



De iurisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES

2024.

XV. évfolyam / Vol. XV

1. szám / No. 1

Főszerkesztő / Editor-in-Chief

PACZOLAY Péter

Társszerkesztők / Editors

BALÁSSY Ádám Miklós, FEJES Zsuzsanna, KOVÁCS Endre Miklós,
KÖNCZÖL Miklós, TÓTH J. Zoltán

Nemzetközi Tanácsadó Testület /
International Advisory Board

Dalibor ĐUKIĆ, Kateřina FRUMAROVÁ,
Ján ŠKROBÁK, Aleksandra SYRYT.

Kiadja a

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

Publishing

Hungarian Association of Law and Political Sciences



HU ISSN 1789-0446

TARTALOMJEGYZÉK / CONTENTS

TANULMÁNYOK / ARTICLES

KILANOWSKI, Igor

Religious or Secular Authority of the British Monarchy? Reflections on the Dual Role of the United Kingdom's Sovereign and the Church of England- 1 -

OTT Anett

A helyi közügy fogalma, különös tekintettel a kis lélekszámú településekre vonatkozóan- 11 -

SZILVÁSY György Péter

Kapcsolódási pontok az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv tevékenysége és a közigazgatási eljárási szabályok közt.....- 19 -

VÉRTESEY, László

Financial Markets: Regulatory Framework in the European Union.....- 39 -

Szilvásy György Péter
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
egyetemi tanársegéd

XV. évfolyam | Vol. XV
2024/1. szám | No. 1./2024
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Kapcsolódási pontok az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv tevékenysége és a közigazgatási eljárási szabályok közt

Interfaces between the activities of the Hungarian police and the rules of administrative procedure

ABSTRACT

The criminal, public order and traffic policing tasks of the Hungarian Police are usually well known. It is although less known that this body also participates in many administrative procedures, which can also have a wide-ranging impact on the everyday life of citizens. This short paper presents some examples of the latter.

KEYWORDS: *Hungarian Police, administrative procedure, public body, misdemeanour law, law enforcement*

I. Bevezetes

Az Alaptorveny 46. cikk (1) bekezdesének megfeleloen hazankban a rendorseg alapveto feladata a buncselekmenyek megakadalyozasa, felderitese, a közbiztonság, a közrend és az allamhatar rendjének vedelme; emellett részt vesz a jogellenes bevandorlas megakadalyozasaban. Mig a rendorsegnek talán leginkabb kozismert feladata a bunuldozes, addig indokolt megemlíteni, hogy számos rendészeti jellegű, kifejezetten közigazgatási természetu feladat ellátásával is hozzájárul a közrend és a közbiztonság fenntartásához.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 1. s-ának (2) bekezdése a rendőrséget illetően bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkoreket sorol fel. A „rendészeti” szó vizsgálatának, a rendészeti természeté és mibenléte megkozelitesének, a rendészeti/rendvedelelem fogalmi páros elemzésének már igen terjedelmes magyar nyelvű szakirodalma van.¹ Az sem zárható ki, hogy a „rendészeti” valójában egyidejűleg jelenthetne az Rtv. szerinti első három feladatcsoportot is (de legalábbis az „államigazgatási” feladatkört mindenképp).

Elképzelhető olyan vélemény, mely az első két feladatcsoportnak kulonos jelentőséget tulajdonit, míg a rendészeti feladatkörök közül kulonosan a közigazgatási feladatok szerepét kisebbnek itéli. Holott a rendőrség közigazgatási feladatok ellátására történő alkalmazása hagyomanos és igen régi jelenség – hiszen bizonyos ügyek ellátásában a szakértelem és a technikai felkészültség megléte, avagy a szigorú, pl. a közbiztonság erdekeben szükséges ellenőrzés biztositása végett ez könnyen megmagyarázható –, mindemellett a rendőrség szervezeti értelemben hazánkban betagozódik az államigazgatás intézményrendszerébe. Erre egyértelmű formális bizonyiték – többek közt – a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogallasarol szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. s (2) bekezdés d) pontja, mely a rendvédelmi szervezet központi államigazgatási szervnek tekinti, és ugyancsak az 1. s (5) bekezdés a) pontja, mely a rendőrséget a rendvédelmi szervek közt első helyen említi.

A teljes rendőrségi szervezet 2010-ben végrehajtott átalakitása, majd közel tíz évvel később az újabb szervezeti módositása (bovitese) kialakitotta a jelenlegi, horizontálisan négyfelé osztott szerkezeti rendet. A rendőrség tehát jelenleg négy, különálló egységből épül fel: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervből („általános” rendőrség), a belső bűnmegelőzési és bunfelderitesi feladatokat ellátó szervből (Nemzeti Védelmi Szolgálat), a terrorizmust elharito szervből (Terrorelharitasi Központ), valamint az idegenrendészeti szervből (Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és az igazgatóságok).² A Kormány a rendőrséget a rendeszetiert felelős miniszter³ útján irányitja. A Kormány iranyitasi jogkörét példázza egyebek mellett az a tény is, hogy az általános rendőrség és a terrorizmust elharito szerv vezetőjét – hasonlóan több más központi államigazgatási, rendvédelmi szerv vezetojehoz – a miniszterelnök nevezi ki és menti fel [Rtv. 6. s (3) bek.].

Az általános rendőrségnek központi, valamint területi és helyi (dekoncentrált) szervei vannak. A központi szerv az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK); a területi szervek a vármegyei (budapesti) rendőr-főkapitányságok; a helyi szervek pedig a rendőrkapitányságok és a (határrendészeti) kirendeltségek.⁴ Ez a területi felosztás lényegében megfelel az államigazgatásban általában megszokott szerkezeti rendnek (ld. kulonosan: központi hivatal központi szerve/minisztérium – kormányhivatal/más területi szerv – járási hivatal/más helyi szerv).

¹ Csak példaként néhány közelmúltbéli, nagyobb terjedelmű munka: Balla Zoltán: *Monográfia a rendészetről*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2016.; Christián László: *Komplementer rendészeti*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022.; Finszter Géza: *Rendészettan*. Dialóg Campus, Budapest, 2018.; [Patyi András: A rendészeti tevekenysege és igazgatás közigazgatási jogi alapkérdései](#). In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020. 179-200. o.

² Rtv. 4. s (2) bekezdés.

³ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 66. s (1) bekezdés 16. pontja szerint jelenleg a belügyminiszter.

⁴ A szerkezeti rendet a legkisebb szerkezeti egységig lebontva is át lehet tekinteni a rendőrségi honlapon:

<https://www.police.hu/index.php/hu/ugyintezes> (elérés: 2024. május 12.)

A fenti szerveken tuli sajátos jogállású szervezet (pl. Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, Készenléti Rendőrség stb.) jelen esetben nem vizsgáljuk.

E rövid dolgozatban megkísérlek összefoglalni az általános rendőrség rendkívül széleskörű es szerteagazo rendészeti-közigazgatási természetu feladatai közül néhány olyat, melyekkel a hétkoznapi életben is gyakran találkozhatunk. Szándékomban szerint ez a fajta áttekintés vázlatyszeruen megvilágítja majd a legfontosabb szabályokat es eljárási intézményeket. A továbbiakban tehát „rendőrség” kifejezés alatt az általános rendőrséget értem.

II. Államigazgatási, közigazgatási hatósági eljárás, illetve ügy

II.1. A közigazgatás es az államigazgatás, mint kifejezések, számos kontextusban es összefüggésrendszerben jelenhetnek meg. Nem kizárt ezeket szinonimaként kezelni. A szélesebb körben elfogadott megközelítésben azonban a jelentéstartalmát tekintve szélesebb fogalom a közigazgatás, s annak egyik eleme az államigazgatás alrendszere (az önkormányzati igazgatás mellett). A népköztársaság az állam szerepének túlhangsúlyozása okán több tudományterületen (pl. az ún. *államjog*, *államigazgatási jog* körében) is szinte kizarólágossá tette az „állam-” kezdetű kifejezések használatát (az állam elhalását annak megerősítése kellett, hogy megelőzze, továbbá az államhatalom egysége, állami tulajdon stb. mint állandó, nélkülözhetetlen retorikai, egyben tudományos hivatkozási pontként jelentkeztek).⁵

A közigazgatási jog felosztásának egyik módja, hogy azt általános es különös részre tagoljuk. A különös rész másképp *szakigazgatás*, amelybe jellemzően anyagi jellegű, továbbá eljárási normák tartoznak (hiszen a szakigazgatasok temérdek különböző fajtái sajátos eljárási szabályokat is tartalmaznak).⁶ Az általános rész a szervezeti normákból es az eljárási normák *közös szabályaiból* áll össze. Hazánkban deklaráltan (bár egyes vélemények szerint *pusztán* deklaráltan⁷) az általános eljárási normák elsődlegessége az alapelv, s a különös eljárási jogszabályoknak – főszabály szerint – az általánoshoz valamilyen módon igazodniuk kell.

Ez a hazai felfogás – illetve az, hogy egyáltalán mód nyílhat egy, a közigazgatási eljárások közös szabályait tartalmazó jogszabály megalkotására – csak a 20. század közepe után, 1957-ben jutott „győzelemre”. Ekkor lépett hatályba ugyanis az *államigazgatási eljárás általános szabályairól* szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.). Az Áe. közel fél évszázadig volt hatályban, ezt követően, 2005. november elsején lépett hatályba a modern kor követelményeinek megfelelni igyekvő, egyben némiképp átalakított szóhasználatot alkalmazó új közigazgatási eljárási kvázi-kódex, a *közigazgatási hatósági eljárás es szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.). A Ket. hatályvesztését követően pedig – 2018. január 1-jétől – már az *általános közigazgatási rendtartásról* szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szabályait kell alkalmazni.

Az eljárási (alaki jogi) normák minden jogágban az anyagi jellegű normák által biztosított jogok es kötelezettségek érvényesítését, mobilizálását szolgálják. Az eljarasjogokat általában a közjogi jogágak közé soroljuk, mivel a jogviszony egyik alanyaként, avagy jogvitát eldöntoként az állam – illetve az állam nevében valamely közhatalommal bíró szerv vagy személy – jelenik meg. Ha természetes személy is az, aki döntést hoz, nem saját mivoltában (mint „magánszemély”) releváns az adott ügy szempontjából, hanem olyanként, aki egy konkrét szervet, végső soron magát az államot képviseli – közhatalommal bír, akár fizikai kényszerrel is a kötelezettség teljesítésére szoríthatja a kötelezetteket. Erre utalt 2012 előtt „A Magyar Köztársaság nevében” hozott ítélet, erre utal „A törvény nevében” végrehajtott cselekmény (pl. kényszerítő eszköz alkalmazása).⁸

⁵ Ld. pl. a korszak meghatározó tankönyvében: Beér János – Kovács István – Szamel Lajos: *Magyar államjog. Egyetemi tankönyv*. 4. változatlan kiadás. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972. [A kézirat lezárva: 1959. július 1.] 7-15. o.

⁶ A közigazgatási jog felosztásához ld. pl.: Szalai Éva: *A közigazgatási jog szabályozási tárgyokerei es módszere*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog*. Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 24-26. o.

⁷ A közigazgatási eljárásjog hazai egyik legnagyobb alakja, Kilényi Géza például időről időre felhívta a figyelmet arra, hogy az általános eljárási törvény rendelkezéseinek „elsődlegessége” enyhén szólva relatív, es az évtizedek múlásával egyre több es több kivétel keletkezik alkalmazásuk alól. Ld. pl. Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 25-27., 79-84. o.

⁸ Például: a rendorok esetében a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet, a pénzügyorok esetében a pénzügyőri intézkedések es a kényszerítő eszközök alkalmazásáról, valamint az elfogott,

II.2. A közigazgatási eljárás a legtpusabb eljárás. Nem (csak) a szakma iránti elfogultsg mondatja ezt velünk, hanem a valóság is. Kilnyi Géza nyomn⁹ mondhatjuk: ha valaki egész életében jogkövető magatartást tanst, nem keveredik senkivel jogvitba, nem követ el bncselekmnyt, s – szerencsjre – srtettknt, esetleg tanknt sem kell részt vennie sohasem brosgi tárgyaláson, vajmi kevés fogalma lehet arról, hogyan is „néz ki” egy polgári vagy egy büntetőeljárás. m a kzigazgatssal s a közigazgatási eljárással mindenki találkozik; közigazgatási eljárás nélkül nincs állami működés; közigazgatási eljárási jogviszony alanya mindenki lesz, brmikpp is lje le az lett. Amikor például az anyaknyvbe bejegyzik a gyermek megsuletsnek tnyt, a házassgktst, amikor valaki személyazonosító igazolvnyt, tlevelet, gépjárművezető engedélyt vagy erkölcsi bizonyítványt vált ki, gyflknt találkozik a kzigazgatssal, a közigazgatási hatsggal. Nem véletlen tht, hogy a közigazgatási jog mint diszciplna, kiemelt jelentőséget kap az oktatásban, s annak ismerete természetesen nem nlklzheto a rendszet egyik területén sem.

Közigazgatási eljárás azonban csak akkor indulhat, ha olyan tény (körülmény, esemény, cselekmény stb.) jelentkezik, amely szükségessé teszi, hogy a közigazgatási szervek mobilizldjanak, hogy tevkenysgket „kifelé” irnyulan, azaz nem saját mkdsk, hanem az ügyfelekkel való érdemi ügyintézési tevkenysg keretében ellssk. Erre utalt az é., a Ket., s az kr. is a törvény címe, a törvény célja, illetve tárgyi hatálya alatt.

Az e. – mg hatlyvesztse előtt – a következő rendelkezsekkel szabályozta e krdskrt:

„1.  Ennek a törvénynek az a célja, hogy a közigazgatási szervek hatósági eljárásának szabályozásával elősegítse az államigazgatási feladatok eredményes ellátását.

3.  (1) A közigazgatási szerv eljárása során államigazgatási ügyben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

[...]

(3) E törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási gy minden olyan gy, amelyben a közigazgatási szerv az gyfelet érintő jogot vagy ktelessget llapt meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenrzst végez.”

A Ket. – beépítve a brosgok által kidolgozott joggyakorlat néhány elemét is – a hatlyvesztst megelőző napon az alábbiakat mondta ki:

„12.  (1) A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) Közigazgatási hatósági gy (a továbbiakban: hatósági gy):

a) minden olyan gy, amelyben a közigazgatási hatóság az gyfelet érintő jogot vagy ktelessget llapt meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenrzst végez,

b) a tevkenysg gyakorlshoz szükséges nyilvántartásba vtel s a nyilvntartsbl való trls – a fegyelmi s etikai ügyek kivételével – ha törvény valamely tevkenysg végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását kztestleti vagy más szervezeti tagsghoz köti.”

Az kr. – a fentiekhez hasonlóan – a következőképp rendelkezik (annyi különbséggel, hogy a hatósági ellenőrzés relatív klnllsgt hangsúlyozza):

előállított, rizetbe vett s fogva tartott személyek rzsnek s kísrsnek eljárási szabályairól szóló 20/2018. (XII. 21.) PM rendelet írja elő a kifejezés használatát. De e szavak már jóval korábban sem voltak ismeretlenek, gy pl. a Budapest-fővárosi rendrsgrl szóló 1881. vi XXI. törvénycikk is előírta alkalmazsukat, többek közt elfogst vagy „nagyobb mérvű csoportosuls” sztoszlatst megelőzően.

⁹ Kilnyi professzor számos egyetemi vagy konferenciaeladsban hangsúlyozta a közigazgatási eljárás „elkerülhetetlen” jellegét. rásban ld. pl.: Kilnyi: i. m. 13. o.

„7. § [A hatósági ügy]

(1) A hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (a továbbiakban: ügy) és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza.

(2) E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.”

II.3. Amint erre történt már utalás, az általános közigazgatási eljárási törvény *elsődlegességét* a közigazgatási eljárási szabályok rendszerében relatívnak kell tekintenünk. A közigazgatási eljárások közül ugyanis az ún. kivett eljárásokra e törvények hatálya egyáltalán nem, az ún. „külön tartott” (privilegizált) eljárásokra pedig legfeljebb részben terjedt ki. Ez utóbbi eljárásfajták száma az Áe. „korában” egyre és egyre gyarapodott, és később is igen jelentősnek volt mondható, habár a Ket. megpróbálta az elsődlegességet visszaállítani. Ám az Ae. „külön tartott” eljárási listája [mely 2005. október 31-én a 3. § (6) bekezdésében a)-tól s) pontig terjedt] jelentős részben a Ket.-ben is „visszaköszönt”, még ha a „csomagolás” meg is újult. Ezenfelül az eljárási kvázi-kódexbe több száz hivatkozás került be, melyek mind-mind lehetővé tették, hogy egyéb – sokszor akármilyen szintű – jogszabályok tőle eltérő szabályokat állapíthassanak meg.

Az Ákr. mindazonáltal jelentős lépést tett az elsődlegesség visszaállítása felé. A privilegizált eljárástípusokat megszüntette, a törvényi rendelkezések mennyiségét erőteljesen csökkentette (hogy valóban csak a legfontosabb általános szabályok kerüljenek bele),¹⁰ mindemellett fenntartotta az eltérés korlátozására vonatkozó generális klauzulát.¹¹

A következőkben tehát néhány közigazgatási eljárástípus főbb szabályait kívánjuk bemutatni, olyanokét, amelyekben az eljárási hatáskör a rendőrséget – mint közigazgatási szervet – illeti.

III. A szabálysértési eljárás

A szabálysértések elkövetése esetén alkalmazandó eljárás megítélése az elmúlt évtizedben jelentősen megváltozott. Az Alkotmánybíróság (AB) 1997-ben még a következőképp foglalt állást:

„A szabálysértés »kétarcú« jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai).”¹²

Ekkor az ebben az időben hatályos Alkotmány¹³ és szabálysértési törvény¹⁴ szabályait összevetve az AB alkotmányellenesnek találta, hogy a törvény a szabálysértéseket elbíráló közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát csak igen szűk körre szorította. Az AB – egyebek mellett – felhívta az Alkotmány 50. § (2) bekezdését, mely azt mondta ki, hogy a közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi. [Hatályos Alaptörvényünk hasonlóan rendelkezik, amikor 25. cikk (2) bekezdésében megfogalmazza, hogy a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről.] Az AB egyértelműen kimondta fenti határozatában, hogy a szabálysértési hatóságok közigazgatási

¹⁰ A Ket.-hez képest bekövetkezett fontosabb változások kapcsán ld.: Boros Anita: *A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere*. In: Boros Anita – Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. NKE, Budapest, 2019. 21-24. o.

¹¹ A korábbi törvényekhez hasonlóan kimondja ugyanis, hogy a kivett eljárások közé nem tartozó eljárások esetében a rájuk vonatkozó jogszabályok a törvény rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt az Ákr. megengedi [Ákr. 8. § (2) bekezdés]. Ld. ennek kapcsán: Hajas Barnabás – Pátkai Nándor: *Az általános közigazgatási eljárási szabályok jelentősége a közigazgatási eljárási kódex újraszabályozása tükrében*. In: Új Magyar Közigazgatás, 2015/4. szám, 15. o.; Hajas Barnabás: *Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás*. In: Jogtudományi Közlöny, 2017/6. szám, 292-302. o.

¹² 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, indoklás II.1. pont.

¹³ 1949. évi XX. törvény

¹⁴ 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről

hatóságok, így a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatoknak minősülnek (bár alapvetően a közigazgatás-ellenes cselekményekre vonatkoztatva).¹⁵ A teljes körű birosagi felülvizsgálat lehetőségét már a következo szabálysértési torveny¹⁶ hozta létre, amelynek hatálya alatt a fenti AB határozat megállapításai irányadóak maradtak.

Lényegesen átalakult azonban a szabálysértési jog és eljaras megítélése a hatályos szabálysértési torveny¹⁷ hatálybalépésével. Az új torveny rendszere, a szabálysértés torvenyi fogalma alapján a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat egyértelműen megfogalmazta, hogy a torveny alapvetően változtatta meg a szabálysértés intezmenyenek funkcióját, helyét a jogrendszerben. Szemben a korábbi jogi szabályozással, mely a szabálysértést alapvetően „kétarcú” jogintézménynek tekintette, az új torveny kizarolag a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést. A büntetőjogi kodifikációban megszokott módon csak torveny minosıthat valamely jogellenes magatartást jogellenessé, azaz megszűnt a Kormány és az önkormányzatok szabálysértés-statualasi jogköre. Az új torveny tehát a szabályozást a „bagatell” büntetőjog irányába toltta el, tartalmilag lényegében visszaállítva az 1955-ben megszüntetett kihágás jogintézményét. Az AB szerint ennek megfelelően a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betoltott szerepét.¹⁸

Ha a szabálysértések elkovetese eseten alkalmazandó eljaras természetét vizsgáljuk, több hasonlóságot találhatunk az Ákr. szerinti közigazgatási eljarasok jellemzőivel:

- az eljárást jellemzően közigazgatási szervek folytatják le (foszbaly szerint a rendőrség, bizonyos szabálysértések eseten más államigazgatási szervek, pl. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal),¹⁹
- közhatalmi hatósági tevekenység zajlik,
- az Ákr.-ben szabalyozotthoz sokban hasonló közigazgatási eljarasjogi jellegű jogviszony jön létre (általában közigazgatási hatóság és természetes személy közt),
- a természetes személyre kotelesztetseget állapitanak meg (jellemzően szankciót), mely részben megfeleltethető a hatósági ugy Ákr.-ben rögzített fogalmának is [ld. az Ákr. 7. § (2) bekezdését, különösen a kotelesztetseg megállapítása és a döntés ervenyesıtese tekintetében].

¹⁵ Érdekes megemlıtteni ugyanakkor, hogy míg Adam Antal alkotmanybiro párhuzamos indokolásában külön hangsúlyozta, hogy egyetért ezzel, Sólyom László viszont éppen ellenkezoleg foglalt állást. Megítélése szerint az Alkotmány 50. § (2) bekezdése kizarolag az Áe. hatálya alá tartozó eljarasok során hozott közigazgatási határozatokra lett volna vonatkoztható. A szabálysértési eljaras az Áe. hatálya alól kivett eljaras (volt és maradt a Ket. és az Ákr. hatálya alatt is), és alapvetően eltér az államigazgatási eljárástól, mivel elsődleges célja a represszív szankció alkalmazása. A szabálysértési határozatok birosagi felülvizsgálatának alkotmányi megalapozásához Sólyom szerint nem releváns a védett tárgy minősítése „közigazgatás-ellenes” vagy „ún. kriminális cselekmény” kategóriákba. A szabálysértési jogviszony és az államigazgatási (közigazgatási) jogviszony különbözősége, az eljarasok eltérő rezsimje, a jogkövetkezmények különböző célja-termezzete jelentik a döntő tényezőket – fogalmaz Sólyom László párhuzamos indokolásában (1. pont).

¹⁶ 1999. évi LXIX. torveny a szabálysértésekről

¹⁷ 2012. évi II. torveny a szabálysértésekről, a szabálysértési eljarasrol és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

¹⁸ A határozat indokolásának III.3.1. pontja. V. o. Árva Zsuzsanna: *A szabálysértési jog alapjai*. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatási eljarasok*. DE, Debrecen, 2019. 152-153. o.; Fábián Adrián: *Szabálysértési jog*. In: Ivancsics Imre – Fábián Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2013. 238. o.; Hollán Miklós: *A büntetőjogra vonatkozó alkotmányos garanciak és a szabálysértési jog*. In Magyar Rendészet, 2016/3. szám, 73-78. o.; Kis Norbert: *A szabálysértési jog kialakulása és fejlődése*. In: Hollán Miklós – Nagy Judit (szerk.): *A szabálysértési jog tankönyve*. Dialóg Campus, Budapest, 2019. 31-32. o.; Nagy Judit: *A szabálysértési eljaras mint sajátos közigazgatási eljaras*. In: Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljarasok alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2020. 19-20. o.; Nagy Marianna: *Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési torveny kapcsán*. In Jogtudományi Közlöny, 2012/5. szám, 220-221. o.; Rózsás Eszter: *Bevezetés*. In: Cserép Attila – Fábián Adrián – Rózsás Eszter: *Kommentár a szabálysértési torvenyhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2013. 30-31. o.

¹⁹ A szabálysértési hatóságok rendszere az elmúlt évtizedekben igen sokszor változott; hosszú éveken át „civil” közigazgatási szervek (pl. jegyző, kormányhivatal, járási hivatal) jártak el a szabálysértési ügyek túlnyomó tobbsegeben. A hatósági rendszer változásai kapcsán ld. Skorka Tamás: *A szabálysértési torveny első évtizede*. In Magyar Rendészet, 2023/2. szám, 211-212. o.

Ugyanakkor a szabálysértési eljárás az Ákr. hatálya alól kivett eljárás, ami azt jelenti, hogy minden ezzel kapcsolatos eljárási szabály az Ákr.-től különböző jogszabályban található meg. Ez természetesen nem véletlen. A szabálysértések esetén alkalmazandó eljárás egyfajta „kis” – közigazgatási – büntetőeljárás, mely olyan jogellenes cselekmények esetén lendül mozgásba, melyek a társadalomra kisebb fokban veszélyesek, illetve távoli jogtárgysértést vagy -veszélyeztetést jelentenek. A büntett-véség-kihágás történelmi trichotómiája is utal arra: itt valójában olyan jogellenes cselekmények miatt alkalmazandó szankcionálási eljárásról van szó, mely a büntetőjog köréből a közigazgatási (büntető)jog körébe került át – nem kis részben észszerűségi, gazdaságossági megfontolások alapján is. A hatályos szabálysértési törvény alapján ez a gondolatmenet még inkább helytállóan látszik.

A szabálysértési eljárás olyannyira sajátos, hogy eljárási szabályait csak nagy nehézségek árán lehetne a közigazgatási eljárási törvény hatálya alá „beszorítani” (nem véletlen, hogy az Áe. már eredeti, 1957-es szövegében is kivette a szabálysértési eljárást a törvény hatálya alól). Ennek ma már valószínűleg nem is nagyon volna értelme: a szabálysértési jog – különösen a hatályos törvény alapján – sokkal inkább viseli magán a büntető-, mint a közigazgatási eljárások jellegzetességeit. Összefoglalva érdemes néhány jellegzetességet kiemelni, amelyek a szabálysértési eljárás különállóságát egyértelműen alátámasztják:

- a szabálysértési eljárás legfőbb célja a szankcionálás, ennek megfelelően a szankciórendszer elemei sokkal inkább a büntetőjog jellegzetességeit viselik magukon (pl. elzárás a „normál” közigazgatási eljárásban nem létezik),
- az elzárással is sújtható szabálysértések esetében már első fokon bíróság hozza meg a döntést, míg „normál” közigazgatási eljárásban ez legfeljebb végső jogorvoslati eszköz lehet,
- szabálysértések esetén a közigazgatási szerv határozata ellen közigazgatási úton nincs fellebbviteli jellegű jogorvoslat (fellebbezés),
- számtalan eljárásjogi jogintézmény szabályozása egyedi (pl. a határozat, a jegyzőkönyv, az eljárási határidők, a bizonyítás; eljárás alá vont személy, elkövető, sértett, panasz és kifogás stb.).

A szabálysértési eljárásra kitérni annyiban volt jelentős, amennyiben egyfajta sajátos közigazgatási eljárásként a rendőrség rendelkezik eljárási lehetőséggel és kötelezettséggel a legtöbb szabálysértés esetén.²⁰

A továbbiakban viszont olyan eljárások ismertetésére térünk át, amelyek lefolytatása a közigazgatási eljárás *általános szabályai* szerint zajlik.

IV. Egy tipikus közigazgatási eljárás: jogorvoslati rendőri intézkedések esetén

Ha a szabálysértési eljárásra azt mondhattuk, hogy *sui generis* és a Ket. hatálya alól kivett eljárás, akkor az Rtv. IX. Fejezetében szabályozott jogorvoslati eljárás²¹ igazán gyakran előforduló, a rendőri munkával alapvetően együttjáró, mindennapos közigazgatási-rendészeti jellegű tevékenységhez társuló cselekménysorozatnak tekinthető.

A törvénytöredék a következőképpen szól:

„IX. Fejezet
JOGORVOSLAT

92. § (1) Akinek a IV-V. Fejezetben – a személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedés, a rejtett ellenőrzés elrendelése, a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása, valamint a fokozott ellenőrzés

²⁰ Ez az az eljárástípus is egyben, mely a rendőrség bűnügyi, bűnüldözési tevékenységhez közelebb áll.

²¹ E fejezet taglalásakor nagyban támaszkodom a téma kapcsán részletes kifejtést adó következő tanulmányra: Buzás Gábor: *A rendőri intézkedésekkel szemben alkalmazható jogorvoslatok I-II*. In Magyar Közigazgatás, 2003/5. szám, 292-299. o.; 2003/6. szám, 356-363. o.

elrendelése kivételével –, valamint a VI. Fejezetben meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette, választása szerint

a) panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez vagy

b) kérheti, hogy – amennyiben a panasz elintézése nem tartozik más eljárás hatálya alá – panaszát az alapvető jogok biztosa által lefolytatott vizsgálatot követően, az érintett rendőri szerv kilététől függően

ba) az országos rendőrfőkapitány,

bb) a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója vagy

bc) a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója,

bd) az idegenrendészeti szerv főigazgatója

bírálja el.

(2) Akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette, panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott esetekben a cselekvőképtelen személy helyett törvényes képviselője jár el, korlátozottan cselekvőképes kiskorú vagy cselekvőképességében bármely ügycsoportban korlátozott nagykorú személy helyett törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat. A panasz meghatalmazott vagy jogi képviselő útján is előterjeszhető. Jogi képviselőként jogvédelemmel foglalkozó egyesület vagy alapítvány, nemzetiségi önkormányzat, jogi oktatást végző egyetem állam- és jogtudományi doktori fokozattal rendelkező egyetemi oktatója is eljárhat.

(4) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott eljárások tárgyi költségmentesek.

93/B. § (1) Az intézkedést foganatosító szervhez benyújtott panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetője közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el.

(2) A panaszt az intézkedést követő harminc napon belül lehet előterjeszteni, és a beérkezéstől, illetve az áttételtől számított harmincöt napon belül kell elbírálni.

(3) Az intézkedést foganatosító szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában hozott határozata ellen fellebbezésnek van helye. A fellebbezést az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetője felett irányítási jogkört gyakorló személy bírálja el. Ha a panaszt első fokon az országos rendőrfőkapitány, a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója vagy az idegenrendészeti szerv főigazgatója bírálta el, a határozat ellen a közigazgatási eljárásban fellebbezésnek helye nincs.”

Mielőtt az Rtv. által szabályozott jogintézményt megvizsgálánk, érdemes néhány szó ejteni az azt „kiváltó” körülményről, az intézkedésről. Az *intézkedés* a közigazgatási aktustan egyik jellegzetes eleme, mely sok szempontból egyedi, ugyanakkor nélkülözhetetlen, és talán az egyik legfontosabb a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében. Az intézkedés legfontosabb ismérvei a következők:²²

- az összes többi aktussal ellentétben nem közvetlenül eredményez jogi hatást, hanem egy, a jogszabályban meghatározott tényállás bekövetkezése esetén a jogszabályban foglalt kötelezettségeket realizálja a kötelezettel szemben,
- általában a hatóság közege, de mindenképpen természetes személy hajtja végre,
- szóbeli formátumú,
- kötelezettség azonnali teljesítésére irányul,
- célja jellemzően jogsértés megelőzése, jogsértés vagy veszélyhelyzet feloldása, veszélyelhárítás; gyakran hatósági ellenőrzéshez, felügyelethez kapcsolódik.

Tekintettel arra, hogy a rendőrség alapvető alkotmányos feladatai közé tartozik a közbiztonság és a közrend védelme, értelemszerű, hogy intézkedéssel a rendőrök – különösen közrendvédelmi és

²² A jellegzetes elemeket összefoglalja pl. Berényi Sándor in: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 303-304. o.; Fazekas Marianna in: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 99-100. o.; Kalas Tibor in: Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárás*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2012. 18-19. o.

közlekedésrendészeti területen – rutinszerűen, mindennapos tevekenyseguk koreben élnek. Ilyenformán indokolt lehet e témakör áttekintése is.

A rendőri intézkedések és kenyyszerito eszkozok (melyeket a jogorvoslat szempontjabol az Rtv. egy fogalom alá sorol) a törvény által engedélyezett, a természetes személyek alapvető, alkotmányos (alap)jogait gyakran jelentős mértékben korlatozo cselekmények, melyek azonban arányban állnak a rendőrség által védett közrend, közbiztonság fenntartásának követelményével. Tekintettel azonban jogkorlatozo jellegzetessegukre, továbbá arra, hogy akár a testi épség vagy az élet veszélyeztetését is előidézhetik, nyilvánvalóan igen komoly garanciákkal övezetten hajthatók csak végre. Ennek megfelelően általános elvaras – részben az Rtv. alapjan is – a jogszerűség, az arányosság, a szükségesség és a szakszeruseg a végrehajtás során, továbbá a parancsnoki kivizsgalas.

A fenti követelmények megvalósulása már csak azért is nélkülözhetetlen, mert maga az Rtv. – éppen az intézkedés sajátosságai miatt – is kimondja, hogy:

„19.  (1) A jogszabályi előirások végrehajtását szolgalo rendőri intézkedésnek – ha törvény vagy nemzetkozbi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasitasanak engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétségét kizáróan megallapitható.

(2) A rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés eseten az e törvényben meghatározott intézkedések és kenyyszerito eszkozok alkalmazhatók.”

Talán nem véletlen (jollehet nem is feltetlensen előnyös), hogy a közigazgatási eljaras általános szabályait tartalmazó törvény sokáig nem adott szabályozást a hatósági intézkedésről (legfeljebb számos helyen említette). Az Ákr. VIII. Fejezete „Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai” címet viseli, ám definíciót az intézkedésre ez sem tartalmaz. A rendőr intézkedése problematikus aktus: valójában döntés, de nem ölt irasos formát azonnal; sajátos céljai miatt nem „tur” jogorvoslatot vagy indokolást, legfeljebb utólag. És azt lehet mondani, szociológiai szempontból sem gondoktól mentes: míg az emberek egy hivatalos pecséttel, alairassal ellátott, „HATÁROZAT” formátumú iratot általában elismernek az állam aktusának, addig a rendőr intézkedését gyakran zaklatásnak veszik, nem érzik magukra nézve feltetlensen koteleszonek, hátráltatni próbálják, vitatják, akadályozzák.²³ Tekintettel kell lenni mindemellett arra, hogy a ténylegesen lezajló intézkedés bizonyitása is gyakran bonyolult, hiszen irasos formát végrehajtása során nem ölt, és gyakran felvétel vagy egyéb bizonyiték sincs róla, az elbírálója általában kénytelen a reszrtvevok által elmondottakra, leirtakra hagyatkozni.²⁴

A fentebb mondottak fényében mindazonáltal igazolható, hogy a hatóság (közegének) intézkedés formájában történő döntése utólagos jogorvoslati jogosultságot vonjon maga után. (Más okból, de természetesen a rendőr esetleges mulasztása is e körbe eshet.) A jogorvoslati eljaras az Ákr. szabályai szerint zajlik, az Rtv.-ben foglalt részletszabályokkal. Ez utóbbi mondat azonban némi magyarázatra szorul.

Mivel az intézkedéseket követő jogorvoslati eljaras közigazgatási eljaras, indokolt, hogy – főszabály szerint – az általános szabályok szerinti közigazgatási, majd pedig birosagi felülvizsgálati eljaras (közigazgatási per) folyhasson le. Ez az Rtv. mai szövegéből egyértelműen kiviláglik, ám ez nem volt mindig így. 1999-ig ugyanis vita volt arról, vajon a rendőrhatóság ilyen eljaras során hozott határozata közigazgatási határozatnak minősül-e, mert amennyiben nem – több birosag gyakorlata is ezt támasztotta alá –, akkor birosag előtt nem lenne támadható. A vitát végül a Legfelsőbb Birosag jogegységi határozata zárta le (1/1999. közigazgatási jogegységi határozat), melynek főbb megallapitasait 2001-ben az Rtv.-be is beepitettek.

²³ Sokáig a szabálysértési törvény szankcionálni rendelte azt a magatartást, ha valaki a jogszerű intézkedésnek „nem engedelmeskedik” („jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség”, 216. ). A 31/2015. (XI. 18.) AB határozat nyomán azonban a jogalkotó jelentosn szukitette az ezzel összefüggő tényállási elemeket (jelenleg: „a helyszín biztositasaval kapcsolatos szabálysértés”).

²⁴ Természetesen, mint minden utólagos bizonyitási eljarasban, itt is gyakran eltér az, ahogyan az intézkedést foganatosito rendőr, és az intézkedés alá vont személy „emlékszik” a lezajlott eseményekre. Indokolt emlékeztetni arra, hogy a rendőri jelentés közokiratnak minősül, mely teljes bizonyitó erővel bizonyitja a tanusitott adatok, tények valódiságát (ez persze egy eljárási kérdés, és nyilván nem allitható, hogy mindig a „tényleges” valóságnak is megfelel).

Jelentős változásként kell megemlíteni, hogy a 2006-os év őszi eseményeit követően a jogalkotó egy új, a „civil kontrollt” megvalósító szervezet felállítását is elhatározta. Alapvetően kizárólag a Brit-szigeteken működő, sajátos jogállású ellenőrző szervek mintájára jött létre a Független Rendészeti Panasztestület (FRP), melynek tagjait az Országgyűlés választotta meg.²⁵ Az FRP felállításával a korábbi jogorvoslati eljárási rend kettéágazott: megmaradt a „hagyományos” panasz eljárás, de alapvető jog sérelmére történő hivatkozással lehetőség nyílt arra is, hogy a panaszos a panaszt az FRP-hez terjessze elő, melynek vizsgálatát követően a panaszról az érdemi közigazgatási döntést első fokon az országos rendőrfőkapitány (esetlegesen a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Terrorelhárítási Központ vagy az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója) hozta meg.²⁶ Az FRP érdemi döntési jogot ezzel nem kapott (állásfoglalást bocsáthatott ki),²⁷ de természetesen működése során a súlya és jelentősége kiemelkedő lett, gyakorlata számos jelentős következtetés levonását lehetővé tette.²⁸

2020 februárjától ugyanakkor az Országgyűlés – érdemi jogalkotói indokolás nélkül – az FRP működését megszüntette, és a Testület feladat- és hatáskörei szinte teljes egészében az alapvető jogok biztosához kerültek át.²⁹ Az új – ma is hatályos – szabályokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény III/B. Fejezete rendezi.

Vitathatatlan, hogy a panaszeljárásokkal összefüggő új hatáskörrel kapcsolatos eljárási szabályokat a jogalkotó részletesebben rendezte, mint korábban a rendőrségi törvényben. Megfelelő szabályozást kapott – egyebek közt – a panaszos meghallgatására, a panasz érdemi vizsgálat nélküli elutasítására, a panaszt elbíráló rendőri szerv számára irányadó ügyintézési határidő kezdetére, a közigazgatási perben lehetséges beavatkozó szerepre vonatkozó kérdéskör. A panasz benyújtására nyitva álló korábbi, viszonylag rövidnek mondható határidő pedig egy évre emelkedett. A biztos által adható *jelentés* szerepe hasonló maradt az FRP korábbi állásfoglalásaiéhoz.

Néhány kérdőjel ugyanakkor mindmáig maradt az intézkedésekkel szembeni jogorvoslati eljárás témakörében. Megemlíthető például, hogy az Rtv. a „panasz” jogintézményét nevesíti, mint az intézkedéssel szemben elsőként igénybe vehető jogorvoslati kérelmet. A „hagyományos” eljárásban a panasz nem fellebbezési jellegű jogorvoslat, azt a foganatosító rendőri szerv vezetője bírálja el, s ennek során hoz határozatot (egyébként is, a magyar jogrendszerben számos „panasz” létezik, de ezek jellemzően nem hatósági eljárás indítását szolgálják).³⁰ A panasz eljárás emellett lényegében „megduplázza” a parancsnok által adott esetben már elvégzett ellenőrzést. Dogmatikailag pedig sajátos, hogy lényegében egy jogorvoslatra irányuló kérelem alapján elsőfokú eljárás indul.

V. Egy alapvető jog szabályozása: gyűlések megtartása

A közrendvédelmi munka egyik legalapvetőbb területe a rendezvények, gyűlések biztosítása. Az Alaptörvényben is biztosított gyülekezési jog gyakorlásának lehetősége – érezhető reakcióként a pártállami időszakban tanúsított rendőri magatartásokra – a rendszerváltáskor elemi erővel tört felszínre, s a rendőrség feladatát elsősorban a biztosításra szorította. A rendezvény/gyűlés megtartását

²⁵ Az Rtv. 2007-ben módosult ennek megfelelően, az FRP első tagjainak megválasztására azonban csak 2008 februárjában került sor.

²⁶ A vonatkozó rendőrségi határozatok – éves bontásban, 2020-ig – megtalálhatók a következő honlapcímen: <https://www.police.hu/index.php/hu/ugyintezes/beadvanytetel> (elérés: 2024. május 12.)

²⁷ Az FRP állásfoglalásai – éves bontásban – a saját honlapcímen voltak megtalálhatók (www.repate.hu). A súlyos alapjogsérelmet megállapító állásfoglalások linkjei vörös színű megjelölést kaptak. A Testület megszűnését követően honlapjának elérhetősége is megszűnt.

²⁸ Az „FRP-s” panasz eljárás részletes bemutatását ld. pl. Finszter Géza: *A rendőrség joga*. ORFK, Budapest, 2012. 377-378. o.

²⁹ 2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról, 145. §

³⁰ Az FRP megszüntetését megelőzően a rendőrségi panasz eljárás szabályait igen részletesen bemutatja, és összeveti más, hasonló jellegű panasz eljárásokkal Merkl Zoltán: *A panasz jogintézménye, a különböző eljárási szabályok alkalmazása*. In Belügyi Szemle, 2017/1. szám, 83-88. o.

engedélyeztetni tehát nem, csupán bejelenteni kell – rendelkezik a gyülekezési jogról szóló törvény.³¹ Természetes azonban, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén a gyűlés tervezett megtartása nem lehetséges. Ez kétféle esetet jelenthet:

- a rendezvény megtartása *során* merül fel olyan körülmény, mely jogszerűtlenségre utal (pl. bűncselekmény elkövetése, fegyveres felvonulás, gyűlés megtartása megtiltó határozat ellenére), s ekkor a rendezvényt *fel kell oszlatni* ,
- a rendezvényről *előzetesen* megállapítható, hogy megtartása a törvény rendelkezéseibe ütközne, s ekkor *megtiltható* (illetve meghatározott feltételek esetén ún. „*korlátozó*” határozat hozható).

A gyűlés megtartásának megtiltását vagy korlátozását (előírt feltételeit) alakszerű határozatban kell közölni, tekintettel arra, hogy ennek során az Ákr. szabályait kell alkalmazni.

Figyelemmel a törvény által előírt igen rövid eljárási határidőkre is, a törvény a határozat elleni fellebbezést is kizárja, a bírói út az egyetlen jogorvoslati lehetőség. A bíróság számára pedig nyilvánvalóan – a megtiltás esetén – reformatórius jogkör biztosítása értelmetlen lenne, így csak a kasszáció lehetősége áll fenn. „Korlátozó” határozat esetén ugyanakkor a bírósági megváltoztatás nem kizárt.

A hatályos törvény a fentiek mellett – hasonlóan a korábbi törvényhez – lehetővé teszi közigazgatási per indítását akkor is, ha a gyűlés résztvevője a gyűlés esetleges felosztatását jogellenesnek ítéli.³²

VI. Közigazgatási eljárás bűnügyi területen: a rendkívüli halál

A bűnügyi területen dolgozó rendőrök egy részétől ugyancsak elvárás a közigazgatási eljárás általános szabályainak ismerete. Ennek bemutatására a rendkívüli halál esetén követendő eljárás néhány szabályát kívánjuk most összefoglalni.

Erre az eljárásra is az Ákr. szabályait kell általánosságban alkalmazni,³³ erre való tekintettel mondható, hogy a rendőrség eljárása ez esetben is közigazgatási jellegű eljárás. Itt azonban egy különleges helyzetről van szó, amikor ügyféli jogállás jellemzően elsősorban az elhunyt hozzátartozóit illetheti meg.

Az eljárás különlegességét adja az is, hogy meglehetősen szerteágazó szabályozás uralja ezt a területet. Orvosi és közigazgatási eljárásjogi szempontból is több jogi norma vonja szabályozási körébe a rendkívüli halált. A legfontosabbak a következők:

- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről,

³¹ A rendezvények megtartásának szabályait hosszú évtizedekig a rendszerváltás idején létrejött, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény tartalmazta. A jogalkalmazás során felszínre került számos probléma, a törvény elavultsága, az életviszonyok jelentős megváltozása ugyanakkor új törvény elfogadását tette szükségessé. 2018. október 1-je óta a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény van hatályban, amely által használt új gyűjtőfogalom a „*gyűlés*”.

³² A korábbi gyülekezési törvény hatálya alatt a Ket. alkalmazásának a gyülekezési joggal összefüggő számos gyakorlati problémáját Hajas Barnabás nagyívű monográfiájában részletesen tárgyalta. Ld. Hajas Barnabás: *Utcák, terek szabadsága*. Századvég Kiadó, [Budapest,] 2014. 201-234. o. Ugyancsak vizsgálta a jogalkalmazási problémákat: Merkl Zoltán: *A gyülekezési jog hatása a rendőri intézkedésekre, a változtatások indokai*. In Belügyi Szemle, 2015/5. szám, 61-73. o. Az új gyülekezési törvény a jogalkalmazási problémákra igyekezett megfelelő választ adni, nyilvánvalóan nem függetlenül attól a szerencsés helyzettől, hogy az említett monográfia szerzője vezette a kodifikáció folyamatát. E körben érdemes felhívni a figyelmet az új törvény javaslatának indokolására is, mely lényegében maga is egy tudományos tanulmánynak tekinthető.

³³ Az Ákr. hatálybalépése előtt is az általános közigazgatási eljárási törvényeket kellett alkalmazni e tárgyban. 2012. január 1-je után egyébként a Ket. kimondta, hogy a rendkívüli halállal kapcsolatos eljárásban törvény vagy kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg. Ma a 351/2013. (X. 4.) Korm. rendelet mondja ki, hogy a rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárás során az Ákr. rendelkezéseit a rendelet II. Fejezetében szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni.

- 351/2013. (X. 4.) Korm. rendelet a halottvizsgálatról és a halottakkal kapcsolatos eljárásról (R.),
- 24/2014. (VII. 11.) ORFK utasítás a rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárásról (Ut.).

VI.1. A rendkívüli halál fogalmát az egészségügyi törvény 218. §-a határozza meg, mely szerint rendkívüli halálnak minősül a halál, ha:

- a halált baleset³⁴ okozta, vagy a körülmények arra utalnak,
- a halált öngyilkosság okozta, vagy a körülmények arra utalnak,
- a halál bekövetkezésének előzményei, körülményei ismeretlenek és nem állnak rendelkezésre olyan adatok, amelyekből megalapozottan következtetni lehet a halál természetes okból történő bekövetkeztére, valamint
- fogvatartott elhalálozása esetén.³⁵

A törvény szerint rendkívüli halál esetén rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárást kell lefolytatni, és kormányrendeletben meghatározottak szerint hatósági boncolást kell elrendelni. Ha azonban az eljárás során bűncselekményre utaló adatok merülnek fel, az eljárást meg kell szüntetni, és e döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak. Ilyen esetben lényegében az eljárást büntetőeljárásként kell folytatni.³⁶

VI.2. A rendkívüli haláleset kivizsgálásával kapcsolatos eljárást a rendőrség szervei folytatják le. Az eljáró szervek hatáskörét a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet (RsZR.) szabályozza.

Főszabály szerint az eljárás lefolytatására a rendőrkapitányság jogosult,³⁷ ha azonban a haláleset a főváros területén következett be, akkor a Budapesti Rendőr-főkapitányság V. kerületi Rendőrkapitánysága jár el.³⁸ Ennek a kapitányságnak e vonatkozásban igen magas a munkaterhe, hiszen a főváros területén kizárólagosan jogosult minden ilyen eljárás lefolytatására. Ennek megfelelően a kapitányság szervezetén belül külön Rendkívüli Haláleseti Osztály működik.

Vannak ugyanakkor különös hatásköri esetek is a rendelet szerint, ezek a következők:

- Ha a hivatásos állománynak az ORFK állományába tartozó tagja esetében merül fel a rendkívüli halál (a közlekedési balesetek következményének kivételével), az eljárást az ORFK folytatja le.³⁹
- A vármegyei vagy a budapesti rendőr-főkapitányság folytatja le az eljárást (a közlekedési balesetek következtében beállt rendkívüli haláleset kivételével), ha az elhunyt személy sajátos jogállása, választás vagy kinevezés útján keletkezett közjogi tisztsége ezt indokolja. (Így ha diplomáciai mentességet élvezett; ha országgyűlési képviselő, az Országgyűlés által választott tisztségviselő, miniszterelnök vagy miniszter, központi államigazgatási szerv vezetője volt; ha a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának tagja volt.) Ugyancsak a főkapitányság jár el a rendőrök rendkívüli halála esetén akkor, ha a halál a rendőr szolgálati

³⁴ A törvénynek a XII. Fejezetére („A halottakkal kapcsolatos rendelkezések”) vonatkozó értelmező rendelkezése szerint *baleset* az emberi szervezetet ért olyan külső hatás, amely a sérült akaratától függetlenül következik be és halált okoz [216. § f) pont].

³⁵ A törvény 218. § (1) bekezdés b) pontja. V. ö. Angyal Miklós: *Halottvizsgálati alkalmazás Android alapú eszközökre*. In Rendőrségi Tanulmányok, 2018/1. szám, 106-108. o.

³⁶ A törvény 218. § (4) és (6) bekezdése.

³⁷ RsZR. 12. § (3) bekezdés f) pont.

³⁸ RsZR. 12. § (4) bekezdés.

³⁹ RsZR. 6. § (3) bekezdés i) pont.

helyén vagy szolgálatellátása során következett be (kivéve az ORFK állományába tartozó rendőröket). Végül akkor is a főkapitányság folytatja le az eljárást, ha az elhunyt személyt rendőrségi fogdában tartották fogva.⁴⁰

- Ha Budapest területén közlekedési baleset következtében áll be a rendkívüli halál, az eljárás lefolytatása a Budapesti Rendőr-főkapitányság hatáskörébe tartozik.⁴¹

VI.3. A rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárás részletszabályait az R. II. Fejezete rendezi. Ez az Ákr.-hez képest számos eltérést tartalmaz, melyek közül néhány fontosabbat kívánok bemutatni.

Az eljárásban a rendőri szerv illetékességét főszabály szerint a haláleset helyszíne határozza meg. Az eljárást, ha a halál rendkívüli jellegére utaló körülmény felmerül, hivatalból kell lefolytatni. Az eljárásban ügyfélnek kizárólag a halott eltemetetésére köteles személy minősülhet,⁴² ugyanakkor az R. szerint ügyfélnek kell elismerni az elhunyt azon közeli hozzátartozóját, aki ezt kéri. Egyebekben az ügyféli jogokat – figyelemmel arra, hogy az eljárás során felmerülhet bűncselekményre utaló jel is, így figyelemmel kell lenni a bűnüldözési szempontokra is – a jogszabály erős korlátok közé szorítja (pl. az iratbetekintés vagy az eljárási cselekményeken történő részvétel szempontjából).

Ha a rendkívüli halál törvényi feltételeinek fennállása nem egyértelmű, az R. intézményesít egy ún. *előzetes vizsgálatot*. Ebben az esetben mellőzhető az ügyfél tájékoztatása is. Az előzetes vizsgálat határideje 24 óra, ennek során a hatóság szemlét tart,⁴³ valamint – ha ismert az elhunyt személy személyazonossága – beszerzi az elhunyt orvosától az egészségügyi adatait. A vizsgálat során az R.-ben meghatározott feltételek esetén *halottvizsgálati szaktanácsadót* is igénybe kell venni. Az előzetes vizsgálatról jegyzőkönyvet kell felvenni, mely az Ákr.-ben foglaltakon kívül további elemeket is tartalmaz (így pl. bele kell foglalni a halál módját, feltehető időpontját és okát, ha az megállapítható).⁴⁴

Ha az eljárás célja másképp nem érhető el, az R. kimondja, hogy a hatóság az elhunyt *hatósági boncolását* is köteles elrendelni, és ennek érdekében szakértőt rendel ki. A boncolás elvégzésére öt munkanap áll rendelkezésre. A boncolás során egyebek közt meg kell állapítani a halál közvetlen okát és bekövetkezésének valószínű időpontját vagy időintervallumát, továbbá azokat a tényeket, amelyek kizárják vagy éppen valószínűsítik bűncselekmény elkövetését. A boncolásról ugyancsak jegyzőkönyvet kell felvenni, melynek részletes tartalmát az R. határozza meg.

A rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárás befejezésére az R. szerint az alábbi módokon kerülhet sor:

„25. § (1) Ha a hatóság az eljárás során bűncselekményre utaló adatot észlel, a rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárást megszünteti és értesíti a büntetőeljárás megindítására jogosult szervet.

⁴⁰ Rszr. 11. § (3) bekezdés g) pont.

⁴¹ Rszr. 11. § (4) bekezdés a) pont.

⁴² A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény szerint:

„20. § (1) A temetésről sorrendben a következők kötelesek gondoskodni:

a) aki a temetést szerződésben vállalta;

b) akit arra az elhunyt végrendelete kötelez;

c) végintézkedés hiányában elhunyt temetéséről az elhalálózása előtt vele együtt élő házastársa vagy élettársa;

d) az elhunyt egyéb, közeli hozzátartozója a törvényes öröklés rendje szerint.

(2) Ha temetésre kötelezett személy nincs, ismeretlen helyen tartózkodik vagy a kötelezettségét nem teljesíti, a temetésről az elhalálózás helye szerint illetékes települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat) polgármestere, illetve ha az elhalálózásra a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott területen kerül sor, a főpolgármester – jogszabályban meghatározott határidőn belül – gondoskodik.”

⁴³ V. ö. Angyal Miklós: *Rendkívüli halál – orvos a halottszemlén*. In: Belügyi Szemle, 2010/9. szám, 51-59. o.

⁴⁴ Az előzetes vizsgálat értékelésére ld. Kormos Tímea: *A halottak rendkívüli élete*. In: Zoványi Nikolett (szerk.): *Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában*. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Debrecen, 2014. 239-240. o.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt eset kivételével, ha a hatósági eljárás során merül fel olyan körülmény, amely alapján a rendkívüli halál törvényi feltételei nem állapíthatók meg, a hatóság a rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárást megszünteti.

(3) Az (1) és a (2) bekezdésben foglalt esetek kivételével a hatóság a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján határozatot hoz, amely az Ákr.-ben előírtakon kívül tartalmazza

- a) a szakvélemény lényegi megállapításait,
- b) a halál okát,
- c) annak megállapítását, hogy az eljárás során bűncselekményre utaló adat nem merült fel, és
- d) a szakértő által javasolt, de a hatóság által nem rendelt vizsgálatokat, valamint az elrendelés elutasításának indokát.”

Az (1) bekezdés szerinti döntéssel lényegében a „teljes” eljárás folyamata nem ér véget, pusztán a hatósági eljárásé, mert ezt követően az ügy a büntetőeljárás területére terelődik át. Ebből a megfontolásból az R. e döntés ellen jogorvoslatot nem tesz lehetővé, a döntés azonnal végrehajtható. (A jogorvoslatot természetesen eredendően nem maga az R. zárja ki, hanem a fent már említett egészségügyi törvény,⁴⁵ az R. lényegében ismétli a törvényi rendelkezést.

Ha a hatóság a (2) vagy a (3) bekezdés alapján hoz döntést, itt is fennáll az azonnali végrehajthatóság, ugyanakkor fellebbezéssel is lehet élni, melyet – az Ákr. általános szabályainak megfelelően – tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. A fellebbezésnek a döntés végrehajtására nézve nincs halasztó hatálya. Ha az első fokú döntést rendőrkapitányság hozta, a fellebbezést a vármegyei vagy a budapesti rendőr-főkapitányság bírálja el.

VI.4. Az Ut. a rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárás szabályait igen részletesen határozza meg. Megfogalmazott célja a rendkívüli halálesetek kivizsgálására irányuló rendőri eljárások szakszerűségének elősegítése és az egységes gyakorlat kialakítása. Az Ut. egyes szerkezeti egységei lényegében az Ákr.-ben előforduló eljárási jogintézményekkel összefüggő részletes szabályokat tartalmaznak (pl. alapelvek, hatáskör, illetékesség, az eljárás megindítása, irat, szemle, a döntés közlése stb.).

Kiemelést érdemel egy fontos szabály a döntés közlése körében. Abban az esetben, ha nincs temetésre kötelezett személy, ismeretlen helyen tartózkodik vagy kötelezettségét nem teljesíti, akkor a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény szerint a temetésről főszabály szerint a haláleset helye szerint illetékes települési önkormányzat polgármestere köteles gondoskodni. E kötelezettség érvényre juttatása érdekében az Ut. kimondja, hogy az eljárás befejezéséről hozott határozatot ezzel a polgármesterrel is közölni kell, kérve a holttest eltemetéséről történő intézkedést.⁴⁶

Az Ut. „Különleges eljárások” címmel külön rendezi a nem magyar állampolgár rendkívüli halála esetén követendő eljárás szabályait is. Ilyenkor a halál bekövetkeztéről az illetékes konzuli képviselő és az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság haladéktalan értesítése érdekében a tevékenység-irányítási központot is azonnal tájékoztatni kell.⁴⁷

VII. Engedélyezési tevékenység

A rendőrség igazgatásrendészeti tevékenységének egyik fontos feladatkörét jelöli meg az Rtv. 1. § (2) bekezdésének 7. pontja, mely szerint a rendőrség engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet.

A fent említett tevékenység részletszabályait a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvényben találhatjuk meg. A törvény 73. §-a korábban kimondta, hogy az általa meghatározott hatósági eljárásra és ellenőrzésre a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Jóllehet ez a § időközben hatályát veszítette, az általános eljárási

⁴⁵ A törvény 218. § (6) bekezdése.

⁴⁶ Ut. 53. pont.

⁴⁷ Ut. 70. pont.

törvény (jelenleg az Ákr.) tárgyi hatálya miatt természetesen továbbra is irányadó. Ez egyebek mellett a következő jogintézményekre vonatkozik:

- működési engedély kiadása, visszavonása;
- tevékenységre jogosító igazolvány kiadása, visszavonása, bevonása;
- az ezeket tartalmazó nyilvántartás vezetése;
- a tevékenység rendőrség általi hatósági ellenőrzése.⁴⁸

A törvény által létrehozott kamara döntéseire a Ket. hatálya 2012 után nem terjedt ki, figyelemmel arra, hogy a kötelező kamarai tagság megszűnt. Ez alól egy kivétel volt és maradt: a törvény 62/A. §-a szerint az esetlegesen intézkedést foganatosító személy- és vagyonőrrel szemben benyújtott *panaszt* az intézkedés helye szerint illetékes, és az alapszabályban meghatározott területi szervezet bírálja el harmincöt napon belül, a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint.

Miután a törvény szerint meghozandó érdemi rendőrhatalósági döntések *határozati* formát igényelnek vagy azok határozat jellegű okiratok, ellenük a jogorvoslat lehetősége is biztosított az Ákr. szabályai szerint.⁴⁹

VIII. A rendőrség közreműködése a közigazgatási eljárásban az általános szabályok szerint

Zárásul nem egyéb törvényeknek, hanem magának az Ákr.-nek a szabályait idézzük fel. Tekintettel arra, hogy a hatósági eljárásban közhatalmi hatósági cselekmények zajlanak, illetve biztosítani kell a jogszabályokban és a közigazgatási döntésekben foglalt kötelezettségek végrehajtását, s ennek érdekében akár fizikai kényszer is igénybe vehető. A kényszer egyik megtestesítője a rendőrség, amely tehát ilyen ügyek esetében gyakran más közigazgatási szervek kérésére fog eljárni. Erre az Rtv. 2. § (2) bekezdése is kötelezi:

„A rendőrség a feladatának ellátása során

- a) együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a civil szervezetekkel és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel;
- b) segítséget nyújt – jogszabályban meghatározott esetben – az állami és a helyi önkormányzati szervek hivatalos eljárásának zavartalan lefolytatásához;
- c) támogatja a helyi önkormányzatoknak és az állampolgárok közösségeinek a közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét.”

Elsősorban tehát a b) pont alapján a rendőrség a közigazgatási hatósági eljárások gyakori résztvevője.⁵⁰

⁴⁸ V. ö. [Mészáros Bence](#): *A magánbiztonság és a rendészettudomány kapcsolódási pontjai*. In: Boda József – Felkai László – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 385-386. o. A *magánbiztonság* kérdésköréről értékelő elemzésként ld. még: Christián László: *Rendőrség és rendészet*. In: Jakab András – Gajdushek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016. 704-707. o.

⁴⁹ A vonatkozó eljárások részletes szabályait a *személy- és vagyonőr, a magánnyomozó, az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységével, valamint a fegyveres biztonsági őrrel kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárások eltérő és kiegészítő szabályairól* szóló 487/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet I. Fejezete rendezi.

⁵⁰ Jelen tanulmányban nem elemzem, de jelzem, hogy 2007 után számos korábbi, a közúti közlekedés szabályainak megsértését jelentő közlekedési szabálysértést „helyeztek át” a szabálysértési törvény helyett a Ket. hatálya alá (szabályszegések, objektív felelősség, közigazgatási bírság kiszabásának lehetősége). Ennek lényege az volt, hogy a közúti közlekedésről szóló törvény meghatározta az egyes jogsértő magatartások körét, és rendeleti szabályok pedig az alkalmazandó – anyagi jogi jellegű, felelősségtől nem függő, adott esetben fix összegű – bírságtételeket. A bírságolási eljárást pedig a Ket./Ákr. szabályai szerint kell lefolytatni – az eljáró szerv ugyanakkor a rendőrség maradt. Megfigyelhető volt egyébként, hogy idővel a Ket.-be is „beszivárogtak” a korábban kizárólag a szabálysértési jogból ismert jogintézmények (pl. elkobzás, helyszíni bírság, közérdekű munka stb.) – ezek az Ákr.-ben ugyanakkor már nem találhatók meg. Részletesen lásd: Cserép Attila – Fábíán Adrián – Rózsás Eszter: *Kommentár a szabálysértési törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2013. 29-30. o.

Az Ákr. a következő esetekben említi a rendőrség igénybevételének lehetőségét:

VIII.1. Idézés

„60. § (2) Ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg, és távolmaradását nem mentette ki, a rendőrség útján elővezetethető. Az elővezetés foganatosításához az ügyésznek a hatóság vezetője által kért előzetes hozzájárulása szükséges.”

Mivel az idézés olyan hatósági okirat (végzés), mely az ügyfél – vagy az eljárás más résztvevője – számára kötelező megjelenést ír elő, annak megtagadása esetén azt, aki az államot képviselő közigazgatási hatóság döntésének nem veti alá magát, szankciókkal lehet és kell sújtani. Kérdéses, hogy az idézés szerinti megjelenés elmulasztása önmagában olyan súlyos jogsértés-e, mely akár azonnali fizikai kényszer alkalmazását teszi lehetségessé. A Ket. szabályai szerint – 2017-ig – az elővezetés lehetősége csak akkor állt fenn, ha valaki az *ismételt* idézésre sem jelent meg. A szigorúbb megoldást azonban az Ákr. is fenntartotta. Természetesen az elővezetés elrendelése jelenleg is csak *lehetőség*, szükségességéről az eljáró közigazgatási hatóság a saját meggyőződése alapján alkothat véleményt.

VIII.2. Szemle

„70. § [Az azonnali eljárási cselekmény érdekében lefolytatott szemle]

(1) A szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti.

(2) A rendőrség a rendőrségről szóló törvény végrehajtási eljárás lefolytatásában való közreműködésre vonatkozó szabályai szerint, a hatóság felkérésére – előzetes megkeresése nélkül – azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést.

(3) Ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali eljárási cselekmény érdekében van szükség, illetve, ha ezt törvény más fontos okból megengedi, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott módon történő szemle megtartásáról az ügyészt előzetesen – a szemle megtartásáról való hatósági döntést követően haladéktalanul – értesíteni kell, továbbá ahhoz a rendőrség és lehetőség szerint hatósági tanú közreműködését kell kérni. Ha az ügyész a szemle megtartásával nem ért egyet, azt megtiltja.”

A szemle a bizonyítási eszközök (eljárások) egyik legfontosabb válfaja.⁵¹ Szemle során olyan bizonyítékok szerezhetők be a hatóság számára, melyeket eredeti állapotukban más módon általában nem lehet figyelembe venni, rekonstruálni. Természetes ennek okán, hogy a – gyakran ellenérdekelt – ügyfél sokszor igyekszik a szemle lefolyását akadályozni, annak sikerét megghiúsítani. Ennek okán rendeli el a törvény a rendőrség közbeavatkozásának, bevonásának lehetőségét.

Az Ákr. szerint a rendőrség bevonása általában *lehetőség*, azonban egy esetben *kötelező*: ha a szemlére a 70. § (3) bekezdése alapján kerül sor, melynek folytán az a helyszínen tartózkodó személyek akarataival gyakran nem találkozók.⁵²

⁵¹ A szemle kapcsán a tankönyvirodalomból ld. pl. Boros Anita: *A szemle*. In: Boros Anita–Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. NKE, Budapest, 2019. 153-154.; Forgács Anna: *Szemle*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 257-258. o.; Gyurita E. Rita: *A szemle*. In: Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 271-272. o.; Ivancsics Imre – Fábíán Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2018. 105-106. o.

⁵² Életveszélyt jelenthet pl. egy összedőléssel fenyegető épület, vagy pl. gyermekvédelmi eljárásban az az eset, amikor a gondozók nem biztosítanak étkeztetést a gyermek számára. Ilyen esetekben a telekre, a lakásba történő behatolást a rendőrség fogja segíteni.

VIII.3. Zár alá vétel

„108. § [A zár alá vétel és lefoglalás általános szabályai]

(1) Ha a tényállás másként nem tisztázható vagy az jelentős késedelemmel járna, vagy a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné, a hatóság jogosult valamely dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására (a továbbiakban: zár alá vétel). Nem vehető zár alá olyan dolog, amely a birtokosának élete, egészsége fenntartásához, illetve az életfeltételei fenntartásához egyébként nélkülözhetetlen jövedelemszerzéséhez szükséges. Az ilyen dolgot a hatóság lefoglalja, és a birtokos őrizetében hagyja, aki azt rendeltetésszerűen használhatja.

(2) A zár alá vétel érdekében a dolog birtokosát fel kell szólítani, hogy a dolgot adja át. Nem kötelezhető a dolog átadására az, aki – a megtagadási okkal összefüggésben – a tanúvallomást megtagadhatja, vagy aki a védett adat tekintetében nem kapott felmentést a titoktartás alól.

(3) Ha a dolog átadására köteles személy nem adja át a dolgot, a hatóság a zár alá vételt a rendőrség közreműködésével foganatosítja, és a dolog átadására köteles személyt eljárási bírsággal sújtja.

(4) A zár alá vétel foganatosítására a szemle szabályai irányadóak azzal, hogy a szemletárgy birtokosa alatt a zár alá vett dolog birtokosát kell érteni. A zár alá vételre és a lefoglalásra egyebekben a bírósági végrehajtásról szóló törvény (a továbbiakban: Vht.) szabályait megfelelően kell alkalmazni.”

A zár alá vétel és a lefoglalás a tényállás tisztázásának körében megjelenő, gyakran a bizonyíthatóság érdekében nélkülözhetetlen tevékenység. A lefoglalás szabályrendszere már a Ket. eredeti szövegében is szerepelt, azt követően azonban sokkal részletesebb szabályozást kapott.

Az Ákr. e kérdéskört az egyes hatósági (biztosítási) intézkedések körében vonja szabályozási körébe. Különválasztja a *zár alá vételt* (amely a birtoklási jogot elvonja) és a *lefoglalást*, melynek kapcsán viszont a dolog a birtokosnál maradhat.

A zár alá vétel adott dolog tulajdonjogát nem vonja el,⁵³ ugyanakkor annak egyik részjogosítványát, a birtoklás jogát igen. A zár alá vétel eredményes foganatosításához ugyancsak szükséges lehet a rendőrség közreműködése, mivel ez az intézkedés a dolog kényszerű átadását is magában hordozza. A zár alá vétel tárgyában hozott végzés ellen egyébként önálló fellebbezésnek van helye.

VIII.4. Eljárási költség

Azt a kérdést, hogy kit terhelnek a rendőrség igénybevételenek költségei, az Ákr. konkrét szabályokkal rendezi. A rendőrség igénybevételevel kapcsolatos költséget minden esetben az igénybevételező hatóság előlegezi meg [128. § (4) bekezdés].

A költség viselésére ugyanakkor az általános szabályok alkalmazandók. Itt különösen is irányadó a 125. § (2) bekezdése, mely szerint a jogellenes magatartásával okozott költségeket az eljárás résztvevője viseli.

VIII.5. Végrehajtás

A végrehajtás a közigazgatási eljárás harmadik, nem szükségképpen szakasza. Erre azonban jellemzően akkor van szükség, ha az ügyfél a hatóság döntésében rá kirótt kötelezettségeknek önkéntes jogkövetéssel nem tesz eleget. Ilyen esetekben tehát – különösen meghatározott cselekmény végrehajtásakor – különösen indokolt és gyakori eset lehet a rendőrség segítségének igénybevétele. Szemben a Ket. szabályaival, e körben az Ákr. már nem tartalmaz rendelkezést, a vonatkozó kérdéseket részben a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendezte.

⁵³ A dolog tulajdonjogát *elkobzás* útján lehet elvonni. Természetesen az elkobzást gyakran előzi meg lefoglalás vagy zár alá vétel.

Meghatározott cselekmények végrehajtása során különösen olyankor van szükség rendőri intézkedések, kényszerítő eszközök (elsősorban testi kényszer, bilincs) alkalmazására, amikor az adott cselekmény nem helyettesíthető (azaz azt a kötelezett helyett más nem végezheti el), illetve anyagi értéke sem határozható meg. Így pl., ha lakást kell kiüríteni, ha védőoltást kell beadni vagy éppen jogellenesen birtokolt tárgyat (pl. lőfegyvert) kell beszolgáltatni. Természetesen a rendőri segítséggel kikényszerített kötelezettség-teljesítés nem zárja ki az eljárási bírság kiszabását.

Értelemszerűen a végrehajtás során alkalmazott rendőri fellépés során is irányadóak a korábban a hatósági intézkedés körében mondottak (így pl. a panasztétel lehetősége).

Megjegyzést érdemel még, hogy – tekintettel arra, hogy a közigazgatási végrehajtásokat ma már főszabály szerint az *állami adó- és vámhatóság* végzi – az is előfordulhat, hogy a foganatosító hatóság (kényszerítő eszközök alkalmazására is feljogosított) pénzügyőri munkakört betöltő alkalmazottja rendőri közreműködés nélkül, fizikai kényszer alkalmazásával saját maga juttatja érvényre az állami akaratot.⁵⁴

IX. Összefoglalás

A fenti rövid tanulmányban áttekintő képet kívántam adni azokról a leggyakoribb esetekről, amikor a rendőrség – az ügyszámot tekintve akár tömeges, többezres méretekben is – részt vesz, eljár a közigazgatási (hatósági) eljárásokban, ezáltal közvetlenül találkozik a polgárokkal. Természetesen számos egyéb eljárást is meg lehetne említeni (pl. az atomenergia, a lőfegyverek, a pirotechnikai anyagok, a kábítószeres, az idegenrendészet stb. kapcsán folytatott rendészeti tevékenységeket), de talán a fenti összefoglalás is meggyőzhetett bennünket egy igen fontos megállapításról. Ez pedig az, hogy a rendőrségnek – habár leginkább közismert feladata a bűnüldözés – a közigazgatás területén is számos olyan feladata akad, amelyek szakszerű és eredményes végrehajtása esetén a polgárok számára a testületről festett kép kedvezőbben alakulhat.

⁵⁴ Ld. pl. az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény 35. §-át és 40. § (3) bekezdését.

Irodalomjegyzék

1. ANGYAL Miklós: *Halottvizsgálati alkalmazás Android alapú eszközökre*. In Rendőrségi Tanulmányok, 2018/1. szám, 101-131. o.
2. ANGYAL Miklós: *Rendkívüli halál – orvos a halottszemlén*. In Belügyi Szemle, 2010/9. szám, 51-59. o.
3. ÁRVA Zsuzsanna: *A szabálysértési jog alapjai*. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatási eljárások*. DE, Debrecen, 2019. 147-160. o.
4. BALLA Zoltán: *Monográfia a rendészetről*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2016.
5. BEÉR János – Kovács István – Szamel Lajos: *Magyar államjog. Egyetemi tankönyv*. 4. változatlan kiadás. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972. [A kézirat lezárva: 1959. július 1.]
6. BOROS Anita: *A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere*. In: Boros Anita – Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. NKE, Budapest, 2019. 7-24. o.
7. BOROS Anita: *A szemle*. In: Boros Anita–Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. NKE, Budapest, 2019.
8. BUZÁS Gábor: *A rendőri intézkedésekkel szemben alkalmazható jogorvoslatok I-II*. In Magyar Közigazgatás, 2003/5. szám, 292-299. o.; 2003/6. szám, 356-363. o.
9. CHRISTIÁN László: *Komplementer rendészet*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022.
10. CHRISTIÁN László: *Rendőrség és rendészet*. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016. 681-707. o.
11. FÁBIÁN Adrián: *Szabálysértési jog*. In: Ivancsics Imre – Fábrián Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2013. 233-254. o.
12. FAZEKAS Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
13. FINSZTER Géza: *A rendőrség joga*. ORFK, Budapest, 2012.
14. FINSZTER Géza: *Rendészettan*. Dialóg Campus, Budapest, 2018.
15. FORGÁCS Anna: *Szemle*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 257-258. o.
16. GYURITA E. Rita: *A szemle*. In: Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 271-272. o.
17. HAJAS Barnabás – Pátkai Nándor: *Az általános közigazgatási eljárási szabályok jelentősége a közigazgatási eljárási kódex újraszabályozása tükrében*. In: Új Magyar Közigazgatás, 2015/4. szám, 14-20. o.
18. HAJAS Barnabás: *Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás*. In: Jogtudományi Közlöny, 2017/6. szám, 292-302. o.
19. HAJAS Barnabás: *Utcák, terek szabadsága*. Századvég Kiadó, [Budapest,] 2014.
20. HOLLÁN Miklós: *A büntetőjogra vonatkozó alkotmányos garanciák és a szabálysértési jog*. In Magyar Rendészet, 2016/3. szám, 65-80. o.
21. KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárás*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2012.
22. KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. CompLex Kiadó, Budapest, 2009.
23. KIS Norbert: *A szabálysértési jog kialakulása és fejlődése*. In: Hollán Miklós – Nagy Judit (szerk.): *A szabálysértési jog tankönyve*. Dialóg Campus, Budapest, 2019. 27-33. o.
24. KORMOS Tímea: *A halottak rendkívüli élete*. In: Zoványi Nikolett (szerk.): *Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában*. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Debrecen, 2014. 237-240. o.
25. MERKL Zoltán: *A gyülekezési jog hatása a rendőri intézkedésekre, a változtatások indokai*. In Belügyi Szemle, 2015/5. szám, 61-73. o.
26. MERKL Zoltán: *A panasz jogintézménye, a különböző eljárási szabályok alkalmazása*. In Belügyi Szemle, 2017/1. szám, 83-96. o.

27. MÉSZÁROS Bence: *A magánbiztonság és a rendészettudomány kapcsolódási pontjai*. In: Boda József – Felkai László – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 379-387. o.
28. NAGY Judit: *A szabálysértési eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás*. In: Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2020. 12-20. o.
29. NAGY Marianna: *Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán*. In Jogtudományi Közlöny, 2012/5. szám, 217-226. o.
30. PATYI András: *A rendészeti tevékenység és igazgatás közigazgatási jogi alapkérdései*. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020. 179-200. o.
31. RÓZSÁS Eszter: *Bevezetés*. In: Cserép Attila – Fábíán Adrián – Rózsás Eszter: *Kommentár a szabálysértési törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2013. 19-31. o.
32. SKORKA Tamás: *A szabálysértési törvény első évtizede*. In Magyar Rendészet, 2023/2. szám, 201-220. o.
33. SZALAI Éva: *A közigazgatási jog szabályozási tárgykörei és módszere*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog*. Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 24-26. o.