Kántás Péter, közigazgatási jogász

Az önkormányzati rendészet körvonalai az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben

I. A szabályozás célja – tézisek a helyi közrendvédelem erősítésének szükségességéről

Az első tézis a települési köztisztaság, közszemérem, közcsend, köznyugalom, tehát *a közrend* védelmével összefüggő hatósági ellenőrzési és szankcionálási feladatellátás elégtelensége. Az okok sokrétűek: a közterületi ellenőrzésre hivatott, rendőrségen kívüli hatósági szervezeti rendszer szétaprózott, sok a párhuzamos hatáskör, a legtöbb hatóság esetében a személyi és technikai kapacitás évek óta romlik, nincs egységes irányítási, eljárási, panasz-ügyintézési, képzési és vizsgáztatási rendszer, mindemellett korántsem megnyugtató a „helyi közrendvédelem" teljesítőképességének és szakmai alkalmasságának lakossági megítélése.

A mai magyar társadalomban egyre többen élik meg, hogy „az állam nem véd meg a bűnözéstől", hogy a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szervei a már megtörtént jogsértésekkel kapcsolatban sem mutatnak fel gyors, következetes, a legalitás elvét komolyan vevő (bűn nem maradhat büntetés nélkül), a társadalmi többség, illetve kisebbség igazságossági igényeit kifejező szankcionálást és a sértetti kárigényeket is reparálni képes teljesítményt.

„Ennek egyik alapvető oka az, hogy főként a fővárosban és a nagyvárosokban egyre gyarapodó számú közterületi rendezvények biztosítása (vagy időnkénti túlbiztosítása) nagymértékben leköti a testület rendelkezésére álló szolgálati időalapot és költségvetési, valamint technikai eszközöket. A rendőri szervezet túlcentralizáltsága következtében előállott létszámelosztási viszonyok miatt a közterületi szolgálatra igénybe vehető állomány létszáma elégtelen. Az állandósult létszámhiányt súlyosbítja a nagyfokú fluktuáció is. Ilyen körülmények között a kistelepüléseken, illetve a kistérségekben olykor aggasztó mértékű biztonsági vákuum alakul ki."[1]

Nem véletlen tehát, hogy immár ötödik éve terjed, népszerűsödik, a nagypolitika rangjára emelkedik a „gárdás" retorika méregfoga, nevezetesen a társadalom bűnüldözési értelemben vett magárahagyottsága, evvel együtt az igény a „jogos önvédelemre", arra, hogy a társadalom különböző csoportjai meghatározott kisebbségi közösségekkel szemben rendszeresen végezzenek „rendfenntartó" tevékenységet.

A közterületi „rendetlenségeket" érintő minden tapasztalat azt mutatja, hogy e jelenségek látványos visszaszorítására, így a lakosság rend-érzetének javítására sem a rendőrség közbiztonsági állománya, sem a jelenleg önkormányzati rendészeti szervként működő közterület-felügyelet nem alkalmas. Szakmai és politikai körökben már a kilencvenes évek második fele óta folyamatosan merül fel az igény egy önkormányzati alapítású közrendvédelmi hatóság létrehozására, amely a bűncselekményeknél enyhébb súlyú közterületi jogsértések esetén a jelenleginél sikeresebb és gyorsabb tettenérési, „felderítési", és „nyomozáseredményességi" arányt, valamint gyors, szigorú és egységes elveken nyugvó felelősségre vonási gyakorlatot lenne képes produkálni.

Arról van szó, hogy valóban életképes, tartós, szubjektív elemet (biztonságérzet, rendérzet) is magában foglaló közbiztonságot (közrendet) teremteni kizárólag központilag megszervezett, állami rendészeti szerv fellépése révén nem lehet megteremteni. Szemben tehát a sokszor hallott politikusi nyilat-

[1] A Közterület-felügyelet, mint sajátos hatáskörű önkormányzati rendészeti szerv lehetséges jövőképe. Előtanulmány az önkormányzati rendvédelem stratégiájához. Összeállította: dr. Kacziba Antal ny. r. altábornagy. Budapest, 2010. (kézirat)

kozatokkal, a közrend fenntartása korántsem állami monopólium (ez volt a pártállam idején), csupán az erőszak – törvényi garanciákkal szigorúan körülhatárolt - alkalmazása az állam kizárólagos feladatköre, egyebekben pedig a rendészeti tevékenység két másik funkciója (őrködő jelenlét, információszerzés) részben társadalmasítható, részben - a biztonsági ipar szolgáltatási útján - piacosítható.

„Az önkormányzatok szerepvállalása a helyi közösség biztonságának erősítésében javítja az emberek életminőségét: a bűnözés és a bűnözési félelem csökkenése, a bűnelkövetővé és a sértetté válás szempontjából veszélyeztetett csoportoknak nyújtandó segítség, az áldozatokról történő gondoskodás, a helyi lakosok életét teszi „élhetőbbé”.”[2]

Nem képzelhető el tehát sikeresnek mondható települési szintű veszélyelhárítás anélkül, hogy a lakosság önkéntes szerveződései (elsősorban a települési szintű, kis súlyú, vagyon elleni jogsértések körében), illetve a helyi közhatalom, tehát a települési önkormányzat szervei ne látnának el ellenőrző, információszerző feladatokat.

A rendészet elméletének művelői szerint - szemben a közgondolkodással - nem az erőszak legitim alkalmazásának lehetősége, hanem a jelenlét a legáltalánosabb és leghatásosabb rendészeti funkció.

„A jelenlétre a közterület rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek miatt van szükség. A veszély lehet reális és aktuális, ami a közjog által jól definiálható, vagy olyan mértékben absztrakt és távoli, hogy azt anyagi jogi normában leírni nem lehetséges, de nem is szükséges.”[3]

A jelenlét jelenti a veszélyek prognosztizálását, ennek alapján a rendelkezésre álló rendfenntartó erők legcélszerűbb elosztását, illetve „mozgatását”. E funkció körében van szükség a legkevesebb jogi tudásra, sokkal inkább az élő kapcsolattartásra a jogsértések által veszélyeztetett sértetti körökkel, valamint a gyors információcserére, kooperációra. De hatékony rendvédelem a valós és lehetséges veszélyhelyzetekre vonatkozó folyamatos, naprakész információk nélkül sem képzelhető el, hiszen minden rendészeti jellegű veszélyelhárító beavatkozásnak az információ az alapja, mivel erős időkorlátok között kell értékelni, hogy

a) szükség van-e beavatkozásra,

b) ha igen, akkor mekkora erővel, milyen módszerekkel - ideértve elsősorban a kényszerítőeszközök megválasztásának dilemmáját - történjen a beavatkozás, figyelemmel a konfliktus korai felismerésének és az erőszak lehetőség szerinti elkerülésének követelményére.

Összefoglalva az eddigieket: nem feladva az egységes, centralizált rendőrség modelljét és monopóliumát a bűnüldözésre, illetve egyes intézkedési jogkörök és egyes kényszerítőeszközök használatára, a közterületi jogsértések megelőzése, megszakítása, felderítése és szankcionálása tekintetében égetően szükségessé vált egy települési önkormányzati alapítású, a jelenlegieknél szélesebb intézkedési jogkörrel és ezekhez arányosan rendelt kényszerítőeszközökkel rendelkező rendészeti szerv felállítása.

II. Teremt-e az új törvény önálló önkormányzati rendészetet?

Nem vitásan erősíteni kell tehát a helyi közrendvédelem kapacitását, képzettségét, csökkenteni kell a szabályozási, szervezeti, eljárási, felügyeleti széttagoltságot, ugyanakkor bővíteni szükséges a hatásköröket. Kérdés tehát, hogy a címben megnevezett törvény (a továbbiakban: Tv.) eleget tesz-e ezeknek a követelményeknek, és valóban erősíti majd a közrend – „mint a nemzet felemelkedését szolgáló alapérték” – védelmét?

Az első megállapítás, hogy a szabályozási, szervezeti széttagoltság változatlan marad, a Tv. személyi hatálya ugyanazt a tizenkét rendészeti feladatellátást (szervtípust) nevesíti, amelyeket ágazati törvények és egyéb jogszabályok jelenleg is szabályoznak. Kétségtelen

[2] Kerezsi Klára: Közösség és bűnmegelőzés: közösségi bűnmegelőzés. Magyar Tudomány, 2001/8.
[3] Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-KERSZÖV. Bp. 2003. 31. o.

újdonság a személy- és vagyonőrök felvétele a rendészeti feladatokat ellátó személyek közé, amely révén immár nyíltan megtörik a rendészet állami (önkormányzati) monopóliuma, bár a „piac" szereplője hatósági intézkedési jogkört nem kap. Mindemellett a Tv. második fele lényegében nem is áll másból, mint az érintett ágazati törvények módosításából, tehát szó sincs új, kódexszerű, az alapvető anyagi és eljárási szabályokat egy helyen rendező rendészeti jogszabályról.

Mi az, ami egységesül? Egységessé válnak az alkalmazási feltételek, a képzési és vizsgáztatási követelmények, a nyilvántartás rendszere, a szolgálati igazolvány és jelvény, az intézkedéssel és kényszerítőeszköz alkalmazásával összefüggő panaszeljárás, az egyes intézkedésekre és kényszerítőeszközökre vonatkozó szabályozás, továbbá az a kötelezettsége a munkáltatóknak, hogy az illetékes megyei főkapitánysággal együttműködési megállapodást kössenek. A rendészeti feladatokat ellátó szervek és személyek szakmai felügyelete a rendőrség kezébe kerül.

Az alábbiakban az egységes szabályozás két elemére tézisszerűen szeretnék reflektálni, az intézkedési jogköröket és kényszerítőeszközöket érintő szabályozást – jelentőségére tekintettel – külön tárgyalom.

Képzés, vizsgáztatás: a Tv. még az „elvi iránymutatás" szintjén is hallgat a képzési követelményekről, annak tartalmát, idejét, költségeit majd az együttesen kiadott miniszteri rendelet fogja meghatározni. Ugyanakkor a vizsgaanyagról és a vizsga rendjéről már többet tudhatunk: eszerint az elméleti részben szerepelnie kell a büntető- és szabálysértési joganyagnak, valamint a Tv. ismeretének. Ehhez képest fontos tudni, hogy az új közrendvédelmi joganyag napjainkban alakul át: megszűnt ugyan az önkormányzatok szabálysértési statuálási jogköre, ugyanakkor az önkormányzati törvényben felhatalmazást kaptak arra, hogy a magasabb szinten nem szabályozott közösségellenesnek értékelt cselekményeket rendeletben nyilvánítsák jogellenessé és 150.000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal szankcionálják. Ennek az egyre terjedelmesebb jogterületnek a naprakész ismerete mondjuk egy közterület-felügyelőtől ma már legalább annyira elvárható, mint a már amúgy sem önkormányzati (jegyzői) hatáskörbe tartozó szabálysértési joganyag.

Az is kérdés, hogy az érintett hatályos joganyag mellett lesz-e helye mondjuk alapjogi, közigazgatási szervezeti, eljárási ismeretek (Ket.) oktatásának, kiemelt figyelemmel például az egyenlő bánásmód követelményére, a hatósági mérlegelés minden jogalkalmazót próbára tevő dilemmáira, az ügyféllel való kommunikáció megértést, bizalmat, együttműködést segítő „technikáira", az írásos anyagok alapvető szakmai és fogalmazási követelményeire.

Panaszeljárás: a Tv. szerint - a vagyonőr kivételével – nem az eljáró személy munkáltatója, hanem a rendőrség válik panaszfórummá, az érintettnek a sérelmezett intézkedést követő nyolc napon belül kell ezt előterjesztenie, s a rendőrség harminc napon belül hoz a Ket. szabályai alapján első fokú határozatot, melyet rendes jogorvoslattal, tehát fellebbezéssel lehet az ügyfélnek megtámadni. A Tv.-ből ugyanakkor nem derül ki, hogy milyen szintű rendőri szerv jár el első és másodfokon, meg persze arra is illett volna utalni, hogy mindezek után jogszerűségi felülvizsgálatnak is helye van a megyei szintű bíróságokon (törvényszékeken). A valódi problémát ugyanakkor a nyolc nap jelenti, amely miatt számtalan panaszeljárás „hal meg" a Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatában, miközben a „rendes", az Rtv. szerinti panaszbenyújtás határideje harminc nap.[4] *Ez az indokolhatatlan kettősség tehát kiterjesztődik most már a rendőrségen kívüli panaszeljárásokra, miközben önkényesen tesz különbséget két azonos jogi helyzetben lévő ügyfélkör között, aszerint hogy melyik jogorvoslati eljárásra kerül sor, ebben az értelemben tehát sérti az Alaptörvény XV. cik-*

[4] „Tapasztalataink szerint a nyolc nap sokszor valóban kevésnek bizonyult: mire az ügyfelek eljutottak a Helsinki Bizottság ügyvédeihez, akik megfelelő tájékoztatást adtak a jogorvoslati lehetőségekről, sokan már kicsúsztak a határidőből…" Ritter Ildikó: Bizalmi kérdés. Kutatás a rendőri intézkedések ellen 2005-ben tett állampolgári panaszok tárgyában. Magyar Helsinki Bizottság, Bp, 2008. 16. o.

ke (2) bekezdésében megfogalmazott egyenlő bánásmód követelményét.

Végezetül egy praktikus aggály:

„Figyelembe véve a rendőrkapitányságok leterheltségét, nem alaptalan az a feltevés, hogy a panaszt benyújtó állampolgárok egy része a panasztételt követően további jogorvoslati lehetőségeket próbál majd igénybe venni, ha azzal szembesül, hogy ügyében nem kap harminc napon belül választ. Ez – a hazai panaszkultúra sajátosságaiból adódóan – ismét a kapitányságok által befogadott, feldolgozandó panaszok számát növeli, de a jogvédő szervezetek is számíthatnak arra, hogy megnő a hozzájuk intézett beadványok száma. Mivel az önkormányzatok is érintettek az új rendészeti szervek működtetésében, azzal is számolni kell, hogy a jogi ismeretekkel nem rendelkező állampolgárok egy része nem feltétlenül a rendőrséget keresi meg a panaszbeadványával, hanem a települési jegyzőktől várják a sérelmük orvoslását. Mindezek alapján feltétlenül indokolt a panaszeljárás metódusának minél részletesebb jogszabályi kidolgozása."[5]

III. Miért van az intézkedésnek kiemelt jelentősége alapjogi szempontból?

Az erőszak alkalmazásának közvetlen lehetőségét foglalja magában a rendészet speciális aktusa, az intézkedés, hiszen itt - szemben a közigazgatás egyéb aktusaival - egybeesik a hatósági akaratnyilvánítás és annak végrehajtási kötelezettsége, ezért az eljárás szakaszai „összesűrűsödnek": hiányzik az alakszerű bizonyítás, az alakszerű döntés és ennek okszerű indokolása, szükségképp elmarad a hagyományos értelemben vett jogorvoslat lehetősége, hiszen amire „orvoslásra" kerülne sor, az intézkedést már foganatosították, a sérelem immár bekövetkezett.

Az intézkedés tehát „megtörténik", azt megváltoztatni utólag nem lehet, a visszás intézkedés orvoslására marad tehát

a) a jóvátétel (a bocsánatkéréstől a kártérítésig),

b) a jogsértő módon intézkedő büntető, közigazgatási, munkajogi, etikai felelősségre vonása,

c) a jogsértő intézkedés révén megszerzett bizonyíték kirekesztése a bizonyítékok köréből.

Az intézkedés másik jellegzetessége, hogy alkalmazása során a hatóság és az ügyfél közvetlen, személyes kapcsolatba kerül egymással, amelyben az egyik gyakorlatilag feltétlen és azonnali engedelmességi kötelezettséggel tartozik a másiknak. Az „erőviszonyok" a két fél között az intézkedés helyszínén feltűnően egyenlőtlenek, hatalmi és információs szempontból egyaránt. Ahhoz, hogy ne kerüljön sor konfliktusra, végső esetben a kényszerítőeszközök alkalmazására, rengeteg múlik az intézkedő rendőr fellépésén, kommunikációjának módján, magatartása és mondandója világos, egyértelmű jellegén, egész fellépésének meggyőző erején (intézkedési kultúra).

Még a jogszerű intézkedés is értelmét veszti, tehát ellenállást válthat ki, ha információhiány áll fenn, ha az intézkedő nem tájékoztatja megfelelően az intézkedés alá vont személyt azokról a tényekről, gyanúokokról, melyek az intézkedést indokolttá teszik, de akkor is, ha eleve gyanúsítottként kezelik a panaszost, vagy agresszíven, gorombán, vagy csak egyszerűen modortalanul viselkednek vele szemben. Ilyen helyzetben mindkét oldalon felfokozódik az ingerültség, a frusztráció, és a szavakkal való sértegetés könnyen jut el a tettlegességig. Így válhat az egyszerű igazoltatásból bilincshasználattal együtt járó előállítás, majd büntető feljelentés az egyik oldalon hivatalos személy elleni erőszak, a másik oldalon pedig valamilyen hivatali bűncselekmény miatt.

„Az Rtv. 2008. január 1-jén hatályba lépett módosítása alapján az intézkedő rendőrök már kötelesek előre közölni az intézkedés célját. Fontos ezért megértetni a rendőrök-

[5] Kiss Bernadett: Új lehetőségek előtt a településrendészet? Bp., 2012. 12. o. (kézirat)

kel, hogy ezen előírás maradéktalan betartása jelentősen javíthatja a rendőrség általános megítélését mivel ha valaki előre tudja, hogy miért intézkednek vele szemben, akkor kevéssé lesz feszült, és könnyebben fogadja el, hogy adott esetben szükséges volt az igazoltatása, annak ellenére, hogy nem tanúsított jogellenes magatartást."[6]

A következő karaktervonás, hogy az intézkedés dokumentációja utólag készül el rendőri jelentés (tehát nem jegyzőkönyv) formájában, másrészt a helyszínen történtek rögzítése (kép- és hangfelvétel), vagy más formájú dokumentálása nem egy pártatlan szerv vagy személy kezében van, hanem az eljárás kimenetelében egyértelműen érdekelt hatóságéban. Annak azonban nincs jogi akadálya, hogy az állampolgár - amennyiben evvel a rendőri eljárást nem akadályozza - technikai eszközzel rögzítse az intézkedés során történteket.[7]

A következő gond a tág mérlegelési szabadság intézkedési helyzetben: a helyszínen lévőnek kell kötött idő mellett felmérnie az intézkedés indokoltságát, a veszélyhelyzet nagyságát, az erőszakmentes beavatkozás esélyeit, az erőszak alkalmazásának várható következményeit.[8]

A közvélemény, de a rendészeti szakma is megosztott a rendőri beavatkozás értékelését illetően. A „jogvédők" hajlamosak az erőszakkal járó rendőri fellépést - a jog- és szakszerűtlenné minősítésen túl, a politikai hatalom „deviáns" megnyilvánulásának tekinteni. A rendőrség, illetve a közhatalom képviselőinek oldaláról viszont gyakran elmarad az önreflexió, önkritika, rövidek, sablonszerűek, formálisak az indokolások, nem véletlen, hogy a panaszok több mint kilencven százalékát elutasítják első fokon.[9] A legtöbb panasz az igazoltatással, az adatkezeléssel, a testi kényszer alkalmazásával, a ruházatátvizsgálással, a magát nem szabályosan azonosító intézkedő rendőr fellépésével, valamint a bilincshasználattal függ össze.[10]

---

[6] Szigorúan ellenőrzött iratok. A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusáról. Bp., 2008. 62. o.

[7] A Független Rendészeti Panasztestület 120/2008. (X. 21.) számú állásfoglalása szerint: „A Testület gyakorlatában visszatérő ügytípusnak számítanak a rendőri intézkedések megörökítésével kapcsolatos panaszok. A Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmánybíróság 54/2000 (XII. 18.) AB határozata alapján fokozott közérdek fűződik ahhoz, hogy az esetleges rendőri jogsértések dokumentálhatóak legyenek. Hasonló gyakorlatot folytat az adatvédelmi biztos is (1824/P/2007-3. ügy), aki a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. §-ának (4) bekezdése alapján úgy nyilatkozott, hogy a Rendőrség köteles minden, az állományába tartozó személy intézkedését visszakereshető módon rögzíteni és az intézkedő rendőr nevéről – ha a helyszínen nem lenne azonosítható – későbbi kérés esetén az érdeklődőt tájékoztatni. Ezen túl az Rtv. 20. § is rögzíti, hogy a rendőrt az intézkedés során az egyenruhája és az azon elhelyezett azonosító jelvénye vagy (mint a panaszos esetében is) szolgálati igazolvány és azonosító jelvénye igazolja. Mindezek alapján a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendőri intézkedések dokumentálása önmagában nem törvénysértő, azt a rendőr nem tilthatja meg és további intézkedésre sem ad alapot. Amennyiben a rendőr úgy ítéli meg, hogy a fényképezés személyiségi jogát sérti, akkor (magánemberként) természetesen igénybe veheti a személyiségi jogvédelem eszközeit, de ez nem lehet rendőri intézkedés, különösen kényszerintézkedés jogalapja. Más a helyzet akkor, ha a dokumentálás oly módon történik, hogy az akadályozza a rendőri intézkedést. Ilyen esetben indokolt lehet az abbahagyásra történő felszólítás és annak megtagadása esetén a további rendőri intézkedés is szóba jöhet."

[8] „A közigazgatási jogalkalmazásban (így a rendészetben is) gyakorolt szabad mérlegelés alapvetően két pilléren nyugszik: a jogalkotón, aki a jogelvi és jogszabályi hátteret biztosítva megadja az értelmezés és a döntés kereteit, és a jogalkalmazón, akinek ebben a műveletsorban minden egyes esetben önállóan kell a fogalomnak konkrét jelentést adnia, de a következő „mankók" segítségével:
az alkotmányos, illetve az adott jogágra (jogterületre) vonatkozó alapelvek, és alapértékek,
a közigazgatási szervre vonatkozó feladat- hatásköri és eljárási normák,
a bíróságoknak az adott ügytípusban kötelezőnek minősülő, illetve precedens-értékű határozatai,
a közigazgatási szerv jogszerű hatáskörgyakorlását, „rendeltetésszerű" működését érintő irányítási (felügyeleti) normák." Kántás Péter: A közrend elleni jogsértések természetéről. Doktori értekezés. Budapest, 2007. (kézirat) 133. o.

[9] Ritter Ildikó: Bizalmi kérdés…. 65. o.

[10] http://www.panasztestület.hu/files/08-10

IV. Intézkedések és kényszerítőeszközök – a Tv. szabályai az Rtv. tükrében

A Tv. intézkedési rendelkezései az Rtv. mintájára készültek, szabályozza tehát az intézkedések alkalmazásának jogalapját, elveit és módját, ismerteti a közös intézkedési szabályokat, valamint azokat a kényszerítőeszközöket, melyeket valamennyi rendészeti szerv alkalmazhat.

A megfogalmazás hasonlósága ellenére az intézkedés jogalapja az Rtv.-ben jóval tágabb, hiszen ott intézkedést nemcsak a jogellenesség gyanúja, hanem minden azonnali veszélyelhárítást igénylő élethelyzet (természeti csapás, vasúti, légi katasztrófa, stb.) előidézhet. Nem érthető tehát, hogy a Tv. miért korlátozza a fellépés lehetőségét a jogsértésekre. Az Rtv.-hez képest további korlát, hogy a rendészeti feladatot ellátó személy csak az illetékességi területén intézkedhet, valamint az is, hogy halaszthatatlan esetben nincs kötelezettsége szolgálaton kívüli fellépésre, pontosabban ilyen jogi kötelezettség nem terheli. Ugyancsak kimaradt a Tv.-ből az intézkedés foganatosításának pártatlan, részrehajlás nélküli kötelezettsége, az embertelen, megalázó bánásmód, valamint az erre vonatkozó utasítás megtagadásának tilalma. Az elvi jellegű rendelkezések köréből erősen hiányolható mindemellett az a követelmény, hogy az ellenállás megtörése esetén nincs helye kényszerítő eszköz további alkalmazásának.

Üdvözlendő, hogy az esetleges jogorvoslati eljárások sikerének alapvető garanciáját jelentő, az intézkedő személy azonosíthatóságára vonatkozó, 2008. januárjától hatályos Rtv. szabályokat a Tv. nagyjában-egészében tartalmazza. Ami itt félreérthető, az tipikus kodifikációs, egy adott logikai művelet jellegét érintő hiba: az Rtv. ugyanis úgy fogalmaz, hogy a rendőrt egyenruhája *és* az azon elhelyezett azonosító jelvény igazolja. Evvel szemben a Tv. 14.§-ának (1) bekezdése szerint az azonosítás alapja

a) a külön jogszabályban meghatározott egyen- vagy formaruha,
b) szolgálati igazolvány és
c) a szolgálati jelvény.

Tessék akkor ennek alapján megmondani, hogy az a) pont megállhat önállóan, vagy kizárólag a másik két ponttal együtt lehet jogilag korrekt azonosíthatóságról beszélni?

A teljesség igénye nélkül veszem most sorra azokat az intézkedéseket, melyeket valamennyi „rendfenntartó" személy alkalmazhat.

A felsorolás az Rtv.-ben ismeretlen intézkedésfajtával kezdődik, melynek a jogalkotó a „jogellenes cselekmény folytatásának megakadályozása" címet adta. Maga a szabály sem mond sokkal többet, mindössze annyit tudhatunk meg, hogy a feladatot ellátó jogosult (az intézkedés jogalapjánál még köteles volt!) a jogsértésen tetten ért személyt a cselekmény abbahagyására felszólítani, valamint őt a folytatásban megakadályozni. Nos, nem véletlen, hogy az Rtv. nem ismer ilyen jellegű „intézkedést", merthogy ez nem az, hanem a rendészet ősi generálklauzulájának, tehát alapvető céljának egyik alakzata, átfogalmazása: a jogsértés megszakításának kötelezettsége, melynek sikere érdekében alkalmazzuk - a veszély jellegéhez igazodóan - a konkrét intézkedéseket.

A következő, valóban új, sem az Rtv.-ben sem az ágazati rendészeti törvényekben nem szereplő intézkedésfajta a tetten ért személy visszatartása. Eszerint a jogsértésen tetten ért személyt, ha nem igazolja személyazonosságát, a dolog kiadását megtagadót, valamint az előállításnak ellenszegülő személyt lehet maximum két óra időtartamra, de legfeljebb a rendőrség kiérkezéséig visszatartani. Ennek érdekében testi kényszer, illetve vegyi eszköz alkalmazható, illetve hat „őrkategória" (természetvédelmi őr, erdővédelmi szolgálat tagja, halőr, közterület-felügyelő, önkormányzati természetvédelmi őr, mezőőr) esetében az előállítás sikere érdekében ellenszegülés során lehetőség van bilincshasználatra.

A szabályozással megválaszolatlan kérdés több is adódik:

Vajon miért maradt ki ebből az intézkedési lehetőségből az a vagyonőr, aki az áruházi (bolti) lopások (tulajdon elleni szabálysértések) kapcsán akár naponta többször is kerül abba az élethelyzetbe, hogy a „csak" szabálysértésen (aminek az értékhatára 2012. áprilisától húszezerről ötvenezer Ft-ra emelkedett!) tetten ért elkövetőt nem tarthatja erőszakkal az elkövetés helyén? A Tv. ugyan módosítja a szabálysértési törvényt, miszerint bárki (!) jogosult a tulajdon elleni szabálysértés tetten ért elkövetőjét visszatartani és a rendőrségnek haladéktalanul (?) átadni, ez azonban messze nem pótolja az esetleges erőszak professzionális alkalmazására, az adatkezelési szabályok megtartására, valamint az intézkedés kellő dokumentálására vonatkozó kötelezettségeket.

Kérdés továbbá, hogy mi a jogi helyzet akkor, ha letelik a két óra és a rendőrség képviselői nem jelennek meg? Tisztázatlan az is, hogy mikortól kezdődik a két óra, a jogsértés elkövetésétől, a tettenéréstől, vagy az ellenállás tanúsításától?

A következő intézkedés a lefoglalás tárgyául szolgáló dolog ideiglenes elvétele, amit sem az Rtv., sem a Be., sem az új szabálysértési törvény nem ismer, ugyanakkor „visszatartás" címen a közterület-felügyeletről szóló törvény - példamutató módon, de követőkre nem találva - korábban már szabályozta. A lefoglalást, majd az esetleges elkobzást lehetővé tevő reálaktusról, valódi rendészeti intézkedésről van szó, amely elsősorban az illegális utcai árusítás körében merül fel nagy tömegben. Itt nem a jogalappal, hanem az elvétel erősen érdeksértő jellegével lehet a gyakorlatban baj, nevezetesen annak mérlegelésével, hogy az átadás megtagadása esetén – ha például testi kényszer alkalmazására kerül sor – milyen intenzitású ellenállással kell számolni, nem érdemesebb-e megvárni a rendőrök kiérkezését?

Mindenfajta ellenőrzésre, illetve szankcionálásra törekvő hatósági fellépés alapja az igazoltatás, az érintettek személyazonosságának, illetve lakcímének, tartózkodási helyének megállapítása. Nem véletlen, hogy az Rtv. első helyen ezt az intézkedést nevesíti, a Tv. úgy látszik nem tulajdonít mindennek különösebb jelentőséget. Első benyomásra megnyugtatónak látszik, hogy az igazoltatás jogalapja lényegesen szűkebb az Rtv. szabályaihoz képest, hiszen azt csak a jogsértés gyanúja, vagy olyan szabálysértés gyanúja alapozhatja meg, amelyre az érintett személynek helyszínbírságolási jogköre van. Az Rtv. ehhez képest - a rendészeti szakma által sokat bírált - gyakorlatilag „parttalan" szabályozást fogadott el, hiszen bárki igazoltatható a közrend, közbiztonság érdekében, bűnüldözési, bűnmegelőzési célból, a tartózkodás jogszerűségének ellenőrzése, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, vagy éppen mások jogainak védelmében.

Meg kell mondani, hogy ebben az esetben a jogalap ilyen fokú szűkítése semmiféle alapjogi érdeket nem szolgál, ugyanakkor alkalmas az állomány elbizonytalanítására, a köztéri visszásságokkal kapcsolatos „alulreagálásra". A közrendvédelmi hatóságok helyszíni ellenőrzései során – különösen akkor, ha nagyobb tömeg egy időben és egy helyen történő ellenőrzéséről van szó – egyszerűen nem lehet előre megmondani, kit terhel jogsértés gyanúja s kit nem, hisz a legtöbb esetben a releváns jogi helyzet éppen az ellenőrzés során tisztázódik, vagy legalábbis eljut a gyanú, vagy annak kizárásának szintjére.

Az igazoltatáshoz hasonlóan szűk a jogalap a ruházat, csomag, jármű átvizsgálása esetén. A fogalmazás rendkívül zavaros, hisz a jogsértés esetében már gyanúról sincs szó, ugyanakkor a bekezdés II. fordulata a szabálysértés, vagy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyről beszél. Ahhoz, hogy adott jármű átvizsgálható legyen, meg kell adni a jármű feltartóztatásának (megállításának) jogát. Ezt a Tv. megadja ugyan, de kizárólag a jogellenesen megszerzett dolog fellelhetősége érdekében! Igen érdekes tehát, hogy egy §-on belül a egymással összefüggő intézkedések jogalapja köszönőviszonyban sincs egymással. Szomorú az is, hogy a ruházat átvizsgálása esetén hiányzik a jogállami követelmény, hogy azt csak az intézkedés alá vonttal azonos nemű személy végezheti.

Már a közterület-felügyeleti törvény 1999-es kodifikációja során felmerült, hogy legyen-e a felügyelőknek önálló előállítási jogkörük. Az akkori törvény nem adta meg ezt a jogot, így csak az előállított beleegyezése esetén van lehetőségük ezt az intézkedést foganatosítani. A Tv. változatlanul ezt a nyomvonalat fogadta el avval a már ismertetett kiegészítéssel, hogy a rendőrség kiérkezéséig, a visszatartás foganatosítása során, ellenszegülés esetén, vagy szökés megakadályozása érdekében lehetőség van bilincs használatára. Itt is sokkal szűkebb a jogalap, mint az Rtv.-ben: csak bűncselekmény, vagy elzárással is fenyegetett szabálysértés tettenérésekor van előállításra lehetőség, de ez utóbbi esetben csak akkor, ha az intézkedőnek helyszínbírságolási jogköre is van az adott szabálysértés tekintetében. A baj csak az, hogy az Sztv. 39. § (1) bekezdése értelmében erre kizárólag a rendőrségnek van lehetősége. A zavart fokozza, hogy az ilyen célú előállítás a Tv. egyik helyén a helyi rendőri szervhez történik, míg az Sztv.-t módosító rendelkezéseknél az érintett már egyértelműen a bíróság elé állításban működik közre, mégpedig teljes „ügyészi" jogkörrel: átadja a bizonyítékokat, előterjeszti a feljelentést, javaslatot tesz a büntetés mértékére. Nincs az a jogalkotási „szükségállapot", amely igazolhatna egy ilyen súlyú hatásköri, eljárási koherencia-zavart.

A kényszerítőeszközök eddig ismert, az ágazati törvényekben szereplő kollekciója, illetve alkalmazásuk köre, jogalapja nem változott. Elmondható, hogy a személyi hatály alá tartozókat valamennyi intézkedési helyzetben kizárólag a testi kényszer és a vegyi eszköz alkalmazásának joga illeti meg, ehhez képest a szolgálati kutya és a rendőrbot csak egyes őrkategóriáknál és kizárólag önvédelmi célból alkalmazható, a már tárgyalt bilincshasználat ugyancsak korlátozott (csak előállítás foganatosítása céljából, hat őrkategória esetében). Ezen kívül a mezőőr, a halőr, és a hegyőr - a jogsértésekkel össze nem függő célokból – sörétes lőfegyvert tarthat magánál. Maroklőfegyvert viselhet az erdővédelmi szolgálat tagja, valamint a természetvédelmi őr, de kizárólag önvédelmi célból, a hivatásos vadász pedig vadászlőfegyvert tarthat magánál.

Ma még nem látni még az eszközök típusaira, valamint a használatukra vonatkozó rendeleti szintű joganyagot, amelynek birtokában lehetne megalapozottabban állást foglalni arról, milyen alapjogi és hatékonysági paraméterek jellemzik a majdani eszközhasználatot. *Azt bizonyosan állíthatjuk, hogy a rendőrszakmai értelemben és jogilag is megalapozott, határozott, meggyőzően kommunikált, a fellépés valamennyi formai és tartalmi előírását betartó, valamint előírásszerűen dokumentált intézkedések esetében magasak az „együttműködési mutatók", tehát nincs szükség kényszerítőeszköz alkalmazására.*

Egy ilyen színvonalú intézkedési gyakorlat kialakítására természetesen nincsenek csodaszerek, de a forrásai ott vannak minőségi követelményeket támasztó kiválasztásban, képzésben, folyamatos, következetes, elkötelezetten politikamentes, a legszigorúbb pártatlanságra épülő, támadhatatlan szakmai tekintélyt élvező vezetői kontrollban, az infrastruktúra színvonalában, s persze a mindenkori - jogi és nem jogi – jogállami elveken nyugvó, a közérdek védelmét mindenkor szem előtt tartó, de a méltányosságra okot adó élethelyzetekkel is számoló, ügyfélközpontú szabályozásban. Ugyanakkor, ha elfogadjuk, hogy a rendészet egyenlő a veszélyelhárító közigazgatással, akkor bizony rá fokozottan igaz, hogy

„A közigazgatási tevékenység kulcsa azonban nem a szervezeti variációk kipróbálása – ezt már több ezer éve hangoztatja minden érett és tapasztalt államvezető, politikus és elméleti szakember – hanem a személyi állomány. A legracionálisabban felépült szervezet is inkompetens, eredmény nélküli, ha nincs jól képzett, hozzáértő, az ügyek ésszerű és jogszerű intézésében érdekelt személyzet, s fordítva: az összecsapott, hézagosan felépített struktúra is működőképes lesz felkészült személyi állománnyal."[11]

[11]Lőrincz Lajos: A közigazgatás átrendezésnek aktuális kérdései. Pro Publico Bono, 2011/1. 70. o.

V. A helyi közrendvédelem finanszírozásának megoldatlansága

Bármilyen „erős" önkormányzati rendészeti törvény születik – mint ahogy nem született - annyi már a hatálybalépés előtt állítható, hogy a helyi közbiztonságról, közrendről történő gondoskodás finanszírozása megoldatlan. Egyrészt, mert az önkormányzatok normatív alapú állami hozzájárulás címén erre normatív támogatást nem kapnak, miközben megszűntek miniszteri szintű céltámogatások (pl. településőrök alkalmazása). Maradtak a bűnmegelőzési célú pályázatok, illetve az önkormányzatok biztonsági célra felhasznált pénzeszközei. Mára is igaz tehát a néhány év előtti megállapítás, miszerint

„Az önkormányzati gazdálkodás néhány ismérvének vázlatos ismertetése azt látszik igazolni, hogy valódi önkormányzati rendészet kialakítására az adott költségvetési rend feltételei között nincs reális lehetőség. Ezért ilyen típusú szervezet létesítésének alapvető feltétele a szükséges finanszírozási lehetőségek biztosítása."[12]

A baj az, hogy nem tudjuk, készült-e a Tv.-hez hatástanulmány, és abban forrásigény szempontjából felmérte-e az előterjesztő a települések jelenlegi – a rendőrségen kívüli - közrendvédelmi kapacitását, ehhez képest támasztott igényeit (létszám, dologi eszközök, képzésre, kommunikációra, adatvédelemre, minőségbiztosításra fordított költségek, stb.)? Tudjuk-e, hogy milyenek a közrendvédelemmel kapcsolatos társadalmi elvárások, tehát a lakosság nagyobb többsége milyen prioritások mellett képzeli el a „jó rend" fogalmát? Készült-e egyáltalán országos szintű – egyben településekre lebontott – statisztikai kimutatás a közrend elleni jogsértések számáról, struktúrájáról, ennek tükrében pedig arról, hogy milyen a közrend elleni jogsértésekkel összefüggő intézkedések megoszlása a rendőrség és az önkormányzati szervek között?

Mindaddig, amíg ezekre és ezekhez hasonló kérdésekre a előterjesztő nem tud megalapozott és mindenki számára hozzáférhető, megérthető, valamint a szakmai vitákat felvállaló, azokból folyamatosan tanuló választ adni, addig a legjobb szándékú, a „rendészeti hatalmat" joggal decentralizálni kívánó közrendvédelmi tárgyú jogalkotás - a Tv. esetében nehéz volna ezt állítani - is légüres térben mozog, addig a köztéri rend és nyugalom elsődleges garanciája „csupán" az ott élők magatartáskultúrájában, „rendérzetük" színvonalában, rendteremésre irányuló civil szerveződéseik eredményességében rejlik.

[12]A Közterület-felügyelet, mint sajátos hatáskörű önkormányzati rendészeti szerv lehetséges jövőképe. Előtanulmány az önkormányzati rendvédelem stratégiájához. Összeállította: dr. Kacziba Antal ny. r. altábornagy. Budapest, 2010. (kézirat)