

A RENDÉSZET JOGALKALMAZÁSA CONTRA LEGEM

1. Szerzői premissza

Ismert tény, hogy az alakulóban lévő rendészettudomány több problémával is küszködik. Elsők között például azzal, hogy rendészettudománynak mondott diszciplína álláspontunk szerint jelenleg még nem született meg.¹ Alakulóban van, de ilyen önálló tudományág ma még nincs. Számos tárgyában eredményit tekintve fregmentált. A már nem vitatott tézisei nem képeznek egységes egészet.

A magyar rendészeti kutatók által legtöbbször idézett és a rendészet tudományos megítélésében megkerülhetetlen, iskolateremtő tudós Finszter Géza. *„Személyisége és munkássága rendkívül nagy befolyást gyakorolt... az egész magyar rendészettudomány fejlődésére.”*² Nélküle talán még alakulóban lévő rendészettudományról sem tudnánk beszélni. A kiváló professzor a rendészeti kutatások központjának számító Nemzeti Közszolgálati Egyetem számára készített egyik alapművében 2018-ban ezt írja: *„A rendészettudomány – mint a közigazgatási jogtudomány egy önállóságra törekvő ágazata – most van kibontakozóban.”*³ Tényszerűségénél fogva egyet kell érteni a szerző megállapításával: a rendészettudomány még csak kibontakozóban van. Több jeles szerző szó szerint ugyanígy vélekedik, így például az önkormányzati rendészet kiváló kutatója Christián László, aki idén megjelent tanulmányában azt írja: *„A rendészettudomány – mint a közigazgatási jogtudomány egyik önállóságra törekvő ága – most van kibontakozóban.”*⁴ Vagy a rendőri vezetők közül Urbán Zoltán r. dandártábornok, a Győr-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság korábbi vezetője (2022-ig), aki a következő kijelentést tette egyik írásában: *„... a rendészet, mint fogalom még nincs teljesen kimunkálva, ez még a fejlődésben lévő rendészettudomány egyik, talán legfontosabb feladata lesz.”*⁵ Igen, a rendészet fogalma nélkül nem lehet rendészettudományról beszélni. De erről lejjebb.

Az alapállítástunkat maga a MAB is alátámasztotta. Formálisan és kifejezetten elvi jelleggel ugyan az NKE RTK Doktori Iskola megalakításához elengedhetetlenül szükséges támogató határozatában (2012/10/V/2. számú MAB határozat) egy lebegő, tények és alapos tartalmi indoklást nélkülöző elismerő nyilatkozatot tett *„a rendészettudományt a doktori iskola létesítése szempontjából új tudományágként”* elismerő kijelentésével. Az idézett mondat együtt értelmezendő az Akkreditációs értesítő 2012. 17. számban megjelent másik állítással: *„A rendészettudomány tudományágként való elismerésére elvi támogatás született, de szükség van még a tartalmi jellemzők... kidolgozására”*. A MAB határozat inkább udvarias, de forrásként nehezen értelmezhető kijelentéséhez szükséges hozzátenni: a MAB kvázi közigazgatási hatóságként a felsőoktatásban folyó tudományos kutatást

¹ Lásd például: Balla Zoltán: A rendészet kérdései. Belügyi Szemle 2014/12. 5-19. o.

² Korinek László: Egy iskolateremtő személyiség – Finszter Géza. In: Boda József – Tóth Nikolett Ágnes (szerk.): 50 éves a rendészeti felsőoktatás. Jubileumi kiadás 1971-2021. Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 243.o.

³ Finszter Géza: Rendészet. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 17.o.

⁴ Christián László: Komplementer rendészet. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022. 55. o.

⁵ Urbán Zoltán: Rendészet, rendészettudomány. In: Boda József – Tóth Nikolett Ágnes (szerk.) i.m. 314.o.

elősegítő szervezet és nem tudósi testület. Engedélyt ad azon iskola működéséhez, amelynek célja a tudományteremtés. A tudomány létéhez szükséges infrastrukturális intézmény, tevékenysége formál bürokratikus.

A rendészettudomány kialakulatlanságát bizonyító további idézetektől eltekintve, de az alapállítást más oldalról megközelítve leszögezhető: a finszteri állítást - jelen sorok írójának legjobb tudomása szerint - eddig még senki sem cáfolta. Cáfolat nélküli ellenállásra viszont van példa⁶, illetve⁷. Miként óvatos polemizálásra is.⁸ Formálisan és intézményi szinten potenciát jelent a Magyar Tudományos Akadémia IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya „Rendészeti albizottság” vagy a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar és bármilyen olyan szervezet, ami a rendészetet és a tudományt szemantikailag összeköti. De ez csak a forma, ami nem teszi legitimmé azt, ami nincs. Ha a színpad mögé nézünk, akkor a ténylegesen létező tudományokhoz képest egy magát kereső tudományos tartalommal rendelkező tekintélyes tudáshalmazt találunk, ami tényszerűen keresi a helyét, vajúdik. Alakul, de még nem született meg.

Az elmúlt időszakban, de főleg a szameli 1991-es MTA által megrendelt rendészeti monográfia óta számos kiváló rendészeti tartalmú tanulmány készült, tekintélyes eredmények születtek. Az elmúlt 35 évben a rendészet fejlődéséért mérhetetlenül sokat tett időrendben többek között Szamel Lajos, Katona Géza, Szikinger István, Finszter Géza, az utóbbi 15 évben Sallai János, továbbá Christján László, a rendészetet idegenrendészeti oldalról kutató Hautzinger Zoltán. Ők és mások kisebb könyvtárnyi kiváló publikációkkal járultak hozzá a rendészeti tudomány önállóságáért. De ez a tudásanyag még nem jelenti, nem adja ki a szintetizált fogalmak, definíciók, kategóriák együttese által kiérlelt tudományos törvényszerűségek zárt logikába foglalt rendszerét, a rendészet tudományos elméletét. A rendészeti tudományos ismeretek, kutatások, az ezekből kinövő tudományos elméletek – lásd alább a közrend-közbiztonság tárgykörére fűzött koncepciót – a rendészet elméleti szakemberei által még nem nyertek visszaigazolást. Jó esetben vita van. De az is erősen visszafogott, jellemzően és sajnálatosan érdemi ütközés és konszenzus nélküli. Szerencsés és ritka esetben addig eljutunk, hogy valamely vitatott kérdésben a kutatók közel egységes álláspontot foglalnak el, de a vita másik végén lévők jellemzően hallgatnak. Lásd rendészet vagy rendvédelem kifejezések körüli mára már elcsépeletnek tekinthető vitát. De ugyanilyen eredménytelenséget mutat az elmélet által bizonyított jogi kollíziók, például a rendőrségi törvényben explicite kimutatott jogalkotási hiátusok gyakorlat által teljes

⁶ Lásd például. Virányi Gergely: Gondolatok a rendészettudományhoz. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, 2002. 37-42. o. A szerző szerint azért beszélhetünk rendészettudományról, mert az a társadalomtudományok között foglal helyet, három összetevője van: elmélet, kutatómódszertan, statisztika. Ezek különböztetik meg a tárgya körébe tartozó jelenségek, folyamatok, állapotok szakmai vagy éppen hétköznapi megközelítésétől. Hosszabb cáfolat helyett annyi jegyeznék meg, hogy ezen a gondolati síkon a rendészettudomány egyetlen alapkérdése nem kapott választ. Például a tárgya tekintetében. Továbbá nehezen értelmezhető a „kutatómódszertan” és a „statisztika”, mint összetevő ... Mihez képest? Mi az eredmény? Az sem érthető, hogy a szerző miért áll meg a rendészettudomány tudományterületi besorolásánál a társadalomtudomány alrendszerénél, miért nem folytatja, hogy azon belül az állam- és jogtudományok osztályának közigazgatás-tudomány parcellájába tartozik.

⁷ Lásd például Fórizs Sándor: Egy PhD-dolgozat megvédése és az esemény háttere Belügyi Szemle 2022/4. 709. o. A szerző azt írja: Ha nem lenne rendészettudomány, akkor, nem működhetne doktori iskola a témakörben. Álláspontunk szerint pontosan a fordítottja igaz ennek az állításnak. Akkor lesz rendészettudomány, ha – többek között – a doktori iskola által előállított tudáshalmaz felhajtó ereje „kitermeli” a tudományág elismeréséhez szükséges tudományos ismereteket.

⁸ Lásd például: Boda József: A rendészetről és a rendészettudományról. In. Boda – Tóth (szerk.) i.m. 200. o.

közömbösséggel kezelt helyzete is. Ilyen paraméterek mellett véleményünk szerint nem lehet valódi rendésztudományról beszélni. Csak alakulóban lévőről.

A tudományos fogalmak meghatározását a fentiek tükrében mindjárt a rendésztudomány definiálásával kellene kezdeni. Lehet ez egy „*összetett fogalom...*, amely nem egy létező, az állam és jogtudományok keretei közé szorítja a rendésztudományt, hanem önálló diszciplínaként határozza meg azt.”⁹ Ha viszont – követve az idézett tanulmány szerzőjének logikáját - nem az állam- és jogtudomány keretei között keressük a rendésztudomány helyét, tárgyát, eszközeit, módszerét, akkor ez a gondolat ütközik a Rendésztudományi szaklexikon szócikkével: „*A rendésztudomány az állam- és jogtudományoknak azon ágazata, amelynek kutatási tárgya a rendészet szervezete, működése és a rendészeti jog.*”¹⁰ (Jelen tanulmánynak nem a tárgya a Szaklexikon bírálata, ezzel együtt kritikusan meg kell jegyezni, hogy a mű sajnálatosan sok tévesen megfogalmazott szócikke mellett az egyik ebben az idézetben is megjelenik: a tárgybeli fogalom szócikke nem a konszenzusos véleményt adja, hanem a rendészet első számú képviselőjének Finszter Gézának a meghatározását. Vagyis szaklexikonhoz méltatlanul egy szakember véleményét. Aki egyebekben, mint fent ez körülírásra került – jelen tanulmány szerzőjével egyetértésben – még születése előtti állapotba helyezi a rendésztudományt. Ha viszont még nem született meg, akkor nem lehet kiérlelt és egységesen elfogadott fogalma sem. Legfeljebb – de a végső tudományos definícióhoz elengedhetetlenül – a tudományos alaposágú próbálkozások egyike. A szócikk szerkesztői ezeket a tényeket sajnálatosan nem vették figyelembe.)

A rendésztudomány álláspontunk szerint a következő koordináták között fogható meg:

- a társadalomtudományokon belül az állam- és jogtudományok alrendszerének közigazgatás-tudomány ágazatának új hajtása, amelynek
- fejlődését szekunder módon egyéb tudományok – főleg a bűnügyi tudományok – és egyes segédtudományok – mint például kriminalisztika, kriminálpszichológia, igazságügyi elmeorvostan, kriminálstatisztika, igazgatástudomány, vezetéselmélet – segítik és
- kutatásának tárgya a rendészeti értelemben vett biztonság, a rendészeti szervezete és személyzete, továbbá a rendészeti joganyag.

Az első gondolat zárásaként- egyetértve a rendészet történetének első számú kidolgozójának Sallai Jánosnak a szavaival - kijelenthető: „*a tudományos közélet egyik legfontosabb mozgatórugója a vita, a különböző tudományos elméletek, elképzelések nyilvános ütköztetése*”.¹¹ „*Ennek színterei lehetnek szóban különböző műhelyviták, elképzelések nyilvános ütköztetése.*”¹² Ennek garantált eredménye lesz, hogy kimunkálásra kerülnek a rendészeti tevékenységek egységes fogalomtára.

A nyitó mondatban tett állítást alátámaszthatjuk azzal is, hogy a rendészet fogalmát a mai napig nem sikerült konszenzusos formába önteni. Lorenz von Stein gondolatának gyakori idézése mára már kissé elkoptatta a tudós állítását, mely szerint az államigazgatás

⁹ Hautzinger Zoltán: A rendésztudomány határtudományai. Magyar Rendészet 2020/3. 137. o.

¹⁰ Boda József (főszerk.): Rendésztudományi Szaklexikon. Dialóg Campus, Budapest, 2019. 480. o.

¹¹ Sallai János: A rendésztudomány etablációja és akkreditációja Magyarországon. Rendőrség Tudományos Tanácsa, Budapest, 2021. 80. o.

¹² Sallai János: A rendészeti folyóiratok hatása a rendésztudományra. Magyar Rendészet 2017/2. 183. o.

egyik ágában sem uralkodott annyi zavar, mint a rendészet meghatározásánál.¹³ Unalomig ismételtsége ellenére a Stein-i megállapítás ma is igaz. A kedves olvasó minden biztonnal zavarba jönne, ha a vonatkozó szakirodalmi definíciók között el kellene igazodnia. Főleg, ha annak eredetére szűkülne a figyelem. Ugyanis a jelen egyik gyakori rendészetfogalma szerint ez nem más, mint egy közel 230 éves (!) törvénykönyv, nevezetesen az 1794-es Porosz Általános Törvénykönyv (ALR) közel szó szerinti idézése. Ennek az állításnak tartalmi bizonyítása korábban megtörtént.¹⁴ Az akkori gondolatok megerősítése mellett hangsúlyozandó: a rendészet több és más annál, minthogy az általa védendő jogi tárgy centrumába a közrendet, a közbiztonságot tegyük és emellett ne vegyük figyelembe a differencia specifikáját. „A rendészet a közigazgatás azon ágazata, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára”¹⁵ egyik megközelítés harmonizál a jellemző másik fogalommal, mely szerint a rendészet „az állam szerveinek az a hatósági tevékenysége, amelynek célja a közrend és a közbiztonság megóvása mindazokkal szemben, akik annak épségét fenyegetik vagy megsértik.”¹⁶

A rendészet által védett jogi tárgy az elmúlt harminc év rendészeti joganyagában és a publikálók műveiben rendre keveredik a közrend és a közbiztonság tekintetében. Figyelemmel arra a tényre, hogy a közrendet privilegizálóknak is megvan a maga tábora, akik „szerint az ALR-re alapított Szamel Lajos által kidolgozott rendészet fogalom kiállta az eddigi „támadásokat”¹⁷, nos az ilyen álláspont kellő tiszteletben tartásán túl ténykérdés, hogy a közrend mögötti tartalom csupán tudósi eszmefuttatással magyarázható, másrészt tényszerűen ez a kategória számos tudományos megközelítés szerint lehet akár a jogon kívüli termék is.¹⁸ Amihez képest száraz ténykérdés, hogy a közbiztonság – ami ugyan a közrendhez hasonlóan szintén a jog által nem kategorizált – az Alkotmánybíróság által a 13/2001. (V.14.) AB határozat által alkotmányos értéket kapott.¹⁹ Vagyis míg a közrend mögötti tartalom mély tudósi spekulatív gondolatokat fakasztó álláspontok tárgyaként lehet jogi vagy nem jogi kategória – amely nézetkülönbség viszont kizárja a rendészet tárgyává emelését –, addig a közbiztonság kifejezés mentes ezektől a vitáktól. Alkotmánybírósági védelmet kapott, amit kérték tényszerűségében centrális tényként kezelni. A közrend tehát jó esetben tudósi polemizálás tárgya, a közbiztonság ennél azzal több, hogy az Alkotmánybíróság szekunder normativitással látta el. „A rendészeti szervek közös védendő értéke a közbiztonság...”²⁰ olvashatjuk számos szakember tollából, mint például az idézett tanulmány, mint a feltörekvő új rendészeti kutatói nemzedék egyik kiváló szerzőjétől.

Ezen tények alapján álláspontunk szerint szakítani kell(ene) a megkövült ALR-hez történő igazodással és – figyelemmel a rendészettudomány alapvető dogmatikai eleminek tisztázásának minimális igényeire – a rendészetet a tárgya és a többi igazgatástól élesen elhatárolható eszközrendszerével lenne üdvös jellemezni, illetve definiálni. A rendészet

¹³ Lorenz von Stein: Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrecht. Idézi Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapja. Rendészeti Tanulmányok, BM Rendészeti Kutatóintézet, 1982/1. 3. o

¹⁴ Balla (2014.) i.m. 8-9. o.

¹⁵ Jozef Balga: Rendészettudomány, közigazgatás-tudomány és a rendőri igazgatás. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII. Pécs, 2016. 49-55. o.

¹⁶ Finszter Géza: A rendészet elmélete és eszközrendszere. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. 15.o.

¹⁷ Buzás Gábor: Rendészet – katonai rendészet. Katona Jogi és Hadijogi Szemle. 2018/2. szám. 25. o.

¹⁸ Tihanyi Miklós: Közrend, közbiztonság, rendészet a keresztény gondolkodásban. Államtudományi Műhelytanulmányok, 2017. 2-18. o.

¹⁹ Balla Zoltán: Ockham borotvája és a rendészet. Magyar Rendészet 2020/3. 22.o.

²⁰ Merkl Zoltán: A rendészet szerepe és feladatai az Állam „külső” védelmében. Belügyi Szemle 2022/4. 743.o.

tárgya az AB határozat alapján a közbiztonság, a tárgyat védő és azt realizáló igazgatási eszközei pedig a rendőrségnek – mint a rendészet első számú szervének²¹ - a rendőrségi törvény keretében felsorolt sajátos intézkedések, kényszerintézkedések és a titkos módszerek alkalmazása. Ennek keretét az erőszak kizárólagos, legitim használata adja, „az a törvényi felhatalmazás, amely biztosítja az államnak a legitim fizikai erőszak alkalmazásának lehetőségét”:²² A rendészeti igazgatás tehát a tárgya és a tárgy igazgatásához szükséges törvényes erőszak keretében alkalmazott eszközrendszere alapján különböztethető meg minden más közigazgatási ágazattól. És ez determinálja a fogalmát! A rendészet álláspontunk szerinti fogalmának bizonyítható elemei:

- tárgya a társadalom jogilag védett biztonsága, vagyis a közbiztonság,
- eszköze az erőszak-monopólium birtokában használt sajátos intézkedések, kényszerintézkedések és titkos eszközök.

A rendészet tartalmi elemeinek a vizsgálata hozzátartozik a definíció magyarázatához, mint például annak elemzése, hogy a rendészet közigazgatás „legősibb tevékenysége.”²³ De a tartalmi elemzés nem ennek a tanulmánynak a feladata, kivéve a joghoz kötöttség lent körülírt alapdogmatikai problémákat érintő kérdést. (Azzal a kiegészítéssel, hogy a rendészet mint a „legősibb” közigazgatási tevékenység a katonai és az adóigazgatással együtt, illetve azokat követve jelent meg.)

A szerző álláspontja szerint rögzíthető: a rendészettudomány, mint önálló diszciplína ma még nem született meg. Hiányoznak - a rendészettel foglalkozó szakemberek közmegegyezésén nyugvó, dogmatikai vitákkal kiérlelt - tézis-antitézis-szintézis alapú fogalmak. Ennek centrális eleme a rendészet elavult meghatározásának problémája.

2. A rendészet diszkrecionális jogköre – contra legem

A rendészet tudományággá fejlődéséhez az alábbi eszmefuttatás annyiban szeretne hozzájárulni, hogy egy konkrét jogeset leírása után rövid elemzését adja annak, amikor a hatósági jogalkalmazás szigorú joghoz kötöttségének szabályát a rendészeti közhatalmi megnyilvánulás valamilyen magasabb értékre figyelemmel – kivételesen - felülírhatja. A rendészet egyik legmarkánsabb sajátosságát mutatjuk be.

A jogeset:

- a) A Nemzeti Érzelmű Motorosok Egyesülete (NÉME) 2013. április 03-án 12.30. perckor a Budapesti Rendőr-főkapitányságon (BRFK) írásban bejelentette, hogy motoros felvonulást kíván szervezni Budapest, V. kerület, Margit híd Pesti Hídfő – Hősök Tere útvonalon Adj gázt elnevezéssel. A BRFK képviselője április 04-én 11.30-kor személyesen egyeztetett a bejelentő képviselőjével, aki elmondta, hogy mintegy 60 motorost és 150 főt várnak a rendezvényre.
- b) A NÉME bejelentése előtt néhány nappal a BRFK tudomásul vett egy másik vonulásra vonatkozó bejelentést, nevezetesen az Élet Menete Alapítvány (ÉMA)

²¹ Skorka Tamás: Az (új) általános szabálysértési hatóság és a pandémia. Belügyi Szemle 2022/6. 1295-1297.o.

²² Merkl (2022.) i. m. 743.o.

²³ Buzás (2018.) i. m. 27.o.

azon felvonulási szándéknyilatkozatát, amely időbeliségében és útvonalában megegyezett a NÉME rendezvény tervével.

- c) A BRFK nem hozott tiltó határozatot a második bejelentéssel kapcsolatban sem.
- d) A jogeset idején hatályos és a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (régii Gytv., a továbbiakban: Gytv.) 8.§ (1) bekezdése szerint a BRFK akkor tilthatta volna be a fent körülírt rendezvényeket, ha azok a népképviselőt szerveit, a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztették volna, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Mivel az ÉMA, mint első bejelentőnél ilyen tényállási elemek nem álltak fenn és a második bejelentés pontosan ugyanolyan tényállással jellemezhető, mint az első, ezért a rendőrség mindkét bejelentést tudomásul vette. A tiltásról szóló határozatnak egyebekben a Gytv. alapján a bejelentéstől számított 48 órán belül meg kell születnie, erre a NÉME esetében 2013. április 06-ig volt jogi lehetőség. Hangsúlyozandó, hogy a rendőrség a Gytv. szerint de jure helyesen döntött, törvényi kizáró ok hiányában nem hozhatott tiltó határozatot.
- e) A NÉME esetében az alaki jogerő 2013. április 06-án beállt.
- f) Az országgyűlés 2013. április 08-án tartott ülésének azonnali kérdések és válaszok órájában 10.30 perckor Steiner Pál szocialista képviselő azzal a kérdéssel fordult Konrád Károly belügyi államtitkárhoz, hogy mit kíván tenni a rendőrséget irányító Belügyminisztérium annak érdekében, hogy ne sértse az antiszemita NÉME motoros felvonulás a magyar zsidók meggyilkolásának kegyeleti emlékezését, emberi méltóságát, ne sérüljön a közbiztonság és az ÉMA tagjainak testi épsége a provokatív Motoros Egyesület tagjainak fellépésével. A politikus rámutatott arra is, hogy a náci szellemű motoros felvonulás rendőri felvezetése megengedhetetlen. Kifejtette, hogy a „vállalhatatlan antiszemita szerveződés” otromba módon provokál minden jó érzésű embert, meggyalázza az emlékezést több mint 400 ezer magyar zsidó ember meggyilkolására, továbbá hatmillió áldozatra, akiket a haláltáborokban elgázósítottak vagy más módon meggyilkoltak. A provokatív elnevezés („Adj gázt”) alapjaiban sérti a kegyeleti együttérzést.
- g) A kért államtitkár helyett előbb a belügyminiszter akart válaszolni, de a miniszterelnök – mint mondta „az ügy súlya miatt” - magához ragadta a válaszadás jogát. Pintér Sándor belügyminiszterhez fordulva azt mondta, hogy egyértelműen a jó ízléssel áll szembe az ÉMA rendezvénnyel ugyanabban az időszakban és helyen szervezendő NÉME felvonulás, az csorbítja a kisebbségek alkotmányos jogait. Utasította miniszterét, hogy ne engedélyezzenek olyan rendezvényt, amely sértheti az Élet Menete felvonulást, egyben tegyen meg mindent a közbiztonság fenntartásáért és az alapvető emberi jogok védelméért.
- h) Aznap 14.30-kor motoros rendőr futár kézbesítette a NÉMA székhelyére a korábban tudomásul vett (kvázi engedélyezett) „Adj gázt” felvonulás betiltásáról szóló közigazgatási határozatot. A tiltó határozat indoklási része kifejtette, hogy a NÉME felvonulás „egyfajta gúnyt űz az Élet Menete céljából, ezért szellemiségével összeegyeztethetetlen.” Rögzítette továbbá, hogy „... a rendezvény megtartása a demokrácia lényegéhez tartozó közrend és köznyugalom jelentős mértékű támadásával jár, amellyel szemben a nemzetközi szerződések az állam részére korlátozást, tiltást tesznek lehetővé.” Ennek jogszabályi alapját, részletesebb indoklását a rendőrségi határozat nem tartalmazta. Az indoklás rögzítette még, hogy „... a közbiztonság és köznyugalom

... a bejelentett rendezvény megtartása esetén súlyos fokban sérülhet, tekintettel arra, hogy egyfelől a rendezvény önmagában is alkalmas a köznyugalom megzavarására, másfelől pedig a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el, ezáltal pedig sérülhet az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos alapjog.”

A határozat utalt továbbá a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány (PPJNE) 21. cikkére: „A békés gyülekezés jogát el kell ismerni. E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásnak lehet alávetni, amelyek... az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közkerkölc vagy mások jogai és a szabadsága védelme érdekében szükségesek.”

Az indoklás itt sem nevezte meg konkrétan, hogy a nemzetközi dokumentum mely elemét sérti a NÉME felvonulása. A határozat végül utalt Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában kihirdetett Egyezményre, annak 11. cikkére, ami szintén deklarálja – többek között – a békés célú gyülekezés jogát. Ennél az indoklási résznél sem tét ki a hatóság a nemzetközi jog és a Motorosok felvonulásának összeütközésére, kollíziójára.

- i) A NÉME a Gytv. 9.§ (1) bekezdése alapján – amely három napon belüli bírósági felülvizsgálati lehetőséget ad az ügyfélnek a számára sérelmes döntés jogorvoslatára – április 11-én 11.25 perckor személyesen adta be a BRFK-ra a bírósági reparációra irányuló jogorvoslatát. Abban kérte a tiltó határozat hatályon kívül helyezését és azt, hogy a rendőrség vegye tudomásul a felvonulási szándékukat az abban foglaltak szerint. Felülvizsgálati kérelmükben kifejtettük, hogy a rendőrségnek a Gytv. 8.§ (1) bekezdése értelmében nincs szabad mérlegelése abban a tekintetben, hogy egy rendezvényt tudomásul vesz, vagy sem, azt csak az abban meghatározott feltételek fennállása esetén tagadhatja meg. Nevezetesen csak ha a rendezvény a népképviselői szervek, a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Ehhez képest, az, hogy a rendőrség véleménye szerint a rendezvény gúnyt űz az Élet Menete céljából nem minősíthető tiltási oknak. Hangsúlyozták, hogy a hatályos gyülekezési törvény nem bízta a rendőrség mérlegelésére a gyülekezési jog gyakorlását, ezért használ a Gytv. 8.§-a objektív tiltási okokat.
- j) A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20. Kpk. 45.453/2013/2. számú végzésével elutasította a NÉME felülvizsgálati kérelmét.
- k) Indoklásában rámutatott, hogy a bíróságnak kizárólag abban a jogkérdésben kellett döntenie, hogy a NÉME által bejelentett demonstrációt a rendőrség a Gytv. 8.§. (1) bekezdésében nevezett (és fent idézett) gyülekezést kizáró okon és a Párizsi Békeszerződésben, a Római Egyezményben, valamint a PPJNE-re tekintettel megtilthatta-e.
- l) A bíróság egyetértett a rendőrséggel abban, hogy a demonstráció elnevezése és útvonala – figyelemmel az ugyanakkor tartandó Élet Menete demonstrációval – a NÉME részéről egyfajta vélemény-nyilvánítás. És ugyan az Alaptörvény IX. cikke szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánításhoz, de annak gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértéséhez, a nemzeti, faji, vallási közösségek megsértésére. Márpedig az „Adj gázt” elnevezés, a bejelentett útvonal, amely elhalad a Zsinagóga mellett asszociációra ad alapot az Auschwitzban mérges gázzal meggyilkolt zsidók kínhalálára, s egyben annak megismétlésére

való felhívásként is értelmezhető, ami sérti az emberi méltóságot. Ez pedig anyagi jogszabály ellenességet jelent, ezért a bíróság a kérelmező kérelmét elutasította.

m) A bírósági határozat ellen a NÉME nem kért felülvizsgálatot. Az ügy lezárult.

A jogesettel összefüggő legalapvetőbb dogmatikai tények a joghoz kötöttségre figyelemmel:

- a hatósági jogalkalmazás joghoz kötött, vagyis a közigazgatási (és a bírósági) kifelé irányuló, az ügyfelek (peres felek) életviszonyait meghatározó impériumon alapuló határozatokat csak az ügyre vonatkozó anyagi és eljárási jogszabályok alapján lehet alkotmányosan meghozni,
- a hatósági döntéseket a jog vagy csak egyféleképpen határozza meg (például a személyi azonosító igazolvány ha lejár, akkor a hosszabbítási kérelem amennyiben megfelel az anyagi és eljárási jogszabályoknak, akkor a hatóság nem mérlegelhet, hogy hosszabbít vagy sem, hanem köteles a joghoz kötöttség elvének megfelelően az egyetlen jogilag előírt döntést meghozni: hosszabbít), míg a másik döntési alrendszer a mérlegelésen alapuló és így többféle döntés meghozatali lehetőség,
- a mérlegelésen alapuló döntési lehetőséget a jognak egyértelműen rögzítenie kell, vagyis a hatóság a maga döntése alapján soha nem mérlegelhet, ez alkotmányosan levezethetően súlyos jogsértés lenne, ellenben az adott ügyre vonatkozó jogszabálynak ezt tételesen, konkrétan ki kell mondania,
- a mérlegelési lehetőséget – igen leegyszerűsítve – a jogalkotó három féle technikával fogalmazza meg: a jogi norma diszpozíciójában „-hat, -het” képzőt alkalmaz („hosszabbítható”, „engedélyezhető”), másrészt „-tól, -ig” ragot („ a bíróság ötezer forinttól ötszáz ezer forintig róható ki”), vagy jogilag meghatározhatatlan fogalmakat szerepeltet a hipotézisben, diszpozícióban („a kérelmet közbiztonsági okból soron kívül kell elbírálni”),
- megjegyzendő, hogy a mérlegelésre a jogalkotó egyéb technikákat is alkalmaz, de ezekre a témánk szempontjából nem lényeges kitérni,
- a joghoz kötöttség mérlegelésen alapuló rendszerének két speciális esete ismert: a méltányosságon és a jogalkalmazásból egyre inkább kiszoruló, de még jelen lévő diszkrecionális jogon alapuló mérlegelés,
- a méltányossági mérlegelésnél a jogalkalmazó az individuális ügyben a konkrét jogszabályi engedély alapján csak az ügyfél számára előnyös, pozitív tényállási elemeket veszi figyelembe a döntésénél²⁴, vagyis a méltányossági alapon hozott határozata ellentétes a hasonló tényállású esetek okán hozott többi döntésével, mivel a többi esetben az ügyfél számára előnytelen, negatív tényállási elemeket is mérlegeli, szemben a méltányos eljárásánál,
- a diszkrecionális döntés a szabad belátáson nyugvó mérlegelés esete,
- a diszkrecionális jogalkalmazás annyival több, mint a mérlegelési jogkör, hogy eseteiben a – többnyire a rendészet szervei – az államcélokkal, a jog legáltalánosabb keretivel összhangban cselekednek, amit a konkrét jogi norma csak utalásszerűen enged meg, vagy még úgy sem,
- a diszkrecionális jogkör legszélsőségesebb esete a sine lege, vagyis jogalap nélküli döntés, amikor az abszolút hatalom birtokában a diktatórikus államvezetést a közigazgatás minden jogi kontroll nélkül szolgálja, a hatóság mérlegelését semmi nem korlátozza,

²⁴ Skorka Tamás: Rendőrség a koronavírus ellen. Magyar Rendészet 2020/4. 185-186. o.

- a második formája a praeter legem mérlegelés, amikor valamilyen kár- vagy egyéb veszélyhelyzet, illetve a személyiségi jogok sérelmét megelőzendő az elhárítás érdekében a jogalkotó a jogalkalmazó részére a legáltalánosabb megfogalmazásban lehetővé teszi a veszélyelhárítást. Ennek tipikus esete az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 106.§-a („A hatóság – tekintet nélkül a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.”),
- a contra legem hatósági mérlegelésnél a jogalkalmazó a konkrét jogi normához képest ellentételesen cselekszik, az írott és az ügyre vonatkozó jogszabály ellenében dönthet, mert ezzel egy magasabb jogilag körülírt értéket véd,
- a contra legem diszkrecionális jogalkalmazás rendkívül ritka, ezek egyik esete a fent körülírt Élet menete és az Adj gázt felvonulásokkal összefüggő döntések.

3. Adj gázt kérelem elbírálása contra legem

Mint láthattuk a hatóság (bíró) szigorúan az adott ügyre vonatkozó anyagi és eljárási szabályok alapján hozhatja meg a döntését, ami vagy csak egyféle lehet, vagy mérlegelés alapján születhet. Utóbbi is csak akkor, ha arra a konkrét jogi norma konkrétan felhatalmazást ad.

A Gytv. a gyülekezési jog korlátozására csak akkor ad lehetőséget, ha a törvény 8.§. (1) bekezdésének valamelyik fordulata a tényállás tisztázásánál megállapítható, ezekben az esetekben ad mérlegelést a törvény a tiltásra: „Ha a ... rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek ... megtartását megtilthatja.”

A fenti norma nem ad mérlegelést más esetekre, vagyis a rendőrség csak és a jogszabály szoros értelmezésében akkor tilthat, ha a fenti konkrétan megnevezett valamelyik tiltó ok megállapítható. Így a Gytv. nem ad mérlegelési lehetőséget a rendőrség (és a bíróság) számára arra, hogy mérlegelési jogkörébe vonja a gyülekezési jog gyakorlásának tartalmát. Vagyis de iure jogalapot nélkülözött azon rendőrségi mérlegelési aktus, amely a Gytv. alapján azt a feltételezést fogalmazza meg, mely szerint a NÉME demonstráció emberi jogot sérthet.

A rendőrség (és a bíróság) a joghoz kötöttség szabályai szerint szoros értelmezésben csak akkor mérlegelhetne volna a motorosok felvonulását emberi jogot sértőnek, ha a 8.§ (1) bekezdése a fenti tiltó okok mellett kimondta volna azt is, hogy a tiltásnak akkor is helye van, ha az az emberi jogokat veszélyeztetné.

A joghoz kötöttség szabályaira figyelemmel a rendőrség a NÉME beadványát első megítélésben – mert nem állapított meg tiltásra okot adó tényállási elemet – tudomásul vette. Majd az Országgyűlési politikailag motivált ellenzéki felszólalást követően a már alaki jogerős határozatát visszavonta és helyébe tiltó határozatot kézbesített. Amit a bírósági felülvizsgálat során a bíróság megerősített. Helyesen.

Helyesen, mert azzal, hogy Magyarország Alaptörvénye a IX. cikkével implementálta azokat a nemzetközi egyezményeket, amelyek a gyülekezési jog európai alapelveit rögzítik figyelemmel a PPJNE-re a Párizsi és a Római Egyezményekre, alkotmányos szintre emelte az emberi jogok gyülekezési joggal együtt vizsgálendő értékeit. Ezeknek a jogi alapelveknek pedig védelmet köteles biztosítani minden normálisan működő

jogállam. Akár az ügyre vonatkozó szabályokhoz képest *contra legem* is. Ebben az esetben tehát helyes a szoros értelmezés helyett a kiterjesztő. Vagyis előfordulhat, hogy valamely jogszabály tiltó normái között nincs konkrétan olyan szabály, amit az alkotmányosság, az Alaptörvény szellemisége, vagy a nemzetközi jog hazánk által befogadott normája alapján a jogalkotónak be kellett volna vennie az adott törvénybe (rendeletbe). Ezzel együtt az a magasabb érték, amit az alkotmány és az alkotmányosság, illetve a nemzetközi jog alapján mindenkinek feletti emberi jogi értéként kezelendőek, azok megelőzik az írott jogot. Vagyis az írott jog ellenében alkalmazandóak.