

MI TERMÉKENYÍTHETI MEG A RENDÉSZETTUDOMÁNYT?

2011-ben közölt tanulmányom¹ címét kölcsönvéve úgy is feltehetném a kérdést, hogy „Épp egy jogász mondja meg, mit kezdjen magával a rendészettudomány?” Tudom, ingoványos terepre merészkedek akkor, amikor a legpatinásabb magyarországi rendészettudományi konferencián félig-meddig kívülállóként útkeresésről beszélek, amelyet néhányan talán programnak is fognak tartani. Nincs könnyű helyzetben a szerző, ha ilyenre vetemedik, hiszen – ahogyan azt Karsai Krisztina találóan megjegyezte – „*a rendészettudomány olyan tudomány, amellyel kapcsolatban már a tudomány-fogalom meghatározása is komoly elméleti diskurzus tárgyát képezi, és – úgy tűnik – még ma sem jutott nyugvópontra. [...] Közmegegyezés tehát nincs, így minden kutató, aki a rendészettudomány vonzáskörébe kerül, előbb vagy utóbb megpróbálkozik saját fogalom magalkotásával (vagy a fogalmi meghatározás lehetetlenségének kimutatásával). Addig azonban, amíg erre sor nem kerül, a kutatók azzal erősítik a tudományos diskurzust, hogy a mások által meghatározott fogalmakról véleményt nyilvánítanak.*”² Erre figyelemmel ezúttal önálló rendészettudomány-definíció alkotására sem teszek most kísérletet.

Ha azonban a korábbi és esetleg külföldi rendészettudomány-fogalom meghatározásokat megvizsgáljuk több olyan elem is azonosítható, amelyek visszavisszatérően megjelennek azokban. Ezek alapján a rendészettudomány inter/multidiszciplináris tudományterület, szoros kapcsolatban van a közigazgatás-tudománnyal, tárgya a rendőrségi/rendészeti tevékenységek vizsgálata és leírása, módszerei pedig ebből fakadóan szükségszerűen tudományterületeken átívelőek. Mindezek alapján – mégha ez önkényesnek tűnik is – három olyan területet azonosítottam, amelyek külön-külön is alkalmasak arra, hogy megújítsák a rendészettudományt, vagy legalább színesítsék az ilyen tárgyú kutatásokat.

I.

Elsőként az e tudományterületet művelők körének kiszélesítéséről, új nézőpontok megjelenésének lehetőségéről szólnék. Ha akár csak e konferencia előadói névsorára vetünk egy óvatlan pillantást, szembe fog tűnni, hogy többségben vannak azok, akik valamely rendvédelmi szerv kötelékében állnak, vagy legalábbis korábban álltak. Rajtuk kívül a bűnügyi tudományok művelőivel találkozhatunk nagyobb létszámban, más tudományterületekről érkezőkkel – első sorban társadalomtudósokkal, vagy éppen a közigazgatás-tudomány művelőivel – csak kivételesen futhatunk össze. Bár az Országos Tudományos Diákköri Konferencia Had- és Rendészettudományi Szekciójában az elmúlt években nőtt a civil karokon hallgató pályázók aránya, mégis úgy tűnik, mintha a rendészettudomány utánpótlásában fennmaradna az a trend, amely a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Karának oktatói állományában is megfigyelhető: az

¹ Hajas Barnabás: Épp egy társadalomtudós mondja meg, mit kezdjen a tömeggel a rendőrség? Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, 2011. 39-50. o.

² Karsai Krisztina: Rendészet és tudomány. Novum-Tech, Szeged, 2013. 8. o.

„egyenruhások” mellett számszerű kisebbségben vannak a nem hivatásos szolgálati jogviszonyban álló oktatók és kutatók.

Ez az állapot azonban távolról sem szükségszerű! A Német Rendőrségi Főiskola (DHPol) oktatói karában számukat és tudományos súlyukat tekintve egyaránt jelentős a civilek aránya. Kis túlzással talán azt is mondhatjuk, hogy a kizárólag rendőrségi tapasztalattal oktatható szaktárgyak (rendőrségi bevetés-irányítás, rendőrségi válságkezelés, bevetés-irányítás súlyos bűncselekményeknél, nemzetközi rendőrségi kapcsolatok, üzemp gazdaságtan – a rendőrség közmenedzsmentje, vezetés a rendőrségen stb.) kivételével a civileké a pálya. Ez abban is tetten érhető, hogy a rendészettudományt magát kifejezetten a közigazgatás-tudomány szakterületének tekintik.³ Ha pedig Nyugat-Európa rendészettudományi publikációt, vagy kutatásait vizsgáljuk, meglepetten tapasztaljuk nemcsak azt, hogy milyen nagy a humán tudományterület képviselőinek aránya, hanem azt is, hogy klasszikus közrendvédelmi, közbiztonsági témákat nem a rendészeti ágazathoz kapcsolódó, ha tetszik „civil” egyetemeken milyen magas színvonalon kutatnak. (Hadd említsem meg külön is néhányukat: David Waddington, a Sheffield Hallam University professzorát, aki a sok vitát kiváltott Flashpoint Model⁴ kimunkálásával nagyban segítette a modern, tudásalapú tömegkezelési megoldások kialakulását és fejlesztését, Otto Adangot, aki ugyan a Holland Rendőrákadémia – civil – professzora, ismert viselkedéskutató, és jelenleg is több egyetem vendégprofesszora, meghatározó alakja a tömegrendezvények biztonságát érintő nemzetközi kutatásoknak, Stephen Reicher-t, a St. Andrews University és Clifford Stott-ot, a Keele University társadalompszichológia professzorait, akiknek kutatása középpontjában ugyancsak közrenddel kapcsolatos kérdések állnak.)

Mindezek alapján kénytelen vagyok azt állítani, hogy a hazai rendészettudomány megújításának egyik feltétele, hogy azt ne csak rendvédelmi szervek volt és jelenlegi tagjai műveljék, hanem – kutatási területeik érintkezési pontjain – megjelenjenek más tudományterületek művelői is.

II.

Ha elfogadjuk, hogy a rendészettudomány és a közigazgatás-tudomány egymással „ölelkeznek”, kézenfekvő lehetőség, hogy a megújuló közigazgatás(i) jog)-tudomány eredményeit a rendészettudománynak is fel kell használnia. A második terület, amely a megújódást segítheti a közigazgatási perekben kialakuló bírósági gyakorlat lehet.

Annak ellenére, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) már másfél éve hatályban van, sokan még mindig úgy tekintenek a közigazgatási perekre, mintha azok kizárólag tárgya a közigazgatási (hatósági) határozatok bírósági felülvizsgálata lehetne. Ezzel szemben a valóság az, hogy a Kp. szakítva a „döntés-központú” hatásköri szabályozással, a „közigazgatási tevékenységre” épülő ún. generálklauzulával határozza meg a közigazgatási jogvita tárgyává tehető aktusokat, s ezzel alapozza meg a közigazgatási bíróságok hatáskörét. Ez azt jelenti, hogy minden közigazgatási tevékenység esetén helye van közigazgatási bírói úton jogorvoslatnak, ha azt

³ Ld. a Das Profil der Deutschen Hochschule der Polizei – Die Entwicklung der Verwaltungs- und Polizeiwissenschaft című dokumentumot Forrás: https://www.dhpol.de/Profil_der_DHPol_2016.pdf (Letöltés ideje: 2019.08.22.)

⁴ Ld. pl. Waddington, Dave, Jones, Karen and Critcher, Chas (1989). Flashpoints : studies in public disorder. London, Routledge. King, Mike and Waddington, Dave (2005). Flashpoints revisited : a critical application to the policing of anti-globalization protest. Policing and Society, 15 (3), 255-282. o. Waddington, Dave (2010). Applying the flashpoints model of public disorder to the 2001 Bradford riot. The British Journal of Criminology, 50 (2), 342-359. o. Waddington, Dave (2012). The law of moments: understanding the flashpoint that ignited the riots. Criminal Justice Matters, 87 (1), 6-7. o.

törvény – mint például a szabálysértések esetében – nem utalja más eljárásra. Főszabály szerint tehát minden joghatást kiváltó közigazgatási cselekménnyel és annak elmulasztásával kapcsolatban megnyílt a bírósághoz fordulás lehetősége. Másképpen és egyszerűen megfogalmazva: a közigazgatási (hatósági) határozatokkal, mint egyedi döntésekkel szemben megmaradt a közigazgatási per lehetősége, de ezek mellett a Kp. a hatósági intézkedéseket, az általános hatályú rendelkezéseket és a közigazgatási szerződéseket is általánosan közigazgatási perben megtámadhatóvá tette, de még a mulasztásokkal szembeni fellépés lehetőségét is megteremtette.)⁵ A Kp. meghatározza a közigazgatási szerv fogalmát is,⁶ vagyis azon szervek körét, amelyeknek közigazgatási jog által szabályozott tevékenysége közigazgatási tevékenységnek minősül. Mivel a rendvédelmi szervek államigazgatási szervnek minősülnek, azok, és azok önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egységei és közegei is közigazgatási szervek. Mindezek alapján ideje megbarátkozni azzal a gondolattal, hogy a rendvédelmi szervek joghatást kiváltó cselekményei közigazgatási per tárgyává tehetőek.

De miért is fontos a rendészettudomány számára a Kp. generálklauzulája és általában a közigazgatási bírósági gyakorlat? Amint arra a Kúria joggyakorlat elemző csoportja már 2012-ben rámutatott „A külön perrendtartás a közigazgatási bírászkodás jogfejlesztő funkciójának erősítéséhez is hozzájárulna, mivel a közigazgatási ügyszak önállóságát és ezáltal a szakmaiságot is erősíthetné.”⁷ Nagyon fontos, hogy a rendészettudomány a bírói gyakorlat szisztematikus vizsgálatán – pl. ítéletek elemzése, illetve az összehasonlító jogi munkák – keresztül hozzá tud járulni e jogfejlesztő funkció tényleges működéséhez, mind az ítéletek szisztematikus elemzése, mind az összehasonlító jogi munkák révén.⁸ Mégis, milyen jogfejlesztő tevékenységről lehet itt szó?

Engedjék meg, hogy egy példa segítségével mutassam ezt be: Amikor a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (új Gytv.) előkészítése folyt, abban mindenki egyetértett, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (régii Gytv.) gyülekezési jogot korlátozó rendelkezései felülvizsgálatra szorulnak. Abban is egyetértés volt, hogy a régi Gytv. 8. §-ában zártfajú felsorolással meghatározott megtiltási okok helyett közrendi (közbiztonsági) klauzulára volna szükség. Ez lett az új Gytv. 13. § (1) bekezdése, amely szerint „A gyülekezési hatóság a bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül a gyűlésnek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban való megtartását megtiltja, ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, illetve mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár, és a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme az (5) bekezdés szerinti enyhébb korlátozással nem biztosítható.” Én azt az álláspontot képviseltem, hogy e fordulat lényegében megfelel a német gyülekezési jogi szabályozásnak, és Németországban kialakult, és az elmúlt két évtizedben gyakorlatilag töretlen gyakorlat is arra enged következtetni, hogy elegendő a normatartalma, vagyis nem szükséges tovább magyarázni. Ezzel szemben – nem vitatva, hogy a rendelkezés megfelel a normavilágosság követelményének – markáns érv volt az, hogy Németországban a

⁵ F. Rozsnyai Krisztina: Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben, Budapest, 2017. 53-80. o.

⁶ Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont

⁷ Forrás: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf 24. (Letöltés ideje: 2019.08.22.)

⁸ F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási per jog emancipációja: az önálló közigazgatási perrendtartás. Jogtudományi Közlöny 2017/5. 235-242. o.

gyülekezési joghoz kapcsolódó közigazgatási bírói gyakorlat évtizedek alatt alakult ki, és töltötte ki tartalommal a közrend és a közbiztonság fogalmát. Hiába érveltem azzal, hogy e fogalmaknak van alaptörvényi (alkotmányos) jelentése, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény számtalanszor használja a közrend, illetve a közbiztonság fogalmát, hogy a rendészettudományban – pl. Concha Gyöző⁹ óta is – ismertek fogalom-meghatározásaik. Meggyőző volt azonban az a felvetés, hogy miből gondolhatja a kodifikátor, hogy e fogalmaknak a magyar bírósági gyakorlat akár csak hasonló jelentést fog tulajdonítani, mint amelyet a német tulajdonít.

Nehéz volt szembesülni azzal, hogy ötven-hetven év lemaradást egy „élesben” alkalmazandó, alapjogot garantáló törvény esetében nem lehet egyik napról a másikra ledolgozni. E feladvány megfajtására született az a szokványosnak nemigen nevezhető kodifikációs megoldás, hogy az új Gytv. 13. § (2)-(4) bekezdései hangsúlyozottan példálózóan megjelölik, hogy milyen magatartások veszélyeztetik a közbiztonságot, a közrendet, vagy éppen jelentik jogainak és szabadságának sérelmét. Az elmúlt tíz hónap jogalkalmazási tapasztalatai alapján magam is úgy vélem, hogy szükség volt ezekre a mankókra.

Miközben nálunk az új Gytv. (3) bekezdésében „A közrendet veszélyezteti az is,” fordulattal próbáltunk a jogalkalmazást segíteni, addig megjelent egy „francia [Alkotmánytanács] döntése az úgynevezett immateriális közrend kérdésében, amely a burka viselésének betiltása kapcsán került napirendre. A francia [Alkotmánytanács] úgy foglalt állást, hogy a közrend nemcsak akkor sérülhet, ha emberek csapnak össze, ha vagyontárgyak rongálódnak meg, hanem akkor is, ha olyan társadalmi, kulturális, spirituális értékek kerülnek veszélybe, amelyeket meg kell védeni.¹⁰ Ez az eset talán kellően szemlélteti, hogy a közigazgatási bíróság olyan jogfejlesztő tevékenységet végezhet el, ami mással nemigen pótolható.”¹¹

Azt hiszem a fenti példák meggyőzően alátámasztják, hogy a közigazgatási bírósági gyakorlat jogfejlesztő funkciója szükségszerűen hatni fog a rendészettudományra, amely ugyancsak vissza fog hatni a közigazgatási bíráskodásra.

III.

Végül a harmadik elem, amely megtermékenyítheti a magyar rendészettudományt, a kutatás-módszertan területére vezet: ez a nemzetközi összehasonlító módszer tudatos alkalmazása. Az összehasonlítás ugyanis módszer, semmiképp sem lehet kutatási végtermék, másképp fogalmazva sosem válhat öncéllá. Épp ellenkezőleg: segíthet megérteni és leírni folyamatokat, ezzel pedig megalapozhatja a rendészeti működés és szabályozás megújítását.

⁹ „Embereknek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol” Concha Gyöző: Politika. Második kötet. Közigazgatástan. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1905. 308. o.

¹⁰ Conseil Constitutionnel: Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010. https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/20106_13DC.htm (Az ún. immateriális közrend pontosabb körülhatárolásához támpontot szolgáltathat a francia Alkotmánytanács egy nemrégiben született döntése. 9 (Az arcot teljes mértékben eltakaró fátyol viselésével kapcsolatban a francia testület megállapította, hogy az nemcsak a biztonság elleni veszélyt jelent, hanem egy demokratikus társadalom alapelveit is sérti. A francia alkotmányjogi dogmatika meghatározó része e döntés alapján kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a közrendre - különösen az immateriális közrendre - hivatkozás a társadalom egyfajta igényét fejezi ki alapértékei fenntartására. Ezeket az alapelveket a társadalom definiálja és kéri számon az egyéneken akár az egyéni alapjogok vonatkozásában is.)

¹¹ Több mint igazságügyi reform – Jakubász Tamás interjúja Trócsányi Lászlóval (Magyar Idők 2018. október 6.)

Mégis, miként tudjuk az összehasonlító módszert ennek során hasznosítani? A hazai tapasztalatok alapján attól tartok, hogy az összehasonlító rendészeti vizsgálatok célja első sorban „instant” működési-, szervezési- vagy éppen szabályozási megoldások felkutatása, ezért ebből a nézőpontból közelítem meg a kérdést, és igyekszem a buktatókra, zsákutcákra felhívni a figyelmet. Az ilyen esetekben három út állhat előttünk: találunk egy olyan modellt, amelyet annak valamennyi lényegi elemével át tudunk ültetni, mint egy étlapról, összeállítjuk az adott kérdésre tökéletes választ adó, „ideális” szervezeti, igazgatási és eljárási rendszert, esetleg valamilyen hibrid rendszert dolgozunk ki. Ez ugyanaz a dilemma, amellyel egy cégvezető egy szoftvervásárláskor találkozhat: dobozos termék vagy egyedi fejlesztés? Mindhárom útnak vannak előnyei, és hátrányai egyaránt.

Egy kipróbált, jól működő struktúra és szisztéma átvételének előnye, hogy bevezetés előtt értékelni lehet annak tapasztalatait, a tesztelést elvégezték már mások, és bízhatunk abban, hogy ha náluk működik, akkor nálunk is fog. De mi alapján keressünk mintát? Történelmi tapasztalatok? Az ország mérete, lakosságának száma? Eltérő kormányforma és államszerkezet, alkotmányos és közigazgatási rendszere miatt a hasonlóságok ellenére sem lehet egyetlen rendészeti problémára „plug and play” mintát találni, amelyet alakítás nélkül át lehetne ültetni. Nincs két európai állam, amelyek rendészeti modellje egyforma volna. (Még az egymáshoz igen hasonló, vagy közös történelmű országok esetében is szembetűnő különbségek figyelhetők meg.) Ebből pedig az is következik, hogy sokszor az egyébként nem túl szembetűnő államszerkezeti különbségek is kizárják a másolást.

A másik út a rendszer alkotóelemeinek összeválogatása volna. Ha pusztán tudományos érdeklődés hajtja a szerzőt és nem a gyakorlatban is működőképes megoldást kell megalapozni, ez tünne ideális választásnak. Azonban bármennyire is pozitív egy-egy rendszerelem megítélése, távolról sem biztos, hogy azok ekként kevert együttese egy működőképes modellt eredményezne.

A korábban említett harmadik utat látom a legcélravezetőbbnek. Eszerint egy alapos mérlegelés alapján kiválasztott minta alapján lehet a szabályozás alapvonalait lefektetni, azonban azt Magyarország alkotmányos rendszeréhez kell igazítani. Ez azt is jelenti, hogy ahol nincs ilyen indok, ott kerülni kell az eltérést a mintától, és ezek az eltérések nem vezethetnek az átültetett, mintának tekinthető szabályok kiüresítéséhez. Éppen így jártunk el az új Gytv. megalkotása során. Elvégeztem egy EU27 + Norvégia és Svájc gyülekezési jogára kiterjedő részletes összehasonlítást, amely alapján – figyelemmel pl. Magyarország Rendőrsége élő nemzetközi kapcsolataira, szervezeti és szervezési megoldásaira is – választottuk ki a megfelelő mintát. Erősen építettünk a német (első sorban a bajor) gyülekezési szabályozásra és gyakorlatra, azonban nem másoltuk szolgáiban a törvényt, hanem igyekeztünk a magyar közjogi berendezkedéshez, kialakult és követendőnek ítélt hagyományokhoz (pl. a gyülekezési hatóság a rendőrség maradjon, ne kerüljön e hatáskör más közigazgatási szervhez).

IV.

Meggyőződésem, hogy az említett három terület (más tudományterületek művelőinek bevonása, a közigazgatási bíráskodás jogfejlesztő hatásának szisztematikus feldolgozása, valamint az összehasonlító módszer tudatos alkalmazása) külön-külön is alkalmas arra, hogy jelentős hatást gyakorolva megújítsa a magyar rendészettudományt.