



A MAGYARORSZÁGON ÉLŐ NEMZETISÉGEK JOGAINAK VÉDELMEÁT ELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

1/2023. számú

ELVI ÁLLÁSFOGLALÁS

**a mezőőrök és a közterület-felügyelők Miskolcon végrehajtott
ellenőrzéseivel kapcsolatban**

Budapest, 2023. november 22.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	3
1.1. Az eljárás megindulása.....	3
1.2. Érintett szervek.....	3
1.3. Alkalmazott jogszabályok	3
II. A megállapított tényállás	4
2.1. Az ügy előzményei.....	4
2.2. Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesterének megkeresése és válasza	6
III. Az ügy alapjogi vonatkozásai	7
3.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye.....	7
3.2. A magánélet sérthetlenségéhez és az otthon nyugalmaához való jog.....	8
3.3. Az egyenlő bánásmód követelménye	9
IV. Érdemi megállapítások.....	9
4.1. A mezőőrökre vonatkozó jogszabályi környezet	9
4.2. A MIÖR mezőőreinek tényleges feladatellátását érintő megállapítások	14
4.3. Az ügyhöz kapcsolódó közérdekű bejelentések	15
4.4. Összegzés	16
V. Szakmai javaslat	18

I. Bevezetés

Magyarország Alaptörvényének 30. cikk (3) bekezdése, illetve az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (2) bekezdése értelmében a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes kiemelt feladata, hogy figyelemmel kíséresse a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését és ezzel összefüggésben szerzett tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást nyújtson, illetve felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére. Az alapvető jogok biztosának helyettese fent megjelölt feladatai ellátása érdekében elvi állásfoglalást adhat ki. Az állásfoglalás célja, hogy felhívja a jogalkotó és a nyilvánosság figyelmét a hazai nemzetiségi közösségek tagjai egyéni és kollektív jogainak megőrzésével kapcsolatos teendők fontosságára, a nemzetiségi alapjogok, illetve az egyenlő bánásmód elvének sérelmével fenyegető helyzetre és aggályos gyakorlatra, továbbá felmutasson olyan jó gyakorlatokat, amelyek a nemzetiségi jogok egyre sikeresebb érvényesítését szolgálhatják.

1.1. Az eljárás megindulása

Egy roma származású helyi lakos panasszal fordult a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez, beadványában azt sérelmezve, hogy a *Miskolci Önkormányzati Rendészet (MIÖR) zöld ruhás rendészei* (a mezőőrök) folyamatosan zaklatják a romákat *Lyukóvölgyben és Perecesen*. Napi szinten ellenőrzik, hogy lopják-e az áramot, hova teszik a szemetet, van-e szennyvíztárolójuk, milyen körülmények között tartják a kutyát, és elkérik a számláikat is. A panaszos szerint nem az a baj, hogy jönnek, hanem az, hogy folyamatosan jönnek: korán reggel és este is, pihenni sem hagyják a családokat. Megítélése szerint ők semmi rosszat nem tettek, csak szegények, de békében szeretnének élni.¹

A miskolci szegregátumokat érintő, 2014-2015. évben folytatott, ombudsmani és ombudsmanhelyettesi közös vizsgálatra is tekintettel az ügyben – az Ajbt. 41. § (5) bekezdése alapján – megkeresést intéztem Miskolc Megyei Jogú Város polgármesteréhez.

Elvi állásfoglalásom² célja felhívni a figyelmet arra, hogy az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek (mezőőrök, közterület-felügyelők) feladat- és hatáskörét, intézkedési jogosultságát, illetve kötelezettségét, valamint az ennek során igénybe vehető jogi eszközöket a vonatkozó jogszabályok szigorúan rögzítik, és ezeket a kereteket az ellenőrzéseik során nem léphetik túl.

1.2. Érintett szervek

- Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata;
- Miskolci Önkormányzati Rendészet

1.3. Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.);

¹ AJB-2616/2023. számú ügy

² Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2023. (VI. 16.) AJB utasítás 12. § p) pont

- A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény (Mezőőri tv.);
- A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Kftv.);
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.);
- Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (Rend. tv.);
- A magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény;
- A közterület-felügyelők intézkedések végrehajtásának módjáról és eszközeiről szóló 43/1999. (XI. 26.) BM rendelet [43/1999. (XI. 26.) BM rendelet];
- A mezőőrök és a hegyőrök szolgálati viszonyáról szóló 40/2021. (X. 27.) AM rendelet [40/2021. (X. 27.) AM rendelet]

II. A megállapított tényállás

2.1. Az ügy előzményei

A korábbi ombudsman és a nemzetiségek jogainak védelméért felelős ombudsmanhelyettes 2015 júniusában, AJB-1474/2014. számon közös jelentést adott ki a Miskolci Önkormányzati Rendészet (MIÖR) által koordinált és más társszervekkel együtt Miskolc szegregált lakóterületein folytatott közös ellenőrzési gyakorlat, a helyi lakásrendelet (és a Miskolc környéki települések rendeletei) módosításának, valamint a helyi önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedéseinek a vizsgálatáról.³

A jelentés hatósági ellenőrzésekre vonatkozó részében a biztos és a biztoshelyettes megállapították, hogy a miskolci szegregátumokban – az önkormányzat közrendvédelmi referensének előzetes szervezése, valamint a MIÖR vezetőinek „eligazítása” alapján – kifejezett jogszabályi felhatalmazás hiányában szervezték meg az eltérő profilú, hatáskörű és különböző vizsgálati jogosítványokkal rendelkező önkormányzati szervek, közszolgáltatók, valamint más szervek közös, nem egyszer tömeges, illetve razziaszerű „hatósági” ellenőrzéseit, amelyek nem egyeztethetőek össze a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével.

Az ellenőrzések konkrét lebonyolítása ezen túl számos alapjogi jogsérelmet okozott, vagy annak közvetlen veszélyét vetette fel. Az eljárásokkal érintett személyek az ellenőrzések – eleve hiányos vagy téves jogszabály-értelmezésen alapuló – jogalapját a több, párhuzamosan zajló ellenőrzés esetében nem tudták megfelelően értelmezni és követni, ami a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot eredményezett.

Az is megállapítást nyert, hogy a közterület-felügyelők a magántulajdonban álló ingatlanokat érintő közös hatósági ellenőrzéseken jogalap hiányában eleve részt sem vehettek volna, azok ugyanis nem minősülnek az illetékességi területükhöz tartozó közterületnek. Téves az az álláspont, hogy egy önkormányzati rendelet felhatalmazhatta a közterület-felügyelőt a rendelet azon előírásainak az ellenőrzésére, amelyek kizárólagosan a lakások és az ingatlanok területére történő belépéssel végezhetőek el. A magánlakásokban végzett közös ellenőrzések során az eljáró hatóságok súlyosan megsértették az emberi méltósághoz és a magánszféra védelméhez fűződő jogot.

³ A közös jelentés elérhető:

https://www.ajbh.hu/documents/2657648/2659479/Jelent%C3%A9s+a+Miskolci+%C3%96nkorm%C3%A1nyzati+Rend%C3%A9szet+%C3%A1ltal+koordin%C3%A1lt+hat%C3%B3s%C3%A1gi+%C3%A9s+k%C3%B6zszolg%C3%A1ltat%C3%B3i+ellen%C5%91rz%C3%A9sek%C5%91l++1474_2014.pdf/cfcf0b1c-a64a-55e1-af9a-34d26545f600?version=1.0&t=1496305718537

Az önkormányzati vagyon körébe tartozó bérlakások rendeltetésszerű használatának meghatározott időnkénti, a bérlő szükségtelen zavarása nélküli, az együttműködésen alapuló ellenőrzésére csak a vagyonkezeléssel foglalkozó szervezet munkatársai voltak jogosultak, nem pedig a közterület-felügyelők. *A közterület-felügyelő az önkormányzati feladatok ellátásában való közreműködése során is csak kivételes esetben léphetett be és intézkedhetett az önkormányzati tulajdonú bérlakások területén.*

A vizsgálat feltárta, hogy *az összevont hatósági ellenőrzések több mint 90%-a a szegregátumokban folyt, ahol egzisztenciálisan hátrányos helyzetű, szegény, túlnyomórészt roma lakosok éltek. Mindezekre tekintettel a biztos és a nemzetiségi biztoshelyettes megállapították, hogy a kellő indokkal alá nem támasztott, kifejezetten a szegregált területekre koncentráló, visszatérő ellenőrzések a társadalmi származás, valamint a vagyoni helyzet alapján közvetlen, valamint nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációt eredményeztek.*

A biztos és a biztoshelyettes számos ajánlással, kezdeményezéssel fordult az érintett szervekhez, kiemelten a miskolci önkormányzathoz, kérve a közös hatósági ellenőrzések gyakorlatának megszüntetését, valamint a közösségi együttélési szabályokat tartalmazó törvénysértő rendeleti előírások hatályon kívül helyezését. *A MIÖR igazgatójától azt kérték, intézkedjen, hogy a közterület-felügyelők a jövőben a hatáskörüket szabályozó jogszabályok alapján, kizárólag az illetékességi területükön járjanak el.*

A vizsgálat alapján a biztos és a biztoshelyettes arra a következtetésre jutott, *hogy a miskolci önkormányzatra jelentős terheket ró a városban található 13 szegregátum, amelyek szakszerű felszámolására az önkormányzat együttműködő civil, illetve kormányzati partnerek nélkül bizonyosan nem lesz képes. A komplex problémák megoldása érdekében bevetett rendészeti típusú megoldások, illetve a lakhatási gondok folyamatos áttelepítéssel történő kezelése pedig nem oldja meg, csak elmélyíti a konfliktusokat. A valós problémamegoldás érdekében a városnak elengedhetetlenül szüksége van az állam hatékony és szakszerű segítségére, célzott pénzügyi támogatására, a civil szféra aktív és segítő jelenlétére. A biztos és a biztoshelyettes álláspontja szerint a szegénység és kirekesztettség komplex problémáinak kezelésére kizárólag megfelelő szakpolitikai eszközökkel van alkotmányos lehetőség, ezért további ajánlásokat is megfogalmaztak az illetékes miniszterek felé.*

Hangsúlyozni kívánom, hogy az ügy kapcsán a **Miskolci Törvényszék is megállapította több alapvető jog sérelmét** a 13.P.20.601/2016/95. számú **ítéletében**, és az alpereseket eltiltotta a további jogsértésektől.

A jogerős ítélet szerint: „A törvényszék megállapítja, hogy Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata, mint I. rendű alperes és Miskolc Polgármesteri Hivatala, mint II. rendű alperes a miskolci szegregátumokban és a gettósodott lakóépületekben, utcákban, területeken 2011. és 2015. év eleje között, hatóságok és társszervek együttes jelenlétével megvalósult, összehangolt ellenőrzések szervezésével, koordinálásával és 2013. március 31-ig azok lebonyolításával, míg a Miskolci Önkormányzati Rendészet, mint III. rendű alperes 2013. április 1-től 2015. év elejéig ugyanezen ellenőrzések koordinálásával, lebonyolításával a miskolci szegregátumok és a gettósodott lakóépületek, utcák, területek alacsony társadalmi státuszú, mélyszegénységben élő, túlnyomó részt roma származású lakosait a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog, a hatékony jogorvoslathoz való alapjog, a magánélet tiszteletben tartásához való alapjog, valamint az információs önrendelkezési jog gyakorlásával összefüggésben *közvetlen hátrányos megkülönböztetésben részesítették* társadalmi- és vagyoni helyzetük, valamint nemzetiségi hovatartozásuk alapján, továbbá zaklatásban részesítették őket a társadalmi- és vagyoni helyzetük, valamint nemzetiségi hovatartozásuk alapján, *és ezzel megsértették egyenlő bánásmódhoz való jogukat.*”⁴

⁴ Az idézett ítéletszöveg elérhető: <http://mior.hu/kotelezo-kozzetel-miskolci-torvenyszek-13p20601201695-sz-iteletenek-megfeleloen>

2.2. Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesterének megkeresése és válasza

Jelen ügyben a panaszos a mezőőrök tevékenységét kifogásoló beadványában olyan általános jellegű – a szegregátumok bármely lakóját érintő – problémákat vetett fel, amelyek összefüggésben álltak a korábbi vizsgálat során tett megállapításokkal, ezért **tájékoztatást kértem Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesterétől** (a továbbiakban: polgármester) a **mezőőrök feladatellátásáról**.

A polgármester az alábbi részletes tájékoztatást adta a megkeresésemre:

A mezőőri szolgálat jelenlegi formájában 2013 óta a MIÖR keretében működik, de a feladatellátás már korábban is létezett, azt Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése 2007-ben, a Közterület-felügyeleti és Település-rendészeti Főosztályon belül hozta létre.

A mezőőrök feladatát meghatározó jogszabályok – a Mezőőri tv., valamint a 40/2021. (X. 27.) AM rendelet – nem adnak felhatalmazást a mezőőröknek arra, hogy magánterületen foganatosítsanak intézkedést, így **magánterületre nem is lépnek be**.

Ez alól kivételt képeznek az önkormányzati tulajdonban álló ingatlanok, illetőleg azok az esetek, amikor az arra jogosult kérésére és engedélyével tartózkodnak a mezőőrök a magánterületen.

A Rend. tv. 11. § (1) bekezdése értelmében *a rendészeti feladatokat ellátó személy köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni*, ha illetékességi területén, a törvényben meghatározott feladatai ellátása során jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel vagy olyan tény, tevékenységet, mulasztást hoznak tudomására, amely törvényben meghatározott feladatai ellátásával összefüggő ügyben beavatkozást tesz szükségessé.

A Mezőőri tv. 20. § (1) bekezdése szerint *a mezőőr a termőföldek őrzését*, valamint a termőföldön lévő, illetve ahhoz tartozó termények és termékek, felszerelések, eszközök, haszonállatok, továbbá mezőgazdasági építmények, földmérési jelek *vagyonvédelmét ellátó személy*.

A Mezőőri tv. 23. § (1) bekezdése értelmében *a mezőőr a működési területén azzal a járművel szemben*, amelyről alaposan feltételezhető, hogy azon a működési területről származó jogellenesen szerzett szállítmány van, illetőleg *azzal a személlyel szemben*, aki a nála vagy az általa használt járművön levő szállítmány megszerzésének jogszerűségét nem valószínűsíti, *jogosult és köteles a Rend. tv.-ben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására*. A Mezőőri tv. 23. § (2) bekezdése alapján *a mezőőr köteles a feladatának ellátása során tudomására jutott bűncselekményről*, valamint – ha saját intézkedésének a feltételei nem állnak fenn – a tudomására jutott *szabálysértésről a rendőrséget* vagy az ügyben hatáskörrel rendelkező más szervet *haladéktalanul értesíteni*, illetve a hatáskörrel rendelkező szerv eljárását kezdeményezni.

A mezőőr a fenti feladatain kívül a Szabs. tv.-ben meghatározott egyes tényállások (tulajdon elleni szabálysértés; fémkereső műszer jogellenes használata; veszélyeztetés kutyával; köztisztasági szabálysértés; vadászati, halászati, legeltetési tilalom megszegése; mezei szabálysértés, vízszennyezés) vonatkozásában *helyszíni bírság kiszabására jogosult*. *Közigazgatási bírság kiszabására ugyanakkor a mezőőrök nem jogosultak*.

A mezőőrök – a jogszabályokban meghatározott feladatokon túl – a szükséges jelzéssel élnek az alábbi feladatkörökben: köztisztaságra, környezetvédelemre vonatkozó problémák (szemetelés, ingatlan rendezettség); állategészségügyi feladatokban való közreműködés; hulladékkezelés; közszolgáltatási szerződések (jelzés az illegális áramvételezés, víz- és szennyvízhasználattal összefüggésben).

A mezőőrök ezen tevékenységüket a közvetlenül érkező lakossági felkérések, a MIÖR-höz érkezett bejelentések, továbbá az önkormányzati képviselőktől, az önkormányzat társosztályaitól, illetve az egyéb hatóságoktól érkező megkeresések alapján végzik.

A polgármester válasza szerint továbbá a mezőőrök nem ellenőrzési terv, hanem az általános vezénylés, illetve a szervezethez érkezett megkeresések alapján járnak el, mindig az aktuális lakossági igényekhez és társadalmi elvárásokhoz igazítva ellenőrzéseiket Miskolc valamennyi külterületét érintően. *A mezőőrök jellemzően hétköznapiokon, 06:00, 10:00, 14:00 órákor kezdődő 8 órás szolgálatban végzik feladatukat, emiatt a lakosság pihenését a reggeli és a kora esti órákban nem zavarják.*

A mezőőrök feladata 2022 nyarán jellemzően az allergén növények feltárása és fertőzési állapotának felmérése volt a termőföldek vonatkozásában. A mindenki számára ismert energiaválsághoz kapcsolódó körülmények indokoltá tették azon intézkedések előkészítését is, melyek Miskolc valamennyi külterületét érintően a magán, az állami és az önkormányzati tulajdonban levő erdők védelmét szolgálja.

A MIÖR problémaorientáltan végzi feladatát, függetlenül az ellenőrzés alá vont személyek nemzetiségi hovatartozásától. Mind a mezőőri, mind a közterület-felügyelői intézkedések esetén alapszabály, hogy *a rendészeti feladatokat ellátó munkatársak csak azokban az esetekben lépnek be magántulajdonú ingatlan területére*, amennyiben az eldöntendő körülmény megismerése érdekében az feltétlenül szükséges és ehhez az ingatlan tulajdonosának felkérése, engedélye társul. A gyakorlat azt mutatja, hogy a rendészeti feladatot ellátó személy nem kéri, és nem is ragaszkodik ehhez a lehetőséghez.

A magánterületekre való belépés jellemzően csak helyrajzi számon nyilvántartott, vagy elhanyagolt, elhagyott, elgazosodott ingatlanok, esetleg termőföldek vonatkozásában valósulhat meg. Előbbi esetnél jellemzően akkor fordulhat elő a magántulajdonú ingatlanra való belépés, ha annak tulajdonosai (használói) nem gondoskodtak az ingatlan körülkerítéséről, és az ingatlan kiterjedése ránézésre nem állapítható meg.

Azokban az esetekben, amikor a mezőőröknek már nincs hatáskörük intézkedni vagy eljárni, *az illetékes rendőri szerv vagy egyéb hatóság közreműködését veszik igénybe*. A mezőőrök kizárólag a joghatás kiváltására alkalmas intézkedések érdekében rögzítenek adatokat az erre a célra rendszeresített nyomtatványon (adat- és cselekményrögzítő lap). *Jegyzőkönyvet a köztisztviselőként foglalkoztatott mezőőrök kizárólag az ügyfél kérésére vesznek fel*, ha az ügy jellege ezt megkívánja.

A mezőőri tevékenységről – annak folyamatos értékelése és elemzése érdekében – *éves statisztika* készül, ami az elmúlt időszak értékelésén túl iránymutatást adhat az aktuális feladatok tervezésénél.

2022-ben a MIÖR-höz kizárólag *olyan közérdekű panaszok érkeztek*, melyek általánosságban kifogásolták a közterület-felügyelők és a mezőőrök magánterületen történő intézkedését, ellenőrzését. A lakossági panaszokat megvizsgálták, és mivel azok további intézkedést nem igényeltek, a MIÖR igazgatója tájékoztató levelet küldött a bejelentők részére.

III. Az ügy alapjogi vonatkozásai

3.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a **jogbiztonság**. Miután az Alaptörvény és az Alkotmány azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, ezért a korábban kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekintendő.⁵

⁵ 30/2012. (VI. 27.) AB határozat

A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, illetve működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.⁶ Ez az értelmezés a jogállamiság formai tartalmára vonatkozik, amely arra a hosszú idő óta érvényesülő követelményre utal, miszerint az államnak a jog uralma alatt kell állnia, ami egyrészt az államszervezet demokratikus és zavartalan működését, másrészt a szabadságjogok érvényesülését is biztosítja.⁷

Az egyes jogintézmények kizárólag a formalizált eljárási szabályok betartásával működhetnek alkotmányosan. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló *eljárási garanciák* a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind a szabályozás (jogalkotás) szintjén, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

3.2. A magánélet sérthetlenségéhez és az otthon nyugalmaéhoz való jog

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény ezen rendelkezése többlettartalommal bír az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséhez képest, és átfogóan védi a magánszférát.*

A magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetve ne tekinthessenek be.⁸ Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a magánszférához való jog különösen szoros kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való joggal. Az Alaptörvény II. cikke alapozza meg ugyanis a magánszféra azon érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, és amely egyben az emberi méltóság alapja.⁹

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése alapján *az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmaét.*

A magánszférajogok védelmi köre ennek megfelelően *kiterjed arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az amerikai Legfelsőbb Bíróság szerint az otthon nyugalma – „a fáradt emberek utolsó mentővára” – az a tér, ahova az emberek visszahúzódhatnak a mindennapi nyüzsgés elől.¹⁰ A fentiekkel is összhangban tartalmazza az Alaptörvény 2018. június 29-től hatályos hetedik módosítása, hogy az otthon nyugalmaét megóvása, mint kiemelten fontos érték, az állam által jogi védelemben részesítendő.*

A magánélethez való jog hatékony biztosítása céljából *a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvényt* is megalkotta az Országgyűlés. A törvény értelmében e jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, a magánélethez való jog lényeges tartalmának és az emberi méltóságnak a tiszteletben tartásával korlátozható. *A magánélethez való jog lényege, hogy azt – külön törvényben meghatározott kivételekkel – az egyén akarata ellenére mások ne sérthessék meg.¹¹ Az otthon tiszteletben tartásához való jog sérelmét jelenti különösen mások otthonába való jogosulatlan behatolás, vagy egyéb sértő, zavaró, zaklató módon történő jogosulatlan beavatkozás.¹²*

⁶ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁷ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

⁸ 36/2005. (X. 5.) AB határozat

⁹ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat

¹⁰ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat

¹¹ 2018. évi LIII. törvény 2. § (2)-(3) bekezdések

¹² 2018. évi LIII. törvény 10. § (2) bekezdés

3.3. Az egyenlő bánásmód követelménye

Az egyenlő méltóság alapjoga tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt **egyenlő bánásmód követelményét**, amelynek értelmében *Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés – nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel – nélkül biztosítja.*

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a diszkrimináció tilalma nem azt jelenti, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy *a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie*, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, az egyéni szempontok azonos mértékű mérlegelésével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”¹³ A pozitív diszkrimináció korlátjának az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok tekintendők.

Az Alaptörvény – ahogyan korábban az Alkotmány is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az alkotmánybírói gyakorlat szerint viszont az emberi méltóság sérelmére megvalósuló *egyenlőtlen bánásmód tilalma kiterjed az egész jogrendszerre.*

IV. Érdemi megállapítások

4.1. A mezőőrökre vonatkozó jogszabályi környezet

Mindenekelőtt szükségesnek tartottam áttekinteni a mezőőrök feladatellátására vonatkozó jogszabályi környezetet.

A) A Mezőőri tv. kimondja, hogy a települési önkormányzat a közigazgatási területéhez tartozó *termőföldek* (ide nem értve az erdőt, a halastavat) *őrzéséről mezei őrszolgálat* létesítésével gondoskodhat.¹⁴ A mezei őrszolgálat a mezőgazdasági igazgatási szerv által nyilvántartásba vett területen (*működési terület*) látja el tevékenységét.¹⁵

A mezőőr a termőföldek őrzését, valamint a termőföldön lévő, illetve ahhoz tartozó termények és termékek, felszerelések, eszközök, haszonállatok, továbbá mezőgazdasági építmények, földmérési jelek *vagyonvédelmét ellátó személy*.¹⁶

A mezőőr *feladatait* a Mezőőri tv. 23. §-a tartalmazza. *A mezőőr a működési területén azzal a járművel szemben*, amelyről alaposan feltételezhető, hogy azon a működési területről származó jogellenesen szerzett szállítmány van, illetőleg *azzal a személlyel szemben*, aki a nála vagy az általa használt járművön levő szállítmány megszerzésének jogszerűségét nem valószínűsíti, *jogosult és köteles a Rend. tv.-ben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására*.¹⁷

A mezőőr a működési területén *jogosult és köteles* továbbá a jogtalanul legeltetett, illetőleg felügyelet nélkül talált állatot a tulajdonosnak átadni.¹⁸

¹³ 9/1990. (IV.25) AB határozat

¹⁴ **Mezőőri tv. 16. § (1)** A települési önkormányzat által létrehozott *közterület-felügyeletre* egyúttal a mezei őrszolgálatra és *a mezőőrre vonatkozó rendelkezéseket is alkalmazni kell*, ha az állományába tartozó közterület-felügyelő munkaideje legalább felében mezőőri feladatokat is ellát.

18. § (3) A vegyes minősítésű területeken (erdő, mezőgazdasági terület, halastó stb.) a mező-, hegy-, halászati őrk és az erdészeti szakszemélyzet az egymás hatáskörébe tartozó feladatok ellátásával is megbízhatók.

¹⁵ Mezőőri tv. 18. § (1) bekezdés

¹⁶ Mezőőri tv. 20. § (1) bekezdés

¹⁷ Mezőőri tv. 23. § (1) bekezdés

¹⁸ Mezőőri tv. 23. § (1a) bekezdés

*A mezőőr köteles a feladata ellátása során tudomására jutott bűncselekményről, valamint – ha saját intézkedésének a feltételei nem állnak fenn – a tudomására jutott szabálysértésről a rendőrséget vagy az ügyben hatáskörrel rendelkező más szervet haladéktalanul értesíteni, illetve a hatáskörrel rendelkező szerv eljárását kezdeményezni.*¹⁹

*A mezőőr jogosult (de nem köteles) a jogszabályban meghatározott esetben helyszíni bírságot kiszabni.*²⁰

A Szabs. tv. értelmében – a törvényben meghatározott szabálysértések²¹ esetén – a helyszíni bírság kiszabásának feltétele, hogy a bírságot kiszabó személy a közigazgatási szerv alkalmazottja vagy önkormányzati köztisztviselő, közalkalmazott vagy kormánytisztviselő legyen.²²

B) A Rend. tv. – többek között – a rendészeti feladatokat ellátó személyekre (a természetvédelmi őrré, illetőleg az önkormányzati természetvédelmi őrré, az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagjára, illetve a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzetre, a hegyőrré, a hivatásos vadászra, az állami és a hivatásos halórré, a közterület-felügyelőre és a mezőőrré) vonatkozó egységes szabályokat tartalmazza.

A törvény értelmében a rendészeti feladatokat ellátó személyt – köztük a mezőőrt²³ – az e törvény szerinti intézkedési és kényszerítőeszköz-használati jogosultság kizárólag törvényben meghatározott feladatai ellátása során illeti meg.²⁴

A Rend. tv. értelmező rendelkezése szerint a törvény alkalmazásában *illetékességi területen* a mezőőrök tekintetében a települési önkormányzat közigazgatási területéhez tartozó termőföldeket kell érteni.²⁵

A Rend. tv. III. fejezete a rendészeti feladatokat ellátó személyek által foganatosítható – a törvényben taxatív módon meghatározott – *intézkedésekre és kényszerítő eszközökre vonatkozó általános és különös szabályokat* tartalmazza. Az *intézkedések (kényszerítő eszközök) alkalmazásának általános elveit és szabályait* (hivatalbóli eljárási kötelezettség, segítségnyújtási és felvilágosítási kötelezettség, arányosság követelménye, fokozatosság elve, egyes alapvető jogok korlátozásának lehetősége) a Rend. tv. 11-14. §-ai rögzítik.²⁶ Ezek az általános szabályok összhangban állnak az Rtv. intézkedésekre és kényszerítő eszközökre vonatkozó általános rendelkezéseivel.²⁷

¹⁹ Mezőőri tv. 23. § (2) bekezdés (A mezőőr tehát köteles a tudomására jutott bármely bűncselekmény, illetve – ha saját maga nem jogosult intézkedni – szabálysértés miatt is feljelentést tenni.)

²⁰ Mezőőri tv. 23. § (3a) bekezdés

²¹ Szabs. tv. 177. §, 187/A. §, 193. §, 196. §, 215. §, 241. §, 244. §, 245. §

²² Szabs. tv. 39. § (2) i) Törvényben meghatározott esetben szabálysértés észlelése esetén – amennyiben ezt e törvény külön említi – helyszíni bírságot szabhat ki: a mezőőr.

(3) A (2) bekezdés g)–i) pontja esetén feltétel, hogy a helyszíni bírságot kiszabó személy a közigazgatási szerv alkalmazottja vagy önkormányzati köztisztviselő, közalkalmazott vagy kormánytisztviselő legyen.

²³ Rend. tv. 1. § (1) bekezdés l) pont

²⁴ Rend. tv. 1. § (2) bekezdés

²⁵ Rend. tv. 2. § b) pont bc) alpont

²⁶ Rend. tv. 11. § (2) A rendészeti feladatokat ellátó személy köteles a – törvényben meghatározott feladataival összefüggésben – hozzáférhetőnek a tőle elvárható segítséget, illetve felvilágosítást megadni.

12. § (1) A rendészeti feladatokat ellátó személy által alkalmazott intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával.

(2) Több lehetséges és alkalmas intézkedés, valamint kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

(4) Az intézkedés folytán megsérült személy részére – amint ez lehetséges – segítséget kell nyújtani, szükség esetén a rendészeti feladatokat ellátó személy gondoskodik arról, hogy a sérültet orvos elláthassa, kórházi elhelyezése esetén a hozzátartozó vagy más, a sérülttel kapcsolatban álló erről értesüljön.

(5) A vegyi eszköz alkalmazására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az intézkedés alá vont személy ellenállása testi kényszer alkalmazásával nem törhető meg.

13. § A rendészeti feladatokat ellátó személy törvényben meghatározott feladatainak ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat az e törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.

²⁷ Rtv. 13. § (1) bekezdés, 15. §, 16. § (1) bekezdés, 17. §, 20. §, 24. § (1) bekezdés

Az általános szabályok között található az a korábban már hivatkozott rendelkezés is, mely szerint **a rendészeti feladatokat ellátó személy köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni**, ha az illetékességi területén, a törvényben meghatározott feladatai ellátása során jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel, vagy olyan tény, tevékenységet, mulasztást hoznak tudomására, amely törvényben meghatározott feladatai ellátásával összefüggő ügyben beavatkozást tesz szükségessé.²⁸ Ez a rendelkezés ugyanakkor nem jelent önálló intézkedési formát, csupán a későbbiekben részletesen meghatározott intézkedésekre vonatkozó általános szabályt fogalmaz meg, mely szerint *intézkedési kötelezettséget keletkeztet egyrészt, ha a rendészeti feladatot ellátó személy az illetékességi területén, törvényben meghatározott feladatai ellátása során jogszabálysértő tényt (tevékenységet, mulasztást) észlel, másrészt pedig ha saját maga ugyan nem észleli, de valaki olyan tényt (tevékenységet, mulasztást) hoz a tudomására, ami – törvényben meghatározott feladatai ellátásával összefüggő ügyben – a beavatkozását teszi szükségessé.*²⁹

A rendészeti feladatokat ellátó személy – a Rend. tv. 15-20. §-ában foglalt *speciális törvényi feltételek teljesülése esetén – kizárólag az alábbi intézkedéseket alkalmazhatja*: jogellenes cselekmény folytatásának megakadályozása; épület, létesítmény és egyéb vagyontárgy őrzése;³⁰ a tetten ért személy visszatartása; dolog ideiglenes elvétele; igazoltatás; ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, valamint jármű feltartóztatása; a tetten ért személy előállítása.

C) A mezőőrök intézkedési jogosultságának, illetve kötelezettségének törvényi feltételei a Mezőöri tv.-ben és a Rend. tv.-ben foglalt rendelkezések együttes értelmezése alapján állapíthatók meg.

A tudomására jutott bűncselekmény, illetve szabálysértés kapcsán – a rendőrség haladéktalan értesítésének kötelezettsége mellett – a **mezőőr jogosult** „törvényben meghatározott feladataival összefüggő jogellenes cselekmény”, szabálysértés, bűncselekmény elkövetésén **tetten ért személyt a cselekmény abbahagyására felszólítani**, valamint **a cselekmény folytatásában megakadályozni**.³¹

A Rend. tv. értelmező rendelkezése szerint „törvényben meghatározott feladataival összefüggő jogellenes cselekményen” a mezőőr (hegyőr) esetében a Mezőöri tv.-ben meghatározott közigazgatási bírsággal sújtható cselekményeket kell érteni.³²

Tekintettel azonban arra, hogy a Mezőöri tv.-ben ilyen cselekmények nincsenek meghatározva, **a mezőőr fenti intézkedési jogosultsága kizárólag a szabálysértés, illetve bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyre terjedhet ki**.³³

A mezőőr **kényszerítő eszközt** (testi kényszert, illetve vegyi eszközt) **is alkalmazhat**, ha a tetten ért személy a felszólítás ellenére a cselekményét folytatja.³⁴

²⁸ Rend. tv. 11. § (1) bekezdés

²⁹ Például, ha valaki felhívja a mezőőr figyelmét, hogy látott egy gyanús járművet, melyen terményt fuvaroznak, a mezőőr köteles ennek utánajárni, és adott esetben a járművet megállítani. Ellenben, ha olyan jogsértésről tájékoztatják, ami nem függ össze a törvényben meghatározott feladatával, akkor nem köteles intézkedni (intézkedést kezdeményezni).

³⁰ **Rend. tv. 15. § (2)** A rendészeti feladatokat ellátó személy feladata ellátásakor, *az általa védett vagyontárgy őrzése során* az érintett épületet vagy építményt lezárhatja, az oda illetéktelenül belépni kívánó személy belépését megakadályozhatja, valamint az illetéktelenül ott tartózkodókat eltávolíthatja.

³¹ Rend. tv. 15. § (1) bekezdés

³² Rend tv. 2. § a) pont ab) alpont

³³ Ez összhangban áll a Mezőöri tv. 23. § (2) és (3a) bekezdésével is, és *a többi – Rend. tv.-ben foglalt – intézkedésre is irányadó.* (A Rend. tv. 19. § (1) és (3) bekezdése fogalmilag pontatlanul „a törvényben meghatározott feladatkörébe tartozó jogellenes cselekmény” megjelölést használja.)

³⁴ **Rend. tv. 15. § (3)** A rendészeti feladatokat ellátó személy az (1) és (2) bekezdésben meghatározott intézkedés végrehajtása, valamint az ellenszegülés megtörése érdekében a) *testi kényszert* és b) *vegyi eszközt alkalmazhat*, ha a tetten ért személy felszólítás ellenére a cselekményét folytatja, illetőleg a felhívásnak nem tesz eleget.

A mezőőr ezzel összefüggésben arra is jogosult, hogy a **bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt** – a rendőrség megérkezéséig, de maximum két óra időtartamra – **visszatartsa**;³⁵ a kormányzati szolgálati, közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló (előállításra jogosult) mezőőr továbbá arra, hogy **azon elzárással is sújtható szabálysértés elkövetésén tetten ért személyt**, mely tekintetében helyszíni bírságot szabhat ki (vagyis kizárólag a tulajdon elleni szabálysértés³⁶ elkövetésén tetten ért személyt), a rendőrség megérkezéséig, a fenti időtartamra **visszatartsa** akkor, ha az érintett az előállításnak ellenszegül vagy az előállítás egyéb okból nem hajtható végre. A mezőőr a **jogellenesen szerzett dolog kiadását megtagadó személyt az előállításra jogosult rendészeti feladatot ellátó személy megérkezéséig tarthatja vissza**.³⁷

A kormányzati szolgálati, közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló mezőőr jogosult a bűncselekmény vagy a tulajdon elleni szabálysértés elkövetésén **tetten ért személyt** az eljárás lefolytatása érdekében **haladéktalanul előállítani** a helyi rendőri szervhez, **vagy a rendőrség részére átadni**. Ellenszegülés esetén az előállításhoz a rendőrség segítségét kell kérni.³⁸

³⁵ **Rend. tv. 16. § (5)** A rendészeti feladatokat ellátó személy *jogosult a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt* a (2) bekezdésben meghatározott személy értesítése mellett, annak megérkezéséig – de legfeljebb két óra időtartamra – *visszatartani*.

Vö: **Be. 273. §** A bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt bárki elfoghatja, köteles azonban őt a nyomozó hatóságnak haladéktalanul átadni, vagy ha erre nincs módja, a rendőrséget tájékoztatni.

³⁶ **Szabs. tv. 177. § (1) a)** Aki ötvenezer forintot meg nem haladó értékre lopást, sikkasztást, jogtalan elsajátítást, követ el, úgyszintén, aki e cselekmények elkövetését megkísérli, szabálysértést követ el.

(4) Az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő, az erdészeti hatóság arra felhatalmazott ügyintézője, a halászati őr, valamint a mezőőr, a természeti, védett természeti és Natura 2000 területeken a természetvédelmi őr, helyi jelentőségű védett természeti területen az önkormányzati természetvédelmi őr *is szabhat ki helyszíni bírságot*.

³⁷ **Rend. tv. 16. § (1) A a)** *rendészeti feladatokat ellátó személy* a szolgálata ellátása során jogosult

aa) törvényben meghatározott feladatával összefüggő jogellenes cselekmény elkövetésén tetten ért személyt, ha nem igazolja személyazonosságát,

ab) a 17. § (2) bekezdésében meghatározott *dolog kiadását megtagadó személyt*,

b) a 20. § (1) bekezdése szerint *előállításra jogosult személy*, ha a tetten ért személy az előállításnak ellenszegül vagy az előállítás egyéb okból nem hajtható végre

a (2) bekezdésben meghatározottak megérkezéséig – de legfeljebb két óra időtartamra – *visszatartani*.

(2) Az (1) bekezdés szerinti személy

a) a) pont aa) alpontjában meghatározott esetben a *rendőrség*,

b) a) pont ab) alpontjában meghatározott esetben a 19. § (2) és (3) bekezdés szerinti *jogosultak*,

c) b) pontjában meghatározott esetben a *rendőrség*

megérkezéséig, de legfeljebb az (1) bekezdésben meghatározott ideig *tartható vissza*.

(3) A tetten ért személy visszatartása intézkedés végrehajtása érdekében rendészeti feladatokat ellátó személy a 15. § (3) bekezdésben meghatározott *kényszerítő eszközt* [testi kényszer, illetve vegyi eszköz] *alkalmazhatja*.

(4) Az (1) bekezdés b) pontjában meghatározott esetben a 20. § (1) bekezdésében meghatározott személy az ellenszegülés megtörése, a szökés megakadályozása érdekében *bilincset alkalmazhat*.

³⁸ **Rend. tv. 20. § (1)** Az 1. § (1) bekezdés c), d), i), j), k) és l) pontjában meghatározott – kormányzati szolgálati, közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló – személy *jogosult a tetten ért személyt* a) bűncselekmény vagy b) azon szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés esetén, amely tekintetében helyszíni bírságot szabhat ki *az eljárás lefolytatása érdekében haladéktalanul előállítani* – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – *a helyi rendőri szervhez*, vagy a rendőrséggel egyeztetett helyszínen *a rendőrség részére átadni*.

(2) Az 1. § (1) bekezdés d), i), j), k) és l) pontjában meghatározott – kormányzati szolgálati, közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló – személynek *ellenszegülés esetén az előállításhoz* a Rendőrségről szóló törvény szerint *a rendőrség segítségét kell kérnie*.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott rendészeti feladatokat ellátó személy az előállítás során az ellenszegülés megtörése, a szökés megakadályozása érdekében a 15. § (3) bekezdésében meghatározott *kényszerítő eszközt* [testi kényszer, illetve vegyi eszköz], valamint *bilincset alkalmazhat*.

(6) Az (1) bekezdésben meghatározott rendészeti feladatokat ellátó személy az előállítással *a személyi szabadságot csak a szükséges ideig*, de

a) a rendőrséghez történő előállítás során legfeljebb 4 órán át; b) a Szabs. tv. szerinti a helyszíni bírság kiszabására jogosultak által történő bíróság elé állítás során legfeljebb 8 órán át *korlátozhatja*.

A Mezőöri tv. alapján **a mezőőrnek** – a Rend. tv. szerinti – **intézkedési jogosultsága és kötelezettsége áll fenn azzal a működési területén közlekedő járművel, illetve személyvel szemben**, aki a nála vagy az általa használt járművön levő szállítmány megszerzésének jogszerűségét nem valószínűsíti.

A mezőőr ezzel összefüggésben jogosult **a jármű feltartóztatására**,³⁹ illetve – bűncselekmény, valamint azon szabálysértések gyanúja esetén, melyek miatt helyszíni bírság kiszabására jogosult – **a jármű, továbbá az elkövetéssel gyanúsítható személy csomagjának az átvizsgálására**.⁴⁰

A mezőőr arra is jogosult, hogy – kizárólag az érintett beleegyezésével – **átvizsgálja** a bűncselekmény, valamint az általa helyszíni bírsággal is sújtható szabálysértések **elkövetésével gyanúsítható személy ruházatát** a zár alá vehető, lefoglalható, illetve bizonyítékként felhasználható, valamint a támadásra vagy önvészély okozására alkalmas dolgok elvétele érdekében. **A tetten ért személy előállítására jogosult** – kormányzati szolgálati, közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló – **mezőőr** előzetes figyelmeztetést követően, de **a beleegyezése nélkül is átvizsgálhatja az érintett személy ruházatát**.⁴¹

Az átvizsgálás után sor kerülhet a zár alá vehető, lefoglalható, bizonyítékként felhasználható, illetőleg támadásra vagy önvészély okozására alkalmas **dolog ideiglenes elvételére**.⁴²

A mezőőr – a személyazonosság megállapítása érdekében – kizárólag **azon szabálysértések elkövetésével gyanúsítható személyt jogosult igazoltatni, amelyek tekintetében helyszíni bírság kiszabására is jogosult**.⁴³

³⁹ **Rend. tv. 19. § (4)** Az (1)–(3) bekezdésben meghatározott rendészeti feladatokat ellátó személy az illetékességi területén **átvizsgálás céljából a járművet megállíthatja**, ha alaposan feltételezhető, hogy a jogellenesen megszerzett dolog így fellelhető.

⁴⁰ **Rend. tv. 19. § (3)** Az 1. § (1) bekezdés c)–l) pontjában meghatározott személy a törvényben meghatározott feladatkörébe tartozó jogellenes cselekmény, valamint **azon szabálysértések esetén, amellyel kapcsolatban helyszíni bírság kiszabására jogosult a szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy csomagját és az elkövetéshez használt járművet** – a 17. §-ban meghatározott dolgok felkutatása vagy biztosítása érdekében – **átvizsgálhatja** és a 17. § szerinti intézkedést alkalmazhatja.

⁴¹ **Rend. tv. 19. § (1)** Az 1. § (1) bekezdés c)–l) pontjában meghatározott személy a törvényben meghatározott feladatkörébe tartozó jogellenes cselekmény, valamint azon szabálysértések esetén, amellyel kapcsolatban helyszíni bírság kiszabására jogosult, **a szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy ruházatát kizárólag az érintett személy beleegyezésével** – a 17. § (1) bekezdésében meghatározottak elvétele érdekében – **vizsgálhatja át**.

(2) A 20. § (1) bekezdése alapján **a tetten ért személy előállítására jogosult, rendészeti feladatokat ellátó személy az érintett személyt** – előzetes figyelmeztetés után – **beleegyezése nélkül is átvizsgálhatja** a támadásra vagy az önvészély okozására alkalmas, valamint a 17. § (1) bekezdésében meghatározottak elvétele érdekében.

⁴² **Rend. tv. 17. § (1)** A rendészeti feladatokat ellátó személy feladatának teljesítése során azt a dolgot, amely az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény [Ákr.] alapján zár alá vehető, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló törvény [Szabs. tv.], vagy a büntetőeljárásról szóló törvény [Be.] alapján lefoglalható, bizonyítékként felhasználható, valamint a 19. § (2) bekezdésében meghatározott tárgyat – a rendőrségnek, a jogosultnak, az eljáró bíróságnak, ügyészségnek, nyomozó hatóságnak vagy más hatóságnak történő átadásig – **átvételi elismervény ellenében ideiglenesen elveheti**.

(2) A rendészeti feladatokat ellátó személy az (1) bekezdésben meghatározott dolog birtoklásával gyanúsítható személyt **felszólíthatja a jogellenesen szerzett dolog átadására**.

⁴³ **Rend. tv. 18. § (1)** Az 1. § (1) bekezdés c)–l) pontjában meghatározott rendészeti feladatokat ellátó személy törvényben meghatározott feladataival összefüggő jogellenes cselekmény elkövetésével gyanúsítható személyt, valamint **azon szabálysértés esetén, amely tekintetében helyszíni bírság kiszabására jogosult annak elkövetésével gyanúsítható személyt**, a személyazonosságának megállapítása érdekében **igazoltathatja**. A személyazonosság igazolására alkalmas minden olyan hatósági igazolvány, amely a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvényben foglalt követelményeknek megfelel. A rendészeti feladatokat ellátó szerv tagja az általa ismert vagy más jelenlévő, ismert személy közlését is elfogadhatja igazolásként.

(2) **Az igazoltatás** – az igazoltatás okának egyidejű közlésével – **csak a személyazonosság megállapításához szükséges ideig tarthat**.

4.2. A MIÖR mezőőreinek tényleges feladatellátását érintő megállapítások

A) A polgármestertől kapott tájékoztatás szerint *a mezőőrök jellemzően hétköznapokon 06:00, 10:00, 14:00 órákor kezdődő 8 órás szolgálatban végzik feladatukat*, így a lakosság pihenését a reggeli és a kora esti órákban nem zavarják.

A mezőőrök ugyanakkor – a fentiekben jelzett szolgálati beosztásból következően – reggel nyolc óra előtt és este nyolc óra után is szolgálatban vannak, amit a megküldött statisztikai kimutatás – MIÖR Mezőőri intézkedések statisztika 2021. január 1-től 2022. szeptember 11-ig – is egyértelműen alátámaszt. *A kimutatás szerint mezőőri intézkedésekre mind reggel nyolc óra előtt, mind este nyolc óra után, valamint hétvégén is sor került, vagyis a panaszban jelzett körülmény* – miszerint a mezőőrök napi szinten, a kora reggeli és a késő esti órákban is végeznek ellenőrzést, ezáltal zavarják az érintett személyek pihenését, magánéletét – *fennáll.*⁴⁴

B) A statisztikai kimutatásból az is megállapítható, hogy a mezőőri intézkedések döntő többségére *oltatlan eb, továbbá szemétszállítási szerződés, illetőleg lakcímbjelentés hiánya miatti jelzés* formájában került sor, ahogyan arra a panaszos is utalt.

A korábban ismertetett *törvényi rendelkezésekből ugyanakkor a fenti „intézkedési” jogosultságok nem vezethetőek le, vagyis azoknak törvényi alapja nincs.*

A kutyákat érintően a mezőőr a „veszélyeztetés kutyával” szabálysértés egyes eseteiben⁴⁵ az illetékességi területének minősülő termőföldön a Rend. tv. szerinti intézkedéseket alkalmazhatja a szabálysértés elkövetésével gyanúsítható személlyel szemben, valamint – a Mezőőri tv. felhatalmazása, illetve a Szabs. tv. alapján – helyszíni bírságot szabhat ki, *az ebek oltottságának az ellenőrzésére ugyanakkor nem jogosult.*⁴⁶

A szemétszállítási szerződés meglétének, illetőleg a lakcím bejelentésének az ellenőrzése szintén nem tartozik a mezőőrök törvényi feladatai közé.

A mezőőrök az illetékességi területükön eljárva *köztisztasági szabálysértés*⁴⁷ miatt szabhatnak ki helyszíni bírságot, de arra nyilvánvalóan *nem jogosultak, hogy szemétszállítási szerződés, illetve lakcímkártya bemutatására kötelezzék az egyes ingatlanokban lakó személyeket* (függetlenül attól, hogy belépnek-e az adott ingatlan területére vagy sem).

Az *igazoltatás* – ahogyan arra rámutattam – csupán a helyszíni bírsággal sújtható szabálysértés elkövetésével gyanúsítható személy személyazonosságának a megállapítására terjedhet ki. *A lakcím igazolására – az igazoltatott választása szerint a megfelelő okmány bemutatására vagy nyilatkozattételre – kizárólag rendőr kérheti fel az igazoltatott személyt, amennyiben az igazoltatás törvényi feltételei fennállnak.*⁴⁸

⁴⁴ 2021. október 10. (vasárnap) – lakcímbjelentés hiánya, oltatlan eb; február 13. (szombat) – oltatlan eb; július 13. (szombat) – lakcímbjelentés, szemétszállítási szerződés hiánya, 2022. január 12. 07:17 – oltatlan eb; január 29. (szombat) – szemétszállítási szerződés hiánya, szemetes ingatlan; február 5. (szombat) – égetés; március 6. (vasárnap) – szemétszállítási szerződés hiánya; április 30. (szombat) – égetés; május 13. 19:18 – lakcímbjelentés, szemétszállítási szerződés hiánya; augusztus 2. 07:52, 08:10 – szemétszállítási szerződés hiánya; szeptember 1. 07:21 – szemétszállítási szerződés hiánya; szeptember 10-11. (szombat-vasárnap) – égetés.

⁴⁵ Szabs. tv. 193. § (2) Aki veszélyes ebét nem zárt helyen tartja, vagy nem helyez el a ház (lakás) bejáratán a veszélyes ebre utaló megfelelő figyelmeztető táblát, szabálysértést követ el.

⁴⁶ A veszélyesség elleni védekezés részletes szabályairól szóló 164/2008. (XII. 20.) FVM rendelet 4. § (6) e) *A járási hivatal illetékességi területén ellenőrzi az e jogszabályban foglaltak végrehajtását, továbbá jogsértés esetén az Élvt. [2008. évi XLVI. törvény] 56. §-a szerint jogkövetkezményeket alkalmazhat.*

⁴⁷ Szabs. tv. 196. § (1) Aki a) a közterületet, a közforgalom céljait szolgáló épületet, vagy a közforgalmú közlekedési eszközt beszenyvezi, b) a felügyelete alatt lévő állat által az a) pontban megjelölt helyen okozott szennyezés megszüntetéséről nem gondoskodik, szabálysértést követ el.

⁴⁸ Rtv. 29. § (1) A rendőr a feladata ellátása során

a) *igazoltathatja azt*, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani,

C) *A mezőőrök intézkedési jogosultsága, illetve kötelezettsége csak az illetékességi (működési) területükön, vagyis a települési önkormányzat közigazgatási területéhez tartozó termőföldön áll fenn.*

Megállapítható ugyanakkor, hogy a statisztikai kimutatásban szereplő, a Vasgyári piacon, illetve az Újgyőri főtéren 2022. július 18-án és szeptember 5-én történt intézkedésekre nyilvánvalóan nem a mezőőrök illetékességi területén került sor.

D) A MIÖR 2022. február 1-jétől hatályos – a polgármester 51/2022. (II. 23.) határozatával jóváhagyott – *Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ) taxatív felsorolja a Mezőőri Szolgálat feladatait, melyek között szerepel a szolgáltatói hálózatokra (víz, villany, gáz, kábeltv) történő illegális rácsatlakozások felderítése is, ami nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nem áll a mezőőrök törvényből fakadó feladataival.*⁴⁹

4.3. Az ügyhöz kapcsolódó közérdekű bejelentések

A polgármester által megküldött dokumentumok szerint 2022 áprilisában **három** – közel azonos tartalmú – **közérdekű bejelentés érkezett a MIÖR-höz** a rendészek tevékenységével kapcsolatban. A bejelentések az általunk vizsgált panaszügyhöz hasonló, **általános törvényességi problémákat vetettek fel egyrészt a mezőőrök, másrészt a közterület-felügyelők eljárását érintően**, ezért szükségesnek tartjuk részletesebben is ismertetni a bejelentéseket.

Az egyik bejelentő megkérdezte, hogy a rendészek milyen jogon tartanak ellenőrzéseket magánterületen, mikor a hatályos törvények alapján a közterület-felügyelő csak közterületen, a mezőőr pedig csak külterületen járhat el. Álláspontja szerint magánterületen található ingatlanon nem igazoltathatják az ott tartózkodókat, személyigazolványt és lakcímkártyát kérve, lakcím ellenőrzés, szemétszállítás és kutyaoltás ellenőrzése miatt.

A másik bejelentő azt a kérdést fogalmazta meg, hogy milyen jogon zaklatják őket a rendészek a saját házukban, személyi igazolványt, lakcímkártyát, szemétszállítási szerződést és eboltási papírt kérve, ha pedig nem adják oda, a rendőrség kihívásával fenyegetőznek. Felvetette továbbá, hogy milyen jogon járnak házról-házra, az ott lakókat ellenőrizni, sokszor az esti órákban és hétvégén is.

A harmadik bejelentő – álláspontját jogszabályokkal alátámasztva – kifejtette, hogy sem a közterület-felügyelőknek, sem a mezőőröknek nem áll jogukban magánterületen intézkedést kezdeményezni, az ott tartózkodókat igazoltatni és az adataikat felvenni; a lakcímbejelentési kötelezettséget, az ebek oltottságát, valamint a szemétszállítási szerződés és a szennyvízderítő meglétét sem ellenőrizhetik, ez ugyanis az illetékes kormányhivatal, a rendőrség és a katasztrófavédelem feladata. A bejelentő felhívta a figyelmet arra is, hogy az önkormányzati rendészet nem egy rendőrségi feladatokat ellátó szervezet, hanem közterület-felügyelet és mezőőrség, törvényben meghatározott feladattal, ami a közterület-felügyelők esetében a közterületi rend és tisztaság fenntartása, a mezőőrök esetében pedig a termőföld védelme.

A MIÖR igazgatója 2022 áprilisában **mindhárom bejelentésre azonos tartalmú válaszlevelet küldött**, melyben mindenekelőtt leszögezte, hogy a közterület-felügyelők feladatait meghatározó két alapvető jogszabály a Kftv., valamint a 43/1999. (XI. 26.) BM rendelet, a mezőőrök esetén pedig a Mezőőri tv. és a 40/2021. (X. 27.) AM rendelet.

A közterület-felügyelők, illetőleg a mezőőrök magánterületre való belépésével kapcsolatosan úgy foglalt állást, hogy magánterületre nem lép(het)nek be. Az igazgató is hangsúlyozta, hogy a Rend. tv. 11. § (1) bekezdése alapján a közterület-felügyelőt és a mezőőrt intézkedési kötelezettség terheli, melynek elmulasztása súlyos fegyelemsértéssel jár.

b) az igazoltatott személyt lakcímének, tartózkodási helyének – az igazoltatott választása szerint – a lakcímet igazoló hatósági igazolvánnyal vagy más alkalmas dokumentummal történő igazolására, vagy a lakcímre, tartózkodási helyre vonatkozó nyilatkozattételre kérheti fel,

⁴⁹ A szöveg elérhető: http://mior.hu/sites/default/files/dokumentumok/kozerdeku/ig-029-0_2022_mior_szmsz.pdf

Ismertette a Rend. tv. 18. § (1) bekezdése szerinti igazoltatás lehetőségére vonatkozó szabályokat, valamint hivatkozott a Kftv. egyes rendelkezéseire,⁵⁰ melyek alapján leszögezte, hogy a MIÖR hatáskörének megfelelően működik közre az ebek oltásának, a szemétszállítási szerződés és a szennyvízderítő meglétének ellenőrzésében.

Az igazgató kifejtette továbbá, hogy *a rendészek két okból ellenőrizhetik a lakcímbeljelentést*, egyrészt az önkormányzati tulajdonban levő ingatlanban való tartózkodás jogszerűségének ellenőrzésére, másrészt a szemétszállítási szerződés meglétének ellenőrzésére. A szemétszállítási szerződés alapfeltétele a hivatalosan bejelentett lakcím, a szerződés hiánya esetén a rendészek jelzéssel élnek a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására jogosult hatóság (Miskolc Megyei Jogú Város Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztálya) felé.

Végezetül megállapította, hogy a bejelentésekben jelzett intézkedésekre a MIÖR önállóan vagy közreműködés útján hatáskörének megfelelően jogosult, melynek a magánterületre való belépés nem feltétele.

4.4. Összegzés

Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy *a mezőőrök és a közterület-felügyelők törvényben meghatározott feladatai eltérnek egymástól*, eljárásuk (intézkedésük) jogszerűségét ezért egymástól függetlenül – nem pedig egységesen, mint a MIÖR rendészeinek eljárását – kell vizsgálni.

A *mezőőrök* feladatellátására vonatkozó törvényi szabályokat, illetőleg az intézkedési jogosultságukkal (kötelezettségükkel) kapcsolatos álláspontomat a 4.1.-4.2. pontokban részletesen ismertettem.

A *közterület-felügyelők* tevékenységére irányadó Kftv. 1. § (1) bekezdése – a törvény preambulumaival összhangban – kimondja, hogy *a települési önkormányzat a közterületi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről, valamint a várakozási közszolgáltatás nyújtásáról közterület-felügyelet vagy közterület-felügyelő útján is gondoskodhat*.

A közterület-felügyelőknek a Kftv. 1. § (4) bekezdésében meghatározott *feladatai jóval szélesebb körűek a mezőőrökénél*, de ezek a feladatok értelemszerűen a fenti rendelkezésből vezethetők le.⁵¹

A Kftv. 3. §-a kimondja, hogy *a felügyelő a feladatait* – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – az önkormányzat illetékességi területén lévő *közterületen*,⁵² *az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területén*, valamint az önkormányzat tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett *tömegközlekedési eszköz szerződésszerű használatának ellenőrzése során látja el*. Ezt erősíti meg a törvény értelmező rendelkezése is.⁵³

⁵⁰ Kftv. 1. § (4) A felügyelet feladata:

f) közreműködés a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésében;

g) közreműködés állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában;

⁵¹ **Kftv. 1. § (6)** A felügyeletnek, illetőleg a felügyelet részéről eljáró felügyelőnek feladatot – a (4) bekezdés keretei között – törvény, kormányrendelet, az önkormányzat rendelete állapíthat meg. Az önkormányzat rendelete olyan feladatot állapíthat meg, melyet törvény vagy kormányrendelet nem utal más szerv hatáskörébe. (7) A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában, illetőleg – a szabályzattal együtt elfogadott – hivatali ügyrendben határozhatja meg a felügyelet szervezeti formáját, a felügyelet, illetőleg a felügyelő feladatait.

⁵² **Kftv. 27. § E** törvény alkalmazása során

a) *közterület*: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat;

⁵³ **Kftv. 27. § E** törvény alkalmazása során

e) a *felügyelet illetékességi területe*: a fenntartó önkormányzat, társulás illetékességi területén lévő közterület, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területe, az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő, illetve tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett vagyontárgy.

Amennyiben a felügyelő magánterületet/magánlakást (magánterületen tartott kutyát, vagy magánterület tisztaságát, rendezettségét) érintően kezdeményez „intézkedést” (arra szólítja fel az ott lakókat, hogy igazolják az eb oltottságát, mutassák be a szemétszállítási szerződést és/vagy a lakcímkártyájukat), nyilvánvalóan nem a közterület védelmében (nem az illetékességi területére irányulóan) jár el, függetlenül attól, hogy belép-e a magánterületre vagy sem.

Az egyes felügyelői intézkedéseket (felvilágosítás-kérés, helyszíni bírság kiszabása, közigazgatási bírság alkalmazása, a közterület használatára vonatkozó előírások betartatása, közterületen szabálytalanul elhelyezett vagy engedély nélkül tárolt jármű elszállíttatása, bizonyos szabályokat megszegő járművek megállítása, illetve feltartóztatása, vagyoni védelmi feladatok ellátása) a Kftv. 14-22. §-ai szabályozzák. Jogszabályban meghatározott feladatai ellátása során – a parkolási közszolgáltatással kapcsolatos feladata kivételével – a felügyelő a Rend. tv. szerinti intézkedések/kényszerítő eszközök alkalmazására is jogosult.

A közterület-felügyelő a Rend. tv. alapján – a személyazonosságának megállapítása érdekében – igazoltathatja törvényben meghatározott feladataival összefüggő jogellenes cselekmény⁵⁴ elkövetésével gyanúsítható személyt, valamint azon szabálysértés esetén, amely tekintetében helyszíni bírság kiszabására jogosult, az annak elkövetésével gyanúsítható személyt.⁵⁵ Az igazoltatás során a felügyelő kizárólag az érintett személyazonosító igazolványát vagy más, személyazonosításra alkalmas okmányát (pl. jogosítvány, útlevél) kérheti el.⁵⁶ A lakcím igazolására ugyanakkor – jogszabályi felhatalmazás hiányában – közterületen sem szólíthatják fel az igazoltatott személyeket, vagyis a lakcím ellenőrzésére a felügyelők nem jogosultak.

A rendelkezésekre álló dokumentumok és a vonatkozó jogszabályok alapján összességében megállapítható, hogy a mezőőrök a feladat- és hatáskörükbe nem tartozó ellenőrzéseket is végeznek a termőföldeken, ami aggályos a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, valamint veszélyezteti az érintett ingatlanok tulajdonosainak/használóinak a magánéletük tiszteletben tartásához és az otthonuk nyugalmanak védelméhez való alapvető jogát.

A közterület-felügyelők esetén ugyan nem áll rendelkezésre statisztikai kimutatás, vagy az eljárásukra vonatkozó más konkrét adat, de a közérdekű bejelentések tartalmát, illetőleg a MIÖR igazgatójának a válaszát elemezve szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a felügyelők kizárólag a közterület rendjének és tisztaságának védelme, az önkormányzati vagyoni védelme, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartása, valamint a várakozási közszolgáltatás biztosítása érdekében járhatnak el, magánterületet érintően, a magánterületen tartózkodókkal szemben nem léphetnek fel, ugyanis az – a fentiekhez hasonlóan – veszélyezteti az érintett ingatlanokban lakó személyek magánszférájához való alapvető jogát. A lakcím ellenőrzését pedig a – MIÖR igazgatója által is hivatkozott – jogszabályok nem teszik lehetővé a közterület-felügyelők számára sem.

⁵⁴ Rend. tv. 2. § a) E törvény alkalmazásában törvényben meghatározott feladataival összefüggő jogellenes cselekményen ad) közterület-felügyelő esetében a közterület-felügyeletről szóló törvényben meghatározott, közigazgatási bírsággal sújtható cselekményeket kell érteni.

⁵⁵ Rend. tv. 18. § (1) bekezdés

⁵⁶ 43/1999. (XI. 26.) BM rendelet 4. § (1) Az igazoltatás során a felügyelő elkéri az igazoltatott személyazonosító igazolványát vagy egyéb, a személyazonosság igazolására alkalmas okmányát. Ha az okmány valódisága kétséges, a felügyelő ellenőrző kérdéseket tehet fel. Felszólíthatja az igazoltatott személyt adatainak bemondására. A bemondott adatokat az okmányban foglaltakkal összehasonlíthatja.

V. Szakmai javaslat

Javaslom Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesterének, hogy a fent kifejtettek tekintettel tegye meg a szükséges intézkedéseket – szükség szerint felülvizsgálva a vonatkozó helyi és belső szabályozást is – a Miskolci Önkormányzati Rendészet alkalmazásában álló rendészek eljárása törvényességének biztosítása érdekében.

Budapest, 2023. november 22.

Szalayné Sándor Erzsébet
egyetemi tanár,
a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes