

---

---

## **A rendőri intézkedések általános elveinek és szabályainak kritikai vizsgálata \***

Nyitrai Péter\*\*

---

**B**ragyova András egyetemi tanár hetven éves. Amikor a megtisztelő felkérést megkaptam, hogy a köszöntése céljából megjelenő kötetbe írjak egy rövid tanulmányt, az első gondolatom a megírandó cikk témájához kapcsolódott. Szerettem volna olyan témát választani, ami érdeklí az Ünnepeletet, és ami valamilyen módon kapcsolódik is az eddigi munkásságához. Aztán rövid gondolkodás után arra a következtetésre jutottam, hogy teljesen mindegy, hogy miről írok... Bragyova András ugyanis minden iránt érdeklődik, mindenhez hozzá tud szólni (és nem is akármilyen szinten!), egyszerűen mindenhez ért. Írhatnám azt is, hogy sőt, mindenhez is! Aki egy kicsit közelebbről is ismeri, az tudja, hogy az Ünnepelet manapság már ritkaságszámba menően sokoldalú műveltséggel rendelkező, több idegen nyelvet ismerő, színes egyéniség. A színes egyéniségekkel pedig – mint tudjuk – a hétköznapi dolgok sem hétköznapi módon szoktak megtörténni. Az ilyen személyiségekhez számtalan olyan sztori kapcsolódik, ami éveken át kering az ismerősei körében. Én is egy ilyen, az Ünnepelthez kapcsolódó történettel szeretném felvezetni a tanulmány gondolatait.

Történt egyszer, hogy alkotmánybíró korában, Bragyova András Budapesten közlekedett az Alkotmánybíróságtól kapott „szolgálati autójával”, az MKA-014 forgalmi rendszámú, S 60 típusú Volvoval. A közlekedési szabályok betartására kényszerítve vezetett, de ennek ellenére két unatkozó rendőr úgy döntött, hogy a feléjük közeledő Volvo pusztán látványa már önmagában gyanús, ami elegendő alapot szolgáltat egy rendőri intézkedés foganatosítására, és annak ellenére, hogy az Ünnepelet nem követett el semmilyen közlekedési szabálysértést, mégis azt tették, amit az adott helyzetben nem feltétlenül kellett volna. Megállították. Ezzel kezdetét vette egy teljesen szokványos rendőri intézkedés. Az egyik rendőr az elkért iratok kibetűzésébe kezdett, míg a másik rögtön egy alkoholszondás

---

\* Ez a tanulmány a Bragyova András 70. születésnapja alkalmából készülő kötetben történő megjelenés céljából íródott. Az ilyen kötetekben megjelenő írásművek stílusa érthető módon el szokott térni az egyébként megszokott, szigorúan tudományos céllal készült tanulmányok stílusától, hiszen elsődleges célja a tisztelgés. Jelen tanulmányban erre a szokásjogra hivatkozva fessegetem én is egy kicsit a kereteket mind formai, mind pedig tartalmi szempontból egyaránt.

\*\* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék.

ellenőrzéssel érzékeltette a rend szigorú őreinek az állampolgárokkal szembeni, a gyakorlatban megnyilvánuló határtalan bizalmát. Meg kell jegyeznünk, hogy Bragyova Andrással az addigi élete során viszonylag ritkán fújattak alkoholszondát. Az egyetemen nem szokás, és az Alkotmánybíróság elnöke sem ilyen módon szokott meggyőződni a teljes ülések előtt a testület tagjainak józan ítélőképességéről, de hát – mint azt a következőkben látni fogjuk - az AB elnökének az intézkedési jogosultságai csak „jelenthetnek” egy átlag rendőr jogosultságainak. Nem volt tehát mit tenni, meg kellett fújni azt a fránya szondát. Ez az a pont a történetben, amikor indokoltnak látszik egy kitérőt tenni és röviden áttekinteni a rendőri intézkedések általános elveinek és szabályainak egy részét.

### 1. Bevezető gondolatok

A közigazgatási szervek hatósági intézkedéseinek iskolapéldáját jelentik az egyes rendőri intézkedések, ugyanis magukon hordozzák az ilyen közigazgatási cselekvések összes ismérveit: többnyire szóban rendelik el, azonnal végre kell hajtani, az intézkedés alá vont személynek valamilyen jogát korlátozzák, továbbá nincs lehetőség halasztó hatályú jogorvoslatra sem. A jog korlátozása és az azonnali végrehajtás ténye már önmagában is elegendő ok arra, hogy az intézkedés során a komfortzónájából kikököntetett polgár, a rendőri intézkedés során elszenvedett - vagy elszenvedni vélt - sérelme miatt éljen valamilyen utólagos jogorvoslat lehetőségével. Ha mindehhez hozzávesszük azt is, hogy a mindennapok során milyen nagy számban fordulnak elő rendőri intézkedések, akkor láthatjuk, hogy az érdekek ütközése miatt (állami akaratot érvényre juttató rendőr vs. viszonylag kiszolgáltatott helyzetben lévő, intézkedés alá vont polgár) egy olyan szakterületről van szó, ahol különösen fontos az egyértelműen, körültekintően és a kellő alapossgal megfogalmazott jogszabályi környezet, valamint annak maradéktalan betartása, hiszen a jogbiztonság elve ezt követeli meg. E kérdéskörben a legteljesebb mértékben egyet tudunk érteni Balla Zoltán gondolataival, aki szerint „...jogállamban az alapjogoknak a közérdekből történő sérelme csak alkotmányos keretek között, a vonatkozó anyagi és eljárásjogi jogszabályok szigorú betartásával valósulhat meg.”<sup>1</sup>

A rendőri intézkedésekkel szemben benyújtott panaszok kivizsgálása során a Független Rendőri Panasztestület számos esetben mutatott már rá az intézkedő rendőrök eljárásának anomáliáira. A jelen tanulmánynak az a célja, hogy egy olyan nézőpontból irányítsa a figyelmet a rendőri intézkedés szabályozásának hiányosságaira, amely az eddigiek során talán még nem kapott elég figyelmet. Az egyes – a rendőri intézkedés folyamánként indult - eljárásokban, a bizonyítási eljárás során gondot okozhat az a körülmény, hogy a rendőri intézkedések egyes eljárási szabályai nem „csereszabatosak” más jogágak eljárási szabályaival. Az alábbiakban röviden tekintsük át, hogy a különböző eljárásokban milyen problémákat okozhatnak a működés elveinek és szabályainak, valamint az egyes

<sup>1</sup> Balla Zoltán: A rendészet mint a közigazgatás része, in: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*, Budapest, Dialóg Campus, 2017, 25-35. o.

konkrét rendőri intézkedések jogszabályi környezetének hiányosságai, illetve melyek azok a rendőri intézkedések, amelyek megnehezíthetik a későbbiekben eljáró hatóságok dolgát azon egyszerű oknál fogva, hogy más hatóságok más jogszabályok által rendezett eljárási feltételek között végzik a hatósági tevékenységüket.

A különböző rendőri intézkedések során, az ott észlelt és tapasztalt tények és körülmények miatt számtalan esetben kerül sor valamilyen eljárás megindítására. Azok az eljárások különböző jogágakba tartoznak, ennek megfelelően az egyes eljárási szabályokat nem teljes mértékben azonos alapelvek alapján határozta meg a jogalkotó, ami teljesen természetes, hiszen az egyes eljárásoknak más és más a rendeltetése és a célja. Az egyes eljárási szabályok megalkotása során nyilvánvalóan voltak/vannak olyan sarokpontok, amelyekről eltérni nem lehet (például az Alaptörvényben rögzített szabályok ilyenek), de az eljárási szabályok legapróbb részleteinek megalkotása során már volt némi mozgásteret a jogalkotónak, és mint azt jól tudjuk, az ördög többnyire a részletekben rejlik.

A rendőri intézkedésekre vonatkozó szabályokat két jogszabályban, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (a továbbiakban: Rtv.), valamint a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendeletben (a továbbiakban: Szolg.szab.) találhatjuk. A továbbiakban a működés általános elveit és szabályait vetjük alá részletes elemzésnek, amelyeknek a szabályozása valamilyen oknál fogva eltér a hatósági intézkedések szabályozásának általános gyakorlatától, illetve ütközik más eljárásjogok szabályaival.

## **2. Az utasítás teljesítésének kötelezettsége**

A rendőrség működésének általános elvei és szabályai az Rtv. IV. fejezetében található. Rögtön az elején találunk egy elgondolkodtató jogalkotói megoldást. Az Rtv. 12.§ (1) és (2) bekezdéseiben foglalt rendelkezések a szolgálati előjáró utasításának megtagadását írják elő arra az esetre, ha annak végrehajtásával a rendőr bűncselekményt követne el. A hatályos szabályozás szerint egy cselekmény csak akkor minősül bűncselekménynek, ha arra a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény büntetés kiszabását rendeli el. Az Rtv. és a Btk. rendelkezéseinek összevetéséből egyenesen következik az, hogy a Btk.-n kívüli teljes hatályos magyar joganyag bármely más jogszabályába ütköző utasítás esetén az utasítást kapó rendőr a végrehajtást nem tagadhatja meg, viszont köteles az előjáró figyelmét felhívni az utasítás jogszabálysértő jellegére, de ezt is csak akkor, ha az a számára felismerhető. Az Rtv.-nek ezzel a rendelkezésével kapcsolatban, más megközelítésekben, már másoknak is merültek fel aggályaik. Szikinger István találó megjegyzése szerint ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó gyakorlatilag megteremtette és egyben ki is jelölte a rendőri jogszabálysértés törvényes kereteit.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Szikinger István ezzel kapcsolatban úgy foglalt állást, hogy a magyar szabályozás a „cél szentesíti az eszközt” felfogás alapján törvényi rangra emelte az eljárási szabályoknak az eredményesség érdekében történő áthágását. Lásd bővebben: Szikinger István: A rendészeti eljárásról. *Rendészet és*

### 3. Az intézkedési kötelezettség

Szintén az általános elvek és szabályok között találjuk azokat a rendelkezéseket, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését lennének hivatottak szolgálni. A fair eljáráshoz való jogot az Alaptörvény is rögzíti.<sup>3</sup> Ezt az általános jellegű megfogalmazást az egyes eljárásjogok – az általuk szabályozott jogági specifikumokra tekintettel – részletesebben fejtik ki, különbséget téve például az abszolút és a relatív kizárási okok között.<sup>4</sup> Az Rtv. ehhez képest – és az egyéb eljárásjogokhoz képest is – meglehetősen nagyvonalúsággal (vagy ha úgy tetszik: indokolatlan lazasággal) intézi el a kizárás jogintézményét akkor, amikor úgy rendelkezik, hogy: „A rendőr köteles a törvény rendelkezéseinek megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni.”<sup>5</sup> Álláspontunk szerint „a törvény rendelkezéseinek megfelelően” szövegrész részint fölösleges megismétlése a más jogszabályokban már közzétett rendelkezéseknek,<sup>6</sup> részint pedig indokolatlanul szűkíti le a jogszabályok körét a törvényre, de a hangsúly jelen esetben a részrehajlás nélküli intézkedési kötelezettségen van. A rendőri intézkedéseknek túlnyomó része abba a kategóriába tartozik, ahol egy esetleges diszkriminatív intézkedés során súlyosan sérülhetnek az intézkedés alá vont személy jogai, de vannak olyan rendőri intézkedések is, amelyeknél ebből a szempontból teljesen közömbös lehet az eljáró rendőr személye. A jelenlegi szabályozás nem zárja ki, hogy egy rendőr egy közeli hozzátartozójával szemben intézkedjen. Más jogágban ez nehezen lenne elképzelhető, de a rendőri intézkedések speciális jellege miatt, néhány esetben közömbös lehet az intézkedő rendőr személye. A példa kedvéért vizsgáljunk meg két intézkedés-típust. Ha a mérleg egyik oldalára egy magánlakásban egy végrehajtási eljárás során történő intézkedés [Rtv. 39.§ (1) bek. e) pont alapján] kerül, míg a másik oldalra egy jelzőlámpa meghibásodása miatti közúti forgalomirányítás [az Rtv. 44.§ (1) bek. a) pont alapján], akkor rögtön láthatjuk, hogy elviekben létezik olyan eset, amikor az első példánál nem érvényesül a tisztességes eljárásnak még a látszata sem, míg a másodiknál pedig viszonylag nehéz olyan élethelyzetet modellezni (de elviekben természetesen van rá mód), ahol az intézkedő rendőr személye miatt ilyen jellegű probléma egyáltalán felmerülhet. Az lenne a kívánatos, ha a jogalkotó distinkciót alkalmazna az egyes intézkedések között, és egyes esetekben a szabályozás szigorításával kizárná az intézkedés lehetőségét, mert a jelenleg hatályos szabályok alapján sérülhet a jogbiztonság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való jog. A mostani szabályok alapján elviekben nem zárható ki, hogy egy szolgálaton kívüli rendőr - egy őt (mint magánembert) érő valós vagy vélt sérelem miatt - szolgálatba helyezze magát, intézkedjen, és a közhatalmi jogosítványait a saját,

---

*emberi jogok* 2 (2011) 29-35. o.

<sup>3</sup> Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”

<sup>4</sup> A részletes szabályokat például az Ákr. 22.§ -24.§, a Szabstv. 46.§ - 51.§, a Be. 14.§ - 18.§, a 27.§ - 28.§, a 32.§ - 33.§ és a 43.§ tartalmazzák.

<sup>5</sup> Lásd az Rtv. 13.§ (2) bekezdését.

<sup>6</sup> Az Alaptörvény például az R) cikk (2) bekezdésében fogalmazza meg, hogy „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkre kötelezőek.”

magánérdekében használja fel.

Elgondolkodtató az is, amit az Rtv. 13.§-hoz tartozó miniszteri indokolásában olvashatunk. Ott csak a fajra, nemre, vallásra, politikai meggyőződésre tekintettel történő megkülönböztetés tilalma kap hangsúlyt, a részrehajlás egyéb eseteire vonatkozó rendelkezéseket arra hivatkozva nem emelték be a törvény szövegébe, hogy azokat a különböző eljárásjogok megfelelően szabályozzák. Ez utóbbival (a más eljárásjogok megfelelő szabályozásával) még egyet is lehet érteni, de ez a jogalkotói megoldás azt feltételezi, hogy egy rendőr a munkájának végzése során, annak minden egyes mozzanatában tökéletesen tisztában van – vagy legalábbis elvben tisztában kellene lennie - azzal, hogy az adott pillanatban melyik eljárási jogszabály alapján kell eljárnia. Azt, hogy ez a jogalkotói megoldás garanciális szempontból nem a legszerencsésebb, egy példán keresztül szeretném bemutatni. Az Rtv. 44.§ alapján a rendőr közlekedésrendészeti intézkedés keretében ellenőrizheti a közlekedési rendszabályok megtartását. A Szolgszab. 9.§ (1) bek. alapján, ha egy ilyen ellenőrzés során szabálysértést észlel, feljelentést tesz, helyszíni bírságot szab ki, vagy – ha a Szabstv.-ben megállapított feltételek fennállnak – szóbeli figyelmeztetést alkalmaz. Adódik a kérdés, hogy mit kell tennie a rendőrnek, ha egy közeli hozzátartozójánál észleli a szabálysértést, ugyanis a Szabstv. kizárási szabályai alapján helyszíni bírságot nem szabhatna ki, és figyelmeztetést sem alkalmazhatna egy ilyen szabálysértési ügyben, de az Rtv. és a Szolgszab. előírásai szerint ezeket az intézkedéseket minden korlátozás nélkül megtehetné.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a jelenleg hatályos szabályok alapján a pártatlan eljárás garanciáival kapcsolatban kételyek merülhetnek fel, és talán nem is alopaltanul.

#### **4. A szolgálati fellépés módja**

A közhatalmat gyakorló szervek képviselőire általában igaz az a megállapítás, hogy az eljárásuk során valamilyen módon kapcsolatba kerülnek azzal a személlyel, akivel szemben/akinek az érdekében intézkednek. Az Rtv. és a Szolgszab. alapján eljáró rendőrök helyzete ebből a szempontból speciális, ugyanis léteznek olyan intézkedés-típusok, ahol nemhogy elmarad a személyes kontaktus, hanem egyenesen az a kívánatos, hogy az intézkedéssel érintett személy lehetőleg ne is szerezzen tudomást az eljárási cselekményről (ilyen intézkedés például a rejtett ellenőrzés elrendelése). A Szolgszab 4. alcímében találhatóak a rendőri fellépés, kapcsolatteremtés részletes szabályai, amit az Rtv. 20.§ csak általános jelleggel rögzít. A jogalkotó – nagyon helyesen – hangsúlyt helyez arra, hogy az intézkedő rendőr a formai követelményeket betartva kezdje meg az intézkedést. Ez azonban csak a főszabály, nyilvánvalóan lehetnek – és vannak is - olyan élethelyzetek, amikor az intézkedés eredményességének a veszélyeztetése miatt mellőzhetők ezek a rendelkezések. Más eljárásjogokban sem ismeretlenek az ehhez hasonló

megoldások.<sup>7</sup> A hivatalból induló hatósági eljárásoknál azonban az az általános, hogy az intézkedéssel érintett személy az első eljárási cselekménynél tájékoztatást kap az intézkedő személy kilétéről a beosztásáról, az intézkedés típusáról, tárgyról, a várható időtartamáról stb. A Szolgszab. 5.§ (6) bek.-ben foglaltak kötelező jelleggel írják elő a rendőr részére az intézkedésével szembeni panasz lehetőségéről és az előterjesztésének a határidejéről való tájékoztatást. Ez garanciális szempontból érthető, de indokolt lenne különbséget tenni az egyes intézkedés-típusok között. Az államhatár forgalmának ellenőrzése során az útlevelkezelői fülkében szolgálatot teljesítő, az úti okmányokat ellenőrző rendőrnek - ha az okmányokkal kapcsolatban mindent rendben talált és semmi akadálya nincs, hogy az ellenőrzött személy átlépje az államhatárt - álláspontunk szerint indokolatlanul kell a panasztételi lehetőségről és annak határidejéről tájékoztatást adni. Ha mindehhez hozzávesszük, hogy ez a tájékoztatás az esetek jelentős részében olyan személy részére történik, aki nem is ismeri a magyar nyelvet, akkor beláthatjuk, hogy a jogalkotónak célszerű volna kivenni egyes intézkedés-típusokat az általános szabályozás hatálya alól.

### 5. A rendőrség segítségnyújtási kötelezettsége

Általános alapelv az egyes eljárásjogokban, hogy a hatóságot tájékoztatási és felvilágosítás-adási kötelezettség terheli, azaz tájékoztatni kell az eljárás során a hatósági intézkedéssel érintett személyt a jogairól és kötelezettségeiről.<sup>8</sup> Az intézkedő rendőr ilyen jellegű tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó szabályok nem egy külön alcímben vagy szakaszban találhatóak meg az Rtv.-ben és a Szolgszab.-ban, hanem szétszórtnak és ott sem általánosan kötelező jelleggel.<sup>9</sup> A felvilágosítás-adási kötelezettség általános jellegét gyengítik azok a szűkítő rendelkezések, amelyek szerint a rendőr a „rászorulóknak”, a „hozzáfordulónak”, vagy „kérésre” ad felvilágosítást és segítséget, tájékoztatást pedig csak az utólagos panasz lehetőségéről kell adni. A kérésre, illetve a hozzáforduló személy részére adandó felvilágosításnál egyértelmű, hogy a jogalkotó a felvilágosítás-adás feltételül szabja meg az intézkedés alá vont személy erre vonatkozó, kifejezett kérelmét, de a rászorultság kérdésénél már nem ennyire egyértelmű a helyzet. Nem ad egyértelmű utalást a jogalkotó arra nézve, hogy mik a rászorultság ismérvei. Összevetve ezt a megoldást az egyéb eljárásjogok e tárgykörre vonatkozó szabályozási megoldásaival, azt kell megállapítanunk, hogy a jelenlegi szabályozás meglehetősen hiányos, nem nyújt kellő garanciát arra, hogy adott helyzetben az intézkedés alá vont személyek tisztában lehessenek a jogaikkal.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Példa erre az adóhatóság jogkövetési vizsgálata fel nem fedett próbavásárlás esetén. Az ilyen cselekményeknél létrejön a személyes kontaktus, de a vizsgált személynek nincs tudomása az ellenőrzés tényéről, és ha az adóhatóság nem állapít meg jogsértést, az ellenőrzést végző személyek nem is fedik fel a kilétüket, továbbá az ellenőrzés megállapításait sem közlik. Lásd erről bővebben az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendeletet.

<sup>8</sup> Ilyen jellegű rendelkezést tartalmaz pl. az Ákr. 5.§, a Be. 39.§ (1) bek. c), a Szabstv. 71.§ (2) bek.

<sup>9</sup> Lásd az Rtv. 2.§ (1) bek. a 20.§ (2) bek. a 24.§ (1) bek. és a Szolgszab. 8.§ (2) bek. rendelkezéseit.

<sup>10</sup> Az Rtv. miniszteri indokolása sem ad támpontot erre vonatkozóan, ugyanis csak a felvilágosítás-adás

Természetesen ezt sem lehet minden egyes intézkedés-típusra kiterjedő érvényességgel kijelenteni (fogalmilag is kizárt például a rejtett ellenőrzés elrendelésénél). A felvilágosítás kérés esetén például hangsúlyozottan elvárható lenne az intézkedő rendőr részéről annak a közlése, hogy az információk közlésének milyen törvényi következményei lehetnek, ugyanakkor egy közlekedésrendészeti intézkedés – például a forgalom elterelése – esetén egyenesen értelmetlen, amellet életszerűtlen is lenne a jogokról való tájékoztatás. Az intézkedési kötelezettségnél fentebb már írtakhoz hasonlóan itt is indokolt lenne a jogalkotó részéről a különbségtétel az egyes intézkedések között.

## 6. Záró gondolatok

Terjedelmi okok miatt csak az általános elvek és szabályok egy részének elemzésére kerülhetett most sor, de talán ennyiből is nyilvánvalóvá vált, hogy indokolt lenne az érintett jogszabályok tartalmi felülvizsgálata. Tudjuk, hogy a rendőri intézkedések legapróbb részletekig terjedő szabályozása fogalmilag kizárt, hiszen a legnagyobb képzelőerővel megáldott jogalkotó sem képes előre látni és modellezni azokat az élethelyzeteket, amelyeknél szükségessé válhat egy rendőri intézkedés a közrend fenntartása és/vagy a közrend megzavarásának megelőzése céljából, de a mindennapokban tucatjával előforduló esetekre nézve mindenképp kívánatos volna olyan szabályok kidolgozása, amelyek kiszámíthatóvá és a jelenleginél jobban kontrollálhatóvá (dokumentálhatóvá) teszik a közhatalmat gyakorló személyek magatartását. Ennek érdekében célszerű volna különbséget tenni az egyes rendőri intézkedések között, és egyes intézkedés-típusokat kivonni az általános elvek és szabályok hatálya alól, mert indokolatlan a jelenlegi állapot szerinti célszerűtlen és életszerűtlen rendelkezések fenntartása, mint arra fentebb is rámutattunk.

A cikk elején éppen egy alkotmánybíró alkoholszondás ellenőrzésénél tartottunk, amikor – a rendőri intézkedések szabályainak vizsgálata céljából – egy „rövid” kitérőt tettünk. A tisztesség úgy kívánja, hogy most fejezzem be a történetet. Terjedelmi okok miatt azonban, most erre nincs mód, de ígérem, hogy a Bragyova András nyolcvanadik születésnapjára kiadandó kötetben meg fogom tenni. Feltéve, hogy felkérést kapok rá.

Addig is: Éltesen az Isten, Andris!

---

---