

SZIKINGER ISTVÁN

Az alkotmányjog és a rendőrhatalmási kényszerintézkedések¹

Az alkotmány által garantált állampolgári jogok érvényesülése nem lehet feltétlen, korlátozásukra a társadalom érdekében esetenként szükség van. Az alkotmányos rend fokmérője lehet, hogy a korlátozások mennyire szabályozottak, körülírtak, mennyiben szavatolják azt, hogy csak az indokolt esetben és az arra jogosult hatóság alkalmazza azokat.

Tapasztalataim szerint az alkotmányos garanciák növelését időnként és helyenként bizonyos ellenérzéssel fogadják a jogalkalmazók, ezért hangsúlyozom: az alkotmányosság garanciáinak egyre szélesebb körű kiépítése objektív szükségszerűségeken nyugvó folyamat, amelynek állam- és jogfejlődésünk „öntörvényein” túlmutató társadalmi-politikai okai vannak. A tendencia általánosnak mondható a szocialista államokban. A szovjet belügyi szakirodalom már jelentős lépéseket tett a fokozódó alkotmányossági követelmények belügyi munkára való adaptálásában.² Megfogalmazódott, hogy a szocialista törvényesség nem egyszerűen a szervezetet és tevékenységet meghatározó egyik tényező, hanem olyan mindenképp álló elv, amelynek magva az állami és társadalmi élet alapjául szolgáló alkotmányosság. Az ebből adódó következtetéseket a belügyi szerveknek is le kell vonniuk.³

Az esetleges ellenérzések alapja az a nézet, hogy az alkotmányos és törvényességi garanciák többletmunkát jelentenek a jogalkalmazóknak, nem segítik a munka eredményességét. Elismerem, hogy ez az ellentmondás valóban fennállhat. Tudni kell azonban, hogy e garanciák olyan értékeket védenek, amelyek sérelme társadalmi méretekben sokkal nagyobb kárt jelent, mint amekkora előnyt egy adott probléma célszerű, de törvényességi szempontból kifogásolható megoldása.

Meggyőződésem továbbá, hogy – bár a célszerűség és alkotmányosság közötti konfliktus valóságos probléma lehet – a garanciák fokozott tisztelet-

¹ Megjelent a Belügyi Szemle 1986/7. számában. A szerző akkoriban rendőr százados volt.

² A belügyi szervek szervezetének és működésének alkotmányjogi alapja. Szovjetunió Belügyi Akadémiája, Moszkva, 1982

³ Viktor Sz. Afanaszjev – Viktor V. Szergejev: A Szovjetunió alkotmánya és a szocialista törvényesség erősítésének kérdései a belügyi szervek tevékenységében. Szovjetunió Belügyi Akadémiája, Moszkva, 1982

ben tartása adott esetben az eredményességet is növelheti. Az éppen elégséges bizonyítékok beszerzésén túlmenő tájékozódás például alkalmas lehet a társadalomellenes magatartások okainak mélyebb feltárására, több adat gyűjtésére a bűncselekmények megelőzéséhez, felderítéséhez. A célszerűség és alkotmányosság összefüggéseinek megismerése természetesen körültekintő vizsgálatokat, elmélyült kutatómunkát igényel. Egyet azonban már most teljes bizonyossággal ki lehet jelteni: *az eredményesség és alkotmányosság viszonyát nem a fordított arányosság jellemzi.*

1985. október 1-jén hatályba lépett a rendőrhatalom kényszerintézkedéseket szabályozó 4/1985. (VII. 20.) BM rendelet.

A kényszerintézkedés nem büntetés

A leírtakkal összhangban fontosnak tartom, hogy az új jogszabály hatályosulásában az eddigieknél nagyobb mértékben játsszanak szerepet az alkotmányos előírások és elvek. Ezek jelentőségét általában senki nem vonja kétségbe, mint ahogyan az is igaz, hogy államigazgatásunk és ezen belül a rendőrség tevékenysége általában törvényes, alkotmányos keretek között folyik. A továbblépés érdekében azonban feltétlenül szükséges, hogy társadalmunk és jogrendszerünk változásai közepette munkánk egyes elemeit konkrétan is az alkotmányos követelményekhez igazítsuk.

Az új miniszteri rendelet világosan kimondja, hogy a kényszerintézkedések alkalmazásának célja a bűncselekmények elkövetésének megelőzése és a nevelés [1. § (3) bek.]. Hasonló rendelkezéseket tartalmazott a korábbi jogszabály is, amelyeket a gyakorlat – a lehetőségeihez képest – igyekezett követni. Ennek ellenére *kimutathatók olyan tendenciák, amelyek a jogintézmények büntetékénti alkalmazására utalnak.*

Végül Dénes például a következőket írja: „A büntetés kiszabása előtt már rendőrhatalom felügyelet alatt álló veszélyes bűnözőkkel szemben – az egyéniesítés követelményét figyelembe véve – csak a legszigorúbb magatartási szabályokat lehetne előírni.”⁴ Ugyanennek a szemléletnek az eljárásjogi vetületeit jelentik azok az elképzelések, amelyek szerint az eljárás során – például a tanúk meghallgatásánál – a Be. szabályait kell alkalmazni, vagy amelyek enyhítő és súlyosbító körülményekről szólnak a kényszerintézkedések kiszabásával kapcsolatban.⁵

⁴ Végül Dénes: Az utógondozás feladatairól. Belügyi Szemle, 1979/7., 76. o.

⁵ Ambláczki János: A rendőrhatalom kényszerintézkedések alkalmazásának szabályai és hatékonysága a bűnözés elleni harcban. Szakdolgozat. Rendőrtisztai Főiskola, 1984

A kényszerintézkedések államigazgatási jellege és az említett alkalmazási célok azonban megkérdőjelezzik az előbbi megközelítést. A magatartási előírások – véleményem szerint – nem elsősorban szigorukkal, hanem *célravezetőségükkel* érhetik el a kívánt hatást. Ez különösen nyilvánvaló, ha meggondoljuk, hogy az esetek nem kis részében olyan személyekkel szemben kell az intézkedéseket alkalmazni, akiket sem a fegyházban, sem a szigorított őrizetben nem tudtak eredményesen nevelni. Náluk – úgy gondolom – reménytelen a kényszerintézkedések szigorától vámi a kellő hatást. Nem tagadom természetesen, hogy a szigornak is – különösen, ha az enyhítés lehetőségével is élni tudunk – szerepe van a nevelő hatás elérésében. Túlzás volna azonban kizárólag erre a tényezőre redukálni a hatásmechanizmust.

További veszély, hogy a büntetésközpontú megközelítések olyan hatásokra is építhetők, amelyek még a büntetőjogi büntetések esetében is visszaszorítandók. Annak leszögezése után, hogy a kényszerintézkedés nem büntetés – sőt mellékbüntetés sem –, egy gyakorlati szakember fogalmazta meg a következőket: *„A kényszerintézkedés állampolgári jogot korlátozó intézkedés, mivel az eljárás alá helyezett személyi szabadságában jelentősen korlátozta. Ugyanakkor kiteszi – elsősorban a büntetlen előéletűeket – a családi és munkahelyi környezetükben társadalmi megszégyenítésnek és megvetésnek. Ha ez elég mély, a kifogásolt magatartásán a jövőben változtatni fog.”*⁶

A kényszerintézkedés nem lehet a bizonyítás hiányosságainak kompenzálása

A kényszerintézkedések elhatárolása a büntetéstől rendkívül fontos, hiszen mögötte az államigazgatás és a büntető igazságszolgáltatás különválasztásának alkotmányos követelménye húzódik meg. Mégis, ha nem is menthető, de magyarázható az államigazgatási intézkedés helyenkénti összemossa a büntetéssel. Ugyanakkor a rendőrhatalom felügyelet és a kitiltás kétségkívül *állampolgári jogokat korlátoz, és ilyen minőségben rokon a büntetésekkel*. Más oldalról az is igaz, hogy a büntetések is preventív és – a halálbüntetés kivételével – nevelő célzatú beavatkozások. Kézenfekvő ez az összefüggés különösen a kitiltás esetében, amely kényszerintézkedésként és mellékbüntetésként is alkalmazható.

Eljárási oldalon mind a büntetések, mind a kényszerintézkedések alkalmazása – természetesen – csak a tényállás tisztázása, az objektív igazság

⁶ Töltési László: Kényszerintézkedések hatékonyságának mérése egy megyei rendőr-főkapitányság területén, összefüggése a bűnözés alakulásával. Szakdolgozat. Rendőrtiszti Főiskola, 1984

megállapítása alapján lehetséges. A bizonyításnak mindkét esetben az adott eljárás alapjául szolgáló anyagi jogi szabály jogi tényeire való tekintettel kell történnie. Más szóval: *a bűncselekmény elkövetése bizonyításának sikertelensége soha nem szolgálhat alapul kényszerintézkedés elrendelésére.*

A törekvés nem egészen új keletű. A rendőri felügyelet egyik gyökere a múlt századi *poena extraordinaria*, amelyet akkor mondtak ki, ha az elítélés a szigorú bizonyítási szabályok miatt nem volt lehetséges, azonban a tettes közveszélyessége azt sem tanácsolta, hogy szabadon bocsássák.⁷ Sem ez a történelmi előzmény, sem az a tény nem változtat a „bizonyításpótló” kényszerintézkedések alkotmányellenességén, hogy nemcsak a szűkebb rendőri, hanem az általános jogirodalomban is találkozunk olyan felfogással, amely szerint „...a szabadságkorlátozások nem egy-egy konkrét jogellenes magatartással kapcsolatban foganatosítandók, hanem – bár konkrétan nem bizonyítható – bűncselekményekre utaló életmód folytatása miatt”⁸.

Hangsúlyozom, semmilyen jogszabály nem engedi meg a büntetőügyek ilyen áttételét államigazgatási útra. A kényszerintézkedéseket szabályozó rendeletben meghatározott rendszeresen veszélyeztető magatartás pedig lételméleti kategória, és soha nem azonosítható azzal az ismeretelméleti valószínűséggel, hogy bűncselekményeket követhetett el valaki. Beláthatatlan veszélyeket hordozna annak elismerése, ha valaki aszerint volna enyhébben vagy szigorúbban büntethető, hogy sikerült-e a hatóságnak bizonyítani a tényeket. Pedig vannak ilyen törekvések. Egy megyei főkapitányság igazgatásrendészeti osztályának vezetője írta alá ezt az idézett választ, amely a Rendőrtiszti Főiskola államjogi és igazgatásrendészeti tanszékének felmérése során a kényszerintézkedések hatékonyságának akadályait fejezi ki (a Vhu. rövidítés a válaszban a 6/1976. BM számú utasítást jelöli):

„1. A büntetlen előéletűek vonatkozásában merevnek tartom a Vhu. 5. pontjában előírt feltételeket. Számos esetben fordul elő ugyanis olyan szabályszegés, amely miatt objektív okból nem indult eljárás, azonban a személy súlyosan kifogásolt magatartását közvetve valószínűsíteni lehet. Célszerűnek tartanám a jelenleg [1984 – Sz. I.] hatályos rendelet és utasítás előtti gyakorlat visszaállítását.

2. Gyakran indul rablás miatt büntetőeljárás egy-egy személy ellen, amely a »bizonyítás hiánya« megjelöléssel zárul. Ilyen személyeknél sem lehet el-

⁷ Dr. von Engelberg: A büntetendő cselekmények megelőzése. Büntetőjogi értekezés. Révai és Salamon Könyvnyomdája, Budapest, 1909, 6–7. o.

⁸ Szamel Lajos: Magyar államigazgatási jog – Különös rész. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972, 258. o.

*rendelni a kényszerintézkedést, ha egyébként büntetlenek. A Vhu. e vonatkozásában is változtatást kívánna.*⁹

Az alkotmányosság és szabad mérlegelés

Úgy vélem, nem igényel mélyebb kifejtést az a tétel, hogy a közvetve valószínűsített súlyosan kifogásolt magatartás miatti eljárás elsősorban az állampolgárjogi alapjogok védelmére jelentene igen nagy veszélyt. A bűnüldözés gyakorlati érdekei szempontjából az sem közömbös, hogy ilyen esetben az igazi tettes kívül maradhat a hatóság látókörén. Az állampolgári jogok kérdése azonban átvezet bennünket a szabad mérlegelés (diszkréció) és az alkotmányos előírások kérdéséhez.

A cikk keretei nem teszik lehetővé a téma részletes kifejtését. Annyit mindegyre el lehet mondani, hogy a jogszabály konkrét útmutatásának hiánya egy-egy döntésnél nem jelent minden jogi kötöttség nélküli szabad belátást, mert például a jogalkalmazás jogpolitikai irányelveinek szem előtt tartása a döntéshozatalnál jogilag is kötelező. Véleményem szerint ugyanígy nem vonható kétségbe az, hogy az alkotmány szabályait és a belőlük következő elveket mindaddig tiszteletben kell tartani, amíg valamely jogforrás azokat nem „szorítja meg” – nem érintve itt most azt a kérdést, hogy *a megszorítások meddig tekinthetők alkotmányosnak*, és milyen eljárásban lehet azok alkotmányosságát megkérdőjelezni.

A rendőri tevékenységet hagyományosan a tágabb mérlegelést, a diszkréciót igénylő igazgatás körébe sorolják.¹⁰ Tény, hogy a belügyi rendészeti igazgatásnak számos olyan területe van, ahol az alkalmazási feltételek, az előre nem látható körülmények nagy száma miatt, nem határozhatók meg annyira egzakt módon, mint például az adóügyi igazgatásban.¹¹ Mindebből következik, hogy a kényszerintézkedések elrendelésével kapcsolatos döntési szabadság fokozott alkotmányos felelősséget ró azok alkalmazójára.

Az új miniszteri rendelet 2. §-ának c) pontja például olyan feltételeket határoz meg, amelyek megléte esetén a kényszerintézkedéseket alkalmazni lehet, ez azonban nem kötelező. A választás tehát a döntésre jogosult mérlege-

⁹ Rendőrtiszti Főiskola államjogi és igazgatásrendészeti tanszék kutatási anyaga. 224/1984.

¹⁰ Concha Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. MTA, Budapest, 1901; Kmety Károly: A magyar közigazgatás kézikönyve. Politzer Zsigmond, Budapest, 1900

¹¹ Rácz Attila: Törvényesség és jogszabályhoz kötöttség a közigazgatásban. Jogtudományi Közlöny, 1983. augusztus, 511. o.

lésétől függ. A bűnügyi helyzet, az ellenőrzési kapacitás és egyéb szempontok mellett kiemelt figyelmet kell fordítani az alkotmányos előírások érvényesítésére. Ezen belül is alapvetően fontos az állampolgári jogok tiszteletben tartása.¹² Lényegében azokról a követelményekről van szó, amelyeket az 1955. november 21-i baden-württembergi rendőrségi törvény 5. §-a a következőképpen fogalmaz meg:

„1. Amennyiben egy rendőri feladat megoldására több intézkedés jöhet szóba, a rendőrségnek azt kell alkalmaznia, amely az egyéneket és a közösséget előreláthatólag a legkevésbé korlátozza.

2. A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, ami nincs felismerhető kapcsolatban a szándékolt eredménnyel.”¹³

Arra kívántam mindezzel felhívni a figyelmet, hogy a kényszerintézkedések alkalmazásakor a tilalmak és korlátozások differenciálatlan meghatározása¹⁴ – amely, ha nem is általános, de előfordul – nemcsak hatékonysági, de alkotmányossági szempontból is aggályos, hacsak nem a „szűkítés” irányában történik az elmozdulás. Ilyen tendenciával azonban nem találkoztam. Lényegében ugyanez a helyzet akkor is, ha az intézkedés tartalma alatt szükségtelessé váló korlátozásokat és tilalmakat nem oldják fel.¹⁵

Az említett körbe tartozik az igazságszolgáltatás bírói úton történő gyakorlásának elve is, amelyet az előző pontokban érintettem. Itt csak egy kérdésről, a pártfogó felügyelet és a rendőrhatalom kényszerintézkedések viszonyáról – azon belül is csak a rendőri jogalkalmazás néhány problémájáról – szólok. Kétségtelen, hogy e területen *konkrét aktusokban megnyilvánuló alkotmányértésekkel nem vagy csak ritkán lehet találkozni*. Mégis úgy vélem, hogy a pártfogó felügyelettel kapcsolatos rendőri állásfoglalások egy része veszélyt jelenthet államszervezetünk alkotmányos működésére. *Az állami szervek egymás iránti bizalmatlansága*, egymás működésének, hozzáértésének megkérdőjelezése, a jogintézmények ütköztetése – még akkor is, ha ennek esetleg itt nem tárgyalható jogalkotási alapjai vannak – nyilvánvalóan *ellentétes alkotmányos rendünkkel*. Nem is beszélve arról, hogy az ilyen disszonancia egyértelműen hátráltatja a közös célok elérését, elsősorban a bűnözés visszaszorítását.

12 G. A. Avaneszov – G. A. Romanov: A belügyi szervek megelőző tevékenységének alkotmányjogi alapjai.

13 Manfred von Brauchitsch: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. Carl Haymanns Verl., Köln–Berlin–Bonn–München, 1965

14 Nagy Károly: A rendőrhatalom kényszerintézkedések alkalmazásáról. Belügyi Szemle, 1985. július, 69. o.

15 A rendőrhatalom kényszerintézkedések alkalmazásáról. Konzultáció. Belügyi Szemle, 1985. február, 38. o.

A pártfogó felügyelettel szemben felhozott kifogások – enyhék a magatartási előírások, laza az ellenőrzés stb. – csak részben megalapozottak. Egyáltalában nem kizárt, hogy szigorú kereteket szabjanak a felügyelet alatt álló számára – bár természetesen itt sem a szigorú és az enyhe kategóriákban célszerű gondolkodni. Nem kizárt a rendszeres ellenőrzés a rendőrség közreműködésével sem. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a szabályok megsértése miatti eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik, akkor talán nem utópisztikusak azok a kívánalmak, amelyek a rendőrség és a hivatásos pártfogók, általában az igazságügyi szervek együttműködésének javítására vonatkoznak.¹⁶

A lehetőségekhez képest a rendőrök hozzáállása gyakran nem tekinthető igazán konstruktívnak. Nem nevezhető elszigeteltnek az a vélemény, hogy a bűnözők a bíróság – természetesen nem tudatos – közreműködésével, a pártfogó felügyelet alá helyezés elérésével vonják ki magukat a rendőrhatalom kényszerintézkedések alól.¹⁷ Az igazságügyi nyilvántartás adatai azonban nem igazolják ezt a nézetet.¹⁸ Előfordul a bírói döntések megalapozottságának sommás kétségbevonása¹⁹ is.

Az elmondottak után nem meglepő az a megállapítás, hogy „...a pártfogó felügyelet alatt állók ellenőrzése a gyakorlatban kívánnivalókat hagy maga után... A rendőrök e feladatot még nem érzik annyira magukénak, mint a kényszerintézkedés alatt állók ellenőrzését.”²⁰

* * *

A cikk befejezésekképpen a magyar származású kitűnő kriminológus, Denis Szabo gondolatát idézem. Szabó nem konkrétan a magyar szervekről szól ugyan, és jogalkotási kérdésekre is kitér, mégis úgy érzem, amit ír, a mi „ingünk” is, tehát magunkra vehetjük: „A bűnüldözés és igazságszolgáltatás igazán nagyvonalú reformja [...] még hátravan. Ez mindenekelőtt abból áll, hogy a rendszer egészének keretében működő szervezetek feladatait integrálni kell. Mindaddig ugyanis [...] a rendőr csak letartóztat, a bíró elítél, a börtönőr fogságban tart, de senki nem gondolt saját feladatainak a szervezeti és társadalmi rendszerre kiható következményeire.”

16 Dobos János – Dévai Mihály: A bűnmegelőzésről. IM, Budapest, 1983; Dicházi János: Az igazgatás-rendészeti tevékenység a bűnmegelőzés szolgálatában. Belügyi Szemle, 1982. június, 94. o.

17 Dobos János – Dévai Mihály: Uo. 36. o.

18 Nagy Károly: i. m. 68–69. o.

19 Végh Dénes: i. m. 75. o.

20 Vadkerti Jenő: A kitiltás és a rendőrhatalom felügyelet, valamint a pártfogó felügyelet szabályainak megszűnése szabálysértésének elbírálása és gyakorlata. Szakdolgozat. Rendőrtisztí Főiskola, 1985