

A SAJÁT HATÁSKÖRÖN ALAPULÓ DÖNTÉSEK VIZSGÁLATI EREDMÉNYEI A HATÁRRENDÉSZETI KIRENDELTSÉGEK RENDÉSZETI TEVÉKENYSÉGÉBEN

*„Az embereket nem maguk a dolgok zavarják, hanem a szemléletük,
ahogy a dolgokat nézik.”
(Epiktetosz, görög történetíró, Kr. u. 60 – 120 körül)*

Tapasztalati és társadalmi szintű visszacsatolások szerint a rendészeti intézkedések alanyai többségében elfogadják és igénylik a rendőri mérlegelés keretei között megállapított joghátrányt, ugyanakkor jelentős számban vitatják is annak jogszerűségét, objektivitását, összegét, a jogrendszer által kialakított gyakorlatot, panasszal élnek magával a rendőrrel szemben.

A diszkrecionalitás, a kettős szabályozás alkalmazásának lehetősége, annak alkotmányossága az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgyát is képezte, súlyozva a vizsgált téma jelentőségét: „Diszkrecionális jogosítvány eleve nem lehet kényszerítően szükséges módja akár a törvényesség, akár az anyagi igazságosság megvalósításának a jogállam stabilitást adóalapértékei kárára. A törvényesség vagy az anyagi igazságosság önkényes válogatás szerinti érvényesülése nem alkotmányos”¹. Magyary Zoltán 1942-ben kiadott könyvében írta²: „A diszkrecionális hatalommal való visszaélés esetei azok, amikor a hatóság hatáskörét nem a közérdek szerint használja fel...” Kántás Péter tanulmányában megfogalmazta az alapkérdést – „Jól tanítjuk-e a jogászképzés, illetve a közszolgálati képzés³ keretei között a jogalkalmazói mérlegelés évente ügyfelek millióit érintő kérdéseit⁴?” Tamás András a következőkre mutatott rá: „A közigazgatási aktusokat tehát az állam impériuma jellemzi: a közigazgatási szerv valamennyi aktusában e hatalom gyakorlását kell látni, hierarchikus leosztásban. Ez a felfogás minden olyan lépéssel gyengül, erodálódik, amely ezt feltételelesen kezelhető főhatalmat szabályokkal állapítja meg és írja elő: az impérium magyarázhatja talán a szabad belátáson (discretio) alapuló közigazgatást.”⁵

Az intézkedő rendőr számára, a jogalkotó által biztosított szabad belátás értelmezése hétköznapi értelemben véve annyit jelenthet, hogy a rendőrré bízta a jogalkotó, hogy a jogsértő cselekmény észleléséhez kapcsolódó információk elemzése, értékelése alapján, külső befolyásolástól mentesen, egyéni értékrendjéhez, szakmai tapasztalataihoz igazított döntést hozzon, szabjon ki bírságot. Concha Győző határozott álláspontja szerint

¹ Sólyom László előadó alkotmánybíró, 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás; A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában; A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje – Budapest 1942, Királyi Magyar Egyetemi nyomda – 653. old.

³ „Ne feledjük, hogy az első fokú hatósági ügyintézői állomány döntő része nem jogvégezett.....között azonban nyoma sincs a hatósági mérlegelés problematikájának. A tételes jogra épülő tananyagokból sajnos úgy tűnik, hogy a jogász szerzők magától értetődőnek veszik azt, ami a jogalkalmazást valóban hivatással teszi.” Vö. Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái. Belügyi Szemle 2002/1. 66. o.

⁴ Kántás Péter: i.m.

⁵ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Budapest, 2005, 422. o.

„a rendőrség legsajátosabb eszközei... az állandó örködésben és az egyéni szabadságnak diszkrecionális hatalommal való korlátozásában állnak”⁶

A magyar jogrendben garanciális alapszabályként élő elv, miszerint a hatályos jog érvényesítéséért, a társadalom biztonságáért felelős szervnek, annak képviselőjének kell kétséget kizáróan bizonyítania a jogsértés tényét, annak körülményeit, a jogsértő cselekmény elkövetőjét. A bizonyítási kényszer kérdésköre a rendőrök hatáskörébe utalt szabályértési-, közrendvédelmi- és közigazgatási bírságok kiszabása esetén számos jogszerűségi kérdést vet fel a bizonyíthatóság problematikájában. Szikinger István tanulmányában⁷ írja: *„Ez a helyzet pedig soha nem látott nyomatékka hívja fel a figyelmet arra a problémára, amely egyébként is létezett: nevezetesen az intézkedések eljárásjogi megítélésének rendezetlenségére. Az intézkedés tartalmát tekintve nem különbözik a hatósági határozattól, ugyanakkor tipikusan a hatóság bármely (és nem csupán kiadmányozási joggal felruházott) tagja foganatosíthatja, a bizonyítást gyakran a hatósági közeg észlelete helyettesíti, az írásos forma rendszerint hiányzik, a végrehajtás pedig azonnal esedékes és kikényszeríthető.”*

Felmerülhet az a kérdés- és egyben problémakör, miszerint helyes jogalkotói döntés-e a helyszínen, ügyféllel szemben intézkedő rendőrnek biztosítani a diszkrecionális jogintézmény⁸ lehetőségét, mi is a valós társadalmi elvárás az enyhébb súlyú normasértések szankcionálására és azt a jogalkotó hogyan akarja, hogyan képes az elérni kívánt cél érdekében megvalósítani:

- biztosítja az intézkedő rendőr részére az egyéni mérlegelési jogkörben történő intézkedést, bírság összegének minimum és maximum határok közti saját döntésén alapuló kiszabását,
- vagy ugyanennek a rendőrnek meghatározza adott jogsértés észlelése esetén a kötelezően kiszabandó bírság összegét,
- vagy a két protokoll kombinált rendszerét alakítja ki?

A kutatásra kiválasztott rendőri populáció, az általános rendőri feladatokat ellátó területi szerv határrendészeti szolgálati állománya megfelelő reprezentációs bázist nyújtott. A végrehajtott vizsgálatok 545 rendőrt érintettek, akik közül 203 fő töltötte ki az anonim kérdőívet és mindösszesen 18 volt értékelhetetlen. 164 rendőr tiszthelyettes, vagy zászlós és 21 fő tiszt, főtiszt adott válaszokat. Közülük 27 rendőrnek volt diplomája és 8 főnek volt jogi végzettsége, illetve hárman voltak jogi egyetemek hallgatói. Nehézséget jelentett a rendészeti szubkultúrára tipikusan jellemző gátló tényezők aktív jelenléte, a szervezeti adatszolgáltatások nehézkessége, hiányos teljesítése. A vizsgálatban érintett populáció megfelelő szintű elméleti tudással rendelkezett a hatáskörbe utalt szabálysértési-, közigazgatási- és közrendvédelmi bírságolási jogosítványairól.

A kutatás feltárta azt a hiányosságot, miszerint az intézkedő állomány jogelméleti tudása nem mutat szinkronitást annak alkalmazási készségével, hiányosak a végrehajtási tapasztalatok, számos kommunikációs és pszichológiai elem hiányzik mind a végrehajtó közép-, mind a tiszti állomány felső szintű képzési rendszerében.

Az elméleti tudás hiányának lehetősége, vagy annak részben/egészben történő tagadása potenciális korrupciós cselekmény forrásként jelenhet meg a hatályos jogszabályi

⁶ Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. A magyar közigazgatás tudomány klasszikusai 1874-1947. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1988. 211. o.

⁷ Szikinger István: Konceptió az állami beavatkozás csökkentésére, helyettesítésére a hatósági jogalkalmazás területén. Magyar Közigazgatás 2000/8. 487. o.

⁸ Egyéni hatáskörbe utalt mérlegelési jogkör.

környezet által biztosított diszkrecionális jogosítvány jogellenes célzatú felhasználási szándékával az intézkedő esetében.

Vizsgálati és interjú visszacsatolási megállapítások szerint a végrehajtó szinten intézkedő rendőri, határrendész állomány tagjai közül speciális elkövetői kört jelenthetnek azok, akiknek az átlagosnál jóval magasabb a jogelméleti tudása, a hatályos jogszabályi rendelkezéseket és a rendészeti szerv ajánlásait, eljárási protokolljait komplexitásában ismerik, képesek azokat alkalmazni, megfelelő személyiség ismereti és kommunikációs készségekkel rendelkeznek. Esetükben jellemző módon alkalmazott módszer lehet az előzők miatt az ügyfél jogi szövegezésű tájékoztatása a határozott fellépéssel megerősítve, ugyanakkor a kommunikációban megjelenítve a „ráutalásos magatartással” ügyféli felajánlást generáló „*van más megoldás is*” –t a határrendész részéről.

Adott helyzetben az intézkedő tökéletesen tisztában van a jogalkotó által biztosított, de az ügyfél által nem ismert mérlegelési jogkör alkalmazásának lehetőségével, amit az ügyfél honorálandó szolgáltatásként fogad az egyenruhás részéről, amiért pedig ő el is fogadja az intézkedés alá vont részéről annak kompenzációját. A kutatási adatok elemzett információi és kapcsolódó interjúk megerősítették, hogy határrendészek bírságolási tevékenysége szervezeti elemenként eltérő módon, de jó gyakorlatot követve, megfelelő hatékonysággal van kialakítva. A revíziós jogosultsági tevékenységbe tiszthelyettesi, zászlósi állomány is bevonásra kerül megfelelő felkészültség birtokában, ami szintén jó gyakorlatnak értékelhető. A rendészeti szerv által helyi és a területi szinten végrehajtott revíziós tevékenységek nem tartak fel kirívóan jogellenesnek értékelhető cselekményt. Általánosítható módon formai hibákat, alaki kellékek hiányosságait észlelték, illetve a jogsértő cselekményhez képest téves normatív ütköztetéseket. A szervezeti szintű visszajelzések megállapítása szerint a határrendész állomány jól alkalmazza a mérlegelési jogosultságát, a figyelmeztetési jog, a bírság összegének megválasztását, az eljárás kezdeményezését, ezek komplex rendszerét.

A „*legendától*” eltérően, feltárára kerültek olyan körülmények, vizsgálati adatok összefüggései, melyek az érintettek magas értékű korrupciós veszélyeztetettségét, a látens korrupciós cselekmények lehetőségét nem zárta ki egyértelműen. A határrendész állomány a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek és a rendészeti szakirányítói ajánlásoknak megfelelő környezetben él a bírságolási jogkörével. A szabálysértési és közigazgatási szabályzók érvényesítése esetén az elkövetés észlelése után, a helyszínen, valós időben, mérlegelési jogkör alkalmazását követően hozzák meg a döntéseiket.

A közrendvédelmi bírságok kiszabása – jó gyakorlatként – az objektív mérlegeléshez rendelkezésre álló valamennyi bizonyíték ismeretében, az államhatáron történt belépésre jelentkezést követő időszakban kerülnek meghatározó arányban kiszabásra. Az intézkedő határrendészek esetében megoszló vélemények fogalmazódtak meg annak tárgykörében, hogy az objektivitás, a jogalkotó által biztosított diszkrecionalitás tanítható, tanulható-e.

Az interjúk során megerősítést nyert az a tény, hogy a teljes állomány tisztában van a személyes hiányosságaival, de minél fiatalabb, tapasztalatlanabb, a hiányosságait a határozottságával kísérel meg palástolni az ügyfelek előtt. A tudás hiánya miatti, a készségek szintjén jelentkező, tanintézeti képzések keretein belül nem pótoltt hiányosságok megszüntetésére csak kevesen tesznek érdemi lépéseket, illetve a végrehajtó szintű szervek képzési lehetőségei csekély lehetőségeket tudnak erre a területre fordítani.

Pozitív visszacsatolásként jelent meg az idősebbnek értékelhető korosztály irányából, hogy a diszkrecionális jogkör alkalmazásakor fontos tényezőnek értékeli a

mérlegelés mindenoldalú, objektív végrehajtását, megfelelve a jogalkotói szándéknak és a társadalmi elvárásoknak egyaránt, egyfajta „kis-bírónak” értékelhetik önmagukat. Ezek a kollégák igénylik és taníthatónak is értékelik mind az objektivitás, mind a mérlegelés készség szinten történő alkalmazását. A bíróságokkal szemben benyújtott panaszok a belső szervezeti ellenőrzést végrehajtó rendészeti, valamint a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv visszajelzési alapján a kiszabott bírságok számához képest töredék esetszámban történtek az ügyfelek részéről és azok meghatározó hányada is megalapozatlanság hiányában elutasításra került.

A látens korrupció egyik megerősítő körülménye lehet, hogy a jogsértő keretek között kiszabott bírságok „elszenvedői” a cselekmény előzményeire tekintettel nem élnek panasszal, bejelentéssel, így az nem jut a parancsnok, a nyomozó hatóság tudomására sem. Ilyen tartalmú panasszal azok az ügyfelek élnek, akik hiányos jogismerettel rendelkeznek, és jogérzékenységükkel nem tudják összeegyeztetni a határrendész által alkalmazott joghátrányt, azt diszkriminatívnak értékelik.

Az intézkedő határrendész diszkrecionális jogalkalmazását befolyásoló szubjektív tényezők között megállapítást nyert, hogy a mérlegelési jogosultság intézménye egyértelműen sérül és az egyéni érzelmek különböző síkokon, különböző arányokban, de befolyásolják az intézkedő határrendészek jogalkotó által biztosított egyéni mérlegelési jogkörét a negatív mellett pozitív diszkriminatív értékelési elemek körében is.

Súlyosnak és a rendészeti szerv társadalmi, nemzetközi megítélése szempontjából kritikusnak értékelhető elemként került feltárára az ügyfelek állampolgársága, nemzetiségi hovatartozása alapján történő – eseti – szubjektív, negatív diszkrimináció, a jogalkotói szándék súlyos sérelmét okozó rendőri intézkedés.

A határrendészek által alkalmazott intézkedések, bírságolások ügyfelei más szolgálai ágra is jellemzően, széles vertikumban reagálnak a bírságok közlésére. Általánosíthatóan önálló ügyfélként lépnek fel és inkább az intézkedővel szembeni közléseket fogalmazznak meg, kisebb arányban kezdeményezik a bírság visszavonását, összegének csökkentését. A nagy összegű közrendvédelmi bírságok esetében már jellemző módon jogi képviselők járnak el és a bírság kiszabásának normatív lehetőségét, annak összegét vitatják, illetve a többnyire szerződéses jogviszonyokkal üzemelő vállalkozások miatt más ügyfélre kezdeményezik áttérhelni a bírság kiszabását.

A diszkrecionalitás jogintézményét a jogalkalmazó határrendész állomány pozitívan értékeli, mivel a jogalkotó a mérlegelési jog biztosításával elismeri annak jogszerű alkalmazásához szükséges elméleti felkészültségüket, gyakorlati tapasztalatukat, továbbá a társadalom részéről is elismerést jelent számukra. Fontosnak és fenntartandó jogintézménynek értékelték az enyhébb súlyú jogsértések rendészeti intézkedésekkel történő szankcionálása területén, ami erősíti a társadalom tagjainak pozitív értékelését, együttműködési készségét a normasértő cselekmények megelőzése, számának csökkentése érdekében.

Az interjúkat vállaló kollégák által közölt nyilatkozatok, vélemények, értékelések megerősíteni látszanak Finszter Géza⁹ „szabadság mátrix” elméletét, amelynek legfejlettebb elemeként, az ideális állam létrejöttének, működésének, fennmaradásának, fejlődésének alapköveként, az emberi morál jeleníthető meg. Finszter Géza szerint a kismértékű, sok tiltással működő, objektív biztonságot garantáló negatív üzenetű parancsok helyett, az alacsony tiltással, csekély arányú korlátozással, objektív keretek közt szabályzó helyes jog

⁹ Finszter Géza – NKE RTK MLA előadás 2016.03.12

is tovább fejlődhet társadalmi morállá, melynek mind az állampolgár, mind a társadalmi rend kikényszerítésére feljogosított rendőr is részét képezi, azonosul a részére biztosított kötelezettségekkel és jogosultságokkal.

A szubjektív szabadság korlátozott keretei helyett a szabad joggyakorlás pozitív megélése teremt alapot a társadalmi szinten elfogadott szokások kialakulására, melyek szintén össztársadalmi szintű morális elemekké képesek fejlődni. Amennyiben ezt az elméletet elfogadjuk, úgy a magyar társadalom azon a fejlettségi szinten van, melyben annak tagjai többségében jogkövetők, az esetileg bekövetkezett enyhébb súlyú normasértő cselekményeinek megítélését az életterükben szolgálati feladatokat ellátó rendőrökre, határrendészekre bízta.

Egyetértenek és elfogadják a kötelező összegű bírságolás rendszerét, ugyanakkor éppen a helyszínen értékelhető összkörülmények mérlegelési lehetőségének kizárása, az esetlegesen az intézkedő által súlyosabbnak ítélt körülmény, kiszabni szándékozott magasabb összegű bírság alkalmazhatóságának hiánya felveti a szolgálati ág állományában a jogintézmény fenntartásának, módosításának indokoltságát is.

Az intézkedő, mérlegelési jogkört alkalmazó, bírságot kiszabó határrendészek önértékelése objektívnak minősíthető, szélsőségektől mentes. Megállapítható az is, hogy tudatában vannak saját ismereti, gyakorlati, mentális hiányosságaikkal is, de zömében ezen hiátusok kezelésével panaszmentesen tudják befejezni intézkedéseiket. Az a tény, miszerint a megbírságolt rendőrök (!) fele nem értett egyet a vele szemben kiszabott bírság összegével – elgondolkodtató, mivel ebben az esetben ügyféli pozícióban szerepelnek. Olyan ügyfelek között, akik nem panaszolták meg az intézkedést, nem kezdeményeztek eljárást valamelyik felügyeleti szervnél a vele szemben intézkedő rendőrrel szemben.

A kutató munka eredményeként az egyik kritikus és így fejlesztésre szoruló terület az intézkedésre jogosult állomány specifikus képzése, továbbképzése, az önképzési lehetőségek fejlesztése. A társadalmi együttélés egyik jellemzőjeként a hatályos jogrendszerünkbe illeszkedően az észlelt jogsértések meghatározó hányada szabálysértés, vagy a közigazgatási bírságolási szabályok hatálya alá tartozik, így ezek azok a jogsértések, amelyekkel a rendőrök, határrendészek a legnagyobb gyakorisággal találkoznak szolgálatteljesítési időszakuk alatt, és ami miatt intézkedniük kell. Ilyen környezeti összefüggések alapján alapvető elvárásként lehet és kell megfogalmazni a tiszthelyettesi és tiszt képzés, továbbképzés vonatkozásában az oktatási tematika szükségyszerű korrekcióját az alábbiak figyelembe vételével:

- a diszkrecionális jogintézmény intézkedő rendőr szintjére delegált normatív környezetét, annak jogalkotói szándékát megjelenítő egységes értelmezését súlyozottan kell ismertetni.
- a szubjektív elemeket kizáró, érdemben csökkentő mérlegelési készségek fejlesztése, erősítése érdekében specifikus kommunikációs, konfliktuskezelő és pszichológiai tréningeket kell tartani,
- mely tréningeknek az aktív, végrehajtó szolgálatot ellátó időszakban is visszatérő jelleggel felületet kell biztosítani.
- indokoltnak vélem a mérlegelési jogkör alkalmazásával kapcsolatos szervezeti belső revíziós-, törvényességi felügyeleti ellenőrzést végző és jogorvoslatot biztosító-, valamint a jogvédő szervezetek- és a belső bűnmegelőzésért felelős szervezet által, a mérlegelési jogkör alkalmazásával összefüggő megbízhatósági ellenőrzéseinek eredmény tapasztalatait a rendőri állomány részére

esettanulmányok formájában, időszakosan, rendelkezésre bocsájtani, annak tapasztalatait értékelni.

- a kérdőívek visszajelzései és interjúalanyok nyilatkozatai alapján indokoltnak vélem a negatív diszkriminációs hajlam, a nacionalista, a rasszista pszichés elemek célzott szűrésének erősítését a pszichológiai alkalmassági vizsgálatok során.
- indokoltnak tűnik a rendőrök, határrendészek esetében három év teljesített szolgálati időhöz kötött önálló bírságolási jogkör rendjének biztosítása.
- ajánlott, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója visszatérően mérje fel az önálló bírságoláshoz kapcsolódó elméleti, gyakorlati ismereteket, szubjektív diszkrecionális készségeket és azok megfelelése esetén engedélyezze a jogosultságot.
- az intézkedő rendőrök által a tárgyi jogszabályi környezet, annak összetettsége, jelentős mennyisége ellenére eredményesen alkalmazható, érdemben biztosítja a jogszerű és szakszerű alkalmazás esetén az intézkedési alanyokkal szembeni diszkrecionalitást, hatékony megelőző tevékenységet folytatva és erősítve a rendőrség, annak állománya szolgálati tevékenységének társadalmi elismertségét.
- javasolt ugyanakkor az általánosítható hiányosságként tapasztalt jogszabályi rendelkezés helyes értelmezése és alkalmazása¹⁰ érdekében a rendőrségi szervezet egészét érintő ajánlás megfogalmazása, továbbítása, a komplex képzési rendszerbe történő integrálása, mellyel feltehetőleg a látens korrupciós magatartások egyik eleme is kiiktatásra kerülhet.

¹⁰ A 2012. évi II. törvény 99. § (1); (6); valamint a 63/2012. (IV.2.) Kormányrendelet 1. §