

3. A rendőrség működésének általános elvei

3.1. Az alapelvek természetéről

Az alapelvek természetének vizsgálatához legalább két kérdést szükséges tisztázni: 1. mely forrásból fakadnak az alapelvek; 2. mennyire tekinthető normatív szabálynak valamely alapelvei jellegű rendelkezés: csupán értelmezési iránymutatásként, egyfajta mérceként szolgálnak, avagy tételes jogként jogok és kötelezettségek forrásai lehetnek?

Az alapelvei források meghatározásának lehetőségei több irányzat mentén figyelhetők meg. Az egyik irányzat szerint az alapelvek meghatározásához nem szükséges azok normatív szabályozása. Ennek megfelelően léteznek jogba nem foglalt alapelvek. Ezek természete, hogy általános elfogadottságuk miatt szükségtelen a jogi szabályozás, enélkül is kellően érvényre jutnak.¹ A másik elméleti irányzat szerint csak a törvényben megfogalmazott alapelvek lehetnek irányadók. Ellenkező esetben a jogalkotó és a jogalkalmazó számára is túl széles értelmezési keret állna rendelkezésre.² Mindezekén túl létezik olyan jogelméleti megközelítés is, amely szerint abban az esetben is alapelvekről lehet beszélni, ha nincsenek sem erre vonatkozó külön jogszabályi rendelkezések, sem pedig általánosan, egyfajta közmegegyezés alapján követett elvek, hanem az egyes szabályok összevetéséből kikövetkeztethetők azok az elvi jelentőségű tételek, amelyek a norma valamennyi rendelkezését áthatják.³

Az alapelvek normativitásának szempontjából két irányvonal rajzolódik ki. Ezek egyike szerint az alapelvek a jogalkalmazó számára nyújtanak jogértelmezési és alkalmazási segítséget, kiváltképp a határesetnek számító kérdésekben. Ádám Antal szerint az alapelvek széles nyílászögben általános útmutatásokat, fő irányokat, vezérfonalat, elvárásokat tartalmaznak, és tág mozgásteret nyújtanak a címzettek számára a kivitelezés, a végrehajtás, az alkalmazás módozatainak kialakításában.⁴ A másik felfogás az alapelveknek normatív jelleget tulajdonít, amelynek mind a jogalkotásban, mind pedig a jogalkalmazásban meg kell nyilvánulnia. „Az alapelvekre általánosságuknál fogva a tételes joghoz képest a stabilitás jellemző, így alkalmasak a jogalkotás befolyásolására. A jogértelmezés kérdésében pedig az alapelv az a mérce, amelyhez a jogalkalmazó bizonytalanság esetén igazodhat.”⁵

Az Rtv. IV. fejezete meghatározza azokat az alapelveket és jellemzőket, amelyek a rendőrség teljes (meghatározott rendőri szervezettől, tevékenységtől és szolgálati területtől független) működését meghatározzák. Amennyiben a rendőrség működésének elveit kizárólag a jogi szabályozásból akarnánk levezetni, abban az esetben azért sincs könnyű dolgunk, mert az Rtv.-nek

¹ Petrétei József: *Alkotmányjog I.* Pécs, Dialóg Campus, 2002.

² Hautzinger Zoltán: A rendészeti kényszerítő eszközök alkalmazásának alapelvei. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2002. 70.

³ Földvári József: *Magyar büntetőjog I.* Budapest, Osiris, 2002.

⁴ Ádám (2015): i. m. 359.

⁵ Hautzinger (2002): i. m. 70.

a *Rendőrség működésének általános elvei és jellemzői* című IV. fejezete a címével ellentétben nem marad meg az általánosság szintjén, hanem nagyon is részletgazdag szabályozásba bocsátkozik. Ennélfogva nem csupán a működési alapelveknek és a működés jellemzőinek egymástól való elhatárolása nehézkes, hanem az alapelvek tartalmának kibontásához szükséges magas fokú absztrakció elvégzése is. Enélkül pedig hiányozna az alapelvek stabilitása és az a sajátossága, hogy átfogó értelmezési lehetőséget nyújtsanak. Ezért e fejezet keretei között a rendőrség működésére jellemző alapelvek meghatározásakor építkezünk a jogi szabályozásra, a jogtudomány módszereire, de segítségül kell hívni olyan jogon kívüli jelenségeket is, amelyek a rendőrség társadalmi rendeltetésének meghatározásában nyújtanak elvi jellegű segítséget. Ehhez pedig a rendészettudomány eszköztárát kell segítségül hívni.

Az Rtv.-ben megfogalmazott, illetve abból levezethető alapelvek célja elsősorban a rendőrség mozgásterének kijelölése. A rendészeti beavatkozás alapjog-korlátozó természete miatt törvényben kell annak garanciáit megteremteni, hogy a rendőrség az őt megillető jogokat ne gyakorolhassa visszaélészerűen. Ez a korlátozó mechanizmus az állampolgárok számára nyújt védelmet az állami közhatalommal szemben. A működési alapelvek egyrészről megteremtik a jogkorlátozó rendészeti beavatkozás lehetőségét, másrészről a garanciális elemek biztosításával kijelölik annak határait. Mindemellett az alapelvek a rendőrség zavarmentes működését célzó, állampolgárokra vonatkozó kötelező magatartási szabályokat is megfogalmaznak.

3.2. Joghoz kötöttség

A hazai rendészetelméleti szakirodalomban elterjedt nézet szerint a rendőrség működése három funkciót valósít meg: az őrködés, amely a jogkövető társadalmi többség veszélyektől való megővását jelenti; a rendészeti beavatkozás, vagyis veszélyelhárítás, amely a legitim fizikai erőszak és kényszer alkalmazását jelenti; és végül a veszélyek utáni rendőri feladatok, amelyek a cselekmény és elkövetőjének felderítését és szankcionálását foglalja magában. Ez utóbbi funkció annyi magyarázatot igényel már előljáróban is, hogy itt egyszerre van jelen a szabálysértésekkel és a bűncselekményekkel szembeni fellépés, mert ezek jellege között számtalan közös vonás kimutatható. Ugyanakkor e két cselekménytípus bizonyításához szükséges eljárási formák egymástól élesen megkülönböztethetők, és lefolytatásuk a rendőrségen belül is elkülönült szervezeti struktúrában történik. A rendőrség funkciójának hármas felosztása tükröződik a rendőrség joghoz kötöttségének elvében.

Az őrködés többek között a közterületi járőrszolgálat, őrszolgálat munkájának azt a részét jelenti, amikor a rendőrök nem hajtanak végre rendőri intézkedést, hanem a pusztá jelenlétükkel igyekeznek biztosítani a közrendet. Az *őrködés funkciója általában a jogi szabályozáson kívül esik.* Ez nem azt jelenti, hogy a rendőrség a maga közjogi szervezetszabályzó eszközeivel ne szabályozná ezt a tevékenységet, de ez a szabályozás csak a rendőrség személyi állományára nézve hatályos. A társadalom tagjai kívül esnek e szabályozáson, rájuk nézve sem jogokat, sem kötelezettségeket nem keletkeztethet.

A beavatkozás területe már egészen más képet mutat. Itt a közigazgatási jogi normák dominálnak. Amikor a rendőr fellép bármely szabálysértéssel vagy bűncselekménnyel szemben, akkor cselekvése közjogi aktusnak számít. Ennélfogva a közigazgatási jog szabályozása alá tartozik. E szabályozásra – a jogalkalmazás időigényessége és a beavatkozás azonnali szükségessége miatt – jellemző, hogy a közjog leginkább a beavatkozásra való felhatalmazásra és egyben ennek

kötelezettségére, valamint a keretek kijelölésére szorítkozik. A kijelölt kereteket jogi szempontból az arányossági és szükségességi klauzulák töltik meg tartalommal.

„A hatósági intézkedések azonban soha nem egyenműek, hanem nagy fokú változatosságot (heterogenitást) mutatnak. Van, amikor az intézkedés szolgáltató jellege a meghatározó, máskor a korlátozó, kényszerítő elem lép előtérbe, végül nemritkán a rekonstruáló, a múltbeli eseményt feltáró bizonyítás kap hangsúlyt. Már egyetlen hatósági aktus is lehet olyan összetett, amelyben a szolgáltató, a korlátozó-kényszerítő és a bizonyítást igénylő részletek együttesen vannak jelen. Az első beavatkozó gyakran találja magát szemben azzal a helyzettel, amikor a beavatkozásra okot adó esemény előre nem kiszámítható módon, váratlanul, spontán fejleményként jelenik meg. A hatóság erre adott válaszlépése nem tűri a formakényszert, amorf jelleget ölt magára, éppen aktuális alakját a pillanat diktálta követelmények dönthetik el. A hatóság erre felhatalmazott tagja, annak érdekében, hogy azonnali intézkedési kötelezettségének eleget tehessen, gyakran csak saját döntésére támaszkodva, autonóm módon cselekedhet.”⁶

Ami pedig a *felderítést, bizonyítást, valamint szabálysértések esetében a szankcionálást is illeti, roppant részletes szabályozást találni*. Itt a jogalkotó nem elégedhet meg a keretek kijelölésével, hanem részletesen szabályozza az eljárás szereplőinek – köztük a rendőrségnek – jogait, kötelezettségeit. A büntetőeljárás az az eljárási rend, amelynek kimenetele a legsúlyosabb hátránnyal járhat az egyén számára. Ezért itt találni a leginkább részletezett eljárási szabályokat. E részletes szabályozás ad garanciát az egyének számára a jogtalan vagy túlzó állami beavatkozással szemben. A rendszerváltást követő rendészeti jogfejlődés eredménye, hogy kialakult a rendőrség titkos információszerező tevékenységének az ügyészség és bíróság által kontrollált jogi rendje is. Itt az eljárás alá vont egyén és a vele kapcsolatban állók magánszférájába való beavatkozás különösen indokoltta teszik az erős jogállami garanciák létét.

Nem vitatható módon a rendőri intézkedések túlnyomó többsége jogkorlátozó jellegű, ebből eredően alkalmasak arra, hogy kárt vagy hátrányt okozzanak. Jogszerű rendőri intézkedés esetében az intézkedéssel okozott kár vagy hátrány is jogszerű lesz. Ha a rendőrt az intézkedés megtételében tárgy akadályozza, azt eltávolíthatja, vagy az akadályt más módon elháríthatja, az ezzel okozott kárért a rendőrségnek az intézkedés alapjául szolgáló cselekményben vétlen károsultat kártalanítania kell. Az sem kizárt, hogy a rendőri fellépés valakinek előnyt jelent. Ez szintén jogszerű abban az esetben, ha a rendőri intézkedés is az. Ilyen eset például, amikor a közforgalmú tömegközlekedési jármű jegykezelője rendőri segítséget kér a közlekedési társaság jogos vagyoni igényének – tipikusan pótdíjazás formájában történő – érvényesítéséhez azzal szemben, aki nem hajlandó magát igazolni. Ennek megfelelően a joghoz kötöttség alapelvei követelménye azt is jelenti, hogy a rendőri intézkedés nem okozhat jogtalan hátrányt, és nem szerezhet jogtalan előnyt.

3.3. Intézkedési kötelezettség

A joghoz kötöttség elvénél megállapították, hogy a társadalmi veszélyhelyzetek kezeléséhez a rendőrségnek széles körű felhatalmazása van a szükséges intézkedések megtételére. Lényeges, hogy a rend őrének nem csupán joga, hanem hivatalából eredő kötelezettsége a veszélyhelyzetek

⁶ Finszter (2014b): i. m. 32.

kezeléséhez szükséges intézkedések megtétele. „A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülmény vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak.”⁷

Az intézkedési kötelezettség közelebbről annyit határoz meg a rendőr számára, hogy amennyiben intézkedésre okot adó körülmény jut a tudomására, abban az esetben az Rtv.-ben megfogalmazott valamely intézkedés végrehajtásával állítsa helyre a közrendet, vagy hárítsa el a veszélyt. Ez jogi parancs a rendőr számára, amelyet intézkedésre okot adó körülmény esetén köteles a rendőr beteljesíteni. Ez a körülmény lehet bűncselekmény, szabálysértés, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés, baleset, illetve bármely más, az életet, testi épséget veszélyeztető vagy sértő magatartás, illetve esemény.

Az intézkedésre okot adó körülmény négyféle módon juthat a rendőr tudomására:

1. Közvetlen, személyes jelzés: amikor a veszélyt vagy sérelmet valaki közvetlen módon – tipikusan szóban – hozza a jelen lévő rendőr tudomására.
2. Bejelentés alapján közvetve a segélyhívó rendszer vagy más rendőri elérhetőségen – például internet, levél stb. – keresztül.
3. A rendőr saját maga észleli a cselekményt.
4. Más hatóság vagy szervezet – például önkormányzat, kormányhivatal, a rendőrséggel együttműködő más szervezet (például a gyermekvédelmi jelzőrendszer elemei, polgárőrség) – hozza a rendőrség tudomására a cselekményt.

Intézkedési kötelezettségének a rendőr kétféle módon tehet eleget: 1. vagy saját maga kezdi meg és folytatja le az intézkedést, vagy 2. intézkedést kezdeményez valamely rendőri szervnél vagy más hatóságnál. A rendőr az intézkedést akkor kezdi meg és folytatja le saját maga, ha azt előreláthatóan be is tudja fejezni, vagyis rendelkezik az ehhez szükséges erőfőlénnel és szaktudással. Intézkedést pedig akkor kezdeményez, ha azt előreláthatóan nem tudná befejezni, mert hiányzik az ehhez szükséges erő, eszköz, vagy a hatásköri szabályok azt indokolják.

Ez utóbbira lehet példa, amikor a rendőr maga is intézkedhetne köztisztasági szabálysértés esetében, de ha az adott területen működik önkormányzati rendészet, akkor sok esetben kedvezőbb lehet, ha a rendőr e szervnél kezdeményezi az intézkedést. Ennek oka lehet, hogy az önkormányzat által működtetett térfigyelő rendszer kamerái rögzítették az eseményt, vagy csupán azért, mert az önkormányzatnak rendelkezésére áll a hulladék elszállításához szükséges infrastruktúra.

Az intézkedési kötelezettség a rendőrt szolgálaton kívül is terheli, de csak abban az esetben ha:

- alkalmas a szolgálat ellátására (vagyis nincs ittas vagy bódult állapotban, betegség nem akadályozza, és rendelkezik azzal a szakmai tudással, valamint erő- és eszközszükséglettel, amely ahhoz kell, hogy a megkezdett intézkedést be tudja fejezni);
- nincs a helyszínen szolgálatban lévő rendőr, és a szolgálatban lévő rendőr értesítésével járó késedelem az intézkedés eredményességét veszélyeztetné.

A két feltételnek egy időben fenn kell állnia (*konjunktív feltételek*) ahhoz, hogy a rendőrt szolgálaton kívül is terhelje az intézkedési kötelezettség. Van azonban egy kivétel, amikor a szolgálaton kívüli rendőr nem mérlegelheti, hogy van-e a közelben szolgálatban lévő rendőr. Ez pedig az az eset, amikor szolgálatban lévő rendőrnek kell segítséget nyújtani. A szolgálatra való alkalmasság azonban ebben az esetben is vizsgálni kell.

⁷ Rtv. 13. § (1) bek.

3.3.1. Az intézkedési kötelezettség konkurenciái

Az intézkedési kötelezettség konkurálhat egy másik ugyanilyen kötelezettséggel, illetve más jellegű szolgálati feladatokkal is. Abban az esetben beszélünk az intézkedési kötelezettség konkurenciájáról, amikor egy rendőrnek egy időben több, egymástól független esemény keletkeztet intézkedési kötelezettséget, vagy már egy folyamatban lévő feladat végrehajtása közben észlel olyan eseményt, amely intézkedési kötelezettséget keletkeztet.

Több intézkedésre okot adó cselekmény *időbeli összeütközésének két alapesete* képzelhető el: azonos súlyú cselekmények vagy eltérő súlyú cselekmények okozzák az összeütközést. *Azonos súlyú cselekmények* esetében a megelőzés szabálya lesz az irányadó. Ennek megfelelően a rendőr a korábban megkezdett intézkedést fejezi be, míg a későbbi eseményt jelenti a szolgálati előjárójának vagy a tevékenységirányítási központnak (a továbbiakban: TIK), ilyen módon pedig ebben az ügyben intézkedést kezdeményez. *Eltérő súlyú cselekményeknél* a rendőr a súlyosabb veszéllyel járó vagy súlyosabb sérelmet okozó cselekményt részesíti előnyben. Ezért a kevésbé súlyos cselekménnyel szembeni intézkedést meg kell szakítani annak érdekében, hogy a társadalomra veszélyesebb cselekménnyel szemben a rendőr képes legyen eredményesen fellépni. Ezért az életet, testi épséget vagy a közbiztonságot súlyosan és közvetlenül veszélyeztető esemény vagy magatartás észlelése esetén akkor is köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha az a már megkezdett szolgálati feladat ellátását veszélyeztetné. Például ha a rendőr a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésének szabálysértését észlelve intézkedésbe kezd, de eközben tudomására jut egy súlyos sérelemmel vagy veszéllyel járó bűncselekmény, amelynek megszakítására reális lehetősége van, abban az esetben felfüggeszti a szabálysértés miatt korábban megkezdett intézkedést, és a súlyosabb cselekmény elkövetőjével szemben lép fel.

Az intézkedési kötelezettségből fakadó feladatok *összeütközhetnek más jellegű szolgálati feladatokkal is*. A Szolg. Szab. felsorolja azokat a speciális feladatokat, amelyek teljesítése közben a rendőrnek az általánostól eltérő intézkedési kötelezettsége van. Ez esetben akkor beszélünk valódi konkurenciáról, ha az intézkedési kötelezettség teljesítése veszélyeztetné ezeknek a feladatoknak a végrehajtását. Eszerint amennyiben az intézkedési kötelezettségből fakadó rendőri intézkedés veszélyeztetné:

- a személy- és létesítménybiztosítási feladatok eredményességét;
- a terrorelhárítási feladatok végrehajtásának eredményességét;
- a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési tevékenységének eredményességét;
- a Védelmi Program biztonságos végrehajtását;
- a büntetőeljárással összefüggésben személyi védelemben részesíthető személyekről és a személyi védelem ellátásának szabályairól szóló kormányrendelet szerinti személyi védelem biztonságos végrehajtását, vagy
- a titkos információgyűjtés vagy a leplezett eszköz alkalmazásának eredményességét;

abban az esetben a rendőr folytatja a felsorolt feladatkörök valamelyikébe tartozó szolgálati feladatait.

A tárgyalt esetekben, amennyiben a rendőr a szolgálati feladat teljesítését már befejezte, vagy az intézkedés végrehajtása, illetve kezdeményezése a korábbi szolgálati feladat ellátását már nem veszélyeztet, az észlelt jogsértő cselekményre haladéktalanul köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni. E szabály alól a kivételt az életet, testi épséget vagy a közbiztonságot súlyosan és közvetlenül veszélyeztető esemény vagy magatartás jelenti. Ezek esetén az intézkedés foganatosítása vagy kezdeményezése, illetve ezeknek az eseményeknek vagy eredményeknek egyéb módon történő megszakítása, elhárítása a kivételes szolgálati feladatok ellátása esetén sem halasztható.

Az intézkedési kötelezettségnek más jellegű szolgálati feladatokkal való összeütközését jelenti az az esetkör, amikor az intézkedés végrehajtása vagy annak kezdeményezése a rendőri jelleg leplezését, vagy más személy életét közvetlenül veszélyeztetné. Ez a kivétel csak nagyon szűk körben, az alábbiakban taxatíván felsorolt esetekben érvényesülhet:

- a személyvédelmi szolgálati feladat végrehajtása;
- a büntetőeljárással összefüggésben személyi védelemben részesíthető személyekről és a személyi védelem ellátásának szabályairól szóló kormányrendelet szerinti személyi védelmi szolgálati feladat végrehajtása;
- a Védelmi Program végrehajtásával összefüggő szolgálati feladat végrehajtása; vagy
- a fedett nyomozó vagy a rendőrséggel titkosan együttműködő személy alkalmazása.

A felsorolt esetekben az intézkedés végrehajtása vagy kezdeményezése a lelepleződés, illetve más személy élete közvetlen veszélyének elmúlásáig elhalasztható. A rendőr azonban addig is köteles az adott helyzetben tőle elvárható módon eljárni az intézkedési kötelezettséggel összefüggő esemény megszakítása vagy eredményének elhárítása érdekében.

3.3.2. A korlátozott intézkedési kötelezettség

A szolgálati kötelezettségek terjedelme alapján általában nem teszünk különbséget a különböző végzettségű rendőrök között. Ebben az intézkedési kötelezettség kivételt képez. A rendszerváltás időszakáig viszonylag egyszerű volt a rendőrség képzési rendszere. Az azóta eltelt időben viszont gyakorta következnek be strukturális változások. Ilyennek tekinthető az iskolarendszeren kívüli részszakképesítések (modul) épülő képzési rendszer. Az elgondolás szerint négy modul teljesítésével megszerezhető a teljes alapfokú rendőri végzettség. Az alapmodul sikeres teljesítése után a tanulók elhelyezkedhetnek a rendőrség állományában. Bármelyik modul hiánya azonban azt eredményezi, hogy a rendőr nem rendelkezik (teljes) szakképzettséggel. Később lehetőség nyílik a szakképzettség megszerzésére. A szakképzettséggel nem rendelkező rendőr kizárólag szakképzett rendőr irányításával intézkedhet. *Részszakképzettséggel rendelkező rendőr(ök) önállóan nem intézkedhet(nek).* E korlátozás nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a szakképzettséggel nem rendelkező rendőr önállóan lásson el meghatározott szolgálati feladatokat. Többek között önállóan láthat el diszór, rendkívüli ór és egyéb olyan szolgálati feladatokat, ahol előreláthatólag nem kell intézkednie. Amennyiben mégis olyan eseményt észlel, vagy hoznak a tudomására, amely miatt rendőri intézkedés válik szükségessé, abban az esetben a legközelebbi rendőr vagy a TIK értesítésével intézkedést kezdeményez. Életszerű azonban az a megoldás, hogy közvetlen és másként el nem hárítható veszély elhárítása érdekében késlekedést nem tűrően intézkedik.

3.3.3. Az intézkedéséért viselt felelősség

A rendőr vagy saját elhatározásából, vagy pedig előjárói utasításra intézkedik. *A parancsra végrehajtott intézkedés jogszerűségéért a parancs kibocsátója felel.* Ez közelebbről az intézkedés jogalapjáért, arányosságáért, szükségességéért való felelősséget jelenti. Ahhoz, hogy egy intézkedés teljes egészében megfeleljen a jogszerűség követelményének, az szükséges, hogy az intézkedésekkel szemben támasztott követelmények a végrehajtás teljes ideje alatt fennálljanak. Ezért az *intézkedés végrehajtásának jog- és szakszerűségéért a végrehajtó felel.* Megtörténhet, hogy az előjáró egy minden tekintetben jogszerű intézkedés végrehajtására adott utasítást, de

a beosztott az utasítás végrehajtása közben letér a jogszerűség mezsgyéjéről. Ebben az esetben tettéért kizárólag őt terheli felelősség.

A felelősség egyik garanciális eleme a rendőr azonosíthatósága. Ez lényeges feltétele a rendőri működés nyilvánosságának, mert azt szolgálja, hogy a hatalom nevében eljáró rendőr ne bújhasson a névtelenség álarca mögé, azaz intézkedéséért a rendőr felelősségre vonható legyen. Az Rtv. alapján a rendőr azonosítására két lehetőség nyílik aszerint, hogy egyenruhában vagy polgári ruhában látja el szolgálatát. Az egyenruhában lévő rendőrt az egyenruhája és a rajta elhelyezett sorszámozott szolgálati jelvény együttesen igazolja. Léteznek olyan szolgálati feladatok, amikor a jelvény használata – annak fizikai jellemzői miatt – nem lehetséges. Ilyen esetekben más módon, elsősorban úgynevezett hímzett azonosítóval kell helyettesíteni. A polgári ruhában szolgálatot teljesítő rendőrt a szolgálati jelvénye és igazolványa együttesen igazolja. Az azonosíthatóság jegyében írja elő a szolgálati szabályzat, hogy a rendőr az intézkedés megkezdésekor közli nevét, jelvéyszámát, rendfokozatát, szolgálati helyét, beosztását. Ezzel a rendőr egyértelműen beazonosíthatóvá válik, így az esetleges jogi felelősségre vonásnak nem képezi akadályát az anonimitás.

3.4. Közzolgáltatás

A közigazgatás és ezen belül a rendőrség tevékenységét három alapvető összetevő bemutatásával lehet jellemezni. E három elem a szervezet, a funkció (feladat) és a személyi állomány.⁸ A rendőrséget mint szervezetet nem lehet függetleníteni a rendőrtől mint hivatalnoktól, minthogy a rendőrség a közfeladatainak túlnyomó részét a rendőrök útján látja el. Létezik olyan elméleti megközelítés, amely szerint a közzolgáltatási viszony ismérve, hogy a „közzolgáltatási alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, amelyeket a köz (az állam, az önkormányzat) tart fenn részben vagy egészben (tehát költségvetési szervek), s ezek, illetve alkalmazottaik a köz érdekében vett feladatokat látnak el, közzolgáltatásokat biztosítanak, s [...] gyakorta állami alapfunkciókat valósítanak meg”.⁹ Magyary Zoltán szerint a „[k]özhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap”.¹⁰ A rendőrség és ezáltal a rendőri hivatás is része a közzolgáltatásnak. A kinevezés rendje, a szakmai előmenetel, a képzési követelmények, a minősítési eljárás, a szakmai kritériumok meghatározása és a szakképzés rendszere megegyezik a köztisztviselő karral szemben támasztott legaltalánosabb követelményekkel.¹¹

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. tv. (a továbbiakban: Hszt.) preambuluma a hivatásos szolgálati jogviszonyt *különleges közzolgáltatási jogviszonyként* határozza meg. A törvény a „különleges” kifejezést mint a hivatásos szolgálati jogviszony jelzőjét a későbbiekben is használja. A közzolgáltatási jog egyik jellemzője, hogy a civil munkajogtól eltérő jogok és kötelezettségek illetik meg a jogvi-

⁸ György István: A közzolgáltatás fogalma, a közzféra és a magánsféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Közzolgáltatási életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus, 2018a. 18.

⁹ György (2018a): i. m. 18.

¹⁰ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 376.

¹¹ Finszter (2014b): i. m. 79.

szony alanyait. Az, hogy a hivatásos szolgálati jogviszony a közszolgálati jogviszonyok között is különlegesnek számít, a feleket megillető jogok és kötelezettségek természetében, egymáshoz való viszonyában ragadható meg. A szolgálati viszony szabályai akkor töltik be rendeltetésüket, ha képessé teszik a rendészeti szervek állományát arra, hogy betöltsék e szervek társadalmi rendeltetését. A szolgálati viszonyt szabályozó joganyag akkor felel meg az alkotmányos követelményeknek, ha garantálja a személyi hatálya alá tartozók alapvető jogait, illetve elősegíti őket azok gyakorlásában. Természetesen a rendészet jellege indokoltta teheti alapvető jogok korlátozását.

„A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó köteleit – a rendvédelmi szerv rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, akár életének és testi épségének kockáztatásával és egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti.”¹² Az önkéntes vállalás a rendészeti hivatás gyakorlásával kapcsolatban a munka szabad megválasztásához való jog egyik megnyilvánulása. Ugyanakkor az „*élethivatás*” kifejezés élesen elkülöníti a rendészeti pályát a civil munka világtól, de még a civil közszolgálattól is.¹³ Az élethivatás választása egyben értékválasztást is jelent. Legalább négyféle értékrendszer közül választás lehetősége merül fel: a törvényi szabályozásból levezethető; a ténylegesen meglévő; a társadalom által elvárt; illetve az egyén által feltételezett értékrendszer nyújt lehetséges alternatívát. Az ideális eset, ha ezek az értékrendszerek egybeesnek, ellenkező esetben az értékrendszerek között feszülő ellentét vagy az egyén belső értékkonfliktusát, esetleg értékválságát, vagy a szervezet értékválságát, avagy társadalmi bizalmának csökkenését fogja eredményezni. Az „*élethivatás*” kifejezés idealizált értékválasztást jelent, mert kifejezésre juttatja, hogy a rendőri tevékenység olyan elsajátítható tudáson alapuló szakma, amelynek egyik legfőbb jellemvonása a szolgálatszerűség, amely szükségképpen magában foglalja egyfelől a társadalom érdekeinek való megfelelést, másfelől a rendőrtől elvárt fokozott áldozatvállalást. A rendőr a hivatását a köz érdekében végzi, a rendőrség feladatainak megvalósításával.

Az áldozatvállalás nevesített esetei az alkotmányos jogok korlátozásának elfogadása; a megfelelő magatartási formák elfogadása a magánéletben is;¹⁴ a szigorú kötelmi rend, amelynek megsértése büntetőjogi felelősséget keletkeztet; az élet kockáztatása; a fegyveres szolgálat és a titkosság. E fejezet keretei között ezek közül a kötelmi rendből, az élet kockáztatásából, a fegyveres szolgálatból és a titkosságból eredő sajátosságokat ragadjuk meg. A többi sajátosságot a hivatásos szolgálati jogviszonyról szóló fejezetben elemezzük.

3.4.1. A parancs (utasítás) iránti engedelmesség

Ismert e követelménynek az utasítás iránti engedelmességgént való megfogalmazása is, arra való hivatkozással, hogy a parancs kifejezés elsősorban a katonai terminológiában használatos. Az Rtv. is az utasítás kifejezést használja. Ennek ellenére e helyütt mégis megmaradunk a parancs kifejezés használatánál, mégpedig azért, mert jobban kifejezi a büntetőjogi relevanciát. S már csak azért is, mert a parancs kizárólag a rendészeti tárgyú jogi normákban is szabályozott elől-

¹² Hszt. 13. § (2) bek.

¹³ A közszolgálati tiszttségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény is csak a preambulumban említi, hogy a törvény célja többek között, hogy előmozdítsa az erős nemzettudatra épülő és értékelt közszolgálati tisztviselői hivatás megteremtését.

¹⁴ Magyary (1942): i. m. 131.

járó és beosztott viszonyában értelmezhető, amely kifejezések úgyszintén a honvédelmi jogra jellemzők, nem pedig a civil közszolgálati jogra.

A parancs felfogható úgy, mint a végrehajtást igénylő vezetői döntések közlése, lényegében a testet öltött döntés. E döntések kialakításának és közlésének megvannak a rendvédelmi szervekre jellemző vonásai. A civil munka világában is megvan a munkahelyi vezetők utasítási joga. A kettő közötti különbség leginkább a nem teljesítés joghatásaiban ragadható meg. A civil munka területén a vezetői döntés nem teljesítésének munkajogi következménye lehet. Ellenben a rendőri vezető parancsának mint utasításnak a nem teljesítése alkalmas lehet a büntetőjogi felelősség megállapítására is. A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. tv. (a továbbiakban: Btk.) a katonai bűncselekmények között is a parancs iránti engedetlenséget fogalmazza meg, amely cselekménynek az alanyai a rendőrség hivatásos állományú tagjai is lehetnek.

Egy időben a rendészettudomány művelői hosszan polemizáltak arról, hogy a parancs, avagy az utasítás kifejezés-e a helytállóbb a rendőri vezetők döntésének meghatározására. Az utasítás mellett érvelők szerint ez a kifejezés jobban illeszkedik ahhoz, hogy a rendőrség a civil közigazgatás integráns része. Ez igaz. A parancs kifejezés mellett érvelők pedig többek között azt hozták fel, hogy a büntetőjogi szabályok a parancs nem teljesítését rendelik büntetni, s e szabályok a rendőrökre is vonatkoznak. Ez is igaz. Ugyanakkor ez utóbbi igazság abból fakad, hogy a büntető jogszabályok a „katona” fogalmába a szolgálatban lévő rendőrt is beleértik. Arról hosszan lehetne értekezni, hogy ez mennyire helyes, mindenesetre nem látszik valószínűnek, hogy e szabályok a közeljövőben megváltoznának. Az Rtv. rendelkezéseit és a büntető jogszabályokat egymás mellé téve olyan kép alakul ki, mintha a rendőri vezető utasítása a nem teljesítéssel parancssá válna. Hiszen egészen addig, amíg a beosztott eleget tesz az utasítással szembeni kötelezettségeinek, a rendészeti tárgyú normák vonatkoznak rá, onnantól kezdve viszont, hogy dacol a vezetői akarattal, már a büntető anyagi jogi szabályok következményeivel kell számolnia.

Maga az elvárás azt fogalmazza meg, hogy a kapott parancsot a *tartalmának megfelelően* végre kell hajtani. A formális parancsvégrehajtás nem felel meg sem a megfogalmazott elvnek, sem pedig a rendőrség érdekeinek. Ez biztosítja, hogy a rendőri szervezet a személyében felelős vezető döntéseinek megfelelően működjön. Ez nem azt jelenti, hogy a döntés meghozatalának folyamatában is kizárólagos szerepe van a vezetőnek. Sokkal inkább a döntéért való felelősséget fejezi ki. Parancsadási joggal nem kizárólag a szervezet élén álló vezető rendelkezik, hanem valamennyi szolgálati előljáró a beosztottakkal szemben. A parancs iránti engedelmesség azonban nem minden korlátozástól mentesen érvényesül. Az Rtv. *három korlátot nevesít.*

1. Ha a parancs teljesítésével annak címzettje *jogszabálysértést követne el, akkor ő köteles erre felhívni a parancsot kibocsátó előljáró figyelmét.* Ha az előljáró ennek ellenére fenntartja a parancsot, akkor a beosztott köteles azt végrehajtani. Ezzel az aktussal a parancs végrehajtásával okozott következményekért való felelősség teljes egészében átháramlik az előljáróra. Erre természetesen csak akkor van lehetőség, ha a beosztott a parancs végrehajtásának jogszabálysértő jellegét felismerte. Annak elkerülése érdekében, hogy bárki a felismerés hiányára alaptalanul hivatkozzon, a törvény a felelősség áthárításának szabályait kiegészíti azzal, hogy a beosztott vállalja a felelősséget akkor is, ha annak ellenére nem ismerte fel a jogszabálysértő jellegét, hogy az felismerhető volt. Ez teszi lehetővé azt, hogy a felelősség alól senki ne menthesse ki magát kellő indok nélkül. *Összefoglalva:* A parancs kibocsátója (előljáró) felel a jogszabálysértésért, ha a címzett (beosztott) a végrehajtást megelőzően erre az előljáró figyelmét felhívta, és ő ennek ellenére ragaszkodott a végrehajtáshoz, avagy a címzett a jogszabálysértő jellegét nem ismerte fel, és nem is ismerhette fel. A felelősség áthárításának garanciális szabályát jelenti, hogy a beosztott kérheti az utasítás írásba foglalását. Lényeges, hogy ez nem jelenthet

halasztó hatályt az utasítás végrehajtására. Ennélfogva, amennyiben egy utasítást nyomban végre kell hajtani, abban az esetben az írásba foglalásra csak utólag kerülhet sor. Az előjáró nem tagadhatja meg az írásba foglalást. Ellenkező esetben a beosztott a parancsot kiadó szolgálati előjárójához fordulhat.

2. Ha a *parancs teljesítésével annak címzettje bűncselekményt követelne el, akkor köteles a végrehajtást megtagadni*. A parancs végrehajtója roppant nehéz helyzetben van, mert a parancs végrehajtása azon a felismerésén alapul, hogy ezzel szolgálati feladatot hajt végre, és amennyiben ezt annak hiányában mulasztja el, hogy a parancs illegitim lenne, abban az esetben vétkessé válik.¹⁵ Ha jobb felismerése ellenére végrehajtja a parancsot, abban az esetben a beosztott önálló tettesként felel. Ugyanez a helyzet akkor is, ha alaptalanul hivatkozik a felismerés hiányára, mert képzettsége, végzettsége alapján felismerhette volna a bűncselekményt. Mindkét esetben a parancsot kiadó előjáró felbujtóként vonható felelősségre. Ha a címzett nem ismerte fel, és nem is ismerhette fel, hogy a parancs végrehajtásával bűncselekményt követ el, abban az esetben az előjáró közvetett tettesként felel.

3. Ha a *parancs végrehajtásával annak címzettje kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódot valósítana meg, abban az esetben úgy kell eljárnia, mintha bűncselekmény elkövetésére kapott volna parancsot*. Az esetek jelentős részében a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód egyben bűncselekményt is megvalósít. De az előfordulhat, hogy például a megalázó bánásmóddal megvalósított durva személyiségi jogi jogsértés nem éri el a társadalomra veszélyességnek azt a fokát, hogy bűncselekmény is megállapítható legyen, hanem a jogsértés megmarad a polgári jog keretei között.

Negyedik kivételként idetehető az élet kockáztatásának kötelezettsége körében ismertetett szabály, amely szerint a rendőr nem köteles azt a szolgálati feladatot végrehajtani, amely egészen bizonyosan az életének elvesztését eredményezné.

3.4.2. Az élet kockáztatásának lehetősége és kötelezettsége

A rendőri munkát sokan – időnként joggal – veszélyesnek tartják. A hivatás teljesítésébe beletartozik a kockázat viselése is, hiszen a rendőr munkája során számtalan veszélyforrással találkozik. Nem kizárólag a veszélyes bűnözők elfogására kell gondolni, hanem akár a közlekedési kockázatokra vagy a közterületi munkával együtt járó egészségi kockázatokra is. A veszély tehát egyrészt természetes velejárója a rendőri munkának. Másrészt, a veszély viselése nincs a rendőr szabad belátására bízva. Ez különbözteti meg például a sportolóktól, akik szabadon döntenek arról, hogy milyen mértékű kockázatot vállalnak. A rendőr esetében a *közbiztonság érdekében való veszélyviselés hivatásbeli kötelezettség*. Amíg a sportoló a saját dicsősége érdekében vállal önként veszélyt, addig a rendőr más ember érdekében, kötelességgént vállalja a veszélyt.

A kérdés csupán annyi, hogy ez a kötelezettség meddig terjed. Mivel maga a törvény is csak kockázatviselést fogalmaz meg, ezért azt kell mondjuk, hogy *a rendőr addig köteles vállalni életének veszélyeztetését, amíg a szolgálati feladat végrehajtása nem jár egészen bizonyosan az élet elvesztésével*. Tudniillik kockázatról csak addig beszélhetünk, amíg egy esemény következményei nem határozhatók meg előre teljes bizonyossággal. Ha egy esemény csak egyetlen következménnyel járhat, abban nincs kockázat. Még akkor sem, ha ez a következmény az egyén

¹⁵ Hautzinger Zoltán: *A katonai büntetőjog rendszertana*. Pécs, AndAnn Oktatási és Szolgáltató Kft., 2010. 124.

életére nézve igen káros. A kockázatviselés mértéke az egyik elhatárolási pontja a rendőri és a katonai hivatásnak. Míg a katona arra tesz esküt, hogy a haza védelmét mint katonai feladatot akár az élete árán is ellátja, addig a rendőr arra tesz vállalást, hogy szolgálati kötelezettségeit ha kell, élete kockáztatásával is teljesíti.

3.4.3. Fegyverviselési jogosultság

Az Rtv. szabályozása szerint a rendőr szolgálatban jogosult szolgálati lőfegyvert viselni és azt jogszabályi keretek között használni. A megfogalmazás csak a jogosultságra terjed ki, de a rendőri hivatás jellegéből eredően ez sok esetben kötelezettséget is jelent. Enélkül a társadalomnak éppen a súlyosabb emberi magatartásokkal szembeni védelme lenne nehezen elképzelhető. A fegyverviselés az, ami a rendőrséget a leghatározottabban megkülönbözteti a civil közigazgatáson belül a többi hivataltól.

3.4.4. A titoktartási kötelezettség

A rendőri munka jelentős részét, kivált a rendészeti igazgatást és a bizonyítást a lehető legszélesebb körű nyilvánosság kell hogy jellemezze. Ez nem azt jelenti, hogy e területen ne lenne létjogosultsága a titkosságnak, de csak a legszükségesebb mértékben. Ugyanakkor a bizonyítást megelőző felderítés és nyomozás egyik lényegi jellemzője a titkosság. Az alapelv azt a kötelezettséget rója a rendőrré, hogy a hivatásánál fogva tudomására jutott titkot – minősítésének megfelelő védelmi szint szerint – megőrizze. A titok védelmének két összetevője van. Egyrészről tartózkodnia kell attól, hogy illetéktelen személy tudomására hozza (passzív védelem), másrészről a titkot védenie kell attól, hogy illetéktelen személy hozzáférjen (aktív védelem). A titokvédelmi kötelezettség a rendőrt a titok minősítési idejének lejártáig terheli, függetlenül attól, hogy a szolgálati jogviszony fennáll-e még, avagy már megszűnt.

3.5. Legitim fizikai erőszak gyakorlása

A rendőr az átlagemberhez képest – vállalt hivatásánál fogva – gyakrabban szembesül olyan konfliktushelyzetekkel, amikor a saját vagy társa(i), illetőleg más emberek élete veszélybe kerül. Ebből a helyzetből fakad az a körülmény, hogy miközben a rendőr a közbiztonság és a közrend védelme során életvédelmi funkciót is ellát, egyúttal a számára biztosított eszközök alkalmazásával az életet kockáztató tevékenységet is kifejti.¹⁶ A legitim fizikai erőszak alkalmazása akár azzal is járhat, hogy a rendőr kioltja más ember életét. Ez a lehetőség beleilleszkedik abba az alkotmányos követelménybe, amely szerint annak érdekében, hogy az országban a közbiztonság és a közrend rendőri eszközökkel eredményesen védhető legyen, ezen alkotmányos értékek felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani.¹⁷

¹⁶ 9/2004. (III. 30.) AB határozat – az 1994. évi XXXIV. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatáról.

¹⁷ 65/2003. (XII. 18.) AB határozat.

Egyedül az államnak van joga az akaratát fizikai kényszer útján érvényre juttatni. Az állami szervek közül sem mindegyiknek van meg a joga ahhoz, hogy közvetlen fizikai kényszert alkalmazzon. Sem az igazságszolgáltatásnak, sem pedig a civil közigazgatásnak nincs meg ez a joga. A rendészeti szférán kívül eső állami szervek közvetve – általában a rendőrség vagy más rendvédelmi szerv útján – gyakorolhatják az állam erőszak-monopóliumát. A rendészet, azon belül a rendvédelmi szervek és ezek részeként maga a rendőr jogosult közvetlen módon fizikai erőszakot gyakorolni.

Az állam erőszak-monopóliuma alól azonban találunk kivételeket. Ilyen például a sport területe, ahol az erőszak időnként természetszerű. De ilyen a polgári jogi önhatalom, avagy az olykor sérüléssel járó orvosi beavatkozások is. Mégis, azt kell mondjuk, hogy a fent említett szűk körű kivételek nem törik át az állam legitim erőszak-monopóliumának elvét.

A legitim fizikai erőszak jellemzői az alkotmányos demokráciák mércéje szerint a következők.

- *Célhoz kötöttség.* Soha nem lehet az erőszakot önmagáért vagy érdekek, vágyak, szükségletek kielégítése érdekében alkalmazni, hanem ez kizárólag a törvények által meghatározott célok elérése érdekében lehetséges. Egyetlen cél legitimálhatja az erőszakot, mégpedig a törvényes rend fenntartása.¹⁸
- *Eszközjelleg.* Minden rendőri intézkedés közigazgatási hatósági aktusnak számít. A fizikai erőszak pedig ezeknek az aktusoknak a végrehajtására szolgáló eszköz.
- *Keretjellegű szabályozás.* Minden rendészeti beavatkozásra igaz a spontaneitás, az amorf jelleg és az autonómia.¹⁹ Nincs ez másként a fizikai erőszak alkalmazásánál sem. Sőt, itt teljesebb ki leginkább. A fizikai erőszak alkalmazásának eseteit csak igen nagy fokú absztrakcióval lehet szabályozni. Az erőszaknak mint eszközjellegű cselekménynek a véghezvitele a jog által nem szabályozható. A konkrét technikákat a gyakorlat fejleszti ki. De a gyakorlatnak figyelembe kell vennie a jogi kritériumokat, kivált a szükségességi és arányossági szabályokat. A konkrét helyzetben erőszakot alkalmazó rendőr szinte teljes egészében magára van utalva. Az erőszak alkalmazása során leginkább saját képességeire és képzettségére támaszkodhat.
- *Ultima ratio.* Az erőszak alkalmazása csak legvégső eszköze a közjogi akarat érvényesítésének. Maga az Rtv. is meghatározza azokat a lépéseket, amelyeknek meg kell előzniük a jogszerű rendőri erőszakot. Ezek célja az, hogy reális lehetőséget biztosítsanak mind a rendőrnek, mind pedig az intézkedés alá vont személynek arra, hogy a hatósági intézkedés békés módon lefolytatható legyen.

3.6. Legitim jogkorlátozás elve

A rendőri intézkedések egyik közös jellemzője, hogy alapvető jogot korlátozók. E kitélt nem lehet az intézkedés alá vont személyre korlátozni. Léteznek olyan intézkedések, amelyek esetében nem is beszélhetünk intézkedés alá vont személyről. Ilyenek tipikusan a területlezárással megvalósuló intézkedések. Ezek előre meg nem határozható számú személy jogait korlátozzák. A jogok korlátozása szintén hagyományosan része a rendészet eszköztárának.

¹⁸ Szikinger (1998): i. m. 121.

¹⁹ Finszter (2018): i. m. 16.

Jogszerű eljárása során a rendőr intézkedésével az alábbi alapvető alkotmányos jogokat korlátozhatja:

- mozgásszabadság elvének a joga;
- személyes adatok védelme;
- személyi szabadság;
- testi épséghez, egészséghez való jog;
- tulajdonhoz való jog;
- magánlakás sérthetlenségéhez való jog;
- levéltitokhoz való jog.

A jogok korlátozása csak akkor tekinthető legálisnak, ha arra valamely rendőri intézkedésre okot adó körülmény miatt, jogszabályi felhatalmazás alapján kerül sor a jogszerű állapot helyreállítása érdekében. E tekintetben tehát a jogkorlátozás a vétlen személyek jogainak a jogsértőkkel szembeni védelmét biztosító eszköz.

3.7. Szükségesség-arányosság

A szükségesség elve az Alkotmánybíróság alapjog-korlátozási tesztjére vezethető vissza. E szerint egy alapvető jog törvényben korlátozható abban az esetben, ha arra egy másik alkotmányos jog vagy alkotmányos alapérték biztosítása érdekében elengedhetetlenül szükség van. Ebben az esetben is csak olyan mértékben korlátozható valamely alapjog, amilyen mértékben a konkurens alapjog vagy alapérték biztosítása érdekében feltétlenül szükséges. Egyetlen alapjogi korlátozás sem vezethet oda, hogy az adott alapjog lényegi vonását tekintve kiüresedjen. A felvilágosításkérés kivételétől eltekintve nincs olyan rendészeti (rendőri) intézkedés, amely ne lenne alapjogot korlátozó. Az intézkedések alapjog-korlátozó természete miatt azok csak akkor alkalmazhatók, ha azzal egy másik alapvető jog vagy alkotmányos érték biztosítása érdekében szükség van. A közbiztonság Alaptörvényben rögzített államm célként alkotmányos értéknek tekinthető, ezért természetesen alkotmányosan elfogadható a rendészeti (rendőri) intézkedések *de jure* jogkorlátozó természete.²⁰ A rendészet *de facto* működése pedig akkor lesz alkotmányosan elfogadható, ha cselekvése is megfelel az alapjog-korlátozási teszt kritériumainak, vagyis kizárólag akkor alkalmaz jogkorlátozó intézkedést, ha az a közbiztonság megóvását vagy helyreállítását szolgálja. Kizárólag az az intézkedés fogadható el, amely a fenti követelménynek megfelel. Vagyis nem elégséges az, ha a rendészeti fellépés formailag megfelel a jogi szabályozásnak, szükséges az is, hogy tartalmilag ugyancsak a fentebb kitűzött célt szolgálja.

A szükségességnek van egy másik vetülete. Ez a szakirodalomban igen gyakran csupán időbeli értelmezést kap, holott a rendészet alkotmányos korlátozásából fakad. Eszerint nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, *ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége nélkül is biztosítható.*²¹ A legtöbb hazai szakirodalom ezt úgy említi, hogy csak a szükséges ideig lehet alkalmazni valamely kényszerítő eszközt. Mihelyt megszűnik az alkalmazás indoka, fel kell hagyni az eszközalkalmazással, mert az a továbbiakban már nem

²⁰ Vö. Ádám Antal: A rendőrség az alkotmányi értékek között. A rendészettudomány határkövei. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2012. 128.

²¹ Rtv. 16. § (1) bek.

szükséges. Ez igaz. Ugyanakkor ez a magyarázat nem világít rá kellően a rendészet alkotmányos garanciáira.

Az alkotmányos alapjogvédelmi kötelezettség két terhet ró az államra. Egyfelől tartózkodnia kell azok megsértésétől, másfelől pedig aktív cselekvéssel védenie is kell azokat a jogsértőkkel szemben. Ennek megfelelően a jogsértő személyekkel szembeni intézkedések során figyelemmel kell lenni arra, hogy az emberi élet és méltóság joga nem korlátozható. Másfelől az állam e jogi szabályozással eleget tett annak az alkotmányos követelménynek, hogy védelmeznie kell az alapvető jogokat a sérelmekkel szemben azáltal, hogy a legitim erőszakkal felruházott alkalmazottai elé tilalmakat és kötelezettségeket állít.

Ebből eredően érvényesülnek azok a tilalmak, amelyekkel e jog védelmét a jogalkotó körülbástyázta. Az intézkedés sosem lehet megtorló, nem lehet öncélú, nem irányulhat károkozásra vagy sérülésre, illetve az élet, testi épség veszélyeztetésére. Ebben a sorba illeszkedik bele az az elvárás, hogy fel kell hagyni a kényszerítő eszköz alkalmazásával, ha annak indoka megszűnik. E gondolatmenet éppen oda vezet, hogy csak annak a kényszerítő eszköznek az alkalmazása fogadható el, amely a rendőrség alkotmányos funkcióját – azaz a társadalom érdekeinek, közelebbről pedig a közbiztonság védelmét – szolgálja. Csak akkor alkalmazható kényszerítő eszköz, ha az a közbiztonság megóvása érdekében feltétlenül szükséges. Ez a szükségesség hiányzik az ellenszegülés megtörése után alkalmazott kényszerítőeszköz-használatból.

Az arányosság elve a sérelem elvileg okozható lehetséges mértékét határozza meg. Hasonlóképpen, mint a szükségesség elvénél, a jogalkotó az arányosság elvénél is a minimalitásra törekedett. Ennek megfelelően a rendőr *nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges intézkedés és kényszerítő eszköz közül a rendőrnek azt kell választania, amely az eredményesség biztosítása mellett a legkisebb sérüléssel, károkozással vagy korlátozással jár.*

Az arányosság elve jelenti a mérleg nyelvét az intézkedés célja és a sérelem között. E kettőt kell egymással egyensúlyi helyzetbe hozni. Minden rendőri intézkedésre igaz, hogy annak célja a közbiztonság védelme vagy a megsérült közbiztonság helyreállítása. Ennek megfelelően az intézkedés célja és az intézkedéssel okozott sérelem úgy hozható egyensúlyi helyzetbe, hogy a közbiztonság sérelmét vagy annak veszélyét vetjük össze az intézkedéssel okozható sérelemmel. Ha a rendőr súlyosabb egyéni sérelmet okoz, mint amilyen mértékben a jogsértő cselekmény által a közbiztonság sérült vagy sérülhetett volna, abban az esetben aránytalan módon járt el.

Lényeges annak kiemelése, hogy a jogalkotó a „nyilvánvaló” kifejezés használatával utal arra, hogy a helyszínen lévő rendőr, akinek gyakran töredékinformációk alapján kell nyomban döntést hoznia a beavatkozás mértékéről és módjáról, nincs abban a helyzetben, hogy minden lehetséges szempontot teljeskörűen értékeljen. Erre csak később, a nyomozásban, illetve a bírói eljárásban lesz lehetőség, ahol nyugodt körülmények között lefolytatott széles körű bizonyítás eredményeként válik megállapíthatóvá a tényállás, ennek ismeretében pedig a veszély mértéke. A helyszínen intézkedő rendőrtől az várható el, hogy az „akkor és ott” felismerhető tényeket mérlegelve hozza meg döntését, ezzel pedig ne okozzon olyan sérelmet, amely e tények ismeretében is aránytalan lenne. Akkor tekinthető tehát aránytalannak valamely sérelem, ha az az intézkedéskor rendelkezésre álló adatok, információk alapján is megállapítható módon meghaladja az elvileg okozható sérelem mértékét.

A kényszerítő eszközökre markáns módon jellemző, de intézkedéseknél is megfigyelhető egyfajta hierarchikus rangsor. *Ha ugyanaz a törvényes cél elérhető többfajta intézkedéssel vagy*

kényszerítő eszközzel is, abban az esetben a rendőrnek azt kell választania, amelyik az eredményesség biztosítása mellett a legkisebb sérüléssel, károkozással vagy korlátozással jár.

További lényeges szempont, hogy a jogalkotó nem az abszolút értelemben legkisebb sérelemmel járó intézkedés vagy eszköz használatát írja elő. A jog az arányosságot relativizálja azáltal, hogy az adott intézkedés eredményes végrehajtását még lehetővé tevő legkisebb sérelem okozását határozza meg mérceként. Ennek megfelelően a rendőr nem arra köteles, hogy minden esetben a rendelkezésére álló lehető legenyhébb eszközzel próbálja meg a kívánt cél elérését, hanem arra kapott felhatalmazást, hogy a legenyhébb sérelem okozására alkalmas olyan eszközzel szerezzen érvényt a jognak, amely még alkalmas a kívánt eredmények elérésére. Amennyiben van enyhébb sérelem okozására alkalmas rendészeti eszköz, de az nem alkalmas a kitűzött jogi cél elérésére, annak alkalmazását mellőzni kell.

3.8. Az élet és az emberi méltóság védelme

Az élet és emberi méltóság védelme lényegében egy speciális szükségességi-arányossági követelményt jelent, amelynek tárgyai e nevesített alapjogok. Az állam alapjogvédelmi kötelezettségéből fakadó kötelezettségeket már érintettük. Ugyanakkor a jogalkotó nem kizárólag kötelezettségekkel, hanem tilalmak megfogalmazásával is védi az alapvető jogokat, ezek közül is elsősorban az élethez és az emberi méltósághoz való jogot a túlzott mértékű állami beavatkozással szemben.

Ennek megfelelően fogalmazták meg, hogy a rendőri intézkedés során a kényszerítő eszköz alkalmazása esetén *lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását.*

E kötelezettség értelmezése során az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) ekként foglalt állást:

„Az állam életvédelmi kötelezettségének teljesítéséhez a kényszerítő eszközök alkalmazása elengedhetetlen. A testi kényszer, a bilincs vagy a löfegyver olyan kényszerítő eszközök, amelyek alkalmazásával együtt járhat a sérülés okozása. Az Rtv. azt helyezi előtérbe, azt határozza meg főszabályként, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazása ne okozzon sérülést, ne vezessen az emberi élet kioltásához. Ezzel a jogalkotó eleget tett az élethez való jog védelméből fakadó követelménynek. Azonban a »lehetőleg« szó helyes nyelvtani értelmezés szerint nem biztosít – a szükségesség elvét meghaladó (beszűrés: T. M.) – szélesebb jogot a löfegyverhasználatra, és a »kerülni kell« korlátozó rendelkezés fellazítására. E szavakat egymástól önkényesen elválasztani nem lehet, következőképpen a »lehetőleg kerülni kell« kifejezés egységesen értelmezendő, mint olyan, a jogalkalmazás módjára vonatkozó ajánlás, amely egyébként is összhangban van az Rtv.-nek azokkal a rendelkezéseivel, amelyek a kényszerítőeszközök arányosságára, sorrendjére és a löfegyverhasználatot megelőző cselekvésekre vonatkoznak.”²²

Az AB tehát elfogadja annak alkotmányos lehetőségét, hogy valamely rendőri intézkedés vagy kényszerítőeszköz-használat sérüléssel jár, feltéve, hogy egyébként megfelel a szükségesség, arányosság kritériumainak.

Ha ennek ellenére az intézkedés során valaki mégis megsérül, annak orvosi ellátásáról gondoskodni kell. Az intézkedés nem valósíthat meg kényszervallatást vagy kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódot.

²² 9/2004. (III. 30.) AB határozat.

3.9. Segítség- és felvilágosításnyújtási kötelezettség

A hazai jogfejlődés rendszerváltás utáni időszakában előtérbe került a *rendőrség szolgáltató jellege*. Úgy tartjuk, hogy a rendőrség lényegében közbiztonságot szolgáltat a társadalom tagjainak. E szolgáltatás annyiban különleges, hogy színvonalát a jogállamiság mércéi határozzák meg. Az ugyanis teljesen kizárt, hogy a rendőrség által nyújtott közbiztonsági szolgáltatásokat piaci alapon ítéljék meg.

„Tágabb értelemben az egész rendészeti igazgatás tevékenysége felfogható szolgáltatásnak, mint-hogy az a célja, hogy a jogkövető társadalom részére gondoskodjon a közrend fenntartásáról és a közbiztonság megvédelmezéséről. Szűkebb értelemben rendészeti szolgáltatásoknak tekintjük a személyükben vagy jogaikban megtámadott embereknek nyújtott közvetlen rendőri védelmet, valamint az olyan közbiztonságot szolgáló nyilvántartási, engedélyezési és okmánybiztonsági rendszerek működtetését, amelyek a rendészetet szervezési és technikai intézkedésekre kötelezik, és amelyeket az erre jogosultak hatósági szolgáltatásként vehetnek igénybe.”²³

Az Rtv. IV. fejezetében nevesített segítségnyújtási kötelezettség ezt a szolgáltató jelleget fejezi ki, avagy a szolgáltató rendőrség egyik nevesített eszköze. Segítségnyújtási körében a rendőrség általában nem közhatalmi jogosultságait felhasználva lép fel. Bár vannak ez alól kivételek, mint például a felkérésre elvégzett igazoltatás.

A *rendőr kötelessége a közbiztonság védelme érdekében szükséges segítségnyújtás*. Ebből a rövid megfogalmazásból csupán a segítségnyújtás célja válik világossá, amely – hasonlóan az intézkedések céljához – itt is a közbiztonság védelme. A közbiztonság eleve roppant pontatlan tartalmú fogalom. Ezért annak pontos meghatározása sem lehetséges, hogy mi tartozik a segítségnyújtás körébe. Ezért e követelmény pontos tartalmát nem lehet meghatározni, inkább csak annak határait. Vagyis azt tudjuk megvizsgálni, hogy mi nem tartozik bele a segítségnyújtás kötelezettségébe, illetve milyen esetekben tilos a segítségnyújtás.

Általános követelmény, hogy a segítségnyújtás nem járhat a rendőrség működéséhez szükséges közbizalom csorbításával. E közbizalom tartalma azért sem pontosan meghatározható, mert azt az adott időszakban jellemző társadalmi tényezők többnyire változó mértékben befolyásolják.

A rendőrség működéséhez szükséges közbizalom megóvása a rendőrtől elvárható magatartás egyik mércéje. Pontos tartalma azonban társadalmi tényezők függvényében változhat. Például korábban rendkívül szűk körben engedélyezték rendőrök számára a másodállást, arra való hivatkozással, hogy csorbítaná a rendőrségbe vetett társadalmi bizalmat az, ha az emberek azt látnák, hogy a helyi rendőr szabadidejében munkát vállal. Ahogyan azonban a rendőri hivatás vonzereje csökkenni látszott, úgy kezdődött a drákói szigor feloldódása.

A rendőr a *segítségnyújtást megtagadhatja*, ha azzal azonnali szolgálati feladat végrehajtását veszélyeztetné. A megfogalmazás utal arra, hogy itt a rendőrnek mérlegelési kötelezettsége van. Azt kell mérlegelnie, hogy melyik kötelezettségének az elmaradása járna súlyosabb hátránnyal: a segítségnyújtási vagy a szolgálati kötelezettsége. Abból a kötelezettségéből fakadó feladatot kell végrehajtania, amelynek elmaradása súlyosabb következménnyel járna.

Van azonban olyan élethelyzet, amikor a rendőr a segítség megtagadása körében egyáltalán nem hivatkozhat szolgálati feladatra. Ez pedig a közvetlen életveszélyben lévő személy számára

²³ Finszter (2012): i. m. 29–30.

való segítségnyújtás. Ez esetben egyetlen okkal lehet megtagadni a segítségnyújtást, mégpedig akkor, ha a segítségnyújtás miatt több ember élete kerülne közvetlen veszélybe.

A rendőrnek meg kell tagadnia a segítségnyújtást, ha azzal magánjogi érdek érvényesítését segítené elő. Ez lényeges garanciális elem, mert ezzel lehet biztosítani azt, hogy a rendőrség ne váljon magánérdekek kiszolgálójává, amellyel felborítaná a polgári jogrendet jellemző egyensúlyi helyzetet. A szigorú szabály alól azonban célszerűnek mutatkozik több kivételt is tenni. Egyrésztől mind a bírósági, mind pedig a közigazgatási végrehajtás szabályai ismerik a jogerős határozat rendőri közreműködéssel történő végrehajtását. Ebben az esetben a rendőrséget a bíróság, a bírósági végrehajtó vagy a közigazgatási szerv rendeli ki annak érdekében, hogy állami döntés végrehajtását kikényszerítse. Ez tehát szorosan kapcsolódik a legitim erőszak elvéhez, amely szerint az állam jogosult a döntéseit végső soron fizikai kényszer útján is végrehajtani. A másik kivétel jóval szabályozatlanabb, ugyanis lehetőség van magánjogi érdek érvényesítéséhez segítségül kérni a rendőrséget, feltéve, ha a törvényes védelem az adott körülmények között más módon nem biztosítható, vagy ha a rendőri segítség nélkül a jog érvényesíthetősége meghiúsulna, vagy számottevően megnehezülne.

Az Rtv. e jogérvényesítés eszközeként biztosítja, hogy a rendőrt a jogainak érvényesítése végett bármely természetes személy felkérheti más személy igazoltatására. Ha az igazoltatást kérő valószínűsíti, hogy az igazoltatáshoz jogos érdeke fűződik, és a személyazonosságát igazolja, a rendőr a kérést teljesíti. Az igazoltatott adatait a rendőrkapitányság adja ki az igazoltatást kérőnek, feltéve, hogy az adatokhoz fűződő jogosultságát 8 napon belül hitelt érdemlően igazolja. Amennyiben e határidőn belül az adatok kiadását nem kéri, vagy a jogosultságát nem igazolja, abban az esetben az igazoltatott adatait meg kell semmisíteni. Az adatok kiadásáról az igazoltatott személyt írásban értesíteni kell. Az értesítésben közölni kell az igazoltatást kérő igényének indokait. Ha az igazoltatott kéri, az igazoltatást kérő személyazonosító adatait vele közölni kell. Emiatt a szakmai köznyelv „kölszönös igazoltatásnak” nevezi ezt az intézkedési formát.

Az Rtv. arra is lehetőséget biztosít, hogy a rendőrség más állami, illetve társadalmi szervezetek működését is segítse. Ennek megfelelően a rendőrt a feladatkörében eljáró hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy felkérheti más személy igazoltatására, feltéve, hogy e minőségét igazolja. A gyakorlatban tipikusan ilyen lehet a közösségi közlekedési eszközt működtető gazdálkodó szervezetnél végrehajtói feladatot ellátó személy (például járművezető, jegyellenőr). Ha az igazoltatást kérő igazolja, hogy az adatok a hivatali vagy közfeladatának teljesítéséhez szükségesek, úgy a rendőr az igazoltatást követően a helyszínen átadja részére az igazoltatott személy személyazonosító adatait, valamint – amennyiben az igazoltatott személy ehhez hozzájárul – a lakcímére, értesítési címére vonatkozó adatokat. Ha az igazoltatást kérő az adatokhoz fűződő jogosultságát a helyszínen igazolja, azonban az igazoltatás a helyszínen nem lehetséges, úgy a rendőrkapitányság köteles az igazoltatásra való felkérést követő 8 napon belül kiadni az igazoltatott személy személyazonosító adatait az igazoltatást kérőnek vagy az igazoltatást kérőt foglalkoztató szervezetnek. Az adatok kiadásáról az igazoltatott személyt írásban értesíteni kell. Az értesítésben közölni kell az igazoltatást kérő igényének indokait. Ha az igazoltatott személy kéri, az igazoltatást kérőt foglalkoztató szervezet megnevezését és címét, valamint az igazoltatást kérő nevét, beosztását vagy munkakörét közölni kell vele.

A rendőr köteles a feladatkörébe tartozó felvilágosítást nyújtani. Az alapelv pontos tartalma nem meghatározható. Annyit azonban a néhai Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatából tudunk, hogy az intézkedés céljáról való tájékoztatás a felvilágosításnyújtási kötelezettség körébe tartozik.

3.10. Rendőri intézkedésnek való engedelmisség

Eddig kizárólag a rendőrséget terhelő alapelvi jelentőségű kötelezettségekről szóltunk. A rendőrség működésének garanciái úgy válnak teljessé, ha a jogalkotó a társadalom tagjai számára is előírja azokat a kötelezettségeket, illetve tilalmakat, amelyek révén intézkedés alá vonhatók, és azok velük szemben kikényszeríthetők. Az Rtv. általános érvényű kötelezettségként fogalmazza meg, hogy mindenki köteles végrehajtani a rendőr utasítását, és mindenki köteles magát alávetni a rendőri intézkedésnek. Ezt az utasítást határozottan meg kell különböztetni a rendőrségen belüli szervezeti és személyi hierarchiából fakadó utasításadási joggal. A rendőr és az intézkedés alá vont személy között nincs alá- és fölérendeltség, hanem csupán a közigazgatási jogviszonyokra jellemző ügybeni alávetettség. Ez azt eredményezi, hogy a *rendőr* az adott intézkedés keretei között legfeljebb az *intézkedés eredményes végrehajtásának érdekében adhat utasítást* az intézkedés alá vont személyeknek, illetve mindazoknak, akik az intézkedés eredményére befolyással lehetnek. Az utasítás nem veszélyeztetheti az állampolgárok életét és testi épségét, és nem vonatkozhat bűncselekményre.

„A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.”²⁴ Az állampolgári engedelmisség alól egyetlen kivétel van. Jogszerűtlen rendőri intézkedés esetén az állampolgár akkor nem köteles magát alávetni az intézkedésnek, ha az olyan mértékben jogsértő, hogy a jogszerűtlenség kétséget kizáróan és mérlegelés nélkül megállapítható, vagyis a rendőri intézkedésnek olyan súlyos jogi hibában kell szenvednie, amely miatt a laikus állampolgár számára is teljesen egyértelmű annak jogsértő jellege.

Korábban az alkotmánybíróság leszögezte, hogy a rendőri intézkedés jogszerűségének feltevézése nem más, mint törvényes vélelem, amely azonban ellenbizonyítás révén utólagosan megdönthető. Ennek megfelelően a későbbi jogorvoslat lehetősége adott.²⁵

3.11. Legitimáció

El kell választanunk egymástól a rendőrség működésének legalitását és legitimitását. Az előbbi a jogszerűséget, az utóbbi pedig a társadalmi elfogadottságot jelenti.

Robert Reiner szerint a rendőrség legitimitása azt jelenti, hogy „a lakosság széles tömege – és esetleg még azok is, akikkel szemben a rendőri tevékenységet folytatják – elfogadja a rendőrség törvényes felhatalmazottságát, és jogát arra, amit cselekszenek, még akkor is, ha nem értenek egyet vele, vagy vitatnak bizonyos intézkedéseket”.²⁶ *Vagyis a rendőrség legitimitása azt jelenti, hogy működése nem pusztán jogszerű, hanem széles körben elfogadásra talál.* A rendőri intézkedések jogkorlátozó jellege okozhatja többek között, hogy a rendőrség működésére nagy fokú társadalmi érdeklődés mutatkozik. Alapvető jogok korlátozása akkor találhat széles körű elfogadásra, ha az társadalmilag hasznos célt szolgál.

Amennyiben egy minden tekintetben legális rendészeti eszköz alkalmazása nem visz közelebb annak a problémának megoldásához, amelyre hivatott, abban az esetben legitimitása kérdőjeleződik meg. Ez pedig a társadalom szemében legalább akkora hátrányt jelent, mint a legalitás

²⁴ Rtv. 19. § (1) bek.

²⁵ 65/2003. (XII. 18.) AB határozat.

²⁶ Robert Reiner: *The Politics of the Police*. London, Harvester, 1992.

hiánya. Ezért tapasztalhatjuk azt, hogy a legmesszebb menőkig jogszerű rendőri intézkedésekkel sem elégedett minden esetben a társadalom.

A rendőrség működésének legitimitása szoros összefüggést mutat a rendőrségi törvényben megfogalmazott szükségesség elvével. Noha a rendőrség legfőbb legitimációs forrása maga a jog, a rendőrség mégsem nélkülözheti a társadalomba ágyazottságot. Enélkül legfeljebb a diktatórikus állami berendezkedések rendőrsége képes működni. Amennyiben a társadalom részéről nem találunk elfogadásra a rendőri intézkedések, abban az esetben megnő az intézkedésekkel szembeni panaszok száma, ugyanis az intézkedés alá vont laikusok nem feltétlenül azt mérlegelik, hogy jogszerű volt-e az intézkedés, mert ennek megítéléséhez nem rendelkeznek kellő ismerettel, hanem sokkal inkább az intézkedések lefolytatásának indokoltságát, módját és a rendőri eljárás tisztességét teszik panasz tárgyává.²⁷

²⁷ Sallai János et al.: „Jó állam – jó rendőrség”. *Speciális jelentés 2018*. Budapest, NKE RTK, 2018. 49.