

AZ INTÉZKEDÉS ÉRTELMEZÉSE A VAGYONŐRI MUNKÁBAN

A személy- és vagyonőrök tevékenységét érintő jogszabályok sorában egyfajta szemléletváltást jelez a 2012. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Rft.)³²² megjelenése. Az Rft. az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységét foglalja keretbe, s hatályát bizonyos vonatkozásban kiterjeszti a személy és vagyonőrökre (a továbbiakban: vagyonőr) is. A törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint a megalkotandó jogszabály „*célja, hogy egy egységes szabályozás és követelményrendszer jöjjön létre a Magyarország területén tevékenykedő azon személyek vonatkozásában, akik – a rendvédelmi szerveken túlmenően – rendészeti jellegű tevékenységet is ellátnak és ennek során kényszerítő eszközök és intézkedések alkalmazására jogosultak törvény felhatalmazása alapján*”. Ez, megítélésünk szerint, annak a felfogásnak a kifejezése is, hogy a vagyonőri munka ha nem is rendészeti, de rendészeti jellegű tevékenység, és szerepet játszik a közbiztonság javításában is.³²³ A vagyonőr tekintetében a törvénynek az alkalmazási feltételekre, a képzésre és vizsgáztatásra, valamint – amihez eszmefuttatásunk kapcsolódik – az intézkedéssel, kényszerítő eszközzel szembeni panaszra és kivizsgálására vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Rft. vonzataként – témánk szempontjából a panaszkezelést érintő két paragrafusban – módosult a 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: SzVMt.)³²⁴ is.

Az értelmezés problémái

Az Rft. 22. §-a két új kötelmet állapít meg, mind a rendészeti feladatot ellátó személyre, mind a vagyonőrre. Bevezeti a jelentéstételi kötelezettséget, valamint rendelkezik a jelentés alapjául szolgáló intézkedés munkáltatói, illetve kényszerítő eszköz alkalmazása miatt benyújtott panasz esetén a panasznak – a vagyonőrre vonatkozóan – közigazgatási hatósági eljárás keretében végzett kamarai kivizsgálásáról.

A 22. § (1) bekezdése előírja, hogy „*A rendészeti feladatokat ellátó személy, valamint a személy- és vagyonőr az intézkedésről, amennyiben kényszerítő eszközök alkalmazására is sor került szóban – haladéktalanul, rövid úton – jelentést tesz a munkáltatójának*.” A mondatszerkezet szerint a tett (tehát minden) intézkedésről kell jelentést tenni (általános szabály), de amennyiben ennek során kényszerítő eszközt alkalmaztak, azt (speciális szabályként) haladéktalanul kell jelenteni. Törvényről lévén szó, azt a címzettnek helyesen kell értelmeznie és előírásait pontosan be kell tartania. Ám kétség

³²² Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény

³²³ Ld. bővebben Galántai Béla: Biztonság-szolgáltatás civil szemmel. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, 2012. 419-428. o. és Galántai Béla: A magánbiztonsági szolgáltatás közbiztonsági aspektusairól. http://www.szvmszk.hu/files/images/Orszagos/Szakmai_Kollegium/A_maganb_szolg_kozb_aspektusai.pdf (letöltés ideje: 2013.07.15.)

³²⁴ A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 38. § (1) bek. l) pont és 62/A. § a kamara panaszkezelési feladatairól.

merül fel, hogy a jogalkotó valóban a vagyonőr valamennyi intézkedésével kapcsolatban kívánja-e előírni a jelentéstételi és a munkáltató részéről a kivizsgálási kötelezettséget, ami nem tűnik indokoltnak.

Ha viszont a jelentéstételi kötelezettséget csak a kényszerítő eszköz alkalmazására kívánja megállapítani a jogalkotó, ezt más központosással vagy tagolással fejezhetné ki („*az intézkedésről, amennyiben kényszerítő eszközök alkalmazására is sor került, szóban...*”, illetve „*az intézkedésről – amennyiben kényszerítő eszközök alkalmazására is sor került – szóban...*” megfogalmazást használva), avagy egyszerűen csak a kényszerítő eszköz alkalmazásáról szólhatna. A (2) bek. kimondja, hogy „Az (1) bekezdésben meghatározott intézkedés vagy kényszerítő eszköz alkalmazását követően a rendészeti feladatokat ellátó személy, valamint a személy- és vagyonőr – két napon belül – írásban jelentést készít a munkáltatója részére, a munkáltató az intézkedés vagy kényszerítő eszköz alkalmazásának jogszerűségét kivizsgálja.” Az „(1) bekezdésben meghatározott” kitétel arra utal, hogy a rendelkezés csak a hivatkozott bekezdésben megjelölt esetekre vonatkozik. Noha a törvényhely ilyen szűkítő feltételt – az (1) bekezdés megfogalmazása szerint – nem tartalmaz, és a jelentés tartalmát előíró (3) bekezdésben is az áll, hogy „*akivel szemben az intézkedést vagy kényszerítő eszközt alkalmazták*”, a (2) bekezdés visszaütalása tételmezve feltehető, hogy a jogszabály – legalábbis a vagyonőr esetében – mégsem valamennyi intézkedés, hanem csak – a jogosultságok érvényesítése és az okozható sérelem szempontjából kritikusnak tekinthető – kényszerítő eszköz alkalmazása esetén kívánja a jelentésírást törvényileg szabályozni.

Az értelmezési probléma gyaníthatóan abból adódik, hogy a normaszöveg egybefoglaltan alkalmazza az „intézkedés” és a „kényszerítő eszköz alkalmazása” fogalmakat mind a rendészeti feladatokat ellátó személyre, mind a személy- és vagyonőrré vonatkozóan, a használt terminus technicusok azonban a két kategória esetében eltérő tartalommal bírnak. Az Rft. csak a rendészeti feladatokat ellátó személyre vonatkozóan definiálja az intézkedést mint olyat, tehát a jog logikája szerint az „intézkedés” meghatározás a normaszövegben csak ezekre vonatkozna. Ugyanakkor – az SzVMt. alapján – a vagyonőr is intézkedik, tehát rá érvényesen is értelmezhető, továbbá a rendelkezések mondat szerkesztése szerint is rá kiterjedően is hatályos mind az „intézkedés”, mind a „kényszerítő eszköz alkalmazása” kitétel.

Ha a törvényjavaslathoz fűzött, az előterjesztő érveit tartalmazó miniszteri indokolásban keresünk eligazítást, azt láthatjuk, hogy az is következetesen parallel, az „és” illetve a „vagy” kötőszavakkal összekapcsolva – tehát a rendelkezés (a jelentéstételi kötelezettség) érvényét mindkét fogalomra kiterjesztve – használja az „intézkedés”, valamint a „kényszerítő eszköz” terminus technikusokat („*A rendészeti feladatokat ellátó személy, valamint személy- és vagyonőr által alkalmazott intézkedések és kényszerítő eszközök tekintetében a javaslat előírja a jelentéstételi kötelezettséget*”).

A (4) bek. szerint „*Akinek... a személy- és vagyonőr esetében a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozótevékenység szabályairól szóló törvény szerinti kényszerítő eszköz alkalmazása jogát vagy jogos érdekét sértette, a) a személy- és vagyonőr esetében a személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvényben meghatározott kamarához... fordulhat panasszal*”. Az idézett passzus tehát deklarálta csak a kényszerítő eszköz alkalmazása miatt benyújtott panasz elbírálását utalja a kamara hatáskörébe. Ez erősíti azt a feltevést, hogy a törvényalkotó valójában az előző

bekezdésekben is a kényszerítő eszköz alkalmazására vonatkozóan kívánt rendelkezni,³²⁵ bár ennek ellentmond az „intézkedés” és a „kényszerítő eszköz” meghatározás felsorolászerű használatait és a törvény más helyein. (Ugyanakkor ebben az értelmezésben a (4) bekezdés nyitva hagyja a kérdést, hogy bár a gyakorlatban az egyéb intézkedésekkel szemben is emelhetnek panaszt az érintettek, annak elbírálása – amihez a munkáltató vizsgálata csak támpontul szolgálhat, de jogorvoslati lehetőséget nem jelent – milyen eljárásban történik.)

Másfelől az SzVMt. 38. § (1) bek. 1) pontja – igaz, hogy az Rft. szerinti panaszra utalva – a törvény 26-29. §-aiban foglalt intézkedésekről (illetve a 29. § esetében nem is intézkedésről, hanem ott meghatározott adatkezelési, valamint az átvett tárgyra vonatkozó megőrzési kötelezettségekről) rendelkezik a kamara panaszkezelési feladatára vonatkozóan. Az SzVMt. kapcsolódó 62/A. §-ának megfogalmazása sem csak a kényszerítő eszközök alkalmazása miatt benyújtott panaszokra terjed ki, az „intézkedések” összefoglaló meghatározást használva („Az intézkedést foganatosító személy- és vagyonőrrel szemben benyújtott panaszt...”).³²⁶

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek esetében a jogszabály mondatszerkesztés nem okoz értelmezési nehézséget. A törvény tételesen felsorolja, hogy esetükben – és hangsúlyoznunk kell, hogy ez a vagyonőrre nem hatályos - mi tekintendő intézkedésnek (igazoltat, ruházatot, csomagot, járművet átvizsgál, előállít stb.), s az intézkedés eredményes végrehajtása érdekében – és persze adott esetben jogos védelemre - milyen eszközt (testi kényszerít, és a törvényben nevesített kényszerítő eszközt) alkalmazhat. A kényszerítő eszköz alkalmazása tehát esetükben az intézkedés eleme, eszközcselekménye.

A vagyonőr vonatkozásában azonban nem feleltethető meg direkt módon ezek a tartalmak. A vagyonőr intézkedési felelőssége jegyében és jelentési kötelezettségének teljesítése érdekében ezért - az Rft. alkalmazása szempontjából - a fogalmak értelmezése látszik szükségesnek.

A vagyoni intézkedés értelmezése

Általános elvként fogadhatjuk el, hogy a vagyonőr feladata teljesítése érdekében köteles intézkedni – lényegében ezért teljesíti a szolgáltatást –, egyúttal felelősséggel tartozik intézkedése jogszerűségéért, de a szükséges intézkedésmulasztásáért is. Intézkedéséről (az Rft-ben meghatározottak szerint) jelentést kell tennie.

Az intézkedés többféle jelentéssel bíró fogalom, általános értelemben rendelkezést, beavatkozást jelent. Az SzVMt. nem nevesíti a vagyoni intézkedést mint olyat, hanem a vagyonőr jogosultságait sorolja fel, majd ezekre hivatkozik mint intézkedésekre („A 26-28. §-okban szabályozott intézkedések...”, 29. § (1) bek.). Az SzVMt. belső kontextusában azonban ez nem okoz értelmezési problémát. Amikor jogszabály intézkedésről ír, annak tartalmát a vagyonőr vonatkozásában ezek a paragrafusok adják meg. Természetesen a vagyonőr feladatainak végrehajtása során egyéb cselekményeket is végez, amelyek szintén

³²⁵ Ezt a felfogást képviseli a BM OKTF égisze alatt kiadott online tananyag is. Vö: Horváth Attila: Tananyag a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 24.) BM rendelet alapján. www.slideshare.net/fozo81/szemly-s-vagyonrk-kpzse-online-vltozat-bm-oktf-dr-horvth-attila 21-22. o. (letöltés ideje: 2013. 07. 15.)

³²⁶ A fentebbi fejtegetés nem öncélú játék a szavakkal. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bek. kimondja, hogy „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”. A vagyonőrnek és az intézkedéseit elbírálónak pedig a vonatkozó jogszabályok előírásaihoz kell tartania magát, tehát elengedhetetlen azok megfelelő értelmezése.

– de csupán szakmai értelemben – intézkedésnek minősülnek (példának okáért intézkedik tűz esetén, felvonóban rekedt személyek kimentésére, helyszínbiztosításra stb.).

A vagyónvédelemben intézkedésen jogi szempontból az SzVMt-ben felsorolt jogosultságok gyakorlását, szakmai értelemben az objektum biztonsága érdekében szükséges beavatkozásvégrehajtását értjük. A vagyónőr esetében az intézkedés (jogi) lényegét abban ragadhatjuk meg, hogy az törvényi felhatalmazás alapján végrehajtott, más személyt érintő, akaratérvényesítő cselekvés. Szakmai megközelítésben, a vagyónőrnek a szolgálati feladatai teljesítése érdekében végzett, a követendő magatartást közlő, valamint az észlelt, biztonsági kockázatot jelentő jelenség tisztására, elhárítására, megszüntetésére irányuló személyes tevékenysége. A szakmai felelősség a szükséges intézkedés (munkaköri kötelezettsége) elmulasztására is kiterjed, ha annak következtében sérült az objektum biztonsága, illetve kár keletkezett.

A fogalom jogi – tehát az SzVMt. szerinti – értelmezésre szorítkozva, a vagyónőr intézkedhet szóban (felhívással él, felszólít, megtilt) vagy tevőlegesen (csomagot, járművet, rakományt átvizsgál, okmányokat megtekint, fegyver- illetve robbanóanyag-kutató, fémtárgyakat kimutató műszert alkalmaz, az észlelt bűncselekmény, szabálysértés folytatását megakadályozza, ezek tetten ért elkövetőjét elfogja, jogsértéssel összefüggő vagy támadásra alkalmas tárgyat elvesz, kényszerítő eszközt alkalmaz, meghatározott esetekben objektumból, rendezvényről személyt eltávolít, visszatart, illetve – mintegy egyes intézkedések eszközcselekményként – kényszerítő testi erőt alkalmaz). A kényszerítő eszköz alkalmazása tehát a vagyónőr esetében – eltérően a rendészeti feladatot ellátó személytől – nem a már megkezdett intézkedés eredményes végrehajtása érdekében történik, hanem – függetlenül egyéb intézkedésétől – kizárólag veszélyhelyzet elhárítására szolgáló, önálló intézkedési cselekményként jelenik meg (a szakmai zsargon ezért a jogszabályban meghatározott négy instrumentumot támadáselhárító eszközként aposztrofálja).

Az Rft. intézkedésekkel, kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatos panaszkezelési, jelentésadási előírásainak célja – a törvény szelleméből következően – a vagyónőri tevékenység jogszerűségének erősítése, az intézkedésben érintett személy jogainak, jogos érdekeinek védelme, s ennek érdekében az intézkedés körülményeinek tisztázhatósága. Ha elfogadjuk azelőzőleg írt okfejtést, a jogszabály – bár az „intézkedések” összefoglaló meghatározást a vagyónőrre (is) értelmezhetően használja – a kényszerítő eszköz alkalmazása esetén kívánja előírni a vagyónőr jelentéstételi, a munkáltató elbírálási, és a kamara panaszvizsgálási kötelezettségét. Természetesen jónéhány intézkedéssel kapcsolatban szükségtelenek is lehetnek ezek az aktusok, és minden intézkedésnek minősülő cselekmény adminisztrálása gyakorlatilag megoldhatatlan (valamint jogi szempontból irrelevánsnak tűnő) feladatot jelentene. Ha például a vagyónőr megtiltja a jogosultsággal nem rendelkező belépését az objektumba, vagy feladatának teljesítése érdekében átvizsgálja a gépjármű rakományát stb., a jogszabály feljogosítása alapján intézkedést hajt végre, ám csekély a valószínűsége, hogy az aktus panaszt megalapozó, tehát kivizsgálást igénylő személyiségi vagy egyéb jogokat sért, és ezért eljárásáról külön jelentést kellene tennie. Másfelől viszont látnunk kell, hogy az érintett nemcsak kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatban sérelmezheti az intézkedést (például nehezményezheti a csomagátvizsgálás tényét vagy módját), a kifogást viszont mind a panaszos, mind a szakma érdekében ekkor is tisztázni kell, elbírálva, hogy jogszerűen történt-e az eljárás.

Jóllehet az Rft. – szerkezetéből következően – összekapcsolja a jelentésadási kötelezettséget a panaszvizsgálás intézményével, az SzVMt. csak az utóbbi tekintetében

módosult, a jelentésírásra vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz. Indokolt ezért röviden erre a kérdésre is kitérni.

Jelentéstétel

A vagyoni munkának az Rft. rendelkezéseitől függetlenül, a szakmai szabályok alapján is kell bizonyos eseményeket rögzítenie. Az eseménynaplóban (szolgálati naplóban) fel kell jegyeznie a szolgálata idején történt rendkívüli eseményeket (a szokásostól – szabályozottól – eltérő és személy- vagy vagyoni biztonsági kockázatot jelentő, a vagyoni munkáról részéről intézkedést igénylő eseményt) valamint az azzal összefüggésben tett intézkedéseit, meghatározott esetekben pedig jegyzőkönyvet kell felvenni. Ezekről az eseményekről, mivel fokozott biztonsági kockázatot jelentenek illetve további intézkedéseket igényelhetnek, szóban, haladéktalanul is jelenteni kell a munkáltatónak illetve a megbízónak (csak példálózva betörés észlelése, jogsértésen tettenérés, robbantással fenyegetés stb. esetén).

Álláspontunk szerint az SzVMt. szerinti intézkedéseiről a vagyoni munkának akkor kell haladéktalan szóbeli, majd szükség esetén külön írásos jelentést tennie, ha tevékenysége más személy személyiségi vagy egyéb jogait sérthette, s ennek során) a vagyoni munkáról bármilyen okból kényszerítő eszközt alkalmazott, vagy intézkedése során kényszerítő testi erő alkalmazására került sor, b) az intézkedésben érintett személy a helyszínen kifogást emel (és ekkor kiléte megállapítható), vagy utólagosan panaszt tesz az intézkedés ellen, c) tevékenysége során jogsértésre utaló körülmény miatt került sor illetve az intézkedés eredményeként jogsértés vált megalapozottan feltehetővé (csomagátvizsgálással, jogsértésen tettenéréssel stb. összefüggésben). Az intézkedést ilyenkor a munkáltatónak – panasz benyújtásától függetlenül is – ki kell vizsgálnia, levonva a szükséges következtetéseket.

A munkáltató (és szükség szerint a megbízó) soron kívüli szóbeli tájékoztatása, valamint a történetek feljegyzése az eseménynaplóba minden felsorolt esetben szükséges. Kényszerítő eszköz vagy kényszerítő testi erő alkalmazása esetén, az Rft-ben meghatározottak szerint, az eseménytől számított két napon belül kötelezően, egyébként a munkáltató erre vonatkozó utasítására kell külön írásos jelentést készíteni.

Az a) és b) pont esetén a jelentés elsősorban a vagyoni munkáról intézkedés jogszerűségének kivizsgálhatóságát szolgálja, a c) szerint az intézkedést kiváltó, illetve annak eredményeként megalapozottan feltehető jogsértés miatt várható eljáráshoznyújthat támpontot (még ha az esetről jegyzőkönyvet is vettek fel, annál a körülményekre is kiterjedő részletesebb tartalmával), de emellett a végrehajtás körülményeinek jogszerűségét is ellenőrizhetővé teszi. A munkáltató jelentés-értékelése egyúttal az alkalmazott biztonsági protokoll esetleges hiányosságait is feltárhatja. A vagyoni munkáról jelentése, valamint a munkáltató szakmai szempontú értékelése adaléku szolgálhat az intézkedéssel összefüggésben keletkezett esetleges közigazgatási hatósági, rendőrségi, vagy bírósági eljárásban.