Dr. Kiss László *professor emeritus,*
volt alkotmánybíró

Szabad belátás és szabad közigazgatás a rendőrség gyakorlatában[1]

I.

Tanulmányom két ok miatt is „kilóg" a rendészettudomány tematikájából: egyrészt a tárgyalásra kerülő tárgykörök alapvetően praktikus megközelítésűek, szemben az enyémmel, amelynek tárgya egyedül és kizárólag csak elméleti síkon közelíthető meg. Másrészt egy olyan kérdést vizsgált, amelyet manapság mind a jog-, mind pedig a szakirodalom meglehetősen mostohán kezel, ennek megfelelően alig lelhetők fel vele foglalkozó tanulmányok, vele összefüggésbe hozható monográfiák pedig még úgysem.[2]

Nehéz tehát bármelyik napirendre tűzött előadás témájával kapcsolatot találni, de igazából nem is törekszem erre. Penzumomat azok egyikének tekintem, amely – reményeim szerint – elindíthat egy termékeny vitát, amelynek végeredményeképpen meghatározhatók lehetnek azok a jogállami szempontok, amelyek eligazíthatnak a szabad belátás és szabad közigazgatás alkalmazhatóságának kereteit illetően. Jelenlegi célom is mindösszesen ennyi.

II.

Rögtön a lényegre térve: határozott meggyőződésem az, hogy a szabad belátás és szabad közigazgatás jelensége nem vizsgálható az összefüggések láncolatából kiszakítottan, ellenkezőleg: csak abba ágyazottan tárhatók fel a számunkra releváns elemek.

A szabad belátás és szabad közigazgatás „intézménye" nyilvánvalóan a jogalkalmazás területén keresendő, és pedig azt a mozgásteret megjelölve, ahol a közigazgatás (itt: rendészet) eljáró szervei, közegei mozoghatnának. Ezt a mozgásteret pedig a hatályos jogszabályok keretei, de még inkább azok tartalma jelölik ki. Ebből következően alapvető fontosságú áttekinteni a mai magyar jogalkotás jellemzőit, azokat a meghatározó okokat, amelyek nyilvánvalóan megkötik, vagy éppenség-

[1] Az alább közölt írás az eredetileg a Tanulmányok „A HATÁRRENDÉSZETTŐL A RENDÉSZETTUDOMÁNYIG" című tudományos konferenciáról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII. Pécs, 2016, 45-47. oldalakon „Szabad belátás és szabad közigazgatás a rendőrség gyakorlatában" címen publikált tanulmány eredeti változata.

[2] Szemben a 70-80 évvel ezelőtti gyakorlattal, amikoris majdnem mindegyik – a közigazgatási jogtudományban jegyzett szerző kötelességének érezte, hogy e tárgyban maga is letegye a garast. (Elég talán ha Concha Győzőre, Dambrovszky Imrére vagy Szontagh Vilmosra utalunk.)

gel elengedik a jogalkalmazó (esetünkben akár a rendőr) kezét. A leghatározottabb meggyőződésem az, hogy csak ezt követően foglalkozhatunk a címben ígért témakör teljesebb igényű feldolgozásával is. Úgy terveztem tehát, hogy vállalt feladatomnak két lépésben teszek eleget: az idén vázlatos képet nyújtanék arról (példák alapulvételével), hogyan is „néz ki" jogalkotásunk, nagyjában-egészében miért kárhoztatható a magyar norma-alkotás, jövőre pedig – akkor már az idei alapokra építve – kísérletet teszek (mert már kísérletet tehetek) a jogalkalmazók (akár rendészeti szervek is legyenek azok) mozgásterének jogállami kritériumokat kielégítő garanciáinak a megjelölésére. Idei évi vállalásom teljesítéséhez segítségül hívhatok több olyan – az elmúlt években megjelent – tanulmányom tartalmát, amelyek kritikus tükröt állítottak az aktuális jog(törvény-)alkotásunk elé.[3]

Közvetlen tárgyam (s idei vállalásom) tehát az, hogy bemutassam a magyar jogszabályalkotásnak azokat a megoldásait, amelyek szűkebb vagy tágabb körben kijelölik (kijelölhetik) a jogalkalmazók (jogvégrehajtók) mozgási területét. Messze nem a teljességre törekedve az alábbiak felvázolására vállalkozom:

a) Fontos, hogy a jogot a jogalkotó a társadalmi rendeltetésének megfelelő célra alkossa meg, azaz eleve biztosított legyen annak un. „társadalmi igazságossága". Csak az ilyen jogszabály „várhatja el" az önkéntes jogkövetést, amely mind a címzettől, mind pedig a jogalkalmazótól megkövetelhető. Egy lépésre esik innen a „jogalkotói hatalommal való visszaélés" kategóriája, amely ugyancsak nem ismeretlen a mai gyakorlattól sem, jóllehet azt már a korábbi PTK is tilalmazta.[4] Fontos penzum lenne tehát a rendészetre vonatkozó joganyagból kiszűrni (deregulálni) azokat a rendelkezéseket, amelyek a címzettek zaklatására, vagy amelyek a jog társadalmi rendeltetésével össze nem függő célra irányulnának. Nyilvánvaló, hogy ez lenne összhangban az intézkedő jogalkalmazó társadalmi igazságérzetével is.

[3] A Jogi Beszélgetések (Kaposvár, 2013-2016) tanulmánykötetben (Kiadó: Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, Kaposvár 2016) e tárgykörben az alábbi címmel jelentek meg az elhangzott előadásaim: „A jogalkotás (jogszabályok) tekintélyéről" (2013. 15-22.o.); „A jogrend új fundamentumairól" (2014. 85-96.o.); „A jogi túlszabályozásról – dióhéjban. Okok és következmények." (2015. 175-185. o.)2016 márciusában ugyanebben a keretben tartottam előadást Kaposváron „Hogyan tovább? Merre tovább? Visszafelé?" címmel. (Megjelenés alatt). 2016 áprilisában – áttekintve 18 esztendei alkotmánybírói működésemet – az Alkotmánybírósági Szemlében írtam cikket „18 év a jogállam és az Alkotmánybíróság szolgálatában" címmel, amelyben ugyancsak kritikai éllel elemeztem számos hatályos jogszabályt. Ugyanebben a körben maradt az „Ügyvédek Lapjának 2016. május-júniusi számában írt tanulmányom is (11-14.o.), amely ugyancsak a magyar jogalkotás nem kívánatos irányait kísérelte meg – példákon keresztül illusztrálva – bemutatni.

[4] A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló, 1959. évi IV. törvény 5. §-ának (1) bekezdése szerint: „*A törvény tiltja a joggal való visszaélést". Ugyanezen § (2) bekezdése pedig kimondta: „Joggal való visszaélésnek minősül a joggyakorlás, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen, ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik biztosítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne.*"

b) Visszatetszést kelt a jogalkalmazóban az is, ha arra kényszerül, hogy visszaható hatályú jogszabályokat alkalmazzon vagy alkalmaztasson. Ugyanakkor sajnálattal állapítható meg az, hogy – különösen 2010 után – a (tiltott) visszaható hatály megengedése a „cél szentesíti az elvet" kiszolgálandó, gyakori kísérő jelensége volt a magyar jogszabályalkotásnak. Akár azt is mondhatjuk, hogy ma már alig van olyan nagyobb jelentőségű törvényünk, ahol ez ne bukkanna elő.[5] Mindezekkel összefüggésben korábban is és ma is az a véleményem, hogy a meg nem engedett (ad malam partem) visszaható hatály a jogállam és az alkotmányos jogrendszer egyik súlyos sérelme: e mérce megsértése pedig önkényessé teheti a jogalkotást és a jogalkalmazást, amelynek az a következménye, hogy nem lehet sem morális, sem jogi indokát adni az önkéntes jogkövetésnek, illetve állami oldalról számonkérni a visszaható hatályú norma követését. Fontos érdek fűződik ahhoz is, hogy a rendészeti jogalkalmazók se legyenek arra kényszerítve, hogy tiltott visszaható hatályt tartalmazó jogszabályokat alkalmazzanak. (Magától értetődően megengedhetetlen az is, hogy a saját szakterületüket szabályozzanak ilyen normák.) Érdemes lenne hát ezen a területen is elvégezni egy szisztematikus kutatást, amely kiszűrhetné e jogállammal, jogállamisággal semmiféle kapcsolatban nem álló jogszabályi megoldásokat.

c) Az utóbbi években alkotott számos törvényben megnőtt a „jogon túli" kategóriáknak a száma. („Közérdek", „nyomós közérdek" stb.). Nagyobb baj az, hogy az Alkotmánybíróság több határozata is gyakorta akceptálta őket, sőt azokat az alapjogok korlátozása körében is figyelembe vette. Előfordult, hogy „törvényi célt" magasztosított fel „alkotmányos céllá" (pl. a dohánytermékek kiskereskedelmi forgalmáról, vagy a nemzeti vagyonról szóló törvények esetében).[6]

d) Nem jó irány általánosságban sem a határozatlan jogfogalmak bő használata. („Közérdek", „köznyugalom", „közrend"). Az ilyen törvényalkotói szándék mögött úton-útfélen kivillan az igazi ok: „kétharmados többségével a Parlament mindent meg tehet". Ennek a felfogásnak a többségivé válása a magyar alkotmányosság és alkotmánybíráskodás végét jelentené, mivel kibékíthetetlen ellentétben állna a modern alkotmányosság minimális előfeltételeivel, az emberi jogok védelmének és a hatalommegosztásnak a biztosításával. A rendészeti igazgatásra vonatkozó jogi szabályozás igazán bővében van ezeknek a kifejezéseknek. A gyülekezési jogról szóló törvény alkalmazása is rendre-másra felszínre hozza az idetartozó eseteket. Milyen munkát kaphat egy határozatlan jogfogalom alkalmazásához egy rendőr? Alighanem több segítséget várna el annál, amelyet ma kap. Ehhez azonban – itt is – egy teljeskörű feltáró munkára lenne szükség, amely segítené annak a diagnózisnak a felállítását, amely egy vállalható terápiáig vezethetne el.

[5] Néhány példa: 2010. évi XC. törvény („a 98 %-os különadó törvény); a 2014. évi XXVIII. tv. (pénzügyi intézmények „kényszerintegrációja; 2013. évi CCXXXII. tv. (nemzeti köznevelés)
[6] Kiss László. Hogyan tovább: Merre tovább? Visszafelé? Ügyvédek Lapja. 2016/5-6. 13. o.

e) A fentieken túlmenően fontos lenne annak megvizsgálása is, hogy a jogalkotás mely további gyermek betegségei sújtják még a rendészeti jogalkalmazókat. Így pl. vannak-e eligazodást megnehezítő, sokszorosan módosított jogszabályok; vannak-e un. „salátatörvények" a rendészeti igazgatás területén; vannak-e csecsemőhalandóságban" szenvedő jogszabályok (amelyek 1 éves születésnapjukat sem ünnepelhették meg. Mi ennek az oka? Milyen mélységben vett részt ebben a jogalkalmazó apparátus?); Vannak-e állampolgári jogokat (akár alapjogokat) és kötelezettségeket érintő belső utasítások?; Előfordul-e hatályon kívüli jogszabály tartalmának a továbbéltetése?; Vannak-e hosszú időn át fennálló joghézagok? Csupán néhány példa az előforduló esetkörök közül. Arra azonban mindenképpen érdemes, hogy behatóbb vizsgálat tárgyává tétessék, éspedig azzal a céllal, hogy tisztábbá, egyértelműbbé, áttekinthetőbbé váljék a rendészeti jogalkalmazók jogi környezete.

III.

A fentiekben azt iparkodtam valószínűsíteni, hogy a szabad közigazgatás és szabad belátás jelensége nem vizsgálható maga-magában, hanem pusztán azzal a jogi környezettel együtt, ami körülveszi. Vállalt penzumom is csak ezt követően teljesíthető. Remélem azonban, hogy a jövő évi folytatásban már a jogalkalmazó apparátus belső immanens jellemzőiről is tudok szót ejteni. Előre ígérem azonban: azt is csak a külső meghatározó okokkal együttesen kezelve tudom megtenni.