

# A rendőrfőnök

VISSZHANG - LII. évfolyam 37. szám, 2008. szeptember 12.

(A Piece of Cholife)

## A rendőrfőnök észjárása

A gyülekezési törvénnyel kapcsolatos vitához egy sajátos nézőpontból kívánok hozzászólni. Ez a nézőpont a rendőrfőnöké. Bevallom, eddigi - mégoly változatos - életpályám során egyszer sem merült fel bennem a vágy, hogy egy ismert nagyváros rendőrfőnöke legyek. Most sem nagyon ambicionálnám főállásban ezt a pozíciót, hiszen, ha a tettekre kerülne sor, inkább lennék egy Piece of Cholife (afféle rendőrnőfő), mintsem céltudatos és erőskezű Chief of Police. Gotham bűnös városában is inkább a kerületi ügyész vagy Batman állására pályáznék. Ezen ábrándjaimat és hiányosságomat bevallva mégsem hallgathatom el, hogy már egy jó ideje úgy látom, szükséges lenne a rendőrfőnök helyzetét és nézőpontját figyelembe venni a gyülekezési joggal kapcsolatos elmélkedés és döntéshozatal során. Jobban mondva, továbbra is határozottan úgy vélem, Magyarországon sem kerülhető meg az a megoldás, hogy - kötött, de nem merev mérlegelési jog keretei között - a rendőrségre bízunk lényeges döntéseket, amelyet rövid időn belül bírói felülvizsgálat korrigálhat vagy erősíthet meg. A közelmúlt vitáiban jogszociológus (Fleck Zoltán) vitázott filozófussal (Kis János), amelyhez körültekintő módon szólt hozzá a jogvédő szervezet ügyvédje (Kádár András Kristóf: Jogállam, szigorítás, szabadság, ÉS, 2008/35.). Lényegében arról szól a vita, hogy mit és hogyan szabályozzon törvény, és mit és milyen mérlegelési joggal dönthessen el a jogalkalmazó rendőrség. Ideje tehát, hogy megszólaljon az alkalmi rendőrfőnök is.

Mint rendőrfőnök szinte biztos vagyok abban, hogy ha a szárnyasok (tyúkok, kacsák és libák) jelentenének be felvonulást a város egyik prominens sugárútján, akkor én ugyanabban az időben a felvonulás közelében egyáltalán nem engedélyeznék rókademonstrációt. Még akkor sem, ha a rókák éppen a szárnyasok üzenete ellen kívánnak a maguk ravaszdi módján tiltakozni. Demonstrálhatnak viszont róka komáim másnap ugyanazon a helyszínen, vagy aznapra felajánlanám nekik a Farkasrétet, ahol jószerevével azt csinálhatnak, amit akarnak. Ugyanígy - részrehajlástól való mentességem bizonyosságaként - a rókafelvonulás idejére sem engedélyezném a kutyák hadával és vadászskürtök kurjongatásával felvonuló vadászok demonstrációját. Ez (majdnem) ilyen egyszerű. A mi emberibb léptékű világunkban sem annyira eltérőek a döntéseket megalapozó szempontok.

## Vitatott kérdések, eltérő válaszok

Remélem, hogy több kérdésben is egyetértünk az előttem megszólalókkal és a téma avatott ismerőivel. Nem kívánok állást foglalni a vita részleteit illetően. Kis János szerintem jól látja, hogy valamit azért előzetesen is lehetett volna tenni a melegfelvonulást erőszakosan megzavarni kívánókkal szemben. Konkrétan, a rendőrség megtilthatta volna a nem békés célra verbuvált demonstrációt. Ezen felfogás szerint a rendőrség a törvény céljaival összhangban értelmezheti a jogi kereteket, van helye a kreatív értelmezésnek. Nem lenne jó, ha a kreatív szó mögött minden esetben a visszaélést látnánk. Kis abból indul ki, hogy ha olyan nyilvánvaló volt az erőszak veszélye, mint a melegfelvonulást megelőzően, akkor a rendőrség alapos okkal konstatálhatja, hogy nem "békés" jellegű összejövetelre készülnek, és ebben az esetben mintegy "hatáskör hiányában" elutasíthatja a bejelentést. Ez a döntés kétségtelenül a gyülekezés megtiltását eredményezné. Kádár András Kristóf több ok miatt sem nem tartja "jogállaminak" ezt az értelmezést, rámutat arra, hogy míg a törvény szerinti tudomásvétel megtagadása gyors döntés, amely a bejelentéstől számított három napon belüli rendőrségi döntést és három napon belüli bírósági felülvizsgálatot tesz lehetővé, addig a Kis János általi értelmezésre nem vonatkoznak ezek a feszes

határidők. Ebben igaza van, és mint rendőrfőnök sem kívánom lebecsülni az általa azonosított problémát. De úgy látom, hogy a megoldás érdekében ebben az esetben sem kell feltétlenül a jogalkotóhoz szaladnunk. Én mint rendőrfőnök például kötelezhetném a rendőrséget a három napon belüli döntéshozatalra, és arra kérhetném - nagy tisztelettel - a hatáskörrel rendelkező bíróság vezetőjét, hogy az ilyen tiltások felülvizsgálata esetében a bíróság is alkalmazza a három napon belüli döntéshozatal rendjét. Attól, hogy a bírósági felülvizsgálat szabályai egyébként nem írnak elő ilyen feszes határidőket, nem következik az, hogy bíróink ne dönthetnének saját megfontolásuk által vezetve a gyors döntéshozatal mellett. Ami lényeges, hogy a rendőrségi döntést minden esetben bíróság vizsgálja felül. És ebben a vonatkozásban is arra mutathatok rá: nincs jobb reményünk, mint hogy a bíróságokra bízunk, rendben van-e a rendőri jogértelmezés.

Kis János értelmezésének a nehéz pontja szerény meglátásom szerint nem a kiterjesztő jogértelmezés, nem a vélt vagy valós jogbizonytalanság meglóvagalása, hanem annak előzetes megállapítása, hogy valóban nyilvánvaló módon fennáll-e az erőszak veszélye egy gyülekezéssel kapcsolatban. Ez nem egyszerű döntés. Én azt gondolom, hogy lelkiismeretes bírói felügyelet mellett a rendőrség képessé tehető ennek eldöntésére. Jőmagam nem tudnám eldönteni, hogy a júliusi meglefelvonulás előtt a rendőrség által ismert tények alapján ez volt-e a helyzet. Nagyon úgy tűnik, de a tényeket kellene megvizsgálni, a rendőrség adatgyűjtésének eredményét. Ezek az ügyek ugyanis csak kellően meggyőző bizonyítás esetében vezethetnek a gyülekezés megtiltásához. Itt a tények beszélnek. A rendőrségnek nem alkotmánybírói szintű jogász elemzést kell elvégeznie, hanem elsősorban a tényeket tekintve kell észnél lennie.

### **Jogalkotás, jogalkalmazás**

Fleck Zoltánnak természetesen igaza van abban, hogy ha van mód a törvényi szabályozásra, azt bölcsen ki kell használni. De azt reálisan kell látnunk, hogy egyelőre nem rajzolódt ki a gyülekezési törvény módosításának széles körben elfogadható javaslata. Több az esélye és az értelme a békés gyülekezést védő büntető szabályok tervezett megerősítésének.

Bár a konkrét kivitelezés eddig ismert változata több olyan szempontot is felvet, amelyek alaposabban meggondolandók. A gyülekezési törvény azonban nehezebb eset. Csak egy példát említek: van olyan javaslat, amely megtiltaná, hogy valaki arcának eltakarásával vegyen részt egy bejelentett demonstráción. Mások szerint a palesztin kendő, a símaszk vagy a Zorro-álarc használata a gyülekezésben részt vevők önazonosságának kétségbe nem vonható megnyilvánulása. Kádár jámbor javaslata, hogy "széles körű szakmai vita eredményén alapuló" törvénymódosítási javaslat készüljön, egyelőre nem áll nyerőre. Mindenki a saját pecsenyét igyekszik sütögetni. A gyülekezési törvény korábbi módosításai éppen azt tükrözik, hogy napi igényekre próbáltak sebtében választ találni. Nyilvánvalóan végig nem gondolt volt a 2004. évi (EU-csatlakozási jogszabályba bűjtött) törvénymódosítás, amikor a "közlekedés aránytalan sérelme" mércét a "közlekedés más útvonalon nem biztosítható" tiltó ok váltotta fel. Nem kívánok értelmezési vitákba bonyolódni, de megjegyzem, van olyan civil észjárás, amely szerint, amíg nem egyetlen utca és tér van egy városban, addig a közlekedés "más útvonalon" mindig biztosítható. A rendőrfőnök - bár konyít a szofisztikához és nagymenő a formális logika harcterén is - nem így gondolkodik. A rendőrfőnök fejében továbbra is a közlekedés aránytalan sérelme mérce jár. Azt fontolgatja, hogy melyek azok a tények és körülmények, amelyek az adott helyzetben "komolyan" aránytalan sérelemmel járnak. Nem csupán kifogásként. Nem felső szempontokra tekintettel. A hatályos törvény más szempontból sem kellően körültekintő. Lehetővé teszi a rendezvény megtiltását azon az alapon, hogy annak megtartása súlyosan veszélyeztetné a népképviselői szervek vagy bíróságok zavartalan működését, de nem szerepel ebben a szakaszban az iskola, egyéb oktatási intézmény védelme. Egy lelkiismeretes rendőrfőnök ezzel is törődne, ha nem megy másként, esetleg a közlekedés más útvonalon nem biztosítható klauzula segítségével. A rendőrfőnök kialakítana egy stábot, amely a gyülekezés szervezőivel alaposan egyeztetne helyszínt, útvonalat, időtartamot. Ha lehet, ez a stáb igyekezne nyíltan és őszintén megfogalmazni a rendőrség aggályai és javaslatait. Tárgyalna, olykor adok-

kapok alapon. Nem erőből, izomfitogtatással. Tisztességesen, nem fals lapokkal. New York városának rendőrfőnöke immár 2002 óta Raymond Kelly, stábjával olykor napokon, heteken át egyeztet a nagyobb felvonulásokat, demonstrációkat.

Kádár András Kristóf különösen a jogi hátteret ismerők számára tárja fel körültekintően a demonstráció betiltásának jogi buktatóit. Mindezek kétségkívül léteznek, de nem győznek meg arról, hogy a jogalkalmazók értelmezése ne tölthetne be fontos funkciót. Kádár felfogása szerint egyébként is hatalmas lyukak tátognak a gyülekezési törvény szövetén, amelyet csak a törvényhozás tudna befoltozni. Természetesen nem árt, ha a gyülekezési jog gyakorlásának lényeges kérdéseit törvény rendezi. Egy ilyen sarkalatos, kétharmados törvényt csak széles körű egyetértés mellett lehet módosítani. A gyülekezési törvény módosítása tekintetében az elmúlt két esztendő során több javaslat is megfogalmazódott, ám nem úgy tűnik a helyzet, hogy szilárd többség állna bármely javaslat mögött. Azt hiszem, a tapasztalat már megvan, az elszánás még hiányzik. Az ilyen törvényeket ugyanis ritka, afféle kegyelmi állapotban lehet a kívánt többség mellett elfogadtatni. Ez a kegyelmi állapot még nem jött létre. Ebből több felismerés is adódik. Az egyik abban állhat, hogy nem tudunk minden kérdés, minden konkrét helyzet mellé pontos és okos jogszabályt állítani. Márpedig ha ez nem megy, akkor nem tehetünk mást, mint hogy minden konkrét kérdés mellé egy bölcs rendőrt állítunk, és bízunk abban, hogy a közvélemény figyelme és a bíróságok felügyelete mellett a rendőrség képessé válik arra, hogy az alkotmányos elvekkel és a konkrét jogszabályokkal összhangban levő döntést hozzon. Nincs más választásunk.

Ráadásul, szinte még kis sem próbáltuk a rendőrséget ebben a jogértelmező-jogalkalmazó szerepben. Alig ismerünk olyan esetet, amely során a rendőrség megtiltotta volna a rendezvény megtartását, és ezt követően a gyors, háromnapos határidőn belül bíróság vizsgálta volna felül a döntést. A júliusi melegfelvonulás esetében is az történt, hogy a rendőrség megtiltotta a felvonulást, majd rögvest a politikai élet potentátjai tiltakoztak, a közvélemény szólalt meg, amely hatására a rendőrség módosította döntését. Ez természetesen rendjén van, nem kell minden esetben bírósághoz fordulni. Az persze nincs rendjén, ha gyakran telefonálnak, üzenetnek a rendőrség vezetőinek. Rendőrfőnökként én előírnám, hogy minden ilyen esetben minden rendőrnek az akta egyik szegletében fel kell jegyeznie a telefon, az üzenet tényét és annak rövid tartalmát, mint ahogy erre számos országban törvény kötelezi a közigazgatás döntéshozóit. A kedves olvasó joggal mosolyog, kérészetlenül lenne az én rendőrfőnökségem. Főnököm ennél kezesebb bárányt látna szívesen posztomon.

Mindenesetre azt látnunk kell, hogy a törvény formális eljárásai még nem működnek olajozottan. Fehér holló az olyan eset, amikor a rendezvény szervezői bírói felülvizsgálatot kérnek, gyorsan és szakszerűen felkészülnek, és a bíróság az előírt három napon belül képes megfontolt döntést hozni. És ismét a tények, a makacs tények; ezeket tisztelni kell az eljárásban. Szinte még ki sem próbáltuk élesben a törvény döntési-jogorvoslati eljárási rendjét. Nem lenne célszerű némi esélyt adni ennek a rendnek? Tudom, a rendőrség nem tökéletes, és mind a szakmai, mind a laikus közvélemény számos problémát azonosított a bírói szervezettel és döntéshozatallal kapcsolatban is. De nincs más remény, nincs más fórum. Az angyalok nem szállnak le az égből, hogy segítsenek. Rendőreinkkel és bíráinkkal kell zöld ágra vergődni.

### **Alkotmánybíróság, rendőrakadémia**

Kádár András Kristóf egyébként is sötétben látja a gyülekezési jog gyakorlása körül kialakult hatályos szabályozás helyzetét. Jogi vákuumról beszél, álláspontja szerint a törvény alapvető kérdésekről hallgat, a hatályos szabályozás a jogbiztonság legelemibb követelményeinek sem felel meg. Mindez szerinte arra a kényszeríti a rendőrséget, hogy "tétéles jogszabályi felhatalmazások és iránymutatások hiányában rendkívül kiélezett helyzetekben, percek alatt futtasson le - alkotmányjogászokat is nehéz feladat elé állító - alapjogi tesztek". Mint rendőrfőnök azt gondolom, hogy a rendőrség egyre jobban érti a nehéz döntések alkotmányos kereteit. Valljuk be, azért az alkotmányjog sem afféle rakétatudomány. Megtanulható. A gyülekezési jogot érintő alkotmányjogi elveket tanítani lehet a rendőr-akadémián. A rendőrség további belső szabályzatokat dolgozhat ki, ezek nyilvánosságra hozhatók, bírálhatók, módosíthatók. Ha több

szabályzatra, nagyobb nyilvánosságra volna szükség, ez teljesíthető. A rendőrfőnök rendőrsége például - fizetség ellenében - rendszeresen igénybe venné jó eszű, praktikus felfogású alkotmányjogászok tanácsait. A keretek nem tökéletesek, de alkalmasak arra, hogy a rendőri döntések és intézkedések megfeleljenek a jogállami működés igényeinek. Ha a rendőrség nem jól dönt, a bírói felülvizsgálat megfelelő kereteket teremt a korrekcióra. Ismétlem, a rendőrségnek inkább a tények tekintetében kell észnél lennie. A bíróság pedig a jog oldalán vitézkezhetsen. És ha bármelyik mégis hibázna, a közvélemény fegyelmező ereje sem lebecsülendő. 2008 áprilisában az Alkotmánybíróság többsége is arra a következtetésre jutott, hogy a gyülekezési jogot érintő jogszabályok értelmezése és alkalmazása körüli vitákat részben a fejlődő joggyakorlatra lehet bízni. Mindössze három alkotmánybíró vélte úgy, hogy az egész gyülekezési törvény tekintetében állapítsa meg az Alkotmánybíróság a mulasztásos alkotmánysértést. A rendőrfőnök szerint ez lenne a legrosszabb megoldás, fejünk homokba temetése.

Amikor az igazságügyi tárca ez év tavaszán ismét törvényalkotási üzemmódba kapcsol, az egyik módosítás az egymással konkuráló, egy helyre, azonos időben, ellentétes céllal tartandó demonstráció kezelését kívánta szabályozni. A megoldás láttán a miniszter (mi a manó, a főnököm) maga nyilatkozott úgy, hogy a javasolt megoldás a hatályos törvényből is levezethető lenne. Ez több megoldásra váró kérdés tekintetében is így van. A rendőrfőnök készen áll a levezetés őt illető részére. Továbbá arra, hogy akik egy jogszerűen tartott demonstrációt erőszakkal, fenyegetéssel vagy útszéli gyalázkodással zavarnak meg, azokat elvezeti. Tudom, mindez nem zárja ki azt, hogy ne forduljon elő olyan eset, amikor a rendőrség intézkedésével szembeni erő, túlerő átmenetileg felülkerekedik. Ezzel szemben a persze a legtökéletesebb törvény sem nyújtana védelmet.