiltani, vagy mire kell felügyelni, vagy mit kell megkímélni a tilalmaktól, felügyelettől és gyanútól, tudakozódástól és számadástól. A közelebbi meghatározásokat megadják a szokások, a fennálló alkotmány szelleme, a mindenkori állapot, a pillanatnyi veszély stb.”*⁵

Leírja a nagy német filozófus a tételben megfogalmazottak következményeit is: „Az esetlegesség és önkényes személyiség e mozzanatai miatt a rendőrség valami gyűlöletes vonást kap. Nagyon művelt reflexió mellett azt az irányt veheti, hogy minden lehető a maga körébe von: mert mindenben található egy vonatkozás, amelynél fogva valami ártalmassá válhatna.

⁴ „A társadalomra veszélyesség, az összefoglaló néven kisebb súlyú cselekményeknek nevezett veszélyeztető magatartások, a büntetőjogi és a rendészeti felelősség, a büntetéstani megoldások egyeztetése az elmélet és a praxis számára egyaránt problematikus volt” – írja Máthé Gábor *A közigazgatási büntetőjog elméletörténetéhez c. munkájában (Degré Alajos emlékkönyv, Unió, 1995., 149. o. A tanulmány több ponton rámutat a rendészeti beavatkozást (büntetést) érdemlő igazgatásellenes magatartásokra*

⁵ G.W.F. Hegel: *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlata (Akadémia Kiadó, Bp., 1983. 247.o.)*

Ebben a rendőrség nagyon pedánsan tud eljárni és megzavarhatja az egyének mindennapi életét. De bármilyen bajos állapot is ez, objektív határvonal nem vonható itt.”⁶

Ellenkező következtésre jut Beccaria a rendőrségre vonatkozóan: „...ha ez a közintézmény közkézen forgó törvénykönyvekbe nem foglalt önkényes szabályok szerint járna el, megnyílna az út a zsarnokság előtt, amely mindig a politikai szabadság határmezsgyéjén ólálkodik. Ez alól az általános szabály alól nem találok semmi kivételt: minden polgárnak tudnia kell ugyanis, mikor bűnös és mikor ártatlan.”⁷

Figyelemre méltó az is, amit a modern büntetőjog atyja a kérdés hatalmi aspektusáról ír: „Miként a természet állandó és a rendkívül egyszerű törvényei sem akadályozzák meg, hogy a bolygók mozgásában zavarok ne álljanak elő, úgy a gyönyör és a fájdalom védtelen és ellentétes vonzóerői közepette az emberi törvények sem képesek megakadályozni minden zavart vagy rendetlenséget. Már pedig ez a korlátolt emberek ábránd képe, ha egyszer kezükbe kerítik a hatalmat. Ha sokféle közömbös cselekvést megtiltunk az embereknek, ez nem egyértelmű azzal, hogy megelőzzük a belőle származó bűncselekményeket, inkább azt jelenti, hogy újabb bűncselekményeket hozunk létre, hogy önkényesen szabjuk meg az erénynek és bűnnek azokat a fogalmait, amelyeket öröknek és változatlanoknak hittünk. Hová is jutnánk, ha megtiltanánk nekünk mindazt, amit bűncselekmény elkövetésére bírhat bennünket. Az embereknek érzékszerveik használatától is meg kéne fosztani.”⁸

A Hegel és Beccaria által jelzett dilemma végigkíséri a rendészet jogi szabályozásának modern történetét. A jogalkalmazás ezen területe rendkívül bonyolult.⁹ Az alapkérdésen túlmenően természetesen további problémák is megfogalmazódtak. Ilyen például a veszélyelhárítás terén a döntéshozatal és a végrehajtás egysége, illetőleg szétválasztásának szükségessége, a katonaság szerepe és egyáltalán a közbiztonságvédelem militarizálásának megítélése. Ez a problémakör a rendészet, a közbiztonság, a

⁶ G.W.F. Hegel: *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlata* (Akadémia Kiadó, Bp., 1983. 247.o.)

⁷ C. Beccaria: *Büntetés és büntetés* (Akadémia Kiadó, Bp., 1967. 120.o.)

⁸ *Idézett mű 134-135. oldal*

⁹ *A jogalkalmazás általánosabb kérdéseiről lásd pl: Peschka Vilmos: Az esetnorma, avagy a jogszabály és a jogeset kapcsolatának problémája (Állam- és Jogtudomány XXVIII/2. 217-250); Kulcsár Kálmán:*

belső rend és a közrend alapkategóriájának keretei között nyeri el mozgáskoordinátáit. A továbbiakhoz elsősorban ezen alapfogalmakat szeretném tisztázni. Kiemelten foglalkozom a rendőrség szerepkörével.¹⁰

A jogalkalmazás funkcionális elemzésének problémái (Állam- és Jogtudomány, 1964); Molnár Miklós: A rejtőzködő jog (Jogtudományi Közöny, 1995. 12. 530-537.o.)

¹⁰ *Lásd e téma irodalmából pl.: dr. Dános Valér – dr. Tauber István: Rendőrség és társadalom (Rendészeti Szemle, 1993. 2. szám 3-12. o.)*

II. 2. A rendészet

Bár e fejezetrészen a rendészet számos megközelítését említem és értelmezem, szeretném megjegyezni, hogy dolgozatomban később is visszatér ez a gondolat és természetesen néhány megállapítás ismétlődik is az adott téma elemzésekor. A gondolatkör kiindulási pontja a rendészet általános megközelítése, amely okán számos kérdés mindjárt a rendészet tartalmára, a rendészeti tevékenység megítélésére vonatkozóan feltehető.

Rendészeti (útlevél-rendészeti) tevékenysége-e az államnak az, amikor bevonja a közismert média szereplő útlevelét egy bűncselekmény vélt, vagy valós elkövetése miatt? Vagy amikor a helyi közigazgatási szerv a túlépítkező polgár építményének bontására intézkedik? Rendészeti hatáskört gyakorol-e az a polgári repülőgép parancsnoka, aki az erősen ittasan randalírozó utas megfékezésére nyugtató injekció beadására kéri fel (utasítja) a gépen lévő orvost? Rendészeti jogkörben jár-e el a rendőr akkor, amikor a vadászfegyver tartására vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzésére az engedélyes lakásába bemegy, vagy amikor erőszakot (kényszerítő eszközt) alkalmazva feloszlatja az útelzáró mezőgazdasági tüntetőket, vagy az összecsapó Újpest-FTC szurkolókat? Rendészeti beavatkozás-e az, amikor az illetékes munkaügyi hatóság eljárást indít a külföldi állampolgárságú, illegálisan dolgozó építési munkás ellen, akit az építkezésen igazoltattak?¹¹ Vagy amikor a tűzoltóság nem járul hozzá a bevásárló központ megnyitásához, mivel a tűzcsapok elhelyezése nem volt szabályszerű. Általánosan a rendészeti jogkörén belül tiltotta-e be a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság a fűszerpaprika vagy a méz forgalmazását, mivel a termék minősége nem felelt meg az élelmiszer törvények és a Magyar Élelmiszer Könyv előírásainak?

A közigazgatás a legkülönbözőbb – de közel sem minden – felületét érintő kérdések jelzik: a rendészeti tevékenységnek a közigazgatásban, annak különböző ágazataiban van a mozgástere. Magának a tevékenységnek pontos meghatározása helyes és minden ellenében védhető fogalom megadása nehéz feladat. Ennek több oka van, egyebek között az, hogy a rendészeti tevékenység a közigazgatás több ágazatában eltérő súllyal funkcionál, esetenként más és más céllal és szervezetrendszerrel.

¹¹ *Lásd ehhez: Imre Miklós: Szempontok az építésügyi igazgatás reformjához Magyar Közigazgatás, 1994. március 129-145.o.*

Az sem könnyíti a helyzetet, hogy a rendészeti szervek elnevezéseikben nem egységesek, esetenként például főfelügyeletnek, felügyeletnek esetleg hatóságnak vagy szolgálatnak nevezzük (pl. Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, Nemzeti Közlekedési Hatóság), máskor a nevükben benne foglalják a „rendészeti” kifejezés (pl. igazgatásrendészet, idegenrendészet, közlekedés-rendészet). Akármelyik szervezetet is nézzük, az elnevezésből nem sok konzekvenciát vonhatunk le. A fogalom tisztázásához ezért meg kell keresni azokat az általános jellemzőket, amely bemutatásával egyben felvázolódhatnak a tárgy alapvető kontúrjai.

Az egyik legjellemzőbb vonása a rendészetnek az államhoz való kötődése, az államtól való függősége. Az előbbieken feltett kérdésekben valamilyen módon mindig benne volt az állam, azaz a rendészethez akár útlevel, akár építészeti, fegyver stb. ügyek által közelítünk, megállapítható, hogy a szereplők egyike mindig az állam, illetve a közigazgatás¹² valamilyen szerve. A kivétel talán a polgári repülőgép parancsnoka, de a kérdésben feltett tevékenységben ő is az állam szerveihez hasonlóan bizonyos közhatalmi funkciót tölthet be. Ez a bizonyos közhatalmi tevékenység az az elem, amely – a rendészet állami tevékenységként rögzítése után – második jellemzője a rendészeti működésnek.

Az adott szerv hatalmi eszközökkel végső soron akár kényszer alkalmazásával is lebonthatja a túlépítkező építményét, szétválaszthatja az összecsapott szurkolókat stb. Ugyancsak tipikus jellemzőként azonban mindig csak szigorú szabályok között, jogi normák által rögzített feltételek esetében, azaz a rendészeti funkció, mint állami tevékenység a közhatalom jegyében csak jogszabályokban rögzített módon érvényesülhet. Az alkalmazó szerveknek az állam szervezetrendszerében való elhelyezkedésük is jellemző, ugyanis a hatalommegosztás klasszikus szervezeti triászából csak a közigazgatási szervek közül kerülhetnek ki a rendészet alanyai. A rendészet tehát a végrehajtó hatalom része és mint ilyen konkrét feladatait a törvényhozói hatalomból kapja, annak alkotmányos felelősséggel tartozik.

A közigazgatás szervezetrendszerében aztán többféle szerv látja el a különféle rendészeti feladatokat. Így többek között még a helyi önkormányzatok is pl.:

¹² *A közigazgatás feladatáról, funkcióiról bőszeges a hazai irodalom*
Lásd például bőszebben Takács Albert: *A közigazgatás alapintézményei jegyzet Államigazgatási Főiskola 1993. Szerkesztette és lektorálta: Lőrincz Lajos*

településrendezésben, a természeti környezet védelmében, a településtisztaság helyi feladataiban. Az önkormányzatok mellett számos államigazgatási szervet is megnevezhetünk, így például a rendőrséget a határrendészet esetében, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatot vagy a Vám- és Pénzügyőrséget a hatáskörükbe tartozó ügyekben. Az ÁNTSZ rendészeti eljárásban intézkedhet, mondjuk egy gyermekintézmény élelmezését ellátó üzem ideiglenes bezárására szalmonellával fertőzött madártej kiszolgálása miatt, de hasonlóan járhat el a Vám- és Pénzügyőrség akkor, amikor zárjegy nélküli szeszesitalos üvegeket, vagy dohányárút fedez fel a vendéglátó egység italraktárában. Ezek a szervek mind igazgatási szervek, tevékenységük igazgatási tevékenység. Hatáskörük gyakorlása során mindig valamilyen közigazgatási területet fognak át, jogkörükben az adott ügyfajtát művelő (élelmezés, munkaügy egyebek) alanyok tevékenységét kontrollálják. Ennek során számos, de mindig a jog által körülírt eszközzel operálhatnak, végső soron az ügyfajta helyes (jogilag helyes) gyakorlását kényszerrel is elérhetik.

A fentiek alapján megpróbálhatom a rendészet fogalmát, ha nem is definíció, de legalább a tartalmi elemek összegyűjtésével meghatározni. Természetesen a dolgozatom elején található közigazgatás fogalom elemei szükségképpen itt is visszaköszönnek.

- a közigazgatásban realizálódó állami, illetve államigazgatási feladat,¹³
- feladatait, hatáskörét jogszabályok rögzítik, amely jogszabályok pontosan körülhatárolják eszközrendszerét,¹⁴
- a közhatalom birtokában – közvetlenül vagy közvetve - akár kényszerrel is alkalmazhat,
- működése centrumában a törvényes rend megőrzése, illetve a megbontott rend visszaállítása áll, fő feladata az ehhez kötődő közrend fenntartása és védelme,
- jellemző – de nem egyedüli – szerve a rendőrség.

¹³ Ficzere Lajos: *Közigazgatás és rendészeti igazgatás c. tanulmányában a rendészeti igazgatást a közigazgatás rendszerén belül amikor elhelyezi három tényezőre hívja fel a figyelmet. Elsőként arra, hogy a dualizmus korában „a rendészeti igazgatás maga volt a közigazgatás”, majd kitér arra, hogy a piacgazdaság a rendészeti igazgatás felfogásában és tényleges gyakorlatában alapvető változásokat hozott, de ott tartotta. Végül rámutat arra a tényre, mely szerint a modern társadalomban a rendészeti igazgatás alapvetően beépül a közigazgatás rendszerébe. Rendőrtisztai Főiskola Új rendészeti tanulmányok, 1997/1.*

¹⁴ Lőrincz Lajos: *A közigazgatás törvényessége, jogszerűsége, eredményessége. Szamel Lajos emlékkönyv 2000. 155-161.o.*

A rendészet mindig a jogérvényesítés szolgálatában kell, hogy álljon, a jogvédelemben, ezen belül főleg a közigazgatási jog védelmében kap elsősorban azonnali megoldásokra felkérést, azaz gyakran egyfajta sürgősségi ellátásban kap kiemelt szerepet.

A fogalom tisztázása nem képzelhető el Szamel Lajos tételeinek tanulmányozása nélkül, aki a rendészeti tevékenység sajátosságait más oldalról közelíti meg.

A kiváló tudós a rendészetet a közrenddel köti össze, a rendészet legfőbb funkciója szerinte a közrend védelme. Szamel professzor kifejti, hogy a közrend sérelmét (majdnem) mindig össze lehet kötni a hatályos jogi rend valamilyen fokú sérelmével az erre irányuló jogellenes magatartás bármely formában történő megnyilvánulása a jogrend sérelmével jár, jóllehet a jogellenes magatartások nem mindegyike árt egyben a közrendnek. Ebben az értelemben pedig a jogalkotásra hárul annak meghatározása, hogy mely magatartások azok, amelyek a közrend megsértése miatt a rendészeti szervek beavatkozását idézhetik elő.¹⁵

Nevezett szerző nem definiálja a közrend fogalmát, ugyanakkor elhatárolja a közrendet a rendészet kapcsán egyébként igen gyakran használt közbiztonságtól (nem egyedi esetről van szó, így például a francia közjog sem adja meg a közrend fogalmát).¹⁶

Álláspontja szerint a közbiztonságon az „emberek életének, egészségének, becsületének, szabadságának és vagyonának, valamint az állam és intézményei működésének sérthetlenségét, illetve akadályozatlanságát értik, s ezen belül különösen e jogtárgyak megóvását a bűncselekményektől és a rendsértésektől (szabálysértésektől)”.¹⁷ A szerző szerint a közbiztonság védelmét több jogág is védi, amelyek bármelyikének bármely szabályának megsértése egyben a közbiztonság sérelmét is okozza, tehát a közbiztonság védelme megegyezik az adott jogi norma által védett jogi tárggyal.

¹⁵ Szamel Lajos: *Jogállamiság és rendészet, Rendészeti Szemle, Bp., 1992/3.*

¹⁶ Lásd erről bővebben: Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban, Sík, 1998. 85.o.*

¹⁷ Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai, Rendészeti Tanulmányok, Bp., 1992/1.*

Ezek a jogi normák:

- az alkotmányjogban,
- a közigazgatási jogban,
- a büntető anyagi jogban és részben
- a pénzügyi és
- a munkajogban találhatók.

Szamel professzor itt megtöri a szabályt. Kivételeket hoz. Példaként hozza fel a pénzügyi jogi szabályok megsértését, amelyek esetén sem a jogsértés, sem annak szankciója nem érinti a közbiztonságot, megemlítve konkrétan a jogsértő adózás jogkövetkezményeként kirovandó adópótlék esetét. Gondolatmenetét a közigazgatási jogban funkcionáló szervezeti jogi szabályok megsértésével folytatja, amely szabályok megsértése „a közbiztonságra még közvetve sem hatnak ki”.¹⁸ Tehát a példák alapján elmondható, hogy Szamel szerint a közbiztonság megsértése tipikusan, de – a két eset tükrében – nem kivétel nélkül, a közjogi szabályok megsértésében fejeződik ki.

„A közbiztonságról adott fogalom alapján más véleményen vagyok. Ugyanis amennyiben a definíciót kritika nélkül elfogadjuk, akkor a felhozott kivételek, illetve nevezett példák alapos elemzése szerintem azt bizonyítják, hogy a közbiztonság megsértése mindig valamilyen közjogi szabály megsértését jelenti. A közbiztonság fogalmának állam és intézményeinek, működésének sérthetlenségéről szóló részéhez hozzátartoznak a pénzügyi és a közigazgatási jogsértésekre hozott ellenpéldák is. Aligha szorul bizonyításra, hogy az adópótlék kivetésére az adózás rendjéről szóló jogszabály alapján kerül sor, amely adójogszabály viszont az államnak ex lege obligatio-ból keletkező azt a jogát védi, hogy a kötelezettől (így természetesen a jogsértőtől is) bevételhez jusson. Ez pedig az állam és intézményei működéséhez elengedhetetlen. Az adózás rendjéről szóló jogszabály bármilyen megsértése valahol mindig az állam bevételeinek lehetőségét csorbítja, ez a sértő magatartás veszélyezteti az állami kiadások fedezetét, amely viszont a közbiztonság Szamel-i fogalmának fenn nevezett eleméhez egyértelműen köthető.

¹⁸ Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*
Rendészeti Tanulmányok, Bp., 1992/1.

Főleg, ha a jogsértés egyben bűncselekmény is, hiszen a fogalom vége arra utal, hogy a nevezett jogtárgyakat „főleg” a bűncselekményektől kell megóvni.”¹⁹

Az idézett szerző álláspontja egyértelmű. A közbiztonságot tekinti a közrenddel szemben a rendészet alapfogalmának. Erre utal a következőkben idézett gondolata is.

„Amennyiben tehát a közrend élet- és vagyonbiztonságot jelent, úgy a rendészet egyenlő az élet- és vagyonbiztonság megzavarásának megelőzésével, sérelmének helyreállításával a vonatkozó magatartások megakadályozásával. Álláspontom szerint ez az állítás így nehezen tartható, főleg ha a klasszikus rendészeti szervet, illetve annak alaptörvényét nézzük. Amikor a rendőrség „ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat”²⁰, akkor tagadhatatlanul egy „ősi” rendészeti tevékenységgel találkozunk, amelyhez viszont csak igen-igen távolról, és közvetve köthető az élet- és vagyonbiztonság. Gondolok itt például arra, hogy amikor a rendőr „a közterület rendjének fenntartása érdekében” intézkedik a szemtelő vagy a kutyáját szájkosár és póráz nélkül sétáltató állampolgárral szemben, akkor nem igazán lehet az intézkedésében tetten érni az élet- és vagyonbiztonság védelmét. De akkor sem, amit az idézett rendészeti feladatában a rendőr elszállíttatja a tilos helyen parkoló járművet, vagy biztosítja a védett személyt (például: köztársasági elnök) repülőtérre vezető útvonalát.”²¹

Ugyanakkor ne vessük el a közrend kategóriáját. „A közrend az egyéni nyilvánosság előtti magatartására irányuló azon íratlan szabályoknak az összessége, amelyeknek tiszteletben tartása a mindenkor uralkodó nézetek szerint a rendezett állampolgári együttélés elengedhetetlen feltételei.”²² Szikinger István „Rendőrség a demokratikus jogállamban” című művében idézi a fenti meghatározást, előtte azt írja: „A közigazgatási bíráskodás gyakorlatát is alapul véve, a szakirodalomban a következő (mármint a fent idézett) meghatározás vált általánosan elfogadottá”.²³ Az „általánosan elfogadottsághoz” magam is csatlakozom. Véleményem szerint is a közrend jó közösségi rendet jelent, az állam polgárainak olyan magatartás követését, amellyel

¹⁹ Balla Zoltán PhD. értekezés 15. o.

²⁰ 1994. XXXIV. törvény a Rendőrségről, 1. § (2) bek. f. pont

²¹ Balla Zoltán PhD. értekezés 18. o.

²² Liskén-Denninger: *Handbuch des Polizeirechts*, 1992., 179.o. (lásd: Balla Zoltán PhD. értekezés 17. o.)

biztosítják a rendezett hétköznapi viszonyaikat. A közrend fogalmához a későbbiekben még többször visszatérek.

Mielőtt a rendészet fogalmához visszatérnék, egy rövid kitérő erejéig utalni szeretnék a közrend és közbiztonság egymással történő helyettesítésének, e két kifejezés egymás szinonimájaként történő használatának, a szakirodalomban itt-ott fellelhető kérdésére. Mint láthattuk Szamel Lajos a közrendet az élet- és vagyonbiztonság kapcsán gyakorlatilag helyettesíthető kategóriává tette a közbiztonsággal, miközben az utóbbit egyben külön is választotta a differencia specifikumaival. Nem tett alapvető különbséget Nyíry Sándor sem²⁴, ugyanakkor a közbiztonságot viszonylagos pontossággal a Szamel-i fogalomhoz közelíti. „A közrend (közbiztonság) integráns része egy adott terület infrastruktúrájának”- írja Kántás Péter.²⁵

A két kategória megszorítás sokkal történő azonosságára mutat rá Szikinger István is: „Szamel Lajos és más szerzők közrendnek nevezett kategóriája lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi beavatkozás lehetőségét.”²⁶

Az idézet második fele mutat rá a két kategória közti alapvető különbségre, konkrétan: a közbiztonság védelmére, az állam akár közhatalmi eszközökkel is, de mindig a jogi szabályozás keretein belül avatkozik be, és ez a legitimitás az Alkotmány hatályos szövegéből vezethető le, ahol viszont nincs szó közrendről.

Visszatérve a rendészet Szamel Lajos által adott fogalmához a fenti gondolatok összességéeként a magam részéről – vitatva Balla Zoltán álláspontját – a következőként határozom meg a vizsgált tárgyat:

A rendészet olyan állami, közigazgatási tevékenység, amely a **közrend** megzavarásának megelőzésére a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.

Bízom abban, hogy a későbbiekben kifejtettek kellő indoklásául szolgálnak a közbiztonság helyett a közrend kategória alkalmazásának.

²³ Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban, 75.o.*

²⁴ Nyíry Sándor: *A közrend és a közbiztonság, Rendészeti Szemle, 1994/10.*

²⁵ Kántás Péter: *A szabálysértési jog és a rendészet néhány elhatárolási problémája Rendőrtiszti Főiskola – Új Rendészeti Tanulmányok 1998/1.*

²⁶ Szikinger István: *A közrend és a közbiztonság, Rendészeti Szemle, 1994/10.*

Ez a fogalom talán segíthet az egységes terminológia kialakításához, jövőbeli használatához. De a fenti közrend és közbiztonság fogalmai egymást helyettesítő kategóriáinak használatából enyhe zavar származik. Ezt mindenképpen tisztázni szeretném. Erre pedig a jogalkotói közmegegyezésnek dogmatikai okokból feltétlenül szüksége van. Ebben a vetületben segítségül szolgálhat, hogy közmegegyezés van abban, hogy a rendészet a közigazgatáson belül helyezkedik el, annak része, oldala, illetve funkciója.

Tóth József szerint „amiként ugyanis...súlyos tévedésen alapult az egykori rendőrállamnak az a felfogása, hogy a rendészet némi kivétellel az egész államigazgatást jelenti, éppen olyan tévedés lenne a jogállamban azt hirdetni, hogy a rendészet nem közigazgatás”.²⁷ A magyar jogi gondolkodásban igen erőteljesen jelen van az a megközelítés, amely a rendészet helyét és sajátosságait a közigazgatáson belül a veszélyek sokszínűségére hivatkozva a szabad belátás, más szóval a diszkrecionális döntések széles körében jelöli meg. Kmety Károly lényegében Hegel korábban idézett gondolatmenetét megismételve arra a következtetésre jut, hogy „lehetetlenség a törvényben minden felmerülhető veszélyt meghatározni, és így a rendőri beavatkozás eseteit kimeríteni”. „A kormánynak, mint legfőbb rendőr hatóságnak az önkormányzatnak, mint a rendőrség helyi hatóságának a „biztonság fenntartása” érdekében meg kell adni a hatalmat, hogy törvényileg nem tiltott cselekmény, mulasztás, magatartás veszélyességét kimondhassák, s azokat eltilthassák, úgynevezett rendőri rendeletek és szabályrendeletekkel és még mindezekon felül más rendőr hatóságokat sem lehet eltiltani attól, hogy a szabályilag veszélyesnek nyilvánítottakon kívül esetenként más cselekményt, mulasztást is, mint veszélyeseket tekintvén közbelépésükkel megakadályozhassanak.

A rendőri szabályrendeleti jog mellett, tehát még mindig lesz a rendőri szervezetnek diszkrecionális intézkedési joga.²⁸ Szeretnék rámutatni arra, hogy – amint ez a szöveg tartalmából is kiderül – itt a rendőrség a rendészet szinonimájaként szerepel.

A szabad belátás teóriájának legnagyobb hatású képviselője Concha Győző volt, aki szerint „a rendőrség legsajátosabb eszközei... az állandó örködésben és az egyéni

²⁷ Tóth József: *A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra* Szent János Nyomda, Eger 1939. 36-37. o.

²⁸ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve* Politzner Zsigmond kiadása, Budapest, 1900. 325.o.

szabadságnak diszkrecionális hatalommal való korlátozásában állnak”.²⁹ Később az alkotmányosság értékeit jobban felismerő szerzők finomították Concha nézeteit, a szabad belátást azonban már csak a tényleges jogi helyzetre tekintettel sem tudták száműzni a fogalomból, vagy a rendészet jellemzéséből. Tomcsányi Móricz úgy vélekedett, hogy a diszkréció nem elengedhetetlen attribútuma, de rendszerint velejárója a rendőri funkciónak.³⁰ Hasonló álláspontot foglalt el a szabad belátás egyetlen hazai monográfusa Szontagh Vilmos, szintén elutasítva a szabad belátásnak a rendészet lényegi megkülönböztetőjeként való elfogadását, de egyben megállapítva, hogy ott kerül leggyakrabban alkalmazásra.³¹ Elfogadja, sőt a dolgok természetéből eredő sajátosságnak tekinti Magyary Zoltán is a rendészet nagy cselekvési szabadságát. A pénzügyi közigazgatást a rendészettel szembeállítva az előbbi részletesebb és magasabb szintű szabályozottságát állapítja meg, amit a következőképpen indokol: „Az emberek a zsebükre rendkívül érzékenyek. Közterheket viselni hajlandók, de csak akkor, ha más ugyanígy teszi...Viszont a rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni és azok mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni, és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozik.”³²

Könnyen tetten érhető az érvelés következetlensége. Ha a pénzügyi szabályozás részletességét és magasabb szintjét azzal indokoljuk, hogy az emberek „a zsebükre érzékenyek”, akkor a rendészeti normák lazasága értelemszerűen azon alapulna, hogy az emberek szabadságukra kevésbé kényesek. Hozzá kell azonban azt is tenni, hogy a rendészeti beavatkozás igen gyakran ugyancsak „zsebre megy”, vagyis következményekkel jár. Valójában inkább arról van szó, hogy a pénzügyi jogalkotással legközvetlenebbül érintettek közül többen vannak abban a helyzetben, hogy a kodifikációra befolyást gyakoroljanak. A rendészet pedig mindenekelőtt az „utca emberére” irányul, aki tipikusan kevésbé tudja kiharcolni jogai védelmében az állam

²⁹ Concha Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban, a magyar közigazgatás tudomány klasszikusai 1874-1947, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 211.o.*

³⁰ Tomcsányi Móricz: *A magyar közigazgatás jogalap intézményei, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp., 1926. 25.o.*

³¹ Tóth József idézett mű 52.o.

³² Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp., 1942. 581-582.o.*

önkorlátozását.³³ A rendészetet Berényi Sándor professzor is, a Szamel-i megközelítésnek megfelelően a közigazgatás részének tekinti. A magyar államigazgatási jog különös részét kifejtő 1993-as egyetemi jegyzetben a következőképpen ír: „A rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában. A rendészet a közigazgatás legrégebbi tevékenysége.”³⁴

Ugyancsak a Szamel-i modell tükröződik vissza a Magyar közigazgatási jog Különös részi tankönyv legutóbbi kiadásában anélkül, hogy különösebben kitérne a fogalom magyarázatára. „Rendészetten azt a közigazgatási tevékenységet értjük, amelynek feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá a közreműködés a megsértett rend helyreállításában.”³⁵ Ugyanakkor utalást olvashatunk arra a vitathatatlan tényre, mely szerint a rendészet teljes hatáskörét a rendőrségen kívül számos más szerv teljesíti.

A fentiek alapján összességében tehát megállapítható, a rendészet kategóriáját a magyar jogtudomány a közigazgatás részének tekinti. Eltérők az álláspontok, hogy ennek centrumában a közrend, avagy a közbiztonság kategória áll-e. Azonban ennek okán az is megállapítható, hogy mindkét kategória pontos meghatározásával mind a mai napig adós maradt a szakirodalom. Ennek tükrében viszont abban is konszenzus van, hogy jogi keretek közé kell szorítani a rend fenntartásának bármely formáját, a veszélyelhárítás és az ahhoz kapcsolódó funkciók megvalósítása csak a közigazgatási jog rendszerén belül valósítható meg.

³³ Rácz Attila: *Törvényesség és jogszabályhoz kötöttség a közigazgatásban Jogtudományi Közöny, Bp., 1983/8. 511.o.*

³⁴ *Magyar államigazgatás jog Különös rész ideiglenes jegyzet, ELTE ÁJK Bp., 1993. 213.o.*

³⁵ Baraczká Róbertné – Szikinger István: *A rendészeti igazgatás Magyar Közigazgatási jog, Különös rész, Osiris, 1999. 383.o. Szerkesztette: Ficzer Lajos – Forgács Imre*

II. 3. A közbiztonság, a közrend és a belső rend

Tagadhatatlan az erős kölcsönhatás a rendészet, a közbiztonság, a belső rend és a rendőrség között. Ezen tárgyak a mindenkori államfelfogás által a legvédettebb kategóriák közé tartoztak és tartoznak ma is. Védte és védi is minden modern államkonstrukció a társadalom biztonságát, ehhez egyik legfontosabb alanyként rendőrséget működtet, melynek kiemelt rendeltetése a közbiztonság védelme.

Minden civil társadalom csak azon állami funkciókat igényli állami úton kézben tartani, amelyek a társadalom zavartalan működéséhez elengedhetetlenül szükségesek. Az állam a közbiztonság fenntartása érdekében privilegizált szerepet vállal, sőt köteles vállalni, s ezt a kötelezettségét a jog keretei között tartja. Jogi szabályozás az alaptörvényben vetíthető ki.³⁶ Alkotmányunk 40/A §. (2) bekezdése 2008. január 1-ig a közbiztonság és a belső rend védelmét jelölte meg a rendőrség alapvető rendeltetéseként, amely feladattal összefüggő részletesebb szabályokat tartalmazó kérdéseket külön törvényhez rendelte. A megjelölt időpontban az Alkotmány módosítása kapcsán – melynek indoka a Határőrség és a Rendőrség integrációja volt, az alaptörvény szövege a rendőrség feladataként a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelmét határozza meg.³⁷ Álláspontom szerint a belső rend, mint védendő alkotmányos érték jelentősége nem csökkent azzal, hogy kikerült az alkotmány szövegéből. Ezért a későbbiekben még foglalkozom az elemzésével.

A rendes, normál állapotokra vonatkozóan alkotmányunk már csak egy szabályt rögzít. Nevezetesen a fent nevezett alapfeladat részletesebb előírásait tartalmazó jogszabályra történő utalással: „A rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazata szükséges.”³⁸

A fenti szabályok harmonizálnak az ember, a polgár védelmének alapvető jogainak tiszteletben tartásának nemzetközileg elfogadott és védelmezett alaptéziseivel. Az

³⁶ *A közigazgatás és az alkotmány kapcsolatának igen gazdag irodalmából lásd pl. Molnár Miklós: A közigazgatási alkotmányosság néhány elméleti problémája Jogtudományi Közöny, 1999/1. 1-5.o.*

³⁷ *Az Alkotmányt módosító 2007. évi LXXXVIII. törvény, illetve annak indoklása egyetlen szót sem rögzít arról, hogy mi indokolja a „belső rend” kifejezés közrendre történő cseréjét. Azt gondolom, hogy nem csak én fogadtam ezt a módosítást értetlenül...*

³⁸ *Molnár Miklós: A közigazgatási alkotmányosság néhány elméleti problémája Jogtudományi Közöny, 1999/1. 1-5.o.*

Alkotmány 8. § (1) bekezdése a polgári alkotmányosság egyik legfontosabb értékét az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogainak védelmét, tiszteletben tartását az állam egyik fő kötelességéként fogalmazza meg. Ezek a jogok (kötelességek) különböző törvényekben fogalmazódnak meg, amelyek közül nem egy visszamutat a rendőrség alapfeladatának teljesítéséhez. Így például az 1989. évi III. törvény, amely a gyülekezési joggal kapcsolatos szabályokat rögzíti. A gyülekezési jog az ember politikai szabadságjogainak egyik ékessége, és az erről szóló törvény összhangban áll a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával.³⁹ A törvény szabályozza a rendőrség beavatkozási lehetőségét és kimondja, hogy a rendőrség feloszlatja a gyülekezést (rendezvényt), ha az jogellenes és e tekintetben mérlegelési joga nincs. A feloszlatás, azaz a polgárok nevezett alapjogának korlátozása akkor megengedett, ha a gyülekezés a közbiztonságra valamilyen veszélyt jelent. A közbiztonság kifejezéssel *expressis verbis* nem operál a törvény, ehelyett kibontja annak tartalmát. Így a rendőrség főleg akkor léphet fel, ha a gyülekezési jog gyakorlása:

- bűncselekményt valósítana meg,
- bűncselekmény elkövetésére hívna fel,
- mások jogának és szabadságának sérelmével járna,
- a gyülekezők fegyveresen vagy felfegyverkezve jelennek meg a helyszínen,
- ha a bejelentéshez kötött gyülekezést bejelentés nélkül,
- vagy a bejelentés szabályainak be nem tartása nélkül tartják, illetve
- ha a gyülekezést tiltó határozat ellenére tartják.⁴⁰

A rendőrségnek a gyülekezési jogokat gyakorló polgárokkal szemben akkor van rendészeti beavatkozásra törvényi lehetősége, sőt kötelessége, ha a gyülekezés a polgárok más irányú alapjogait (élethez, szabadsághoz, vagyonbiztonsághoz), illetve az állam és intézményei (népképviselői szervek, bíróságok stb.) működési rendjét veszélyeztetné.

³⁹ Lásd a rendőrség alapvető emberi jogokkal kapcsolatos nézeteket bővebben pl: „Az emberi jogok és a rendőrség” c. szemináriumi anyagban Strasbourg, 1995. dec. 6-8. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest

⁴⁰ 1989. évi III. törvény 2. § (3) bekezdés; 14. § (1) bekezdés.

Ha ezen veszélyek már a gyülekezés a rendezvény megtartásának előkészítése során nyilvánvalóvá válnak a rendőrség számára, úgy eleve tiltó (közigazgatási) határozatot kell hozniuk.

Amennyiben ennek ellenére mégis megtartják a tiltott rendezvényt, úgy, természetesen működésbe lépnek a legitim fizikai erőszak alkalmazását is magukba foglaló rendőri intézkedések.

Balla Zoltán a rendezvények feloszlátását tárgyalva még a következőket írta 2001-ben:

„Érdekes, hogy ezt a feloszlátási kötelességet a rendőrség 1989-től csak egy esetben, 1997. november 3-án alkalmazta. A gyülekezési törvényre hivatkozva a földtulajdonszerzés tervezett kormány oldali rendezése ellen tiltakoztak a résztvevők, de csak rövid ideig. A rendőrség hamar feloszlatta. A közbiztonság biztosítása miatti rendőri fellépés jogszerűségét visszaigazolta a feloszlátást követő és a parlamenti pártok által helyeselt vizsgálat. Az alkotmányos szabályok és elvek, a vonatkozó törvények, illetve a rendőrségi törvény keretein belül járt el a rendőrség – mondta ki a vizsgálatot végző bizottság. Izgalmas kérdés: vajon milyen summázattal járt volna az 1990-es az országot lebénító taxis sztrájk feloszlátását eredményező, esetleges rendőri fellépés.”⁴¹

Nyilvánvaló, hogy a tömegoszlátás rendőrségi gyakorlata 2006-óta kiegészült néhány nagy vihart kavaró és igen eltérő megítélésű intézkedéssel. Nem fogom ezeket minősíteni, de egy gondolat kikíváncozik belőlem. A BRFK korábbi gyakorlatára jellemző volt, hogy a járdára bejelentett rendezvényt a közlekedés aránytalan sérelmére hivatkozva tiltották meg. Természetesen a bíróság ezt, illetve a tiltás ellenére megtartott rendezvényt feloszlátó intézkedést is jogtalanak minősítette, illetve több esetben kártérítés megfizetésére kötelezte a rendőrséget.

Utolsó megjegyzésem: megérdemelne egy alapos vizsgálatot, hogy a rendőrség – különösen a BRFK – mennyi olyan intézkedést foganatosított, és mennyi olyan határozatot hozott, nyilvánvaló politikai utasításra, amely miatt utólag kártérítést kellett fizetni. Mennyit jelent ez pénzben? Talán egyszer ezekre a kérdésekre is választ kapunk...

A taxis blokádnak fel nem oszlátása, nyilvánvalóan politikai eredetű, mint ahogy annak megszervezése is. Ha a modern rendészetről beszélünk, az is egy alapvető kérdés, hogy milyen módon oldható meg a rendőrség ténylegesen politikától független működése?

A polgárok szabadságjogainak (alapjogainak) védelme a gyülekezési joggal szemben másoldalú megközelítést is lehetővé tesz. A törvény 8. § (1) bekezdésében a közlekedés rendjét is védett kategóriává teszi, amennyiben a rendezvény aránytalan sérelmet okozna a közlekedés rendjében, úgyszintén jogszerű a rendészeti beavatkozás. Ebből a törvényi helyből számomra az a következtetés adódik, hogy a közlekedés rendjének állami eszközökkel történő biztosítása védendőbb érték, mint a gyülekezés szabadságának biztosítása, a többség közlekedés rendjében megvalósuló szabad helyváltoztatási joga erősebb, mint a rendezvény joggyakorlása keretében tartott, mondjuk felvonulások, tüntetések megtartásához való jog. De ennek a megállapításnak csak akkor van helye, ha az a bizonyos tüntetés, felvonulás, a törvény korábbi kifejezésével élve - „aránytalan sérelmet” okozna a közlekedés rendjében. Mint ismeretes a törvény hatályos szövege már „a közlekedés más úton nem biztosítható”⁴² kifejezést használja. Feltehető a kérdés: mit jelentett az aránytalan sérelem? Azt gondolom, ezt mindig a konkrét eset mutatja meg. Ha például Budapesten valamelyik nyári hét péntek délutánján (amikor egyébként is gyakran alakulnak ki forgalmi dugók) a gyülekezési jogukat bejelentés nélkül, vagy tiltó határozat ellenére az Erzsébet-hídon kívánják gyakorolni a polgárok – és így lebénítják a főváros belvárosának közlekedését –, úgy de jure avatkozhat közbe a rendőrség, védve ezzel az alkotmány által nevesített közbiztonságot, a polgárok közlekedési rendhez fűződő érdekeit. Teljesen világos, hogy az aránytalan sérelem kategória vizsgálatához képest egyszerűbb feladat a más útvonal meglétének vagy hiányának megállapítása.

A többség érdekének szembeállítása a gyülekezési joggal az aránytalanság, arányosság problematikája a mérlegelési jog ezzel összefüggésben történő elemzése eltérítene a fenti gondolatmenetemtől. Ugyanakkor az arányosság, a törvénynek való alávetettség kérdéseivel a későbbiekben foglalkozom. Ezért ehelyütt a fenti gondolatot azzal kívánom befejezni, hogy rögzítem: a többség érdekének rendőri, rendészeti védelme ennek, ha kell erőszakos eszközökkel történő realizálása – mondjuk a közlekedés rendjének biztosítására tekintettel – alkotmányjogilag levezethető.

⁴¹ Balla Zoltán PhD. *Értekezés* 2001. 25. o.

⁴² 1989. évi III. törvény 8. §

A rendészeti jog alkalmazása a gyülekezési jog gyakorlása kapcsán praktikus szerepet kaphat. Ebben a tekintetben azonban szükségszerűen mobilizálódik a rendőrségről szóló törvény is.

Mint már korábban utaltam rá a rendőrségi törvény az 1994. XXXIV. törvényként vált ismertté. Ennek végrehajtási rendelete a 62/2007. (XII. 23.) IRM Rendelet, amelynek tárgya: „A rendőrség szolgálati szabályzata”.

A rendőrségi törvény a szervezet feladatának meghatározását az Alkotmány 40/A § (2) bekezdésének átemelésével oldotta meg: „A Magyar Köztársaság rendőrségének feladata a közbiztonság és a belső rend védelme”.⁴³

Mint már korábban említettem a Rendőrségről szóló törvény a Határőrség megszüntetését – integrációját – megvalósító jogalkotói akarat nyomán változott. A jelenleg hatályos szöveg a következő: „A Magyar Köztársaság Rendőrségének feladata a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása.”⁴⁴

A védendő tárgy tehát az említett módosításig: közbiztonság és a belső rend. Hiányzott az alaptörvényből a közrend kategóriája!

A rendőrség létének alapvető legitimitását tárgyi értelemben e két kategória pontos meghatározásához lehet kötni, adódik tehát a kérdés: melyik, mit jelent? Milyen tartalommal bír a közbiztonság és mit takar a belső rend? Van e átfedés köztük, vagy olyan két kifejezéssel állunk szemben, mint mondjuk a mindig együtt járó jogképesség-cselekvőképesség, hatáskör-illetékesség, fikció-vélelem, amely műszavak pontosan körülhatárolhatók, egyértelmű jogdogmatikai tartalommal bírnak. Természetesen a közrend fogalmának meghatározása sem elkerülhető, különösen a hatályos szöveg ismeretében.

⁴³ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 40/A § (2) bekezdés

⁴⁴ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 2008. január 1-től hatályos szöveg

Ebben a vonatkozásban nem ad precíz eligazítást sem a rendőrségi törvény, sem más jogszabály, de a kérdéssel foglalkozó szakemberek álláspontjai is, több tekintetben eltérnek egymástól. A rendőrségi törvény a két alapfeladatot több részfeladatkörre bővíti. Ezek a feladatkörök:

- bűnmegelőzési, bűnüldözési,
- államigazgatási
- és rendészeti.⁴⁵

Fontosnak tartom itt megjegyezni, hogy a rendészet helyét és szerepét vizsgáló tudósaink – mint ahogyan arra korábban utaltam – megegyeznek abban, hogy a rendészet a közigazgatás része. Ezek után elhibázottnak tartom a törvény fennebb olvasható különválasztását, mely szerint az államigazgatási és a rendészeti feladat külön kategória.⁴⁶

Tehát a rendőrségi törvény korábbi szövege szerint a közbiztonság és a belső rend intézményeinek védelme, a bűnügyi, államigazgatási, valamint rendészeti feladatok ellátásával lenne megoldható. Erre nézve a következő passzusok tartalmazzák a hatásköri leltárt, felsorolva azon ügyköröket, amelyeket a rendőrség ellát. A közbiztonság és a belső rend védelmére a rendőrség:

- bűnügyi (nyomozás, bűnüldözés és felderítés, bűnmegelőzés),
- szabálysértési (ittas vezetés, a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökkel kapcsolatos szabálysértés stb.),
- igazgatásrendészeti (külföldiek rendészete, közlekedésigazgatás, a veszélyes anyagok gyártásával és forgalmazásával összefüggő hatósági feladatok ellátása stb.),
- közlekedésrendészeti (közlekedési balesetek helyszínelése stb.),
- közrendészeti (közterület rendjének fenntartása stb.) és
- egyéb (büntetés-végrehajtási feladatok stb.)⁴⁷

hatósági jogkört gyakorol. Ezek a jogkörök a közigazgatási jogon belül helyezkednek el, a vonatkozó anyagi jogi szabályokat a közigazgatási eljárási törvény keretén belül lehet kezelni (kivéve a büntető- és a szabálysértési materiát).

A hatályos törvénysszöveg a következők szerint rendelkezik a rendőrség alapvető feladatairól:

⁴⁵ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 2008. január 1-ig hatályos szöveg

⁴⁶ lásd Pl.: Ivancsics Imre: Hozzászólás a rendészet fogalmához (www.pecshor.hu)

⁴⁷ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 2008. január 1-ig hatályos szöveg

„A Rendőrség a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása körében az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

a) általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését;

b) szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében;

c)

d) ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat;

e) közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el;

f) ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat;

g) gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjának (a továbbiakban: Védelmi Program) végrehajtásáról, továbbá védi a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából különösen fontos személyek (a továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket;

h) engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet;

i) büntetés-végrehajtási feladatokat lát el;

j) ellátja a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet, a szükségállapot, a veszélyhelyzet és az Alkotmány 19/E. §-ában meghatározott helyzet, katasztrófa vagy katasztrófa veszélye esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején, az Alkotmány 19/E. §-ában meghatározott esetben közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kizorításában, illetve elfogásában és lefegyverzésében;

k) őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését;

l) ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat - ide nem értve a Közösségi Vámcodekx létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletében

meghatározott vámellenőrzést -, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét;

m) irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését;

n) megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket;

o) elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat.”⁴⁸

Fentiekből nem derül ki világosan az, hogy hol határolható el a közbiztonság a belső rendtől, illetve a közbiztonság a közrendtől. Emellett még adós vagyok a közrend fogalmi megközelítésével is, amely a hatályos törvényszöveg alapján már nem csak elméleti síkon, hanem a tételes jog elemeként is vizsgálandó. De előbb még néhány gondolat a közbiztonság és a belső rend összefüggéseiről, hiszen ez elvezet a közrend kérdésköréhez is.

Erre nézve kiindulási alapot jelenthetne a rendőrségi törvény előtt hatályban lévő – illetve részben még az Rtv. hatályba lépését követően is hatályos 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelet, amelynek tárgya: az állam és közbiztonságról.⁴⁹

A hatályos magyar joganyag egy rendkívül érdekes példánya volt ez a jogszabály. Az általa szabályozott terület – címéből ítélve – az állam biztonsága, illetve a köznek a biztonsága. Az első szakaszában megfogalmazott jogalkotói akarat, cél, a sokszínű módosítások után is azon feladatok meghatározása, amelyek az állam és közbiztonság védelmével, fenntartásával kapcsolatosak. Ennek fényében megfontolásra javaslom: vajon indokolt volt-e tizenhat évvel a rendszerváltás után az 1995. évi CXXV. törvény (nemzetbiztonságról) tükrében állambiztonságról beszélni, illetve a nemzetbiztonsági törvény hatálybalépését követően több évvel később az 1974-es állambiztonsági jogszabályt hatályban tartani?

⁴⁸ 1994. évi XXXIV törvény 1.§ /2/ bekezdés

⁴⁹ Az említett jogszabályt 2007. 01. 01-én helyezte teljes egészében hatályon kívül a 2006. évi CIX. törvény

Tartalmilag pedig ugyancsak megfontolás tárgya lehet annak eldöntése, hogy indokolt volt-e a törvény II. fejezetében „az állam és közbiztonság védelmének feladatai” – cím alatt „állatviadatok megakadályozását” vagy „pitbull szaporítás tiltását” szabályozni.⁵⁰ Természetesen ezen feladatok lehetnek állami feladatok, de talán helyesebb lenne a veszélyes ebek ivartalanítását az állam és közbiztonságtól különválasztani.

Visszatérve a közbiztonság és a belső rend és már a közrend kérdéseire, a fenn nevezett törvényerejű rendelet nagyon röviden az I. fejezetében utalt a vizsgált tárgyakra. A vonatkozó feladatok többnyire védelmi feladatok voltak, így:

- az állam belsőrendjének,
- a közrendnek,
- a közlekedés rendjének védelmét, valamint
- a bűnüldözés elleni harcot nevesít a jogszabály.

A további feladatok az állam és közbiztonság védelmére figyelemmel az igazgatásrendszert ellátása, az államhatár őrzése és az országos tűzvédelem.⁵¹

A jogszabály – többféle módosítás ellenére is – adós maradt az egyes feladatok pontos körülírásával. A rendőrségi törvény hatályon kívül helyezte a törvény korábbi II. fejezetét, pedig bizony csak itt találhattunk a belső rend védelmére, illetve a közbiztonságra vonatkozóan konkrét tartalmi elemeket. A korábbi szöveg szerint a belső rend védelme érdekében részben bűnüldözési, bűnmegelőzési felderítést kellett végezni olyan bűncselekmények esetében, amelyek az állami, társadalmi, gazdasági rendre jelentettek veszélyt, másrészt az állampolgárok személyére, tulajdonára.

De a belső rend védelméhez tartoztak azok a rendőri tevékenységek is, amelyek leleplező céllal az idegen hatalmak részéről hazánk társadalmi, gazdasági rendjének megdöntésére, aláásására, gyengítésére irányultak.

„A fentiek alapján tehát az állapítható meg, hogy a belső rend a törvény szerint egyenlő nagyjából az állambiztonsági renddel, a belső rend védelmével összefüggő feladatok az állam biztonságához kötődő nyomozati és részben bűnüldözési feladatok.”⁵²

⁵⁰ 1974. évi 17. számú tvr. az állam és közbiztonságról II. fejezet

⁵¹ u.o.

⁵² Balla Zoltán: PhD. értekezés 2001. 29.o.

Ezt a következtetést a korábban hatályos rendőrségi törvény sem írott szövegében, sem szellemében nem cáfolta. Kihagyta ugyan az „állambiztonsági” kifejezést, de a belső rend védelméhez elsősorban bűnmegelőzési, bűnüldözési feladatokat csatol (másrészt államigazgatásit és rendészetit). A törvény indoklásában egyértelműen utalt viszont az állam biztonságának alkotmányos működési feltételére, ennek védelmére: „Az Alkotmány a rendőrség feladatát a közbiztonság és a belső rend védelmében jelöli meg. E feladat legáltalánosabban az állam... alkotmányos működési feltételeinek... biztosítását... jelenti, az azt veszélyeztető és sértő cselekményekkel szemben.”⁵³

Az alkotmányos rend és az állam biztonságának összehangolása világosan és egyértelműen megállapítható, következésképpen a rendőrség alapvető feladatai között szerepel az alkotmányos rend, az állam biztonságának, a különböző szervek alkotmányos működési feltételeinek a biztosítása.

A hatályon kívül helyezett 1974. évi 17. számú tvr. II. fejezete, és a fent körülírt az 1994. évi XXXIV. törvény idézett szabályai között tartalmi értelemben nagy a hasonlóság. Mindkét esetben a belső rend centrumában az állam biztonságának és az ennek fundamentális jogi alapját képező alkotmányos rend, az alkotmányos működés védelme áll.

Az állam biztonságának (a belső rendnek) a védelme azonban, más jogszabályban is nevesített cél, a védendő tárgy nemcsak a rendőrség feladata. Nevezetesen a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 3. §-a a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatává is teszi „a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági érdekének érvényesítését”, amely által közreműködnek „...az ország alkotmányos rendjének védelmében”.⁵⁴

A fentiek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a jogi értelemben a „nemzet biztonsága” és az „állam biztonsága” kifejezések ugyanazt jelentik. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerint a nemzetbiztonsági érdek és az alkotmányos érdek fedik egymást. Amennyiben pedig a belső rend befedi a nemzetbiztonsági (állambiztonsági), azon belül az alkotmányos érdek védelmét, akkor ebből fakadóan logikusan következik a belső rend fogalmának tartalmi és az idézett törvény magyarázatának megfelelő elemei.

⁵³ 1994. évi XXXIV. törvény 2008. december 31-ig hatályos szövegének indoklása

⁵⁴ 1995. évi CXXV. számú törvény

A belső rendhez tartozik:

- a Magyar Köztársaság függetlenségének, területi egységének védelme,
- hazánk politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeinek védelme,
- az alkotmányos rend, a többpárti rendszeren alapuló demokrácia védelme,
- az alkotmányos intézmények törvényes működésének védelme,
- bizonyos bűncselekmények felderítése (például a terrorcselekmények),
- olyan információk megszerzése, amelyek a közigazgatás legfelsőbb szervének döntéseire szükségesek.⁵⁵

A belső rend fogalmát talán Balla Zoltán segítségével határozhatjuk meg a leginkább használható módon: „Véleményem szerint a belső rend meghatározása a fentiek alapján a következőképpen definiálható: a belső rend egyenlő az alkotmányos keretekben működő nemzetbiztonsági érdekek védelmével, amely különösen az ország politikai, társadalmi, gazdasági és honvédelmi viszonyainak rendőri és nemzetbiztonsági eszközökkel történő védelmezését jelenti.”⁵⁶

Az imént idézett szerző definícióját nem kívánom támadni – nem is tudnám – de haladva a közrend fogalma felé, és előre bocsátva azt, hogy én személy szerint a közrend fogalmát tartom a rendészet alapegységének, nézzük Nyíri Sándor fogalmát: Szerinte a közrend „feltételezi a köz érdekét magában hordozó jogrendszer létét, és egy olyan közigazgatási, végrehajtó rendszer, valamint igazságszolgáltatás meglétét és működését, amely képes a jogszabályokban előírt magatartások kikényszerítésére.”⁵⁷

Ha az idézett két fogalmat, illetve az eddigiekben kifejtetteket összegezzük, talán nem ördögtől való a kijelentés, miszerint a közrend és a belső rend azonos fogalom. Én személy szerint erre a következtetésre jutottam a dolgozat készítése közben. Kiegészítem még azzal, hogy a közbiztonság felfogható a követelmény, míg a közrend – belső rend – a tényleges helyzet, állapot meghatározásaként.

Alátámasztva még az álláspontomat: A közbiztonság és a belső rend nem egybevágó, bár egymással bizonyos pontokon érintkező fogalmak. Ezzel összefüggésben ismert a szakirodalomban az a nézet is, amely rész- egész viszonylatában vetíti ki a kérdést.

⁵⁵ u.o.

⁵⁶ Balla Zoltán: *PhD - értekezés* 32. o.

⁵⁷ Nyíri Sándor: *Közrend és közbiztonság (Rendészeti szemle 1994/10.)*

„Megítélésem szerint a belső rend a közbiztonságon belül is elhelyezhető” – írta Szikinger István.⁵⁸

A jeles szerző abból indul ki, hogy történeti értelmezésben a közbiztonsági tevékenység bizonyos állambiztonsági feladatok realizálását is jelentette, a vonatkozó álláspont az állam sérthetlenségét összekötötte a közbiztonság általános funkcióival. „A belső rendre való utalás felfogható egyfajta figyelemfelhívásként, az állam biztonságának védelméhez kapcsolódó, de nem kizárólag nemzetbiztonsági hatáskörbe tartozó teendők ellátását megalapozó elvárásként.”⁵⁹

Egyetérthetünk abban, hogy a belső rend és a közbiztonság sokban hasonló társadalmi értékek védelmét jelenti, s abban is, hogy az egyik viszonylagos zavartalan működése, vagy viszonylagos zavara alapjaiban befolyásolhatja a másikat. Ugyanakkor éles különbségek is fennállnak a két kategória között, amely különbségek hatásköri normákban jelentkeznek. A belső rend védelme soha nem jelenhet például engedélyezési hatáskört, vagy még konkrétabban mondjuk fegyvertartási szabályok betartásának ellenőrzését. Az engedélyezés, illetve az igazgatásrendészeti szabályok kapcsán ellenőrzés, klasszikus közbiztonsági feladat.

A fenti gondolkör mellett ismételten kijelenthető: a belső rend (közrend) és a közbiztonság bizonyos pontok mentén kapcsolódó kategóriák, így főleg a következő megállapítások tehetők:

- mindkét kategória, illetve az elérésük - fenntartásuk állami tevékenység,
- a célok érdekében tevékenykedő szervek irányítása a közigazgatás szférájában történik,
- alkotmányos felhatalmazás alapján törvényi szintű a vonatkozó szabályozás,
- a rendőrség, mint a közhatalom első számú szereplője, mindkét(mindhárom) kategória védelmében, a jog keretein belül mobilizálható.

A fentiek kapcsán még rá szeretnék mutatni arra, hogy mint látható a rendőrségi törvény is a közbiztonság és a közrend védelmében jelöli meg a rendőrségnek, mint testületnek legáltalánosabb feladatait. Nem tartalmaz emellett kifejezett utalást azonban arra, hogy

⁵⁸ Szikinger István: *A rendőrség a demokratikus jogállamban* Sík, 1998. 90.o.

⁵⁹ *u.o.*

a rendőr jogilag nem szabályozott esetekben eljárhatna, ezért – megítélésem szerint – okszerűen arra következtethetünk, hogy a jogalkotó a jogrend keretén belül képzelel el a rendőri működést. Ha pedig a rendőrség, mint széles hatáskörűnek tekinthető rendészeti szervnél ez a helyzet, akkor mindez értelemszerűen irányadó az egész struktúrára.

Az alkotmányos szóhasználat a közbiztonság mellett a közrend fogalmának általánosságát indokolja, hogy a rendészeti jog dogmatikáját legjobban kiépítő német szabályozás és szakirodalom is ezt tekinti a védendő jogi értékek foglatának. Sachsen-Anhalt tartomány 1991-es rendőrségi törvénye szerint például a közbiztonság nem más, ... „mint a jogrend, az egyén szubjektív jogainak és jogos érdekeinek, valamint az állam és a közhatalom más hordozói tartalmi elemeinek, intézményeinek és rendezvényeinek sérthetlensége.” (3. §. 1. pont)

Látható, hogy a meghatározás szigorúan a jog, illetve a közhatalom keretei közé szorítja a közbiztonság értelmezését, másoldalról viszont e körön belül további elhatárolást nem ad, sőt az egész jogrend, illetve annak védelme ide sorolható. Így a definíció ismét közel áll a Szamel-i „közrend fogalomhoz”, amennyiben ez utóbbi és a jogrendből indul ki, azon belül próbál szűkítést alkalmazni, amire aztán csak általános elveket jelöl meg. Megjegyzendő, hogy a szószerinti értelmezéssel szemben a német jog sem sorol minden jogi értéket a közbiztonság védelmi intézményrendszerén belül oltalmazandó tárgyak közé, mivel a magánjogok biztosítása érdekében történő fellépés, csak akkor tartozik rendészeti hatáskörbe, ha bírói jogvédelem kellő időben nem vehető igénybe és a rendészeti segítségnyújtás nélkül a jogérvényesítése meghiúsulna, vagy lényegesen nehezebbé válna.

Ismert a szakirodalomban a közrendnek bizonyos fokú szubjektív kategóriaként való kezelése is. Nyíri Sándor szerint a közbiztonság olyan állapot „amelyben a társadalom tagjai – a polgárok, a jogi személyek, a jogi személyiséggel nem rendelkező személyegyesületek – ismerik, tudják jogaikat, kötelezettségeiket, azokat követik, betartják és bízhatnak abban, hogy az állam a jogok gyakorlását, érvényesülését akadályozó, gátló tevékenységgel szemben közvetlenül állami kényszerrel is fellép. Bízhatnak abban is, hogy mások velük szemben jogilag előírt kötelezettségei teljesítését az állam jogilag szabályozott eljárásban törvényesen ellenőrzi és kikényszeríti.”⁶⁰ Ebben a megközelítésben tekintettel a közbiztonság védelmének rendőri kötelességére könnyen eljuthatunk odáig, hogy a rendőrség a jogtudatot netán jogérzetet, esetleg a mögöttük meghúzódó hiányos nemzeti érzületet, vagy szeméremérzetet kísérli meg

pótolni. Márpedig egy ilyen értelmezés aligha egyeztethető össze a jogállamisággal, vagy akár hatályos jogunkkal. Mindezzel persze nem kívánom tagadni a szubjektív oldal jelentőségét, hiszen a biztonság a közhiedelemmel ellentétben éppen a tudat oldaláról fogható fel, ragadható meg. A középkor embere sokkal inkább ki volt szolgáltatva másoknak és a természetnek, mint a mai népesség, az állam által garantálható biztonság még is sokkal kevésbé volt napirenden.⁶¹ A szubjektív biztonság tehát fontos tényező, amellyel a rendészeti szerveknek is számolniuk kell. Mégsem keverendő össze olyan kategóriákkal, amelyek közvetlen közhatalmi beavatkozáshoz kapcsolódnak.

A közbiztonság és a belső rend kérdéskörét befejezve véleményem szerint célszerű a közrend fogalmának alkalmazása, különösen, ha elfogadjuk, hogy a közrend és a belső rend azonos fogalom. Ha visszautalok arra, hogy a közbiztonság a követelmény és a közrend a tényleges, valós állapot, akkor elfogadhatjuk azt, hogy a rendészet, így a rendőrség feladata mindkét kategória védelme.

Záró gondolat a fejezet végére: Az első oldalon a rendészet vagy rendvédelem kifejezések okozta dilemmát írtam le, idézve témavezetőm 2001-ben leírt gondolatait. Nyilvánvalóan, egy doktori értekezés elkészítése arra is jó, hogy a készítő, kutatásai során sok minden elolvas és értelmez. A következő gondolat ennek során alakult ki:

Szerintem mind a rendészet, mind a rendvédelem kifejezés helyes, ha értelmezzük a a hozzájuk tartozó tevékenységi formákat. Ennek megfelelően a rendészet a „békeidőben” végzett tevékenység. Kérem, hogy ne gondoljon senki a rendkívüli állapotra, háborús veszélyre! Azt próbálom megfogalmazni, hogy a normális jogi rend része a rendészet, hiszen a jogkövető magatartásokhoz is szükséges pl. egy engedély kiadása, az éves ellenőrzés ami a lőfegyver otthoni tárolási szabályainak betartását, vagy egy személy- és vagyonvédelmi tevékenységét végző vállalkozás okiratainak, feltételeinek meglétét hivatott vizsgálni.

⁶⁰ Nyíry Sándor: *A közrend és közbiztonság Rendészeti Szemle, 1994/4.*

⁶¹ Lásd: H-P. Bull: *Ti „Sicherheitsgesetze im Kontext von Policei – und Sicherheitspolitik, Nomos Baden-Baden, 1987. (Balla Zoltán PhD. értekezés 33. o.)*

Ekkor még nem beszélünk a törvényes rend megbontásáról, tehát annak visszaállítása sem időszerű. Ekkor még nem kell a rendet védelmezni. De abban a pillanatban, hogy a törvényes rend megbomlik, vagy arra kísérlet történik, már védelemről beszélünk, vagy rendvédelemről. Tehát – véleményem szerint – a két fogalom akár egymás mellett is megfér a meglévő közrend fenntartható a napi normál eszközökkel úgy mint rendészet, és ha már védelmezni kell a közösség rendjét – pl. intézkedésekkel, kényszerítő eszközökkel, de akár a növényvédelmi, állategészségügyi azonnali beavatkozásokkal (kivágás, kényszervágás) – akkor már rendvédelemről beszélhetünk.

III. A rendészet jogi szabályozása külföldön⁶²

A rendészeti szervezetek struktúrája és jogi szabályozottsága igen tarka képet mutat a világban. Már az 1994. évi magyar rendőrségi törvény előkészítése során nyilvánvalóvá vált, hogy a más országokból vett minták nemigen szolgáltatnak megfelelő érvanyagot a hazai struktúra kialakításához, mivel mindenre és mindennek az ellenkezőjére van példa. Kimutathatatlan az egyes megoldások közvetlen összefüggése a közbiztonság mérhető mutatóival. A különböző rendszerek számos ismerv szerint csoportosíthatók.⁶³ Az egyes országok alkotmányos rendészeti szabályozásának tanulmányozása is megerősíti a fenti állítást.

Az Európai Unió országainak alkotmányait tanulmányozva azt lehet megállapítani, hogy azok igen eltérő módon szólnak a rendvédelemről.⁶⁴ Vannak olyan charták, amelyek a rendészet szervezetét és működését részletesen szabályozzák, mások ellenben még csak említést sem tesznek a közbiztonság védelméről. A rendészeti igazgatás alkotmányos fundamentumainak kialakítás három úton történhet:

Első megoldásként utalok azokra az alkotmányokra, amelyek részletes szabályokba foglalják, de legalább meghatározzák a rendészet szervezetét és működését. *Ez a rendészet pozitív alkotmányos szabályozása.*

Második helyen említem azt a megközelítést, amikor az alkotmány a közigazgatás törvényes működésének kereteit írja le, anélkül, hogy abban külön kiemelné a rendőrséget és más rendészeti hatóságokat. *Ez nevezhető akár a rendészeti igazgatás áttételes szabályozásának.*

A harmadik technika az alapjogok katalógusa, amely mintegy negatív szabályként azt fogalmazza meg, mit nem tehetnek a hatóságok, még abban az esetben sem, ha a tilalmazott eljárásokkal egyébként - legalább is rövid távon - a közbiztonság hatékonyabb oltalmazása elérhető lenne. *Ezért ez a rendészet negatív alkotmányos szabályozása.*

⁶² A fejezet forrása alapvetően Finszter Géza *Alkotmányos rendvédelem és Határőrség* című munkája 2007.

⁶³ lásd: Finszter Géza: *Rendőrségi modellek (Rendészeti Szemle, 1994/3. 3-17.o.)*

Az előbbi megoldások egyes alaptörvényekben együtt kerülnek alkalmazásra, míg más alkotmányok azok egyikét vagy másikat követik.⁶⁵

Természetesen a rendészet illetve a rendőri intézkedés témakörét elemző értekezésnek fontos elem a nemzetközi kitekintés. Azonban a már említett sokszínűség, illetve a szabályozási módszerek közötti gyökeres eltérések nem teszik lehetővé egy alapos összehasonlítás elvégzését. Ebben a fejezetben megpróbálom az egyes Európai Unió tagállamok alkotmányai rendszertel összefüggő szabályait rögzíteni, illetve az Egyesült Államok hasonló rendszerét vázolni. Az egyes országok rendőri intézkedéseinek szabályozását a már többször hivatkozott sokszínűség miatt nem tartottam célszerűnek összehasonlítani.

A társadalom és a közhatalom viszonyában mégis az a három funkció játszik véleményem szerint meghatározó szerepet, amelyek konkrét megoszlása alapvetően rányomta bélyegét mind a szervezeti rendre, mind pedig a jogi szabályozás jellegére. Ez a három funkció: *a közösségi, a külső (katonai típusú), valamint a bürokratikus rendfenntartás.*

„A közösségi rendfenntartás elemei minden társadalmi csoportban fellelhetők. Az emberi kapcsolatrendszerben kitermelt értékek és normák védelme természetes és elengedhetetlen velejárója az együttélésnek. Mindez még távol áll a közhatalmi értelemben vett rendészettől. Megállapítható azonban, hogy az állam korántsem terjesztette ki ellenőrzését a társadalom egészére, ezen szerepének betöltéséhez nem volt szükség, másrészt eszköztára sem tette lehetővé a mindenütt való jelenlétét. Az alattvalók, később állampolgárok kontrollja nem kis mértékben az állammal szembeni klasszikus kötelezettségek: nevezetesen az adófizetés és a katonáskodás biztosítására koncentrált (részben ezzel magyarázható a pénzügyi jog jobb kiépültsége). Tekintélyének biztosítása és a társadalom összetartása végett az állam mégis részt vállalt a konfliktusok feloldásában. Itt azonban a hatalom és az adott társadalmi rend általános értékeinek és normáinak védelmén túl nem mindig fűződött közvetlen állami érdek az adott ügy meghatározott módon történő eldöntéséhez. Magyarul: kényelmes és

⁶⁴ *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, KJK KERSZÖV kiadványa, Budapest, 2005.*

⁶⁵ *Finszter Géza: Az alkotmányos rendvédelem és a Határőrség (Kézirat 2007.)*

az állam legitimációja szempontjából biztos megoldás volt a problémák rendezését magára a közösségre bízni és csak másodlagosan, a helyi intézmények elégtelensége esetén belépni a kérdés megoldásába, ekkor is gyakran – a szokásjog révén – megőrizve a társadalmi normákat. Annál inkább járható út volt ez, mivel természetesen a politikai realitásokat a helyi közösség is megjelenítette, ennél fogva normális körülmények között nem gyökeresen tért el a lokális konfliktusfeloldás és a központi beavatkozás eredménye.”⁶⁶

A közösségi rendfenntartás jellemzője a rugalmasság, a problémákra való gyors reagálás és az informális megoldások előnyben részesítése. A közvélemény figyelemmel tudja kísérni a rendszert működését, nem ritka a tevékenységben való közvetlen társadalmi részvétel. Más formákhoz képest általában nagyobb a közbiztonság-védelem társadalmi elfogadottsága, ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy mindez egyáltalában nem jelent valamiféle tökéletes harmóniát a lakosságon belül és a rendszert abban való feloldódását. Az önkormányzat – hiszen annak egy fontos eleméről van szó – nem zárja ki az érdekellentéteket és nem csupán az általános politikát képezi sajátosan le, hanem a helyi feszültségeknek is fontos vonatkoztatási pontja.

A külső vagy katonai rendfenntartás az egész közösségtől idegen érdekek védelmét, érvényesítését szolgálja. Tipikus, de korántsem kizárólagos megnyilvánulási formája a megszálló hadsereg rendfenntartó tevékenysége. Jellemzője, hogy sohasem képes olyan mélyen behatolni a társadalom életviszonyaiba, hogy azokban valóban regulatív módon legyen jelen. Ezért általában nem veszi át teljes mértékben a népesség kontrollját, többnyire más közbiztonság-védelmi intézményekkel együtt van jelen. A helyi érdekek oldaláról elnyomónak is lehet nevezni e tevékenységet, mégis hangsúlyozandó, hogy mindez önmagában egyáltalán nem negatív minősítés. Történelmi példák sora mutatja, hogy egyes esetekben – amikor például a helyi közösség szembeszegül a haladás központi tényezőivel, vagy éppen belső ellentmondásai kezelésére önmagában képtelenné válik – éppen az ilyen rendfenntartás jelenti a pozitív értékek védelmének megfelelő intézményét.

⁶⁶ Balla Zoltán: *PhD. Értekezés* 43. o.

A külső vagy katonai rendfenntartásra az utóbbi jelzővel kifejezett militáris szervezet jellemző. Ez különösen alkalmas arra, hogy magas fokú fegyelmet és következetes, adott esetben könyörtelen végrehajtást tegyen lehetővé. Annál inkább, mivel ennél a formánál tipikusan élesen elválnak a döntéshozatal és a kivitelezés. Ebből adódóan a tevékenység kevésbé legalista, az erőszak alkalmazásának professzionális keretei biztosíthatók általa.

Míg az előző két rendfenntartási modellben elsődleges cél a fennálló helyzet elfogadtatása és a stabilitás garantálása, addig a bürokratikus rendfenntartás közvetlenül az államszervezet aktív, a korábbi állapotokba változást belevivő szerepét támogatja.

Ez vonatkozhat a konfliktusfeloldás rendjének módosítására (az istenítélet helyébe az igazság kiderítését jobban elősegítő nyomozás és kontradiktórius eljárás lép), de a társadalmi struktúra befolyásolására is. Általánosságban a jogszabályok végrehajtásáról, illetve annak sajátos eszközökkel való támogatásáról van szó.

A bürokratikus modell sajátja, hogy a végrehajtás-kikényszerítés szervezete szorosan kötődik a közhatalom gyakorlásának általános struktúrájához, a rendészeti közegek jogállása a köztisztviselőkéhez. Különösen e megoldás előretörésével jönnek létre egyre nagyobb számban a szakosított, az állami tevékenység egy-egy ágazatához vagy funkciójához szorosabban kapcsolódó rendészeti alrendszerek (pénzügyőrség, elkülönült bűnügyi rendőrség stb.), illetőleg speciális belső szervezeti egységek (gazdaságvédelem, ifjúságvédelem stb.). A bürokratikus rendfenntartás jellemzője az immár nem csupán az erőszak alkalmazására, hanem a szolgálni kívánt állami működési szférára vonatkozó szakismeret és a legalista jogalkalmazási stílus.

Hangsúlyozni kell, hogy az ismertetett három modell elméleti absztrakció eredménye, tiszta formájukban sehol nem léteznek. Ez nem csupán azt jelenti, hogy egy adott társadalomban mindhárom intézményes megoldás valamilyen formában kimutatható, hanem azt is, hogy az egyes modelleken belül is szükségszerűen fellépnek a többire jellemző sajátosságok, amennyiben a meghatározó erők azok felé mozdítják el a szervezetet és működést anélkül, hogy az alapstruktúrát azonnal megkérdőjeleznék (a rendészeti szervezetek esetében különösen nagy a tehetetlenségi nyomatók és a társadalmi funkciók deklarálása mögé bújtatott szervezeti önérdék szerepe). Mégis

segítenek az eligazodásban, hiszen az eltérő érdekek és működési formák más-más cél elérését segíthetik, noha kiválasztásuk nem lehet önkényes, az lényegében a helyzetből következik.

A továbbiakban a hazai intézményrendszer jobb megértése és egyfajta viszonyítási alap nyújtása céljából néhány, területi megjegyzést teszek a rendészet jogi alapjainak külföldi fejlődéséről. A rendészetről korábban mondottakkal összhangban azonban itt is világossá kívánom tenni, hogy „a rendészet joga”, vagy „rendészeti jog” alatt nem valamiféle önálló jogág, de még csak nem is egyértelműen körülhatárolható jogterület értendő. Egyszerűen a témához közvetlenül kapcsolódó joganyag megjelöléséről van szó, korántsem a teljesség igényével. Kontinentális rendszerek esetében elsősorban a rendészet materiájáról van szó, továbbá a széles értelemben vett büntetőjog normáiról. Másutt a rendészet inkább az utóbbi jogág rendszerébe illeszkedik. Sehol nem feledkezhetünk meg mindazonáltal azokról az alkotmányos és részben nemzetközi jogi szabályokról, amelyek a rendészet során nem csupán keretül, hanem tevékenységi célként és alapként is funkcionálnak. Mindenekelőtt – de nem kizárólag – az emberi jogok érvényesítésére utalok. E megjegyzések természetesen nem pusztán a nemzetközi kitekintésre, hanem az összes további fejtegetésre vonatkoznak.

III. 1. Az Európai Unió tagállamai

III. 1. 1. Ausztria

Ausztria alkotmánya a rendészet pozitív szabályozásának iskolapéldája. Az osztrák alkotmány 10. cikk 7. alpontja szerint szövetségi törvényhozási és végrehajtási hatáskörbe tartozik „a köznyugalom, a közrend és közbiztonság fenntartása, beleértve az első általános segítségnyújtást, a helyi rendőrség kivételével...” A 14. alpont értelmében a szövetségi rendőrség és a szövetségi csendőrség megszervezése és vezetése ugyancsak a szövetségi állam törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágainak a kompetenciájába utalt. A 11. cikk értelmében a közúti rendőrség alapítása és működésének törvényben történő szabályozása a szövetségi törvényhozásra tartozik, de az irányítás már tartományi hatáskör (11. cikk 4. alpont).

A tartományok önálló hatáskörébe maradnak a „helyi biztonsági rendőrség, illetve a biztonsági rendőrség azon részével kapcsolatos ügyek, amelyek kizárólag vagy túlnyomó részt a községben megtestesített helyi közösség érdekében alkalmasak arra, hogy a község által, annak helyi határain belül lássák el például a közszemérem védelmét és az indokolatlanul okozott zavaró lárma megszüntetését...” (15. cikk 2. alpont)

A szövetségi közbiztonsági hatóságokról a következők olvashatók: „A legfelsőbb közbiztonsági hatóság a szövetségi belügyminiszter” (78/A. cikk 1. alpont). Tartományi szinten a közbiztonsági igazgatóság felel a helyi biztonságért. Bécs városában a közbiztonsági igazgató egyben a főváros rendőrfőkapitánya. A szövetségi rendőrség helyi szerveinek felépítését és hatáskörét a szövetségi kormány rendeletben határozza meg.

A tartományokban az ún. közvetett szövetségi közigazgatás⁶⁷ során, „amennyiben a végrehajtással szövetségi hatóságok - különösen szövetségi rendőrhatalóságok - vannak megbízva az érintett ügyekben a fenti szövetségi hatóságok a tartományfőnök alá

⁶⁷ *Az osztrák alkotmány szerint a tartományokban a szövetségi közigazgatási szervek teljesítik a „közvetlen szövetségi közigazgatást”, amennyiben pedig nincsenek ilyen szövetségi közigazgatási szervek, akkor a szövetségi ügyeket a tartományi közigazgatási hatóságok teljesítik (közvetett szövetségi közigazgatás).*

rendeltek és annak utasításaihoz kötöttek.” (102. cikk 1. alpont) Ugyanakkor a tartományfőnökök a közvetett szövetségi közigazgatás irányítása során tartoznak az adott ágazat szövetségi miniszterének (rendőr igazgatási kérdésekben a belügyminiszter) utasításai szerint eljárni.

A községek kaphatnak saját hatáskörű hatósági feladatokat. Ide tartoznak, egyebek mellett, a helyi biztonsági rendőrség és a helyi rendészet, valamint az erkölcsrendészeti ügyek is. (118. cikk 3. alpont)

Mivel az osztrák alaptörvény nem teszi kérdéssé, hogy a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak, a közigazgatás egészével szemben pedig alkotmányos követelmény a jog úralmát, ez a megközelítés a rendészet alkotmányosságát áttételes módon képes garantálni. „Az egész közigazgatás csak törvények alapján gyakorolható.” (18. cikk 1. alpont).

Ugyanakkor feltűnő, hogy szomszédunk alkotmányából teljes egészében hiányzik az alapjogok rendezése, azonban természetes, hogy az Európai Unió tagja, Ausztria számára maradéktalanul érvényesek az Emberi Jogok Európai Nyilatkozatának és a kapcsolódó jegyzőkönyveknek a rendelkezései.

III. 1. 2. Belgium

A belga alkotmány nem tartalmaz részletes szabályokat sem általában a közigazgatásról, sem különösen a rendőrségről, ellenben az alapjogok körében számos garanciális korlátot állít, egyebek mellett a rendőrségi intézkedések útjába is. A 12. cikk példának okáért kimondja: „A személyi szabadság biztosított. Senki ellen nem indítható büntetőeljárás, csak a törvényben meghatározott esetekben és a törvény által rendelt formában. A tettenérés esetét kivéve senki nem tartóztatható le, csak indokolással ellátott bírósági határozat alapján, mely határozatot a letartóztatáskor vagy legkésőbb huszonnégy órán belül közölni kell.”

A 14. cikk a nullum crimen sine lege elvét fogalmazza meg, a 15. cikk a magánlakás sérthetlenségét garantálja, a 22. cikk a magánélet és a családi élet tiszteletét írja elő, a 26. cikk a gyülekezési jogot biztosítja, azzal a megszorítással, hogy „Ez a rendelkezés semmi esetre sem alkalmazható a szabadtéri gyülekezésekre, amelyek továbbra is a

rendőrségi törvény hatálya alá tartoznak.” A 41. cikk a helyi autonómiák hatáskörét állapítja meg, igen széles határok között: „A kizárólag községi vagy tartományi érdekeket a községi vagy a tartományi tanácsok szabályozzák az Alkotmányban megállapított alapelvek szerint.” A hagyományosan erőteljes belga önkormányzati rendőrségi modellnek is ez az alapja.

A 184. cikk a fegyveres erők körében szól a csendőrségről, megállapítva, hogy szervezetének és hatáskörének megállapítása törvényhozási tárgy.

A belga alaptörvény tehát a rendvédelem negatív szabályozási technikáját követi.

III. 1. 3. Ciprus

A sziget sajátos körülmények között született alaptörvénye mindenekelőtt a görög és a török közösségek kollektív jogainak garantálásával igyekezte megteremteni a társadalom békéjét. Ez tükröződik a biztonsági szervezetek szabályozásában is.

Az alapjogok körében itt is megtalálhatjuk a személyes szabadság és az emberi méltóság garantálását: „Mindenki jogosult a magán- és családi élete tiszteletben tartásához. Ezen jogokat korlátozni csak a törvényben meghatározott esetekben, a Köztársaság biztonságának, az alkotmányos rend, a közbiztonság, a közrend, a közegészség, a közérkölc és a jelen Alkotmány által biztosított jogok és szabadságok védelme érdekében lehetséges.” (15. cikk 1. és 2. alpont)

A 27. Cikk a sztrájkjogot deklarálja, de akként rendelkezik, hogy ez a jog nem illeti meg a fegyveres erők, a csendőrség és a rendőrség tagjait. „Ezt a tilalmat törvény a közszolgálat más tagjaira is kiterjesztheti.” (27. cikk 2. alpont)

A biztonsági erők (rendőrség, csendőrség) növelése vagy csökkentése az elnök és az alelnök jogosultsága. (47. cikk h alpont)

Az 50. cikk értelmében a nemzetbiztonsági ügyek magukba foglalják a rendőrségi törvények megalkotását is.

A 122. cikk a közszolgálat fogalmát határozza meg. A biztonsági erők beosztottjait nem sorolja az általános közszolgálati jogviszony hatálya alá.

A fegyveres és biztonsági erőkről szóló nyolcadik fejezetből érdemes kiemelni a következőket: „A Köztársaság biztonsági erői a rendőrségből és a csendőrségből állnak, létszámuk kétezer fő, a létszám az elnök és az alelnök közös megegyezése alapján növelhető vagy csökkenthető. A biztonsági erők hetven százaléka a görög, harminc százaléka a török közösséghez tartozik. A fegyveres erők, a rendőrség és a csendőrség főparancsnokait és helyetteseit az elnök és az alelnök közösen nevezi ki.” (130. és 131. cikkek)

A ciprusi alkotmány él tehát a biztonsági erők szervezetének pozitív szabályozásával, miközben az alapjogok körében korlátokat is állít működésük elé.

III. 1. 4. Cseh Köztársaság

A köztársasági alkotmány a közigazgatásról is csak igen szűkszavúan tesz említést: „Minisztériumokat és más közigazgatási szerveket létrehozni és azok hatáskörét megállapítani csak törvénnyel lehet.” (79. cikk)

Az alkotmányban kihirdetett Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája széles körben biztosítja a személyi szabadságot, az emberi méltóságot, a magán- és családi élet tiszteletét, garantálja a levéltitkot, a magánlakás sérthetlenségét. „Házkutatás csak büntetőeljárás során, a bíró írásbeli utasítása alapján megengedett. A házkutatás módját törvény határozza meg. A lakóhely sérthetlenségébe való egyéb beavatkozásokat törvény engedélyezheti, amennyiben az a demokratikus társadalomban valaki életének vagy egészségének védelme, vagy más személyek jogainak és szabadságának védelme, vagy a közbiztonság és közrend súlyos veszélyeztetésének elhárítása céljából szükséges.” (12. cikk 2. és 3. alpont)

Ezeket és a hasonló garanciális szabályokat, mint említettem, értelmezhetjük a rendszet tevékenységét negatív módon rendező szabályoknak.

III. 1. 5. Dánia

A dán alkotmány a király, a törvényhozás (Folketing) és a minisztertanács jogosultságait szabályozza részletesen, szól a köztisztviselői jogállásról, megkülönböztetett módon a király által kinevezett köztisztviselők jogairól és kötelességeiről. Az egyén jogainak garantálása az európai normáknak megfelelően történik. A rendészet szabályozása így kizárólag negatív módon olvasható ki az alkotmány szövegéből. A rendőrség a gyülekezési joggal kapcsolatos következőkben idézett rendelkezésekben kerül megemlítésre:

„Az állampolgárok előzetes engedély nélkül jogosultak fegyvertelenül gyülekezni. A nyilvános gyűléseken rendőrség jelen lehet. A köztéri gyűlések megtilthatóak, ha attól lehet tartani, hogy veszélyt jelent a közrendre.” (79. cikk)

III. 1. 6. Nagy-Britannia

Nagy-Britannia sajátossága témám szempontjából az, hogy az elvileg unitárius Egyesült Királyságon belül több jogrendszer és több rendészeti struktúra létezik. Domináns mégis az angol és walesi (egységes modellt követő, de nem egyetlen szervezetbe tömörülő) rendőrség szerepe, amely a másutt működő egységekre is nagy hatást gyakorolt. Itt sokáig tartotta magát az a fikció, amely szerint a rendőr tulajdonképpen egyenruhába öltözött állampolgár.

Ebből következően a jogi szabályozás nem ruházta fel széles körű közhatalmi jogosítványokkal a közbiztonság oltalmazóit. Mindazonáltal egyes rendelkezések világossá tették a rendőri munka hatósági jellegét, a közösségből való kiemelését.

Már a rendfenntartásra vonatkozó első jelentősebb jogszabály, a Statute of Winchester (1285) az alattvalók kötelességévé tette, hogy segítséget nyújtsanak a constable munkájához. Az 1361-ben kibocsátott Justices of the Peace Act pedig a korona által kinevezett békebírák alá rendelte e rendőri feladatokat ellátó constable-okat. Minőségi fordulatot mégis a Robert Peel nevéhez fűződő 1829-es Police Act hozott, amely a főváros rendőrségét – a City kivételével – professzionális szervezetté tette és a belügyminiszter irányítása alá helyezte. Ezzel megindult a minden korábbi állami törekvés ellenére zömmel közösségi rendfenntartás elmozdulása a bürokratikus modell irányába. Meg kell azonban jegyezni, hogy a folyamat azóta sem ért végpontjához, az angol és walesi rendőrség továbbra is hordozza a közösségi rendfenntartás fontos jegyeit. Az 1829-es törvény részletes hatásköri normákat nem tartalmaz, inkább csak feladatokat jelöl meg.

A későbbi kodifikáció bizonyos egységesítést hozott, a két országrész rendőrsége azonban ma is egymástól és a kormánytól (kivéve a londoni rendőrséget és néhány speciális alakulatot) független megyei (county) – területi szervezetek összessége. Tartalmát illetően a függetlenség a londoni szervezetre is áll, mivel a fővárosi rendőrfőnök a fejlődés során vidéki kollégáihoz hasonló szakmai önállóságot vívott ki magának.

A jelenlegi struktúrát a néhányszor módosított 1964-es Police Act rögzíti. Említést érdemel még az 1984-es Police and Criminal Evidence Act (PACE), amely a nevében foglalt büntetőeljárás bizonyítékoknál szélesebb kört fog át, többek között a rendőrség

elleni panaszok elbírálási rendjének továbbfejlesztésével. A törvényhez kapcsolódik a szolgálati szabályzat- jellegű Code of Practice. Fontos jogszabály még az 1986-ban kiadott Public Order Act, ami a közterületi rend és a gyülekezési jog fontosabb előírásait foglalja rendszerbe.

Az írott jogi szabályozás vázlatos áttekintése alapján megállapítható, hogy a közhatalmi jelleg erősítése, a bürokratikus vonások egyre erőteljesebb jelentkezése jellemzi a rendészet normáit. Sőt, van elmozdulás a külső, katonai típusú rendfenntartás felé is, különösen a sztrájkok, etnikai konfliktusok és más a „konszenzuson alapuló közbiztonság-védelem” koncepciójába nem illeszthető jelenségek kezelése terén.

Az írott szabályozás előretörése ellenére a joganyag jelentős része még ma is a precedensekből olvasható ki, illetőleg az alkotmányos szokásokból vezethető le.⁶⁸ A tendencia itt is határozottan a rendőrség erősítését mutatja, nem egy ízben az emberi jogok rovására. A bevezetőben már volt szó a Humpkries v. Connor – ügyről, amelyben a bíróság lényegében szabad belátást engedélyezett a közbéke megóvása érdekében, az igazságszolgáltatás felülvizsgálati jogának fenntartása mellett. A Ghani v. Jones – esetben a rendőrség elkobzási jogait bővítő döntés indokolása elvi érveléssel szögezi le, hogy noha az egyéni szabadság és a közérdek egyaránt fontos tényező az ügyek elbírálásában, mégis tekintettel kell lenni arra, hogy *„a becsületes állampolgároknak segíteniük kell a rendőrséget, nem pedig akadályozni annak erőfeszítéseit a bűnözők felderítésében”*.⁶⁹ Még szókimondóbban fogalmazta meg az igazságszolgáltatás alapállását Horridge bíró az Elias v. Pasmore – ügy ítéletének indokolásában. Eszerint *„amennyiben egyes dokumentumok elkobzása egyébként törvénysértő volna, az állam érdekei mégis jogszerűvé teszik, ha azok utóbb bűncselekmény bizonyítékaiként értékelhetők”*.⁷⁰

A legutóbbi jogfejlődéssel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az Európa felé történő nyitás tarthatatlanná tette az esetenként kritikátlan rendőrpárti gyakorlatot. Az egyének és közösségeik pozíciói erősödtek a közhatalommal szemben. Jellemző példa Malone ügye, akinek telefonját a rendőrség minden törvényi alap nélkül lehallgatta és ezt a

⁶⁸ lásd: G. Marshall: *Constitutional Conventions* (Clarendon Press, Oxford, 1984. 121-122.o.) (Balla Zoltán: *PhD. értekezés 48. o.*)

⁶⁹ 1970. 1. Q.B. 693. 708 F-G. (Balla Zoltán: *PhD. értekezés 48. o.*)

⁷⁰ 1934. All.E.R.380. (Balla Zoltán: *PhD. értekezés 48. o.*)

bíróság a jelzett felfogásának megfelelően jogszerűnek tekintette.⁷¹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága azonban azt állapította meg, hogy az eljárás sérti az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányának 8. cikkét.⁷² Ezt követően a brit kormány kénytelen volt törvényjavaslatot benyújtani a lehallgatásokról. Az elfogadott jogszabály még mindig elég tág lehetőséget ad a beavatkozásra, azonban néhány garanciális szabályt is rögzít.⁷³

Míndez a mondottak szerint az angol és a walesi rendőrségre vonatkozik. Szervezetileg és a jogi szabályozásban elkülönül a skót rendőrség, amely azonban minden tekintetben közel áll az előbbiekhöz. Nem úgy az észak-ír rendfenntartás, ahol a hadseregnek is jelentős szerepe van a centralizált, militarizált rendőrség mellett. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a brit rendőrség nem korlátozódott a szigetországra, sőt még ma is vannak gyarmati rendőrségek. Ezek is a kormány alárendeltségében álló, erősen hierarchizált, katonai struktúrája, elnyomó típusú szervezetek.⁷⁴

Köztudott, hogy Angliának nincs írott alaptörvénye, de vannak a szigetország történeti múltjában gyökerező jogforrások, amelyek a rendészeti hatalom természetét kettős értelemben is meghatározzák. Egyfelől megtaláljuk az önkormányzatiság intézményeit, amelyek a rendőrségek decentralizációját eredményezték, másfelől pedig felismerhetők a legitim erőszaknak azok a korlátai, amelyeket az előbbieken a rendészet negatív szabályozásaként értelmeztem.

A Magna Charta Libertatum (1215) 39. és 40. cikkei, példának okáért ekként rendelkeznek:

„Szabad embert elfogni, bebörtönözni, jogaitól vagy birtokaitól megfosztani, jogfosztottá nyilvánítani, száműzni, vagy helyzetében bármely más módon sérelmet okozni csak vele azonos állásúak által hozott törvényes ítélet vagy az ország törvényei alapján lehetséges... A jogot és igazságot nem bocsátjuk áruba, nem tagadjuk meg senkitől, és érvényesülését nem hátráltatjuk.”

⁷¹ *Malone v. Metropolitan Police Commissioner (1979) Ch. 357 C. (Balla Zoltán: PhD. értekezés 48. o.)*

⁷² *Malone v. U.K. (1984) 7. E.H.R.R. 14. (Balla Zoltán: PhD. értekezés 48. o.)*

⁷³ *A szabályozásról bővebben lásd: Szikinger István: Az angol rendőrség: fejlemények és vélemények (Belügyi Szemle, 1990/1. 11-19.o.)*

⁷⁴ *Ch. Jeffries: The Colonial Police (Max Parrish. London, 1952.) (Balla Zoltán: PhD. értekezés 48. o.)*

A Jogok Kérvényének (The Petition of Right, 1628) következő mondatai érdemelnek figyelmet:

„...ezután senki se kényszerüljön adomány, kölcsön, megajánlás, adó vagy más hasonló teher nyújtására parlamenti törvénybe kifejeződő közös egyetértés nélkül, továbbá senki ne vonjanak felelősségre, ne kényszerítsenek esküre, megjelenésre, senkit ne tartóztassanak le, ne zaklassanak és más módon ne háborgassanak ilyen követelések vagy azok megtagadása miatt, és hogy szabad embert ne lehessen az előbb említett módon bebörtönözni vagy őrizetbe venni...”

A Habeas Corpus Act (1679) egyes rendelkezései, mai szóhasználattal, a rendészeti igazgatás tisztségviselőit (sheriff, börtön tisztviselők, tisztviselők) kötelezik arra, hogy az őrizetben lévők törvényes bírójuk elé kerülhessenek. Ma is fontosak azok a garanciális szabályok, amelyek a rendészeti igazgatást megakadályozzák abban, hogy a bűnüldözés az igazságszolgáltatás kontrollja nélkül működjön.

A Jogok Törvénye (Bill of Right, 1689) elsősorban a Parlament működési rendjét határozza meg, mégis találhatunk benne olyan rendelkezéseket, amelyek a modern emberi jogi dokumentumokban is fellelhetőek. A 10. cikk szerint: „Nem lehet túlságosan magas óvadékot követelni, magas bírságot kiszabni, nem lehet kegyetlen és rendkívüli büntetéseket kiszabni.”

Végezetül érdemes megemlíteni, hogy az 1998. évi Emberi Jogok Törvénye (Human Rights Act) az Egyesült Királyságban is a belső jog részévé tette az Emberi Jogok Európai Egyezményét.

III. 1. 7. Észtország

Az Észt Köztársaság Alkotmánya második fejezetében az alapjogok között több olyan is megfogalmazásra kerül, amelyek a rendészeti igazgatás és a bűnüldözés számára alapelvekként működnek. Ezek sorában helyt kapnak a védelem joga, a jogorvoslati jogosultság, a hatalmi ágak elválasztása, a nullum crimen és a nulla poena sine lege elvei. Ellenben a rendőrségről csak nagyon szűkszavú utalásokat találunk:

126. cikk „Az észt véderők szervezetét, valamint a nemzetvédelmi szervezeteket törvény határozza meg. A nemzetvédelem szervezetét a békebeli nemzetvédelmi törvény és a háborúbeli nemzetvédelmi törvény határozza meg.”

Az észt alkotmány nem tekinti szabályozási tárgyának a közigazgatást. Még a kormány feladatai között sem tesz említést a végrehajtó hatalom államigazgatási irányító funkciójáról, csupán annyit állapít meg, hogy „Megfelelő minisztériumokat kell létrehozni a törvénnyel összhangban a kormány egyedi feladatainak végrehajtására.” (94. cikk)

III. 1. 8. Finnország

A finn alaptörvény újabb példa arra, amikor a rendészet működésének alkotmányos alapjait azok a korlátok jelentik, amelyek a rendőri hatalom útjában állnak. „A közhatalom gyakorlásának módját törvény határozza meg. Minden köztevékenység esetében a törvényt szigorúan be kell tartani.” (2. cikk 3. alpont) A most idézett alkotmány a közigazgatásról a következőket mondja:

„A kormány és a minisztériumok mellett a központi államigazgatás hivatalokból, intézetekből és más szervekből áll. Az állam rendelkezhet területi és helyi közhatalmi szervekkel is. A Parlamentnek alárendelt közigazgatásra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” (119. cikk 1. alpont) Továbbá:

„Csak törvénnyel vagy törvény alapján lehet közigazgatási feladatot nem közhatalmi szervre átruházni, amennyiben ez a feladat megfelelő elvégzéséhez szükséges, és amennyiben az alapvető jogok és szabadságok, jogorvoslatok, más feltételek és a jó irányítás nincs veszélyeztetve. A közhatalom jelentős gyakorlása csak közhatalmi szervre ruházható át.” (124. cikk)

Követelmények a közzolgálattal szemben:

„ A közhivatalokra való általános feltételek a képzettség, a tehetség és a bizonyított érdemek.”

Könnyű belátni, hogy az előzőekben idézett alkotmányos elvek a rendvédelem működésének is szilárd alapokat nyújtanak, anélkül, hogy a rendvédelem külön nevesítve is megjelenne az alaptörvényben. A finn megoldásnak van két további előnye is. Egyfelől a közigazgatás célszerű átalakítása és modernizációja nem kíván alkotmánymódosítást, másfelől pedig nem teszi kétségessé, hogy a jogállam rendőrsége része a közigazgatásnak.

III. 1. 9. Franciaország

A Francia Köztársaság alkotmány un. államszervezeti alkotmány, amelyben az alapjogok katalógusa nem található meg. Minthogy azonban a francia alkotmány részét képezi az Ember és Polgár Jogairól szóló Nyilatkozat is, a rendészetről a Nyilatkozat XII. cikkelye ma is irányadó:

„Az ember és polgár jogainak biztosítása karhatalom fenntartását teszi szükségessé, ennek a karhatalomnak tehát az összesség hasznára kell szolgálnia, nem pedig azoknak különleges céljaira, akiknek személyére e karhatalom rábízatik.”

Ami pedig az alapjogok érvényesülését jelenti, Franciaország 1974. óta teljes egészében alávetette magát az Emberi Jogok Európai Bírósága joghatóságának.

III. 1. 10. Görögország

Az alaptörvénynek azokat a normáit idézem, amelyek részben közvetlenül, de túlnyomóan közvetett módon a görög rendvédelem alkotmányos alapjait képezik:

„Bírói tisztviselők, a fegyveres erők és a biztonsági szervek tagjai semmilyen formában nem nyilváníthatnak véleményt politikai pártról sem azok érdekében, sem azok kárára.”
(29. cikk 3. alpont)

„Az állam igazgatása a decentralizáció elvén épül fel. Az ország igazgatási tagozódása a gazdaságföldrajzi, társadalmi és közlekedési viszonyokhoz igazodik.” (101. cikk 1. és 2. alpontok)

„Az állami hivatalnokok végrehajtják az állam akaratát és szolgálják a népet, hűséggel tartoznak az Alkotmányhoz és engedelmességgel a Hazának. Kinevezésük előfeltételeit és eljárását törvény szabályozza.” (103. cikk 1. alpont)

III. 1. 11. Hollandia

„Mindenkinek joga van magánéletének védelmére a törvényi vagy törvény erejénél fogva fennálló korlátozások sérelme nélkül.” (10. cikk 1. alpont)

Mindenkinek joga van a törvényi vagy törvény erejénél fogva fennálló korlátozások sérelme nélkül a személyi sérthetlenségre.” (11. cikk)

„A törvény által vagy törvény erejénél fogva megjelölt eseteken kívül senkitől sem vonható el a szabadsága...Akinek a szabadságát jogszerűen vonták meg, korlátozható azoknak az alapjogoknak a gyakorlásában, amelyek a szabadságelvonással nem egyeztethetők össze.” (15. cikk 1. és 4. alpont)

Az alapjogok a rendszet negatív szabályozását jelentik a holland alkotmányban is, ellenben az iménti idézetekből kitűnik, hogy alkotmányos keretek között sor kerülhet az alapjogok korlátozására, amit ugyancsak az alaptörvény garantál. (Azt is

mondhatnánk, hogy a jogokkal azonos nyomatékkal fogalmazódnak meg a köteleességek.)

A közigazgatás jogállami elvei a holland alaptörvényben a következők:

„Az általános közigazgatási rendelkezések királyi rendelettel jelennek meg. Azok az előírások, melyek be nem tartása büntetést von maga után, csak törvénnyel szabályozhatók. A büntetéseket törvény határozza meg.” (89. cikk 1. és 2. alpont)

„A hatóságok cselekményeire vonatkozó panaszok kivizsgálása céljából egy vagy több általános független testület létesítésére, hatáskörére és eljárására vonatkozó előírásokat törvény tartalmazza.” (108. cikk 1. alpont)

„A közszolgálati alkalmazottak jogállását törvény szabályozza. A törvény egyidejűleg előírásokat tartalmaz a hivatalnokok munkavédelmére és közreműködésére vonatkozólag.” (109. cikk)

„Törvény tartományokat és községeket feloszlat és újakat létesíthet...A tartományok és községek saját belső ügyeinek szabályozására és igazgatására vonatkozó hatásköre átruházható azok igazgatási szerveire. A szabályozás és az igazgatás törvénnyel vagy törvény alapján elvonható a tartományi vagy községi igazgatási szervektől.” (124. cikk 1. és 2. alpont)

A Hollandia ismét egy példája annak, hogy az alaptörvény közvetett módon is teljesítheti mindazokat a jogállami követelményeket, amelyek meghatározzák a rendőrségi szervezetek létesítésének és működésének rendjét.

III. 1. 12. Írország

Az ír alkotmány a rendvédelmi igazgatás szervezetét és működését sem közvetlenül, sem áttételesen - a közigazgatás rendjének meghatározásán keresztül - nem szabályozza. A hadsereg és a fegyveres erők létrehozása és fenntartása a parlament (Oireachtas) kizárólagos joga. (15. cikk 6. bekezdés) A kormány széles körű felhatalmazással rendelkezik a honvédelem és a közbiztonság fenntartása területén, de ezek a feladatai is a törvények uralma alatt állnak:

„Támadás esetén a kormány minden beavatkozást megtehet, amit az állam védelme érdekében szükségesnek ítél...Jelen Alkotmány rendelkezése...nem használható fel az Oireachtas /parlament/ által hozott egyetlen törvény érvénytelenítésére sem, amely kifejezetten a közbiztonság és az állam megőrzésére irányul...” (28. cikk 3. bekezdés 2. és 3. alpont)

Az alapvető jogok érvényesülését az alkotmány garantálja. Egyebek mellett kiemeli, hogy „a vélemény és a meggyőződés szabad kifejezésének és a gyülekezés joga csak a közrendnek és az erkölcsnek megfelelő módon gyakorolható.” (40. cikk 6. bekezdés)

„A közvélemény formálása során, a közérdek szempontjából különösen nagy jelentőségű ügyekben az állam biztosítani törekszik, hogy a közvélemény szervei, mint rádió, sajtó, televízió, a véleménynyilvánítás jogos szabadságát gyakorolva – amelybe beletartozik a kormány politikájának a kritizálása – ne rontsa a közrendet, a közerkölcsöt és az állam hatalmát.” (40. cikk 6. bekezdés a alpont)

„Törvény rendelkezhet gyülekezés előzetes betiltásáról vagy ellenőrzéséről, amennyiben az a béke megzavarására alkalmas, a közrendet sérti vagy veszélyezteti, vagy ha azt az Oireachtas valamely kamarájának közelébe tartják.” (40 cikk 6. bekezdés b alpont)

III. 1. 13. Lengyelország

Az alapvető jogok több intézménye is érinti a rendészeti igazgatást. A személyes biztonság alapjogként való értelmezése jelentős részben a rendészeti felelősséget alapoz meg. A korlátozó szabályok közül érdemes megemlíteni az információ szabadsággal összefüggőket, amelyeket a lengyel alkotmány különleges részletességgel szabályoz:

„A törvényben meghatározott kivételekkel senki nem kötelezhető arra, hogy személyével kapcsolatban adatot szolgáltatson.

Közhatalmi szervek nem szerezhettek meg, gyűjthetnek, vagy tehetnek közzé adatot az állampolgárokról másként, mint ahogy az egy demokratikus jogállamban szükséges.

Mindenki jogosult hozzáférni a rá vonatkozó hivatalos dokumentumokhoz és adatokhoz. Ezen jog korlátait törvény határozza meg.

Az információ gyűjtésének és hozzáféréseinek elveit és módját törvény határozza meg.”
(51. cikk 1-4 alpontok)

Az alaptörvény szól az állampolgárok kötelezettségeiről. A legáltalánosabb értelemben „mindenki köteles megtartani a Lengyel Köztársaság jogszabályait.” (82. cikk)

A minisztertanács és a kormányzati igazgatás címet viselő harmadik fejezet több rendelkezése a rendészeti igazgatás számára is irányadó:

„A Minisztertanács irányítja a Lengyel Köztársaság belső ügyeit és külpolitikáját.

A Minisztertanács vezeti az Állam olyan ügyeit, amelyek nem tartoznak más állami szerv vagy a helyi önkormányzatok hatáskörébe.

Az Alkotmány és a törvényben meghatározott elvek szerint és mértékben a Minisztertanács különösen:

...biztosítja az Állam belső biztonságát és a közrendet.” (146. cikk 1., 2. és 4. alpont)

„A helyi önkormányzatok azokat a közfeladatokat látják el, amelyeket az Alkotmány és a törvények nem utalnak más közhatalmi szerv hatáskörébe.” (163. cikk)

III. 1. 14. Lettország

Az alkotmány a hatalmi ágak megosztása elvének deklarálása mellett a törvényhozás, a kormány és az igazságszolgáltatás szervezeti és működési rendjét írja elő. A közigazgatásra nem tartalmaz részletes szabályokat. Az alapvető emberi jogokat tartalmazó VIII. fejezet több cikkelye a rendészeti igazgatás számára korlátokat állít, de a jogosultságok „...az állam demokratikus berendezkedése, a közbiztonság, a jólét és a közérkölcös érdekében korlátozhatóak. A jelen cikkben meghatározott feltételekkel vallási nézetek kifejezése is korlátozható” (116. cikk)

III. 1. 15. Litvánia

Az egyén és az állam viszonyáról szóló II. fejezetben az alapjogok között találjuk a személyes szabadság-, az egyén-, a magánélet-, a tulajdon- és a lakás sérthetlenségét, a szólás-, a véleménynyilvánítás-, a lelkiismereti és vallás gyakorlásának szabadságát, az információhoz való jogot, az egyesülési és a gyülekezési szabadságot. Utóbbi szabályozása a következők szerint szól:

„Az állampolgároknak nem tiltható meg, illetve nem akadályozhatóak meg abban, hogy fegyvertelen, békés tüntetéseken részt vegyenek. Ezt a jogot csak törvény által meghatározott esetekben lehet korlátozni, ha ez az állam vagy a közösség biztonságának, a közrendnek, az emberek egészségének, az erkölcsnek vagy más személy jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.” (36. cikk 1. és 2. alpont)

A rendészeti igazgatás működéséért a fő felelősséget a végrehajtó hatalom viseli:

„A litván Köztársaság Kormánya intézi az ország ügyeit, védi a Litván Köztársaság területének épségét, biztosítja az állam biztonságát és a közrendet.” (94. cikk a alpont)

Az alkotmány a központi közigazgatásról nem szól, a helyi közigazgatást is csupán az önkormányzatokkal összefüggésben említi. Ennek megfelelően nem tartalmaz rendelkezéseket a rendvédelemre, ellenben külön fejezetben szabályozza a fegyveres erők működését. (A XIII. fejezet a Külpolitika és nemzetvédelem címet viseli)

„Az állam támogatja a helyi önkormányzatokat. A helyi önkormányzatok az Alkotmány és a törvények által meghatározott hatáskörökön belül szabadon és függetlenül működhetnek.” (120. cikk 1. és 2. alpont)

Az tehát, hogy a rendészeti igazgatás milyen mértékben centralizált, illetve, hogy működhetnek-e önkormányzati rendőrségek, törvényhozási kérdés, amelynek eldöntése Litvániában nem kíván alkotmánymódosítást.

III. 1. 16. Luxembourg

A Nagyhercegség alkotmányában is megtalálható az egyéni és kollektív szabadságjogok teljes katalógusa. Utóbbiak között említést érdemel a gyülekezési jog, amelynek gyakorlását törvény nagymértékben korlátozhatja:

„Az Alkotmány biztosítja a békés és fegyvertelen gyülekezés jogát az e jog gyakorlását szabályozó törvények tiszteletben tartása mellett anélkül, hogy ezt előzetes engedélyhez köthetnék. Ez a rendelkezés nem alkalmazható a szabadtéri politikai, vallási vagy más jellegű gyűlésekre, e gyűlésekről teljes mértékben a törvények és a rendőrségi szabályzatok rendelkeznek.” (25. cikk)

A fegyveres erőkről szóló VII. fejezet mindössze azt állapítja meg, miszerint „a rendvédelmi erők szervezetéről és hatásköréről törvény rendelkezik” (97. cikk) Továbbá: Polgárőrség hozható létre, melynek szervezetét törvény szabályozza.” (98. Cikk)

III. 1. 17. Málta

Az alkotmány tartalmazza a szabadságjogok katalógusát. Az egyesülési és a gyülekezési jog korlátozható „a honvédelem, közbiztonság, közrend, közérkölc, köznyugalom, közegészség vagy más jogainak és szabadságának a védelme érdekében.” (42. cikk 2. alpont) Részletes szabályokat találunk az állam szervezet felépítésére valamint a közszolgálati jogviszony létesítésének és megszüntetésének feltételeire. Az értelmező rendelkezések szerint közszolgálaton a civil köztisztviselői kart kell érteni. A fegyveres erők tagjainak jogviszonyát a szolgálati törvény szabályozza. A fegyveres erők fogalmi körébe tartozik a rendőrség, a törvény által létesített más rendvédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási testület. A fegyveres erők tagjainak egyes politikai jogai korlátozhatóak. (47. cikk)

Az előbbieken túl azonban sem a honvédelem sem pedig a rendészet nem szabályozási tárgyak a máltai alaptörvényben.

III. 1. 18. Németország

Az emberi jogok területén különösen szigorúak a magánlakás védelméhez fűződő garanciák:

„Ha bizonyos tények megalapozzák a gyanút, hogy valaki törvény által meghatározott súlyos bűncselekményt követett el, bírósági határozat alapján technikai eszközök alkalmazhatók azon lakások lehallgatása céljából, ahol a gyanúsított vélhetően tartózkodik, ha a tényállás felderítését más módszer alkalmazása aránytalanul megnehezíteni vagy kilátástalanná tenné.” (13. cikk 3. alpont) A lehallgatások gyakorlatát a szövetségi illetve a tartományi parlamentek illetékes bizottságai ellenőrzik. (13. cikk 6. alpont)

A szövetségi törvényhozás szabályozza a szövetségi állam és a tartományok együttműködését a bűnügyi rendészet területén, valamint egy szövetségi bűnüldözési hivatal felállítása érdekében a nemzetközi bűnözés elleni harcban. (73. cikk)

„A Szövetség vagy valamely tartomány létét vagy szabad és demokratikus rendjét fenyegető veszély elhárítása céljából a szövetségi kormány...ha a rendőri és a szövetségi határőrség erői nem elegendőek, igénybe veheti a fegyveres erőket a rendőrség és a szövetségi határőrség kíségetésére...” (87. cikk 4. alpont)

A német szövetségi alkotmány a rendészeti igazgatás részletes szabályozását nem tekinti feladatának.

III. 1. 19. Olaszország

Az emberi- és az állampolgári jogok garanciái között az alkotmány megállapítja:

„Az állam és a közintézmények tisztviselői és alkalmazottai a büntető, a polgári és igazgatási törvények szerint közvetlenül felelősek a jog megsértésével hozott aktsaikért. Ezekben az esetekben a polgári jogi felelősség kiterjed az államra és a közintézményekre is.” (28. cikk)

A közigazgatás körében az alaptörvény kiemeli:

„A közhivatalokat a törvényi rendelkezések alapján úgy szervezik, hogy biztosítva legyen a gyors ügyintézés és a közigazgatás pártatlansága. (97. Cikk)

„A köztisztviselő a nemzet kizárólagos szolgálatában áll.” A közrendőrök és a rendőrségi tisztviselők számára a politikai pártokba való belépésre vonatkozóan törvény korlátokat állapíthat meg. (98. cikk 1. és 3. alpont)

Az államnak kizárólagos törvényhozási hatásköre van a rend és a biztonság védelmében, kivéve a helyi igazgatási rendőrség hatáskörét. (117. cikk)

Az alkotmány szerint a szubszidiaritás elvének megtartásával érvényesül a polgárok részvétele a közügyek intézésében (participáció):

„... az állam, a régiók, a nagyvárosok, a tartományok és a községek támogatják az állampolgárok önálló kezdeményezéseit azok egyéni vagy együttes formáit, a közérdek ellátásának céljából.” (118. cikk 4. alpont)

III. 1. 20. Portugália

A portugál alkotmány a közszolgálat körében szabályozza a rendőrség működését.

„A rendőrség felelős a demokratikus rend fenntartásáért, a közbiztonság és a polgárok jogainak védelméért.

A rendőrség esetleges intézkedéseit törvény szabályozza, amelyet csak különlegesen indokolt esetben lehet túllépni.

A bűnelkövetés megelőzése, beleértve az Állam biztonsága ellen elkövetett cselekményeket, a rendőrséget irányító általános szabályok szerint történik, a polgárok jogainak, szabadságának és biztonságának figyelembevételével.

A rendőrség intézkedéseit törvény szabályozza, tiszteletben tartva a nemzetbiztonsági erőket, melyek külön-külön országos szervezettel rendelkeznek.” (272. cikk)

III. 1. 21. Spanyolország

Az alkotmány az emberi jogok biztosítás mellett rendelkezéseket tartalmaz e jogok felfüggesztésének rendjére:

„Organikus törvények határozzák meg azokat a formákat és eseteket, amikor egyedileg, a szükséges bírói beavatkozás útján és megfelelő parlamenti ellenőrzés mellett...jogok meghatározott személyek vonatkozásában felfüggeszthetők fegyveres szervezetek vagy terrorista csoportok cselekményeinek vizsgálata kapcsán.”(A felfüggesztés a letartóztatás időtartamát hosszabbítja meg, illetve a magánlakás és a közlési magántitok (telefon, levelezés, távirat) terjedelmét korlátozza, akár bírói határozat nélkül is.)

A kormányzás és a közigazgatás szabályozása körében:

„A közigazgatási szervek pártatlanul szolgálják a közérdeket, működésük a hatékonyság, hierarchia, decentralizáció, dekoncentráció és koordináció elvein alapul, ennek során teljes mértékben a törvénynek és a jognak vannak alárendelve.

Az államigazgatási szervek létrehozása, irányítása és koordinálása a törvénynek megfelelően történik.

Törvény szabályozza a közhivatali tisztségviselők jogállását, a teljesítménynek és képességeknek megfelelő hivatalhoz jutást...” (103. Cikk 1-3. alpont)

„A kormánynak alárendelt biztonsági erők és testületek küldetése abban áll, hogy támogassák a jogok és szabadságok szabad gyakorlását és gondoskodjanak az állampolgárok biztonságáról.

A biztonsági erők és testületek feladatkörét, működésük alapelveit és szabályait organikus törvény állapítja meg.” (104. cikk 1. és 2. alpont)

Az autonóm közösségek hatáskörébe tartozik a közbiztonság, „...fenntartva annak lehetőségét, hogy az autonóm közösségek saját rendőrséget hozzanak létre a státútumokban rögzített formában és az erre vonatkozó organikus törvény előírásainak keretén belül.” (149. cikk 29. alpont)

III. 1. 22. Svédország

A kormányzás rendjét meghatározó alaptörvény részletesen szól a szabadságjogokról és azok korlátozásának feltételeiről:

„...A korlátozás semmilyen esetben nem haladhatja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket, és nem lehet olyan mértékű sem, hogy veszélyeztesse a vélemény kialakításának szabadságát, mint a demokrácia egyik alapintézményét. Kizárólag politikai, vallási, kulturális vagy más hasonló okból nincs helye korlátozásnak.” (12 cikk 2. alpont)

A kormány törvény felhatalmazása alapján rendeleteket adhat ki, egyebek mellett, az élet- az egészség- és a személyes biztonság védelmére, továbbá a közlekedés és a közrend területére. (7. cikk)

„Az igazságügyi miniszter, a Legfőbb Ügyész, a központi közigazgatási szervek és a tartományi kormányzatok a kormánynak felelősek. Az állam egyéb közigazgatási szervei is a kormánynak alárendelten működnek, kivéve, ha az ilyen hatóságot a kormányzás szerkezetéről szóló jelen törvény a Riksdag (Parlament) alá rendeli.

Közigazgatási feladatot át lehet ruházni a helyi önkormányzatokra.” (6. cikk 1. és 2. alpont)

„Az államigazgatási tisztség betöltése során csak olyan tárgyilagos tényezők számítanak, mint a szolgálati érdem és a rátermettség.” (9. cikk 2. alpont)

III. 1. 23. Szlovákia

Az alkotmányban a rendvédelemre vonatkozó direkt szabályokat nem találunk, de a közigazgatásra vonatkozó általános elvek természetesen a rendészeti igazgatás számára is irányadóak.

A rendészeti cselekvés alkotmányos kereteit az alapvető emberi jogok és szabadságok, valamint ezek korlátozásának feltételei alakítják:

A lakás sérthetlensége mellett a szlovák alkotmány megállapítja:

„A házkutatás csak a büntetőeljárás céljára alkalmazható, bíró írásbeli indokolással ellátott határozata alapján. A házkutatás végzésének módját törvény határozza meg.

Egyéb beavatkozásokat a lakás sérthetlenségébe csak akkor lehet engedélyezni, ha az a demokratikus társadalomban elkerülhetetlen az emberek életének, egészségének, vagy mások jogainak és szabadságának védelme, vagy a közrend súlyos veszélyeztetésének elhárítása céljából...” 21. cikk 2. és 3. alpont)

III. 1. 24. Szlovénia

Az alkotmány kivételes rendelkezést csak a következők szerint állapít meg a rendészeti igazgatás tekintetében: „A honvédelmi erők és a rendőrség hivatásos tagjai nem lehetnek politikai pártnak tagjai.” (42. cikk 4. alpont) Egyebekben pedig a közigazgatás általános alkotmányos elveit határozza meg:

„A közigazgatás szervezetét, hatáskörét és a tisztségviselők kinevezésének módját törvény állapítja meg.

A közigazgatási szervek munkájukat önállóan végzik az Alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban.

A közigazgatási szervek és a köztisztviselők határozatai és cselekményei ellen biztosított az állampolgárok és szervezetek bírósági jog- és érdekvédelme.” (120. cikk 1., 2. és 3. alpont)

III. 2. Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok közbiztonság-védelmi szervezetére és annak működésére alapvetően az angol rendőri hagyományok gyakoroltak hatást.⁷⁵ A rendészet súlypontja a települési önkormányzatokra esik, szövetségi rendőrségi törvény nincs, mint ahogy a föderáció szintjén általános hatáskörű rendőrség sem működik. Speciális egységek (FBI, Határőrség stb.) segítik a központi kormányt a jelentőségüknél, vagy területi megjelenésüknél fogva centrális irányítás igénylő feladatok megoldásában, az esetek nagy részében a helyi erőkkel együttműködve. A döntően büntetőjogi szövetségi rendelkezések mellett a tagállamok törvényei rendelkeznek az egyes (elsősorban a korlátozott hatáskörű állami) rendőrségek feladatairól és konkrét teendőiről, emellett helyi statutumok szólnak a rendfenntartás kérdéseiről. Az eljárást rendszerint szervezeten belüli szabályozás rendezi. Egyfajta egység megteremtését szolgálja a bírói gyakorlat, amely – szemben az angollal – inkább nevezhető restriktívnek.⁷⁶

Kezdetől fogva alkotmányos problémaként jelentkezik az USA-ban a civil és a katonai rendfenntartás viszonya. Már a Függetlenségi Nyilatkozat is súlyos kifogásként említi, hogy az angol király a katonaságot függetlenítette a polgári hatalom szerveitől és azok fölé emelte. 1878-ban a Posse Comitatus Act kifejezetten és határozottan megtiltotta, hogy a hadsereget posse comitatusként, azaz a civil közbiztonság-védelem kiegészítésére vegyék igénybe.⁷⁷ Meg kell azonban állapítani, hogy noha a törvény 10 000 dolláros pénzbüntetést vagy/és két évig terjedő szabadságvesztést írt elő a tilalom megszegése esetére, senkit nem vontak felelősségre ezen tényállás alapján. Amikor egyáltalán – bizonyítási eljárásban vádlotti kifogásként – felvetődött a törvény megszegésének kérdése, akkor a bíróság a „katona mint állampolgár” – formulához folyamodott, vagy azt állapította meg, hogy az adott feladat katonai jellegű volt, tehát nem egyszerűen a

⁷⁵ *Ph. K. Das: Police and Community in America: Influences from Across the Atlantic (Police Studies, 1986/3. 138-147.o.) (Balla Zoltán: PhD. értekezés 50. o.)*

⁷⁵ *lásd: Szikinger István: A Miranda-ügy (Belügyi Szemle, 1990/3. 111-119.o.)*

⁷⁷ *A „posse comitatus” elnevezés a római prokonzulok zsoldos kíséretére utal vissza. A középkori Angliában a sheriff jogosult volt igénybe venni a 15 évesnél idősebb épkézláb férfiakat az adott grófságban a zavargások leverésére vagy bűnözők üldözésére. Ez a civil erő volt a posse comitatus. Amerikában hasonló gyakorlat alakult ki, különösen a kisebb településeken: a jelentősebb erőket igénylő bűnüldözési-rendfenntartási feladatokhoz szükséges karhatalmat a sheriff és a – gyakran sebtében, az éppen jelen lévő emberekből létrehozott – „posse” alkotta.*

civil rendfenntartás kíségítését szolgálta a hadsereg bevetése. Bonyolítja a helyzetet, hogy a Nemzeti Gárda államonként szerveződik ugyan, de az unió kormányzatának is joga van igénybe venni. A Posse Comitatus Act hatálya csak a szövetségi alkalmazás eseteire terjed ki, a határok azonban nem mindig vonhatók meg pontosan. A törvény módosításai 1981-től már kivételesen, pontosan meghatározott esetekben (pl. a kábítószercsempészet felderítése vagy az illegális bevándorlás megakadályozása) megengedik a hadsereg, a légierő és a hadiflotta közreműködését a civil rendészet feladatainak ellátásában.⁷⁸

⁷⁸ *Lásd: R.B. Hohsbeen: Fourth Amendment and Posse Comitatus Act Restrictions on Military Involvement in Civil Law Enforcement (The George Washington Law Review, 1986/2-3. 406-408.o.) (Balla Zoltán: PhD. értekezés 51. o.)*

*Következtetések*⁷⁹

- Az alaptörvények többségében a rendvédelmi igazgatásra vonatkozó, illetve a rendőrség szervezetét és működését közvetlenül meghatározó rendelkezéseket nem találunk. Ellenben csaknem minden alkotmány tartalmaz általános jogállami követelményeket a közigazgatással szemben. (A törvények úralma, a hatalmi ágak megosztásának elve, a jogszerű, szakszerű és hatékony közigazgatás követelménye, a szubszidiaritás és a participáció, stb.) Esetenként ezt még kiegészítik a közszolgálati jogviszony létesítésének alkotmányos elvei. (Néhány országban a fegyveres szolgálati jogviszonyban, illetve a hivatásos állomány tekintetében a politikai jogok gyakorlása korlátozható, lásd Görögország, Málta, Olaszország)
- Azokban az alkotmányokban, ahol a magyar megoldáshoz hasonló módon a rendvédelem közvetlenül is tárgya a szabályozásnak, ezek a szabályok rendszertanilag világosan elkülönülnek a honvédelmi funkciók szabályozásától, ezzel is jelezve, hogy a rendészet a közigazgatás része. (Ausztria, Portugália)
- Az önkormányzatiság elve az alkotmányos demokráciák egyik fundamentuma. Az alkotmányok többsége a települési önkormányzatok hatáskörébe utalja a helyi közbiztonság védelmét, az önkormányzati rendészet alapításának jogát. A szövetségi államokban ez a jogosítvány természetesen megilleti a tartományokat. (Ausztria, Németország) Ugyanakkor a bűnüldözés feladatainak jelentős része centralizált (szövetségi szintre delegált) struktúrákat igényel. (Ez a gondolat nevesítve is megjelenik a német alkotmányban.)
- A törvényhozásnak feladata a rendészet törvényi szintű szabályozása, amely az önkormányzati rendvédelem törvényes működéséhez is alapul szolgál. Ahol a rendvédelem a belügyi kormányzat kompetenciája, ott a belügyminiszter az önkormányzati (tartományi) rendőrségek felett is törvényességi kontrollt gyakorol. (Ausztria)

⁷⁹ *Finszter Géza. Alkotmányos rendvédelem és a Határőrség (Kézirat 2007.)*

IV. Történelmi áttekintés

IV.1. A magyar rendészeti jog első intézményei

Utalni szeretnék arra, hogy e fejezet a vizsgált rendészeti tevékenység alakulásának, fejlődésének történelmi összefüggéseit vizsgálja. A későbbiekben (*V. fejezet*) külön foglalkozom az intézkedések történetével, oly módon, hogy egy rövid történelmi áttekintést – mintegy e fejezet kivonataként – ott is készítettem, természetesen csak a szükséges terjedelemben.

A kezdetek

A mai értelemben használt rendészet, azaz az alkotmányos keretek között funkcionáló rendfenntartás először az 1848/49-es forradalmi időszaktól számítható, ugyanakkor a feudalizmus is felvonultat bizonyos rendészeti intézménytípust.⁸⁰

IV.1.1. A polgári rendészet szervezetének és jogának megteremtése

Történelmünkben határozottan kirajzolódik az a mérföldkő, ahonnan a modern, alkotmányos keretek közé illeszkedő hatalomgyakorlás rendszerének kialakulását számíthatjuk. Természetesen az 1848-as forradalomról van szó, nem lebecsülve a korábbi törekvések (így a magyar jakobinusok mozgalmának, vagy a reformkor szellemi és politikai kísérleteinek) jelentőségét. Témánk szempontjából az előzmények közül említést érdemel az 1794. március 21-én kiadott 4052. számú helytartótanácsi intimátum. A rendelet számos elvi jelentőségű – a kor színvonalán egyébként jórészt megvalósíthatatlan – előírást fogalmaz meg a rendészeti tevékenységre vonatkozóan, lehetővé teszi továbbá a vármegyék számára bűnüldöző-rendőri szervezet létrehozását.⁸¹ A polgári szabadságharc időszakában, illetve az 1850-es évekre erőteljes kísérletek

⁸⁰ a kérdéstről lásd bővebben: Ernyes Mihály: *Fejezetek a rendőrség történetéből (a szerző kiadása, Pécs, 1994. 11-83.o.)*;

Katona Géza: *Közbiztonság-védelem Magyarországon az I. világháborúig (BM Könyvkiadó, Budapest, 1984.) Ebben a fejezetben felhasználásra került Szikinger István: A magyar rendészet jogának történeti vázlata c. kézirat*

⁸¹ ismerteti: Hajdú Lajos: *Büntett és büntetés Magyarországon a XVIII. sz. utolsó harmadában (Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1985. 342-350.o.)*

történtek egy egységes nemzeti rendőrség létrehozására, ami azonban a szabadságharc bukása miatt végül nem tudott teljesen kiépülni, a későbbi fejlődésre pedig a kezdeményezések közvetlenül nem hatottak. Jogi megközelítésben mégis figyelmet érdemel az az indokolás, amelyben Szemere Bertalan a Belügyminisztérium Rendőri Osztálya számára a feladat lényegét megvilágítja: „...*terv készítendő ... a büntetett rendőrség hogyan megszerezethetik az országban. A kínzás tilos, és tényleg az is legyen. Ha így lesz, a bűnözőket kivilágosítani büntetett rendőrség nélkül nem lehet...*”.⁸²

A 48-as törvények közül kiemelkedik a független felelős minisztériumról szóló III. t.c. A jogszabály 32. szakasza határozza meg a miniszteri felelősség alapjául szolgáló jogi tényeket. Eszerint a miniszterek feleletre vonathatnak az alkotmányosságot, a függetlenséget vagy a törvényeket sértő hivatalos aktusaikért, valamint az anyagi visszaélésekért. A szakasz c. pontja állapítja meg a nemtevés esetén alkalmazható jogkövetkezményeket. A törvények végrehajtásában tanúsított passzivitás mellett a közcsend és bátorság (vagyis a közrend és közbiztonság) fenntartásában elkövetett mulasztásokért kellett a minisztereknek viselni a felelősséget, „*amennyiben ezek a törvény által rendelkezésekre biztosított végrehajtási eszközökkel elháríthatóak valának*”. Minthogy pedig a törvény általános eszközként mindenekelőtt a rendeletkibocsátási jogot biztosítja, logikusan adódik a következtetés: a közbiztonság állapotáért viselt mulasztásos felelősség nem hárítható a törvényhozásra. Írott alkotmány és fenntartott törvényhozási tárgyak nem lévén mindez oda vezetett, hogy a közbiztonságot érintő lényeges kérdések – és így az azokkal értelemszerűen összefüggő szabadságjogok – hosszú ideig legfeljebb rendeletben kaptak szabályozást. Ide tartozik például az egyesülési és gyülekezési jog, de a személyi szabadságjogok garanciarendszere, sőt azok elismerése is igen hiányos volt egészen a közelmúltig.

Ugyanennek az időszaknak a terméke a nemzeti őrségről szóló 1849. évi XXII. tc., amely a későbbiekben folytatás nélkül maradt megoldási mintát jelentett meg a karhatalom szervezetére. A jogszabály ünnepélyes bevezetője egyértelműen megfogalmazza, hogy a nemzetőrség közbiztonság-védelmi feladatok ellátására szerveződik: „*A személyes és vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztosítása az ország polgárainak őrökösére bízatik*”. A nemzetőrséget állampolgári (honlakosi) kötelezettség teljesítése keretében kellett feltölteni. A törvény a nemzetőrség hatáskörébe utalja a kisebb rendbontások meggátlását, a bűncselekmények és kihágások

⁸² közli: Fábíánné Kiss Erzsébet: *Az országos rendőrség ügye az 1848-49-i szabadságharc alatt.* (Levéltári Közlemények, 44-45. évf. 1974. 189.o.)

elkövetőinek elfogását, általában a hatósági működéshez szükséges karhatalom biztosítását. Lényeges törvényességi biztosítékkul szolgált, hogy minden érdemi fellépés, de különösen az erőszak alkalmazása polgári előjáró közreműködéséhez volt kötve. Habár a nemzetőrség az itt körvonalazott szerepet ténylegesen már nem tölthette be, a törvény mindenképpen pozitív törekvést képvisel a rendészet szervezése terén.

Megemlítenő még a szabad királyi városokról szóló 1848. évi XXII. tc., amely egyértelművé tette, hogy – szűk körű kivételekkel – *„a városnak, mint törvényhatóságnak, rendőri, büntető- és magánjogi tekintetben alá vannak vetve ... minden a város határában létező egyének és javak, különbség nélkül”* (2. szakasz). Így az itt érintett városi rendészet erős 48-as alapokat kapott, miközben a megyékre vonatkozóan hasonló rendelkezés a forradalom és szabadságharc időszakában nem született.

A szabadságharc leverését követően – mint ismeretes – hatályon kívül helyezték a forradalmi időszak törvényeit, és a birodalmi jogszabályokat alkalmazták Magyarországon. Ezek érvényesítésére kezdetben katonai igazgatást vezettek be, majd 1850 telén megkezdték a központosított osztrák rendfenntartó apparátus kiépítését hazánk területén.

A kiegyezéskor magyar földön az osztrák belbiztonsági szervek a hadügyhöz tartozó szűk körű kivételekkel megszűntek funkcionálni, miután a rendészet nem tartozott a közös ügyek sorába. A tevékenység legfőbb irányítását az általános közigazgatás felügyeletével és más hatáskörökkel együtt a Magyar Királyi Belügyminisztérium vette át. A miniszterelnökség mellett a legfontosabb tárca a belügyi lett, amelyet a mindenkori miniszterelnökhöz közel álló politikus (sőt, időszakonként maga a kormányfő) irányított.

A rendészet szervezeti kereteiben egyébként visszaállt a korábbi helyzet, vagyis a vármegyék és a városok önállósága. A községek is tarthattak saját rendőrséget, e jogokkal azonban anyagi okok miatt általában nem éltek.

A centralizáció irányába tett első jelentős lépés volt a fővárosi rendőrség államosítása, amelyet a fővárosi törvény (1872. évi XXXVI. tc.) rendelt el, de teljes végrehajtására csak a fővárosi rendőrségről szóló 1881. évi XXI. tc. elfogadása után került sor. A törvény értelmében a budapesti rendőrség közvetlenül a belügyminiszter irányítása alá került, kötelessége volt azonban *„a fővárosi törvényhatóságot minden törvényes*

intézkedéseiben támogatni, a fővárosi szabályrendeleteknek s a városi hatóság jogerőre emelkedett határozatainak és intézkedéseinek megszegését lehetőleg meggátolni, az áthágást elkövetőket kinyomozni és feljelenteni, általában a szükségesnek mutatkozandó végrehajtásnál a rendőri segédkezést nyújtani, illetőleg a karhatalmat szolgáltatni...” (4. szakasz). Az alapvetően koordinált viszony ellenére – különösen a későbbi fejlődés ismeretében – jogosnak tartom Eötvös Károly kritikáját, amit Szederkényi Nándorral együtt képviselt a törvény vitájában. Az államrendőrség koncepciójának a fővárosra vonatkozóan való elvi elfogadása mellett hangsúlyozta, hogy a szervezet az indokoltnál lényegesen több érdemi hatósági jogosítványt kapott, vagyis a végrehajtó-kikényszerítő funkciókhoz igazodóan felépült szervezet (habár az első időszakban még éles belső határ volt az őrszemélyzet katonai fegyelme és az állomány többi részének polgári státusa között) jelentős mértékben átvett olyan hatásköröket, amelyek a fővárosnál is jól elláthatók lettek volna. Különösen kifogásolta a rendőrség számára biztosított igazságszolgáltatási szerepet.⁸³

A törvény egyébként az akkori, meglehetősen eltérő alkotmányossági szintű jogszabályok sorában a jobbak közé tartozik, de nem hozott lényeges előrelépést a személyi szabadság garantálása terén.

Ugyanez nem mondható el a szintén 1881-ben elfogadott III. törvénycikkről, amely a csendőrséget intézményesítette a főváros és a városok területén kívül. A jogszabály a feladatkörre történő általános utaláson túl hatásköri és eljárási normákat egyáltalán nem tartalmazott. A csendőrség katonailag szervezett közbiztonság-védelmi apparátus volt, létrehozásában egyértelműen kimutatható a neoabszolutizmus csendőri szervezetének hatása.⁸⁴

A tevékenység jogi kereteinek majdnem teljes hiánya azzal magyarázható, hogy a csendőrséget nem tekintették önálló jogkörű államigazgatási szervnek, hanem mindenekelőtt más hatóságok döntései céljából rendelkezésre álló karhatalomnak. Ennek az lett a következménye, hogy a csendőrparancsnokok nem kerültek be a közigazgatás koordinálására létrejött közigazgatási bizottságokba, másrészt a nyilvánvalóan elkerülhetetlen önálló csendőrségi cselekvés normái szabályzati szinten fogalmazódtak meg.

⁸³ *Az Országgyűlés Képviselőházának naplója, 1878-81. XVII. kötet, 286-288.o.*

⁸⁴ *Katona Géza, im. 99.o.*

A dualizmus korában felállított harmadik nagyobb rendészeti szervezet az 1903. évi VIII. törvénycikkkel létrehozott határrendőrség volt. A törvény széles körre terjeszti ki határrendőrség működését, anélkül azonban, hogy a feladatok pontos hatásköri és eljárási rendelkezésekben részleteződnenek. A fiumei határrendőrségi kapitányságból szerveződött az ottani államrendőrség a fiumei és a magyar-horvát tengerpart királyi kormányzójának felügyelete alatt (1916. évi XXXVII. tc.).

A speciális hatáskörű rendészeti szervek közül említést kell tenni a pénzügyőrségről. Szervezetét és működését alapvetően rendeletek határozták meg. Fegyveres szervezet volt, elsődlegesen a pénzügyi rendészet szolgálatára. Karhatalmi segédletet nyújtott a pénzügyi hatóságoknak, szükség esetén az általános közbiztonság-védelemben is bekapcsolódott. Néhány törvény is érintette tevékenységét. A közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és pénzügyi törvényszékek felállítása tárgyában elfogadott 1868. évi XXI. tc. 94. és 95. szakaszai például egyformán fenyegetik büntetéssel a pénzügyi hatóságoknak ellenszegülőket és a hatalmukkal visszaélő pénzügyi közegeket. Ezt a szép egyensúlyt azonban mindjárt megbontja a 96. szakasz, amely a mezőőrökéhez hasonló bizonyító erőt kölcsönöz a testület tagjai által tett kijelentéseknek: *„A pénzügyőröknek törvényes bíróság előtt letett, hitökre hivatkozva tett vallomásai azokban, mik hivatásuk körébe tartoznak, mindaddig bizonyító erővel bírnak, míg a tett vallomás hitelessége ellenadatokkal meg nem ingattatik”*.

A dualizmus korában működött még a testőrség,⁸⁵ és a rendészethez kapcsolható az országos fegyintézeteknél tevékenykedő örök funkciója.⁸⁶ Ez utóbbiakat az intézet igazgatója alkalmazta, annak fegyelmi hatósága alatt álltak, de minden fegyintézeti hivatalnok utasításait kötelesek voltak teljesíteni. Más szóval itt is intézményes különbség volt a döntéshozatal és a végrehajtás-kikényszerítés között. Az igazságügy-miniszter által kiadott szabályzat a szükséges mértékig behatárolta az örök jogait és kötelességeit.

Speciális őrzési feladatokat és azokhoz kapcsolódó rendészeti jogosítványokat kaptak a

⁸⁵ *Királyi leirat 1867. április 21-ről a magyar királyi nemes testőrség visszaállítása tárgyában (Magyarországi Törvények és Rendeletek Tára, 1867. Pfeifer Ferdinánd kiadása, Pest, 1868. 106-107.o.*

⁸⁶ *Házaszabályok és szolgálati utasítások a magyar királyi országos fegyintézetek, úgyszintén az azoknál alkalmazott hivatalnokok és örök számára (Magyarországi Törvények és Rendeletek Tára, 1869. Ráth Mór kiadása, Pest, 1870. 49-143.o.)*

mezőőrök, erdőőrök és gátőrök.⁸⁷

Az 1912. évi LXVII. tc. a képviselőházi őrség felállításáról rendelkezett.

A polgári hatalomgyakorlás kiépítésének korszakában komoly alkotmányos aggályokat a katonaság belbiztonsági célokra való alkalmazása nem vetett fel. **Egyed István**, aki egyébként az önkormányzati jogosítványok fokozott garantálása érdekében lép fel, e téren nem lát kifogásolni valót.

Ellenkezőleg, a következőket írja: *„Talán fölösleges bizonygatni, hogy a katonai karhatalom mily nagy erkölcsi erő az államban s mennyire biztosítja a katonaság fennmaradását még a világbéke sokat kívánt, de eljövételében annál kétségesebb korszakában is.*

*A karhatalom által lehet úrrá az állam széthúzó törekvések, államellenes büntettek, államcsínyek és forradalmak között saját területén; csakis a karhatalom által védheti meg, tarthatja fenn kétséges viszonyok között államiságát”.*⁸⁸

Már a kérdés törvényi rendezése előtt sem haboztak egyes szervek a katonai karhatalmat igénybe venni. Olyannyira nem, hogy válogatás nélkül ahhoz folyamodtak sokszor, ha közvetlen kényszer alkalmazása vált szükségessé. Miniszteri normák sora próbálta a katonai beavatkozásokat legalább a magánjogi igények érvényesítése köréből, valamint a fogolykísérési teendőkből kizárni.⁸⁹ Megállapítható tehát, hogy a katonai közreműködést az általános közbiztonság-védelemre igyekeztek szűkíteni. Egyes szabályozásokban megjelent még egy feltétel: a rendelkezésre álló polgári erők elégtelensége.⁹⁰ További korlátok nem álltak a belbiztonsági célú katonai beavatkozás előtt.⁹¹

A dualizmus sajátos viszonyai között problémaként jelentkezett – témámat érintően is –

⁸⁷ 1894. évi XII. tc.; 1871. évi XL tc.; 1879. évi XXXI. tc.

⁸⁸ Egyed István: *Karhatalom az önkormányzatban (különlenyomat a Városi Szemle 1912. évi 9. számából, 529.o.)*

⁸⁹ *A m. kir. Igazságügyminisztériumnak 1867. jún. 22-én kelt rendelete a katonai karhatalomnak végrehajtásoknál igénybe vétele tárgyában; A m. kir. Belügyminisztériumnak 1867. július 13-án kelt, a vármegyék közönségéhez intézett utasítása, mely szerint magánjogi esetből eredő bírói eljárásnál a csendőröket helyettesítő közegek – katonai karhatalom pedig éppen nem – alkalmazandó; A m. kir. Igazságügyminisztériumnak 1867. június 26-án kelt utasítása a katonai karhatalomnak használását és a katonai hatóságokkali jó viszony fenntartását illetőleg.*

⁹⁰ *A m. kir. Belügyminiszternek 1867. június 26-án kelt utasítása a katonai karhatalomnak használását és a katonai hatóságokkali jó viszony fenntartását illetőleg.*

⁹¹ *Megjelent ugyan olyan rendelet is (1869. okt. 7-i, 6120/R. sz. alatti belügyminisztériumi körrendelet), amely – címében is – kimondta, hogy a katonaság rendőri célokra csak kivételképpen alkalmazható. Az*

a hadsereg közössége, szemben a beligazgatás nemzeti jellegével. Az első átfogó szabályozást a véderőről szóló 1868. évi XL.tc. adta, amely a közös hadsereg és haditengerészet mellett a (nemzeti) honvédséget és a népfelkelést sorolta a fegyveres erők körébe.

Az utóbbinak közbiztonságvédelmi funkciója nem volt. A 7. szakasz megállapította: „*A hadsereg és haditengerészet hivatása ő Felsége összes birodalma mindkét állama területének külellenségek elleni megvédése és a belrend és biztosság fenntartása*”. A honvédségre vonatkozóan már megszorításokat tartalmazott a 8. szakasz: „*A honvédség háború idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, béke idején pedig kivételesen a belrend és biztosság fenntartására is van hivatva*”. Meg kell jegyezni, hogy a karhatalmi közreműködés elvileg a közvetlen kényszer alkalmazására szűkült, az érdemi döntés és a végrehajtás elrendelése a polgári hatóságok dolga volt.

A rendészeti működés jogi környezete meglehetősen vegyes képet mutatott az első világháborúig. Egyes szabadságjogok (pl. sajtószabadság) a kor színvonalának megfelelő szabályozást kaptak, ami egyben a közrendészeti apparátus kiszorulását is magával hozta a közhatalmi kontroll intézményrendszeréből. Más jogok, illetőleg életviszonyok ezzel szemben még az akkor deklarált alkotmányossági szinttől is elmaradtak. A személyi szabadságjogok megfelelő védelmet kaptak a büntető törvénykönyvben, ugyanez már nem mondható el a kihágásokról, különösen ami az eljárást illeti. Még kevésbé garantálta a dualizmus szabályozása az egyéni jogokat a rendészet egyéb területein, beleértve az ilyen kezelésű gazda-cseléd vitákat, vagy a nem cseléd mezőgazdasági dolgozók karhatalommal történő munkára kényszerítését.

Az elsősorban szervezeti téren jelentkező, de ott sem végigvitt centralizáció mellett a rendészet zömében helyi funkció maradt a dualizmus egész időszakában. Amint azt a kémények tisztántartása és separtetése tárgyában kiadott 1868. évi szeptember 4-én kelt belügyminiszteri rendelet leszögezte: „*...kétséget nem szenved, hogy első vonalban a községek, azután pedig a felettes helyhatóságok múlhatatlan kötelességei közé tartozik közrendőri szempontból a közönség érdekei felett őrködni*”.

indokolás azonban világossá teszi, hogy a kivételesség nem alkotmányjogi, hanem katonai kiképzési szempontok miatt kívánatos.

IV. 1.2. Az első világháború és a Horthy-korszak

Önmagában természetes, hogy rendkívüli helyzetben a normálistól eltérő jogállapotok uralkodnak. A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. tc. még a korabeli Európában visszafogottnak is mondható, hiszen nem ad a kormánynak korlátlan hatalmat (amint az például Svájcban vagy Angliában történt) és nem vezet be katonai közigazgatást (Németország mintájára). Mégis megállapítható, hogy a világháború időszakában indul meg az a folyamat, ami a dualizmus korában kialakult, a rendészet területén kiemelkedően jónak nem nevezhető alkotmányossági színvonal határozott visszaesését hozta magával. Az 1912-es törvény későbbi módosításai, de különösen a felhatalmazások alapján kibocsátott rendeletek már jelzik, hogy nem csupán a hadviselés érdekei játszanak szerepet a kivételes hatalom gyakorlásában. Már az első háborús jogszabályok lehetővé teszik a saját állampolgárok súlyos szabadságkorlátozását. Az 10962/1915. BM. rendelet egyértelműen rögzítette, hogy akár magyar állampolgárokkal szemben is kitiltásnak, rendőri felügyelet alá helyezésnek és őrizetbe vételnek van helye az állam érdekeinek, a közrendnek és közbiztonságnak a hadviselés szempontjából való aggályossága esetén. A határozatlan jogfogalmak halmaza nyilvánvalóan megnyitotta az utat az önkényes jogalkalmazás előtt. Mindezzel együtt nem is ezért említettem itt a kényszerintézkedésekről szóló rendelkezést.

A világháborút követő forradalmak a rendészet struktúrájára és jogi szabályozására tartós hatást nem tudtak gyakorolni.

A Tanácsköztársaság leverését követően az egyik első lépés a városi rendőrségek államosítása volt. Már a rövid életű Peidl-kormány is kiadott egy rendeletet az államrendőrség felállításáról. Ez a korábbi Vörös Őrség személyzetéből állt volna és belügyminisztériumi alárendeltségben kizárólag a közrend és közbiztonság megóvása lett volna a feladata a hadseregtől elkülönítve.⁹²

⁹² *A Magyar Népköztársaság Kormányának 4. sz. rendelete – Államrendőrség felállítása, 1919. augusztus 3.*

A továbbiakban ez a forradalmi hagyományokat átörökítő felfogás már nem felelt meg, ezért a rendőrség – csendőrséget nem érintő – átszervezését a kormány 5047/1919. M.E. rendeletével valósították meg.

A rendelet a törvényhatósági jogú és rendezett tanácsú városokra állapította meg a magyar állami rendőrség illetékességét, amit a belügyminiszter indokolt esetben egyes községekre vagy községi csoportokra is kiterjeszthetett. A budapesti államrendőrség és a határrendőrség az új, egységes szervezetbe olvadt be. A rendőrség felügyeletét a belügyminiszter látta el. Rajta kívül országos irányító szerv nem volt, nagyobb területet fogtak át a rendőrkerületi főkapitányságok (előbb 7, majd 5). 1931-ben a kerületi főkapitányságokat megszüntették⁹³ és Budapest székhellyel vidéki főkapitányság létesült. Így a változatlanul közvetlen miniszteri alárendeltségben álló budapesti főkapitány mellett a vidéki főkapitányon keresztül valósult meg az irányítás.

A rendőrség szervezetének és működésének alapjait a két világháború között az említett 5047/1919. sz. rendelet határozta meg. Kétségtelen tény, hogy az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920:I. tc. az 1919. augusztus 7-ét követően hivatalban volt kormányok és azok tagjai által kibocsátott rendeletek érvényességét elismerte, sőt felhatalmazást adott további módosításukra, kiegészítésükre vagy hatályon kívül helyezésükre. Kimondotta azonban: *„Utasíttatik egyúttal a minisztérium, hogy amennyiben e rendelkezések a törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekre vonatkoznak, mielőbb megfelelő törvényjavaslatokat terjesszen a nemzetgyűlés elé”*. A rendőrség ügye vitathatatlanul törvényhozási tárgy volt, ezért az említett kormányrendelet kizárólag ideiglenes szabályozásként fogadható el. Az ideiglenességből azonban tartós rendezés lett, ami egyébként az egész korszakra, és nem is csupán a rendészetre jellemző.

Az államosítási rendelettel került be tételes jogunkba a konkrét felhatalmazás nélkül is beavatkozásra jogosító norma, az úgynevezett rendőrségi vagy rendészeti generálklauzula (a fővárosi államrendőrségi törvény annak csak körülhatárolt és normatív rendelkezésre jogosító változatát ismerte). A jogszabály 18. szakasza kimondja, hogy az állami rendőrség működését a jogszabályok (törvény, rendelet, szabályrendelet) irányítják. Hozzáteszi azonban: *„Joguk van a rendőrhatóságoknak a*

jogszabályokkal nem ellenkező mindazokat a rendelkezéseket megtenni, amelyek a köznyugalmat, a közrendet vagy a közbiztonságot közvetlenül fenyegető veszedelmek elhárítása végett szükségesek”. Megjegyzendő, hogy a megszorítások (pl. a veszély közvetlensége) alig jelentettek garanciát, mivel a felhatalmazás alapján hozott döntések bíróság előtt nem voltak megtámadhatók. Az általános jogi keretekhez való igazodás követelményének sincs igazán jelentősége, hiszen a két világháború közötti Magyarországon hiányzott mind az írott alkotmány, mind pedig az állampolgári jogokat hatékonyan védő garanciarendszer.

A rendőrségi jog körében feltétlenül említést érdemel még az 1932. évi XIII.tc. a m. kir. rendőrség fegyverhasználati jogáról. A kérdés törvényi rendezése önmagában feltétlenül pozitívumnak tekinthető, tartalmát illetően azonban alapos aggályok fogalmazhatók (és fogalmazódtak is) meg. Már a miniszteri indokolás is egyértelműen utal arra, hogy a javaslat a rendőrség fegyverhasználati jogának kiterjesztését célozza. Különösen kifogásolható a tömeg elleni fegyverhasználat rendezése. A törvény 1. szakasza (1) bekezdésének 6. pontja például megengedi, hogy a rendőrség lőjön *„oly néptömeg szétosztatása végett, amelynek szétosztatását a hatóság elrendelte, vagy amelynek szétosztatása a közbiztonság érdekében szükséges*”. Ilyen határozatlan jogfogalmak a legalapvetőbb emberi joggal – az élethez való joggal – szemben semmi megfogható és érvényesíthető garanciát nem adnak.

A csendőrség szervezetében lényeges változás nem ment végbe az első világháborút követően. Az országot megnyomorító trianoni békediktátum a rendőrséggel együtt a csendőrségre is létszámkorlátozást rendelt el a katonai potenciál visszafogása céljából. Így az 1922. évi VII. tc. 12000 főben maximálta az állományt és kimondta, hogy a szervezet minden tekintetben a belügyminiszternek van alárendelve.

A katonai karhatalom igénybevételéről és alkalmazásáról általános érvénnyel rendelkezett a belügyminiszter 4132/1925. BM körrendelete, amelyet a honvédelmi miniszterrel egyetértésben adott ki.

⁹³ 6500/1931. ME rendelet

A rendelet kimondta: „*A katonai karhatalom rendeltetése az, hogy a polgári hatóságokat törvényes feladataik végrehajtásában, különösen pedig az állami és társadalmi rend fenntartására, illetőleg helyreállítására irányuló működésükben támogassa olyan esetekben, amikor a polgári hatóságok rendelkezése alá tartozó rendészeti alakulatok erre a célra nem elegendők*”. A jogszabály követelményként támasztotta az erőszak lehető mellőzését, ugyanakkor jelentősebb törvénysértések vagy zendülések megfékezése esetére hangsúlyozta, hogy „*a kívánt eredmény elérését nem annyira a karhatalom nagysága, mint inkább a gyorsan megjelenő együtt-tartott karhatalmi osztag határozott, és ha szükséges: kíméletlen fellépése, valamint a parancsnoknak felelősségtől vissza nem riadó elszántsága teszi lehetővé*” (1. szakasz). Az igénybevételre jogosultak köre rendkívül széles volt, a miniszterektől kezdve a dohánygyárak igazgatóig (a helyettest is megillette a jog).

Előrelépésnek tekinthető a tűzrendészet törvényi szabályozása az 1936. évi X. törvénycikkkel. Maga a törvény csak az általános kereteket szabja meg, a tényleges rendezés rendeleti szinten maradt. A tűzoltóság a rendőrségtől elkülönült, önálló szervezet volt, az országos tűzoltó-főparancsnokkal az élén. Tűzrendészeti hatóságként első fokon a kijelölt közigazgatási tisztviselők, Budapesten a székesfőváros tűzoltóparancsnoka járt el. Másodfokon a törvényhatóság első tisztviselője, harmadfokon pedig a belügyminiszter döntött. A hatósági jogkört azonban mindig a tűzrendészeti szakértők (hivatásos tűzoltók és parancsnokok) előzetes meghallgatásával kellett gyakorolni.

Már az eddig ismertetett, döntően szervezeti normák is érzékeltetik, hogy a két világháború között a rendészet joga nem az alkotmányosság irányába fejlődött. Ez annál inkább negatívumként értékelhető, mivel egyébként a hatalomgyakorlás – immár a központi szervek részéről is – egyre inkább a rendészeti megoldásokat részesítette előnyben a civil társadalom önszervező erőinek kibontakoztatása helyett. Megítélésem szerint joggal jegyezte meg Propper Sándor a rendőrség fegyverhasználati jogáról szóló törvényjavaslat vitája során:

„Nem ártana, ...ha erőszakos rendszabályok helyett politikai jogokban részesítenék a dolgozó magyar népet és hozzájuttatnák a jogoknak ahhoz a mennyiségéhez és minőségéhez, amely más országokban már régen túlhaladott álláspont.”⁹⁴

A rendészeti módszerek eluralkodása valójában a szélsőségesnek tekintett politikai mozgalmak és az alsóbb néposztályok jogilag alig ellenőrizhető kordában tartását célozta. A politikai rendészetre példa a rendőrhatósági kényszerintézkedések deklaráltan államvédelmi szempontú alkalmazása.⁹⁵ Meg kell jegyezni, hogy a szociális kérdések rendészeti kezelése mögött sem csupán a jóléti intézmények hiánya miatt érzett tehetetlenség és cselekvési kényszer húzódott meg, hanem nagyon is határozott közbiztonság-politikai megfontolások. Szókimondóan fogalmazza meg ezt **Nagy János**: „...lélektanilag ismert tény, hogy a nincstelen, a nélkülöző népréteg, vagy akárcsak csoport, a közbiztonságra felette veszélyes, nemzeti szempontból teljesen megbízhatatlan, így a nemzeti társadalom számára nemhogy hasznos elem, hanem egyenesen tehertétel”.⁹⁶ Ebben a felfogásban számos rendelet született a „problémás” csoportok (koldusok, prostituáltak stb.) szoros rendészeti kontrolljára. Hogy egy teljesen hivatalos szöveget is felhozzak állításom bizonyosságául, lássuk a közérkölciség védelméről szóló 151000/1927. belügyminiszteri körrendelet bevezetőjének részletét: „...a közérkölciség védelme, vagyis annak biztosítása, hogy a társadalmi élet külső megnyilvánulásaiban az egyesek magatartása mindenkor megfeleljen a jó erkölcs és a jó ízlés követelményeinek, a hatóságoknak, kiváltképpen pedig a rendőrhatóságoknak és közbiztonsági szerveknek egyik legfontosabb feladata”.

Egyoldalú, a „Horthy-fasizmus” vulgárisan leegyszerűsítő és hamis tételét idéző beállítás volna, ha nem jelezném: az 1848-ban megkezdett és a dualizmus idején számos téren továbbvitt alkotmány-építő folyamat eredményei értékelésem szerint nem gyarapodtak ugyan a jelzett korszak alatt, de jelentős részük tovább hatott. Tény, hogy voltak kezdeményezések az alapjogok és a demokratikus hatalomgyakorlás intézményeinek erősítésére is. A 6335/1919. ME rendelet például határozott felszólítást tartalmaz a jogok tiszteletben tartására: „Szigorú kötelességévé teszi a magyar kormány valamennyi hatóságnak és hatósági közegnek, hogy tartózkodjék minden olyan intézkedéstől vagy magatartástól, amely a szabadságjogok gyakorlását akadályozná vagy lehetetlenné tenné. A hatóságnak mindazon tagja vagy közege ellen, aki e rendelkezést megsérti vagy kijátssza, a büntető vagy fegyelmi eljárást haladéktalanul folyamatba kell tenni”. A szándék tisztaságát nem kérdőjelezi meg, a helyzet

⁹⁴ Az Országgyűlés Képviselőházának naplója, 1931-36. VI-I. 279.o.

⁹⁵ lásd: Toporczer Ferenc: Közigazgatási eljárás során személyes szabadság korlátozásával járó különleges rendőri intézkedések (különnyomat a Magyar Rendőr 1943. évi 1. számából)

⁹⁶ Nagy János: A község rendészete (Martineum Rt. Szombathely, 1938. 171.o.

felemáságát és az értelmezés korlátait jelzi azonban, hogy a szabadságjogok változatlanul csak szórványokban voltak jogilag rögzítve, az intézményes garanciák hiányáról nem is beszélve. Jellemző, hogy a szabadságjogok biztosítását szorgalmazó rendelet a Belügyi Közlöny ugyanazon (1919/56) számában jelent meg, amelyben a korabeli jogfelfogást is – békeidőben – egyértelműen sértő jogszabály (91383/1919. BM r.) a kitiltásról, őrizetbe vételről és internálásról.

Összességében a Horthy-korszak rendészeti jogának képe az akkor is vallott jogállami értékek mércéjével mérve negatív, még akkor is, ha tudjuk, hogy másutt sokkal messzebbre jutottak az alkotmányosság lerombolásában. Nálunk az ki sem épülhetett igazán. **Csekey István** egyszerűen nemzeti sajátosságnak tekinti azt a tényt, hogy a polgári alkotmányosság alappillérei: a klasszikus értelemben vett emberi jogok és a hatalommegosztás hazánk állam- és jogrendszerét nem jellemezték. Szerinte a magyar és a külföldi alkotmány-felfogás abban különbözött, hogy „... *a mienk nem ismerte az egyének alapjogait, az úgynevezett alanyi közjogokat. A magyar alkotmányjogi felfogás szerint a szabadságjogok is inkább a polgároknak a közösségben elfoglalt helyzetét, a nemzet életébe való bekapcsolódási eszközeit jelentették, nem pedig az állam céljai elé emelt bástyákat, amelyek a közösségtől idegen egyének államtalan vagy államellenes szabad teret biztosítanak. Azt is meg kell mondani, hogy a magyar alkotmány az államhatalmi ágak merev elválasztásában sem utánozta a nyugati demokráciákat*”.⁹⁷

A második világháború és a német megszállás időszakában az amúgy is gyér törvényességi garanciák további leépülése, a nyilas diktatúra idején gyakorlatilag azok teljes megsemmisülése ment végbe. A m. kir. rendőrség átszervezéséről szóló 2300/1944. ME rendelet kimondta, hogy a rendőrség „katonailag szervezett testületté alakíttatik” és a csendőrséggel egységes vezetés alá helyeztetik.

Szállasi nemzetvezetővé választásakor létrejött az ún. „fegyveres nemzetszolgálat”, amelynek feladata a nemzetvezető biztosítása és a hungarizmus céljainak szolgálata volt.⁹⁸

Ezen túlmenően a Nyilaskeresztes Párt valamennyi tagja fegyverviselési joggal

⁹⁷ *Csekey István: Magyarország alkotmánya (Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943. 18-19.o. eredeti kiemelés)*

⁹⁸ *lásd: Teleki Éva: A nyilas diktatúra államszervezete in: A magyarországi polgári államrendszerek (Tankönyvkiadó, Budapest, 1981. 394.o.)*

rendelkezett, így a politikai és a közhatalom egybefonódott. Terror-osztagként működött a nemzeti számonkérő különítmény. Mindamelllett a korábbi rendészeti szerveket nem oszlatták fel, csupán alárendelték azokat a fasiszta katonai-politikai céloknak.⁹⁹

⁹⁹ *Teleki Éva, i.m. 399-404. o.*

IV. 1. 3. 1945-től az 1994. évi XXXIV. törvényig

A második világháború befejezése óta eltelt időszakot politikai és alkotmányjogi szempontból több szakaszra bonthatjuk. Az első 1948-49-ig tart és jogilag a népköztársasági alkotmányt (1949. augusztus 20.) tekinthetjük mérföldkönek. Ezeket az éveket a polgári demokrácia fontos jegyeinek megléte, ugyanakkor a hatalomért vívott éles harc, a kommunistaellenes erőknek a hatalomból való fokozatos kiszorítása jellemzi. A következő 40 év a proletárdiktatúra kora, az 1989-es (október 23.) átfogó alkotmánymódosítás pedig a polgári demokrácia hatalmi berendezkedéséhez való visszatérést fémjelzi. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a rendészet terén az említett határvonalak kevésbé rajzolódnak ki. A Belügyminisztérium már az első időszak jelentős részében kommunista kézben volt és az 1945-ben – még Erdei Ferenc minisztersége idején, de erős kommunista befolyás alatt kiépített struktúra lényeges elemei, mindenekelőtt az erősen centralizált és militarizált rendőrség mindmáig fennállnak. A 90-es évek rendszerváltása sem hozta meg a rendészet gyökeres átalakítását, bizonyos téren még a proletárdiktatúra utolsó éveinek alkotmányos helyzetéhez képest is visszalépés tapasztalható.¹⁰⁰

Kezdetben a szovjet katonai parancsnokságok gondoskodtak az elemi rend fenntartásáról, majd a közbiztonság védelmébe fokozatosan bekapcsolódtak a polgárőrségek és más elnevezésű, jórészt önkéntesekből álló alakulatok. Ezek megszervezésében, működtetésében, majd a rendőrség felállításában és a rendészeti munka általános irányításában is jelentős szerepet játszottak a nemzeti bizottságok.¹⁰¹

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány, de különösen a Belügyminisztérium egyik legsürgősebb teendője volt az igencsak zilált közbiztonsági helyzet rendbetételére alkalmas apparátus kiépítése. Az egységes államrendőrségnek gyakorlatilag nem volt alternatívája.¹⁰² A csendőrség politikailag kompromittálta magát, ezért nem csupán

¹⁰⁰ lásd: Szikinger István: *A közhatalom és az egyén viszonya a rendőrségi törvény tükrében (Rendészeti Szemle, 1994/9 3-9.o.)*

¹⁰¹ Csizmadia Andor: *A nemzeti bizottságok állami tevékenysége (1944-1949) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968. 264-279.o.;*

Rácz Lajos: *A nemzeti bizottságok szerepe a közbiztonság megteremtésében 1944-45-ben (Belügyi Szemle, 1989/4. 60-65.o.)*

¹⁰² Egy ízben – jórészt politikai okokból – vetődött fel egy külön igazságügyi rendőrség létrehozásának gondolata a népbírói hatáskörbe tartozó ügyek nyomozására. A Minisztertanács a tervezetet 1945

felosztása, hanem felelősségének megállapítása is napirendre került. A helyi önkormányzatok jövője még nem tisztázódott, így komolyabb decentralizáció nem jött szóba. Mégis említést érdemel, hogy Erdei Ferenc 1945 januári tervezetében még nagy hangsúlyt kap az önkormányzatok rendőrséggel kapcsolatos hatásköre, különösen a végrehajtás szintjén.¹⁰³ A későbbiekben – miként az egész államszervezetben – itt is a centralizáció vált meghatározóvá.

A felmerült elvi kérdések többségét az 1690/1945. és az 1700/1945. ME rendeletek döntötték el. Az előbbi megállapította a csendőrség testületi felelősségét, 6. szakasza pedig rögzítette az államrendészet működési területét, hatáskörét:

„a.) a közbiztonság;

b.) az államrendészet (politikai rendészet) minden ágának ellátása;

c.) az igazgatási rendészet gyakorlása a hatáskörébe utalt közigazgatási ügyekben;

d.) rendőri büntetőbíráskodás a törvényes szabályok által hatáskörébe utalt kihágásokban;

e.) a volt csendőri teendők és végrehajtó szolgálat valamennyi közigazgatási, közbiztonsági és állambiztonsági (politikai) ügyben;

f.) azoknak az ügyeknek az ellátása, amelyeket a jelen rendelet hatálybalépése után külön törvény vagy rendelet a rendőrség hatáskörébe utal”.

A későbbiekben számos szervezeti és hatásköri változás következett be, ezek azonban – az állambiztonsági munka hovatarozását kivéve – lényegesen nem érintették a rendőrség említett feladatkörét és szigorúan centrális irányítását.

A mondottak szerint eredetileg a politikai rendészet is beépült a közbiztonság védelmének általános struktúrájába. Az 533900/1946. BM rendelet azonban már közvetlen belügyminiszteri irányítás alá helyezte az államvédelem szinte teljes körét és ennek ellátására a Budapesti Főkapitányság Politikai Rendészeti Osztályát országos hatáskörrel önállósította és a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya néven működtette. 1948-ban a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatósága elnevezést kapta a szerv fontos új hatáskörökkel együtt. 1949-ben a Honvéd Határőrséget is magában foglaló szervezet jogilag közvetlenül a Minisztertanács felügyelete alá került. 1953-ban

júniusában el is fogadta, később azonban visszavonta döntését. Lásd: Gergely Ernő: A demokratikus rendőrség megalakulása (Jogtudományi Közöny, 1985/4. 202. o.)

visszautalták a Belügyminisztériumhoz, 1956 végén pedig az állambiztonsági apparátus elvileg ismét a rendőrségbe integrálódott. Az újabb szétválasztás és a tevékenység információgyűjtésre való korlátozása 1990-ben, a „Duna-gate” néven ismertté vált politikai lehallgatási botrányt követte.

A titkosszolgálati teendőket több polgári és katonai hivatal vette át.

A rendőrség mellett a határőrség is jelentős közbiztonság-védelmi feladatokat látott el. A határőrizeti teendők és részben a határvédelem jórészt a HM irányítása alatt álló Honvéd Határőrségre hárult, míg a rendészeti jellegű munkát a rendőrség struktúrájába illeszkedő határrendőrség (1946-tól Határrendészeti Kapitányság) végezte. 1950-től az ÁVH-hoz került a testület, majd 1956-tól önálló szervezetként a Belügyminisztérium irányítása alatt hajt végre alapvetően határőrizeti, határforgalom-ellenőrzési és a határrend fenntartásával kapcsolatos feladatokat. Egyidejűleg része a fegyveres erőknek, ami sajátos kettősséget kölcsönöz arculatának.

Sajátos rendeltetésű és jogállású szervezet volt a munkásőrség. Létrehozását az 1956-ban hatalomra került MSZMP határozta el és az 1957. évi 13. tvr. realizálta. A testület kifejezetten a politikai rendszer védelme érdekében alakult meg. A proletárdiktatúra konszolidációját követően azonban az „osztályharcos” feladatok háttérbe szorultak, a 49/1978. (X.19.) MT rendelet a korábbi tételek megismétlése mellett már a rendészeti funkciókat is kidomborítja.

A munkásőrséghez hasonlóan az önkéntes rendőri (határőri) csoportok is egyidejűleg valósítottak meg közhatalmi és társadalmi működést. Szervezésüket az 1066/1955. (VII.27.) MT rendelet tette lehetővé, amit a Belügyminisztérium munkájának önkéntes segítőiről szóló 26/1975. (X.15.) MT rendelet váltott fel, nagyobb önállóságot biztosítva a csoportok számára. A rendszerváltás időszakában ez a forma megszűnt és a rendőrségtől kezdetben teljesen független, zömmel az egyesülési jog alapján létrejött polgárőrségek vették kezükbe a közbiztonság önkéntes védelmét. Ma már azonban a rendőrséggel való együttműködés intézményesedett és a rendőrségi törvény (100. szakasz (1) bek. g. pont) kormányrendelet kiadására ad felhatalmazást a társadalmi önvédelmi szervezetek bűnmegelőzési tevékenységének rendezésére. Ezzel nyilvánvalóan megváltozik a csoportok karaktere, ismét közhatalmi jellegű működési formák váltják fel a társadalmi funkciókat, illetőleg csapódnak hozzájuk.

¹⁰³ lásd: *Gergely Ernő, i.m. 198.o.*

A hadsereg polgári célú alkalmazása előtt továbbra sem állt jogi akadály. 1956 novemberében kifejezetten karhatalmi célú honvéd ezredekot szerveztek. A törvények egyértelműen megengedték a katonaság rendészeti feladatokra való bevetését.

Alapvető fordulatot hozott e tekintetben az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény, amely alaptörvényünk újonnan beiktatott 40/B. szakaszának (2) bekezdésében kizárólag szükségállapot és a rendőri erők elégtelensége esetén engedélyezi a fegyveres erők bevetését az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet-és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveres vagy felfegyverkezve elkövetett cselekmények leküzdése végett. Mindez nem érinti a határőrség rendészeti jogkörét.

A rendőri tevékenység átfogó jogi szabályozásában a legmagasabb szintet az 1955. évi 22. törvényerejű rendelet képviselte. A korabeli felfogásnak megfelelően ez a jogszabály is feladatokat fogalmazott meg anélkül, hogy azok teljesítésének pontos feltételeit és korlátait megjelölje volna. A hangsúlyt a rendőri működés zavartalanságának biztosítására, nem pedig az állampolgári jogok garantálására helyezte. 1963-ban törvényerejű rendelet jelent meg a rendőrség fegyverhasználati jogáról (1963. évi 22. tvr.). A feltételek jogi szabályozását tekintve nem precízebb mint az 1932. évi XIII. tc. Pozitívumként említhető mégis az eljárás néhány garanciális jellegű szabályának rögzítése. Előrelépést hozhatott volna az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet, amelynek vitathatatlan érdeme, hogy első ízben tette publikussá az állambiztonsági szolgálat működési irányainak megjelölését. A jogszabály érdemei azonban ezzel ki is merülnek. Rendelkezései még feladatmeghatározásra sem alkalmasak, mivel részben túl általánosak, részben ellentmondóak. Lényegében csupán az akkori Belügyminisztérium felelősségi területeinek felületes leírását adja. Jellemző, hogy az állam- és közbiztonság védelmének körébe utalt egyik fontos feladatról a tvr. mindössze a következőket közli (10. szakasz): *„Az országos tűzvédelemmel kapcsolatos feladatokat külön jogszabályok tartalmazzák”*.

A hierarchia logikájából következik, hogy a rendőrség jogállásának rendezése a korábbi törvényerejű rendeleti szinthez képest lejjebb süllyedt. A 39/1974. (XI.1.) MT rendelet csak annyiban hozott újat, hogy – még mindig igen általánosan – rendelkezik az

állambiztonsági feladatok ellátásáról, mellőzve az 1974. évi 17. tvr-ben oda nem illően említett bűnüldözési teendőket. Ettől eltekintve szerkezetében, megoldásaiban, sőt, nem egy helyen szövegében is megegyezik a korábbi rendőrségi tvr-rel. A rendőrségi jog újraszabályozásával egyidejűleg jelent meg a határőrség státusát érdemben rendező 40/1974. (XI.1.) MT rendelet. A jogszabály egyértelműen rendészeti teendőket utal a határőrség feladatkörébe. Ennek alapján – amint arra Szamel Lajos is rámutatott¹⁰⁴, jogállását tekintve ez a szervezet állt legközelebb a rendőrséghez. Mindeközben része maradt a fegyveres erőknek, amit a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény és az ahhoz kapcsolódó alkotmánymódosítás is megerősített.

Az alapjogok szabályozását törvényi szintre utaló 1972-es alkotmánymódosítás és az időközben becikkelyezett emberi jogi egyezségokmányok rendelkezéseinek megsértésével a továbbiakban rendeleti szinten tovább bővítették a rendőri beavatkozás lehetőségeit az állampolgári szabadságjogok rovására, bármiféle törvényességi ellentételezés nélkül. 1990-ben a belügyminiszter az akkori alkotmányos előírások áthágásával adja ki a rendőrség szolgálati szabályzatát, amelyben az alapjogokat is érintő normák szerepelnek. Az alkotmánysértő jelleg (tudniillik, akkor az anyag jelentős része alkotmányerejű törvényi rendezést igényelt) még akkor is szembetűnik, ha egyébként a korábban nem nyilvános rendelkezések publikálása önmagában véve helyeselhető szándékot tükröz.

Nem csupán a rendőrség, hanem részben közvetlenül, részben közvetve az egész rendészet szabályozásában sok kérdésben új helyzetet teremtett az 1994. évi XXXIV. törvény. Erről a későbbiekben még lesz szó.

¹⁰⁴ Szamel Lajos: *A rendészet a közigazgatás rendszerében (Állam és Igazgatás, 1985/11. 966.o.)*

V. A rendőri intézkedések szabályozásának története

Ebben a fejezetben a rendőri intézkedések szabályozásával, pontosabban a szabályozás történeti előzményeivel, fejlődésével foglalkozom.

Korábban már vizsgáltam a rendészet, a rendészeti jog fejlődésének fontosabb állomásait. Ha elfogadjuk azt a tézist, hogy a történelem, a társadalom állapota, az ország helyzete, minden esetben rányomja bélyegét az egyes társadalmi alrendszerek fejlődésére, működésére, akkor nem kerülhető el az intézkedések szabályozása történeti változásainak, fejlődésének vizsgálata.

Egyrészt azért, mert – véleményem szerint – a jogalkotó tevékenységét meghatározza a jogfejlődés, a korábban hatályos joganyag gyakorlati alkalmazásának számos hasznos, vagy éppen elkerülendő tapasztalata.

Másrészt, mint később látható lesz, a 100 - 120 évvel ezelőtt alkalmazott szabályokban – törvényi rendelkezésekben – a ma hatályos joganyagban megjelenő gondolatok, alapelvek jórészt megtalálhatók.

Tehát a korábban ismert és a jelenleg alkalmazott rendelkezések összehasonlításával, egy részeredményt vettem papírra, hiszen az intézkedések szabályozásának története számos egyéb jogszabály feldolgozását igényli. Véleményem szerint, használható információkat a régi szabályozásnak, a ma hatályos rendelkezésekkel történő összevetése adhat, hiszen nem jogtörténeti, hanem rendészeti, közigazgatási szempontok határozzák meg kutatásomat.

Természetesen a rendőri intézkedések részletes elemzése, összehasonlítása nem képzelhető el, a korabeli rendőrségi-rendvédelmi struktúra rövid – az előző fejezethez képest kivonatos – bemutatása nélkül.

V. 1. A vizsgált időszak történeti háttérének rövid, ismételt áttekintése

„A kiegyezést követően Magyar Királyság rendvédelmi szervei voltak a magyarországi rendőrségek, a Magyar Királyi Csendőrség, a magyar Királyi Pénzügyőrség és vámhivatalok, a testőrségek, a Magyar Királyi Koronaőrség és a Képviselőházi Őrség valamint a büntetés-végrehajtás intézménye.

A magyarországi rendőrségek két csoportra oszlottak, az állami és önkormányzati rendőrségekre. Az ország törvényei a rendfenntartás jogát az államnak és az önkormányzatnak biztosították. Ebből adódóan rendőrséget a törvényhatósági jogú és a rendezett tanácsú városok hoztak létre. A községekben csak elvétve akadt rendőrség – azok létszáma sem haladta meg általában a 10 főt, gyakorlatilag rendőrőrsként működtek – fenntartási költségüket a kisebb települések önkormányzatai nem tudták finanszírozni. A városi rendőrségek a helyi önkormányzat irányítása alatt álltak. A belügyminiszter munkájukba közvetlenül nem, csak az önkormányzatokon keresztül szólhatott bele, mint a törvényesség felügyelője.

Az önkormányzati rendőrségek államosításának gondolata ugyan előtérbe került a dualizmus korában, azonban a kivitelezés elmaradt. Az államosítás legfőbb szószólói az önkormányzati rendőrségek tisztviselői voltak, akiknek szeme előtt az állami rendőrség elit jellege lebegett, illetve a provinciális érdekek közvetlen érvényesülését kívánták mérsékelni a rendfenntartásban.¹⁰⁵

„A magyarországi rendőrségeken belül – az önkormányzati rendőrségek mellett – az állami rendőrségek alkották a rendőri szervezetek másik csoportját. Három állami rendőrség működött: a fővárosi rendőrség, a Magyar Királyi Határrendőrség és a Fiumei Állami rendőrség. Állami rendőrséget ott hoztak létre, ahol kiemelt fontosságot tulajdonítottak a rend fenntartásának, illetve annak, hogy azt az állam közvetlenül felügyelje. A korabeli kormányzatok ilyen fontosságúnak tekintették a főváros és Fiume közbiztonságát, valamint a Magyar Királyság államhatárának őrzését.

Az állami rendőrségek elit csoportot alkottak a magyarországi rendőrségek között. A személyi állomány képzettsége, felszerelése, ellátása, büntetőeljárás mutatóik mindegyike követendő példát jelentett az önkormányzati rendőrségek számára.¹⁰⁶

¹⁰⁵ *A magyar rendvédelem története (Főiskolai jegyzet 1996.) 68. o.*

¹⁰⁶ *i. m. 69. o.*

„A rendvédelmi tevékenység fontosabb területeit törvények és rendeletek útján, központilag szabályozták, az egész ország területére egységes formában. Ezek beépültek az állami rendvédelmi szervek, valamint az önkormányzati szervek rendőrségeinek szolgálati szabályzataiba is.

A századfordulóra kialakult a rendvédelmi szervek hatásköre is. A területi elv érvényesült, a határok azonban nem voltak merevek. Az egyik szerv tagja a másik testület területén is dolgozhatott a helyi illetékes tudtával.

A csendőrség és a rendőrség tekintetében érdekesen alakult az elhatárolás. A falvakban egyértelműen a csendőrség látott el közbiztonsági szolgálatot, a törvényhatósági jogú városokban pedig a helyi rendőrség. A rendezett tanácsú városok egy része azonban e feladatra részben vagy egészben, térítés ellenében, a csendőrséget kérte fel. Különösen a külterületek rendfenntartásába vonták be a csendőrséget, míg a belterületeken inkább a helyi rendőri szervezetet alkalmazták. Ha egy rendezett tanácsú város rendőrsége nem tudott megbirkózni egy bűnüggel, a közeli törvényhatósági jogú város rendőrségét kérhette föl az ügy kiderítésére.

Ilyen helyzetben abszolút indokolt volt a rendvédelmi szervek fontosabb eljárásainak, elsősorban a polgári szabadságjogok korlátozásával összefüggő tevékenységének központi szabályozása.”¹⁰⁷

„A nyomozati munka mellett a közrendvédelmi szolgálatnak az emberi szabadságjogokat érintő sarkalatos részét is központilag szabályozták a Magyar Királyságban. Ide tartozott az előállítás, elővezetés, bekísérés, a motozás, a házkutatás, a fegyverhasználat és a bilincs alkalmazása.”¹⁰⁸

„A városi rendőrségek szolgálatellátását a szolgálati szabályzatuk határozta meg. Minden városi rendőrségnek külön szolgálati szabályzata volt. Bár a városi rendőrségek a szolgálat szabályzat és a rendőri szolgálatellátás terén mintának tekintették az állami rendőrségeket, mégis e téren érvényesült a helyi rendőrkapitányoknak a bűnüldözésről alkotott felfogása.

A városi rendőrségek szabályzata általában a helyi rendőrség szervezeti felépítését, a testület célját és feladatait, a felvétel és elbocsátás szabályait, a fegyelem

¹⁰⁷ i. m. 74. o.

¹⁰⁸ i. m. 75. o.

kérdéseit, a magatartási szabályokat, a panasztétel lehetőségeit, a szolgálatellátás és fegyverhasználat szabályait, az egyes beosztások köteleit, a személyi állomány járandóságait, valamint a szolgálatellátás során előforduló részfeladatok ellátásának módját (bekísérés, elfogás stb.) tartalmazta. E kérdések szabályozása során – bár voltak közös vonások – a szabályzatok mindegyike egyedi alkotás maradt.”¹⁰⁹

A II. Világháború utáni időszakban „a magyar rendvédelem történetében az 1945-től 1950-ig terjedő korszak fő ismérve nemzeti rendvédelmünk felszámolása és a megszálló hatalom rendvédelmi modelljének az országra erőltetése összhangban volt a teljes közigazgatás szovjet típusú átalakításával.”¹¹⁰

„A rendvédelmi tevékenység a sztálini diktatúrában sajátos módon deformálódott. A rendvédelmi szervezetek kisebb-nagyobb mértékben a diktatúra törvénysértő és antihumánus tetteinek eszközévé váltak, melynek során lényegében a teljes lakosságot, minden családot ért valamilyen atrocitás. Bár ezek korántsem tekinthetők azonos súlycsoportúaknak.”¹¹¹

A fővárosi rendőrségről már 1881-ben törvény rendelkezett (1881. évi. XXI. tc.), míg az egységes szabályozás hiányát bizonyítja, hogy a magyar rendőrség államosításáról szóló 5047/1919. M. E. sz. rendelet értelmében kiadott, a *m. kir. állami rendőrség szervezetének és szolgálatának szabályait* tartalmazó 39,820/1921. B. M. rendeletnek is csak külön megjelölt és a fenti törvénnyel nem ellentétes rendelkezései vonatkoztak a fővárosi rendőrségre.¹¹²

Ismételten rögzítem, hogy nem egy rendvédelem történeti munka létrehozása volt a szándékom. Egy jogtörténeti jellegű kutatásban fontos lehet, az egyes önkormányzatok eltérő rendőri szabályozásának összevetése, az egyes jogszabályok rendelkezéseinek megkülönböztetése oly módon, hogy mely rendőri szervekre vonatkoznak, mely szervek nem tartoznak hatálya alá. Az én célom nem ez volt.

¹⁰⁹ i. m. 76. o.

¹¹⁰ *A magyar rendvédelem története 1995. 125. o.*

¹¹¹ *A magyar rendvédelem története 1995. 138. o.*

¹¹² *A bekezdésben felsorolt jogszabályok forrása: Rendőri vonatkozású törvények, rendeletek és eljárási szabályok gyűjteménye (Budapest 1926. Editor Könyvkiadóvállalat)*

Véleményem szerint a dualizmus korából - és ezt megpróbálom igazolni a későbbiekben - az 1881. évi XXI. tc., illetve feldolgozott további jogszabályok, a szabályozás módját, a törvényszerkesztést tekintve alkalmasak arra, hogy összevessem a hatályos rendőrségi törvénnyel. Az 1994. évi XXXIV. tv. számos esetben tartalmaz hasonló, vagy egyező szabályokat. Több olyan területet fogok említeni, amelyet sokkal világosabban, egyértelműbben fogalmaztak meg a megjelölt időszak kodifikátorai. Természetesen olyan példa is akad bőven, amikor a mai jogfelfogás, szabályozási gyakorlat alapján, egyes rendelkezéseket, túl bonyolultnak, nehézkesnek, vagy épp csak másnak kell minősítenem.

A legfontosabb talán, hogy az egyes jogforrások elemzésével, összevetésével, egy fejlődési utat vázolhassak, bár a később hatályba léptetett jogszabály, nem minden esetben jelentett továbblépést. Úgy vélem, ez akkor is sikerülhet, ha nem vizsgáltam az elmúlt 120 év összes szabályát.

Talán nem túl merész kijelentés az, hogy nem kell „feltalálnunk” a rendőri munka szabályozásában mindent. Egyszerűen olykor csak meg kell vizsgálni tanult elődeink eredményeit. (Pl.: az 1996-ban megvalósított - illetve megkísérelt - közösségi rendőrség, új típusú közterületi szolgálat, mint modern elképzelés, számos eleme már 1884-ben ismert volt.) Más esetekben viszont, a korábbi szabályok hibáit kell kiküszöbölnünk, vagy épp a társadalmi igényekhez igazítanunk.

E fejezetben, elsősorban, a törvényi alapelveket, az intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának szabályait, valamint a rendőrségre vonatkozó generális szabályokat vizsgáltam.

V. 2. A rendőrségi feladatok

Az 1881. évi XXI. tc. 2. §-ában rögzíti a rendőrség feladatait: *Működési területén a személy – és vagyonbiztonságot megóvni, a békét és közrendet fenntartani, a büntetőtörvények, a rendeletek és szabályrendeletek megszegését a vétlenségből vagy bármily természetű mulasztásból eredhető veszélyeket és károkat megakadályozni, a megzavart rendet és békét helyreállítani, az ezek ellen vétőket kipuhatolni és megfenyítés végett az illetékes bíróságnak vagy hatóságnak feljelenteni, illetőleg átadni s általában a figyelő, megelőző és felfedező¹¹³ rendőrség feladatait a jelen törvény keretén belül teljesíteni.*

Az idézett rendelkezés és a ma hatályos szabályozás összevetése, vizsgálatom szempontjai alapján, lényeges eredményre nem vezetne. Természetes az, hogy egy ország rendőrsége a szabályozás idején meglévő feladatok megoldását tartsa szem előtt. Tehát mind a szervezetnek, mind a jogalkotónak alkalmazkodnia kell a társadalmi környezet változásaihoz, és az ebből következő – újonnan jelentkező – rendészeti feladatokhoz.

¹¹³ *Fontosnak tartom a felsorolt három fogalom magyarázatát, hiszen a jelenlegi rendőrségi gyakorlatban az említett szakkifejezések inkább eljárásokat mintsem szolgálatokat jelentenek:*

Megfigyelő szolgálat: *Éber és helyes megfigyelés alapján meglehet előzni a baleseteket, szerencsétlenségeket, valamint kinyomozni és felfedezni úgy a szándékosan, mint a gondatlanságból elkövetett bűncselekmények indító okait, elkövetésüknek módozatait, tetteseit és részeseit, valamint bűnjeleit.*

Megelőző szolgálat: *A megelőző rendőri működésnek ott van helye, midőn a megfigyelés vagy valamely oldalról jött értesítés, jelentés folytán – alaposan vélelmezhető, hogy törvényekbe, rendeletekbe ütköző, általában valamely tiltott cselekmény elkövetése készül. Minél több ily készülő vagy megkezdett, de be nem fejezett tiltott cselekményt sikerül a rendőrnek megakadályozni, annál jelesebb működése.*

Felfedező szolgálat: *A felfedező, nyomozó rendőri működés már elkövetett tiltott cselekményt feltételez s célja a tény megállapítása, a bűncselekmény körülményeinek s a tettes vagy tetteseknek és részeseeknek kinyomozása, bűnjelek felkutatása, biztosítása. (1884. évi 43,972 B.M. rend. ; Laky Imre: A rendőr önálló intézkedései szolgálatban 1901.)*

A közigazgatás valamennyi szervével szemben elvárás, hogy egyrészt stabil struktúrával rendelkezzen, másrészt képes legyen felismerni a feladatkörébe tartozó, új jelenségeket, és ezeket a feladatrendszer – szükség esetén a felépítés – módosításával is kezelje. Ha a két jogszabály kihirdetése között eltelt időt, folyamatos fejlődésnek tekintjük, akkor az eltérő szabályozás azt mutatja, hogy 100 esztendő alatt hogyan változtak a közigazgatási, rendészeti feladatok, milyen új elvárásokat jelentettek a társadalmi folyamatok a rendőrség számára.

V. 3. Az alapelvek

A fővárosi rendőrségi törvény 3. §-ában a következő rendelkezés az első generális szabály: 3.§ /2./ *Működésében a fővárosi rendőrség szolgálatra kész pártatlan eréllyel és emberszerető kímélettel köteles eljárni.*

A fenti törvényhely, a tömör megfogalmazás miatt – bár egyértelmű követelményeket határoz meg – szükségessé teszi a részletes magyarázatot, melyet az 1884. évi 43,972 B.M. rendelet mellékleteként kiadott **Utasítás a Budapest fővárosi rendőrség számára** II. része tartalmaz:

A fővárosi rendőrségről szóló törvény 3. §-ának van a fentebbieken kívül még egy fontos rendelkezése, mellyel tüzetesen foglalkoznom kell, s az a második bekezdés, mely azt rendeli, hogy a fővárosi rendőrség működésében szolgálatra kész, pártatlan eréllyel és emberszerető kímélettel köteles eljárni.

A törvény itt néhány szóval jelzi a szellemet, melytől a rendőrségnek általában és különösen áthatva kell lennie, s hogy ez minden körülmény között úgy legyen, az a rendőri tisztviselőkre és tisztekre nézve, főleg a főkapitány és tanácsosainak folytonos behatásától az őrségi személyzetre nézve, ezenkívül az oktatónak alapos tanításától függ.

Az őrségi személyzet, mely a nagyközönséggel folytonos érintkezésben van, különösen utasítandó, hogy azzal szemben igen illemesnek, tiszteletet tanúsítónak kell lennie, előzékenyen és legjobb tudomása szerint adva választ azon számos kérdésekre, melyek hozzá intézethetnek s általában készséget tanúsítva a közönség lekötelezésére utasításainak határain belül. A közönség ily eljárást csakhamar észrevenni, azt bizodalomával méltányolni s a rendőrségnek támogatásával elismerni tudandja. Csak a közönség bizodalomát bíró rendőrség működése lehet valóban sikeres.

Ha a rendőr tényleges közbelépése szükséges, az legyen nyugodt – tehát zajt kerülő – egyszersmind erélyes, gyors és határozott. Ily esetekben minden ingadozás kerülendő, mert az a működés sikerét veszélyezteti s a segély alkalmá is megszüntetik.

A rendőrség ellen esetleg hallható élcek, gúnyos megjegyzések rendszerint nem méltatandók figyelemre s ezekre vonatkozólag csak akkor lehet valamely tettleges intézkedésnek helye, ha komolyabb alakot öltve, a rendőri működés sikerét kérdésessé tehetnék.

A rendőrség legelső hivatalnokától a legutolsó közegéig elvárom és követelem, hogy minden működésében a fentebb körvonalazott szellemben és irányban járjon el, a leghatározottabban kijelentve, hogy valamint egyrészt az e szellemtől való eltérést, különösen pedig a közönség irányában illetlenséget vagy éppen durvaságot, az előzékenység, a szolgálatkésztség hiányát nem tűrendem, úgy másrészt azok, akik ezen utasításhoz mindenkor alkalmazkodnak, minden támogatásomra és védelmemre bizton számíthatnak.

A hatályos szabályozás szerint „A rendőrség védelmet nyújt az életet, testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A rendőrségtiszteletben tarja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait” /1994. évi XXXIV. tv. 2.§ 1.bek./

Az idézett törvényhelyhez fűzött indoklás szerint: „A polgárok részére történő segítségnyújtási és felvilágosítás adási, továbbá az emberi jogok tiszteletben tartására és védelmezésére, illetőleg az emberi méltóság megóvására vonatkozó kötelezettség deklarálása a rendőrség és az állampolgár új típusú viszonyát fejezi ki: a korábbi politikai, hatalmi típusú működésről a rendőri tevékenység közszolgálati jellegére helyezi a hangsúlyt.

A rendőri működés eredményességének alapvető feltétele a társadalom tagjaival és különböző szerveivel való aktív, együttműködésre építő kapcsolat kialakítása és fenntartása.”¹¹⁴

Véleményem szerint az 1884-ből vett és a hatályos rendőrségi törvény szabályai között a hasonlóság egyértelmű. Nyilvánvaló, hogy a rendőri munkával érintett területek, és emberi kapcsolatok hasonlóak mindkét időszakban. Azonban a két idézet összevetése igazolja azon állításomat, hogy a valamikor nagyon új gondolatnak számító, sajnálatos módon az elmúlt 7 – 8 évben inkább elfelejtett „Új típusú közterületi szolgálat” lényeges tartalma, tulajdonképpen nem is volt új. Ennek további igazolására a polgárbarát rendőrség alapgondolatát kell megvizsgálni.

„Az ország lakosságának csak elenyésző része tartozik abba a bűnözőnek nevezett kategóriába, amely réteg üldözése, az ellenük való kemény, határozott fellépés

a többség igényeként jelentkezik. A polgárbarát rendőrség lényege a maximális segítőkészség, a kultúrált, udvarias intézkedés, a gyors reagálás, pontos ügyintézés. A törvényes rend helyreállítására irányuló rendőri intézkedés a jogsértés súlyának megfelelően kell, hogy differenciált legyen. A jogsértést elkövető állampolgár – aki egyébként általában annak a becsületes társadalmi rétegnek a tagja, aki elvárja a kemény rendőri fellépést – által megélt lélektani folyamatokat végig kell gondolnunk. Ritkán – talán eddig sohasem – került összeütközésbe a törvénnyel. Megértést, türelmet, segítséget vár a rendőrtől. Zaklatott, mert tudja, hogy a cselekménye szankcionálható. A rendőrrel szembeni elvárása, hogy az nem háborodhat fel, nem lehet indulatos. E lélektani helyzetet maximálisan ki lehet használni, javunkra lehet fordítani. A higgadt, nyugodt, magabiztos, udvarias – megkockáztatom jó kedélyű, mosolygós – rendőr által alkalmazott szankciót, ebben a helyzetben mindenki elfogadja. Egy egészséges mértéktartás (nem azonnali feljelentés jogkövetkezményeivel való fenyegetés: „Tudja mi jár ezért ha feljelentem; 30.000Ft és egy év jogosítvány elvétel!?”), megfelelő differenciálás erősíti a rendőrbé, a rendőrségbe vetett hitet, a rendőrség iránti bizalmat. A polgárbarát rendőrség lényege összefoglalható egy mondatban: „Oltalmazni és szolgálni”¹¹⁵

A hatályos rendőrségi törvény alapelvei a következők:

- *a törvényhez kötöttség elve*

Az alapelv összefoglalva azt jelenti, hogy az alapvető alkotmányos jogok csak törvény rendelkezései alapján korlátozhatók.

Az Rtv. szerint „A rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.”¹¹⁶

A vizsgált 1881-évi Fővárosi rendőrségi törvény, e tárgyban a következőképpen rendelkezik: „A fővárosi rendőri működés jogalapját képezik: a törvény; az

¹¹⁴ Rtv. Indoklás a 2.§-hoz.

¹¹⁵ Rendőr Zsebkönyv (Viva Média Holding 1998. 17.o.)

¹¹⁶ 1994. évi XXXIV. tv. 17.§ /1/.

egyres minisztériumok által kiadott rendeletek; a fővárosi törvényhatóságnak a belügyminiszter által jóváhagyott s általa a rendőrségnek kiadott szabályrendeletei.”¹¹⁷

Tehát a törvényhez kötöttség elve, bár csak a sorok között olvasva, megtalálható az 1881-es törvényben. Viszont ezen alapelv csorbítására is találunk egy sajátos, a mai rendőrségi törvényben nem deklarált, de lényegében szintén megtalálható rendelkezést.

A jelenlegi szabályozás célja – véleményem szerint – az, hogy minden lehetséges intézkedési helyzetet rögzítsen, így kizárni igyekszik, hogy a rendőr, nem szabályozott helyzetben – lényegében analógia alapján – intézkedjen. A rendőri munka sokrétűsége, a folyamatosan jelentkező, eddig nem ismert helyzetek, feladatok miatt, a teljességre törekvő szabályozás nem lehet tökéletes. A rendőri munkában adódhat olyan körülmény, ami a jogszabályokban nem körülírt, viszont rendőri beavatkozást igényel.

A hatályos rendőrségi törvény szerint:

„A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.”¹¹⁸

Tehát ezen törvényhely alapján a rendőrségi törvényben illetve a szolgálati szabályzatban nem rögzített esetben is beavatkozhat a rendőr. Erre az 1881-es szabályok szerint is lehetőség volt: *„Oly esetekben, amelyekre nézve sem törvény, sem kormányrendelet, vagy fővárosi szabályrendelet intézkedést nem tartalmaz, s melyekből a fővárosi rendőri területen tartózkodó élet – vagy testi biztonsága, egészsége, személyes szabadsága vagy vagyonára nézve közvetlen veszély támadhatna, nemcsak jogában, hanem kötelességében is áll a rendőrségnek ideiglenes és bizonyos meghatározott helyre és időre szóló intézkedéseket tenni, s evégből bizonyos cselekményekre szorító vagy azoktól*

¹¹⁷ 1881. évi XXI. tc. 5.§.

¹¹⁸ 1994. évi XXXIV. tv. 13./1/

eltöltő kötelező rendeleteket kiadni, amelyeknek áthágására 50 forint-ig terjedhető büntetést szabhat.”¹¹⁹

Megjegyzem, az ilyen intézkedéseket falragaszokon kellett közhírré tenni és ellenük a törvény külön jogorvoslatot biztosított a belügyminiszter útján.

- ***az arányosság és szükségesség elve***

Az alapelv a hatályos rendőrségi törvényben kimerítően szabályozott: „A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.”¹²⁰

A szükségesség elve azt jelenti, hogy a rendőr csak olyan tény, vagy körülmény miatt kezd intézkedést, ami valóban rendőri beavatkozást igényel. Azt azonban, hogy az intézkedés megfelelt-e ezen követelménynek, mindig a konkrét eset valamennyi körülményét vizsgálva lehet megállapítani.

- ***a humanitás elve***

Az alapelv a rendőrségi törvényben nem található meg, azonban az alkotmányból egyértelműen következik: Az alkotmány 54. §-a szerint /1/ „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől nem lehet önkényesen megfosztani. /2/ Senkit sem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni.”

A fenti két alapelv az 1881-es fővárosi rendőrségi törvényben tömören, de nyilvánvalóan markánsan jelenik meg. A korábban már idézett és a belügyminiszteri indoklással alátámasztott 3. §-ra utalok, mely szerint:

¹¹⁹ 1881. évi XXI. tc. 8.§

¹²⁰ 1994. évi XXXIV. tv. 15.§

„Működésében a fővárosi rendőrség szolgálatra kész pártatlan eréllyel és emberszerető kímélettel köteles eljárni.”

- ***a jog és kötelesség egységének elve***

Az alapelv lényege, hogy a rendőr a részére biztosított jogokkal – intézkedésre, beavatkozásra okot adó körülmény esetén – köteles élni. Tehát a jogok nyilvánvalóan kötelezettséget is jelentenek.

„A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.”¹²¹

A rendelkezést már a törvényhez kötöttség elvénél is idéztem. Ehelyütt ki kell egészítenem azzal az általános, minden állampolgárra vonatkozó szabállyal, melynek hiányában a rendőri működés lehetlenné válna:

„A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek – ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.”¹²²

Az 1881. évi XXI. tc. 15-§-a egyértelmű hasonlóságot mutat: *„Mindenkinek köteles a hivatalos egyenruhában lévő, vagy egyenruhát szolgálatban viselni nem köteles, de magát igazoló rendőrségi közegnek, a törvény nevében hozzáintézett felszólítására azonnal a rendőrség legközelebbi hivatalos helyiségében megjelenni.”*

¹²¹ 1994. évi XXXIV. tv. 13.§ /1/

¹²² 1994. évi XXXIV. tv. 19.§ /1/

Bár a különbség a két rendelkezés között nyilvánvaló – véleményem szerint – hasonló általános kötelezettséget fogalmaz meg, a rendőri intézkedések lehetséges alanyai számára.

- *a végső eszköz elve*

Ezen alapelv, a rendőrségi törvényben nem található meg, de egyes rendelkezésekből kiolvasható. Elsősorban a kényszerítő eszközök és különösen a fegyverhasználat szabályainál jelentkezik, jelesül kényszerítő eszközt – beleértve a fegyvert is – csak akkor alkalmazhat a rendőr, ha jogszerű intézkedésének ezek alkalmazása nélkül nem tud érvényt szerezni. A kényszerítő eszközökről szóló részben még kitérek az alapelv lényeges elemeire.

Azt gondolom, a fentiek alapján megállapítható, hogy a törvényi alapelvek tartalma 1881-óta azonos. Az is tény természetesen, hogy a jogszabály nyelvezete, a szerkesztése eltérő szabályokat követ.

V. 4. Az intézkedések

A rendőri intézkedések, kényszerítő eszközök, illetve a jogszabályokban meghatározott egyéb eljárások teljes körű vizsgálata meghaladja egy publikáció, illetve egy disszertáció egyetlen fejezetének határait. A következőkben azokkal az intézkedésekkel és kényszerítő eszközökkel foglalkozom, melyek valamennyi vizsgált időszakban szabályozottak, és a rendőri munkában gyakran előfordulnak, valamint az előírások változásai jellemzők. A kiválasztás fontos szempontja még, hogy az elemzett intézkedés súlyos következményekkel – valamely alapvető jog jelentős korlátozásával – is járhat, emiatt annak külső megítélése komoly hatással bír a rendőrség tevékenységére.

Így, nem foglalkozom azon tevékenységi formákkal, melyeket a hatályos joganyag nem a rendőrségi törvény, intézkedésekről szóló V. és a kényszerítő eszközökről szóló VI. fejezete szabályoz.

Az intézkedés, amely – álláspontom szerint – a megfelelő kifejezés a rendőri tevékenységre, nem kíséri végig a vizsgált 120 esztendő. A feldolgozott források közül, az 1881. évi XXI. tc. a „szolgálati teendők” kiviteli módozatai, illetve a „rendőri közbelépés” kifejezéseket használja a legtöbbször. A m. kir. állami rendőrség szervezetének és szolgálatának szabályozásáról szóló 39,820/1921. B.M. r. viszont az intézkedések, szakkifejezést alkalmazza. Az 1939-ben, Vitéz Nagyselmeczy László által átdolgozott „A szolgálati szabályzat tankönyve”: A rendőr „rendes és rendkívüli szolgálati tennivalói” megjelöléssel tárgyalja a rendőri intézkedéseket.¹²³

A 9.000-4/1952. BM Utasításban kiadott szolgálati szabályzat alapján készült Rendőri ismeretek kézikönyve, a személyi szabadságot korlátozó illetve nem korlátozó szolgálati kötelességek kifejezéseket használja.

A 7/1977. BM. Parancs és a 24/1985. BM. Parancs – a rendszerváltozást megelőző két szolgálati szabályzat – az egyes intézkedéseket, a fejezetek címeiben, szintén a személyi szabadságot korlátozó illetve nem korlátozó szolgálati kötelességek szavakkal vezeti be. Az 1/1990. (1.10.) BM. rendelet – a korábbi szolgálat szabályzat – már a „szolgálati kötelességek, intézkedések” címszavakat használja.

¹²³ *A szolgálat szabályzat tankönyve (Budapest, 1939. A M. kir. Rendőrség országos szaktanfolyamainak kiadása)*

A hatályos joganyag, a rendőrségről szóló törvény illetve a korábbi szolgálati szabályzat /3/1995 (III.1.) BM. rendelet / illetve azt követően a jelenleg hatályos 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet jutott el a rendőri intézkedések kifejezés teljes körű alkalmazásáig.

A leggyakrabban jelentkező, önállóan és egyéb intézkedések részeként is alkalmazott eljárás az igazoltatás. Valamennyi vizsgált jogszabály egyértelműen a személyazonosság megállapítását jelöli meg az eljárás céljaként. A hatályos törvénytörvény szerint:

„A rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani.

Az igazoltatás megtagadása esetén az igazoltatott e célból feltartóztatható, az igazoltatás sikertelensége esetén előállítható, és a személyazonosság megállapítása céljából az igazoltatottól ujjnyomat vehető, fényképfelvétel készíthető, továbbá a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők.”¹²⁴

Az 1881. évi XXI. tc. az igazoltatásról önálló rendelkezést nem tartalmaz. A Laky Imre által összeállított – már korábban is idézett – a Rendőr önálló intézkedései szolgálatban, című kiadvány, mely a Budapesti M. Kir. Állami rendőrség szolgálati szabályzatának kivonata, az igazoltatást a II. részben „Igazolás” megjelöléssel szabályozza.¹²⁵

Meghatározása szerint *„Igazolás alatt értendő valakinek a személyazonosságának a megállapítása.”*

A szolgálati szabályzat tankönyve hasonlóan fogalmaz: *„Az igazolás alatt valaki személyazonosságának a megállapítása értetik”*¹²⁶

1952-ben az igazoltatásra a következők vonatkoztak: *„A rendőr köteles felszólítani személyazonosságának igazolására minden olyan személyt, aki előtte*

¹²⁴ 1994. évi XXXIV. tv. 29. §

¹²⁵ *A rendőr önálló intézkedései szolgálatban (Laky Imre 1901. 33. o.)*

¹²⁶ *A szolgálat szabályzat tankönyve (Budapest, 1939. A M. kir. Rendőrség országos szaktanfolyamainak kiadása) 62. o.*

ismeretlen és igazoltatását gyanús magatartása, tevékenysége, vagy más személy indokolt felhívása szükségessé teszi. Igazoltatni kell azt a személyt is, aki ellen feljelentés megtétele válik szükségessé, vagy akivel szemben a személyes szabadságot korlátozó intézkedések valamelyikét – előállítást, elfogást, elővezetést – kell alkalmazni.”¹²⁷

1977-ben, a szolgálati szabályzat már a következő – az előzőhöz képest tömörebb – rendelkezést tartalmazta: *„A rendőr jogosult és köteles a gyanúsán viselkedő személyt, vagy azt, akinek igazolása rendőri intézkedés közben szükséges – kiléte és személyazonossága megállapítása érdekében – igazolásra felszólítani.”¹²⁸*

1985-re a rendelkezés szigora kissé enyhült: *„A rendőr jogosult és köteles igazoltatni azt a személyt, akinek igazoltatása – személyazonosságának megállapítása érdekében – szükséges.”¹²⁹*

1990-re a '85-ös szabályozás semmit sem változott¹³⁰

¹²⁷ *Rendőri ismeretek kézikönyve (BM ORFK Kiképzési Osztály 1957. 23. o.*

¹²⁸ *7/1977. BM. Parancs 356. pont.*

¹²⁹ *24/1985. BM. Parancs 380. pont.*

¹³⁰ *1/1990. BM. rendelet 114. pont*

V. 4. 1. A személyes szabadságot korlátozó intézkedések

A személyes szabadságot korlátozó intézkedések szabályozása lényegesen több különbséget mutat. A hatályos rendelkezések ismeretében a korábbi szabályozás – különösen a II. Világháborút megelőző időszakban – bonyolultnak, sok esetben ellentmondónak tűnik. A mai szabályokkal ellentétben, az egyes szerzők, kénytelenek voltak, a különféle intézkedéseket egymástól elhatárolni.

Összefoglalva: A személyes szabadságot korlátozó rendőri intézkedések szabályai ma világosabb, egyértelműbb rendelkezéseket tartalmaznak.

A vizsgált intézkedések: előállítás, elővezetés, elfogás, bekísérés.

A hatályos szabályozás szerint:

A rendőr a további intézkedés megtétele céljából elfogja és az illetékes hatóság elé állítja azt,

- a) akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek;
- b) aki ellen elfogatóparancsot, nemzetközi elfogatóparancsot, illetve európai elfogatóparancsot adtak ki;
- c) akinek őrizetbe vételét, előzetes letartóztatását rendelték el, vagy akinek ideiglenes kényszergyógykezelését, illetőleg elmeállapotának megfigyelését rendelték el;
- d) aki az őrizetbe vétel, az előzetes letartóztatás, ideiglenes kiadatási letartóztatás, kiadatási letartóztatás, ideiglenes átadási letartóztatás, átadási letartóztatás, a szabadságvesztés vagy az elzárás végrehajtása során megszökött, vagy a fogva tartás helyéről engedéllyel eltávozva oda nem tért vissza, a lakhelyelhagyási tilalom, a házi őrizet, valamint a távoltartás szabályait megszegte, illetőleg, aki az ideiglenes kényszergyógykezelés, az elmeállapotának megfigyelése, a kényszergyógykezelés vagy a javítóintézeti nevelés alól magát kivonta;
- e) akinek előállítását külön törvényben meghatározott feltételek alapján elrendelik;
- f) aki az ország területén jogellenesen tartózkodik.

A rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt,

- a) aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja;
- b) aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható;

c) akitől bűncselekmény gyanúja vagy szabálysértés bizonyítása érdekében vizeletvétele vagy véralkohol-vizsgálat céljából vérvétel, valamint műtétnek nem minősülő módon egyéb mintavétel szükséges;

d) aki a szülői felügyelet vagy a gyámság, illetőleg az intézeti nevelés hatálya alól engedély nélkül kivonja magát;

e) aki a pártfogó felügyelet - külön törvényben meghatározott és a Rendőrség hatáskörébe tartozó - szabályait megszegi;

f) aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani.

g)

A Rendőrség az előállítással a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja még nem valósult meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal 4 órával meghosszabbíthatja. Az előállítás időtartamát a rendőri intézkedés kezdetétől kell számítani.

Az előállítottat szóban vagy írásban az előállítás okáról tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani.

Nemzetközi szerződés rendelkezése alapján elfogott, illetőleg előállított külföldi személy személyi szabadsága legfeljebb az abban meghatározott időtartamig korlátozható.”¹³¹

Tehát az elfogás és az előállítás, mint két – véleményem szerint – szervesen összetartozó intézkedés, a fenti egyértelmű szabályozás szerint alkalmazható a mai rendőrségi gyakorlatban. A korabeli szabályok sokszínűségére és bonyolultságára tett kijelentésemet, a vizsgált jogszabályok ismertetésével, elemzésével az alábbiakban próbálom igazolni.

Az 1881. évi fővárosi rendőrségi törvény, és az 1884. évi 43,972. B.M. sz. rendelet, a fenti intézkedések általános és egyes részletes szabályait tartalmazza. További részletes meghatározását „nagyvonalúan” egy főkapitányi rendeletre bízta. A fővárosi rendőrségi törvény 16.§-a szerint: „*Ha verekedés vagy népcsődület alkalmával, valamely büntett vagy nagyobb beszámítás alá eső vétség követtett el, a*

rendőrségi közeg jogosítva van mindazokat bekísérni, kik abban résztvettek, vagy a részesség gyanújával alaposan terheltetnek. Ha ez eszközölhető nem volna, a bekísérés egy vagy több tettes, vagy alaposan gyanúsítotttra szorítható.”

17.§ A fővárosi rendőrség bekísérhet továbbá:

- a) ha a kihágást elkövető a rendőrségi közeg részéről történő megintés után is folytatja a kihágást*
- b) ha a kihágás olyan természetű, hogy az közbotrányt okozott, vagy ha az előidézett rendetlenség vagy csendzavarás csak a tettes elfogásával szüntethető meg*
- c) ha az illető a hivatalos kötelességét teljesítő rendőrségi közegnek tetteg ellenszegül, vagy azt bántalmazza*
- d) ha a kihágást elkövető, vagy az elkövetés alapos gyanújával terhelt egyén a rendőrségi közeg felhívására nevét vagy lakását be nem mondja, vagy ha a bemondás valódisága iránt a rendőrségi közegnek alapos gyanúja van; mely esetben az illető lakására mehet, vagy azt a legközelebbi rendőri állomásra kísérheti, mi a fél kívánságára és költségére kocsin is történhetik,*
- e) ha a rendőrségi területről kiutasított egyén a tilalom dacára visszajön.*

További szabályokat **A rendőri őrség rendeltetése és hatásköre, szervezeti szabályzata és általános szolgálati utasítása** tárgyában kiadott 10,338/1892. eln. sz. főkapitányi rendelet tartalmaz:

9. § Az őrség tagjai jogosítva vannak letartóztatási rendelet vagy elfogatási parancs nélkül is, saját hatáskörükben elővezetéseket és bekíséréseket eszközölni:

- a) büntettek vétségek és kihágások esetében*
- b) a közbiztonság s közrend fenntartása vagy helyreállítása érdekében*
- c) az előállítandó személy saját érdekében; azonban mindhárom esetben csak a következő szakaszokban meghatározott korlátok határain belül*

10. § Büntett estében feltétlenül bekísérendő a tettes és társai, vagy azok, kik a fennforgó adatok szerint a tett elkövetésével alaposan gyanúsíthatók.

¹³¹ 1994. évi XXXIV. tv. 33.§ 1-4 bek.

Alaposan gyanúsítható: a) aki a tett után futásnak ered; b) kinél bűnjelek találtak, vagy ki a bűnjeleket elrejteni vagy magától elhajítani akar; c) ki a bűntett nyomait eltüntetni igyekszik

11. § Vétség esetén a bekísérés csak akkor eszközölhető, ha : a) a tettes vagy gyanúsított futásnak ered, vagy a menekülésre előkészületeket tesz; b) ha a tettes vagy gyanúsított szabadlábban hagyva, a nyomozat eredményét veszélyeztetné; c) ha a tettes vagy gyanúsított csavargó, avagy rovott előéletű egyén; d) ha a tettes vagy gyanúsított magát igazolni nem képes, vagy az igazolást megtagadja.

13. § Kihágás esetében bekísérendők: a) a rendőri felügyelet álló vagy rovott előéletű egyének; b) csavargók, bohócok, alakosok, mutatványosok, utcai vagy korcsmai zenészek.

Az idézett szabályok a vizsgált rendőri intézkedéseket, a ma használt fogalmak szerint, eltérően és kissé összekeverve alkalmazzák. A fenn idézett joganyag a bekísérés kifejezést a ma előállításként alkalmazott intézkedéssel közel azonos esetekben használja.

Mielőtt a későbbi szabályok elemzésébe kezdenék, meg kell magyaráznom az eltéréseket, illetve az egyes intézkedések fogalmát. Elsőként a hatályos szabályok az elővezetésről és a biztonsági intézkedésről:

„A rendőr az elővezetést elrendelő határozatban megjelölt személyt az abban megjelölt helyre kíséri vagy oda útba indítja.

Ha az elővezetés másként nem teljesíthető, az elővezetett személyt a Rendőrségen a szükséges ideig - legfeljebb 12 óra időtartamra - vissza lehet tartani. A visszatartás időtartamának számítására az előállításra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az elővezetés elrendelésének törvényességéért az elrendelő a felelős.”¹³²

„A rendőr az önvészélyes állapot vagy a személyeket, illetőleg az anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése érdekében

¹³² 1994. évi XXXIV. tv. 34. §.

a) megteszi a veszélyhelyzet elhárításához, megszüntetéséhez haladéktalanul szükséges, a feladatkörébe tartozó intézkedéseket;

b) intézkedik az önmagát vagy más veszélyeztető állapotban lévő személy orvosi vizsgálatára, és közreműködik az egészségügyi intézetbe történő szállításában;

c) intézkedik az öngyilkosság lehetőség szerinti megakadályozására;

d) közterületen vagy nyilvános helyen - ha az élet vagy a testi épség védelme megkívánja - intézkedik a magatehetetlen, önkívületben lévő, illetve erősen ittas vagy bódult személynek a lakására vagy kijózanító állomásra, egészségügyi intézetbe kíséréséről, illetőleg szállíttatásáról;

e) területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti.”¹³³

Laky Imre szerint az előállítás: „Az előállítás az, midőn a rendőr valakit önigazolás, személyazonosság megállapítása céljából, vagy a közrend és közbiztonság (razzia), végül az illető saját érdekében az illetékes rendőrhatalóság elé állít.

Az előállítás természetéből kifolyólag e kifejezés nem használandó akkor, midőn valaki megbüntetés céljából kényszereszközök alkalmazásával vitetik be rendőr által a hatósághoz. Az már nem előállítás hanem bekísérés lesz.”¹³⁴

Az elővezetés: „Elővezetés alatt értendő az, midőn a rendőr írásban kiadott határozatra elővezeti azt, aki ellen a vizsgálóbíró, bíróság, kir. ügyész vagy rendőrhatalóság törvényes okból elővezetési parancsot adott ki.”¹³⁵

A bekísérés: „A bekísérés az, midőn valakit aki büntetendő cselekményen tetten éretett, avagy kihágás vagy vétség vagy büntett elkövetésével alaposan gyanúsítatik, vagy aki ellen köröző levél vagy elfogatási parancs adatott ki, vagy saját kezdeményezésre és saját felelőségére, vagy felsőbb utasításra, vagy magánfél indokolt felhívására törvényes alapon elfog, s a rendőr hatóságához bekísér.”¹³⁶

A fenti három fogalomból az elővezetés az, amelyik jogi tartalma megegyezik a ma használttal. A bekísérés a mai előállítás fogalommal egyezik meg szinte teljes egészében. A bekísérés a hatályos törvényben nem szerepel, helyette a biztonsági intézkedést vezette be a jogalkotó, az eddig ismertetettől teljesen eltérő tartalommal.

¹³³ 1994. évi XXXIV. tv. 37. §.

¹³⁴ A rendőr önálló intézkedései szolgálatban 1901. 48. o.

¹³⁵ i. m. 52. o.

¹³⁶ i. m. 53. o.

Ebben az időszakban az elfogás sem különült el úgy, mint ahogy azt később szabályozták.

1939-ben az előállítást és bekísérést a következőképpen határozták meg: „Az előállítás megjelölést akkor használjuk, ha a rendőr valakit önigazolás, személyazonosság megállapítása, vagy általában a közbiztonság avagy végül saját érdekében a hatóság elé állít.”¹³⁷

A bekísérés az előállítással szemben az, amikor a rendőr valakit, akit büntetendő cselekmény alapos gyanúja terhel, vagy akit köröznek, akár saját kezdeményezésből, akár felsőbb utasításra, vagy magánegyén megindokolt felhívására elfog és a hatósághoz bekísér.”¹³⁸

Tehát ebben az időszakban a két fogalom tartalma azonos a negyven évvel korábbival, viszont már megjelenik az elfogás, mint már önálló intézkedés:

„A rendőri közegek, felsőbb hatóságok külön utasítása vagy rendelet nélkül is kötelesek elfogni és a rendőrhatalom elé vezetni (bekísérni, előállítani) azt:

- 1. aki ellen a rendőri hatóság, vizsgálóbíró vagy bíróság által előzetes letartóztatás, illetőleg vizsgálati fogság van elrendelve, vagy aki ellen nyomozólevél vagy elfogatóparancs van kibocsátva;*
- 2. aki büntetésének letöltése közben valamely letartóztatási helyről megszökött;*
- 3. aki jogerős ítélettel kiutasítva vagy kitiltva van s ezen tilalmat a rendőri hatóság engedélye nélkül megszegi;*
- 4. aki a bíróság által valamely helyen való tartózkodásra utasított vagy valamely helyen való tartózkodástól eltiltatott és ezen rendelkezést illetve tilalmat megszegte;*
- 5. aki tetten éretik”¹³⁹*

Tehát az elfogás első ízben jelentkezik önállóan, viszont az ehhez szervesen kapcsolódó intézkedések, jelesül: az elővezetés vagy előállítás vagy bekísérés alkalmazandó, kérdésében ez a szabályzat sem egyértelmű, hiszen a logikus előállítás

¹³⁷ *A szolgálat szabályzat tankönyve (Budapest, 1939. A M. kir. Rendőrség országos szaktanfolyamainak kiadása) 50. o.*

¹³⁸ *A szolgálat szabályzat tankönyve (Budapest, 1939. A M. kir. Rendőrség országos szaktanfolyamainak kiadása) 51. o.*

¹³⁹ *A szolgálat szabályzat tankönyve (Budapest, 1939. A M. kir. Rendőrség országos szaktanfolyamainak kiadása) 52. o. Megjegyzem, hogy a tankönyv, a 39,820/1921. B. M. rendelet szabályaira épül.*

helyett, mellett, mindhárom lehetőséget felsorolja. Az is megállapítható, hogy a Laky Imre által leírt előállítás-bekísérés elhatárolásnak egyértelműen ellentmond. Az elfogás eseteit vizsgálva azonban már a ma hatályos szabályozásból ismert törvényi lehetőségek körvonalazódnak.

Most nézzük az 1977-es; 1985-ös, és 1990-es¹⁴⁰ szabályokat, hiszen a bekísérés később használt tartalma és egyértelmű megkülönböztetése az előállítástól (valakivel szemben saját érdekében történő intézkedés) önállóan, ezen szolgálati szabályzatokban jelenik meg.

„A bekísérés az a szolgálati tevékenység, amellyel a rendőr valakit azért korlátoz személyes szabadságában, hogy védelemben részesítse.

Be kell kísérni:

- a) *a magával tehetetlen erősen ittas állapotban lévő személyt, ha közbotrányt nem okoz vagy a közbiztonságot nem zavarja, de a közterületről, illetve egyéb nyilvános helyről az eltávolítása szükséges;*
- b) *azt, aki öngyilkosságot kísérel meg vagy szándékozik elkövetni;*
- c) *az ön- és közveszélyes elmebeteget, vagy magatehetetlen, hajléktalan, bármely okból gyámolatlan személyt,*
- d) *az eltévedt vagy csavargó gyermeket (fiatalkorút)*
- e) *a tömeg által üldözött személyt, vagy akinek életét, testi épségét közvetlen veszély fenyegeti.*¹⁴¹

A bekísérés szabályai 1994-ig, tehát a hatályos rendőrségi törvény hatályba lépéséig nem változtak. A 24/1985. BM. paranccsal kiadott és az 1/1990. (I. 10.) BM. rendelettel kihirdetett szolgálati szabályzatok, szó szerint ugyanezt az öt pontban meghatározott rendelkezést tartalmazzák. A ma alkalmazott biztonsági intézkedés szabályai gyakorlatilag hasonló esetekben biztosítanak lehetőséget a rendőrnek arra, hogy valakit a saját érdekében korlátozzon személyes szabadságában. Csupán a terület lezárására, illetve a veszélyhelyzet elhárítására utaló bekezdések jelentenek eltérést. Arra, hogy a bekísérés meghatározás, miért változott biztonsági intézkedésre sem a

¹⁴⁰ *Az 1952-ből elemzett szabályzat a bekísérés rendőri intézkedést nem tartalmazta.*

¹⁴¹ *7/1977. BM. parancs 376-377. pont*

korábbi, sem a jelenlegi szolgálati szabályzatban, sem a rendőrségi törvény indoklásában nem találunk magyarázatot.

1952-ben az elővezetésre a következő rendelkezések vonatkoztak: *„Az elővezetés az a szolgálati kötelesség, amikor a rendőr valakit a bíróság vagy más hatóság írásbeli felhívása alapján, illetőleg a rendőrhatalóság írásbeli utasítására személyes szabadságában azért korlátoz, hogy az illetőt a felhívást, illetve az utasítást adó hatóság elé vezesse.”*¹⁴² A következőkben ismertetettekhez képest az iménti rendelkezés abban tér el, hogy nem a „határozat”-ot használja az intézkedés alapjaként.

Az elővezetés – hasonlóan a bekíséréshez – nem változott 1977. és 1995. között. Mindhárom szolgálati szabályzat¹⁴³, a következőket tartalmazza: *„Az elővezetés az a szolgálati tevékenység, amikor a rendőr valakit elővezetést elrendelő határozat alapján személyes szabadságában azért korlátoz, hogy az illetékes hatóság elé állítsa.”*

Véleményem szerint az elővezetés szabályozása, az intézkedés jellege, és a célja miatt nem igényelt komolyabb fejlesztést, átalakítást, csupán az elővezetést elrendelő szervek eljárási rendje folytán – az 50-es években, a felhívás illetve az utasítás volt a határozat helyett az elővezetés alapja. Tartalmát tekintve a hatályos törvény is ezt tartalmazza, csak nem definícióként, hanem az eljárás leírásaként fogalmazza meg.

Az elfogás, az 1994-évi rendőrségről szóló törvényt megelőzően nem egy törvényhelyen, hanem az előállítástól elkülönítve, de azzal szoros kapcsolatot mutatva jelenik meg.

Az elfogás 1952-ben alkalmazott fogalma szerint *„az a szolgálati kötelesség, amikor a rendőr valakit a rendőrhatalóság utasítására, az ügyészség vagy bíróság felhívására, vagy saját kezdeményezéséből személyes szabadságában azért korlátoz, hogy az illetőnek a rendőrhatalóság vagy bíróság elé állítását biztosítsa.”*¹⁴⁴

Ebben az időszakban az elfogást rendkívül részletesen szabályozták. Mint később látható lesz, olyan esetek is találhatók ebben a körben, melyek a következő szabályzatokban már az előállítás regulái között szerepelnek.

¹⁴² *Rendőri ismeretek kézikönyve (BM ORFK Kiképzési Osztály 1957. 36. o*

¹⁴³ *7/1977 BM. parancs 378. pont; 24/1985 BM. parancs 406. pont; 1/1990 (I. 10.) BM. rendelet 141. pont.*

¹⁴⁴ *Rendőri ismeretek kézikönyve (BM ORFK Kiképzési Osztály 1957. 34. o*

„El kell fogni:

- a) *akinek előzetes letartóztatását az ügyészség vagy bíróság elrendelte,*
- b) *aki ellen elfogató parancsot bocsátottak ki,*
- c) *aki rendőri vagy más hatóság őrizetéből megszökött*
- d) *akit bűncselekmény elkövetésén tetten érnek, 6 hónapi vagy ezen aluli szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő cselekmény esetén csak akkor, ha a tettes személyazonosság nem állapítható meg, pl.: könnyű testi sértés, kuruzslás, személyes szabadság megsértése, levéltitok megsértése, rágalmazás, becsületsértés stb. esetén. A közveszélyes munkakerülés tettesét, bár 6 hónapi börtönbüntetésnél kevesebbel büntethető, mégis el kell fogni, ha bejelentett lakással nem rendelkezik.*
- e) *akit súlyos bűncselekmény elkövetésével gyanúsítanak,*
- f) *aki büntett elkövetése után megszökött, vagy szökésre előkészületet tesz vagy elrejtőzik,*
- g) *aki a megkísérelt büntettet befejezni akarja, vagy azzal fenyegetőzik, hogy azt végrehajtja, annak folytatását megakadályozni másképpen nem lehet,*
- h) *akit a rendőrség, szokásos büntettesként ismer, vagy rendőri felügyelet alatt áll és büntettet követett el,*
- i) *akivel szemben alapos a gyanú, hogy csavarog és rendes lakással nem rendelkezik, vagy foglalkozása nincs,*
- j) *akit jogerős ítélettel az ország területéről vagy egy részéből kiutasítottak, és ezt a tilalmat megszegte,*
- k) *akit a bíróság vagy rendőri hatóság valamely tartózkodási helytől eltiltott és ezt a rendelkezést megszegte,*
- l) *aki az elővezetésnek bármilyen módon ellenszegül, vagy szökést kísérel meg,*
- m) *aki a büntettet vagy szabálysértést a rendőr figyelmeztetése ellenére is folytatja, vagy ismételten elköveti,*
- n) *aki a jogszerűen intézkedő rendőrnek ellenszegül, megtámadja, szidalmazza vagy sértegeti,*
- o) *aki a rendőr felszólítása ellenére igazolását megtagadja,*

*p) aki gyanús körülmények között büntett elkövetésére alkalmas tárgyat tart magánál, vagy olyan tárgy van birtokában, amelynek törvényszerű birtoklása vagy használata tekintetében alapos kétség forog fenn.*¹⁴⁵

1977-ben az alábbi esetekben lehetett valakit elfogatóparancs alapján, vagy saját kezdeményezésre elfogni:

- a) akinek őrizetbe vételét, előzetes letartóztatását, bíróság, ügyészség, rendőrhatalóság elrendelte, vagy aki ellen elfogatóparancsot adtak ki;*
- b) aki őrizetbe vételre jogosult hatóság vagy annak valamely szerve őrizetéből megszökött;*
- c) akit bűncselekmény elkövetésén vagy annak kísérletén tetten értek;*
- d) aki bűncselekmény elkövetése után megszökött vagy elrejtőzött*
- e) aki súlyos bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható*
- f) akinek gyanús körülmények között bűncselekmény elkövetésére alkalmas, vagy olyan tárgy van a birtokában, amelynek törvényszerű birtoklása, vagy használata tekintetében alapos a kétség*
- g) akit a bíróság az ország területének meghatározott részéről kitiltott, és oda engedély nélkül visszatért, vagy a rávonatkozó rendelkezéseket megszegte*
- h) aki a jogszerűen intézkedő rendőrnek ellenszegül, bántalmazza, szidalmazza, vagy sértegeti*¹⁴⁶

Az elfogás szabályozásában sem mutatható ki lényeges változás, fejlődés, hiszen a fent idézettek a „g” pont kivételével, szerepelnek az 1985-ös és az 1990-es szolgálati szabályzatban is. A hatályos szabályozás viszont – különösen az előállítás és az elfogás egy törvényhely alatt történő szabályozásával – lényeges tartalmi változást jelentett. A rendőr szidalmazása, sértegetése esetére vonatkozó intézkedési lehetőség a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat értelmében, mely hatályon kívül helyezte a „Hatóság vagy hivatalos személy megsértése” törvényi tényállást, kikerült a szabályok közül.

Az előállítás szabályainak változásait – természetesen a már korábban leírtak kivételével – szintén az 1952-es rendelkezésekkel kezdem.

¹⁴⁵ *Rendőri ismeretek kézikönyve BM ORFK Kiképzési Osztálya 1957.) 34. o.*

¹⁴⁶ *7/1977. BM. Parancs 397. pont*

Ebben az évben – mint azt korábban jeleztem – a bekísérést, mint az intézkedés alá vont személy érdekében tett intézkedést a szolgálati szabályzat nem tartalmazta. Sajátos módon az előállításról szóló rendelkezések, a későbbi szolgálati szabályzatokban bekísérés címszó alatt szereplőkkel megegyező tartalommal, „saját érdekében elő kell állítani” megjelöléssel kezdődnek:

- a) *a túlittas személyeket, ha közbotrányt nem okoznak, és lakásukról felvilágosítást adni képtelenek, vagy ha lakásuk a feltalálási helytől távolabb esik, mint a legközelebbi kapitányság, illetve rendőrőrs*
- b) *a bármely okból gyámoltalan személyeket,*
- c) *a hajléktalanokat*
- d) *a tömeg által üldözött személyeket*¹⁴⁷

Az előállítás szabályainak második csoportja a „közbiztonság érdekében elő kell állítani” megjelölés szerint a következő:

- a) *azt a személyt aki a rendőr felszólítására nem tudja magát igazolni*
- b) *akinek személyazonossága vagy igazolványának hitelessége kérdéses*
- c) *az eltűntként körözött személyt ha előállítását a körözést kibocsátó szerv kifejezetten kérte.*¹⁴⁸

Mint azt az elfogás szabályainál rögzítettem, ez a rendelkezés sajátosan szűk körben teszi lehetővé az előállítást, hiszen a később alkalmazott, az előállításra vonatkozó, szabályok az elfogás regulái között szerepelnek.

Fogalma szerint az előállítás, ekkor, „az a szolgálati kötelesség, amelyet a rendőr egyes személyek védelmében, illetve kilétük és személyazonosságuk megállapítása végett teljesít és ezáltal személyes szabadságukat bizonyos mértékig korlátozza.”

Mint korábban leírtam, az előállítás és bekísérés szabályai a II. Világháború előtti időszakban a ma ismert rendelkezésekhez képest eltérő, szinte felcserélt tartalommal szerepeltek a rendőri intézkedésekről szóló törvényekben, rendeletekben. Ezek szerint az 1952-es szabályozás az átmenet, amellyel az előállítás és a bekísérés szabályai, az intézkedések a mai tartalmi elemei irányába elmozdultak.

¹⁴⁷ *Rendőri ismeretek kézikönyve (BM ORFK Kiképzési Osztály 1957. 30. o*

¹⁴⁸ *Rendőri ismeretek kézikönyve (BM ORFK Kiképzési Osztály 1957. 32. o*

Az 1977-től ismert fogalom alapján „az előállítás a rendőrnek az a szolgálati tevékenysége, amikor valakit a közbiztonság érdekében – szükség esetén kényszerítő eszköz alkalmazásával – személyes szabadságában korlátoz.”¹⁴⁹

A két későbbi szolgálati szabályzat – a kényszerítő eszközre utaló kitétel nélkül – hasonló fogalmat tartalmaz. A definíció viszont egyértelműen igazolja korábbi kijelentésemet, miszerint a bekísérés és az előállítás tartalmának felcserélődése következett be.

Elő kell állítani:

- a) *akit a rendőr elfogott;*
- b) *aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, megtagadja az igazolást, vagy személyi igazolványának és az abba bejegyzett adatoknak a hitelessége kétes;*
- c) *aki a szabálysértést a rendőri figyelmeztetés ellenére is folytatja;*
- d) *aki garázda, vagy más erőszakos magatartást tanúsít, kivéve ha a cselekmény folytatásától tartani nem kell, és az elkövető lakással, munkahellyel rendelkezik;*
- e) *akit a rendőrség által elrendelt kitiltás vagy rendőrhatósági felügyelet szabályainak megsértésén a rendőr tetten ért;*
- f) *aki feltételes szabadság szabályait megszegi;*
- g) *akivel szemben a közveszélyes munkakerülés gyanúja felmerül;*
- h) *azt az eltűntként körözött személyt, akinek a körözést kibocsátó szerv kifejezetten kérte;*
- i) *aki az indokolt véralkohol vizsgálatnak nem hajlandó magát alávetni;*
- j) *aki a határsávban jogtalanul tartózkodik, vagy ott tartózkodása alatt a határsávra vonatkozó rendelkezéseket megszegi;*
- k) *aki nyilvános helyen, vagy házról házra járva koldul;*
- l) *a botrányos részegség szabálysértésének elkövetőjét, ha a szabálysértés megszüntetésére más mód nincs.*¹⁵⁰

Az 1985-ös szolgálati szabályzat több kiemelendő változással rögzíti az előállítás szabályait. Így az „f” pontban írt feltételes szabadság szabályainak

¹⁴⁹ 7/1977. BM. parancs 390. pont

¹⁵⁰ 7/1977. BM. parancs 392. pont

megszegése esetét nem tartalmazza. Talán a rendőrségi szigor enyhülése következtében az előállítás eseteit két csoportra osztva fogalmazták meg. Az „elő kell állítani” kitétel mellé az „előállítható” kategóriát teremtették meg. Eszerint előállítható:

- a) a szabálysértést a rendőr figyelmeztetése ellenére is folytatja;
- b) a pártfogói felügyelet szabályait megszegi;
- c) nyilvános helyen vagy házról házra járva koldul.¹⁵¹

Egyéb, lényeges különbség a két szabályzat említett rendelkezései között nincsen. Az 1/1990.(I. 10.) BM. rendeletből a bekövetkezett változások és a jogszabályi háttér átalakulása miatt természetesen kimaradt a közveszélyes munkakerülésre, a határsávbán tanúsítandó magatartásra, a rendőrségi felügyelet szabályaira és a kitiltásra alapozott intézkedési lehetőség.¹⁵²

V. 4. 2. Intézkedés magánlakásban

A kényszerítő eszközök vizsgálata előtt egy olyan törvényi rendelkezést és természetesen annak előzményeit elemzem, amely szorosan kapcsolódik a személyes szabadságot korlátozó intézkedésekhez. Emellett a górcső alá vett jogszabály megalkotása időszakának az emberi jogokhoz való viszonyára is következtethetünk. Ez a magánlakásban foganatosítható intézkedések lehetősége.

(1) A rendőr magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be, kivéve

- a) segélyhívás esetén vagy öngyilkosság megakadályozása céljából;
- b) bűncselekmény elkövetésének megakadályozása, megszakítása, vagy a bűncselekmény elkövetőjének vagy gyanúsítottjának elfogása és előállítása céljából;
- c) közveszély, továbbá az életet vagy testi épséget fenyegető közvetlen veszély elhárítása, illetőleg az ilyen veszélyben lévők kimentése érdekében;
- d) rendkívüli vagy tisztázatlan okból bekövetkezett halálesettel kapcsolatos intézkedés megtételére;

¹⁵¹ 24/1985. BM. parancs 421. pont

¹⁵² 1/1990. BM. rendelet 156. pont

- e) végrehajtási eljárás lefolytatása céljából, ha az abban való közreműködés - jogszabály alapján - a Rendőrség számára kötelező;
- f) az elővezetés végrehajtása érdekében;
- g)
- h) a szabálysértést felszólítás ellenére folytató személy előállítása céljából;
- i) személy- és létesítménybiztosítási intézkedés [46. § (1) bekezdés c) pont] végrehajtására;
- j) ha ez előállítás a törvényben meghatározott egyéb okból szükséges.

(2) A végrehajtási eljárásban a rendőr kirendelésének törvényességéért a végrehajtást elrendelő szerv vezetője a felelős.

(3) A birtokos távollétében történt behatolást követően - a végrehajtási eljárásban való közreműködés kivételével - a Rendőrség köteles a birtokost tájékoztatni, és a vagyonvédelem érdekében szükséges intézkedést megtenni.

(4) A magánlakásban való tartózkodás csak a feladat végrehajtásához szükséges ideig tarthat.¹⁵³

A magánlakás sérthetlenségéhez fűződő alapvető jog korlátozása csak törvényes felhatalmazáson alapuló hatósági határozat alapján lehetséges. Viszont e szigorú – de feltétlenül szükséges – jogi garanciát, bizonyos esetekben, a szükséges rendőri intézkedés végrehajtása végett, törvényi kivételekkel szükséges kiegészíteni.

„...csak törvényben meghatározott, halasztást nem tűrő esetekben, elsősorban az életvédelemhez, a közveszély elhárításához vagy a bűnüldözéshez szükséges nyomatékos okból engedhető.”¹⁵⁴

A hatályos alkotmány 59. § (1) bekezdésébe foglaltak szerint: „A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog”. Tehát alapvető jogként szabályozza a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő jogot az alaptörvény. A hatályos törvényszöveget az 1989. évi XXXI. tv. 34. §-a állapította meg. Később kitérek arra, hogy az 1945. és 1994. közötti szabályok szerint, ezen alapjog védelme nem szerepelt külön rendelkezésben, a szolgálati szabályzatokban. Mindez annak ellenére, hogy az alkotmány a hatálybalépéskor is tartalmazta, mint alapvető jogot.¹⁵⁵

¹⁵³ 1994. évi XXXIV. tv. 39.§.

¹⁵⁴ 1994. évi XXXIV. tv.: Indoklás a 39-40. §-hoz.

¹⁵⁵ A hatálybalépéskor elfogadott törvényszövegben az 57. §-ban, míg 1989-ig a 66. §-ban.

Nézzük, hogyan szabályozták ezt a tárgykört, a már korábban vizsgált joganyagok.

Az 1881-es szabályozásban megjelenő gondolat, szinte teljes egészében megfelel a fenn idézett jogalkotói gondolatnak.

„Segélykiáltásra, vagy valamely lakó közvetlen és indokolt felhívására, vagy midőn valamely vétkes üldözés közben valamely házba menekült, végre tűz- vagy árvízveszély esetében, bármely szolgálatban lévő rendőrségi közeg magánházba is beléphet, hogy ott a körülmények szerint kötelességét teljesítse.”¹⁵⁶

E törvényi lehetőséget – kivételt – részletesebben, a törvényhez kapcsolódó főkapitányi rendelet szabályozza:

„Hivatalos kötelességük teljesítése végett az őrség tagjai – külön rendelet vagy parancs nélkül is – jogosítva vannak magánházba vagy magánlakásba behatolni a következő esetekben: a) ha segélykiáltást hallanak; b) valamely lakosnak közvetlen és indokolt felhívása folytán; c) ha üldözött személy üldözés közben magánházba vagy magánlakásba menekült; d) tűz- vagy árvízveszély esetében; e) öngyilkosság vagy szerencsétlenség esetében.”¹⁵⁷

Az 1921-es szabályozás, hasonlóképp rendelkezik, de kiegészíti azt a következőkkel:

„Magánlakásba a rendőrség tagja igazgatás rendészeti ügyben is beléphet, ha azt hivatalos eljárásnak természet megkívánja, vagy ha a lakókkal másképp nem érintkezhetik, vagy nekik másképp segítséget nem nyújthat.”¹⁵⁸

A hatályos szabályozásban megjelenő alapgondolat tehát megfelel az imént idézetteknek. A 44. lábjegyzettel megjelölt kiegészítés pedig arra utal, hogy az évek során, a rendőrség tevékenységi köre bővülésével szükségessé váló új feladat megjelent a törvényi lehetőségek között.

Az 1939-ből rendelkezésemre álló – már többször hivatkozott – tankönyv, a 39,820/1921. B. M. rendeletre épül, így az előzőekhez képest eltérést nem tartalmaz.

¹⁵⁶ 1881. évi XXI. tc. 23.§

¹⁵⁷ 10,338/1892. eln. sz. főkap. rend. 6.§

¹⁵⁸ 39,820/1921. B. M. rendelet 48.§

Az 1977-ben megjelent szabályozást semmiképpen sem lehet egy jogág fejlődése következő állomásának tekinteni:

„Hivatalok épületeibe, vállalatok területére, nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló helyiségbe vagy területre, valamint magánlakásba a rendőr a bűncselekményt elkövető üldözése és elfogása, valamint a bűncselekmény megszakítása érdekében felhívásra és segélykiáltásra, továbbá lakcím bejelentési szabályok megtartásának ellenőrzése céljából bármikor beléphet.”¹⁵⁹

E rendelkezésből egyértelműen hiányzik a magánlakás sérthetlensége, mint alapvető jog. Nyilván ez a szabályozási mód felelt meg a hatalom elvárásainak. A magánlakás és a felsorolt vállalatok, hivatalok összemosása a hatályos, hasonlóképp az 1881-ben alkalmazott törvényben is garantált alapjog semmibe vételét jelenti. Ez a törekvés – azzal, hogy e rendelkezés az 1990-es szolgálati szabályzat megjelenéséig változatlan maradt – igazolja azt, hogy nem szükségképpen jelent fejlődést egy később kiadott joganyag.

V. 4. 3. A kényszerítő eszközök

A kényszerítő eszközök a rendőri intézkedésekhez bizonyos esetekben és adott feltételek fennállása esetén alkalmazhatók. *„A rendőri intézkedés eredményessége nem függhet az érintett belátásától, ezért szükség esetén kikényszeríthető. A kényszerítés az intézkedéssel, illetőleg a rendőrrel szemben megnyilvánuló passzív vagy aktív ellenállás leküzdését jelenti, többnyire személyi szabadság átmeneti korlátozása révén.”¹⁶⁰*

Tehát a rendőri intézkedéssel elérni kívánt törvényes cél érdekében, és természetesen a törvényben leírt követelmények szerint, alkalmazható legitim fizikai erőszak, mivel az intézkedés foganatosítása, befejezése, nem függhet az intézkedés alá vont személy akaratától. Az alapelvi követelmények a kényszerítő eszközök alkalmazásánál is jelentkeznek. Tehát az arányosság, szükségesség, jogszerűség minden esetben vizsgálendő. Az arányosság követelményét a jogalkotó, a hatályos rendőrségi törvényben, a kényszerítő eszközök sorrendbe állításával is kifejezésre jutatta, hiszen csak abban az esetben lehet egy súlyosabb kényszerítő eszközt alkalmazni, ha az enyhébb igénybevételel a törvényes cél nem érhető el.

¹⁵⁹ 7/1977. BM. parancs 337. pont

¹⁶⁰ Rtv-indoklás a 16. §-hoz.

Az általam vizsgált joganyagból a lőfegyverhasználat az, amelyet a II. Világháborút megelőző időszakban részletesen, törvényben, később nem törvényben, de szintén részletesen szabályoztak. Így, a vizsgált 120 év jogi fejlődése, a szabályok változásai, illetve a társadalmi viszonyoknak a rendészeti joganyagban való tükröződése, ezen kényszerítő eszköz reguláinak bemutatásával lehet a legszemléletesebb, természetesen a többi kényszerítő eszköz elemzése mellett.

A rendőri intézkedésekről szóló jogszabályok általában a testi kényszer alkalmazásának feltételeivel kezdik a kényszerítő eszközökről rendelkező fejezetet:

„A rendőr - intézkedése során - az ellenszegülés megtörésére testi erővel cselekvésre vagy a cselekvés abbahagyására kényszerítést (testi kényszert) alkalmazhat.”¹⁶¹

„Kényszerítő eszköz alkalmazása feltételeinek fennállása esetén testi kényszert akkor kell alkalmazni, ha a rendőri erőfölény vagy az intézkedés alá vont személy állapota, magatartása folytán súlyosabb kényszerítő eszköz alkalmazása nem indokolt. A testi kényszer alkalmazása során a rendőr felhasználhatja az önvédelmi fogásokat is.”¹⁶²

A fővárosi rendőrségről szóló 1881. évi XXI. törvény, önállóan nem szabályozza a testi kényszert. A 30. §-ban összefoglalva rendelkezik a kényszer alkalmazásáról:

„A rendőrség támadás ellen, védelemül és tetteges ellenszegülés legyőzésére kényszereszközöket alkalmazhat, végső szükség esetében pedig fegyverét is használhatja.”

A testi kényszer önálló kényszerítő eszközként a Laky Imre által összeállított szolgálati szabályzatban (1901.) sem jelentkezik.

Később (1921.) részletesebb szabályozást találunk és már a „testi kényszer” fogalom használata megjelenik. „Egyes személyekkel szemben akkor lehet alkalmazni testi kényszerítést, ha az illető „törvény nevében” hozzá intézett felszólítás dacára helyéből vagy általában valahonnan eltávozni, vagy valahol megjelenni nem akar, még ha nem is fejt ki erőszakos ellenállást.”¹⁶³

¹⁶¹ 1994. évi XXXIV. tv. 47. §

¹⁶² 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 53.§ 1-2 bek.

¹⁶³ 39,820/1921. B. M. rendelet 43. §

Érdekes, hogy a tetteges ellenszegülést, a rendőr életének, testi épségének védelmét nem tartotta fontosnak, e körben szabályozni a jogalkotó, bár a fenn idézett korábbi szabályokban szerepel.

Az 1939. évből vizsgált, a Szolgálati szabályzat tankönyve – mivel az idézett BM. rendeletre épül, ugyan azt a rendelkezést tartalmazza.

1952-ben önállóan de más megnevezéssel szerepel a szolgálati szabályzatban;

„Erőszakos kézrátétel, elszállítás: Ha az előállítandó elővezetendő vagy az elfogott egyén vonakodik a rendőr utasításainak eleget tenni – amennyiben erélyesebb kényszerítő eszköz alkalmazása nem látszik szükségesnek – a rendőr fogja meg az egyén karját, és testi erővel kényszerítse továbbhaladásra.”¹⁶⁴

Bár a támadás elleni védekezés lehetősége itt sem szerepel, a kézikönyv egyéb szabályaiból megállapítható, hogy a rendőr ezen célra is használhatta testi erejét. Véleményem szerint fölösleges kötöttséget jelentett, hogy a testi kényszert csak a felsorolt három intézkedés végrehajtása érdekében alkalmazhatták. Viszont azon követelmény rögzítése, amely az arányosságra utal egyértelműen fontos, és a későbbi szabályzatokban is megtalálható.

Az 1977-es; 1985-ös és 1990-es szabályzatok azonos megegyező szabályozás útján intézkedett a legenyhébb kényszereszköz alkalmazásáról¹⁶⁵:

„A testi kényszer megfogást, lefogást, eltávolítást, elszállítást, testi erővel cselekvésre, vagy a cselekvés abbahagyására való kényszerítést jelent. Akkor kell alkalmazni, ha az ellenszegülést le kell küzdeni, és súlyosabb kényszerítő eszközök használata (alkalmazása) nem indokolt.”

A továbbiakban a bilincs alkalmazásának illetve a lőfegyverhasználat szabályainak összehasonlítása következik. A hatályos jogszabályokban szabályozott egyéb kényszerítő eszközök – könnygázsóró-palack, vegyi eszköz, elektromos sokkoló, gumibot – a korábbi szabályokban nem szerepeltek, így ezek elemzését nem tartom szükségesnek.

¹⁶⁴ Rendőri ismeretek kézikönyve (BM ORFK Kiképzési Osztály 1957. 43. o.)

¹⁶⁵ 7/1977. BM. Parancs 408. pont; 24/1985. BM. parancs 437. pont; 1/1990. (I. 10.) BM rendelet 173. pont.

„A rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy

- a) önkárosításának megakadályozására,
- b) támadásának megakadályozására,
- c) szökésének megakadályozására,
- d) ellenszegülésének megtörésére.”¹⁶⁶

A hatályos szolgálati szabályzat kiegészíti a fenti törvényhely rendelkezéseit, mely szerint:

Bilincs alkalmazása különösen azzal szemben indokolt:

- a) aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít, és ennek abbahagyására testi kényszerrel nem készíthető,
- b) aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét, illetve az intézkedésben közreműködőt megtámadja,
- c) akinek az elfogására bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került sor, és szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg,
- d) akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg,
- e) aki önkárosító magatartást tanúsít, vagy ilyen magatartás tanúsításával fenyeget.”¹⁶⁷

Sem az 1881-ben kiadott a fővárosi rendőrségről szóló törvény, sem a 1884. évi 43,972 B.M. rendelet nem szabályozta külön a bilincselést. A 10,338/1892. eln. sz. főkap. rend. 43. §-a is mindössze a „*Tettleget ellenszegülés esetén az elővezetendő vagy bekísérendő személy megbilincselhető,...*” rendelkezést tartalmazza.

1901-ben már részletes szabályokat alkalmazhattak a rend őrei:

„*Előállítás, elővezetés és bekísérés közben joga van a rendőrnek megbilincselni azokat:*

- a) *akik tettleget ellenszegülnek s ellentállásuk másképp meg nem törhető.*
- b) *akiknek szökésétől lehet tartani s az másképp meg nem akadályozható*
- c) *akinek lelki állapota olyan, hogy vagy maguk vagy mások biztonsága érdekében szükséges az ártalmatlanná tétel,*

¹⁶⁶ 1994. évi XXXIV. tv. 48. §

¹⁶⁷ 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet 60. § /1/.

d) *végül ha valaki olyan helyen fogatott el, vagy olyan helyen kísértetik, ahol a közbiztonságra veszélyes egyének szoktak tartózkodni.*¹⁶⁸

A fenti szabályok – gyakorlatilag – a ma hatályos rendelkezéseknek felelnek meg. Hasonló, de részletesebb és pontosan meghatározott intézkedésekhez nem, de a letartóztatáshoz kötött, szabályozást találunk, az 1921. évből vizsgált rendeletben:

„Elővigyázati és biztonsági szempontból alkalmazandó a bilincs, ha a letartóztatott egyén:

- a) *huzamosabb ideig indulatoskodik, vagy a közhatóság közegének ellenáll, vagy másokat ellenállásra lázít; ha szökni vagy kitörni akar, vagy ha szökésre vagy kitörésre számított előkészületeket tesz,*
- b) *ha a bilincs alkalmaztatása a letartóztatott egyén veszélyes lélekállapota miatt, vagy saját magának, vagy másoknak biztonságára szükséges;*
- c) *szállítás közben, ha az őrség elégtelen s a fogoly viselete, előélete vagy a helyi viszonyok különös óvatosságot és elővigyázatosságot tesznek szükségessé, különösen, ha a fogoly éjen át vagy pusztán keresztül, folyó mellett, vagy rossz hírben álló csárda, vagy olyan hely közelében szállítandó, melyen a közbiztonságra nézve veszélyes egyének szoktak tartózkodni.*¹⁶⁹

Látható – különösen a lábjegyzetben megjelölt I.M. rendelet alapján – hogy a bilincselést a belügyminiszteri rendelet külön nem, hanem az egyébként bűnügyi tevékenységre vonatkozó rendelet reguláinak átvételével szabályozza. A „c” pont részletes szabályai azokat a helyeket, helyzeteket próbálják a rendőr tudomására hozni, melyekben a szökés valószínűbb, illetve a szökést megkísérlő személy elrejtőzése könnyebb, kézre kerítése nehezebb mint általában.

Bár az 1939-ben megjelent tankönyv a fenti BM. rendeletre épül, a bilincselés szabályainál más megfogalmazásban jelentkezik, az egyébként megszokott tartalom:

„Bilincs akkor alkalmazható a rendőr által:

1. *Ha annak ellenállása, akit elő kell állítani (be kell kísérni) másképpen meg nem törhető*
2. *Ha szökésétől – ide értve a mások által való megszabadítást is – tartani lehet*

¹⁶⁸ *A rendőr önálló intézkedései szolgálatban (Laky Imre 1901. 66. o.)*

¹⁶⁹ *39,820/1921. B. M. rendelet 44. §-hoz fűzött magyarázat az 1872. évi 2.082-I. M. rendelet alapján.*

3. *Ha lelkiállapota miatt, saját vagy másnak biztonsága miatt szükséges, hogy ártalmatlanná tétessék.*”¹⁷⁰

Az eddigiekben írottak alapján megállapítható, hogy a bilincselés szabályai – mivel azonos intézkedési helyzetek keletkeztek a vizsgált valamennyi időszakban – különösebb átalakítást nem igényeltek. Ezt a következő szolgálati szabályzatok is igazolják.

Az 1952-es szolgálati szabályzat szerint:

„Bilincselést alkalmaz a rendőr:

- a) ellenszegülés megtörésére,*
- b) indulatosság megfékezésére,*
- c) rendőr elleni támadás esetén,*
- d) szökés megakadályozására,*
- e) szokásos vagy veszélyes bűnöző kísérése esetén.*

Nem szabad megbilincselni:

- a) magatehetetlen öreget,*
- b) súlyos beteget,*
- c) nőt és gyermeket*

1977. és 1994. között – mint az eddig elemzett intézkedések esetében is gyakran kiderült – a bilincs alkalmazásának szabályai sem változtak, de ezt nem is indokolta semmilyen körülmény.

„A rendőr bilincselést alkalmaz:

- ellenszegülés megtörésére,*
- személyeket, vagyontárgyakat veszélyeztető indulatosság megfékezésére,*
- személy elleni támadás esetén,*
- szökés megakadályozására*
- veszélyes bűnözők kísérése esetén,*
- azzal szemben, aki feldúl lelki állapota miatt saját magára, vagy másnak a biztonságára veszélyes lehet.*”¹⁷¹

¹⁷⁰ *A szolgálat szabályzat tankönyve (Budapest, 1939. A M. kir. Rendőrség országos szaktanfolyamainak kiadása) 72. o.*

¹⁷¹ *7/1977. BM. parancs 421. pont; 24/1985. BM. parancs 450. pont; 1/1990. (I. 10.) BM. rendelet 182. pont*

A lőfegyver használata – a kényszerítő eszköz jellege és lehetséges következményei miatt – mindig is igen szigorúan és nagy részletességgel szabályozott. A rendőri lőfegyverhasználat alapja, hogy a hatóság közege a jogos védelem és a végszükség esetein kívül is – törvényben meghatározottak szerint – fegyverét használhassa. Ezen kényszerítő eszköz alkalmazási feltételeinek elemzésekor nem csak a szolgálati szabályzatok, hanem – elsősorban – a több szabályzatot meghatározó, magasabb szintű, jogszabályokra kell figyelemmel lenni.

A hatályos szabályozás szerint:

A rendőrt a lőfegyver használati jog - a jogos védelem és a végszükség esetein kívül - az e törvényben foglaltak szerint illeti meg.

A lőfegyverhasználat saját elhatározásból vagy utasításra történhet. Csapaterő zárt alakzatban történő alkalmazása esetén csak utasításra használható lőfegyver.

Lőfegyverhasználatnak csak a szándékosan, személyre leadott lövés minősül.

Ha e törvény szerint a lőfegyverhasználat feltétele fennáll, a rendőr bármely dolgot fegyverként használhat. A lőfegyver használatára vonatkozó szabályokat ebben az esetben is értelemszerűen alkalmazni kell.

E törvény alkalmazása szempontjából nem minősül lőfegyverhasználatnak a rendfenntartás céljára rendszeresített gumilövedék, a pirotechnikai eszköz, a könnygázgránát, az elfogó háló lőfegyverrel vagy az e célra szolgáló egyéb kilövő eszközzel történő célba juttatása.

A (3) bekezdésben nem említett, egyéb célra rendszeresített műanyagból készült lövedék használatára csak abban az esetben kerülhet sor, ha - az eset összes körülményeire figyelemmel - enyhébb kényszerítő eszközzel az alkalmazás törvényes célja nem érhető el, vagy az nem vezet eredményre. A műanyagból készült lövedék használatára a lőfegyverhasználat szabályait értelemszerűen kell alkalmazni.

A rendőr lőfegyvert használhat

- a) az élet elleni közvetlen fenyegetés vagy támadás elhárítására;
- b) a testi épséget súlyosan veszélyeztető közvetlen támadás elhárítására;
- c) a közveszélyokozás, a terrorcselekmény vagy a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése bűncselekményének megakadályozására vagy megszakítására;

d) bűncselekmény lőfegyverrel, robbanóanyaggal vagy az élet kioltására alkalmas más eszközzel való elkövetésének megakadályozására;

e) lőfegyver, illetőleg robbanóanyag jogosulatlan, erőszakos megszerzésére irányuló cselekmény megakadályozására;

f) az állam működése vagy a lakosság ellátása szempontjából kiemelkedően fontos létesítmény ellen felfegyverkezve intézett támadás elhárítására;

g) az emberi élet kioltását szándékosan elkövető elfogására, szökésének megakadályozására;

h)

i) azzal szemben, aki a nála lévő fegyver vagy élet kioltására alkalmas más eszköz letételére irányuló rendőri felszólításnak nem tesz eleget, és magatartása a fegyver vagy más az élet kioltására alkalmas eszköz ember elleni közvetlen felhasználására utal;

j) az elfogott, bűncselekmény elkövetése miatt őrizetbe vett, vagy bírói döntés alapján fogva tartott személy erőszakos kiszabadításának megakadályozására, az azt megkísérlővel szemben;

k) a saját élete, testi épsége, személyes szabadsága ellen intézett támadás elhárítására.

Nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa alapján más állam területén szolgálatot ellátó rendőr a nemzetközi szerződésben vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusában meghatározott esetekben és módon használhat lőfegyvert.

Rendőrségi vagy határrendészeti feladatokat ellátó külföldi szerv tagja a Magyar Köztársaság területén e törvényben, a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló törvényben, nemzetközi szerződésben vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa alapján meghatározott esetben és módon használhat lőfegyvert.

Nincs helye lőfegyverhasználatnak - a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett támadás, fegyveres ellenállás leküzdése, illetőleg a tömegben lévő személlyel szembeni használat (57. §) kivételével - ha

a) olyan személy életét vagy testi épségét veszélyezteti, akivel szemben a lőfegyverhasználat feltételei nem állnak fenn;

b) a rendőri intézkedés célja tárgyra vagy állatra leadott lövéssel is elérhető.

A lőfegyverhasználatot a következő sorrendben meg kell előznie

a) felhívásnak, hogy a felhívott a rendőri intézkedésnek engedelmeskedjék;

b) más kényszerítő eszköz alkalmazásának;

c) figyelmeztetésnek, hogy lőfegyverhasználat következik;

d) figyelmeztető lövésnek.

A lőfegyverhasználatot megelőző intézkedések részben vagy teljesen mellőzhetők, ha az eset összes körülményei folytán a megelőző intézkedésekre már nincs idő, és a késedelem az intézkedés eredményességét, a rendőr vagy más személy életét, testi épségét közvetlenül veszélyezteti.

Lőfegyver használata tömegben lévő személlyel szemben

Lőfegyverhasználatnak tömegben, csoportosulásban lévő személlyel szemben nincs helye, kivéve, ha az egyes személy elleni fegyverhasználat feltételei (54. §) fennállnak. A lőfegyverhasználatnak az egyes személy ellen kell irányulnia.

Nem állapítható meg a lőfegyverhasználat jogellenessége, ha a szabályos lőfegyverhasználat során olyan személyt ér találat, aki a helyszínt a Rendőrség felszólítása ellenére nem hagyta el.

A tömegben, csoportosulásban lévő személlyel szemben történő lőfegyverhasználatot a következő sorrendben meg kell előznie.

a) a tömeg vagy a csoportosulás szétszlatására, illetőleg a jogellenes magatartás megszüntetésére való felhívásnak;

b) a tömeg vagy a csoportosulás szétszlatására irányuló egyéb kényszerítő eszköz alkalmazásának;

c) figyelmeztetésnek, hogy lőfegyverhasználat következik;

d) figyelmeztető lövésnek.

A tömegben, csoportosulásban lévő személlyel szembeni lőfegyverhasználatot megelőző intézkedések mellőzésére az egyes személyek elleni lőfegyverhasználat szabályai az irányadók.¹⁷²

A következőkben elemzett rendelkezésekhez képest – véleményem szerint – túlságosan bonyolult a fenti szabályozás. Egy – a végső esetben használható – komoly következmények lehetőségét magában hordozó kényszerítő eszközt, úgy kellene szabályozni, hogy a rendőr ne jogértelmezéssel, hanem az adott helyzetnek megfelelő reagálással foglalkozhasson.

¹⁷² 1994. évi XXXIV. törvény 52. – 57- §

Az 1881. évi XXI. tc. más korábban is idézett 30. §-a szerint „*A rendőrség támadás ellen, védelemül és tetteges ellenszegülés legyőzésére kényszereszközöket alkalmazhat, végső szükség esetében pedig fegyverét is használhatja.*”

Ezen, általános lehetőséget rögzítő törvényhelyhez a részletes szabályok a következők:

„*A fegyverhasználat kiváló jog, de nagy felelősséggel is jár, minélfogva szükséges, hogy e tekintetben részletesebb utasítások állapítassanak meg, melyeket szoros mihez tartásul a következőkben foglalok egybe.*

A rendőr fegyverét a jogos védelem¹⁷³ eseteit kivéve, mely mindenkinek joga, szolgálatban csak akkor használhatja:

- a) ha tényleg megtámadatik vagy megtámadással oly körülmények között fenyegettetik, hogy annak bekövetkezésétől alaposan tarthat, fenyegetésnek tekintendő, ha az illető személy a nála lévő fegyvert vagy egyéb veszélyes eszközt a rendőr felszólítására le nem teszi, vagy át nem adja, vagy ha a fegyverrel vagy veszélyes eszközzel ellátott illető egyén, esetleg védett helyzetéből előjönni vonakodik;*
- b) ha szolgálatának teljesítése közben oly tényleges ellenszegülésre talál, mely azt megghiúsíthatná s a rendőrnek más célravezető eszköz rendelkezésére nem áll,*
- c) ha a fegyver használata megtámadott harmadik személyek megvédésére szükséges.”¹⁷⁴*

A fenti lehetőségek – bár biztosan megfeleltek a kor követelményeinek – meglehetősen szűk körben teszik lehetővé a lőfegyver használatát. Bizonyos súlyos bűncselekmények elkövetése esetére, pontosabban annak megakadályozása vagy elkövetőjének elfogása céljából, mint ahogyan az később megvalósult, nem volt lehetséges.

Ugyanezt a három lehetőséget tartalmazza a Laky Imre névvel fémjelzett szabályzat, illetve a később lezárt rendőri lexikon is, hiszen az eltelt időszakban más jogszabály nem jelent meg.¹⁷⁵

¹⁷³ 1878. évi V. tc. 79. §

¹⁷⁴ 1884. évi 43,972. B. M. rendelet X. rész

1921-ben már más, de hasonló tartalmú szabályok vonatkoztak a fegyverhasználatra:

„...végső szükség esetében a fegyver használatának is helye van, védelemül közvetlen támadás, vagy ilyennek közvetlen veszélye estében, valamint tetteges ellenszegülés legyőzése céljából.”¹⁷⁶

„A rendőrhatalóság egyes tagjának vagy közegének saját elhatározásából történő fegyverhasználat a következő esetekben felel meg az 50. §-ban foglalt általános elvnek:

- a) ha tetteges megtámadják, vagy
- b) ha életét, testi épségét vagy személyes szabadságát közvetlenül veszélyeztető támadással oly körülmények között fenyegettetik, hogy a támadások nyomában bekövetkezésétől alaposan tarthat; vagy
- c) ha szolgálat közben olyan tettekben, vagy az előbbi pont értelmében vett fenyegetésben nyilvánuló ellenszegülésre talál, mely törvényszerű szolgálatának teljesítését megghiúsíthatná s ő az ellenszegülést semmiféle kíméletesebb eszközzel nem tudja legyőzni; vagy
- d) ha csupán fegyver használatával védhet meg olyan személyt, akinek életét vagy testi épségét közvetlen támadás éri vagy fenyegeti.”¹⁷⁷

Tehát ez a szabályozás is csak a rendőr vagy mások élete, testi épsége elleni támadások körére szűkíti a fegyver használatát. Nyilvánvaló, hogy a közrend fenntartása érdekében a rendőri löfegyverhasználat más esetekben is indokolt.

A törvényi lehetőségek illetően kibővítése 1932. júniusában történt meg, egy olyan jogszabály elfogadásával, mely 1963-ig meghatározta a rendőri löfegyverhasználat szabályait.

A törvényjavaslatot benyújtó Dr. vitéz Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter, a következőkkel indokolta a változtatás szükségességét:

„...a m. kir. Rendőrség jelenleg érvényben lévő fegyverhasználati szabályzata, amelyet a 39,820/1921, B. M. sz. rendelet 50-62 §§-ai foglalnak magukban. Ez a szabályzat nem kielégítő. Hibája az, hogy a fegyverhasználat jogosságára nézve megállapított összes szabályokat az 5047/1919. M. E. sz. rendelet 21. §-ában lefektetett vezérgondolat: <<a végső szükség>> esetének fennforgása uralja. A végső szükség

¹⁷⁵ A rendőr önálló intézkedései szolgálatban 1901. (69. o.); Rendőri Lexikon (Közrendészeti és büntetőjogi tudnivalók betűrendes kézikönyve, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság nyomása 1909. 301. o.)

¹⁷⁶ 39,820./1921. B. M. rendelet 50. §

¹⁷⁷ 39,820./1921. B. M. rendelet 54. §

pedig nagyon tág, esetenként különbözőképpen magyarázható fogalom. Ez a körülmény azt idézte elő, hogy a m. kir. rendőrség a végső szükség fogalmát mindenkor a legszűkebben értelmezte. Ez az eljárás viszont több esetben nemcsak a rendőri közbiztonsági szolgálat zavartalan ellátását veszélyeztette, hanem, mint a közelmúlt sajnálatos eseménye is mutatja, elégtelenné vált a m. kir. rendőrség tagjainak élete ellen intézett támadás sikeres elhárítására.

Szükséges tehát, hogy a m. kir. rendőrség részére minden szempontból kielégítő olyan fegyverhasználati szabályzatról gondoskodjunk, amely a közbiztonság érdekeit a leghatékonyabban szolgálja.

Az általam javasolt szabályozás annyiban jelent újítást, hogy egyfelől törvény határozza meg a fegyverhasználat eseteit, másfelől a javaslat bizonyos mértékig kiszélesíti a fegyverhasználat körét azzal, hogy a csendőrségi fegyverhasználati szabályok mintájára a támadás és ellenszegülés esetein felül fegyverhasználatot enged bizonyos esetekben a letartóztatások keresztülvitelének biztosítása érdekében is.”¹⁷⁸

A fentiek alapján a rendőri lőfegyverhasználat törvényi lehetősége a következőre módosult:

„A m. kir. rendőrségnek fegyverviselésre jogosult tagja vagy közege hivatásának jogszerű teljesítése közben fegyvert használni jogosult:

- 1. támadás elhárítás végett, vagy az életet, testi épséget, személyes szabadságot veszélyeztető magatartás esetén;*
- 2. az életet, testi épséget vagy a személyes szabadságot veszélyeztető fenyegetésben vagy tettelegességben nyilvánuló ellenszegülés legyőzése végett;*
- 3. olyan felfegyverzett egyén lefegyverzése végett, akit el kell fogni, ha lefegyverzése fegyverhasználat nélkül nem látszik lehetségesnek;*
- 4. súlyos bűncselekmény elkövetésével gyanúsított vagy emiatt elítélt olyan egyén kézrekerítése végett, akit el kell fogni, ha kézrekerítése fegyverhasználat nélkül nem látszik lehetségesnek;*
- 5. súlyos bűncselekmény elkövetésének meggátlása végett, ha az másképp, mint fegyverhasználat útján, nem gátolható meg;*

¹⁷⁸ 1932. évi XIII. tc. miniszteri indoklása (Országos Törvénytár 5. szám 105. o.)

6. *oly néptömeg szétozlatása végett, amelynek szétozlatását a hatóság elrendelte, vagy amelynek szétozlatása a közbiztonság érdekében szükséges.*¹⁷⁹

A törvény szabályai alkalmazásának részletes szabályait az 1932. évi 185.100. sz. B.M. rendelet állapította meg.¹⁸⁰

Álláspontom szerint ez a szabályozás kellő alapossággal és részletességgel, de nem bonyolultan, tehát a korunk által támasztott követelményeknek ismeretében is alkalmazható módon, ad lehetőséget a rendőri lőfegyverhasználatra. Természetesen a tömegoszlatásra vonatkozó szabály kivétele a hatályos törvényből, az európai joggyakorlat átvételének, indokolt és helyes következménye.

Az 1939. évből vizsgált „A szolgálati szabályzat tankönyve” – természetesen – ezeket a szabályokat tartalmazza.

Az 1952-től alkalmazott 9.000-4/1952. BM. sz. utasítás – Szolgálati Szabályzat –, bár a fegyverhasználati jog forrásaként az 1932. évi XIII. tc-t jelöli meg, a 06/1954. sz. BM. utasításban foglaltak alapján, a következő változat szerint engedélyezte a lőfegyver használatát.

„A rendőrség tagja fegyvert használhat:

- a) Életet, testi épséget vagy személyes szabadságot közvetlenül veszélyeztető támadás elhárítására, ha a támadás elhárítására más mód nincs.*
- b) Azzal szemben, aki a rendőrség tagját szolgálatának ellátásában bármilyen módon akadályozza, vagy támadással fenyegeti, ha ellenszegülésének megtörésére más mód nincs.*
- c) Azzal szemben, aki súlyos büntettet követett el, vagy ilyen büntett elkövetésével alaposan gyanúsítható, ha az elkövető, illetőleg a gyanúsított elfogására más mód nincs.*
- d) Súlyos büntett elkövetésének megakadályozására, ha a megakadályozásra más mód nincs.*

¹⁷⁹ 1932. évi. XIII. tc. 1. §.

¹⁸⁰ Magyarországi Rendeletek Tára 1932. VII-IX. 810. o.

- e) *Büntett miatt elítélt, vagy hatósági őrizetből megszökött személy elfogása céljából, ha az elfogásra más mód nincs.*¹⁸¹

Mint az olvasható, a lőfegyver használatára tömegosztatás céljából lehetőséget biztosító pont, ebben a szabályzatban nem szerepel. Azonban a kézikönyv magyarázata szerint – a korra jellemző megfogalmazásban – megtalálhatjuk ennek módját:

„A kapitalista államoktól eltérően, a szocialista típusú államban – a társadalmi rendszer jellegéből adódóan – nem igényel külön szabályozást a néptömeggel szembeni intézkedés. A proletárdiktatúra a többség elnyomása a hatalmukat veszített volt kizsákmányoló kisebbséggel szemben.

*A kizsákmányoló társadalmi rend megdöntése után teljesen értelmetlen és indokolatlan lenne, hogy az államhatalom birtokosa a dolgozó néptömegek felvonultatásával harcolja ki jogainak tiszteletben tartását. A proletárdiktatúra ténye azonban nem zárja ki, sőt feltételezi, hogy a megdöntött társadalmi rend képviselői kedvező bel- és külpolitikai helyzetben még nagyobb csoportosulás megszervezése útján is támadhat a dolgozók állama, egyes intézményei vagy egyes demokratikus meggyőződésű tagjai ellen. Ilyen esetekben természetes, hogy a népi demokrácia-ellenes csoportosulás már eleve magában rejti azt a veszélyt, hogy súlyos bűncselekmény elkövetésére alkalmas. A súlyos bűncselekmény elkövetésének megelőzése vagy végrehajtásának megakadályozása – ilyen ellenséges tömeggel szemben – a társadalomnak s ezen belül az államnak fegyverhasználat útján is érdeke.*¹⁸²

Azt gondolom, a fenti idézet nem igényel kommentárt.

A következő időszakot – szolgálati szabályzatokat – meghatározó jogforrás az 1963. évi 22. sz. törvényerejű rendelet, amelyet az 1994. évi XXXIV. tv. helyezett hatályon kívül. E jogszabály 3. §-a, a fegyverhasználatról így rendelkezett:

„A rendőr ... fegyvert használ:

- a) súlyos bűntett elkövetésének megakadályozására;*
- b) súlyos bűntett elkövetésével alaposan gyanúsítható személy elfogására;*
- c) a büntető eljárás vagy büntetés végrehajtása során a hatóság őrizetéből megszökött személy kézrekerítésére;*
- d) a közbiztonságra és a közrendre súlyos veszélyt jelentő csoportosulás szétesztatására;*

¹⁸¹ *Rendőri ismeretek kézikönyve (BM ORFK Kiképzési Osztály 1957. 56-62. o.)*

¹⁸² *Rendőri ismeretek kézikönyve (BM ORFK Kiképzési Osztály 1957. 61. o.)*

- e) a mások élete ellen irányuló, vagy mások testi épségét súlyosan veszélyeztető támadás, illetőleg az ilyen támadással közvetlenül fenyegető magatartás elhárítására;
- f) a saját élete, testi épsége vagy személyes szabadsága ellen intézett támadás, illetőleg az ilyen támadással közvetlenül fenyegető magatartás elhárítására;
- g) az intézkedését tettelesen akadályozó ellenszegülés leküzdésére.¹⁸³

Tehát ebben a szabályozásban is megjelennek az 1932-től elfogadott lehetőségek. Ami érdekesség, hogy – bár a társadalmi rend nem változott – a tömeggel szembeni fegyverhasználatra nyíltan, nem követve a korábbi burkolt megfogalmazást, ad lehetőséget.

Az 1952-es Szolgálati Szabályzat még nem tartalmaz kivételeket a fegyverhasználat esetére. Az idézett tvr. viszont a 4. §-ában a következőket rendeli:

„A 3. §-ban felsorolt esetekben nincs helye fegyverhasználatnak:

- a) ha olyan személy életét vagy testi épségét is veszélyezteti, akivel szemben a fegyverhasználat feltételei nem állnak fenn;
- b) gyermek és terhes nő ellen.”

Természetesen a jogos védelemi helyzet esetét nem számítva.

Az 1977-ben, az 1985-ben, majd az 1990-ben hatályba lépő szolgálati szabályzatok ezen rendelkezéseket tartalmazták, a kivételekkel együtt.¹⁸⁴ Eltérés mindössze abban jelentkezett, hogy a '77-es és a '85-ös szabályzatok, az „a” és „b” pontokban a „büntett” helyett a „bűncselekményt” használták a fegyverhasználatra okot adó körülményként.

Az elmúlt 120 év rendőri intézkedéseinek története egyrészt stabilitást, másrészt jelentős változásokat mutat. Mint kiderült, nem jelent mindig fejlődést egy később hatályba lépő jogszabály, különösen az 1945. és 1989. közötti időszak intézkedési szabályai igazolják ezen állításon. Azonban a rendőri intézkedések, minden korszakban, a közrend fenntartását illetve a megzavart rend helyreállítását szolgálták. Az is igaz – sajnos – hogy a közrend fogalma gyakorta a hatalom félelmei miatt eltorzult és a rendőrség az elnyomó szervezet szerepét is kénytelen volt felvállalni.

¹⁸³ Dr. Bodrogi Károly: *A rendőrség fegyverhasználati jogáról (BM Tanulmányi és Kiképzési Csoportfőnökség 1964. 48. o.)*

¹⁸⁴ 7/1977. BM. Parancs 461. pont; 24/1985. BM. parancs 493. pont; 1/1990. (I. 10.) BM rendelet 222. pont.

A rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának lehetősége – a törvényes rend érdekében – végigkíséri a rendőrség működését. Azonban – véleményem szerint – akkor lehet valóban hatékony rendőri munkát elvárni, ha nem csak 1884-ben rögzíti jogszabály, hogy:

„A rendőrség legelső hivatalnokától a legutolsó közegéig elvárom és követelem, hogy minden működésében a fentebb körvonalazott szellemben és irányban járjon el, a leghatározottabban kijelentve, hogy valamint egyrészt az e szellemtől való eltérést, különösen pedig a közönség irányában illetlenséget vagy éppen durvaságot, az előzékenység, a szolgálatkészség hiányát nem tűrendem, úgy másrészt azok, kik ezen utasításhoz mindenkor alkalmazkodnak, minden megtámadás ellenében hathatós támogatásomra és védelmemre bizton számíthatnak.”¹⁸⁵

¹⁸⁵ 1884. évi 43,972. B. M. rendelet (magyarázat az 1881. évi XXI. tc. 3. §-ához)

VI. A rendőri intézkedés fogalma, jogi jellege

A rendőri intézkedés jogi jellegének meghatározása, a vélemények sokszínűsége, az intézkedések megítélése miatt nem egyszerű. Az is tény, hogy a szakirodalomban olyan írás, mely e témával foglalkozik, kevés van, és az intézkedések elemzésével, fogalmának meghatározásával teljes mélységében ezek sem próbálkoznak.

A közigazgatásban, a rendészetben – hiszen az elfogadottá váló (korábban már hivatkozott) álláspont szerint a rendészet a közigazgatás része – játszott lényeges szerepe miatt, elkerülhetetlennek tartom, hogy a törvényes rend fenntartásának, illetve a megzavart rend helyreállításának e rendkívül fontos eszközét megvizsgáljam. Bízom abban, hogy jelen írásom adalékot nyújt egy használható intézkedés fogalom meghatározásához, és ahhoz, hogy a rendőri intézkedések helyét pontosabban lássuk a hatósági jogalkalmazó tevékenység körében.

VI. 1. A hatósági jogalkalmazó tevékenység tartalma, funkciói

„A közigazgatás jogalkalmazó tevékenysége - miközben lényeges elemeiben azonos a bírói jogalkalmazással - meghatározott sajátosságokkal rendelkezik, amelyek eltérnek az igazságszolgáltatástól. A közigazgatás jogalkalmazó tevékenységének fő funkciója, az igazságszolgáltatástól eltérően, a közfeladatok közhatalmi eszközökkel, közhatalommal való megvalósítása. Az állam, a társadalom tevékenységének szinte minden területén a közfeladatok megvalósításáról - amikor ehhez közhatalomra van szükség - a közigazgatás jogalkalmazó tevékenysége útján gondoskodik. Megjelenik ez a társadalom szinte minden tevékenységében, ahol az államra háruló közfeladatok, közcélok megvalósítása igényli az állami közhatalmat. Ennek jogi formája - a jogalkotáson túlmenően - az, hogy a közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységük során meghatározott jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg a társadalom tagjai, a társadalom szervezetei, a jogalanyok részére, biztosítva ezzel a közfeladatok megvalósítását.”¹⁸⁶

¹⁸⁶ *Magyar Közigazgatási jog (Szerk.: Fazekas Marianna-Ficzere Lajos Osiris Kiadó 2004. 274. oldal)*

„A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége átfogóbb tevékenység, mint a szorosan vett jogalkalmazói tevékenység. A hatóság fogalma használható tágabb és szűkebb értelemben is. Tágabb értelmezésben minden olyan szervet - rendszerint állami szervet - hatóságnak minősítünk, amely közhatalommal rendelkezik, és mint ilyen jogszabályokat alkot, közhatalmi jellegű egyedi aktusokat bocsát ki, amelynek állami kényszerrel is érvényt szerezhet. Ilyen értelemben hatóság az Országgyűlés, a bíróság, az ügyészség, a közigazgatási szervek stb.

Szűkebb értelemben azokat a közigazgatási szerveket minősítjük hatóságnak, amelyek közhatalmi jogkört gyakorolva hatáskörük, illetékességi kereteik között hatalmi jellegű egyedi aktusokat bocsátanak ki.

E szűkebb értelemben vett hatóság nemcsak szorosan vett jogalkalmazó tevékenységet végez, azaz jogot, kötelezettséget állapít meg, szankciót alkalmaz a jogsértővel szemben, jogvitát dönt el stb., hanem több más közhatalmi tevékenységet is ellát. Így a közigazgatás hatósági tevékenységének a jogalkalmazást meghaladó része a hatósági felügyeleti tevékenység, s ezen belül a jogalanyok magatartását, a jogszabályok érvényesülését ellenőrző tevékenység. Ez a garanciája annak, hogy a jogszabályokat betartsák a közigazgatási jog által szabályozott területeken.

Amennyiben megsértik a jogszabályokat, akkor sor kerül a szorosan vett jogalkalmazó tevékenységére, a jogsértő felelősségének megállapítására, a jogsértés szankcionálására. A hatósági tevékenységnek ez a része meghatározó szerepet tölt be a közigazgatási szervek munkájában.

Ehhez kapcsolódnak a közigazgatásnak azok a hatósági aktusai, amelyek a szorosan vett hatósági jogalkalmazásba nem sorolhatók be. Ilyenek a hatósági intézkedések.¹⁸⁷

Előzetesen megjegyzem, hogy a rendőri intézkedésekre nem csak jogszabálysértés esetén kerül - kerülhet sor, hiszen a belső rend és a közbiztonság védelme, mint alkotmányos feladat, végrehajtásában fontos szerepet játszik a megelőzés. Számos rendőri intézkedés foganatosítása (igazoltató – szűrő tevékenység) alkalmas erre.

VI. 2. A hatósági tevékenységek fajai

Korábban utaltam arra, hogy jelen írásom témaköre miatt fontosnak érzem a rendőri intézkedések elhelyezését a közigazgatási jogalkalmazás rendszerében. A hatósági jogalkalmazó tevékenység általános – a fentiekben megejtett – ismertetése után a hatósági cselekményekkel kell foglalkoznom.

„A hatósági cselekményeket a hatósági jogkörrel rendelkező államigazgatási, illetve közigazgatási szervek, valamint e jogkörrel felruházott más szervek végzik. A hatósági cselekmények esetében is, mint minden más államigazgatási, közigazgatási cselekménynél, megkülönböztetendők azok a cselekmények, amelyeknek jogi következményeik vannak, vagy közvetve kapcsolódik hozzájuk jogi hatás, azaz aktusnak minősülnek, azoktól a cselekményektől, amelyek nem minősülnek jogi aktusnak, nincs jogi hatásuk, következményük. Ezeket a közigazgatási tudomány tényleges cselekményeknek nevezi.

A hatósági cselekményeket a többi közigazgatási cselekménytől az különbözteti meg, hogy a cselekmény alanya közhatalomként jár el, a cselekmény közhatalmi tevékenységhez kapcsolódik.”¹⁸⁸

A továbbiakban - a hatósági jogalkalmazó tevékenység körén belül – csak a hatósági cselekményekkel, az aktusokkal, foglalkozom.

A hatósági jogalkalmazó aktusok négy fajtáját különböztetjük meg: a hatósági határozatot; a szakhatósági hozzájárulást; a hatósági intézkedést, illetve a hatóság eljárást kezdeményező aktusát.¹⁸⁹

A rendőri intézkedések – a rendőri tevékenység – szempontjából a szakhatósági hozzájárulás kivételével, mindhárom esetkörrel foglalkoznom kell, részletesen azonban csak a hatósági intézkedés elemzésére vállalkozom.

¹⁸⁷ *Magyar Közigazgatási jog (Szerk.: Fazekas Marianna-Ficzere Lajos Osiris Kiadó 2004. 331. oldal)*

¹⁸⁸ *Magyar Közigazgatási jog (Szerk.: Fazekas Marianna-Ficzere Lajos Osiris Kiadó 2004. 344. oldal)*

¹⁸⁹ *Magyar Közigazgatási jog (Szerk.: Fazekas Marianna-Ficzere Lajos Osiris Kiadó 2004. 344. oldal)*

VI. 2. 1. A hatósági határozat

E jogalkalmazó aktus rövid ismertetését fontosnak tartom, bár az intézkedésekhez kapcsolódó jogorvoslatokkal nem foglalkozom. Természetesen nem vállalkozom a közigazgatási határozatok teljes körű ismertetésére, kizárólag a rendőri intézkedésekhez kapcsolódó határozatfajták részletes elemzésére térek ki.

„A hatósági határozatot a közigazgatási szerv jogalkalmazó tevékenysége során bocsátja ki. A hatósági határozat törvényi definíciója (2004. évi CLX. tv. 12. szakasz /2/ bekezdése) szerint a következő esetekben keletkezhet:

Közigazgatási hatósági ügy

- minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez,
- a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés - a fegyelmi és etikai ügyek kivételével - ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi vagy más szervezeti tagsághoz köti.

Minden a definíció meghatározása alá tartozó esetben a közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenységet lát el.

Minden olyan cselekmény, amely az ügyfél részére jogot, kötelezettséget állapít meg, nyilvántartás-vezetéssel, adatigazolással jár, egyben határozatnak minősül, akkor is, ha nem hozott a hatóság alakszerű határozatot.

A hatósági határozatoknak két alapvető válfaja ismeretes, amely egyébként minden jogalkalmazó tevékenységet ellátó szervnél használatos.

A közigazgatás a hatáskörébe, illetékességébe tartozó ügy érdemi elbírálása során határozatot hoz, amelynek anyagi jogi következményei vannak, anyagi jogi hatása van. Ez az érdemi határozat, amely anyagi jogon alapul. Ez az anyagi jog lehet közigazgatási jog, pénzügyi jog stb.

Fontos megjegyezni, hogy a rendőri intézkedéseknek, mint közigazgatási aktusoknak, illetve az ezekhez kapcsolódó jogorvoslati - államigazgatási - eljárások során hozott érdemi határozatok (Pl.: egy intézkedés jogszerűségének vagy jogszerűtlenségének megállapítása) anyagi joga, a hatályos 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről, a 62/2007. (XII. 23.) IRM Rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról, illetve, az e jogszabályokhoz kapcsolódó, felhatalmazásuk alapján kiadott - a rendőri intézkedések rendjéről szóló jogszabályok illetve állami irányítás egyéb jogi eszközei.

„Az aktusok jogi hatása szempontjából többféleképpen csoportosíthatjuk a hatósági határozatokat. Ennek a jogalkalmazásban is igen nagy jelentősége van. A jogi hatás szempontjából megkülönböztethetjük a határozatokat aszerint, hogy azok közvetlenül jogi következményeket váltanak ki, azaz jogi viszonyokat hoznak létre, módosítanak vagy szüntetnek meg, jogalanyok jogi helyzetében változásokat idéznek elő. A másik csoportba tartoznak azok a határozatok, amelyeknek közvetetten van jogi hatásuk. Ide sorolják a jogirodalomban, például a megállapító és tanúsító határozatokat.

A jogi hatás szempontjából a jogi helyzeten változást előidéző (jogviszonyt létrehozó) határozatok közé sorolják a jogvitákat eldöntő határozatokat. E határozatokkal a közigazgatási szervek a hatósági tevékenység során államigazgatási, közigazgatási anyagi jogi vagy más jogágazatba tartozó anyagi jogvitában döntenek a jogszabály felhatalmazása és hatáskörük alapján.”¹⁹⁰

A rendőri intézkedések ellen bejelentett jogorvoslat (panasz) alapján hozott határozatok ebbe a kategóriába tartoznak. A határozatok további elemzésénél meg kell, hogy említsem a - jogi tartalmuk szerint - jogosító illetve kötelező aktusokat.

„Ide kapcsolódik a hatósági jogalkalmazó aktusok másik fontos csoportja az eljárást kezdeményező aktusok kategóriája. Nem tartoznak ebbe a csoportba azok az aktusok, amelyek eljárási határozatnak minősülnek. Ilyen például az eljárási törvény alapján kibocsátott belföldi jogsegély, megkeresés, amikor az eljáró hatóság az eljárási törvényben meghatározott esetekben megkeres egy másik közigazgatási szervet. A megkeresett köteles a megkeresésben foglaltakat teljesíteni. Ez eljárási határozat, amelyet az eljárási törvény szabályoz.

Az eljárást kezdeményező cselekmények közé soroljuk viszont azt, amikor az eljáró hatóság az ügyben olyan jelenséget észlel, amely jogellenes, de az elbírálására

nincs hatásköre és illetékessége. Ilyen például a rendőrség által tett szabálysértési feljelentés, amely pl.: önkormányzati hatáskörbe utalt szabálysértés alapján keletkezik. Ebben az esetben a feljelentésnek az önkormányzat megfelelő szervéhez történő továbbításával valósul meg a hatóság eljárást kezdeményező aktusa.”¹⁹¹

Mint korábban rögzítettem, célszerűnek tartom azt, hogy bemutassam a rendőri intézkedések fogalomkörnek a közigazgatási jog rendszerében történő elhelyezkedését. E szempontból – az eddig elemzett jogalkalmazó tevékenység ismertetése során - a legfontosabb hatósági jogalkalmazó aktushoz, a hatósági intézkedéshez érkeztünk.

VI. 2. 2. A hatósági intézkedés

A hatósági intézkedés ismertetése előtt - röviden - utalnom kell a későbbiekben kifejtendő álláspontomra, hogy véleményem szerint a rendőri intézkedés hatósági jogalkalmazó aktus illetve közigazgatási jogviszonyt hoz létre.

A következőkben, Berényi Sándor álláspontját felhasználva, illetve ehhez képest vázoló a hatósági intézkedés jellemzőit. Így pontosan érzékelhető az, hogy véleményem mennyiben tér el a következőkben rögzítettektől.

„A hatósági intézkedéseket a közhatalmi államigazgatási aktusok közé soroljuk, azonban nem minősíthetjük hatósági jogalkalmazó aktusoknak.

A hatósági intézkedés a következő jogi sajátosságokkal rendelkezik¹⁹²:

Jogviszonyokat rendszerint nem hoz létre, nem szünteti meg; a jogszabályon alapuló jogokat és kötelezettségeket realizálja a kötelezettel szemben; a hatóság közege bocsátja ki; rendszerint szóbeli; azonnali végrehajtás kötelezettségével jár.

A hatósági intézkedéseket a hatóság közegei bocsátják ki a jogszabályok érvényesítése céljából. Ilyen esetekben megvalósul a jogszabályban foglalt az a hipotézis, amely a jogokat és kötelezettségeket létrehozza. A hatósági közeg intézkedése e hipotézis beálltát deklarálja, ebből folyóan közvetlenül a jogszabályból folynak azok a jogok és

¹⁹⁰ *Magyar Közigazgatási jog (Szerk.: Fazekas Marianna-Ficzere Lajos Osiris Kiadó 2004. 345. oldal)*

¹⁹¹ *Magyar Közigazgatási jog (Szerk.: Fazekas Marianna-Ficzere Lajos Osiris Kiadó 2004.348. oldal)*

¹⁹² *Magyar Közigazgatási jog (Szerk.: Fazekas Marianna- Ficzere Lajos Osiris Kiadó 2004. X. fejezet)*

kötelezettségek, amelyeket a hatósági intézkedés tartalmaz. A hatósági intézkedés kiadására számos hatóság közege jogosult; így például; így például a rendőrhatalom közeg igazoltatásra, előállításra, stb., ugyancsak a rendőrhatalom a közlekedési forgalom irányítására bocsát ki intézkedéseket.

A hatósági intézkedés a hatósági jogkörrel rendelkező szervnek adott olyan jogosítvány, amely a törvényben vagy jogszabályban meghatározott tényállás beállta esetén feljogosítja a hatóság közegét arra, hogy jogi hatású cselekményt bocsásson ki. A hatósági intézkedés nem minősül jogalkalmazásnak. Ebben az esetben szükséges a jogszabályban meghatározott tényállásnak a bekövetkezése, amely meghatározott jogokat és kötelezettségeket származtat át a jogalanyokra.

A hatóság az intézkedésben megállapítja e tényállás bekövetkeztét, és ennek megfelelően kötelezi meghatározott magatartásra a jogalanyt. A közel évszázados jogi gyakorlat és a jogirodalom a hatósági intézkedés ismérvének tekinti azt, hogy a hatósági jogkörrel rendelkező szerv közeg bocsátja ki, szóbeli, továbbá azonnali végrehajtási kötelezettséget jelent az intézkedés címzettje szempontjából.

A hatósági intézkedéseknek számos fajtája ismeretes a közigazgatási jogban. A legjelentősebb válfaja – amelyet az előbbieken meghatároztunk – amikor valamilyen veszélyhelyzet elhárítására preventív célból vagy valamely hatósági eljárás megindításának elbírálására bocsátja ki a hatóság az intézkedéseket.

Így például a közegészségügyi vagy az állategészségügyi hatóság közvetlen veszélyhelyzetben, a veszélyhelyzet elhárítására vagy a bekövetkezett helyzetben szükséges legfontosabb magatartások tanúsítására kötelezi a jogalanyt. A tűzoltóság a tűzmentés során mindenkire kötelezően intézkedik. A rendőr a közrend, közbiztonság érdekében számtalan hatósági intézkedést tehet: a közterületi igazoltatás, előállítás, forgalom elzárása, elterelése stb. A hatósági intézkedések közé sorolhatjuk azokat is, amelyek az ellenőrzések során születnek, illetve amelyek közvetlenül már kibocsátott közigazgatási aktusok foganatosítását szolgálják.

A hatósági intézkedés, nem a hatóság aktusa – bár a hatóság felelőssége az aktussal szemben fennáll – hanem a hatóság közegének aktusa. Ezért sok esetben a jogszabályok a hatóság közgei mellett, egyes személyeket is felruházhatnak hatósági intézkedési jogkörrel anélkül, hogy egyébként hatóságok lennének. Ilyenek például a magán állatorvosok, akik kötelesek többek között járványos állatbetegség gyanúja esetén a

járványveszély elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket azonnal megtenni, a további intézkedések érdekében pedig a jogosult szerveket haladéktalanul értesíteni. Ugyanez vonatkozik az orvosokra és más olyan személyekre, akik hivatásuk, foglalkozásuk gyakorlása során bizonyos veszélyhelyzetet észlelnek és a jogszabály alapján intézkedésre, eljárásra kötelezetté válnak.”¹⁹³

A fentiekben idézett szerző, a közigazgatási aktusok további elemzése során a következőket írja még a hatósági intézkedésről:

„A hatósági intézkedések a hatósági tevékenység meghatározó elemei. A hatósági intézkedés közvetlenül nem szünteti meg, illetőleg nem hoz létre jogviszonyokat, csupán a jogszabályban meghatározott tényállás bekövetkezése esetén, jogszabályon alapuló jogokat és kötelezettségeket realizálja a kötelezettel szemben.”¹⁹⁴

VI. 3. A rendőri intézkedés fogalmának meghatározása, elméleti háttere

Az eddig leírtak alapján, leginkább azok ellenében, viszonylag könnyen meghatározhatnám a rendőri intézkedés használható definícióját. Azonban a felvázolt – a szakirodalom alapján ismertetett – jellemzők kiegészítésre szorulnak.

A rendőri intézkedésről alkotott kép teljességéhez, az utóbbi időben keletkezett – mérvadó – jogi álláspont ismertetése feltétlenül szükséges.

A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási jogegységi tanácsa 1999. április 15-én - 1/1999. KJE szám alatt – „ A felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 93. §-ának /3/ bekezdése alapján, másodfokon hozott határozata a Pp. 324. §-a /2/ bekezdésének a) pontja szerinti – a bíróság által felülvizsgálható – hatósági államigazgatási ügyben hozott határozat.” - döntést hozta. E jogegységi határozat tartalma, több szempontból is, befolyásolja az írásomban elemzett tevékenység – a rendőri intézkedések – megítélését. A jogegységi határozatot teljes mélységében nem kívánom elemezni, azonban a rendőri intézkedésről szóló indoklási rész a definíció megalkotásához nélkülözhetetlen.

¹⁹³ *Magyar Közigazgatási jog (Szerk.: Fazekas Marianna- Ficzere Lajos Osiris Kiadó 2004. 299. oldal)*

¹⁹⁴ *Magyar Közigazgatási jog (Szerk.: Fazekas Marianna- Ficzere Lajos Osiris Kiadó 2004. 299. oldal)*

A hatósági intézkedés releváns ismérvei között megjelöltem – a szakirodalomból Berényi Sándor álláspontja alapján -, hogy nem minősül hatósági jogalkalmazásnak, illetve, hogy közvetlenül nem szüntet meg, illetőleg nem hoz létre jogviszonyokat.

A jogegységi tanács álláspontja a következő: „a rendőrség részéről az Rtv-ben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt.

A rendőrség tehát – Az Rtv-ben meghatározott büntetőeljárási, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett – ellátja a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is.

A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket, állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv (Áe. 3. § /2/ bekezdés) alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között – annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre.”

Az eddigi ismertetett álláspontokat összevetve a rendőri intézkedések fogalmát, lényegi elemeinek összefoglalását, a következők szerint összegezhetem:

A rendőri intézkedés a rendőrség, mint állami közhatalmat gyakorló szerv közegének, a rendőrnek¹⁹⁵ a hatósági intézkedése:

- ***amely rendszerint szóban történik,***
- ***az intézkedés alá vont személyre azonnali végrehajtási kötelezettséget ró,***
- ***jogilag determinált, meghatározott közcélok – a törvényes rend – a közrend – elérése és fenntartása – érdekében alkalmazzák,***
- ***céljának eléréséhez legitim fizikai erőszak alkalmazására kerülhet sor és***
- ***a rendőrség és az intézkedés alá vont személy között közigazgatási jogviszony jön létre.¹⁹⁶***

¹⁹⁵ *A rendőr, a rendőrség rendészeti, bűnüldözési és bűnmegelőzési funkcióit közvetlenül megvalósító, hivatásos szolgálati viszonyban álló tagja. (1996. évi XLIII. törvény indoklása.)*

¹⁹⁶ *A fogalom első változata a szerző 1999-ben készített és 2000. február 21-én megvédett egyetemi szakdolgozatában található.*

Bár a most következő vélemény a fenti fogalom létrejötte után keletkezett, annak helyénvalóságát bizonyítandó, Szikinger Istvánt kell idéznem.

„ A Legfelsőbb bíróság 1/1999. KJE számú jogegységi határozata – noha formálisan nem általánosan kötelező, törvényi értékű aktus – nyomán a rendészeti tevékenység közigazgatási jellege és a hatósági jogalkalmazás körébe sorolandósága nem vonható kétségbe. Ez a helyzet pedig soha nem látott nyomatékkal hívja fel a figyelmet arra a problémára, amely egyébként is létezett: nevezetesen az intézkedések eljárásjogi megítélésének rendezetlenségére. Az intézkedés tartalmát tekintve nem különbözik a hatósági határozattól, ugyanakkor tipikusan a hatóság bármely (és nem csupán kiadmányozási joggal felruházott) tagja foganatosíthatja, a bizonyítást gyakran a hatósági közeg észlelete helyettesíti, az írásos forma rendszerint hiányzik, a végrehajtás pedig azonnal esedékes és kikényszeríthető.

Mindezek a tényezők fokozott alapjogi garanciális ellentételezést igényelnének, ehelyett azonban e cselekvési forma gyakorlatilag ismeretlen az eljárási törvény számára, legalábbis mint az érdemi működés természetes megnyilvánulása, noha magának az intézménynek a fogalmát többféle értelemben is használja a kódex.

Tisztában vagyunk vele, hogy e cselekvési forma biztosítékokkal való körülbástyázása éppen az említett sajátosságok miatt nem egyszerű feladat, ebből azonban nem következhet, hogy lemondjunk annak megkísérléséről is. Annál kevésbé, mivel alkotmányunk 70/K. §-a nem határozatokról, hanem döntésekről beszél, amikor az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá kötelességek teljesítésével kapcsolatban kinyilvánított akarat bírósági megtámadásának lehetőségét ígéri. Hozzá kell tenni: egyes intézkedések, különösen a rendvédelem körében a legalapvetőbb jogokat, közöttük az élethez valót érinthetik. Nyilvánvaló, hogy a jogok védelme zömmel csak utólagosan biztosítható, de ez egyébként a határozatok esetében is általában így van. Mindenképpen szükség volna az intézkedés dokumentálására, az érintettek számára történő igazolások kiadására. Lehet – és kell – szabályozni az intézkedés érdekében történő fellépés módját, az intézkedési jogosultság igazolását, a megfelelő tájékoztatás kötelezettségét. Mindez – főleg az utóbbi – maga is hozzájárulhat a szükségtelen, esetleg jogszerűtlen beavatkozások számának és zaklató jellegének csökkentéséhez, mivel az érintett lehetőséget kap esetleges ellenvetéseinek

előterjesztésére, ami – ismét utalunk az intézkedés bizonyítási szegénységére – egyben a helyes döntés meghozatalát is elősegítheti.”¹⁹⁷

A szakirodalom alapján leírtakban a hatósági jogalkalmazó tevékenység és ezen belül a hatósági intézkedés ismérveit rögzítettem.

Ezek után szükségesnek érzem a közigazgatás, illetve a rendészet fogalomkörében olyan álláspont ismertetését, feldolgozását is, amelyben már a rendőri intézkedések egyes speciális elemei is megjelennek.

Erre a legalkalmasabbnak Kántás Péter munkáját¹⁹⁸ ítélem, mindazok ellenére, hogy az idézett cikkben kifejtett álláspontjának több elemét vitathatónak tartom.

„Szamel Lajos szerint a rendészetben az intézkedés a leggyakoribb egyedi döntési forma. A rendészet – fogalmi lényegéből eredően, a maga „aktív” stádiumában, ha már valóban tennie kell a megzavart rend helyreállítása érdekében – kizárólag intézkedéssel dolgozik, hiszen a rendészeti célt – a beavatkozás szükségességének és arányosságának mindenkor kötelezőszerű mérlegelését követően – másképp nem tudja elérni.

Mit is jelent rendészeti értelemben az intézkedés? Olyan – konkrét egyéneket és (vagy) objektumokat, illetve meghatározott kategória alá eső, előre meg nem határozható számú személyeket és (vagy) objektumokat érintő – hatósági akaratnyilvánítás, amely azonnali végrehajtási kötelezettséggel párosul, tehát közvetlenül, külön eljárás nélkül, az intézkedő szerv helyszíni mérlegelésén alapuló döntése alapján kikényszeríthető.

A „Sollen” szintjén egyet lehet érteni Szamel professzor véleményével, aki szerint az intézkedésre ugyanazoknak a szabályoknak kell érvényesülniük, mint amit a törvény a közigazgatási határozatokra előír. Megelőzheti az intézkedést a bizonyítási eljárás, beleértve az érintett jogvédelmét biztosító garanciákat.

Nem, mert itt éppen az adott eljárás, s az annak eredményeként születő határozat helyett kell azonnal cselekedni, így a beavatkozás szükségességét és módját meghatározó adatok még szükségképp nem bizonyítékok, hanem „elsődleges” információk, amelyek persze a későbbi eljárásokban majd döntőnek bizonyulhatnak.

¹⁹⁷ Szikinger István: *Koncepció az állami beavatkozás csökkentésére, helyettesítésére a hatósági jogalkalmazás területén (Magyar Közigazgatás 2000. augusztus 487. o.)*

¹⁹⁸ Kántás Péter: *A rendészet fogalmához (Új rendészeti tanulmányok 1997/1. 50. Oldal)*

Az intézkedés természetéből eredően az „utólagos jogorvoslat” a szó valódi értelmében nem jogorvoslat: ami megtörtént, végrehajtott azon már nincs reparálni való, a felettes közigazgatási szerv, illetve a bíróság legfeljebb kimondhatja annak törvénytörő voltát, s aztán különböző eljárások keretében lehet dönteni a felelősségre vonás és a kártérítés felől.

Amit egy közhatalommal felruházott szerv egy jogi garanciákkal körbevett eljárás, az érdemi döntés, továbbá annak megtámadása esetén egy újabb fórum jogerős határozata nélkül az állampolgárral szemben végrehajt, azt nem lehet a mindezen feltételekkel rendelkező határozattal egy sorban emlegetni. (Lásd előbb, 8.o., Szikinger István véleménye)

Az intézkedéssel párosuló törvényi garanciák (szükségesség és arányosság elve, az intézkedő szerv és személy azonosíthatósága, az utólagos – indokolást is magába foglaló – írásba foglalás, a felettes szerv, illetve a bíróság előtti utólagos megtámadás lehetősége) a jogalkalmazási tapasztalatok szerint csak szerény visszfényei annak a garanciarendszernek, melyet a büntető- vagy éppen a közigazgatási eljárás jogállamban produkálni képes.

A végére csak egy félénk kérdésfeltevés marad: vajon e „féloldalasság” kompenzálására – ha a fenti feltételrendszeren nem tudunk túllépni – feltétlenül a jogon belül kell orvosságot keresni?

Vajon nem a rendészeti képzés színvonalát, illetve a rendészeti tevékenység nyilvánosságának ellenőrző, féken tartó erejét kellene a maihoz képest „egy osztállyal” magasabbra emelni.”

Eddig az idézet. Amiért szükségét éreztem e citátum feldolgozásának, annak oka, hogy a benne foglalt – az intézkedésre vonatkozó fogalmi elemeket – jónak tartom, bár itt sem szerepel az a tény, hogy az intézkedés jogviszonyt keletkeztet.

Másrészt több megállapításával – ellentétes véleményem miatt – vitatkoznék.

Elsőként a bizonyítás – elsődleges információk kérdéséről. Véleményem szerint az intézkedést fogantató rendőr, amikor eldönti, hogy az általa észlelt körülmények milyen intézkedést tesznek lehetővé, illetve követelnek meg, a tényállást tisztázza,

„megvizsgálja a jogilag releváns tényeket és körülményeket, majd ezeket össze kell vetnie a jogszabályok rendelkezéseivel¹⁹⁹”.

Az idézett mű a továbbiakban a következőket írja:

„Az államigazgatási eljárásban a tényállás tisztázása kétféle módon történhet. Vannak ügyek, amelyeknél a jogilag releváns tényeket külön bizonyítási eljárás nélkül is meg lehet állapítani, ezért nem szükséges bizonyítási eljárást lefolytatni”.

Tehát a rendőri intézkedés - álláspontom szerint - nem igényel külön bizonyítási eljárást, de a bizonyítási eljárás elemeit a rendőr alkalmazza. Ez pedig, a szabad bizonyítási rendszernél bizonyításnak tűnhet. Ezen álláspontomat erősíti Szikinger István korábban idézett véleménye.

A másik vitatható nézet az utólagos jogorvoslat kérdésköre. A jogalkalmazásban, számos esetben előfordul, hogy „már nincs reparálni való”. Példaként említhetők azok a közigazgatási határozatok, amelyek azonnali végrehajtását rendelik el és a végrehajtás után már nem állítható vissza az eredeti állapot.

De hasonló esetként értékelem azt a – persze extrémnek minősíthető, de lehetséges esetet – amikor egy, olykor csak évek múltán bizonyítva, ártatlan embert ítél el a bíróság.

A letöltött éveket nem lehet „visszaadni”, de a jogorvoslat mégis fontos lehet, bár csak kártérítésben illetve kártalanításban nyilvánulhat meg. A rendőrség bünyügyi tevékenységi köréből hasonló példa lehet az előzetes letartóztatás is, amennyiben esetleg egy év után derül fény az igazi terhelt (gyanúsított) személyére

A rendőri intézkedésekhez fűzött utólagos jogorvoslat sem kevésbé hatékony, mint az említett esetekben, illetve a jogalkalmazás e területének különleges jellege miatt mást nem tartok elképzelhetőnek.

A legitim fizikai erőszak sajátosságait Finszter Géza tanulmányának segítségével foglalom össze.

- „Eszközjellegű, mert rendeltetése nem a jogellenes magatartások tanúsítóinak a megbüntetésére, hanem a jogellenes állapot megelőzése, vagy megszakítása, illetve a felelősségre-vonás biztosítása

¹⁹⁹ *Magyar közigazgatási jog Szerk: Fazekas Marianna-Ficzere Lajos Osiris 2004. 418. oldal)*

- Szükséges erőszak, mert csak akkor vethető be, ha a jogellenes magatartás más módon nem küzdhető le
- Minimális erőszak, mert a jogellenes magatartás vétlen személyi és a tárgyi környezetének maximális kíméletével valósul meg
- Arányos erőszak, mert a felhatalmazás nem okozhat nagyobb hátrányt, mint aminek elhárítását szolgálja
- Relatív erőszak, amennyiben a jogellenes támadással szemben lép fel, arra adott válasz, térben és időben a jogellenes cselekménnyel szinkronizál, amely csak a jogellenes magatartással azonos helyszínen és csak addig legitim, ameddig a jogellenes állapot fennáll
- Professzionális erőszak, minthogy alkalmazásának technológiáját a szakmai tapasztalatok, a jártasság, a szükséges fizikai erő és készséges gyakorlással való megszerzése határozza meg

Ám éppen a professzionális jelleggel összefüggésben ehelyütt is felmerül, miként érvényesíthető a jogszerűség a legitim fizikai erőszak alkalmazása során. Erre hatásos technikák kínálóznak:

- a felhatalmazás mindig törvényből származik,
- az alkalmazás korlátait és tilalmait a jog állapítja meg,
- az alkalmazásért a rendvédelmi szerv és annak eljáró tagja felelősséggel tartozik²⁰⁰

²⁰⁰ Finszter Géza: *Egy mondat a rendvédelemről* (In.: *Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből. Az RTF Jog – és Államtudományi Tanszékének kiadványa 1998. Szerk: Szigeti Péter 184. o.*)

VI. 4. A rendőri intézkedések jogszabályi háttere

A rendőri intézkedés fogalmát a fentiekben megkíséreltem meghatározni. Ebben a részben a rendőri intézkedések szabályozásának részletesebb ismertetése következik.

Nem tartom szükségesnek az egyes intézkedések részletes szabályait lemásolni az 1994. évi XXXIV. törvényből. Ehelyütt azokat a rendelkezéseket emelem ki, amelyek valamennyi intézkedésre vonatkoznak, mivel ezek jelentik – a konkrét, vizsgált, intézkedés szabályai mellett – a közigazgatási eljárások anyagi jogát és ennek megfelelően a parancsnoki „kivizsgálások” szempontjait. Fontosnak tartom előre bocsátani, hogy nem egy intézkedési kézikönyv elkészítése volt a célom. Így nem tartottam szükségesnek az összes rendőri intézkedés, összes szabályát elemezni. Azt gondolom, hogy megfelelő kiválasztással a kevesebb jelen esetben is több lehet.

A rendőrségről szóló törvény V. fejezete szerint a rendőri intézkedések a következők:

1. Igazoltatás
2. Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása
3. Felvilágosítás kérés
4. Elfogás és előállítás
5. Elővezetés
6. Idegenrendészeti intézkedés
7. Határforgalom-ellenőrzés
8. Biztonsági intézkedés
9. Közbiztonsági őrizet
10. Intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen
11. Műszeres ellenőrzés
12. Képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése
13. A helyszín biztosítása
14. Közlekedésrendészeti intézkedés
15. Személy- és létesítménybiztosítási intézkedés
16. A személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedés

A rendőri intézkedések törvényben szabályozott lehetséges és adott esetben szükségszerű „kiegészítői” a kényszerítő eszközök, amelyeket az Rtv. következő fejezete rögzít.

1. Testi kényszer
2. Bilincs
3. Vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása
4. Szolgálati kutya alkalmazása
5. Útzár
6. Lőfegyverhasználat
7. Lőfegyver használata tömegben lévő személlyel szemben
8. A csapaterő alkalmazása
9. Tömegoszlatás

A felsorolt rendőri intézkedések, mint arra a hatósági intézkedés ismertetésénél kitértem, meghatározott tényállás bekövetkezése esetén foganatosíthatók. Természetesen a jogalkotó nem bízhatja kizárólag a rendőr belátására, döntésére az intézkedés megtételét, szükségességének eldöntését, hiszen a rendőrség feladatrendszere, a kitűzött célok elérése rendkívül fontos állami érdeken alapulnak.

Emiatt az Rtv. 13. §-a, a következőképpen rendelkezik az intézkedési kötelezettségről:

„13. § /1/ A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.”

A már többször idézett szolgálati szabályzat tartalmazza az egyes rendőri intézkedések végrehajtásának részletes szabályait.

A rendőrségről szóló törvény preambuluma kimondja, hogy a törvény célja, a „Magyar Köztársaság Alkotmányának és nemzetközi jogi kötelezettségeinek valamint a jogállamiság követelményének megfelelően működő rendőrség kialakítása”.

A rendőri intézkedések végrehajtásáról és a kényszerítő eszközök alkalmazásáról, illetve azok megítéléséről a következőkben vázolt általános szabályok rendelkeznek.

Valamennyi intézkedés és természetesen kényszerítő eszköz alkalmazás rendkívül fontos szabálya az Rtv. 13. § /2/ bekezdésében található rendelkezés, miszerint a rendőr köteles a törvény rendelkezéseinek megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni. Tehát az intézkedő rendőr, illetve a rendőrség, valamennyi intézkedése során köteles szem előtt tartani a törvény előtti egyenlőség alkotmányos követelményét.

A rendőri intézkedés során fajra, nemre, vallásra, politikai meggyőződésre tekintettel különbséget tenni nem szabad, e minőség a rendőri intézkedés megtételének vagy elmulasztásának alapja nem lehet.

Az arányosság követelménye – az Rtv. 15. §-a – a következő olyan törvényi követelmény, amely minden intézkedés esetére vonatkozik, illetve az intézkedésekhez kapcsolódó államigazgatási eljárás, „kivizsgálás”, egyik lényeges szempontja. Az idézett törvényhely szerint, „a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, mely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával.

Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.”

A törvény indokolása szerint az idézett rendelkezésben az arányosság alapelve mellett megjelenik a szükségesség alapelve is. Eszerint az intézkedéssel elérni kívánt cél általában több módon elérhető, ily módon az intézkedő rendőr mérlegelési lehetősége széleskörű.

A két alapelv gyakorlatban történő alkalmazása tehát azt jelenti, hogy a lehetőségek közül úgy kell a rendőrnek választania, intézkedése és az esetleges kényszerítő eszköz alkalmazása, a lehető legkisebb jogkorlátozással járjon, viszont legyen elegendő a törvényes rend megvédéséhez, illetve annak helyreállításához.

Az eddig leírtakhoz két fontos megjegyzést kell fűznöm.

Egyrészt a „törvényes cél” fogalmához. Álláspontom szerint a jogalkotó a fentiekben idézett törvényi szabályozással egyértelműen kizárja a rendőri intézkedések, bármilyen jogosnak vélt, de a törvénnyel ellentétes cél elérése érdekében történő alkalmazásának lehetőségét.

Az egyes rendőri intézkedések részletes szabályainál megtalálhatók a jogalkotó által törvényesnek ítélt célok. Így például az előállításnál a közbiztonság érdekében kell valakit – a felsorolt tényállások alapján – a hatóság vagy az illetékes szerv elé állítani. Tehát az előállítás nem lehet eszköze annak, hogy bizonyos személyeket (pl. prostituáltakat), közlekedési szabálysértésre hivatkozva, a főútvonalaktól 8 órán át távol tartsunk. Azért hivatkozom erre az esetre, mert előfordult, hogy más megoldás nem lévén, így kellett eljárunk a prostituáltakkal szemben.

Ez azért is veszélyes, mert a szóbeli utasításra a szabálytalan, esetleg törvénytörő, intézkedést végrehajtó rendőrök olyan helyzetbe kerülhetnek, hogy az utasítást adó személye és az utasítás ténye a későbbiekben nem bizonyítható.

Másrészt megállapítható az, hogy a törvény, a kényszerítő eszközöket nem pusztán felsorolja, hanem sorrendet határoz meg,²⁰¹ figyelemmel az arányosság követelményére. Fontos azt is megjegyezni, hogy az arányosság követelménye az egyes kényszerítő eszközök alkalmazását is meghatározza. Nyilvánvaló, hogy a testi kényszer alkalmazása lehet egy elvezető fogás is, de végletes esetben egy súlyos sérülést okozó ütés is. Mindkettő arányos lehet konkrét helyzetben. Itt csak azt akartam rögzíteni, hogy az arányosság az egyes eszközök kiválasztását és alkalmazását is jellemzi.

Az Rtv. a kényszerítő eszközök alkalmazására további közös szabályokat állapít meg. Eszerint a kényszerítő eszköz alkalmazása során lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását. A törvény kötelezi az intézkedést foganatosító rendőrt, az elsősegélynyújtásra, orvosi ellátás biztosítására.

²⁰¹ *A kényszerítő eszközök meghatározásának sorrendje fokozatosságot is jelent, súlyosabb kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az enyhébb kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre, vagy sikere eleve kilátástalan. (62/2007. (XII. 23.) IRM Rendelet 58. §. /1/*

Megállapíthatjuk, hogy a rendőri intézkedés eredményessége nem függhet az érintett belátásától, ezért szükség esetén kikényszeríthető. A kikényszerítés az intézkedéssel, illetve az intézkedő rendőrrel szemben megnyilvánuló aktív vagy passzív ellenállás, ellenszegülés²⁰² leküzdését jelenti, többnyire a személyi szabadság átmeneti korlátozása révén.

Fontos követelmény az is, hogy a rendőr intézkedése során csak a rendszeresített – az Rtv-ben meghatározott - kényszerítő eszközöket alkalmazhatja.

Az eddigiekben írott szabályok érvényesülését, mintegy az intézkedés alá vont vagy vonható személyek – tehát bárki – számára kötelező rendelkezéssel segíti a jogalkotó.

„19. § /1/. A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek - ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.

/2/ A jogszerű rendőri intézkedésnek való ellenszegülés esetén az e törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók”.

Tehát a törvény nem ad lehetőséget az állampolgárok számára, hogy a rendőri intézkedés jogszerűségét mérlegeljék és a rendőr utasításának e mérlegelés eredményétől függően, engedelmeskedjenek.

Amennyiben az intézkedés alá vont személy a rendőr intézkedését jogszerűtlennek ítéli, vagy az számára más okból sérelmes, módjában áll az intézkedést jogorvoslati fórumon felülvizsgáltatni, és sérelmére törvényes úton orvoslást keresni.

²⁰² *Ellenszegülésnek kell tekinteni azt a célzatos, fizikai erőfelfejtéssel járó tevékenységet, amely a rendőrt jogszerű intézkedésének megkezdésében, folytatásában vagy befejezésében akadályozza, így különösen, ha valaki élet, testi épség elleni fenyegetéssel vagy fizikai erőszakkal akadályozza, hogy a rendőr valahová belépjen, valahol tartózkodjon, valahonnan távozzon, valakit személyi szabadságában korlátozzon, illetőleg valakivel szemben intézkedést fogantosszon. (62/2007. (XII. 23.) IRM Rendelet 58. §. /2/*

Az idézett törvényhely értelmezéséhez értékes, megfontolandó kiegészítést jelent Szikinger István álláspontja²⁰³:

„Mi történik tehát akkor, ha a jogszabályi rendelkezések végrehajtását szolgáló, ámde a maga egészében jogszerűnek nem nevezhető rendőri intézkedésnek valaki nem veti alá magát? A rendőr figyelmezteti az érintettet engedelmességi kötelességére. Az illető erre esetleg azt mondja: nem. A rendőr megismétli felhívását, kérleli, figyelmezteti az érintettet a jogkövetés elvárására. Mire ő esetleg ismét azt mondja: nem. Mit tehet ilyenkor a rendőr? Tovább érvelhet, kérlelhet, vitatkozhat. További intézkedésre, kényszerítő eszközök alkalmazására nincs lehetősége. Az alapjogokat súlyosan és indokolatlanul korlátozó szabály tehát lényegében maga hozta létre azt a helyzetet, amelynek elkerülése céljából megalkották: a tehetetlen rendőr és a vitatkozó állampolgár szituációját. A probléma egyszerűen megoldható volna: az első bekezdés elhagyásával helyreállna az a szabályozási megoldás, ami alkotmányosan és szakmailag is egyedül elfogadható: a jogszerű rendőri intézkedésnek való engedelmesség kötelessége a kényszerrel való fenyegetettség mellett.”

A fentiekhez néhány gondolat:

Rendkívül fontos lenne, hogy a gyakorlati rendőri munkát közvetlenül szabályzó rendelkezések egyértelműen, világosan fogalmazzák meg a jogalkotó akaratát, segítsék a rendőri intézkedéseket. Semmiképpen sem lehet kívánatos helyzet az, hogy egy rendőrnek, esetlegesen gyors döntést igénylő helyzetben jogértelmezni kell, illetve azon gondolkodik, hogy milyen hátrányos következményekkel járhat, ha a jogszabályi rendelkezést véletlenül tévesen értelmezve alkalmazza.

Persze az is igaz, hogy az idézetben vázolt intézkedési helyzet nehezen elképzelhető, inkább az „állatorvosi ló” kategóriájához hasonlít.

Ezen álláspontomat azzal indokolnám, hogy a jelenleg hatályos szabályok értelmében a „legegyszerűbbnek” tekinthető intézkedés – az igazoltatás – során is, ha a fenti helyzet alakulna ki, akkor a rendőr, a személyi igazolványát át nem adó, személyt előállíthatja (Rtv. 33. § /2/ bekezdés a. pontja) és az előállítással, mint ekkor már a jogszerű intézkedésnek ellenszegülővel szemben, testi kényszert alkalmazhat.

²⁰³ Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban* (Sík Kiadó 1998. 135. oldal)

Bár a rendőri intézkedések ellen alkalmazható jogorvoslatok köre, egy következő írás témája, és az intézkedésekkel szemben támasztott követelmények – mint a kivizsgálás, közigazgatási eljárás, anyagi joga – annak elemei, ehelyütt röviden összegzem a rendőri intézkedések legfontosabb jellemzőit.

⇒ *Jogszerűség*

A rendőri intézkedés elsőként vizsgálendő ismérve. A rendőrségi szaknyelv gyakorta használja, ehelyett, a törvényesség kifejezést. Véleményem szerint – mivel az intézkedésekkel kapcsolatos szabályokat nem csak törvény, hanem más jogszabály is tartalmazza – ajánlatos a jogszerűség kifejezés használata. Lényege, hogy a hatályos jogszabályi háttér által meghatározott esetekben, illetve célok érdekében, az adott törvényhely rendelkezései szerint intézkedjék a rendőr.

⇒ *Arányosság*

Az intézkedések közös szabályainál a fogalom elemeit rögzítettem és természetesen az eljárás elemzésénél még visszatérek e követelményhez. Az viszont tény, hogy az arányosság követelményének pontos körülírása – általában – nem lehetséges, minden intézkedés egyedi esetként értékelendő, és csak az eset konkrét körülményeinek, tényeinek ismeretében ítélni lehet meg.

⇒ *Szükségesség*

A közrendvédelmi parancsnoki gyakorlatban, az e fogalomnak megfelelő okszerűség kifejezés használata is megtalálható. Pontos meghatározni úgy lehet, hogy egyrészt az intézkedő rendőr az adott helyzet megoldásakor döntsön arról: szükséges-e rendőri intézkedés foganatosítása, vagy egyéb – enyhébb – eszköz is elegendő, másrészt arról: ha a rendőri intézkedés, a kényszerítő eszköz alkalmazása elkerülhetetlen, a valóban szükséges hátrányt, sérelmet okozót válassza ki.

⇒ *Szakszerűség*

Ezt az ismérvet nem tárgyalja az 1994. évi XXXIV. törvény. Ennek ellenére rendkívül fontos része az intézkedő rendőrök munkáját közvetlenül irányító – vezető – parancsnokok tevékenységének. Rendkívül nehéz a szakszerűség fogalmát meghatározni. A fogalom ismérveit összegezve, azt mondhatom, hogy a szakszerűség az előírásokban, ajánlásokban rögzített, a gyakorlati tapasztalatok alapján kidolgozott és bevált taktikák és technikák hatékony, biztonságos alkalmazást jelenti.

Az a tény, hogy az előző három követelménynek megfelelő intézkedés nem volt szakszerű, nem ad okot a rendőr elmarasztalására a jogszabályi rendelkezések szerint. Azonban a rendőrökért felelősséggel tartozó parancsnoki állomány köteles vizsgálni a szakszerűség meglétét minden intézkedésnél.

Ennek legfontosabb indokai egyrészt az intézkedő rendőrök biztonsága érdekében fontos szabályok kidolgozása és megkövetelése okán, másrészt az egységes gyakorlat megteremtésében keresendők. Természetesen szakszerű rendőri intézkedésről csak akkor beszélhetünk, ha annak végrehajtása megfelel a jogszabályi előírásoknak, azonban ezt a követelményt az első három ismérv lefedi. A szakszerűség követelményének tartalmát a rendőri gyakorlat alakította ki. Azok az ajánlások, amelyek a gyakorlatban írásos formában, az oktatásban megjelennek, mind a gyakorlati tapasztalatok összegzését jelentik. *(Lásd: legitim fizikai erőszak)*

Emiatt bír kiemelt jelentőséggel, hogy a parancsnok a rendőri intézkedéseket a szakszerűség oldaláról is vizsgálja, hiszen a legfontosabb az, hogy valamennyi intézkedés tapasztalataiból, eredményéből, azok mind jó, mind pedig rossz ismérveit elemezve kidolgozzuk az egyes intézkedések végrehajtásának biztonsági, célszerűségi ajánlásait.

A parancsnok ilyen irányú tevékenységének lényege, hogy betartassa a tapasztalatok alapján meghatározott, kialakított követelményeket.

Természetesen a fentiekben rögzített négy legfontosabb szempont mellett még számos egyéb tényezőt kell a közigazgatási eljárást lefolytató személynek figyelembe vennie, hogy a vizsgálat teljes legyen. E tényezők azonban a megjelölt négy szempont köré csoportosíthatók, mintegy azok alkotóelemeiként.

VII. A rendőri intézkedésekkel szemben alkalmazható jogorvoslatok

Jelen fejezetben megpróbálom – az aktuális állapot elemzése mellett – a változások menetét is vázolni.

Az említett jogszabályi változások elsősorban a korábban államigazgatási – jelenleg közigazgatási – eljárás általános szabályairól szóló törvény (Ket) hatályba lépése, a rendőrségről szóló törvény módosítása, a rendőrség tevékenységét meghatározó új szolgálati szabályzat hatályba lépése. Fontos megemlíteni, hogy időközben megkezdte tevékenységét a Független Rendészeti Panasztestület is, amelynek tevékenysége érinti a rendőri intézkedésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásokat, de e szervezet tevékenysége nem része a dolgozatomnak

A jogorvoslati rendszer vizsgálata előtt fontos rögzíteni, hogy bár a jogorvoslat fogalmi elemei, jelesül: annak célja, alapja, tárgya, tartalma és alanya a rendőri intézkedéssel szemben alkalmazott jogorvoslati eljárás során is pontosan felismerhető és vizsgálendő tények, úgy, mint bármely más jogorvoslati eljárásban. Viszont a jogorvoslat eredménye már nem lehet olyan, mint egy közigazgatási határozat felülvizsgálata során. Ha a tisztelt olvasó végig gondolja, ez teljesen természetes. Már idéztem olyan szerzőt, aki nem is tartja fontosnak a jogorvoslati lehetőséget minden esetben.

A jogorvoslati eljárások eredménye a következő lehet, általában:

- a döntés helyben hagyása, megerősítése
- a döntés megváltoztatása
- a döntés megsemmisítése
- a döntés megsemmisítése és új elsőfokú eljárás elrendelése

Ha a rendőri intézkedés jellegét, fogalmát felidézzük, a fenti felsorolás értelmezhetetlen. Talán a jóváhagyás, megerősítés lehet a felügyeletet ellátó szerv, vagy bíróság egyetlen olyan döntése, amely a klasszikus jogorvoslati döntésekhez hasonlóan alkalmazható. Egy már foganatosított rendőri intézkedés – természetesen ez igaz a hatósági intézkedések mindegyikére – egy utólagos eljárás során nem változtatható meg.

Nem lehet az intézkedő rendőrt arra utasítani, hogy még egyszer fogja el a körözött bűnözőt, de most már szabályosan. Tehát, amikor a rendőri intézkedésekkel kapcsolatosan igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket vizsgáljuk, be kell látnunk, hogy ezekben az esetekben az első fokú döntés – intézkedés – nem változtatható meg. Tehát a hibás intézkedést – szemben egy hibás alakszerű határozattal – nem lehet orvosolni, csak a hibás aktus joghatásait lehet megváltoztatni, ha az szükséges. Természetesen az utólagos kártérítés, kártalanítás is egy lehetséges eszköz, de klasszikus értelemben nem számít jogorvoslatnak.

Az intézkedésekkel szemben alkalmazható jogorvoslati rendszer alapja a rendőri intézkedés rendszetben betöltött szerepének meghatározása. Az előző fejezetben megpróbáltam e kérdéskört tisztázni, és a rendőri intézkedés fogalmi elemeit meghatározni. Ehelyütt csak annyit tartok szükségesnek megismételni, ami feltétlenül szükséges az intézkedésekhez kapcsolódó jogorvoslati és egyéb eljárások indokoltságának megértéséhez.

A rendészetről kialakult sokféle álláspont közül – a már korábban is kifejtett véleményem szerint – azok használhatók, amelyek a működés és a szervezet felől közelítik meg a problémát.

Egyetértek – mint azt már korábban kifejtettem – Szamel Lajos és Ivancsics Imre álláspontjával, miszerint a rendészet kulcsfogalma a közrend. „mert ahol ez fennáll, ott élet és vagyonbiztonság is van (e kettő adja lényegileg a közbiztonságot). Ennek megfelelően 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.”²⁰⁴

Természetesen a rendészet nem kizárólag rendőrségi feladat, a feladat megoszlik a közigazgatási szervek között. Ivancsics Imre szerint a közrend a kezelhető jogi fogalom, a közrend fenntartására a jogrend hivatott, mely körülrakható jogi biztosítékokkal.²⁰⁵

²⁰⁴ Szamel Lajos: *A modern rendészet – fogalom és következményei (Jubileumi tanulmányok 40. Pécs 1985. 253. o.)*

²⁰⁵ Ivancsics Imre előadásának anyaga (Pécs, 2000.)

A konkrét rendőrségi tevékenység felé haladva, ismételten Szamel Lajos véleményét szükséges idézni, mely szerint: „a rendészeti szervek közigazgatási szervek, s ezen nem változtat az a körülmény, hogy egyes rendészeti szervek (így különösen a rendőrség) nem csak közigazgatási tevékenységet fejtenek ki, hiszen pl. a bíróságok sem csak igazságszolgáltatással foglalkoznak, de ez nem befolyásolja igazságszolgáltatási jellegüket”²⁰⁶

A fentiek után a rendőri intézkedésről. Álláspontom szerint a rendőri intézkedés, hatósági intézkedés, tehát közigazgatási aktus, része a közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenységének. Igazolandó ezen nézetemet:

„A szakirodalomban szinte refrénszerűen tér vissza az a tétel, hogy a rendészet tipikus cselekvési formája az intézkedés. Ez azonban nem áll a rendészetre általában, hanem csak arra a rendészeti működésre, amit a rendőrség közegei által fejt ki.”²⁰⁷

Miután jelen fejezet nem kizárólag az intézkedés jellegéről szól, így a rendőri intézkedés tartalmi elemeit a már korábban rögzített fogalom idézésével foglalom össze.

A rendőri intézkedés a rendőrség, mint állami közhatalmat gyakorló szerv közegének, a rendőrnek²⁰⁸ a hatósági intézkedése:

- amely rendszerint szóban történik,
- az intézkedés alá vont személyre azonnali végrehajtási kötelezettséget ró,
- jogilag determinált, meghatározott közcélok – a törvényes rend elérése és fenntartása – érdekében alkalmazzák,
- céljának eléréséhez legitim fizikai erőszak alkalmazására kerülhet sor és
- a rendőrség és az intézkedés alá vont személy között közigazgatási jogviszony jön létre.²⁰⁹

²⁰⁶ Szamel Lajos: *A rendészet cselekvési formái* (Belügyi szemle 1995./1. 34. o.)

²⁰⁷ Szamel Lajos: *A rendészet cselekvési formái* (Belügyi szemle 1995./1. 42. o.)

²⁰⁸ *A rendőr, a rendőrség rendészeti, büntetőügyi és bűnmegelőzési funkcióit közvetlenül megvalósító, hivatásos szolgálati viszonyban álló tagja. (1996. évi XLIII. törvény indokolása.)*

A fogalmi elemek nagyobb része a rendészeti szakirodalomból is ismert, különösebb magyarázatot nem igényel. Ezzel szemben az utolsó pontban írott ismertet – hiszen ellentétes a közigazgatási jogban hosszú ideig uralkodó állásponttal – szükséges indokolni.

Megjegyzem az említett álláspont jelentős mértékben elmozdult, de még ma is ismert olyan tankönyv, mely szerint a hatósági intézkedés nem minősül jogalkalmazásnak. Emiatt szükségesnek érzem a következőkben részletesen indokolni ezzel ellentétes véleményemet.

Egyrészt Legfelsőbb Bíróság 1999-ben 1/1999./KJE számú jogegységi határozatával.

A jogegységi tanács álláspontja a következő: „a rendőrség részéről az Rtv-ben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt.

A rendőrség tehát – Az Rtv-ben meghatározott büntetőeljárási, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett – ellátja a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket, állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv (Áe. 3. § /2/ bekezdés) alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között – annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre.”

Másrészt – és ezzel már a jogorvoslatok kérdésköre felé haladva – Szamel Lajos nézetével: „Véleményem az, hogy az intézkedés tartalmilag azonos a hatósági eseti (egyedi hatósági ügyben hozott) döntéssel, amelyet a hatóság (annak közege) nem a hatósági határozatra előírt formában hoz meg és közöl az érintett személlyel (ügyféllel).”²¹⁰

²⁰⁹ *A fogalom első változata a szerző 1999-ben készített és 2000. február 21-én megvédett egyetemi szakdolgozatában található.*

²¹⁰ *Szamel Lajos: A rendészet cselekvési formái (Belügyi szemle 1995./1. 42. o.)*

A későbbiekben az intézkedés fenti tulajdonságai alapján indokolni fogom, hogy fontos lenne az írásbeliség fokozottabb alkalmazása az intézkedések során, éppen a jogorvoslati rendszer tökéletesítése miatt.

Szükségnek tartom előzetesen rögzíteni, hogy az intézkedésekhez, álláspontom szerint – mint közigazgatási ügyekhez – csak közigazgatási eljárás kapcsolódhat.

Természetesen ez csak akkor igaz, ha az intézkedés során a rendőr által tanúsított magatartás nem valósít meg bűncselekményt, vagy szabálysértést. Természetesen az intézkedés kivizsgálása ebben az esetben is a közigazgatási eljárás szabályai szerint történik, de annak érdemi lezárása egy másik eljárás elindítását jelentheti.

Ezek az eljárások kétféleképpen kapcsolódhatnak a rendőri intézkedésekhez. Egyrészt a rendőrségi törvényben biztosított jogorvoslat - panasz - esetén, másrészt sok esetben az intézkedő rendőr parancsnoka „hivatalból” is köteles lefolytatni. Ilyen eset, például, ha a rendőr intézkedése sérülést okoz, illetve ha a valamilyen - normálistól eltérő - esemény, rendkívüli esemény²¹¹, történik a rendőrségi ügymenetben.

Az eljárásokat, illetve azok egy részét, a rendőri szakzsargon a „kivizsgálások” esetleg „parancsnoki kivizsgálások” néven ismeri.

Az is tény, hogy a rendőri intézkedésekhez kapcsolódó jogorvoslatok területén a rendőri szervek eltérő módon jártak el hosszú ideig. Az egyik nagyon fontos jogszabályi változás az 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) azon reformációja, amely – végre – törvénybe emelte a közigazgatási jog művelőinek jelentős része által képviseltek, jelesül:

„Az intézkedést foganatosító szervhez benyújtott panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetője közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el. A panaszt az intézkedést követő harminc napon belül lehet előterjeszteni és a beérkezéstől, illetve az áttételtől számított harminc napon belül kell elbírálni. A fellebbezést az intézkedést foganatosító

²¹¹ *A jogszerű szolgálatot teljesítő rendőr intézkedés közben illetve szolgálaton kívüli magatartásában bekövetkezett minden olyan esemény vagy cselekmény, amely a személyi állomány fegyelmi helyzetét, a közbiztonságot vagy a rendőrség tekintélyét befolyásolja. (Dénes József – Tóth Sándor: Közrendvédelmi alapismeretek Rejtjel Kiadó 1998.)*

rendőri szerv vezetője felett irányítási jogkört gyakorló személy bírálja el. Ha a panaszt első fokon az országos rendőrfőkapitány bírálta el, a határozat ellen a közigazgatási eljárásban fellebbezésnek helye nincs, az ellen közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye”.²¹²

Ahhoz, hogy alátámasszam a korábbi – és részben még ma is fennálló, kritikának is beillő – megállapításomat, ismét idéznem kell egy, a korábban publikált írásból²¹³:

„Az államigazgatási eljárás szabályainak alkalmazása tekintetében egy időben az ORFK és a BRFK érintett egységei eltérő gyakorlatot folytattak.

A BRFK a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2-K. 60.987/1996./5. számú végzésében foglaltakra alapozva elzárkózott az Áe. szabályainak alkalmazásától. E végzésben a bíróság kimondta, hogy a rendőri intézkedések elleni panasz alapján hozott határozatok nem közigazgatási határozatok, az Rtv. 93. §-a ilyen esetben csak a fellebbezést teszi lehetővé, a bírói jogorvoslati utat nem, így a bíróságnak jogszabályi lehetőség hiányában nincs módja a bírósági felülvizsgálatra.

E végzésből következően a BRFK az államigazgatási eljárások szabályait a rendőri intézkedések ellen benyújtott panaszok kivizsgálása során egyéb tekintetben sem alkalmazta.

Az ORFK ettől eltérően határozataiban hivatkozott az Áe-re, jogorvoslati lehetőségként a bírói utat is megnyitotta a panaszosok számára, valamint egyéb tekintetben is alkalmazta „kisegítő” szabályként az Áe. rendelkezéseit.”

Az eltérő joggyakorlat miatt a rendőrség a Legfelsőbb Bírósághoz fordult 1997-ben. 1999-ben kapott választ a panaszokkal kapcsolatos eljárás által felvetett jogértelmezési kérdésére. A Legfelsőbb Bíróság álláspontját, a már fenn idézett jogegységi határozatban összegezte. Ennek eredménye az 1994. évi XXXIV. törvény jogorvoslati részének módosítása.

A fenti idézet csak azért szerepel e fejezetben, hogy érzékeltessem térben és időben azt a folyamatot, melynek eredménye a jelen jogorvoslati szabályozás. Véleményem szerint a jogszabály módosítási folyamat hossza teljesen indokolatlan volt.

²¹² Rtv. 93/B §.

²¹³ *Licskai Emese r. őrnagy: A rendőri intézkedések elleni állampolgári panaszokkal kapcsolatos szakmai tevékenység eljárásjogi háttérének rendezetlensége. (ORFK Tájékoztató 110/3/1999. 3-4. szám.)*

Amikor az egyetemi szakdolgozatomat készítettem 1999-ben, joggal írhattam azt, hogy a rendőri intézkedésekkel szemben alkalmazható jogorvoslati rendszer nem felel meg az alkotmányos követelményeknek, illetve, hogy az ezt szabályozó törvényhelyek, önmagukban is ellentmondást tartalmaznak. Ma már egyértelmű az, és a rendőrségi törvény módosítása útján alkalmazni is kell, hogy a rendőri intézkedés közigazgatási ügy, és a közigazgatási eljárás szabályait kell alkalmazni a jogorvoslati eljárás során. Mivel a rendőrségi törvény jogorvoslatokról rendelkező része megváltozott, lehetőségem van a korábbi és a hatályos törvénytöredék összevetésével bemutatni a változások legfontosabb elemeit, a korábbi szabályozás hibáit.

Ha bármely jogterülethez – így a rendőri intézkedésekhez, mint hatósági jogalkalmazó tevékenységhez – kapcsolódó eljárási jog, jogorvoslatokkal foglalkozó részét vizsgáljuk, generális szabályként az Alkotmány 57. §-ának /5/ bekezdését kell idéznünk:

„A Magyar Köztársaságban, a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti”.

Ehhez kapcsolódik az Alkotmány 57.§ /1/ bekezdésének azon rendelkezése is, amely biztosítja az állampolgárok részére azt, hogy „valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el”.

A fenti két törvényhely említése – első olvasatra – talán távolinak tűnik az írásom címében megjelölt témától, de a későbbiekben rámutatok, hogy a rendőrségi gyakorlat hosszú ideig nem szavatolta egyértelműen a rendőrséggel, annak intézkedése révén kapcsolatba került állampolgárok ezen jogát.

A rendőri intézkedések sok esetben emberi, állampolgári alapjogokat korlátoznak, emiatt különösen fontos, hogy az intézkedést foganatosító szerv vagy annak közege tevékenységét - ha felmerül a jogsértés gyanúja – a közigazgatásban alkalmazott jogorvoslati rendszeren túl, de mindenképpen annak folytatásaként, a bíróság is megvizsgálhassa.

A korábban idézett, Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Határozata – annak indokolása – idézi a legfőbb ügyész képviselőjének felszólalását.

E szerint „a rendőrség az Rtv. V. fejezetében szabályozott intézkedések alkalmazása során nem közigazgatási ügykörben jár el, intézkedése nem hoz létre közigazgatási

jogviszonyt, ezért az intézkedések törvényességét felülvizsgáló felettes rendőri szerv határozata sem tekinthető közigazgatási határozatnak, így – a Pp. 324. §-a /2/ bekezdésének c) pontjában szabályozott külön törvényi rendelkezés hiányában – bírói út igénybevételére jelenleg nincs lehetőség”.

A fenti vélemény egyértelműen ellentmond a közigazgatási jog logikájának. Ésszerű magyarázatot az álláspont alátámasztására nehezen találunk, helytelenségét a Legfelsőbb Bíróság is felismerte és megállapította. Mindössze a korábbi jogalkalmazási gyakorlat egységességének hiányát, annak egyik okát kívántam az idézettel szemléltetni.

Most nézzük a rendőri intézkedésekkel szembeni jogorvoslat korábbi szabályait:

A rendőrségről szóló törvény 2001. november 1-ig hatályos, 92. §-a szerint

/1/ Az e törvényben szabályozott rendőri intézkedések, illetve kényszerítő eszközök miatti jogorvoslatra a büntetőeljárás, az államigazgatási eljárás és a szabálysértési eljárás szabályai az irányadók.

/2/ A rendőrség által lefolytatott államigazgatási vagy szabálysértési eljáráshoz kapcsolódó rendőri intézkedés elleni panaszt az ügy érdemében hozott, vagy az eljárást megszüntető határozat elleni jogorvoslati kérelemben kell előterjeszteni.

/3/ Ha a /2/ bekezdésben említett határozat ellen jogorvoslati kérelem előterjesztésére nem kerül sor, az eljáráshoz kapcsolódó rendőri intézkedéssel szemben a 93. § figyelembevételével panasznak van helye.

93. § /1/ Ha a rendőri intézkedést követően a 92. § /2/ bekezdésében említett eljárás nem indul, a panaszt a sérelem bekövetkezésétől számított 8 napon belül az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetőjéhez kell benyújtani. Ha a panaszolt intézkedéssel kapcsolatban a 92. § /1/ bekezdése szerinti eljárás indul, a panaszt soron kívül kell elbírálni.

/2/ A rendőri szerv vezetője a panasz tárgyában a beérkezéstől számított 8 napon belül indokolt határozattal dönt.

/3/ A határozat ellen a panaszos a közléstől számított 8 napon belül a felettes szerv vezetőjénél fellebbezéssel élhet.

A felettes szerv a fellebbezés beérkezésétől számított 8 napon belül indokolt határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti.

A fent idézett törvényhely alapján kellett minden rendőri intézkedés által okozott jogsérelmet a rendőrségnek orvosolnia.

A törvényből kitűnik, hogy a rendőri intézkedésekhez, amennyiben azzal bűncselekmény vagy szabálysértés nem valósul meg kizárólag az államigazgatási eljárás szabályai szerint lefolytatott, jogorvoslati eljárás kapcsolódhatott. Erre a következtetésre jutunk akkor, ha a három lehetőségből kizárásos alapon választunk.

Természetesen ennél alaposabb indoka is volt a választásnak, azonban ez a törvényből nem tűnik ki.

Abban az esetben, ha az intézkedő rendőr az intézkedéssel vagy azon belül valamely magatartásával bűncselekményt vagy szabálysértést valósít meg, szükségképpen a megfelelő eljárást kell alkalmazni. Előfordulhat, hogy a közigazgatási eljárás szabályai szerint folytatott „kivizsgálás” során derül fény arra, hogy szabálysértés vagy bűncselekmény történt. Ezekben az esetekben a vizsgálatot végző személynek kötelessége – a közigazgatási eljárást lezáró határozat, tehát érdemi döntés, meghozatala mellett – az összefoglaló jelentésében erre kitérni, a szükséges intézkedéseket megtenni, és javaslatot tenni a büntető – vagy szabálysértési eljárás, esetlegesen fegyelmi eljárás lefolytatására.

E fejezetben a fegyelmi eljárással nem foglalkozom, csak egy lehetséges félreértés elkerülése miatt kell röviden kitérnem rá.

A fegyelmi eljárást, mint a rendőri intézkedések, a rendőr, mint a hatóság közege esetleges jogsértő tevékenysége miatt, adott esetben, alkalmazandó eljárást, el kell határolnunk a közigazgatási ügytől, így a közigazgatási eljárástól.

A közigazgatási jogtudományban ismert az az álláspont, amely szerint – mivel a közszolgálati jog szabályzó, így az 1996. évi XLIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról /XII. fejezet / sem térnek ki a fegyelmi határozat lehetséges fajaira, kézenfekvő – a határozat tartalmát és különösen annak indokolási kötelezettségét illetően a közigazgatási eljárási szabályok analogikus alkalmazása²¹⁴.

Rögzítenem kell – mivel a fegyelmi határozat tartalma és formája kapcsán említett analógia esetleges tévedésekre adhat okot -, hogy a fegyelmi eljárás nem

²¹⁴ *Magyar közigazgatási jog (Szerk: Fazekas Marianna-Ficzere Lajos Osiris Kiadó 2004. 268. o.)*

közigazgatási ügy miatti eljárás, tehát nem a KET szabályai vonatkoznak annak lefolytatására.

Ezen megállapítás alapja a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 6. számú állásfoglalása, miszerint nem közigazgatási ügyben tett intézkedésről van szó, ha a közigazgatási szerv a vele munkaviszonyban, illetőleg szolgálati viszonyban lévő személlyel - ilyen minőségével kapcsolatban – tesz intézkedést.²¹⁵

A rendőrségről szóló törvény idézett – 2001. novemberéig hatályos, és természetesen a jelenleg hatályos szakaszai is alkalmazzák a „panasz” kifejezést. Álláspontom szerint ez több okból sem helyes.

Meghatározott estekben az 1999. évi XIX. törvény (Be.) illetve az 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) alkalmazza a panaszt, mint a sérelmezett eljárási cselekmény miatt benyújtható, és a törvényben részletesen szabályozott, jogorvoslati lehetőséget. Azonban az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény ezt a jogintézményt nem ismerte és a hatályos KET is csak egy helyen említette²¹⁶, mint az eljárás megindításának lehetséges okát.²¹⁷ Ami talán aggályosabb, hogy az 1994. évi XXXIV. törvény sem határozza meg a panasz fogalmát.

Emiatt – tévesen – arra kellett következtetnünk az Rtv. korábbi szövegének alkalmazásakor, hogy a tisztán államigazgatási ügyként felülvizsgált rendőri intézkedés elleni jogorvoslat – panasz – miatt a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvényt kellett alkalmaznunk.

Természetesen az Rtv. fentiekben már idézett, módosítás előtti, 92. §-a, a jogorvoslati eljárás során alkalmazandó jogszabályok közül ezt a törvényt kizárta. Azonban ennek a „panasznak”, mint jogintézménynek, fontos szerepe van a rendőrségi közigazgatási eljárásban – a jelenlegi gyakorlat szerint is. Természetesen a panasz jogintézményét annak KET-beli megjelenése legalíssá tehetné volna, viszont a már említett novella újra megkérdőjelezi ezt.. Mindössze azt próbálom megvilágítani, hogy

²¹⁵ *Fegyelemsértést követ el és fegyelmi eljárás keretében felelősségre kell vonni a hivatásos állomány tagját, ha szolgálati tevékenysége során a szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségét vétkesen megszegi. (1996. évi XLIII. tv. 119. §/1/)*

²¹⁶ *A KET 2009. október 1-től hatályos változata a 29. §/1/ bekezdésében már nem tartalmazza a „külön jogszabályban meghatározott panaszra” lehetőséget, mint a kérelem egy sajátos formáját. Ebből – és természetesen a 2008. évi CXI. törvény indoklásából – arra következtethetünk, hogy a Rtv-ban alkalmazott panasz az ügyfél kérelme. A panasz csak akkor minősülhet kérelemnek, ha az tartalmazza az ügyfélnek a hatóság döntésére való kifejezett kérelmét. ((a 2009. október 1-től hatályos KET 35. §/1/ bekezdés.) ellenkező esetben a hatóság a kérelmet közérdekű bejelentésként kezelheti.*

²¹⁷ *KET 29. §/1/ bekezdés*

sokkal egyértelműbb helyzetet teremtene ennek elhagyása és egyszerűen a fellebbezés alkalmazása már az intézkedés ellen.

A későbbiekben részletesen írok a panasz jogi jellegéről, és arról, hogy miért tartom továbbra is helytelennek e jogintézmény alkalmazását a rendőrségi törvényben.

Mivel eddig a korábbi törvényszöveget elemeztem, és a panasszal kapcsolatos aggályaimra is ennek kapcsán utaltam, áttérek a 2008 január 1-ig hatályos Rtv. jogorvoslati részére. Elsőként a jogalkotó indokaival, melyek a törvény akkori módosításának alapját jelentik:

„2. Az Rtv. IX. fejezetének rendelkezései konkrétan az alábbiak miatt szorulnak módosításra.

Az Rtv. 92-93. §-ai önmagukban is ellentmondásosak, emellett a Be. jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseihez való viszonyuk sem határozható meg biztonsággal, ezáltal a jogalanyokat és a jogalkalmazókat egyaránt jogbizonytalanságban tartja.

Az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdése nem hagy kétséget afelől, hogy ha az Rtv. V. fejezetében szabályozott rendőri intézkedések, illetve a VI. fejezet szerinti kényszerítő eszközök alkalmazására büntető-, államigazgatási vagy szabálysértési eljárásban kerül sor, akkor a jogorvoslatra a Be., az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény, illetőleg a szabálysértésekről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az Rtv. 92. §-ának (2) bekezdése - ezzel részben összhangban - megjelöli, hogy az államigazgatási és a szabálysértési eljáráshoz kapcsolódó rendőri intézkedések elleni panaszt az ügy érdemében hozott, vagy az eljárást megszüntető határozat elleni jogorvoslati kérelemben kell előterjeszteni.

A kényszerítő eszközök alkalmazása elleni jogorvoslatról viszont nem tesz említést a törvényhely.

A büntetőeljárással kapcsolatos szabályokat tartalmaz még az Rtv. 93. §-a (1) bekezdésének második mondata, amely a büntetőeljárásra vonatkozóan azt mondja, hogy ha a panaszolt intézkedéssel kapcsolatban büntetőeljárás indul, a panaszt soron kívül kell elbírálni.

Nem jelöli meg azonban, hogy a rendőri intézkedést foganatosító vagy a büntetőeljárást folytató - az intézkedést végzővel nem feltétlenül azonos - rendőri szervhez kell-e benyújtani a panaszt. Az Rtv. 93. §-a (1) bekezdésének első mondata

csak az államigazgatási és a szabálysértési eljárásra vonatkozóan határozza meg, hogy az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez kell benyújtani a panaszt, ez esetben azonban más szerv nem is jöhet számításba, mert e rész arról az esetről rendelkezik, amikor a rendőri intézkedést követően nem indul államigazgatási, illetve szabálysértési eljárás.

Az Rtv. egyértelmű abban, hogy ha az Rtv-ben szabályozott kényszerintézkedések foganatosítására büntetőeljárásban kerül sor, akkor az e miatti jogorvoslatra a büntetőeljárás szabályai az irányadók.

Az Rtv. 93. §-a (1) bekezdésének második mondata, valamint a (2) és a (3) bekezdés konkurál a Be. 148. §-ával, egyben az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdésével is. Tekintve, hogy a probléma - a 93. § hivatkozott részeinek és 92. § (1) bekezdésének viszonya miatt - magán a törvényen belül is fennáll, nem adhat megoldást az sem, ha jogértelmezés szabályaival élve a rendőri intézkedések büntetőeljárás során történő alkalmazása esetén a jogorvoslatra vonatkozó szabályként - a két törvény közül - a később hatályba lépett törvény, azaz a Rtv. rendelkezését tekintenénk alkalmazandónak.

Az ellentmondások illetve hiányosságok másik csoportja a következőkből adódik.

Az Rtv. 93. §-a (1) bekezdésének első mondata azokra az esetekre vonatkozik, amikor a rendőri intézkedést követően sem államigazgatási, sem szabálysértési eljárás nem indul.

Az államigazgatási és a szabálysértési eljárást illetően az említett bekezdések meghatározzák a jogorvoslat rendjét arra az esetre is, ha indul, valamint arra is, ha nem indul eljárás a rendőri intézkedést követően.

E rendelkezésekből - tekintve, hogy csupán a rendőri intézkedéssel kapcsolatos panasz esetén követendő eljárásról szólnak -, az is következik, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazása miatti jogorvoslatra az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdését kell alkalmazni függetlenül attól, hogy azzal összefüggésben indult-e államigazgatási, illetve szabálysértési eljárás vagy sem.

Az Rtv. 92. §-a (1) és (2) bekezdésének valamint a 93. §-a (1) bekezdésének rendelkezései a rendőri intézkedések tekintetében az államigazgatási és a szabálysértési eljárás vonatkozásában koherensek ugyan, de nyitva hagyják azt a kérdést, hogy ha az említett eljárásokat befejező érdemi vagy megszüntető határozat ellen nem terjesztenek elő jogorvoslati kérelmet, akkor milyen időpontban nyílik lehetőség a rendőri intézkedéssel szembeni panasz megtételére, amellyel kapcsolatban egyébként soron

kívüli elbírálási kötelezettséget ír elő az Rtv. 93. §-a (1) bekezdésének második mondata.

Az Rtv-ben szabályozott intézkedések és kényszerítő eszközök igénybe vételére nem csupán a Rendőrség nyomozó hatóságai, hanem más nyomozó hatóságok által folytatott büntetőeljárásokban, illetőleg más szervek, hatóságok hatáskörébe tartozó államigazgatási vagy szabálysértési, illetve idegenrendészeti eljárással összefüggésben is sor kerülhet.

E más hatóságok által folytatott eljárások esetében egyértelműen elkülönül az intézkedést foganatosító, kényszerítő eszközt alkalmazó Rendőrség attól a hatóságtól, szervtől, amelyiknek eljárásában az intézkedésre vagy a kényszerítő eszköz alkalmazására sor kerül, illetve amely ezen eljárások megindításáról dönt.

3. A törvény szerinti módosítás - az előzőekben részletezett jogbizonytalanságot okozó tényezőket kiküszöbölő - a jogorvoslat előterjesztésére jogosultakat, az eljárási határidőket, valamint a jogorvoslat fórumrendszerét meghatározó, egyben a bírói út igénybe vételének lehetőségét is biztosító rendelkezésekkel váltja fel az Rtv. IX. fejezetét.”²¹⁸

Most vizsgáljuk meg a 2008. január 01-ig hatályos törvényszöveg jogorvoslati fejezetét:

92. § (1) Az V. és a VI. fejezetben felsorolt rendőri intézkedések, illetve a kényszerítő eszközök alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedések) miatt - a (2) bekezdésben tett kivétellel - a 93. §-ban meghatározottak szerint jogorvoslatnak van helye.

(2) Az elővezetéssel és a bűnmegelőzési ellenőrzéssel kapcsolatban az intézkedés elrendelése miatti jogorvoslatra a határozatot hozó hatóság eljárására vonatkozó törvényt kell alkalmazni.

93. § (1) Panasz előterjesztésére az jogosult, akivel szemben az intézkedést foganatosították.

(2) A panaszt az intézkedést követő 8 napon belül az intézkedést foganatosító rendőri szervnél lehet előterjeszteni.

(3) A panaszt a beérkezéstől számított 15 napon belül az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetője indokolt határozattal bírálja el.

²¹⁸ 2001. évi XVIII. törvény, indoklás az 51. §-hoz

(4) A határozat ellen fellebbezésnek van helye, amelyet a közléstől számított 8 napon belül a felettes szervhez címezve, a panaszt elbíráló határozatot hozó rendőri szervnél lehet előterjeszteni.

(5) A fellebbezést az ügy összes iratával a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül fel kell terjeszteni a felettes szervhez, kivéve, ha a panaszt elbíráló határozatot hozó szerv a határozatát visszavonja, illetőleg a fellebbezésnek megfelelően módosítja, kijavítja vagy kiegészíti.

(6) A felettes szerv a fellebbezés beérkezésétől számított 15 napon belül indokolt határozatában az első fokú határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti.

(7) Ha az érdemi határozat hozatalához nincs elég adat, vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a felettes szerv maga intézkedik a tényállás kiegészítése iránt, vagy a határozat megsemmisítése mellett az első fokú határozatot hozó szervet új eljárásra utasíthatja.

(8) A felettes szerv határozatát írásban, a panaszt elbíráló határozatot hozó szerv útján kell közölni a fellebbezővel.

(9) A felettes szerv határozata közigazgatási határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatát - a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint - kérheti az, aki az (1) bekezdés szerint panasz előterjesztésére jogosult.

A sor végén nézzük a hatályos szabályozást, mintegy lezárva a felvázolt fejlődési vonalat:

92. § (1) Akinek az e törvény IV., V. és VI. fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette - választása szerint - panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el.

(2) Akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette, panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott esetekben a cselekvőképtelen személy helyett törvényes képviselője jár el, korlátozottan cselekvőképes személy helyett

törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat. A panasz meghatalmazott vagy jogi képviselő útján is előterjeszhető. Jogi képviselőként jogvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezet vagy alapítvány, kisebbségi önkormányzat, jogi oktatást végző egyetem állam- és jogtudományi doktori fokozattal rendelkező egyetemi oktatója is eljárhat.

(4) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott eljárások tárgyi költségmentesek.

93. § (1) A Testülethez a panaszt az intézkedéstől, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemlről később szerzett tudomást, ettől az időponttól számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni.

(2) A Testület az alapvető jogot nem sértő, valamint az alapvető jogot csekély mértékben sértő intézkedéssel szemben előterjesztett panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez átteszi, illetve ha az áttétel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott, az eljárást megszünteti.

(3) A Testület a rendőri szerveknél előterjesztett panaszokról felvilágosítást kérhet, és amennyiben a 92. § (1) bekezdése szerinti eljárásának feltételei fennállnak, erről a panaszost, illetve az eljáró rendőri szervet értesíti. A panaszos az értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el. Az eljáró rendőri szerv a Testülettől kapott értesítés kézhezvételekor köteles az eljárást felfüggeszteni.

(4) Amennyiben a panaszos a (3) bekezdés szerint határidőben kéri, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el, a rendőri szerv köteles a panaszt a Testülethez átteni. Amennyiben a Testület az eljáró rendőri szervet arról értesíti, hogy a határidő eredménytelenül eltelt, a rendőri szerv köteles az eljárást folytatni.

(5) A Testület tagja az adott panasz kivizsgálásában, illetve az azzal összefüggő állásfoglalás kialakításában nem vehet részt, ha az ügy elintézéséből a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései szerint ki lenne zárva.

(6) A 92. § alapján a rendőri szervekhez benyújtott panaszokról - a Testület által meghatározott adattartalommal - az országos rendőrfőkapitány havonta tájékoztatást küld a Testület számára.

93/A. § (1) A Testület a vizsgálata során a Rendőrségtől felvilágosítást kérhet. A Testület az összes olyan iratba betekinthat, illetve iratról másolatot kérhet, adatot, körülményt, tény, eljárást megismerhet, ami a vizsgált intézkedéssel összefügg.

(2) A Testület az (1) bekezdés szerinti tevékenysége során az államtitoknak és a szolgálati titoknak nem minősülő adatokat a külön törvényben meghatározott titokra, valamint a személyes adatok védelmére való tekintet nélkül megismerheti.

(3) A Testület az (1) bekezdés szerinti tevékenysége során az államtitoknak és szolgálati titoknak minősülő adatokat az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 18. §-a (5), (7) és (8) bekezdésének megfelelő alkalmazásával ismerheti meg.

(4) A Testület tagjának a Rendőrség helyiségeibe történő belépésére az Obtv. 18. §-ának (1) bekezdését kell alkalmazni.

(5) A Testület felhatalmazása alapján a Testület tagja a Testület nevében az (1)-(4) bekezdésben meghatározott vizsgálati cselekményeket elvégezheti.

(6) A Testület a panaszt kilencven nap alatt vizsgálja meg. A Testület az állásfoglalását külső befolyástól mentesen alakítja ki. A Testület az állásfoglalását megküldi az országos rendőrfőkapitány számára.

(7) Az országos rendőrfőkapitány a panaszról az állásfoglalás kézhezvételét követő tizenöt napon belül közigazgatási hatósági eljárásban dönt. Ha az országos rendőrfőkapitány határozatában eltér a Testület állásfoglalásától, ezt köteles megindokolni.

(8) Az országos rendőrfőkapitány határozatának meghozatalát követően a Testület az állásfoglalását - a személyazonosító adatoktól megfosztva - honlapján közzéteszi, kivéve, ha a közzététel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott.

(9) Az országos rendőrfőkapitány határozata ellen a közigazgatási eljárásban fellebbezésnek helye nincs, az ellen közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye.

93/B. § (1) Az intézkedést foganatosító szervhez benyújtott panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetője közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el.

(2) A panaszt az intézkedést követő harminc napon belül lehet előterjeszteni és a beérkezéstől, illetve az áttételtől számított harminc napon belül kell elbírálni.

(3) A fellebbezést az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetője felett irányítási jogkörrel gyakorló személy bírálja el. Ha a panaszt első fokon az országos rendőrfőkapitány bírálta el, a határozat ellen a közigazgatási eljárásban fellebbezésnek helye nincs, az ellen közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye.

VII. 1. A panasz

A korábbiakban már több esetben említett panasz, és véleményem szerint helytelenül alkalmazott jogintézmény fogalmának tisztázására – logikai rend szerint – most kell kitérnem, mivel a későbbiekben elemzendő eljárásoknak, az 1994. évi XXXIV. törvény már idézett rendelkezései szerint fontos eleme, hiszen az esetek jelentős részében a panasz nélkül semmilyen eljárás nem indul.

„A panasz”²¹⁹ jelentős szerepet tölt be a hatalom és az egyén egyenlőtlen viszonyában (petíciós jog). Történelmileg egy bizonyos fajta kiszolgáltatottság az alapja, amelynek akkor is van létjogosultsága, ha az állami hatalom demokratikus jogrendet épít ki széleskörű jogorvoslati lehetőségekkel. A koncentrált hatalom hajlamos és képes önérdekét érvényre juttatni (pl.: jogalkotói és jogalkalmazói dölyf, esetleg csak kényelem, merevség), amely a jog érvényesülését kötött jogorvoslati rendszeren belül véli kielégítően megoldani. A panaszjog elismerése és szabályozása az állam önkritikája, „arcra fagyott mosoly”, hiszen alkalmazásával nyilvánvalóvá válnak az adott szerv hiányosságai (mulasztás, jogsértés). Demokratikus viszonyok között is kialakulhat a hatalmi elhárító reflex, mert az egyéni vagy kollektív panasz megkérdőjelezi az állami szerv hatékonyságát, felveti esetleges felelősségét. A panasz ugyanis valamilyen közhatalmi sérelemhez kapcsolódik (lehet ez vélt sérelem is), ami az adott szerv szakszerűtlenségére utalhat. Ilyen esetekben még jogállami viszonyok között is bőven előfordulhatnak. Éppen ezért a panaszjogot alapvető jogként kell kezelni, ami napjainkban kézenfekvő ugyan, de nem eléggé hangsúlyos.

A panaszjog törvényi kibontását hazánkban például arra hivatkozással mellőzik, hogy jól szabályozott jogorvoslati rendszer működik, illetve extrém esetekben petíciós jellegű szervek állnak rendelkezésre (Alkotmánybíróság, állampolgári jogok országgyűlési biztosa, ügyészség).

Továbbá e jog érvényesülését az Alkotmány 64. §-a is biztosítja: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé”. Ehhez fűződően annyit jegyzek meg, hogy a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról

szóló 1977. évi I. törvény még hatályban van, használatlanul és használhatatlanul. A panaszjog ennél többet érdemelne, főként mert: „nem egy az emberi jogok közül, hanem olyan, amelynek az a funkciója, hogy az összes emberi jog védelméül szolgáljon”²²⁰. A közép-kelet-európai államok most kénytelenek szembenézni polgáraik panaszjogi aktivitásával, pl.: az európai emberi jogi szervezeteknél. Ez kínosan érintheti a közhatalom európai megítélését, holott egy kielégítőbb szabályozással megelőzhető lenne a probléma.

A panaszjog szabályozásánál ismert jogállami elv, hogy a panaszolt szervtől elkülönült szervnek kell foglalkoznia az elbírálással. Jogvédelmi rendszerünkben a már említett Alkotmánybíróság, ombudsmann, ügyész, közigazgatási bíróság tevékenysége mellett említhetők még olyan lehetőségek, mint a népszavazás, népi kezdeményezés, illetve közmeghallgatás intézménye is (populáris akciók), amelyek mind a panasz-megnyilvánulás sajátos formái. Bármely formáról legyen is szó, követelmény, hogy az nem irányulhat a törvényes jogorvoslati rend megbontására, megkerülésére.”

A panasz fogalmának ismertetése után röviden e jogintézmény magyarországi történetéről:

„Az 1929. évi XXX. törvénycikk szabályai szerint Magyarországon kötött jogorvoslati rendszer létezett. Ezt a hatályos törvényben szabályozott jogorvoslati rendszert 1948. után a gyakorlat - „forradalmi törvényesség” jegyében – fellazította. A közigazgatási hatósági eljárásban így – arra is figyelemmel, hogy az alapeljárás kevés kivétellel rendezetlen volt – jogbizonytalanság alakult ki. Ezen a helyzeten kísérelt meg segíteni az 1950. évi I. törvény („első tanácstörvény”) azon rendelkezése, amely szerint a Minisztertanácsnak rendelettel kellett volna megállapítania a helyi államigazgatási eljárás szabályait. Ez nem történt meg.

Az 1954. évi X. törvény („második tanácstörvény”) egyfokú jogorvoslatot engedett a tanácsi igazgatási szervek elsőfokú határozatai ellen azzal, hogy a jogorvoslati rendszer szabályainak kimunkálását külön törvényre bízta. Ez végül az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényben történt meg.

Időközben azonban (még a második tanácstörvény előtt) olyan törvényt alkottak, amely végképp feloldotta a kötött jogorvoslati rendszert. Ez volt a lakosság

²¹⁹ Mackó Mária: *Az alkotmányjogi panasz a jogvédelemben* (In.: *Tanulmányok a jogvédelem és rendvédelem köréből*; (RTF Jog – és államtudományi Tanszék Szerk.: Szigeti Péter 1998.)

²²⁰ Földesi Tamás: *Adalékok a petíciós jog történetéhez* (Acta Humana 1993/11. 23.)

bejelentéseinek intézéséről szóló 1954. évi I. törvény (köznapi szóhasználatban: panasztörvény). E jogszabály alapján teret nyert az általános, korlátlan panaszjog. Tulajdonképpen bárki, bármely ügyben, bármikor és akárhányszor panasszal (beadvánnyal) élhetett.

Ez a megoldás nemcsak súlyos elméleti ellentmondásokkal volt terhes, hanem a gyakorlatban szinte kilátástalan helyzetet teremtett. Beadványok százezrei zúdultak a hatóságokra, amelyek képtelenek voltak ezekkel megbirkózni. Az ilyen szabályozás mögött vélhetően meghúzódó politikai szándék, ellenkező hatást ért el.

E felismerés erősítette azt az igényt: szükség van a jogorvoslati rendszer elméletileg megalapozott, tételes törvényi szabályozására. Mint már utaltunk rá, ezt a feladatot az 1957. évi IV. törvény végezte el. Ez a törvény azonban részben átmentette az általa hatályon kívül helyezett „panasztörvény” néhány fogalmát, részben – idegen testként – magába olvasztotta néhány elemét.

A panasz alakszerű jogorvoslatként jelent meg, és felbukkant a közérdekű bejelentés és javaslat kategóriája. Utóbbi idegen test volt e törvényben, hiszen annak feladata az egyedi hatósági ügyek intézése eljárási szabályainak rendezése, a „közérdekű” bejelentés és panasz pedig éppen az egyedi és hatósági jelleget nélkülözi. Részben az 1957. évi IV. törvény – egyébként kívánatos megtisztításának, részben pedig egyértelműen kimutatható ideológiai és politikai megfontolások vezették arra az országgyűlést, hogy megalkossa a közérdekű bejelentésekről és panaszokról szóló 1977. évi I. törvényt.²²¹”

Az 1957. évi IV. törvényben 1977. március 29-ig, a VIII. fejezet „A sérelem orvoslása fellebbezési eljáráson kívül” cím alatt tartalmazta a panasz jogintézményét.

1977. március 30-án az 1977. évi I. törvény záró rendelkezéseiben – a 22. §-ban – a következőképpen rendelkezett a jogalkotó:

„Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (rövidítve Áe.) 13. §-ának (1) bekezdésében, 14. §-ának (1) bekezdésében, 49. §-ának (1) bekezdésében, 64 – 66. §-ában, és a 64. § előtti címben a „panasz” illetőleg az „államigazgatási panasz” kifejezés helyébe a felülvizsgálati kérelem kifejezés lép.”

²²¹ Vass György: *Panasz, törvény, panasztörvény, avagy úton a petíciós jog kiteljesedése felé (In.: Magyar Közigazgatás 1997. január)*

A fenti elemzés után nézzük az említett jogszabály – 1977. évi I. törvény – 17. §-át.

„A panasz olyan kérelem, amely egyéni jogsérelem vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul és elintézése nem tartozik más, jogilag szabályozott eljárás – így különösen bírósági, államigazgatási, munkaügyi (szövetkezeti) döntőbizottsági – eljárásra.”

Arra már a korábbiakban utaltam, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályai között a panasz jogintézménye nem szerepelt. A Ket. is mindössze egy esetben, mint az eljárás megindításának lehetséges okát említette. Megjegyzem, hogy semmi sem indokolta, hogy ez ne legyen azonos az ügyfél kérelmével. Azt is leszögeztem, hogy a Rtv. korábbi, jogorvoslatokról szóló fejezete, az 1977. évi I. törvényt kizárta az alkalmazható jogszabályok közül²²². Az idézett panaszfogalom után az is világos, hogy a panasz elbírálására a közigazgatási eljárás szabályai nem alkalmazhatók.

E tények után joggal merül föl a kérdés, hogyan használta, és használja a törvénymódosítás után is, a rendőrségről szóló törvény a panasz-t olyan esetekre, amikor közigazgatási eljárást, illetve egyéb olyan eljárást kell, kellett lefolytatni, amelyek köréből az 1977. évi I. törvény kizárt? Különösen olyan szerepben, amelytől a jogorvoslati eljárás elindítása függhet.

Ésszerű érvelésen alapuló válasz a feltett kérdésre nem adható. Mint arra a későbbiekben visszatérek, a jogalkotó feladata, hogy a felvázolt törvényi ellentmondásokat feloldja, és logikus rendet alakítson ki.

Másik fontos ellenérvem a panasszal kapcsolatosan: A közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény, de ezzel együtt valamennyi eljárási jogszabály logikájának ellentmond, hogy jogorvoslati kérelem alapján születik elsőfokú határozat. Pedig az Rtv. most is ezt tartalmazza. Azon álláspontom, miszerint a rendőri intézkedés közigazgatási ügy, és mint Szamel Lajos is indokolja: megfelel az egyedi hatósági

²²² *Fontos megjegyezni, hogy a már harmadszor hivatkozott jogszabályt a 2004. évi XXIX tv. 148.§ /2/ e. pontja hatályon kívül helyezte. E törvény 141. – 143. § rögzíti a közérdekű bejelentésekkel, panaszokkal kapcsolatos eljárás új szabályait, amelyek semmi újdonságot nem jelentenek a 77. évi törvényhez képest. Olyan újdonságot biztosan nem, amely indokolná a panasz jogintézményének alkalmazását az Rtv-ban.*

ügyben hozott döntésnek, határozatnak, ezek alapján értelmetlennek tartom e jogintézmény alkalmazását.

A 2008. január 1-ig hatályos Rtv. szöveget már idéztem, de arra még nem utaltam, hogy mivel indokolta a jogalkotó a korábbi novella megalkotását.

„A törvény koncepcionális módon megújítja a rendőrségi intézkedéssel szembeni jogorvoslatok elintézésének rendjét. A reform egyik elemeként a panaszmechanizmus hatályos szabályozását megtartva egyértelművé teszi, hogy az eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás szabályai alkalmazandók. Ugyanakkor a törvény abban is előrelép, hogy a jogorvoslati lehetőséget mindenkinek biztosítja, akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érinti, hasonlóan a közigazgatási hatósági eljárás ügyfélfogalmához. A törvény főszabály szerint kétfokú közigazgatási hatósági eljárást tart fenn; nem fellebbezésnek, hanem közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van ugyanakkor helye, ha az intézkedést a Rendőrség központi szerve hozta és így a panaszt az országos rendőrfőkapitány bírálta el.”²²³

Az indoklás szövegéből kitűnik a jogalkotó szándéka az egyértelmű és pontosan szabályozott jogorvoslati rendszer megvalósítására. Azonban – ragaszkodva korábban is többször kifejtett véleményemhez – teljesen fölösleges a panasz alkalmazása. Az is furcsa, hogy az Rtv. szövegében semmilyen utalás nincs a közigazgatási eljárás során alkalmazható többi jogorvoslatra, Pedig, ha az intézkedés közigazgatási jogviszonyt keletkeztet – közigazgatási ügy – az eljárás alá vont személyt egyértelműen ügyfélként kezeli, akkor nyilvánvalóan a többi jogorvoslati eszköz is a rendelkezésére áll egy sérelmezett rendőri intézkedés okán indított közigazgatási eljárásban.

VII. 2. A közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere

A következő lépésben vizsgáljuk meg a 2004. évi CXL. törvény jogorvoslatokról rendelkező, VII. fejezetét.

Jogorvoslati eljárás lefolytatására az ügyfél, továbbá a döntés rendelkező része által érintett személy (e fejezetben a továbbiakban együtt: ügyfél) kérelme alapján kerülhet sor.

Az ügyfél kérelme alapján lefolytatható jogorvoslati eljárások

- a) a fellebbezési eljárás,
- b) a bírósági felülvizsgálat,
- c) az újrafelvételi eljárás,
- d) ²²⁴

Hivatalból kerül sor a közigazgatási döntés felülvizsgálatára

- a) a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárás keretében,
- b) a felügyeleti eljárás keretében,
- c) az Alkotmánybíróság határozata alapján,
- d) ügyészi óvás nyomán.

Mind kérelemre, mind hivatalból lehetséges a döntés kijavítása, kicserélése és kiegészítése.²²⁵

²²³ 2007. évi XC. törvény indokolása a 16. §-hoz.

²²⁴ A méltányossági eljárással kapcsolatban alkotmányos aggályok merültek fel: azzal, hogy a Ket. mint általános eljárási törvény szabályozza, maga a jogintézmény, a méltányosság alkalmazhatósága, alkalmazása vált megkérdőjelezhetővé, mivel a Ket. nem határozott, nem határozhatott meg méltányossági okokat. A Ket. 113. §-ában szabályozott méltányossági eljárás ennek következtében a jobbiztonságot sértő módon lényegében diszkrecionális jogot biztosított a hatóságok számára a nem jogszabálysértő határozatok visszavonására, módosítására.

A méltányossági eljárás szabályainak hatályon kívül helyezésével egyrészt bővültek viszont a végrehajtási eljárás során igénybe vehető kedvezmények, amelyek biztosítják az eljárást lezáró döntés jogerőssé válását követően a hatóság számára azt, hogy a kötelezett körülményeiben beállt változásokat figyelembe vegye.

A méltányossági eljárás jogintézmények elvetése nem érinti, sőt szükségessé teszi, hogy az ágazati jogszabályok az anyagi jogi szabályok között szabályozzák, hogy milyen esetben, körülmények között alkalmazhat a hatóság méltányosságot. (2008. évi CXI törvény indoklása)

²²⁵ A 2009. október 1-től hatályos KET a megjelölt formát kiemelte a jogorvoslatok köréből és 81/A. szakaszában a hatóság döntéseiről rendelkező részben helyezi el. Ennek indoka, hogy a jogorvoslat „tartalma szerint a jogorvoslati eljárás való jog az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítását jelenti. /87/2008. (VI. 18.) AB Határozat/. Ennek megfelelően a kijavítás, kiegészítés nem minősül jogorvoslatnak. (2008. évi CXI. törvény, indoklás a 62. §-hoz.)

A fellebbezés a közigazgatási szervezeten belüli, általános (rendes) jogorvoslati eszköz. A fellebbezés elbírálására a határozatot hozó szerv felügyeleti szerve jogosult, tehát a fellebbezés átszármaztató hatályú jogorvoslati eszköz, mellyel az ügy nem kerül ki a közigazgatási szervezetből. A fellebbezés egyfokú, tehát a másodfokú határozat ellen fellebbezést nem lehet benyújtani.

A fellebbezés benyújtásának az ügy érdemében hozott elsőfokú határozat ellen van helye. Bár később fogom részletesen elemezni azt, hogy milyen módon kerül egy rendőri intézkedés kivizsgálása a felettes szervhez (a városi rendőrkapitányságról a megyei rendőr-főkapitányságra²²⁶), itt jegyzem meg, hogy ez az egyik leggyakoribb módja kellene, hogy legyen.

Álláspontom szerint lényegesen egyértelműbb helyzetet teremtene, ha a rendőr által foganatosított intézkedést – és amennyiben szükséges, és az intézkedés jellege indokolja – annak parancsnoki kivizsgálásáról szóló záradékot egyértelműen elsőfokú érdemi döntésnek, tehát határozatnak tekintenénk. A későbbiekben természetesen visszatérek még e gondolatsorhoz, de ha a rendőr egy megfelelő nyomtatvány helyszíni kitöltésével zárja az intézkedést – egyszerű megítélésű esetben – egyben kitölti pl. az igazoltató lapot, jelentést készít az intézkedéséről a parancsnoka felé, és egyúttal átadhat az ügyfél (intézkedés alá vont személy) számára egy iratot az intézkedés okáról és a lehetséges jogorvoslatról (fellebbezésről).

Ez így megfelelhet egy határozattal szemben támasztott követelményrendszernek. A döntés – rendelkezés – maga az intézkedés. Nem kérdéses a jogorvoslati eljárás következő lépése. Ha a jogszabály megfelelően rendezzi az intézkedések végrehajtási rendjét, akkor előírhatja, hogy mely intézkedések foganatosítása után kötelező annak parancsnoki kivizsgálását – hivatalból – lefolytatni. Ezekben az esetekben az előbb említett nyomtatvány csak akkor lenne alkalmas a határozat szerepének betöltésére, ha azon szerepel a parancsnoki záradék.

Ezzel kiiktathatunk egy lépcsőt az eljárásból, és a rendőri „papírmunkát” (annak mennyiségét) is csökkenthetjük. Természetesen azt a közigazgatási szerv vezetője dönti – döntheti el, hogy mely parancsnok rendelkezhet a kiadmányozás jogával.

A fellebbezés jelentőségéről illetve annak lehetséges szerepéről a fentiekben írtam.

A bírósági felülvizsgálat – a közigazgatási per – legalább olyan fontos eszköz lehet egy a rendőri intézkedéssel érintett személy – ügyfél – számára.

A jogorvoslati ügyfél (ideértve tehát a hatósági döntés rendelkező része által érintett személyeket is) bármely hatósági ügyben kérheti a bíróságtól a közigazgatási hatóság jogerős, tehát közigazgatási úton már meg nem támadható határozatának felülvizsgálatát. Az eljárás egyéb résztvevőit (tanú, szakértő stb.) e jogosultság azonban csak a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében illeti meg.

A bírósági felülvizsgálat a fellebbezéshez képest szűkebben vonja meg a jogorvoslati kérelem (a kereset) hivatkozási alapját. Ugyanis amíg a rendes jogorvoslat körében a törvény az ügyféltől csupán annak állítását várja el, miszerint az elsőfokú határozat az ügyfél valamely jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét sérti, addig a bírósági felülvizsgálat a jogszabálysértésre hivatkozást követeli meg.

A keresetlevélben az ügyfélnek kifejezetten - jogszabály, jogszabályhely megjelölésével - hivatkoznia kell a közigazgatási döntés teljes vagy részben jogellenességére, pontosabban fogalmazva arra, hogy megítélése szerint jogszabálysértés történt. Nem akadályoz azonban a bírói gyakorlat szerint a felülvizsgálatnak, ha az ügyfél a keresetlevélben nem jelöli meg azt a konkrét jogszabályhelyet, amelyre a keresetet alapítja. A keresetlevélben megjelölt jogszabálynak nem feltétlenül kell magyar jogalkotó szervtől származnia, lehet az Európai Unió kötelező jogi aktusa is.

Értelemszerűen az ügyfél keresetlevélbeli hivatkozása egyaránt takarthat valós vagy vélt jogszabálysértést, ennek eldöntése az illetékes bíróság feladata. Az ügyfél jogszabálysértésre való hivatkozásának nincsen egyéb korlátja, mint a hatályos jog (csak hatályos, pontosabban a közigazgatási határozat meghozatala idején hatályos jogszabályra történhet a keresetlevélbeli hivatkozás).

Ennél fogva a keresetlevélben egyaránt lehet hivatkozni anyagi, illetve eljárási jogszabálysértésre, valamely - az ügyfél megítélése szerint az adott ügyben releváns - hatályos jogi norma figyelmen kívül hagyására. Sőt, mint arra a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának egyik állásfoglalása rámutat: az ügyfél hivatkozása arra is vonatkozhat, hogy szerint a közigazgatási hatóság a határozat meghozatala során tévesen értelmezte az alkalmazott jogszabályt [KK 31. számú kollégiumi állásfoglalás].

²²⁶ 1994. évi XXXIV. törvény 23. §.

A bírósági felülvizsgálat igénybevehetőségének (az ún. keresetösségi jognak) alapvető előfeltétele, hogy

- az ügyfél a közigazgatási eljárás során a fellebbezési jogát kimerítse (azaz az ügyben másodfokú határozat született, s ennek ellenében lehet bírósági felülvizsgálathoz folyamodni), vagy
- az adott közigazgatási ügyfajtában a fellebbezés a Ket. 100. §-a alapján kizárt (azaz az elsőfokú közigazgatási döntés ellenében közvetlen bírósági felülvizsgálatnak van helye).

Ha az adott hatósági ügyben több - akár azonos érdekű, akár ellenérdekű - ügyfél van, az első esetkör szerinti előfeltétel már azzal megvalósul, ha az ügyfelek valamelyike kimerítette a fellebbezési jogát.

A rendőri intézkedések vonatkozásában rendkívül fontosnak tartom, hogy a közigazgatási szervezeten belüli érvényesíthető jogorvoslati eszközökön túl, az állampolgárok számára egyértelműen – a rendőrségtől, a rendészeti szervektől – független intézmény is megvizsgálhassa az általuk sérelmesnek, jogszabálysértőnek tartott intézkedést. Azt gondolom, hogy a rendőrség számára is fontos – és pozitív megítélést eredményező – tény, nem csak a „saját” vizsgálatai eredményeivel védelmezheti álláspontját, hanem bírósági ítéletek is megerősítik azt. Természetesen a rendőrség szempontjából negatív eredményt megállapító ítéletek nem erősítik az állampolgárok rendőrségbe vetett bizalmát. Ezen esetekben a vezetői – az utasítás kiadására jogosult – személyek következetes felelősségre vonásával (semmiképpen sem kitüntetésével) fordíthatja a maga javára az ítéletben foglaltakat a rendőrség. Csak rövid kitérőként: ha valamely munkaadó alkalmazottja kárt okoz a munkaadónak vagy harmadik személynek, akkor a munkavállalóval szemben is alkalmazhatók a kártérítési szabályai.

Erre az 1996. évi XLIII. törvény is lehetőséget teremt. A gyakorlat szerint, ha a rendőr kárt okoz a számára kiadott felszerelésben azt, vagy annak egy részét meg kell térítenie. Ennek megfelelően, ha a jogszerűtlen rendőri intézkedés miatt a rendőrség kártérítést fizet az ügyfélnek, miért nem lehetne az előzőekben leírtak szerint az intézkedő rendőr vagy az intézkedésre utasítást adó parancsnok kártérítési felelősségét megállapítani.

A jogorvoslati rendszer következő két eleme újdonságnak számít (számított) a közigazgatási hatósági eljárásban. Az Áe. törvény nem tartalmazta sem az újrafelvételi eljárást, sem a méltányossági eljárást.

Újrafelvételi eljárásnak kizárólag - szemben az eddig tárgyalt, ügyféli kezdeményezésre indult jogorvoslási formákkal, amelyek bizonyos korlátokkal a hatósági végzések megtámadására is lehetőséget adnak - csak közigazgatási hatósági határozat esetében van helye. Az újrafelvételi kérelem benyújtása szempontjából - szemben a bírósági felülvizsgálattal - érdektelen, hogy az adott ügyben az ügyfél kimerítette-e a fellebbezési jogát.

Az ügyfél akkor nyújthat be a jogerős határozattal lezárt közigazgatási ügyben újrafelvétel iránti kérelmet, ha

- a hozott hatósági döntés közigazgatási szakban emelkedett jogerőre (azaz nincs a bíróságnak az ügyben érdemi határozata - ebben az esetben ugyanis nem a közigazgatási újrafelvételi eljárás, hanem a Pp.-ben szabályozott perújítás áll az ügyfél rendelkezésére), és
- az ügyfélnek csak a határozat jogerőre emelkedése után jutott tudomására valamely, a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy bizonyíték, és
- az újonnan felmerült lényeges tény, adat vagy bizonyíték elbírálása esetén ez az ügyfélre nézve kedvezőbb tartalmú határozatot eredményezett volna.

A fenti előfeltételeken túl az újrafelvétel jogintézményénél is fontos szempontot képez a jogbiztonság előtérbe helyezése. Ezért a törvény nem biztosít parttalan és időben korlátlan lehetőséget a felmerülő releváns új tényeknek, adatoknak vagy más bizonyítékoknak ahhoz, hogy rájuk alapozva az eredeti jogerős határozat módosításra, vagy visszavonásra kerüljön. Ekképpen fontos eleme a szabályozásnak a határidő, illetőleg a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

Teljesen egyértelmű, hogy az újrafelvételi eljárás a rendőri intézkedésekkel kapcsolatos jogorvoslati procedúra során is alkalmazható eszköz. Egyszerű példa lehet egy az

intézkedés során térfigyelő vagy biztonsági kamera által készített felvétel, amely bármilyen okból nem található, de a jogerőre emelkedést követően előkerül, és egyértelművé teszi az intézkedés körülményeit. Világos, hogy a rendőrségnek az ilyen helyzetekre is fel kell készülnie.

Tisztában vagyok azzal, hogy a hatályos KET nem tartalmazza a következő jogorvoslati eszközt. Ennek ellenére – mivel szerintem lehet szerepe az intézkedésekkel összefüggő jogorvoslatok körében – egy rövid elemzést megérdemel ezen a helyen.

Méltányossági kérelem - hasonlóképpen az újrafelvételhez - a jogerős közigazgatási hatósági határozat esetében terjeszthető elő. E kérelmében az ügyfél a nem jogszabálysértő határozat módosítását vagy visszavonását kérheti attól a közigazgatási hatóságtól, amely a jogerős határozatot hozta. A méltányossági kérelem alapjaként az ügyfél azon állítása szolgál, miszerint a jogerős határozatban foglalt kötelezettség végrehajtása számára a határozat meghozatala után bekövetkezett okból méltánytalanul súlyos hátrányt okoz. Tehát a határozat meghozatala idején már létező okra történő hivatkozás a méltányossági kérelem elutasítását vetíti előre. Fontos azonban jelezni, hogy a Ket. nem tekinti a határozathozatal után bekövetkező oknak a jogi szabályozásban a határozat meghozatala után bekövetkező változást, erre hivatkozva tehát nem adható be méltányossági kérelem.

A határozat méltányossági alapon történő módosítására vagy visszavonására csak kivételes jelleggel és a következő feltételek együttes fennállása esetén kerülhet sor:

- az eljáró hatóság hatáskörét megállapító jogszabály ezt nem zárja ki,
- az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy az ellenérdekű ügyfél hozzájárul a határozatnak a kérelem szerinti módosításához,
- a módosítás vagy visszavonás nem sérti a közérdeket,
- a határozat jogerőre emelkedése óta egy év, vagy ha a jogerős határozatban megállapított teljesítési határidő egy évnél hosszabb, a teljesítési határidő még nem telt el.
-

A méltányossági kérelem tárgyában az eredeti jogerős határozatot hozó közigazgatási hatóság jogosult az eljárás lefolytatására. Tehát attól függően, hogy az adott ügyfajtaiban egyfokú vagy kétfokú a közigazgatási ügyszak, illetőleg, hogy kétfokúság esetén

történt-e fellebbezés, az elsőfokú vagy a másodfokú hatóság hozza meg az ügy körülményeitől függően

- az eredeti jogerős határozatot módosító,
- az eredeti jogerős határozatot visszavonó, vagy
- a méltányossági kérelmet elutasító

határozatot. E határozatok ellen sem fellebbezés, sem bírósági felülvizsgálat iránti kereset benyújtásának nincs helye.

A méltányossági eljárás a közigazgatási eljárás általános szabályai között egyértelműen újdonságot jelent, bár a közigazgatási jogban nem ismeretlen. A szabálysértési eljárásban, az adóigazgatási eljárásban, a társadalombiztosítási jogban eddig is ismert és alkalmazott jogintézmény volt.

A rendőri intézkedésekkel kapcsolatosan is előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor tekintettel kell lenni az intézkedés alá vont személy méltányolható – szociális, gazdasági – helyzetére, így a méltányossági kérelmek megjelenése sem kizárható a rendőrségi joggyakorlatban. Szeretném még egyszer rögzíteni, hogy eddig leírtakkal teljesen ellentétes az a tény, hogy a Ket. 2009. októberében hatályba lépő módosítása a méltányossági eljárást hatályon kívül helyezte. Ennek indokait a 224. lábjegyzet tartalmazza. Azt gondolom, hogy ennek megfelelően a Rtv-ben kellene gondoskodni a méltányossági eljárás szabályozásáról.

A közigazgatási határozatok hivatalból történő felülvizsgálatát rendező szabályok legalább olyan fontos szerepet töltenek – tölthetnek be a rendőri intézkedések törvényességi biztosítékai között, mint az ügyfél által kérelmezett felülvizsgálatok.

A jogorvoslati fejezet második része a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárásokat szabályozza. Ezekkel kapcsolatban előjáróban néhány sajátosságra, illetve közös elemre szükséges ráirányítani a figyelmet.

Minthogy a Ket. VII. fejezetének a hivatalból induló jogorvoslati eljárások cím alatt szabályozott döntés-felülvizsgálati eljárások kivétel nélkül hivatalból indulnak, az érintett ügyfél (ügyfelek) szempontjából garanciális jelentőséggel bír, hogy minderről értesüljenek és meg tudják tenni a szerintük szükséges jogi lépéseket. Erre figyelemmel - és egyúttal több eljárási alapelvet is érvényre juttató módon - a törvény a hatóság számára értesítési kötelezettséget ír elő, amelynek a hatóság főszabályként az eljárás

megindításától számított öt napon belül köteles eleget tenni. Hivatalból történő döntés-felülvizsgálatra kizárólag csak jogszabálysértés esetén kerülhet sor, azaz e körben - szemben a fellebbezéssel - az ügyfélnek a jogszabálysértés körén kívül eső sérelmei (például méltánytalannak tekinti az eredeti döntést), vagy akár a hatóság időközben felmerült célszerűségi megfontolásai (például költségvetési megfontolásból a segély mérséklését tartja szükségesnek) irrelevánsak.

A hivatalból történő döntés-felülvizsgálat általában jogerős döntés ellen irányul, kivéve a saját hatáskörben történő döntés-módosítás, illetve -visszavonás alapesetét, amelynél a jogerőssé válást megelőzően is sor kerülhet a döntés felülvizsgálatára.

E kivételtől eltekintve viszont a Ket.

- vagy kifejezetten utal a jogerőre, lásd a felügyeleti jogkör gyakorlásának speciális eseteit (alkotmánybírósági határozat, illetve ügyészi óvás alapján indult eljárások), valamint a saját hatáskörben - ügyészi óvás alapján - történő döntés-módosítás, illetve - visszavonás;
- vagy az a törvény szöveg-összefüggéseiből következik, mint a felügyeleti jogkör gyakorlásának alapesetében.

A jogbiztonság, illetőleg az ügyfél érdeke egyaránt megkívánja, hogy a közigazgatási hatóság döntései egy bizonyos idő eltelte után véglegessé, visszafordíthatatlanná váljanak, tekintet nélkül a döntés jogszabálysértő tartalmára. Erre figyelemmel a törvény minden esetben - az egyes jogorvoslati fajtáknál, illetve egyes fajtáknál még azon belül is eltérő - időbeli korlátokat állít fel, amelynek eltelte után már nincs lehetőség a hivatalból történő döntés-felülvizsgálatra. A rendőrségről szóló törvény a vezetők számára szigorú és következetes ellenőrzési kötelezettséget ír elő. Így a revízió során előfordulhat, hogy az így feltárt jogszabálysértés miatt kell hivatalból felülvizsgálni egy korábban már elbírált rendőri intézkedést vagy az ügyfél panasza alapján meghozott határozatot.

Hivatalból történő döntés-módosításra, illetőleg - visszavonásra az alábbi esetekben kerülhet sor:

- a hatósági döntést meghozó közigazgatási szerv saját maga észleli (például egy belső vezetői ellenőrzés eredményeként) a döntés jogszabálysértő voltát - ebben az esetben a jelen paragrafus szerinti feltételek mellett van helye módosításnak, illetve visszavonásnak;
- ügyészi óvás alapján (feltéve, hogy az ügyész az óvását nem a felügyeleti szervhez nyújtja be)
- semmisségi ok alapján

Noha a törvény kifejezetten nem szól róla, mégis értelemszerűen, a Ket-ből levezethető módon van egy negyedik lehetséges esetköre is a saját hatáskörben történő döntés-módosításnak, illetve - visszavonásnak.

Amennyiben a döntést hozó közigazgatási hatóság felügyeleti szerve az általa lefolytatott vizsgálat során észleli a jogszabálysértő döntést, ezt minden további nélkül jelezheti az első fokon eljáró szervnek, amely ezek alapján megteszi a szükséges lépéseket. Ugyanis a felügyeleti szerv - a KET 115. § (2) bekezdésében található megfogalmazásra figyelemmel - jogszabálysértő döntés észlelése s az egyéb feltételek (például még nem telt el öt év a jogerőre emelkedés óta) esetén sem köteles arra, hogy maga változtassa meg vagy semmisítse meg a jogszabálysértő döntést.

Ilyen esetben természetesen a felügyeleti szerv akkor jár el helyesen, ha az elsőfokú hatóság jogorvoslati döntését újfent megvizsgálja, s amennyiben a jogszabálysértő helyzet részben vagy egészben még mindig fennáll, gyakorolja felügyeleti jogkörét.

Mindehhez kapcsolódóan fontos meg jegyezni, hogy a felügyeleti szervnek nincs ilyen választási joga abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság határozata alapján, illetőleg a hozzá benyújtott ügyészi óvás alapján válik szükségessé a jogszabálysértő elsőfokú közigazgatási döntés orvoslása.

A Ket. több feltétel együttes meglétét írja elő a saját hatáskörben történő döntés-módosításhoz, illetve visszavonáshoz. Eszerint a szóban forgó döntés-felülvizsgálati jogkör akkor gyakorolható, ha

- a döntés jogszabályt sért,
- ügyféli fellebbezési kérelem nem érkezett,
- a bíróság a felülvizsgálat iránti keresetet még nem bírálta el,

- a felügyeleti szerv nem gyakorolta a Ket. 115. § (2) bekezdése szerinti felügyeleti jogkörét,
- a határozat közlésétől kevesebb, mint egy év telt el (kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik),
- az adott döntést illetően még nem történt hivatalból történő módosítás, illetve visszavonás,
- néhány kivételtől eltekintve nem sért jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat,
- jogszabály nem zárja ki a módosítást, illetve visszavonást, és
- az megfelel a külön jogszabályban foglalt feltételeknek, amennyiben jogszabály a módosítást, illetve visszavonást feltételhez köti.

A felügyeleti eljárás szintén érinti a korábban már említett ellenőrzési kötelezettséget, azzal a különbséggel, hogy ez esetben nem az eljáró szerv parancsnoki állománya, hanem a felügyeletet ellátó (felettes) szerv joga és sok esetben kötelessége a felügyeleti körébe tartozó rendőrségi szerv tevékenységének, határozatainak ellenőrzése.

A felügyeleti szerv jogosult hivatalból bármikor megvizsgálni a közigazgatási hatósági ügyben eljáró és a felügyeleti körébe tartozó első- vagy másodfokú hatóság eljárását, illetve el nem járását (mulasztását), továbbá az eljárás folyamán, illetőleg annak lezárásaképpen hozott döntését (végzését, határozatát); a felügyeleti szerv erre irányuló eljárását nevezzük felügyeleti eljárásnak.

Felügyeleti eljárás lefolytatására a Ket. értelmében többféle alapon kerülhet sor:

- a közigazgatási hatóság mulasztása esetén
- a felügyeleti szerv saját vizsgálatának következtében;
- az Alkotmánybíróság határozata alapján
- ügyészi óvás alapján
- semmisségi ok alapján

A törvény jelen paragrafusában felügyeleti eljárás címszó alatt tulajdonképpen két, egymástól élesen elkülönítendő jogintézményt foglal magában:

- egyfelől a közigazgatási szerv jogszabálysértő mulasztását orvosolja, a felügyeleti szerv ezen eljárása csak tágabb értelemben véve tekinthető jogorvoslatnak,

mivel nem egy hatósági döntés orvoslását célozza, hanem éppenséggel arra irányul, hogy ilyen döntés szülessen;

- másfelől a közigazgatási szerv jogszabálysértő döntését orvosolja, azaz ténylegesen egy hatósági döntés felülvizsgálatára irányul, azaz szűkebb értelemben is jogorvoslatnak minősül.

A fellebbezéssel szemben a felügyeleti intézkedés a jogszabálysértésnek a hivatalból történő orvoslási eszköze. Arról van szó, hogy ha pl. senki sem fellebbezett az ügyben, mert a hatóság döntése az ügyfelek számára kedvező és nincs ellenérdekű ügyfél sem, ám súlyos jogszabálysértést tartalmaz a döntés, elvileg jogerőre emelkedhetne a határozat, hiszen senki sem kifogásolta annak tartalmát.

Megállapíthatjuk, hogy a rendőri intézkedések törvényes gyakorlata szempontjából rendkívül fontos szerepe van a felettes szerv ellenőrzési és felügyeleti tevékenységének.

Az ügyészi intézkedések – az ügyész tevékenységének – fontosságát a rendőrség működésének elemzése kapcsán nem lehet figyelmen kívül hagyni. Természetesen az ügyész említése, ha a rendőrség eljárásait vizsgáljuk, elsősorban a büntető eljárások okán gyakori. De a rendőrség közigazgatási hatósági eljárásai is szükségessé teszik az ügyész közreműködését és adott esetben a törvényesség megőrzése szempontjából fontos intézkedését.

A törvény figyelembe veszi, hogy az ügyész elveszítette Polgári eljárásból eredő általános keresetindítási jogosítványát, ezért nem teheti meg, hogy az ügyfelek számára nyitva álló időn belül maga nyújt be keresetet a bírósághoz. Ugyanakkor előfordulhat, hogy az ügyész csak a határozat jogerőre emelkedése után több hónappal - például átfogó ügyészi vizsgálat alapján - szerez tudomást arról: a közigazgatási hatóság az ügyfél javára, az ügyfélnek előnyt okozó módon követett el törvényt sértést, s emiatt az ügyfél természetesen nem támadta meg keresettel a számára előnyös határozatot. Az ügyészi óvás tehát bizonyos értelemben a biztonsági szelepként is funkcionál a jogorvoslati rendszerben.

Az ügyészi óvás benyújtásának feltételeit a Ket. - az ügyészségi törvényhez képest pontosabban és szabatosabban - az alábbiakban állapítja meg:

- az óvás csak jogerős, illetve végrehajtható közigazgatási hatósági döntésre irányulhat,

- a döntést a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság még nem vizsgálta felül, és
- a döntés jogszabályt sért.

Ügyészi felszólalás alkalmazásának akkor van helye, ha az ügyészi törvényességi felügyeleti vizsgálat jogszabálysértő gyakorlatra (például a megtekinthető iratok között szerepelnek a bejelentő vagy a tanú adatai, miközben az adatok zárt kezelését rendelték el) vagy mulasztásban megnyilvánuló jogszabálysértésre (például a hatóság a hivatalból indult ügyekben nem tesz eleget értesítési kötelezettségének) bukkan - ennek megszüntetése végett.

Ügyészi figyelmeztetés kibocsátására pedig akkor kerülhet sor, ha még nem történt ugyan jogszabálysértés, de a jövőbeni jogszabálysértés veszélye áll fenn (például jogszabálysértő határozat-tervezetet készítettek a döntéshozó testületi szerv számára, s ezt már meg is küldték a testületi tagoknak) - a megelőzés érdekében.

Az illetékes ügyész mind a felszólalást, mind a figyelmeztetést az érintett közigazgatási hatóság vezetőjénél nyújthatja be (szemben az ügyészi óvással tehát ezek az ügyészi indítványok a felügyeleti szervnél közvetlenül nem adhatók be). A hatóság vezetője az ügyészi felszólalást vagy figyelmeztetést harminc napon belül, ha pedig az ezzel érintett hatóság testületi szerv, a legközelebbi testületi ülésén köteles elbírálni. Az elbírálás eredményéről, ideértve a tett intézkedésekről való tájékoztatást is, az ügyészt értesíteni kell.

Amennyiben a hatóság vezetője (a testületi szerv) az ügyészi felszólalással, illetőleg figyelmeztetéssel nem ért egyet, köteles az iratokat észrevételeivel együtt az elbírálástól számított nyolc napon belül felülvizsgálat végett felügyeleti szervéhez felterjeszteni és erről a felterjesztés indokainak megjelölésével az ügyészt értesíteni. A felügyeleti szerv a felszólalás, illetőleg figyelmeztetés kérdésében harminc napon belül érdemben határoz és határozatát az ügyésszel is közli.

VII. 3. Néhány gyakorlati probléma

A jogorvoslati rendszer elemzése után nézzük azokat a problémákat, amelyek a gyakorlatban merülnek – merülhetnek föl.

A korábbi szabályozásnak megfelelően: Az eljárás megszüntetéséről, a hatóság határozatban dönt, azonban ez nem minősül érdemi határozatnak. Ennek megfelelően az eljárás megszüntetéséről szóló határozat ellen nincs helye fellebbezésnek.

Az Rtv. 92. § /2/ bekezdése úgy rendelkezett, hogy „A rendőrség által lefolytatott államigazgatási vagy szabálysértési eljáráshoz kapcsolódó rendőri intézkedés elleni panaszt az ügy érdemében hozott, vagy az eljárást megszüntető határozat elleni jogorvoslati kérelemben kell előterjeszteni.”

Tehát volt jogorvoslati lehetőség a megszüntető határozat ellen is.

Kérdés - és feloldandó ellentmondás keletkezett -, hogy ez milyen eljárás által szabályozott jogorvoslat.

Első felvetés, hogy az első fokon eljáró szerv (rendőrkapitányság) határozata milyen módon került a másodfokú szervhez. Az Áe. alapján a fellebbezés lehetett a nyilvánvaló válasz, hiszen a „panasz” nem szerepelt az államigazgatási eljárás általános szabályainak jogintézményei között. Az is nyilvánvaló, hiszen a rendőri intézkedés államigazgatási ügy, hogy az Áe. szabályait kellett alkalmazni. Természetesen ezen felvetések már csak a korábban hatályos törvényszöveg kapcsán értelmezhetők. Viszont annak igazolására, hogy milyen ellentmondásokat tartalmazott az Rtv. hosszú ideig, kiválóan alkalmasak.

Felmerülhetett – lehetséges válaszként -, hogy az Rtv. által használt „panasz” a felügyeleti intézkedés (lásd fentebb) körében ismertett beadvány szerepét töltheti be. Azonban a felügyeleti intézkedés a jogszabálysértések hivatalból történő orvoslásának eszköze. Tehát olyan jogorvoslati lehetőség, amely nem a sérelmet elszenvedő ügyfél - intézkedés alá vont személy – részére fenntartott jogintézmény, így az Rtv-ben használt „panasz” lényegét ezen az úton sem közelíthettük meg.

A 2008. január 1-ig hatályos szabályok szerint a panaszt az első fokon eljáró szerv vezetője bírálja el és indokolt határozatban dönt. A határozat ellen fellebbezésnek van helye, mely devolutív jellegéből adódóan, a felettes rendőri szervhez kerül. „A felettes szerv határozata közigazgatási határozat.”²²⁷, fogalmazott az akkor hatályos szöveg. Tehát az ezt megelőző döntések nem számítanak annak. Így az intézkedés közigazgatási ügy jellegét ismételten figyelmen kívül hagyta a jogalkotó.

Így lényeges kérdés – szintén – a „panasz” kapcsán, a következő:

Milyen jogilag szabályozott úton keletkezett elsőfokú határozat a rendőri intézkedésekhez kapcsolódó eljárásban? Illetve az, hogy ez milyen határozat? A témához kapcsolódva Szikinger István ezt írja:

„ A Legfelsőbb bíróság 1/1999. KJE számú Jogegységi Határozata – noha formálisan nem általánosan kötelező, törvényi értékű aktus – nyomán a rendészeti tevékenység közigazgatási jellege és a hatósági jogalkalmazás körébe sorolandósága nem vonható kétségbe. Ez a helyzet pedig soha nem látott nyomatékkal hívja fel a figyelmet arra a problémára, amely egyébként is létezett: nevezetesen az intézkedések eljárásjogi megítélésének rendezetlenségére. Az intézkedés tartalmát tekintve nem különbözik a hatósági határozattól, ugyanakkor tipikusan a hatóság bármely (és nem csupán kiadmányozási joggal felruházott) tagja foganatosíthatja, a bizonyítást gyakran a hatósági közeg észlelete helyettesíti, az írásos forma rendszerint hiányzik, a végrehajtás pedig azonnal esedékes és kikényszeríthető. Mindezek a tényezők fokozott alapjogi garanciális ellentételezést igényelnének, ehelyett azonban e cselekvési forma gyakorlatilag ismeretlen az eljárási törvény számára, legalábbis mint az érdemi működés természetes megnyilvánulása, noha magának az intézménynek a fogalmát többféle értelemben is használja a kódex.”²²⁸

Véleményem szerint Szikinger István gondolatai, Szamel Lajos korábban idézett véleménye, illetve az 1/1999. KJE Jogegységi Határozat, amely szerint a rendőri intézkedés közigazgatási jogviszonyt keletkeztet, tehát közigazgatási ügy, egyértelművé teszik a rendőri intézkedés ezen jellemzőjét. A későbbiekben még többször visszatérek erre a problémára. Jelesül arra, hogy az intézkedés maga megfelel egy határozatnak így a jelenlegi szabályozás fölösleges jogi „lépcsőket” rögzít.

²²⁷ 1994. évi XXXIV. törvény 93. § /9/.

²²⁸ Szikinger István: *Koncepció az állami beavatkozás csökkentésére, helyettesítésére a hatósági jogalkalmazás területén (Magyar Közigazgatás 2000. augusztus 487. o.)*

Pl.: egy személyes szabadságot korlátozó és kényszerítő eszköz alkalmazását is szükségessé tévő intézkedést, a rendőr parancsnoka köteles kivizsgálni. Az előjáró eljárásának szempontjai a Rtv-ben szereplő jogszerűség, arányosság, szükségesség illetve a törvényben nem szabályozott szakszerűség. Amennyiben az intézkedés alá vont személy panasszal él, az első fokú szerv vezetője ugyanezt a négy szempontot vizsgálja, hiszen ez a törvényi követelmény. Az indokolt határozat ellen fellebbezés benyújtására van lehetőség a törvény szerint. Tehát ez mindenképpen érdemi határozat, hiszen a fellebbezés lehetősége csak ezzel szemben adott. A felettes szerv sem vizsgálhat más szempontokat, hiszen az intézkedésekkel szemben támasztott követelmények e szervnél sem mások. Így a rendőr eljárását más három szinten vizsgálták, és most következhet a bírósági út.

A szakirodalomban fellelhető olyan álláspont²²⁹, mely szerint, nem kell feltétlenül biztosítani a jogorvoslatot az ügyfél részére a közigazgatási szervek ún. intézkedéseivel szemben sem, amelyek alatt nagy általánosságban az írásbeliség mellőzésével helyszínen hozott, adott helyen és időben azonnal kikényszeríthető, főleg rendészeti jellegű (pl.: igazoltatással, előállításával, veszélyelhárítással, okmány és más ellenőrzéssel, végrehajtás foganatosításával stb. kapcsolatos) érdemi és eljárási döntései értendők.

A későbbiekben rámutatok, hogy a rendőri intézkedéseknél mennyire fontos lenne az írásbeliség. Mindamelllett a közigazgatási szervek intézkedési jogkörét szabályozó jogszabályok többször intézményesítik az ügyfél részére a jogorvoslat valamilyen külön lehetőségét, még akkor is, ha ezeknek az intézkedések végrehajtására általában nincs halasztó hatálya. Abban az esetben pedig, ha nem áll rendelkezésre külön jogorvoslat, az ügyfél panasszal élhet.

Amennyiben az idézett szerző gondolatát tovább fűzzük, arra a következtetésre jutunk, hogy ha egy jogszabály lehetőséget ad egy közigazgatási szerv intézkedéseivel szemben jogorvoslatra (Rtv. 92. §), akkor a panasz intézményére és az 1977. évi I. törvény alkalmazására nincs szükségünk és nyilvánvalóan már lehetőségünk sem. Ez egy újabb érv amellet, hogy az Rtv. helytelenül alkalmazza a panasz jogintézményét.

²²⁹ Pl.: Rácz Attila: *A jogorvoslás rendszere egyedi hatósági igazgatási ügyekben és az alapvető jogok védelme (Acta Humana 1994. N^o 15-16.)*

Ezen megállapításomat szeretném alátámasztani Vass György²³⁰ a petíciós jog új szabályozására vonatkozó javaslatának egy részletével, mely szerint „petíciós beadvány akkor nyújtható be, ha a beadvány célja más, jogilag szabályozott úton (különösen bírósági, államigazgatási eljárás, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának eljárása) útján nem érhető el”.

Mielőtt a jogorvoslati rendszer gyakorlati megközelítésű elemzésébe kezdenék, szükségesnek tartom a rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök közös szabályainak ismételt, rövid összefoglalását, és ezzel a parancsnoki közigazgatási eljárások legfontosabb szempontjainak újbóli rögzítését.

A rendőri intézkedések kapcsán eljárás – kivizsgálás – végzésére kötelezettnek, az intézkedést foganatosító rendőr előljárójának, hasonlóan az I. illetve a II. fokú szerv vezetőjének, mint arra már korábban utaltam, a következő lényeges – anyagi jogi – szempontok meglétét illetve hiányát kell kétséget kizáró módon megállapítania.

- ***Jogszerűség***
- ***Arányosság***
- ***Szükségesség***
- ***Szakszerűség***

Mint azt korábban rögzítettem, a rendőrség tevékenységéről, intézkedéseiről rendelkező jogszabályok jelentik a parancsnoki kivizsgálások anyagi jogát, míg közigazgatási eljárás általános szabályai – mint alaki jog – foglalják rendszerbe az anyagi jogi rendelkezések alkalmazását.

²³⁰ Dr. Vass György: *Panasz, törvény, panasztörvény, avagy úton a petíciós jog kiteljesedése felé (In.:*

VII. 4. A közigazgatási eljárás elhatárolása egyéb parancsnoki eljárásoktól

Most részleteiben szeretném bemutatni a közigazgatási eljárás alkalmazását, illetve az attól való eltéréseket, valamint a rendőrségi közigazgatási eljárások sajátosságait.

A közrendvédelmi (természetesen más szolgálati ágak körében is) parancsnoki munkában előforduló – parancsnoki kivizsgálást, illetve közigazgatási eljárás lefolytatását megkövetelő – esetek, amelyek a szakmai nyelvben az „esemény, rendkívüli esemény” közös elnevezést viselik, meglehetősen vegyes csoportot alkotnak.

Tehát az előjáró eljárását igénylő eseteket több szempontból csoportosíthatjuk.

- Egyrészt a szolgálat ellátásával – tehát szolgálatban – bekövetkező rendkívüli események,
- Másrészt a szolgálaton kívüli, de a hivatásos állomány tagját érintő, rendkívüli események
- A rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazása

A fejezet témájából adódóan csak a harmadik csoporttal foglalkozom.

Különbséget kell tennünk a hivatalból, tehát a parancsnok szolgálati kötelezettségeként lefolytatandó (jogszerű de súlyos sérülést okozó rendőri intézkedés), illetve a külső szervtől, személytől érkező kérelem, beadvány alapján indított eljárások (az intézkedés alá vont személy vagy más személy, szervezet által sérelmezett rendőri intézkedés), tehát a jogorvoslatok, felügyeleti beavatkozások, eljárást kezdeményező aktusok között.

Különbséget kell tenni az olyan kivizsgálások, amelyek más eljárás alapját képezik illetve annak elsődleges, halaszthatatlan elemei (pl. hivatalos személy elleni erőszak gyanúja esetén a büntetőeljárás, vagy fegyelemsértés esetén a fegyelmi eljárás előzetes - az eljárás megindítását megelőző - parancsnoki vizsgálata), illetve azon eljárások között, amelyek megindításuk pillanatától közigazgatási eljárások (séreلمezett rendőri intézkedés esetén).

További csoportok felállítása is elképzelhető, pl.: a szolgálat jellege, helye szerint, azonban ezeknek a fejezet tárgyára tekintettel nincs jelentősége.

Fontos egy olyan szűkítés elvégzése, mellyel eljutunk azon eseményekhez, tényállásokhoz, amelyek közigazgatási ügynek minősülnek, és ennél fogva közigazgatási eljárás lefolytatását tehetik szükségessé.

A jelenlegi rendőri gyakorlat ismeretében ez sem egyszerű feladat, hiszen számos – egyébként más jogszabályon alapuló eljárás – annak bizonyos részében, csaknem azonos módon zajlik. Emiatt kiemelten fontos az egyes eseményfajták és az esetlegesen hozzájuk kapcsolódó eljárások pontos meghatározása.

Ki kell zárnom a rendőr szolgálaton kívüli magatartásából keletkező helyzeteket. Véleményem szerint rendőri intézkedést csak szolgálatban lévő rendőr fogantatosíthat. E megállapításomat az 1994. évi XXXIV. törvény nem támasztja alá egyértelműen a már korábban is idézett 13. §-ában. A törvényhely szerint az intézkedési kötelezettség, halaszthatatlan esetben azt a rendőrt terheli, aki intézkedésre alkalmas állapotban van. A törvényhez fűzött indokolás sem teszi egyértelművé a fenti rendelkezést. Azonban a 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról, a 3. § /6 - 7/ bekezdésében a következőket írja:

„A rendőr szolgálaton kívül akkor intézkedik, ha kiképzett, egészséges, nincs szeszes italtól befolyásolt, gyógyszer vagy kábító hatású más szer miatti bódult állapotban, és

- szolgálatban lévő rendőr nincs jelen, és az értesítésével járó késedelem, az intézkedés elmaradása a bűnüldözés érdekeire, az élet- és vagyonbiztonságra másként el nem hárítható hátrányt jelentene, vagy
- a szolgálatban lévő rendőrnek kell segítséget nyújtani.

A szolgálaton kívül fellépő rendőr intézkedése jogszerűségének elbírálására, a szolgálatban lévő rendőrről vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A rendőr fellépése előtt felméri, hogy rendelkezésére állnak-e azok az eszközök, amellyel a megkezdett intézkedését eredményesen be tudja fejezni, ha nem, úgy a szolgálati fellépése előtt segítséget kér.”

Tehát egyértelmű, hogy a szolgálaton kívül intézkedő rendőr, az intézkedés megkezdésétől számítva, esetleg már az intézkedést igénylő körülmény felmerülésekor, szolgálatban van. Ezekben az esetekben a közigazgatási jogviszonyt keletkeztető rendőri intézkedés – jogorvoslat, panasz benyújtásakor – a közigazgatási eljárás alkalmazását teszi szükségessé.

A megjelölt szűkítés igénye alapján:

A rendőrök által szolgálatban vagy szolgálaton kívül elkövetett bűncselekmények (vesztegetés; sikkasztás; bántalmazás hivatalos eljárásban; kényszervallatás; jogellenes fogva tartás stb.) gyanúja esetén a büntetőeljárás szabályait kell alkalmazni a szervezetszerű parancsnok elsődleges eljárása esetén is.

További bűncselekményi kategória a katonai delictumok köre. A rendőr – büntetőjogi szempontból – katona, tehát katonai bűncselekmények alanya lehet. Ilyen esetekben, pl.: az őrszolgálatban lévő rendőr elalszik és ezzel megvalósítja a Btk. 348. § „Kötelességzegés szolgálatban” bűncselekmény, törvényi tényállását.

A parancsnoka részére ebben az esetben is számos kötelezettség hárul, de nem a közigazgatási eljárás általános szabályai szerint kell eljárnia.

A következő csoport a szolgálaton kívüli rendőr egyéb – bűncselekményi törvényi tényállást nem megvalósító – magatartásait tartalmazza. Ebbe a körbe a szabálysértések illetve a fegyelemsértések tartoznak. Meg kell e helyen még említeni a korábban etikai, jelenleg összeférhetlenségi eljárást, de miután ezek sem közigazgatási eljárások, az említés szintjén e kategóriát le is zárhatjuk.

A hivatásos állomány tagja által elkövetett – a szolgálattal összefüggő – szabálysértés miatt, illetve fegyelemsértés miatt a fegyelmi eljárás szabályait kell alkalmazni.

Azt már tisztáztam, hogy a fegyelmi ügy nem közigazgatási ügy, illetve rögzítettem a fegyelemsértés fogalmát.

Természetesen a fenn említett eljárások lényegesen összetettebb, bonyolultabb területét képezik a parancsnoki munkának. Azonban dolgozatom témája okán csak az intézkedésekhez kapcsolódó eljárásokról történő elhatárolásuk volt a célom.

Most szükségesnek tartom az eddig tárgyaltak összefoglalását:

Meghatároztam a rendőri intézkedések általam helyesnek ítélt fogalmát, illetve az álláspontomat alátámasztó véleményeket. Az idézett Jogegységi Határozat illetve Szamel Lajos és Szikinger István álláspontja alapján, illetve saját következtetéseim szerint, megindokoltam azon álláspontomat, miszerint a rendőri intézkedés, hatósági jogalkalmazás, amely közigazgatási jogviszonyt keletkeztet, tehát közigazgatási ügy.

Később a rendőri intézkedések és kényszerítő eszközökhöz kapcsolódó eljárásokról elhatároltam a parancsnoki munka egyéb eljárásait.

Röviden ismertetem a rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök korábban és jelenleg hatályos, törvényi szabályozását. Utaltam arra - a későbbi részletes kifejtés szándékával -, hogy a Rtv. a mai napig helytelenül alkalmazza a „panasz” jogintézményét, illetve felvázoltam a közigazgatási határozatokhoz kapcsolódó jogorvoslati rendszert, utalva a Rtv. szabályaira illetve azokra a törvényhelyekre, amelyek – véleményem szerint – szükségtelen zavart, fölösleges eljárási szinteket eredményeznek jogalkalmazó számára.

VII. 5. A rendőri intézkedésekhez kapcsolódó közigazgatási eljárások

Elsőként azt kell tisztáznom, hogy a rendőri intézkedések foganatosítása mennyiben egyezik és mennyiben tér el a közigazgatási eljárások általános szabályaitól. Ezután, azt kell meghatározni, hogy a rendőri intézkedések milyen írásos kötelezettséget rónak az intézkedő rendőrre, illetve a közvetlen parancsnokra. Később tisztázni kell azt, hogy milyen jogi úton keletkezik I. fokú határozat a rendőri intézkedések kapcsán. Következő feladatomban a közigazgatásban működő jogorvoslati rendszer és az 1994. évi XXXIV. törvény jogorvoslati rendelkezéseinek összevetése.

Bizonyos (kevés kivételtől eltekintve, lényegében az összes) rendőri intézkedésekről az intézkedő rendőr, jelentést köteles készíteni. A Rendőrség Szolgálat Szabályzata hivatott arra, hogy a rendőri intézkedések során tanúsítandó magatartás részletes szabályait rögzítse. Eszerint írásos jelentést kell tennie az intézkedő rendőrnek: a bűncselekmény helyszínének biztosításáról; talált tárggyal kapcsolatos tevékenységéről. Emellett a kényszerítő eszközök alkalmazásáról is jelentést kell készítenie a rendőrnek a következő szabály alapján: „A kényszerítő eszközök alkalmazásáról a rendőr jelentést készít...”²³¹

A parancsnok – a rendőr előjárója – részére is meghatározza a szolgálati szabályzat az alábbi rendelkezést:

A kényszerítő eszközök alkalmazását követően a rendőr előjárója vizsgálja annak szükségességét, jogszerűségét, az arányosság követelményének megtartását, amelynek során:

- a) meghallgatja azt, akivel szemben a kényszerítő eszközt alkalmazták, valamint az eseménynél jelenlévő személyeket,
- b) szükség esetén tisztázza a rendőr jelentésében észlelt ellentmondásokat.

A rendőr előjárója a megállapításairól részletes jelentést készít, ha a megállapítása szerint a kényszerítő eszközök alkalmazására törvényes feltételek hiányában került sor, az intézkedő rendőr ellen eljárást kezdeményez.²³²

²³¹ 62/2007. (XII.28.)IRM rendelet 58.§./4/

A lőfegyverhasználatról rendelkező, a Szolgálati Szabályzat 72. §-a azt a formát alkalmazza, mely szerint „A vizsgálat során jelentést kell íratni a lőfegyvert használó rendőrrel, a lőfegyver használatára utasítást adó elöljáróval és azzal a rendőrrel, akinek hitelt érdemlő tudomása van az eseményről. Nem vehet részt a vizsgálatban, akinek jelentésírási kötelezettsége van. Ha a szerv vezetőjével szemben jelentésírási kötelezettség vagy egyéb kizáró ok áll fenn, a vizsgálatot a felettes rendőri szerv vezetője folytatja le.”

Az intézkedő rendőr, jelentési kötelezettségéről összefoglaló jelleggel elmondható, hogy szinte minden intézkedésről jelentést írásos készít. Ez nyilvánvalóan nem határozat, de mint azt a korábbiakban kifejtettem, ha az írásos forma, egy már a helyszínen kitölthető nyomtatványban testesülne meg, amelyet a rendőr átadhat az intézkedés alá vont személynek, nos ez a módszer jelentős lépés lenne a határozat felé vezető úton. Azon intézkedések estében, amelyek indokolják, illetve amelyek foganatosítása esetén a jogszabályok kötelezővé teszik, az említett nyomtatvány csak akkor képezhetne határozatot, ha a jogkörrel rendelkező parancsnok a záradék formájában azt teljessé teszi.

Megállapítható tehát, hogy jelenleg a rendőri intézkedés kapcsán, annak végrehajtásakor, nem keletkezik elsőfokú közigazgatási határozat, pedig mind Szamel Lajos, mind Szikinger István véleménye szerint az intézkedés lényegét tekintve megfelel az egyedi hatósági ügyben hozott határozatnak.

A határozat egyedi jellege akkor is fellelhető, ha az intézkedés több állampolgárt érint. Ha arra gondolunk, hogy a rendőr lezár egy útszakaszt és megállít 75 embert, intézkedése úgy marad egyedi ügyben hozott határozat, hogy közben több ember jogát érinti. Hasonlóképpen, ha egy település határában épülő újabb üzletközpont beruházói kérnek építési engedélyt, egy ügyfél szerepel az eljárásban, de a határozat valamennyi szomszédos ingatlan tulajdonosának, használójának jogát érinti.

A fenti megállapítás után ismét fel kell tennem a korábban már megfogalmazott kérdést: milyen módon keletkezik elsőfokú - érdemi - határozat a rendőri intézkedések kapcsán? A válasz azért bír jelentőséggel – mint arra más korábban utaltam – mert ez az alapja a

²³² 62/2007. (XII.28.)IRM rendelet 71.§.

jogorvoslatoknak. Erre természetesen – a fentiek alapján – azt kell válaszolnom, hogy nem keletkezik.

Az intézkedésekről készített jelentések, legyen az a rendőr vagy közvetlen parancsnokának megállapításait tartalmazó okirat, nem tekinthetők határozatnak. Azonnal ellent kell mondanom előbbi megállapításomnak.

A már említett rendőrségi nyomtatvány parancsnoki „záradéka” esetleg megfelelhet egy ügyiratra feljegyzett határozatnak²³³, hiszen a parancsnok a kivizsgálás legfontosabb szempontjai, jogszerűség, arányosság, szükségesség, szakszerűség kérdésében dönt, amikor ezt a részt kitölti. Mint azt korábban rögzítettem, a további vizsgálatok sem más szempontok meglétét vagy hiányát mérlegelik. Ez a felvetés természetesen – jelenleg – csak elméleti lehet, hiszen a határozatot az első fokon eljáró szervnek kell meghoznia, amely általában a rendőrkapitányság, így csak annak vezetője jogosult azt aláírni. Amennyiben ezen eljárások szabályozása egyértelmű lenne (pl: a hivatalból kivizsgálendő intézkedések meghatározásával, a kiadmányozási jog pontos szabályozásával), és az államigazgatási eljárás általános szabályai alkalmazását tenné kötelezővé, az előbbi gondolat fel sem merülne, illetve az I. fokú érdemi határozat keletkezésével kapcsolatos kérdésre is válaszolhatnék.

Véleményem szerint a rendőri intézkedést elsőként vizsgáló előjáró, a parancsnoki záradékban rögzített megállapításaival, I. fokú érdemi határozatot hozhat, amennyiben a kiadmányozás – a határozat aláírásának joga – természetesen szigorú szabályok alkalmazásával, hozzá kerülhet. Ezt a fenn említett – ügyiratra feljegyzett határozat – alkalmazásával – megoldhatónak tartom. Így a panasz helyett csak a fellebbezés lehet az intézkedés alá vont személy jogorvoslati lehetősége, és az eljárás mindenben megfelel a közigazgatási eljárás szabályainak.

Jelenleg nem tisztázott egyértelműen a kivizsgálások lefolytatásának számos eleme. Többek között a lefolytatásra kötelezhető személye. Sok esetben a már korábban is említett gyakorlat kell, hogy pótolja a jogszabályi háttér hiányosságait.

²³³ *A nem alakszerű határozatok fajai a következők:*

- *jegyzőkönyvbe foglalt határozat*
- *ügyiratra feljegyzett határozat*
- *okiratba foglalt határozat*
- *jogszerű hallgatással hozott*

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai (Balla Zoltán-Buzás Gábor-Rixer Ádám-Szilvássy György Péter Főiskolai jegyzet, Rejtjel Kiadó 2009. 121. o.)

Alapesetben az intézkedést fogantató rendőr közvetlen előjárója kell, hogy az intézkedéseket kivizsgálja.

A napi rendőri munkában ez alól számos kivétel adódik, pl.: országos körözés alapján elfogott személy esetében az ügyeletes tiszt vizsgálja ki az intézkedés és a kényszerítő eszköz alkalmazásának körülményeit, mivel az elfogatóparancsot kibocsátó szerv az átkísérést sürgősen végrehajtja. Hivatali munkaidő után nem rendelik be a rendőr közvetlen parancsnokát. Másik kivétel lehet, amikor a rendőrkapitányság közrendvédelmi szolgálatának folyamatos működése érdekében, ügyeletes parancsnoki szolgálatot szerveznek a közrendvédelmi parancsnoki állományból. A szolgálatot ellátó köteles a bekövetkezett rendkívüli eseményt kivizsgálni. Olyan gyakorlat is ismert, miszerint az intézkedő rendőr közvetlen előjárója a testi kényszer, bilincs és gumibot alkalmazását vizsgálhatja, a súlyosabb eszközök használatának minősítése már az osztályvezető feladata.

Tehát nem egyértelmű az, hogy ki köteles lefolytatni a kivizsgálást. Megjegyzem, hogy a helyi rendőri szervek saját hatáskörükben általában gondoskodtak egy működőképes rendszer kialakításáról, azonban ez nem minden esetben zökkenőmentes.

Az egyértelmű, hogy az elsőfokú határozatot, a kiadmányozási jog esetleges későbbi szabályozásáig, a kapitányságvezető írja alá.

A következőkben azt kell tisztáznom, hogy milyen esetekben és milyen határidő betartásával keletkezik elsőfokú határozat.

Az eljárások megindításával kapcsolatosan azt kell leszögezmem, hogy arra, egyrészt az intézkedéssel kapcsolatos - jelenleg használt kifejezéssel - panasz alapján, illetve hivatalból kerül sor. Természetesen az a szabály is hiányzik, hogy mely rendőri intézkedéseket kell, hivatalból, a Ket. alapján kivizsgálni. Véleményem szerint minden olyan esetben köteles az elsőfokú szerv (rendőrkapitányság) a közigazgatási eljárást hivatalból lefolytatni, amikor a rendőri intézkedés fogantatója illetve a kényszerítő eszköz alkalmazása, a normális ügymenet szerinti, az általánosan elfogadott, törvényben szabályozott, „eredménytől” eltérő következményekkel jár.

E gondolat kapcsán ismételtelen felmerülhet a közigazgatási ügy kategóriájának bővülése. Kilyéni Géza szerint „1957-ben a törvényszerkesztők a hatósági határozattal záruló eljárást tekintették modellértékűnek és azt szem előtt tartva határozták meg a hatósági

ügy fogalmát. Ehhez képest 1981-ben a definíció több új elemmel bővült („adatot igazol, nyilvántartást vezet, hatósági ellenőrzést végez”). Én most további bővítésre teszek javaslatot. A jogfejlődés során mind nagyobb jelentőségűvé válik a közigazgatási szankció alkalmazása, s ennek kapcsán egyre bővül a közigazgatás eszköztára: új szankciófajták és intézkedési módok keletkeznek, melyek már nem minden esetben férnek bele a „jogot vagy kötelezettséget állapít meg” formulába. Azt hiszem az idézett szövegrész kiegészítendő az „illetőleg von meg vagy korlátoz” szavakkal.”²³⁴

Mivel a többször idézett jogegységi határozat az idézett mű megjelenése után keletkezett, így arra már nem szükséges ismételt bizonyítékokat szolgáltatnom, hogy a rendőri intézkedés közigazgatási ügy.

De a bővítés gondolata alapján egy ötletem nekem is van: közigazgatási hatósági ügyként kezelhetné a jogalkotó azt is, ha a közigazgatási szerv intézkedése nem a törvényes célok alapján meghatározható eredménnyel jár, és ennek kivizsgálása nem tartozik más, szabályozott, eljárás hatálya alá.

Egy másik tisztázandó tény, hogy az intézkedés kapcsán lefolytatott államigazgatási eljárás lezárásaként hozott határozat, a 2001. november 1. előtti gyakorlat szerint, ha az intézkedés jogszerűségét, szükségességét, arányosságát állapítja meg, akkor az eljárást megszünteti. Így az Áe. szerint nem volt helye fellebbezésnek, pedig rendkívül fontos, hogy éppen az elsőfokú határozat ellen legyen lehetőség e jogorvoslati lehetőség igénybevételére.

Természetesen a KET által bevezetett különbségtétel – határozat és végzés – a fenti problémát részben orvosolta, mint ahogy az a szabály is, miszerint a megszüntető végzés ellen van helye önálló fellebbezésnek.

²³⁴ *Kilényi Géza: A közigazgatási eljárásjog átfogó tudományos elemzése (Magyar közigazgatás 2000. március 129.o.)*

A határidőről: A korábban hatályos KET 30 napos határidőt állapított meg általános elintézési időként, amely a kérelem benyújtásától az elsőfokú határozat meghozataláig tart. Az október 1-től hatályos változat 22 munkanapot rögzít.

Véleményem szerint az 1994. évi XXXIV. törvény korábbi 8-napos jogorvoslati határideje nem volt rövid. Azonban ismerve a rendőrségi gyakorlatot, ez rendszerint azzal a kötelezettséggel járt a kivizsgálást lefolytatóra, hogy 3 napon belül készítse el a teljes anyagot és a határozatot is, bár ennek korábbi határideje 15 nap volt.

Következésképpen a hatályos szabályozásban alkalmazott 30 napos benyújtási és 30 napos elintézési határidő megfelelő keretet biztosít egy alapos, minden részletre kiterjedő eljárás lefolytatására.

A fellebbezés benyújtására az intézkedés alá vont személynek 8 nap állt rendelkezésére, annak elbírálására pedig a felettes szerv 15 napot kapott.

Ez a szabályozás a hatályos törvényszövegből kimaradt. Ebből arra következtethetünk, hogy a Ket. szabályait kell alkalmazni a panasz első fokú kivizsgálását rögzítő határozattal szembeni fellebbezés kivizsgálására. Megfontolandó gondolat az, hogy az Rtv-ben rögzített határidőket 2009. október 1-től a Ket-ben bekövetkező változásokhoz kell igazítani.

Ha jogi szempontokon túlmenően is vizsgáljuk a rendőrségi tevékenység állampolgári megítélését, arra következtetésre kell jussunk, hogy - többek között - a rendőri intézkedések alapján hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata mindenképpen indokolt. Ha a közelmúltban indított rendőrségi belső vizsgálatok visszhangját elemzem, az a véleményem, hogy: teljesen hiteltelenné válik, vált az, amikor a rendőrség a saját tevékenységéről állítja eltökélten, hogy törvényes, hibátlan, tökéletes volt. Természetesen ez az államigazgatás valamennyi szervéről elmondható. Sajátos hangulata van annak, amikor a felelős szerv hibájának lehetősége felvetődik, majd ez a szerv vizsgálatot folytat le. A vizsgálatról minden nyilatkozó állítja, hogy az példátlanul alapos volt ... az eredménye természetesen csak az lehet, hogy a szervezet nem hibázott.

Tehát egy, az intézkedést foganatosító szervtől független testület vizsgálata feltétlenül része kell legyen a rendőrség intézkedési, eljárási gyakorlatának. Ezért nagyon fontos eredmény, a bírósági út igénybevételeire vonatkozó törvényi lehetőség.

Véleményem szerint a rendőrség munkájához kiemelten fontos állampolgári bizalom visszaszerzését, ilyen és ehhez hasonló eszközök bevetésével kellene megpróbálni, sikerre vinni.

Az általam feldolgozott jogesetek igazolják korábban tett megállapításaimat, egyrészt a teljesen eltérő joggyakorlatra, másrészt a jogi ismeretek esetenként fellelhető hiányára vonatkozóan.

Megállapításaimat az általánosság szintjén, az eljárást lefolytató rendőri szerv megjelölésének mellőzésével rögzítem.

Bár a bevezetőben azt írtam, hogy nem foglalkozom a Független Rendészeti Panasztestület tevékenységével, egy gondolat mégis ide kívánczik. A Testület is mint a rendőrségtől független szervezet, munkájával, nyilvános vizsgálataival hozzájárulhat a rendőrségről kialakult kép javításához. Így a bíróság, a Testület valamint az ombudsman alkothatja azt a fórumrendszert, amelynek segítségével az állampolgár jogainak érvényesülését a jogrendszer biztosítja, másrészt a rendőri intézkedések állampolgári megítélése is pozitív irányban mozdulhat el.

Nem céлом a rendőri tevékenység minősítése, de azt fontos megjegyezni, hogy a koncepciójában már elhibázott és kivitelezésében súlyosan jogsértő rendőri intézkedéseket semmilyen független szervezet semmiféle vizsgálata nem teheti jogszerűvé illetve elfogadottá.

VII. 6. Néhány gondolat az elmúlt 16 év gyakorlatából:

Sajnálatos módon gyakorta előfordult, hogy a lőfegyverhasználat illetve a lőfegyverhasználatnak nem minősülő lövés okán indított eljárást nem az államigazgatási eljárás szabályai szerint folytatják. Ez a hiba nem vezethető vissza a jogszabályi háttér hiányosságaira, hiszen a 3/1995 (III. 1.) BM rendelet már idézett 65. §-a, kogens szabályként előírta az államigazgatási eljárás szabályainak alkalmazását.

Találkozhattunk olyan gyakorlattal is, amely az elsőfokú – sajnos határozathozatal nélkül zárult – kivizsgálás után, a másodfokú szerv ún. felülvizsgálati jelentést készít, szintén mellőzve az államigazgatási eljárás szabályait.

A leggyakrabban előforduló módszer, amikor a kivizsgálás egyszerű összefoglaló jelentéssel zárult. Így az intézkedés alá vont személy sem a döntésről, sem jogorvoslati lehetőségeiről nem értesül.

Megtalálható volt olyan határozat is, amely intézkedés elleni panasz kivizsgálásáról rendelkezik és az Áe. szabályaira hivatkozik. A korábban tett megállapításaimra hivatkozva, ez logikailag értelmetlen.

Előfordult olyan – fegyverhasználat miatt indított államigazgatási eljárási határozat – amelyben a jogorvoslati lehetőségként, az 1957. évi IV. törvény 62. § 1-2. bekezdésére hivatkozva (fellebbezés), a panaszt jelölte meg.

A gyakorlat abban sem volt egységes, hogy az egyébként szabályosan lefolytatott államigazgatási eljárás végén, elsőfokú határozatként megszüntető, vagy érdemi pl.: az intézkedés jogszerűségét megállapító határozat születik.

Sajnálatos, hogy több megyei rendőr-főkapitányság, az intézkedések és rendkívüli események kivizsgálásával kapcsolatos éves tevékenységét jónak értékeli úgy, hogy az államigazgatási – közigazgatási eljárásról, azok számáról, eredményességéről említést sem tett.

A felsoroltak alátámasztják a nem egységes joggyakorlatról korábban írottakat, és mintegy előkészítik az utolsó fejezet tartalmaként megjelölt javaslatokat. Természetesen a Rendőrségről szóló törvény módosításai egyértelműen javítottak a gyakorlaton. Az említett esetek inkább csak alátámasztják azok szükségességét.

Azt természetesen rögzítenem kell, hogy amióta a rendőrségről szóló törvény egyértelműen rögzíti, hogy az intézkedések kivizsgálása csak a közigazgatási eljárás szabályai szerint történhet, az ilyen jellegű eljárások lefolytatása egyértelművé vált, Viszont így is találhatunk érdemi határozat helyett megszüntetést.

Az azonban vitathatatlan, hogy az Rtv. illetve a közigazgatási eljárás korábbiakban felvázolt változásai, pontosabban a változások eredményeképpen kialakított jelenlegi szabályozás lényegesen világosabb kereteket határoz meg a „kivizsgálások”, a közigazgatási eljárások számára.

VIII. Összefoglalás, javaslatok a jogszabályi háttér átalakítására

Dolgozatomban a közigazgatás és a rendészet összefüggéseit vizsgáltam. Bízom abban, hogy sikerült a rendőri intézkedés – mint a talán leggyakrabban foganatosított rendészeti - rendvédelmi eljárás – helyét, jogi jellegét, szabályait meghatározni. A kutatásom egyik célja az volt, hogy a rendőri intézkedést, mint a jogalkalmazás egyik alapvető formáját elemezzem. A célok között így az is szerepelt, hogy bizonyítsam a rendőri intézkedés hatósági jogalkalmazási jellegét. Azt gondolom, hogy az elemzett források összefüggéseinek feltárásával illetve a saját kutatások eredményeinek összevetésével ez sikerült.

Ugyan ez elmondható a közrend illetve a közbiztonság és a belső rend kérdését, a fogalmi elemek egymáshoz való viszonyát, a rendészettel foglalkozók örök vitáját érintő célkitűzésről is. Nem volt céлом az, hogy eldöntsem a vitát. Viszont megfogalmaztam egy olyan megközelítést kialakítani, ami talán közelebb visz a megoldáshoz, vagyis a gyakorlati munkát végzők számára is értelmezhető definíciót rögzítettem.

A következő célkitűzés a dolgozat megírásakor a rendőri intézkedés jogi szabályozásának történeti jellegű vizsgálata volt. Természetesen ehhez a korszak történelmi állapotát, társadalmi összefüggéseit is elemeznem kellett. Igyekeztem azokat a műveket feldolgozni, amelyek pontosság mellett a történelmi folyamatok, változások vizsgálatával az egyes rendészeti szabályok bevezetésének indokául is szolgálhatnak.

Azt a célokat, miszerint a rendőri intézkedések történetének vizsgálatát elvégezzem, és rögzítsem azok fejlődését, amennyiben az idő múlásával megjelenő újabb szabályozás, fejlődést jelent, sikerült megvalósítani. Természetesen az is értékelhető eredmény, ha ennek ellenkezőjét sikerül bizonyítani.

Bár nyilvánvalóan nem lehet korábbi elemzések feldolgozását kikerülni, e fejezet megírásánál törekedtem arra, hogy leginkább saját kutatás és forráselemzés útján jussak következtetésekre. Amikor 100 – 120 évvel ezelőtti jogszabályok és egyéb szabályzatok olvasásával töltöttem az időt és próbáltam összehasonlítani a hatályos joganyaggal – ezt természetesen ki is fejtettem – éreztem azt a megfontolt szakértelmet, a törvényes rend

megőrzésének szándékát, amit sok esetben hiába kerestem a jelenleg alkalmazott jogszabályokban.

A következő fejezetben meghatároztam a rendőri intézkedés fogalmi elemeit. Megpróbáltam a gyakorlati tevékenység jogi jellegét vizsgálni. A rendőri intézkedés alkalmazási lehetőségeit, a hatósági jogalkalmazás törvényi eseteit, pontosan rögzítik a jogszabályok, viszont konkrét definíciót nem találunk. Fontosnak tartottam, hogy ezt a hiányosságot pótoljam, és egy praktikus fogalmat rögzítsek.

A soron következő fejezet az intézkedésekkel szembeni jogorvoslatok rendszerét mutatja be. Ebben a fejezetben kiemelt célként kezeltem, hogy számos korábbi rendőrségi „kivizsgálás” illetve bírósági eljárás tapasztalatait feldolgozzam. Megpróbáltam – talán nem sikertelenül – a panasz jogintézményének szerepét, alkalmazásának általam vélt helytelenségét bizonyítani. Emellett vizsgáltam azt az eljárást, amely a rendőri intézkedések törvényi követelményeinek meglétét illetve hiányát hivatott megállapítani. Most, a befejezésben is úgy látom: főleges eljárási szintek és elemek találhatóak a rendszerben. Viszont ezen állításomat a kifejtettekkel alá tudom támasztani.

Összefoglalva: egyrészt arra törekedtem, hogy disszertációmban feldolgozzak számos olyan jogforrást, illetve olyan szerzők, tudományos elemzők munkáit, akiket nem lehet figyelmen kívül hagyni akkor, ha közigazgatási – rendészeti tárgyú dolgot készítek valaki.

Másrészt törekedtem arra is, hogy a tudományos értekezések, tanulmányok illetve a joganyag elemzésekor, a kutatásaim eredményeként, egyértelműen megfogalmazzam saját álláspontomat, véleményemet is és olyan következtetéseket vonjak le, amelyek létjogosultsága új eredményként igazolható.

A fentiek alapján igazoltnak, vitathatlannak látom azt a megállapítást, miszerint a rendőri intézkedés hatósági intézkedés, a rendészeti tevékenységet ellátó közigazgatási szerv egyik legfontosabb tevékenységi formája. Az eddig ismert, a hatósági intézkedéseket meghatározó fogalomkört, feltétlenül ki kell egészítenem azzal, hogy a

rendőri intézkedés közigazgatási jogviszonyt hoz létre, tehát a közigazgatási eljárás szabályai vonatkoznak - mint alaki jog -, mind az intézkedésre, mind pedig az intézkedésekhez kötődő jogorvoslati rendszerre.

Fontosnak tartom azt, hogy a rendőri intézkedésekhez önálló, de a közigazgatásban alkalmazott jogorvoslati lehetőségek kapcsolódjanak, és azt, hogy a közigazgatási szervektől független bíróság is felülvizsgálhassa az intézkedéseket minősítő közigazgatási határozatokat.

Rámutattam arra, hogy a korábbi rendőrségi gyakorlat jogilag támadható, hiányos volt.

A jogszabályi háttér átalakítására vonatkozóan, általános követelményként megfogalmazható, hogy végre egyértelmű és hatásaiban kikövetkeztethető szabályokkal kell keretbe foglalni a rendőri intézkedéseket.

A rendőrségtől megkövetelt eljárási rend nem lehet bármikor megtámadható, olyan, ami a rendőröket minden intézkedésük után védekezésre, magyarázkodásra kényszeríti.

Az európai országok tapasztalatait felhasználva kell egyértelmű, a klasszikus jogelveken alapuló garanciákat tartalmazó, nem csak keretjellegű szabályozást létrehozni.

A fentiek ismeretében szükségesnek tartom a rendőrségről szóló és a közigazgatási eljárás szabályairól rendelkező törvények teljes összehangolását.

Egyrészt rögzíteni kell, hogy mely rendőri intézkedések alapján kötelező hivatalból közigazgatási eljárást lefolytatni. Egyértelművé kell tenni, hogy az eljárás végén, határozatot kell hozni. Nem lehet az érdemi döntést pótolni megszüntető végzéssel akkor sem, ha a vizsgálat megállapítja az intézkedés valamilyen hiányosságát, és szükséges más eljárás (büntető-, szabálysértési-, fegyelmi eljárás) lefolytatása. Amennyiben az intézkedés mindenben megfelel a törvényi követelményeknek, úgy érdemi határozatban kell ezt megállapítani. Természetesen mindkét esetben a Ket. szabályainak megfelelő jogorvoslati lehetőségek közlésével.

Rendkívül fontos, hogy a rendőri intézkedések ellen, a rendőri munka megnehezítése, a rendőrök megfélemlítése, vagy az időhúzás szándékával, alaptalanul és ismétlődően benyújtott jogorvoslati kérelmek szankcionálhatóságát biztosítsa a jogalkotó.

Lehetségesnek tartom azt, hogy az intézkedő rendőr bizonyos (az intézkedés súlyánál fogva indokolt) esetekben, a helyszínen „igazolást” adjon át az intézkedés alá vont személynek. Ezzel ki lehet váltani a rendőri jelentések egy részét is, illetve az intézkedés alá vont számára tisztázódhat az eljárás lényege és az igénybe vehető jogorvoslat is.

Mint azt részletesen kifejtettem, lehetőséget látok arra, hogy a rendőri intézkedés, és az előjáró megfelelően szabályozott eljárása együttesen, a jellegének megfelelően, az I. fokú határozat szerepét betöltse és így a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény jogorvoslati rendelkezései, eltérés nélkül alkalmazhatóvá válnak.

Arra is utaltam, hogy a rendőrség politikától független, politika által nem befolyásolt jellegét kell erősíteni. Természetesen ez igaz kell legyen az összes rendészeti – rendvédelmi szervre. Nem tagadható, hogy az elmúlt nyolc évben számtalan durva beavatkozás történt a rendőrség, a rendőrségi vezetők tevékenységébe.

A rendőrség megítélése és ezzel együtt az állampolgárok szubjektív biztonságérzete, nem attól fog javulni, hogy fölösleges szerveket hozunk létre, miközben a rendőrséget egyértelműen jogsértő magatartásra kényszerítjük.

A rendészeti szervek – különös figyelemmel a rendőrség – tevékenységét, számos tényezővel együtt, a politikai közeg is befolyásolja. Bizonyára van olyan módszer, amellyel a rendőrség független működése megvalósítható. Magyarországon még nem érett meg erre a helyzet. Amikor egy parlamenti bizottság által szervezett meghallgatáson a kormánypárti képviselők – megalázó módon – a szemükkel utasíthatják az Országos Főkapitányt, hogy távozzon, amikor a Miniszterelnök elmondja, hogy hogyan utasította a rendőrséget oszlatásra ... akkor valóban fontos lenne a bevált nyugati példák alkalmazása hazánkban is.

A rendőrség tevékenységét, így a rendészeti munka hatékonyságát a politikai közeg, más módszerekkel is rombolhatja. A rendőrséget 1990-óta folyamatosan átszervezik.

Soha senki nem vizsgálta, vagy ha igen akkor az eredményt jól titkolják az érdekeltek, hogy az említett átszervezések mennyi erkölcsi és anyagi kárt okoztak. Csak gondoljon a tisztelt olvasó arra a zseniális és nyilvánvalóan egyetlen üdvözítő megoldásra, amelynek célja kizárólag a rendőrség munkájának segítése, a közrend és a közbiztonság fokozott védelme volt, mi szerint a Készenléti Rendőrséget át kell nevezni: Rendészeti Biztonsági Szolgálatra.

A korszakalkotó javaslat nyilván elérte célját, hiszen miután legyártották az új feliratokat, jelvényeket, bélyegzőket és ki tudja még mit, illetve mennyiért, akkor az ötletgazda – feltehetően hosszas stratégiai tervezést követően – a még hatékonyabb működést elérendő: úgy döntött, hogy a név megváltoztatása elérte a várt eredményt, így a REBISZ elnevezés hatását tovább fokozva, új címet talált ki. Talán nem ismeretlen, ez a Készenléti Rendőrség. Remélem a tisztelt olvasó belátja, hogy a magyar rendészet 1848-tól számított időszaka legjelentősebb döntésének menetét olvashatta végig²³⁵.

Az ORFK minden évben elkészíti az éves munkatervét. Az egyikben az elején a következőket olvashatjuk: a rendőrség munkájára káros, negatív hatást váltanak ki a szervezeti egységeket érintő, folyamatos átszervezések. Ha lapozunk egy párat a következő fejezet fő címe található: „Az idei évben végrehajtandó átszervezések”. Majd egy hosszas felsorolás következik.

Ha egyszer belátja az illetékes, hogy a rendőrség szakmai tevékenységet végez, ami nagyon fontos az ország működése szempontjából, akkor a fentiek és a hasonló komédiák (tragédiák) talán elkerülhetők lesznek. Meg lehet határozni azt a szakmai-vezetői szintet, amit nem érinthet semmiféle politikai változás, miniszter vagy kormányváltás. A jogszabályi háttér – működés és szervezet – kialakítása során meg kell fontolni, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények helyett olyan megoldást találjunk, amelynek változtatása jelentősebb többséget esetleg konszenzust igényel. Ha ez megvalósul, akkor lehetséges az egyes részletek átgondolása is.

Budapest, 2010. május

²³⁵ *Lásd: 37/2004 (VI.29.) BM Rendelet; 8/2008 (IV.29.) IRM Rendelet*

Irodalomjegyzék

1. 1864, Q.B. Febr. 23-24. Irish Common Law Reports
2. *Máthé Gábor*: A közigazgatási büntetőjog elméletörténetéhez c. munkája
3. Degré Alajos emlékkönyv, Unió, 1995.
4. *Papp Judit*: Rendvédelem vagy rendészet ? c. tanulmány
5. *G.W.F. Hegel*: A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlatára Akadémia Kiadó, Bp.,
6. *C.Beccaria*: Büntetés és büntetés Akadémia Kiadó, Bp., 1967.
7. *Peschka Vilmos*: Az esetnorma, avagy a jogszabály és a jogeset kapcsolatának problémája Állam- és Jogtudomány XXVIII/2.
8. *Kulcsár Kálmán*: A jogalkalmazás funkcionális elemzésének problémái
9. Állam- és Jogtudomány, 1964.
10. *Molnár Miklós*: A rejtőzködő jog Jogtudományi Közlöny, 1995. 12.
11. *dr.Dános Valér – dr.Tauber István*: Rendőrség és társadalom Rendészeti Szemle, 1993. 2. szám
12. *Imre Miklós*: Szempontok az építésügyi igazgatás reformjához Magyar Közigazgatás, 1994. március
13. *Takács Albert*: A közigazgatás alapintézményei jegyzet Államigazgatási Főiskola 1993. Szerkesztette és lektorálta: Lőrincz Lajos
14. *Lőrincz Lajos*: A közigazgatás hazai fejlődésének fő irányai Magyar Tudomány, 1994. 11. szám
15. *Ficzere Lajos*: Közigazgatás és rendészeti igazgatás Rendőrtiszti Főiskola Új rendészeti tanulmányok, 1997/1
16. *Lőrincz Lajos*: A közigazgatás törvényessége, jogszerűsége, eredményessége. Szamel Lajos emlékkönyv 2000.
17. *Szamel Lajos*: Jogállamiság és rendészet Rendészeti Szemle, Bp., 1992/3.
18. *Thomas Wolfgang Schmitz*: Rechtsstaat und Grendrechshutz im französischen Polizeirech, 1989, Nomos Baden-Baden
19. *Szikinger István*: Rendőrség a demokratikus jogállamban Sík, 1998
20. *Szamel Lajos*: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai Rendészeti Tanulmányok, Bp., 1992/1.
21. 61/1999. (IV.21.) Kormányrendelet 1. § (1)
22. 1994. XXXIV. törvény a Rendőrségről
23. *Lisken-Denninger*: Handbuch des Polizeirechts, 1992.
24. *Nyíry Sándor*: A közrend és közbiztonság című tanulmánya Rendészeti Szemle, 1994/10)
25. *Kántás Péter*: A rendészet fogalmához c. tanulmánya
26. *Kántás Péter*: A szabálysértési jog és a rendészet néhány elhatárolási problémája
27. Rendőrtiszti Főiskola – Új Rendészeti Tanulmányok 1998/1.
28. *Szikinger István*: A közrend és a közbiztonság Rendészeti Szemle, 1994/10.

29. *Tóth József*: A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra Szent János Nyomda, Eger 1939.
30. *Kmety Károly*: A magyar közigazgatási jog kézikönyve Politzer Zsigmond kiadása, Budapest, 1900.
31. *Concha Győző*: A rendőrség természete és állása a szabad államban, a magyar közigazgatás tudomány klasszikusai 1874-1947. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.
32. *Tomcsányi Móricz*: A magyar közigazgatás jogalap intézményei Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp., 1926.
33. *Magyary Zoltán*: Magyar közigazgatás Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp., 1942.
34. *Rácz Attila*: Törvényesség és jogszabályhoz kötöttség a közigazgatásban Jogtudományi Közlöny, Bp., 1983/8.
35. Magyar Közigazgatási jog, Különös rész, Osiris, 2008. Szerkesztette: Ficzer Lajos – Forgács Imre
36. *Molnár Miklós*: A közigazgatási alkotmányosság néhány elméleti problémája Jogtudományi Közlöny, 1999/1.
37. 1994. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
38. Az emberi jogok és a rendőrség” c. szemináriumi anyag Strasbourg, 1995. dec. 6-8. Europa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest
39. 1989. évi III. törvény
40. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
41. 1974. évi 17. számú tvr. az állam és közbiztonságról
42. 1994. évi XXXIV. törvény indoklása
43. *Opál Sándor*: A rendvédelem néhány tudományelméleti és fogalmi kérdése Rendészeti Szemle, 1992/6.
44. *Zachar József*: A politikai irányzatok rendészeti koncepciói a dualizmus korában
45. ORFK OKK Budapest, 1992.
46. *Finszter Géza*: Rendőrségi modellek Rendészeti Szemle, 1994/3.
47. *Finszter Géza*: A rendészet elmélete KJK-Kerszöv 2003.
48. *Finszter Géza*: A rendészet társadalomelmélete
49. *Szikinger István*: Az angol rendőrség: fejlemények és vélemények Belügyi Szemle, 1990/1.
50. *Ch. Jeffries*: The Colonial Police Max Parrish. London, 1952.
51. *Szikinger István*: A Miranda-ügy Belügyi Szemle, 1990/3.
52. *W. Hamel*: Die Polizei im nationalsozialistischen Staat ismerteti: Tóth József: Rendészetfogalom a nemzeti szocialista államban Szent János Nyomda, Eger, 1938.
53. *Határőrség Országos Parancsnoksága*: Néhány európai ország határőrizete Budapest, 1990.
54. *Sallai János*: Szomszédok – határőrszemmel, Ausztria Belügyi Szemle, 1995/1.
55. *Katona Géza*: Közbiztonság-védelem Magyarországon az I. világháborúig BM Könyvkiadó, Budapest, 1984.
56. *Szikinger István*: A magyar rendészet jogának történeti vázlata c. kézirat
57. *Hajdú Lajos*: Büntett és büntetés Magyarországon a XVIII. sz. utolsó harmadában Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1985.
58. *Fábiánné Kiss Erzsébet*: Az országos rendőrség ügye az 1848-49-i szabadságharc alatt. Levéltári Közlemények, 44-45. évf. 1974.
59. Az Országgyűlés Képviselőházának naplója, 1878-81. XVII. kötet

60. Magyarországi Törvények és Rendeletek Tára, 1867. Pfeifer Ferdinánd kiadása, Pest, 1868.
61. Magyarországi Törvények és Rendeletek Tára, 1869. Ráth Mór kiadása, Pest, 1870.
62. 1894. évi XII. tc.;
63. 1871. évi XL. tc.;
64. 1879. évi XXXI. tc.
65. A Magyar Népköztársaság Kormányának 4. sz. rendelete – Államrendőrség felállítása, 1919. augusztus 3.
66. 6500/1931. ME rendelet
67. Az Országgyűlés Képviselőházának naplója, 1931-36.
68. *Toporczér Ferenc*: Közigazgatási eljárás során személyes szabadság korlátozásával járó különleges rendőri intézkedések különnyomat a Magyar Rendőr 1943. évi 1. számából
69. *Nagy János*: A község rendszete Martineum Rt. Szombathely, 1938.
70. *Csekey István*: Magyarország alkotmánya Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943.
71. *Teleki Éva*: A nyilas diktatúra államszervezete in: A magyarországi polgári államrendszerek Tankönyvkiadó, Budapest, 1981.
72. *Szikinger István*: A közhatalom és az egyén viszonya a rendőrségi törvény tükrében Rendészeti Szemle, 1994/9
73. *Csizmadia Andor*: A nemzeti bizottságok állami tevékenysége (1944-1949) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968.
74. *Rácz Lajos*: A nemzeti bizottságok szerepe a közbiztonság megteremtésében 1944-45-ben Belügyi Szemle, 1989/4.
75. *Gergely Ernő*: A demokratikus rendőrség megalakulása Jogtudományi Közlöny, 1985/4.
76. *Szamel Lajos*: A rendészet a közigazgatás rendszerében Állam és Igazgatás, 1985/11.
77. *Szabó András*: A büntetőjog reformja G. és G. Kiadó, Budapest, 1992.
78. *Holló András*: Az Alkotmánybíróság létrejötte és hároméves működése in: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás Unió Kiadó, Budapest, 1993.
79. 64/1991. (XII.17.) és 60/1993. (XI.29.) AB határozatok
80. *Pintér Sándor*: Rendőrség, rendészet, közbiztonság Rendészeti Szemle, 1992/6.
81. *Rácz Attila*: A törvényesség és a közigazgatás Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990.
82. *Szamel Lajos*: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990.
83. *Földvári József*: Kriminálpolitika Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.
84. *Korinek László*: Szelekció a rendőrségi munkában Belügyi Szemle Tájékoztatója, 39.sz., 1983.
85. *Kustra József*: Hozzászólás egy (várható) vitához a rendőrség megítélésének statisztikai szemléletéről Rendészeti Szemle, 1994/12.
86. *M.M. Pedraz*: Polgári rendőrség egy polgári társadalomban Rendészeti Szemle, 1992/1.
87. *H.Lisken*: Polizeil im Verfassungsgefüge in: Lisken – Denninger szerk.: Handbuch des polizeirechts C.H. Beck, München, 1992.
88. *D. Clarc*: The Citizen and the Administration in France – The Conseil D' Etat versus Ombudsman Debate Revisited Public Administration, 1984/2.

89. *U. Lundvik*: The Public as Overseer of Police Activities: Some Recent Trends in Sweden The Ombudsman Journal, 1986/5.
90. *J.F. Rang*: Procedures for Handling Police Complaints in Holland The Ombudsman Journal, 1986/5.
91. *Council of Europe*: Proceedings of the Round Table with European Ombudsmen Madrid, 5-6 June 1985 (Council of Europe, Directorate of Human Rights, Strasbourg, 1987.
92. *F.N. Baldwin*: Due Process and the Exclusionary Rule: Integrity and Justification University of Florida Law Review, 1987/2.
93. *Szamel Lajos*: A rendészet cselekvési formái Rendészeti Szemle, 1995/1.
94. *Tremmel Flórián*: Gyanú és büntető eljárás Jubileumi Tanulmányok, JPTE, Pécs, 1985.
95. *Szabó András*: A büntetőjog reformja G. és G. Kiadó, Budapest, 1992.
96. *Tomcsányi Móric*: Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem MTA, Budapest, 1929.
97. *Gulyás Csaba*: A személyes adatok védelme és a rendőri tevékenység Rendészeti Kutatóintézet, Budapest, 1994. Kézirat
98. *Szurday Kinga*: Az adatvédelmi jogi szabályozás szerepe, feladatai és hatása a közigazgatásra és a versenyszférára Magyar Jog, 1994/11.
99. *Hajas Gábor*: A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása Belügyi Szemle 1999/4-5.
100. *Finszter Géza*: Ismét a nemzetbiztonságról Belügyi Szemle 1999. 4-5.
101. 1/1999 KJE Jogegységi Határozat
102. *Bércesi Ferenc*: Néhány újabb gondolat az államigazgatási eljárási törvény felülvizsgálata kapcsán Magyar Közigazgatás 1999. március
103. A magyar rendőrség civil kontrollja Phare 1997. március
104. *Katona Géza*: A rendészet fogalma és tagozódása Magyar rendészet 2003/4.
105. *Lomnici Zoltán*: A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében Magyar Közigazgatás 2000. április
106. *Tilk Péter* Az államigazgatás feletti ügyészségi felügyelet a Magyar Köztársaságban Magyar Közigazgatás 2001. június
107. *Robert R. Friedmann*: Közrendészet: néhány elméleti és gyakorlati megfontolás belügyi Szemle 1996./6.
108. A közigazgatási ügyekben használható jogorvoslatok 4600/1901. Min. Eln. Sz. rendelet
109. 39,820/1921 BM. r. A m. kir. Állami rendőrség szervezetének és szolgálatának szabályozása
110. 1881. évi XXI. t.-c. a Budapest fővárosi rendőrségről
111. Rendőri Lexikon 1909. Szerk: Rédey Miklós és Laky Imre
112. A rendőr önálló intézkedései szolgálatban 1902. Összeállította: Laky Imre
113. A szolgálati szabályzat tankönyve 1939. (vitéz Nagyselmeczy László)

Tartalom

I. Bevezetés, a témaválasztás indokai	1. oldal
II. A rendészet jogi alapjai	4. oldal
II. 1. Fogalmi problémák.....	4. oldal
II. 2. A rendészet.....	9. oldal
II. 3. A közbiztonság, a közrend és a belső rend.....	19. oldal
III. A rendészet jogi szabályozása külföldön	34. oldal
III. 1. Az Európai Unió egyes országai.....	39. oldal
III. 1. 1. Ausztria.....	39. oldal
III. 1. 2. Belgium.....	40. oldal
III. 1. 3. Ciprus.....	41. oldal
III. 1. 4. Cseh Köztársaság.....	42. oldal
III. 1. 5. Dánia.....	43. oldal
III. 1. 6. Nagy-Britannia.....	44. oldal
III. 1. 7. Észtország.....	48. oldal
III. 1. 8. Finnország.....	49. oldal
III. 1. 9. Franciaország.....	50. oldal
III. 1. 10. Görögország.....	51. oldal
III. 1. 11. Hollandia.....	51. oldal
III. 1. 12. Írország.....	53. oldal
III. 1. 13. Lengyelország.....	54. oldal
III. 1. 14. Lettország.....	55. oldal
III. 1. 15. Litvánia.....	56. oldal
III. 1. 16. Luxemburg.....	57. oldal
III. 1. 17. Málta.....	58. oldal
III. 1. 18. Németország.....	58. oldal
III. 1. 19. Olaszország.....	59. oldal
III. 1. 20. Portugália.....	60. oldal
III. 1. 21. Spanyolország.....	60. oldal
III. 1. 22. Svédország.....	62. oldal
III. 1. 23. Szlovákia.....	63. oldal
III. 1. 24. Szlovénia.....	64. oldal
III. 2. Amerikai Egyesült Államok.....	65. oldal
IV. Történelmi áttekintés	68. oldal
IV. 1. A magyar rendészeti jog első intézményei.....	68. oldal
IV. 1. 1. A polgári rendészet szervezetének és jogának megteremtése.....	68. oldal
IV. 1. 2. A I. Világháború és a Horthy-korszak.....	75. oldal
IV. 1. 3. 1945-től az 1994. évi XXXIV. törvényig.....	82. oldal

V. A rendőri intézkedés szabályozásának története	87. oldal
V. 1. A vizsgált időszak történelmi háttérének rövid, ismételt áttekintése.....	88. oldal
V. 2. A rendőrségi feladatok.....	92. oldal
V. 3. Az alapelvek.....	94. oldal
V. 4. Az intézkedések.....	101. oldal
V. 4. 1. A személyes szabadságot korlátozó intézkedések	104. oldal
V. 4. 2. Intézkedés magánlakásban	116. oldal
V. 4. 3. A kényszerítő eszközök	119. oldal
VI. A rendőri intézkedés fogalma, jogszabályi háttére	135. oldal
VI. 1. A hatósági jogalkalmazó tevékenység tartalma, funkciói	135. oldal
VI. 2. A hatósági tevékenység fajtái	137. oldal
VI. 2. 1. A hatósági határozat.....	138. oldal
VI. 2. 2. A hatósági intézkedés	140. oldal
VI. 3. A rendőri intézkedés fogalmának meghatározása, elméleti háttére	142. oldal
VI. 4. A rendőri intézkedés jogszabályi háttére	149. oldal
VII. A rendőri intézkedésekkel szemben alkalmazható jogorvoslatok	157. oldal
VII. 1. A panasz	173. oldal
VII. 2. A közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere	178. oldal
VII. 3. Néhány gyakorlati probléma	190. oldal
VII. 4. A közigazgatási eljárás elhatárolása egyéb parancsnoki eljárásoktól	194. oldal
VII. 5. A rendőri intézkedésekhez kapcsolódó közigazgatási eljárások	198. oldal
VII. 6. Néhány gondolat az elmúlt 16 év gyakorlatához	205. oldal
VIII. Összefoglalás, javaslatok	207. oldal
Irodalomjegyzék	212. oldal
Tartalomjegyzék	216. oldal