



AMBRUS ISTVÁN: Közfeladatot ellátó személy-e a pedagógus? Egy jogalkotási hiba margójára

FINSZTER GÉZA: A titkos eszközök alkalmazásának jogi alapjai

SALLAI JÁNOS: Az első rendőrségítörvény-javaslat

HASPEL ORSOLYA: Egyes közlekedési szabályszegésekre vonatkozó közigazgatási bírságolási kérdések

LADISLAV IGENYES – JOZEF BALGA: Szlovák rendészeti jogszabályok jellemzése

BUZÁS GÁBOR: A rendőri intézkedések szabályozásának története 1881-től

GIRHINY KORNÉL: A helyszíni kihallgatás kriminalisztikai fejlődésfolyamata hazánkban

SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER: A rendőri fellépéssel kapcsolatos panaszok rövid történeti áttekintése

BALLA ZOLTÁN: Ceterum censeo, ne beszéljünk még rendészettudományról

GÉZA FINSZTER: Legal basis for the use of covert means

ISTVÁN AMBRUS: Is the teacher is a person with a public function?
On the margin of a legislative error

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



72. ÉVFOLYAM

2024/6. SZÁM

BELÜGYI SZEMLE

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

ELNÖK TITKÁR TAGOK

Dr. Felkai László, közigazgatási államtitkár, Belügyminisztérium
Prof. dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, egyetemi magántanár
Prof. dr. Finszter Géza, a Magyar Tudományos Akadémia doktora
Prof. dr. Gál István László, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Haller József, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Herke Csongor, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Kecskés László, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. dr. Kerezi Klára, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, egyetemi tanár
Prof. dr. Koltay András, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Médiatechnikai Intézet elnöke, egyetemi tanár
Prof. dr. Korinek László, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. dr. Maróth Miklós, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. dr. Mezey Barna, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Patyi András, alkotmánybíró, egyetemi tanár
Prof. dr. Polt Péter, legfőbb ügyész, egyetemi tanár
Prof. dr. Sándor István, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Tóth Mihály, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár

NEMZETKÖZI SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Dr. h.c. Detlef Schröder, az Európai Unió Rendészeti Képzési Ügynökségének korábbi ügyvezető igazgatója (Németország)
Prof. Dr. Lam Kwok Yan, Nanyang Műszaki Egyetem (Szingapúr)
Dr. Ludek Michalek, a Cseh Rendőrákadémia tagja, egyetemi tanár (Csehország)
Prof. Dr. Mathieu Deflem, Dél-Karolinai Egyetem, egyetemi tanár (Amerikai Egyesült Államok)
Dr. habil. Philipp Fluri ügyvezető, Genfi Biztonságpolitikai Központ (Svájc)
Prof. Dr. Wei Changdong, Kelet-Kínai Állam- és Jogtudományi Egyetem, Shanghai, egyetemi tanár (Kína)

SZAKMAI TANÁCSADÓ TESTÜLET

Dr. Bakai Kristóf Péter PhD, püör. dandártábornok, Nemzeti Adó- és Vámhivatal Vámszakmai és Nemzetközi elnökhelyettese
Dr. Balogh János r. altábornagy, az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője
Dr. Bolcsik Zoltán r. altábornagy, a Belügyminisztérium rendészeti államtitkára
Dr. Góra Zoltán t. altábornagy, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetője

Dr. Gömbös Sándor r. dandártábornok, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója
Hajdu János r. altábornagy, a Terrorrelhárítási Központ főigazgatója
Dr. Hatala József ny. r. altábornagy, a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács elnöke
Dr. Hegyaljai Máttyás, a Belügyminisztérium európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkára
Dr. Thomas Herko, az Osztrák Szövetségi Belügyminisztérium belügyi attaséja Magyarországon
Prof. dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, c. egyetemi tanár, a Belügyminisztérium oktatási főszemlézője
Prof. dr. Kovács Gábor r. vezérőrnagy, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar dékánja, tanszékvezető egyetemi tanár
Láng István, az Országos Vízügyi Főigazgatóság vezetője
Prof. dr. Sallai János r. ezredes, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, tanszékvezető egyetemi tanár
Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró, nemzetközi jogász
Dr. Tomin Szilvia r. vezérőrnagy, a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója
Dr. Tóth Tamás bv. altábornagy, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság vezetője
Dr. Túrós András ny. r. altábornagy, az Országos Polgárőr Szövetség elnöke

SZERKESZTŐSÉG

FŐSZERKESZTŐ
FŐSZERKESZTŐ-HELYETTES
MB. FELELŐS SZERKESZTŐ
OLVASÓSZERKESZTŐ
IDEGENNYELVISZAKLEKTOR

FŐMUNKATÁRS
MUNKATÁRS
SZERKESZTŐSÉG

ISSN

FELELŐS KIADÓ

NYOMDA
FELELŐS VEZETŐ

Prof. dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, egyetemi magántanár
Dr. Szabó Csaba PhD r. alezredes, egyetemi docens
Fazekas-Pátyodi Szandra
Végh Zsuzsanna
Prof. dr. Boda József ny. nb. vezérőrnagy, c. egyetemi tanár
Dr. Németh Viktor PhD
Luda Henrietta
2090 Remeteszőlős, Nagykovácsi út 3.
Telefonszám: +36 (26) 795-922; BM: 24-626
szerkesztoseg@belugyiszemle.hu
<https://belugyiszemlejournal.org>
ISSN 2062-9494 (Nyomtatott)
ISSN 2677-1632 (Online)
LXXII. évfolyam
Belügyminisztérium
www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium
1051 Budapest, József Attila utca 2-4.
Duna-Mix Kft.
Nemecz Attila bv. alezredes, ügyvezető
Megjelenik havonta

TARTALOM

	Előszó	947
	TANULMÁNYOK	
AMBRUS ISTVÁN	Közfeladatot ellátó személy-e a pedagógus? Egy jogalkotási hiba margójára	949
FINSZTER GÉZA	A titkos eszközök alkalmazásának jogi alapjai	961
SALLAI JÁNOS	Az első rendőrségítörvény-javaslat	975
HASPEL ORSOLYA	Egyes közlekedési szabályszegésekre vonatkozó közigazgatási bírságolási kérdések	987
LADISLAV IGENYES – JOZEF BALGA	Szlovák rendészeti jogszabályok jellemzése	1001
BUZÁS GÁBOR	A rendőri intézkedések szabályozásának története 1881-től	1021
GIRHINY KORNÉL	A helyszíni kihallgatás kriminalisztikai fejlődésfolyamata hazánkban	1037
SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER	A rendőri fellépéssel kapcsolatos panaszok rövid történeti áttekintése	1057
	VITAFÓRUM	
BALLA ZOLTÁN	Ceterum censeo, ne beszéljünk még rendészettudományról	1069
	STUDIES	
GÉZA FINSZTER	Legal basis for the use of covert means	1087
ISTVÁN AMBRUS	Is the teacher is a person with a public function? On the margin of a legislative error	1101

ELŐSZÓ

Kedves Olvasó!

„A rend az emberi erőknél, javaknál, tevékenységeknek belső összefüggése, a rendőrség pedig e belső folyamatnak csak időleges, külső támogatója örökös szolgálatával, hozzávetőleges hamaros eszközeivel. Mint a jó orvos óvhatja, támogathatja, időleg helyettesítheti az organismus működéseit, de nem teremtheti.”

Concha Gyöző

Júniusi lapszámunkban válogatott tanulmányokat olvashatnak, melyeknek központi szervező eleme a rendészeti jogszabályfejlesztés perspektívái. E művek részben kritikus, részben leíró, összefoglaló jelleggel mutatják be a rendészet alapját képező jogi hátteret – az „organismus” működésének kereteit.¹

Az 1867-es kiegyezés a rendészet, rendőrség területén is lehetőségeket biztosított az önállóság helyreállításában. Megvizsgálva az 1871-es rendőrségitörvényjavaslatot, megállapítható, hogy az átfogó, a rendőrségi tevékenység minden területére kiterjedő tartalommal bírt, érték és időtállóan bizonyult.

Míg a 19. századi törvényi szabályok a jogorvoslat szabályait csak töredékesen, szűkszavúan rendezik, a népköztársasági időszakban lényegében eltűnik a jogorvoslati lehetőség. Hazánkban érdemi szabályozás a rendszerváltozás után alakult ki, melynek alapján a „panasz” nevű jogorvoslati kérelem benyújtására nyílt – és nyílik ma is – mód.

Az 1950-es évek közepén kialakult szabálysértési joggal párhuzamosan az adott társadalmi törvényszerűségek felhajtó ereje „kitermelte” a közigazgatási jogi bíróság intézményét. Ez a 21. század elejétől egyre inkább terjed – a jogalkotó nem ismert szándéka szerint –, jellemzően az objektív szankcionálás irányába fejlődik. Tanulmányunk segítséget igyekszik nyújtani a közigazgatási anyagi jogsértésekkel szembeni fellépés hatékonyabb jogi szabályozásához.

A humánusot szolgáló jog a társadalmi rend megőrzésének hatékony eszköze. A titkos felderítés a jogosultságok korlátozását igényli, mégis nélkülözhetetlen a jogsértések leküzdéséhez (a szükségesség elve), feltéve, hogy nem okoz súlyosabb sérelmet, mint az a fenyegetés, amely ellen bevetik.

¹ Ahol azt lábjegyzetben külön jelezzük, a tanulmány a szerző(k) 2023. november 23-án megrendezett *A rendészeti jogszabályok fejlesztésének perspektívái* című konferencián elhangzott előadásának írásos változata.

Lapszámunkban helyet kapott a rendészettudomány alakításának, formálásának szintetizálására törekvő vitát generálni szándékozó tanulmány is. Ezen túl az írás további célja – a tudományelméleti egyes problémák vázolása mellett – az Alaptörvény és a rendőrségi törvény rendőrségi feladatmeghatározásának és egyéb jogintézmények ellentmondásainak feltárása, a jogszabályhelyek újra szabályozásának indoklása. Olyan gondolatok megfontolásra történő felvetése, amelyek a kodifikátorok számára az Alaptörvény következő módosításához, illetve perspektívájában a rendőrségi törvény generális tartalmú szabályozásához segítséget adhatnak.

Nem szokásunk, hogy e helyen, a szerkesztőségi előszóban kiemelten foglalkozunk egy-egy cikkel. Ezt csupán akkor tesszük, ha olyan állítások, tételek, álláspontok jelennek meg az adott közleményben, amelyek várhatóan több olvasóban úgynevezett „gondolatfertőzésre” adhatnak okot. Azt sem szoktuk, hogy az előszóban idézünk egy külön felkért szaktekintély véleményéből, most mégis meg tesszük. Balla Zoltán *Ceterum censeo, ne beszéljünk még rendészettudományról* című cikkéről van szó. Idézet a szakvéleményéből: „*A tanulmány vitacikk. Abból a meggyőződésből táplálkozik, hogy az alig harmincéves rendészettudomány nem nélkülözhetné a tudomány művelői között – a gyakorlat szakemberei bevonásával – kibontakozó vitákat, amelyek bizonyára hozzájárulhatnak az eredményes kutatásokhoz, az elmélet és a gyakorlat eddigieknél szorosabb együttműködéséhez. A szerző e kezdeményezését követően maga is felsorakoztat néhány vitára érdemes problémát. Ilyen »a rendészet fogalmi architektúrájának« kiépítése. Ezzel azonos jelentőséget tulajdonít a jogalkotás megújulásának, ami elkerülhetővé tenné a hatályos joganyagban megjelenő fogalmi ellentmondásokat. Az írás vitatja az Országgyűlési Őrség alapításának összhangját a hatalmi ágak elválasztásának követelményével. Visszatérően marasztaló véleményt kap a Rendészettudományi szaklexikon néhány szócikke [...] A tanulmány publikálását változtatás nélkül javaslom.*”

Ahogy neves szakemberünk írja, a cikk vitacikk. Erre tekintettel a szóban forgó cikket a *Vitaforum* rovatba helyeztük el. Ennek megfelelően szerkesztőségünk helyt ad minden olyan véleménynek a következő lapszámok valamelyikében, amely e cikkel kapcsolatos álláspontokat, nézeteket tartalmaz.

Szerkesztőség



Közfeladatot ellátó személy-e a pedagógus? Egy jogalkotási hiba margójára

Is the teacher is a person with a public function?
On the margin of a legislative error

Ambrus István

Dr. PhD, tanszékvezető, habilitált egyetemi docens
Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
ambrus.istvan@ajk.elte.hu



Magyar
Tudományos
Akadémia



Absztrakt

Cél: A tanulmány azt a törvényi módosítást mutatja be, amely alapján 2024. január 1-jétől vitathatóvá vált, hogy a pedagógusok közfeladatot ellátó személynek tekinthetők-e.

Módszertan: A tanulmány a logikai, rendszertani és történeti elemzéseket alkalmazza.

Megállapítások: A közfeladatot ellátó személy minősítése a magyar büntetőjogban nehézkesen szabályozott. Erre figyelemmel nehezen megállapítható, hogy mely személyek sorolhatók ebbe a körbe. A pedagógusok ugyanakkor, mivel az oktatói, nevelői munka alapvető nemzeti érték, attól függetlenül ide kell tartozzanak, hogy ezt más jogszabály explicit módon kimondja-e.

Érték: A tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a bírói gyakorlatban akkor is közfeladatot ellátó személynek indokolt tekinteni a pedagógusokat, ha volt egy olyan időszak 2024. január 01. és május 10. napja között, amikor a köznevelési törvény ezt explicit formában nem mondta ki.

Kulcsszavak: jogalkotás, jogértelmezés, közfeladat, pedagógus

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 05. 28. Elfogadás: 2024. 05. 30



Abstract

Aim: The study presents the controversial legislative amendment that has made it controversial from 1 January 2024 whether teachers can be considered as public servants.

Methodology: The study uses logical, taxonomic and historical analysis.

Findings: In the light of this, it is difficult to identify which persons fall into this category. It is difficult to determine which persons are considered to be performing a public duty. However, teachers, as their work as lecturers and educators is a fundamental national value, should be included, regardless of whether this is explicitly stated in other legislation.

Value: The study concludes that the judiciary is justified in considering teachers as performing a public task even if there was a period between 1 January 2024 and 10 May 2024 when the Public Education Act did not explicitly state this.

Keywords: legislation, interpretation, public function, teacher

A közfeladatot ellátó személy kategóriájának törvényi keretei

Az általános és középiskolai pedagógusok (de ugyanígy az óvodai nevelők) tevékenységét a hazai jogrendszer régtől fogva közfeladatnak tekinti. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (1) bekezdése szerint a közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Ezen keretrendelkezést a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) eredeti 66. § (2) bekezdése a köznevelésben működő tanárok kapcsán úgy konkretizálta, hogy kimondta: „*A pedagógus, valamint a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazott az óvodai nevelőmunka, az iskolai és kollégiumi nevelő és oktató munka, valamint a pedagógiai szakszolgálat ellátása során a gyermekekkel, tanulókkal összefüggő tevékenységével kapcsolatban a büntetőjogi védelem szempontjából közfeladatot ellátó személy.*” Hasonló rendelkezést tartalmazott egyébként már a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 16. § (3) bekezdése is, amelynek értelmében „*A pedagógus az óvodai nevelő munka, illetve az iskolai és kollégiumi nevelő és oktató munka keretében végzett tevékenységével kapcsolatban a büntetőjogi védelem szempontjából közfeladatot ellátó személy.*”

Ami a büntetőjogi rendelkezéseket illeti, az explicit törvényi védelmet a közfeladatot ellátó személy elleni erőszak (a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény – a továbbiakban: Btk. – 311. §) tényállása biztosítja. Korábban, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi

Btk.) 230. § f) pontja – az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény hatálybalépéséről szóló 1985. évi 17. törvényerejű rendelet 8. §-ában tett kiegészítéssel, 1986. szeptember 01. napjától – tartalmazta azon rendelkezést, hogy közfeladatot ellátó személy elleni erőszak miatt felelt, aki a régi Btk. 229. §-ában szabályozott hivatalos személy elleni erőszakot pedagógus vagy oktató sérelmére követte el.

Mivel jelen, rövid tanulmánynak nem célja a közfeladatot ellátó személy fogalmának, valamint a közfeladatot ellátó személy elleni erőszak bűncselekményi tényállása részletesebb jogtörténeti vetületeinek, hatályos szabályozásának, bírói gyakorlatának és kriminológiai vonatkozásainak részletes bemutatása (utóbbihoz lásd Nagy, 2011), a Btk. 311. §-a szerinti deliktumról csupán annyit indokolt rögzíteni, hogy a hatályos büntetőjogban is olyan utaló/hivatkozó diszpozíció (Nagy, 2010), amelyben a közfeladatot ellátó személy büntetőjogi védelmét a hivatalos személy elleni erőszak (Btk. 310. §) tényállására történő visszautalással, úgy határoz meg, hogy „A 310. § szerint büntetendő, aki az ott meghatározott bűncselekményt közfeladatot ellátó személy ellen követi el.” Emellett büntetőjogilag releváns rendelkezés a Btk. Záró Részében, az értelmező rendelkezések körében található – ma már az áttekintést megnehezítően kazuisztikusan megfogalmazott – közfeladatot ellátó személy-fogalom [Btk. 459. § (1) bekezdés 12. pont i) pont], amely szerint közfeladatot ellátó személy „a nemzeti köznevelésről szóló törvényben meghatározott esetben a pedagógus, valamint a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazott, a szakképzésről szóló törvényben meghatározott esetben az oktató, továbbá a nemzeti felsőoktatásról szóló törvényben meghatározott esetben a felsőoktatási intézmény oktatója, tanára és tudományos kutatója.”

A probléma

A jogalkotó a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény (a továbbiakban: Életpályatv.) Preambuluma szerint „A pedagógus célja, hogy az általa nevelt és oktatott gyermek lelki és szellemi fejlődését lehetővé tegye, továbbá, hogy nevelő-oktató munkája során hozzásegítse a gyermeket, tanulót, hogy a magyar nemzet elkötelezett, értékes tagjává válhasson. Mindezek megvalósítása érdekében a pedagógus nevelő-oktató munkája során arra törekszik, hogy feladatainak ellátását az általános etikai normákkal összhangban, a gyermek, tanuló jogainak, érdekeinek érvényesítése érdekében végezze.” Ezen deklaráció nyomán tehát a törvényhozó egyértelműen kifejezésre juttatta a pedagógusok közcélú feladatait. Ennek dacára az Életpályatv. 171. § (5) bekezdés 9. pontja 2024. január 01. napjától hatályon kívül helyezte az Nkt. 66. §-át, vele

együtt azon, már citált rendelkezést, amely alapján a pedagógus, feladatainak ellátása során közfeladatot ellátó személy. Az Alaptörvény 28. cikke szerint – a már idézett Preambulumon kívül – a jogalkalmazás elsődleges orientációs pontja a jogértelmezés során az adott jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása. Az Életpályatv. említett, hatályon kívül helyező rendelkezéséhez a miniszteri indokolás azonban mindössze annyit fűzött, hogy „*Szabályozási koherenciát biztosító hatályon kívül helyezések.*” A joggyakorlat – a primer nyelvtani értelmezés alapján – ebből azt a következtetést vonta le, hogy a jogalkotói szándék az volt, hogy a pedagógusokat a továbbiakban ne tekintsék büntetőjogi értelemben közfeladatot ellátó személynek. Mindezt levezethetőnek tűnt a Kúria – jelenleg is irányadó – 5/2018. BJE döntéséből is, amelynek rendelkező része szerint „*Azokban az esetekben, amikor a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 459. § (1) bekezdés 12. pontjában felsorolt személyekre vonatkozó háttérjogszabály a közfeladati jellegű csupán a büntetőjogi védelem szempontjából biztosítja, a közfeladatot ellátó személy nem lehet tette a Btk. 302. §-a szerinti közfeladatot ellátó személy eljárása során elkövetett bántalmazás büntetvényének és a Btk. 306. §-a szerinti közfeladati helyzettel visszaélés büntetvényének.*” Amennyiben tehát a pedagógust nem terheli fokozottabb büntetőjogi felelősség, akkor ezen álláspont értelmében a magasabb fokú büntetőjogi védelem sem illeti meg.

Jogalkalmazói értelmezések és a jogalkotás válasza

A sajtóban megjelent hírek szerint a bíróságok hivatalos jogértelmezése az volt tehát, hogy a pedagógusok az említett törvényt módosítás nyomán nem közfeladatot ellátó személyek ([URL1](#)). A cikkben hivatkozott bírósági levél szerint a Btk. rendelkezése elvesztette jogszabályi háttérét, így a pedagógusok és más iskolai alkalmazottak büntetőjogi szempontból „*közfeladatot ellátó személynek nem tekinthetők*” ([URL1](#)).

A jogalkotás ugyanakkor észlelte a problémát, ezért a belügyi ágazati feladatellátást támogató törvények módosításáról szóló 2024. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Báftv.) 36. §-a révén az Nkt. 66. § (1) bekezdését úgy módosította 2024. május 11. napjától, hogy „*A pedagógus, valamint a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazott az óvodai nevelőmunka, az iskolai és kollégiumi nevelő és oktató munka, valamint a pedagógiai szakszolgálat ellátása során a gyermekekkel, tanulókkal összefüggő tevékenységével kapcsolatban a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény szempontjából közfeladatot ellátó személy.*”

A nyelvtani értelmezés alapján felmerülő probléma tehát megoldódott. Ugyancsak a sajtóban azonban ellentétes vélemények alakultak ki a visszamódosítás kapcsán. A Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint „*rendeződt a tanárok közfeladatai jogállása*”, amely megfogalmazásból az következik, hogy a vádhatóság osztotta a bíróságok azon álláspontját, amely szerint a 2024. január 01. és május 10. napja közötti időszakban a pedagógusok nem voltak megnyugtathatóan közfeladatot ellátó személynek tekinthetőek (URL2). Ezzel szemben a Belügyminisztérium közleményében úgy érvelt, hogy „*a megjelent sajtóhírekkel ellentétben a pedagógusok és a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak továbbra is közfeladatot ellátó személyek. Az ellenük elkövetett bűncselekmények – ha azoknak a közfeladat ellátásával való összefüggése megállapítható – megítélése során őket a Büntető Törvénykönyv közfeladatot ellátó személyként sorolja fel. Attól, hogy 2024. január 1-jétől a köznevelési törvényből ideiglenesen kikerült egy bekezdés, a pedagógusok, mint e feladatokat ellátók, nem veszítették el közfeladatot ellátó személyi minőségüket. A köznevelési törvény és a Büntető Törvénykönyv közötti szabályozási koherencia 2024. január 1-jét követően is fennállt, és a pedagógusok 2024. január 1. és 2024. május 10. között is közfeladatot ellátó személynek minősültek. A felmerülő esetleges jogalkalmazási nehézségek megelőzése, a folyamatos és egységes joggyakorlat biztosítása érdekében a jogalkotó 2024. május 11-től hatályosan úgy módosította a köznevelési törvényt, hogy a pedagógusok és a nevelést és oktatást segítő munkakört betöltők közfeladatot ellátó személyi minőségéről szóló rendelkezés újra szó szerint szerepel a köznevelési törvény szabályai között.*” (URL3).

Végül ehelyütt szükséges hivatkozni a Báftv. 36. §-ához fűzött miniszteri indoklásra, amely szerint: „*A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 459. § (1) bekezdés 12. pont i) alpontja alapján közfeladatot ellátó személy a nemzeti köznevelésről szóló törvényben meghatározott esetben a pedagógus, valamint a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazott. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 2024. január 1-jét megelőzően – a 66. § (2) bekezdésében – rugalmas hivatkozással rendelkezett a fent említett Btk.-s rendelkezés ágazati megjelöléséről. A pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LIII. törvény azonban 2024. január 1-jével hatályon kívül helyezte az Nkt. vonatkozó rendelkezését, mellyel együtt ugyanakkor hatályban tartotta a pedagógusok kötelességeit tartalmazó Nkt. 62. § (1) bekezdését. A 2024. január 1-jét megelőző szabályozás lényege ugyanis kizárólag az volt, hogy kifejezze, hogy az érintetteket a gyermekekkel, tanulókkal összefüggő tevékenységével kapcsolatban illeti meg a fokozott védelem és a fokozott felelősség az egyes tényállások esetén.*

A fenti módosítással a jogalkotó célja mindösszesen annyi volt, hogy a közfeladatot ellátó személyi minőség – és az ezzel kapcsolatos speciális büntetőjogi védelem, illetve fokozott felelősség – az egyes pedagógus által ellátott közfeladat kapcsán pontosan megállapítható legyen. Így tehát az Nkt. kifejezetten ebből a célból tartalmazza jelenleg is a pedagógusok kötelességeit [62. § (1) bekezdés], amelyeket szükségszerűen a gyermekkel, tanulókkal összefüggő tevékenységei végzésével teljesít. Ugyanezen érvrendszer mentén a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak esetén is [Nkt. 27. § (2), (5) bek.] fennáll a fokozott védelem és a fokozott felelősség. Ezt az értelmezést továbbberősíti az Nkt. 44. alcímének megjelölése »Köznevelés közfeladatai«, melynek értelmében a köznevelésben foglalkoztatott pedagógusok és nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak egyértelműen közfeladatot teljesítenek, azaz közfeladatot ellátó személyek. Mindezek alapján – figyelemmel arra is, hogy a Btk. jelenleg sem hivatkozik mereven az Nkt. 66. §-ára és az ágazati törvényre bizza a fogalom tartalommal való megtöltését – a pedagógusok és a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak 2024. január 1-jét követően is közfeladatot ellátó személynek minősülnek, az Nkt. és a Btk. közötti szabályozási koherencia jelenleg is fennáll. A jogalkalmazói visszajelzések alapján azonban a jogalkotó által választott szabályozási megoldás – mivel az expressis verbis nem hivatkozik a Btk.-ra – a jogalkalmazás során bizonytalanságot okozhat. Ezért a Javaslat az esetlegesen felmerülő jogalkalmazási nehézségek megelőzése érdekében ismételten expressis verbis megjeleníti a korábbi rendelkezést a folyamatos és egységes joggyakorlat biztosítása érdekében.”

Kérdések és lehetséges válaszok

Jelen tanulmány kulcskérdése tehát annak eldöntése, hogy a jelzett időszámban közfeladatot ellátó személynek lehetett-e tekinteni a pedagógusokat, és az igenlő vagy nemleges válasz függvényében mindezek büntetőjogi konzekvenciáinak levonása.

A fentebb idézett miniszteri indokolás – a Belügyminisztérium álláspontjával összhangban – részletesen alátámasztva teszi egyértelművé, hogy a pedagógusokat a 2024. január 01. és május 10. napja közötti időintervallum viszonylatában is közfeladatot ellátó személynek kell tekinteni. Ezen okfejtés tehát mindenképpen orientáló; ugyanakkor az Indokolás nem része a törvényszövegnek, az Alaptörvény idézett, 28. cikke ellenére sem. Amennyiben pedig a jogalkotó töröl egy addig explicite megjelenített fogalom meghatározást az ágazati jogszabályban arra nézve, hogy a pedagógus a vonatkozó feladatai ellátása során

közfeladatot ellátó személy, nem tekinthető minden szempontól támadhatónak azon bírósági és ügyészségi álláspont, amely ellentétes nézőpontra helyezkedik. Az elsődleges nyelvtani értelmezés alapján ugyanis, amely a közfeladatot ellátó személy vonatkozó, Btk.-beli fogalmában az Nkt. többször idézett rendelkezéséből indult ki, a 2024. január 1-jei törvénymódosítással valóban kiüresedett, az a megoldás tehát, amely a módosítást figyelmen kívül hagyva, automatikusan fenntartaná a korábbi – és az elkövetőre nézve hátrányosabb – értelmezést, szembe menni látszik a törvényesség (nullum crimen sine lege certa, Btk. 1. §) elvével. Annál is inkább, mivel az említett módosításhoz, mint láttuk, semmiféle érdemi indokolást nem fűzött a jogalkotó. Ha tehát a jogalkalmazás mindezek alapján, szigorúan textualista alapon értelmezi a Btk.-t, a januártól májusig terjedő időszámban, tanárok ellen elkövetett ilyen bűncselekményeket nem értékelheti közfeladatot ellátó személy elleni erőszakként.

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a közfeladatot ellátó személyek büntetőjogi fogalma igen tarka, ahogy láttuk, kazuisztikától sem mentes képet mutat, s míg egyes ilyen személyek kapcsán az ágazati háttérnorma kifejezetten kimondja az adott személyek közfeladatot ellátó jellegét, addig más esetekben ezt mellőzik.

Így nem utal a közfeladatot ellátó személyi minőségre explicite például:

- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény,
- a polgárőrségről és a polgárőri tevékenységről szóló 2011. évi CLXV. törvény.

Nem mondja ki kifejezetten a védők, jogi képviselők közfeladatot ellátó személyi jellegét, arra ugyanakkor tartalmaz rendelkezést az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVII. törvény 144. § (3) bekezdése, hogy *„Az ügyvédi kamara az ügyvédi tevékenység gyakorlására jogosultak szakmai irányításával, érdekképviseletével, az ügyvédi tevékenységgel összefüggő jogügyletek biztonságával kapcsolatos, valamint az alapszabályában meghatározott közfeladatok látja el.”*

Végül gyakoribb megoldás, hogy a háttérnorma expressis verbis rögzíti, hogy a törvény hatálya alá eső sértettek a büntetőjogi megítélés szempontjából közfeladatot ellátó személyek. Így:

- a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 55. §-a szerint *„A feladatát ellátó, e törvény szerint alkalmazott hivatásos vadász a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény szempontjából közfeladatot ellátó személynek minősül”;*
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 10/A. § (5) bekezdése alapján *„Az iskolaőr a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény szempontjából közfeladatot ellátó személynek minősül, az e törvény szerinti intézkedési és kényszerítőeszköz-használati jogosultság kizárólag*

az őrutasításban szereplő feladatok ellátása során, a nevelési, oktatási intézmény területén illeti meg”;

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 9/E. §-a szerint „*Az útel-lenőr és a 20/A. § szerinti kezelői ellenőr tevékenysége során a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény szempontjából közfeladatot ellátó személy-nek minősül”;*
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 35. § (3) bekezdése nyomán „*Az oktató, tanári munkakörben foglalkoztatott személy, a tudományszeres kutató a képzési feladatok ellátása során a hallgatókkal összefüggő tevékenységével kapcsolatban Büntető Törvénykönyvről szóló törvény szempontjából közfeladatot ellátó személy”;*
- a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Szakképzési tv.) 47. § (2) bekezdése alapján „*Az oktató a szakmai oktatás végzése során a tanulókkal, illetve a képzésben részt vevő személyekkel összefüggő tevékenységével kapcsolatban a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény szempontjából közfeladatot ellátó személynek minősül.*”

Mindezek alapján jogbiztonsági szempontból az látszik, hogy mindenképpen helyesebb, ha az ágazati norma rögzíti a közfeladatot ellátó személyi jelleget. Ugyanakkor, ahogy láttuk, a Btk.-beli védelmet nem feltétlenül csak ilyen úton lehet biztosítani. Mindezek alapján saját véleményemet az alábbiakban látom összefoglalhatónak.

Jogértelmezéssel levezethető az a következtetés, amely az Nkt. törvényhelyét visszamódosító miniszteri indokolásból, illetve a Belügyminisztérium állásfoglalásából fakad. Ugyanis a Btk. azon kitétele, hogy „*a nemzeti köznevelésről szóló törvényben meghatározott esetben*” nem (csak) azt jelenti, hogy amikor az Nkt. ezt explicite, definícióval nevesíti ezt. Ahogy például az Rtv. sem mondja ki, hogy „*a rendőr hivatalos személy*”, a Btk. 459. § (1) bekezdés 11. k) pontja, valamint a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja, illetve (5) bekezdés a) pontja alapján mégis vitán felül állóan hivatalos személynek tekintjük.

Az argumentum a minore ad maius és az ad absurdum elvei (Gellér & Ambrus, 2019) alapján is közfeladatot ellátó személynek volt tekinthető a pedagógus 2024. január 01. és május 10. napja között is.

Ugyanis a Btk. felsorolásban a pedagógus után szereplő „*a szakképzésről szóló törvényben meghatározott esetben az oktató*” a Szakképzési tv. hivatkozott rendelkezése alapján, mint láttuk, explicite is közfeladatot ellátó személy. Ha tehát az ilyen oktató közfeladatot ellátó személy, ellentétes lenne a jogalkotói

szándékkal nem annak tekinteni a pedagógust – akik egyébként elvileg éppen az utóbbi időszakban emelkednek „magasabb státusba” (lásd fizetésemelés, életpálya stb.).

Továbbá, ha nem tekintenénk a pedagógust közfeladatot ellátó személynek, akkor nem illelné meg a Btk. 311. §-a szerinti fokozottabb büntetőjogi védelem. Szembe menne a pedagógus közfeladatot ellátó személyi mivoltát tagadó felfogás továbbá az iskolai erőszak megszüntetése és megelőzése érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2020. évi LXXIV. törvénnyel is, amely a közfeladatot ellátó személy elleni erőszakot beemelte a Btk. 16. §-ában írt azon deliktumok felsorolásába, amelyeket a 12–14 éves kor közötti személyek is el tudnak követni. A módosító törvény 6. §-ához fűzött miniszteri indokolás szerint: „*A társadalmi együttélés szabályait kirívóan be nem tartó személyek büntethetősége érdekében, különösen a nemzeti köznevelésről szóló törvény által meghatározott feladatok ellátását végző pedagógusok, nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak és egyéb szakmai munkát segítő szakemberek biztonságos munkavégzéséhez szükséges a Btk. büntethetőségi korhatárra vonatkozó rendelkezéseinek módosítása. A jogpolitikai cél a Btk. IV. A büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okok fejezet A gyermekkor alcímében szereplő rendelkezés módosításával érhető el. A hivatalos személy, illetve a közfeladatot ellátó személy, valamint e személyek támogatója elleni erőszak esetében már 12 éves kortól büntethetők lesznek az elkövetők, ha az elkövetéskor rendelkeznek a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással.*” Amennyiben ugyanakkor, ha a pedagógus nem minősült volna közfeladatot ellátó személynek, akkor a 12–14 közöttiek sem tudnának ilyet elkövetni ellenük, ami teljesen ellentétes az indokolásban is megjelenő jogpolitikai céllal, s ekként a teleologikus (jogtárgyharmonikus) értelmezéssel is (Szomora, 2009).

Tehát nem az Nkt. 2024 első hónapjaiban hatálytalan, 66. §-ában írt, explicit szabályozásból (illetve ekkoriban annak hiányából), hanem a törvény komplex értelmezése alapján indokolt levezetni a pedagógus közfeladatot ellátó személyi minőségét. Így például az Nkt. értelmező rendelkezési körében a 14a. e) pontja alapján, egyebek mellett a kollégiumi ellátás is köznevelési alapfeladat. A köznevelést a törvény pedig számos helyen közfeladatnak nevezi (összesen 16 helyen fordul elő ez az összetétel a törvényben). Ezt összekapcsolva az Nkt. 62. § (1) bekezdés a) pontjával (pedagógus kötelezettségei) aggálytalanul levezethetőnek tartom, hogy ha például a fegyelmi büntetést alkalmazó pedagógus a nevelő munka egy részaspektusát (a kötelességzegő tanuló szankcionálása) gyakorolja, végeredményben, explicit rendelkezés hiányában is, közfeladatot lát el.

Számolni szükséges ugyanakkor azzal, hogy egyes bíróságok és ügyészségek továbbra is azon az állásponton lesznek, hogy a 2024. január 01. és május 10.

közötti elkövetések nem minősülnek közfeladatot ellátó személy elleni erőszaknak. Ebben a körben több anomáliával is számolni kell. A Btk.-nak az időbeli hatályról rendelkező 2. §-ából fakadóan ugyanis például, ha az ügyészség egy 2023-ban (vagy régebben) elkövetett ilyen bűncselekmény miatt 2024. május 10-ig nem emelt vádat, akkor hiába volt „enyhébb büntetőtörvény” hatályban abban a bő négy hónapban, az Nkt. visszamódosított rendelkezése alapján ismét megnyílik a lehetőség a közfeladatot ellátó személy elleni erőszak miatti vádemelésre. Ugyanez lehet a helyzet, ha az elkövetőt elsőfokon a mondott időszakban ítélték el, a bírósági álláspontból fakadóan valamilyen enyhébb bűncselekmény (például testi sértés) miatt, a döntés ellen ugyanakkor fellebbezett, a másodfokú bíróság pedig már május 10-e után hozza meg a döntését. Alapvető probléma lesz továbbá az említett időszakban elkövetett cselekmények mikénti minősítése: ha a nyomozó hatóság közfeladatot ellátó személy elleni erőszakot tartalmazó gyanúsítással küldte meg vádemelési javaslattal az iratokat az ügyészségnek, amely azonban korábban említett álláspontja alapján nem ezen deliktum, hanem például csak testi sértés vagy kényszerítés miatt emelt vádat, tárgyalási szakban a vádat módosítani kell. Ez pedig egy olyan jogbiztonsági probléma, amely feltétlenül rapid orvoslást igényel. Véleményem szerint pedig felvetheti a „legenyhébb büntetőkódex” elve ismételt bevezetésének szükségességét. Ahogy Csemegi Károly kódexe (1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és vétségekről) 2. §-ában előrelátóan és bölcsen kifejtette: *„Ha a cselekmény elkövetésétől, az ítélelhozásig terjedő időközben, egymástól különböző törvények, gyakorlat vagy szabályok léptek hatályba: ezek közül a legenyhébb intézkedés alkalmazandó.”* (Békés, 2005). Más következtetésre jut, de szintén felveti a legenyhébb büntetőtörvény problémakörét a kérdés kapcsán Szomora Zsolt ([URL4](#)).

Összegzés

Az egyre inkább gyorsuló világunkra reagáló jogalkotás értelemszerűen hasonlóan gyorsított tempót követ. Ebből fakadóan nem lehet csodálkozni azon, hogy bizonyos kérdésekben jogalkotási anomáliák is felmerülhetnek. Ugyanakkor jogállami körülmények között, s elsősorban a büntetőjog mint ultima ratio jogág területén a lehető legpontosabban ügyelni indokolt az alapelveknek megfelelő jogalkotásra, ellenkező esetben jogbizonytalanság, az előreláthatóság kívánalmát sértő törvényalkotási helyzetek állhatnak elő, mint amilyen a jelen tanulmány keretei között tárgyalt kérdéskör esetében is. A komplex jogértelmezési eszközök segítségül hívása mellett olyan kérdések is felvethetők,

amelyek a régi jogalkotás egyes, mai büntetőjogunkban nem szabályozott, de megfontolásra érdemes rendelkezéseinek újbóli bevezetését hoznák magukkal.

Felhasznált irodalom

- Békés Á. (2005). Büntetőpolitika és jogbiztonság. *Magyar Jog*, 52(8), 479–484.
- Gellér B. & Ambrus I. (2019). *A magyar büntetőjog általános tanai I*. ELTE Eötvös.
- Nagy F. (2010). *A magyar büntetőjog általános része*. HVG ORAC.
- Nagy L. T. (2011). A közfeladatot ellátó személy elleni erőszak vizsgálata. *Kriminológiai Közlemények*, 48, 144–167.
- Szomora Zs. (2009). A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. *Bűnügyi Szemle*, 2(2), 11–17.

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: *Kiszivárgott egy bírósági levél, alapjaiban változtatott meg a pedagógusok helyzete.* <https://index.hu/belfold/2024/05/15/oktatas-pedagogusok-birosag-iskola/>
- URL2: *„Ha a Tisza Párt felhatalmazást kap” – Magyar Péter 21 pontba szedte ígéreteit.* https://nepszava.hu/3235505_magyar-peter-igeretek-lista-felhatalmazas
- URL3: *Belügyminisztérium: továbbra is közfeladatot ellátó személyek a pedagógusok.* <https://24.hu/belfold/2024/05/15/nepszava-mar-nem-kozfeladatot-ellato-szemely-a-tanar/>
- Közfeladatot ellátó személy-e a pedagógus a Btk. alkalmazása szempontjából? <https://jogaszegylet.hu/jogelet/kozfeladatot-ellato-szemely-e-a-pedagogus-a-btk-alkalmazasa-szempontjabol/>

Alkalmazott jogszabályok

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1996. évi LV. törvény vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról
2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőri tevékenységről
2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2017. évi LXXVII. törvény az ügyvédi tevékenységről
2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről

2020. évi LXXIV. törvény az iskolai erőszak megszüntetése és megelőzése érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

2023. évi LII. törvény a pedagógusok új életpályájáról

2024. évi XXV. törvény a belügyi ágazati feladatellátást támogató törvények módosításáról

Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény hatálybalépéséről szóló 1985. évi 17. törvényerejű rendelet

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Ambrus I. (2024). Közfeladatot ellátó személy-e a pedagógus? Egy jogalkotási hiba margójára.

Belügyi Szemle, 72(6), 949–960. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp949-960>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Ambrus István, aki az ambrus.istvan@ajk.elte.hu e-mail címen érhető el.



A titkos eszközök alkalmazásának jogi alapjai

Legal basis for the use of covert means

Finszter Géza

Professzor emeritus, nyugalmazott rendőr ezredes
Magyar Tudományos Akadémia doktora,
Nemzeti Közsolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
finszter.geza@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: A titkos eszközök alkalmazása minden olyan információszerző felderítési művelet (titkosrendőrségi tevékenység), amelyben az állam erre felhatalmazott hatóságai a közigazgatási és a büntetőeljárások során új ismereteket – az önrendelkezési jog korlátozásával¹ – az információ birtokosának tudta nélkül törekszenek megszerezni. Diktatúrákban az államhatalom gyakorlásának ezt a formáját is az önkény uralja. Alkotmányos jogállamok a titkos eszközök alkalmazását közjogi alapokra helyezik. Ez a tanulmány azt kívánja igazolni, miszerint az olyan hatósági aktusokat, amelyeknek lényege a titkosság, lehetséges olyan jogi eszközökkel szabályozni, amelyeknek lényege a nyilvánosság.

Módszertan: Az előzőekben vázolt cél akkor érhető el, ha sikerül harmonizálni a jogalkotás dogmatikai és morális jellemzőit a titkosrendőrség sajátosságaival. A feladat nem könnyű. A jogalkotás mindig a jövőről szól és mindig absztrakt prognózisra épül, a titkos felderítés a múlt, a jelen és a jövő kifürkészését egyaránt céljának tekinti, és a megszerzendő ismeret mindig egyszeri és konkrét.

Megállapítások: A szabályozás absztrakt jellege és a felderítési művelet egyedisége feloldja a nyilvánosság és a titkosság között feszülő ellentmondást. Ami nyilvános az a szabály, ami titkos az a szabály konkrét élethelyzetben történő alkalmazása. Azonban a jogalkotás teljesen formálissá válhat, amikor már

1 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

A tanulmány a 2023. november 23-án megrendezett *A rendészeti jogszabályok fejlesztésének perspektívái* című konferencián elhangzott azonos című előadás írásos változata.

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 01. 11. Elfogadás: 2024. 04. 24.



nem állít korlátokat az államhatalom működése elé, hanem csupán felhatalmaz, megnyitva az utat a szabad belátás előtt. Ilyenkor a törvényesség álcája mögött korlátokat nem tűrő hatalom rejtőzködik.

Érték: A humánusot szolgáló jog a társadalmi rend megőrzésének hatékony eszköze. A titkos felderítés a jogosultságok korlátozását igényli, mégis nélkülözhetetlen a jogsértések leküzdéséhez (a szükségesség elve), feltéve, hogy nem okoz súlyosabb sérelmet, mint az a fenyegetés, amely ellen bevetik (az arányosság elve).

Kulcsszavak: titkos felderítés, rendészeti funkció, bűnüldözési funkció, titkos információgyűjtés

Abstract

Aim: The use of covert means is any information gathering intelligence operation (secret police activity) in which the authorised authorities of the State seek to obtain new knowledge in the course of administrative and criminal proceedings without the knowledge of the holder of the information, by limiting the right of self-determination.² In dictatorships, this form of exercise of state power is also dominated by arbitrariness. Constitutional states place the use of secret means on a public law basis. This study aims to demonstrate that it is possible to regulate acts of public authority that are at the heart of secrecy by means of legal instruments whose core is publicity.

Methodology: The objective outlined above can only be achieved if the dogmatic and moral characteristics of the legislation are harmonised with the specific characteristics of the secret police. The task is not easy. Legislation is always about the future and is always based on abstract prognosis; covert intelligence aims to discover the past, the present and the future, and the knowledge to be acquired is always unique and concrete.

Findings: The abstract nature of the regulation and the uniqueness of the intelligence operation resolve the contradiction between publicity and secrecy. What is public is the rule, what is secret is the application of the rule to a specific situation. However, legislation can become fully formalised when it no longer imposes limits on the operation of state power, but merely authorises it, opening the way to free discretion. In such a case, the guise of legality conceals an untrammelled power.

Value: Law that serves humanity is an effective means of preserving social order. Secret data-collection requires a limitation of rights, yet it is indispensable to

2 Act CXII of 2011 on the right to informational self-determination and on the freedom of information.

combat violations (principle of necessity), provided that it does not cause more serious harm than the threat against which it is used (principle of proportionality).

Keywords: covert operation, policing function, law enforcement function, covert information collection

Bevezetés

Az, hogy a titkosrendőrségre is ki kell terjeszteni a jog uralmát, az alkotmányos demokráciák második világháborút követő megerősödése során nyert elfogadást. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (továbbiakban Egyezmény) 8. cikke a következőket rendel: „1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. 2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”³

A titkosszolgálati akciókban a 8. cikk (1) bekezdésében felsorolt valamennyi jogosultság súlyos korlátozás alá kerülhet. Mindazok az európai államok, amelyek az Egyezményhez csatlakoztak, arra kötelezték magukat, hogy felderítést csak a (2) bekezdésben meghatározott okokból, és csak törvény felhatalmazása alapján indítanak. Ez a felhatalmazás igen széles, de mégsem tekinthető parttalannak, nem generális klauzula, hanem olyan közügyeknek a szolgálata és mások alapjogainak a védelme, ami a jogkorlátozást indokoltá teszi. Az Egyezmény 19. cikke által létesített Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata gondoskodott arról, hogy a csatlakozó államok az alapjogok korlátozásának rendjét törvényben határozzák meg, továbbá arról is, hogy az feleljen meg a szükségesség és az arányosság követelményének. A demokratikus államok sem nélkülözhetik a titkosszolgálati eszközöket, de mindezek alkalmazásáról többletindokolási és elszámolási kötelezettséggel tartoznak. Egyebek mellett ilyen megállapításokat olvashatunk a Lüdi kontra Svájc, a Kostovski kontra Hollandia, valamint a McCann és tsai. kontra Egyesült Királyság ügyekben született ítéletekben (Berger, 1999).

3 Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

Amikor a felderítés jogrendbe illesztésének szüksége felmerül, érdemes két előzetes kérdést feltenni, amelyek megválaszolása nem lehetséges a szabályozási problematika tisztázása nélkül.⁴

Problematika I.

Az első kérdés: a jog világa összemérhető-e a titkosrendőrség jellemzőivel? (Problematika I.) A jog magas követelményeket támaszt: „*Ahhoz, hogy jogról beszélhessünk, a hatalommal szemben való érvényesülésére van szükség. Önkényes hatalmi parancsok uralma, a zsarnokság nem joguralom.*” (Horváth, 2001). „*A jog az a hatalom, amellyel az emberi társadalmak életét a leghatékonyabban lehet irányítani [...] Ez az erő azonban csak akkor lesz áldás az emberiség számára, ha magasabb rendű erkölcsi értékek szolgálatába áll.*” (Moór, 1992). „*A jog humánuma értéket képvisel, a jog ez által válik igazságossá. Az igazságosság a modern polgári jogfilozófiai koncepcióban mindenekelőtt érték-problémát jelent: a jog és az igazságosság elsősorban érték-reláció [...] Csak az igazságos jog érvényes, az igazságtalan jog nem jog.*” (Peschka, 1972).

A rendészet jogának, amikor az előbbieken idézett értékrendhez alkalmazkodik, ellentmondásokkal is számolnia kell. A jogszabály csak akkor igazságos, ha humánumot hordoz (értékelv), a felderítés mércéje viszont az eredményesség (hasznossági elv). A jog publikus, a felderítés rejtőzködő. A norma soha nem egyetlen élethelyzetre tekint, hanem absztrakt törvényi tényállást fogalmaz meg, amit a jogalkalmazás a konkrét ügy tényállásszerűsége körében tartozik vizsgálni. A jognak nem csupán visszaható hatálya nincs, de egyenesen a jövőnek szól. Ezzel szemben a felderítés közel azonos érdeklődést mutat a múlt, a jelen és a jövő iránt. A jogbiztonságot a kiszámíthatóság garantálja, a felderítés eredményességének záloga a kiszámíthatatlanság. Mindezekon túl, talán a legnagyobb ellentmondás, hogy a jogszabály jogviszonyokat teremt, amelyeknek alanyait kölcsönösen jogokkal és kötelességekkel ruházza fel. A hatósági eljárások azzal kezdődnek, hogy az ügyfelek tudomást szereznek arról, hogy jogviszonyok alanyaivá váltak, jogaikról és kötelességeikről felvilágosítást kapnak, panaszjoggal élhetnek. A titkos felderítés során ilyen jogviszonyok nem keletkeznek, ezekben az esetben az eljárás nem egyéb, mint a felderítő szolgálatok cselekményeinek az összessége. A büntetőeljárás tartalmát

4 A már nem hatályos, jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény a szabályozási problematika fogalmát az indokolási kötelezettségben írja le: „*A törvényjavaslathoz az előterjesztő indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait.*” [40. § (1) bekezdés].

kutató tudományos törekvés joggal elégedetlen ezekkel a fogalmakkal. „*A jogviszonyelmélet a maga elvontságában az eljárás tartalmát egyedül meghatározni nem képes, amint hogy a cselekményösszesség felfogás sem.*” (Erdei, 2011). A két elmélet együttesen alkalmas a büntetőeljárás tartalmának megértéséhez (Finszter, 2019). A titkos szakaszt alapvetően a cselekményösszesség jellemzi, míg a nyílt eljárást a jogviszonyok uralják. Ami a törvényességet illeti, élt a bizalom, miszerint a büntető igazságszolgáltatás gépezetét működtető büntetőeljárás jog garanciái elegendő biztosítékot nyújtanak az alkotmányos értékek védelméhez. Számos eljárási hiba és téves ítélet azonban megkérdőjelezte ezt a reményt. Tanulságos az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. A tisztességes eljárást sértő esetek kivizsgálása nyomán kirajzolódottak azok az alapelvek, amelyeket egy demokratikus államban a titkosszolgálati munka során is érvényesíteni kell. Idézzük a Klass és társai kontra Németország ügy nyomán született strasbourgi ítéletből: „*Végül is az állampolgárok titkos megfigyelése alapján véve a rendőrállamokra jellemző, és az Egyezmény szerint csak a demokratikus intézmények védelméhez feltétlenül szükséges mértékben megengedhető.*” (Tóth, 2001).

A strasbourgi döntésekből kiolvashatóak a jogállami követelmények: a felhatalmazásnak törvényből kell erednie, a törvénynek a humánus oldalon kell állnia (igazságosság), olyan fogalmakkal kell élnie, ami megfelel a normavilágosság és az előreláthatóság követelményének (jogbiztonság). A jogkorlátozás szükséges és arányos mértéke útját állhatja az önkénynek.

Az alkotmányos demokráciák eltérő módon gondoskodnak arról, hogy bűnüldözésük titkosrendőrségi módszerekkel felvértezve vegye fel a harcot a kriminalitás legveszélyesebb formáival szemben, és eközben ne okozzon nagyobb károkat, mint amelyek elhárítására törekszik. Vannak országok, amelyekben az állampolgári jogoknak ezeket a leplezett korlátozásait a büntetőeljárás kódexekbe foglalják (Kertész, 1989). Más megoldás szerint a szervezett bűnözés és az illegális kábítószer-forgalom elleni különleges felhatalmazások körébe illeszkednek a szabályok (McEnany & Bócz, 1992). Esetenként jogforrásnak kínálkozik a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rendőrségi törvény). A volt szocialista országok majd mindegyikében ezt a megoldást választották (Lammich, 1996). Több polgári demokrácia a legutóbbi időkig nélkülözte a megfelelő jogi szabályozást, és ez visszatérően zavarokat okozott a felderítő szolgálatok működésében (Joubert, 1997). Azt azonban érdemes hangsúlyozni, hogy a társadalomvédelmi funkciók törvényessége felett az alkotmányos demokrácia egész intézményrendszere örökös, néha hatékonyabban, mint a speciális rendvédelmi törvények. Igazán megnyugtató garanciákat a kettő együtt képes adni. A hatályos hazai megoldás, ami a bűnüldözési

célú titkos felderítést a büntetőeljárás részévé tette, napjainkban sem tekinthető általánosnak, még azokban az államokban sem, ahol a demokráciának gazdag hagyományai vannak.

Az első kérdésre tehát azt válaszolhatjuk, hogy a jog világának és a titkosrendőrségi műveleteknek a jellemzői összemérhetőek. Ennek az elemzésnek az eredményeit az 1. számú táblázat tartalmazza.

1. számú táblázat

Problematika I.

Jogi szabályozás	Titkos felderítés
Publikus	Titkos
Absztrakt	Konkrét
Tárgya a jövő	Tárgya a múlt, a jelen és a jövő
Érték a kiszámíthatóság	Érték a kiszámíthatatlanság
Érték az igazságosság	Érték az eredményesség
Jogviszonyok összessége	Hatósági „cselekményösszesség”

Forrás. A szerző saját szerkesztése.

A jogi szabályozás és a titkos felderítés természetének összehasonlító vizsgálata segítséget ad ahhoz, hogy a titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök törvénybe foglalása összhangban legyen a jogalkotásról szóló törvény követelményeivel: „*A jogszabály szakmai tartalmát, a jogszabály terjedelmét és a jogszabályi rendelkezés absztrakciójának mértékét a szabályozott életviszony jellegéhez igazodóan, az e törvényben meghatározott keretek között, észszerűen kell kialakítani.*”⁵

Problematika II.

A második kérdés: milyen különbségek vannak a közigazgatási rendészet hatáskörében, illetve a büntetőeljárásban teljesített titkos felderítés között? (Problematika II.)

Jól látszik, hogy a rendészeti funkciók kevésbé viselik el a korlátokat állító, részletező szabályozást, mint a büntetőeljárás. A rendészeti éberség általánosságát és a bűnügyi természetű eljárás konkrétságát már a klasszikus szerzők is érzékelték. „*A hatóságok negyedévente kötelesek vizsgálni, hogy vajon vannak-e gonosztevők. Ez a vizsgálat nem bűnügyi természetű, hanem a közbiztonsági vizsgálatnak a tárgya.*” (Vuchetich, 2007).

5 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 16/A. § (1) bekezdése.

Az is nyilvánvaló, hogy míg a rendészeti funkciók összetett és nehezen definiálható célokat szolgálnak, addig a büntetőeljárásnak a gyakorlatban jól értelmezhető és az elmélet által hatékonyan támogatott küldetése van: az állam büntető igényének érvényesítése az igazságszolgáltatás útján. Concha Győző erről a következőket írta: *„Az egyes társadalmi tagok működésének szabadsága és javainak élvezhetése, továbbá az emberi szükségleteknek a meglévő társadalmi kapcsolatban való kielégítése elé torlódó akadályok elhárítása képezi a rend előfeltételét. A rendőrség ezt az előfeltételt teremti meg, nem magát a rendet, állandó örködéssel, tényleges megakadályozással, a jogrend helyreállításában való segédkezéssel, a jogtalan állapot tényleges megszüntetésével [...] A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örködő természeténél fogva, óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.”* (Concha, 1903).

A közigazgatási rendészet közbiztonságért viselt felelőssége és a jogrend építését szolgáló igazságszolgáltatás eltérő rendeltetése a szabályozás módjában is visszatükröződik. Ennek nyomom követéséhez tanulságos lehet a magyar múlt áttekintése. A proletárdiktatúra világát 1949-től az ötvenes évek közepéig a titkosrendőrség tevékenysége jogi alapjainak teljes hiánya jellemezte. Ez a rendszer lehetővé tette, hogy a büntetőjogot közvetlenül is felhasználják a politikai ellenfelekkel való leszámoláshoz. A koncepciós perek „forgatókönyvei” az előkészítő eljárásban íródtak. Az igazságszolgáltatási szervek semmiféle kontrollt nem gyakorolhattak az ilyen nyomozások felett. Joggal állapította meg Szabó András egy a korszakról szóló tanulmányában, hogy *„... a tényállás koholtsága a jogi megítélésen kívül, a jog által ellenőrizhetetlen szférában áll össze”* (Szabó, 1974).

A jog hallgatását a rendészeti igazgatásban a rendőrségről szóló 1955. évi 22. törvényerejű rendelet törte meg. Ebben olvashatunk a rendőrség feladatairól, de semmit arról, hogy ezekhez milyen eszközöket és módszereket vehet igénybe. A legitim fizikai erőszak monopóliuma még a felhatalmazás szintjén sem jelent meg. Ehhez képest továbblépett az állam és közbiztonság védelméről szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet, amikor az állam belső rendjéről és a bűnözés elleni harcról szólt:

„4. § Az állam belső rendjének védelme érdekében:

- fel kell deríteni a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi, gazdasági rendje, a béke és az emberiség elleni, az állampolgárok személye és tulajdona ellen elkövetett, továbbá az egyéb bűncselekményeket; meg kell akadályozni ezek elkövetését;

- le kell leplezni a hazánkkal szemben álló hatalmak, azok szervezeteinek, egyéb külföldi szervezeteknek, a Magyar Népköztársaság társadalmi, vagy gazdasági

rendjének megdöntésére, aláásására, vagy gyengítésére irányuló terveit, tevékenységét és meg kell akadályozni kártevő munkáját.

5. § (1) A bűnözés elleni harc során gondoskodni kell a bűncselekmények megelőzéséről, felderítéséről, illetőleg az előkészületben levő vagy megkezdett bűncselekmények véghezvitelének megakadályozásáról, a büntetés hatálya alatt álló személyek ellenőrzéséről. (2) A bűncselekmények felderítése érdekében a jogszabályban meghatározott eszközök és módszerek alkalmazhatók. A bűncselekmény elkövetőivel szemben a jogszabályban meghatározott kényszerintézkedések foganatosíthatók.” Itt nyilvánvalóan a büntetőeljárás törvényre volt utalás, de a módszerek továbbra is homályba maradtak. Az állambiztonság tekintetében most idézett törvényerejű rendelet még szűkszavúbb volt, a bizalmi elv különös erővel érvényesült, olyan mértékben, hogy a politikai rendőrségnek nem csupán a tevékenysége, de még a pusztja létezése is államtitoknak minősült. A rendőrségről szóló 39/1974 (XI. 1.) MT⁶ rendelet 1. § szerint: „A rendőrség feladata az állam- és közbiztonság védelme, a közlekedés rendjének, meghatározott személyeknek és objektumoknak a biztosítása, a hatáskörébe utalt igazgatásrendészeti feladatok ellátása.”

Az állambiztonsági szolgálatok működésének törvényben történő szabályozására 1990-ig nem került sor. Különös nyomatékot adhatott volna az akár átmeneti törvényhozásnak a köztársasági Alkotmány 1989. október 23-án történt kihirdetése, azonban a kodifikáció elmaradt⁷ (Révész, 2007). Nem csekély mértékben az 1990 első napjaiban kirobbant, úgynevezett Duna-gate⁸ botrány hatására már 1990 januárjában megszületett a különleges titkosszolgálati eszközök átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény. Ez a törvény szervezeti és eljárási garanciákat létesített. A titkosszolgálatokat kivette a belügyminisztérium irányítása alól, az egyes alapvető jogokat korlátozó eszközök alkalmazását igazságügyminiszteri engedélyhez kötötte. A négy titkosszolgálatot (információs, nemzetbiztonsági, katonai biztonsági, katonai felderítő) a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet hozta létre. A rendelet a szolgálatok irányítását a miniszterelnök által vezetett Biztonsági Kollégiumra bízta. Az első demokratikusan választott

6 Az MT a Minisztertanács rövidítése, a korszakban a kormány elnevezése.

7 Vannak kutatási adatok arra is, hogy 1989 nyarán készült egy belügyminiszteri előterjesztés a titkosszolgálati tevékenység törvényességének megteremtésére, de az ezt realizáló jogalkotásra végül nem került sor.

8 Az elnevezés újságírói lelemény, utalás az Egyesült Államokban 1972-ben történt, úgynevezett Watergate lehallgatási botrányra, amely az akkori amerikai elnök Richard Nixon bukásához vezetett. A botrány azt igazolta, hogy az állambiztonsági szolgálat egyes szervei, mindenekelőtt a belső elhárításért felelős BM III/III csoportfőnökség, az ellenzéki pártok működésének alkotmányos elismerését követően is folytatta ezeknek a politikai erőknél a titkosszolgálati eszközökkel történő megfigyelését.

kormány ezt akként változtatta meg, hogy „*a miniszterelnök a nemzetbiztonsági, valamint az információs feladatokat ellátó szolgálat irányítását a Miniszterelnöki Hivatal e feladatokkal megbízott politikai államtitkára útján látja el.*”

Az átmenetinek szánt megoldásokat fokozatosan váltotta fel előbb a Rendőrségi törvény, majd pedig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2011. évi CXXII. törvény és az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény. Ezek a szervezeti törvények a közigazgatási (rendészeti) hatáskörben teljesített felderítés eljárási rendjét a titkos információgyűjtésben határozták meg. Szabályozási fordulatot a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény hozott azzal, hogy a bűnüldözési célú felderítést teljes egészében a büntetőeljárás részévé tette az előkészítő eljárás és a leplezett eszközök intézményének megalapításával. A magyar titkosrendőrségi szolgálatok közelmúltjának tapasztalatai magyarázatot kínálnak arra, hogy miért van helye a leplezett eszközöknek az eljárási kódexben. A felderítésnek és a nyomozásnak a rendszertani helye nagyon is problematikus. Egyes nézetek szerint a büntetőeljárás integráns része a rendészeti igazgatásnak, a munkamegosztás rendjén azonban szervezetileg is elkülönül egymástól a rendet óvó és az azonnali beavatkozásra felelős közbiztonsági rendőrség (la police bas), valamint a jogrend helyreállításában segédkező biztonsági rendőrség (la haute police). További elválasztó ismérv, hogy „*...a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést [...] a jog uralma, amelyet végső soron a bíróság tart fenn, adja az egyénnek, valamint az államhatalomnak azt az érzést, amelyet biztonságnak nevezünk*” (Concha, 1905).

A 2/2007 (I. 24.) AB határozat az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát idézi: „*Határozataiban a Bíróság rámutatott azokra a követelményekre, amelyeket a titkos eszközök használatára vonatkozó szabályozásnak minimálisan ki kell elégítenie. Kiemelte, hogy éppen azért, mert az alapjogokba történő beavatkozás titkos, s mert az ilyen eszközök használata a végrehajtó hatalomnak »beláthatatlan« lehetőségeket ad, elengedhetetlen, hogy már maguk az eljárások kellő garanciát nyújtsanak az egyén jogainak érvényesülésére. Ez pedig megkívánja, hogy az államok hangsúlyt helyezzenek a precíz és részletes, követhető, az állampolgárok számára is hozzáférhető szabályok megalkotására. A jogi szabályozásból világossá kell válnia az ilyen eszközöket alkalmazó hatóság hatáskörének, az intézkedések lényegének, azok gyakorlása módjának. A Bíróság a világos normatartalom követelménye körében arra is rámutatott, hogy a törvényeknek tartalmazniuk kell a beavatkozást indokoló eseteket, körülményeket és a beavatkozás feltételeit. Minimális biztosítékként szerepelnie kell bennük továbbá az érintett személyek körének meghatározására alkalmas feltételeknek, az alkalmazás dokumentálására és a dokumentáció megővésére,*

valamint megsemmisítésének szabályaira vonatkozó rendelkezéseknek. Az alkalmazásról szóló döntés meghozatala körében pedig a hatóságok nem kaphatnak túl széles mérlegelési jogot (pl. Case of Valenzuela Contreras v. Spain, judgment of 30/06/1998., Reports 1998-V)."

A hazai szakirodalomban kétségek is felmerültek a titkos felderítést szabályozó megoldásokkal szemben.

A titkos felderítés tágabb fogalmába sorolható a nemzetbiztonsági, a terrorelhárítási és a rendészeti célú titkos felderítés, amelyeknek célja nem a büntető-eljárás előkészítése (noha a későbbiekben a megszerzett információk ekként is hasznosíthatóak), hanem a nemzetbiztonsági, terrorelhárítási és rendészeti eszközökkel végrehajtható hatósági intézkedések megalapozása. Ezek a hatósági intézkedések alkalmasak a nemzetbiztonsági kockázatok csökkentésére, a terrorfenyegetések és a közbiztonsági veszélyek elhárítására, a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelmére, valamint a bűnmegelőzési ellenőrzésre. (A felderítés közvetett célja lehet továbbá a titkos felderítés rendelkezésére álló humán erők, eszközök és módszerek védelme, és alkalmazásuk biztosítása.) A titkos felderítésnek ezt a tágabb körét nevezhetjük büntetőeljáráson kívüli felderítésnek, annál is inkább, mert az ide vonható intézkedések többsége a büntetőeljárásra jellemző szabályozást nem visel el. A büntetőeljáráson kívüli felderítés alapját képezheti olyan magatartás, ami büntetőjogi tilalmat nem sért, esetleg nem is jogellenes, de a védett társadalmi érdekek veszélyeztetésének a kockázatát hordozza, vagy egyébként megismerése a felderítési cél megvalósításához nélkülözhetetlen.⁹

A titkos felderítés szűkebb fogalmába tartozik a bűnüldözési célú információszerzés, aminek rendszertani helye a büntetőeljárás. Aggályos viszont, hogy előkészítő eljárás indulhat a bűncselekmény gyanúja nélkül is [Be 340. § (1) bekezdés]. A gyanú hiánya vagy tétlenségre kárhoztathatja a bűnüldözést, vagy ellenkezőleg, totális elhárítás folytatására kényszerülhet. [„Az előkészítő eljárás során bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket a bűncselekmény gyanújának megállapítása érdekében, azzal a személlyel szemben lehet alkalmazni, a) aki a bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhet...” Be 343. § (1) bekezdés.] A gyanú hiánya értelmezhetetlenné teszi mind a szükségesség, mind pedig az arányosság követelményét. Ha nincs tényekre alapuló gyanúok, honnan állapítható meg, hogy melyek a megismerendő tények, és azok megismeréséhez szükségesek-e leplezett eszközök. Gyanú nélkül nem dönthető el az sem, hogy a bűncselekmény súlya indokolja-e a leplezett eszközök alkalmazását. A gyanú hiánya a bűnüldöző

9 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

hatóságokat, de végső soron az igazságszolgáltatást is védtelessé teszi a hatalom önkényes alkalmazásával szemben, megszünteti annak ellenőrizhetőségét, hogy a bűnüldözést jogállamban kizárólag a büntetőjogi igény legitimálhatja.

A rendészeti és a bűnüldözési funkciók különböző jogágak szabályozását igénylik. A közbiztonság feletti örökösés a közigazgatási jog territórium, a bűnüldözés rendjének meghatározása a büntetőeljárás joga vár, amint azt a 2. számú táblázat is mutatja.

2. számú táblázat

Problematika II.

Rendészeti funkciók	Bűnüldözési funkciók
Örködő jelenlét	Nyomozás
Célja a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelme, a terrorelhárítás, a bűnmegelőzés, a titkos erők alkalmazása	Célja törvényes eljárásban az igazság feltárásával a büntető igény érvényesítése az igazságszolgáltatás útján
Módja a titkos információgyűjtés alkalmazása	Módja a leplezett eszközök alkalmazása
Kormányzati feladat	Igazságszolgáltatási feladat

Forrás. A szerző saját szerkesztése.

Van még egy kérdés: milyen feltételek mellett kerülhet sor rendészeti célú titkos információgyűjtésre akkor, amikor a büntetőeljárás megindításához sem szükséges a gyanú? Azt csak üdvözölni lehet, hogy a rendőrség a bűncselekmény felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, bizonyítékok megszerzése, illetve a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzése érdekében kizárólag a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint alkalmazhat leplezett eszközöket [Rendőrségi törvény 63. § (4) bekezdés]. Miként értelmezhető azonban a következő jogtétel: „*Bűncselekmény elkövetésének megelőzése céljából akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a bűnözésre vonatkozó olyan információk megszerzése várható, amelyek elemzése és értékelése révén feltárható a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvések és lehetővé válik a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása.*” [Rendőrségi törvény 65. § (1) bekezdés]. Ez a törvényhely nem több általános felhatalmazásnál, ami a szabályozottság helyett a szabad belátásnak nyit utat.¹⁰

10 A 47/2003 (X. 27.) AB határozat a bűnmegelőzési ellenőrzés alkotmányellenességének megállapítása során részletesen szolt a jogbiztonság követelményéről: „*A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. A normaszöveg túl általános volta mindemellett lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is.*”

A rendészettudomány művelői számára lehetővé kellene tenni, hogy kutatásaikat a titkok világára is kiterjesszék, keresve az olyan megoldásokat, amelyek a törvényesség és az eredményesség közelítését segíthetik. A hazai szakirodalomban már születtek olyan munkák, amelyek különbséget tesznek operatív és stratégiai hírszerzés között (Nyeste, 2016). Az operatív taktikai művelet gyakran csak az alapjogok korlátozásával lehet sikeres, míg a stratégiai művelet a már megszerzett információk elemző-értékelő feldolgozását jelenti, amelynek során titkos információgyűjtésnek nem lehet helye. Olyan törvényi szabályozásra van szükség, ami a két területet világosan elválasztja egymástól. Ez idő szerint a stratégiai hírszerzés legátfogóbb feladatait a Nemzeti Információs Központ teljesíti:

„A Nemzeti Információs Központ vizsgálja Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét... g) Magyarország biztonsági, nemzetbiztonsági, terrorfenyegetettségi és bűnügyi helyzetével, ezek meghatározott elemeivel, konkrét kockázatokkal vagy bűncselekményekkel kapcsolatos tájékoztató jelentéseket, háttér- és kockázatelemzéseket készít az együttműködő szervek részére a hatáskörükbe tartozó, illetve az ügyesség esetében az a) pont ab) alpontja szerinti feladatok törvényes, szakszerű és eredményes ellátásának elősegítése céljából...”¹¹

Felhasznált irodalom

- Berger, V. (1999). *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG-ORAC.
- Concha Gy. (1903). *A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből*. Athenaeum.
- Concha Gy. (1905). *Politika. Második kötet: (első fele) Közigazgatástan*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata.
- Erdei Á. (2011). *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában*. Eötvös Kiadó.
- Finszter G. (2019). Szabályozott felderítés, titkosított nyomozás. *Miskolci Jogi Szemle, 14*(2ksz), 280–291.
- Horváth B. (2001). *Az angol jogelmélet*. Pallas Stúdió.
- Joubert, C. (1997). A titkos rendészet holland és nemzetközi vonatkozásai. *Belügyi Szemle, 45*(5), 5–19.
- Kertész I. (1989). Rendőrség, rendőrállam, jogállam. I. rész. *Belügyi Szemle, 37*(10), 3–11.
- Lammich, S. (1996) A szervezett bűnözés elleni harc Kelet-Európa országaiban a titkos operatív nyomozások példáján. In Irk F. (Szerk.), *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok, 33* (pp. 224–254). OKKrl.

11 1995. évi CXXV. törvény 8/A §.

- McEnany, J. (1992). A bűnügyi nyomozás és büntetőjogi felelősségre vonás az Amerikai Egyesült Államokban. II. rész. *Rendészeti Szemle*, 42(12), 37–45.
- Moór Gy. (1992). *A jogbölcselet problémái*. Hatágú Síp Alapítvány.
- Nyeste P. (2016). *A bűnüldözési és a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés rendszer-specifikus sajátosságai, szektorális elvei*. Doktori disszertáció. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola.
- Peschka V. (1972). *A modern jogfilozófia alapproblémái*. Gondolat Kiadó.
- Révész B. (2007). Egy meghiúsult törvényalkotási kezdeményezés 1989-ből. Az állam- és közbiztonsági törvény szabályozási elveire vonatkozó javaslat kudarca. *De Iurisprudentiae et Iure Publico*, 1(1-2), 107–184.
- Szabó A. (1975). A jogászság megváltozott társadalmi szerepe. *Szociológia*, 4, 502–511.
- Tóth M. (2001). *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó.
- Vuchetich M. (2007). *A magyar büntetőjog rendszere*. II. könyv. Gyakorlati büntetőjog. Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

Alkalmazott jogszabályok

- 2/2007 (I. 24.) AB határozat
- 13/2001. (V. 14.) AB határozat
- 26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról
- 39/1974 (XI. 1.) MT rendelet a rendőrségről
- 47/2003 (X. 27.) AB határozat
1955. évi 22. törvényerejű rendelet a rendőrségről
1974. évi 17. törvényerejű rendelet az állam és közbiztonság védelméről
1955. évi 22. törvényerejű rendelet a rendőrségről
1974. évi 17. törvényerejű rendelet az állam és közbiztonság védelméről
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök átmeneti szabályozásáról
1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságról
2011. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Finszter G. (2024). A titkos eszközök alkalmazásának jogi alapjai. *Belügyi Szemle*, 72(6), 961–974. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp961-974>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Finszter Géza, aki a finszter.geza@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.



Az első rendőrségítörvény-javaslat

The first proposal for a Police Act

Sallai János

Prof. Dr., egyetemi tanár, rendőr ezredes
Nemzeti Közsolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
sallai.janos@uni-nke.hu



Absztrakt

A magyar közigazgatás létrejöttében meghatározó a kiegyezés (1867), amelyet követően előtérbe került a magyar állami rendőrség létrehozása. Ennek főbb állomásai: 1848-ban Szemere Bertalan Hajnik Pált megbízta az országos rendőrség létrehozásával, 1873 fővárosi állami rendőrség, 1903 határrendőrség, 1918 Wekerle-féle rendőrségítörvény-javaslat. Ennek a folyamatnak az elején készült el és maradt fenn 1871-ből Csepy Pál rendőrségi törvény javaslata, amely egyértelműen az országos rendőrség létrehozásáról szól.

Cél: A tanulmány célja bemutatni az első rendőrségítörvény-javaslat születésének körülményeit, tartalmát, a rendőrség államosítási folyamatának kezdete időszakából.

Módszertan: A cikk szerzője a kiegyezés körüli rendészeti szakirodalom felkutatása és elemzése segítségével feldolgozza a rendőrség államosításának kezdetét, az első rendőrségi törvény megszületését, annak tartalmát.

Megállapítások: Az 1867-es kiegyezés a rendészet, rendőrség területén is lehetőségeket biztosított az önállóság helyreállításában. A Habsburg fennhatóság után következő háromféle elképzelés bontakozott ki a jövő rendfenntartása tekintetében: régi pandúr világ megerősítése, katonai jellegű csendőrség vagy polgári típusú rendőrség megszervezése. Az első rendészeti szakfolyóiratban megjelenített szakmai vita után az első rendőrkapitányi kongresszus résztvevői az országos rendőrség mellett foglaltak állást, amelynek megszületéséhez

A tanulmány a 2023. november 23-án megrendezett *A rendészeti jogszabályok fejlesztésének perspektívái* című konferencián elhangzott, *A rendőrségi jogszabályok kialakulása, fejlődése 1945-ig* című előadás írásos változata.

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 01. 15. Elfogadás: 2024. 04. 29.



egy magas színvonalú rendőrségi törvényjavaslatot készítettek, és juttattak el a politikai vezetés részére.

Érték: A rendőrség államosítási folyamata 1848-ban vette kezdetét és 1920-ig tartott. Az ezt megelőző időszakban 1840-ben született a mezei rendőrségről törvény, majd 1872 után a fővárosi rendőrségről, a határrendőrségről, továbbá a fiumei rendőrségről és a csendőrségről születtek törvények. Összehasonlítva a fenti témákban született törvényekkel az 1871-es rendőrségi törvényjavaslatot, megállapítható, hogy az utóbbi átfogó, a rendőrségi tevékenység minden területére kiterjedő tartalommal bírt, érték és időtállóan bizonyult.

Kulcsszavak: rendőrség, törvényjavaslat, államosítás, közbiztonság

Abstract

The establishment of the Hungarian public administration was marked by the Austro-Hungarian Compromise of 1867, after which the establishment of the Hungarian state police came to the fore. In 1848, Bertalan Szemere entrusted Paul Hajnik with the establishment of a national police force, in 1873 a state police force in the capital, in 1903 a border police force, and in 1918 the Wekerle police bill. At the beginning of this process, the Police Act proposal of 1871 by Pál Csepy, which clearly calls for the establishment of a national police force, was drafted and survives.

Aim: The aim of the study is to present the circumstances and content of the first Police Act proposal, from the beginning of the police nationalisation process.

Methodology: The author of the article examines the beginning of the nationalisation of the police, the first police act and its content by searching and analysing the literature on policing around the Compromise.

Findings: The Compromise of 1867 also provided opportunities for the restoration of autonomy in the field of police and policing. After Habsburg rule, the following three ideas for future policing emerged: strengthening the old Pandour world, organising a military-style gendarmerie or a civilian-style police force. After a professional debate in the first police journal, the participants in the first Congress of Police Chiefs advocated a national police force, for which a high-quality police act was drafted and submitted to the political leadership.

Value: The nationalisation process of the police started in 1848 and lasted until 1920. In the preceding period, a law on the field police was passed in 1840, and after 1872 laws were passed on the metropolitan police, the border police, the police of Fiume and the gendarmerie. Comparing the 1871 Police Act with the laws on the above subjects, it can be seen that the latter was comprehensive, covering all aspects of policing, and proved to be valuable and timeless.

Keywords: police, bill, nationalisation, public security

Bevezetés

A rendőrség, rendészet történetéből tudjuk, hogy a városok, települések, majd államok megszületése óta valamilyen formában az emberek kiemelt figyelmet fordítottak a rendfenntartásra. Már időszámításunk előtt kb. 2000-ból ismerünk rendőrségi szabályzatot (Sz. n., 1903), és a rendőrszabályokat foglalta össze Németországban a meglévő legrégebbi rendőri kódex 1515-ben.¹ Magyar viszonyok között a modern rendészet kialakulása a 19. századra tehető, amikor is megszületik első rendőr szavunk (1823), és napvilágot látnak az első rendőrség, rendészet témájú szakirodalmaink. Zsoldos Ignác *Néhány szó a honi közbátorságról* szóló munkájában már a legelején leszögezte, hogy „*Szükséges az is, hogy a ’gonosznak meggátlására kívántató rendőrség legyen*”, mert véleménye szerint rendőrség nélkül nem lehet rendet fenntartani (Zsoldos, 1838). Később Karvasy Ágoston 1843-ban kiadott művében – a rendészet első tudományosan bemutatott tartalma mellett – már említést tett az országos rendőrségről, amelynek közigazgatási felépítését részletesen megjelenítette (Karvasy, 1843–44). A központosított állami rendőrség létrehozására való első javaslat az 1848–49-es forradalom és szabadságharc idején íródott, amikor Szemere Bertalan belügyminiszter 1848. szeptember 6-i keltezéssel a következőket adta ki „*a Budapesten belügyminiszterileg felállított országos rendőri osztály igazgatásával Hajnik Pál miniszteri tanácsnok bízott meg.*” (Deák, 2013). A rövid, de a harcok miatt küzdelmes időszak nem tette lehetővé a később, 1949 márciusában kapott feladat teljesítését, az országos rendőrség felállítását, de elindított egy folyamatot. Az országos rendőrség gyakorlati felállítása, miután a szabadságharcot leverték elmaradt, de a gondolat megmaradt, és az ezt követő évtizedekben bűvópatakként elő-előtört.

Elképzelések az országos rendőrség létrehozására

A Bach-korszakot lezáró kiegyezés (1867) után a rendfenntartás területén is új lehetőségek nyíltak. Ennek köszönhetően megjelent az első rendészeti szakfolyóirat a *Közbiztonság*, amely a rendőrség, rendészet felemelkedését tűzte ki célul. Már az első évfolyam harmadik számában, a *Rendőrügyünk fekélye* című

1 1881. évi XXI. tv javaslat tárgyalása.

vezércikkben foglalkozott Forster József a rendőrséget zavaró jelenségekkel, túlszolgálattal, a rendőrség reformjával, fejlődésével. Ezen kívül hiányolta rendőrségítörvény-javaslatot, amelyről majd *A hon* című napilap a belügyminiszter tájékoztatása alapján csak 1871-ben tesz említést.² Majd később, 1875-ben ugyancsak *A hon*³ tájékoztatja olvasóit az állami és municipiális rendőrségi rendszer mint lehetséges jövő rendészeti végrajtói intézményeiről.

Az 1869-es *Közbiztonság* mutatványszámának fő oldalán olvasható még egy rövid tájékoztatás a szerkesztőséghez eljuttatott kéziratról (Sz. n., 1869), amely az országos rendőrség megszervezéséről szól, és a leírtak többségében megegyeztek a szerkesztőség véleményével. A következő lapszámokban valamilyen formában mindig előkerül a rendőrség ügye, így a negyedik számban *Haladjunk tovább* címmel ismét a vezércikkben írt a főszerkesztő rendőrségi problémákról. A felhívásra, *Országos rendőrség* címmel először Csepy Pál, győri csendbiztos írta le gondolatait. Csepy szerint a „hátramaradt” rendőrség esetén „*itt az idő, hogy újjá szülessen, itt az idő, hogy újjáteremtsük.*” (Csepy, 1869a). A cikk írója egyértelműen elodázhatalannak tarja az országos rendőrség létrehozását. Még ugyanezen évfolyam 7. számában folytatja a szerző a gondolatait. Csepy szerint a felállítandó rendőrséget csak katonailag szervezve tudta elképzelni és kerületekre kell felosztva. Kerületenként a megyék nagyságát figyelembe véve rendőrszászlóaljakat képzelt el, amelyek a rendőrminisztériumtól függenek. A kerületek élén ezredest, a zászlóaljak élén őrnagyot látott volna vezetőnek, parancsnoknak. (Csepy, 1869b). Az így felállított, katonailag szervezett rendőrség részletes leírását a szerző a 8. számban tette közzé. Csepy szerint „*A tiszték teendője lenne a rájuk bízott csapatok katonailag, különösen a fegyver kezelésében kiképezni, begyakorolni szolgálati teendőkre, írás, olvasásra iskolázás által betanítani, s a zászlóalj parancsnok körútjai alkalmával az előre haladásról mindannyiszor meggyőződendő, a legénységgel a fegyverrel gyakorlatban, mind pedig a rendőri teendőkben, írás és olvasásbani előmenetelben – a járási szolgabíró közbejöttével, mely utóbbinak a rendőrök elleni netán panaszait is meghallgatja, – vizsgákat tartana.*” (Csepy, 1869c). A további elképzeléseit Csepy a következő lapszámban is folytatta, amelyet terjedelmi okok miatt nem részletezek. Írásának lényege, hogy megszületendő rendőrség katonai formában, de csak közrendi, közbiztonsági feladatok végrehajtásra áll rendelkezésére a vármegyéknek. (Csepy, 1869d). A városi rendőrségeket a budapesti mintára alakította volna át.

Ugyancsak a *Közbiztonság* hasábjain válaszolt Csepy gondolataira Sztraka György békéscsabai biztos. Elvetette a katonailag szervezett rendőrség

2 A hon, IX. évfolyam 96. szám.

3 A hon, XIII. évfolyam 180. szám.

gondolatát. Sztraka szerint a rendőrnek sokszor többet van szüksége az eszére, mint a fegyverére (Sztraka, 1869a). Éppen ezért a megyénként, járasonként polgárilag szervezett rendőrségben és mellette (együttműködve) a titkos rendőrségben látta a megoldást. Az országot rendőri kerületekre osztotta volna fel, amelyek a megyék felett diszponálnak. Az országos rendőrség élén egy főbiztos áll, akinek a kezébe összefutnak a rendőrségtől és a titkos rendőrségtől jött információk. A legénység számára egyforma egyenruhát rendszeresített (Sztraka, 1869b). Az elképzelések között érdekességként jegyzem meg, hogy a titkos rendészet esetén nem hétköznapi módon kívánták feltölteni az állományt. E szerint: „*a titkos policia a kerületi biztosok által, a járási biztosok közbejöttével pusztai csárdások, híd, és útvámosok, komposok, vagy a tolvaj életet elhagyott egyének közül ujjoncozandó és szervezendő, nem feledvén ki a nőket.*” (Vécsey, 1937). A nők alkalmazása már ekkor szóba került, de erre 1946-ig még várni kellett.

A fentiekkel ellentétes véleményt képviselt a Hajdúságból O'sváth Pál sárréti csendbiztos, aki a *Zsandár kell-e vagy pandúr?* című könyvében fejtette ki, hogy „*miért nem ért egyet a rendőrségnek országos katonai lábra történő állításával, miért nem célszerű a polgári, de titkos rendőrséggel vegyített rendőrség, szólt a pandúrságról, mint ősi intézményről, az akkori rendőrség működésének akadályairól illetőleg a közbiztonság hanyatlásának előidézéséről továbbá arról, hogyan lehetne a pandúr szervezetet olcsón és hasznosan átalakítani. A rendőrségnek jellemzői legyenek a gyorsaság, a pontosság, a kitartás és a tiszta kéz. Az állományt csak rendőri feladatokra lehessen igénybe venni. A rendőrtisztek legyenek jogi végzettségűek, feddhetetlenek és józan életűek, járassák a fegyverhasználatban, a lovaglásban, birjanak tanítóképesseggel. A vezetők kinevezés útján kerüljenek beosztásukba. A rendőrök jobb jutalmazást és nyugdíjat kapjanak. Legyenek egyen ruházva, hogy felismerjék őket. Döntően saját élményeinek feldolgozásával, az egy év híján negyedszázadig tartó csendbiztosi tevékenységének összefoglalásával, alapvetően a vármegyei rendőrség történetét érintette 1905-ben megjelent visszaemlékezésében, mely könyvében a rendőrségre vonatkozó átalakulás, fejlődés a hangsúlyosabb. A közbiztonság múltjába tett betekintést követően a székesfővárosi és a vidéki rendőrség vázlatos történetéről írt, majd kitért a betyárvilág bemutatására, valamint különböző bűncselekmények felderítésére.*” (Ernyes, 2019). O'sváth Pál véleményével magarára maradt, mivel mind a rendőrségi szakmai közélet, mind a politikai vezetés az országos rendőrség létrehozását tűzte célul.

Miközben a *Közbiztonság* hasábjain zajlott a tudományos vita, hogy milyen rendőrség legyen a jövőben, az országos politikai vezetésben és a közigazgatásban is szükségesnek látták, hogy a rendőrségről törvény szülessen, illetve a szakmai közéletben is egy országos rendőrség létrehozásáért indult kezdeményezés.

Arról, hogy készült rendőrségitörvény-javaslat, már az 1869-ben megjelent *Közbiztonság* 12. számában lehetett olvasni, de annak tartalmáról hallgattak (Szöllősy, 1927a). Két évvel később az országos politikai vezetés rendőrségitörvény-javaslatáról 1871. április 25-én délelőtt 10 órakor tartotta nyilvános értekezletét a belügyminiszter. A belügyminiszter szerint a létrehozásra kerülő rendőrség⁴ Pest, Buda, Óbuda és a Margitsziget mellett Új Pest (Sallai, 2023) és Erzsébetfalva területeit érintik (Sz. n., 1871). „Az előterjesztett törvényjavaslat idevonatkozó szakasza azt mondja, hogy a helyhatósági rendőrséget ezentúl az állam fogja kezelni, a statutárius jog azonban megmarad a városnál.” (Sz. n., 1871). Az elkészült törvényjavaslat sem a Parlamentben, sem a levéltárban nem maradt fenn, csak közvetve, a később 1881-ben megszületett törvényjavaslat vitájából kaphatunk információt. Az 1971-ben megtartott belügyminiszteri nyilvános értekezleten az elkészült rendőrségi törvény kapcsán megállapodtak abban, hogy azt az alábbiakkal kell kiegészíteni.

- 1) A rendőrségi végrehajtást a rendőri büntető bíraskodástól el kell választani.
- 2) Az államrendőrségre és annak hatáskörére nézve a belügyminiszter, a rendőri bíraskodásra pedig a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter együtt fognak törvényjavaslattal élni.
- 3) A rendőrségi törvények életbe lépéséig nem lesznek személyzeti változások.
- 4) „A város jogkörében maradó statutárius jog a két város végrehajtott egyetértéséig, egy a két város részéről választandó delegáltközeg által fog gyakoroltatni.” (Sz. n., 1871).

A szakmai közélet mozgolódását egy ma már furcsának tartható rendőrkongresszus összehívása jelezte (Sallai, 2023). Az ötletadó Kajdicsy Antal úgy gondolta, hogy ha a „fővárosi rendőrséget reformálni szükséges, kétszeresen szükséges a vidéket, egyrészt azért, mert amannál sokkal hátrább áll, másrészt, mert a fővárosokban szervezendő államrendőrséggel -nehogy ennek működésére zsidbasztólágon hasson – kellő összhangzatba kell hozni.”⁵ A terv szerint minden vidéki csendbiztos meghívta az első rendőrkongresszusra, amelynek helyszíne a Parlament, a megnyitó időpontja 1871. július 10. lett. A dátum jelzi, hogy a belügyminiszter által tartott nyilvános értekezlet után járunk. Természetesen nem tudott megjelenni minden csendbiztos, de a résztvevők listája hosszú volt és a legeldugottabb vármegyék csendbiztosai is képviselték magukat. Közismertebb meghívott volt Ráday Gedeon biztos és Thaisz Elek főkapitány, akik közül az utóbbi szolgálati okok miatt nem tudott részt venni. A belügyminisztériumot

4 A hon, IX. évfolyam 96. szám.

5 Közrendészeti Lapok, 1871. május 21.

Jekkelfalussy Lajos képviselte. A kongresszus az akkori „táncrend” szerint elnököt, alelnököt, jegyzőt választott, és megegyezett a kongresszus lefolyásának rendjéről, a tanácskozás szabályairól, továbbá megállapodtak arról, hogy a tanácskozás végére emlékiratot dolgoznak ki, amelyet a kongresszusnak kellett elfogadni (Szöllősy, 1927b).

A kongresszuson nagyon sok javaslat, észrevétel született. Ezek közül kiemelkedett véleményével a már a *Közbiztonság* folyóirat hasábjain is az országos rendőrség kialakításáról közölt cikk szerzője, Sztraka György, míg a szervezői oldalon Csepy Pál volt nagyon aktív. Sztraka György szerint a rendőrkongresszusnak egy szakértői csapat által kidolgozott rendőrségítörvény-javaslatra kellene támogatni a belügyminisztériumot (Szöllősy, 1927c). Az emlékirat a következő címet kapta: *„Emlékirata az első magyar országos rendőri kongresszusnak a hazai rendőrség szervezése tárgyában.”* (Szöllősy, 1927c). Az emlékirat elodázhatalannak tartotta a hazai rendőrség reorganizációját, a közös veszéllyel szemben közös fellépést sürgett. Továbbá az emlékiratban megfogalmazottak szerint a rendőrség mint olyan, nem is létezik, zsidbasztólag hat az egyöntetűség hiánya. *„Kell-e hosszabasan indokolni, hogy a rendőrség csak úgy felelhet meg kellőleg feladatának, ha az ország összes rendőrsége egyöntetűleg akként szerveztetik, hogy mint láncszem egymással összefüggésben s nem mereven helyhez kötve működhessek?”* (Szöllősy, 1927d). A felvetett kérdésre egyértelmű a válasz. A továbbiakban az emlékirat kitért a rendőrök megbecsültségére, nyugdíjra, személyzet hiányára. Végezetül a kongresszus döntését tolmácsolva az emlékirat rögzítette, hogy *„a hazai rendőrség, a működését zsidbasztó és gátló, fentebb elősorolt hibáitól csak akkor lesz megmenthető, ha az egyöntetű s az összefüggést létrehozó eljárás megállapításával országosan és pedig katonai fegyelem alatt polgárilag szerveztetik; ha továbbá az egyöntetűség teljes behozatala mellett a rendőrtiszttség jog-, hatás-, és működési köre s törvényelöltti felelőssége tüzetesen törvényben megszabattván, s a fent jelzett hatósági alárendeltség alóli kivétetvén; a rendőrtiszttség magasztos feladatához képest önállósittatik.”* (Szöllősy, 1927d).

Első rendőrségítörvény-javaslat

A korabeli sajtóban említett, de levéltárban vagy más könyvészeti forrásban fel nem található rendőrségítörvény-javaslatok egy elképzelése maradt fenn 1871-ből az utókorra. Szerzője a publikációban már többször említett, a rendészeti közélet aktív szereplője: Csepy Pál. Elképzelését teljes terjedelemben a *Közrendészeti Lap* 1871-es évfolyam 24. és 25. száma közölte (Csepy, 1871a; 1871b).

Az első rendőrségitörvény-javaslatban Csepy a következőket tartotta fontosnak megjeleníteni.

Csepy a javaslat első paragrafusában egyértelművé tette, hogy elutasítja a régi pandúr világot, amelynek megszüntetése érdekében a rá vonatkozó összes szabály eltörlését indítványozta.

Már a törvényjavaslat elején, a 2. §-ban leszögezte, hogy az országos rendőrség híve, amely szerint a „*hazai rendőrség országosítván a megyék közvetlen felsőbbbsége alól kivéteket, s egy országos rendőrparancsnokság illetőleg Budapesten székelő rendőrminisztérium alá helyeztetik.*” (Csepy, 1871a). A javaslat összezseng Karvasy Ágoston 1843-ban kiadott művében (Karvasy, 1943–44). leírtakkal, s érdekessége, hogy még a főváros egyesítése előtt, a központ helyét Budapestként nevezte meg.

Csepy egyértelműsítette, hogy a közbiztonság fenntartásáért a rendőrség lehet csak a felelős, számára a szabad cselekvést, mozgást ez ügyben biztosítani kell. A titkos, vagy akkori szóhasználattal „kutató rendőrség” gondolatát elutasította, de a titkos rendészeti tevékenységet nem. Szervezés terén öt rendőr főkerületet (Dunán inneni főkerület, Dunán túli főkerület, Tiszán inneni főkerület, Tiszán túli főkerület, Erdélyi főkerület) tartott fontosnak létrehozni, élén egy kerületparancsnokkal. A kerületeket alkerületekre osztotta, amelyek több megye területét foglalták magukban. Megyéenként az alkerület vezetőjének alárendeltségében rendőri osztályok működtek, élükön egy főcsendbiztossal. A rendőri állomány létszámát a Belügyminisztérium határozza meg. A törvényjavaslat szerint, a „*rendőrség hivatása lévén a személy és vagyonbiztonság feletti őrködés, rendőröket ezzel ellenkező szolgálatra nem szabad alkalmazni*” (Csepy, 1871a). A kerületek és a vezetők közötti viszonyt, alá-főlérendeltséget, a vezetők hatásköreit egy későbbben kiadott szolgálati utasítás fogja szabályozni. A szomszédos alkerületeknek a bűnügyi közrendészeti ügyekben folyamatosan együtt kell működniük, kapcsolatban kell lenniük. A törvényjavaslat az alkerületi rendőrfőnököket kihágási ügyekben bíraskodási jogkörrel ruházta fel, amelyről majd külön törvény fog rendelkezni.

A rendőrtiszteket élethossziglan neveznék ki, szolgálatukat egyenruhában kötelesek teljesíteni, kivételes esetben, ha a helyzet úgy kívánja, polgári ruhát hordhatnak (Szöllőssy, 1927b). A fizetés, fegyverzet és a ruházat, továbbá az egyéb ellátás az egész országban egységes lesz, amelynek véglegesítése a rendőr- és pénzügyminisztérium feladata lesz. Már ekkor külön választották a lovas rendőrök lóellátását. Ez azt jelentette, hogy a lovas rendőrök a ló ellátását, felszerelését maguk rendezik, amiért havonta lótartási díjban részesülnek.

A végrehajtó állományt a közös hadseregben legalább három évet szolgált önkéntesek alkották volna. „*A rendőri szolgálat 6 évig tart, s ennek a letelte előtt*

senki szolgálatból ki nem léphet, 6 év után a szolgálatképes rendőrök újra 6 évre felvétethetnek, s ha az első hat év alatt kitűnő szolgálatokat tettek, a második szolgálati idő alatt a főcsendbiztos ajánlatára fizetésük aránylagosan megjavíttatik.” (Csepy, 1871b).

A törvényjavaslat foglalkozott a rendőrség elnevezésével is, amely szerint a „Magyar királyi országos rendőrség” fejezné ki legjobban az országos rendőrség mivoltát.

Befejezés

A fenti törvényjavaslat magán hordozza az úttörő voltából származó gyermekbetegségeket. Jól látszik a szerző országos rendőrség mellett való elkötelezett kiállása. Ugyanakkor a személyállomány kiválasztásában a katonai jelleg dominál. A törvényjavaslat sok lényeges elemet tartalmaz, amit a későbbi javaslatok is átvettek. Azt mai szemmel érthetetlennek tartom, hogy miért akart a kihágási ügyeken túl is büntetőbíráskodási jogkört adni a rendőrségnek Csepy Pál.

A magyar központi állami rendőrség létrehozása egy hosszú folyamat eredménye, amelyben fontos szerepet játszottak a korszak rendészeti szakértelmiségei, köztük is kezdetben kiemelkedett Forster József, a *Közbiztonság* folyóirat főszerkesztője, Csepy Pál győri csendbiztos, Sztraka György békéscsabai biztos, és a rendőrkongresszus résztvevői. A szakmai közéletben lezajlott tudományos igényű viták vezettek el végül a fővárosi rendőrség államosításához (1873), a határrendőrség felállításához és a folyamat végén a fiumei állami rendőrséghez, az 1912-es és 1918-as rendőrségitörvény-tervezethez. Mindezek jelentősen hozzájárultak 1919-ben az 5047-es ME rendelet kiadásához, amellyel az ország egész területén létrejött a központi állami rendőrség.

Felhasznált irodalom

(1871). *A hon*, 9(96). Esti kiadás.

(1871). *Közrendészeti Lapok*, 1(21).

(1875). *A hon*, 13(180). Reggeli kiadás.

1881. évi XXI. tv javaslat tárgyalása.

Csepy P. (1869a). Országos rendőrség. *Közbiztonság*, 1(5), 17.

Csepy P. (1869b). Irányeszmék az országos rendőrség szervezéséhez. *Közbiztonság*, 1(7), 25–26.

Csepy P. (1869c). Irányeszmék az országos rendőrség szervezéséhez II. *Közbiztonság*, 1(8), 29–30.

Csepy P. (1869d). Irányeszmék az országos rendőrség szervezéséhez III. *Közbiztonság*, 1(9), 33–34.

- Csepy P. (1871a). Törvényjavaslat az országos rendőrség szervezéséről I. *Közrendészeti Lap*, 2(24), 3.
- Csepy P. (1871b). Törvényjavaslat az országos rendőrség szervezéséről II. *Közrendészeti Lap*, 2(25), 3–4.
- Deák Á. (2013). *Államrendőrség Magyarországon*. MTA-értekezés.
- Ernyes M. (2019). *A Fővárosi Rendőrség, és a m. kir. Rendőrség, valamint a magyar rendőrség története a kezdetektől napjainkig I. II. kötet*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Karvasy Á. (1843-44). Toldalék a rendőrségek kezeléséről. In Karvasy Á., *A politikai tudományok rendszeresen előadva. I–III.* (pp. 164–167). Streibig.
- Sallai J. (2023). A rendőrkongresszusok kezdete. *Rendőrségi Tanulmányok*, 6(3), 137–147. <https://doi.org/10.53304.RT.2023.3.06>
- Sallai J. (2023). Újpest rendészete a dualizmus korában I. *Újpest Helytörténeti Értesítő*, 30(3), 10–11.
- Sz. n. (1869). Országos rendőrség. *Közbiztonság*, 1(3), 1–2.
- Sz. n. (1871). Fővárosi Ügyek. *Budapesti Közlöny*, 18(96), 2212.
- Sz. n. (1903). Jogélet. *Magyar Jogász-Újság*, 2(21), 404.
- Szóllóssy A. (1927a). Adatok az államrendőrség szervezésének történetéhez. *A Rend*, 7(19), 2.
- Szóllóssy A. (1927b). Az első rendőri kongresszus. I. *A Rend*, 7, március 23. 3.
- Szóllóssy A. (1927c). Az első rendőri kongresszus. II. *A Rend.*, 7, március 27. 6.
- Szóllóssy A. (1927d). Az első törvényjavaslat a rendőrség államosításáról. *A Rend*, 7, április 20. 3–4.
- Sztraka Gy. (1869a). Pár szó a tervezett rendészet szervezésére vonatkozólag I. *Közbiztonság*, 1(14), 53–54.
- Sztraka Gy. (1869b). Pár szó a tervezett rendészet szervezésére vonatkozólag III. *Közbiztonság*, 1(16), 61–62.
- Vécsey L. (1937). Hatvannyolc esztendő előtti tervek a magyar országos állami rendőrség szervezésére. *Magyar Rendőr*, 4(24), 415–416.
- Zsoldos I. (1838). *Néhány szó a honi közbátorságról*. Trattner és Károlyi.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Sallai J. (2024). Az első rendőrségitörvény-javaslat. *Belügyi Szemle*, 72(6), 975–985. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp975-985>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Sallai János, aki a sallai.janos@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.



Egyes közlekedési szabályszegésekre vonatkozó közigazgatási bírságolási kérdések

Administrative fine issues for certain traffic offences

Haspel Orsolya

tanársegéd, rendőrségi tanácsos, rendőr alezredes
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
haspel.orsolya@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: Az 1950-es évek közepén kialakult szabálysértési jog azt a jogpolitikai akaratot testesítette meg, mely szerint a közigazgatási anyagi jogi jogsértések ellen szabálysértési eljárásban kell eljárni. A jogpolitikai cél nem teljesült, a szabálysértési jog kialakulásával párhuzamosan az adott társadalmi törvényszerűségek felhajtó ereje „kitermelte” a közigazgatási jogi bírság intézményét. Ez a 21. század elejétől egyre inkább terjed – a jogalkotó nem ismert szándéka szerint –, jellemzően az objektív szankcionálás irányába fejlődik. Talán a legmarkánsabban a közlekedési szabályozásban. Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy a közigazgatási bírság egyes sajátosságát bemutassa a közlekedési szabályokra szűkítve. A közigazgatási szankciók közül azokat vizsgálja a szerző, amelyek a közúti közlekedési szabályok megsértése okán alkalmazandók a bírságoló hatóságok által. Igazolni próbálja, hogy a tárgyi jogban a jelenben szabályozott mentesülési okok, másrészt a helyszíni bírságolás szabályozása módosítást kíván.

Módszertan: A szerző szerint a cél akkor teljesíthető, ha a kodifikációs akarat magáévá teszi a fent megfogalmazott célokat. Ehhez a tanulmány módszertanának alapjául a vonatkozó jogi norma elemzését választotta, amelyből deduktíve érvényes állításokat tesz.

Megállapítások: A szabálysértési jogból a közigazgatási bírságolási jogba át-emelt szabályszegések további kodifikációt igényelnek.

A tanulmány a 2023. november 23-án megrendezett *A rendészeti jogszabályok fejlesztésének perspektívái* című konferencián elhangzott A közigazgatási bírság egyes kérdései, problémái című előadás írásos változata. A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024.01.11. Elfogadás: 2024.04.22.



Érték: A tanulmány segítséget adhat a közigazgatási anyagi jogsértésekkel szembeni fellépés hatékonyabb jogi szabályozásához.

Kulcsszavak: közigazgatás, szabálysértés, közigazgatási szankció, közlekedési közigazgatási bírság

Abstract

Aim: The law of misdemeanours, which emerged in the mid-1950s, embodied the legal policy will that administrative substantive offences should be dealt with by means of misdemeanour proceedings. The legal policy objective was not fulfilled, and the institution of administrative fines was ‘spawned’ by the impetus of the social laws in question as the law of administrative offences developed. Since the beginning of the 21st century, this has been spreading - according to the legislator’s unknown intentions - and has typically developed in the direction of objective sanctions. Perhaps most strikingly in traffic regulation. The aim of this paper is to illustrate some of the specific features of administrative fines, limited to traffic rules. Among the administrative sanctions, the author examines those which are applied by the fining authorities for infringements of road traffic rules. The author tries to justify the need to modify the grounds for exemption in the substantive law as it stands, on the one hand, and the regulation of on-the-spot fines, on the other.

Methodology: According to the author, the objective can be achieved if the will to codify embraces the objectives set out above. To this end, the methodology of the study is based on an analysis of the relevant legal norm, from which valid deductive assertions are made.

Findings: The infringements transferred from the law of misdemeanours to the law on administrative fines require further codification.

Value: The study could help to improve the legal framework for dealing with administrative substantive offences.

Keywords: administration, administrative offence, administrative sanction, administrative traffic fine

Bevezetés

A közigazgatási bírság egyes kérdéseinek kifejtése előtt rögzíteni szükséges néhány elméleti tételt.

A közigazgatási bírság a közigazgatási jog által szabályozott közigazgatási jogi szankciók rendszerébe tartozik, annak egyik esete. A szankció minden

esetben a normativitás eszköze (Szilágyi, 1990). A közigazgatási jogi szankció felfogható széles értelemben, amikor más jogági (például munkajog, büntetőjog, polgári jog) szankciók realizálója (Madarász, 1995).

A közigazgatási szankció inkább a szűkebb értelmezésben használatos, melynek értelmében a rendeltetése a közigazgatási jogi norma érvényesítése. Joghátrány kimondását jelenti, amit mindig valamilyen közigazgatási hatóság közigazgatási hatósági eljárásban állapít meg, majd érvényesít. Alanya ezt azért köteles elszenvedni, mert a közigazgatási jogszabályban, vagy annak alapján kibocsátott individuális aktusban a rá megállapított kötelezettségnek nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, jogát rendeltetésellenesen gyakorolja, esetleg azal visszaél (Lamm, 2012).

A közigazgatási bírság a megsértett jogi norma milyensége alapján lehet anyagi és eljárási jogi szankció. Az anyagi jogi szankciók alkalmazása sokkal jellemzőbb, és mint ilyen, a közigazgatási büntetőszankcionálás alaptípusa (Kis, 2007). Elsődleges cél az elkövető megbüntetése, a represszió. Alkalmazásához szükség van az egyébként számos jogszabály koherens részeként (Balla, 2023).

A közigazgatási jogi szankció gyökerei a Csemegi-kódexből vezethetők le, ami 1789-ben bevezette a trichotómikus büntetőjogi dogmatikát. A büntetőjogból így levált kihágási cselekményhalmazból az 1900-as évek első harmadában egyre inkább önálló jogági életet kezdtek élni azok az igazgatási cselekmények, amelyeket a jogtörténet közigazgatási büntetőjogként definiált. Ezekben egyre nagyobb számban jelentek meg egyéb joghátrányok mellett önálló jogi szankcióként a közigazgatási bírságok, majd az objektív alapú közigazgatási szankciók. Az első ilyen az 1937. évi VI. tc. szerinti építésrendészeti bírság. A rendészet természetesen ebben az időben mást jelentett és mást jelent a mai értelmezésében (Balla, 2014). (Balla Zoltán álláspontját osztva úgy határozhatjuk meg a rendészet fogalmának tartalmi elemeit, hogy annak tárgya a biztonság, a tárgy védelmének eszköze a legitim erőszak keretében a rendészeti intézkedések, kényszerintézkedések és a titkos eszközök alkalmazásának lehetősége.)

A közigazgatási jogi szankciórendszer abszolút értelemben a büntetőjogi/kihágásjogi testtől az 1950-es évek közepén vált le, amikor minden kihágást az államigazgatási jog keretei között szabálysértéssé nyilvánított a jogalkotó. Ettől kezdve párhuzamosan érvényesült a szabálysértési és az igazgatási bírságolás, utóbbiban rohamosan szaporodott az objektív alapú szankcionálás. Mára ez uralkodóvá vált.

A közigazgatási szankciók közül a leggyakoribb a közigazgatási jogi bírság, amely jellemzően ágazati jogszabályokban található, ezen belül is a legismertebbek a „zöldhatóság”, vagyis a környezetvédelmi bírságok. A közigazgatási jogi bírság alapjogszabálya a szabályszegésekről szóló törvény (2017. évi

CXXV. tv.), amely a közigazgatási bírságot – az addigi ágazati elnevezésektől – a jogágra jellemző bírsággá formálta. Ezt a bírságot csak törvény vagy annak alapján helyi önkormányzati rendelet alapján közigazgatási hatóság szabhatja ki. Sajnálatosan a törvény nem adja meg a közigazgatási szankció fogalmát, ugyanakkor az elmélet kidolgozta a fogalmi elemeket (Nagy, 2019).

A közigazgatási bírság talán legismertebb fajtája a helyszíni bírság.

A közigazgatási szankció, így a közigazgatási bírság is az elkövető tudati állapotának vizsgálata szempontjából lehet objektív és szubjektív alapú. Utóbbi esetben a jogalkotó a szankció kiszabásának alapvető feltételeként előírja, hogy az elkövető esetében megállapítható a gondatlanság, a felróhatóság, vagy a vétkesség. Mint a fentiekben már megállapításra került, mára robbanásszerűen jellemzővé vált az objektív alapú szankcionálás, ahol elég a jogsértés megállapíthatósága. Az sem mentesítő körülmény, ha az elkövető a legnagyobb gondossággal járt el. Ilyen esetekben a hatóság nem mérlegelhet, a szankcionálást kógens szabály írja elő.

A zéró tolerancia és egyéb kérdések a közlekedési szabályozásban

Magyarország miniszterelnöke 2007-ben meghirdette a nulla toleranciát, amely a közlekedésbiztonság generális növelését, a halálos és sérüléssel járó balesetek számának csökkentését tűzte ki célul.¹ A közlekedési szabályok megsértőit a szabálysértési eljárás során a hatóságok nem tudták minden esetben felelősségre vonni,² ezért a jogalkotó egy új felelősségi rendszert vezetett be (Skorka, 2023). A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításával a közlekedési szabályok megszegése esetén úgynevezett objektív felelősségi rendszert vezettek be (21. §), amelynek lényege, hogy a törvényben meghatározott közlekedési szabályok megsértése esetén a gépjármű üzemben tartóját³ vagy a használatba vevő személyt vonják felelősségre. Nagy Marianna olyan ágyúlövésnek nevezte a törvényi rendelkezést, amely hatalmas rést ütött a címzettek túróképességén (Nagy, 2018). Az Alkotmánybírósághoz 15 indítványt nyújtottak be, amelyben kérték a szabályozás egészének vagy egy-egy rendelkezésének

1 19/2004. OGY határozat a 2003–2015-ig szóló magyar közlekedéspolitikáról.

2 A szabálysértési eljárás során az üzembentartó nyilatkozhat úgy, hogy a szabálysértés elkövetésekor a gépkocsit hozzátartozója vezette, akire nézve nem köteles terhelő vallomást tenni.

3 Üzemben tartó: a jármű tulajdonosa, illetve akit a jármű jogszerű üzemeltetésére szerződés vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján a járműnyilvántartásba bejegyeztek (1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról).

alkotmányellenessé nyilvánítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság az új felelősségi rendszert nem találta alkotmányellenesnek.⁴

A cím szerinti felelősségrevonási rendszer a megengedett legnagyobb sebességre, a vasúti átjárón való áthaladásra, a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire, a járművel történő megállásra és várakozásra, az autópálya leálló sávjának igénybevétele, a behajtási tilalomra, a kötelező haladási irányra és a természet védelmére vonatkozó előírások megsértőire vonatkozik.

A bírságösszegek 30 000 és 300 000 forint között voltak megállapítva, amely az akkori átlagkeresetek⁵ tükrében jelentős összegnek számítottak. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy szabályszegés elkövetése esetén a hatóság az üzemben tartó részére megállapítja az adott szabályszegésre meghatározott fix összegű bírságot,⁶ aki a határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül kimentheti magát azzal, ha bizonyítani tudja, hogy a gépjárművet eltulajdonították vagy azt más használatába adta.⁷ A törvény nem rendelkezett, és jelenleg sem rendelkezik arról, hogy bármilyen egyéb körülmény igazolása esetén lehetőség lenne más szankciót alkalmazni, vagy különös méltánylást érdemlő esetben a bírság kiszabását mellőzni. Adódhatnak azonban olyan szituációk, amelyek felvetik azt a kérdést, nem lenne-e mégis szükség olyan jogintézményre, amely lehetőséget ad a jogalkalmazónak arra, hogy figyelmeztetést alkalmazzon, vagy mellőzze a bírság kiszabását, esetleg a szabálysértési törvényben meghatározott méltányossági kérelemhez hasonlóan egy kijelölt hatóság dönthetne arról, hogy a kiszabott bírság elengedésre vagy mérséklésre kerüljön. Olyan helyzetekre lehetne alkalmazni, amikor a gépjármű vezetője valamilyen külső körülmény folytán a szabály megszegésére kényszerül. Ilyen lehet a gépjárművezető vagy a gépkocsiban utazó más személy rosszullete, esetleg sürgős beavatkozást igénylő állapota. Jól szemlélteti ezt egy 2010-ben történt eset,⁸ amely egy olyan járművezetővel történt meg, aki a vezetés során hirtelen rosszul lett, melynek következményeképp nem tudott tovább haladni a gépkocsijával, és a gyalogos-átkelőhelyen állt meg. A járművet néhány percen belül az odahívott hozzátartozója elvitte. A KRESZ [1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól] alapján csak akkor lehet olyan helyen

4 60/2009. (V. 28.) AB határozat.

5 2008-ban a bruttó átlagkereset 198 964 forint volt ([URL1](#)).

6 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről.

7 A 60/2009. (V. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a kimentési lehetőség miatt a (vétkességre tekintet nélküli) objektív felelősség elnevezés nem is igazán helytálló.

8 KGD2013. 114.

megállni, ahol egyébként az tiltva van, ha műszaki hiba merül fel, vagy ha a megállás forgalmi okból szükséges. Az ügyben eljáró hatóság az 1988. évi I. törvény 21. §-a alapján a szabályszegés elkövetése miatt a közigazgatási bírságot a gépjármű vezetője részére kiszabta, mert kétséget kizáróan megállapítható volt a szabályszegés elkövetése. Az ügyfél fellebbezést nyújtott be, majd a másodfokú határozat ellen felülvizsgálati kérelemmel élt. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a vezető hirtelen fellépő rosszullete tágabb értelemben vett műszaki hibának minősül, hiszen a jármű vezető nélkül nem tud részt venni a forgalomban. Így nem valósult meg szabályszegés, de mi történik akkor, ha nem a vezető, hanem valamelyik utas szorul ellátásra, és csak a jármű vezetője az, aki segíteni tud neki? Ezekre az élethelyzetekre lehetne a megoldás a diszkrecionális jogkör biztosítása a jogalkalmazó részére.

2009 augusztusában a z 1988. évi I. törvény 20. §-a kiegészült a k) ponttal, amely lehetővé tette, hogy további közlekedési szabályszegések esetén is közigazgatási bírságot lehessen kiszabni, így ezen közúti szabályok megsértőivel szemben nem szabálysértési, hanem közigazgatási eljárást kellett lefolytatni. Mivel a biztonsági öv, a gyermekbiztonsági rendszer, a motorkerékpár-bukósisak és a mobil rádiótelefon használatára vonatkozó rendelkezések megsértői ellen indult az eljárás, ez azt feltételezte, hogy az ellenőrzés során megállapította a hatóság a szabályszegő kilétét. Tehát a szabályokat megsértő nem az előbbieken ismertetett objektív felelősségi alapon került elmarasztalásra, a közigazgatási bírság kiszabása azonban ugyanazon elvek mentén történt. A bírság kiszabására vonatkozó kormányrendelet⁹ ugyanúgy meghatározott összegű bírságokat állapított meg az egyes szabályszegésekre, s nem volt helye más szankció kiszabásának. A bírságösszegeket 10 000 és 45 000 forint között határozták meg, attól függően, hogy a szabályszegést lakott területen belül vagy azon kívül, illetve autópályán követték-e el.

Két évvel később, 2011. július elsején változott a szabályozás, és kikerült a közigazgatási bírsággal érintett cselekmények közül a gyermekbiztonsági rendszerre vonatkozó, valamint a mobil rádiótelefon használatával kapcsolatos előírások megszegése. Helyettük az ittas vezetés és a továbbhaladás tilalmára vonatkozó rendelkezések megsértése lett az a szabályszegés, amelyek esetén a járművezetők részére közigazgatási bírságot kellett kiszabni. Így közúton a gépi meghajtású jármű ittas állapotban történő vezetése vagy szabályszegésnek, vagy bűncselekménynek minősült az ittasság mértékének megfelelően. Amennyiben

9 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításához és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról.

a szabályszegő kiléte az ellenőrzés során megállapítást nyert, a helyszínen határozathozatal nélkül lehetőség nyílt a közigazgatási bírság kiszabására. A helyszínen történő bírságkiszabás feltétele az volt, hogy a szabályszegést elkövető személy a felelősségét elismerje. A bírság összege megegyezett azzal az összeggel, amely a közigazgatási eljárás lefolytatásának eredményeképp volt kiszabható. A határozathozatal nélkül kiszabott bírsággal kapcsolatosan a fellebbezés jogát a közúti közlekedési törvény kizárta, azonban az ügyfél a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhetett.¹⁰ A bírósági felülvizsgálat lehetősége 2019-ben megszűnt, mivel az Alkotmánybíróság az ezt lehetővé tevő rendelkezést alkotmányellenessége miatt megsemmisítette.¹¹

A szabálysértési törvény első tíz éve című konferencián Buzás Gábor kiemelte, hogy a vétkességet nem vizsgáló, úgynevezett objektív felelősség immár két szinten jelenik meg. „Egyrészt amikor az intézkedés során a hatóság képviselője közigazgatási bírságot szab ki, összeköti az elkövetőt a jogsértő magatartással. Így egy szubjektív elem mégis kimutatható az objektív felelősségben. Ezzel szemben a gyorsajtóról készített felvétel alapján lefolytatott eljárásban a jogsértő magatartást egy hatósági nyilvántartásban szereplő adattal kötik össze, így ebben a formában nem található szubjektív elem.” (Skorka & Buzás, 2022).

Ebben az évben a járművezetők tehát a közúti közlekedési szabályok megsértése miatt három különböző eljárás során kaphattak bírságot: a szabálysértésnek minősülő cselekmények miatt 3000 forinttól 150 000 forintig terjedő pénzbírságot,¹² meghatározott összegű közigazgatási bírságot az előzőekben felsorolt négy esetben, valamint üzemben tartóként (vagy szabályszegőként) az objektív felelősség alapján kiszabott, szintén fix összegű közigazgatási bírságot.¹³

2012-ben hatályba lépett az új szabálysértési törvény,¹⁴ amely a közlekedési szabályok megsértésével kapcsolatos bírságolásban jelentős változásokat hozott. A törvény felhatalmazása alapján a Kormány rendeletben állapíthatja meg a közlekedéssel kapcsolatos szabálysértések tekintetében a pénzbírság kötelező mértékét. A 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet számos közlekedési szabály megsértéséhez állapított meg kötelező mértékű pénzbírságot és helyszíni bírságot. „Ez a szabályozási metódus összemosza az objektív közigazgatási bírságolási technikát a szubjektív alapú bírságolással.” (Nagy, 2012). A gépjárművezetők a bevezetésekor csodálkozva vették tudomásul, hogy bizonyos szabályok megsértése

10 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 6. § (1) bekezdés.

11 31/2019. (XI. 4.) AB határozat.

12 A helyszíni bírság összege az 1999. évi LXIX. törvény alapján 3000–20 000 forintig terjedt.

13 A közlekedési szabályok megszegésével bűncselekmény is elkövethető.

14 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.

esetén meghatározott összegű helyszíni bírságot vagy a szabálysértési eljárásban pénzbírságot kaptak, attól függetlenül, hogy milyen a szociális helyzetük, jövedelmük, illetve, hogy a cselekményt gondatlanul vagy szándékosan követték-e el. Később világossá vált számukra, hogy a helyszínen kiszabott bírságösszeg éppen a fele annak az összegnek, mint amelyet a szabálysértési eljárásban kaphatnak. Tehát érdemesebb elismerni a felelősséget a helyszínen, és elfogadni a helyszíni bírságot, mert ha az intézkedő rendőr feljelentést tesz, akkor azt kockáztatják, hogy a bírságösszeg dupláját kell megfizetniük. Jelentős különbség azonban a közigazgatási bírság és a szabálysértési pénzbírság között, hogy szabálysértés esetén a hatóság más büntetést vagy intézkedést alkalmazhat helyette. Ez azt jelenti, hogy lehetőség van a helyszínen vagy a szabálysértési eljárásban figyelmeztetést alkalmazni a fix összegű pénzbírság helyett. A közösségi médiában többször látható olyan tartalom, amelyben egy közigazgatási bírság hatálya alá tartozó szabályszegés esetén (például behajtási tilalom megszegése) a járművezetők értetlenkednek, hogy miért kaptak bírságot, és miért nem élt a helyszínen intézkedő rendőr a figyelmeztetés lehetőségével. Ebből is érzékelhető, hogy több mint tíz évvel a rendelkezések hatályba lépését követően sokan még most sincsenek tisztában a szabályozások különbségeivel. További félreértéseket okoz, hogy a közlekedési szabályszegések esetén is azt gondolják az állampolgárok, hogy akkor is jobb elismerni a szabálytalanság elkövetését, ha egyébként azzal nem értenek egyet, mert így nem viselik annak kockázatát, hogy az összeg dupláját kelljen kifizetniük. A közigazgatási bírság összege azonban akkor sem emelkedik, ha azt közigazgatási eljárás során szabja ki a hatóság, és így nem is kevesebb akkor, ha a helyszínen ismeri el a szabályszegést a járművezető. Bár a cikk témája nem a bírság végrehajtása, itt megemlíteném, hogy a megbírságoltak közül többen azt gondolják, hogy a bírság meg nem fizetése esetén elzárásra változtathatja át a bíróság a kiszabott összeget, amely nem igaz a közigazgatási bírság végrehajtására. Látható, hogy a kötelező mértékű helyszíni bírság és pénzbírság bevezetésével még inkább szerteágazó lett a szabályozás, amelyet az állampolgárok csak részben tudtak követni.

Tovább bonyolította a helyzetet a közúti közlekedési törvény többszöri módosítása, például 2010-ben az objektív felelősség alapján kiszabható közigazgatási bírság hatálya alá tartozó szabályszegések köré bekerült a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra vonatkozó előírások megszegése. 2012-ben viszont a szubjektív alapú közigazgatási bírság hatálya alá tartozó szabályszegések változtak. Közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés lett a megengedett legnagyobb sebességre, a biztonsági öv használatára, a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire, a járművezető szervezetében a szeszes ital fogyasztásából származó alkohol tilalmára,

a vasúti átjárón való áthaladásra, a járművel történő megállásra és várakozásra, a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre, a kötelező haladási irányra és az autópálya leálló sávjának igénybevételére vonatkozó előírások megsértése. Látható, hogy az objektív felelősség alapján kiszabható közigazgatási bírsággal szankcionálható szabályszegések nagy része megegyezik a fentebb felsorolt szabályszegésekkel. A különbség az eljárások lefolytatásában rejlik. Az objektív felelősségi alapon kiszabható bírság esetében az üzemmentartó részére szabja ki a hatóság a bírságot, amelynek feltétele, hogy olyan eszközzel legyen rögzítve a szabályszegés ténye, amely megfelel a 18/2008. (IV. 30.) GKM rendelet előírásainak. Az ellenőrző berendezések követelményei biztosítják, hogy a szabályszegés ténye a képfelvételek alapján egyértelműen bizonyítható legyen. Az ilyen eszközök többek között alkalmasak legyenek digitális állóképfelvétel készítésére, naplózásra, online kapcsolattal adattovábbításra. A felvétel utólagos módosítása nem lehetséges, ha mégis technikai okból szükséges, akkor az ellenőrizhető. A járművezetők részére kiszabható közigazgatási bírsággal sújtható szabályszegések esetén nem készül ilyen eszközzel felvétel, ezért nem szabható ki a bírság az üzemmentartó részére. Ezekben az esetekben ellenőrzés keretében állapítja meg a hatóság a szabályszegés tényét, hasonlóan a közlekedési szabálysértésekhez, s a járművezető¹⁵ részére szabják ki a rendeletben meghatározott összegű bírságot.

A közlekedési szabályszegésekkel kapcsolatos szabályozás számos módosításon esett át, azonban a jelenleg hatályos rendelkezések alapján mutatom be az eljárást. A megállás és várakozás tilalmára vonatkozó szabályok megsértése visszakerült a szabálysértési tényállást megvalósító magatartások közé, az objektív felelősségi alapon kiszabható közigazgatási bírság hatálya alá tartozó szabályszegések köre pedig bővült a megengedett legnagyobb össztokeget vagy tengelyterhelést meghaladó járművek közötti közlekedésére, a díjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra, és a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer keretében végzett mérés eredménye befolyásolásának tilalmára vonatkozó előírások megsértésével.

Az objektív felelősségi alapon kiszabható közigazgatási bírságokkal kapcsolatos (kivéve a megengedett legnagyobb össztokeget vagy tengelyterhelést meghaladó járművek közötti közlekedésére vonatkozó előírások megsértése esetén) elsőfokú eljárás lefolytatására a Vas és a Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegyei rendőr-főkapitány, a másodfokú eljárás lefolytatására pedig a budapesti rendőr-főkapitány rendelkezik hatáskörrel (az utóbbi országos illetékességgel).

15 A biztonsági öv használatára vonatkozó előírások megsértése miatt az utas részére is kiszabható a közigazgatási bírság.

Az üzemtartó részére a bírságot kiszabó határozatot hetven napon belül kell megküldeni, amelyben tájékoztatják az ügyfelet arról, hogy nyolc napon belül bizonyítási indítványt terjeszthet elő, vagy kimentési lehetőségével élhet. Az üzemben tartó akkor mentesül a felelősség alól, ha a gépjármű jogellenesen került ki a birtokából a szabályszegés elkövetése előtt, és emiatt még a bírságot kiszabó határozat kézbesítését megelőzően az illetékes hatóságnál kezdeményezte az eljárás megindítását, vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal, fuvarlevéllel vagy menetlevéllel igazolja, hogy a gépjárművet más személy használatába adta. Végül mentesül a bírság megfizetése alól az, aki igazolni tudja, hogy más jogszabály lehetővé teszi számára a szabályszegést.¹⁶ Látható, hogy a kimentési okok között jelenleg sem szerepel más olyan objektív tényeken alapuló körülmény, amely a közigazgatási bírság megfizetése alól mentesítené a járművezetőt. Előfordulhat azonban néhány olyan szituáció, amely még a törvényben szabályozott esetekben is megnehezítené az ügyfél számára a kimentést. Ilyen eset lehet például egy hosszabb (akár több hónapos) utazás vagy kórházi tartózkodás esetén az ügyfél otthon hagyott gépkocsijának eltulajdonítása vagy önkényes elvétele. Ha ennek során a bűncselekményt elkövető személy szabályszegést valósít meg, amely az objektív felelősség alapján az üzemtartó részére közigazgatási bírság kiszabását eredményezi, az ügyfél nehezen tudja majd bizonyítani, hogy a gépjármű még a szabályszegést megelőzően került ki jogellenesen a birtokából, sőt, lehetséges, hogy az elvétel időpontját sem fogja tudni meghatározni. Hasonló kérdést vet fel az, ha egy gépjárműnek az üzemben tartója elhalálozik. A gépjárművel a meghatározott feltételek mellett ugyanis lehetőség van részt venni a közúti forgalomban a hagyatéki eljárás befejezéséig is. Abban az időszakban is lehet a gépkocsival szabályszegést elkövetni, mialatt a gépkocsi még az örökhatározó üzemben tartásában van. Ha többen használják a gépjárművet ez idő alatt, ki felel a szabályszegésért? Ezen kívül történhetnek olyan helyzetek, amikor a járművezetőnek akkor is cselekednie kell, ha ezzel szabályszegést valósít meg. Az Alkotmánybíróság a 60/2009. AB határozatában kimondja, hogy a közlekedési szabályszegések szabályozása esetén „*a jogalkotó nem köteles a más jogágakban (polgári jog, büntető jog) érvényesülő felelősség alóli mentesülés esteinek teljeskörű átvételére. Az Alkotmányból nem fakad olyan szabályozási kényszer, mely a jogalkotótól ezt megkövetelné, ugyanakkor nincs is elzárva attól, hogy a más jogágakban bevett kimentési okokat (pl. szükséghelyzet – Ptk. 107. §, végszükség – Btk. 30. §, vis maior – Ptk. 345. §) megfelelően alkalmazza.*”¹⁷ Véleményem

16 Az 1988. évi I. törvény 21/A § alapján ilyen rendelkezést tartalmaz a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény.

17 60/2009. (V. 28.) AB határozat.

szerint a kimentési okok bővítésével lehetőség nyílna arra, hogy az üzemben tartó/szabályszegést megvalósító mentesüljön a bírság megfizetése alól olyan esetekben, amikor valamilyen vészhelyzet miatt következik be a szabályszegés. Amennyiben az ügyfél tudomásul veszi a határozatot, és nem él a törvény által biztosított fellebbezési lehetőséggel, akkor annak véglegessé válásától számított 30 napon belül kell megfizetnie a kiszabott összeget.¹⁸ Részletfizetés vagy fizetési halasztás az ügyfél kérelmére engedélyezhető.

A közúti közlekedésről szóló törvény 20. §-ának k) pontjában szabályozott szabályszegések¹⁹ esetében az elkövetés helye szerinti rendőrkapitányságok, főkapitányságok járnak el.²⁰ A behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre, és a kötelező haladási irányra vonatkozó előírások megsértése esetén a közterület-felügyelet is rendelkezik hatáskörrel az eljárás lefolytatására. Ezekben az esetekben a közigazgatási bírságot nem az üzemben tartóval, hanem a rendelkezést megsértővel szemben kell kiszabni. A figyelmeztetés mint közigazgatási szankció alkalmazásának lehetőségét a törvény kizárja, ugyanúgy meghatározott összegű bírságokat kell alkalmazni a szabályszegésekre, mint az objektív felelősségi alapon kiszabott bírságok esetében.²¹ Ha a helyszínen a szabályszegő kiléte megállapítható, akkor a hatóság eljáró tagja a közigazgatási bírsággal megegyező összegben helyszíni bírságot szabhat ki. Ez azt jelenti, hogy ha az ügyfél a helyszínen nem vitatja a szabályszegés tényét, és a jogsértést teljes mértékben elismeri, a helyszíni bírság összege pontosan ugyanannyi, mintha ezt nem tenné, és a hatóság közigazgatási eljárás lefolytatásával szabná ki a bírságot. A közigazgatási eljárás végén a bírságot kiszabó határozattal szemben azonban a törvény fellebbezési jogot biztosít az ügyfélnek, a helyszíni bírság elfogadása esetén azonban semmilyen jogorvoslattal nem élhet.²² A szabálysértés elkövetése esetén elfogadott helyszíni bírsággal szemben ez esetben a szabályt megszegő személynek

18 A 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet alapján a bírságösszegek 39 000 forinttól 390 000 forintig terjednek.

19 Az 1988. évi I. törvény 20. § k) pontja alapján a közúti közlekedési szabályok közül

ka) a megengedett legnagyobb sebességre („gyorshajtás”),

kb) a biztonsági öv használatára,

kc) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,

kd) a járművezető szervezetében a szesz ital fogyasztásából származó alkohol tilalmára („ittas vezetés”),

ke) a vasúti átjárón való áthaladásra,

kf)

kg) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra,

kh) a autópálya leálló sávjának igénybevételeire vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhető.

20 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről.

21 A bírságösszegek 13 000 forint és 390 000 forint között vannak meghatározva.

22 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról 11. § (1) bekezdés.

anyagi értelemben véve nem fűződik érdeke ahhoz, hogy a helyszínen elfogadja a bírságot, és ezzel egyben le is mondjon a jogorvoslati lehetőségéről. Amennyiben a szabályszegő nem ismeri el a felelősséget, a közigazgatási eljárást az általános szabályok szerint le kell folytatni. A kiszabott összeget a határozat véglegessé válásától számított 30 napon belül kell megfizetni, kivéve, ha az ügyfél kérelmére részletfizetést vagy halasztást engedélyezett a hatóság. Megfontolásra érdemes lehet, hogy a szabálysértés miatt kiszabott bírságokhoz hasonlóan a helyszíni bírságként kiszabott közigazgatási bírság összege kevesebb legyen, mint a közigazgatási eljárás lefolytatásának eredményeképp kiszabott bírság.

Jelen tanulmányban nem az volt a célom, hogy a közlekedési szabályok megsértése miatt kiszabható közigazgatási bírságokkal kapcsolatos előírásokat és az eljárások szabályait teljeskörűen bemutassam. Mindössze megkíséreltem felvillantani azokat a sarokpontokat, amelyek mentén az ismertetett jogszabályi rendelkezések további módosításának irányát befolyásolhatják. Az egyik ilyen a mentesülési okok bővítése lehetne, a másik pedig a helyszíni bírságként kiszabható közigazgatási bírságkiszabás és a szabálysértési kötelező mértékű bírság szabályainak közelítése.

Felhasznált irodalom

- Balla Z. (2014). A rendészet kérdései. *Belügyi Szemle*, 62(10), 5–19.
- Balla Z. (2023). *A közigazgatás alapintézményei*. Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Kis N. (2007). Közigazgatási szankciótan. In Gyurita E. R. (Szerk.), *Közigazgatási jog III* (pp. 23–115). Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Lamm V. (2012). *Jogi lexikon* (átdolgozott kiadás). Wolters Kluwer.
- Madarász T. (1995). *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Nagy M. (2012). Quo vadis Domine? *Jogtudományi Közlöny*, 67(5), 217–226.
- Nagy M. (2019). A közigazgatás szankciórendszere. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A. & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat-szerkesztő: Balázs István) (pp. 7–16).
- Nagy M. (2018). Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közlöny*, 73(5), 252–259.
- Skorka T. (2023). A szabálysértési törvény első évtizede. Szabálysértés kontra közigazgatási felelősség. *Magyar Rendészet*, 23(2), 201–220.
- Skorka T. & Buzás G. (2022). A szabálysértési törvény első tíz éve konferencia tudományos előadásai dióhéjban. *Magyar Rendészet*, 22(10), 209–215.
- Szilágyi P. (1990). *A szankcionálás és a szankció a jogi felelősségi rendszerben. A jogi felelősség – és a szankciórendszer elméleti alapjai* 23. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.

A cikkben található online hivatkozás

URL1: *Gazdaságilag aktívak, bruttó átlagkereset, reálkereset (1960–)*. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qli001.html

Alkalmazott jogszabályok

- 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről
- 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről
- 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabálysze- gések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről
- 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok ösz- szegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról
- 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendel- kezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyil- vántartási rendszerről
2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegek szankcióiról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Haspel O. (2024). Egyes közlekedési szabályszegekre vonatkozó közigazgatási bírsággolási kérdések. *Belügyi Szemle*, 72(6), 987–1000. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp987-1000>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk pub- likálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Haspel Orsolya, aki a haspel.orsolya@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.



Szlovák rendészeti jogszabályok jellemzése

Characterization of Slovak police legislation

Ladislav Igenyees

Dr. PhD, adjunktus, ny. rendőr ezredes
Pozsonyi Rendőr Akadémia,
Rendészettudományi Tanszék
ladislav.igenyees@akademiapz.sk



Jozef Balga

Dr. PhD, tanszékvezető, egyetemi tanár, ny. rendőr ezredes
Pozsonyi Rendőr Akadémia,
Közjogtudományi Tanszék
jozef.balga@akademiapz.sk



Absztrakt

Cél: A tanulmány célja bemutatni a szlovák rendőrségi jogszabályok rendszerét a szerzők tudományos szemszögéből és személyes tapasztalataiból, valamint a rendőrségi jog forrásai interpretálásával megközelíteni a rendőrségi jog alanyai helyét a szlovák jog rendszerében és a rendészeti közigazgatásban.

Módszertan: A szerzők a rendőrségi igazgatás és a rendőrségi jog témakörei tudományos vizsgálatának standard módszereit alkalmazzák, különös tekintettel a rendőrségre. Elsősorban a rendőrség jogállását szabályozó jogi normarendszer elemzését mutatják be az állam rendőrségi mechanizmusában.

Megállapítások: A Szlovák Köztársaság biztonsági rendszere az állam biztonságpolitikáján alapul, amely az állami szerv- és intézményrendszer által megvalósított alapvető prioritásokat tartalmazza. A megfogalmazott prioritások megvalósítását elsődlegesen a Belügyminisztérium mint az állam belső biztonságáért és közrendjéért felelős központi állami szerv jelenti. A jogállamiság működése szempontjából fontos a rendőrségi jog alanyainak olyan jogi források meghatározása, amelyek e alanyok hatáskörét, feladatait és tevékenységét szabályozzák. Különleges jogállást élveznek a rendészeti hatóságok, amelyek olyan elemekből állnak, amelyek biztosítják a formális jogforrások által meghatározott hatáskörök hatékony és racionális végrehajtását. A rendőrség konkrét feladatait jogszabályi normák határozzák meg, amelyeket az egyes szolgálatok rendőri szerveken keresztül biztosítanak. Az említett rendőri szervek a rendőri rendszeren belül regionális és funkcionális jelentőségű egyes szinteken működnek. A rendőrség

A tanulmány a 2023. november 23-án megrendezett *A rendészeti jogszabályok fejlesztésének perspektívái* című konferencián elhangzott azonos című előadás írásos változata.

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 01. 11. Elfogadás: 2024. 04. 22.



az állam belső biztonságát garantáló fontos szervezetek közé tartozik, és pótolhatatlan helyet foglal el az állam biztonságpolitikájának megvalósításában. **Érték:** A rendőrségnek az állam biztonsági rendszerében elfoglalt helyzete tudományos vizsgálatának eredménye az, hogy meg van határozva milyen feladatokat lát el a rendőrség mint a rendőrségi jog alanya a Szlovák Köztársaságban. A tudományos munka rámutat a rendőrség szervezetére és a rendőrség hatásköreit szabályozó jogi normarendszerre, kiemelten az állam belső biztonságának garantálására.

Kulcsszavak: Belügyminisztérium, rendőrségi jog, rendőrség

Abstract

Aim: The purpose of the study is to present the system of Slovak police legislation from the authors' scientific point of view and personal experience, and to approach the place of the subjects of police law in the Slovak legal system and in the law enforcement administration by interpreting the sources of police law.

Methodology: The authors apply the standard methods of scientific investigation of the topics of police administration and police law, with particular attention to the police. Primarily, they present an analysis of the system of legal norms regulating the legal status of the police in the police mechanism of the state.

Findings: The security system of the Slovak Republic is based on the security policy of the state, which contains the basic priorities implemented by the system of state bodies and institutions. The Ministry of the Interior, as the central state body responsible for the internal security and public order of the state, is primarily responsible for the implementation of the stated priorities. From the point of view of the operation of the rule of law, it is important to define legal sources for the subjects of police law that regulate the powers, duties and activities of these subjects. A special legal status is enjoyed by law enforcement authorities, which are composed of elements that ensure the effective and rational implementation of powers defined by formal legal sources. The specific tasks of the police are determined by legal norms, which are provided by individual services through police bodies. The mentioned police bodies operate at certain levels of regional and functional importance within the police system. The police is one of the important organisations that guarantee the internal security of the state and occupies an irreplaceable place in the implementation of the state's security policy.

Value: The result of the scientific examination of the position of the police in the security system of the state is that it is determined what tasks the police perform as a subject of police law in the Slovak Republic. The academic work

points to the organisation of the police and the system of legal norms regulating the powers of the police, especially to guarantee the internal security of the state.

Keywords: Ministry of the Interior, police law, police

Bevezetés

A törvényesség elve érvényesülésének általános koncepciója alapján foglalkoznunk kell a fejlett demokratikus társadalom alapelveivel, amely minden állam, illetve társadalom alaptörvényében, az alkotmányban van meghatározva. A Szlovák Köztársaság mint egy Európa szívében található demokratikus jogállam ezeket az elemeket a 460/1992 számú alkotmánytörvényben, vagyis a Szlovák Köztársaság Alkotmányában (a továbbiakban: Alkotmány) szabályozza. A vonatkozó rendelkezésekben kimondja, hogy az államhatalom az állampolgároktól származik, akik azt választott képviselőik által vagy közvetlenül gyakorolják, miközben az állami szervek csak az Alkotmány alapján, annak korlátai között, a törvény által meghatározott mértékben és módon járhatnak el. A fenti meghatározás alapján egyértelműen kijelenthetjük, hogy az államnak szigorúan a törvényben meghatározott módon kell tevékenységét végeznie. Ennek a rendelkezésnek az ellentéte lehet az érintett állam állampolgárának, illetve az érintett állam területén (a vonatkozó törvények előírásai szerint) legálisan tartózkodó személy (külföldi) cselekedete, akinek jogában áll törvény által nem tiltott cselekedetet végezni, miközben senki sem kényszeríthető olyan tevékenységre, amelyet a törvény nem ír elő.¹

Ahhoz, hogy az említett témával mélyebben foglalkozhassunk, a Szlovák Köztársaság biztonsági rendszerét kell megvizsgálnunk, amely egy reálisan működő rendszer, és amely számos, a törvényi feladatoknak eleget tevő elemből áll. Lényegét tekintve megfelel a magyar rendészeti rendszernek, és mint ahogy a magyar „*rendészeti igazgatás a közigazgatás része, egyik ágazata*” (Balla, 2023), ugyanígy a szlovák biztonsági rendszer is a szlovák közigazgatás koherens része. A biztonsági rendszer a Szlovák Köztársaság biztonságpolitikájának alapvető eszköze, amelynek a biztonsági fenyegetésekre és a változó biztonsági környezetre való reagálásra késznek kell lennie. Ennek fő prioritásai a következők:

- hatékony és eredményes irányítási rendszert biztosítani minden válsághelyzetben,

1 Čl. 2 Ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság Alkotmánya).

- a kialakulóban lévő válsághelyzeteket azonosítani, és az időben történő figyelmeztetést biztosítani,
- elemezni a válsághelyzetnek a Szlovák Köztársaság biztonsági érdekeire gyakorolt hatását, és javaslatok előterjesztését fogantatosítja annak megoldására,
- a válsághelyzetek kialakulásának megelőzése, és az állam és a társadalom ellenálló képességének növelése, válsághelyzet bekövetkezése esetén ezek kialakulásának elhárítása,
- reagálni a valós fenyegetésekre és alkalmazkodni a biztonsági helyzet változásaihoz, beleértve a váratlan fenyegetésekre való reagálást is,
- biztosítani a válsághelyzet következményeinek gyors felszámolását és az eredeti állapot helyreállítását,
- garantálni működésének folyamatosságát,
- javítani az információmegosztást a biztonsági rendszer egyes elemei között,
- szisztematikusan gyakorolni és értékelni saját működését.

A fentiek alapján le kell szögeznünk, hogy a biztonsági rendszer minden eleme részt vesz a Szlovák Köztársaság biztonságának biztosításában, amelyek egyúttal hierarchikus rendszert alkotnak, amelynek élén a Szlovák Köztársaság elnöke áll, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa, a Szlovák Köztársaság kormánya (a továbbiakban csak: a kormány), a minisztériumok, a Szlovák Köztársaság Biztonsági Tanácsa és annak bizottságai, hírszerző szolgálatok, fegyveres erők, fegyveres biztonsági erők, biztonsági erők, mentőszolgálatok stb.

A fentiektől eltérő a magyar biztonsági (rendészeti) szervezet irányítása, amely rendszerből Magyarország Alaptörvénye a rendőrség és a polgári nemzetbiztonság tekintetében kiemeli a kormány elsődleges szerepét, amely irányítási jogkörök *„a rendészetért felelős miniszter útján valósul meg”* (Balla, 2017).

Az állampolgárok biztonságának biztosításában és a biztonsági rendszer kialakításában részt vesznek többek között a minisztériumok és az államigazgatás egyéb központi szervei is. Az egyik fontos szerv, amely az adott területen működik – a 575/2001. számú, a kormányzati tevékenység megszervezéséről és a központi államigazgatás megszervezéséről szóló törvény² (a továbbiakban: hatásköri törvény) vonatkozó rendelkezései alapján – a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma (a továbbiakban: Belügyminisztérium), amely szakosodott államigazgatási szerv és monokratikus szerv jelleggel rendelkezik. Úgy jellemezhetjük, mint közpolitikai hatalommal rendelkező állami szervet, amely a belső rend és biztonság területéért felelős (Marczyová et al., 2018). A Belügyminisztérium jogállását számos jogi norma szabályozza, amelyek

2 § 3 písm. f) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (a kormányzati tevékenység szervezéséről és a központi államigazgatás szervezéséről szóló törvény).

annak helyzetét központi államigazgatási szervként több területen biztosítják, nevezetesen:

- az alkotmányos rendszer védelme,
- a közrend,³ személy- és vagyonbiztonság,
- az államhatárok védelme és közigazgatása,
- a közúti közlekedés folyamatossága és a közlekedés biztonsága fenntartása,
- a vasúti közlekedés biztonságának és folyamatosságának védelme,
- fegyver- és lőszerügyek,
- magánbiztonsági szolgáltatások,
- külföldi személyek beléptetése és a Szlovák Köztársaság területén tartózkodása,
- személyi igazolványok, úti okmányok és gépjárművezetői jogosítványok,
- menedékkérők és menekültek kérdései,
- személyi, közúti gépjárművek és pótkocsik nyilvántartása,
- integrált mentőszolgálati rendszer, polgári védelem és tűzvédelem,
- általános belügyi igazgatás, beleértve a Szlovák Köztársaság területi és köz-igazgatási szervezeti ügyeit,
- állami jelképek, heraldikai (címer) nyilvántartás, levéltár, állampolgárság, anyakönyv,
- gyülekezés és társulás, ideértve egyes jogi személyek nyilvántartásba vételét is, a törvényben meghatározottak szerint,
- a szlovák palamenti választások megszervezésének biztosítása,
- a Szlovák Köztársaság elnökválasztása megszervezésének, a népszavazásnak és leváltásának biztosítása,
- a helyi önkormányzati választások megszervezésének biztosítása,
- a népszavazás megszervezésének biztosítása,
- az európai parlamenti választások megszervezésének biztosítása,
- hadisírok gondozása, magánvállalkozás, közgyűjtések engedélyezése,
- az önkormányzatok, a felsőbb területi egységek és a helyi államigazgatási szervek által végzett államigazgatási tevékenység koordinációja,
- rendőrség, tűzoltó- és mentőszolgálat,
- az államigazgatási feladatokat ellátó önkormányzatok és felsőbb területi egységek dolgozói oktatásának koordinálása.⁴

3 A közrend kifejezést a közbiztonsággal figyelemre méltó tanulmányban elemzi Balla Zoltán, a magyar Nemzeti Közszerológiai Egyetem docense. Megállapítja, hogy a hatályos magyar rendészeti jogban mindkét kifejezés megtalálható, de álláspontja szerint ez „nagyfokú bizonytalanságot és önkényeskedést” okozhat, majd rögzíti, hogy „vegyük elő *Ockham borotváját és a rendészet (rendőrség) feladat-meghatározásából végleg hagyjuk el a közrend kifejezést*” (Balla, 2020).

4 § 11 písm. d) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (a kormányzati tevékenység szervezéséről és a központi államigazgatás megszervezéséről szóló törvény).

A Belügyminisztérium a Szlovák Köztársaság tizennégy minisztériumának egyike, melynek fejlődése jelentős változásokon ment keresztül, amelyek elsősorban az átszervezéssel, elnevezéssel és a hatáskörökkel kapcsolatosak, és legfontosabb tevékenysége többek között a közbiztonság és a közrend biztosítása a biztonsági erők révén (Marzyová et al., 2018). A hatályát biztosító szervezeti egységek közé tartozik többek között a Rendőri Testület Elnöksége.

A rendőrségi jog forrásai

A jogforrások speciális, államilag elismert vagy kijelölt formák, amelyek használatával főszabály szerint jogszerűvé válnak. Ezek azok a formák, amelyekben a jog megtalálható. A jogforrás fogalmát elsősorban a jogi kultúra bizonyos típusához való tartozásnak kell meghatározni (Krsková, 1997). A jogtudományban a jogforrások kérdésén általában a *quid iuris* (mi jogszerű) kérdését is értik. A jogforrások alapvető jellemzője jogelméleti szempontból jelenleg a *trichotóm* jelentésük, amely:

- a jogi normák külső formáját (a fogalom formai jelentését),
- ezen jogi normák tartalmát (a fogalom anyagi jelentését),
- tudásforrását (a fogalom ismeretelméleti jelentését) fejezi ki.

Külön figyelniük kell mostanság a fogalom teleológiai jelentésére is, a jogi normák egyes érdekelt felek igényei alapján történő végrehajtásának célszerűsége miatt. A jogforrás kifejezés formai értelmében azokat a formákat értjük, amelyek jogi normákat tartalmaznak, a bennük foglalt szabályoknak jogjellegűt adnak, ez azt jelenti, hogy szabályozza azt a magatartási szabályt, amely a jogforrás államilag elismert formája – jogi norma. A rendőrségi jog szempontjából ezek formális források, például törvények vagy nemzetközi szerződések.

Anyagi értelemben a jog tartalmi forrásait, a jogi normák tartalmát meghatározó forrásokat értjük, mint a társadalom, az állam állapota, a társadalmi berendezkedés, a politikai és gazdasági rezsim, hagyományok és szokások, technológiai, gazdasági, információs, kulturális és erkölcsi szint, a nemzetközi közösség, illetve az egyes államok és jogrendszereik befolyása, az emberi társadalom (civilizáció) elért fejlettségi szintje. Ide tartoznak a társadalom erkölcsi-etikai, természeti, demográfiai, földrajzi, ökológiai, nemzetközi politikai és egyéb életfeltételei is, amelyek befolyásolják a jogalkotást, és amelyeken a jogalkotás alapul. A társadalom életkörülményeit befolyásolja a csoport szaporodása, a hatalom és annak alanya, az állam, valamint a társadalom életének entrópiája. Tulajdonképpen azt a társadalomtörténeti környezetet jelenti, amelyben a jog keletkezik, elsősorban

egyének, illetve csoportok bizonyos érdekeit, melyek a törvény tartalmában fejeződnek ki. Ez tehát a rendőrségi jog anyagi alapja. A rendőrségi jog esetében a tárgyi jogforrás az alanyok magatartási feltételeinek és szabályainak a szabályozása a Szlovák Köztársaság területén az alanyok jogállására vonatkozó jogi vélemények tárgyasításán belül, valamint a nemzeti és nemzetközi szervek és intézmények együttműködése, amelyek befolyásolják azon jogi normák megalkotását, amelyek világos jogi keretet teremtenek a rendőrségi jog számára.

A fogalom ismeretelméleti jelentése a jog ismeretére összpontosít, és tágabb, mint a formális jelentés. Magába foglal minden információt a jogról és annak társadalmi hatásairól. A jogrendszer ismeretének forrása nemcsak a törvények és a precedensek, illetve a nemzetközi szerződések, hanem az egyéni jellegű közhatalmi (legfelsőbb bíróság, alkotmánybíróság vagy alkotmánytanács) határozatok is, például egyedi jogi aktusok, elsősorban jogtudomány, jogirodalom, a jogalkotási folyamat dokumentációja, tudományos projektek és tudományos vagy oktatási intézmények által végzett kutatások. A jogforrások ismeretelméleti jelentőségét a szlovák rendőrségi jog alkotmányozásában használták fel, elsősorban a rendőrségi és biztonsági szervek jogállása kérdéskörének a kutatása terén (Gerloch, 2021).

A teleologikus jogforrásokat a konkrét alanyok (érdekcsoportok, szakmai csoportok, nyomásgyakorló csoportok) követelményeire épülő, előre előkészített, kialakított, majd megvalósított jogviszonyok által szabott, a társadalomra vonatkozó irányelvrendszer jellemzi, amelynek célja a megfelelő jogi státusz biztosítása ezen alanyok számára. Formális szempontból ezek a források olyan nyilatkozatok, memorandumok vagy felhívások, amelyekben a társadalom konkrét csoportjainak követeléseit hivatalosan vannak megfogalmazva, és a lobbizás fontos elemei. Ugyanakkor e források megfogalmazott célja egy konkrét állami hatalomforma (például államhatalom, gazdasági hatalom) megszerzése és a társadalom egyes rétegeinek irányítása. Ebből következően az állami hatóságok és intézmények kötelezik magukat e jogviszonyokat ezen jogalanyok érdekeinek megfelelően megvalósítani (Hašanova et al., 2023).

A jog mint normatív rendszer kötelező érvényű magatartási szabályokat állapít meg, ezért lehetővé kell tennie a címzettek számára, hogy megismerjék, hogyan kell viselkedniük. Ezért a jog mindig valamilyen értesítő formában van kifejezve, amit jogforrásnak nevezünk. Ez a forma különböző lehet, mely szerint megkülönböztetünk:

- írott jogot (*lex scripta, ius scriptum*), amely írott jogszabályok formájában jön létre, általában hivatalos törvénygyűjteményekben publikálva,
- íratlan jogot (*lex non scripta, ius non scriptum*) általában bírósági határozattal, szokásjoggal stb. alkotott jog, amely a jogszabályoktól eltérő formában jön létre (Knapp, 1995).

A jogelmélet a jogforrás fogalma alatt elsősorban a szó formális értelmében érti a jogforrásokat. Ezek a formális források az állam által meghatározott vagy elismert jogformák, amelyek az egyes jogágak normáit tartalmazzák (Škultéty, 1997).

A rendőrségi jog formális forrásai

Formális értelemben vett jogforrásnak tekintjük a jognak azt a kimerítően meghatározott formáját, amelyben a jogviszonyok szerepelnek, és amelyből formálisan ered, ahol az állam által létrehozott jogként azonosítható, és ennek köszönhetően alanyok kérhetik annak alkalmazását vagy teljesítését. Az európai típusú jogi kultúrába tartozó rendőrségi jog formális forrása az írott jog. Az ilyen jogforrások a jogalkotásra jogosult állami szervek tevékenységének eredményei.

A rendőrségi jogforrások alapvető formáinak a következőket tekintjük:

- normatív jogi aktusok (jogszabályok),
- normatív jogi szerződések (nemzetközi szerződések).

A normatív jogi aktusok (jogszabályok) a jogalkotási hatáskörbe tartozó hatósági szervek tevékenységének eredményei. A lényeg, hogy olyan írott jogi szabályt tartalmazzanak, amely hatósági akaraton alapul. Ezért nevezik törvényi szabályozásnak is (Krsková, 1997). A szlovák rendőrségi jog alapvető forrását képező normatív jogi aktusok rendszeréből kifejezetten a következők kerülnek végrehajtásra: az Alkotmány és alkotmányos törvények, törvények, kormányrendeletek, minisztériumok és más központi államigazgatási szervek rendeletei, önkormányzati szervek általánosan kötelező érvényű szabályozásai, helyi államigazgatási szervek rendeletei és szervezeti aktusok (belső szabályzatok).

A normatív jogi szerződések a nemzetközi jog fő forrásai, és magukban foglalják a többoldalú és kétoldalú szerződéseket is. A nemzetközi szerződés a nemzetközi jog két vagy több alanya (állam vagy nemzetközi szervezet) között létrejött megállapodás a nemzetközi jog szerinti kölcsönös jogaikról és kötelezettségeikről (Tomko, 1988).

A rendőrségi jog forrásrendszerébe olyan nemzetközi jogforrások tartoznak, mint a több- és kétoldalú szerződések, amelyek olyan jogviszonyokat szabályoznak, amelyek a rendőrségi együttműködéshez, állampolgársághoz, hontalan személyek jogállásához kapcsolódnak, de ide tartoznak a titkos információk védelmét vagy az államhatár-védelem területén való együttműködést szabályozó kétoldalú egyezmények is.

A ratifikált és a törvénygyűjteményben deklarált nemzetközi szerződések a szlovák jog (ezáltal a rendőrségi jog) forrásává válnak, amennyiben a jogilag

kötelező érvényű aktusok átvételéhez nincs szükség törvény vagy kormányrendelet által végrehajtott implementációra az Alkotmány 120. § (2) bekezdése alapján. A nemzeti jogviszonyok alanyainak, például a szerződő felek állampolgárainak jogait és kötelezettségeit szabályozó nemzetközi megállapodások önálló jogforrássá válnak abban az esetben, ha valamely normatív jogi aktus nemzetközi szerződésben a kérdés ettől eltérő szabályozására hivatkozik.

A rendőrségi jog formális forrásainak rendszerébe tartoznak az európai jogforrások, és ide tartoznak az olyan elsődleges források, mint az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés, valamint a rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket tartalmazó másodlagos források.

A rendőrségi jog ismeretelméleti (gnoszeológiai) forrásai

Ide tartozik minden információ a rendőrségi jogról és annak az egyes alanyokra gyakorolt társadalmi hatásairól. A rendőrségi jogi ismeretek forrását nemcsak formai és tárgyi források jelentik, hanem a Szlovák Köztársaság állami szerveinek és intézményeinek, valamint az Európai Unió Bíróságának határozatai, vagyis elsősorban az előzetes eljárásban hozott ítéletek. A rendőrségi jogi ismeretek forrása a rendőrségi jog elméleti és alkalmazási problémáival foglalkozó jogirodalom nemcsak tankönyvek és monográfiák formájában, hanem nemzetközi tudományos konferenciák és szemináriumok anyagai is. A gnoszeológiai források rendszerébe tartozik a jogalkotási folyamat dokumentálása, a rendőrségi jog elméleti kiindulópontjainak, az alanyok helyzetének meghatározása szempontjából problematikus területekre irányuló tudományos projektek, tudományos vagy oktatási intézmények által végzett kutatások, vagy a rendőrségi és biztonsági hatóságok jogállásával kapcsolatos jogintézmények meghatározása. A jogforrások ismeretelméleti jelentőségét továbbra is alkalmazni fogják a rendőrségi jogelmélet fejlesztésében, valamint a szlovák rendőrséghez tartozó területeken folyó eljárásokban az állami hatóságok döntéshozatali folyamataihoz kapcsolódó alkalmazási problémák terén.

A rendőrségi jog alanyai

A rendőrségi jog alanyai azok a természetes és jogi személyek, akik képesek az objektív jogból eredő jogok és kötelezettségek viselőjévé (birtokosává) válni. A természetes személyek születésüktől halálukig a törvény hatálya alá tartoznak.

Rendelkeznek jogi szubjektivitással, vagyis képesek a szubjektív jogokra és kötelezettségekre. A természetes személyek jogi szubjektivitását az egyes jogágakban vagy a jogintézményeken belül többnyire életkor, illetve cselekvéseik irányítása és azok következményei megítélésének képessége szerint osztályozzák. A cselekvőképességtől megfosztott vagy korlátozott cselekvőképességű személy nevében törvényes képviselő jár el.

A természetes személyek közül a rendőrségi jog alanya elsősorban a Szlovák Köztársaság állampolgára és a külföldi személy. A rendőrségi jog szempontjából a „külföldi” kifejezés olyan természetes személyekre vonatkozik, akik nem a Szlovák Köztársaság állampolgárai. A rendőrségi jog további alanyai a jogi személyek, így a természetes vagy jogi személyek társulásai, vagyon célú társulások, területi önkormányzati egységek és más, a törvény által meghatározott szervezetek. A jogi személyek (társaságok, alapítványok, alapok) a hatályos jogszabályok szerint jogi szubjektivitással rendelkeznek (Boros, 1998). Az ő nevükben az alapszabályzatukban meghatározott módon járhatnak el az alapszerveik. A társaságok lehetnek részvénytársaságok, korlátolt felelősségű társaságok, szövetkezetek és mások. Az alapítványok és alapok jogi szubjektivitása a vagyonuk által van meghatározva, amelyet csak meghatározott célra lehet felhasználni. A szlovák rendőrségi jog egyéb alanyainak azokat a közjogi szervezeteket tekintjük, amelyek hatósági hatáskörrel rendelkeznek a jogszabályokból eredő feladataik ellátásához. Az állam és annak állami (köz) hatalmat gyakorló állami szervei közjogi szervezetnek számít. Az állami szervek besorolásának klaszszikus szempontja az, hogy milyen hatáskörrel rendelkeznek, és ennek alapján a közhatalmi szervek törvényhozói, végrehajtói és bírósági szervekre oszthatók. A rendőrségi jogalanyokat továbbá állami és nem állami, egyenruhás és nem egyenruhás, rezorti és rezorton kívüli, valamint hibrid típusokra oszthatjuk.

Külön alanyok a rendőri hatóságok, amelyek az állam nevében ellátják az állami berendezkedésnek, a közrendnek és az állampolgárok biztonságának, jogainak és jogos érdekeinek védelmét, és ellenőrzik ezen alanyok kötelezettségeinek betartását. A rendőri hatóságok típusait jogszabályok, jellemzőik és szervezeti elvek szerint osztjuk fel.

A rendőri szerv a rendőri mechanizmusnak a hatáskörébe tartozó állami feladatokat ellátó alanya, amely felhatalmazással rendelkezik kötelező erejű utasítások kiadására és azok tiszteletben tartatására, megfelelő mértékű állami kényszer alkalmazására a jogszabályi előírásoknak megfelelően. Ez a szervezeti rendszer személyi, szervezeti és anyagi-technikai elemekből áll (Hašanova et al., 2023).

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa (a továbbiakban: Nemzeti Tanácsa) a Szlovák Köztársaság egyetlen alkotmányos és törvényhozó szerve, egyben államhatalmi szerve. Ez a köztársaság elsődleges szerve és a köztársaság többi

állami szervének státusza az ő státuszából ered. A Nemzeti Tanács hatáskörét a hatalomgyakorlás rendszerében elfoglalt alkotmányos helyzete határozza meg. A Nemzeti Tanács helyzetének alkotmányos kereteit az Alkotmány ötödik fejezete határozza meg. Rendőrjogi szempontból a fent említett szervezet forrásokat valósít meg, és többek között ellenőrzi a rendőrségi és biztonsági szerveket.

Az állami szervek rendszerének következő összetevője az államigazgatási szervek (Škultéty, 1997). Az államigazgatási szervek rendszeréből a rendőrségi jog legfontosabb alanyai a kormány, a belügyminisztérium és annak egyes szervezeti egységei (rendőrség, bevándorlási hivatal, járási hivatalok stb.). A kormány felelős az állambiztonságért, és meghatározza az állambiztonság alapkoncepcióját. A Szlovák Köztársaság Biztonsági Tanácsa (továbbiakban: Biztonsági Tanács) tanácsadó testületként részt vesz a Szlovák Köztársaság biztonsági rendszerének kialakításában és megvalósításában, a biztonság területén vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítésében, értékeli a biztonsági helyzetet a Szlovák Köztársaságban és a világban. Javaslatokat készít elő a kormány részére a Szlovák Köztársaság biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről. A Biztonsági Tanács közgyűlésen hoz döntéseket, és a határozatok elfogadásához az összes tag több mint felének a beleegyezése szükséges. A Biztonsági Tanács tevékenységével kapcsolatos feladatokat a hivatal látja el, amely a Szlovák Köztársaság Kormányhivatala szervezeti felépítéséhez tartozik. A Szlovák Köztársaság területi és közigazgatási szervezete szerint megyei és járási biztonsági tanácsok is létesülnek.

A rendőrségi jog elsődleges alkalmazási anyaga a rendőrség. Jelenleg fegyveres biztonsági testületként jellemezzük, amely a belső rend, a biztonság és a bűnözés elleni küzdelem területén lát el feladatokat, beleértve annak szervezett és nemzetközi formáit is. Eleget tesz azon feladatoknak is, amelyek a rendőrségre nézve a Szlovák Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettségeiből adódnak. A konkrét feladatokat a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 171/1993 számú, a rendőrségről szóló törvénye határozza meg (a továbbiakban: rendőrségről szóló törvény). Az állami szerv- és intézményrendszer részeként, az Alkotmány 2. §-ának (2) bekezdése alapján csakis az alkotmány alapján, annak korlátai és keretei között, és a törvényben meghatározott módon járhat el. Az alkotmányosság és a törvényesség elve maradéktalanul tükröződik a rendőrségről szóló törvény 1. §-ának rendelkezéseiben.

A Szlovák Információs Szolgálat a Szlovák Köztársaság általános biztonsági és hírszerző szolgálata, amely a Szlovák Köztársaság biztonsága ellen irányuló, illetve a külföldön felmerülő, a Szlovák Köztársaság alkotmányos berendezkedése és biztonsága ellen irányuló tevékenységekről gyűjt és értékeli információkat, valamint a külpolitikai érdekek érvényesítéséhez szükséges információkat.

A szolgálat másik fontos feladata a Szlovák Köztársaság alkotmányos berendezkedését, területi integritását és szuverenitását veszélyeztető tevékenységekkel kapcsolatos információk beszerzése, összegyűjtése és értékelése.

A katonai hírszerzés a Szlovák Köztársaság Honvédelmi Minisztériumának fennhatósága alá tartozó hírszerző szolgálat, amely a Szlovák Köztársaság védelmének, védelmi képességének és biztonságának hírszerzés biztosítási feladatait látja el. A Szlovák Köztársaság védelmének és védelmi képességének biztosításához fontos információkat gyűjt és értékel a Szlovák Köztársaság területén és külföldön, olyan területekre összpontosítva, mint a Szlovák Köztársaság szuverenitását, alkotmányos berendezkedését, szuverenitását, területi integritását veszélyeztető tevékenységek, külföldi hírszerző szolgálatok tevékenysége, vagy a Szlovák Köztársaság védelme elleni szervezett bűnözés.

A katonai rendőrség a Szlovák Köztársaság Honvédelmi Minisztériumának, a Szlovák Köztársaság fegyveres erőinek, a fegyveres erők feladataiban részt vevő alakulatoknak, katonai objektumoknak és területeknek, valamint az állami tulajdonban vagy felügyelet alatt álló költségvetési szervezetek, támogató szervezetek, vagy állami vállalatok rendőri védelmi feladatait látja el, amelyeknek a létrehozója vagy alapítója a honvédelmi minisztérium. A rendőri védelmet olyan helyiségekben és helyeken is végzik, ahol katonai műveletek vagy katonai események zajlanak.

A Büntetés-végrehajtási és Igazságügyi Őrség (továbbiakban: BVIŐ) fegyveres biztonsági szerv, amely az őrizetbevétel végrehajtásával, a szabadságvesztés végrehajtásával, a hivatal épületeinek és az előzetes fogva tartó intézmények épületeinek védelmével, valamint a bírósági, ügyészségi épületekben és azok környékén a közrend és biztonság védelmével kapcsolatos feladatokat lát el.

Őrség. A belső rend és biztonság feladatainak ellátásában részt vesz az őrség is, akiknek tevékenysége elsősorban a környezet védelmére irányul. Jelenleg a következő őrsők működnek Szlovákiában: mezőőr, halászőr, természetőr, víziőr, erdőőr és vadászőr (Sobihard, 2013).

Az önkormányzati rendőrség az önkormányzati ügyek ellátását, a közrend, a környezetvédelem, valamint az önkormányzat általános érvényű rendeleteiből, a községi képviselő-testület határozataiból és a polgármester határozataiból adódó feladatok ellátását biztosító rendvédelmi egység. Az önkormányzati rendőrség tagjaiból áll, akik az önkormányzat alkalmazottai. Feladataik ellátása során köztisztviselői jogállással rendelkeznek. Az 564/1991 számú, az önkormányzati rendőrségről szóló törvény viszonylag széles jogköröket biztosít az önkormányzati rendőrség tagjainak, például magyarázat követelésére, személyazonosság igazolására vagy kényszerítő eszközök alkalmazására (Igenyes & Holubiczky, 2017).

A magánbiztonsági szolgáltatók kereskedelmi alapon csak a szolgáltató és a szolgáltatás megrendelője közötti vagyoni- és személyvédelmi szerződés megkötését követően nyújtják szolgáltatásaikat. Szolgáltatásaikat a rendőrkapitányság megyei igazgatósága (őrszolgálat, nyomozói szolgálat, szakmai képzés és tanácsadás), illetve a Belügyminisztérium (európai készpénz határokon átnyúló közúti szállítása) által kiadott engedély alapján nyújtják, természetes vagy jogi személyként. Tevékenységük, jogállásuk nem hasonlítható össze az állambiztonsági szolgáltatók (például rendőrség, BVIÓ stb.) feladataival és jogszabályrendszerével, a nem állami biztonsági szolgáltatók közé soroljuk őket (például az önkormányzati rendőrség), ennek ellenére dolgozóik fizikai védelem vagy házkutatás során, azaz tevékenységük végzése során nem rendelkeznek köztisztviselői státusszal (Igenyes & Holubiczky, 2016).

Az Interpol és az Europol különleges státusszal rendelkeznek a nemzetközi szervezeteken belül, mint a rendőrségi jog alanyai. Az Európai Unió intézményei közül az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség a rendőrségi jog fontos alanya.

A szlovák rendőrségi jogalanyok jogállása alapvetően a nemzeti jogszabályok hatálya alá tartozik, amelyet jelen esetben a Szlovák Köztársaságot kötelező nemzetközi egyezmények korlátoznak. A rendőrségi jognak tiszteletben kell tartania a nemzetközi jog általános elveit. A többoldalú megállapodásokból eredő kötelezettségek a rendőrségi jog alanyainak helyzetét is érintik.

A rendőrségi jog a jogi diszciplínák rendszerének elengedhetetlen részévé válik a Szlovák Köztársaságban, és pótolhatatlan szerepe van a biztonság és a közrend védelmében részt vevő állami szervek és intézmények tevékenységének végrehajtásában és alkalmazásában a Szlovák Köztársaság területén. A rendőrségi jog szisztematikája teljes mértékben megfelel a közjogi diszciplína jelenlegi követelményeinek, és a rendőrségi jog elméletének fejlesztése a szlovák oktatási és kutatóintézmények munkatársainak hozzáállásán múlik.

A rendőrség mint intézmény

A fentiekkel összhangban le kell szögezni, hogy a rendőrség nem minden szolgálatára tartozik a Rendőrségi Főigazgatóság (a továbbiakban: RFI) közvetlen fennhatósága alá, amelynek élén az RFI elnöke áll. A belügyminisztérium szervezeti rendjében olyan szolgáltatók is meghatározásra kerültek, ahol a rendőrség tagjai szolgálati viszony alapján végzik tevékenységüket, de ezek a szolgáltatók nem állnak az RFI elnökének közvetlen hatáskörében. Ilyen például az Ellenőrző Szolgálat Hivatala (továbbiakban: ESH), amely a rendőrség különálló

része az egész Szlovák Köztársaság területén, és a rendőrség és a BVIÓ tagjai által elkövetett bűncselekmények feltárására, nyomozására és gyorsított nyomozására szakosodott. Az ESH hatáskörébe tartozik a vámhatóság tagjai által elkövetett bűncselekmények nyomozása is. Továbbá az ESH a belügyminiszter által meghatározott terjedelemben teljesít feladatokat az belső ellenőrzés, pénzügyi ellenőrzés, személyes adatvédelem, panaszok kezelése, petíciók kezelése és a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozó különleges jogszabályok szerinti felelős személy feladatkörében. Az ESH igazgatója a munkájáért a kormánynak tartozik felelősséggel.⁵

Egy másik, a belügyminiszter közvetlen felelőssége alá tartozó szolgálat, a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériumának Alkotmányos Tisztviselők és Diplomáciai Küldetések Védelmével foglalkozó Hivatala (a továbbiakban: Hivatal). A rendőrségről szóló törvény vonatkozó rendelkezése szerint a rendőrség szolgálataként működik.⁶ Gondoskodik a Szlovák Köztársaság elnökének, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa elnökének, a Szlovák Köztársaság miniszterelnökének, a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága elnökének, a Szlovák Köztársaság belügyminiszterének, valamint a Szlovák Köztársaság kormánya által kijelölt más személyek személyi biztonságáról. Ezek a személyek a Szlovák Köztársaság védelmi minisztere, a Szlovák Köztársaság igazságügyi minisztere, a Speciális Büntetőbíróság bírái és a Speciális Ügyészség ügyészei.⁷ A Hivatal védelmet nyújt azoknak a személyeknek, akik a nemzetközi szerződések értelmében szlovákiai tartózkodásuk alatt védelemre jogosultak, valamint gondoskodik a szlovák kormány tagjainak szállításáról is. A belügyminiszter a biztonsági helyzet alakulásától függően ideiglenesen személyi védelmet rendelhet el más alkotmányos tisztségviselők, politikai pártok és mozgalmak képviselői, valamint fontos egyházi méltóságok részére.

A hivatal további feladatai közé tartozik a kijelölt objektumok, a diplomáciai küldöttségek objektumai, a konzuli hivatalok és a misszióvezetők rezidenciáinak folyamatos védelme a Szlovák Köztársaság fővárosában, Pozsonyban, valamint a kassai és eperjesi konzuli irodákban. E védelem küldetése a Szlovák Köztársaságban akkreditált diplomáciai és konzuli hivatalok védelmének biztosítása a diplomáciai és konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezményekkel, az ENSZ Közgyűlésének határozatával és a nemzetközi közjog általánosan elismert elveivel összhangban. A külföldi biztonsági erőkkel együttműködve és a nemzetközi egyezményeknek megfelelően védelmet nyújt azoknak a külföldi

5 URL1.

6 § 4 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore (rendőrségi testületről szóló törvény).

7 § 2 ods. 1 písm. f) zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore (rendőrségi testületről szóló törvény).

képviselőknek is, akik védett személyek meghívására látogatnak a Szlovák Köztársaság területére.

Tevékenysége során a rendőrséget az alkotmány, az alkotmányos törvények, törvények és egyéb általánosan kötelező érvényű jogszabályok és nemzetközi szerződések vezérlik, amelyek a Szlovák Köztársaságra nézve kötelezőek. Összességében a rendőrség nem jogi személy. A rendőrség a jogviszonyaiban felhatalmazott természetes személyek – a rendőrség feladatait állami szolgálati jogviszonyban ellátó rendőrök – útján jár el. Általánosságban elmondható, hogy a rendőrség hatásköre úgy határozható meg, hogy az magában foglalja a társadalom és az egyének védelmére irányuló társadalmi kapcsolatokat a biztonságot és a közrendet megzavaró veszélyektől. A biztonság (közbiztonság) kifejezés a jogelméletben magában foglalja az állam és annak intézményei biztonságát, az egyén életét, egészségét és becsületét, valamint a vagyon védelmét (Ivor & Sobihard, 2000). A rendőri szervek alapvető feladata az alapvető jogok és szabadságjogok védelme, különös tekintettel az élet, az egészség, a személyi szabadság, valamint a személyek és vagyonuk védelmére. A rendőrségnek tevékenysége során kerülnie kell az alkotmányban és más törvényekben biztosított személyi jogok körébe való jogellenes beavatkozást. A személyiségi jogok és szabadságjogok területébe történő beavatkozás csak törvényi felhatalmazás alapján megengedett.

Tekintettel arra, hogy a rendőrség sokrétű feladatkört lát el, horizontálisan szervezett, tehát az egyes szolgáltatásokra oszlik, amelyeknek státusza azonos, mivel egyik szolgáltatás sem magasabb rendű a másiknál. Ide tartozik a bünygi rendészeti szolgálat, a pénzügyi rendészeti szolgálat, a közrendészeti szolgálat, a közlekedésrendészeti szolgálat, a vasúti rendészeti szolgálat, a tárgyvédelmi szolgálat, a határ- és idegenrendészeti szolgálat, a különleges szolgálat, a kijelölt személyi védelmi szolgálat és az ellenőrző szolgálat.⁸

Vertikálisan a rendőrség az egyes osztályokra oszlik, amelyek alá-fölérendeltségi viszonyban állnak egymással. Eltérő rendelkezés hiányában a rendőrség szolgálatai a rendőrség egységein belül működnek, amelyeket a belügyminiszter hoz létre és szüntet meg RFI elnökének javaslatára, meghatározza tevékenységük tartalmát és a belső felépítésüket.⁹

A rendőrség egységei a következők:

- Rendőrségi Főigazgatóság (Országos rendőrfőkapitányság),
- a Szlovák Köztársaság teljes területén illetékes osztályok,
- helyi joghatósággal rendelkező osztályok.

8 § 4 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbere (rendőrségi testületről szóló törvény).

9 § 4 ods. 2 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbere (rendőrségi testületről szóló törvény).

Az RFI feladata a rendőrség szolgálataival és a hatósági tevékenység végzésével kapcsolatos irányítási, módszertani és ellenőrzési tevékenység. Részét képezik a rendőrség stratégiai irányító egységei is, amelyek a rendőrség szolgálatait támogatják és szolgálják. A Szlovák Köztársaság egész területén illetékes osztályok a rendőrség részét képező különleges osztályok.

A helyi illetékességű osztályok a rendőrség megyei igazgatóságai, a rendőrség járási igazgatóságai és a rendőrség alapegységei. A rendőrségről szóló törvény részletesebben nem szabályozza a rendőrség szervezeti felépítését. Ezeket a hatásköröket a belügyminiszterre és az RFI elnökére bízta, akik törvényi jogkörük keretein belül belső szabályzatokkal alakíthatják ki a szervezeti felépítést, így rugalmasan reagálhatnak a biztonsági helyzet változásaira, a felmerülő fenyegetésekre való azonnali reagálás érdekében (Hašanová, Balga & Andorová, 2023). A rendőrség állományának számát a kormány határozza meg, amelynek jogában áll annak meghatározása, hogy hány személyt lehet a rendőrség tagjaként alkalmazni és feladatokat ellátni.

Mint fentebb említettük, a rendőrség alá- és fölérendeltségi viszonyokra épül. Összességében a belügyminiszternek van alárendelve. A rendőrség egyes szolgálatait és a rendőrség egységeit – amennyiben a rendőrségről szóló törvény vagy a miniszter másként nem rendelkezik – az RFI elnöke irányítja, és az RFI elnöke feladatainak ellátásáért a miniszternek tartozik felelősséggel.¹⁰ A rendőrség tagját az RFI elnöki posztjára a belügyminiszter nevezi ki és menti fel. Mielőtt a belügyminiszter az RFI elnöki posztjára kinevezné az adott rendőrtisztet, nyilvános meghallgatásra előterjeszti a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának Védelmi és Biztonsági Bizottsága elé. A belügyminiszter az RFI elnökét indoklás nélkül is felmentheti hivatalából.¹¹

A rendőrségről szóló törvény vonatkozó rendelkezései értelmében a rendőrség tevékenységét a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa (a továbbiakban: Nemzeti Tanács) és a kormány ellenőrzi. A Nemzeti Tanács a rendőrség felett elsősorban a Nemzeti Honvédelmi és Biztonsági Tanács Bizottságán keresztül gyakorol ellenőrzést. A kormány a rendőrséget a kormányhivatalon keresztül ellenőrzi, amely az államigazgatás tevékenységével összefüggő feladatok végrehajtásának ellenőrzéséért, valamint a petíciók és panaszok kezelésének ellenőrzéséért felelős központi állami szerv.

10 § 6 ods. 2 a 3 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore (rendőrségi testületről szóló törvény).

11 § 33a zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície (a rendőrség, a Szlovák Információs Szolgálat, a Szlovák Köztársaság Börtön- és Igazságügyi Orsége, valamint a Vasúti Rendőrség tagjai nemzeti szolgálatáról szóló törvény).

A rendőrség feladatainak ellátása tekintetében a speciális jogszabályok értelmében más hatóságok is felügyeleti jogkörrel rendelkeznek, így például a Szlovák Köztársaság Ügyészsége, a bíróságok, jogvédők, de természetes és jogi személyek is, akik ezt panasztétellel és különféle kezdeményezésekkel tehetik meg az illetékes hatóságoknál.

Összegzés

Az állam biztonságának fenntartása és biztosítása érdekében az állami szervek törvényes módszereket és eszközöket használnak fel a fenyegető, létező és lehetséges veszélyek felszámolásában. Ezen fenyegetettség lehet katonai vagy gazdasági jellegű, lehet migrációs hullám jellegű stb. Amikor azon fenyegetések kiküszöböléséről vagy elhárításáról van szó, amelyek eredete az objektumokon belülről származik, konkrétan szuverén állam területéről, akkor belbiztonságról beszélünk, amely a jogrendet és a közrendet fenyegető veszélyek mellett magában foglalja a polgárvédelmet is, beleértve a mentési-és felszámolási munkákat és a humanitárius segélynyújtást, a gazdaság védelmét a belső kockázatoktól, a környezetvédelmet, nukleáris biztonságot, közlekedésbiztonságot stb.

Ha szűkebb szempontból, a minisztériumok és más központi államigazgatási szervek, például a Belügyminisztérium hatáskörének meghatározásából vizsgáljuk a belső biztonságot, akkor a belső biztonság a közrend fogalmához kötődik, és a rendőrség és más biztonsági szervek és szervezetek tevékenységére utal.

Ha ebből a meghatározásból indulunk ki, tehát az állam biztonságának fenntartása a személyek, vagyontárgyak, régiók, államok belső biztonságának védelme mellett, gyors vagy azonnali megoldásokat igényel. Ilyen esetben nagyon fontos a szigorú szabályok meghozatala, amelyek részletesen, pontosan szabályozzák az érintett biztonsági erőket. A közelmúltban több olyan súlyos esemény történt a Szlovák Köztársaság területén, elsősorban az illegális migráció, a szervezett bűnözés, de az emberi jogok be nem tartása terén is, amelyek hatással vannak a Szlovák Köztársaság kül- és belbiztonságára egyaránt. Tekintettel arra, hogy olyan területek, mint a közrend, a szervezett bűnözés elleni küzdelem, a migráció a rendőrség hatáskörébe tartoznak, szükséges lesz a rendőrség egyes szolgáltatait alapvetően érintő törvényi rendelkezések módosítására a jogalkotási folyamaton belül úgy, hogy ezek a rendelkezések ne tegyenek lehetővé téves értelmezést. Éppen az ilyen elégtelenül szabályozott tevékenységek szigorú szabályozásának a hiánya jelenthet veszélyt az állam külső biztonságára és belbiztonságára is, mert a nem megfelelő szabályozásuk révén sérülhetnek mind az emberi jogok, mind a jogállamiság elvei is.

Felhasznált irodalom

- Balla Z. (2023). *A közigazgatás alapintézményei*. Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Balla Z. (2017). *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Dialóg Campus Kiadó.
- Balla Z. (2020). Ockham borotvája és a rendészet. *Magyar Rendészet*, 20(3), 15–26.
- Boros L. (1998). *Jogi alapismeretek*. Kultúrtrade Kiadó.
- Gerloch, A. (2021). *Teorie práva, 8. aktualizované vydanie*. Aleš Čeněk.
- Hašanová, J., Balga, J. & Andorová, P. (2023). *Policajná správa, 3. aktualizované vydanie*. Aleš Čeněk.
- Ivor, J. & Sobihard, J. (2000) *Policajné právo s vysvetlivkami. 2. zväzok*. IURA Edition.
- Igenyes, L. & Holubiczky, V. (2017). Úvaha o používaní zbraní súkromnými bezpečnostnými službami v prípade hromadného nasadenia na verejných kultúrnych a športových podujatiach. In Augustín, P. & Holubiczky, V. (Szerk.), *Spoločenský boj proti diváckemu násiliu: zborník z konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 15. novembra 2016* (pp. 56–64). Akadémia Policajného zboru v Bratislave.
- Igenyes, L. & Holubiczky, V. (2016). Oprávnenia zamestnancov súkromných bezpečnostných služieb podľa platnej právnej úpravy v Slovenskej republike. In *Sebaobrana a jej súčasné uplatňovanie v praxi: Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou organizovanej Katedrou telesnej výchovy a športu Akadémie Policajného zboru v Bratislave 24. mája 2016* (pp. 93–99). Akadémia Policajného zboru v Bratislave.
- Knapp, V. (1995). *Teorie práva*. C. H. Beck.
- Krsková, A. (1997). *Úvod do štúdia práva*. APZ.
- Marcyziiová, K., Hašanová, J., Strémy, T. & Šimonová, J. (Szerk.) (2019). *Policajné právo*. Aleš Čeněk.
- Sobihard, J. (Szerk.) (2013). *Policajná správa*. Aleš Čeněk.
- Škultéty, P. (Szerk.) (1997). *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. 1. vyd.* Univerzita Komenského.
- Tomko, J. (Szerk.) (1988). *Medzinárodné verejné právo*. Obzor.

A cikkben található online hivatkozás

URL1: Úrad inšpekčnej služby. <https://www.minv.sk/?urad-inspekcej-sluzby>

Alkalmazott jogszabályok

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov

Zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov
Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov
Zákon č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti) v znení neskorších predpisov
Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Igenyes, L. & Balga, J. (2024). Szlovák rendészeti jogszabályok jellemzése. *Belügyi Szemle*, 72(6), 1001–1019. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp1001-1019>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerzők nem jelentettek összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerzők nem kaptak pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Ladislav Igenyes, aki a ladislav.igenyes@akademiapz.sk címen érhető el.



A rendőri intézkedések szabályozásának története 1881-től

History of the regulation of police measures from 1881

Buzás Gábor

Dr. PhD, tanszékvezető, adjunktus, rendőrségi tanácsos, rendőr alezredes
Nemzeti Közszerződési Egyetem,
Rendészettudományi Kar
buzas.gabor@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: A kiválasztott rendőri intézkedések szabályozása változásainak vizsgálata, bemutatása.

Módszertan: A cikk szerzője felkutatja és összefoglalja, hogy az elmúlt 140 évben milyen szabályok alapján intézkedtek a magyar rendészeti szervek közegei.

Megállapítások: A kutatás során és a publikációban bemutatásra kerül, hogy nem tekinthető elavultnak a korábbi normaszöveg, illetve nem jelent minden esetben fejlődést a későbbi reguláció.

Érték: A publikáció megmutatja, hogy a korábbi évek szabályozása útmutató lehet a jelen jogalkotói számára.

Kulcsszavak: rendőrség, rendőri intézkedés, rendészeti jogalkotás

Abstract

Aim: Analysis and presentation of changes in the regulation of selected police measures.

Methodology: The author of the article explores and summarises the rules under which Hungarian law enforcement agencies have acted over the past 140 years.

Findings: In the course of the research and in the publication, it is shown that the earlier normative text cannot be considered obsolete and that later regulation does not always represent an improvement.

A tanulmány a 2023. november 23-án megrendezett *A rendészeti jogszabályok fejlesztésének perspektívái* című konferencián elhangzott, *A rendőri intézkedések jogi szabályozása 1881-től* című előadás írásos változata. A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 01. 15. Elfogadás: 2024. 04. 24.



Value: The publication shows that the legislation of previous years can serve as a guide for current legislators.

Keywords: police, police measure, policing legislation

E rövid írásomban a rendőri intézkedések szabályozásával, pontosabban a szabályozás történeti előzményeivel, fejlődésével foglalkozom. Az 1881-es esztendő kiválasztása nem véletlen. Rendészettörténeti szempontból jelentős, hiszen a fővárosi rendőrségről szóló törvény – ami véleményem szerint a hatályos szabályozás elődjének tekinthető – hatályba lépése mellett a Magyar Királyi Csendőrség mint sajátos rendészeti szerv megalakulása is ebben az évben történt. Ebben a szűk keretben nincs lehetőségem minden rendőri intézkedés szabályozási előzményeinek vizsgálatára. A személyes szabadságot korlátozó intézkedéseket választottam, miután az eltelt 140 évben hasonló szerepet töltek be a rendőri működésben.

„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 rendőrörsként 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 szemé előtt az állami rendőrség elit jellege lebegett, illetve a provinciális érdekek közvetlen érvényesülését kívánták mérsékelni a rendfenntartásban. [...] 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, büntetőrendészeti mutatóik mindegyike követendő példát jelentett az önkormányzati rendőrségek számára. [...] 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 motorozás, a házkutatás, a fegyverhasználat és a bilincs alkalmazása.” (Óry, 1996).

Az intézkedések

Az intézkedés, amely – álláspontom szerint – a megfelelő kifejezés a rendőr hatósági közegként tanúsított tevékenységére, nem kíséri végig a vizsgált 140 esztendő. A feldolgozott források közül, az 1881. évi XXI. tc. a „szolgálati tenetdők” 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 (Nagyselmeczy, 1939).

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 szolgálati szabályzat – már a „szolgálati kötelességek, intézkedések” címszavakat használja.

A hatályos joganyag, a rendőrségről szóló törvény, illetve a korábbi szolgálati szabályzatok 3/1995. (III. 1.) BM rendelet, illetve azt követő 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet, illetve a jelenleg hatályos 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet jutott el a rendőri intézkedések kifejezés teljes körű alkalmazásáig.

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 (1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről) szerint:
„(1) 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 őrizetét, letartóztatását, előzetes kényszergyógykezelését, illetve elmeállapotának megfigyelését rendelték el;*
 - d) aki az őrizet, a letartóztatás, az ideiglenes kiadatási letartóztatás, a kiadatási letartóztatás, az ideiglenes átadási letartóztatás, az átadási letartóztatás, az ideiglenes végrehajtási letartóztatás, a szabadságvesztés vagy az elzárás végrehajtása során megszökött, vagy a fogvatartás helyéről engedéllyel eltávozva oda nem tért vissza, az olyan büntügyi felügyelet szabályait, amelynek során a bíróság a terhelt számára előírta, hogy meghatározott területet, lakást, egyéb helyiséget, intézményt vagy ahhoz tartozó bekerített helyet engedély nélkül nem hagyhat el, valamint a távoltartás szabályait megszegte, illetve, aki az előzetes 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;*
 - g) akinek a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 38. § (5) bekezdése alapján büntetés-végrehajtási őrizete szükséges.*
- (2) 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, valamint közúti közlekedésben kiszabható, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés bizonyítása érdekében vizeletvétel vagy véralkohol-vizsgálat céljából vérvétel, valamint műtétnek nem minősülő módon egyéb mintavétel szükséges;
- d) aki a szülői felügyelet vagy a gyámság, valamint a nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban történő elhelyezésének hatálya alól engedély nélkül kivonja magát, és azt a gyermeket, akinek a felkutatását és előállítását gyermek átadására irányuló bírósági végrehajtás során rendelték el;
- 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) akivel szemben ideiglenes megelőző távoltartás elrendelésének van helye;
- h) akit a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett figyelmeztető jelzés alapján védelem alá kell helyezni.”

Tehát az elfogás és az előállítás mint két szervesen összetartozó intézkedés – véleményem szerint – 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. Az 1881. évi fővárosi rendőrségi törvény 16. §-a szerint: „*Ha verekedés vagy népcsoport alkalmával, valamely bűntett vagy nagyobb beszámítás alá eső vétség követtett el, a rendőrségi közeg jogosítva van mindazokat bekísérni, kik abban résztvettek, vagy a részesség gyanújával alaposan terhelhetnek. Ha ez eszközölhető nem volna, a bekísérés egy vagy több tettes, vagy alaposan gyanúsítottokra szorítható.*

17. § A fővárosi rendőrség bekísérhet továbbá:

- a) ha a kihágást elkövető a rendőrségi közeg részéről történő megintás 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 területéről 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. Alaposan gyanúsítható: a) aki a tett után futásnak ered; b) kinél bűnjelek találtak, vagy ki a bűnjeleket elrejtteni vagy magától elhajítani akar; c) ki a büntett 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 szabadlábbon 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.”¹

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

- 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.”²

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.” (Laky, 1901).

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.” (Laky, 1901).

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 hatósághoz be-kísér.” (Laky, 1901).

1 1994. évi XXXIV. törvény 34. §.

2 1994. évi XXXIV. törvény 37. §.

A fenti három fogalomból az elővezetés az, amelynek jogi tartalma megegyezik a ma használttal. A bekísérés szinte teljes egészében megegyezik a mai előállítás fogalommal. A bekísérés a hatályos törvényben nem szerepel, helyette a biztonsági intézkedést vezette be a jogalkotó, az eddig ismertetettől teljesen eltérő tartalommal. 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.” (Nagyselmeczy, 1939).

„A bekísérés az előállítással szemben az, amikor a rendőr valakit, akit büntetendő cselekmény alapos gyanúja terhel, vagy akit köröznek, akár saját kezdeményezéséből, akár felsőbb utasításra, vagy magánügyén megindokolt felhívására elfog és a hatósághoz bekísér.” (Nagyselmeczy, 1939).

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 rendőrhatalóság 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.” (Nagyselmeczy, 1939).³

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 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.

3 Megjegyzem, hogy a tankönyv a 39,820/1921. B. M. rendelet szabályaira épül.

Most nézzük az 1977-es, 1985-ös és 1990-es⁴ 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.”⁵*

A bekísérés szabályai 1994-ig, tehát a jelenleg hatályos rendőrségi törvény hatályba lépéséig nem változtak. A 24/1985. BM parancssal 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 miatt változott biztonsági intézkedésre, sem a 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.”* (Rendőri ismeretek kézikönyve, 1957). A következőkben ismertettekhez képest az iménti rendelkezés abban tér el, hogy nem a „határozat[ot]” használja az intézkedés alapjaként.

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

5 7/1977. BM parancs 376–377. pont.

Az elővezetés – hasonlóan a bekíséréshez – nem változott 1977 és 1995 között. Mindhárom szolgálati szabályzat,⁶ 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 ötvenes 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 XXXIV. 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.” (Rendőri ismeretek kézikönyve, 1957).

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

„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, rágalmozás, 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,

6 7/1977 BM parancs 378. pont; 24/1985 BM parancs 406. pont; 1/1990 (I. 10.) BM rendelet 141. pont.

- 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 törvénytörő birtoklása vagy használata tekintetében alapos kétség forog fenn.” (Rendőri ismeretek kézikönyve, 1957).

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

- a) „akinek őrizetbe vételét, előzetes letartóztatását, bíróság, ügyészség, rendőrhatóság 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 törvénytörő 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.”⁷

7 7/1977. BM. Parancs 397. pont.

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.

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 túllítas 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.*” (Rendőri ismeretek kézikönyve, 1957).

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.*” (Rendőri ismeretek kézikönyve, 1957).

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.*” (Rendőri ismeretek kézikönyve, 1957).

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 elemek irányába elmozdultak.

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.*”⁸

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.*”⁹

Az 1985-ös szolgálati szabályzat több kiemelendő változással rögzíti az előállítás szabályait. Így az f) pontban írt feltételes szabadság szabályainak megszegése esetét nem tartalmazza. Talán a rendőrségi szigor enyhülése következtében

8 7/1977. BM parancs 390. pont.

9 7/1977. BM parancs 392. pont.

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.”¹⁰

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 határsávban tanúsítandó magatartásra, a rendőrségi felügyelet szabályaira és a kitiltásra alapozott intézkedési lehetőség.¹¹

Felhasznált irodalom

- Laky I. (1901). *A rendőr önálló intézkedései*. Ráth Mór Könyvkiadó Vállalat.
- Nagyselmeczy L. (1939). *A szolgálati szabályzat tankönyve*. M. kir. Rendőrség.
- Padári J. & Öry K. (Szerk.) (1996). *A magyar rendvédelem története*. Magánkiadás.
- Sz. n. (1957). *Rendőri ismeretek kézikönyve*. BM ORFK Kiképzési Osztály.

Alkalmazott jogszabályok

- A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 7/1977. számú parancsa a rendőrség Szolgálati Szabályzata kiadásáról
- A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 24/1985. számú parancsa a Magyar Népköztársaság Rendőrsége Szolgálati Szabályzata kiadásáról
- 1/1990. (I. 10.) BM rendelet a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szolgálati Szabályzatáról
1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

- Buzás G. (2024). A rendőri intézkedések szabályozásának története 1881-től. *Belügyi Szemle*, 72(6), 1021–1035. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp1021-1035>

¹⁰ 24/1985. BM parancs 421. pont.

¹¹ 1/1990. BM rendelet 156. pont.

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Buzás Gábor, aki a buzas.gabor@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.



A helyszíni kihallgatás kriminalisztikai fejlődésfolyamata hazánkban

The criminalistic development of on-site interviews in Hungary

Girhiny Kornél

tanársegéd, rendőr alezredes
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
girhiny.kornel@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: A tanulmány célja bemutatni a helyszíni kihallgatás hazai fejlődéstörténetét és megalapozni jövőbeni fejlődési irányait.

Módszertan: A szerző a magyar nyelvű szakirodalom és a jogszabályi változások széles körű elemzésével, továbbá az egyes esettanulmányok vizsgálatával dolgozza fel a témakört.

Megállapítások: Sokáig viták tárgyát képezte az is, hogy egy önálló módszerről beszélhetünk-e, később pedig, hogy önálló eljárási cselekmény-e a helyszínelés. Időnként még az elnevezése is vita tárgyát képezte, míg végül helyszíni kihallgatásként foglalták törvénybe. Számos kriminalista kiemelkedő tevékenysége révén napjainkra egy olyan kombinált bizonyítékforrást sikerült alkotni, amely a személyi bizonyítás adta lehetőségek valóságtartamát tudja tárgyi környezetben visszaigazolhatóan érvényesíteni.

Érték: A jövőbeni kutatások, vizsgálatok főbb irányai a felhasználhatóság, a dokumentációs lehetőségek, a racionált alkalmazhatóság, a bizonyító erő, mivel nem egy kialakult és stagnáló fogalomról, hanem egy innovatív krimináltaktikai módszerről beszélünk.

Kulcsszavak: kriminalisztika, krimináltaktika, helyszíni kihallgatás, helyszínelés

Abstract

Aim: The aim of the study is to present the history of the development of on-site interviewing in Hungary and to lay the foundations for its future development.

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 01. 18. Elfogadás: 2024. 05. 02.



Methodology: The author elaborates on the topic through an extensive analysis of the Hungarian literature and legislative changes, as well as by examining individual case studies.

Findings: For a long time, it was also debated whether forensics was a separate method, and later whether it was a separate procedural act. At times, even its name was debated, until it was finally enshrined in law as a ‘helyszíni kihallgatás’ (on-site interview). Nowadays, thanks to the outstanding work of many criminalists, a combined source of evidence has been created which can validate the veracity of the possibilities offered by personal evidence in a material context.

Value: The main directions of future research and studies are usability, documentation possibilities, rational applicability and evidential power, as we are not talking about an established and stagnant concept, but about an innovative method of criminalistics tactics.

Keywords: criminalistics, criminalistics tactics, on-site interview, forensic

Bevezetés

Az emberiség utóbbi száz éve a tudomány és a tudományos megismerés ismeretanyagát tekintve egészen biztosan jelentősebb fejlődést indikált a tudományos fejlődést tekintve, mint az azt megelőző ezer év. Az egykor ismeretes általános tudás fogalma gyakorlatilag eltűnt, hiszen a tudományterületek fejlődésével egyre nagyobb ismeretanyag keletkezett, és a szakterületi specializáció mértékét az egyén már nem tudta követni. A társadalomtudományi fejlődési folyamat mellett ebben az időszakban robbant be a természettudomány, ami exponenciális fejlődésen ment keresztül (Girhiny, 2015). A nagy mennyiségben megjelenő ismeretanyag szükségszerűen magával hozta a szakosodást, és ezáltal különféle tudományterületek alakultak ki, vagy alakultak át. A tudományok tagozódásával járt az a jelenség is, hogy ezen szakterületek erősen eltávolodtak egymástól, minden szakterület a saját tudományával foglalkozott, és az ideologizált cél (ilyenek voltak a világháború fegyverei, az atombomba vagy egy mesterséges biológiai fegyver) ezt a szakadékot tovább mélyítette. Hosszú időnek kellett eltelnie addig, amíg a tudományterületek ismereteinek egymásra épüléséig felismerte az emberiség, és nem csupán például a fegyverkezésben, hanem az orvoslásban is alkalmazni kezdték például a robotikát (gondoljunk itt egy elvesztett végtag ily módú pótlására), így állítva az egyén szolgálatába a modern orvoslást, vagy napjainkban az e-nyomozást (Nyitrai, 2018).

Ez az elv az, melynek társadalmilag egyik kiterjesztettebb megfogalmazása a közszolgálat, amely több egyén érdekeit egyesítve közösségi szintre emelte

azokat az értékeket, melyeket erre érdemesnek tartott. Ezen gondolatok mentén fejlődött a társadalom és a tudomány, és ennek eredményeképpen jelent meg az 1880-as évektől egy új szakterület, a kriminalisztika (Girhiny, 2016; Angyal, 2016).

A kriminalisztika

A kriminalisztika kialakulását sokan egyszerűen Hans Gross 1893-ban kiadott munkájához kötik (Gross, 1893), ami alapjában véve tévedés, ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy maga a kriminalisztika kifejezés itt jelenik meg először, annak ellenére, hogy a fogalmon belüli tartalmi összetevők folyamatosan fejlődtek. Ne feledjük, hogy például Purkyne (cseh piarista pap, tudós polihisztor) 1823-ban kiadott orvosi munkájában már kilenc főcsoportba sorolta az ujjnyomokat, vagy azt, hogy Teichmann 1853-ban kidolgozta a nyomokban talált vérszenyeződés kimutatásának módszerét (Lakatos, 2005). Több olyan kriminalisztikai módszerként használt cselekményt ismerünk, melynek kialakulását egyesek a jogfejlődési folyamathoz, mások pedig a kriminalisztika fejlődéséhez sorolnak (elég csak a kihallgatásra gondolnunk, melynek eljárásjogi megjelenése nem azonos magának a módszernek a kialakulásával, elegendő csupán, ha a királyi audienciát tekintjük elődnek, vagy még bonyolultabb, ha a papi audienciát). Ennek megfelelően vizsgálom tanulmányomban a helyszíni kihallgatás kialakulását, annak jelentősebb kialakulási sarokpontjain keresztül a kriminalisztika rendszerén belül (Fenyvesi, 2004). Jelen tanulmány gondolatiságában kriminalisztikának azt a multidiszciplináris bűnügyi tudományt tekinti, amely a hatályos jogi szabályozásnak megfelelően tudományosan megalapozott eszközöket, módszereket és eljárásokat dolgoz ki a felderítés és a bizonyítás, valamint a bűncselekmények megelőzése érdekében.

A helyszíni kihallgatás, kialakulási folyamata

Az 1800-as évek harmadik harmadában a helyszíni kihallgatás mint kriminalisztikai módszer ismeretlen volt¹ (Kosutány, 1890), ekkortájt terjedt el a szemle,

¹ Mihály szerb fejedelem gyilkosai az elkövetést követően egy nagy kiterjedésű, erdővel fedett helyszínen elrejtik fegyvereiket egy fa odvába – saját elmondásuk szerint. A vizsgálatot végző bíró ebben az esetben szemlét rendel el, azonban a szemle keretein belül a gyanúsítottakat nem viteti ki a helyszínre, hogy egy helyszíni kihallgatás során megmutassák, hol vannak a fegyverek, hanem hosszasan kutatják a fegyverek hollétét.

amelyet gyakorlatilag a hatóság bármely helyszíni tevékenységére alkalmaztak. Ez az állapot gyakorlatilag – lévén egységes nyomozati utasítás és jogszabály van érvényben² – az 1950-es évekig fennál. Az első jelentősebb változást az okozza, hogy az I. Bűnvádi perrendtartás hatályát veszti, és a kialakult történelmi helyzetben a Szovjetunió hatalmi szerepét kiterjesztve egyre nagyobb hatást gyakorolt hazánkra rendőrszakmai szempontból is.³ A hazai kriminalisztikai tanulmányok így rendszerszempontról a szovjet mintára készültek, melynek eredményeként a helyszíni kihallgatás is egy új fejlődési impulzust kapott. A helyszíni kihallgatás a tárgyalás időszak alatt egy komoly fejlődési folyamaton ment át, és az első jelentősebb írásban (Székely, 1953) itt jelenik meg önálló eljárási cselekményként mint helyszínelés. Az alkalmazhatóságát ekkor kizárólagosan bizonyítási céllal tudták használni (Székely, 1953) Ettől az időszaktól kezdve, igaz olykor helyszínelésként, olykor nyomozási kísérletként és olykor szemleként, azonban tartalmilag a mai értelemben vett helyszíni kihallgatást végezték a bűnügyi szakemberek. Mindaddig, míg az előző szabályozó a szemle részeként egyfajta kihallgatási technikaként használta a helyszíni kihallgatást, addig az ötvenes évekre egy új kombinált bizonyítási módszerrel fejlődött a nyomozás⁴ folyamatán belül (Girhiny, 2017), ami jól elkülönült mind a szemlétől, mind pedig a kihallgatástól. Végrehajtása során összehasonlítást indukált a szemle és a kihallgatás adataival, és ez által új, komplex bizonyítékot hozhatott létre. A végrehajtási módokból megmaradt az a napjainkban is használt forma, amikor a gyanúsított a helyszínen mutat meg tárgyakat, azonban ez továbbfejlődött, és megjelent a cselekmény szemléletes bemutatása is. A szemléletes cselekménybemutatáshoz már a passzív sértett szerepét „eljátászó” segédzemélyzet hozzárendelése is megtörtént. Ismételten meg kell említenünk a hatósági tanúk feladatainak és a képi dokumentáció kialakulásának fejlődését is, ami az előző szabályozóban már megjelent, azonban nem ilyen jellegű garanciális szabályként. A helyszínelés másik változata a végrehajthatóság kérdésköre, ami új elemként jelent meg. Kijelenthetjük, hogy ez idő tájt a helyszíni kihallgatás és a bizonyítási kísérlet olykor egy eljárás keretein belül került végrehajtásra, eltérő módszerrel, mint helyszínelés.

2 130.000 99. B. M. számú körrendelet. A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896: XXXIII. t.-cz. életbe léptetése alkalmából a nyomozó rendőri hatóságok és közegek részére kibocsátott utasítás tárgyában; illetve a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk.

3 Andrej Januarjevics Visinszkij szerepe megerősödött külpolitikai területen, és különféle pozícióin keresztül szakmai anyagok terjesztésére is intézkedett, így az akkori magyar rendőrség is egyre több szakmai anyagot kapott a Szovjetunió Ügyészségétől, melyeket tárgy témakörben az Összövetségi Kriminalisztikai Tudományos Kutató Intézet munkatársai készítettek.

4 A nyomozás eljárási szabályok, valamint kriminalisztikai tételek alapján lefolytatott olyan tervszerű, komplex és kreatív cselekménysorozat, amely által a múlt releváns történései megismerhetők.

A helyszíni kihallgatás mint módszer

A helyszíni kihallgatás „többes mércének” kellett megfeleljen ahhoz, hogy (részben) önálló eljárási cselekményként alkalmazható legyen. Magának a módszernek a kialakulásához egyértelműen a gyakorlati oldalról megjelenő igény kellett, hogy a „motorja” legyen. A helyszíni kihallgatás kialakulását megelőzően hazánkban a szemle volt hivatott a helyszínen történő feladatok végrehajtására, és a kihallgatás különféle ismert változatain keresztül lehetőség volt vallomást tenni. Ugyanakkor gyakorlati oldalról heti szinten találkozhatunk azzal a jelenséggel, hogy adott személy el tudja mondani a történet cselekmény főbb sarokpontjait, azonban annak megfelelő gondolati rekonstrukciója sikertelen. Ezekben az esetekben teljesen észszerű, hogy a helyszínen pontosítsa az elmondást, felhasználva ennek során a helyszínek azt az adottságát, ami fokozza a történetek visszaidézését. Maga a módszer ezen felül gyakran áthidalja a verbális kifejezőképesség hiányában született pontatlanságokat, ezáltal nem csak a vallomástevőnek könnyíti meg az elmondását, de az előadónak is a történetek megértését. Összességében az elméleti rekonstrukciót (kihallgatás) követő helyszíni fizikai rekonstrukció megtörténte egyrésztől pontosítja, korrigálja, esetleg visszaigazolja a cselekmény megtörténtének módját, más részből új bizonyítékokat szolgáltat, ez által válik hasznossá.

A gyakorlati használathoz történő jogi keret megléte legalább ennyire szükséges⁵ (Pitler, 1968) a módszer alkalmazásához. A jogi keretrendszer tekintetében elmondható, hogy a helyszíni kihallgatás pontos szabályozása hosszasan várt magára, egyesek a szemle, később a bizonyítási kísérlet szabályai alapján alkalmazták a módszert. Valójában elmondható, hogy semmi nem tiltotta a módszer alkalmazását, ugyanakkor semmi nem is szabályozta, a szükségessége okán a rendőrök pedig alkalmazták, és a szokásjog kialakította a használhatóság feltételrendszerét. Több évtized után az 1973. évi I. törvényt a büntetőeljárásról módosító 1987. évi IV. törvény – elismerve létjogosultságát és elfogadva a hazai szakirodalomban használt helyszínelés elnevezést – felvette a bizonyítási eszközök sorába. Igaz a helyszínelés jogszabályba iktatásával úgy tűnhet, egy út végére értünk, azonban ez közel sincs így, hiszen nem sokkal később már mint helyszíni kihallgatás jelent meg törvényileg a szemlén belül, és az újabb változásokat követően jelenleg ismét helyszíni kihallgatás, de már mint önálló módszer.

5 A mérgezett fa gyümölcsének elve alapján nemcsak a jogellenesen beszerzett bizonyítékot kell kizárni a bizonyítékok köréből, hanem minden olyan bizonyítékot, amelyet a jogellenesen beszerzett bizonyíték alapján szerez a hatóság.

Helyszínelés a Székely⁶ alkotta fogalomrendszer tükrében

A fogalmi keretrendszer és a korabeli publikációk nagyban segítik, hogy a helyszínelést helyesen meg tudjuk ítélni. Az első helyszíni kihallgatás fogalom az alábbiak szerint mutatja be a cselekményt:

„A helyszínelésnek viszont azt a tevékenységünket nevezzük, amikor a már felderített bűncselekmény elfogott és beismerő vallomást tett gyanúsítottja az eredeti helyszínen mutatja be; hogyan és hol követte el a bűncselekményt. Ez az eljárás tehát a nyomozás legvégén van, mintegy befejező akkordja munkánknak.” (Székely, 1953).

A helyszínelés már a korai tanulmányok alapján is egy teljesen önálló eljárási cselekményként jelenik meg (Kertész, 1954). Egyes szerzők a szakmai ismeretést eleve az eljárási cselekmények elhatárolásával kezdték, amely elhatárolás jelen esetben a szemlétől való elhatárolásban tükröződött vissza. A helyszínen történő kihallgatás fogalmilag fel sem merült, hiszen a cselekmény leírásából jól látható, hogy az előzetes kihallgatást követő helyszíni kihallgatást tekintették helyszínelésnek (Székely, 1953). A kor előre haladtával a helyszínelés a nyomozási kísérlet részeként került végrehajtásra, teljesen különálló rendőrségi eljárás-ként, azonban eljárásjogi szempontból egyértelműen a szemle keretein belül került lefolytatásra, így egyfajta kettősség jellemzi a végrehajtását (Kertész, 1954).

Mivel az eljárási cselekményt kizárólag gyanúsítottal szemben hajtották végre, ezért információs oldalról kizárólag a gyanúsított lehetett jelen, tanú nem (Székely, 1953). Később, mivel a helyszínelés fogalmilag a nyomozási kísérlet egyik formájává alakult át, immáron nem csak a gyanúsított, de a tanú is jelen lehetett rajta, amely jelenlét logikai szükségességére is sikerült rámutatni (Kertész, 1954). Ugyanakkor, mivel a bizonyítás érdekében történt a cselekmény, a vizsgálat szakaszában a két fő hatósági tanú jelenlétét előírták, amely személyek bizalmi alapon kerültek kiválasztásra, mivel szerepüket fontosnak ítélték, ezért megbízható személyeket kerestek ehhez a feladathoz (Székely, 1953). Mivel a helyszíni kihallgatás során végrehajtandó bizonyos esetekben szükséges a sértett szerepének a betöltése, ezért erre a célra a rendőrség valamely nyomozója került alkalmazásra, akinek testi épségének megóvására különösen figyeltek (Székely, 1953). Az eljárást vezető személyen kívül a dokumentáltság elősegítéséhez fényképész, illetve jegyzőkönyvvezető alkalmazása ugyancsak előírás volt már ekkor (Székely, 1953). Az eljárási cselekmény segítőjeként megjelentek a biztosítást végrehajtó személyek is, akiknek többretű feladatuk

6 Székely János akkori rendőr százados, a Belügyminisztérium munkatársa, aki nem azonos a költő, prózaíró, drámaíró Székely Jánossal, aki 1929. március 7-én született Romániában, Tordán.

volt (Székely, 1953). A nyomozási kísérlet égisze alatt végrehajtott helyszínelésnek a jelenlévő személyekre vonatkozóan, a tanúk megjelenése mellett nővumként jelent meg a szakértő és a technikai segédszemélyzet jelenlétének lehetősége, illetve az a meglátás, amely rámutat arra, hogy célszerű minél kevesebb személlyel végrehajtani az eljárást, csak azok legyenek ott, akik ottléte szükséges (Kertész, 1954).

A tárgyalt időszakban a kor szakembere már jól látta a személyi bizonyítás kockázatait, éppen ezért nagy jelentőséget igyekezett tulajdonítani azoknak az eljárási cselekményeknek, ahol kombinált bizonyításra volt lehetőség. Mai szemmel talán érdekes, de a tárgyalt időszakban a szemle adatainak egyfajta visszaigazolásként is alkalmazták az eljárást, ezzel is megállapítva annak helyességét vagy hiányosságát (Székely, 1953). A helyszíni kihallgatás vezetőjének előírták a precíz, pontos előzetes kihallgatást, amit a helyszíni kihallgatás követett, amely során tételesen előírták, hogy mely esetekben, hogyan kell azt végrehajtani. Azokban az esetekben, amikor az elkövető csupán egyszer látta a helyszínt, neki kellett a helyszínre irányítania a bizottságot, ami történhetett járműben vagy gyalogosan. A helyszíni tevékenységet is önállóan mutatta meg, melyhez szükség esetén tárgyakat kaphatott, vagy passzív szereplőket igényelhetett, akiknek feladatát a vallomás alatt maga szabályozta. A helyszíni kihallgatás másik kategóriája az adott korszakban, amikor a helyszínt ismerte az elkövető. Ezekben az esetekben jellemzően a bemutatás szemléltetése és a végrehajthatóság merült fel. Napjainkban a helyszínelés másik kategóriája elkülönülve önálló eljárási cselekményként jelenik meg, ugyanis formailag ezt tekinthetjük a bizonyítási kísérletnek (Székely, 1953). Azonban a kor szakemberei sem mindenben értettek egyet. Jól szemlélteti ezt, hogy Kertész élesen kritizálja Székely érvelését, és igyekszik annak szükségességét aláásni. (Kertész, 1954). Érvei azonban hibás logikai alapokon nyugszanak, így javaslata – iránymutatása – alapján a helyszíni kihallgatás fő bizonyító erejét az önálló, feltáró vallomástételt követő önálló helyszíni bemutatást mint végrehajtási lehetőséget elveti (Kertész, 1954). A helyszínelés egy változatát ismeri el Kertész, amikor a gyanúsított mutatja meg az általa elkövetett cselekmények helyszíneit, a vallomását követően (Kertész, 1954).

A helyszíni dokumentáció elsődleges eleme a jegyzőkönyv, melynek fő „*alaki kellékei a helyszínelés pontos helyének és idejének meghatározása; annak megjelölése, hogy milyen ügyről van szó; a jelenlévő személyek nevének felsorolása; az esemény rekonstruálásának lefolyása, hivatkozással az egyes fényképfelvételekre; a jelenlévő személyek sajátkezű aláírása.*” (Székely, 1953). Ahogyan olvasható, a jegyzőkönyv mellett megjelenik a képi dokumentáció igénye, amellyel szembeni elvárás, hogy kronológiai sorrendben illusztrálja a jegyzőkönyv

leírását, ezzel is elősegítve azt, hogy azon személyek is megérthessék a helyszínen történeteket, akik a nyomozásban tevékenyen nem vettek részt (Székely, 1953). A jogszabályi háttér feltüntetése ekkor még nem volt eleme a jegyzőkönyvnek (Székely, 1953).

A cselekmény végrehajtása precízen kimunkált folyamatként jelenik meg. Egyértelmű megelőző eljárási cselekmények a helyszíni szemle és a kihallgatások, s ezt követően hajtható végre a vizsgálat szakaszában a helyszíni kihallgatás mint önálló eljárási cselekmény (Székely, 1953). A jelenlévők körén felül alapvető igényként jelentkezik a fényképes dokumentáltság, amely a jegyzőkönyv „mellékleteként” itt jelenik meg elvárásként először. Ugyancsak kimagasló a végrehajtásba bevitt céltudatosság, amely megmutatkozik a leírt felhasználhatóságban és a „tanácsokban”, melyeket a végrehajtáshoz javasol a szerző. A hatósági tanúk kiválasztásának kérdésköre, illetve a feladatuk bemutatása – egészen a jövőbeni eshetőleges feladatukig – magas színvonalon kidolgozott logikai gondolatmenetet mutat be (Székely, 1953).

Összehasonlítva a helyszíni kihallgatás tárgyidőszakát a megelőzően tárgyalt időszakokkal, nagyfokú eltérések tapasztalhatók. A helyszíni kihallgatás a vizsgált időszakban teljes mértékben elkülönült a szemlétől, és önálló cselekményként helyszínelésként jelent meg. Mindaddig, míg az előző szabályozó a szemle részeként egyfajta kihallgatási technikaként használta a helyszíni kihallgatást, addig az ötvenes évekre egy új, kombinált bizonyítási módszerre fejlődött, ami jól elkülönült mind a szemlétől, mind pedig a kihallgatástól. Végrehajtása során összehasonlítást indukált a szemle és a kihallgatás adataival, és ezáltal új, komplex bizonyítékot hozhatott létre. A végrehajtási módozatokból megmaradt az a napjainkban is használt forma, amikor a gyanúsított a helyszínen mutat meg tárgyakat, azonban ezt továbbfejlesztették, és megjelent a cselekmény szemléletes bemutatása is. A szemléletes cselekménybemutathoz már a passzív sértett szerepét „eljárás” segédszemélyzet hozzárendelése is megtörtént. Ismételten meg kell említenünk a képi dokumentáció kialakulásának fejlődését is, ami az előző szabályozóban már megjelent, azonban nem ilyen jellegű garanciális szabályként. A helyszínelés másik változata a végrehajthatóság kérdésköre, ami új elemként jelent meg. Kijelenthetjük, hogy ez idő tájt a helyszíni kihallgatás és a bizonyítási kísérlet olykor egy eljárás keretein belül került végrehajtásra eltérő metódussal – mint helyszínelés –, igaz ezzel ellentmond a szakirodalom egy másik, egy évvel későbbi ismert műve, ahol a bemutatott esetleírás pontosan arra irányul, hogy az elkövető képes volt-e az általa elmondott feladatot a helyszínen végrehajtani (Kertész, 1954).

Álláspontom szerint a már ismertetett gondolatsorral kialakult a helyszíni kihallgatás mint kriminalisztikai módszer és mint önálló eljárási cselekmény.

Fentiek okán publikációm további soraiban azt a fejlődési folyamatot kívánom bemutatni, amely nívumként jelent meg a fogalomkörben, amely módosítások, korrekciók új lehetőségeket adtak, esetleg meglévőket vettek el.

Helyszínelés a Demeter⁷ alkotta fogalomrendszer tükrében

A helyszínelés témakörben közel tíz évre volt szükség, hogy újabb megfogalmazásban láthassuk, ez az alternatív fogalom talán nem olyan találó módon foglalja össze a helyszínelést, azonban a fogalom értelmezése már figyelemreméltó. Az alternatív fogalom szerint a helyszínelés:

„A helyszínelés az a nyomozási cselekmény, amelynek során a terhelt, vagy tanú a nyomozás szempontjából lényeges helyet, vagy cselekményt maga mutat meg a nyomozóhatóságnak hatósági tanúk jelenlétében.” (Demeter, 1961).

Az ismertetett fogalom alapján a helyszínelés mint önálló cselekmény kerül bemutatásra, mivel megvannak a *„sajátos eljárási és taktikai szabályai”* (Demeter, 1961). Tehát kijelenthetjük, hogy a kriminalisztikai módszerként bevezetésre került helyszínelés állandósult mint önálló eljárási cselekmény. A más eljárási cselekményektől való elhatárolás tekintetében Demeter azt mondja *„a helyszínelésnek sok közös vonása van a kihallgatással. Mind a helyszínelés, mind a kihallgatás esetében a terhelt vagy a tanú, vallomást tesz a nyomozót érdeklő bizonyos körülményekkel kapcsolatban.”* (Demeter, 1961). A különbségek tekintetében a hatósági tanúk jelenléte, illetve a kihallgató személy általi bemutatás a legmarkánsabb eltérés. A szerző külön kiemeli, hogy a végrehajtás módjánál a kihallgatott személy *„csak leírja, elmondja, de nem mutatja be a nyomozónak a bűncselekménnyel kapcsolatos cselekményeit, továbbá utal arra is, hogy a cél pontosan az, „hogy a terhelt vagy a tanú megmutassa a nyomozónak és a hatósági tanúknak az ügy szempontjából fontos tárgyakat, helyeket”* (Demeter, 1961). Egy másik fontos megállapítás, amely szerint a helyszínelés azért fontos, mert *„a helyszínelés olyan esetet is feltár, amelyekről a nyomozóhatóságnak nem volt tudomása”* (Demeter, 1961).

Azon személyek tekintetében, akik a helyszínelésen megjelenhettek, csekély változás történt. Ennek oka az, hogy megfelelő írásos dokumentáltság hiányában, a leírások alapján arra következtethettünk, hogy amennyiben a helyszínelés azt indokolta, a helyszínelés keretein belül új eljárásokat fogantatosítottak. Demeter e tekintetben is világosan fogalmaz *„... a helyszínelés során annak*

7 Dr. Demeter András a Belügyminisztérium munkatársa, később a közlekedési szakterület neves szakértője.

eredményeihez képest szükségessé válhatik helyszíni szemle tartása, illetőleg az eredetileg megtartott helyszíni szemle megisméltése, kiegészítése is. A két nyomozási cselekmény különállása abból adódik” (Demeter, 1961). A leírtak alapján az a gyakorlat, hogy a helyszínelés keretein belül más eljárási cselekmény lefolytatásra kerül, ebben az időben már nem helytálló kijelentés. Annak tekintetében, hogy a terhelten kívül más személlyel szemben is lefolytatták-e a cselekményt, világos választ kapunk, amely szerint „...meghatározott eljárási szabályok betartásával a vallomástevő maga mutatja meg a nyomozó hatóságnak” (Pusztai, 1968).

Tartalmi szempontból a helyszínelés nem módosult, kihangsúlyozásra került a módszer mibenléte, hogy a helyszínek vagy útvonalnak a létezését miként indokolt bemutatni, illetve a helyszíni tevékenységet miként célszerű vizsgálni. Konkrétan nem került leírásra, hogy a folyamatot előbb analizálták, majd szintézis segítségével gondolták újra annak tartamát, azonban ez a szöveggörnyezetből kiolvasható (Demeter, 1961). Az irányítás szempontjából lényeges kijelentés, hogy „A helyszínelés csak önkéntes alapon történhetik, arra sem a tanút, sem a gyanúsítottat kényszeríteni nem lehet.” – milyen indíttatásból és kikkel lehet végrehajtani azt. Ugyancsak fontos a cél kijelölése, amely ekkor a „bizonyítékok helyszíni ellenőrzése és új bizonyítékok beszerzése.” (Demeter, 1961).

A korabeli rögzítési mód változatlan, azonban érdekes iránymutatást találunk a végrehajtás dokumentációjára, ami így hangzik: „A helyszínelésen részt vevő terheltnak vagy tanúnak a helyszínelés folyamán, azzal párhuzamosan folyamatos vallomást kell tennie s ezeket folyamatában kell jegyzőkönyvben rögzíteni. Megengedhetetlen, hogy a helyszínelés után, a hivatali helyiségben történjék az egész helyszínelésre kiterjedő jegyzőkönyvi vallomás felvétele, mert ebben az esetben a helyszínelés megszűnik a közvetlen észlelés eszköze lenni és az egész cselekmény ismételt kihallgatássá válik.” (Demeter, 1961).

A végrehajtás tekintetében továbbra is súlyponti gondolat, hogy a tettes a helyszíni tevékenysége során nehogy megkísérelje a szökést, azonban meglévő, viszont ily módon elsőként itt dokumentált gondolatok, hogy intézkedni kell arra, hogy a tettes nehogy megsemmisítse a helyszíni nyomokat, és nehogy érintkezésbe léphessen a helyszínen a nyomozás által még nem ismert társaival. Ugyancsak figyelemreméltó és kissé ellentmondó az a gondolatsor, mely hangsúlyozza, hogy a helyszínen felkutatott nyomokat rögzíteni indokolt, mert „a helyszínelés csak akkor válik bizonyító eszközzé, ha eredményeit más adatokkal is alátámaszthatók.” (Demeter, 1961). Ez utóbbi gondolat lehet a támpontja annak az elterjedt álláspontnak a kezdeti csírája, amely a helyszínelést – napjainkban helyszíni kihallgatást – a személyi bizonyítás kategóriájába sorolja. Azt kell feltételezünk, hogy a korabeli előzetes kihallgatás nem azokra a specifikumokra és nem

olyan precizitással történt, ahogyan azt napjainkban elvárjuk az eljárások vezetőitől. Feltételezésünket erősíti az a cikk, mely azt taglalja, elképzelhető, hogy az elkövető olyan helyszínre vezet a rendőröket, amely helyszínre maga szálította az áldozatot, felhívva a figyelmet a negatív körülmények jelentőségére (Dobos, 1964). A leírás alapján sokkal inkább egy általános kihallgatásként kell a korabeli előzetes kihallgatásra gondolnunk, mely ellentmondásra – ismerve Kertész alig négy évvel későbbi munkáját a témakörben (Kertész, 1965) – éppen ezért fokozott figyelmet kell fordítanunk annak későbbi vizsgálatára.

A témakör vitákat generált, egyfelől a helyszínelés lényegét vitatták, másfelől annak létjogosultságát, hogy önálló eljárási cselekményként tekinthetünk rá, vagy egyfajta kiegészítő cselekményként a már ismert eljárási cselekményekhez. Többek pedig az eljárási cselekmény elnevezésének helyességét firtatták (Illár, 1983). Ez idő tájt voltak olyanok is, akik teljesen fölöslegesnek tartották a helyszínelést (László, 1971), és ebben támogatást is kaptak (Oláh, 1972).

Helyszínelés az Illár⁸ alkotta fogalomrendszer tükrében

Ebben a bizonytalan időszakban nagy igény mutatkozott egy vonalmértékként szolgáló szakmai anyagra, amely nem is váratott sokat magára.

„A helyszínelés önálló nyomozási cselekmény, amelynek keretében a kihallgatott személy bűncselekménnyel összefüggő:

- 1. helyeket mutat meg;*
- 2. helyszíneket, helyzeteket rekonstruál;*
- 3. cselekményeket szemléletesen mutat be,*

miközben vallomást is tesz annak érdekében, hogy az ügy felderítéséhez, megítéléséhez szükséges tények pontosan megismerhetők legyenek.” (Illár, 1983).

A már említett felfokozott érdeklődési fókuszban lévő helyszínelést Illár nagyon helyesen nem csupán egy eljárási cselekmény szempontrendszeréből kezdi el vizsgálni. Figyelembe véve az eljárási cselekményeket, külön-külön határolja el a helyszínelést valamennyitől, így bizonyítva annak független, önálló mivoltát.

„A helyszíni szemle az adott helyszínen lezajlott „egész” esemény (esemény-sor) anyagi jeleit igyekszik feltárni, s ezek segítségével egy sor kérdésre vár választ.” – írja, majd később részletezi *„... s az eljáráson kívül más személyi feltétele nincs...”*, amely gondolatokkal helyesen szemlélteti a szemlét. Ezzel szembe állítja a helyszínelést, amely álláspontja szerint *„A helyszínelés a helyszín csak egy részével foglalkozik”*, és nagyon helyesen mutat rá a lényegi

8 Dr. Illár Sándor az állam- és jogtudományok kandidátusa, a Rendőrtiszti Főiskola neves kriminalistája.

elemére „*A helyszínelés szintén helyhez kötődik, de személyhez is kapcsolts, ezért kettős bizonyítékforrásnak tekinthető.*” A helyszíni tevékenység tekintetében is helyes az a megállapítás, hogy még a szemle egy feltalált, „változatlan” állapotot dolgoz fel a módszereivel, addig a helyszínelés „*többféle változás jeleit hordozza magán*” (Illár, 1983).

Illár gondolatai alapján „*A kihallgatás rendszerint gondolati úton megvalósított rekonstrukció*”. Ezzel szemben a helyszínelésről az alábbiak szerint vélekedik: „*A helyszínelésnél a kihallgatási „többletet” éppen az nyújtja, hogy a kihallgatott az egy bizonyos helyhez, cselekményhez kötődő élményanyagot abban a tárgyi környezetben tudja visszaidézni, amelyben átélte, s a látottak, a megtörtént események rekonstrukciója révén tudja azt megerősíteni, ha kell, tévedését korigálni, vagy éppen állításának képtelenségét dokumentálni. Csak a tényismereten, a helyismereten nyugvó helyszíni vallomás nyújthatja az említett gondolati rekonstrukcióvalóságghű képét.*” (Illár, 1983).

Sokáig a szemle, majd később a nyomozási kísérlet keretein belül került lefolytatásra a helyszínelés, később a nyomozási kísérlet új elnevezést kapott, kissé átalakult, azonban „utódjának” a bizonyítási kísérletet tartjuk. A bizonyítási kísérlet és a helyszínelés különbsége „*a két bizonyítási eljárás céljában fedezhető fel. A bizonyítási kísérlet célja az arról való meggyőződés, hogy esemény, jelenség meghatározott módon történhetett-e meg, míg a helyszínelés a vallomás helyszíni kiigazítása, ellenőrzése*” (Illár, 1983). A másik domináns eltérés „*a cselekmények műveletét mikéntjét a helyszínelésnél az érdekelt személy, a bizonyítási kísérletnél a hatóság határozza meg*” (Illár, 1983).

Indokolt még a helyszínelést elkülöníteni a felismerésre bemutatástól, egészen pontosan a helyszínelés azon változatát, amikor a helyszínelés tárgya valamely helyszín megmutatása. A felismerés ebben az esetben csupán egy része az eljárásnak, amely felismerés a felismerésre bemutatásnál nem is helyhez kötött, azonban az irányító hatás szempontjából a felismerés körülményeit a hatóság irányítja, és taktikájában, lefolytatásában egy teljesen más eljárási cselekmény.

A helyszínelés törvényes végrehajthatósága és a célszerűség figyelembevételével a nyolcvanas évek oktatási tananyagaiban, publikációkban már konkrétan megjelent a lehetséges résztvevők köre. Első körben a legfontosabb személyek azok a már előzetesen kihallgatott gyanúsított(ak), tanú(k), akikkel szemben a helyszínelés lefolytatásra kerül, illetve a gyanúsítottnak az ügyvédje jelen lehetett az eljárásnál. Továbbra is jelen lehetnek a hatósági tanúk, akik a garanciális elve miatt, továbbá objektivitásuk okán rendszerint alkalmazásra kerültek. A korszakot megelőző időszakban homogén formában megjelent a szükséges rendőri erő, azonban a szaktanácsadó szerepkör kialakulásával ez a lehetőség formailag szélesedett. Igaz jellemzően rendőri segítség volt a szaktanácsadó, de

a bevonható szaktanácsadó szerepkörének kialakulásával formailag a megfelelő szaktudással rendelkező más személy is megjelenhetett, mint az eljárásvezető segítője, és szakmailag segíthette az eljárás lefolytatását, ezzel újabb lépéssel fejlődött a helyszínelés végrehajtása.

A már ismert taktikai jellegű szempontrendszer exponenciális fejlődésen ment át. A helyszínelés taktikai kérdését egyértelműen a változatokhoz igazítva alakították a kor szakemberei, ezek az alábbiak voltak.

- Ahogyan ismeretes, az eljárás alá vont személy önként vállalja a cselekményen való aktív részvételt – ennek hiányában magának a módszernek nincs létjogosultsága –, éppen ezért kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a kihallgatások során kialakult bizalmi viszony megmaradjon.
- Ez a körülmény indokolja, hogy elsősorban a pszichológiai tényezőket kell figyelembe venni, a már meglévő „nyomásmentes szituáció” fenntartása különösen fontos, hiszen az irodai kihallgatást követően sok „idegen ember” előtt kialakulhat egy olyan stresszhatás, ami gátolja az eljárás sikeres lefolytatását. Nem szerencsés egy provokatív, arrogáns személy, vagy egy kinyilatkoztató jellegű személy jelenléte, hiszen olykor egy rossz megjegyzés, vagy elítélő pillantás is olyan eseménysort indíthat el, amely meghiúsítja az eljárást.
- Egy másik fontos, az eljárásban domináns része a taktikai végrehajtásnak a kezdeményezőkézség érvényesülésének biztosítása. A cselekmény során az eljárás vezetője előtt már ismert – azonban korrekcióra, pontosításra vagy új adatra irányuló – körülmények megismerésére irányuló cselekmény során az eljárás alá vont személy részére indokolt részben átadni az irányítást.
- Az egész eljárás során az érkezési távozási útvonalak megmutatását – akár gyalogosan, akár járművel történik az érkezés, távozás – úgy kell végrehajtani, ahogyan azt az eljárás alá vont kéri. Ezekben az esetekben ez a személy halad elől, ha gyalogosan érkezünk, miközben felidézve mutatja és narrálja a történeteket.
- A helyszíni rejtékhely megmutatásánál hagyni kell, hogy az eljárás alá vont érkezen a megfelelő helyre, és ő mutassa meg, amit szeretne, ne találjuk meg helyette a keresett eszközt, nehogy úgy tűnjék, hogy irányított a cselekmény. A szakemberek egy része nagyon helyesen úgy véli, hogy a vallo-más közbeni mutogatás megkönnyíti (pótolja) a szavakkal ki nem fejezhető jelenségek és körülmények feltárását, így az célszerű és javallott. Természetesen ez is személy és szituáció függvénye (Tremmel, 1998).
- A kezdeményezőkézség átruházása mellett nehéz úgy koordinálni a cselekményt, hogy megfelelő keretek között maradván a kívánt cél érdekében történjen, éppen ezért a nyomozónak úgy kell megfelelő mederben tartani azt, hogy közben a célt elérje.

- A dokumentáció során a részletekre nagy hangsúlyt kell fektetni, főként a tekintetben, hogy melyek azok a részletek, melyet csak az a személy ismerhetett, aki a helyszínen jelen volt, ezzel is megalapozva az elmondást. Magának a kérdésfeltevésnek is olyannak kell lennie a helyszínelés során, hogy amennyiben indokolt, az befolyásmentes legyen, ez a nyomozói magatartás egyik fontos eleme (Bíró, 2007).
- Eddigiekben is ismert volt a nyomozók előtt, hogy több közreműködéssel is elvégezhető a helyszínelés, azonban mivel annyira csekély mértékben fordult elő, ez kevésbé szabályozott terület maradt. Gyakorlatilag abban az esetben tartották célszerűnek a kor szakemberei a több közreműködő jelenlétét, ha már nagymértékben ismert volt a cselekmény, és az elmondások közötti eltérések igazolására vált célszerűvé annak végrehajtása, más esetben nem alkalmazták. Ezekben az esetekben mindkét végrehajtás során külön hatósági tanúkat alkalmaztak, nehogy összekeveredjen a gondolataikban az elmondás.
- A vallomástétel és a bemutatás kapcsolata is szigorúan szabályozott lett, kifejezetten tiltotta az összefoglaló jellegű elmondásokat, és előnyben részesítette azt a módozatot, amikor a bemutatás során folyamatában történik a vallomástétel.
- Ismertté vált a helyszínelés szakaszolásának jelentősége, ezt főként az időben hosszabb és különböző tevékenységű, illetve az eltérő helyszínű cselekményeknél alkalmazták.

Az eljárási cselekmény rögzítésének módja is egy jelentős fejlődésen ment keresztül. A jegyzőkönyvi rögzítés maradt továbbra is az alapvető módozat, azonban a jegyzőkönyv szakaszolása és tartalmi elemei tételesen kerültek meghatározásra (Illár, 1983). Az eltelt harminc évben a fényképfelvételek segítettek megfelelően szemléletesen bemutatni az eljárási cselekményt. Elmondhatjuk, hogy itt is változás történt, elsősorban jegyzőkönyv készült, amelynek kiegészítő dokumentumai lehetnek képmagnó-, magnetofon-, illetve filmfelvételek, fényképek, helyszínrajzok. Ezzel a felsorolással kialakult a napjainkban is használatos fő rögzítési módok teljes köre. Néhány évvel később került pontosításra, hogy a spontán vallomástétel során a cselekmény ismételt bemutatásának kérése, melynek célja a fényképen történő dokumentálás, egy ismert és használt technika, és ez nem korlátozza a vallomástétel spontaneitását (Tremmel, 1998).

A nyomozati tervek mellett kialakult a helyszínelésre vonatkozó külön terv igénye is. A cselekmény végrehajtásánál külön figyelmet kapott az a tény, hogy a szemle adataival összevethető a helyszínelés eredményeképp kapott információ, a kihallgatások adataival ugyancsak összevethető a helyszínelés során elhangzott

elmondás. Itt került megállapításra, hogy a megfelelő részletességű helyszínelésnél az eljárás alá vont olyan dolgokat mondhat el, mutathat meg, amelyet csak az a személy tudhat, aki a cselekményt elkövette, vagy aki a cselekmény helyszínén annak elkövetésekor jelen volt. Ez bizonyítási szempontból is új távlatokat nyit, mert az eddig személyi bizonyítási rendszerben kezelt helyszínelés egy újabb oldalát mutatta meg. Ennek jelentősége felértékelődik, ha alapul vesszük azt a tételt, hogy egy-egy megoldási javaslat ellenőrzése, vertifikálása ugyancsak tekinthető akár bizonyításnak, ezekben az esetekben „*a megismerés szubjektuma a bizonyítandó tétel igaz voltát más, igaznak ismert tételek segítségével nem egy harmadik személy, hanem saját maga számára »mutatja ki«*”, vagyis nem meggyőz, hanem meggyőződik (Bócz, 2008). Kijelenthetjük, hogy a megfelelő részletességgel végrehajtott előzetes kihallgatás adatai, összevetve a helyszínen tapasztalt anyagi, tárgyi körülményekkel egy új, kombinált bizonyítékformát hoztak létre, melynek bizonyító ereje jelentős. Ugyancsak nővum, hogy a helyszínelés mint a bűnmegelőzés eszköze is előtérbe kerül, hiszen a helyszínen bemutatott módszerek ismerete, továbbá a kinyilatkoztatott okok megléte rámutathat azokra a körülményekre, hiányosságokra, amelyek a bűncselekmény elkövetését elősegítették. A korszak további vívmányai közé tartozik az a felsorolás, amely megalapozta napjaink helyszíni kihallgatásainál a végrehajthatóságot, ez nevesítve: az önkéntesség hiánya, ha a helyszín teljesen eltűnt, átalakult, hiányos adatok esetén, ha az élet, testi épség veszélyeztetésével járhat, továbbá „*erkölcsi megfontolásból*” (Réthelyi, 1971).

A már megismertetett Illár által képviselt fogalomrendszer köré csoportosított ismeretanyag néhány év elteltével korrekcióra szorult. Ennek okai közül az első, hogy a hatályos büntetőeljárás törvény 1987-ben beiktatott módosítása (Illár, 1988) önálló bizonyítási eszközként ismerte el a helyszínelést. A törvénybe iktatás alkalmával Illár összegző művében korrekt módon mutatta be a helyszínelés szükségessége és szükségtelensége körüli kérdéskört. Külön érdekesség, hogy mindaddig, amíg a törvény helyszíni kihallgatás névvel iktatta be a bizonyítási eszközt, addig a kriminalisztika még évekkel később is helyszínelésként végezte ezeket az eljárási cselekményeket (Illár, 2002). A korrekciót követő új fogalom ezt követően így hangzott:

„*A helyszínelés önálló nyomozási cselekmény (bizonyítási eljárás), amelynek keretében az előzetesen már kihallgatott személy bűncselekménnyel összefüggő:*

- 1. helyeket, tárgyi bizonyítási eszközök feltalálási helyét mutatja meg;*
- 2. helyszíneket, helyzeteket rekonstruál;*
- 3. cselekményeket szemléletesen mutat be,*

miközben vallomást is tesz annak érdekében, hogy az ügy felderítéséhez, megítéléséhez szükséges tények pontosan megismerhetők legyenek.” (Illár, 2002).

Ahogy látható, a fogalmi változás pontosításokra épült, és analizálta az eljárási cselekmény végrehajtásának körülményeit, azonban tartalmi szempontból nem változtatott azon, mivel a tárgyi bizonyítási eszközök hollétének megmutatása eddig is részét képezte a végrehajtásnak (Bence, 1971).

A korrekciós irányvonal részeként pontosításra került a „megmutatás”, a „rekonstruál” és a „szemléletes bemutatás” fogalmak tárgykörbeli pontos jelentése. Szintén új elemként jelent meg a helyszínelés változatainál az „új bizonyítási eszköz beszerzése”, amely cselekmény eddig más elnevezés alatt, de ugyanazon tartalommal került végrehajtásra.

A helyszínelés mint helyszíni kihallgatás megjelenése törvényi szinten azonban zavarokat okozott. A kialakult gyakorlat, illetve a jogszabályi keretek gyakran összeütközésbe kerültek, melyről részletes tanulmány is született (Borai, 1992), azonban ez az eljárási cselekmény kriminalisztikai szempontú fejlődésfolyamatát kevésbé érintette.

Helyszínelés a Lakatos⁹ alkotta fogalomrendszer tükrében

A helyszínelés jelenkori fogalma:

„A helyszíni kihallgatás az a krimináltaktikai módszer, amelynek keretében az előzetesen már kihallgatott személy a vizsgált eseménnyel összefüggő

- 1. helyeket, tárgyi bizonyítási eszközök hollétét mutatja meg;*
- 2. helyszíneket, helyzeteket rekonstruál;*
- 3. cselekményeket szemléletesen mutat be,*

és közben vallomást is tesz annak érdekében, hogy az ügy felderítéséhez, megítéléséhez szükséges tények pontosan megismerhetők legyenek.” (Lakatos, 2005).

Ennek a megfogalmazásnak van egy kiterjesztő hatása, ugyanis a helyszínelés törvénybe iktatásáig a cselekményt bármely eljárásban használhatta az eljáró. Ezt a korlátlan használhatóságot mutatja be szemléletesen Lakatos (2005), amikor krimináltaktikai módszerként jelöli meg a helyszíni kihallgatást, és az addig elfogadott „bűncselekménnyel összefüggő” kifejezést a „vizsgált eseménnyel összefüggő” fogalomra változtatja. A krimináltaktikai módszer alatt a kriminalisztikán belül azt a tevékenységet értjük, ami a legracionálisabb és a leghatékonyabb végrehajtási mód. Mint ismert, a krimináltaktika elemei több szintből álló rendszerben helyezhetők el, melynek első szintje, alapeleme maga a krimináltaktikai módszer (Katona, 2002). A Lakatos alkotta fogalomról elmondható, hogy részben módosította Illár fogalmát a fentiek alapján.

9 Dr. Lakatos János r. ezredes a Rendőrtisztai Főiskola mestertanára, a kriminalisztika karizmatikus oktatója.

Zárógondolatok

A Lakatos alkotta fogalmat követően is született a helyszíni kihallgatást tárgyaló kriminalisztikai tankönyv (Angyal et al., 2022), melyben Anti¹⁰ elfogadja a Lakatos féle fogalmat, igaz bizonyos kérdéskörökben korrigál a téma tárgyalásánál. Jómagam ugyancsak osztom azt a véleményt, hogy a helyszíni kihallgatás – sokáig helyszínelés – fogalma kialakult és jelenlegi formájában és tartalmával megfelelően szolgálja az igazságszolgáltatást. Ez azonban közel sem jelenti azt, hogy a témakör nem igényel több vizsgálatot, hiszen a jövőbeni kutatások, vizsgálatok főbb irányai a felhasználhatóság, a dokumentációs lehetőségek, a racionált alkalmazhatóság, a bizonyító erő és további kérdések köré csoportosulhatnak, mivel nem egy kialakult és stagnáló fogalomról, hanem egy innovatív krimináltaktikai módszerről beszélünk.

Felhasznált irodalom

- Angyal M. (2016). A kriminalisztikai megismerés, avagy a kriminalisztika megismerése. In Fenyvesi Cs. & Herke Cs. (Szerk.), *A munkát nem lehet eltitkolni. Tiszteletkötet Tremmel Flórián professzor emeritus 75. születésnapjára* (pp. 7–11). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Anti Cs. L. (2022). Helyszíni kihallgatás. In Fenyvesi Cs., Herke Cs. & Tremmel F. (Szerk.), *Kriminalisztika* (pp. 509–520). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Bence L. (1971). A helyszínelés gyakorlati problémái. *Belügyi Szemle*, 19(9), 31–36.
- Bíró Gy. (2007). *Kriminalisztika*. Lícium – ART Könyvkiadó Kft.
- Bodor E. (1957). A nyomozási kísérlet és a helyszínelés. *Rendőrségi Szemle*, 5(10), 654–666.
- Borai Á. (1992). Érdeklét részvétele a nyomozási cselekménynél – a helyszínelés. *Rendészeti Szemle*, 40(11), 18–28.
- Bócz E. (2008). *Kriminalisztika a tárgyalóteremben*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Demeter A. (1961). A helyszínelés. In Viski L. (Szerk.), *Kriminalisztika* (pp. 513–516). Belügyminisztérium Tanulmányi és Módszertani Osztálya.
- Dobos J. (1964). Negatív körülmények a helyszínen. *Belügyi Szemle*, 11(1), 54–59.
- Fenyvesi Cs. (2004). *A kriminalisztika tendenciái*. Dialóg Campus.
- Girhiny K. (2015). A nyomozások új irányvonalai. A technikai jellegű bizonyítási módszerek dominanciája. *Magyar Rendészet*, 15(15), 89–99.
- Girhiny K. (2016). A nyomozások fejlődése a magyar rendőrségen, az első bűnvádi perrendtartás előtt. In Ádám A. (Szerk.), *PhD Tanulmányok 14* (pp. 33–53). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.

10 Anti Csaba László r. alezredes mesteroktató, az NKE-n oktató kiváló kriminalista.

- Girhiny K. (2017). Gondolatok a helyszíni kihallgatásról a bizonyítási eljárások tükrében. In Gaál Gy. & Hautzinger Z. (Szerk.), *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX. Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig* (pp. 189–196). Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport.
- Gross, H. (1893). *Handbuch für Untersuchungsrichter als System der Kriminalistik 1-2*. Leuschner und Lubensky's Buchhandlung.
- Illár S. (1988). A helyszínelés törvénybe iktatása. *Belügyi Szemle*, 26(3), 8–12.
- Illár S. (1983). A helyszínelés. In Illár S. (Szerk.), *Krimináltaktika* (pp. 177–199). BM Könyvkiadó.
- Illár S. (2005). A helyszínelés. In Lakatos J. (Szerk.), *Krimináltaktika II.* (pp. 36–58. Rejtjel Kiadó.
- Katona G. (2002). *A kriminalisztika és a bűnügyi tudományok*. BM Kiadó.
- Kertész I. (1965). *A kihallgatási taktika lélektani alapjai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Kertész I. (1954). Nyomozási kísérlet. *Rendőrségi Szemle*, 3(3), 238–250.
- Kosutány G. (1890). *Nevezetesebb bűnesetek. 2. kötet*. Lampel Róbert.
- Lakatos J. (Szerk.) (2005). *Kriminalisztikai alapismeretek*. Rendőrtisztviselői Főiskola.
- Lakatos J. A helyszíni kihallgatás. In Lakatos J. (Szerk.), *Krimináltaktika II.* (pp. 97–125). Rejtjel Kiadó.
- László J. (1971). A helyszínelésről. *Belügyi Szemle*, 9(12), 72.
- Nyitrai E. (2018). Az interoperabilitási e-nyomozás alapjai. *Belügyi Szemle*, 66(10), 108–121. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2018.10.7>
- Oláh J. (1972). Szükséges-e a helyszínelés. *Belügyi Szemle*, 10(4), 69–70.
- Pitler, R. M. (1968). The Fruit of the Poisonous Tree Revisited and Shepardized. *California Law Review*, 56(3), 579–651.
- Pusztai L. (1968). Nyomozási cselekmények a büntett helyszínen. *Belügyi Szemle*, 6(11), 60–65.
- Réthelyi J. (1971). A helyszínelés megítéléséről. *Belügyi Szemle*, 9(6), 53–54.
- Szende A. (1967). A nyomozási kísérlet és a helyszínelés. *Belügyi Szemle*, 5(12), 35–40.
- Székely J. (1953). A helyszínelés, mint a bizonyítás fontos eszköze. *Rendőrségi Szemle*, 1(3), 244–252.
- Tremmel F. (1998). Helyszínelés. In Tremmel F. (Szerk.), *Kriminalisztika tankönyv és atlasz* (pp. 323–329). Dialóg Campus Kiadó.

Alkalmazott jogszabályok

130,000 99. B. M. számú körrendelet. A bünvádi perrendtartásról szóló 1896:XXXIII. t.-cz. életbeléptetése alkalmából a nyomozó rendőri hatóságok és közegek részére kibocsátott utasítás tárgyában

1987. évi IV. törvény

A bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Girhiny K. (2024). A helyszíni kihallgatás kriminalisztikai fejlődésfolyamata hazánkban. *Belügyi Szemle*, 72(6), 1037–1055. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp1037-1055>

Nyilatkozatok

Összeférhetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Girhiny Kornél, aki a girhiny.kornel@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.



A rendőri fellépéssel kapcsolatos panaszok rövid történeti áttekintése

A brief history of complaints about police action

Szilvásy György Péter

Dr. tanársegéd, rendőr őrnagy
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
szilvasy.gyorgy.peter@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: A tanulmány célja, hogy röviden számba vegye, milyen jogorvoslati lehetőségek voltak és vannak a rendőri fellépést érintően az intézkedéssel érintettek részéről. A történeti visszatekintés az első „rendőrségről szóló” törvényig, 1840-ig nyúlik vissza.

Módszertan: A szerző a normatív szabályozás változásait mutatja be, néhány szakirodalmi forrásra történő utalással.

Megállapítások: Míg a 19. századi törvényi szabályok a jogorvoslat szabályait csak töredékesen, szűkszavúan rendezik, a népköztársasági időszakban lényegében eltűnik a jogorvoslati lehetőség. Érdemi szabályozás hazánkban a rendszerváltozás után alakul ki, melynek alapján a „panasz” nevű jogorvoslati kérelem benyújtására nyílt – és nyílik ma is – mód. 2008 és 2020 között működött a panaszeljárások lehetséges résztvevőjeként a Független Rendészeti Panasztestület, 2020 óta e szerv szerepét az alapvető jogok biztosa vette át. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az 1994-ben kialakított „hagyományos”, kétfokú panasz eljárás megszűnt volna, ez a lehetőség ma is igénybe vehető panaszosok részéről.

Érték: A tanulmány röviden áttekinti a történeti szempontból jelentősebb jogorvoslati szabályokat, és kitér bizonyos jogalkotási problémákra is. További kutatási témákat jelenthetnek az összegzésben kifejtett gondolatok, például az

A tanulmány a 2023. november 23-án megrendezett *A rendészeti jogszabályok fejlesztésének perspektívái* című konferencián elhangzott, *A rendészeti panaszjog változásai* című előadás írásos változata. A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024.01.16. Elfogadás: 2024.04.29.



ombudsmani hatáskör esetleges kiterjesztése a rendőrségen kívül más rendészeti szervekre is.

Kulcsszavak: rendőrségi fellépés, jogorvoslat, panasz, Független Rendészeti Panasztestület

Abstract

Aim: The aim of this study is to briefly take stock of the legal remedies that have been and are available to those affected by police action. The historical background goes back to the first ‘Police Act’ in 1840.

Methodology: The author describes the changes in normative regulation, with reference to some literature sources.

Findings: While the legal rules of the 19th century regulate the rules of legal remedy only in a fragmentary and vague manner, in the period of the People’s Republic the possibility of legal remedy essentially disappears. Between 2008 and 2020, the Independent Police Complaints Board operated as a possible participant in complaints procedures, and since 2020 the role of this body has been taken over by the Commissioner for Fundamental Rights. This does not mean, however, that the ‘traditional’ two-level complaints procedure established in 1994 has ceased to exist, as it is still available to complainants.

Value: The paper briefly reviews the historically most significant remedy rules and also addresses some legislative problems. Further research topics could include the ideas put forward in the summary, such as the possible extension of the Ombudsman’s powers to other law enforcement bodies besides the police.

Keywords: police action, legal remedy, complaint, Independent Police Complaints Board

Bevezetés

Hazánkban a rendszerváltozás – de különösen az 1994. évben elfogadott, ma is hatályos rendőrségi törvény hatálybalépése – óta természetesnek tekintjük, hogy az erőszak-monopóliummal felruházott rendészeti szervek, és különösen a rendőrség tagjai részéről alkalmazott intézkedések (és kényszerítő eszközök) kapcsán az érintetteket jogorvoslati jog illeti meg. Ez áll összhangban – egyebek mellett – az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésében [és a korábbi Alkotmány 57. § (5) bekezdésében] deklarált jogorvoslati joggal. De vajon mindig így volt ez? Ha nem, mióta létezik ez a jogorvoslati jog? Jelen rövid

tanulmányban – hangsúlyozottan kizárólag a normatív szabályozás áttekintésével – visszatekintek a rendőrség részéről alkalmazott intézkedésekkel (és kényszerítő eszközökkel) összefüggő jogorvoslatok változásaira; a ma hatályos rendőrségi törvényt megelőző időszakból inkább csak néhány érdekesség bemutatásával.

A hatályos rendőrségi törvény előtti időszak

A szakirodalom szerint a rendőr szó első törvényi megjelenése a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikkben található (Parádi, 1996; Sallai, 2019). Egész pontosan ebben a rendőrség szó olvasható, a rendőr szó nem. A mezei rendőr valójában csőszként jelenik meg a törvény szövegében – annál is inkább, mert ez az intézmény alapvetően nem a mai rendőrség, hanem a mezei őrszolgálat (mezőőrök) előképének tekinthető (lásd részletesen az 1997. évi CLIX. törvény szabályait).

Természetes, hogy a monarchikus idők és a történeti alkotmány korszakában a jogorvoslás kérdése össze sem hasonlítható a későbbi, kartális alkotmánnyal és (ma már) a jogállamisággal jellemzett történelmi időszak követelményeivel. Érdekességgépp azonban említést érdemel, hogy már ez a törvény ismert bizonyos – mai kifejezéssel – jogorvoslati jellegű jogintézményeket. Ilyennek tekinthető például, hogy a 34. § lehetővé tette, hogy ha valaki vitatta az általa okozott kár megállapított mértékét, azt még egyszer felbecsülthette, vagy a 26. § szerint a „kártevő” a rá kirótt „zálog” összegét bíróság előtt, úgynevezett szóbeli perben vitathatta.

A már korábban megalakult fővárosi rendőrség szervezetét, feladat- és hatáskörét elsőként részletesen az 1881. évi XXI. törvénycikk rendezte (Parádi, 1996; Sallai, 2019). Ez a rendőrség már valóban a mai rendőrség előképének tekinthető. A korábban megfogalmazott megállapítás természetesen a monarchia időszakára is irányadó, jóllehet ebben a törvényben már egészen konkrét jogorvoslati jogok jelennek meg. Ide tartozik, hogy a törvény 8. §-a a rendőrség által kibocsátott általános természetű (normatív jellegű, tulajdonképpen jogszabályt pótló) intézkedések („falragaszok által” történő) közzétételét rendelte el, és az ezekben foglalt rendelkezések ellen (főlterjesztés vagy felfolyamodás útján) a belügyminiszterhez lehetett fordulni (Ernyes, 2015). Kifejezetten egyedi intézkedések által okozott sérelmek esetén pedig az érintett ugyancsak a belügyminiszterhez folyamodhatott a törvény 43. §-a alapján.¹

1 Jelen tanulmány kifejezetten a rendőrséget helyezi középpontba, így a korszak más, rendészeti célú szervezeteinek (például csendőrség, képviselőházi őrség, koronaőrség stb.) vizsgálata nem képezi tárgyát.

A fenti szabályozás meglepően sokáig maradt hatályban, azt még néhány évig az 1949. évben kihirdetett új kartális Alkotmány időszakában is alkalmazni kellett. Ez az alkotmány – természetesen – hallgatott arról, hogy a jogorvoslat joga alkotmányos (alap)jog lenne, összhangban az államszervezet radikális átalakításával, a bíróságok részéről a végrehajtó hatalom feletti kontroll és általában véve is a jogorvoslati lehetőségek visszaszorításával. Ennek megfelelően a rendőrség szabályozásáról szóló jogszabályokban (1955-ös és 1974-es törvényerejű és miniszertanácsi rendeletekben) a rendőri fellépésekkel kapcsolatos semmiféle jogorvoslati lehetőséggel összefüggő rendelkezést nem találtam.² Az úgynevezett hivatásos szolgálati viszony első, 1971-es törvényi (pontosabban az akkori jellemző megoldás szerint törvényerejű rendeleti) szintű szabályozásának 34. §-ában ugyan megjelent egyfajta jogorvoslati jog (panasz formájában), de ez kizárólag a hivatásos állomány tagját illette meg, és munkajogi jellegű eljárást jelentett. Külön, 1963-ban elfogadott jogszabály szólt a rendőrök fegyverhasználati jogáról, de ennek 10. §-a is csak annyit mondott ki, hogy a jogtalan fegyverhasználat – vagy a kötelező fegyverhasználat elmulasztása – büntetőjogi vagy fegyelmi felelősséget von maga után (Buzás, 2006).

Az 1994-es rendőrségi törvény szabályozása

A rendszerváltozást követően ismét „visszaállt” a végrehajtó hatalomnak az igazságszolgáltatás általi széles körű ellenőrzése, és – részben ehhez kapcsolódóan – a jogorvoslati jog (alkotmányos alappal bírő) jelentősége is egy jogállamban elvárható szintre került. A rendőri fellépés kapcsán ez utóbbi az 1994-ben elfogadott új rendőrségi törvényben nyert szabályozást.

Az új törvény IX. Fejezete a *Jogorvoslat* címet viselte, és itt kaptak helyt a panasznak nevezett jogorvoslati kérelemre vonatkozó rendelkezések. A törvény kihirdetett szövegében a – ma is létező – kétfokú panasz eljárás alapjai jelentek meg, azaz első fokon az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetőjéhez, másodfokon (fellebbezéssel) a felettes szerv vezetőjéhez lehetett fordulni (93. §). Ezt meghaladó eljárási szabályok – és különösen a jogorvoslati eljárás jogági jellegére utaló előírások – azonban a törvényben ekkor még nem jelentek meg. (A törvény 92. §-a a büntető-, a szabálysértési és az – akkori kifejezéssel – állam-

2 Tudományos konferenciákon elhangzott, nyugállományú, korábban vezetői beosztást betöltő rendőrtábornokok szíves szóbeli közlése alapján utalhatok arra, hogy részben a parancsnokoknak biztosított (például fegyelmi) jogkörök, részben bizonyos, az állampárt és az állami szervek kapcsolatából fakadó „belső” eljárások álltak rendelkezésre akkor, ha az érintettek panaszt, kifogást jeleztek a rendőri fellépések kapcsán. Ezekon kívül az „általános panaszjog” törvényi szabályozásai (például 1954. évi I. törvény, 1977. évi I. törvény) jöhettek még figyelembe, de ezek elintézése kapcsán – természetesen – a bírósági kontroll ugyancsak nem volt biztosítva.

igazgatási eljárások során előforduló rendőri fellépéssel szembeni panaszt igyekezett rendezni, azonban ezek a szabályok a gyakorlatban nem bizonyultak egyértelműnek, így módosításukra néhány évvel később sor került.)

A törvény 1994. október 1-jén lépett hatályba, és ezzel megindulhattak a fenti szabályozás szerinti panaszeljárások is. Törvényi rendelkezés hiányában azonban hamar széttartó gyakorlat alakult ki a bíróságokon abban a kérdésben: vajon a fenti szabályok szerint másodfokú (jogerős), panaszügyben hozott határozatok esetében van-e helye bírósági felülvizsgálatnak? Egyes bíróságok ugyanis az ilyen döntéseket közigazgatási határozatoknak tekintették, mások viszont nem, így az előterjesztett kereseteket érdemben nem is vizsgálták. Az eltérő bírói gyakorlatot a Legfelsőbb Bíróság terelte mederbe, amikor 1999-ben jogegységi határozatban kimondta, hogy az intézkedő (kényszerítő eszközt alkalmazó) rendőr és az érintett polgár közt közigazgatási jogviszony jön létre, így a panaszügyben hozott döntés bíróság előtti felülvizsgálata közigazgatási perben lehetséges ([URL1](#); elemzését lásd például Kovács, 2009; Finszter, 2018).

A jogegységi határozatból eredő konzekvenciákat az Országgyűlés 2001-ben vonta le, amikor – egyébként a személy- és tárgykörözésről szóló törvényben – módosította a rendőrségi törvényt, és újraszabályozta annak IX. Fejezetét. Ebben most már a panaszeljárás (például a benyújtási és elbírálási határidők) részletes szabályozása is megjelent, ideértve a bírósági felülvizsgálat lehetőségét; a törvény ekkor rögzítette, hogy „*a felettes szerv határozata közigazgatási határozat*”. Ez a megoldás innentől fogva – tartalmi szempontból – 2008-ig érintetlen maradt.

A rendőrségi törvény 2006 utáni releváns változásai

A 2006. őszi események egyik jogalkotási következménye a rendőrségi törvény módosításáról elfogadott 2007. évi XC. törvény volt, mely egy új – alapvetően brit mintát követő –, a törvényhozó hatalom által a végrehajtó hatalom ellenőrzése céljából kialakított szervet, a Független Rendészeti Panasztestületet (továbbiakban: Testület) hozta létre.³ A Testület szerepét a jogalkotó abban ragadta meg, hogy a panaszeljárásokba „beékelődve” egy – nem kötelező erejű – állásfoglalással befolyásolhassa a rendőrség működését, az alapjogok védelmének jelentőségét fokozottan érvényre juttathassa, a rendőrség működését mintegy „kívülről”, a civil kontroll jelszavával, aktívan befolyásolhassa (e vonatkozásban leginkább az ombudsmani jogvédelemhez volt hasonlítható, olykor a közélet és a szakirodalom nevezte is a Testületet kollektív ombudsmannak).

3 Természetesen a törvénymódosítás más, igen jelentős kérdéseket is rendezett, különös tekintettel a határőrség és a rendőrség integrációjára.

A politikai szándék jól megragadhatóan az volt, hogy a rendőri fellépést ne csak más rendőrök, különösen az érintett főnöke vizsgálhassa felül. Ez a megközelítés figyelmen kívül hagyta azt, hogy – legkésőbb 1999-től – a panaszügyben hozott jogerős határozatok független bíróság előtt felülvizsgálhatóak voltak (szerencsére ez 2007 után sem változott, és ez a Testület jelentőségét mindvégig befolyásolta). Ez a szemlélet tükröződött a módosító törvény indokolásában is, mely – érdekes módon – sem a panaszeljáráásban adott fellebbezés, sem a bírósági felülvizsgálat lehetőségéről nem szólt:

„A reform másik eleme új jogintézményként vezeti be panasznak a Független Rendészeti Panasztestület közreműködésével történő elbírálását. Tekintettel arra, hogy a hagyományos rendőrségi panaszeljáráásban az intézkedést elrendelő vezető dönt az intézkedés jogszerűségéről, szükség van olyan eljárás létrehozására, ami több függetlenségi garanciával biztosítja a hatékony jogorvoslatot. Ezt a törvény egyrészt a független szervezet vizsgálata és ajánlása, másrészt a döntésnek az országos rendőrfőkapitányhoz való telepítése útján biztosítja.”⁴

A Testület nem lett kötelező szereplője a panaszeljáráásoknak: az új szabályok szerint a panaszos dönthetett afelől, hogy az új, azaz a Testület részvételével folyó panaszeljárást, vagy a hagyományos, kétfokú panaszeljárást választja. Gondolhatnánk, hogy ha a hagyományos panaszeljáráások kapcsán az objektivitást érintő kérdőjelek merültek fel, ezek helyére lépett volna a Testület részvételével folyó eljárás, de mint látható, nem ez történt (az öttagú Testület és nem túl nagyszámú apparátusa egyébként az országban benyújtott összes panasz elbírálását nyilvánvalóan nem tudta volna elvégezni). Az új panaszeljárást ráadásul egyfokú volt, mivel a benyújtott panaszt – a Testület állásfoglalására figyelemmel – első fokon az országos rendőrfőkapitány bírálta el. Nem állt be változás a tekintetben sem, hogy bármelyik panaszeljárást zajlott is le, a jogerős határozat bíróság előtt támadható volt.

Az erős politikai töltetű törvénymódosítás viszonylag szűkszavú volt. A Testület eljárásával kapcsolatos szabályok megalkotása minimalistának volt tekinthető, lényegében rábízta a szervre, hogy alakítsa ki saját eljárása részletszabályait. A testületi tagság feltételrendszerével is több probléma akadt. Egyrésztől vélhetőleg a megfogalmazott szigorú kizárási szabályok⁵ miatt az eredetileg 2008. január 1-jei határidő helyett csak február végén sikerült megválasztani

4 Részletes indokolás a 2007. évi XC. törvény 15–16. §-ához.

5 Vélhetőleg a lehető legteljesebb civil kontroll érvényre juttatása érdekében az, aki rendvédelmi szervvel vagy a Magyar Honvédséggel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban (tehát nem csak hivatásos szolgálati jogviszonyban) állt a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző hat évben, illetve aki a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, nem volt a Testület tagjává választható. Így mindazok, akiknek a közelmúltban bármiféle gyakorlati-szakmai tapasztalatuk lehetett az elbírálandó cselekmények kapcsán, kívül rekedtek a megválasztható személyek körén (igaz, a testületi tagok tanácsadói közt már megjelenhettek).

a tagokat;⁶ másrészt hamarosan kiderült, hogy például az úgynevezett összeférhetlenségi szabályok megfogalmazása sem volt szerencsés.⁷ A felmerült problémákat a jogalkotó a későbbi években részlegesen orvosolta (például 2012-ben a megválasztási feltételek, 2013-ban néhány eljárási rendelkezés módosítása lépett hatályba).

A Testület működése idején szoros együttműködés jött létre a rendőrséggel (a hatásköre kiterjedt az időközben három-, majd négyosztatúvá vált teljes rendőrségre). Ugyanakkor igaz az a megállapítás is, hogy a Testület állásfoglalásaival az elbíráló (jellemzően az országos rendőrfőkapitány) csak az esetek kisebb részében értett egyet maradéktalanul. A Testület többször jelezte (a politika felé és a szakirodalomban is), hogy indokoltnak tartaná hatásköre bővítését (például a panaszok végleges elbírálásának irányába), vagy azt, hogy a panaszok vizsgálatának lehetősége a rendőrségen kívül más rendészeti szervek tevékenységére is kiterjedjen (hiszen – értelemszerűen – ezek a szervek is alkalmaznak intézkedéseket, kényszerítő eszközöket; lásd ezzel egyezően: Balla, 2017). Hatáskörbővítésre ugyanakkor a jogalkotó egyszer sem látott indokot.

A hatályos szabályozás

2019-ben az Országgyűlés törvényt alkotott a kormányzati igazgatási törvény, valamint – címe szerint – más törvények ezzel kapcsolatos módosításáról. E törvényben olvashatta az érdeklődő azt is, hogy a rendőrségi törvénynek a Testülettel kapcsolatos szabályai hatályukat veszítik, illetve, hogy a Testület feladat-és hatásköre az alapvető jogok biztosához kerül át. E szabályok 2020 februárjában léptek hatályba, összhangban azzal, hogy a Testület legutóbb megválasztott tagjainak eddig tartott a megbízatása. Hogy mi indokolta a több mint tíz évig működő Testület megszüntetését, arra a módosítás indokolása adott választ:

„A Rendőrségről szóló törvény módosítása meghatározza azokat a rendőri intézkedéseket, amelyekkel szemben panasz nyújtható be az alapvető jogok

6 10/2008. (II. 28.) OGY határozat a Független Rendészeti Panasztestület tagjainak megválasztásáról. A Testület tagjainak a szigorú feltételrendszerrel összefüggő bemutatása e tanulmánynak nem tárgya, mindazonáltal érdekes lehet összevetni a megválasztott tagok életrajzát és a törvényi feltételeket (különösen azt, mely szerint a tagság feltétele volt, hogy a jelölt az alapvető jogok védelme területén kiemelkedő tapasztalatokkal rendelkezzen).

7 Az új törvényi szabályok kimondták, hogy összeférhetlenségi okból szűnik meg a megbízatása annak a tagnak, aki a jelölését követően bekövetkezett körülmény folytán nem felel meg a megválasztáshoz szükséges feltételeknek. Ha a Testület tagjának tevékenysége során összeférhetlenségi ok merült fel, azt meg kellett szüntetnie. Azonban, mint láthattuk, az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése is – a fenti szabályok miatt – összeférhetlenségi okká változott. Amikor a Testület első elnöke elérte ezt a korhatárt, az összeférhetlenségi ok – nyilvánvalóan lehetetlen – megszüntetése helyett lemondott megbízatásáról (Berkes, 2010).

biztosához; egyúttal elvégzi a Független Rendészeti Panasztestület jogállása és eljárása szabályozásának a rendőrségi törvényből való deregulációját.”⁸

A „biztonság kedvéért” a Testület megszűnését követően honlapja – rajta a több ezer letölthető és anonimizált állásfoglalással is – elérhetetlenné vált (az állásfoglalások később az ombudsmani honlapon váltak kereshetővé) (URL2).

Ugyanakkor szerencsés módon az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben a panaszeljárásokkal összefüggő új hatáskörrel kapcsolatos eljárási szabályokat a jogalkotó sokkal körültekintőbben és részletesebben rendezte, mint korábban a rendőrségi törvényben (a törvény III/B. Fejezete). Megfelelő szabályozást kapott – egyebek közt – a panaszos meghallgatására, a panasz érdemi vizsgálat nélküli elutasítására, a panaszt elbíráló rendőri szerv számára irányadó ügyintézési határidő kezdetére, a közigazgatási perben lehetséges beavatkozási szerepre vonatkozó kérdéskör. A panasz benyújtására nyitva álló korábbi, viszonylag rövidnek mondható határidő egy évre emelkedett.

Az ombudsmani hivatalon belül külön szervezeti egység feladat- és hatáskörébe tartozik a panaszügyekkel összefüggő eljárási cselekmények lefolytatása (Rendészeti Igazgatóság, majd Főigazgatóság). A kontinuitást az is biztosíthatja, hogy a Testület korábbi elnöke a jelenlegi alapvető jogok biztosja, míg a Testület egyik korábbi tagja a jelenlegi rendészeti főigazgató.

Ugyanakkor abban nem történt változás, hogy a biztos által adott jelentés szerepe a Testület állásfoglalásaiéhoz hasonló: nincs tehát kötőereje, csak annyiban, hogy a panaszt elbíráló rendőri szervnek (vezetőnek) indokolási kötelezettsége van akkor, ha határozatában a jelentéstől eltér. Nincs tehát olyan szabály (és vélhetőleg törekvés) sem, amely a panaszok végleges elbírálásának lehetőségét a rendőrségen kívüli szervhez telepítené (talán azért sem, mert a bírósági felülvizsgálat, közigazgatási per indításának lehetősége természetesen a jogerős, illetve az általános közigazgatási rendtartás szóhasználatának megfelelően végleges határozatokkal szemben fennmaradt).

Zárógondolatok

Egy jogállamban ma már nem képezheti vita tárgyát az, hogy a végrehajtó hatalom döntései, cselekményei jogorvoslat, végső soron bírósági kontroll tárgyát képezzék (különösen a kontinentális típusú jogrendszerek esetén). Igaz ez különösen a legitim fizikai erőszak megvalósítására feljogosított, a polgárok alapvető jogainak korlátozására – akár végső soron, életének jogszerű elvételére – felhatalmazott rendőri szervek tagjainak fellépésére.

8 Részletes indokolás a 2019. évi CIX. törvény 84–85. §-ához.

Hogy a jogorvoslat, a kontroll szervei milyen formában és hatáskörrel vegyenek részt esetleges jogorvoslati eljárásokban: ez vita tárgyát képezheti. Elegendő-e a bírósági kontroll? Indokolt-e bevonni az ügyészséget? A törvényhozó hatalomhoz köthető – esetleg teljesen civil, társadalmi – szervezeteknek adjunk-e (akár jelentős) hatásköröket? E körben nincs egységes európai modell, sokféle megoldás szóba jöhet.

Hogy hazánkban végül mi vezetett a Testület megszüntetéséhez, megítélésem szerint erre a jogalkotótól adekvát választ nem kaptunk. Nem vitatható, hogy az alapvető jogok védelmére szakosodott, professzionális szervként az ombudsman kiválasztása is megfelelő lehet a jogorvoslati körben (lásd az elmúlt időszakban hasonlóan az egyenlő bánásmóddal összefüggő eljárások sajátos, ráadásul hatósági jellegű hatáskörét is). Kérdés persze, hogy vajon 2007-ben nem lett volna-e választható ez a megoldás.

Várható-e a panaszeljárások kapcsán más, az alapvető jogok széles körű korlátozását ugyancsak megvalósító szervek esetében az ombudsmani panaszeljárás kiterjesztése? Jelenleg, tudomásom szerint, ilyen törekvés nincsen, jóllehet az ombudsman vizsgálati hatásköre egyébként kiterjed valamennyi rendvédelmi szervre és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra,⁹ de a rendőrségen kívüli szervekhez tartozó személyek fellépése esetén egyelőre megmaradt a hagyományos, belső panaszeljárás, majd a bírói kontroll lehetőségé.

Különösen érdekes a helyzet az Országgyűlési Őrség tekintetében. Az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagjainak intézkedési, kényszerítő eszköz alkalmazására vonatkozó lehetőségei nagyban hasonlítanak a rendőrökéihez (ideértve a lőfegyverhasználat lehetőségét is). A jelenlegi jogi szabályok alapján azonban, úgy tűnik, az Országgyűlési Őrség működésének vizsgálatára az ombudsmannak nincs lehetősége.¹⁰

Összességében kijelenthető: bármilyen kontrollmegoldást válasszon is a jogalkotó, a közhatalommal rendelkező szervek kényszer- (erőszak)alkalmazásának ellenőrzése mindenkor az egyik legfontosabb követelmény. Ezt kívánja meg nemcsak a jogállamiság általában vett alapelve, hanem különösen a hétköznapiak során az intézkedésekkel, kényszerítő eszközök alkalmazásával érintett polgárok alapvető jogainak tiszteletben tartásával és védelmével összefüggő követelmény is. Egy megfelelő hatáskörrel felruházott kontrollszerv tevékenysége

9 A Nemzeti Adó- és Vámhivatal esetében egyébként a pénzügyőrök által alkalmazható intézkedések és kényszerítő eszközök kapcsán igen összetett az igénybe vehető panasz és az elbírálás eljárási szabályozása. Lásd részletesen Erdős, 2022; a korábbi szabályok kapcsán [Merki, 2017](#).

10 Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény 18. § (3) bekezdés a) pontja szerint a biztos az Országgyűlés működését nem vizsgálhatja (ide nem értve a normakontrollal kapcsolatos hatásköröket). Ez alól egyetlen kivétel az esetleges szabadságkorlátozás lehet, a törvény 39/B. § (1) bekezdésének megfelelően.

nem csak az alapjogvédelem erősítését szolgálja, de hozzájárulhat a rendészeti természetű szolgálati feladatok ellátása színvonalának növeléséhez, ezen keresztül a rendészeti működés elismertségének, a rendészeti szervek iránti bizalomnak az erősítéséhez is (Tihanyi, 2020).

Felhasznált irodalom

- Balla Z. (2017). A rendészet és annak sajátos intézménye: a rendészeti panaszjog. In Takács P. (szerk.), *Unitas multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára* (pp. 46–51). Gondolat Kiadó – SZE DFK.
- Berkes L. (2010). Die Unabhängige Polizeibeschwerdekommission in Ungarn. *Studere Rechtszeitschrift*, (3), 47–51.
- Buzás G. (2006). A rendőri intézkedések szabályozásának rövid története. *Rendészeti Szemle*, 54(9), 34–65.
- Ernyes M. (2015). A rendvédelem jogi szabályozása a dualizmusban. In Boda J. & Parádi J. (Szerk.), *Tanulmányok a XIX-XX. századi magyar állam rendvédelem-történetéből* (pp. 89–126). SZBMRRT.
- Erdős Á. (2022). *A pénzügyi rendészet intézkedési joga*. Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Finszter G. (2018). *Rendészettan*. Dialóg Campus Kiadó.
- Kovács A. Gy. (2009). Vannak-e a bepanaszolt rendőrnek alkotmányos jogai? *Rendészeti Szemle*, 57(9), 3–24.
- Merkl Z. (2017). A panasz jogintézménye, a különböző eljárási szabályok alkalmazása. *Belügyi Szemle*, 65(1), 83–96. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2017.1.6>
- Parádi J. (Szerk.) (1996). *A magyar rendvédelem története*. Osiris Kiadó.
- Sallai J. (2019). *A magyar rendészet története*. Rendőrség Tudományos Tanácsa.
- Tihanyi M. (2020). Rendőri intézkedésekkel szembeni jogorvoslat, valamint a panasz és közérdekű bejelentés. In Ruzsonyi P. (Szerk.), *Közbiztonság* (pp. 483–501). Ludovika Egyetemi Kiadó.

A cikkben található online hivatkozások

URL1: 1/1999. számú KJE határozat. <https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/11999-szamu-kje-hatarozat>

URL2: A Független Rendészeti Panasztestület korábbi állásfoglalásai, beszámolóí. https://www.ajbh.hu/keres%C3%A9s?p_p_lifecycle=0&p_p_mode=view&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_fileOrderByType=asc&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_currentFolderId=3906358&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_fileOrderByCol=NAME&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_deltafileCur=20&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_resetCur=false&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_fileCur=6&q=panasztest%C3%BClet

Alkalmazott jogszabályok

- 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet a rendőrségről (nem hatályos)
1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről (nem hatályos)
1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről (nem hatályos)
1949. évi XX. törvény, a Magyar (Nép)Köztársaság Alkotmánya (nem hatályos)
1954. évi I. törvény a lakosság bejelentéseinek intézéséről (nem hatályos)
1955. évi 22. törvényerejű rendelet a rendőrségről (nem hatályos)
1963. évi 22. törvényerejű rendelet a rendőrség fegyverhasználati jogáról (nem hatályos)
1971. évi 10. törvényerejű rendelet a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról (nem hatályos)
1974. évi 17. törvényerejű rendelet az állam- és közbiztonságról (nem hatályos)
1977. évi I. törvény a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról (nem hatályos)
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról
2001. évi XVIII. törvény a személy- és tárgyközözésről (nem hatályos)
2007. évi XC. törvény a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról (nem hatályos)
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról (nem hatályos)
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Szilvásy Gy. P. (2024). A rendőri fellépéssel kapcsolatos panaszok rövid történeti áttekintése. *Belügyi Szemle*, 72(6), 1057–1068. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp1057-1068>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Szilvásy György Péter, aki a szilvasy.gyorgy.peter@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.



VITAFÓRUM

Ceterum censeo, ne beszéljünk még rendészettudományról

Ceterum censeo, let's not talk about law enforcement yet

Balla Zoltán

Dr. PhD, főiskolai tanár, habilitált egyetemi docens
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
balla.zoltan@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: A tanulmány egyik célja a szintetizálásra törekvő vita generálása. Az alulolában lévő rendészettudomány az elmúlt mintegy 30 évben – számos kiváló rendészeti kutató építő gondolatainak köszönhetően – sokat fejlődött, de ennek ellenére ma még nem beszélhetünk ilyen önálló tudományterületről. A tényleges tudományággá történő válásához nélkülözhetetlen – többek között – a tárgykör alapproblémairól történő nyílt és vitát kereső polemizálás, ennek során a tudományos alapfogalmak konszenzusos rögzítése. A tudománnyá váláshoz nélkülözhetetlen a rendészethez köthető jogszabályok kritikus vizsgálata, így az Alaptörvényhez és önmagukhoz viszonyított elemzése, különös tekintettel a fogalmi zavarokra, a szubjektíve értelmezhető kifejezésekre. Jelen tanulmány további célja – a tudományelméleti egyes problémák vázolója mellett – az Alaptörvény és a rendőrségi törvény rendőrségi feladatmeghatározásának és egyéb jogintézmények ellentmondásainak feltárása, a jogszabályhelyek újraszabályozásának indoklása. Olyan gondolatok megfontolásra történő felvetése, amelyek a kodifikátorok számára az Alaptörvény következő módosításához, illetve perspektívájában a rendőrségi törvény generális tartalmú szabályozásához segítséget adhatnak.

Módszertan: Metodológiai szempontból az egyes fogalmi elemek értelmezése során az Alaptörvényre figyelemmel a rendőrségi törvény tételes elemzése mellett

A tanulmány a 2023. november 23-án megrendezett *A rendészeti jogszabályok fejlesztésének perspektívái* című konferencián elhangzott, *Jogalkotási anomáliák a rendőrségi jogban* című előadás írásos változata. A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 02. 24. Elfogadás: 2024. 05. 06.



a szakirodalmat és a vonatkozó kutatási eredményeket használta fel a szerző. Másrészt két kapitányság közrendvédelmi és közlekedésrendészeti állománya, illetve a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának nappali tagozatos és mesterszakos hallgatóinak körében nem reprezentatív felméréssel adathalmaz gyűjtésére került sor, amiből következtetéseket lehetett levonni. **Megállapítások:** Vitákra márpedig szükség van. Ennek folyamatában az alakulóban lévő rendészettudomány fejlődéséhez szükséges legalapvetőbb dogmatikai kérdésekben konszenzusra kell jutni, ehhez többek között kritikus alapon revideálni kell a *Rendészettudományi szaklexikon* számos szócikkét. A rendőrség és a rendészet közé egyenlőség jelet tenni, a két kategóriát szinonimaként értékelni súlyos tévedés. A rendészeti és a rendőrségi feladat törvényi alapokon nyugvó jogi tárgya hozzávetőlegesen egyforma. A rendészeti jogszabályok közül a rendőrségi törvény az elsődleges. Ennek közfeladatmeghatározása (a jogi tárgy megnevezése), az Alaptörvény vonatkozó cikkét is ideértve, sürgősen újragondolandó, mivel a gyakorlat szempontjából eltérő, sőt akár önkényes jogi értelmezésre ad okot. Másrészt az alakulóban lévő rendészettudomány perspektíváit alapjaiban előnytelenül befolyásolja.

Érték: A tanulmány kritikai élel rámutat az alakulóban lévő rendészettudomány diagnózisára, egyben részleges prognózist szeretne adni a rendészet, a rendőrség jogi szabályozásának kollízióira, a kodifikáció perspektíváinak szükségességére.

Kulcsszavak: Alaptörvény, alakulóban lévő rendészettudomány, rendészeti jogszabályok, rendőrség

Abstract

Aim: One of the aims of the study is to generate a debate that seeks to synthesise. The nascent field of law enforcement has developed a lot over the last 30 years or so, thanks to the constructive ideas of many eminent law enforcement researchers, but it is not yet a discipline in its own right. In order to become a genuine discipline, it is essential, among other things, to engage in open and debatable polemics on the basic problems of the subject, and in doing so to establish a consensus on the basic scientific concepts. To become a science, it is essential to critically examine the legislation relating to policing, and thus to analyse it in relation to the Fundamental Law and to itself, with particular attention to conceptual confusion and subjectively interpretable terms. In addition to outlining certain problems of scientific theory, the present study also aims to explore the contradictions between the definition of police tasks and other legal provisions in the Fundamental Law and the Police Act, and to justify the redefinition of the legal provisions. To put forward ideas for consideration which may

help codifiers in the next amendment of the Fundamental Law and, in the long term, in the regulation of the general content of the Police Act.

Methodology: From a methodological point of view, the interpretation of the individual conceptual elements was based on the Fundamental Law, the analysis of the Police Act, the literature and the relevant research results. On the other hand, a non-representative survey was carried out among Traffic Police of two police stations full-time and master students of the Faculty of Law Enforcement of the Ludovika University of Public Service, in order to collect a set of data from which conclusions could be drawn.

Findings: Debates are necessary. In the process, consensus must be reached on the most fundamental dogmatic issues necessary for the development of the nascent science of policing, including a critical revision of many of the *Law enforcement lexicon's* entries. To equate police and policing, to regard the two categories as synonymous, is a serious mistake. The legal object of the police and the police function, which is based on law, is approximately the same. The police law is the primary law of law enforcement. The definition of its public task (the legal subject matter), including the relevant article of the Fundamental Law, urgently needs to be reconsidered, as it gives rise to differing, even arbitrary, legal interpretations in practice. On the other hand, it fundamentally undermines the prospects of the nascent science of law and order.

Value: The study critically points out the diagnosis of the nascent police science, at the same time it wants to give a partial prognosis on the collisions of the legal regulation of law enforcement and police, and the need for codification perspectives.

Keywords: Constitution, emerging law enforcement, policing legislation, police

Bevezetés

Jogot végeztem. Jogász vagyok.

A jogászok szigorúan tisztelik a jog fogalmi rendszerét, a jogi axiómákon alapuló logikai érveléssel történő magyarázatot. A jogász nem állíthatja a tulajdonról, hogy az ugyanazt jelenti, mint a birtok, a vélelemről, hogy egyenlő a fikcióval. A jogász nem mondhatja valamiről, hogy azért van, mert létezését többen mondják. A jogász érvelés alapeleme a bizonyítás. Gondolkodása kereteit a jog, a jogtudomány definícióinak zárt rendszere adja. Ugyanígy van ez más tudományokban is.

A rendészetnek szüksége van a tiszta dogmatikai alapokon nyugvó fogalmi architektúrára, a rendszerezett, a rendészettel foglalkozó szellemi kör

meghatározó többsége által igaznak elismert szintetizált tudományos ismeretekre, amelyek aztán objektíve kitermelik a tudományos definíciókat, kategóriákat, ezek együttesen a tudományos törvényszerűségeket. Az így létrejött tudományos rendészeti eredmények tudományággként elismerést nyernek, és ezeket felhasználhatóvá teszik a rendészeti oktatásban. A diszciplinán belül oktathatók lesznek a tudományos tantárgyak.

Az alakulóban lévő rendészettudomány művelői az elmúlt évtizedekben – sokan a 18. századi szerzőkig visszamenően – többféleképpen definiálták a rendészetet. Ennek talán legfőbb oka, hogy a rendészetet ugyan a szerzők döntő többsége a biztonsághoz, a veszélyhelyzethez köti, de aztán ennek részletesebb meghatározása rendkívül széles körű megközelítésre ad alkalmat. Amivel a szerzők élnek is.

A magam részéről – premisszaként kezelve a rendészet közigazgatási ágazati jellemzőjét, az erőszak alkalmazásának privilégiumát és a speciális tárgyát, eszközrendszerét – a különféle fogalmak egybevetésével rendészet alatt értem:

- azt a közigazgatási tevékenységet, amelynek igazgatási tárgya a közbiztonság (közrend),
- amit az erőszakmonopólium keretében,
- adekvát rendészeti intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel és titkos eszközök alkalmazásával sajátos intézményrendszerrel és személyzettel realizál (Balla, 2017).

Megjegyzendő, hogy magam is osztom azt a ma már a rendészeti kutatók mértékadó többsége által elfogadott álláspontot, hogy a rendészet és a rendvédelem analóg kifejezések, utóbbi önálló és a rendészettől eltérő tartalommal történő feltöltésére tett eddigi kísérletek nélkülözik a tudományos érvek mentén történő bizonyítási eljárást.¹

1 A rendvédelem kifejezés 1990-es évek elején történt bevezetése néhány egyébként kiváló határőr oktató és kutató sajátos szellemi termékeként jelent meg a hazai szakirodalomban. Így főleg Ernyes Mihály, Parádi József, Opál Sándor Zachar József, Beregyei József, Bernáth Mihály és mások a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság (továbbiakban: Társaság) tagjaként különféle, de egymástól eltérő tartalmú kísérleteket tettek a rendvédelem fogalmi meghatározására. Ezek a szerzők egyebekben elismerésre méltóan gazdagították a katonai/határőri és egyéb fegyveres szervekre vonatkozó addigi tudásunkat, Ernyes Mihály és Parádi József például tiszteletre méltó kutatási eredményeket értek el többek között a csendőrség kialakulásának, intézményi jellemzőinek, társadalmi szerepének bemutatásában. A Társaság publikációi főleg a valamikori Rendőrtisztví Főiskola keretein belül, a nevezett alanyi kör által létrehozott „Rendvédelmi – történeti Füzetek”-ben és az ehhez kötődő internetes felületén jelentek meg. A rendészet meghatározó alanyi köre nem egyszer előre meghirdetett konferenciákon próbálta nyílt vitában cáfolni a rendvédelem néhány fős képviselőjének tanait, ennek ellenére szóbeli polémia az utóbbiak távolmaradása miatt egyszer sem bontakozott ki. Maradt így a számos publikációban megjelent és sokak tollából eredő esszenciális cáfolat: rendvédelem, mint önálló és tudományos tartalommal rendelkező szakkifejezés a virtuális térbe való. Ugyanakkor a tudományal szembeni alázat és korrektség jegyében érdemes lenne talán még egy kísérletet tenni egy olyan fórum létrehozására, melyen a rendvédelem képviselői nyílt vitában védhetnék meg álláspontjukat.

Rendészettudomány?

A rendészet akkor lesz tudomány, ha minőségi elemeiben eléri az anyatudományának, azaz a közigazgatástudomány szintjét, amit aztán az erre hivatott tudományos fórumok elismernek. Ha a jogalkotók végre tudomásul veszik a rendészet elméleti szakemberei elsöprő többségének a rendvédelem semmivel sem igazolt elnevezésének elvetésére tett számos és bizonyított állításán nyugvó javaslatát, és a rendészetet minden aspektusban rendészetnek nevezik, amihez képest a rendvédelmet legfeljebb analóg kifejezésként használják. Ha a rendészetnek lesz összefüggő axiómája és konszenzusos alapon kiérlelt zárt fogalmi kerete, stratégiája, az alkotmányos alapjai tisztázásra kerülnek, lesz végre letisztult nemzetközi összevetése, tudományos alapon megtörténik az államigazgatási rendészeti szervek összehasonlító elemzése, ha a rendészet tudományos választ ad majd arra, hogy a helyi önkormányzatok rendészeti szerveinek fejlődése miért rekedt meg több mint tíz éve, vagy mit keres a végrehajtói hatalmi ág helyett a törvényhozói hatalmi ágban a rendészeti igazgatást megtestesítő Országgyűlési Őrség, ha majd a tudományos módszerek mentén analizálásra kerül a politika és a rendészet kapcsolata. Ha a praxis végre visszaigazolja a rendészet tudományosan megalapozott szignifikáns állításait (ebben a körben ugyanis jobbra semmi nem történt az elmúlt évtizedekben, amelynek egyik oka az NKE RTK erre rendelt menedzsmentjének rendelkezésére álló perspektívájának kevés dinamizmust mutató állapota).

A felsorolás közel sem teljes. A kimaradt minőségi tényezők közé tartozik többek között a rendészetelmélet releváns materiális tényezőinek alaptantárgyi szinten történő egységes egyetemi oktatása is. Amihez persze előbb kari vezetői szinten a diagnózis felállítása után, a prognózis világos meghatározásával egységesíteni kellene a tárgybeli materiát.

Álláspontunk szerint jelenleg a rendészet főleg szakma, kevésbé tudomány. Utóbbi esetében inkább a közigazgatási jogtudományról leválni próbáló, építkező, alakulóban lévő rendészettudományról beszélhetünk, mint kész tudományágról. Egy olyan fejlődésben lévő tudományterület, amelynek „*elméleti, tudományos kutatásokkal történő megalapozása folyamatban van*” (Christián, 2022). Ugyanakkor vitathatatlan tény, hogy az utóbbi évtizedekben nagyszerű szellemi alkotások születtek, hozzáadott értékkel rendelkező publikációkat ismerhettünk meg, a rendészeti kutatás soha nem látott mértékben fejlődött, és ennek eredményeként a rendészeti tudáshalmaz egyre nagyobb. Kiemelkedik a ma élő kutatói körből a rendőrség alkotmányjogi szerepét elsőként monográfiában összegző és a rendszerváltozás körüli idők első rendészeti professzorává lett Szikinger István, a rendészet elméletének hosszmetzeti kimunkálója és

a tárgybeli publikációkban kihagyhatatlan, kimagaslóan legtöbbet idézett akadémiai doktor, Finszter Géza, a kriminológiai kutatásait a rendészetre is kivetítő Korinek László akadémikus és Kerezsi Klára professzor, a nemzetbiztonsági rendészetet feltáró Boda József, a rendészet történetét elsőként feldolgozó Sallai János, vagy az önkormányzati rendészeti kutató Christián László, továbbá a rendészet alkotmányos helyzetét utóbbi években kutató Patyi András professzorok. Mellettük számos elméleti szakember neve ismert még, mint az új generációsok közül például Buzás Gábor, Hautzinger Zoltán, Pallo József vagy Merkl Zoltán.

A rendészet tudományá válásának folyamatában természetesen az elméleti ütközések, amelyek egyik összetevője, hogy a rendészet fogalmának meghatározása igen nehéz. Tekintettel például a specifikumokra (Pallo, 2017). A többféle útkeresés által és miatt diszharmonizáló állítások jelentek meg mérvadóan szánt művekben, sőt esetenként kevésbé védhető állítások is születtek. Álláspontunk szerint példázza ezt a *Rendészettudományi szaklexikon*, amely tagadhatatlanul unikális, a maga nemében az első és több tekintetben fontos háttéranyag a rendészet műveléséhez. Egy olyan dicséretes kiadvány ez, amely a szerzők által megfogalmazott több mint háromezer rendészettel kapcsolatos szócikket tartalmaz. Legfőbb értéke, hogy van. Miközben az alkotók tudományos jellegű összteljesítménye vitathatatlan, rá kell mutatni arra a tényre, hogy a számos helyes és igazodási pontot adó szócikk mellett a lexikon sok esetben inkább a 19. századból való palackposta (Korinek, 2020), mint a rendészet 21. század üzenete. Sajnálatosan az egyes szómagyarázatok a rendészet tudományá válása szempontjából újragondolandó (sőt bizony itt-ott elfogadhatatlan), jogilag kezelhetetlen állításokat is tartalmaznak. Ilyen például a „*Hatályosság*” szócikk, ami tárgyat a szerző a kifejezésnek minden jogi norma esetére vonatkoztatása helyett értelmezhetetlenül kizárólag a büntetőeljárás jogra szűkítve határozza meg. Vagy ilyen tévedés az „*Ítélet*” kifejezés mögötti magyarázat, ami szerint ez egy büntetőjogi főkérdésben született bírói döntés, amely önálló fellebbezéssel támadható. A tárgyi tévedés abban jelentkezik, hogy egyfelől ítélet a fellebbezés utáni ítélet is, ami újabb fellebbezéssel már tovább nem támadható (Korinek, 2020), másrészt a szócikk írója kifejejtette a közigazgatási, a polgári és a szabálysértési ítéletek tárgykörbe vonását. Ugyanilyen tárgyi tévedés a „*Közokirat*” szócikk esetében azt állítani, hogy „*alapvetően a polgári jogviszonyokhoz köthető fogalom*”. A közokirat fogalmát a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 323. § (1) bekezdése határozza meg, amely fogalom aztán – jellemzően a bizonyítási eljárásban – a közigazgatási, a büntető és a szabálysértési jogviszonyokhoz legalább annyira köthető, mint a szócikkben említett polgárihoz. A szócikk abban is hibás, hogy a szerző rosszul idézte a kiállítói alanyi kört, amennyiben „*a bíróság, közjegyző vagy más*

hatóság” megnevezése után kihagyta a „közigazgatási szerv[et]” (amely nem csak hatóság lehet) mint közokirat kiállítására jogosult alanyt.

Ezek a hibás meghatározások a rendészettudomány tényleges kialakulását veszélyeztetik (Korinek, 2020), de legalábbis nagymértékben hátráltatják. A lexikon általános ellenőrzése keretében az ilyen magyarázatok sürgős revideálása indokolt. A korrekció mellett erősen javasolt a lexikon azon szócikkeinek az elhagyása is, amelyeknek semmi köze a rendészethez. Mindjárt az első néhány oldalról egy-két példa: nehezen érthető, hogy mit keres egy rendészeti tartalmú lexikonban az orvosi tudástárba való acetilkolin, vagy az adójogszabályok értelmezési rendelkezéseibe tartozó adó, adóalany, adóellenőrzés szócikk. Sajnálatosan több tucat hasonló példa hozható. Végül álláspontunk szerint egy tudományos lexikonban helytelen az adott kifejezést kizárólag úgy magyarázni, hogy „erről X azt írta: ...”. Még akkor is, ha az idézett szerző gondolata egyebekben kihagyhatatlan abban a szócikkben (Hautzinger, 2020).

A *Rendészettudományi szaklexikon* hibáinak felvetésével azt próbáltuk érzékelteni, hogy amennyiben a jelen vagy a jövő rendészetkutatói ebből a műből merítenek, és nem akarnak esetlegesen téves vagy nem kellően alapos, átgondolt, kiérlelt téziszből kiindulni, akkor fenntartással vegyes különös gondossággal kell kezelniük az adott szómagyarázatot.

Ugyanilyen fenntartással és kritikával kell kezelnünk azt a meghökkentően sokak által képviselt koncepciót, amely a rendőrség és a rendészet között egyenlőség jelet tesz, ennek keretében a rendészettudományt azonosítja a rendőrtudománnyal. A rendőrség nem egyenlő a rendészettel, a rendészettudomány (amiről tudjuk tehát, hogy alakulóban van) pedig a rendőrtudománnyal. Már amennyiben van rendőrtudomány. Álláspontunk szerint még annyira sincs, mint rendészettudomány, de ennek elemzése nem ennek a tanulmánynak a tárgya.

A rendészet szervezeti és tevékenységi levezetésben a civil közigazgatás része, és mint ilyen élesen elkülönítendő a rendőrségtől. Rendészet az egész, a rendőrség a rész. Ugyanilyen rész a többi államigazgatási és önkormányzati rendészeti szerv is. Valamennyi rendészeti szerv a közigazgatás intézményrendszerén belül funkcionál, valamennyinek van – de igen eltérő mértékben – a biztonság keretén belül veszélymegelőző, veszélyt elhárító és rend visszaállító jogköre. Ezek a tevékenységek dominánsan a közigazgatási, a szabálysértési és a büntetőjogon belül valósulnak meg (Patyi & Sáfrány, 2023).

A mai, 21. századi modern értelemben vehető rendészeti igazgatás és az adekvát rendészet szervezeti értelmű kialakulása a rendszerváltozáshoz köthető, amikor a rendőrségtől strukturálisan és irányítási értelemben levált a polgári és a katonai nemzetbiztonsági rendészet. A hatályos jogi rend szerint az alapot a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok

jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) adja meg, amely az államigazgatási alrendszer koherens részeként nevesíti a rendőrség mellett a polgári nemzetbiztonságot, a büntetés-végrehajtást és a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetet. De nem csak a központi államigazgatásban működik a sorolt négy rendészeti szerv (ami egyébként kibővül az Országgyűlési Őrség mellett a NAV pénzügyőr szervezetével is, de ennek elemzése sem a jelen tanulmány tárgya), hanem a municipális rendészetben is több jogalany vigyázza a köznek a biztonságát. Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről... szóló 2012. évi CXX. törvény (Rendészeti tv.) ide sorolja például a közterület-felügyelőt, a természetvédelmi őrt, a hegyőrt. A központi államigazgatás és az önkormányzati igazgatás (továbbá az Országgyűlési törvényben, a Vám törvényben) nevezett szervekre, személyekre figyelemmel nem lehet a rendészetet egyedül a rendőrségre szűkíteni.

A rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak, így magán viseli annak alapvető tulajdonságait (Finszter, 2014), de egyben megvannak a maga differencia specifikái, sajátos jellemzői. Mint a közigazgatástól elszakíthatatlan igazgatási ágazatot (tevékenységet) pontosan ezek a jellemzők különböztetik meg a többi igazgatási ágazattól (tevékenységtől). Minden igazgatási ágazatnak sajátos az igazgatási (jogi) tárgya és annak megvalósíthatóságához törvényileg rendezett eszközrendszere. Ezen ismervek alapján választjuk el egymástól az oktatási, egészségügyi, honvédelmi, média, gazdasági stb. és a rendészeti ágazatot. A rendészeti ágazati család mindegyik szervezetének ugyanaz az igazgatási (jogi) tárgya és az ennek realizálásához való eszközrendszere. Ha ezt az axiómát elfogadjuk, akkor nem lehet a rendészetet csak a rendőrségre szűkíteni. Ha pedig ezt az alapigazságot nem fogadjuk el, akkor a cáfolatot bizonyítani kell(ene). Explicite: ennek hiányában nincs helye a rendészetet csak a rendőrségre érteni.

Az a tény, hogy mégis összemosódik a két kategória, annak vélhetően az az oka, hogy a tárgybeli matéria kialakulásának kezdetén, vagyis a 18. század végétől a francia és a porosz szakirodalomban még ugyanazt értették a rendőrség és a rendészet tartalmi jellemzőin. A rendészet szinonimája a rendőrség volt. Bizonyítja ezt többek között Sallai János, amikor azt írja: „*Franciaországban vagy Poroszországban a (rendőr) rendészettudomány elfogadása a XIX. század végén, XX. század elején általánossá vált...*” (Sallai, 2021). Aztán sajnálatosan ez a tan belemerevedett, kötelezőnek vett tézissé vált a későbbi rendészetfelfogásba. Modellezi ezt a problémát a 20. század végi kiváló tudós Szamel Lajos esete is, aki elsőként készített monografikus munkát a rendészetéről, amelynek centrumában viszont csak a rendőrséget vizsgálta. A neves professzor 1991-ben a Magyar Tudományos Akadémia Kutatások Programirodája megbízásából készített tanulmányában az 1870-es Lorenz von Steintől származó *Handbuch*

der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrecht című könyvéhez visszanyúlva azt írja: „...a materiális rendészetfogalomhoz kapcsolódott a 18. században egy szervezeti-intézményi fogalom, amelyen a [...] rendőrségi szervezetet értették.” (Szamel, 1992). Majd így folytatja: „Ezt követően az elméleti és a politikai küzdelem tárgya az lett, hogy a közhatalmat közvetlenül megtestesítő rendészeti (azaz rendőri) szervek tevékenysége korlátoztassék a közrend oltalmazására...” (Szamel, 1992). A továbbiakban Szamel következetesen felváltva használja a rendészetet a rendőrséggel, a két kifejezés között nem tesz különbséget. A professzor egyetlen gondolatot sem szentelt a mű megírásakor már törvényileg rendészeti szervnek minősített nemzetbiztonságra, büntetés-végrehajtásra, többi rendészeti szerve. Vagyis objektíve alaptétel: Szamel korában már messze nem a rendőrség az egyetlen rendészeti szerv, ennek ellenére a vonatkozó publikációja kizárólag csak a rendőrséget vizsgálta.

Mint látható a Ksztv. és a Rendészeti tv. alapján explicite nem védhető álláspont rendészet alatt csak a rendőrséget érteni. Az állítás helyességére utal Finszter Géza *Rendészetelmélet* című szakkönyve, amelyben fejezetekben – legjobb tudomásom szerint elsőként – értékeli a rendőrség melletti egyéb rendészeti szervek közül például az önkormányzati, vagy a katasztrófavédelmi rendészetet. (Megjegyzendő, hogy a *Rendészeti szakklexikon* nem tudni milyen tematikai megfontolásból rögzíti a „Rendészeti szervek által elérhető nyilvántartások” magyarázatát, de kifejti a rendészet egyik legkarakterisztikusabb jellemzőjét, a „Rendészeti szervek” szócikket.)

Fontosnak tartjuk a fentiek zárásaként rögzíteni, hogy ha a rendőrség megjelenik más közigazgatási ágazatban, attól még az ott végzett feladat nem rendészeti, annak a másik ágazatnak profilja nem lesz rendészeti determináltságú. Így például azzal, hogy a koronavírus elleni állami fellépés létrehozta a kórházparancsnoki rendszert, attól még nem beszélhetünk orvosi rendészetről (Skorka, 2020). Hiányoznak ugyanis a rendészet elengedhetetlen jellemzői (jogi tárgy/adekvát eszközrendszer). A kórházak orvos főigazgatója mellé a 287/2020. (VI. 17.) kormányrendelettel kinevezett, többnyire rendőr (kisebb részben egyéb) hivatásos állományú közfeladata nem egyezett meg a rendészeti közfeladattal (vagyis a közbiztonság védelmével). Nincs rendészeti jogi tárgy. A kórházparancsnok funkciójából adódóan emellett nem gyakorolhatta a rendészetre jellemző intézkedéseket, kényszerintézkedéseket, titkos eszközöket, a koronavírus elleni fellépésében nem gyakorolta az erőszak-monopóliumot. Nincs rendészeti eszközrendszer. A statuáló kormányrendelet nem adott a kórházparancsnoknak a büntetőjog által védett speciális utasításadási jogot, nevezetesen nem adhattott ki parancsot, holott a parancsadás a rendészet egyik legkarakteresebb jellemzője. Vagyis a „kórházi rendőrt” egyetlen rendészeti differencia specifikai

igazgatási elemmel sem ruházta fel a statuáló jogszabály. De nem is kellett, hiszen a kórházparancsnoki rendszert nem a társadalmi szintű biztonságot veszélyeztető állapot hozta létre. A társadalom egészségügyi helyzete abnormális állapotba került, de a közbiztonság nem. Nem forgott közvetlen veszélyben, de még közvetettben sem. Vagyis a kórházparancsnoki rendszer nem a közbiztonság javításának a célja, ellenben az egészségügyi igazgatásban addig jellemző irányítási zavarok, humánmenedzsmenti problémák kiküszöbölése, ennek pozitív hozadékaként a járvány elleni sokkal hatékonyabb fellépésnek kívánatos szervezeti átalakítási igénye hozta létre. Az az alkotmányosan igazolható kormányfői akarat, hogy az irányítási kihívások kérdésében a járványhelyzetet nem mindenben uraló első számú egészségügyi tárcavezető mellé egy profi, rendszertani értelemben irányítani tudó, tekintéllyel bíró államigazgatási vezető kerüljön. Így került be a kormányzati irányítási mechanizmusba a belügyminiszter és a miniszterelnök által kinevezett 108 kórházparancsnok. Hangsúlyozandó, hogy a kórházparancsnokok a vonatkozó rendelet szerint nem parancsnoki munkát láttak el, hanem a gyakorlatban a kórház járvány elleni fellépésének szervezésében működtek irányítóként közre. Erre figyelemmel kevésbé látszik megalapozottnak ez a kijelentés: „...a rendészet kiemelt helyet kapott a koronavírus világjárvány kezelésében...” (Sallai, 2021). Nem a rendészet kapott kiemelt szerepet, a rendészeti igazgatás nem vette át az egészségügyi igazgatás tárgyát, eszközrendszerét, ugyanígy a rendészet tárgya és eszközrendszere irreleváns volt a kórházparancsnoki rendszerben. Csupán logisztikai szerepét töltötte be, segítséget nyújtott, amelyben semmilyen rendészeti elem nem szerepelt. Álláspontom szerint a fenti mértékadó rendészeti fogalmi elemek tükrében a kórházparancsnoki státus létrehozatalával nem jött létre az orvosi rendészet.

A rendőrségre vonatkozó jogszabályok fejlesztésének perspektívái

Jelen tanulmány következő részének elkészítéséhez 49 közterületen szolgálatot teljesítő rendőr, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar 32 másodéves nappali tagozatos hallgatója és 29 mester szakos hallgatója segített. Valamennyien azt a két, egymással összefüggő kérdést kapták, hogy „*Mit ért a rendőrségi törvény 29. § (1) bekezdés a) pontja azon rendelkezése alatt, mely szerint a rendőr igazoltathatja feladata ellátása során azt, akinek a személyazonossága a közrend, a közbiztonság védelme érdekében megállapításra szorul? Mi az igazoltatás célja a közrend, közbiztonság védelme szempontjából?*”

A válaszokból: „*Roma lakosság jelenléte miatt kell a településen igazoltatni.*” „*Tanyavilágban a lakosság-rendőrség napi kapcsolatát jelenti az igazoltatás.*”

„Azért kell a közrend miatt igazoltatni, hogy a lakosság jól érezze magát.” „A közbiztonság miatt a településeken a növényzet átlátható kell tenni, hogy ne legyen hely, ahol elbújnak az elkövetők.” „Tereken a padok kialakítása, hogy ne vonzza a hajléktalanokat.” „Szubjektív biztonságérzetet növeli a közvilágítás minőségének javítása.” „Aluljárók, vasútállomások biztonsága, hajléktalanok felszámolása.” „Állomások, terek, parkok biztonsága miatt kell igazoltatni, hogy csöves, drogos, piás ne legyen.” „Az igazoltatás lényegét a járőri létszám határozza meg a legjobban.” „A retkek kitakarítása a városból megkívánja az igazoltatást.”

Nem volt olyan válasz, amely szerint a rendőr köteles intézkedni (a közbiztonság/közrend védelmében) a jogellenes cselekmény észlelésekor, vagy ennek gyanúja, közvetlen veszélye esetén, ami rendszerint az igazoltatással kezdődik. A válaszok közel harmada (19) a közbiztonság, közrend védelmében történő igazoltatást az intézkedő rendőr belátására bízta (néhány ezt tipizáló válasz: „A rendőr szubjektív megítélésén múlik”, „Bárkit lehet igazoltatni, ha a rendőr úgy látja jónak”, „A rendőr akit akar, azt igazoltat”). Mintegy harmada a válaszoknak (21) nem tudta értelmezni a törvényi normát (az ide vonatkozó válaszokból: „Szerintem, hogy a közrend, közbiztonság legyen”, „Nem tudom mi az igazoltatás”, „Hathatós rendőrség”, „Fontos a társadalmi rétegződés”, „Lakosok intelligenciája”), az utolsó harmad válaszában (21) jelent csak meg a jogsértés esetén való intézkedési kötelezettség, ami az igazoltatáshoz is kötődik („Az igazoltatás megszakítja a jogsértést”, „Azt kell igazoltatni, aki tetteivel veszélyezteti a közbiztonságot”, „Ne legyen a lakosság ellen jogellenes cselekmény” „Körözik, mert veszélyt jelent a közbiztonságra, ezért igazoltatni kell”).

A fenti, közel sem reprezentatív felmérésből nem lehet messzemenő következtetéseket levonni. Azt azonban talán igen: a közbiztonság, közrend védelmének tartalmilag helyes értelmezése és az ebből eredő igazoltatási rendészeti intézkedés a végrehajtói állományban, illetve a nappali rendészeti és a mester szakos levelező állomány körében súlyosan nem egységes értelmezésű.

Egyebekben a rendészet kutatói között sem. A ritka rendészet tárgyú viták egyike jelen sorok írója és Christián László felfogásbeli különbségében testesül meg. Nevezett kutató (Szamel 1992-es publikációjának alapján megfogalmazott és mások által is átvett) álláspontja szerint „a közrendet akként határozhatjuk meg, hogy a hatályos jog által deklarált rend, amely a társadalmi együttélés alapját képezi, és amelyet az állam erre felhatalmazott szervei közhatalom birtokában védenek” (Christián, 2018), amely közrend így a rendészet centrális eleme, a közbiztonságot megelőző primátusi státuszú. Vitatom Christián László álláspontját. Ugyanis „A rendészeti szervek közös védendő értéke a közbiztonság” (Merkel, 2022), a közrend nem feltétlenül a hatályos jog által

deklarált rend. Ezt a megközelítést több más tanulmány is rögzíti. A vonatkozó publikációk summázataként itt most csak annyit – szemben a közrend rendszethez való viszonyának árnyalásával –, hogy ezekben a tanulmányokban felvetett érvelésekre cáfolat eddig nem született. Főleg nem a sok publikációban nevezett 13/2001. (V. 14.) AB határozatban foglaltakra tekintettel, amelyben a testület a közrendhez képest a közbiztonságot ruházta fel alkotmányos érték-tartalommal. De arra a bizonyított tényre sem született magyarázó válasz, hogy a közrendi tevékenység számos külföldi és hazai szerző szerint a jogon kívüli, főleg erkölcsi normákat hivatott védeni, márpedig a rendészet olyan tevékenység, ami kizárólag az alkotmány keretei között, szigorúan jogilag szabályozott esetekben léphet fel. A legitim fizikai kényszer, az emberi alapjogok korlátozásának lehetőségére tekintettel a jogon kívülinek is értelmezhető közrend védelme így nem lehet a rendészet tárgya. A közrend lehet egyben „*a jó közösségi rend*” (Buzás, 2022), ami számos viszonyrendszerben minden normativitást nélkülözhet. „*A közrend [...] a közjó része*” (Tihanyi, 2017). Vagyis a közrend bizony nem csak a hatályos jog által deklarált rend, ellenben lehet erkölcsi vagy lakóközösségi rend is (egy társasházban a jó közösségi rendhez tartozik, hogy hétvégén 14.00 órától nem végeznek a lakók zajjal járó tevékenységet). A közjó olyan emberi cselekvéseket tartalmaz, amelyek a társadalom, a közösség többi tagjainak életét magasabb minőségbe helyezik, boldogságot közvetítenek, boldogulást segítenek (például pénzgyűjtés a pedofil áldozatai életkörülményeinek javítására, élelem gyűjtés a menekült tábor lakóinak stb.). A közrendnek ebben a konstellációban viszont semmi köze a rendszethez. Az pedig a rendészet tiszta dogmatikai rendezése kizárja, hogy a jogi tárgyát kétértelművé tegyük. Ebből következően határozottan kijelenthetjük: a közrend legfeljebb alternatív kifejezése lehet a közbiztonságnak. Fordítva viszont nem igaz.

Szóval a közrend és a közbiztonság megítélésében szabadon érvényesül a kutatói gondolkodás, nincs egységes álláspont. De nem is lehet, mivel olyan meghatározhatatlan jogfogalmakról van szó, aminek értelmezését, magyarázatát a jogszabályok még csak meg sem kísérelték. Kivételt képez ez alól a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény, amely a gyülekezési jog gyakorlásának tiltását írja elő, ha ez a „*gyűlés a közbiztonságot, a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti*”. A törvényalkotó a közbiztonság veszélyét különösen abban látja, ha a gyűlésre felhívás vagy a gyűlés bűncselekményt, illetve erre való felhívást testesít meg, míg a közrend veszélye akkor áll be, ha a felhívás mentességet élvező alany (például diplomata) vonatkozásában kötelezettség teljesítését akadályozza, továbbá ha a bíróság működését, illetve a közlekedés rendjének sérelmét idézi elő. Természetesen ez az értelmezés de lege lata a gyülekezési jog alkalmazásában ad viszonylag

egészen egyértelmű támpontot a rendőri hatósági jogalkalmazásnak, viszont de lege ferenda akár az Alaptörvény szintjéig mérvadó lehetne. De amíg csak a gyülekezési jog alkalmazásának keretein belül értelmezendők a közbiztonság és a közrend kifejezések, addig nem beszélhetünk általános rendészeti jogi értelmezésről. Ajánljuk ezt a gondolatot a kodifikátorok figyelmébe azzal, hogy addig, amíg nem teremtenek jogalkotói felelősségükre figyelemmel rendet ebben a kérdésben, addig a fent körülírt felmérés szerinti, elvileg akár a rendőri önkényt is legalizáló aggályos rendőri értelmezés megmarad.

Aztán amíg ez nem történik meg, addig mi, a rendészet elméleti szakemberei polemizálhatunk tudományos meggyőződésünk szerint privilegizálva a közbiztonságot vagy éppen a közrendet. Ennek ugyan lehet hozzáadott értéke az alakulóban lévő rendészettudományhoz, de a gyakorlat számára nem sok. Ha csak úgy nem, hogy a vonatkozó kodifikációs eljárásban a konkrét szövegezésnél figyelembe veszik (vennék) az elmélet eredményeit.

Utolsó gondolatként szeretném felvetni azon álláspontomat, hogy a kialakulóban lévő rendészettudomány fejlődéséhez, de még inkább a rendészeti hatósági jogalkalmazás egységesítéséhez, a kívánatos jogértelmezéshez szükségesnek tartjuk az Alaptörvény rendőrségi feladat meghatározó szövegének és az erre épülő rendőrségi törvény rendőrségi feladatot tovább bontó normájának alapos újragondolását. Mert bizony utóbbi szövegezése nem egy elemében egyszerűen értelmezhetetlen. A mai helyzet szerint az Alaptörvény átvette a korábbi Alkotmány 2008-ban megváltozott szövegét. 2008-ig az Alkotmány alapján a rendőrség alkotmányos meghatározás szerinti feladata „a közbiztonság és a belső rend védelme”, majd a határőrség rendőrségi szervezetbe történő integrációja okán történő alkotmány módosítás 2008-ban a rendőrség feladatát „a közrend és a közbiztonság védelme” kifejezésben fogalmazta meg (Patyi, 2009.) Hogy miért váltotta az addigi „belső rend” kifejezést a „közrend”, a mai napig senki nem tudja. Vagyis a 2008 előtti Alkotmány szövegében olvasható belső rend – mint rendőrségi alapeladat – kifejezést „*úgy váltotta fel a közbiztonság kifejezés, hogy ennek okát, magyarázatát a tudomány vagy a jogalkalmazás megkapta volna*” (Balla, 2019) a jogalkotótól. (Sokadik eset.)

Minden esetre azóta is sztereotip kíséretje a közbiztonság szónak... A mai Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése a rendőrség társadalmi rendeltetését, alapeladatát öt elem együttesében határozza meg, nevezetesen: 1) a bűnmegelőzésben és felderítésben, 2) a közbiztonság védelmében, 3) a közrend védelmében, 4) az államhatár védelmében, 5) a jogellenes bevándorlás elleni közreműködésben.

Ha önmagában ezt az öt alapeladatot a kifejezések mögötti tartalom szempontjából megvizsgáljuk, akkor többek között a következő kérdések tehetők fel. Miért kell külön megnevezni a bűnfelderítést és megelőzést akkor, amikor

a hazai szakirodalomban nincs szerző, aki ezeket a tevékenységeket a közbiztonságtól, közrendtől elválasztotta volna. Vagyis a közbiztonság, közrend védelme természetesen magában foglalja a bűn elleni prevenciót, az elkövetett bűn felderítését, így ez a szövegrész egyszerű redundás fordulat. De ez a logikai következtetés ugyanígy megtehető az „államhatár védelme” esetében is, amely tevékenység szintén koherens része a közbiztonságnak. Szintén érthetetlen annak alkotmányos rögzítése, hogy „*A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.*” A jogellenes bevándorlás elleni fellépés szintén része a köz rendjének, biztonságának, ennek logikájában miért kell az idézett szöveget alaptörvényi erőre emelni? Ha pedig ezt túl általános keretnek vélhette a jogalkotó, akkor miért nem értette bele a „bűncselekmények megakadályozása” jogszabályi elembe? Hiszen a jogellenes bevándorlás is bűncselekmény... De ha már ezt az Alaptörvény szövegezője annyira fontosnak tartotta megszövegezni, akkor miért nem emelte ki alkotmányos alapfeladatnak például a terrorizmus elleni küzdelmet?

Álláspontom szerint az Alaptörvény rendőrségi közfeladat-meghatározása a jelen szövegezésében meglehetősen fregmentált. A széttördeltség indokolatlan, logikájában értelmezhetetlen. Mivel az Alaptörvény jellemzően nem hatásköri törvény, ezért indokoltnak látjuk a jogsértő bevándorlás elleni, vagy az államhatár konkrét védelmére irányuló jogkörök nevesítésének elhagyása mellett a lehető legáltalánosabb, de félre nem érthető alapfeladat-meghatározás megragadását. Ennek konkrét szövegére egy javaslat: „A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság (közrend) védelme.” Ez a normaszöveg viszont csak akkor fejtheti ki társadalmi célját, ha a jogalkotó meghatározza az értelmező rendelkezésében vagy a törvény magyarázatában azt, hogy mit ért közbiztonság, közrend alatt. Amihez irányadó lehet a fent idézett gyülekezési törvényben foglalt értelmezés. Ha viszont ez elmarad, marad a jelenlegi közel sem kívánatos kusza helyzet.

Megvizsgálva a ma hatályos rendőrségi törvény I. fejezetének első alcímét, majd az 1. § (1) bekezdés szövegét a fenti jogalkotói pongyolaság mellett még nagyobb gondolati zavart láthatunk. Kezdjük azzal, hogy nem tudható miért írja a törvényi fogalmazó egyszer nagy betűvel a szervezet nevét („*A Rendőrség feladata*” – első alcím), máshol pedig kis betűvel („*A rendőrség feladata...*” – 1. § első mondata) és később is?

Nagyobb probléma viszont a rendőrségi törvény tételes feladatmeghatározása. Ezt a jogalkotó az Alaptörvényben meghatározott feladatra utalással kezdi (ezt is pontatlanul, ugyanis az Alaptörvény „alapfeladat” kifejezéséhez képest az általánosabb tartalmú „feladat” szót használja), majd úgy folytatja, hogy ezen feladatok mellett a rendőrség feladata „*a határforgalom ellenőrzése*”, „*a terrorizmus elleni küzdelem*”, „*az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési,*

bűnfelderítési célú ellenőrzés”, „a bűncselekményekből származó vagyon visszaszerzése”, „az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása”.

Az alaptörvényi alapfeladat-meghatározáshoz képest értelmezhetetlen a rendőrségi törvény feladatmeghatározási logikája. Egyfelől azért, mert minden fent nevezett törvénybeli feladatot magába foglal az alaptörvényi szöveg. „*A határforgalom ellenőrzés*” része az alaptörvénybeli „*államhatár védelme*” alapfeladatnak. Az államhatárt ugyanis határforgalmi ellenőrzés nélkül nem lehet védeni. Ugyanilyen megállapítások tehetőek a további rendőrségi szövegezés tekintetében is. „*A terrorizmus elleni küzdelem*”, „*az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés*” feladatot magába foglalja az Alaptörvény „*bűncselekmények megakadályozása, felderítése*” szöveg tartalmi értelmezése. Még akkor is, ha a rendőrségi törvényben megjelölt bűnmegelőzés és bűnfelderítés a rendőrségi, más rendészeti és egyes állami szerveknél jelentkező bűn elleni (és a Nemzeti Védelmi Szolgálat hatáskörébe tartozó) fellépésre utal. „*Az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása*” mint a rendőrségi törvényben megjelölt feladatot pedig „*elyeli*” az Alaptörvény „*közbiztonság, közrend védelme*” alapfeladat meghatározása.

Adódik a kérdés, ha már a rendőrségi törvény alkotói fontosnak tartották „*a bűncselekményekből származó pénz visszaszerzése*” feladatot kiemelni, akkor miért nem tartották legalább ilyen fontosnak a pedofil tartalmú bűncselekmények elleni fellépés nevesítését?

Nem tudni továbbá, hogy mit értett a rendőrségi törvény alkotója az 1. § (2) bekezdésben azon, hogy az ezt követő arab számokkal jelölt hatásköri felsorolást „*bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörben*” történő rendszerbe sorolta. Nem tudható, hogy vajon mit kell érteni államigazgatási és a külön nevesített rendészeti feladatokon? Ez a kérdés rámutat arra, hogy a jogalkotó egymástól elkülöníthető kategóriaként kezeli az államigazgatási és a rendészeti feladatokat, mihez képest tehát nem feladatokat sorol, hanem a dogmatikailag mást jelentő és tartalmú hatásköröket, másrészt elkülöníti az elkülöníthetetlen államigazgatási és rendészeti feladatkört. Magyarázat erre sincs. Miként a fent körülírt többi problémára.

Álláspontunkat összegezve kijelenthető, hogy az Alaptörvény és a rendőrségi törvény közbiztonság, közrend fogalompárja a hatósági jogalkalmazásban erősen aggályos, de legalábbis az igazoltatás rendészeti intézkedés, és minden egyéb olyan törvényi esetben, ahol a jogfogalmazó ezeket a kifejezéseket használja önkényes értelmezésre ad lehetőséget. De ezek a terminusok elméleti értelemben is a szubjektív magyarázat semmire sem vezető tág keretét adják. Kijelenthető továbbá, hogy generálisan újragondolandó és egzaktan újrafogalmazandó az Alaptörvény rendőrségre vonatkozó alapfeladat-meghatározása (egyáltalán

kell ez a törvényi cikk a fundamentális chartánkba?), illetve hosszszerszében újra kell fogalmazni az Alaptörvényre épülő rendőrségi törvény feladat-, majd utóbbi hatásköri meghatározását.

Felhasznált irodalom

- Balla Z. (2017). *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Dialóg Campus.
- Balla Z. (2019). Leegyszerűsített sémák, újragondolandó tézisek. In Gaál Gy. & Hautzinger Z. (Szerk.), *Gondolatok a rendészettudományról* (pp. 33–41). Magyar Rendészettudományi Társaság.
- Buzás G. (2022). A közbiztonság, mint a rendészet célja a Bibliától napjainkig. *Magyar rendészet*, 22(4), 193–202.
- Christián L. (2022). *Komplementer rendészet*. Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Christián L. (2018). Rendészeti szervek. In Jakab A. & Fekete B. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat). (42. szócikk).
- Finszter G. (2014). *Rendészetelmélet*. Nemzeti Közszerológáti Egyetem Rendészettudományi Kar.
- Hautzinger Z. (2020). A rendészettudomány határtudományai. *Magyar Rendészet*, 20(3), 137–146.
- Korinek L. (2020). Utószó a rendészettudományi szaklexikonhoz. *Belügyi Szemle*, 68(1), 7–17. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.11.1>
- Merkl Z. (2022). A rendészet szerepe és feladatai az állam külső védelmében. *Belügyi Szemle*, 70(4), 739–756. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.4.6>
- Pallo J. (2007). Gondolatok a rendészet fogalmi és alkalmazási kérdéseiről. *Börtönügyi Szemle*, 26(2), 33–40.
- Patyi A. & Sáfrány J. (2023). Rendészet. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A. & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.
- Patyi A. (2009). A magyar honvédség és a rendőrség feladata. In Jakab A. (Szerk.), *Az Alkotmány kommentárja* (pp. 1449–1471). Századvég Kiadó.
- Sallai J. (2021). *A rendészettudomány etablációja és akkreditációja Magyarországon*. Rendészet Tudományos Tanácsa.
- Szamel L. (1992). A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapja. *Rendészeti tanulmányok*, 1(1), 3–31.
- Szikinger I. (1998). *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó Kft.
- Tihanyi M. (2017). *Közrend, közbiztonság, rendészet a keresztény közgondolkodásban. Államtudományi Műhelytanulmányok 16*. Nemzeti Közszerológáti Egyetem.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Balla Z. (2024). Ceterum censeo, ne beszéljünk még rendészettudományról. *Belügyi Szemle*, 72(6),1069–1085. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJA.2024.v72.i6.pp1069-1085>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Balla Zoltán, aki a balla.zoltan@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.



Legal basis for the use of covert means

Géza Finszter

professor emeritus, retired police colonel
Doctor of the Hungarian Academy of Sciences,
Ludovika University of Public Service,
Faculty of Law Enforcement
finszter.geza@uni-nke.hu



Abstract

Aim: The use of covert means is any information gathering intelligence operation (secret police activity) in which the authorised authorities of the State seek to obtain new knowledge in the course of administrative and criminal proceedings without the knowledge of the holder of the information, by limiting the right of self-determination.¹ In dictatorships, this form of exercise of state power is also dominated by arbitrariness. Constitutional states place the use of secret means on a public law basis. This study aims to demonstrate that it is possible to regulate acts of public authority that are at the heart of secrecy by means of legal instruments whose core is publicity.

Methodology: The objective outlined above can only be achieved if the dogmatic and moral characteristics of the legislation are harmonised with the specific characteristics of the secret police. The task is not easy. Legislation is always about the future and is always based on abstract prognosis; covert intelligence aims to discover the past, the present and the future, and the knowledge to be acquired is always unique and concrete.

Findings: The abstract nature of the regulation and the uniqueness of the intelligence operation resolve the contradiction between publicity and secrecy. What is public is the rule, what is secret is the application of the rule to a specific situation. However, legislation can become fully formalised when it no

¹ Act CXII of 2011 on the right to informational self-determination and on the freedom of information.



longer imposes limits on the operation of state power, but merely authorises it, opening the way to free discretion. In such a case, the guise of legality conceals an untrammelled power.

Value: Law that serves humanity is an effective means of preserving social order. Secret data-collection requires a limitation of rights, yet it is indispensable to combat violations (principle of necessity), provided that it does not cause more serious harm than the threat against which it is used (principle of proportionality).

Keywords: covert operation, policing function, law enforcement function, covert information collection

Introduction

The need to extend the rule of law to the secret police was accepted during the consolidation of constitutional democracies after the Second World War. Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, adopted in Rome on 4 November 1950 (hereinafter referred to as the Convention), provides: „1. *Everyone’s right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law.* 2. *Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary: a) in defence of any person from unlawful violence; b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained; c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection.*”² All the rights listed in Article 8(1) may be severely restricted in covert information collection. All the European States which have acceded to the Convention have undertaken to conduct reconnaissance only for the reasons set out in paragraph 2 and only on the basis of a legal authorisation. This is a very broad mandate, but it cannot be considered as being without limits, it is not a general clause, but a general clause to serve public interests and to protect the fundamental rights of others that justify the limitation of rights. The case-law of the European Court of Human Rights, established by Article 19 of the Convention, has ensured that the acceding States lay down in law the rules governing the restriction of fundamental rights, and that they also comply with

2 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and 14.

the requirements of necessity and proportionality. Democratic states cannot afford an absence of covert means, but they are subject to additional justification and accountability for their use. Such statements can be found, among others, in the judgments in *Lüdi v. Switzerland*, *Kostovski v. the Netherlands* and *McCann et al. v. the United Kingdom* (Berger, 1999).

When the need to incorporate covert information collection into the legal order arises, it is worth asking two preliminary questions, the answers to which cannot be given without clarifying the regulatory problem.³

Problem I.

The first question is: can the world of law be compared with the characteristics of the secret police (Problem I.) Law sets high standards: *'To speak of law, it is necessary to assert it against the powers that be. The rule of arbitrary authority, tyranny, is not the rule of law.'* (Horváth, 2001).

'Law is the power by which the life of human societies can be most effectively governed [...] But this power will only be a blessing to humanity if it is put at the service of higher moral values.' (Moór, 1992).

'The humanity of law is a value, it makes law righteous. In the modern concept of civil law philosophy, justice is first and foremost a value problem: law and justice are primarily a value relation [...] Only righteous law is valid, unrighteous law is not law.' (Peschka, 1972).

The law of policing, when it adapts to the values cited above, also has to deal with contradictions. Law is only righteous if it is based on humanity (principle of values), while the measure of covert intelligence is effectiveness (principle of utility). Law is public, covert intelligence is hiding. The norm never looks at a single situation in life, but formulates an abstract legal fact, which the application of the law must examine in the context of the factual nature of the specific case. Not only is the law not retroactive, it is for the future. In contrast, covert intelligence has almost the same interest in the past, present and future. Legal certainty is guaranteed by predictability, and unpredictability is the key to effective covert intelligence. Beyond all this, perhaps the greatest contradiction is that the law creates legal relationships, the subjects of which

3 Act XI of 1987 on Legislation, which is no longer in force, describes the concept of a regulatory problem in the obligation to state reasons: *'The proposer shall attach to the draft law an explanatory memorandum in which he shall describe the social, economic and professional circumstances which make the proposed regulation necessary and shall explain the aspects of the legal solution.'* [Article 40 paragraph (1)].

are mutually conferred rights and obligations. Public authority procedures start when customers become aware that they are subject to a legal relationship, are informed of their rights and obligations, and have the right to lodge a complaint. In the case of covert investigations, no such legal relationships are established, in which case the procedure is nothing more than the sum of the acts of the intelligence services. The academic research into the content of criminal procedure is rightly dissatisfied with these concepts. *'In its abstractness, the theory of the legal relationship alone cannot determine the content of the procedure, nor can the concept of the totality of acts.'* (Erdei, 2011). The two theories can be used together to understand the content of criminal procedure (Finszter, 2019). The secret procedure is essentially characterised by the complexity of the acts, while the open procedure is dominated by the legal relations. As far as legality is concerned, there was confidence that the guarantees of criminal procedural law, which is the machinery of criminal justice, were sufficient to safeguard constitutional values. However, a number of procedural errors and miscarriages of justice have called this hope into question. The case law of the European Court of Human Rights is instructive. The investigation of cases of violations of due process has highlighted the principles that must be applied in the work of the secret intelligence services in a democratic state. To quote from the Strasbourg judgment in *Klass et al v Germany*: *'Powers of secret surveillance of citizens, characterising as they do the police state, are tolerable under the Convention only in so far as strictly necessary for safeguarding the democratic institutions.'* (Tóth, 2001).

The Strasbourg judgments provide the requirements of the rule of law: the mandate must derive from the law, the law must be on the side of humanity (justice), it must use concepts that meet the requirements of clarity and predictability (legal certainty). The necessary and proportionate extent of the restriction of rights can stand in the way of arbitrariness.

Constitutional democracies have different ways of ensuring that their law enforcement, armed with secret police methods, can fight the most dangerous forms of crime without causing more damage than it seeks to prevent. There are countries in which these disguised restrictions on citizens' rights are enshrined in codes of criminal procedure (Kertész, 1989). Alternatively, the rules fall under the special mandates against organised crime and illegal drug trafficking (McEnany & Bócz, 1992). In some cases, the Act XXXIV of 1994 on the Police (hereinafter referred to as the Police Act) is a source of law. In almost all of the former socialist countries, this solution was chosen (Lammich, 1996). Until recently, many civil democracies lacked adequate legal regulation, and this has caused recurrent disruption to the operation of intelligence services

(Joubert, 1997). However, it is worth stressing that the legitimacy of social protection functions is guarded by the whole institutional system of constitutional democracy, sometimes more effectively than by specific law enforcement laws. The two together can provide truly reassuring guarantees. The current domestic solution, which has made covert information collection for law enforcement purposes part of criminal procedure, cannot be considered general today, even in states with a rich tradition of democracy.

The answer to the first question is that the characteristics of the legal world and secret police operations are comparable. The results of this analysis are presented in Table 1.

Table 1
Problem I.

Legislation	Covert information collection
Public	Classified
Abstract	Specific
Its subject: the future	Its subject: past, present and future
Predictability is a value	Unpredictability is value
Fairness is a value	Efficiency is a value
The totality of legal relations	Authoritative ‘total number of acts’

Note. Edited by the author.

A comparative analysis of the nature of legislation and covert information collection will help to ensure that the legislation on covert information collection and covert means is in line with the requirements of the Legislation Act: *‘The professional content and the scope of a law, and the extent of abstraction of a provision of law shall be established reasonably, in line with the nature of the sphere of life subject to the regulation, and in accordance with the provisions of this Act.’*⁴

Problem II.

The second question is: what are the differences between covert information collections carried out under the jurisdiction of the administrative police and those carried out in criminal proceedings? (Problem II.)

⁴ Act CXXX of 2010 on law-making § 16/A. (1).

It is clear that law enforcement functions are less tolerant of restrictive, detailed regulation than criminal procedure. The generality of law enforcement vigilance and the specificity of criminal procedure were already perceived by classical authors. *'The authorities are obliged to investigate every quarter to see if there are any malicious actors. This is not a criminal investigation, but a public safety investigation.'* (Vuchetich, 2007).

It is also clear that while law enforcement functions serve complex and hardly definable goals, criminal procedure has a mission that is well understood in practice and effectively supported by theory: to enforce the state's criminal claims through the administration of justice. Győző Concha wrote the following on this: *'Freedom of action and enjoyment of the goods of each member of society, and the removal of obstacles to the satisfaction of human needs in the existing social relation, are the preconditions of order. It is this precondition, not order itself, which the police create by constant vigilance, by effective prevention, by assisting in the restoration of law and order, by the effective removal of unlawful conditions [...] The police, by its discretionary and watchful nature, must adapt itself to circumstances which vary from hour to hour. This falls more within the remit of government and public administration.'* (Concha, 1903).

The different responsibilities of the administrative police for public security and the different role of the judiciary in the maintenance of law and order are reflected in the way the law is applied. A review of the Hungarian past can be instructive in tracing this. From 1949 until the mid-1950s, the world of proletarian dictatorship was characterised by a complete lack of legal foundations for the activities of the secret police. This system has allowed criminal law to be used directly to take down political opponents. The "scripts" of the conceptual trials were written in the preparatory procedure. The judicial authorities had no control over such investigations. As András Szabó rightly observed in a study of the period, *'... the coherence of the facts is established outside the legal judgement, in a sphere beyond the control of the law'* (Szabó, 1974).

The silence of law in the police administration was broken by Decree-Law No 22 of 1955 on the police. It describes the tasks of the police, but says nothing about the means and methods they can use to carry them out. The monopoly on legitimate physical violence does not even appear at the level of authorisation. In comparison, Decree-Law No 17 of 1974 on the protection of the State and public security went further when it dealt with the internal order of the State and the fight against crime:

'Article 4 For the protection of the internal order of the State:
- to investigate crimes against the state, social and economic order of the People's Republic of Hungary, against peace and humanity, against the persons and property of citizens, and other crimes; to prevent their commission;

- to expose the plans and activities of the powers opposed to our country, their organisations, other foreign organisations, to overthrow, undermine or weaken the social or economic order of the Hungarian People's Republic and to prevent their harmful work.

Article 5 (1) In the course of the fight against crime, care is to be taken to prevent and detect criminal offences, to prevent the commission of criminal offences in preparation or in progress, and to control persons subject to punishment. (2) The means and methods specified by law can be used to detect criminal offences. Coercive measures specified by law can be taken against the perpetrators of criminal offences.' There was obviously a reference to the Criminal Procedure Act, but the methods remained obscure. With regard to state security, the decree-law just cited was even more restrictive, the principle of trust was particularly strong, to the extent that not only the activities but even the very existence of the political police were considered state secrets. According to Article 1 of the Council of Ministers Decree 39/1974 (XI. 1.) on the Police, '*The Police is responsible for the protection of state and public security, the protection of traffic order, the protection of specific persons and objects, and the performance of administrative police tasks assigned to its competence.*'

The promulgation of the Constitution of the Republic on 23 October 1989 could have given particular impetus to the even temporary legislation, but codification was not forthcoming⁵ (Révész, 2007). Due in no small part to the so-called Danube-gate scandal⁶ that broke out in the first days of 1990, Act X of 1990 on the transitional regulation of special secret service means was passed in January 1990. This Act established organisational and procedural guarantees. It removed the secret services from the control of the Ministry of the Interior and made the use of certain secret means of restricting fundamental rights subject to authorisation by the Minister of Justice. The four secret services (information, national security, military security, military intelligence) were created by the Council of Ministers Decree 26/1990 (II. 14.) on the transitional regulation of the performance of national security tasks. The decree entrusted the management of the services to a Security College headed by the Prime Minister. The first democratically elected government changed this to state that '*the Prime*

5 There is also research evidence that in the summer of 1989, a proposal was made by the Minister of the Interior to establish the legality of secret service activity, but the legislation that would have made it a reality was not ultimately enacted.

6 The name is a journalistic invention, a reference to the so-called Watergate wiretapping scandal in the United States in 1972, which led to the downfall of then US President Richard Nixon. The scandal demonstrated that certain organs of the State Security Service, in particular the Internal Intelligence Group III/III of the Federal Ministry of the Interior, continued to monitor these political forces by secret service means even after the constitutional recognition of the activities of opposition parties.

Minister directs the services responsible for national security and information through the Political State Secretary of the Prime Minister's Office, who is responsible for these tasks.'

These transitional solutions were gradually replaced first by the Police Act, then by Act CXXV of 1995 on National Security Services, Act CXXII of 2011 on the National Tax and Customs Administration and Act CLXIII of 2011 on the Public Prosecutor's Office. These organisational laws have defined the procedural rules for intelligence activities carried out under administrative (law enforcement) powers in the collection of covert information. A regulatory change was introduced by Act XC of 2017 on Criminal Procedure, which made intelligence for law enforcement purposes a full part of criminal procedure by establishing the institution of preparatory proceedings and disguised means. The recent experience of the Hungarian secret police services offers an explanation as to why there is a place for covert means in the procedural code. The taxonomic place of detection and investigation is highly problematic. According to some views, criminal investigation is an integral part of law enforcement administration, but the division of labour also organisationally separates the public security police (*la police bas*), which is responsible for maintaining order and sworn to intervene immediately, and the security police (*la haute police*), which helps to restore law and order. Another dividing criterion is that *'...law enforcement does not provide social order but punishment [...] the rule of law, ultimately maintained by the court, gives to the individual as well as to the state power that sense of security which we call security'* (Concha, 1905).

Decision 2/2007 (I. 24.) AB quotes the case law of the European Court of Human Rights: *'In its decisions, the Court has pointed out the minimum requirements which must be satisfied by the rules governing the use of secret means. It has stressed that it is precisely because interference with fundamental rights is secret and because the use of such means gives the executive 'unforeseeable' possibilities that it is essential that the procedures themselves should provide sufficient guarantees for the exercise of the rights of the individual. This in turn requires states to place the emphasis on establishing precise and detailed rules that are comprehensible and accessible to citizens. Legislation must make clear the powers of the authority using such means, the nature of the measures and the way in which they are exercised. The Court of Justice has also pointed out, in the context of the requirement of clarity, that the law must specify the cases and circumstances which justify intervention and the conditions under which it is to be carried out. They must also include, as a minimum safeguard, conditions capable of determining the persons concerned, provisions on the documentation of the application and the preservation and destruction of the documentation.'*

The authorities must not be given too wide a discretion in deciding whether to apply the measure (e.g. Case of Valenzuela Contreras v. Spain, judgment of 30/06/1998, Reports 1998-V).'

In the domestic literature, doubts have also been raised about the solutions governing covert information collection.

The broader concept of covert information collection includes national security, counter-terrorism and law enforcement covert activities, the purpose of which is not to prepare the ground for criminal proceedings (although the information obtained may be used as such in the future), but to lay the foundations for official measures that can be taken by national security, counter-terrorism and law enforcement authorities. These official measures can be used to reduce the risks to national security, to avert terrorist threats and threats to public security, to protect the participants in criminal proceedings and members of the prosecuting authority, to protect persons cooperating with the judiciary and to control crime prevention. (The indirect aim of intelligence may also be to protect the human resources, means and methods available to covert information collection and to ensure their use.) This broader area of covert information collection can be called non-criminal intelligence, all the more so because most of the measures that can be included do not follow the rules of criminal procedure. The basis for non-criminal intelligence may be conduct that does not violate a criminal prohibition, may not even be illegal, but which risks endangering protected social interests or is otherwise essential to the achievement of the intelligence objective.⁷

The broader concept of covert information collection includes the gathering of information for law enforcement purposes, which is systematically carried out in criminal proceedings. However, it is questionable that preparatory proceedings can be initiated without suspicion of a criminal offence [Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 340 (1)]. The absence of suspicion can either condemn law enforcement to inaction or, on the contrary, force it to pursue a total deterrent. [*„In the course of a preparatory proceeding, to determine if the suspicion of a criminal offence can be established, covert means subject to the permission of a judge may be used against a person who a) might be the perpetrator of the criminal offence...”* Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 343 (1)] The absence of suspicion renders both the necessity and proportionality requirements meaningless. If there is no suspicion based on facts, how can it be determined which facts are to be known and whether disguised means are necessary to know them. Nor can it be decided without suspicion

7 Decision 13/2001 (14 May 2001) of the Constitutional Court.

whether the significance of the offence justifies the use of disguised means. The absence of suspicion renders law enforcement authorities, and ultimately the judiciary, defenceless against the arbitrary use of power, and removes the verifiability that law enforcement in a constitutional state can only be legitimised by the need for criminal justice.

The regulatory functions of policing and law enforcement require different branches of law. Public security is the domain of administrative law, while the law of criminal procedure is the domain of law enforcement, as shown in Table 2.

Table 2
Problem II.

Regulatory functions of policing	Law enforcement functions
Patrolling presence	Investigation
It aims to protect public security and national security, counter-terrorism, crime prevention, the use of secret police forces	It aims to enforce a criminal claim through the administration of justice by establishing the truth in legal proceedings
The use of covert information collection	Method of using covert means
Government task	Judicial task

Note. Edited by the author.

There is one more question: under what conditions can covert information be collected for law enforcement purposes when suspicion is not even necessary to initiate criminal proceedings? One can only welcome the fact that the police may use covert means to detect, interrupt, identify, apprehend, obtain evidence or recover property derived from a crime only as provided for in the Criminal Procedure Act [Section 63(4) of the Police Act]. However, how can the following legal provision be interpreted: ‘*Covert information collection for the purpose of preventing the commission of a criminal offence may be carried out where there are reasonable grounds for believing that it is likely to lead to the acquisition of information relating to the commission of a criminal offence, the analysis and evaluation of which will reveal the intentions of the perpetrators and enable them to prevent or suppress the commission of such offences.*’ [Section 65 (1) of the Police Act]. This legal reference is no more than a general authorisation, which opens the door to discretion rather than regulation.⁸

⁸ In its decision 47/2003 (X. 27.), the Constitutional Court stated in detail the requirement of legal certainty in the case of the unconstitutionality of crime prevention control: ‘*The consequence of the uninterpretability of a norm or the fact that it allows for different interpretations is that it creates an unpredictable situation for the addressees of the norm. Moreover, the over-general nature of the text of the rule also creates the possibility of subjective, arbitrary application of the law.*’

Law enforcement researchers should be allowed to extend their research to the world of secrets, looking for solutions that can help bring legality and effectiveness closer together. Work has already been done in the domestic literature that distinguishes between operational and strategic intelligence (Nyeste, 2016). An operational tactical action can often only be successful by limiting fundamental rights, while a strategic action is an analytical and evaluative processing of information already acquired, in which no covert information collection is allowed. There is a need for legislation that clearly separates the two areas. At present, the most comprehensive tasks of strategic intelligence are carried out by the National Information Centre:

*'The National Information Centre shall examine the security and criminal situation in Hungary, ... g) shall prepare information reports and background and risk analyses related to the national security, terrorist threat and criminal situation in Hungary, to certain elements thereof, and to specific risks and criminal offences, for the cooperating organs with a view to facilitating the lawful, professional and effective performance of tasks falling within the competence of those organs and for the prosecution service with a view to facilitating the lawful, professional and effective performance of tasks specified under point a) ab ...'*⁹

References

- Berger, V. (1999). *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata* [The case law of the European Court of Human Rights]. HVG-ORAC.
- Concha, Gy. (1903). *A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből* [The nature and status of the police in a free state. Essays in the social sciences]. Athenaeum.
- Concha, Gy. (1905). *Politika. Második kötet: (első fele) Közigazgatástan* [Politics. Volume Two: (first half) Public Administration]. Grill Károly Könyvkiadóvállalata.
- Erdei, Á. (2011). *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában* [Doctrines and misconceptions in the science of criminal procedure]. Eötvös Kiadó.
- Finszter G. (2019). Szabályozott felderítés, titkosított nyomozás [Regulated detection, classified investigation]. *Miskolci Jogi Szemle*, 14(2ksz), 280–291.
- Horváth, B. (2001). *Az angol jogelmélet* [British legal theory]. Pallas Stúdió.
- Joubert, C. (1997). A titkos rendészet holland és nemzetközi vonatkozásai [Dutch and international aspects of the secret police service]. *Belügyi Szemle*, 45(5), 5–19.

9 Act CXXV of 1995 on national security services Section 8/A.

- Kertész I. (1989). Rendőrség, rendőrállam, jogállam. I. rész [Police, police state, rule of law. Part I]. *Belügyi Szemle*, 37(10), 3–11.
- Lammich, S. (1996). A szervezett bűnözés elleni harc Kelet Európa országában a titkos operatív nyomozások példáján [The fight against organised crime in Eastern European countries using the example of covert operational investigations]. In Irk, F. (Ed.), *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok*, 33 (pp. 224–254). OKKRI.
- McEnany, J. (1992). A bűnügyi nyomozás és büntetőjogi felelősségre vonás az Amerikai Egyesült Államokban. II. rész [Criminal investigation and prosecution in the United States of America. Part II]. *Rendészeti Szemle*, 42(12), 37–45.
- Moór, Gy. (1992). *A jogbölcselet problémái* [The problems of philosophy of law]. Hatágú Síp Alapítvány.
- Nyeste, P. (2016). *A bűnüldözési és a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés rendszer-specifikus sajátosságai, szektorális elvei* [System-specific characteristics and sectoral principles of intelligence gathering for law enforcement and national security purposes]. PhD dissertation. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola.
- Peschka, V. (1972). *A modern jogfilozófia alapproblémái* [Basic problems of modern philosophy of law]. Gondolat Kiadó.
- Révész, B. (2007). Egy meghiúsult törvényalkotási kezdeményezés 1989-ből. Az állam- és közbiztonsági törvény szabályozási elveire vonatkozó javaslat kudarca [A failed legislative initiative from 1989. The failure of a proposal on the principles governing the law on state and public security]. *De Iurisprudentiae et Iure Publico*, 1(1-2), 107–184.
- Szabó, A. (1975). A jogászság megváltozott társadalmi szerepe [The changing role of the legal profession in society]. *Szociológia*, 4, 502–511.
- Tóth, M. (2001). *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében* [Hungarian criminal procedure in the light of the Constitutional Court and European human rights case law]. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó.
- Vuchetich, M. (2007). *A magyar büntetőjog rendszere. II. könyv. Gyakorlati büntetőjog* [The Hungarian criminal law system. Book II. Practical criminal law]. Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

Laws and Regulation

2/2007 (I. 24.) AB határozat

13/2001. (V. 14.) AB határozat

26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról

39/1974 (XI. 1.) MT rendelet a rendőrségről

47/2003 (X. 27.) AB határozat

1955. évi 22. törvényerejű rendelet a rendőrségről

1974. évi 17. törvényerejű rendelet az állam és közbiztonság védelméről

1955. évi 22. törvényerejű rendelet a rendőrségről

1974. évi 17. törvényerejű rendelet az állam és közbiztonság védelméről
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök átmeneti szabályozásáról
1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságról
2011. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

Reference of the article according to APA regulation

Finszter, G. (2024). Legal basis for the use of covert means. *Belügyi Szemle*, 72(6), 1087–1099. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp1087-1099>

Statements

Conflict of interest

The author has declared no conflict of interest.

Funding

The author received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

Ethics

No dataset is associated with this article.

Open access

This article is an Open Access publication published under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>), in the sense that it may be freely used, shared and republished in any medium, provided that the original author and the place of publication, as well as a link to the CC License, are credited.

Corresponding author

The corresponding author of this article is Géza Finszter, who can be contacted at finszter.geza@uni-nke.hu.



Is the teacher is a person with a public function? On the margin of a legislative error

István Ambrus

PhD, head of department, associate professor
Eötvös Loránd University,
Faculty of Law
ambrus.istvan@ajk.elte.hu



Abstract

Aim: The study presents the controversial legislative amendment that has made it controversial from 1 January 2024 whether teachers can be considered as public servants.

Methodology: The study uses logical, taxonomic and historical analysis.

Findings: In the light of this, it is difficult to identify which persons fall into this category. It is difficult to determine which persons are considered to be performing a public duty. However, teachers, as their work as lecturers and educators is a fundamental national value, should be included, regardless of whether this is explicitly stated in other legislation.

Value: The study concludes that the judiciary is justified in considering teachers as performing a public task even if there was a period between 1 January 2024 and 10 May 2024 when the Public Education Act did not explicitly state this.

Keywords: legislation, interpretation, public function, teacher

The legal framework for the category of person entrusted with public functions

The activities of primary and secondary school teachers (as well as kindergarten teachers) have long been considered a public function by the domestic legal

English-language republication. The Hungarian version of this article was published in *Belügyi Szemle* 2024, issue 6. DOI link: <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp949-960>



system. According to Section 3/A (1) of Act CXCV of 2011 on Public Finances, public function is a statutory public or municipal function. The original Article 66(2) of Act CXC of 2011 on National Public Education (hereinafter: Act on Public Education) made this framework provision more concrete in relation to teachers in public education by stating: *'A teacher, as well as a staff member directly assisting in the work of education and teaching, is a person with a public function in relation to the activities of the child and pupil in the context of the educational work of nursery schools, schools and colleges, and the provision of specialised educational services.'* A similar provision was already contained in Article 16 (3) of Act LXXIX of 1993 on Public Education, according to which *'A teacher is a person performing a public function for the purposes of criminal law protection in connection with their activities in the context of educational work in kindergartens, schools and colleges.'*

As far as criminal law provisions are concerned, the explicit legal protection is provided by the offence of violence against a person performing a public function (Article 311 of Act C of 2012 on the Criminal Code – hereinafter: the Criminal Code). Previously, Article 230(f) of Act IV of 1978 on the Criminal Code (hereinafter referred to as the old Criminal Code), as amended by Article 8 of Decree-Law No. 17 of 1985 on the entry into force of Act I of 1985 on Education, as of 1 September 1986, contained a provision that a person who commits violence against a teacher or educator as provided for in Article 229 of the old Criminal Code is liable for violence against a person entrusted with public functions.

Since the aim of this short study is not to provide a detailed description of the concept of a person entrusted with public functions and the more detailed legal-historical aspects, current legislation, judicial practice and criminological aspects of the criminal offence of violence against a person entrusted with public functions (for the latter, see Nagy, 2011), about the offence under Section 311 of the Criminal Code, it is only reasonable to note that the existing criminal law also contains a referring/referencing disposition (Nagy, 2010), in which the criminal law protection of a person entrusted with a public function is defined by referring back to the offence of violence against an functionary (Section 310 of the Criminal Code), as follows: *'Anyone who commits the offence defined therein against a person entrusted with a public function shall be punished under Section 310.'* In addition, a provision of relevance to criminal law is the concept of a person entrusted with a public function, which is nowadays formulated in the Final Part of the Criminal Code, among the interpretative provisions, and which is nowadays difficult to review [Section 459 (1) 12. (i)], according to which a person performing public functions is *'in the case*

defined in the Act on National Public Education, a teacher and an employee directly assisting in the work of education and teaching, in the case defined in the Act on Vocational Training, a teacher; and in the case defined in the Act on National Higher Education, a lecturer; teacher and scientific researcher of a higher education institution.'

The problem

According to the preamble of the Act LII of 2023 on Teachers' New Career Paths (hereinafter referred to as the Careers Act), *'The aim of a teacher is to enable the mental and intellectual development of the children they educate and teach, and to help children and students to become committed and valuable members of the Hungarian nation through their educational work. In order to achieve these goals, the teacher shall endeavour to perform their duties in accordance with general ethical standards and in the interests of the rights and interests of the child and pupil.'* Thus, on the basis of this declaration, the legislator has clearly expressed the public functions of teachers. Notwithstanding this, Section 171 (5) (9) of the Careers Act repealed the provisions of the Act from 1 January 2024. Article 66 of the Act on Public Education, together with the provision already cited, according to which a teacher, in the performance of their duties, is a person entrusted with a public function. According to Article 28 of the Fundamental Law – in addition to the Preamble already cited – the primary point of orientation for the application of the law is the justification of the proposal for the creation or amendment of the given legislation. However, the Minister's explanatory memorandum to this repealing provision of the Careers Act merely stated that it was *'Repeals to ensure regulatory consistency'*. On the basis of the primary grammatical interpretation, case law has concluded that the intention of the legislator was that teachers should no longer be regarded as persons with public functions in the criminal law sense. All this seemed to be deducible from the decision of the Curia BJE (Criminal Law Unit) 5/2018, which is still applicable, according to the operative part of which *'In cases where the background legislation on persons listed in Section 459 (1) 12 of Article 459 (1) of Act C of 2012 on the Criminal Code (hereinafter: Criminal Code) provides for the public nature of the criminal defence only, the person entrusted with a public function cannot be the perpetrator of the offence under the Criminal Code. The offence of assault committed by a person entrusted with a public function in the course of the performance of their duties within the meaning of Section 302 of the Criminal Code and the offence of assault committed by*

a person entrusted with a public function within the meaning of Section 302 of the Criminal Code shall not be a criminal offence. Therefore, if the teacher is not subject to a higher degree of criminal liability, then, according to this position, they are not entitled to a higher degree of criminal defence.

Legislative interpretations and legislative response

According to reports in the press, the official interpretation of the courts was that teachers were no longer considered to be persons entrusted with public functions as a result of the amendment ([URL1](#)). According to the court letter cited in the article, the provision of the Criminal Code has lost its legal basis, so that teachers and other school staff *'cannot be considered to be persons entrusted with public functions'* for criminal law purposes ([URL1](#)).

However, the legislature noticed the problem and amended Section 36 of Act XXV of 2024 on the Amendment of Acts Supporting the Performance of Tasks in the Internal Affairs Sector and Section 66 (1) of the Act on Public Education on 11 May 2024 according to which *'A teacher and a staff member directly assisting in educational work is a person entrusted with public functions in relation to their activities in connection with children and pupils in the context of nursery education, school and college education and teaching work, and the provision of specialised educational services.'*

The problem of grammatical interpretation is therefore solved. However, there were also conflicting opinions in the press about the back modification. In the view of the Prosecutor General's Office, *'the status of teachers as persons entrusted with public functions has been settled'*, which formulation implies that the Prosecution shared the view of the courts that teachers could not be reassured that they were persons entrusted with public functions in the period between 1 January and 10 May 2024 ([URL2](#)). On the contrary, the Ministry of the Interior argued in a statement that *'contrary to what has been reported in the press, teachers and those employed in jobs directly supporting the work of educators and teachers are still persons entrusted with public functions. The Criminal Code classifies them as persons entrusted with a public function for the purposes of assessing offences committed against them, where it can be established that they are connected with the performance of a public function. The temporary deletion of a paragraph from the Act on Public Education from 1 January 2024 does not mean that teachers, as persons entrusted with these functions, have lost their status as persons entrusted with public functions. The regulatory coherence between the Act on Public Education and the Criminal Code continued to*

exist after 1 January 2024, and teachers continued to be considered as persons entrusted with public functions between 1 January 2024 and 10 May 2024. In order to prevent possible difficulties in the application of the law and to ensure the continuous and uniform application of the law, the legislator amended the Act on Public Education with effect from 11 May 2024 so that the provision on the status of teachers and persons supporting the teaching and learning profession as persons entrusted with public functions is again included verbatim in the rules of the Act on Public Education.’ (URL3).

Finally, it is necessary to refer here to the Ministerial Explanatory Memorandum to Section 36 of Act XXV of 2024 on the Amendment of Acts Supporting the Performance of Tasks in the Internal Affairs Sector, which states that ‘A person entrusted with a public function under Section 459 (1) 12 (i) of Act C of 2012 on the Criminal Code (hereinafter: the Criminal Code) is a teacher and an employee directly supporting the work of education and teaching in the case defined in the Act on National Public Education. Prior to 1 January 2024, Act CXC of 2011 on National Public Education (hereinafter: Nkt.) provided – in Article 66 (2) – for the sectoral designation of the above-mentioned provision of the Criminal Code by means of a flexible reference. However, Act LII of 2023 on Teachers’ New Career Paths repealed the relevant provision of the Nkt. with effect from 1 January 2024, while at the same time maintaining in force Section 62(1) of the Nkt., which contains the duties of teachers. The essence of the regulation prior to 1 January 2024 was only to express that the persons concerned are entitled to increased protection and increased liability for certain facts in connection with their activities related to children and pupils. With the above amendment, the legislator’s aim was simply to ensure that the quality of the person entrusted with a public function – and the specific criminal law protection and increased liability associated with it – could be clearly established in relation to the public function performed by each teacher. Thus, the Nkt. explicitly includes the duties of teachers for this purpose [Article 62 (1)], which they necessarily perform by carrying out their activities in connection with children and pupils. Along the same line of reasoning, employees who directly support the work of educators and teachers [Art. 27 (2), (5) of the Nkt. This interpretation is further strengthened by the designation of Chapter 44 of the Nkt. as »Public functions of public education«, according to which teachers and staff directly assisting in the work of public education are clearly performing a public function, i.e. they are persons entrusted with a public function. On the basis of the above – also taking into account the fact that the Criminal Code does not rigidly refer to Article 66 of the Nkt. and leaves the filling of the concept with content to the sectoral law – teachers and employees directly assisting in the work of teaching and education

will continue to be considered as persons entrusted with public functions after 1 January 2024, and the regulatory coherence between the Nkt. and the Criminal Code will continue to exist. However, based on the feedback from the legal practitioners, the regulatory solution chosen by the legislator – since it does not refer expressly to the Criminal Code – may create uncertainty in the application of the law. Therefore, in order to prevent possible difficulties in the application of the law, the Proposal reiterates the previous provision expressis verbis in order to ensure continuity and consistency in the jurisprudence.'

Questions and possible answers

The key question of the present study is therefore to decide whether teachers could be considered to be performing a public function in the time period indicated, and to draw the criminal law consequences of this depending on whether the answer is in the affirmative or negative.

In line with the position of the Ministry of the Interior, the above-quoted Ministerial Explanatory Memorandum makes it clear, with detailed justification, that teachers are to be considered as persons entrusted with public functions for the period between 1 January and 10 May 2024. This reasoning is therefore certainly orienting; however, the Explanatory Memorandum is not part of the legal text, despite the quoted Article 28 of the Fundamental Law. If, on the other hand, the legislator deletes a definition in the sectoral legislation, which had hitherto been explicitly stated, to the effect that a teacher is a person entrusted with a public function in the performance of their duties, the position of the courts and the public prosecutor's office, which takes a contrary view, cannot be considered to be open to challenge from all points of view. On the basis of the primary grammatical interpretation, which was based on the repeatedly cited provision of the Criminal Code in the relevant definition of a person entrusted with a public function, the amendment of the Act of 1 January 2024 on National Public Education has indeed rendered it void, so the solution that would automatically maintain the previous – and more disadvantageous for the perpetrator – interpretation, ignoring the amendment, seems to go against the principle of legality (*nullum crimen sine lege certa*, Article 1 of the Criminal Code). All the more so since, as we have seen, the legislator has not provided any substantive justification for this amendment. If, therefore, the courts interpret the Criminal Code on this basis, on a strictly textualist basis, such offences committed against teachers in the period from January to May cannot be considered as violence against a person entrusted with a public function.

It is important to underline, however, that the concept of persons entrusted with public functions in criminal law is very complex and, as we have seen, not without casuistry, and while in some cases the sectoral background norm explicitly states that such persons are persons entrusted with public functions, in other cases this is not the case.

Thus, it does not refer explicitly to the capacity of a person entrusted with a public function, for example:

- Act CXL of 2021 on national defence and the Hungarian Defence Forces,
- Act CLXV of 2011 on Civil Guard and the Rules of Civil Guard Activity.

It does not expressly state that defenders and legal representatives are persons entrusted with public functions, but it is stipulated in Article 144 (3) of Act LXXVII of 2017 on the activities of lawyers that *'The Bar shall perform public functions related to the professional management and representation of the interests of those entitled to practice law, the security of legal transactions related to the activities of lawyers, and the public functions specified in its statutes.'*

Finally, a more common solution is for the background norm to state *expressis verbis* that the victims covered by the Act are persons entrusted with a public function for the purposes of criminal law. For instance:

- according to Article 55 of Act LV of 1996 on the protection, management and hunting of wildlife *'A professional hunter employed under this Act and performing his duties shall be considered a person entrusted with public functions for the purposes of the Act on Criminal Code'*;
- pursuant to Paragraph (5) of Article 10/A of Act XXXIV of 1994 on the Police *'A school guard is a person entrusted with public functions for the purposes of the Criminal Code Act, and the right to take measures and use coercive means under this Act is granted exclusively in the course of performing the duties specified in the guard's instructions on the territory of the educational institution'*;
- according to § 9/E of the Act I of 1988 on Road Traffic *'The road inspector and the operator inspector according to Article 20/A shall be considered as persons entrusted with public functions for the purposes of the Criminal Code Act'*;
- pursuant to Article 35 (3) of Act CCIV of 2011 on National Higher Education *'A person employed as a lecturer or teacher, an academic researcher in connection with their activities related to students in the course of their educational duties is a person entrusted with public functions for the purposes of the Criminal Code Act'*;

- pursuant to Section 47 (2) of Act LXXX of 2019 on Vocational Education and Training, *‘An instructor shall be considered a person entrusted with public functions in relation to their activities in connection with the students or persons participating in the training in the course of the provision of vocational education and training.’*

From a legal certainty point of view, it would seem that it is in any case more appropriate for the sectoral standard to specify the nature of the person entrusted with the public function. However, as we have seen, the protection under the Criminal Code cannot necessarily be provided only in this way. On the basis of the above, I consider my own opinion to be summarised below.

The conclusion that can be drawn from the Ministerial Explanatory Memorandum, which retroactively modifies the place of the Act on Public Education, and from the position of the Ministry of the Interior, is based on a legal interpretation. Because the Criminal Code’s statement that *‘in the case specified in the Act on National Public Education’* does not (only) mean that when the Act explicitly, by definition, mentions this. For example, just as the Act on the Police does not state that ‘a police officer is an authoritative person’, yet, pursuant to Section 459 (1) 11 (k) of the Criminal Code and Section 1 (2) (d) and (5) (a) of Act XLIII of 2010 on Central State Administration Bodies and the Status of Members of the Government and State Secretaries, they are nonetheless considered to be undisputedly authoritative persons.

Also on the basis of the principles of *argumentum a minore ad maius* and *ad absurdum* (Geller & Ambrus, 2019), a teacher was considered to be entrusted with a public function between 1 January and 10 May 2024.

This is because, as we have seen, the Criminal Code explicitly defines the ‘teacher in the case provided for by the Vocational Training Act’ as a person entrusted with a public function, in accordance with the provision of the Vocational Training Act. Therefore, if such a teacher is a person entrusted with a public function, it would be contrary to the intention of the legislator not to consider teachers – who, in principle, have recently been promoted to a ‘higher status’ (see salary increases, career paths, etc.) – as such.

Furthermore, if the teacher were not considered to be entrusted with a public function, they would not be entitled to the heightened criminal protection under Section 311 of the Criminal Code. It would also run counter to the perception that denies the teacher’s status as a person entrusted with a public function, and to Act LXXIV of 2020 on certain legislative amendments necessary to eliminate and prevent violence in schools, which includes violence against a person entrusted with a public function in the list of offences under Article 16 of the

Criminal Code that can be committed by persons aged 12 to 14. According to the Ministerial Explanatory Memorandum to § 6 of the Amending Act, *'In order to ensure the criminal liability of persons who do not blatantly observe the rules of social coexistence, especially for the safe work of teachers, employees directly assisting in the work of educators and other professionals assisting in the work of educators, it is necessary to amend the provisions of the Criminal Code concerning the age of criminal liability. The legal policy objective can be achieved by amending the provision in the Criminal Code, Chapter IV, Grounds for excluding or limiting criminal liability, under the subheading »Childhood«. In the case of violence against an authority or a person entrusted with public functions and their supporters, the perpetrators will be punishable from the age of 12 if they have the necessary discernment at the time of the offence to recognise the consequences of the offence.'* If, on the other hand, the teacher was not a person entrusted with a public function, then the 12–14-year-olds would not be able to commit such acts against them either, which is completely contrary to the legal policy objective of the justification and thus also goes against the teleological (legal harmonic) interpretation (Szomora, 2009).

Therefore, it is not from the explicit regulation (or lack thereof at that time) in Article 66 of the Act on Public Education, which was not in force in the first months of 2024, but from a complex interpretation of the Act, that the quality of a teacher as a person entrusted with a public function should be derived. For example, under the interpretative provision of the Act on Public Education, under Section 14a(e), among other things, the provision of boarding facilities is a core public education function. This, combined with Section 62(1)(a) of the Act on Public Education (duties of a teacher), leads me to the unconcerned conclusion that, for example, if a teacher who imposes disciplinary sanctions exercises a sub-aspect of the educational work (sanctioning a student who is misbehaving), they are ultimately, in the absence of an explicit provision, entrusted with a public function.

However, it is to be expected that some courts and prosecutors will continue to take the view that offences committed between 1 January and 10 May 2024 do not constitute violence against a person entrusted with public functions. Several anomalies should be expected in this context. For example, according to Section 2 of the Criminal Code, which provides for the temporal effect, if the prosecution has not brought charges for such an offence committed in 2023 (or earlier) by 10 May 2024, then even if a 'lighter criminal law' was in force during those four months, the possibility of prosecution for violence against a person entrusted with public functions is reopened under the repealed provision of the Act on Public Education. The same could be the case if the offender was convicted in the

first instance during the period in question, for a lesser offence (e.g. assault), but appealed against the decision and the court of appeal will give its decision after 10 May. Another fundamental problem will be the different classification of the acts committed during this period: if the investigating authority has sent the file to the prosecution with a proposal for indictment on suspicion of violence against a person entrusted with public functions, but the prosecution has not charged the offence, but only, for example, assault or coercion, the indictment will have to be amended at the trial stage. This is a problem of legal certainty that absolutely requires a rapid remedy. In my opinion, it could also raise the need to reintroduce the principle of the ‘lightest criminal code’. As Károly Csemegi’s Code (Article 2 of Act V of 1878 of the Hungarian Penal Code on Crimes and Misdemeanours) wisely and presciently stated: *‘If, in the interval between the commission of the offence and the sentencing, laws, practices or rules different from one another have come into force: the least severe of these shall apply.’* (Békés, 2005).

Summary

Legislation responding to our increasingly fast-paced world is, of course, following a similarly accelerated pace. It is therefore not surprising that legislative anomalies can arise on certain issues. However, in the context of the rule of law, and especially in the area of criminal law as an ultima ratio, it is necessary to be as careful as possible to legislate in accordance with the principles of the rule of law, otherwise legal uncertainty and legislative situations that violate the need for predictability may arise, as in the case of the issue discussed in this study. In addition to the use of complex legal interpretation tools, questions can also be raised which would entail the reintroduction of certain provisions of the old legislation which are not covered by our criminal law today but which are worth considering.

References

- Békés, Á. (2005). Büntetőpolitika és jogbiztonság [Criminal policy and legal certainty]. *Magyar Jog*, 52(8), 479–484.
- Gellér, B. & Ambrus, I. (2019). *A magyar büntetőjog általános tanai I* [General doctrines of Hungarian criminal law I]. ELTE Eötvös.
- Nagy, F. (2010). *A magyar büntetőjog általános része* [General part of the Hungarian criminal law]. HVG ORAC.

Nagy, L. T. (2011). A közfeladatot ellátó személy elleni erőszak vizsgálata [Investigation of violence against person with a public function]. *Kriminológiai Közlemények*, 48, 144–167.

Szomora, Zs. (2009). A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés [Functions of the legal object and the harmonic interpretation of the legal object]. *Bűnügyi Szemle*, 2(2), 11–17.

Laws and Regulation

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1996. évi LV. törvény vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról
2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőri tevékenységről
2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről
2011. évi CCIV. törvény az államháztartásról
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2017. évi LXXVII. törvény az ügyvédi tevékenységről
2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről
2020. évi LXXIV. törvény az iskolai erőszak megszüntetése és megelőzése érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2023. évi LII. törvény a pedagógusok új életpályájáról
2024. évi XXV. törvény a belügyi ágazati feladatellátást támogató törvények módosításáról
Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény hatálybalépéséről szóló 1985. évi 17. törvényerejű rendelet

Online links in the article

URL1: *Kiszivárgott egy bírósági levél, alapjaiban változhatott meg a pedagógusok helyzete.* <https://index.hu/belfold/2024/05/15/oktatas-pedagogusok-birosag-iskola/>

URL2: *„Ha a Tisza Párt felhatalmazást kap” – Magyar Péter 21 pontba szedte ígéreteit.* https://nepszava.hu/3235505_magyar-peter-igeretek-lista-felhatalmazas

URL3: *Belügyminisztérium: továbbra is közfeladatot ellátó személyek a pedagógusok.* <https://24.hu/belfold/2024/05/15/nepszava-mar-nem-kozfeladatot-ellato-szemelyek-a-tanar/>

Reference of the article according to APA regulation

Ambrus, I. (2024). Is the teacher is a person with a public function? On the margin of a legislative error. *Belügyi Szemle*, 72(6), 1101–1112. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp1101-1112>

Statements

Conflict of interest

The author has declared no conflict of interest.

Funding

The author received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

Ethics

No dataset is associated with this article.

Open access

This article is an Open Access publication published under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>), in the sense that it may be freely used, shared and republished in any medium, provided that the original author and the place of publication, as well as a link to the CC License, are credited.

Corresponding author

The corresponding author of this article is István Ambrus, who can be contacted at ambrus.istvan@ajk.elte.hu.

KÖZLÉSI FELTÉTELEK

A Belügyi Szemle/Academic Journal of Internal Affairs (AJIA), (nyomtatott ISSN 2062-9494 és online ISSN 2677-1632) havonta megjelenő, lektorált, magyarországi és nemzetközi jogtudománnyal, közigazgatással, államtudományokkal, kriminológiával, valamint biztonsági és rendészeti tudományos kutatásokkal foglalkozó tudományos folyóirat.

A Belügyi Szemle a <https://belugyiszemlejournal.org/> folyóirat-szerkesztő rendszer alkalmazáson keresztül fogadja a szerzőktől a kéziratokat.

A beküldött közlemény visszaigazolása során a Szerkesztőség tájékoztatja a szerzőket a beküldött kézirat befogadásáról és várható megjelentetéséről. A Szerkesztőség a beérkezett kéziratokat szakmai és tudományos szempontokból lektoráltatja, és fenntartja a jogot a kéziratok stilizálására, korrigálására, tipografizálására.

Részletes szerzői útmutató az alábbi URL linken olvasható: <https://belugyiszemlejournal.org/index.php/belugyiszemle/libraryFiles/downloadPublic/2>

A Szerkesztőség másodközlést nem vállal.

A Belügyi Szemle/Academic Journal of Internal Affairs (AJIA) kiadványban megjelent cikkek nem tükrözik a Szerkesztőség álláspontját, azok tartalmáért való felelősség minden esetben a szerzőket terheli.

Az etikai nyilatkozat, valamint a közzétételi visszaélésekre vonatkozó nyilatkozat az alábbi URL linken olvasható: <https://belugyiszemlejournal.org/index.php/belugyiszemle/libraryFiles/downloadPublic/10>

A cikkek a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY-NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemények, melynek szellemében a cikkek bármilyen médiumban szabadon felhasználhatók, megoszthatók és újraközölhetők, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

A nyílt hozzáférésről szóló nyilatkozat az alábbi URL linken olvasható: <https://belugyiszemlejournal.org/index.php/belugyiszemle/libraryFiles/downloadPublic/7>



Telefonszám: +36 (26) 795-922; BM: 24-626

Email: szerkesztoseg@belugyiszemle.hu

Web: <https://belugyiszemlejournal.org/>

A borítóképet tervezte és szerkesztette: Dr. Szabó Csaba

