

A törvényesség, a rendőrség és a többi...¹

A törvényesség elvéről általában

Kiindulópontunk szerint a magyar rendőrség a magyar közigazgatás integráns része, ennek minden jogi következményével együtt. Már csak azért is, mert a közigazgatás legfontosabb sajátossága, hogy az a végrehajtó hatalom keretei között végzett konkrét beavatkozás a közigazgatás szervezetén kívüli jogalanyok élet- és jogviszonyaiba.^{2 3} A rendőrségi tevékenység jelentős része pedig pontosan ilyen jellegű.

Minthogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam*”⁴, a közigazgatás törvényessége követelményének érvényesülése a rendőrségi szervezettel és tevékenységgel kapcsolatban is alapvető jelentőségű.

Dicey joguralom-definíciója abból indul ki, hogy a közönséges jognak mindenki alá van vetve, még a kormánynak sincs önkényes hatalma, vagyis a jog elsődleges a hatalmat gyakorlókkal szemben is.⁵ Azaz a közigazgatás törvényes működése szükségszerű kapcsolatban áll a jogállamiság eszméjével, hiszen ennek léte és érvényesülése teremti meg a törvényesen működő közigazgatás feltételeit. Az *alkotmányos demokráciában az egyén alattvalóból az állampolgár rangjára emelkedik, az állampolgári jogok és*

¹ Dolgozatunk tisztelgés a magyar közigazgatás- és rendészettudomány nagy alakja, a 100 éve született Szamel Lajos pécsi jogász professzor emléke előtt. Írásunk címe az ő „*A korrupció, a protekció és a többi...*” c. kismonográfiájára utal.

² Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. KJK. Budapest, 1990. 32. o.

³ Erekly István: *Közigazgatás és önkormányzat*. MTA. Budapest, 1939. 187. o.

⁴ Magyarország Alaptörvénye. Alapvetés, B) cikk 1) bekezdés

⁵ Albert Venn Dicey: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. MTA. Budapest, 1902. 33. o.

azok garanciái pedig biztosítékot nyújtanak a hatalom túlkapásaival szemben. Ez az alapgondolat vezetett el az alkotmányos jogállam eszméjéhez.⁶

Témánk szempontjából különös jelentősége van Otto Mayer jogállam-felfogásának, aki a jogállamot a jól tagolt közigazgatási jog államaként jellemezte. Alapvető kérdésként vizsgálta a jogállamiság szempontjából, hogy vannak-e általánosan kötelező normák, amelyek szabályozzák a közigazgatási cselekvés kereteit.⁷

A közigazgatás és az egyén kapcsolatrendszerében Mayer meghatározónak tekintette, hogy a közigazgatás sem a törvény ellenében (contra legem), sem megfelelő törvényes alap nélkül (praeter vagy ultra legem) ne avatkozhat be az egyének életviszonyaiba, az állam jogszabályai a közigazgatást kössék.⁸

A polgári átalakulás során fogalmazódott meg – a polgári jogállam kialakulásával párhuzamosan – a közigazgatás törvényességének a követelménye a polgári szabadság és tulajdon védelmében. E követelményt az 1791. évi szeptember 3-i francia alkotmány rögzítette először tételes jogi formában, majd ennek hatására terjedt el az európai polgári államokban. Példának okáért az 1920. évi osztrák alkotmány is kifejezésre juttatta: „*az egész közigazgatás csak a törvények alapján gyakorolható.*”⁹

Szamel Lajos is a törvénynek való alávetettségben jelölte meg az államigazgatás elhatalmasodásának gátját: „*a törvényesség elvének át kell hatnia az állami élet minden szektorát, a törvényesség jegyében való működés*

⁶ Szamel Lajos: A korrupció, a protekció és a többi... . Kossuth Kiadó. Budapest, 1989. 158. o.

⁷ Tamás András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. Iustum Aequum Salutare 2009/3. 59. o.

⁸ Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG. Budapest, 2004. 75. o.

⁹ „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. Artikel 18. (1) Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)

minden állami szervvel szemben feltétlen igény.”¹⁰ Így a rendőrséggel szemben is.

A hatalommegosztás, azaz az államhatalom szeparációval történő korlátozása a felvilágosodás eszmeáramlatához köthető, és kifejezetten az abszolutista hatalomgyakorlás ellen irányuló elméletként jelent meg, célja a hatalomkoncentráció megakadályozása volt. Az elv lényege nem a hatalomnak, hanem gyakorlásának megosztásában keresendő, mivel a hatalom forrása oszthatatlanul a nép.

Az államhatalmi ágak szétválasztása a hatalomkoncentráció megakadályozásának eszközeként az államhatalom fő funkcióinak elválasztását, különböző állami szervekre történő szétosztását, az ezek közötti kölcsönös ellenőrzést és egyensúlyban tartást jelenti. A hatalommegosztás és a hatalmi ágak szétválasztása¹¹ tehát cél-eszköz viszonyban állnak egymással.¹²

Locke a Két értekezés a kormányzatról c. művében a kormányzati hatáskörök szétválasztásáról beszél egy olyan törvényhozó hatalommal, amely a végrehajtó hatalom felett áll.¹³

A törvényhozás – amelyet Locke a legfontosabbnak tart – jogosult meghatározni, hogyan használják fel az államszervezet erejét a közösség és tagjainak megvédése érdekében. Hangsúlyozandó egyfelől, hogy Locke nem

¹⁰ Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. KJK. Budapest, 1957. 15. o.

¹¹ E hatalommegosztást valló nézetek mellett léteznek azonban a hatalom megosztását tagadó felfogások is, amelyek a hatalom egységére épülnek. E gondolatok eredendően Rousseau elméletében gyökereznek, aki elismerte a végrehajtó és a törvényhozó hatalom megkülönböztetését, de azok megosztását nem.

¹²A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és a hatalomkoncentráció. 1. o.

Forrás: <https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/a-hatalmi-agak-es-azok-elvasztasa-jegyzet.original.pdf>
Letöltés ideje: 2018.02.01.

¹³ Ralph C. Chandler, Richard A. Enslen, Peter G. Renstorm: The constitutional law dictionary. Vol.1.: Individual rights. ABC-Clio. Santa Barbara, 1985. 45. o.

fogadja el az igazságszolgáltatást önálló hatalmi ágként¹⁴, azt a végrehajtó hatalom részeként kezeli. Másfelől értelmezésében mind a végrehajtó, mind a föderatív hatalom a törvényhozásból vezethető le, azaz nem tekinti egyenrangúnak a hatalmi ágakat: „*tőle származik és neki van alárendelve minden más hatalom, amellyel a társadalom bármely része vagy tagja rendelkezik.*”¹⁵

Locke filozófiája alapvető befolyással bírt a különböző politikai gondolkodókra (Voltaire, az Enciklopédisták, Hamilton, Jefferson), különösen a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletét kidolgozó *Montesquieu* munkásságára. A *Törvények szelleméről* című mű 11. könyvében törvényhozó, nemzetközi jog alá tartozó, valamint polgári jogi kérdésekre vonatkozó végrehajtó hatalmat különít el. Bár sokan Locke tanai mellett csupán másodlagos jelentőséget tulajdonítanak neki, mégis Montesquieu elvitathatatlan érdeme annak felismerése, hogy a hatalom kizárólag hatalommal korlátozható.

Sári János szerint Montesquieu elméletének két legfontosabb pontja a hatalmi viszonyok jognak való alávetése, illetve az állami szervek és funkciók törvényhozás, igazságszolgáltatás, végrehajtás szerinti meghatározása.¹⁶ Jean-Paul Marat a következőképpen summázza a francia felvilágosodás emblemikus alakjának munkásságát: „*felvilágosította a kormányokat valóságos érdekeik felől, gyűlöltté tette a hatalommal való visszaélést és szeretetre méltóvá a legitim hatalmat, visszaadta a tiszteletet a törvény szentségének...*”¹⁷

¹⁴ Ralph C. Chandler, Richard A. Enslin, Peter G. Renstorm: The constitutional law dictionary. 45. o.

¹⁵ Locke: 150. pont „...*the legislative must needs be the supreme, and all other powers in any members or parts of the society derived from and subordinate to it.*”

¹⁶ Sári János: Fejezetek a hatalommegosztás történetéből. Társadalmi Szemle 1990/10. 75. o.

¹⁷ Pál Emese saját fordítása: „*Il éclaira les gouvernements sur leurs vrais intérêts, fit détester l'abus du pouvoir, fit aimer l'autorité légitime, rendit sacré le respect dû aux lois et ne chercha à les perfectionner qu'afin de mieux affermir leur empire.*” Jean-Paul Marat: Éloge de Montesquieu présenté à l'Académie de Bordeaux, le 28 mars 1785 / par J.-P. Marat; publié avec une introduction, par Arthur de Brézetz. Libourne, 1883. 78. o.

Az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozata a hatalmi ágak elválasztásának elvével összefüggésben kimondja: *„az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztása elvének (mint a jogállamiság alkotóelemének) értelmezése során abból a helyzetből indul ki, ahogy ez a szétválasztás a mai parlamentáris rendszerekben érvényesül, s ahogy azt az Alkotmány is tükrözi. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom „elválasztása” ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg.”*

A hatalmi ágak elválasztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve¹⁸, amelyet a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanakkor konzekvensen megjelent a felfogás, miszerint *„a magyar államszervezet a hatalmi ágak megosztásán alapszik”*¹⁹.

A 2/2002. (I. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatát összegezve a következőket fogalmazta meg: *„Bár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztása elvét szövegszerűen nem tartalmazza, a Magyar Köztársaság államszervezete ezen elv alapján épül fel. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetetlenségi rendelkezések.”*

Az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam feltételeként nevezte meg a hatalommegosztás elvét, az elválasztott alkotmányos szervek együttműködési kötelezettségét, az elválasztott alkotmányos szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartását,

¹⁸ Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány. Pécs, 2014. 19. o.

¹⁹ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat

valamint az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok létét és betartását.

A „*jog uralmának elve*” az európai nemzetek egyik közös értékeként és a nagyobb egység alapelveként az 1949-es Európa Tanács Alapokmányában is elismerésre került.²⁰ Mindemellett a jogállamiságra való kifejezett utalás megtalálható többek között az Európai Unió (Európai Közösségek) szerződéseiben²¹, az Európai Bíróság esetjogában²², valamint az 1993-ban az Európai Unióhoz való csatlakozásra vonatkozó koppenhágai kritériumokban.²³ A Velencei Bizottság 2016-ban elfogadott „*jogállamiság-katológusa*” egyfajta mércét ad a jogállamiság érvényesülésének vizsgálatához.

A törvényesség elvének néhány gyakorlati következménye

Rendőrség és közigazgatás

Abból kell tehát kiindulnunk, hogy a rendőrség törvényes működése elvének korlátozások, nehézségek, kérdőjelek nélkül érvényesülnie kell. E praktikus megközelítés elterjedését nagyban segíti annak kimondása, tisztázása, hogy a magyar rendőrséget a magyar közigazgatás részének tekintjük. Ez azért fontos következtetés, mert ennek birtokában a rendőrségre is vonatkoztathatnánk azokat a jogi garanciákat, elvárásokat és korlátozásokat, amelyeket a közigazgatás törvényes működésével kapcsolatban már tisztázott a jogtudomány és nem utolsósorban a jogalkotás is.

A magunk részről úgy foglalunk állást, hogy a rendőrség a közigazgatás

²⁰ 1991. évi LXXI. törvény az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárának 1951. május 22-i, [...] módosított Alapszabályának kihirdetéséről. Preambulum.

²¹ Elsőként a Maastrichti Szerződés Preambuluma utal a jogállamiság elvére: a Szerződő Felek megerősítik „...*elkötelezettségüket a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett...*”

²² Lásd például Lengyelország kontra Bizottság C-336/09 P, Bizottság kontra Belgium C-47/08, British Airways kontra Bizottság C-122/16 P

²³ Forrás: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html

speciális része ugyan, de szervezeti értelemben ahhoz tartozik, tevékenysége pedig szorosan kapcsolódik a közigazgatás általános rendeltetéséhez, különösen annak veszély-elhárító funkciójához.

Az anyagi jogi kérdések a megítélés kapcsán csak annyiban jelentenek nehézséget, amennyiben a rendőrség az ügyész és a bíró számára is ellát feladatokat, illetve segítő és végrehajtó funkciókat teljesít a közigazgatás részére. Ez leginkább annak a következménye, hogy az állam alsóbb szintjein a hatalmi ágak elválasztása már nem történt meg olyan szigorú formában, mint a magasabb állami szinteken.²⁴

A rendőrség tehát olyan közigazgatási szervezetrendszer, amely feladatainak ellátása során nem csak közigazgatási jogot alkalmaz.²⁵ Másrészt nehéz lenne a szervezeti elkülönítés mellett érvelni, hiszen mindkét struktúra a végrehajtó hatalom részét képezi, csak egymáshoz való viszonyuk vehet fel kérdéseket. A rendőrség által kifejtett „*büntető hatalom*” is közigazgatás általi közhatalom-gyakorlásnak tekinthető, még úgy is, hogy számos egyedi sajátossággal is rendelkezik, és „*szélesebb és komplexebb terület.*”²⁶

A feladat- és hatáskörgyakorlás alapvető vonatközöségei

A rendőrség ellátja az állam egyik legmeghatározóbb feladatát, ide tartozik lényegében a közrendet és közbiztonságot (a jogszabályok által biztosított társadalmi és állami rendet) fenyegető veszélyek elhárítása, illetve felszámolása. A rendőrség általi veszélyelhárítás az állami működés esszenciális alapfunkciója, a rendőri hatalom tehát az államiság lényegéhez „*természeténél*” fogva szorosan kötődik.²⁷ Ez negatív oldalról azt jelenti, hogy sen-

²⁴ Franz Mayer: Probleme des Polizeirechts in der Bundesrepublik Deutschland. DÖV. 1960. 89. o.

²⁵ Lásd még Finszter Géza: Közbiztonság és jogállam. In: A rend kedvéért. Magánkiadás. Budapest, 2019. 630. o.

²⁶ Kis Norbert: A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái. Belügyi Szemle 2015/12. 51. o.

²⁷ Karl-Heinrich Friauf: Polizei- und Ordnungsrecht. Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin, 1995. 106. o.

kinek sincs alanyi joga ahhoz, hogy a közrendet vagy a közbiztonságot veszélyeztesse, megzavarja.²⁸

A törvényi alapokon nyugvó közigazgatás követelménye nem jelenti azt, hogy a közigazgatást kizárólag törvényi szinten kell szabályozni, és csak ebben az esetben felel meg a jogállamisághoz kapcsolódó elvárásoknak. A törvényhez kötöttség azt jelenti, hogy a közigazgatás szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat a jogforrási hierarchia csúcsán álló alkotmányban, illetve ehhez tartalmában igazodó törvényekben kell előírni, ugyanakkor a végrehajtási és részletszabályokat törvényi felhatalmazáson alapuló igazgatási jogszabályokon keresztül lehet meghatározni. Ehhez azonban elengedhetetlen a szabályozási tárgykörök és ezzel összefüggő hatáskörök pontos leírása.

A végrehajtó hatalom (és a közigazgatás) jogalkotói hatáskörével élve ugyanazt teszi, mint a törvényhozó hatalom, csak az állami hierarchikus rendben annál alacsonyabba sorolt pozícióban. A törvény jogállami, demokratikus garanciális funkciója pedig az, hogy biztosítja a jog kiszámíthatóságának jogállami követelményeit.

E szerep a stabil és egyértelmű jogszabályi hierarchiában is kifejezésre jut, amelynek csúcsán az alkotmány, ez alatt pedig a törvények állnak. Ebből következik egyfelől az is, hogy a törvény ad felhatalmazást a közigazgatási jogalkotás számára, biztosítva ezzel a szabályozáshoz szükséges mozgásteret, ugyanakkor garantálja azt is, hogy közigazgatási jogalkotás ne játszhasson elsődleges szerepet az életviszonyok szabályozásában.²⁹

A rendőrség feladat- és hatáskörgyakorlásának a kérdése – mint ahogy a közigazgatás más szervezeteinél is – alapvetően jogkérdés: jogszabályok tartalmazzák azokat a funkciókat, tevékenységi formákat, az ezekhez kapcsoló eljárásrendet, amelyeket a rendőrségnek teljesítenie kell. A hangsúlyt itt és most a funkciókra helyeznénk.

A jogszabályok nem preferálnak, nem ismernek – például fontosságai –

²⁸ Otto Mayer: Das Deutsche Verwaltungsrecht. Bd. I. 1924. 207. o.

²⁹ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus. Budapest–Pécs, 2009. 151–152. o.

sorrendiséget az ellátandó feladat- és hatáskörök vonatkozásában. Ez pedig azt jelenti, hogy a feladat- és hatásköröket a rendőrségnek (is) maradéktalanul, kimerítően el kell látnia. Ennek – a jogszabály által – elvárt eredménynek (feladat- és hatáskörök maradéktalan ellátása) viszont vannak nem jogi előfeltételei is, ezek lényegében a kapacitás szóval írhatók le.

„Ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendészeti eszközökkel eredményesen védhető legyen, az e felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell törvényben biztosítani” – fogalmazott az Alkotmánybíróság.³⁰ Ezzel egyet is lehet érteni, de nem csak jogi, hanem anyagi és személyi eszközökre is szükség van, egyszóval (szervezeti) kapacitásra. Ez alapján a feladat- és hatáskörök ellátásához a rendőrségnek rendelkeznie kell megfelelő (elegendő) humánerőforrással, tárgyi, infrastrukturális és anyagi eszközökkel, miközben a rendelkezésre álló eszközökkel ésszerűen, gazdaságosan, nem pazarlóan bánik.³¹

Amennyiben az ellátandó feladatok mennyisége és minősége meghaladja a rendelkezésre álló kapacitást, potenciált, akkor a rendőrségi szervek a feladatellátás során – rutinszerűen – preferenciákat, (fontossági vagy egyéb) sorrendeket állítanak fel, amelyekre ugyan jogszabályi felhatalmazásuk nincs, de az adottságok, körülmények mégis erre kényszerítik őket – szinte észrevehetetlenül. Összességében tehát megállapítható, hogy a jogállamiság, azon belül a közigazgatás törvényessége elvének a megvalósulása szükségszerűvé teszi nem jogi feltételek biztosítását is a feladatellátás támogatására.

Mivel a rendőrségi feladatellátás gyakran atipikus helyzetekben történik, illetve széleskörű lehet a rendőr mérlegelési joga adott intézkedés megtételekor, döntés meghozatalakor, ilyen körülmények között felértékelődnek a törvényesség elvéből eredő egyéb garanciák, alapelvek.

A rendőrség működésének egyik zsinórmértéke az arányosság elve, amely tartalmilag három részből tevődik össze:

³⁰ 65/2003. (XII. 18.) AB határozat

³¹ Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus. Budapest, 2018. 389. o.

- a rendőrségnek a köz és az egyén legkisebb korlátozásával kell eljárnia,
- az eljárással okozott hátrány nem lehet aránytalanul nagyobb az eredménynél (szűk értelemben vett arányosság), illetve
- az intézkedés csak addig megengedett, amíg célját el nem érte, vagy amíg nem válik nyilvánvalóvá, hogy célját nem képes elérni.

Mint ahogy azt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, az arányosság elve az alapjogok lényegéből következik, amelyek a polgárok az állami közhatalommal szembeni szabadságának a kifejeződései, s ezért csak annyiban korlátozhatók, amennyiben az a köz érdekében elengedhetetlen.³²

Az alapjogok érvényesülése, érvényesítése sem lehet közömbös a rendőrség működése szempontjából.³³ Az alapjogok azonban nem biztosítanak abszolút védelmet azokkal a beavatkozásokkal szemben, amelyek célja a veszélyek elhárítása. A rendőrségre vonatkozó joganyag, a közbiztonság és a közrendet fenyegető veszélyek elhárításának generálklauzulájával része az alkotmányos jogrendnek, és ezáltal korlátozza is a szabadságot. Az arányosság elve alapján a rendőrség arra kényszerül, hogy az általános cselekvési szabadsággal szembeállítsa a veszélyelhárítás célját.³⁴

A rendőr a veszélyelhárításba történő beavatkozásról mérlegelés után dönt. Ez a mérlegelés ugyanakkor jogilag kötött: annak eldöntése ugyanis, hogy fennáll-e veszély, mekkora ez a veszély, veszéllyel jár-e a késlekedés jogkérdések, amelyekre – jogi értelemben – csak egy helyes válasz születhet. Ha a rendőr a veszély kérdésében döntött, utána határoz az igénybe vehető – szükséges – eszközökről.³⁵

A veszélyhelyzet és a rendőrségi reakciók tehát jogkérdések, érzelmi viszonyulása a rendőrnek a helyzet jogi megítélésében nem játszhat szerepet,

³² BVerfGE 19, 342, 348; 1, 126, 134; 71, 50; 77, 308, 334.

³³ Finszter Géza: i.m. 373. o.

³⁴ Stefan Muckel: Abschied von Zweckveranlassen. DÖV., 1998. 24. o.

³⁵ Heinz Honnacker - Paul Beinhofer: Polizeiaufgabengesetz. Kommentar. Boorberg. Stuttgart, 1999. 65. o.

ez a mérlegelést nem befolyásolhatja, kizárólag a jogra visszavezethető megfontolások. (Előfordulhat, hogy a rendőrnek „nem tetszik” az általa tapasztalt szituáció, emberileg elfogadni nem tudja, szubjektíve veszélyesnek ítéli ugyan, mégsem alkalmazhat jogkövetkezményeket, hiszen legfeljebb az általa elvárt rendbe nem illeszkedik, amit lát és hall, de a jogi renddel konform.)

A mérlegelés – Ossenbühl szerint – öt tartalmi elemet foglal magában:

- Fennáll-e veszély? (jogkérdés);
- Be kell-e avatkozni? (mérlegelés kérdése);
- Ki ellen irányuljon a beavatkozás? (jogkérdés);
- Melyek a szükséges intézkedések? (jogkérdés);
- A különböző intézkedési nemek közül melyiket kell alkalmazni? (mérlegelés kérdése).³⁶

Az arányosság elve mellett egyéb alapelveknek is érvényesülniük kell a rendőrségi feladat-ellátás során, végeredményben a törvényesség elve előmozdításának az érdekében. Ilyenek a rendőri beavatkozás halaszthatatlanságának az elve (a rendőrség akkor avatkozhat be, ha a veszélyelhárítás haladéktalan intézkedést követel); a beavatkozás szükségességének az elve; a rendőri intézkedésnek világosnak és érthetőnek kell lennie; a rendőri intézkedés csak az ellen irányulhat, aki a veszélyt okozza vagy okozta (a rendőri beavatkozás tehát nem vétkességhez, hanem eredményhez kötött).³⁷

Nem szabad elfejteni azt sem, hogy nem jogi jellegű alapelvek, követelmények szintén megfogalmazódtak, megfogalmazódnak a rendőrség működésével kapcsolatban, úgymint a hatékonyság, eredményesség.³⁸ Ez

³⁶ Fritz Ossenbühl: Das polizeiliche Ermessen- und Beurteilungsspielraum. DÖV., 1976. 405. o.

³⁷ Franz Mayer: Die Eigenständigkeit des Bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht. Boorberg. München, 1958. 238. o.

³⁸ Korinek László: A rendőrség modernizációja. In: A rend kedvéért. Magánkiadás. Budapest, 2019. 129. o.

azért sem tekinthető meglepőnek, mert – mi a magunk részéről – a rendőrségre a közigazgatás részeként tekintünk, s ez utóbbival szemben is előtérbe kerültek olyan mércék, mint a *hatékonyság* vagy az *eredményesség*, és ezekkel összefüggésben a törvényesség elvének érvényesülése.³⁹

A jog hatékonyságát el kell határolni a jogérvényességtől és a jogérvényesüléstől, amelyek egyébként előfeltételei egymásnak. A felügyeleti esz-közök gyakorlati hasznának áttekintésekor annak van jelentősége, hogy az érvényes jogszabályok rendelkezéseit ténylegesen követik-e az állampolgárok, illetve alkalmazzák-e a bírói közigazgatási szervek (jogérvényesülés), s milyen e folyamat eredménye és azon cél (mindenekelőtt a törvényesség megtartása) közötti viszony (hatékonyság), amelynek elérésére megalkották az adott jogszabályt.⁴⁰

Megjegyezzük, hogy a 20. század közepétől kezdődően a végrehajtó hatalom a korábbi hagyományosnak tekinthető hatáskörei (törvények végrehajtása, a jogrend és a jogbiztonság fenntartása) mellett, olyan új a közszolgáltatások nyújtásával összefüggő feladatokkal találja magát szemben, amelyek hatékony elvégzéséhez, amennyiben nem rendelkezik megfelelő kapacitásokkal, akkor a magánszféra felé fordul, és egyfajta partnerség kiépítésére törekszik az újabb és újabb közszolgáltatások megvalósításakor.⁴¹

A politika befolyása

A törvényesség elve alapvetően a polgárok számára jelentős biztosíték: a jogszabályok garantálják azokat a kereteket, amelyeket a jogalkalmazóknak tiszteletben kell tartaniuk, tehát egyrészt korlátozást jelent, másrészt ezáltal érvényesülhetnek és érvényesíthetők az alanyi jogok is.

³⁹ Abban a kérdésben, hogy vajon a közigazgatás törvényessége és hatékonysága közötti viszony milyen természetű, a vita nem új keletű. A gazdag szakirodalomból a Szontagh Vilmos és Magyary Zoltán között kibontakozott polémia a legismertebb.

⁴⁰ Visegrády Antal: Jog-és állambölcselet. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2003. 184. o.

⁴¹ Donald F. Kettle: The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century. Johns Hopkins University Press. 2002. 117. o.

A törvényesség elvének viszont van egy olyan aspektusa, amely nem kevésbé fontos, mégis ritkábban kerül szóba: a törvényesség elve a közigazgatási jogalkalmazót is védi, számára is fontos garancia és hivatkozási alap a jogszabály (objektív) rendelkezése. A védelem különféle befolyásolási formák miatt lényeges. E befolyásolási formák közül a politikát emeljük ki.

A rendőrség vitathatatlanul politikai befolyás alatt áll. Ez azt jelenti, hogy irányításában politikai vezetők (politikuskok) vesznek részt, politikai célkitűzések megvalósításának eszköze lehet a rendőrség, szakpolitikai koncepciók határozzák meg hosszú távú működését, esetleg átalakítását.

Ez a típusú politikai befolyás – a törvényesség elvéből megfigyelve – problémamentes, hiszen visszavezethető jogszabályi rendelkezésekre. „Az is természetes, hogy a demokratikus választások eredményeként kormányzati hatalomra került pártok szeretnék az államszervezet működéséről valott felfogásukat a gyakorlatban érvényesíteni.”⁴²

A problémák ott jelentkeznek, ha a politikai befolyás módja, célja jogilag nem igazolható, azaz illegális. Itt két formát kell szóba hozni. Az egyik a rendőrség pártirányítása. Ez azt jelenti (jelentette), hogy a rendőrség nem az államhatalom erre felhatalmazott szerveinek irányítása alatt látta el feladatait, hanem az állampárt vezérelte, egyébként részben vagy egészben jogszabályi felhatalmazással. Ebben az esetben a politikai befolyás rendszerszintű, szembemegy a demokratikus jogállam alapértékeivel.⁴³

A másik forma a pártpolitikai befolyás. Ez az illegális tevékenység is számos formában megvalósulhat, lehet egyedi és tendenciózus, illetve egyszeri és folyamatos is. A tartalom viszont minden esetben megegyezik: a rendőrség annak eszközévé válik, hogy pártpolitikai célok megvalósításában működjön közre, vagyis tevékenysége, vagy annak egy részének az oka egy párt érdekeinek kiszolgálása, hatalomhoz segítése, vagy abban tartása.

⁴² Korinek László: A rendőrség pártirányítása. In: A rend kedvéért. Magánkiadás. Budapest, 2019. 456. o.

⁴³ Bővebben: Korinek László: i.m. 455. oldaltól

„A hatalom birtokosai látható érzéki örömmel élik át annak tudatát, hogy sok ezer fegyveres ember felett rendelkeznek.”⁴⁴ Ez pedig nem mellékes körülmény a rendőrség szempontjából. Mind a pártirányítás, mind a pártpolitikai befolyás kivédéséhez az alapelvi kinyilatkoztatásokon túl és önkorlátozásra hajlamos politikai szféra mellett is hatékony védelmi és önvédelmi mechanizmusokra, az integritás követelményének érvényre juttatására és magas fokú szakmai önbecsülésre van szükség⁴⁵, még akkor is, ha a jogi szabályozás egyértelműen elutasítja ezeket a befolyásolási formákat.

Integritás

A rendőrség integritása kérdésének különös aktuális ad a hazai sajtót széles körben megjárt, a törvényesség határait is feszegető, de integritási problémákat is felvető, végül a karcagi rendőrkapitány lemondásához vezető eseménysor.⁴⁶ Az ügyel összefüggésben a Központi Nyomozó Főügyészség hivatali visszaélés büntette miatt 2019. augusztus 1-jén nyomozást rendelt el.⁴⁷

A szervezeti integritás biztosítását általában a korrupció-megelőzéssel szokás kapcsolatba hozni, de az integritás ennél szélesebb „védőhálót” jelent.⁴⁸ Nem csak a korrupciótól óvja meg – jobb esetben – a szervezetet, hanem minden olyan tényezőtől, amely a megfelelő működést rontja, veszélyezteti. Az integritás nem ér véget a korrupció megelőzésével, elhárításával, olyan magatartásokat is ki kell tudni iktatni, amelyek nem értelmezhetők korrupcióként, mégis súlyos anomáliákat okoznak a szervezet megfelelő (többek között jogszerű, elvárt, hatékony) működése szempontjából.

⁴⁴ Finszter Géza: i.m. 424. o.

⁴⁵ Korinek László: i.m. 471. o.

⁴⁶ Forrás: http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/szervezeti-hirek/uj-vezeto?_ga=2.87245392.912707577.1566555685-829933110.1390763755

⁴⁷ Forrás: <https://www.parlament.hu/irom41/07088/07088-0001.pdf>

⁴⁸ Bővebben: Nagy Balázs Ágoston – Végh Viktória: Integritással a korrupció ellen: régi-új feladatok a rendvédelmi szerveknél. Belügyi Szemle 2018/1. 41. o.

Az integritás a sértetlenségre, feddhetetlenségre, a megvesztegethetetlenségre és a tisztaság állapotára utal. Az integritás a szervezet és az egyén szintjén is használatos fogalom. Szervezeti szinten azt fejezi ki, hogy az adott szervezet a kinyilvánított értékei és elvei szerint működik, így a közgazgatási szervek esetében a létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak megfelel.

A szervezeti integritás leginkább a következő értékek együttes meglétét jelenti: felelősség és számonkérhetőség, tisztességes eljárás, diszkriminációmentesség, értékelvűség, transzparencia. Egyéni szinten az integritás olyan magatartásmódot jelöl, amely meghatározott értékeknek megfelel, vagyis azt, hogy az egyén elfogulatlanul, józan módon, saját értékrendjének megfelelően viselkedik és cselekszik.

Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti: olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek felel meg. Az integritás a közsféra esetében a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelést jelenti.⁴⁹

Ha a jogállami közigazgatást és a közigazgatás törvényességét tekintjük mérvadónak, akkor magától értetődő, hogy a jog megelőzi az erkölcsöt. Van egy olyan közkeletű felfogás is, miszerint az erkölcs a jog minimuma. Ez azonban nem változtat azon, hogy a közszolgának a jogállami közigazgatásban elsősorban a jogi szabályokat kell követnie. Még akkor is, ha ez a saját morális vagy erkölcsi-lelkiismereti értékrendjével nem találkozik.

Ide is kapcsolható az a megállapítás, amelyet a mérlegelési jog gyakorlásának tárgyalásánál tettünk: a rendőr feladatellátása során olyan helyzettel találkozhat, amelyet morálisan elítél, kiváltja nemtetszését. Ha azonban ez a helyzet jogilag megengedett, vagy fennállása nem vezethető vissza jogszabályi tiltásra, ekkor természetesen a rendőri ellenintézkedés törvénysértő lesz.

⁴⁹ „A 2012. évi integritás felmérés eredményeinek összefoglalója” című dokumentum 3. oldal 1. bek.; Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018) 6. o.

Forrás: <http://integritas.asz.hu>

Az erkölcsnek ott lehet szerepe a közszolgálatban, a rendőrség működésében is, ahol a jog véget ért. Tehát, ami a jogi szabályozáson kívül esik, ott lehet igazából a közszolgálati etikának és erkölcsnek jelentősége. Mindezzel elősegítve a szervezeti integritás megvalósulását, a közbizalom erősítését, a rendőrök elhivatottságának fokozását.⁵⁰ Itt nem feltétlenül szakmai etikai követelményekről, hanem egész egyszerűen szilárd általános erkölcsi alapállásról, meggyőződésről beszélünk.⁵¹

Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy az *integritás biztosítása nem lehet öncélú tevékenység*. A „*korruptciós csapdák*”, megbízhatósági vizsgálatok rendőrszakmai szempontoktól elvont⁵², következetlen, parttalan alkalmazása, valamint az integritás javára más szervezeti sajátosságok (eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság, tervszerűség) mesterséges háttérbe szorítása ugyanolyan veszélyt jelenthet a szervezet megfelelő működésére, mint az integritás kiiktatása.

Másrészt az integritás biztosítása is (lehet, hogy egyébként is szűkösen rendelkezésre álló) szervezeti kapacitásokat köt le, egy ponton pedig felmerülhet a kérdés, vajon nem fordít-e a szervezet (vezetése) a szükségesnél nagyobb személyi vagy tárgyi erőforrást az integritás megvalósítására.

Záró gondolatok

A rendőrállamban nem érvényesülnek a közigazgatás törvényhez kötöttségének, a hatalommegosztásnak, az alkotmányosságnak az elvei, valamint a polgári szabadságjogok sem.⁵³ Az abszolút kategóriáknak történő megfelelés mellett azonban némi „*finomhangolásra*” is szükség van.

A rendőrség nem egyensúlyozhat a jogszerű és a jogellenes határán, a

⁵⁰ Horváth Ferenc: A közszolgálati etika alapvető kérdéskörei a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál. *Belügyi Szemle* 2019/1. 52. o.

⁵¹ Finszter Géza: i.m. 179. o.

⁵² Dékány Balázs: A megbízhatósági vizsgálatok története: egy új jogintézmény útja. *Belügyi Szemle* 2016/2. 72. o.

⁵³ Robert Harnischmacher – Arved Semerak: *Deutsche Polizeigeschichte*. Kohlhammer. Stuttgart, 1986. 24. o.

törvényesség elvének következetesen kell érvényesülnie: vagy megelőzve a törvénytörő állapot kialakulását, vagy minél hatékonyabban felszámolva azt. Minden más lehetőség súlyos következményekkel járhat.

„Az a történelmi hagyaték, amely az állampolgárok és a rendőrség viszonyát beárnyékolja, olyan időkből származik, amikor a rendőri intézkedések nem voltak joghoz kötöttek, emiatt a rendőrség a lakosság tudatában mint a korlátlan államhatalom kifejeződése rögzült. Habár ma jogilag és gyakorlatilag teljesen más helyzet mutatkozik, és az individuális jogvédelem, valamint a politikai ellenőrzés lehetősége messzemenő védelmet biztosítanak, mindeddig kevés történt, hogy a polgárok, de az egyes alkalmazottak (értsd: rendőrök) tudatában a rendőrség mint szolgáltató közigazgatás jelenjen meg. Ehhez türelem és folyamatos felvilágosító munka szükséges.”⁵⁴

E folyamat – többek között – elősegíthető a megfelelő jogorvoslati eszközök biztosításával. Az állampolgárok szempontjából a közigazgatás törvényes mindaddig, amíg jogaik vagy jogos érdekeik sérelmet nem szenvednek. Ebben a pillanatban azonban a kontrollmechanizmusoknak szükségszerűen működésbe kell lépniük, a rendszernek képesnek kell lennie a törvénytörést kiküszöbölni. Ha a közigazgatás az állami főhatalom birtokában végzett közvetlen beavatkozó tevékenység, akkor annak és benne a rendőrségnek a kontrollja elengedhetetlen alkotmányos igény.

⁵⁴ Georg Christoph von Unruh: Polizei als Tätigkeit der Leistenden Verwaltung. BVBl. 1972. 474. o.