

*Др Миклош Тихањи**

Национални универзитет за јавне службе у Будимпешти
ORCID: 0000-0003-2692-5389

*Др Шандор Ковач***

Национални универзитет за јавне службе у Будимпешти

ОРГАНИЗАЦИОНИ СИСТЕМ ПОЛИЦИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ ПРИРОДЕ*** Улога чуварске службе за заштиту природе у очувању природе у Мађарској

САЖЕТАК: Неколико је група питања која чине предмет стручно-критичке анализе проблематике организационог система полиције у заштити природе – улоге чуварске службе за заштиту природе у Мађарској. Међу њима посебно се истичу она питања која се тичу општих напомена о разлозима неопходности заштите животне средине и приказа кључних законских и подзаконских аката којима се штити природна средина у Мађарској. Потом, ту су питања улоге чуварске службе за заштиту природе као посебне организационе полицијске јединице у Мађарској. Случај пре свега са питањима: организационих система чуварске службе заштите природе и њених функција и дужности; средстава за њихово функционисање; услова које морају да испуњавају припадници службе; принципа њиховог функцио-

* tihanyi.miklos@uni-nke.hu, доцент на правном факултету, Катедра за јавну безбедност.

** kovacs.sandor@uni-nke.hu, асистент на Правном факултету, Катедра за приватно обезбеђење и општинско спровођење закона.

*** Рад је примљен 10. 10. 2022, а прихваћен је за објављивање 30. 11. 2022. године.

нусања – пре свега принципа нужности и пропорционалности; мера које може службеник за заштиту природе да предузме – његових бројних овлашћења у циљу жељеног степена заштите животне средине и сл.

Кључни резултат извршене анализе предметне проблематике је да, и поред чињенице да заштита природе превазилази националне границе, то ниуком случају не значи да државе немају очигледну дужност да штите изузетне природне вредности на својој територији. Напротив. Ова заштита је друштвена обавеза. Обавеза институционалне заштите државе је да створи правни поредак и институционални оквир који може да пружи адекватну заштиту. Један од начина жељеног степена заштите природе, када је реч о Мађарској, су и посебне службе у оквиру полиције задужене за спровођење закона са специфичним системом задатака – права и дужности.

Кључне речи: природа, полиција, заштита, мере принуде, начела функционисања, чуварска служба, Мађарска

УКРАТКО О ОЧУВАЊУ ПРИРОДЕ У МАЂАРСКОЈ

Природне карактеристике Мађарске су веома разноврсне, а на њеној целој територији постоје различита удружења у вези са животињама и биљкама – које носе сопствене вредности. Упркос њеној малој површини, постоји неколико изразитих и карактеристичних предела погодних и вредних за заштиту.¹ Према члану П) Устава

„...природна добра, посебно пољопривредно земљиште, шуме и водни ресурси, биолошки диверзитет, посебно аутохтоне биљне и животињске врсте, као и културне вредности, чине заједничку баштину народа, чији су заштита, одржавање, њихово очување за будуће генерације дужност државе и свих грађана.“

Заштита баштине, дакле, није искључиво државни задатак, већ заједнички задатак свих нас и интерес заједнице. Дивљи организми, њихова стада и животне заједнице делују у систему који је повезан са њиховим стаништем, не могу постојати независно један од другог, па се њихово очување не може обезбедити одвојено, издвајањем једне по једне карике у ланцу. Као што се може извести из цитираног члана Устава, заштита и одрживост се могу формулисати као обавеза државе и грађана; исто и очување за будуће генерације. У интересу опште заштите станишта, одрживо коришћење мора бити обезбеђено током било које врсте активности

¹ Villás, D. (2014). A természet nevében! TDK dolgozat NKE-RTK Bp.

управљања, што укључује одрживост, коришћење методе очувања природе и заштиту биолошке разноврсности.²

Заштићена природна подручја дефинисана Законом о заштити природе број LIII из 1996. године, могу се поделити у две групе:³ заштићена природна подручја и вредности од националног значаја и заштићена природна подручја од локалног значаја. Подручја од националног значаја обухватају природна подручја заштићена појединачним правним прописима, односно национални паркови, заштићени предели, подручја заштите природе и споменици природе. Ово такође може укључивати заштићене природне вредности (минерали, минерална једињења, фосили, вештачке шупљине), *ex lege* заштићена природна подручја (мочваре, слана језера, хумке, земљана утврђења, извори, вртаче) и *ex lege* заштићене природне вредности (пећине). Заштићена природна подручја од локалног значаја: заштићено подручје природе и споменик природе.⁴ Уз све ово, Мађарска има и заштићена подручја *Natura 2000*, од којих су нека и заштићена подручја од националног значаја.

Са становишта изабране теме, национални паркови и области заштићених предела су од посебног значаја јер су задаци спровођења закона концентрисани на следеће области.

Мађарски национални паркови:⁵

- Национални парк Хортобађ, основан 1973, површина 742,22 км², седиште Дебрецен.
- Национални парк Куншаг, основан 1975, површина 481,98 км², седиште Кечкемет.
- Национални парк Бук, основан 1977, површина 390,63 км², седиште Егер.
- Национални парк Агтелек, основан 1985, површина 198,92 км², седиште Јошвафо.
- Национални парк Ферто-Ханшаг, основан 1991, површина 234,88 км², седиште Шарод.
- Национални парк Дуна-Драва, основан 1996, површина 501,05 км², седиште Печуј.
- Национални парк Корош-Марош, основан 1997, површина 510,66 км², седиште Сарваш.

² <https://termeszetvedelem.hu/az-elohelyek-altalanos-vedelme/>

³ Закон о заштити природе број LIII. из 1996. године.

⁴ Званични сајт Мађарске државне заштите природе <http://www.termeszetvedelem.hu/orszolgalat>

⁵ <http://magyarnemzetiparkok.hu/rolunk/az-npi-mint-allami-szerv/a-np-igazgatóságok-mukodesi-terulete/>

- Национални парк Балатон, основан 1997, површина 567,93 км², седиште Чопак.
- Национални парк Дуна-Ипољ, основан 1997, површина 603,14 км², седиште Будимпешта.
- Национални парк Оршег, основан 2002, површина 439,50 км², седиште Орсентпетер.

Органи управе националних паркова су дирекције националних паркова (ДНП), које су централна буџетска тела која делују као централне канцеларије. Оперативно подручје десет дирекција националних паркова, односно њихова надлежност у погледу јавне управе, покрива целу државу. Оперативно подручје ДНП није исто што и главно подручје националног парка (као категорија заштићеног природног подручја). ДНП има јавна овлашћења да контролише кршење правила заштите природе и да води службу чувара природе. Морамо прихватити да се значајан део догађаја, појава и понашања људи који представљају претњу природном окружењу не дешавају локално. Управо најважнији фактори не познају ни подручја надлежности, ни државне границе. Без обзира на то, није могуће одрећи се државне заштите природних вредности од локалних претњи.

Средства за спровођење заштите природе

Са стране активне институционалне заштите, уставна улога државе у заштити природе протеже се и на стварање правног и институционалног амбијента. Институционални систем обухвата специјализована административна тела за заштиту природе и структуру за спровођење закона, која има посебну улогу чувања, спровођења и извршења закона. Према општеприхваћеном гледишту, кључни концепти полиције су јавна безбедност и јавни ред као оквир за људски суживот дефинисан према различитим аспектима. Главни задаци полиције су да одржава и осигурава ове оквире.⁶ Државна јавна власт је у средишту задатка спровођења закона. Органи полиције врше јавну власт, чија су типична полицијска средства законска ограничења и физичка принуда.⁷ Сагледавајући претходне аспекте, полиција за заштиту природе и његов орган, служба за заштиту природе, су у посебном положају. Што се централних елемената система задатака тиче, постаје јасно да задатак полиције заштите природе није усмерен на одржавање класичног јавног реда и јавне безбедности. Не можемо чак рећи

⁶ Balla, Z. (2000). A rendészet fogalmának tisztázásához. Magyar Közigazgatás, 50. évf. 1. sz. 18–21.

⁷ Finszter, G. (2018). Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó. Bp.

ни да је њихов задатак одржавање природног поретка. С друге стране, заштита природе од нелегалних интервенција може се дефинисати као главни задатак полиције за очување природе. Основни задаци ове организације су заштита биосфере, односно природних подручја живих бића и станишта, као и очување биодиверзитета, спречавање, ублажавање или отклањање оштећења природних предела. У овој области такође се јавља заштита од противправног понашања људи, исто као и у случају заштите јавног реда и јавне безбедности. Једина разлика је у томе што заштита реда или безбедности утврђена системом норми које регулишу људски живот није заштита од незаконитог понашања људи, већ заштита одржавања, коришћења, искоришћавања природних вредности регулисаних законом. Средства заштите, односно јавна власт и коришћење њеног овлашћења, ограничавање права и легитимна физичка принуда, стављају послове заштите природе ван сваке сумње у делокруг полиције.

Делатност јавне управе као и унутар ње, структура за спровођење закона се може окарактерисати представљањем три основне компоненте. Ова три елемента су организација, функција (задатак) и особље.⁸ Организација се не може одвојити од службеника, јер се већина јавних послова организације обавља преко њених службеника.

Организациони систем чуварске службе за заштиту природе

До 1972. године, уз неколико изузетака, заштита природе је у основи била у надлежности шумарског особља. Поред њих су позивани рибочувари, чувари дивљачи, пољочувари, жандарми и полиција, као и власници земљишта ради чувања и заштите природних вредности и подручја. Правни институт независног чувара природе постоји у Мађарској већ 40 година, али су се његов правни статус, задаци, права и дужности значајно променили и проширили у последњих 20 година. Чувар природе је јавни службеник (тренутно државни службеник) од 1993. године, а његова права и дужности су Поглављем II Закона број CLIX из 1997. године у значајној мери проширена. 1. јануара 2013. године ступио је на снагу Закон о полицији, а објављени су и његови подзаконски прописи. Сврха креирања новог законодавства била је стварање јединственог система

⁸ György, I. (2018). A közszolgálat fogalma, a közsféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In György István – Hazafi Zoltán (szerk.): Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben. Budapest, Dialóg Campus.

прописа и захтева за организације и лица која делују у Мађарској која такође обављају и послове спровођења закона и имају право да у том процесу користе средства и мере принуде. У случају Чуварске службе за заштиту природе, у односу на претходну регулативу, остала су различита овлашћења, али је њихова регулатива постала детаљнија.

Државни надзор над чуварском службом (чуварима) врши министар надлежан за обављање послова заштите природе. Сходно томе, у Мађарској државне послове заштите природе на централном нивоу управљања обавља Министарство пољопривреде, а на регионалном нивоу регионална тела за заштиту природе, односно ДНП. Послове органа заштите природе у првом степену обављају инспекције заштите животне средине и природе, а у другом степену Главна инспекција за заштиту животне средине и природе (ГИЗЖС).

Закон о заштити природе наводи да чуварска служба за заштиту природе, коју чине припадници опремљени униформама и службеним ватреним оружјем, делује у циљу очувања, заштите и спречавања оштећења природних вредности и подручја, посебно заштићених природних вредности и подручја. Права и обавезе припадника чуварске службе за заштиту природе утврђују се законом, ближа правила утврђује Влада, а правилник службе министар надлежан за послове заштите природе.

У складу са одредбама Закона о Служби оружаног обезбеђења, заштите природе и чувара терена број CLIX из 1997. године, у организацији ДНП делује Служба за заштиту природе, чији су чланови службена лица овлашћена за предузимање радњи. ДНП је централно буџетско тело које самостално ради и управља, под контролом је министра надлежног за очување природе и има јавна овлашћења да контролише кршења правила у вези са заштитом природе и да управља Службом за заштиту природе.

Надзор и управљање Службом за заштиту природе спроводи службена организација министра надлежног за послове заштите природе, као и појединачни одговорни руководиоцац (директор) ДНП.

Функција и дужности чуварске службе за заштиту природе

Неким природним вредностима и подручјима законодавац даје посебну заштиту, сходно томе су на овим местима формиран национални паркови. Конкретно, у циљу заштите, очувања и спречавања штете на заштићеним природним вредностима и просторима, основана је Чуварска служба за заштиту природе – коју чине припадници опремљени

униформама и службеним ватреним оружјем.⁹ Заштита свих ових вредности путем спровођења закона је главна функција чуварске службе за заштиту природе. Истовремено, оправдано је користити уже тумачење у правцу заштићених природних подручја. С друге стране, Закон о оснивању чуварске службе за заштиту природе проширује функцију чуварске службе када прописује да она обезбеђује и заштиту археолошких наслеђа на територији националног парка.¹⁰ Заштита природних вредности није исто што и рећи „препустимо све природи, нека ради свој посао”. Мало је природних подручја у Европи без утицаја човека. Због тога се истиче да функција полиције очувања природе није заштита несметаног стања природе, већ спречавање, прекидање и окончање незаконитог људског утицаја. У суштини, мора се рећи да је функција стражарске службе заштите природе да путем спровођења закона обезбеди правни поредак заштите природе.

Чувар природе своје послове обавља у складу са законом, као и актима јавноправних организација донетим на основу закона, описом посла и упутствима претпостављеног. Његов основни задатак је очување, заштита и спречавање оштећења природних вредности и подручја, посебно заштићених природних вредности и подручја, *Natura 2000* подручја. Поред тога обавља и послове који се односе на заштиту археолошког наслеђа. Службеник за заштиту природе дужан је да са пажњом прати стање природног подручја или вредности, као и археолошког локалитета, и уочене промене (нарочито уништавање заштићених природних вредности, угроженост истих, оштећење природе и животне средине или загађење), мора одмах пријавити свом претпостављеном.¹¹

Државни чувар природе обавља послове управљања очувањем природе који се односи на чуварску службу на оперативном подручју Управе. Управљањем очувања природе сматрају се активности које се спроводе у циљу процене, евидентирања, заштите, чувања, одржавања, презентације и обнављања заштићене природне вредности и заштићеног природног подручја. У току својих активности, чувар природе стара се о поштовању прописа о заштити од пожара, одмах обавештава ватрогасну јединицу о уоченом пожару, организује гашење пожара до доласка ватрогасне јединице, а затим пружа помоћ руководиоцу ватрогасне јединице у циљу што

⁹ Закон о заштити природе број LIII из 1996. године (у даљем тексту: Закон о заштити природе).

¹⁰ Чл. 11. Закона о оружаном обезбеђењу, заштити природе и пољоочуварској служби број CLIX из 1997. године.

¹¹ Чл. 9, ст. 1. Уредбе МЗП о Правилнику о Чуварској служби за заштиту природе, бр. 9/2000. (В. 19).

бржег гашења пожара. Обавља послове чувања природних подручја или вредности, као и добара којима управља ДНП, учествује у реализацији задатака сарадње дирекције и доприноси управљању и организацији активности цивилних чувара природе.¹²

Службеник за заштиту природе је дужан да одмах обавести полицију или други надлежни орган у случају кривичног дела за које сазна у току обављања делатности, а ако нису испуњени услови за сопствено поступање – у случају повреде закона за коју је сазнао одмах обавести полицију, други надлежни орган, те да покрене поступак надлежног органа.

Приликом спровођења активности у оквиру заштите природе, поред полиције, Заштитник природе сарађује са Управом за ванредне ситуације, царинским органима Националне пореске и царинске управе, професионалном државном и општинском ватрогасном јединицом, органом за шумарство, органом за ловство, рибарство, органима општине, окружном канцеларијом, оружаним обезбеђењем, као и са безбедносним и друштвеним удружењима.

Активности службе за заштиту природе

Сви полицијски органи, укључујући и Службу за заштиту природе, испуњавају своју улогу и своје задатке углавном својим деловањем.

Главне карактеристике ових мера могу се извести из аксиома да је дотична организација саставни део јавне управе.

„Основна функција спровођења закона јавне управе, за разлику од спровођења правде, јесте спровођење јавних задатака путем јавних овлашћења. У готово свим областима деловања државе и друштва, спровођење јавних задатака – када су за то потребна јавна овлашћења – о томе брине јавна управа кроз активности спровођења закона. [...] Правна форма овога је – поред доношења закона – то да органи државне управе, у оквиру своје делатности, утврђују одређена права и обавезе за чланове друштва, организације друштва и за правна лица, чиме се обезбеђује спровођење јавних задатака.”¹³

¹² Тренутно ради укупно 245 државних чувара природе. Један службеник за заштиту природе тако има просечну оперативну површину од 372 км², укључујући 3400 ха заштићених природних подручја од националног значаја и 4.600 ха *Natura 2000* подручја ван заштићених природних подручја од националног значаја, као и 150 археолошких локалитета. Стога значи, један чувар природе обавља конкретне послове чувања на 8.000 ха.

¹³ Ficzer, L. (2002). (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris, 274.

Један од облика обављања јавних послова са јавним овлашћењима јесу полицијски послови. Сходно томе, мере за спровођење закона могу се дефинисати као службене мере спровођења закона.

Као и све организационе структуре за спровођење закона, мере чувара природе морају испуњавати четири основна услова: да буду обавезане законом, нужност, пропорционалност, професионалност. Овај систем захтева се нешто другачије примењује у односу на полицију, која је основни елемент структуре за спровођење закона. У ствари, обавезаност законом се реализује у зависности од тога која се функција спровођења закона остварује. У случају чуварске службе за заштиту природе то заправо чине две функције: надзор (превенција) и интервенција (прекид и престанак противправних радњи). Сходно томе, недостаје полицијска функција након отклањања опасне ситуације типичне за полицију, јер чуварска служба на спроводи кривичне или прекршајне поступке. Пошто је обавезан законом, функција чувања је ван законске регулативе. Ниједан закон не дефинише како чувар природе треба да обавља своје чуварске и патролне дужности. То не значи да различити облици задатака чувара природе који су управо поменути нису нормативно регулисани, међутим, који су то конкретни задаци и начини на који се они реализују, пре свега су стручна, а не законска правила. Поље интервенције показује сасвим другачију слику. Овде доминирају управноправне норме. Када чувар природе предузме мере против било каквог прекршаја или кривичног дела, тада се његов поступак сматра актом јавног права. Дакле, подлеже регулацији управног права. Због дуготрајности правне примене и непосредне неопходности интервенције, овај пропис карактерише чињеница да је јавно право углавном ограничено на овлашћење, а истовремено и на обавезу интервенције, а такође и на одређивање његовог правног оквира. Са правне тачке гледишта, назначени оквири су испуњени садржајем клаузула о пропорционалности и нужности.

Начело нужности може се пратити уназад до теста „ограничења основних права” Уставног суда. Према овоме, једно основно право може бити ограничено законом уколико је неопходно да се обезбеди неко друго уставно право или основна уставна вредност. У овом случају, такође, основно право може бити ограничено само у оној мери која је апсолутно неопходно потребна да би се обезбедило конкурентно основно право или основна вредност. Ниједно ограничење основног права не може довести до тога да се дато основно право испразни по својим битним особинама. С изузетком захтева за информацијама, не постоји полицијска мера за спровођење закона која не ограничава основно право. Због природе мера која ограничавају основна права, оне се могу применити само ако

је неопходно да обезбеди неко друго основно право или уставну вредност. Заштита природе се може сматрати уставном вредношћу садржаном у Уставу (Основном закону), стога је по природи уставно прихватљива рестриктивна природа мера којима се врши ограничавање права¹⁴. *De facto*, рад полиције, а самим тим и службе за очување природе, биће уставно прихватљиво ако њено деловање испуњава критеријуме теста ограничења основних права, односно примењује меру ограничавања права само ако служи за заштиту или обнављање правног поретка природе. Може се прихватити искључиво она мера која испуњава наведене услове. Другим речима, није довољно да је радња спровођења закона формално усаглашена са законским прописима, потребно је и да садржајно служи наведеној сврси. Нужност има и једну другу димензију. У стручној литератури се ово често тумачи темпорално иако произилази из уставне ограничености полиције. Према овоме, нема места даљој употреби средстава принуде ако је жељени циљ постигнут.

Принцип пропорционалности одређује могући степен штете која се у принципу може проузроковати. Слично као у случају принципа нужности, и у случају принципа пропорционалности законодавац је тежи минималности. Сходно томе, сва лица која обављају послове спровођења закона, као што су службеник за заштиту природе, не може проузроковати штету која није сразмерна законској сврси мере. Међу неколико могућих мера и средстава принуде, службеник за заштиту природе мора да изабере ону која, осим што обезбеђује ефикасност, подразумева најмању повреду, штету или ограничење. Принцип пропорционалности представља језик равнотеже између сврхе мере и штете. Ово двоје мора бити избалансирано. За све радње службеника за заштиту природе важи да је његова сврха заштита правног поретка очувања природе или успостављање нарушеног поретка. Сходно томе, сврха мере и штета проузрокована мерама могу се избалансирати упоређивањем штете у интересу очувања природе или опасност од исте са штетом изазваном мером.

Ако је службеник за заштиту природе проузроковао тежу личну повреду од мере у којој је противправним актом оштећен или је могао бити оштећен ред у заштити природе, у том случају је поступио несразмерно.

Вредно је да мере које може предузети службеник за заштиту природе буду наведене у овом раду. Сходно овоме, чувар има право и обавезу да:

- а) проверава поштовање прописа о заштити природе;

¹⁴ Antal, Á. (2012). A rendőrség az alkotmányi értékek között. A rendészettudomány határhöve. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a Pécsi Határőr.

б) да позове, задржи, легитимише и покрене поступак против лица које учини противзаконито дело којим се повређују интереси заштите природе, угрожава или оштећује природна вредност или подручје;

в) да задржи, легитимише лице за које се оправдано може претпоставити да код себе држи незаконито стечену природну вредност и провери пакет пронађен код тог лица;

г) да заустави и изврши претрес возила за које се оправдано може претпоставити да се у њему налази незаконито стечена природна вредност; у складу са правилима саобраћајне полиције да задржи, изврши претрес и изврши идентификацију возача возила, односно идентификацију лица у возилу или на њему;

д) у заштићеном природном подручју да изврши проверу ловне дозволе, појединачног одстрела, дозволе за лов ватреним оружјем, дозволе за лов на птице грабљивице, дозволе за ловачки лук, као и идентификациону ознаку убијене дивљачи, а у случају рибара и пецароша, дозволу за пецање, дозволе за рибарење, као и дневник улова;

ђ) да ускрати противправно стечену природну вредност, као и средства за извршење (угрожавање), лицу које је извршило или за које постоји основана сумња да је извршило противправну радњу којом се оштећује или угрожава природна вредност или подручје;

е) да ухвати лице које је затечено у извршењу кривичног дела у вези са заштитом природе или које се опире мерама, задржи га до доласка полицајца, или да га приведе најближем полицијском органу;

ж) да употреби средства принуде за заустављање лица које врши отпор према законитој мери, да од лица које се противи или лица које нападне одузме оружје, погодно за лишење живота, односно друго опасно средство и преда га надлежном органу полиције;

з) да изриче мандатне новчане казне у случајевима из своје надлежности.

Спровођење службених мера конкретно полицијски а истовремено и његов најекстремнији облик је извршење физичком принудом. У том циљу, законодавац овлашћује службенике за заштиту природе да користе различита средства принуде. Ово су следећи:

а) физичка принуда,

б) лисице,

в) средство за хемијски или електрични удар и

г) службени пас.

Уз све ово, припадници чуварске службе имају пиштољ који, међутим, не смеју да користе као средство принуде, већ само као легитимно средство заштите.

Карактеристично је за ове мере (наредбе) да оне представљају начин званичне комуникације органа са грађанином. Оне се обично издају усмено и иза њих не стоји снага образложена и заснована на доказима, већ ауторитет онога који наређује са позиције органа власти. У питању су мере које се издају непосредно приликом предузимања овлашћења органа и њима се наређује одређеном лицу како да се понаша у тој ситуацији. На основу важећих закона, мере се користе за одржавање или поновно успостављање правног поретка (у овом случају правни поредак заштита природе), у себи могу садржати претњу принудом и могу бити праћене принудом над лицем које им се не повинује.

Из овог разлога, грађани су рањиви у односу према органима који издају мере. Ефекат мере је непосредан (грађанин се мери повинује или се примени принуда како би се извршила мера) што значи да у време изрицања мере грађани немају могућност да јој се правно успротиве. Другим речима, у тренутку изрицања мере они немају правни лек који би одложио или испитао законитост те мере. Једино што грађанима преостаје јесте да након извршења мере покрену накнадну контролу на околности да ли је та мера била законита. Ова се контрола покреће приговором. Свако чија су права или легитимни интереси погођени поступком или пропустом чувара природе, може поднети приговор послодавцу лица које је спровело радњу, у року од 30 дана од предузете радње (или пропуста). Дирекција националног парка је дужна да у управном поступку размотри приговор у року од 35 дана од дана пријема.

Особље

Најзначајнија компонента различитих организација је особље. Постоји такав теоријски приступ према коме се однос јавних служби дефинише да

„...запослени у јавним службама раде за такве органе које делимично или у потпуности одржава јавност (држава, локална самоуправа) (значи буџетски органи), а ови и њихови запослени у јавном интересу обављају постављене задатке, пружају јавне услуге, а [...] често спроводе основне државне функције.”¹⁵

¹⁵ György, I. (2018). A közszolgálat fogalma, a közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In György István – Hazafi Zoltán (szerk.): Közszerológati életpályák a közszegazgatásban és a rendvédelemben. Budapest, Dialóg Campus, 18. о.

У складу са тим, у јавној управи, њени службеници своје дужности обављају у складу са јавним интересом и у служби јавности. Будући да је систем организације полиције и у оквиру њега чуварска служба саставни део државне управе, претходна тврдња важи и за чуваре природе. Из довољно холистичке перспективе, лица у систему јавних служби, услед рада са државом, успостављају правни однос јавне службе. У Мађарској јавна служба у најширем смислу укључује државне службенике, судије, тужиоце, државну одбрану, чланове органа за спровођење закона у професионалном или административном службеном односу, особље јавне управе, укључујући службенике државне службе и сродне државне службенике.¹⁶ Закон о државним службеницима обухвата и службенике за заштиту природе.¹⁷ Његов уводни део тумачи јавно-услужни правни однос, чија је сврха да служи интересима земље у општем добру. Запослени по основу овог правног односа своје услуге обављају са високим степеном професионализма и повећане професионалне пажње.

Чланови Службе за заштиту природе су државни службеници који обављају послове јавне управе, који као службена лица уживају појачану заштиту по кривичном закону. Овлашћења за радње које ограничавају грађанска права су апсолутно неопходна да би се осигурала ефективност дужности стражарске службе.

Чувар природе може бити неко ко:

- а) испуњава услове за рад наведене у Закону о раду лица која обављају послове спровођења закона,
- б) има најмање средње образовање и одговарајућу средњи или вишу стручну спрему,
- в) у случају државног службеника за заштиту природе испуњава услове за држање службеног пиштоља,
- г) успешно је положио испит за чувара природе.

Облици вршења службе чувара природе

- *Служба надзора*: Чувар на тај начин држи под присмотром простор, како неовлашћена лица не би открила његово присуство.
- *Чуварска служба*: Посебан облик стражарске службе, чија је сврха чување природе у периоду опасности.

¹⁶ Linder, V. (2008). A magyar községrendészet humán erőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban. Budapest, Ecostat Government Institute for Strategic Research of Economy and Society.

¹⁷ Закон о државним службеницима број СХСХ из 2011. године.

- *Пајролна служба*: Чувар природе врши осматрачко-контролни пролазак одређеном рутом.
- *Служба инспекције*: Службеник за заштиту природе дати део природе претражује, прегледа, проверава.
- *Акциона дужности*: Комбиновани начин чувања, који обавља неколико повезаних чувара природе, уз непосредно управљање и одговарајућу координацију.
- *Услуга надзора*: Услуга потребна за веће догађаје, чија је сврха заштита заштићених природних вредности подручја захваћена догађајем.
- *Дежурна служба*: Њена сврха је да се непосредно предузму мере због хитних дојава, пружање информација, као и усмеравање и помагање онима који обављају теренске задатке у случајевима који захтевају хитну акцију.
- *Служба заштите од пожара*: Њена сврха је да обезбеди заштиту датог простора од пожара.

Општинска чуварска служба за заштиту природе

Локалне самоуправе такође имају право да запосле општинске чуваре природе или да оснују општинску службу чувара.

Надлежност локалних самоуправа у вези са заштитом природе утврђене су односним законом и обухвата само заштићена природна подручја од локалног значаја. Због тога су и права и обавезе општинског чувара природе уже дефинисана у односу на припаднике Службе за заштиту природе, али се на основу досадашњег искуства показују као довољна за обављање општинских послова заштите природе. Ово становиште је појачано чињеницом да се заштићена подручја од локалног значаја најчешће налазе у подручјима у близини насеља, па је лакше обавестити полицију.

Општински чувар природе је службено лице у униформи које има право и обавезу да:

- проверава поштовање прописа за заштићена природна подручја од локалног значаја;
- да позове на прекид активности лице које је учинило дело угрожавања или оштећења заштићеног природног подручја од локалног значаја, истог задржи, легитимише, покрене поступак притов њега;
- од лица које је затечено у чињењу штетне или опасне радње у заштићеном природном подручју од локалног значаја, или за које се сумња да је то починило, одузме заштићену природну вредност која потиче са тог подручја и прибављена је незаконито, или коришћена

средства за извршење кривичног дела и има право да их задржи или одузме и преда органу власти;

– изрекне мандатну новчану казну на лицу места у случајевима одређеним законом.

Општински чувар природе може применити физичку принуду или обичан полицијски сузавац како би савладао отпор према мерама општинског службеника за заштиту природе.

ЗАКЉУЧАК

Заштита природе превазилази националне границе. Међутим, то не значи да државе немају очигледну дужност да штите изузетне природне вредности на својој територији. Ова заштита је друштвена обавеза. Обавеза институционалне заштите државе је да створи правни поредак и институционални оквир који може да пружи адекватну заштиту. Сходно томе, успостављен је институционални систем мађарских заштићених подручја и заштите природе. Патрола за заштиту природе је део ове последње као организација за спровођење закона са специфичним системом задатака. Као орган за спровођење закона, она не покушава да заштити јавну безбедност у класичном смислу, већ правни поредак заштите природе. Служба чувара природе има сва овлашћења деловања и принудне примене која су неопходна за обављање овог конкретног задатка. Према искуству протеклих деценија, расположиви правни инструменти су довољни за испуњавање задатака. Као лицу које обавља јавну дужност, чувари природе имају појачану кривичноправну заштиту, за коју се до сада законска заштита показала као довољна, с обзиром на то да је учињен статистички немогуће исказив мали број случаја прекршаја над чуварима. Посебно делотворним и исправним решењем се чини да службе заштите природе не делују као независни органи за спровођење закона, већ у оквиру дирекција националних паркова, које су перјанице управљања очувањем природе. Тиме се обезбеђују довољно висок ниво координације послова заштите природе и неопходна сарадња.

ЛИТЕРАТУРА

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

- Balla Zoltán (2000): A rendészet fogalmának tisztázásához. Magyar Közigazgatás, 50. évf. 1. sz. 18–21
- Ficzere Lajos (2002) (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Budapest, Osiris,
- Finszter Géza (2018): Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó. Bp.
- György István (2018): A közszolgálat fogalma, a közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In György István – Hazafi Zoltán (szerk.): Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben. Budapest, Dialóg Campus.
- Linder Viktória (2008): A magyar közszolgálat humán erőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban. Budapest, Ecostat Government Institute for Strategic Research of Economy and Society.
- Villás Dominika (2014): A természet nevében! TDK dolgozat NKE-RTK Bp.
<http://magyarnemzetiparkok.hu/rolunk/az-npi-mint-allami-szerv/a-np-igazgatóságok-mukodesi-terulete/> (letöltve:2022.08.12.)
<https://termeszettvedelem.hu/az-elohelyek-altalanos-vedelme/> (letöltve: 2022.08.12.)

Основни закони

1996. évi LIII. tv. a természet védelméről
1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezeti őrszolgálatról
2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról
- 9/2000. (V. 19.) KöM rendelet a Természetvédelmi Őrszolgálat Szolgálati Szabályzatáról

*Miklos Tihanji, Ph.D.**
National University of Public Service in Budapest
ORCID 0000-0003-2692-5389

*Sandor Kovacs, Ph.D.***
National University of Public Service in Budapest

**THE ORGANIZATIONAL SYSTEM OF NATURE
PROTECTION LAW ENFORCEMENT^{***}
The Role of the Nature Protection Service in Nature
Conservation in Hungary**

ABSTRACT: There are several groups of questions that make up the subject of this critical and expert analysis of the problems of the organizational system of law enforcement regarding nature protection - the role of the nature protection service in nature protection in Hungary. Special attention is paid to the reasons for the need for environmental protection and the presentation of key laws and bylaws that regulate the protection of the natural environment in Hungary. In addition, there are questions about the role of the nature protection service as a special organizational law enforcement unit in Hungary, primarily: Organizational systems of the nature protection service and its functions and duties; Means for their

* tihanyi.miklos@uni-nke.hu, Associate professor at the Faculty of Law Enforcement, Public Safety Department.

** kovacs.sandor@uni-nke.hu, Senior assistant at the Faculty of Law Enforcement, Department of Private Security and Municipal Law Enforcement.

*** The paper was received on October 10th, 2022, and the paper was accepted for publication on November 30th, 2022. The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*

functioning; Requirements that must be met by members of the service; The principles of its functioning - first of all, the principles of necessity and proportionality; Measures that the nature protection guard can take - their numerous powers for achieving the desired level of environmental protection, etc.

The key result of the analysis of the issue in question is that, although nature protection transcends national borders, this in no way means that states do not have a clear duty to protect exceptional natural goods on their territory. On the contrary, this protection is a societal obligation. The state's obligation of institutional protection manifests in the creation of a legal order and an institutional framework that can provide adequate protection. One of the ways to achieve the desired degree of nature protection, when it comes to Hungary, is introducing special services within the police force that are in charge of law enforcement with a specific system of tasks – rights and obligations.

Keywords: nature, police, protection, coercive measures, principles of functioning, protection service, Hungary

A BRIEF OVERVIEW OF NATURE CONSERVATION IN HUNGARY

The natural features of Hungary are very diverse, and throughout its territory, there are various associations concerned with animals and plants – each with its own values. Despite its small area, there are several distinct and characteristic landscapes suitable and worth protecting.¹ According to Article P) of the Constitution, natural goods, especially agricultural land, forests and water resources, biological diversity, especially autochthonous plant and animal species, as well as cultural goods, constitute the common heritage of the people, whose protection, maintenance, and conservation for future generations is the duty of the state and every person. The protection of this natural heritage, therefore, is not exclusively the state's responsibility, but the interest of the whole community and a collective responsibility. Wildlife, its individual collectives, and their environment are part of a system that is connected to their habitat, they cannot exist independently of each other, so their conservation cannot be ensured separately, by focusing on one link in the chain at a time. As can be inferred from the quoted article of the Constitution, protection and sustainability, as well as conservation, can be formulated as an obligation of the state and its citizens for future generations. In the interest of overall habitat protection, sustainable use must be ensured during any type of activity,

¹ Villás, D. (2014). A természet nevében! TDK dolgozat NKE-RTK Bp.

which includes sustainability, the use of nature conservation methods, and the protection of biological diversity.²

Protected natural areas defined by the Law on Nature Protection No. LIII. from 1996, can be divided into two groups³: Protected natural areas and goods of national importance and protected natural areas of local importance. Areas of national importance include natural areas protected by individual legal regulations, i.e. national parks, protected territories, protected natural areas, and natural monuments. This may also include protected natural goods (minerals, mineral associations, fossils, artificial caves), ex lege protected natural areas (marshes, salt lakes, mounds, earthworks, springs, sinkholes) and ex lege protected natural goods (caves). Protected natural areas of local importance: protected natural areas and natural monuments.⁴ In addition to all this, Hungary also has Natura 2000 protected areas, some of which are protected areas of national importance.

For the purpose of this research, national parks and protected natural areas are of particular importance because law enforcement duties are focused on these areas.

Hungarian National Parks:⁵

- Hortobágy National Park: established in 1973, area 742.22 km², headquarters Debrecen.
- Kunság National Park: established in 1975, area 481.98 km², headquarters Kecskemét.
- Bükk National Park: established in 1977, area 390.63 km², headquarters Eger.
- Aggtelek National Park: established in 1985, area 198-92 km², headquarters Jósvalő.
- Fertő-Hanság National Park: established in 1991, area 234.88 km², headquarters Sarród.
- Duna-Dráva National Park: established in 1996, area 501.05 km², headquarters Pécs.
- Körös-Maros National Park: established in 1997, area 510.66 km², headquarters Szarvas.
- Balaton National Park: established in 1997, area 567.93 km², seat Csopak
- Duna-Ipoly National Park: established in 1997, area 603.14 km², headquarters Budapest.

² <https://termeszetvedelem.hu/az-elohelyek-altalanos-vedelme/>

³ Law on Nature Protection No. LIII. 1996.

⁴ Official website of the Hungarian State Nature Protection <http://www.termeszetvedelem.hu/orszolgalat>

⁵ <http://magyarnemzetiparkok.hu/rolunk/az-npi-mint-allami-szerv/a-np-igazgatóságok-mukodesi-terulete/>

– Őrség National Park: established in 2002, area 439.50 km², headquarters Óriszentpéter

State administration bodies that govern national parks are directorates of national parks (DNP), which are central budget bodies that act as central offices. The operational area of ten directorates of national parks, i.e. their jurisdiction in terms of public administration, covers the entire country. The operational area of a DNP is not the same as the main area of the national park (as a category of a protected natural area). DNPs have public authority to control violations of nature protection rules and to lead the nature protection service. We must accept that a significant number of events, occurrences, and behaviors of people that pose a threat to the natural environment do not occur locally. The most important factors are not bound to the areas of jurisdiction or state borders. Regardless, it is impossible to abandon state protection of natural goods from local threats.

Means for the implementation of Nature protection

When it comes to active institutional protection, the constitutional role of the state in nature protection extends to the creation of a legal and institutional environment. The institutional system includes specialized administrative bodies for nature protection and a structure for enforcing laws, which has a special role of guarding, implementing, and enforcing the law. There is a consensus that the key interests of the police are public security and public order as a framework for human coexistence defined according to different factors. The main tasks of the police are to maintain and secure these frameworks.⁶ The state public authority is at the center of the task of enforcing laws. Police authorities exercise public authority, and their typical policing methods are the power to restrict an individual's rights and the power to use physical coercion.⁷ Looking at the previous aspects, the nature protection police and its body, the nature protection service, are in a special position. As far as the central elements of the task system are concerned, it is becoming clear that the task of the nature protection service is not aimed at maintaining typical public order and public safety. It cannot even be said that their task is to maintain the natural order. Rather, the main task of the nature protection service can be defined as the protection of nature from illegal activity. The basic tasks of this

⁶ Balla, Z. (2000). A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 1. sz. 18–21

⁷ Finszter, G. (2018). *Rendészettan*. Dialóg Campus Kiadó. Bp.

organization are the protection of the biosphere, i.e. the natural areas of living beings and habitats, as well as the preservation of biodiversity, prevention, mitigation, or elimination of damage to natural landscapes. In this field, there is also protection against illegal activity, just as in the case of the protection of public order and security. The only difference is that the protection of public order or safety determined by the system of norms that regulate human life is not protection from illegal activity by people, but protection of the maintenance, use, and exploitation of natural goods regulated by law. Means of protection, i.e. public authority and the use of its powers, restriction of rights, and legitimate physical coercion, place nature protection affairs undoubtedly within the purview of the police.

The activity of the state administration, as well as the structure for enforcing laws within it, can be described through three basic components. These three elements are organization; function (task); and staff.⁸ An organization cannot be separated from its employees, because most of the organization's public tasks are performed by its employees.

The organizational system of the Nature protection service

Until 1972, with a few exceptions, nature protection was essentially the responsibility of park rangers. In addition, gamekeepers, field rangers, gendarmes, and police, as well as landowners were called in to preserve and protect natural goods and areas. The nature protection service has existed in Hungary for 40 years, but its legal status, tasks, rights, and duties have significantly changed and expanded over the last 20 years. The nature protection service has been a public service (currently a civil service) since 1993, and their rights and duties were significantly expanded by Chapter II. of Act No. CLIX from 1997. On January 1, 2013, the Police Act entered into force, as well as the relevant bylaws. The purpose of creating this new legislation was to create a unique system of regulations and requirements for organizations and persons operating in Hungary who also perform law enforcement tasks and have the right to use coercive measures in that process. In the case of the nature protection service, compared to the previous regulation, they still had a broad range of authority, but it was defined in more detail.

⁸ György, I. (2018). A közszerződés fogalma, a közszerződés és a magánszerződés területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In György István – Hazafi Zoltán (szerk.): Közszerződési életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben. Budapest, Dialóg Campus

The state supervision of the nature protection service is carried out by the ministry responsible for nature protection. Consequently, in Hungary, state nature protection tasks are performed at the central level by the Ministry of Agriculture, and at the regional level by regional bodies for nature protection, i.e. DNPs. The duties of the nature protection agencies are carried out in the first instance by environmental and nature protection inspections, and in the second instance by the Main Inspection for Environmental and Nature Protection.

The Law on Nature Conservation states that the nature protection service, which consists of members equipped with uniforms and official firearms, acts in order to preserve, protect, and prevent damage to natural goods and areas, and specially protected natural goods and areas. The rights and obligations of the members of the nature protection service are established by the law, they are further defined by the Government, and the code of conduct is set by the ministry responsible for nature protection.

In accordance with the provisions of the Law on Armed Security Guards, Environmental Protection, and Field Rangers No. CLIX of 1997, the nature protection service operates under the auspices of the DNP, and their members are officials authorized to undertake relevant actions. The DNP is a central budget body that operates independently, under the control of the ministry responsible for nature protection, and has public authorities to control violations of rules related to nature protection and to manage the nature protection service.

The supervision and management of the nature protection service is carried out by the official organization of the ministry responsible for nature protection, as well as by the individual responsible manager (director) of the DNP.

Functions and duties of the Nature protection service

The legislator provides special protection to certain natural goods and areas, and accordingly, these are locations where national parks were formed. Specifically, in order to protect, preserve, and prevent damage to protected natural goods and areas, the nature protection service was established, and it consists of members equipped with uniforms and official firearms.⁹ Protecting all these goods through law enforcement is the main function of the nature protection service. At the same time, it is justified to use a more conservative

⁹ Law on Nature Protection No. LIII. 1996.

interpretation of protected natural areas. On the other hand, the Law on Armed Security Guards, Environmental Protection, and Field Rangers No. CLIX of 1997 expands the functions of the nature protection service by also guaranteeing the protection of archaeological heritage on national park territory.¹⁰ Protecting natural goods is not the same as saying “let’s leave everything to nature, let it do its job”. There are few natural areas in Europe that humans haven’t interfered with. Therefore, it is important to note that the function of the nature protection service is not to protect the undisturbed state of nature but to prevent, stop, and terminate illegal human influence. In essence, the functions of the nature protection service are to maintain the legal framework for nature protection through law enforcement.

Nature protection service guards carry out their duties according to the law, regulations from public authorities, their job description, and the instructions of their superiors. Their primary responsibility is to preserve, protect, and prevent harm to natural goods and areas, including specially protected natural areas and Natura 2000 areas. Additionally, they are responsible for the protection of archaeological heritage. Nature protection service guards must closely monitor the condition of natural areas and goods, as well as archaeological sites, and promptly report any changes they observe (especially if they involve the destruction or endangerment of protected natural goods, damage to the environment or natural habitats, or pollution) to their superiors.¹¹

Nature protection service guards are responsible for managing conservation efforts within the jurisdiction of the Administration. This includes activities such as evaluating, recording, protecting, preserving, maintaining, presenting, and restoring protected natural goods and areas. In the course of their duties, nature protection service guards must also ensure compliance with fire protection regulations. In the event of a fire, they are required to inform the fire department immediately and assist in extinguishing the fire until the arrival of the fire department. In addition to preserving natural areas and goods, nature protection service guards also help manage assets under the jurisdiction of the DNP, participate in cooperative tasks with the directorate, and help organize the activities of civil nature protection services.¹²

¹⁰ Article 11 of the Law on Armed Security, Nature Protection and Field Guard Service No. CLIX. 1997

¹¹ Article 9, paragraph (1) of the MCR Regulation on the Regulation on the Nature Protection Service No. 9/2000. (V. 19.)

¹² A total of 245 state nature protection guards are currently employed. One nature protection guard thus has an average operational area of 372 km², including 3400 ha of protected natural areas of national importance and 4600 ha of Natura 2000 areas outside protected natural areas of national importance, as well as 150 archaeological sites. Therefore, one nature protection guard performs maintenance on 8.000 ha.

Nature protection guards are obligated to immediately inform the police or another competent authority in the case of a criminal offense that they become aware of while performing their duties, and if the conditions are not met to take action on their own - in case they become aware of a violation of the law, they must also immediately inform the police or another competent authority and initiate the appropriate procedure.

When carrying out activities within the framework of nature protection, in addition to the police, nature protection service guards cooperate with the Administration for Emergency Situations, the customs authorities of the National Tax and Customs Administration, the professional state and municipal fire department, the forestry authority, the hunting and fishing authority, the municipal authorities, the district office, armed security as well as security and social associations.

Activities of the Nature protection service

All police agencies, including the nature protection service, fulfill their role and tasks mainly through their actions.

The main characteristics of these measures can be derived from the axiom that the organization in question is an integral part of public administration.

“The main function of the implementation of public administration laws, unlike the implementation of justice, is the implementation of public tasks through public authorities. In almost all areas of activity of the state and society, the implementation of public tasks – when public authorities are required for this – is undertaken by the public administration through law enforcement activities. [...] The legal form of this is – in addition to passing laws – that state administration bodies, within their activities, establish certain rights and obligations for members of society, organizations of society, and legal entities, which ensures the implementation of public tasks.”¹³

One of the forms of performing public duties with public powers is police affairs. Accordingly, law enforcement measures carried out by police agencies, including the nature protection service, can be defined as official law enforcement measures.

Like all organizational structures for law enforcement, measures taken by nature protection service guards must meet four basic conditions: they must be lawful, necessary, proportional, and professional. This system of requirements applies slightly differently to the police, who are the core element of the law enforcement structure. In fact, the extent to which the law applies depends on

¹³ Ficere, L. (2002): *Hungarian administrative law*. Budapest, Osiris, 274.

which function of law enforcement is carried out. In the case of the nature protection service, it actually consists of two functions; supervision (prevention) and intervention (interruption and termination of illegal activity). Consequently, there is a lack of police function after eliminating a dangerous situation typical for the police, because the nature protection service does not carry out criminal or misdemeanor proceedings. While the nature protection service is bound by law, there isn't a specific law that defines how they must carry out their guard and patrol duties. The specific ways in which they perform their duties are primarily determined by professional standards, rather than legal regulations. The field of intervention, however, is dominated by administrative legal norms. When a nature protection service guard takes action against any offender, their actions are considered acts of public law and are subject to regulation by administrative law. Due to the long duration of the legal application of intervention and its immediate necessity, this regulation is characterized by the fact that public law is mainly limited to the authorization and the obligation of intervention, and also to the determination of its legal framework. From a legal perspective, these frameworks are defined by principles of proportionality and necessity.

The principle of necessity can be traced back to the Constitutional Court's "restriction of fundamental rights" test. According to this test, a fundamental right can be restricted by the law if it is necessary to ensure another constitutional right or fundamental constitutional value. This restriction can only be applied to the extent that is absolutely necessary to ensure another fundamental right or fundamental value. No restriction of a fundamental right should lead to the erosion of its essential features. With the exception of requests for information, all law enforcement measures involve some restriction of a fundamental right. Due to the nature of measures that restrict fundamental rights, they can only be applied if it is necessary to ensure another fundamental right or constitutional value. Nature protection can be considered a constitutional value contained in the Constitution (Basic Law). Therefore, the restrictive nature of measures that restrict rights is constitutionally acceptable.¹⁴ The *de facto* actions of the police, including the nature protection service, will be considered constitutional if they meet the criteria of the restriction of fundamental rights test, which means that they only apply restrictive measures when it serves to protect or restore the legal order of nature. Only measures that meet these conditions can be accepted. In other words, it's not enough for the actions of law enforcement to be formally in compliance with legal regulations, they must also serve the purpose of protecting nature. The principle of necessity also has another dimension. *In professional literature, the prin-*

¹⁴ Antal, Á. (2012). A rendőrség az alkotmányi értékek között. A rendészettudomány határkövei. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a Pécsi Határőr*.

principle of necessity is often interpreted in a temporal sense. This interpretation is derived from the constitutional limitations on the use of coercive measures by the police. According to this interpretation, once the desired goal has been achieved, there is no justification for the continued use of coercive measures.

The principle of proportionality determines the acceptable level of damage that can be caused by law enforcement measures. Similar to the principle of necessity, the legislator aimed for minimal harm when applying the principle of proportionality. This means that individuals carrying out law enforcement duties, such as nature protection service guards, must not cause damage that is not proportional to the legal purpose of the measure. Among several possible measures and means of coercion, nature protection service guards must choose the one that, in addition to ensuring effectiveness, causes the least injury, damage, or restriction. The principle of proportionality represents a balance between the purpose of the measure and the damage caused. These two must be balanced. The purpose of all actions of nature protection service guards must be the protection of the legal order of nature protection or the establishment of an order that has been disrupted. Accordingly, the purpose of the measures and the damage caused by the measures can be balanced by comparing the damage caused by the measure to the damage or potential damage to the interest of nature protection.

If a nature protection service guard causes serious personal damage in a way that exceeds what is necessary to prevent or stop an illegal act that harms or could harm the natural environment, then their actions would be considered disproportionate.

The measures that can be taken by nature protection service guards are worth mentioning in this paper. Accordingly, nature protection service guards have the right and obligation to:

- a) ensure compliance with regulations on nature protection;
- b) retain, legitimize, and initiate proceedings against a person who commits an illegal act that harms the interests of nature protection, endangers or damages a natural good or area, and to prevent further illegal activity;
- c) detain, legitimize, and inspect a group of persons, who can be reasonably presumed to be in possession of illegally obtained natural goods;
- d) stop and search a vehicle that can be presumed to have an illegally acquired natural good – in accordance with the rules of the traffic police – to detain, search and identify the driver of the vehicle as well as other people in the vehicle;
- e) in a protected natural area, check the hunting permit, firearm, firearm hunting permit, bird of prey hunting permit, and hunting bow permit, as well as the identification mark of the killed game, and the fishing permit and fishing log of fishermen;

- f) confiscate any illegally acquired natural goods and the means used for its acquisition (endangerment), from a person who has committed or is reasonably suspected of having committed an illegal act that damages or endangers a natural good or area;
- g) capture and detain a person caught committing a criminal offense related to nature protection until the arrival of a police officer, or bring them to the nearest police authority;
- h) use coercive means to stop a person who is resisting legal measures, disarm a person who is using a weapon or other dangerous tool, and hand it over to the competent police authority;
- i) impose mandated fines in cases within their jurisdiction.

The most extreme form of the implementation of official measures, more specifically police measures, is physical coercion. To this end, the legislator authorizes nature protection service guards to use various means of coercion. These include

- a) physical coercion,
- b) handcuffs,
- c) chemical or electrical shock tools, as well as
- d) service dogs.

In addition, members of the nature protection service have a firearm, which, however, they must not use as a means of coercion, but only as a legitimate means of protection.

The common features of the measures are that, as an official medium, they regularly lack proof, which is replaced by the perception of authority; measures are usually “issued” orally; they impose the obligation of immediate execution on the person they are issued to; based on applicable laws, they are used to maintain or reestablish the legal order (in this case, the legal order of nature protection); in order to achieve a goal, legitimate physical force may be used and fundamental rights may be restricted. All these characteristics result in citizens being relatively vulnerable to police measures. Immediate execution of decisions excludes legal control of improper decisions that may arise during the process. The legal effects are immediate. There is no possibility of legal remedy during the procedure. Consequently, it is only possible to remove possible legal irregularities caused by the actions of nature protection service guards after the fact. This is ensured by the right to a complaint. Anyone whose rights or legitimate interests are affected by the actions or omissions of nature protection service guards may submit a complaint to the employer of the person who carried out the action, within 30 days of the action (or omission). The National Park Directorate is required to review the complaint in an administrative procedure within 35 days.

Staff

The staff of an organization is its most crucial component, and there is a theoretical approach that defines the relationship of public services as such,

“...employees in public services work for organizations that are partially or fully funded by the public (state, local government), and they perform tasks in the public interest, provide public services, and often carry out basic state functions”.¹⁵

Thus, in public administration, officials perform their duties in accordance with the public interest and in the service of the public. As the system of organization of the police, including the nature protection service, is an integral part of the state administration, this statement also applies to nature protection service guards. From a holistic perspective, those in the public service system, in order to work with the state, have to establish a legal relationship within public service. In Hungary, public service in the broadest sense includes civil servants, judges, prosecutors, members of law enforcement agencies in a professional or administrative capacity, and public administration personnel, including civil servants.¹⁶ The Law on Civil Servants also includes nature protection service guards.¹⁷ Its introductory part interprets the public service legal relationship, the purpose of which is to serve the interests of the country. Based on this legal relationship, employees perform their services with a high degree of professionalism and increased professional awareness.

Members of the nature protection service are civil servants who perform public administration duties and who, as officials, enjoy enhanced protection under criminal law. They are authorized to take actions that restrict civil rights when it is necessary to effectively carry out their duties as nature protection service guards.

A nature protection guard can be someone who:

- a) meets the job requirements specified in the Police Act,
- b) has at least a high school education and an appropriate secondary or vocational education
- c) meets the conditions for handling official firearms,
- d) successfully passes the nature protection service guard exam.

¹⁵ György, I. (2018). A közszerzés fogalma, a közszerzés és a magánszerzés területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In György István – Hazafi Zoltán (szerk.): Közszerzési életpályák a közszerzésben és a rendvédelemben. Budapest, Dialóg Campus, 18.

¹⁶ Linder, V. (2008). A magyar közszerzés humánerőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban. Budapest, Ecostat Government Institute for Strategic Research of Economy and Society.

¹⁷ Law on civil servants number CXCIX. 2011.

Forms of performing Nature protection service guard duties

- *Surveillance service*: Nature protection service guards keep an area under surveillance in such a way as to prevent unauthorized persons from discovering their presence.
 - *Guard service*: A special form of protection service whose purpose is to protect nature in times of danger.
 - *Patrol service*: Nature protection service guards conduct surveillance patrol walks along a specified route.
 - *Inspection service*: Nature protection service guards search, examine, and inspect a specified area of nature.
 - *Action duty*: A combined method of protection carried out by several nature protection service guards, with direct management and appropriate coordination.
 - *Individual surveillance service*: Service required for large events, whose purpose is to guard protected natural goods and areas affected by the event.
 - *On-call service*: Its purpose is to take immediate measures based on urgent reports, provide information, as well as direct and assist those performing field tasks in cases that require immediate action.
 - *Fire protection service*: Its purpose is to protect a given area from fires.
- Providing services based on the number of people: service for one person, two people, or group service. In terms of transportation, this includes pedestrian, bicycle, horseback, motor vehicle, and watercraft transportation.

Municipal Nature protection service

Local governments also have the right to employ municipal nature protection service guards or to establish a municipal nature protection guard service.

The jurisdiction of local governments over nature protection is determined by the relevant law and is limited to protected natural areas of local importance. For this reason, the rights and obligations of municipal nature protection service guards are more narrowly defined compared to the members of the nature protection service, but experience has shown that they are sufficient for performing local nature protection tasks. This is further reinforced by the fact that protected areas of local importance are often located near settlements, making it easier to inform the police.

Municipal nature protection service guards are officials in uniform who have the right and obligation to:

- ensure compliance with regulations for protected natural areas of local importance;
- order the termination of the activity of a person who has committed an act of endangering or damaging a protected natural area of local importance, detain such a person, and initiate legal proceedings against them;
- confiscate the protected natural good originating from a protected natural area of local importance that was obtained illegally, or the means used to commit a criminal offense, from a person who has been caught committing a harmful or dangerous act in that area, or who is suspected of having committed it, and which can subsequently be handed over to the competent authority;
- immediately impose a fine in cases determined by law.

Municipal nature protection service guards may use physical force or tear gas to enforce compliance with their measures.

CONCLUSION

Nature protection transcends national borders. However, this does not mean that states do not have a clear duty to protect exceptional natural goods on their territory. This is a social obligation. The state's institutional protection duty is to establish a legal order and institutional framework that can provide adequate protection. As a result, Hungary has established a system of protected areas and nature protection. The nature protection service is a part of this system as a law enforcement organization with a specific task system. As a law enforcement agency, its task isn't to enforce public safety in the classical sense but to ensure the legal order of nature protection. The nature protection service is empowered to take necessary actions and enforces the law when needed to carry out this specific task. Based on the experience of the past decades, the available legal instruments are sufficient to fulfill these tasks. As public servants, nature protection guards have enhanced protection through criminal law, which has so far proved to be sufficient, given that the number of violations against the guards is so small that it is statistically impossible to report. A particularly effective solution is to have nature protection services not act as independent law enforcement bodies but within the Directorates of National Parks, which are at the forefront of nature protection management. This ensures a sufficiently high level of coordination and cooperation in nature protection.

BIBLIOGRAPHY

- Ádám Antal (2012): A rendőrség az alkotmányi értékek között. A rendészettudomány határkövei. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a Pécsi Hattárőr Tudományos Közlemények első évtizedéből*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság
- Balla Zoltán (2000): A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 1. sz. 18–21
- Ficzere Lajos (2002) (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris,
- Finszter Géza (2018): *Rendészettan*. Dialóg Campus Kiadó. Bp.
- György István (2018): A közszolgálat fogalma, a közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.
- Linder Viktória (2008): A magyar közszolgálat humánerőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban. Budapest, Ecostat Government Institute for Strategic Research of Economy and Society.
- Villás Dominika (2014): *A természet nevében!* TDK dolgozat NKE-RTK Bp.
<http://magyarnemzetiparkok.hu/rolunk/az-npi-mint-allami-szerv/a-np-igazgatóságok-mukodesi-terulete/> (letöltve:2022.08.12.)
<https://termeszetvedelem.hu/az-elohelyek-altalanos-vedelme/> (letöltve: 2022.08.12.)

Basic Law

- Law on Nature Protection No. LIII. 1996.
- Law on Armed Security, Nature Protection and Field Guard Service No. CLIX. 1997
- Law on civil servants number CXCIX. 2011.
2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról
- MCR Regulation on the Regulation on the Nature Protection Service No. 9/2000. (V. 19.)
- .