

Szerkesztette: Korinek László

Értekezések a rendészetről

ÉRTEKEZÉSEK A RENDÉSZETRŐL

Szerkesztette:

Korinek László

Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
Budapest, 2014

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar

Szerzők:

©Balla Zoltán, Balláné Füsster Erzsébet, Berei Róbert, Finszter Géza, Kincses Ildikó, Major Róbert, Nagy Judit, Nyeste Péter, Szendrei Ferenc, Szikinger István, Tihanyi Miklós, Vajda András, Windt Szandra, 2014

Szerkesztő:

Korinek László

Lektor:

Dr. Nyíri Sándor

Kiadja:

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Olvasószerkesztés, tördelés:

Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

Nyomdai kivitelezés:

Pauker-Holding Kft.

Felelős vezető:

Vértes Gábor

ISBN 978-615-5305-91-7

Tartalom

Előszó.....	11
I. ÁLTALÁNOS RÉSZ.....	15
1. FEJEZET	
A rendészet fogalma és rendszere, a nemzetbiztonsági igazgatás (<i>Balla Zoltán</i>)	17
Problémafelvetés	17
Történelmi tényezők.....	18
Közigazgatás és rendészet	20
A közigazgatás tartalmi jellemzői.....	22
Rendészeti tevékenységi fajták.....	29
Közhatalom, legitím kényszer.....	30
A rendészet jognak való megfelelése.....	30
A rendészet intézményrendszere	35
A rendészet fogalma	39
A nemzetbiztonsági igazgatás.....	41
A nemzetbiztonsági érdek.....	42
A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezete, irányításuk	43
A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése	44
A nemzetbiztonsági szolgálatok kényszerintézkedései.....	45
A titkos információgyűjtés	47
Összefoglalás az 1. fejezethez	48
Kérdések az 1. fejezethez	50
Irodalomjegyzék az 1. fejezethez.....	50
2. FEJEZET	
A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók (<i>Finszter Géza</i>).....	53
Problémafelvetés	53
A politikai rendszer és a közigazgatás.....	58
A törvényhozáshoz fűződő viszony	59
A közigazgatás és az igazságszolgáltatás	60
Közös jellemzők és a sajátosságok.....	61
A rendészet sajátosságai	65
A rendészeti közhatalom forrásai	68
A közigazgatási tevékenységek és a rendészet	71
A rendészeti hatalom garanciális korlátai	72
Rendészeti szolgáltatások szűkebb értelemben	74
Az együttműködési formák	75
A rendészet feladatai	78

A rendészeti jogalkalmazás	83
A rendészeti igazgatás mint materiális tevékenység.....	83
A rendészeti funkciók	84
A jelenlét.....	86
A legitim fizikai erőszak monopóliuma.....	88
Az információszerzés	90
Tervezés a közigazgatásban és a gazdaságban	95
A közigazgatás távlatos fejlesztése	98
A kriminálpolitika és a közbiztonsági stratégia.....	101
A biztonságpolitikai felfogás.....	103
A komplex biztonság.....	106
Összefoglalás a 2. fejezethez.....	108
Kérdések a 2. fejezethez.....	110
Irodalomjegyzék a 2. fejezethez	110
3. FEJEZET	
A rendészet alkotmányossága, az emberi jogok és a rendészet (<i>Szikinger István</i>).....	113
Problémafelvetés	113
A rendészet eredete	114
Az alkotmányos rendészet feladatai, funkciói, hatáskör, illetékesség.....	116
Elvek, eszközök, módszerek.....	118
Fontosabb tételek, szakmai és jogi szabályok, eredmények	122
Hazai és nemzetközi tendenciák	126
Összefoglalás a 3. fejezethez.....	127
Kérdések a 3. fejezethez.....	127
Irodalomjegyzék a 3. fejezethez	128
4. FEJEZET	
Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés (<i>Nagy Judit</i>)	131
Problémafelvetés	131
Rendészeti modellek	132
Együttműködés: tagállami szuverenitás kontra	
globális biztonság	136
A nemzetközi rendészeti együttműködés szintjei.....	137
A nemzetközi rendészeti együttműködés evolúciója.....	140
Változó bűnözés – változó bűnüldözés	141
A nemzetközi rendészeti együttműködés hálózata	
napjainkban az EU-ban	142
Záró gondolatok	148
Összefoglalás a 4. fejezethez.....	153
Kérdések a 4. fejezethez.....	153
Irodalomjegyzék a 4. fejezethez	153

II. KÜLÖNÖS RÉSZ..... 157

5. FEJEZET

A városok problémái (<i>Tihanyi Miklós</i>)	159
Problémafelvetés	159
A közterületi jelenlét	161
Közterületi járőrszolgálat.....	161
A helyi rendőr.....	170
A közbiztonsági szolgáltatások elérhetősége.....	173
Összefoglalás az 5. fejezethez	178
Kérdések az 5. fejezethez	179
Irodalomjegyzék az 5. fejezethez.....	180

6. FEJEZET

A tömegrendezvények biztosítása (<i>Vajda András</i>)	181
Problémafelvetés	181
Visszatekintő.....	182
Az európai gyakorlat	185
A kommunikáció vezérelvei.....	193
Lehetséges bevetési irányelvek	194
Összefoglalás a 6. fejezethez.....	196
Kérdések a 6. fejezethez.....	198
Irodalomjegyzék a 6. fejezethez	198

7. FEJEZET

Szolgáltatásvezetés a „nehéz körzetekben” (<i>Berei Róbert</i>).....	199
Problémafelvetés	199
Hatékonyság az egyes rendészeti modellek tükrében.....	203
Rutintevékenységi megközelítés.....	207
A bűnelkövetési minta elmélete	211
Súlyponti rendészet	220
Összefoglalás a 7. fejezethez.....	223
Kérdések a 7. fejezethez.....	224
Irodalomjegyzék a 7. fejezethez	224

8. FEJEZET

A közlekedésrendészet (<i>Major Róbert</i>)	227
Problémafelvetés	227
A közlekedés	228
A közlekedésrendészet	229
A baleset-megelőzés, a „3E” szisztéma	231
Első pillér – Engineering.....	233

Második pillér – Education	233
Harmadik pillér – Enforcement	234
A rendőrségi forgalom-ellenőrzés.....	235
A forgalomellenőrzés módszertana.....	241
A forgalom-ellenőrzés gyakorlata.....	242
Egységes és hatékony jogalkalmazás	249
Összefoglalás a 8. fejezethez.....	250
Kérdések a 8. fejezethez.....	251
Irodalomjegyzék a 8. fejezethez	251
9. FEJEZET	
Igazgatásrendészet (<i>Kincses Ildikó</i>).....	253
Problémafelvetés	253
Az igazgatásrendészeti feladatok	254
A szabálysértési jog fejlődése.....	257
A hatályos szabályozás	261
A szabálysértés fogalma	262
A szankciórendszer	262
Eljárási szabályok	263
Fiatalkorúakra vonatkozó rendelkezések	265
Szabálysértéshez fűződő egyéb jogkövetkezmények	266
Szabálysértési jogsegély.....	266
Rendészeti szakterület	268
Fegyverek	268
Közbiztonságra különösen veszélyes eszközök	271
Az atomenergia alkalmazása	273
Ipari robbanóanyagok	276
Pirotechnikai termékek	277
Kábítószeres	279
Személy- és vagyonvédelem, magánnyomozás	282
Rendészeti feladatot ellátók	285
Megkülönböztetett jelzések	287
Összefoglalás a 9. fejezethez.....	289
Kérdések a 9. fejezethez.....	290
Irodalomjegyzék a 9. fejezethez	290
10. FEJEZET	
Külföldiek rendészete, bevándorlás és menekültügy (<i>Windt Szandra</i>).....	291
Problémafelvetés	291
Európai uniós kitekintés – háttér.....	292
Hazai és nemzetközi trendek	293
Migráció az EU-ban.....	293

Migráció Magyarországon	293
Menekültügy.....	294
Külföldiek rendszete	297
Határrendészeti feladatok.....	298
Az idegenrendészet feladata, funkciói, hatáskör, illetékesség.....	300
Tárgyi és személyi hatály.....	300
A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó szabályok.....	302
A külföldiekre vonatkozó rendészeti intézkedések.....	303
Menekültügyi rendszert	304
Összefoglalás a 10. fejezethez.....	305
Kérdések a 10. fejezethez.....	306
Irodalomjegyzék a 10. fejezethez	306
11. FEJEZET	
A titkos információgyűjtés (<i>Szendrei Ferenc</i>)	309
Problémafelvetés	309
A titkos információgyűjtés megjelenése a hatályos jogszabályokban	311
Változás vagy fejlődés	313
Összefoglalás a 11. fejezethez.....	328
Kérdések a 11. fejezethez.....	329
Irodalomjegyzék a 11. fejezethez	329
12. FEJEZET	
A rendészet bűnüldözési információszerző tevékenységének alapjai (<i>Nyeste Péter</i>)	331
Problémafelvetés	331
Nézetek az információszerzésről	331
A rendészeti információszerzés alapjai történeti áttekintésben.....	332
A bűnüldözési információszerző tevékenység átalakítása a rendszerváltásig.....	335
A rendszerváltástól napjainkig	336
A bűnüldözési célú információszerzés (felderítés, nyomozás) funkciója, helye...	337
Szervezett bűnözés elleni információszerző tevékenység	340
Összefoglalás a 12. fejezethez.....	342
Kérdések a 12. fejezethez	342
Irodalomjegyzék a 12. fejezethez	343
13. FEJEZET	
Az azonosítás és az azonosíthatóság kérdése a kriminalisztikában (<i>Balláné Füsztner Erzsébet</i>)	345
Problémafelvetés	345
Az azonosítás kriminalisztikai értelmezése és fogalma	346
A kriminalisztikai azonosítás elméleti alapjai	348
A kriminalisztikai azonosítás folyamata	352

A kriminalisztikai azonosítás fokozatai	352
A szakértői vélemények megállapításai.....	354
A szakértői vélemények „bizonyító ereje”.....	355
Összefoglalás a 13. fejezethez.....	357
Kérdések a 13. fejezethez.....	358
Irodalomjegyzék a 13. fejezethez	358

Előszó

Egyetemet alapítani ritka történelmi pillanat. Egyetemmé válni viszont hosszú, nehéz folyamat. A szellemi építkezéshez évekre van szükség, odáig rögös út vezet. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara ezen az úton az első lépéseket teszi. Merem hinni, hogy ez a tanulmánykötet segít az indulásban.

A szerzők – kevés kivétellel – a Kar egykori és jelenlegi tanárai. Többségük arról ír, amit már hosszabb idő óta oktat, néhányuk ráadásul olyan ismereteket közöl, amit kutatásai során szerzett. A legtapasztaltabbak mondanivalója ablakot nyit a világra, tőlük már nemzetközi tájékozottság is szerezhető. Bizony ez kötelező, a tudomány „a mindenséggel” mérheti hitelesen a teljesítményét.

Az egyetem iskola, az a hely, ahol a tudás átadása „nem középszkolás fokon” történik. Szerkesztőként azt kértem az egyes fejezetek felelőseitől, hogy írásaikban a tankönyvi mondanivaló érlelődjék elméletté. A „ténylomokból”, a szabályismertetésekől rajzolódjon ki az értelmiségi hivatások gyakorlásához nélkülözhetetlen alkotó gondolat. Az olvasóra bízom, talál-e ilyeneket? Aki nem sajnálja a fáradságot, annak mondom: érdemes keresni!

Az egyetem kutatóhely, a pedagógia találkozása a tudománnyal. Azok a tanulmányok, amelyekben az új ismeretek kritikai érzékenységgel és a változtatás szándékával fogalmazódtak meg, kutatói vénáról tanúskodnak. Lehet töprengeni, hogy a tudomány szabadsága miként egyeztethető össze a rendészet szolgálati fegyelmével. A kötetben található munkákon is látszik, hogy nagyon nehezen.

A Kar alapítóinak pontosan tudniuk kell: az egyetemi rang a tudományosság kötelezettségével jár, az univerzitásnak feladata a társadalom kultúrájának gyarapítása. Az alaki fegyelem tartalom nélkül nem szakmai erény, a szolgálati szabályzat elsajátítása pedig nem egyetemi stúdium. Ez a tanulmányfűzér emlékeztetni szeretne arra, hogy a tudás képes a fegyelmet belülről vezényelt magatartássá nemesíteni. Alkotmányos demokráciákban a rendészet vezetése értelmiségi erényeket követel, olyan szakembereket, akik nem csupán az egyenruhát, de a hivatásukkal járó felelősséget is viselni tudják.

Balla Zoltán dolgozata a rendészet fogalmát járja körül, azzal a felismeréssel, miszerint beszélgetni csak közös nyelven lehetséges. A dolgok megértésének első lépése a fogalomalkotás. Ebből a szókészletből állhat össze a tudomány nyelve.

Finszter Géza a rendészet feladatairól értekezik. Hasznos dolog újra meg újra emlékeztetni arra, hogy a jó hierarchia nem a vezetőinek, hanem annak a társadalomnak az elégedettségét szeretné elnyerni, amelynek a szolgálatára rendelték. Ha ezt a vezetőik is így gondolják, akkor méltóak a beosztásukra.

Szikinger István a biztonság és a szabadság, a kényszer és az emberi méltóság harmóniáját keresi. Szavai nem a bűnözőt pártolják, ő az erővel rendelkező rendőr mellett érvel, akit az emberség szolgálatból a legmegbecsültebb hivatások rangjára emelt.

Nagy Judit a nemzetközi rendőrségi intézményeket tekinti át. A rendőrhivatal a modern nemzetállamok intézménye, a büntető hatalom a szuverenitás legfélétebb

kincse. Erős értékszövetségnek kell létesülnie az államok között, ha a bűnözés legveszedelmesebb formáival szemben közösen kívánnak fellépni.

Tihanyi Miklós a közrendvédelem hagyományos formáiról tudósít. A rendőri mesterség forrásvidékére vezet, amikor a városi lét és a közbiztonság szükséglete közötti szoros összefüggésekre mutat rá.

Vajda András a tömegrendezvények rendőri biztosításának stratégiai változatait adja. A figyelmes olvasó megértheti belőle, hogy a csapaterő sikeres alkalmazása nem a katonai műveletekre jellemző gondolkodás átvételében, hanem éppen a nyílt, egyértelmű kommunikációban és a partnerség kialakításában rejlik.

Berei Róbert a rendőrségi hatékonyság növelését szolgáló szervezeti modellekről ad számot. Ezek a kísérletek igazolják, hogy a polgári fejlődés centrumaiban a legbecsebb rendőri erény a sikeres együttműködés azzal a közösséggel, amelynek a biztonságát a rendészetre bízta. Ez már lehet egyetemi tantárgy!

Major Róbert a közlekedérendészet filozófiáját ismerteti, amelyben a mérnöki hozzáértés és a tudás elmélyítése fontosabbnak bizonyul a leleplező ellenőrzésnél és a büntetésnél. A tények igazolják: az elmúlt években a közlekedési balesetek száma, illetőleg a közlekedési baleset miatt életüket veszített személyek száma látványosan csökkent, Magyarország közlekedésbiztonsága jelentősen javult.

Kincses Ildikó az igazgatásrendészet területein vezeti végig az olvasót, nagy hozzáértéssel és kivételesen személyes hangvétellel. A hatósági jogalkalmazásnak azokat a klasszikus formáit mutatja be, amelyek művelése e szolgálat minden tagjától magas jogász kultúrát követel.

Windt Szandra a külföldiek rendészetéről, a bevándorlás és a menekültügy kérdéseiről tájékoztat. Tanulmányának különös értéket ad, hogy mondanivalójának többségét saját kutatási eredményeiből meríti. A szerző az Országos Kriminológiai Intézet kutatója.

Szendrei Ferenc és *Nyeste Péter*, noha különböző megközelítésben, de közös témát, a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés műveleteinek jogi alapjait és taktikai alkalmazásának elveit sorakoztatja fel.

Balláné Füstzer Erzsébet a kriminalisztikai azonosításmélet természettudományos gyökereit találja meg, és a bűncselekmények felderítésében játszott, mással nem pótolható jelentősége mellett érvel dicséretesen gazdag nemzetközi kitekintéssel.

A szerzők nevében is mondhatom: a rendészet elméleti alapjait keresőknek és a Kar hallgatóinak nyújtjuk át ezt a kínálatot azzal a reménnyel, hogy az olvasók közül számosan a tanulmányok gondolatait követve lesznek a közbiztonság elhivatott védelmezői, a rendészet kutatói, az új egyetem jövőjének építői.

Korinek László

I.

ÁLTALÁNOS RÉSZ

1. FEJEZET

Balla Zoltán

A rendészet fogalma és rendszere, a nemzetbiztonsági igazgatás

Problémafelvetés

A fővárosban több százezres tüntetésre készülő B. egyesület szervezői a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvény szerint beadták a Budapesti Rendőr-főkapitányságra az általuk tervezett politikai demonstrációra vonatkozó beadványukat. Az írásos bejelentés a szervezők között nevezte meg O.B.L-t, aki korábbi tüntetéseken, egyéb alkalmakkor többször is hangoztatta Magyarország alkotmányos berendezkedésével szembeni nézeteit.

A rendőrség – törvényi kizáró ok hiányában – tudomásul vette a bejelentést, az erről szóló határozatának kézbesítésével egyidejűleg O.B.L. részvételéről tájékoztatta a polgári nemzetbiztonság illetékes szervét. Mivel a demonstráció vonulási útvonala a tervek szerint közvetlenül érintené a Parlament környezetét, ezért rendőri tájékoztatást kapott az Országgyűlés elnöke és az Országgyűlési Őrség parancsnoka a szükséges preventív intézkedések megtétele érdekében.

A rendezvény biztosításában a szervezők részéről a G. Személy- és Vagyonőri Kft. 25 biztonsági őrre, a rendőrségi erők, továbbá a tüntetők vonulásával érintett kerületi önkormányzatok szervezetében működő közterület-felügyelői, illetve a Budapesti Polgárőr Szövetség 20 polgárőre vettek részt.

A gyülekezési jog tárgybeli gyakorlása során a rendőrség álláspontja szerint bűncselekmény elkövetésére való felhívás történt, ezért feloszlatta azt. Ennek során a rendőrökre támadókat és több símaszket viselő személyt előállítottak, előző esetben büntető-, utóbbinál szabálysértési eljárást kezdeményezett a rendőrhatóság.

A demonstrációt békésen figyelő tömegből valaki észrevette, hogy egyik-másik rendőrön nem volt azonosító jelvény, ezért másnap panaszt tett a Független Rendészeti Panasztestületnél.

A fenti jogeset rámutat a rendészet több tartalmi jellemzőjére, így többek között:

- annak tárgyára, ami a hatósági jogalkalmazás klasszikus esete (amelynek a jogesetbeli egyik eleme a gyülekezési joghoz, míg a másik a társadalomra veszélyt jelentő magatartással szembeni fellépéshez köthető);
- a rendészetben közreműködő több szervre, nevezetesen:
 - a rendőrségre,
 - a polgári nemzetbiztonsági szolgálatra,
 - az Országgyűlési Őrségre,

- a közterület-felügyeletre,
- a civil szférára (személy- és vagyoni társaság, polgárőrség),
- a Független Rendészeti Panasztestületre;
- továbbá arra, hogy a fent felsorolt szervek közül a legerőteljesebb hatáskörökkel a rendőrség rendelkezik („főhatóságként” járt el), ugyanakkor az állami igazgatáson kívül a törvényhozói hatalmi ágban és a civil szférában is érvényesülnek bizonyos rendészeti feladatok;
- sajátos joganyagára, így az alapjogot rögzítő gyűlekezési törvényre, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. CXL. törvényre (Ket.), amely a bejelentéssel kapcsolatos hatósági eljárást szabályozza, a bűncselekmény elkövetésére való felhívás kapcsán a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényre, a büntetőeljárásról szóló 1989. évi XIX. törvényre, a 2012. évi II. törvényre, a Szabálysértési kódexre, valamint a panasszal összefüggésben a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényre.

A fenti tartalmi elemek csak részben mutatnak rá a rendészet jellemzőire, de talán érzékeltetik azokat.

Történelmi tényezők

„A rendészeti alapstruktúrák megújulásra várnak, ezért tudományos igényű elemzésük tovább nem halogatható feladat.”¹ Bár ma is érvényes ez a megállapítás, némi zavart maga a rendészet elnevezés mutat, amennyiben ezt a szót a hatályos joganyag mintegy tíz éve nagy gyakorisággal, de nem kizárólagosan a *rendvédelem* kifejezéssel cserélte fel. Ennek eredményeként a kérdéssel foglalkozó szakirodalom a két terminus technicust a hatályos joghoz hasonlóan többnyire szinonimaként kezeli (de a kritikusabb vélemények elvetik a rendvédelem szó használatát).²

A rendészet fogalmának kialakulása és jelenben rögzíthető állapota a mögötte lévő tevékenység történeti fejlődésében vizsgálható. „A bűnügyi tudományos és a közigazgatás-tudomány közös határterülete a több mint százéves múlttal rendelkező, de most

1 KORINEK László: *Út a statisztikától a rendészet elméletéig*. JURA, 2008/1. 71.

2 A kritikai hangvétel alapja az, hogy a rendvédelem kifejezés megalkotója és csekély számú elméleti követői máig adósak maradtak az újítás bevezetésének és a rendészettel történő cseréjének tudományos magyarázatával. Ugyanakkor tény, hogy a jogszabályaink a Honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvénytől kezdődően az Alaptörvényig [annak 51. cikk (3) bekezdésére figyelemmel] bezárólag többnyire rendvédelmi szervekről beszélnek. Ezzel ellentétben például az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 127. § (1) bekezdésében, vagy az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCIII. törvény magában a címében rendészetről, illetve szövegében rendészeti szervekről, tevékenységről beszél. A tudományos kutatóintézetek közül a meghatározóak – Magyar Rendészettudományi Társaság, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar –, illetve a Magyar Tudományos Akadémia tárgybeli szervezete (Állam- és Jogtudományi Bizottság Rendészeti Albizottsága) egyaránt nélkülözi a rendvédelmi kifejezést.

újra felfedezett rendészettudomány...³ Ugyan a rendészettudományi kutatások a 19. század végéhez köthetőek, mégis kijelenthető, hogy maga a rendészet mint tevékenység már az ókorban is jelen volt. Így az ókori Rómában az i. e. 4. században az állami magistratus tagjaként működhetett az aedilis curulis, vagyis a piaci felügyelő, aki a vásárok rendészeként bizonyos szabályokat hozhatott, és azokat érvényesíthette. Természetesen az ókori, illetve a kezdeti államalakulatok, majd a középkori társadalmak nélkülöztek a mai értelmű rendészetet. Az ilyen tartalmú szakmai tevékenység kialakulását a városok létrejötte teremtette meg a 11–12. században. Azok a kézművesek és kereskedők, akik a síkságok és hegyvidékek találkozásánál, folyók torkolatánál, jelentősebb kereskedelmi útvonalak találkozásánál, illetve a nyersanyagok lelőhelyeinek közelében telepedtek le, megalapozták a már addig részben kialakult földesúri és királyi városok polgáraival együtt a vagyontárgyaik, termékeik védelmét. „Eredetileg csak a városokban volt értelme a közterület-magánterület megkülönböztetésének[...] csak a város kínált nagy tömegben célpontot a bűnözés számára.”⁴ Vagyis a városiasodási folyamat „kitermelte” a rendőri tevékenységre való igényt és az ezzel foglalkozó hivatás ősi intézményét. Európa jelentősebb központjaiban, illetve országaiiban nagyjából egy időben alakultak ki a rendészeti intézmények. Így:

- Németországban 1294-ben megalakult az első müncheni rendfenntartó szervezet,
- Franciaországban a 13. században a hadseregben szolgálók túlkapásainak megtorlására életre hívták az úgynevezett Maréchaussée-t,
- Angliában 1250 körül létrejött a constable rendszer.⁵

A 15. századtól a társadalmak fejlődésében végbemenő *centralizáció* egy-egy földrajzi térségben a király kötelességévé tette az adott földrajzi egység, illetve állam *katonai védelmét és belső biztonságának kialakítását*, így egyre inkább a központi hatalom szervezte a háborút és szabhatott ki büntetést az állam nevében. A központi adóztatási, nyilvántartási, katonai igazgatási centralizáció megteremtette a belső rend intézményének kialakítási feltételeit. A 18. században a közigazgatás további fejlődésével egyre inkább csökkent a szabad városok autonómiája, az egyes államokban a rendek hatalmának csökkenésével a király/uralkodó által kinevezett tisztviselők kerültek a központi és a helyi igazgatási intézményekbe. Ezzel párhuzamosan jelentős fejlődésen ment keresztül a jog is.

A továbbiakban, egészen a mai értelmű modern államok kialakulásáig a rendészet és a többi állami feladat ellátásáról nem beszélhetünk. A közösségi igényű védelem mellett az abszolutizmus hozta létre a királyi, illetve a központi rendészet intézményeit, majd

3 KORINEK László: *A büntügyi tudományok helyzete*. Magyar Tudomány, 2007/12. 1570. <http://www.matud.iif.hu/07/dec/10.html>

4 FINSZTER Géza: *A rendészetelmélet és a rendészeti eszközrendszer*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2013. 18.

5 CHRISTIAN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Universitas-Győr, Nonprofit Kft., 2011. 32–36.

fokozatosan centrális feladattá tette, így az „a 17. század második felére [...] egyre inkább a közhatalom működésére, nem pedig magukra az együttélési viszonyokra utalt.”⁶

Ezen előzmények után születhetett meg az európai rendészetfejlődés egyik legmeghatározóbb jogszabálya az 1794-es Allgemeines Landrecht, amelynek 17. címe, illetve annak II. részének 10. szakasza a *rendészet fogalmának* – annak feladatmeghatározásával – kikerülhetetlen alapjait fektette le: „*A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közönséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye.*”⁷

Közigazgatás és rendészet

A rendészet fogalmának és tartalmának fenti rövid történeti fejlődési áttekintése mellett meg kell vizsgálni a közigazgatással való kapcsolatát is. Ennek oka az, hogy a rendészet – ha nem is kizárólagosan – valójában közigazgatási megnyilvánulás. Ez pedig természetesen azt is jelenti, hogy a közigazgatás általános jellemzői érvényesülnek a rendészetben is.

Ezt a gondolatkört érdemes az igazgatás és a közigazgatás általános meghatározásával kezdeni, amelyből eljuthatunk a rendészet közigazgatási determináltságához.

Minden államilag szervezett társadalom közösségének az igazgatása felfogható egy végtelenített folyamatnak. Ebben számtalan és gyakran ismétlődő célok fogalmazódnak meg (így például minden évben elérhető cél a költségvetési törvény megalkotása, oktatási, kulturális és egyéb intézmények működtetése, vagy éppen az ország közbiztonságának fenntartása). A célok eléréséhez információk sokaságát kell begyűjteni (így a különböző állami szervek vagyontárgyai állagmegőrzésének, beruházásainak, működési költségeinek anyagi-pénzügyi igényeit, az oktatási, kulturális és egyéb intézmények fejlesztéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételt, a közbiztonság helyzetét jellemző statisztikai-bűnelkövetési stb. adatokat). Az adatok, információk begyűjtését követi azok célra rendelt összegzése, *tervezése*, amikor több alternatíva is kidolgozásra kerülhet. A következő fázis a *döntés*, majd ennek a végrehajtása, melynek során gyakran szükséges *koordinálni*, vagyis a célhoz vezető folyamat esetleges zavarait fel kell oldani. „Az együttműködésben szükségszerű az egyes résztvevők felosztása a résztvevők között, és ez magában hordozza az egyéni tevékenységek közös céltól való eltávolításának lehetőségét. A koordinációnak lesz a feladata, hogy a cél és a munkamegosztás között feszülő ellentmondást kiküszöbölje.”⁸ (Az elfogadott éves költségvetési törvényben az oktatás, kulturális tárgyevi vagy a közbiztonság állapotának következő időszakra vonatkozó fejlesztési koncepcióját tartalmazó döntés végrehajtását a realizálás folyamatában gyakorlatilag minden évben erőteljes koordinációval kell a célhoz rendelt helyes irányban tartani. Oka lehet ennek az előre nem látható gazdasági, politikai tényezők jelentősebb mértékű változása, új szakmai megfontolást tartalmazó koncepció,

6 SZIKINGER ISTVÁN: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó Kft., 1998. 55.

7 SZIKINGER ISTVÁN: *Rendőrség...* u.o.

8 KALAS TIBOR VIRTUÓZ (szerk.): *Közigazgatási jog 1. Általános rész I.*, 2006. 12.

a nemzetközi környezet átalakulása, természeti katasztrófa, vagy más olyan tényező, amely a célkitűzés és a döntés idején nem volt előre látható.) Minden célkitűzést és döntést az *ellenőrzés* igazol vissza. Ez ad választ arra, hogy a célhoz képest helyes volt-e a döntés, és az mennyiben teljesült (a költségvetési törvényt a zárszámadási törvény, az oktatási, kulturális célokat, döntéseket a tárgybeli intézményrendszer vagy szolgáltatás minőségének javulását bizonyító ellenőrzés igazolhatja vissza, míg a közbiztonsági célok elérését, például a kevesebb bűnelkövető, az eredményesebb felderítés, a társadalom közbiztonsági érzetének javulása.)

A fenti folyamatot – célkitűzés, információszerezés, tervezés, döntés, koordináció, végrehajtás, ellenőrzés – az igazgatástudomány igazgatási ciklusnak, ennek nevesített részeit pedig az igazgatási ciklus elemeinek hívja. A mindennapi élet társadalmi, így rendészeti jelenségeinek megértéséhez használja a szakirodalom az igazgatás törvényszerűségeinek vizsgálata során feltárt tényeket, tudományos megállapításokat. Ezt teszi a közigazgatás-tudomány is.

Az igazgatási ciklus elemei lehetnek más megközelítésűek is, de a tárgybeli tézisrendszert a különféle felfogások nem érintik érdemben. (Így például Henri Fayol az igazgatást: tervezés, szervezés, parancsolás, koordinálás, ellenőrzés együtteseként értékelte.) Vagyis az igazgatási folyamatok mindig feltételezik, hogy

- minden igazgatásnak van alanya és tárgya,
- az alany igazgatja a tárgyat, közigazgatási értelemben mindkettő különálló szervezeti egysége a társadalomnak,
- mindig a tárgy a determináló elem, az igazgatás alanya mintegy leképezi a tárgy által megfogalmazható társadalmi szükségleteket.⁹

A rendészettudomány vizsgálódásának tárgyi megközelítését gazdagíthatja az igazgatástudomány eredményeinek felhasználása, amelyek visszaigazolhatják az adott rendészeti tevékenység és a hozzárendelt szervezet legitimációját. Így például a rendőrség általános és különös szervezetének felállítását, illetve az ezt megelőző hatásköri lista szétaprózását. Természetesen az nem helytelen, ha az ilyen jellegű átalakításokat megelőzi a tudományos vizsgálódás.

Ennek a gondolatnak keretében felvetődhetnek a – továbbiakban külön kifejtésre kerülő – centralizáció, dekoncentráció és decentralizáció rendszetre vonatkozó kérdései. A rendészeti igazgatás államigazgatási koordinátáinak önkormányzati és közigazgatási dimenzió kívüli elhelyezését az alany-tárgy összefüggésében (is) vizsgálni szükséges. Az így kiérlelt tézisek, tudományos megállapítások azután tovább árnyalhatják a rendészet fogalmának tartalmi megközelítését.

9 FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*, Dialóg Campus Kiadó, 2011. 20–25.

A közigazgatás tartalmi jellemzői

Az alábbiakban a közigazgatás fogalmából, illetve legfontosabb tartalmi jellemzőiből kiindulva megvizsgálásra kerül a rendészet lényege.¹⁰ Ez abból a – fentiekben is rögzített – megállapításból is következik, hogy a közigazgatás egészének része a rendészet, melyből szükségszerűen következnek a rendészet természetének alapvető vonalai. A dedukció logikáját követve a közigazgatás általános törvényszerűségeiből adekvát megállapítások tehetőek a rendészetre.

A közigazgatás fogalmát nem lehet egyetlen definícióval meghatározni. Ennek oka egyrészt a tárgy bonyolultságában keresendő, másrészt az eltérő tudományági megközelíthetőségében rejlik. A kérdést lehet feszegetni jogtudományi, igazgatástudományi, politikatudományi, vezetélméleti, szociológiai és más aspektusból is. Ugyanakkor ezt a tárgykört először a jogtudomány elemezte, majd – elsődlegesen az Amerikai Egyesült Államokban – a 20. század elejétől megkezdődött a más tudományági megközelítés is.¹¹ Ladik Gusztávtól származik az egyszerűsége törekvő meghatározás, nevezetesen: a közigazgatás az ilyen szervek olyan működése, amit az állami feladatok közvetlen megvalósítása érdekében a jog keretében végeznek.¹²

Más oldalról a közigazgatást az igazgatásból is le lehet vezetni,¹³ de ismert a közigazgatás kombinált fogalom meghatározása is, amely ötvözi a negatív és a pozitív szóba jöhető elemeket, miközben rávilágít az állam különféle determináló cselekvéseire, leválasztva erről a közigazgatást, ezzel párhuzamosan körülírja a nélkülözhetetlen tartalmi elemeket.¹⁴

Patyi András – Varga Zs. András hasonló komplex megközelítésben összetett fogalmi elemeket felhasználva különválasztja a közigazgatást a hatalommegosztás többi ágától, hangsúlyozva az Alaptörvény keretei között a közigazgatás törvényi alárendeltségét és az egész társadalomra ható igazgatási-köszolgáltatási tartalmát.¹⁵

A fogalom bonyolult összetevői és különféle megközelítése mellett a közigazgatás megfelelő és mindenki számára elfogadható egységes meghatározását azért sem lehet megadni, „mert a kifejezés komoly definíciója – szemben valamely bármennyire is szellemes epigrammaszerű meghatározással – kikerülhetetlenül tartalmaz elvont szavakat vagy mondatokat. Ezeket az elvont szavakat és mondatokat – szűk terjedelemben – csak más elvont szavakkal és mondatokkal lehetséges megmagyarázni, amelynek során a meghatározás reális tartalma és jelentősége elhomályosul vagy eltűnik”.¹⁶ Ezen szempontokra figyelemmel helyesebb, ha a közigazgatást annak tartalmi jellemzőjével írjuk körbe.

10 BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet*. Új Magyar Közigazgatás, 2013/6. 15–22.

11 TAMÁS András: *Közigazgatási jogtudomány*. Gondolat Kiadó, 2011. 73.

12 LADIK Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Budapest, 1941. 8.

13 FÁBIÁN Adrián i. m. 22.

14 ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatás meghatározása*. ELTE ÁJK elektronikus jegyzet 8–12.

15 PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus Kiadó, 2012. 45–57.

16 DWIGHT WALDO: *The Study of Public Administration*, New York, Randomhouse, 1955.

Első tartalmi elem

A közigazgatásra külsőleg jelentős mértékben befolyást gyakorol a *politika és a gazdaság*. A politikai befolyásolást alanyi értelemben bizonyítja többek között az, hogy a közigazgatás felső menedzsmentjét mindig az országos és a helyi választásokon győztes párt adja, így elsőként a közigazgatás legfontosabb szervének, a kormánynak a vezetőjét. De ugyanígy a győztes párt adja a minisztereket, a különböző központi és helyi vezetőket. A tárgyi tartalmú befolyást igazolja az a tény, mely szerint a választáson első helyezett párt (illetve a koalíciós partnerének) programja(i) határozza meg a kormányzási ciklus első időszakának célkitűzéseit. Vagyis a pártprogramból (amire a választók szavaztak) kormányprogram lesz, amelynek elemei számos esetben törvényi megfogalmazást nyernek. A központi közigazgatás mögötti politika etatizáló vagy liberális filozófiája adja meg azt a keretet, amelyen belül érvényesülhetnek a közigazgatási *makroszintű* döntések.

Természetesen a politikai befolyás nem jelenik meg minden hatósági vagy nem hatósági fellépésben. Minden politikai attitűdöt nélkülöz egy adásvételi szerződés ingatlan-nyilvántartási bejegyzése, vagy egy rendőri baleseti helyszínelés, jövedéki engedélyezési eljárás, személyi azonosító kiállítása, a rendkívüli halál közigazgatási eljárásban való vizsgálata, az ügyfélkapu rendszer kiépítése stb.

A *gazdasági befolyás* az ország gazdasági helyzetéhez köthető. Nyilvánvaló, hogy a különböző társadalmi közfeladatok kitűzését és azok teljesíthetőségét alapjaiban határozza meg az államháztartás helyzete. Az a tény, mely szerint „minden harmadik ember (körülbelül 3 millióan) ma Magyarországon a szegénységi küszöb alatt él, közülük 1,2 millióan mélyszegénységben,¹⁷ meghatározza a közigazgatás több ágazatának igazgatási folyamatát, így a szociális, egészségügyi, de a rendészeti ágazatban is. Nagyobb optikából kivetítve pedig az mondható, hogy a gazdasági helyzet adott időszakban létrehozza, megváltoztatja a közigazgatás felépítményét, azaz a mozgásterét jelentősen befolyásolja.

Második tartalmi elem

A közigazgatás társadalmi rendeltetését a *közérdek* határozza meg, mindig a „közérdek nevében jár el, és a közérdeket szolgálja, melynek megfogalmazása nem a közigazgatás feladata, képvisellete azonban elsőrendű kötelessége.¹⁸ A közérdek aztán mindig valamilyen konkrét *közfeladatban*, *közcélban*, *közszolgáltatásban* jelentkezik. (A közérdek érvényesítése nem csak a közigazgatás feladata. Így az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény preambuluma a közérdek támogatását jelölte meg törvényalkotási

17 Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia. 2011–2020. KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, <http://romagov.kormany.hu/download/b/e3/strategia.pdf>, 6.

18 TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Közös modul. Nemzeti Közszerkeleti Tankönyv Kiadó, 2013. 23.

indokként, vagy a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény is a közérdeket szabályozási tárggyá tette.) A közérdek másfajta megközelítésben az állam funkcionális létében ragadható meg, az állami funkciók tartalma aztán többféle megközelítésű lehet. Az egyik legelfogadottabb álláspont szerint az államnak el kell látnia külső és belső funkciókat, amelyekből következnek az egyes közigazgatási közfeladatok. A közérdek jegyében megközelíthető állami külső funkciókból ered például a külügyi igazgatás, míg a belső funkciót reprezentálja többek között a gazdasági, a környezetvédelmi, az adó- és a rendészeti igazgatások.

Harmadik tartalmi elem

A közigazgatás az előzőekben vázolt közfadatai teljesítése során többféle megközelítésű *alaptevékenységet* lát el. Ezek közül meghatározó a törvényhozói és más döntések előkészítése, továbbá az egész társadalmat átfogó végrehajtó, rendelkező, szervezői tevékenységek. Alátámasztja ezt az állítást a kormány tekintélyes számú törvénytervezet-előkészítése, a közigazgatás jogalkotásra felruházott szerveinek szinte minden életviszonyra kiható normatív szabályalkotása és az állami, valamint a civil szféra és a polgárok hétköznapi életét segítő, befolyásoló szervező megnyilvánulásai. Hangsúlyozandó, hogy mivel a közigazgatás működési mechanizmusa más és más módszertani megközelítésre ad lehetőséget, így az alaptevékenységek is különböző módon közelíthetők meg. Vizsgálható a kérdés úgy is, hogy a tevékenység kikre hat, milyen alanyi kör életviszonyait érinti, továbbá a tevékenység közhatalmi tartalmú-e, vagy nélkülözi ezt. Kategorizálási lehetőséget enged a tevékenységet végző szervek különválasztása államigazgatási vagy önkormányzati, esetleg egyes közigazgatási tevékenységet ellátó más szervek/személyek tekintetében.

Sajátos megközelítés az úgynevezett MERCEDES modell, amely a közigazgatás sok szálon összefüggő rendszerét kategorizálva 24 főbb struktúrát meghatározó követelmény tükrében mutatott rá a tevékenység lényegére.¹⁹

A közigazgatási tevékenységeket fel lehet osztani tisztán közigazgatási közfeladatokra és más rendeltetésű feladatokra. Utóbbi csoportba tartozik a magyar állam képvisellete, a különböző alkotmányjogi cselekvések, mint a választások előkészítése és lebonyolítása stb. Vagyis a nem közigazgatási jog által szabályozott tevékenységek is ide sorolhatóak.

A tisztán közigazgatási tevékenységek alapját maga a *közigazgatási jogág* képezi. Ezen belül *hatalmi* vagy *nem hatalmi* pozícióból vezényelt tevékenységfajták különböztethetők meg. Előbbit a jogalkotás, hatósági jogalkalmazás, utóbbit főleg a törvény-előkészítések, továbbá például az állami vagyon működtetésével összefüggő cselekmények modellezik.

19 VEREBÉLYI IMRE: *A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének MERCEDES modellje*. Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. Eötvös Kiadó, 2010. 463–474.

Negyedik tartalmi elem

A közigazgatás meghatározásának egyik elengedhetetlen jellemzője a *köz hatalom* gyakorlása, mivel ez teszi lehetővé (többek között) a közérdek érvényesítését. Az autoritásból következik az állami akarat közjóra figyelemmel történő realizálása akkor, amikor az egyes jogalany érdeke ellentétes az állammal, vagy a többségi közösséggel. (Temesi István *A közérdek és közigazgatás* című tanulmánykötetben részletesen elemzi ezt a kérdéskört.)

A köz hatalom megnyilvánulási formái közé bekerült a közigazgatási jogfejlődés viszonylag új intézményeként a hatósági szerződés jogintézménye. Ennek alkalmazása során az elérni kívánt alapvető cél mindig valamely közfeladathoz köthető, amely gyakran rendészeti tartalmú. Ilyenkor az adott közigazgatási szervezet a köz hatalom birtokában és annak pozíciójából (egyébként a polgári jog mögöttes szabályaira figyelemmel) szerződik az ügyféllel.²⁰

Az autoritás olyan jogcím, amely felhatalmaz egy állami szervezetet olyan jogszabályok meghozatalára, amelyek érvényesülésük során engedelmességet várnak el a címzettekől. Ennek ellenkezője bekövetkezésekor legitim kényszer alkalmazható, amely extrém esetben akár az emberi élet kioltását is lehetővé teszi. „Az állam kényszerközület, felettünk álló hatalom, amely [...] akaratát befolyásolja, szükség esetén az egyesek ellentétes akaratának elnyomásával is.”²¹ Természetesen a közigazgatás az esetek jelentős számában nem a köz hatalom eszközével teljesíti tárgybeli közfeladatát. Az állampolgársági ügyek előkészítésétől kezdve a törvény-előkészítésen, nemzetközi szerződések megkötésén, a választások stb. szervezésén át az adott tevékenység természeténél fogva nélkülözi a köz hatalmat.

Ötödik tartalmi elem

A közigazgatás cselekményei aktustani értelemben *joghoz kötöttek*. Ennek értelmében a közigazgatási szervek felépítései az Alaptörvény, másrészt a különböző jogalkotó szervek és az Európai Unió kötelező jogszabályainak alárendeltek, mind anyagi, mind eljárásjogi értelemben. A *jogállamiság* kritériuma ez, melynek könyvtárnyi irodalma van.

Az aktus lehet *jogilag teljesen kötött*, ilyenkor a hatósági jogalkalmazónak csak egyféle döntést lehet hoznia, amit a jogalkotó egyébként pontosan meghatároz. A másik alapvető esetkör a *mérlegelésen alapuló döntés*, ilyenkor a jogi norma hipotézise vagy jogkövetkezménye (diszpozíciója) adja a többféle lehetőséget, amelyek közül a hatóság aztán a teljes tényállás feltárása után határoz. Mindkét alapesetben tehát a jogszabály adja az aktus majdani tartalmát.

20 SCHUBAUERNÉ HARGITAI Veronika: *Az állam, mint szerződő fél a közszerződések, hatósági szerződések esetén*. Tavaszi Szél 2013. Konferenciakötet II. rész, 498–504.

21 KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Polizer-féle Kiadó Vállalat, 1907. XXII.

Ebben a rendszerben így elvileg kizárt a diszkrecionális jogkör, a konkrét jogi felhatalmazást nélkülöző szabad belátáson alapuló döntés. A közigazgatási cselekvésre a törvényi felhatalmazással szemben nem adhat legitimációt a célszerűség.

A jogtudomány képviselői közül többen megengedőbbek a fent körülírt kérdésben.²² Indoklásul azt hozzák fel, hogy a közigazgatás minden cselekedetét nem szabályozhatja a jog, viszont az adott életviszonyban akkor is dönteni kell, ha ez a helyzet (mármint döntési helyzet) áll elő. Ilyenkor a diszkrecionális döntés elképzelhető, de ezek a szabad belátáson alapuló aktusok mindig meg kell feleljenek az alkotmányos berendezkedéseknek, a jogállamiságnak az európai jogi értékrendnek és az általános jogelveknek.²³

A joghoz kötöttség abszolút érvényesülésének igénye helyes elvárás, főleg az eljárási jogterületen. Ezzel együtt születhetnek a közigazgatás megszámlálhatatlan döntései között akár *contra legem* határozatok is, amelyek esetében viszont mindig nyitva áll a *jogorvoslati* lehetőség.²⁴

Hatodik tartalmi elem

A közigazgatást jellemzi sajátos *intézményrendszere és személyzete*. A szervezeti rendszert különféle szervezeti elvek jellemzik, amit Magyary Zoltán nyomán öt tételben határoz meg a közigazgatás-elmélet. Nevezetesen:

- centralizáció,
- dekoncentráció-hierarchia,
- decentralizáció-autonómia,
- integráció,
- közszolgálatosság.²⁵

A közigazgatás szervezete alapvetően három fő részre osztható:

- államigazgatási,
- helyi önkormányzati,
- egyes közigazgatási feladatokat ellátó más szervek (amelyeknek talán a legjellemzőbb típusa a köztestület).²⁶

22 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, 1942. 582.

23 MOLNÁR Miklós: *Mérlegelés, alapvető jogalkalmazás és jogilag kötetlen döntéshozatal a hatóság működésében*. In: Schanda – Varga Zs.: *Látélet Közjogunk elmúlt évtizedéről* című tanulmánykötetben. PPKE ÁJK, 2010. 220–245.

24 SZILVÁSY György Péter: *A közigazgatási eljárási jog egyes problémái*. Jogalkotási és alkotmányosági kérdések a közigazgatási eljárási jogban. In: Ratio Legis – Ratio iuris, ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szent István Társulat, 2011. 458–463.

25 FAZEKAS Marianna: *A közigazgatási szervek általános jellemzői*. ELTE ÁJK, Kézirat és elektronikus jegyzet, 2013. 25.

26 FAZEKAS Marianna: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel Kiadó, 2008. 10–45.

A különböző közfeladatok egyes csoportjai csak államigazgatási (centralizáció, decentralizáció), más részük főleg helyi önkormányzati szervezetben realizálódnak (decentralizáció), és a harmadik intézménytípusnak (amit Lőrincz Lajos paraadminisztrációnak nevezett) is megvannak a rá jellemző hatáskörei, de bizonyos jogkörök gyakorolhatóak itt is, ott is. Ilyen például az oktatási, egészségügyi igazgatás.

A hatodik elem másik jellemzője a *sajátos személyzet* (közszolgálatosság). Főleg kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak és hivatásos állományúak alkotják a közszolgák több százezres seregét.

A fenti közigazgatást körülíró tartalmi jellemzők alapján az alábbi definíció adható. *A közigazgatás:*

- külső motivációs tényezők közül, főleg a politika és a gazdaság által befolyásolt,
- a közérdekre figyelemmel különböző közfeladatokat lát el,
- melynek során végrehajtó, rendelkező, szervező tevékenységében gyakran a közhatalom birtokában lép fel,
- aktusai joghoz kötöttek,
- döntéseit sajátos intézményrendszerben és személyzettel hozza.

A közigazgatás tartalmi meghatározása és fogalma megadja az alapját és keretét a rendészet ugyanilyen megközelítésének. A rendészetre jellemző egyik alapállítás, hogy nem választható el a közigazgatástól.²⁷ Ugyanakkor a rendészet megközelíthető szervezeti oldalról,²⁸ intézkedési sajátosságainak feltárásával,²⁹ továbbá nemzetközi síkon történő együttműködésének bemutatásával,³⁰ vagy éppen az Európai Unió és nemzetközi vetületében.³¹

A rendészet közigazgatásból történő levezetése

Amennyiben igaz állítás az, hogy a közigazgatást a külső tényezők közül főleg a politika és a gazdaság motiválja, akkor ez kijelenthető a rendészetre is. Igazolja ezt a kormányváltás utáni első körös *rendőri vezetők* (irányító miniszter, országos rendészeti parancsnokok stb.) *váltása*, vagy éppen a *szervezeti átalakítások választási pártprogram szerinti vagy politikai érdek mentén* történő megvalósítása. Ilyen politikai döntés szerinti átalakításnak ítéltető az 1848-tól funkcionáló Belügyminisztérium 2006-os átszervezése Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummá (2006. évi LV. törvény). A rendészet kormány szintű legfőbb irányító szervének átalakítását kutatásra alapozott vagy szakmai viták által kiérlelt szempontok nem támasztották alá. Hasonlóan

27 CHRISTIAN László: *A rendészet alapvonalai*... i. m. 23.

28 CHRISTIAN László: *Mai magyar rendészet*. Közjogi Szemle, 2010/1. 621.

29 BUZÁS Gábor: *Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés*. PhD-értekezés, Pécs, 2011. 40–53.

30 NAGY Judit: *Aktualitások a nemzetközi rendőri együttműködésben*. Magyar Rendészet, 2008/8. 62–75.

31 NAGY Judit: *Az Unió rendőri és igazságügyi együttműködés a XXI. században a Hága-Stockholm-Lisszabon tengely mentén*. Belügyi Szemle, 2011/5. 5–30.

történt ebben az időben az Országos Rendőr-főkapitányság bünyügi és közbiztonsági ágazatának összevonása. Az átszervezések és a 2006-os társadalmi események rendészeti mélyrepülése közötti összefüggést talán nem alaptalan feltételezni. Ténykérdés, hogy ezek a centralizáció ellen ható szervezeti változások az akkori politikai döntéshozóktól indultak, és akaratauk szerint teljesültek. A tárgybeli rendészeti igazgatási folyamat cél-meghatározása és az erre irányuló döntéshozatal diszharmóniát feltételez, amit a szervezeti visszarendeződés bizonyít.

A rendészeti igazgatást ugyanúgy leképezik a mindenkori etatizáló vagy liberalizáló, illetve egyéb adott időben érvényesülő társadalmi filozófiák, mint a közigazgatás egésze.

A gazdasági befolyás a rendészeti célok megfogalmazásától azok végrehajtásáig megfigyelhető. A személyzet pótlása, képzése, anyagi megbecsülése, létszámának növelése vagy éppen csökkentése, a *szervezet technikai modernizálása*, az uniós és egyéb *nemzetközi kötelezettségek* rendészeti teljesítése, minősége nem kis mértékben a finanszírozhatóságtól, vagyis az ország gazdasági potenciájától függ. A rendészeti hivatás *megtartó képessége* egyenes arányban áll a hivatásos állomány tagjának jövedelmi viszonyaival, ami viszont az állam költségvetési lehetőségeinek alárendelt.

Bizonyított tény, hogy a rendészetben (is) a leghatékonyabb a munkavállaló 30–55 év közötti időszaka. A 20-as éveik közepére, végére a rendészeti állomány döntő többsége elvégzi a szükséges szakmai és egyéb iskoláit, majd az ezt követő néhány év alatt megszerzi a professzionális munkavégzéshez szükséges szakmai tapasztalatokat. A rendészeti tevékenységben a legmagasabb minőségű és hatékonyságú hivatásgyakorlás ezt követően kezdődne. A feltételes módot az teszi indokolttá, hogy statisztikailag bizonyíthatóan a 35. életéve környékére az állomány egy része elhagyja hivatását. A rendszerből így kikerülőkhelyére beálló pályakezdeők természetesen messze eredménytelenebbé teszik az ágazatot.

Közérdek és közfeladat

A közigazgatás közérdeknek való alárendeltsége az állam funkcióiból levezethetően a rendészet esetében a *közbiztonság védelmének közfeladatában jelentkezik*. Ugyanolyan közfeladat ez, mint a pénzügyi, mezőgazdasági, honvédelmi, média, kereskedelmi, oktatási, szociális, nyilvántartási és sok más ágazati jogkörgyakorlás. Másféleképpen: a rendészet biztonsághoz köthető alapfunkciója, mint fogalmat meghatározó tartalmi elem, a közigazgatás sokirányú közfeladat-ellátási rendszerében adja meg e tevékenység társadalmilag szükséges legitimitációját. A rendészet közfeladata a (köz)biztonság szolgáltatása. Ennek előfeltételei:

- a társadalmilag kialakult jogrend,
- a jogrendet sértő, a biztonságot veszélyeztető magatartásokkal szembeni állami erőszak-monopólium törvényi szinten való megjelenése.

A rendészet társadalmi rendeltetése mindig a jogellenes magatartásokból származó veszélyhelyzetek kezelése, ami egyben meghatározza *funkcióit is*.³² Megkülönböztethetünk *priméer és szekunder* funkciókat:

primer funkciók:

- veszélymegelőző, vagyis preventív funkció,
- veszélyelhárító, rendvisszaállító, vagyis *közbiztonsági és bűnüldözési* funkció;

szekunder funkció:

- a biztonsághoz kapcsolódó engedélyező vagy szolgáltató hatósági jogalkalmazási, *igazgatási* funkció.

A szekunder funkciók, ha nem is kizárólagosan, de elsősorban a rendőrség igazgatásrendészeti szolgálati ágában jelentkeznek, ennek tükrében az igazgatásrendészet anynyiban tekinthető rendészetinek, amennyiben a szolgáltatói-igazgatási funkció közbiztonságinak.

Rendészeti tevékenységi fajták

A rendészet tevékenységeinek osztályozása

A. Tisztán közbiztonsági tartalmú tevékenységek

A.1. Hatalmi pozíció

- közhatalmi tartalmú
 - normaalkotás (rendelet, normatív utasítás, normatív határozat),
 - hatósági jogalkalmazás (engedélyezés, tiltás, szankcionálás, nyomozás, kényszerítő eszközök alkalmazása, hatósági intézkedés stb.),
- hierarchikus tartalmú
 - külső (például a BM irányítja a rendőrséget),
 - belső (például az ORFK irányítja a megyei rendőr-főkapitányságot).

A.2. Nem hatalmi pozíció

- döntés-előkészítések (például a katasztrófavédelem a kormány számára),
- együttműködések (például a helyi rendőrkapitányság közösen járőrözik a közterület-felügyelettel),
- materiális tevékenységek (például szakértői elemzés),
- titkos, operatív tevékenységek (például titkos megfigyelés).

32 A funkció további értelmezésével a II. fejezetben találkozhat az olvasó (a szerk. megjegyzése).

B. Nem (tisztán) közbiztonsági tartalmú tevékenységek

- központi közbeszerzési eljárások (például gépkocsibeszerzés),
- rendészeti képzés és az ezt biztosító infrastruktúra fenntartása (például Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának működtetése).

A *titkos, operatív* eszközök alkalmazása a rendészeti tevékenység *legitim fizikai kényszer* alkalmazása mellett másik, csak erre az ágazatra jellemző sajátosság. Az állami szervek rendszerében és azok eszközrendszerében előfordul ugyan hasonló tevékenység (például ügyészségnél), de ezen egyéb jogalanyoknál a rendészethez képest a felhatalmazás lényegesen szűkebb, kizárólag bűnüldözési célra korlátozódik.

Közhatalom, legitim kényszer

A közigazgatásra jellemző közhatalmi megnyilvánulás az igazgatási szféra egészét tekintve a legerőteljesebben a rendészetben érvényesül. A fentiekben bemutatott osztályozásból az A.1. pontban található hatalmi-közhatalmi tevékenységi megnyilvánulások adják a rendészet karakterét, melynek végpontján a *legitim fizikai erőszak* alkalmazása, sőt akár az élet kioltásának jogszerű lehetősége állhat (a rendőr lelőheti a terroristát).

A rendészeti közhatalom gyakorlásának és a legitim fizikai kényszer kifejtésének fontosabb sajátosságai:

- alapvető emberi jogokat törvényesen korlátozhat,
- gyakran mérlegelésen alapul, de ennek keretét a joghoz kötöttség határozza meg,
- számos esetben más állami szervek (bíróóság, ügyészség, bírósági végrehajtó stb.) felkérésére alkalmazza,
- a rendészet állományán belül csak azok alkalmazhatják, akik erre professzionális képzést kaptak.

Nyomatékosan kiemelendő, hogy az autoritásból levezethető *legitim kényszer* és/vagy *titkos operatív eszközök* a (köz)biztonságra irányuló közfeladatok mellett a rendészet *differencia specifikája*. Ezen elemek nélkül lényegében nem beszélhetünk rendészeti tevékenységről, mivel a többi közigazgatási ágazattól ezek a tartalmi meghatározások határolják el a rendészetet és adják meg egyediségét.

A rendészet jognak való megfelelése

A fentiekben több megközelítésben szóba került a rendészet joghoz kötöttsége, illetve ezt megelőzően az általa ellátandó közfeladati követelmény a (köz)biztonság védelme. A közbiztonság mint *védendő jogi tárgy* körülrása az Alaptörvény 46. cikke alapján:

- közigazgatási joghoz,
- a büntetőjoghoz,
- és a szabálysértési joghoz köthetők (illetve kisebb részben a pénzügyi joghoz, munkajoghoz).³³

„A közigazgatási jog meghatározza a rendészet Alaptörvényben rögzített feladatát, hatáskörét, szervezeti és kapcsolatrendszerét, fellépésének garanciáit, intézkedéseinek típusait. A közigazgatási jog szabályozza továbbá a rendészeti jogalkalmazás rendjét, ebben az ügyfelek számára különböző kötelezettségeket írhat elő, ezek érvényesítése során szankciókat és kényszerintézkedéseket alkalmazhat. Rögzíti továbbá az ügyfeleket megillető és érintő jogokat, érvényesülésüket garanciákkal támasztja alá.”³⁴

Ezzel szemben a büntetőjog és a szabálysértési jog az állam büntetőigényeinek szabályrendszerét tartalmazza, a társadalomra veszélyes magatartások jogági gyűjtőhelyei. A rendészeti büntetőjog és szabálysértési jog a védett jogi tárgy elleni jogellenes behatás elhárítását célozza. „Az alapvető különbség a bűnügyi, szabálysértési rendészet és a közigazgatási rendészet között az, hogy az előbbi esetekben kizárólag a társadalomra valamilyen fokban veszélyt jelentő cselekmények elleni fellépés adja a rendészeti beavatkozás legitimitációját, míg utóbbi esetben a rendészet közigazgatási megjelenési formáját és fazonját az előzőek kivételével minden más, de a biztonsághoz köthető közigazgatási jogi szabály tartalmazza. Az egyik esetben az állam büntetőigényének érvényesítése a cél és a feladat (a bűncselekmény elkövetőjét el kell fogni), a másik esetben a biztonság összes többi viszonyának rendezése (a rendészet irányítási, szervezeti, működési, hatásköri, illetékességi szabályozása, például a gyülekezési jogra irányuló beadvány elbírálása, rendészeti kötelezettség előírása, különböző szankcionálás).”³⁵

A joghoz kötöttség szempontjából a büntető-, szabálysértési hatósági jogalkalmazás anyagi jogi megközelítésében az adott ténykérdésben jellemzően kizárja a mérlegelésen alapuló döntést. Az emberrablás (Btk. 190. §), az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása (Btk. 254. §) és számos más esetben a büntetőjogi, míg a tulajdon elleni szabálysértés (Szabs. 177 §), koldulás (Szabs. 185. §), a gyülekezési joggal visszaélés (Szabs. 189. §) és számos más szabálysértés megvalósulásánál a szabálysértési rendészet nem latolgathatja, indít-e büntető- vagy szabálysértési eljárást. Az ilyen irányú mérlegelés kizárása a *törvényesség* alapelvéből következik, a hatóság sem célszerűségi, sem praktikus, sem másféle elvet nem engedhet érvényesülni, az adott eljárást meg kell indítani.

Mérlegelés csak a jogkövetkezmény meghatározásánál lehet, részben azok típusainak kiválasztásánál, részben az adott jogkövetkezmény mértékének meghatározásánál. Természetesen a joghoz kötöttség itt is fennáll, amennyiben a törvény a jogkövetkezmény típusait és mértékét meghatározza. A szabálysértési rendszer egyik sajátossága a mérle-

33 BALLA Zoltán: *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a Nemzetbiztonsági törvény problémáira*. PhD-értekezés, ELTE ÁJK, 2002. 14.

34 BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet*. Új Magyar Közigazgatás, 2013/12. 19.

35 BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet...* i. m.

gelési lehetőségek szűkítése és az úgynevezett „fix” szabálysértési bírságolás, másrészt az objektív felelősségen alapuló közigazgatási bírság bevezetése.

Más a helyzet a közbiztonsági rendészetben, amikor a rendészeti hatósági jogalkalmazás a büntetőjogot, illetve a szabálysértési jogot nem érinti. Ilyenkor a közigazgatási jog által szabályozott társadalmi viszony rendészeti kezelése tárgy, amely esetben a döntés vagy csak egyféle (a személy- és vagyonőri igazolványt ki kell adni, ha az ügyfél kérelme minden jogi feltételnek megfelel), vagy *mérlegelésen alapuló* többféle (a rendőr elfogadhatja igazoltatáskor más jelen lévő, ismert személyazonosságú személy közlését is igazolásként). Ez utóbbi gyakoribb a rendészetben. A döntési autonómia többféleképpen érvényesülhet, tipikus megjelenési formái: amikor az adott keretjogszabály

- egzakttságot nélkülöző, abszolút tág értelmezésű fogalmakat használ, ezek leggyakoribb esetei a *közbiztonsági, nemzetbiztonsági, közegészségügyi* vagy a *közérkölcstől* hipotézisbeli megfogalmazású *sértő érdek*, amit aztán a jogalkalmazó jogi és szakmai felkészültsége tölt ki tartalommal,
- a „-hat”, „-het” képzőt vagy „-tól”, „-ig” ragot használva helyezi pozícióba a mérlegelőt (engedélyezhető, a bírság 10 ezer forinttól 1 millió forintig terjedhet),
- az adott tényállásra egymással egyenrangú döntési alternatívákat (diszjunktív normákat) helyez, amelyek közül a jogalkalmazó dönthet.³⁶

Ezekben az esetekben az adott rendészeti eljárás mindig megindul, és annak folyamatában kerül sor a mérlegelésre. A hatósági eljárási törvény szerinti jogviszony létrejött, és a különböző törvényi garanciális szabályok (például képviselő, jogorvoslat) érvényesülnek. Az ügy írásbeli határozattal záródik.

A mérlegelési jogkör sajátos rendészeti megnyilvánulása, amikor nincs hatósági eljárás, de ennek ellenére a rendészetnek döntenie kell. Ez akkor fordul elő, amikor a hatóság tagja intézkedési kötelezettségi helyzetbe kerül. Ilyen esetben még – döntése szerint – akár jogszerű kárt is okozhat „a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni, (...) ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel. [...] Ha a rendőrt az intézkedés megtételében tárgy akadályozza, azt eltávolíthatja, [...] az ezzel okozott kárért a [...] vétkes károsultat kártalanítani kell.” Ennek a kötelességi mérlegelésnek az elengedhetetlen jellemzői:

- a jogviszony létrehozását megelőzi a kötelességi mérlegelés,
- a beavatkozás módja és terjedelme az adott helyzet alapján azonnal eldöntendő,
- a fellépés tipikusan szóbeli.

Nehézséget és gyakori problémát a törvényi szöveg határozatlan jogfogalmai adják, amelyek jogalkalmazónkénti eltérő értelmezhetősége eleve meghatározza a fellépés tényét, vagy annak elmaradását. Ez természetesen önmagában is probléma, főleg ha a döntést a rendészet közegének abszolút szubjektív töltetű célszerűségi szempontjai is motiválják. Ez főleg a rendészeti jog felelősségre vonásra mutató eljárásaiban fordulhat

36 PATYI András – VARGA Zs. András i. m. 234.

elő. A mérlegelés során felmerülhet a hatóság tagjában, hogy indítson-e eljárást, vagy nem, mivel utóbbi esetben mentesül az egyébként nem kevés adminisztratív teher alól.

A mérlegelési jog fent körülírt esete más oldalról az egyébként talán kritizálható *generális klauzula* törvénybe iktatása, mivel ilyenkor a rendészeti szervnek (alapvetően a rendőrségnek) a (köz)biztonság bármely formájú és mélységű megzavarása esetére kötelességszerű belátása (mérlegelése) szerint intézkedési kötelezettsége teremődik. Vagyis a rendőrségnek generális felhatalmazást ad a jogalkotó, melynek elsődleges indoka az, hogy a törvényhozás a különböző életviszonyokat nem képes abszolút módon szabályozni, a (köz)biztonság megzavarásának minden esetkörével számolni. A generális klauzula normatív használatát kritikusai a polgári alkotmányosság és a jogállamiság eszméjétől idegennek tartják, elvetik. Alkalmazása „a rendőrségnek adott olyan felhatalmazás, amelynek birtokában a rendőrség jogszerűen korlátozhatja az állampolgári jogokat anélkül, hogy a törvény e korlátozás érdemi tartalmát és formáját kalkulálható módon megadná,³⁷ vagyis a hatásköri túllépés veszélyét teremti meg.

A generális klauzula melletti érvek:

- a hatásköri túllépést és az állampolgári jogok esetleges sérelmét jogrendszerünk alkotmányos garanciákkal körülvett jogorvoslati jogi intézményei kizárják,
- a jogsértés potenciális veszélyét csökkenti a szigorú rendészeti hierarchikus irányítási, ellenőrzési, felügyeleti belső és külső kontroll, a civil jogvédő szervek fellépési lehetősége (lásd például: Független Rendészeti Panasztestület).

Az általános felhatalmazás lehetősége a jog által le nem szabályozható élethelyzetek biztonságos és alkotmányos szellemű kezelésére tekintettel több előnyt jelent a nemlétezéséhez képest. Ezt az álláspontot látszik erősíteni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 22. § (3) bekezdése, amely minden hatóság – tehát rendészet és azon kívüli szervezet – hivatali kötelezettségévé tette hatáskör hiányában is azt az intézkedést, amelynek elmaradása kárral vagy veszéllyel járna.

A joghoz kötöttség rendészeti értelemben szintén vagy abszolút, vagy relatív. Az előző esetben itt sincs döntési alternatíva, az utóbbiban viszont többféle döntésre van lehetőség.

A rendészeti hatósági jogalkalmazás extrém esete a *diszkrecionális jogkör*, amikor a döntés mögött még csak a generális klauzula sem értékelhető, vagy csak nagyon távolról. Előfordulhat, hogy a (köz)biztonság védelme érdekében a rendészet atipikusan, lényegében konkrét jogszabályi hivatkozás nélküli döntést kell hozzon. Vagyis a jogalkalmazói aktust nem támasztja meg hivatkozható anyagi jogi szabály, vagy csak erősen marginálisan. Az ilyen döntést csak az alkotmányosság szellemében, a demokratikus

37 SZIKINGER István: *A rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjai*. Kandidátusi értekezés, kézirat, 1989. 183–184.

elvek mentén és azok védelmében szabad hozni, még hozzá úgy, hogy az találkozzon a többségi társadalom normális értékrendjével.³⁸

38 A diszkrecionális jogkört példázza az „Adj gázt!” elnevezésű motoros felvonulás 2013. áprilisi esete. A Nemzeti Érzelmű Motorosok Egyesülete 2013. április 3-án bejelentette a BRFK-n, hogy a fenti elnevezéssel április 21-ére motoros felvonulást akar szervezni, egy időben és hasonló útvonalon az Élet Menete Alapítvány hagyományos demonstrációjával. Utóbbi a holokauszt áldozatainak kívánt emléket állítani. A motoros egyesület vezetője április 4-én személyesen egyeztetett a rendőrség képviselőjével vonulásuk terveiről és egyéb részletkérdésekről. A rendőrség mindkét bejelentést tudomásul vette, és mivel az arra jogosultak közül senki nem élt jogorvoslati kérelemmel, beállt a jogerő. Ezt követően 2013. április 8-án az Országgyűlés ülésén az egyik ellenzéki képviselő az „Adj gázt!” felvonulást „ízléstelennek, mélyen bántónak és az alkotmány szellemével is ellentétesnek, az emberi méltóságot és az egyes népcsoportok önérzetét szándékosan semmibe vevőnek” minősítve azt kérdezte a belügyminisztériumi államtitkártól, hogy mit kíván a tárca ez ellen tenni. A kérdésre a miniszterelnök válaszolt. Válaszában kijelentette, hogy minden eszközzel biztosítani fogják az Élet menete résztvevőinek háboríthatatlan emlékeztését és emberi méltóságát. Erre figyelemmel utasította a jelen lévő belügyminisztert, hogy az Élet menete napján ne lehessen olyan típusú rendezvényt tartani, amely sértheti az emberi méltóságot. (www.atv.hu/belfold/2013.04.08_parlamenti_percrol_percre)

Az április 3-án beadott és a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 8. § (1) és (2) bekezdései alapján az április 6-áig meg nem születő tiltó határozatra figyelemmel jogerős tudomásulvétel az országgyűlési eset után április 8-án „fordult vissza”. Vagyis április 8-án miniszterelnöki utasítás alapján ismét döntött a rendőrhatalóság, immáron korábbi jogerős határozatával ellentétben megtiltva az „Adj gázt!” rendezvény megtartását. A probléma az, hogy egy jogerős döntés ilyen jogtechnikájú megváltoztatása sem a Gytv., sem a Ket. alapján nem lehetséges. A második határozat diszkrecionális jogkörön belül született. Contra legem. Megállapítható továbbá az is, hogy a Gytv. nem ad olyan kizáró okot, amely alapján a BRFK megtiltotta a motoros felvonulást. Gyülekezést a jogszabály alapján csak akkor lehet megtiltani, ha az bűncselekményt valószínűsít meg, erre hívna fel, mások jogait, szabadságát sértené, továbbá ha népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetve ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A Gytv. szövegéből megállapítható, hogy a rendőrség a gyülekezés bejelentésekor nem vizsgálhatja a rendezvény tartalmát, jelen esetben a motoros rendezvény emberi méltóságot sértő szándékát, vagy akár ennek lehetőségét. Ilyen szempontokra a jog nem ad mérlegelési lehetőséget. Ezt a tényt felülírta az irányító és az irányított közötti jogviszonyban fellépő utasításadási jog, ami felveti a hatáskörrelvonás tilalmának megsértését. Az Alaptörvény 18. cikk (2) bekezdésének és a Rendőrségről szóló 1994. XXXIV. törvény 4. § (3) bekezdésének Kormány, illetve belügyminiszteri irányítást adó szabályai nem adnak olyan jogkört, amely egyedi ügyben konkrét végrehajtásra vonatkozhat. Ezt a gondolatot erősíti a Ket. 19. § (4) bekezdés első mondata: „A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.”

A fentiek alapján megállapítható, hogy a joghoz kötöttség elvét ez esetben felülírta a diszkrecionális jog. Ennek ellenére helyes döntés született a közérdekre, az alkotmányosságra és az európai demokratikus jogelvekre, a normális és tisztességes emberi érzésekre, a helyes közmorálra figyelemmel. Az „Adj gázt!” motoros felvonulás egyértelműen utalt az Auswitz-ban meggyilkolt honfitársaink kínhalálára, egyben a rémtettek más megvilágítási lehetőségének értelmezhetőségét vetette fel. Márpedig ez sérti a társadalmi köznyugalmat és így tényszerűen negatívan hat a (köz)biztonságra. A megemlékezés az emberi méltóság értékrendjébe tartozik, ezt sértette az erős áthallású „Adj gázt!” elnevezés.

A diszkrecionális jog alkalmazása tehát helyes volt.

A rendészet intézményrendszere

A rendészetre igen sajátos és inkább hierarchikus intézményrendszer jellemző. Abból a tényből kiindulva, hogy a (köz)biztonság védelme és fenntartása elsődlegesen és *főleg országos közügy*, ezért a rendészeti közfeladat szervezetei főleg az államigazgatási hierarchiában találhatóak. Ugyanakkor az utóbbi időszakban a helyi közügyi igazgatásban is egyre erőteljesebben megfogalmazódott a helyi biztonsági kérdések kezelésének igénye, ezért a feladat megjelent a *helyi önkormányzati szervek* szintjén is.

A szervezeti kérdésekben meghatározó a 2010. évi XLIII. törvény, ami a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szól. A törvény központi államigazgatási szervként nevezi meg a *rendvédelmi szerveket* [1. § (2) bekezdés h pont], ezen belül négy típusát jelöli meg:

- a rendőrség,
- büntetés-végrehajtás,
- hivatásos katasztrófavédelem,
- polgári nemzetbiztonság [1. § (5) bekezdés a, d, e és f pontok].

A törvény felsorolásához képest az államigazgatásban találhatunk rendészeti profilú más szerveket is. Mivel a rendészeti tevékenység két elengedhetetlen ismérveként a (köz)biztonság védelme és az ehhez szorosan kapcsolódó közhatalom birtokában kifejtendő legitim kényszer és/vagy titkos eszközök használata került meghatározásra, ezért ennek tükrében rendészeti szervnek kell neveznünk az ismérvekkel rendelkező *Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri szervezetét* is, amely egyébként a fenti törvény 1. § (4) bekezdés f pontja alapján kormányhivatal.

Rendészeti profilú szervezeteket a központi államigazgatáson kívül tehát az önkormányzati igazgatásban, továbbá a törvényhozói hatalmi ágban, sőt erős megszorításokkal a vállalkozói és civil szférában is találhatunk.

A cél és a hozzárendelt közhatalmi jogosítványok mennyisége és erőssége alapján a rendészeti (és ilyen jellegű) szerveket az alábbiak szerint oszthatjuk fel:

elsődleges,

- másodlagos rendészeti szervek,
- rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek,
- nem közigazgatási rendészeti jellegű szervek.

Elsődleges rendészeti szerv az általános rendőrség.

A *Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ* a rendőrségi törvény szövege szerint a rendőrség része, így *szervezeti* értelemben akár besorolható az elsődleges rendészeti szerv alrendszerébe is. Mivel azonban ennek a két szervezetnek *különös* a hatásköre – szemben a minden kényszerítő eszközt használható általános hatáskörű általános rendőrséggel –, így az erősen korlátozott és nyomozóhatósági jogkör nélküli eszközrendszerükre tekintettel *helyesebb*, ha a *másodlagos rendészeti szervek közé* soroljuk őket.

A rendőrségi törvény a *rendőrségnek* a közbiztonság, a közrend, a határrend védelmére több mint 20 intézkedési lehetőséget és 12 féle kényszerítő eszköz használatát bizto-

sítja. Az intézkedések sorába tartozik többek között az igazoltatás, a ruházat és csomag, illetve jármű átvizsgálása, az elfogás, az előállítás, az elővezetés, a közbiztonsági őrizet, intézkedés magánlakásban, kép- és hangfelvétel készítése, közlekedésrendészeti intézkedés például szondázattal. A kényszerintézkedéseket jellemzi többek között a testi kényszer, a bilincs- és a löfegyverhasználat, a csapaterő alkalmazása, a tömegoszlatás.

A rendőrség gyakran használja a *titkos eszközöket és módszereket.* Ilyen széles közhatalmi eszközrendszerrel és ilyen erős fizikai kényszerfellépési jogosítvánnyal egyetlen más biztonsági feladatot ellátó szervezet sem rendelkezik. Ez a tény teszi az általános rendőrséget elsődleges rendészeti szervvé. Erősíti státuszát az a tény is, hogy létszáma többszöröse az összes többi közigazgatási rendészeti szervezeti létszámnak.

Az általános rendőrség ágazati szakmai szervei közül az *igazgatásrendészeti* szolgálati ág feladatai, hatáskörei markánsan elkülönülnek a többi klasszikus rendészeti feladatot ellátó szolgálati területtől. Az általa ellátott tevékenység a (köz)biztonság fenntartásának inkább *szolgáltató-igazgatási* jellegéhez kötődik. Az igazgatásrendészet fellépésében atipikus a legitim kényszerintézkedés alkalmazásának lehetősége.

Másodlagos rendészeti szervek:

- polgári nemzetbiztonság,
- büntetés-végrehajtás,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőr szerve,
- Országgyűlési Őrség,
- Nemzeti Védelmi Szolgálat és Terrorelhárítási Központ.

A másodlagos rendészeti szervek első három szervezete (központi) államigazgatási, míg a negyedikként nevezett Országgyűlési Őrség, a törvényhozói hatalom alá rendelt szervként 2013. január 1-jétől tartozik a rendészet családjához. Mintegy száz év távlatában nem található példa arra a magyar rendészettörténetben, hogy a közigazgatáson kívüli hatalmi ágak valamelyikében (köz)biztonsági funkciót kapott volna valamely belső szervezet. (Az Országgyűlésnek a 19. században volt saját őrsége, lásd 1812. évi LXVI. törvényt.)

A *hatalommegosztás* elve alapján a végrehajtás látja el az állami igazgatási feladatokat, a másik két közhatalommal rendelkező szervezet egyike a törvényhozást, míg másik az igazságszolgáltatást. Ennek tükrében a bírói és a törvényhozói szervezetnek nincs például építési, kereskedelmi, szociális, egészségügyi stb. ágazata, de ugyanígy a közigazgatásnak sincs bírói szervezete, törvényalkotói műhelye. Vagyis azzal, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvénnyel a törvényhozói hatalmi ág létrehozta saját őrségét, azzal átvette az addig a rendőrség által egyébként kiválóan ellátott feladatot, így egyben egy klasszikus közigazgatási funkciót is.

Ugyanakkor kijelenthető, hogy a törvényhozói hatalomnak jogában áll ilyen jellegű szervezetek létrehozása.

Az Országgyűlési Őrség 125. §-ának indoklása szerint a *házelnök* rendészeti jogkörének tárgyiasult fegyveres rendvédelmi szervezete. Alapvető feladatai közül kiemelten rendészeti tartalmúak a következők:

- az Országgyűlés védelme,

- az Országgyűlés függetlenségének biztosítása,
- a személyi védelem,
- a tárgyalási rend fenntartása.

A fenti hatáskörökhöz, illetve azok gyakorlásához a jogalkotó az alábbi *kényszerítő eszközöket* biztosítja:

- testi kényszer,
- bilincs,
- rendőrbot,
- vegyi eszköz,
- sokkoló,
- útzár,
- lőfegyverhasználat.

Az Országgyűlési Őrség a házelnök irányítása alatt áll, amely funkció magába foglalja az utasításadási, döntési, normaalkotási jogköröket.

A *büntetés-végrehajtás és a polgári nemzetbiztonsági szolgálat* rendészeti feladatainak ellátásához az útzár kivételével a fent felsorolt kényszerítő eszközeit törvényi körben használhatja, illetve a nemzetbiztonsági rendészet valamennyi törvényi *titkos eszközt és módszert* is használhat.

A másodlagos rendészeti szerveket csak az különbözteti meg az elsődleges rendészeti szervtől, hogy ugyan nagyságrenddel kevesebb, de még így is erőteljes a legitim kényszerfellépési lehetőségük az általános rendőrséghez képest.

A *rendészeti jellegű feladatokat* ellátó más közigazgatási jogalanyok esetében a kényszerítő eszközök használatának mozgástere igen szerény. A közfeladat tartalmában és lényegében ugyanaz, mint az előző szervezeteknél, vagyis itt is a (köz)biztonság fenntartása, védelme a cél, de ehhez sokkal kevesebb a közhatalmi jogosultság megnyilvánulásának eszközrendszere vagy az csak közvetve érvényesülhet.

Ebbe a csoportba tartoznak a következő szervek:

- *katasztrófavédelem*,
- az *egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek* tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító 2012. évi CXX. törvény hatálya alá tartozó jogalanyok, így *különösen: a természetvédelmi őr, fegyveres biztonsági őrség, hegyőr, halászati őr, mezőőr (de nem sorolható ide a törvény által más összefüggésben nevezett személy- és vagyonőr)*,
- *közterület-felügyelet*.

A *katasztrófavédelem* attól tartozik a rendészeti jellegű feladatokat ellátó más közigazgatási szervezetek közé, hogy feladata igen erőteljesen (köz)biztonsági tartalmú, főleg az elemi csapások, ipari szerencsétlenségek vagy egyéb, a természetből vagy emberi tevékenységből származó veszélyek esetén. Ennek jegyében alaptevékenységük az életet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javakat veszélyeztető hatások megelőzése, elhárítása és az ennek érdekében szükséges szervezési és felkészítői munka, illetve tervezés

és kockázatértékelés. Ilyenkor azonban nem a rendészetre jellemző legitim kényszerítő eszközök kerülnek alkalmazásra, hanem például mentési, kárenyhítési, kárelhárítási és egyéb hasonló hatáskörök. Vagyis *fizikai kényszerít közvetlenül nem* alkalmazhat, csak az általános rendőrség közreműködésével közvetett módon. Erre tekintettel a katasztrófavédelem határesetet képvisel a központi államigazgatási szervezeti rendszeren belül a rendvédelmi és a központi hivatalok között. Az előbbi besorolása az igen karakteres biztonsági tartalmú közfeladatával indokolható, míg a közhatalmi hivatali minősítését az támasztja alá, hogy a katasztrófaelhárítás „a szó törvényi értelmében nem tartozik a rendészeti igazgatáshoz.”³⁹

A rendészeti feladatokat ellátó más közigazgatási szervek katasztrófavédelmen kívüli többi típusának közös jellemzői:

- feladatuk szintén a (köz)biztonság őrzésére, fenntartására irányul, amelyhez több intézkedés és *kényszerítő eszközök használatának joga* társul, így különösen: épületőrzés, jogellenes cselekmény megakadályozása, tetten ért személy visszatartása, dolog ideiglenes elvétele, igazoltatás, ruházat átvizsgálása, előállítás, jármű feltartóztatása, vegyi eszköz használata, testi kényszer, bilincs, igen szűk körben löfegyvertartási jog,
- ezek a jogalanyok a közigazgatás államigazgatási hierarchiáján kívüli önkormányzati alrendszerben találhatóak,
- létrehozó jogszabályuk 2000. január 1. után született,
- szemben a többi rendészeti szervvel (beleértve a katasztrófavédelmet is), amíg ott a közszolgálatot lényegében hivatásos állományúak látják el, addig az itt szereplő szervek esetében köztisztviselők,
- fellépésük ellen sajátos jogorvoslati jogként a panasz érvényesíthető, amelynek kivizsgálására az általános rendőrség rendelkezik hatáskörrel.

A szervezeti csoportosítást a *nem közigazgatási rendészeti jellegű szervek* zárják, amelyek sajátosan demonstrálják a rendészet fejlődését. A rendszerváltás eredményeként megerősödő *civil szervezetek* tartoznak ide, erre figyelemmel az összes előző rendészeti szervet összefoglalóan közigazgatási rendészetnek hívhatjuk. Ebben az összefüggésben a differenciálás alapja kizárólag az, hogy utóbbi esetben a feladat elsődlegesen etatizált, illetve *centralizált*, kisebb mértékben *decentralizált*, míg a civil (vagy para- vagy magánrendészet, police private) esetében az elnevezés kizárólag az állami jelenlét hiányára utal. Ez a felosztás azt példázza, hogy az állam a biztonsággal összefüggő közfeladatát nemcsak a saját közhatalmi szférájában valósíthatja meg, hanem azon kívül is.

A civil (para)rendészeti szervek közös jellemzői:

- a biztonsággal összefüggő feladatuk önként vállalt,
- az állam elismeri, és *nyilvántartásba vétellel* ezt ki is fejezi,
- valamennyi jogalany *jogi személy*,
- *közhatalmuk*, illetve legitim *kényszerintézkedési joguk nincs*,
- működésük alapját törvény rögzíti.

39 FINSZTER Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. RTF Kiadás, 2008. 55.

A civil(para)rendészetnek két szervtípusa ismert:

- *vállalkozói forma* a személy- és vagyonvédelmi, magánnyomozói jogalanyok,
- *egyesületi forma* a polgárőrség.

A rendészet fogalma

A hatályos jogunk által létrehozott tagolt intézményrendszer társadalmi viszonyaink minden területén, így a kormányzati irányításban is jól elkülöníthető, osztott hatáskörű alrendszereket hozott létre. Ezek egyike a rendészeti struktúra, amit az utóbbi években a kutatások több esetben is igen figyelemre méltó aspektusban világítottak meg.⁴⁰ Ezzel a megállapítással természetesen egyet kell érteni azzal a kiegészítéssel, hogy a rendészeti kutatók a rendészet klasszikus fogalmát lényegében a porosz *Allgemeines Landrecht* 1794-es meghatározásával képezték le, annak funkcionális megragadásával. E szerint a rendészet funkciói:

- a köznyugalom,
- a közrend,
- a közbiztonság biztosítása,
- illetve a veszélyelhárítás.

A fogalom fenti hagyományos elemei vitathatatlanul lényegében ma is helytállóak, azzal a megszorítással, hogy arról időközben lemaradt a köznyugalom kifejezés.

Figyelemmel a fentiekre a rendészet hagyományos fogalmát a következőképpen lehet megfogalmazni:

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.

A rendészet fogalma a közigazgatás tartalmi jegyei alapján

Az előzőekben láthatóvá vált, hogy a közigazgatás általános ismérvei és tartalmi sajátosságai megjelennek a rendészet ugyanilyen paramétereiben. Ez törvényszerű, hiszen a rendészet nem más, mint a közigazgatás egyik megnyilvánulása. Ennek megfelelően a rendészet közigazgatásból levezethető fogalma:

A rendészet olyan, a politika és a gazdaság által külső mozgásában részben befolyásolt és a közbiztonság közrendvédelmére irányuló, alapjaiban joghoz kötötten az erőszak monopóliumával fellépő tevékenység, amelynek sajátos szervezete és személyzete döntően az általános rendőrségnél kisebb mértékben a közigazgatás meghatározott szerveinél funkcionál.

A rendészeti igazgatás *alánya* a rendészeti szervezet egésze, míg tárgya a társadalom közbiztonságának és közrendjének a védelme. *Tartalma* az a végrehajtó, rendelkező, szervező tevékenység, amelynek során többnyire hatósági jogviszonyban kifelé irányulóan jogokat, kötelezettségeket állapít meg és szankcionál, kisebb mértékben szolgáltat.

40 HAUZINGER Zoltán: *Rendészettudomány és rendőri kutatás*. Belügyi Szemle, 2011/1. 22–35.

A közrend és a közbiztonság

A közrend és a közbiztonság mindkét fenti fogalomban mint a *védendő jogi tárgy* került megnevezésre, ugyanakkor ennek megítélésében megoszlott az elmélet. Egyes kutatók szerint a *közrend mint jogon kívüli kategória* „[...] az egyén nyilvánosság előtti magatartására irányuló azon íratlan szabályoknak az összessége, amelyeknek tiszteletben tartása a mindenkor uralkodó nézetek szerint a rendezett állampolgári együttélés elengedhetetlen feltétele.”⁴¹ Vagyis ebben az értelmezésben a közrend jogilag értelmezhetetlen, a közrendi normák nem jogi normák, hanem az állampolgárok egymás közti viszonyainak egyfajta rendezettség, ennek tartalmát meghatározhatja a társadalom erkölcsi, etikai normarendszere. A közrend egy meghatározott közösség olyan állapota, amelyben tiszteletben tartják például egymás eltérő vallási szokásait, kultúráját, folklóráját, nemi identitását, etnikai hovatartozását, politikai nézeteit. A közrend ezen értelmezése szerint kell betartania egy társasházi közösségnek az általuk alkotott házirendet, a munkahelyi kollektívának a munkavégzéshez kötődő szokásokat stb.

A közrend másik – többség által vallott – felfogása szerint, amennyiben azt erkölcsi, etikai tartalmú normáknak vennénk, akkor ezen szabályok érvényesítéséből ki kellene zárni az általános rendőrséget. Ez pedig azért lehetetlen, mert az európai, így a magyar jog is a közrend védelmét rendőri feladatként határozza meg. Alaptörvényünk 46. cikk (1) bekezdése szerint: „A rendőrség alapvető feladata [...] a közrend [...] védelme.” [Nem volt mindig alkotmányos kategória a közrend védelme, így például az 1949. évi XX. törvény 40/A. § (2) bekezdése a rendőrség feladatából kihagyta a közrend védelmét.] Az alaptörvényi parancs eldönti a problémát, a közrend az a védendő jogi tárgy, amelynek megvalósítása a rendőrség feladata. „A rendészet meghatározásához elegendő egyetlen kulcsfogalom: a közrend, mert ahol ez fennáll, ott élet- és vagyonsbiztonság is van (e kettő együtt adja lényegileg a közbiztonságot). Ennek megfelelően a rendészet úgy határozható meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”⁴²

A közrend tartalmát kitevő jogszabályok rendészeti aspektusú leltárba vétele, sőt maga a közrend fogalmának a meghatározása a mai napig nem történt meg. A közbiztonsághoz való viszonyát az Alkotmánybíróság egyebek mellett a következőképpen határozta meg a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában. „*A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként*

41 SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban...* i. m. 1998. 84.

42 SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Rendészeti Tanulmányok. RTF Kiadvány, 1992/1. 6.

jelenik meg, hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét, hol egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel. A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír.” Az Alkotmánybíróság határozata szerint tehát a közrend és a közbiztonság meghatározásánál nem lehet fontossági vagy elsőbbségi sorrendet felállítani. Jogi értelemben nem helytelen az egymással történő felcserélésük, analóggként való alkalmazásuk, de a közbiztonság az, amely „alkotmányos értéktartalommal” rendelkezik.

A közbiztonság a jog által szabályozott olyan állapot, amely

- *tárgyi* értelemben: a jogszerűen létrehozott szervezetek működését,
- *alanyi* értelemben: a polgárok személy- és vagyonbiztonságának rendészeti garantálását jelenti. *Ebben az értelemben tehát a rendészet fogalmának centrális és nélkülözhetetlen része.*

A nemzetbiztonsági igazgatás

A nemzetbiztonság általános megközelítésében a rendészetnek *az állam belső rendjéhez* köthető olyan állapota, amely szorosan összefügg:

- az alkotmányos berendezkedés és
- az állami szuverenitás védelmével.

A közbiztonság, közrend Alaptörvényünk alapjain nyugvó értékének azon területe, amit nyomozati hatásköri jogkör nélkül speciális, döntően *titkos eszközökkel és módszerekkel* vigyázzák az erre rendelt szervek. Feladataikat, jogosítványaikat más rendészeti szervek nem vehetik át.

A nemzetbiztonsági tevékenység az állam

- politikai rendszerét,
- katonai érdekeit,
- gazdasági, pénzügyi, emberi jogi és informatikai biztonságát

védi a belső és határon kívüli olyan hatásokkal szemben, amelyek akár a legkisebb potenciális veszélyt is magunkban hordozhatják.

A nemzetbiztonsági tevékenység további általános feladata a Kormány, illetve a politikai és a katonai döntéshozók információkkal való ellátása. Ennek előfeltétele természetesen azok megszerzése, feldolgozása, ami speciális elemzéssel és értékeléssel ötvözve kerül a Kormány, illetve a döntéshozó asztalára, logikai és tartalmi összegzésben, következtetéseket is magába foglalva. Hangsúlyozandó, hogy az alapvető és a fenti általános feladatrendszerből eredő *döntéseket* (szomszédos ország belpolitikai válsága miatt várható migrációs hullám kezelése, nemzeti valutánk elleni támadás elhárítása, állam elleni bűncselekmény elkövetőivel szembeni fellépés, kibertámadás elleni védekezés, katonai rendszerünk titkainak koncepcionális biztosítása stb.) *mindig a központi államigazgatás hozza.*

A nemzetbiztonsági tevékenység *rendészeti differencia specifikái*:

- alkalmazza a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközeit,
- tevékenysége civil kontroll alatt áll,
- központi irányítású,
- államigazgatási végrehajtású.

A nemzetbiztonsági érdek

A rendészet közbiztonság-védelmének belső rendvédelmi tartalmát a nemzetbiztonsági rendészetben a *nemzetbiztonsági érdek* konkretizálja. A közbiztonság korábban kifejtett tárgyi és alanyi jellemzőinek olyan kifejezése ez, ami a nemzetbiztonsági fellépést főleg tárgyi oldalról specializálja.

A nemzetbiztonsági érdek védelme alapvetően *kétféle* rendészeti fellépésben nyilvánulhat meg, amelyeket a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 74. § a) pontjára figyelemmel a következők szerint határozhatjuk meg: a szolgálatoknak

- *felderítő-elhárító* és
- *információszerző*

tevékenysége különböztethető meg, amelyeket az ország függetlensége és törvényes rendjének védelme keretében.

Ennek értelmében *fel kell deríteni és el kell hártani* azokat a cselekvéseket, amelyek:

- az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit,
- az alapvető emberi jogok gyakorlását,
- a többpárti demokráciát,
- a jogszerűen működő intézményeket sértik vagy veszélyeztetik, továbbá
- a Btk. szerinti állam elleni és egyéb súlyos bűncselekmények (például terrorcselekmény).

A nemzetbiztonsági érdekekre figyelemmel információkat kell szerezni:

- részben a fenti felderítendő, elhárítandó tárgykörökben,
- részben olyan külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű kérdésekben, amelyek a kormányzati döntésekhez szükségesek.

A nemzetbiztonsági érdeket (az ország belső rendjét) jelentős mértékben befolyásolják a Magyarország biztonságára ható külső tényezők. Ezek időről időre a nemzetbiztonsági szereplők által értékelésre és tartalmát illetően javaslatokat tartalmazva a Kormány elé kerülnek. A Kormány normatív határozatban [a Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról] állapítja meg ezek után az ország biztonságpolitikai környezetéből eredő szempontokat, amelyek közül a legfontosabbak:

kockázati tényezők:

- a demográfiai robbanás és következményei,

- a globalizáció és az eltérő mértékű fejlődés,
- az energiahordozók kimerülése,
- a víz és az élelem fogyása,
- a különböző etnikai és vallási gyökerű ellentétek,
- a tömeges méretű migráció,
- a globális méretű éghajlatváltozás.

veszélyforrások:

- a nemzetközi bűnözés (terrorizmus, fegyver- és kábítószer-kereskedelem) ténye,
- a világban zajló erőteljes fegyverkezési folyamat,
- a tömegpusztító fegyverek és hordozó eszközeik elterjedése,
- természeti és ipari katasztrófák.⁴³

A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezete, irányításuk

A nemzetbiztonsági szolgálatok két alrendszerre oszthatóak:

- polgári szolgálat,
- katonai szolgálat.

A polgári ágazat három szervezetből áll:

- Információs Hivatal,
- Alkotmányvédelmi Hivatal,
- Nemzetbiztonsági Szakszolgálat.

A katonai vonalnak egy szervezete van, nevezetesen: a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

A szolgálatokat *főigazgatók* vezetik, a személyi állomány főleg hivatásos szolgálati viszonyban álló személyekből, kisebbrészt kormánytisztviselőkből és közalkalmazottakból áll. A főigazgatók *normatív és egyedi utasításokat* adhatnak ki. Az előbbi – természetéből fakadóan – a szervezet egészére kötelező.

Valamennyi szervezetét a *Kormány irányítja*, amely jogkörét:

- az Információs Hivatal esetében a Miniszterelnökséget irányító államtitkár (de korábban például a külügyminiszter),
- az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat esetében a belügyminiszter (de korábban például a Kormány alá rendelt államtitkár),
- a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat esetében pedig a honvédelmi miniszter útján gyakorolja.

Az irányítási jogkör fontosabb hatásköri elemei:

- *szabályozási jog*: ennek megfelelően a miniszter törvényeket és kormányrendeleteket készít elő, illetve rendeletet és normatív utasítást hoz;

43 KOBOLKA István DR. (szerk.): *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Közös modul. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2013. 31–66.

- *szervezetalakítási jog*: a szolgálatokat az Országgyűlés, az azon belüli szervezeti egységeket pedig a Kormány hozza létre;
- *kinevezési és felmentési jog*: ennek keretében a miniszter a polgári és a katonai nemzetbiztonsági szervezetet vezető főigazgató személyére javaslatot tesz, a kinevezési és a felmentési jog a miniszterelnök jogköre;
- *munkáltatói jog*: ezt a jogkört a kinevezés és a felmentés kivételével az irányító miniszter gyakorolja;
- *ellenőrzési jog*: ez a jogkör szakszerűségi, hatékonysági, eredményességi, törvényességi és pénzügyi kérdésekre terjed ki;
- *döntési jog*: számos formája közül kiemelendő a belső szervezeti, személyi, szakmai ügyekben való döntés;
- *utasításadási jog*: ez a jogkör részben a jogszabályokon és a kormányzati döntéseket alapuló feladatok végrehajtására, részben egyedi ügyekre vonatkozhat, ez utóbbi korlátja a hatáskör-elvonási tilalom;
- *panaszvizsgálási jog*: a szolgálatok tevékenységével összefüggő minden panaszbejelentést a miniszternek ki kell vizsgálnia annak érkezésétől számított 30 napon belül, ez a határidő ugyanennyivel meghosszabbítható. Ha a panaszos a vizsgálat eredményét nem fogadja el, akkor az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához fordulhat, amely erre – ha a panasz súlya a bizottsági tagok legalább 1/3-ának szavazata szerint indokolt – vizsgálatot indíthat.

A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése

A nemzetbiztonsági rendészet civil kontrollját az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága látja el. Ennek elnöke *csak ellenzéki képviselő lehet*.

A Bizottság *jogkörei*:

- *vizsgálati jog*: ennek keretében, ha bármelyik szolgálat működésében jogszabályellenességet észlel, akkor ténymegállapító vizsgálatot tart, melynek során iratokba tekinthet be, és meghallgathatja a szolgálat munkatársait,
- *véleményezési jog*: a szolgálatok költségvetésének részletezett tervezetét illetően az Országgyűlésnek véleményt nyilváníthat,
- *meghallgatási jog*: a Bizottság a főigazgatói *tisztségre jelölt* személyeket meghallgatja, és alkalmasságukról állást foglal.

A nemzetbiztonsági szolgálatok kényszerintézkedései

A nemzetbiztonsági szolgálatok kényszerintézkedéseiket kifejezetten csak a hatáskörükbe tartozó bűncselekmények megelőzésére és az elkövető elfogására alkalmazhatják. Így például rombolásnál, kémkedésnél, terrorcselekménynél mindig, de mondjuk tiltott állatviadal szervezésénél, orvhalászatnál, járművezetés ittas állapotban bűncselekményeknél nem. A szolgálatok hatáskörébe tartozó deliktumoknál sem.

Alkalmazható kényszerintézkedések:

- *elfogás, előállítás,*
- *testi kényszer,*
- *bilincs,*
- *szolgálati lőfegyver használata.*

Az alkalmazott kényszerintézkedéssel szemben 8 napon belül *panasszal* élhet az érintett – akadályoztatása esetén a hozzátartozója – a főigazgatónál. A panaszt nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. CXL. törvény szerint kell elbírálni, mivel az adott kényszerintézkedés nem hatósági ügy, a panaszos nem ügyfél. Az eljárás speciális belső eljárás, melynek során a főigazgató 8 napon belül kivizsgálja a panaszt és ezen határidőn belül írásban – nem határozatban – tájékoztatja a panaszost megállapításairól. Ez ellen 8 napon belül az irányító miniszterhez lehet fellebbezéssel fordulni, aki 8 napon belül a főigazgatói megállapításokat helybenhagyhatja, megváltoztathatja vagy megsemmisítheti.

Ezen döntés ellen 30 napon belül jogorvoslatot a panaszos kizárólag a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon kérhet. A bíróság törvénysértés megállapítása esetén csak kasszációs jogot gyakorolhat, vagyis megsemmisítheti a miniszteri döntést.

A szolgálatok fontosabb hatáskörei

Az *Információs Hivatal* alapvetően hazánk határain kívüli *hírszerzői tevékenységet* folytat, híreket, információkat szerez:

- külföldre vonatkozó, külföldi eredetű és a Kormány döntéseire szükséges kérésekben,
- külföldi hírszerzői szervek hazánk politikai, gazdasági vagy más fontos érdekeit sértő tevékenységére vonatkozóan,
- a nemzetbiztonságunkat veszélyeztető külföldi bűnözői körökre (például terror-szervezetekre),
- az ország gazdasági, pénzügyi biztonságát veszélyeztető külföldi cselekményekre.

Az Információs Hivatal *másodlagos hatáskörben* ellátja:

- a külföldi magyar szervek, intézmények biztonsági védelmét,
- a rejtjelező szakmai feladatokat,
- illetve a saját állományának belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzését.

Az *Alkotmányvédelmi Hivatal* hatásköre főleg Magyarország területére koncentrálódik.

Felderíti és elhárítja:

- hazánk alkotmányos berendezkedését jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására irányuló leplezett törekvéseket,
- az állam elleni, emberiség elleni és egyéb, a törvény által nevesített bűncselekményeket a nyomozás elrendeléséig.

Másodlagos hatáskörei közé tartozik:

- *szakhatósági* jogkör gyakorlása menekültügyi, idegenjogi és magyar állampolgársági ügyekben,
- cé Ellenőrzéseket végez a Nemzeti Biztonsági Felügyelet felkérésére,
- ellátja egyes állami szervek biztonsági védelmét.

A *Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat* lényegében az előző két szolgálat által ellátott hatásköröket honvédelmi vonatkozásban végzi. Feladatai, jogkörei a honvédelmi érdekeink külföldi és belföldi védelmére szorítkoznak. Kiemelt tevékenysége a Kormány és a Honvéd Vezérkar informálása.

A *Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hatásköre* nem terjedhet ki semmilyen értelemben konkrét hírszerzői és elhárítói munka végzésére. Szolgáltatást végez a többi – és más (például rendőrség) titkos eszközök használatára feljogosított – szervezetek számára. A szolgáltatás keretei között mindig írásbeli megkeresésre biztosítja a titkos eszközöket, ezek technikai hátterét és a használatukhoz szükséges szakértelmet. Emellett speciális távközlési összeköttetést biztosít a Kormány által meghatározott felhasználók részére. *Hatósági jogkört* gyakorol a biztonsági okmányok védelmével kapcsolatban, továbbá szakértői tevékenységet is végez.

Nyomatékosan hangsúlyozandó, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok *egyike sem rendelkezik nyomozóhatósági jogkörrel, közigazgatási hatósági jogkört is csak korlátozott mértékben, inkább szakhatósági eljárásban* és a szolgálatok speciális szakértelméhez kötöten végez.

A titkos információgyűjtés

A titkos információgyűjtés a nemzetbiztonsági szolgálatok *alapvető rendészeti eszköze*. „Ez alapvető jogokat korlátozhat, ezért a tevékenység csak megfelelő garanciális keretek között folytatható.”⁴⁴

Kétféle titkos információgyűjtést lehet megkülönböztetni:

- külső engedélyhez kötött,
- külső engedélyhez nem kötött.

Külső engedélyhez kötött információk esetében két szerv járhat el:

- Fővárosi Törvényszék és
- az igazságügyért felelős miniszter.

A *Fővárosi Törvényszék* elnöke által ezen feladatra *kijelölt bírója* a következő fontosabb nemzetbiztonsági hatáskörök esetén engedélyezheti a titkos információgyűjtést:

- a törvényes rend elleni leplezett törekvéseknél,
- jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemtől,
- hazánk elleni gazdasági, tudományos, pénzügyi biztonságot veszélyeztető ügyekben,
- állam elleni bűncselekményeknél,
- emberiség elleni bűncselekményeknél,
- zendülésnél,
- háborús bűncselekményeknél,
- közveszély okozásánál

indult felderítésekénél.

Az *igazságügyért felelős miniszter* minden olyan más esetben az engedélyező, amikor a törvény nem a Fővárosi Törvényszék bírójához köti a titkos információgyűjtést. Ilyen például:

- a külföldre vonatkozó, külföldi eredetű hírszerzés leleplezése,
- a külföldi titkosszolgálatok Magyarország elleni törekvéseinek felderítése,
- külföldi szervezett bűnözés elleni felderítés,
- az ország pénzügyi helyzetének veszélyeztetésére irányuló külföldi törekvések felszámolása.

A külső engedélyhez kötött *információszerzési eszközök*:

- lakás titkos átkutatása, az észleltekről rögzítése,
- lakásban technikai eszközök elhelyezése (lehallgató, képrögzítő készülék),
- postai küldemény (levél, csomag) felbontása, az észleltekről rögzítése,

44 BALLA Zoltán: *A nemzetbiztonsági igazgatás*. In: Közigazgatási jog, különös rész. Osiris Kiadó, 2011. 346.

- elektronikus hírközlési szolgáltatás és számítástechnikai eszköz, rendszer útján továbbított adat megismerése (internet, sms), rögzítése.

A vonatkozó engedélyezési *eljárás fontosabb szabályai*:

- a kérelmet a szolgálat főigazgatója alapos indoklással ellátva nyújtja be írásban,
- az engedélyező az előterjesztés benyújtásától számított 72 órán belül – nem hatósági – határozatot hoz, helyt ad vagy elutasít,
- a döntés ellen semmilyen jogorvoslat nincs,
- az engedély maximum 90 napra szól, amit újabb 90 nappal az engedélyező meghosszabbíthat, ilyenkor csak a *bírónak* van olyan joga, hogy az engedélyezett titkos információgyűjtés során megszerzett adatokat és tényeket megismerheti.

A főigazgatók *kivételesen* a titkos információgyűjtést maguk is engedélyezhetik, ha a külső engedély beszerzése olyan késedelemmel járna, amely sértené az eredményességet. A külső engedélyt azonban utólag ilyenkor is be kell szerezni.

Összefoglalás az 1. fejezethez

A modern államok kialakulásáig a rendészet és a többi állami feladat ellátásáról nem beszélhetünk. A közösségi igényű védelem mellett az abszolutizmus hozta létre a királyi, illetve a központi rendészet intézményeit, majd fokozatosan centrális feladattá tette, így az „a 17. század második felére [...] egyre inkább a közhatalom működésére, nem pedig magukra az együttélési viszonyokra utalt.”

Ezen előzmények után születhetett meg az európai rendészetfejlődés egyik legmeghatározóbb jogszabálya az 1794-es Allgemeines Landrecht, amelynek 17. címe, illetve annak II. részének 10. szakasza a *rendészet fogalmának* – annak feladatmeghatározásával – kikerülhetetlen alapjait fektette le: „A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közönséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye.”

A közigazgatás fogalmát nem lehet egyetlen definícióval meghatározni. Ladik Gusztávtól származik az egyszerűsége törekvő meghatározás, nevezetesen: a közigazgatás az ilyen szervek olyan működése, amit az állami feladatok közvetlen megvalósítása érdekében a jog keretében végeznek.

A közigazgatás közérdeknek való alárendeltsége az állam funkcióiból levezethetően a rendészet esetében a *közbiztonság védelmének közfeladatában jelentkezik*.

A rendészeti hatósági jogalkalmazás extrém esete a *diszkracionális jogkör*, amikor a döntés mögött még csak a generális klauzula sem értékelhető, vagy csak nagyon távolról. Előfordulhat, hogy a (köz)biztonság védelme érdekében a rendészet atipikusan, lényegében konkrét jogszabályi hivatkozás nélküli döntést kell hozzon. Vagyis a jogalkalmazói aktust nem támasztja meg hivatkozható anyagi jogi szabály, vagy csak erősen marginálisan. Az ilyen döntést csak az alkotmányosság szellemében, a demokratikus

elvek mentén és azok védelmében szabad hozni, méghozzá úgy az találkozzon a többségi társadalom normális értékrendjével.

A szervezeti kérdésekben meghatározó a 2010. évi XLIII. törvény, ami a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szól. A törvény *központi* államigazgatási szervként nevezi a rendvédelmi szervezetet [1. § (2) bekezdés h pont] ezen belül négy típust jelöl meg:

- a rendőrség,
- büntetés-végrehajtás,
- hivatásos katasztrófavédelem,
- polgári nemzetbiztonság [1. § (5) bekezdés a, d, e és f pontok].

A cél és a hozzárendelt közhatalmi jogosítványok mennyisége és erőssége alapján a rendészeti (és ilyen jellegű) szervezetet az alábbiak szerint oszthatjuk fel:

- *elsődleges,*
- *másodlagos rendészeti szervek,*
- *rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek,*
- *nem közigazgatási rendészeti jellegű szervek.*

Másodlagos rendészeti szervek:

- polgári nemzetbiztonság,
- büntetés-végrehajtás,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőr szerve,
- Országgyűlési Őrség
- Nemzeti Védelmi Szolgálat, Terrorelhárítási Központ.

A szervezeti csoportosítást a *nem közigazgatási rendészeti szervek* zárják, amelyek sajátosan demonstrálják a rendészet fejlődését. A rendszerváltás eredményeként megerősödő *civil szervezetek* tartoznak ide, erre figyelemmel pedig az összes előző rendészeti szervezet összefoglalóan direkt rendészetnek nevezzük. Ebben az összefüggésben a differenciálás alapja kizárólag az, hogy utóbbi esetben a feladat elsődlegesen etatizált, illetve *centralizált*, kisebb mértékben *decentralizált*, míg a para- vagy magánrendészet (police private) esetében az elnevezés kizárólag az állami jelenlét hiányára utal.

A pararendészeti szervek közös jellemzői:

- a biztonsággal összefüggő feladatuk önként vállalt,
- az állam elismeri, és *nyilvántartásba vétellel* ezt ki is fejezi,
- valamennyi jogalany *jogi személy*,
- *közhatalmuk*, illetve legitim *kényszerintézkedési joguk nincs*,
- működésük alapját törvény rögzíti.

A civil (para)rendészetnek két szervtípusa ismert:

- *vállalkozói forma* a személy- és vagyonvédelmi, magánnyomozói jogalanyok,
- *egyesületi forma* a polgárőrség.

Kérdések az 1. fejezethez

1. Hogyan alakult ki a rendészet, és mi volt a szerepe a fejlődési folyamatban az Allgemeines Landrechtnek?
2. Milyen általános összefüggések ismerhetők fel a közigazgatás és a rendészet között?
3. Mennyiben hatnak az igazgatás általános törvényszerűségei a rendészeti folyamatokra?
4. Melyek a közigazgatás és rendészet fogalom közös tartalmi elemei?
5. Mit jelent a közigazgatás és a rendészet joghoz kötöttsége?
6. Melyek a rendészeti szervek osztályozásának elvei, és ezek alapján milyen alrendszerek különböztethetők meg?
7. Mi a közrend és a közbiztonság kapcsolatának jellemzője?
8. Milyen ismérvekkel jellemezhetők a nemzetbiztonsági igazgatás tartalmi jegyei?

Irodalomjegyzék az 1. fejezethez

- BALLA Zoltán: *A nemzetbiztonsági igazgatás*. In: Közigazgatási jog, különös rész., Osiris Kiadó, 2011.
- BALLA Zoltán: *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a Nemzetbiztonsági törvény problémáira*. PhD-értekezés, ELTE ÁJK, 2002.
- BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet*. Új Magyar Közigazgatás, 2013/6.
- BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet*. Új Magyar Közigazgatás, 2013/12.
- BUZÁS Gábor: *Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés*. PhD-értekezés, Pécs, 2011.
- CHRISTIAN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2011.
- CHRISTIAN László: *Mai magyar rendészet*. Közjogi Szemle, 2010/1.
- DWIGHT WALDO: *The Study of Public Administration*, Randomhouse, New York, 1955.
- FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus Kiadó, 2011.
- FAZEKAS Marianna: *A közigazgatási szervek általános jellemzői*. ELTE ÁJK, Kézirat és elektronikus jegyzet, 2013.
- FAZEKAS Marianna: *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel Kiadó, 2008.
- FINSZTER Géza: *A rendészetelmélet és a rendészeti eszközrendszer*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013.
- FINSZTER Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. RTF Kiadás, 2008.
- HAUTZINGER Zoltán: *Rendészettudomány és rendőri kutatás*. Belügyi Szemle, 2011/1.
- KALAS Tibor Virtuóz (szerk.): *Közigazgatási jog 1. Általános rész I.*, 2006.
- KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Polizer-féle Kiadó Vállalat, 1907.
- KOBOLKA István (szerk.): *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Közös modul. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013.
- KORINEK László: *A bünyügyi tudományok helyzete*. Magyar Tudomány, 2007/12.

- KORINEK László: *Út a statisztikától a rendészetelméletig*. JURA, 2008/1. 71.
- LADIK Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Budapest, 1941.
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, 1942.
- MOLNÁR Miklós: *Mérlegelés, alapvető jogalkalmazás és jogilag kötetlen döntéshozatal a hatóság működésében*. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András: *Látélet Közjogunk elmúlt évtizedéről* című tanulmánykötetben, PPKE ÁJK, 2010.
- NAGY Judit: *Aktualitások a nemzetközi rendőri együttműködésben*. Magyar Rendészet, 2008/8.
- NAGY Judit: *Az Unió rendőri és igazságügyi együttműködés a XXI. században a Hága-Stockholm-Lisszabon tengely mentén*. Belügyi Szemle, 2011/5.
- PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog* (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó, 2012.
- ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatás meghatározása*. ELTE ÁJK elektronikus jegyzet.
- SCHUBAUERNÉ HARGITAI Veronika: *Az állam mint szerződő fél a közszerződések, hatósági szerződések esetén*. Tavasz Szél 2013. Konferenciakötet II. rész.
- SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Rendészeti Tanulmányok. RTF Kiadvány, 1992/1.
- SZIKINGER István: *A rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjai*. Kandidátusi értekezés, kézirat, 1989.
- SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó Kft., 1998.
- SZILVÁSY György Péter: *A közigazgatási eljárási jog egyes problémái*. Jogalkotási és alkotmányossági kérdések a közigazgatási eljárási jogban. Ratio Legis – Ratio iuris, ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szent István Társulat, 2011.
- TAMÁS András: *Közigazgatási jogtudomány*. Gondolat Kiadó, 2011.
- TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Közös modul. Nemzeti Közszolgálati Tankönyv Kiadó, 2013.
- VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének MERCEDES modellje*. Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére, Eötvös Kiadó, 2010.

2. FEJEZET

Finszter Géza

A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók

Problémafelvetés

A Rendészettudományi Kar mesterképző (MA) tagozatán záróvizsga tárgy a *rendészeti szervek működésének jogi alapjai* című stúdium. Az egyik hallgató kollokviumi dolgozatából idézünk:

„1995. szeptember 1-jétől vezetem a Z. Rendőrőrsöt, mint őrsparancsnok. Előtte 3 évig katonai főiskolás, majd 3 évig gépesített-lövész szakasz- és századparancsnoki beosztásban szolgáltam. Gyakorlatilag 18 éves koromtól az erőszak, lényegében a fizikai erőszak alkalmazása volt – és jelenleg is az – a feladatom. Annak felügyelete, hogy az általam vezetett szervezet tagjai miként alkalmazzák az előírásoknak megfelelően, törvényesen, szükségszerűen, az arányosság elvét betartva az erőszakot jogsértés észlelése esetén, a törvényes rend helyreállítása érdekében.”

Ezután következett a konkrét tényállás, miszerint két intézkedő rendőr verekedőket fékezett meg, miközben az egyik garázda fejszével támadt rájuk. A rendőrök fegyverhasználatot helyeztek kilátásba, végül pedig figyelmeztető lövés leadásával fékeztek meg a támadót. Az intézkedést eredményesen befejezték anélkül, hogy bárki sérülést szenvedett volna. A dolgozat szerzője a következőkben foglalta össze a tanulságokat:

„A parancsnoki kivizsgálásból egyértelműen kiderül, hogy az megfelel az elméletben leírtaknak. Jól tükrözi, hogy minden cselekedete a rendőröknek jogszabályok által behatárolt, és annak megfelelő. Eszközjellegű volt, hiszen a támadás elhárítása érdekében alkalmazták. Szükséges volt, mert az előtte alkalmazott kényszerítő eszközök alkalmazását megghiúsították, és nem volt más lehetőségük. Minimális, arányos és reaktív volt, hiszen nem járt sérüléssel és károkozással, alkalmazására pedig a támadásra adott válasz keretében került sor. Egyértelműen kitűnik a szakmai felkészültség, amint egy ilyen veszélyes és komoly helyzetben felmérték a rájuk leselkedő veszélyeket, megválasztották a kellő kényszerítő eszközt és a tanultak alapján folyamatosan eltávolodtak a rájuk támadó személytől, hogy legyen idejük felkészülni a támadás elhárítására. Személyes karakterüknek, fiatal koruk ellenére higgadt viselkedésüknek köszönhető, hogy nem lötték le a támadó személyt annak ellenére, hogy többszöri felszólításra, sőt még a figyelmeztető lövés után is folytatta a támadást. Az országos rendőrfőkapitány úr utasítására esettanulmányt kellett készíteni, amelyet a rendőrség teljes személyi állományával ismertetett és a két kolléga intézkedését példaértékűnek nevezte.”

Előttünk áll a mindennapoknak egy ismétlődő élethelyzete, amelyben a jogellenes emberi magatartás (ügyünkben a részeg verekedők randalírozása) veszélyhelyzetet teremt. A közrend megsérült, ugyanis a garázdaság kihívóan közösségellenes erőszakos magatartás, és büntetendő a hivatalos személy elleni erőszak is, amelynek során a hivatalos személyt jogszerű eljárásában erőszakkal és fenyegetéssel akadályoztak. A közbiztonság egy adott helyen megrendült, mert annak egyes alkotó elemei, az élet- és vagyonbiztonság, a polgárok nyugalomhoz való joga közvetlen veszélybe került. A veszély felismerése és elhárítása a rendészeti igazgatás feladata. A rendőr járőrök jelenléte lehetővé tette, hogy a rendészet megfelelően feladatának, szakszerűen éltek a rájuk bízott erőszak-monopóliummal, a veszély vállalásával pedig jól vizsgáztak hivatáserkölcseiből. A közbiztonság helyre állt. A megsértett közrend épségéről majd az igazságszolgáltatásnak kell gondoskodnia, de ahhoz nélkülözhetetlen két rendészeti funkció: az elkövetők kézre kerítése, majd azt követően a nyomozás, ami összegyűjti a vádemeléshez szükséges információkat, előkészíti a büntetőbíróóság tárgyalását.

Van azonban az ügynek még két további figyelmet érdemlő vonása:

Először is arra utalunk, hogy a járőrök parancsnoka egykori katona. Ahhoz, hogy új szakmájának képes legyen megfelelni, el kellett sajátítania az erőszak alkalmazásának rendészeti formáját. A gyakorlati készségein túl ebben segítette őt jogismeret (a rendőrség a jog hadserege) és a rendészet elmélete által kidolgozott értékelési elvek, amelyeket a jelek szerint kitűnően alkalmazott.

Másodszor az is tipikus, hogy a járőrök, akik egy szigorúan hierarchikus rendben végzik munkájukat, akik a feltétlen engedelmességgel tartoznak előljáróiknak, az adott helyzetben kötelesek voltak magukra utalva, autonóm szakemberekhez méltóan késlekedés nélkül cselekedni. Megtették. Figyelmeztetés ez a rendészeti képzés számára: miközben fegyelemre nevel, tisztelje a leendő munkatárs személyiségét és adjon példát az önállóságra.

A rendészeti igazgatás jogállami elméletének kidolgozása hozzájárul ahhoz, hogy a rendészet nehéz küldetése emelkedjék a megtanulható mesterségek rangjára.

A közigazgatás elmélete

A „közigazgatás olyan állami tevékenység, amelynek minden más tevékenységtől eltérő sajátosságai vannak.” Ezeknek a sajátosságoknak a feltárása „[...] a közigazgatás-elmélet feladata.”¹

Amint azt az I. fejezetben olvashattuk, a rendészet része a közigazgatásnak. A közigazgatás az állami feladatokat közhatalmi jogosítványokkal ellátó igazgatás. Az állami feladatok azokból a közösségi szükségletekből vezethetők le, amelyek kielégítésére az egyének és a civil összefogásaik nem képesek a közhatalom támogatása nélkül. Az itt jelentkező igényeket a közérdek diktálja. „Az olyan szükségletek, szolgáltatások, ame-

1 ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011. 15.

lyekkel a magánkezdeményezés nem tud, vagy nem akar részt vállalni, ugyanakkor a közösség egésze, valamint minden egyes tagja számára életbevágóan lényeges, képezik a közigazgatás kizárólagos területét.”² Az idézett tanulmány – egyebek mellett – a közösségi szükségletek nagyságrendjét (volumenét), avagy a profitszerzés lehetőségének hiányát jelöli meg okként, ami a magánszférát alkalmatlanná teszi az ilyen javak és szolgáltatás biztosítására. Ez azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy az egyes ember és civil közösségei, továbbá a gazdasági vállalkozások ne vehetnének részt a közérdek szolgálatában, akár úgy is, hogy kooperálnak a közigazgatással, akár pedig úgy, hogy a közigazgatástól átvesznek teendőket, anélkül azonban, hogy ahhoz közhatalmi jogosítványokat kapnának.

A közügyek körébe vonható társadalmi szükségletek rendkívül heterogének és egymáshoz képest jelentős tartalmi eltéréseket mutatnak. A közigazgatás a társadalom legnagyobb igazgatási komplexuma, amelynek belső szerkezete jól tükrözi a feladatok egymástól jelentősen eltérő sajátosságait. Ezt az összetettséget is hangsúlyozza *Magyary Zoltán*, amikor a közigazgatást szervezetként megragadva kiemeli, hogy „a közigazgatás az állam szervezete a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására.”³

A közigazgatás három eleme a közigazgatás működése, a szervezet és végül a személyzet, a közszolgálat szakemberei.⁴ Ez a kitekintés a hagyományos közigazgatás-jogi megközelítés mellett, amelynek elévülhetetlen érdemei voltak a közigazgatási anyagi és eljárási jog dogmatikájának megteremtésében, a fő figyelmet magára a tevékenységre, a szervezetre és a közszolgára irányította. A most idézett három elem jól megragadható a rendészet kifejezésben, ami egyaránt jelenti a tevékenységet, a szervezetet és a hatóság személyi állományát.

A közigazgatás mint a közjéért fáradozó állami tevékenység, előbb jelent meg, mint a hatósági fellépéseket szabályozó közigazgatási jog. Az újkor hajnalának európai abszolút monarchiái elindultak az eredeti tőkefelhalmozódás és a polgárosodás útján, ami a közbiztonságot az első számú társadalmi szükségletté emelte. Minthogy a nagyvárosi lét és az egyre nyitottabb piac körülményei között a mindennapok biztonságának fenntartásához a korábban zárt közösségek önvédelmi képességei már elégtelennek bizonyultak, a közbiztonság lett az első olyan közösségi igény, közügy, amelynek kielégítéséhez rendészeti tevékenységre, rendőrhivatalra és a szakmát megtanuló szakemberre, rendőrré volt szükség. „A városiasodás és az ipari fejlődés alapjaiban szüntette meg azokat a közösségeket, amelyek nélkülözhetővé tették a közigazgatás szerepvállalását. Az integrációs úrt az államnak kellett kitöltenie.”⁵

2 TEMESI István: *Szemelvények a közérdek fogalma meghatározásának köréből*. Közérdek és közigazgatás, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008. 107.

3 MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Királyi Magyar Nyomda, Budapest, 1942. 41.

4 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-Orac, Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. 19.

5 GELLÉN – PATYI – PÉTERFALVI – RÉVÉSZ – SZALAI – TAKÁCS – TEMESI: *A közigazgatás funkciói és működése*. Közös Modul, Nemzeti Közszolgálati Kiadó, Budapest, 2013. 30.

Megjegyezzük, hogy lehetséges egy másfajta közügy fogalom is. Ezek szerint a közügy az „[...]aminek állapota túlmutat az – alkotmányos rendünkben egyébként értékelt és védett – egyéni érdekeken, és azokkal szemben megérdemli a közhatalom birtokában végzett érvényesítését.”⁶ A most idézett formula nem mond ellent az általunk kifejtett gondolatoknak, csupán arról van szó, hogy míg az egyének és közösségek korlátozott lehetőségeit segítő állami feladatok a közigazgatás szolgáltató jellegét hangsúlyozzák, addig a közösségi érdekeket a jogsértő egyénnel szemben védelmező állami feladatok a közigazgatás hatósági kényszerítő hatalmát emelik ki.

Valóban, a közigazgatás közfeladatainak hatósági felhatalmazás birtokában képes megfelelni. „Hatóságokon azokat a nem nagyszámú szerveket értjük, amelyek hatáskörében van összpontosítva az a jog, hogy az állam akaratát konkrét ügyben erga omnes jogi érvénnyel és végrehajtható hatállyal kifejezhessék.” Magyary Zoltánnak ehhez a definíciójához a reá hivatkozó szerző hozzátette: „a közhatalom gyakorlása az állam kiváltsága, arra monopóliuma van, tehát az nem fakultatív feladat.”⁷

A rendőrködés a modern közigazgatás első formája, de egyúttal a feudalizmus terméke. A rendőrhivatal olyan korban született, amikor még hiányzott az a korszerű közjog, amely az államhatalmat is a jog uralma alá rendeli, de nem kellett számolni az emberi jogoknak azzal a felfogásával sem, amely csak a következő századok teljesítménye lett.

Amint azt megállapítottuk, a rendészetet a polgárosodás szükséglete hívta életre, de a szabad piacgazdaság kibontakozása további változásokat ígért. A tulajdon elismerése, a szerződés kötés szabadsága és a törvény előtti egyenlőség az alattvalóból polgárt teremtett, a közigazgatást újabb és újabb szükségletek teljesítésére sarkallta, a hatósági tevékenységet a jog uralma alá helyezte. A fejlődésnek ezeket a stációit a rendészetnek is követnie kellett.

A modern korban a közigazgatás feladatköre állandóan változik és terebélyesedik. Az állam kötelezettségvállalása újabb és újabb szükségletekkel bővül, más szükségletek viszont társadalmiasodnak, amikor az egyesek és közösségeik képesnek mutatkoznak azok teljesítésére közhatalmi eszközök nélkül is. A demokratikus berendezkedések tapasztalatai szerint a közjót a leghatásosabban azok a képességek szolgálják, amelyekhez nem szükséges hatósági eszközöket igénybe venni. Ha pedig a kényszer alkalmazása elkerülhetetlen, akkor az ilyen természetű ügyeket lehetőleg az önkormányzatok közigazgatási feladatai sorában célszerű elhelyezni. Amennyiben jogi, szakmai és gazdasági szempontok az államigazgatási hatáskört indokolják, akkor a feladatot az ügyfelekhez legközelebb eső szintre kívánatos telepíteni, ezért indokolt kiépíteni a központi államigazgatás helyi szerveit.

A közigazgatási hatósági tevékenység irányítója az államszervezetben, a hatalmi ágak elválasztásának elve szerint, a végrehajtó hatalom, illetve a települési önkormányzat. Már csak ezért sem helyes a kormányzást a közigazgatással azonosítani, mert mint lát-

6 PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog* (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2012. 48.

7 IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2013. 15.

juk, annak van decentralizált, a helyi autonómiáknak alárendelt ágazata, másfelől viszont a kormányzás felelőssége szélesebb abban az értelemben, hogy feladatai vannak a politikai rendszer működtetésében is.⁸

A közigazgatás két nagy ágazatra bontható, a centralizált központi államigazgatásra és a decentralizált önkormányzati igazgatásra. Formáját tekintve mindkettő az államnak az igazgatási tevékenysége, de egy olyan államé, amelyik kellő bölcsességgel osztja meg a feladatait a központi kormányzat és a helyi autonómiák között. Tartalma szerint a közigazgatás végrehajtó, rendelkező tevékenység, ami a társadalom közös feladatainak teljesítését, a közügyek ellátását akként teljesíti, hogy az ahhoz szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi feltételeket folyamatosan biztosítja. A szakirodalom megkülönböztet civil közigazgatást és rendészeti közigazgatást. „A civil közigazgatás két nagy alrendszere az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás. A 20. század második felének közigazgatás-fejlődése kialakított továbbá az autonóm közigazgatási szervek körét, mely mára már egyes országokban önálló alrendszert képez.”⁹ Ezt a kategorizálást azért nem követjük, mert felfogásunk szerint a jövő alkotmányos jogállami fejlődése a rendészetet magát is a civil közigazgatás integráns részévé teheti. Ami pedig az autonóm közigazgatási szervek körét illeti, ez a tárgykör meghaladja tanulmányunk kompetenciáját.

A közigazgatás a jog uralma alatt áll, az itt keletkező társadalmi kapcsolatok szabályozása a közjog, pontosabban azon belül a közigazgatási jogág feladata. A közjog része a jogrendszernek, a közigazgatási szervezet pedig több áttételen keresztül kapcsolódik az államszervezet egészéhez, illetve egy még szélesebb társadalmi komplexumhoz, a politikai rendszerhez. A neves amerikai szerző ezt igen egyszerű formulába foglalja, amikor akként fogalmaz, hogy „a közigazgatás a közjog részletes és rendszerszerű végrehajtása.”¹⁰

A hatósági tevékenység a közigazgatási szervek szakirányú, külső igazgatási aktusai mellett magában foglalja e szervezetek belső igazgatását, a szervei működést, továbbá a közszolgáltatások intézményeit (iskolák, kórházak, színházak, rendőrség stb. fenntartása). A most ismertetett felfogása a közjog-magánjog elkülönülésére alapoz, amit a kontinentális rendszer tekint magáénak. Az angol jogi szemlélet szerint ugyanis eredeti közhatalmat csak a törvényhozás és a bíróság gyakorol.¹¹

A hatalmi ágak elválasztása azzal a kötelezettséggel jár, hogy megválaszoljunk két nem könnyű kérdést. Egyfelől tisztázásra vár a közigazgatás és a politika kapcsolata, másfelől pedig fel kell mutatnunk azokat az elválasztó ismérveket, amelyek az állam- és az önkormányzati igazgatást megkülönböztetik a törvényhozástól és az igazságszolgáltatástól.

8 SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012.*, Park Könyvkiadó, Budapest, 2012. 25.

9 ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett i. m. 12.

10 WILSON WOODROW: *A közigazgatás tanulmányozása.* Közigazgatás-tudományi antológia, I. kötet, Államigazgatási Főiskola és az ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék kiadványa, Budapest, 1994. 45.

11 FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog.* Általános Rész, Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 35.

A politikai rendszer és a közigazgatás

Ami a politikai rendszer és a közigazgatás viszonyát illeti, négy tényezőt érdemes kiemelni:

- A politikai rendszer szélesebb fogalom az állami szervek együttesénél és az államéletnél, minthogy magában foglalja a politikai pártokat és azok tevékenységét. Alkotmányos rendszerekben a politikai pártok demokratikus eszközökkel törekednek a hatalom megszerzésére. Küzdelmük végső soron a szabad választásokon dől el. A politikai győzelem eredményeként a választásokon diadalmaskodó pártok, noha *közvetlenül közhatalmat nem gyakorolhatnak*, a kormány megalakításával, illetve az önkormányzati testületekben a többség megszerzésével kezükbe kapják a közigazgatás irányításának jogát, közhatalmi jogosítványok birtokába kerülnek. A közigazgatás kormányzati és részben önkormányzati irányítás alatt áll, de a közhatalom önkorlátozó módon működik, ezért a többségi politikai akarat csak az alkotmányosság próbájának is megfelelt jogrend keretei között érvényesíthető. A jog uralma a közhatalmat is köti. A hatalomgyakorlás egyik leghatásosabb kontrollja a hatalmi ágak elkülönülése és az emberi jogok tisztelete. A közhatalom megszerzése nem jelent korlátlan uralmat.
- A közigazgatás *költségigényes* tevékenység, ezért minősége nagyban függ a gazdaságpolitika eredményeitől. „A közigazgatás mozgásterét gyakran befolyásolják főleg politikai és részben gazdasági tényezők [...] a gazdasági befolyásolást mutatja többek között az, hogy a különböző társadalmi közfeladatok kitűzését és megvalósíthatóságát alapjaiban határozza meg az ország gazdasági potenciálja.”¹²
- Az uralkodó politika *az államakarat kifejezője*, a közigazgatás pedig ennek *végrehajtója*. A politika – demokratikus berendezkedésben – akaratának érvényre juttatásához közvetlenül soha nem érvényesítheti politikai szándékait, azt csak a kormányzati (önkormányzati) szervezeten keresztül válthatja valósággá. További megfigyelés, hogy míg a politikai akarat a társadalom jövőjére tekintve kevés számú, de meghatározó jelentőségű feladatra koncentrálja erőit, addig a közigazgatás nagy tömegű és a mindennapi élet szempontjából fontos, de a társadalmi fejlődés tekintetében nem jelentős ügyek intézésétől sem zárkozhat el. A szolgáltató közigazgatás gyakran közvetítők nélkül, szakmai hozzáértésével hat a társadalomra és valósítja meg céljait. A közigazgatásnak ez a közvetlensége azt is jelenti, hogy a társadalom jóléte, a szabadság foka „összehasonlíthatatlanul jobban függ a közigazgatástól, mint az Alkotmánytól.”¹³ Vagyis az alkotmányos demokrácia legmagasabb eszméi sem valósulhatnak meg szakszerűen, hatékonyan és törvényesen működő közigazgatás nélkül.
- A közigazgatás *viszonylagos önállósággal* rendelkezik. Ennek az autonómiának három forrása van: a jog uralma, a közszolgálat szakmai felkészültsége és közigazga-

12 BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet*. Új Magyar Közigazgatás, 2013. december, 16.

13 WOODROW, W. i. m.

tás társadalmi kontrollja. A közigazgatás joghoz kötöttsége a kormányzat számára azt jelenti, hogy a közigazgatásnak feladatokat csak a jogrend keretei között adhat és kérhet számon. A közigazgatáshoz nélkülözhetetlen szakmai hozzáértés köti a végrehajtó hatalmat, eredményes és hatékony közszolgálat nem valósulhat meg a szakmai kritériumok teljesítése nélkül. „A közigazgatás szakmai ágazat, távol áll a politikai törtéteztől és küzdelmekről, [...] ugyanakkor azonban messze felette áll a technikai részletek száraz szintjének azáltal, hogy magasabb eszméin keresztül közvetlenül kötődik a politikai bölcsesség tartós, időtálló alapelveihez, a politikai fejlődés örök igazságaihoz.”¹⁴ A közigazgatás a demokratikus társadalom közvéleményének kontrollja alatt áll. Teljesítményének értékelésével a kormányzati munkáról alakul ki a lakosság ítélete, ami a politikai hatalom gyakorlóinak jövőbeli helyzetét is meghatározza.

A továbbiakban a közigazgatásnak a másik két hatalmi ághoz való kapcsolatait elemezzük.

A törvényhozáshoz fűződő viszony

A törvényhozás és a közigazgatás megkülönböztetése azért nehéz feladat, mert az utóbbi is folytat jogalkotó tevékenységet, noha a kizárólagos törvényhozási tárgyak szabályozására nincs felhatalmazása. Másfelől a parlamenti apparátusok működtetése alig más, mint a közigazgatás szervi tevékenysége. Úgy véljük, hogy az elválasztás csak a következő tartalmi ismérvek alapján lehetséges:

- *A politikai pártok erőviszonyai* visszatükröződnek az országgyűlés összetételében. Alkotmányos demokráciában ilyen szoros kapcsolat nem lehetséges a közigazgatás és a politika között, – vagyis az nem jó dolog, ha a politikai pártok változó erőviszonyai a közigazgatást is szüntelenül átformálják –, amit egyébként a felelősen működő többpártrendszer eleve ki is zár. (A közigazgatás teljes, és lehetőleg az idők végeztéig tartó elfoglalása az egypártrendszerű diktatúrák sajátja.)¹⁵ A politikai bölcsesség arra készíti a kormányzó többséggel rendelkező parlamenti pártokat, hogy a közigazgatás hatékonyságának érdekében keressék a konszenzust a közigazgatás mindazon területein, amelyek annál jobban teljesítenek az egész közösség javára, minél távolabb kerülnek a politikai küzdelmekről, és ha kell, ennek érdekében kössenek kompromisszumokat. Példának okáért az egész társadalom számára nélkülözhetetlen közbiztonság garantálása érdekében a rendészetet vonják ki a hatalmi csatározások terepéről.
- A törvényhozás *közvetlen* hatást gyakorol a közigazgatásra, míg ez fordítva csak közvetett módon képzelhető el. (Például akként, hogy a közigazgatás gyakorlati tapasztalatai szabályozási szükségletet közvetítenek a törvényalkotás számára.) Az elmúlt száz esztendő legjelentősebb változása az, hogy a közügyek intézése a szabad belátás és a korlátlan diszkréció világából a joghoz kötöttség követelmé-

14 WOODROW, W. i. m.

15 LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei...* i. m. 51.

nyéhez igazodott anélkül, hogy a diszkracionális jellegét teljesen feladta volna. A törvények megalkotásával a képviseleti szerv hatékonyan képes alakítani a közigazgatás arculatát és teljesítményét. A hozzáértéssel művelt kodifikáció viszont messzemenően figyelemmel van a közszolgálat támasztotta szakmai követelményekre.

- A parlamentarizmus lényegéből következik, hogy *az ellenzéki pártok* is befolyásolják a kormányzati munkát, amennyiben érvényesül az országgyűlés ellenőrző szerepe a végrehajtó hatalom felett. Az viszont igaz, hogy ennek a szerepnek, éppen a parlamenti többségre tekintettel, csupán szimbolikus jelentősége lehet. Ellenben egy ország politikai kultúrájának színvonalát nem kis mértékben ezeknek a szimbólumoknak a komolysága dönti el. A szimbólumból akkor válik állambölcsesség és érett döntés, ha az egymással küzdő politikai erők megtalálják a konszenzusra leginkább igényt tartó területeket. A közbiztonság és a rendszert ügye határozottan ilyen.
- A törvényhozás számíthat a közigazgatásra, amennyiben a közigazgatás az absztrakt törvényhozói akarat konkrét érvényesítője. Az igaz, hogy a törvényhozásban megtestesülő akaratnyilvánítás „*nem jár szükségszerűen eredménnyel*”, mindazonáltal a mindennapi élet az önkéntes jogkövetés, a törvénytisztelő magatartások olyan tömegét hordozza, amivel legnagyobb hatósági ügyforgalom sem vetekedhet.¹⁶

Az elválasztó ismérvek között utoljára említjük az egyedi hatósági ügyek tömegét, amelyek kizárólag a közigazgatás hatáskörébe tartozhatnak. A parlament hatósági igazgatást nem folytathat és igazságszolgáltatási teendőket sem láthat el.

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás

A közigazgatásnak az igazságszolgáltatástól történő megkülönböztetésénél is felmerülhetnek nehézségek. A büntető igazságszolgáltatás rendszerszemléletű elemzésére van példa a magyar szakirodalomban.¹⁷ A bírósági szervezet működtetése nem vitásan maga is igazgatás. A közigazgatás viszont ellát igazságszolgáltatáshoz nagyon hasonlító funkciót akkor, amikor egyedi jogvitákat dönt el, vagy amikor szabálysértési tényállást állapít meg, és az elkövetőt közigazgatási szankcióval sújtja. Mindezek ellenére a két hatalmi ág világosan elválasztható egymástól a következők szerint:

- A közigazgatás célja a közfeladat ellátása, a társadalom közös szükségleteinek a kielégítése, ami materiális vagy szellemi javak létrehozásának és elosztásának igazgatási úton történő biztosítását jelenti. Az igazságszolgáltatás társadalmi rendeltetése *az egyedi jogviták* eldöntése, az igazság és a jog igazságosságának érvényre juttatása, a jogbiztonság létrehozása, a jogrend épsége feletti őrökedés.

16 PATYI András – VARGA Zs. András i. m. 50.

17 FARKAS Ákos: *A büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának alapkérdései*. In: Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll. Corvina Kiadó, Budapest, 1996. 390.

- A közigazgatás alanya a közigazgatási szervezet, az igazságszolgáltatás alapvető szerve a *bíróság*. A bírósági szervezet független, míg a közigazgatást a kormány, illetve a helyi önkormányzat irányítja.
- A közigazgatási hatóság eljárásaiban *kétoldalú* jogviszonyok keletkeznek, a hatóság és az ügyfél alá-fölérendeltségi helyzetben van. Az igazságszolgáltatásban a bizonyítás tekintetében ügyfélegyenlőség érvényesül, a jogvita a bíróság előtt zajlik, ilyen módon nem kétpólusú, hanem *háromoldalú* eljárási struktúra alakul ki, amit nem az alá-fölérendeltség, hanem a bizonyításban a „fegyverek” egyenlősége jellemez.
- A közigazgatási döntések túlnyomó többsége *a jelennek* és még inkább *a jövőnek* szól. Az igazságszolgáltatás túlnyomó többségben *a múlt* eseményeit bírálja el.
- A közigazgatási eljárásnak nem feltétlenül kell anyagi jogi előzményekre támaszkodnia, itt elsődleges a társadalmi szükséglet, amelynek kielégítése a közigazgatás hatáskörébe tartozik, a jog gyakran csupán a cselekvésre szóló *felhatalmazást* és a teljesítés *eljárási rendjét* határozza meg. Az igazságszolgáltatás működésbe lépésének mindig *anyagi jogi* előzménye van, a jogvita az anyagi jog feltételezett megsértéséből támad.
- A közigazgatás *szükségletkielégítő* tevékenység, míg az igazságszolgáltatás *konfliktusokat* rendez. (Természetesen egy magasabb absztrakciós szinten a jogrend építése is nevezhető társadalmi szükségletnek, de kétségtelen, hogy ez nem azonos az olyan szolgáltatásokkal, mint az oktatás, az egészségügy, a szociális biztonság vagy éppen a köznyugalom, amelynek a közösségek számára elérhetővé tétele a közigazgatás feladata.)
- A közigazgatás döntéseivel szemben az igazságszolgáltatás *jogorvoslati* fórum. Továbbá gyakorta előfordul, hogy a közigazgatási szerv ügyfél a bírósági eljárásban akkor, amikor polgári jogviszonyok alanyaként igényt érvényesít, vagy éppen vele szemben indul polgári eljárás.

Hogyan helyezkedik el az államhatalmi ágak előbbiekben felvázolt rendszerében a rendészet? Milyen tudástöbbletkez jutunk azzal, hogy a rendőrség és más rendészeti szervezetek működését a rendszerelméleti alapokból kiindulva tanulmányozzuk? Ezekre a kérdésekre a következőkben keressük a választ.

Közös jellemzők és a sajátosságok

A rendészeti igazgatásban felismerhetőek a közigazgatás általános jegyei, amelyek meglétében a rendészet valóban a közigazgatási rendszer egyik elemének fogható fel. Ezek a következők:

- A rendészeti igazgatás alanya a rendészeti szervezet, amelynek létesítése, irányítása és vezetése megfelel a közigazgatási szervezettel szemben támasztott általános követelményeknek.

- A rendészet feladata a közbiztonság és a közrend oltalmazása, mindezt a jogellenes magatartást tanúsító személyek jogainak törvényen alapuló korlátozása révén, közigazgatási hatósági jogkörben eljárva valósítja meg.
- A rendészeti igazgatás tartalma végrehajtó-rendelkező tevékenység, amely a rendészeti feladatok teljesítése személyi és tárgyi feltételeinek a folyamatos biztosítására hivatott. A rendészeti igazgatás is felosztható szakirányú (külső) hatósági ügyintézésre és a rendészeti szervezetet fenntartó szervei (belső) igazgatási tevékenységre.
- A rendészet joga azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a rendészet szakirányú és szervei működésének jogi rendjét, valamint a személyzet szolgálati rendjét írják elő. A rendészet anyagi joga azoknak a törvényi tényállásoknak az együttese, amelyek megvalósulása esetén rendészeti ügy keletkezik. A rendészeti eljárási jogok az intézkedések formáját írják elő.
- A rendészeti szerv közigazgatási hatóságként, közhatalmi jogosítványaival élve egyoldalú akaratnyilatkozattal intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettségeket állapít meg, illetve jogosítványokat ad, és intézkedésének maga szerez érvényt.
- A rendészet személyi állománya része a közszolgálat személyzetének. A kinevezés rendje, a szakmai előmenetel, a képesítési követelmények, a minőségbiztosítás módszerei, a szakmai kritériumok meghatározása és a szakképzés rendszere megegyezik a közszolgálati karral szemben támasztott legáltalánosabb követelményekkel.

A rendészet közigazgatási természete azért is kézenfekvő, mert az európai jogfejlődés tanúsága szerint a mind bonyolultabb hivatali gépezettel működő központosított feudális állam első kötelező közigazgatási feladata éppen a belső rend védelme lett. „*A rendészeti igazgatás a közigazgatásnak történelmileg legrégebbi területe.*”¹⁸

A rendészet modern formája igényelte azokat a szakmai technikákat, amelyek alkalmasnak bizonyultak a társadalom mindennapjaiban spontánul és rejtőzködve megjelenő jogsértő magatartások korlátozására.

A rendészet akkor működik alkotmányosan, ha veszélyelhárító beavatkozásai olyan jogi alapokra támaszkodnak, amelyek meghatározzák a rendészeti fellépésre okot adó veszélyeztető magatartások körét. Azt is lehet mondani, hogy a rendészet anyagi joga mindazoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a közrendet veszélyeztető magatartási tilalmakat meghatározzák, és a tilalom megsértőit közigazgatási vagy büntető szankcióval fenyegetik. A rendészeti anyagi jog túlnyomó többsége tilalmakat foglal magában. Ezért egyes szerzők a büntető és a szabálysértési anyagi jogot tekintik elsődlegesen a rendészet anyagi jogának is. Mások ezt vitatják, mondván, a rendészeti jog ennél szélesebb, ugyanakkor a büntető anyagi norma címzettje nem csupán a rendé-

18 FICZERE Lajos: *Közigazgatás és rendészeti igazgatás*. Új rendészeti tanulmányok, RTF, 1. szám, 1997. 27.

szet, minthogy a büntető igény érvényesítése elsődlegesen nem közigazgatási, hanem igazságszolgáltatási feladat.

A rendészet eljárásjoga mindazon jogszabályok összessége, amelyek a rendészeti intézkedések formáját írják elő. A rendészeti processzus szabályozására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai, a szabálysértési és a büntetőeljárás törvény rendelkezései, az egyes rendészeti szakjogok előírásai (pl. az idegenrendészeti jogszabályok), valamint a rendészeti szervezeti törvények eljárási intézményei, és mindezek jogszabályban foglalt végrehajtási utasításai hivatottak. Az előbbieken összefoglalt joganyag természetesen nem csupán a rendészeti intézkedések formájára tartalmaz rendelkezéseket, hanem az igazságszolgáltatás rendjét is meghatározza, miközben az eljárás alá vontak jogait garanciális szabályokkal védelmezi, és jogorvoslatot biztosít a hatóság fellépéseivel szemben.

Az eljárási kódexek jellemzője, hogy vagy egyáltalán nem tartalmaznak rendelkezéseket a múlt megismerésének és bizonyításának módjára, vagy ha mégis, a szabályozás lényegesen lazább és szellősebb, mint a perszakaszra vonatkozó előírások. Ez még a büntetőeljárás törvényre is érvényes, amelynek szabályrengetegében feltűnően kevés előírást találunk a nyomozás formájára. Ugyanakkor a rendészeti intézkedések végrehajtására számos jogszabálynak nem tekinthető belső rendelkezés készül, amelyek lényegesen több alaki előírást tartalmaznak, mint az előbbieken példálódzva felsorolt eljárási joganyag. A rendészeti szervek belső szabályzatai, utasításai, módszertani ajánlásai kizárólag az intézkedések szakmai technológiáját határozzák meg, és nem azok jogi formáját, amiként nem is kerülhetnek ellentmondásba a jogi normákkal. Ha mégis, akkor az ilyen belső szabályozást, mint jogsértőt, haladéktalanul meg kell semmisíteni.

A rendészet anyagi és eljárási jogáról eddig elmondottak nem oszlatják el azt a kétséget, ami a rendőrködéssel kapcsolatban akkor merült fel, amikor rajta az alkotmányosság egyik alapkövetelményét, a jog uralmát kérjük számon. Sokan állítják, hogy az eredményes rendészet nem hajtható ezen uralom alá, ha pedig ez mégis bekövetkezne, akkor az imígyen gúzsba kötött hatóság nem lehet eredményes. Ennek az ellentmondásnak a feloldásához meg kell vizsgálnunk azokat a tulajdonságokat, amelyek alapján a rendészet a közigazgatás más ágazataitól megkülönböztethető.

A rendészeti igazgatást nevezhetjük *rendőrigazgatásnak*, minthogy a legitim erőszakmonopólium legszélesebb körű alkalmazására a rendőrségeknek van felhatalmazása.

Egy demokratikus jogállamban a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak. Ennek a felismerésnek további következményei vannak. Ha a rendészet a közigazgatás része, akkor osztozik annak alapvonásaiban, nevezetesen:

- abban, hogy kollektív társadalmi szükségleteket elégít ki, olyan közösségi igényeket szolgál, amelyek csak hatósági felhatalmazás birtokában teljesíthetőek,
- abban, hogy a közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékenység, amelynek egésze a jog uralma alatt áll, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyek képességeinek és indulatainak, és végül
- abban, hogy szakmai felkészültséget, hivatali hozzáértést követel, amelyre alapozva e hivatásrend magas erkölcsi elismerésre és biztonságot nyújtó egzisztenciára tarthat igényt.

A rendészeti igazgatás közigazgatáshoz tartozásának számos bizonyítéka van. Történetileg a rendészet volt a közigazgatás első formája. A közigazgatási jog a 19. század jogállami teljesítménye, összhangban azzal, hogy a rendészeti közjog ugyancsak annak a századnak a terméke azokban a kontinentális országokban, ahol a közjog-magánjog elkülönülése már korábban, a polgárosodás hajnalán megkezdődött.

A közigazgatási jog nem azonos a közigazgatással mint tényleges szükségletkielégítő tevékenységgel. A jog határait kitapintani különösen fontos. A közigazgatás jóval szélesebb fogalom, mint a közigazgatási jog. Az előbbi a közösségi szükségleteket kielégítő tevékenységek foglalata, az utóbbi a szükségletkielégítés jogi rendjét meghatározó normák összessége. „A közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenység, feladat és annak megvalósítása, valamely célrendszernek a gyakorlatba fordítása, társadalmi vagy közösségi racionalitások kijelölése, érvényesítése, változtatása és mindezekhez törvényes végrehajtási eszközök igénybevétele.”¹⁹ A rendészeti igazgatás legsúlyosabb ellentmondása éppen az, hogy miként lehet a törvényesség és az eredményesség követelményének egyszerre eleget tenni. Ennek a dilemmának a feloldása akkor lehetséges, ha a rendészetet közigazgatási tevékenységnek fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit, de nem a tényleges tevékenységét határozza meg.

„A közigazgatás – vagy annak nem csekély része – értelmezhető társadalmi érvényességű biztonságtechnikaként. A közigazgatásnak mindenkor egyik jellegzetessége a társadalom biztonságos üzemeltetése.”²⁰ Noha ebben az összefüggésben a biztonság nem azonos a hagyományos közrendvédelemmel, mégis úgy gondoljuk, hogy a biztonságtechnikaként felfogott közigazgatásból a rendészeti igazgatás nem hagyható ki.

A közigazgatásban a közjogi szabályozás határainak kijelölésére három lehetőség kínálkozik. Az érdekelmélet a közérdek szolgálatát jelöli ki olyan célnak, amely meghatározza azt, hogy a közigazgatás mikor léphet fel hatósági eszközeivel és milyen eljárási formában szerezhet érvényt a közösségi érdekeknek. Az *alárendelési elmélet* az impérium elv szellemében azt fejezi ki, hogy az államhatalom a közérdek szolgálatában olyan jogosítványokkal ruházza fel a közigazgatást, amelyek alkalmasak a közösséget sértő magatartások megfékezésére és szankcionálására. Ehhez a hatóság és az ügyfél közötti hierarchikus, alá-fölérendeltségi viszonyok kialakítása szükséges. Az összetett vagy vegyes elmélet arra utal, hogy a közösségi érdekek hatósági kényszer mellett a kooperáció, a konszenzus megteremtésével is jól szolgálhatóak.²¹

19 TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 71.

20 TAMÁS András i. m. 52.

21 TAMÁS András i. m. 73.

A rendészet sajátosságai

A rendészeti igazgatás úgy született, hogy a közbiztonság közösségi érdek rangjára emelkedett, az ellene intézett jogellenes támadások megfékezése csak az állami impériumból levezethető hatósági kényszerítő jogosítványok birtokában lehetséges, ugyanakkor a bűnmegelőzés, a közösségi rendészet filozófiája a represszió mellett a kooperáció legkülönbözőbb formáit keresi és találja meg.

A közös ismérveken túl legyünk figyelemmel a sajátosságokra is. A rendészet a modern állam közigazgatásában mindenhol sajátos jegyeket visel. Nézzük az elválasztó ismérveket részletesen.

A rendészeti igazgatás *negatív kontroll jellege* azt jelzi, hogy akkor sikeres, ha minél több akadályt tud állítani a jogsértések elé, és minél korábban szakítja meg a veszélyeztető folyamatokat. Fő célja az értékromboló akaratok megtörése, alapvető eszköze a legitim fizikai kényszer. A közigazgatásnak azok a területei, amelyek értékteremtő küldetést teljesítenek, szüntelenül kapcsolatot tartanak a legnemesebb emberi teljesítményekkel, ezért akkor járnak el helyesen, ha azokat alázattal szolgálják. A rendészeti tevékenység viszont állandóan kénytelen szembenézni a társadalom selejtes működésével, az emberi magatartás legviszataszítóbb formáival.

A rendészeti igazgatás *integráltsága* azt jelenti, hogy abban nehezen választható el a belső igazgatási elem, a veszélyelhárítás személyi és tárgyi feltételeinek folyamatos biztosítása magától a rendészeti beavatkozástól, a veszélyelhárító intézkedéstől. A civil közigazgatásban a belső igazgatás érzékelhetően elválik a szakirányú működéstől. A közigazgatás teljesítményének a mérése éppen e distinkció által lehetséges. Ellenőrizhető az, hogy a hivatal mennyire képes megfelelni céljának. Erre a kontrollra a rendészet esetében alig van lehetőség, különösen azért, mert a közbiztonság és a közrend olyan bizonytalan jogfogalmak, amelyeknek még a tartalma is vitás, mérésük csak igen bonyolult technikákkal lehetséges.

A szakirányú tevékenység jó elkülöníthetősége biztosítja annak *a szaktudásnak az elismertségét*, ami a közigazgatási ágazat társadalmi rendeltetésének a betöltéséhez szükséges. A rendészetben ennek az adottságnak a hiánya azzal fenyeget, hogy a hierarchia képes elnyomni a szakmai tudást, hogy helyette a hierarchiának való engedelmességet juttalmazza. Olyan szerveztirányítási módszerek születhetnek, amelyek arra alkalmatlan eszközökkel mérik a rendészeti teljesítményt, és ráadásul figyelmen kívül hagyják a szakmai követelményeket.

A rendészeti igazgatás *kettős természete* arra mutat rá, hogy míg a közrend és a közbiztonság védelmét közigazgatási hatóságként látja el, addig a bűnügyi szolgálat a felderítéssel és a nyomozásokkal a büntető igazságszolgáltatás előkészítését végzi. A kétféle minőség eltérő szervezeti felépítést és irányítási rendet igényel, minthogy közbiztonsági és a bűnügyi szolgálatok szakirányú tevékenysége más-más hatalmi ágakhoz kapcsolódik.

A rendészeti igazgatás *funkcióinak differenciáltsága* jelzi, hogy a rendészet azoknak a hatósági funkcióknak a foglalatja, amelyek a jogellenes magatartásokból származó veszélyek felismeréséhez, az elhárításukat szolgáló legitim erőszakhoz, továbbá a rendé-

szeti szankció alkalmazásához, illetve az igazságszolgáltatás előkészítéséhez szükségesek. Ezek közül egyes funkciók a társadalommal való kooperációra épülnek, más funkciók természete inkább a rejtőzködés, a megtevesztés és a környezettel való konfrontálódás. Ha a rendészeti igazgatás szervezetében nem különül el világosan három alapfunkció: az örökös, a legitim fizikai erőszak bevetése és a felderítés, hanem az egész struktúra a fizikai erőhatalom gyakorlásának törvényszerűségeit követi, akkor jön létre a militarista modell, ami eltávolít a civil közigazgatástól.

A rendészeti igazgatás *szolgálati ágazatainak viszonylagos önállósága* világossá teszi, hogy a közrendet megbontó veszélyek megelőzésére és a közbiztonságot fenyegető kockázatok felismerésére a közbiztonsági (közlekedési) rendészet hivatott, a bekövetkezett veszélyhelyzet legitim erőszakkal való felszámolása karhatalmat, rendészeti csapaterőt igényel, a közigazgatási felelősség közigazgatási eljárásban történő megállapítása igazgatásrendészeti felkészültségre támaszkodik, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése a bűnügyi rendészet feladata.

A rendészet *közjogi szabályozásának összetettsége* visszatükröződik a rendészeti közjog hatalmas szabálytömegében, ami azt is jelenti, hogy ez a joganyag különböző jogágak normáiban egyaránt megtalálható. Ezért is mondják a rendészeti jogot „keresztbe fekvő” jogágnak.

A rendészeti intézkedések normatív megalapozásában jelentős különbségek vannak aszerint, hogy az intézkedésre a veszélyállapot bekövetkezése előtt, a veszély alatt, avagy a veszély elmúltával kerül sor.

- *A veszélyek előtti állapotok* kezelése döntően jogon kívüli eszközökkel történhet, ebben a fázisban hatósági kényszer sem alkalmazható. Amennyiben a megelőzészt szolgáló intézkedés hatósági kényszer is magába foglal, az csak anyagi és alaki jogszabályokon alapulhat. (Ezt a követelményt időnként nagyon nehéz teljesíteni. Az igazoltatás kétséget kizáróan jogkorlátozó intézkedés, ennek ellenére felettből bizonytalan az anyagi jogi szabály, amelyik meghatározza, milyen élethelyzetekben kerülhet rá sor, olyankor is, amikor jogsértésnek még a távoli gyanúja sem merült fel.)
- *A veszély alatti* rendészeti funkció, a hatósági veszélyelhárítás jogi felhatalmazást igényel, de a legitim erőszak bevetésének ideje és módja nem lehet tárgya a jogi szabályozásnak. A rendészeti beavatkozás oka ilyenkor az aktuális, jelenlévő veszély, célja pedig annak megszüntetése. A veszélyelhárító rendészeti cselekvés *spontán* (előre nem tervezhető), *amorf* (eljárási szabályokat nem tűrő) és *autonóm* (rögtöni cselekvést kiváltó, ezért a cselekvő döntéseit maga kénytelen meghozni). A rendészet veszély alatti tevékenysége mutat a legközvetlenebb rokonságot a katonai műveletekkel, nem is véletlen, hogy a kiemelkedően fenyegető veszélyszituációkat gyakran csak a rendőri-karhatalmi és a katonai erők együttműködésével lehetséges megoldani. A Rendőrség Szolgálati Szabályzata a veszély alatti állapot két fokozatát határozza meg: „12. *támadással közvetlenül fenyegető magatartás*: az a fellépés, amikor a támadó helyzetéből, tevékenységének módjából és eszközéből a rendőr alaposan következtet arra, hogy a támadás nyomban bekövetkezik” és „13. *testi épséget súlyosan veszélyeztető támadás*: ha a támadó helyzetéből, te-

vékenységének módjából és eszközéből alaposan feltételezhető a súlyos sérülés közvetlen veszélye.” A rendészeti intézkedések helyes megválasztása szükségessé teheti a veszély alatti állapot ennél szélesebb értelmezését, amit a gyakorlatnak és a kiképzésnek egyaránt figyelembe kell vennie.

- *A veszély elhárítása után* rendészeti funkció a veszélyeztető jogellenes magatartás felderítése és szankcionálása. A szankció lehet közigazgatási és lehet büntetőjogi. Közigazgatási szankciót a rendészeti igazgatás maga is alkalmazhat (de az is kerülhet bírósági hatáskörbe), büntetőjogi szankciót csak az igazságszolgáltatás szabhat ki, ezért utóbbi esetben a rendészeti vagy a nyomozási feladat az igazságszolgáltatás előkészítésére szorítkozik. A közigazgatási és a büntetőeljárás részletes jogi szabályozást igényel. Az eljárás megindítása maga is jogi értékelésre épít, a processzus szigorú formákat követ, az eljárást lezáró döntés a jog parancsának az érvényre juttatása.

Ahhoz azonban, hogy a veszélyelhárítás tartalmát megértsük, meg kell ismerkednünk magának a veszélynek a fogalmával.

A veszély olyan állapotot jelöl, amelyben a társadalom által értéknek elismert anyagi és szellemi javakat sérelem fenyegeti. A sérelem lehet a javak megsemmisülése, értékük csökkenése, vagy értékgyarapító képességük elvesztése.

Az emberi együttműködés nyomán létrejött produkciók állandó fenyegetésben vannak, és ezeknek a bajoknak az egyik forrása maga is emberi magatartás. A veszélyeztető cselekmény leírható olyan élethelyzetnek, amelyben valamely tevékenység vagy mulasztás sérelemhez vezető oksági folyamatot indít el. A veszély közelsége azzal mérhető, hogy a megindult okfolyamat szükségszerűen vezet-e sérelemhez, illetve a sérelmi helyzet térben és időben milyen távolságra helyezkedik el a kiváltó jelenségtől (absztrakt és közvetlen veszély). A veszély nagyságának mércéje a megtámadott érték társadalmi rangja.

A veszélyt keltő magatartások egyik csoportját a kockázatvállalások alkotják. A társadalmi lét, de mondhatjuk, hogy minden emberi tevékenység egyik alapvető jellemzője, hogy a bűnös veszélyeztető magatartásokhoz képest sokkal szélesebb azoknak az alkotó tetteknek a száma, amelyeknek értékkeremtő céljai vannak, miközben nem kevés kockázatot is hordoznak magukban. A kockázat (rizikó) fogalmát akkor értjük meg, ha tudjuk, hogy ahhoz mindig szükséges egy alapcselekmény, amelynek célja valamely társadalmilag hasznos teljesítmény. Ez az alapcselekmény azonban kockázattal járó kísérő következményekhez vezethet. A kockázat nagyságát két tényező határozza meg, a kísérő következmény okozta kár (elmaradt haszon, hátrány, veszély) nagysága, és annak bekövetkezésének a valószínűsége.

A jogszerű, az önfeláldozó, a hozzáértő, a szakszerű magatartás is hordozhat veszélyeket, ezeket nevezzük kockázatoknak. A technikai–technológiai–működési előírások, szabványok, és biztosítási intézkedések egész arzenálja próbálja ezeket a lehető legkisebb szintre szorítani. A kockázatkezelésnek most említett területei nem tartoznak a rendészet hatáskörébe. Ha azonban a kockázatkerülő előírások megtartása nem csak

szakmai hozzáértés, lelkiismeret vagy ügyesség dolga, hanem jogi kötelesség is, akkor e kötelesség megszegése már kiválthat rendészeti intézkedést.

Az emberi magatartásoknak egy merőben más megítélést kívánó köre a jogsértés. Ennek megvalósítója valamely racionális céltól vezérelve, avagy szenvedélyeire hallgatva olyan – a jog által tilalmazott – magatartást tanúsít, ami a társadalom által elfogadott anyagi vagy szellemi értékeket sért vagy veszélyeztet. Ebből a szempontból a büntetőjog által kimunkált fogalmak az irányadók. Egyes bűncselekmények tényállásában „elengendő az absztrakt veszély bekövetkezése, az élet és testi épség távoli veszélyeztetése.” Más esetben a tényállásban az eredmény magának a közvetlen veszélynek az előidézése. „A közvetlen veszély az élet, a testi épség vagy az egészség sérelmének a reális lehetőségét, személyre és helyzetre konkretizált veszélyt jelent.”²²

A rendészeti igazgatás jelentős részben a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magába foglaló – a rendészeti közjog által szabályozott – végrehajtó-rendelkező tevékenység.

A rendészeti közhatalom forrásai

A modern rendészet nem automatikusan alakult ki a jogállamiság eszméjéből, ezért a késedelem is tetemes volt, amely idő ahhoz kellett, hogy a rendészet is a jog uralma alá kerüljön. Az egyes ember szabadságának értéként való elfogadása, az emberi jogok tisztelete, a hatalmi ágak megosztásának elve, az államhatalom önkorlátozó működése minduntalan beleütközött a rendészetnek abba a követelésébe, hogy csak egy általános felhatalmazással, a legteljesebb cselekvési szabadság birtokában lehet hatékony.

A rendőri munkának a jog sáncai közé terelése ma sem tekinthető befejezettnek, és egyes vélekedések szerint maradéktalanul nem is valósítható meg, pedig ez a rendőrködéssé megbecsült szakmává válásának is elengedhetetlen előfeltétele lenne.

A legitim erőszak korlátozása célszerűségi okokkal is indokolható. Történelmi tapasztalat, hogy azok a társadalmak, amelyek a rend fenntartását minden más érték elé helyezték, nem voltak képesek nagyobb biztonságot szolgáltatni, csupán az történt, hogy a bűnözést is államosították, és így az állam maga lett a legszörnyűbb bűnök elkövetője. A szabadságésszmét megvalósító politikai rendszerek viszont széles körben tudtak összefogni a civil társadalommal a bűnözés elleni küzdelemben. Az alkotmányos jogállam polgárai a rend és a biztonság olyan magas szintjét hozták létre, amiről a tekintélyelvű, diktatórikus államberendezkedés alattvalói soha nem is álmodhattak.

- Hajlamosak vagyunk a rendészeti hatalom egyedüli forrásának *a jogi felhatalmazást* megjelölni. Tesszük ezt azért, mert a rendészet modern fogalmából indulunk ki, amelynek alig több mint 300 éves a történelme. Ha a kontinentális Európára tekintünk, akkor még pontosabban azonosítjuk annak forrását, és azt mondjuk,

22 BELOVICS ERVIN – MOLNÁR GÁBOR MIKLÓS – SINKU PÁL: *Büntetőjog, Különös rész.* HVG–Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. 190–191.

hogyan a rendészet a felhatalmazást a közjogból kapja, és ennyiben a rendőrség léte a szuverén nemzetállam egyik attribútuma.

- Van azonban a rendészeti hatalomnak egy másik eredete is, ez pedig nem más, mint *a közösségnek a közbiztonság iránti szükséglete*. A modern közigazgatás felfogható úgy is, mint a társadalom mindazon közös igényeinek kielégítése a közhatalom által, amelyeket az egyes ember, de még a közösségek sem képesek a maguk számára biztosítani, hatósági eszközök hiányában.
- A rendészeti hatalom harmadik forrása *a szakmai hozzáértés*, a rendőri mesterségben szerzett készségek és jártasságok. A rendőrségi szakembert két dolog különbözteti meg a laikustól, a veszélyek felismerésének képessége és az elhárításhoz szükséges legitim erőszak technológiájának a birtoklása. Nem minden veszély alkalmas arra, hogy rendőri eszközökkel kezelhető legyen. Minthogy a legitim erőszak egyedül az emberi magatartások alakítására képes, ezért a rendőr kompetenciájába kizárólag e magatartások tartozhatnak. Elképzelhető olyan veszély, amelynek nem jogsértés a forrása, de az ellene való védekezés kivételesen erős, egységes és egyetlen központból irányított cselekvést követel (lásd árvízveszély). Mindaddig, amíg az ilyen veszély elleni védekezést kooperáció jellemzi, a hatósági közreműködés nem az erőszak alkalmazásában valósul meg. Ha valaki a veszélyhelyzetben kötelező együttműködést mégis megsérti, akkor helye van a legitim erőszaknak, ami azonban jogi természetét illetően nem különbözik a hatósági korlátozás más, megszokott formáitól. *Max Weber* hívja fel a figyelmet arra, hogy az erőszakot „*a politikai hatalom más esetben is kilátásba helyezheti* – például ha egy folyó vízszintje egy meghatározott mérőállás fölé emelkedik –, *hogyan empirikusan érvényes jogi tételek folyamányaként az erőszak sajátos eszközét alkalmazza személyekkel és dolgokkal szemben.*”²³

Viszont nem válthat ki hatósági fellépést a jogszerű cselekmény, így a rendészeti ügyet keletkeztető veszélyforrásnak mindig jogellenesnek kell lennie. Vannak, akik ezt a tételt két okból is erősen megkérdőjelezzik. Rendszeresen előfordul, hogy jogszerű cselekedeteink is hatósági korlátozásba ütköznek (közúti ellenőrzés, igazoltatás stb.). Továbbá gyakori az is, hogy a jogsértővel szemben alkalmazott kényszer a jogkövetőt is korlátozza, őt is sújtja az erőszak anélkül, hogy az ilyen következményekkel járó hatósági fellépés jogszerűtlenné válna.

A rendészeti hatalom jogi, közösségi és szakmai forrásainak felismerése nem csupán elméleti megfontolásokból értelmes dolog. Fontos, hogy ezek harmonikusan kapcsolódjanak egymáshoz. A jogi felhatalmazás normába öntéséhez fel kell tárni a társadalmi szükségletet, a jog feladata a közösségre veszélyt jelentő magatartások jogellenességét nyilvánítása, mert ez teremti meg a rendészeti beavatkozás materiális alapját. Jogalkotási kompetencia a rendészeti szervezet létesítése és hatáskörének meghatározása, továbbá

23 Max WEBER: *Gazdaság és társadalom, I–II*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 11.

azoknak a kritériumoknak a megállapítása, amelyek biztosítják a rendészet személyzetének szakmai felkészítését, és a rendelkezésre álló szaktudás kiaknázását.

A jogi felhatalmazások és a magát túlgérő kormányzati szándékok beleütközhetnek a szakmai lehetőségekbe. A rosszul működő rendészet nem tudja a biztonságnak azt a fokát szolgáltatni, amelyet a politikai hatalom a polgároknak szabadságuk fejében megígért. „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben.”²⁴

A politika elkövetheti azt a hibát, hogy lebecsüli a rendészet lehetőségeit, és túlságosan sokat bíz a társadalomra. Máskor ellenben a rendészeti hatalmat növeli, azt ígérve, hogy a jó közbiztonsággal „megajándékozta” a társadalmat.

A rendészeti politika kétféle típushibáját írjuk le. De hogyan lehetséges a helyes utat megtalálni? Lehetséges, de ehhez legalább három feltételnek kell teljesülni.

Az első feltétel a bölcs kormányzás. A politikai hatalomnak el kell hinnie, hogy *a rendőrködés tiszteletreméltó mesterség*, és bármit határozzon felőle, a hivatás szabályait figyelembe kell vennie, a politikai döntéseket és azok jogként történő megjelenítését szakmai kontrollnak szükséges alávetni.

Másodszor a rendészet hivatásrendjének el kell fogadnia azt, hogy maga is része a politikai rendszernek, és ebből következően *a közbiztonság védelme távlatos céljainak meghatározása a politika feladata*. Ezek a távlatok nem tisztán testületi célok és egyéni törekvések, hanem a politikai hatalomnak a közbiztonság fenntartásában vállalt alkotmányos kötelezettségei által meghatározottak, amit a politika demokratikus állambe rendezkedés esetén a jog közvetítésével tehet rendészeti feladattá.

A harmadik feltétel *az alkotmányos jogállam működési elveinek* maradéktalan betartása. Csak az önkorlátozó hatalom lehet józanul racionális, csak a jog uralma biztosítja a rendészet számára, hogy hatósági tevékenységét a politika kizárólag a jog közvetítésével irányítsa, egyedül a hatalmi ágak megosztásának elve teszi lehetővé a rendészeti hatalom és a büntetőhatalom világos elválasztását, végül az emberi jogok érvényre juttatása követeli meg azt, hogy a hatósági erőszak az eredményesség mellett, legyen törvényes is. Ellenkező esetben maga a hatósági hatalom jelenti a legnagyobb veszélyt a közbiztonságra.

A közbiztonság védelmezése tehát a közigazgatás feladata, amelyet a rendészeti szervek teljesítenek. A fizikai erőszak alkalmazására jogosultságot adó forrás *az állami impérium*. Az alkalmazott erőszak akkor *legális*, ha törvény ad rá felhatalmazást, módja és mértéke pedig megfelel a szükségesség és az arányosság követelményének. A *legitimitás* további követelmény, amelyben kifejeződik a társadalom erkölcsi értékeken alapuló támogatása. Alkotmányos az a rendvédelem, amely egyszerre legális és legitim. Az alkotmányos rendvédelemnek a törvényesség mellett eredményesnek kell lennie. *A törvényességet a jogi felhatalmazás és a jogi garanciák együttesen biztosítják. Eredményes az a rendvédelem, amelyik megfelel társadalmi rendeltetésének.* Az eredményességet a

24 BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. In: Válogatott tanulmányok I. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. 275.

rendvédelem célszerű szervezete, személyzetének szakmai felkészültsége, a szakszerűség és a szolgáltatásrűség biztosítja.

A közigazgatási tevékenységek és a rendészet

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program – egyebek mellett – áttekinti a közigazgatási tevékenységfajtákat is. A Magyary Program a következőket állapítja meg: *„A közigazgatás nagyszámú tevékenysége kétségtelenül lehetőséget nyújt az osztályozás sokféle megoldására, azonban a feladatok és tevékenységek közötti szoros kapcsolat már önmagában is lehetőséget kínál egy lényeges tipizálásra[...] Ezek alapján a következő fő tevékenységfajtákat különböztetjük meg a közigazgatásban.”* Ezután következik a felsorolás:

- *Jogalkotás, törvény-előkészítés:* ez rendészeti feladatkörben elsősorban a belügyi tárcánál folyó törvény-előkészítést és a törvények végrehajtására irányuló rendeletalkotást foglalja magába. A rendészeti hatáskörök államigazgatási centralizációja okán szűk körben lehetséges helyi (önkormányzati) jogalkotás a helyi közbiztonságot érintő tárgykörökben.
- *Hatósági jogalkalmazás:* *„A hatóság anyagi jogszabály alapján részletesen szabályozott eljárás keretében rajta kívülálló személyek és szervek jogait és kötelességeit érintő döntéseket hoz, és azoknak kényszereszközök útján érvényt szerez.”* A rendészeti funkciók egyik terepe az egyedi ügyekben végzett hatósági jogalkalmazás akkor, ha arra rendészeti szervnek van hatásköre és illetékessége.
- Irányítás alatt általában a hierarchikus irányítást kell érteni, „amelynek lényege, hogy a két szervezet között alá-fölérendeltségi kapcsolat létezik.” A rendészeti szervek belső struktúráját a hierarchikus irányítás szigorúan feszes formái jellemzik.
- *Felügyelet* mindaz, ami a szervezeti önállóság megőrzése mellett csak szűk körben teszi lehetővé a felügyelt szervezet befolyásolását. Ez a törvényes működés feletti őrködéstől (törvényességi felügyelet) a szakszerűség biztosításáig terjedhet (szakfelügyelet). Hatékony felügyelet nélkül a rendészet sem lenne képes jól teljesíteni.
- *A közvetlen tulajdonosi tevékenység* megjelenhet az állam vállalkozói tevékenységében, az állami vagyon értékesítésében, a beruházásokban, valamint a hasznosnak ítélt vállalkozói tevékenységek anyagi támogatásában. A rendészeti igazgatás számára is irányadó az üzemgazdasági szemlélet, a költségtakarékos gazdálkodás, de nem lehet célja a jövedelmezőség, a bevételek gyarapítása. A rendőrködés nem üzleti vállalkozás.
- *Materiális tevékenység* a közigazgatásban a belső és külső védelmi feladatokat ellátó fegyveres erők, testületek és rendészeti szervek szolgálatellátása.²⁵

25 <http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyary%20Kozigazgatas%20fejlesztési%20Program.pdf>

A rendészeti hatósági intézkedések egyik csoportja a veszélyeztetett értékek birto-
kosainak nyújtott fizikai védelemben jelenik meg (szolgáltató, kooperatív rendészeti
intézkedések), a másik csoportját pedig a rendészeti kényszerintézkedések alkotják,
amelyek a jogsértőt megfosztják annak lehetőségétől, hogy bűnös tevékenységét meg-
kezdje, folytassa, avagy befejezze; továbbá biztosítják az elkövető felelősségre vonását.

A rendészeti hatósági intézkedések alkalmasak a jövőben fenyegető jogsértések meg-
előzésére, az elkövető megfékezésére, az állami büntető igény érvényesítésére, de nem
alkalmasak a bekövetkezett károk helyreállítására. (A rendőr el tudja fogni a gyújtoga-
tót, de nem tudja eloltani a tüzet, a nyomozó fel tudja kutatni az emberölési kísérletet
bizonyító tényeket, de a sérült meggyógyítása az orvos feladata.)

A rendészeti hatalom garanciális korlátai

A *rendészeti közjog* a második világháború utáni időszakban teljesedett ki olyan doku-
mentumok nyomán, mint az ENSZ Emberi Jogok Nyilatkozata, valamint a Polgári
és Politikai Jogok Egyezségokmánya (belső joggá tette az 1976. évi 8. törvényerejű
rendelet), de különösen az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló,
Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, amelyet hazánkban az 1993. évi
XXXI. törvény hirdetett ki.

Az alapjogok egyik csoportját az emberi élet és a méltóság védelmét szolgáló „anya-
jogok” alkotják, amelyek korlátozása csak a jogellenes magatartás közvetlen veszélyét
valószínűsítő gyanú megállapítása esetén lehetséges. Az élethez való jog korlátozható-
ságáról az alapvető emberi jogok és szabadságok védelméről Rómában, 1950-ben meg-
kötött nemzetközi egyezmény (továbbiakban az Emberi Jogok Európai Egyezménye)
kihirdetéséről rendelkező 1993. évi XXXI. törvény 2. cikke a következőket mondja:

„1. A törvény védi mindenkinek az élethez való jogát. Senkit nem lehet életétől
szándékosan megfosztani, kivéve, ha ez halálbüntetést kiszabó bírói ítélet végrehajtása
útján történik, amennyiben a törvény a bűncselekményre ezt a büntetést állapította
meg.

2. Az élettől való megfosztást nem lehet e cikk megsértéseként elkövetettnek tekin-
teni akkor, ha az a feltétlenül szükségesnél nem nagyobb erőszak alkalmazásából ered:

- a) személyek jogtalan erőszakkal szembeni védelme érdekében;
- b) törvényes letartóztatás foganatosítása vagy a törvényesen fogva tartott személy
szökésének megakadályozása érdekében;
- c) zavargás vagy felkelés elfojtása céljából törvényesen tett intézkedés esetén.”

Témánk szempontjából az idézett szakaszoknak az a fő tanulsága, hogy a közbiz-
tonság absztrakt veszélyeztetése nem elegendő alap ahhoz, hogy az élet elvételével is
járó konkrét kényszerintézkedés kerüljön bevezetésre. A közbiztonságot fenyegető
konkrét veszélyhelyzetek típusait az *a–c* alpontok sorolják fel, amelyeket a nemzetközi
egyezményhez tartozó országok büntető- és közigazgatási anyagi joga definiál. A ve-
szély elhárításának módját pedig a büntető- és a közigazgatási hatósági eljárás szabályai
határozzák meg.

Az emberi méltóságot védelmező 3. cikk a kínzás tilalmát foglalja magába: „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.” Ez a tilalom abszolút, nem tűr kivételt.

A rabszolgaság és a kényszermunka tilalmáról szóló 4. cikk ugyancsak abszolút hatályú, mert csupán a közmunkák egyes nevesített formáit engedi meg, de a közbiztonság általános védelmezése nem elegendő jogalap a munkára kötelezésre. Megengedi viszont a 4. cikk a „közösség létét vagy jólétét fenyegető szükségállapot vagy természeti csapás esetén előírt szolgálatot.”

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban Egyezmény) a szabadságról és a biztonságról szóló 5. cikke a következőket tartalmazza:

„1. Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján:

- a) törvényes őrizetben tartás az illetékes bíróság által történt elítélést követően;
- b) olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki nem tesz eleget a bíróság törvényes rendelkezésének, illetőleg a törvény által megállapított kötelezett-ség teljesítésének biztosítása céljából történő letartóztatás vagy őrizetbe vétel;
- c) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel abból a célból, hogy a bűncselekmény elkövetése alapos gyanúja miatt az illetékes hatóság elé állítsák, vagy amikor ésszerű oknál fogva szükséges, hogy megakadályozzák bűncselekmény elkövetésében vagy annak elkövetése után a szökésben;
- d) a kiskorú őrizetbe vétele törvényes rendelkezés alapján nevelési felügyelet céljából vagy törvényes őrizetben tartása az illetékes hatóság elé állítás céljából;
- e) törvényes őrizetbe vétel fertőző betegségek terjedésének megakadályozása céljából, valamint elmebeteg, alkoholisták, kábítószer-élvezők vagy csavargók őrizetbe vétele;
- f) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából, vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából.”

Az előbbieken felsorolt okok mindegyike kapcsolatba hozható a közbiztonság védelmével, de az 5. cikk is csupán konkrét veszélyhelyzetekben teszi lehetővé a szabadság korlátozását. Külön kérdése ennek a szakasznak, hogy mit kell érteni az idézett rendelkezések fényében a biztonság fogalmán. Első megközelítésben ez az egyénnek olyan személyes biztonsága, amely a hatóságok jogkorlátozó intézkedéseivel szemben részesül védelemben. A szakirodalom az emberi jogok *vertikális* hatásait az állam és az egyén viszonyában jelöli meg, míg az emberi jogok *horizontális* hatásait az egyének egymás közötti magánjogi kapcsolataiban vizsgálja.²⁶

A biztonság ebben az esetben alanyi jog, ami a közigazgatási hatóságokat és az igazságszolgáltatást az önkényes intézkedésektől való tartózkodásra kötelezi, ezért az úgynevezett negatív jogok kategóriáját gazdagítja. Ez a biztonságfogalom nem tévesztendő

26 HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi Jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 98.

össze a mindenkit megillető élet- és vagyonbiztonsággal, amely nem elsősorban az állami önkény, hanem a jogsértő egyéni emberi magatartások által fenyegetett. Mint-hogy mindenkit egy időben megillet, ezért nevezhető a köz biztonságának. És mert a bűnözés leküzdésére az államnak abszolút eredményt garantáló eszközök nem állnak rendelkezésére, a közbiztonság, amint azt már említettük, csak államcélként határozható meg.

A rendészet közigazgatási hatósági eszközei, amelyek *kizárólag az emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítására alkalmasak*, a következők:

- hatósági szolgáltatások,
- a jogsértéseket megelőző, az önvédelmi kooperációt biztosító szervezési (végrehajtó-rendelkező) tevékenység, a közbiztonságot védelmező szerződéses kapcsolatok építése, a bűnmegelőzés társadalmi mozgalmainak támogatása,
- kötelezést és tiltó magatartási szabályokat előíró rendészeti jogalkotás,
- egyedi intézkedést tartalmazó rendészeti jogalkalmazás, a kötelező döntés végrehajtásának kikényszerítése,
- a bekövetkezett jogsértések legitim fizikai erőszakkal történő megszakítása,
- a jogsértő magatartások szankcionálása, a közigazgatási, avagy a büntető felelősségre vonás előkészítése,
- kötelezést tartalmazó hatósági határozatok érvényre juttatása a legitim fizikai erőszak alkalmazásával,
- rendészeti szakhatósági tevékenység, más közigazgatási hatósági döntések közbiztonsági kockázatának mérlegelése.

Tágabb értelemben az egész rendészeti igazgatás tevékenysége felfogható szolgáltatásnak, minthogy az a célja, hogy a jogkövető társadalom részére gondoskodjon a közrend fenntartásáról és a közbiztonság megvédelmezéséről. Ez a felfogás a közbiztonságot, mint nem anyagi jellegű terméket, szolgáltatásként nyújtja a társadalomnak, amely utóbbi cserében fenntartja a rendészetet, anyagi és erkölcsi támogatásban részesíti a rendészeti szerveket. E filozófia erénye, hogy széles körben lehetővé teszi a társadalommal való együttműködést, magas erkölcsi rangot kölcsönöz a rendészeti hivatásnak, racionalizálja a rendőrségek számára biztosított költségvetési támogatásokat. Hátránya viszont ennek a megközelítésnek, hogy a társadalmat jókra és rosszakra osztja fel, elrejti a rendészeti igazgatás hatósági lényegét, a legitim erőszak veszélyelhárító funkcióját, passzivitásra ösztönzi az embereket, akik hajlamosak saját biztonságukat alanyi jognak felfogni, és evégett olyan teljesítményt követelnek a rendészeteiktől, amelyre azok nem képesek.

Rendészeti szolgáltatások szűkebb értelemben

Szűkebb értelemben rendészeti szolgáltatásoknak tekintjük a személyükben vagy jogaikban megtámadott embereknek nyújtott közvetlen rendőri védelmet, valamint az olyan közbiztonságot szolgáló nyilvántartási, engedélyezési és okmánybiztonsági rendszerek működtetését, amelyek a rendészetet szervezési és technikai intézkedésekre kötelezik,

és amelyeket az erre jogosultak hatósági szolgáltatásként vehetnek igénybe. Nézzünk erre néhány példát a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Rtv.) rendelkezései sorából:

- A Rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait. (Rtv. 2. §)
- A rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetőleg a hozzá fordulónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni. A magánérdekek védelme e törvény alapján csak akkor tartozik a rendőrség hatáskörébe, ha a törvényes védelem az adott körülmények között más módon nem biztosítható, vagy ha a rendőri segítség nélkül a jog érvényesíthetősége meghiúsulna vagy számottevően megnehezülne. A segítségnyújtás csak halaszthatatlan szolgálati érdekből tagadható meg, közvetlen életveszély esetén csak akkor, ha a segítségnyújtás miatt több ember élete kerülne közvetlen veszélybe. A rendőrt a jogainak érvényesítése végett bárki felkérheti más személy igazoltatására. Ha az igazoltatást kérő valószínűsíti, hogy az igazoltatáshoz jogos érdeke fűződik, és a személyazonosságát igazolja, a rendőr a kérést teljesíti. (Rtv. 24. §)
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény a rendőrség kötelességévé teszi mindazoknak a technikai, szerkezeti, adatvédelmi intézkedéseknek a megtételét, amelyek biztosítják a személyes adatok védelmét és az adatszolgáltatást.

Az együttműködési formák

A rendészeti szolgáltatások számára a társadalmi együttműködés különböző formái kínálnak kereteket.

A rendészeti szervek, szakmai feladataik jellegéből adódóan különböző mértékben alakítják kapcsolataikat a közigazgatás más szféráival és az állampolgárok közösségeivel. Minthogy a legszélesebb érintkezési felületet a rendőri feladatok teljesítése igényeli, példáinkat is a rendőrségi törvényből merítjük.

A rendőrség a feladatának ellátása során

- együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a társadalmi és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel;
- segítséget nyújt – jogszabályban meghatározott esetben – az állami és a helyi önkormányzati szervek hivatalos eljárásának zavartalan lefolytatásához;
- támogatja a helyi önkormányzatoknak és az állampolgárok közösségeinek a közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét.

A Rendőrség nemzetközi szerződések és a viszonyosság alapján együttműködik külföldi és a nemzetközi rendvédelmi szervekkel, fellép a nemzetközi bűnözés ellen. Nemzetközi megállapodás alapján magyar rendőr külföldön, külföldi rendőr Magyarország területén rendőri jogosítványokat gyakorolhat. (Rtv. 2.§)

A települési önkormányzat szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság vezetőjével – rendőrségi kötelezettségvállalás esetén a rendőrfőkapitány előzetes egyetértésével – különösen a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, a rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében. (Rtv. 9. §)

A központi és területi áldozatsegítő szolgálatok feladataik ellátása során együttműködnek, és kapcsolatot tartanak a *rendőrség* áldozatvédelmi hálózatával, a nyomozó hatósággal. (A bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény 43. §.)

A polgárőrség tevékenysége során kölcsönösen együttműködik [...] a *rendőrség*, a katasztrófavédelem, illetve a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* szerveivel, a környezet- és természetvédelmi szervezetekkel, a hivatásos önkormányzati és az önkéntes tűzoltóságokkal, a mezei és természetvédelmi őrszolgálatokkal, valamint a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamarával. (A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény)

A *Rendőrség* – mint közhatalmi jogosítványokkal és kötelezettségekkel felruházott fegyveres rendvédelmi szerv – kizárólag az alábbi szolgáltatások nyújtására, írásban szerződhet:

- a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá nem tartozó, közterületen tartott rendezvények közrendvédelmi biztosítása;
- a rendezvény szervezőjének külön igénye alapján a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények biztosításában való közreműködés;
- a nem közterületen tartott rendezvények közrendvédelmi biztosítása;
- a nem közterületnek minősülő helyek, objektumok biztosítása, tűzszerezeti átvizsgálása. [A rendőrség ellenérték fejében végezhető szolgáltató tevékenységéről szóló 16/1999. (II. 5.) Korm. rendelet 1. §.]

A Rendőrség karhatalmi intézkedéssel szerez érvényt más hatósági, illetve bírósági végrehajtási intézkedéseknek:

- Az adós személye elleni kényszercselekményt – a bíróság, illetőleg a bírósági végrehajtó intézkedése alapján – a Rendőrség végzi el. A Rendőrség jogosult és köteles mindazokat a kényszerítő intézkedéseket megtenni és kényszerítő eszközöket alkalmazni, amelyek a Rendőrségről szóló jogszabályok szerint megtehetőek, illetőleg alkalmazhatók, és adott esetben a végrehajtás eredményes befejezéséhez szükségesek. (A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 15. §.)
- A gyermek tartása, elhelyezése, illetőleg a szüléssel kapcsolatos követelések iránti, továbbá az apaság és a származás megállapítására irányuló egyéb perekben – az ismeretlen helyen lévő alperes, anya, illetve gyermek tartózkodási helyének megállapítása érdekében – a bíróság elrendelheti az alperes, az anya, illetve a gyermek felkutatását. A felkutatás a helyi rendőrkapitányság feladata. (A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 96. §.)

A Rendőrség *szakhatóságként* a közrend és a közbiztonság védelmezése során felhalmozott tapasztalataira építve előzetes eljárást folytat le, más hatóságok intézkedéseihez információt ad át, a hatósági intézkedést véleményez, a más hatóságok által alkalmazott kényszerítő intézkedések szakszerűségét utólag ellenőrzi, engedélyeket ad ki és más hatóságokkal közös eljárásokat folytat le, különösen a következő esetekben:

- Elvégzi a rendkívüli halálesetek kivizsgálására követendő eljárást. [A halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM-EüM-IM együttes rendelet és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény.]
- A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes *rendőrkapitányságnak*, Budapesten a *Budapesti Rendőr-főkapitányságnak* (a továbbiakban: rendőrség) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. (A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 6. §.)
- Az állampolgársági eljárás során [...] a *rendőrség* adatot szolgáltat a rendőrségi nyilvántartásból, és véleménykérés esetén véleményt nyilvánít. (A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 19. §.)
- Vizsgálati cselekményéhez a Gazdasági Versenyhivatal a *rendőrség* közreműködését igényelheti, a rendőrség a rá vonatkozó szabályokban megállapított kényszerítő intézkedéseket, eszközöket alkalmazhatja.
- A *rendőrség* a feladatai ellátása során, a külön jogszabályban meghatározottak szerint ellenőrzi a közbiztonságra, a belső rendre vonatkozó rendelkezések megtartását, különösen a nukleáris létesítményeket, a radioaktív és nukleáris anyag, készítmény felhasználását, használatát, nyilvántartását, ezeknek a Magyar Köztársaság területén, valamint az országhatárokon át történő szállítását, őrzését, a védőberendezéseket, továbbá a radioaktív anyag és hulladék végleges elhelyezését és az ezekre vonatkozó nyilvántartásokat. (Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 30. §.)
- Az építésügyi hatósági ellenőrzési feladatok végrehajtásában – az építésügyi hatóság felkérése esetén – a rendőrség is közreműködik. (Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 45. §.)
- A testi erő, a könnygázciszorgó palack és a szolgálati kutya alkalmazását az intézkedést követően haladéktalanul – legkésőbb az alkalmazást követő munkanapon – jelenteni kell a jegyző útján a felügyelet működési helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak. (A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 26. §.)
- A Rendőrség – a külön jogszabályban megállapított feltételek szerint – hatósági engedélyt ad az egyéni és a társas vállalkozás keretében folytatandó személy- és vagyónvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenységére. [Rtv. 28. § (1) bekezdése.]

A *rendőrség közlekedésrendészeti hatóságként* eljárva *szabályozza* a közúti forgalmat, *ellenőrzi* a közúti közlekedés rendjét, a közúti közlekedési szolgáltatások és a közúti járművek üzemeltetésének szabályszerűségét, illetve a jármű üzemeltetésére vonatkozó előírások megtartását, ideértve az adott tevékenységhez előírt okmányokat, engedélye-

ket, jelzéseket, felszereléseket, a járművek műszaki állapotát, a közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi előírások megtartását. (A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény.)

A rendészeti hatáskörbe tartozó kényszerintézkedések alapjául szolgáló tilalmak csak jogszabályban kerülhetnek megfogalmazásra. A rendészet anyagi jogát egyfelől azok a törvények alkotják, amelyek meghatározzák a bűncselekménynek minősülő jogellenes magatartások körét (a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény).

A rendészet anyagi jogához tartoznak másfelől azok a szabálysértést megállapító jogszabályok (törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet), amelyek valamely magatartást szabálysértésnek nyilvánítanak, s amelynek elkövetőit a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben meghatározott joghátrány fenyeget.

A rendészeti igazgatás eljárásjogát alapvetően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény, valamint a rendészeti szervezeti törvények eljárási szabályai tartalmazzák. Ugyanakkor egyes ágazati közigazgatási jogforrások az anyagi jogi szabályok mellett eljárásjogi rendelkezéseket is magukban foglalhatnak.

A rendészet feladatai

Különösen fontos a közigazgatás viszonylagos önállóságának és joghoz kötöttségének a hangsúlyozása olyan országokban, ahol a rendészeti igazgatás a centralizált államigazgatás egyik legfontosabb ágazata, és ahol a rendőrség irányítása erős kormányzati eszközökkel történik. Természetesen csak akkor, ha az alkotmányos berendezkedés nem hagy kétséget abban, hogy a rendészet is része a civil közigazgatásnak. Az Rtv. 1. § (1) bekezdése így szól:

„A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bünfelderítési célú ellenőrzés.”

A most idézett törvényhely utal az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésére, miszerint *„a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”,* majd azt lényegében megismétli, külön nevesítve a terrorizmus elleni küzdelem feladatát. Az a követelmény, hogy a rendőrség egész tevékenységét hassa át az Alaptörvény szelleme, természetesen helyes, megjegyezzük azonban, hogy ez az állam minden szervezetére igaz. Kell tehát valamilyen különleges oknak lennie, hogy az Rtv. már első paragrafusában ilyen nyomatékot adott az alkotmányos alapoknak. Ez a megoldás legalább annyira magyarázható a rendőrség közjogi természetével, mint az Alaptörvény kihirdetésének időpontjával.

Ami a rendőrségi közjogot illeti, nem kétséges, hogy minél közvetlenebb és minél nagyobb fenyegetést kell a rendészeti intézkedéssel elhárítania, annál kevésbé szabályozható az anyagi jog által az, hogy mikor kerülhet sor beavatkozásra, és az eljárási

jog által pedig az, hogy az intézkedés milyen formát öltjön. Az Rtv. az Alaptörvényre utalással egyfelől kifejezi a rendészeti felhatalmazás erejét (a közbiztonság védelme erős felhatalmazást igényel a rendőrség számára), de azt is, hogy az intézkedésnek magának is alkotmányosnak kell lenni. (Az eredményesség oltárán nem áldozhat fel olyan értékeket, amelyeket az Alaptörvény feltétlen védelemben részesít, ezért példának okáért, még minősített helyzetekben sem engedi meg a korlátozásukat.)

Az Rtv. 1. § szövegezésében azonban bizonytalannal közrehatott az is, hogy az Alaptörvény 2011 húsvétján történt elfogadása minőségi fordulatot hozott Magyarország közjogi berendezkedésében, és ennek az új szemléletnek át kell hatnia a rendőrség egész munkáját. Az Rtv. 1. § (2) bekezdése ezt ismételtlen nyomatékosá teszi:

„A rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

1. általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését, megakadályozását és felderítését,

2. szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében,

3. ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat,

4. közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el,

5. ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat,

6. gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjának (a továbbiakban: Védelmi Program) végrehajtásáról, továbbá védi a Magyarország szempontjából – külön jogszabályban meghatározott – különösen fontos személyek (a továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket,

7. engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet,

8. büntetés-végrehajtási feladatokat lát el,

9. ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében,

10. őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat,

11. ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét,

12. irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését,

13. megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket,

14. elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bünfelderítési célú ellenőrzést,

15. Magyarország területén

a) felderíti a terrrorszervezeteket,

b) megelőzi, felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el,

c) megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék,

16. elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat, valamint

17. részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján a béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban.”

Az Rtv. a rendőrség feladatkörét a következők szerint csoportosítja:

- bűnmegelőzési,
- bűnüldözési,
- államigazgatási és
- rendészeti feladatok.

Ami a bűnmegelőzést illeti, a feladatok katalógusa néhány helyen közvetlenül is utal megelőzési teendőkre. (Az 1. pontban a bűncselekmények megelőzése, a 2. pontban a szabálysértések megelőzése, a 10. pontban a megelőzi az államhatár illegális átlépését, a 14. pontban az elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési [...] célú ellenőrzést, a 15. pont b alpontjában a megelőzi [...] magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit fordulat.) Túl ezeken az utalásokon, amelyek többségükben a bünygyi felderítés adta keretek között megvalósuló rendőri prevenciót foglalják magukban, valójában minden további rendészeti típusú feladatnak van megelőzési hatása. Elegendő itt most csak a közterületek rendjének fenntartását említeni.

A bűnüldözési feladatkörbe sorolható, hogy általános bünygyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megakadályozását és felderítését, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, elvégzi az e törvényben meghatározott belső bünygyfelderítési célú ellenőrzést, felderíti a terrrorszervezeteket, felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el.

A bűnüldözési feladatok két eljárási formában jelennek meg:

- A nyomozás elrendelését megelőző titkos információgyűjtésként, amelynek a szabályait a szervezeti törvények tartalmazzák, és amelyek végrehajtására olyan bűnüldöző hatóságok is jogosultak, amelyek nem rendelkeznek nyomozói hatósági jogkörrel. (Az Rtv. hatálya alá két ilyen szerv tartozik: a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ.)
- A másik forma a nyomozói hatósági jogkörben teljesített nyomozás (és annak részeként a titkos adatszerzés).

Egyes szakirodalmi felfogások szerint az előbbi megkülönböztetéssel összhangban a felderítés szűkebb fogalma a nyomozás elrendelését megelőző szakaszt jelöli, míg a nyomozás a büntetőeljárás hatálya alá tartozó előkészítő eljárás.²⁷ Más nézetek viszont a felderítést és a nyomozást szinonimáknak gondolják, amelyek egyként a bűncselekménygyanú tisztázására irányuló hatósági eljárásokat foglalják magukban. Ha azonban abból indulunk ki, hogy mind a felderítés, mind a nyomozás hatósági eljárás, amelynek kötelező rendjét törvény írja elő, akkor máris világossá válik, hogy ebből a szempontból nem lehet a két eljárási forma jelölését szinonimáknak felfogni. A felderítés szabályozása a közigazgatási eljárási jog része, amelyre a titkos információgyűjtés rendjét meghatározó különös eljárási szabályok vonatkoznak, a nyomozás a büntetőeljárás jog része, amelynek jogi rendjét a büntetőeljárás törvény határozza meg. Ezt a felfogást tette magáévá a BH 2002. 47. jogeset, amikor a Legfelsőbb Bíróság rámutatott arra, miszerint: „Megállapítható az is, hogy maga a bírói engedélyhez kötött titkos információszerzés nem a büntetőeljárás törvénnyel szabályozott bizonyítás szabályai szerint folyik (Be. IV. fejezet), így törvényességi követelményeire a Be. rendelkezései nem vonatkoztathatóak.” Vajon a bűnüldözésnek ez a két szakasza kizárólag a szabályozás módjában (közigazgatási, illetve büntetőeljárás jog) különíthető el, avagy vannak további, tartalmi különbségek is?

Mínthogy a felderítés és a nyomozás terminológiák e kérdés megválaszolásához nem újítanak segítséget, a bűnüldözési feladatok részletező törvényszövegben további elemzésre szorulnak a *megakadályozás*, *megszakítás*, *elhárítás* kifejezések. A felderítés és a nyomozás egyaránt a múltban lezajlott események megismerésére utalnak, míg a most felsorolt tevékenységek a jelenre reagálnak. *Megakadályozni* az olyan bűnös szándékból fakadó cselekvést lehet, amely térben és időben közel van a megvalósításhoz, *megszakítani* a már megkezdett véghezvitelt kell, míg az *elhárítás* inkább általánosabb védekező fellépés, azoknak az okfolyamatoknak a megállítását, amelyek az elhárító intézkedések nélkül bűnös eredményhez vezettek volna.

Az államigazgatási feladatok katalógusa:

- *szabálysértési hatósági jogkört gyakorol,*
- *a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat lát el,*
- *közlekedési hatósági feladatokat lát el,*

27 LAKATOS János: *Bevezetés a kriminalisztikába*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999. 58–70.

- *engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet,*
- *büntetés-végrehajtási feladatokat lát el,*
- *ellátja a hatáskörébe tartozó menekültügyi feladatokat,*
- *ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, valamint végzi a határátléptetést,*
- *irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését,*
- *megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, elvégzi az uniós tagságból eredő kötelezettségeit,*
- *részt vesz békétámogató és polgári válságkezelési feladatokban.*

A rendészeti feladatok:

- *közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében,*
- *közlekedésrendészeti feladatokat lát el,*
- *ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat,*
- *gondoskodik a büntetőeljáráshoz vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljáráshoz vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjának (a továbbiakban: Védelmi Program) végrehajtásáról,*
- *védi a Magyarország szempontjából – külön jogszabályban meghatározott – különösen fontos személyek (a továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket,*
- *ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében,*
- *őrzi az államhatárt, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését,*
- *biztosítja a határátkelőhelyek rendjét,*
- *elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket,*
- *elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el,*
- *megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék.*

Az előbbi osztályozás azért problematikus, mert arra nem ad választ, hogy mi különbség van az államigazgatási és a rendészeti feladatok között. Felfogásunk szerint ez a két kategória a nem- és a fajfogalom viszonyában van egymással. A rendészeti feladat maga is államigazgatási feladat, pontosabban annak egy csoportját jelöli, nevezetesen azt a csoportot, ahol a feladat része a veszélyelhárítás, eszköze pedig a legitim fizikai erőszak monopóliuma.

A rendészeti jogalkalmazás

Követve az eddigi tárgyalási módszert, ezúttal is arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a rendészeti jogalkalmazás magán viseli a közigazgatás jogalkalmazó tevékenységének általános vonásait, de nem nélkülözheti a rendészetre jellemző sajátosságokat sem.

A közigazgatási hatósági jogalkalmazás az absztrakt közigazgatási normáknak egyedi jogesetre történő alkalmazása hatósági intézkedéssel, amelynek fő formája a jogviszonyokat keletkeztető, módosító vagy megszüntető határozat, amelyet a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint közigazgatási hatóság hozott meg. A közigazgatási hatósági határozat a jogviszonyokat formálja (jogokat állapít meg és kötelezettségeket ír elő) abban a feltételezésben, hogy ennek nyomán az ügyfelek a rájuk vonatkozó jogokat gyakorolják, és a kötelezettségeket teljesítik. Az életviszonyokat alakító cselekvés az ügyfelekre van bízva, azzal, hogy amennyiben a rájuk vonatkozó kötelezést elmulasztják, a jogkövetésre szankcióval is kényszeríthetők.

A jogalkalmazás előbbiekben összefoglalt elemei a rendészeti jogérvényesítés számos területén megjelennek, de ezek kiegészítendőek a rendészet társadalmi küldetéséből levezethető sajátosságokkal.

A rendészeti igazgatás mint materiális tevékenység

A Magyary Program a közigazgatási materiális tevékenységet a következők szerint határozza meg:

„Speciális tevékenységi fajta a közigazgatásban a belső és külső védelmi feladatokat ellátó fegyveres erők, testületek és rendészeti szervek materiális tevékenysége. Ezek a szervek a közigazgatás legfőbb szervei, illetve a legfelsőbb képviselői szerv irányítása alatt állnak, így működésükhöz kapcsolható a közigazgatási szervek irányító tevékenysége is. A működésük másik tevékenységi típusa a hatósági jogalkalmazó tevékenység, ezen túlmenően azonban végeznek olyan tevékenységeket is, amelyek az eddigi tevékenységi fajtákba nem sorolhatók. Ez utóbbiak közé sorolható a járőrözés, nyomozás, rendfenntartás, gyakorlatok tartása, tűzoltás, stb.

Az állam működése szempontjából mindezek a tevékenységek elkerülhetetlenek, és jelentőségük abban van, hogy biztosítják a társadalom zavartalan életét, fennmaradását. Ennélfogva mint tevékenységi típust, feltétlen ki kell emelnünk a közigazgatás tevékenységei közül, és a fő típusokba kell besorolnunk.”

A rendészeti jogviszony abban különbözik más közigazgatási hatósági jogviszonyoktól, hogy az egyik oldalon jogsértés lehetősége merül fel, a másik oldalon a jogsértés reparálására a hatóság rendelkezésére áll a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Ez a felhatalmazás a szűkebb értelemben felfogott rendészet monopóliuma, amely az aktuális és közvetlen veszélyek elhárítására szolgál.

A megbontott közbiztonság helyreállítására irányuló rendészeti intézkedés alá-főlérendeltségi jogviszonyokat keletkeztet, amelyben a rendőrhatalom van fölényben, döntéseinek kikényszerítéséhez a megtámadott közbiztonság helyreállítását szolgáló erőszakot vehet igénybe. Ennek során a rendészet jogosult fizikai erő alkalmazására,

amelynek legalitását a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészet jogából meríti (egyebek mellett lásd a rendőrségi és más rendészeti szervezeti törvényeket). Az ide sorolható rendészeti veszélyelhárító funkciók olyan közigazgatási eljárásokban teljesíthetők, amelyek során a rendészeti szerv aktuálisan vagy potenciálisan legitim fizikai erőszakot vehet igénybe. (Az ilyen rendészeti intézkedések foglalatát nevezhetnénk rendészeti hatósági eljárásnak, megkülönböztetve azt az egyéb hatósági eljárásoktól, amelyek során fizikai erőszak bevetésére nem kerülhet sor.)

Az erőszak legalitását a közigazgatási jogból meríti, az alkalmazás korlátjait a jog határozza meg, de a részletes eljárási szabályok nem jogi normák, hanem szakmai technológiák. Ennek megfelelően a rendészeti szerv és annak az utasítás adására, illetve a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező tagja, e kompetencia keretei között, a végrehajtásért jogi és szakmai felelősséggel egyaránt tartozik.

A rendészeti hatósági tevékenységnek csakugyan vannak olyan területei, amelyekben az intézkedés közvetlenül az életviszonyokat formálja át fizikai értelmében is. Ilyen a veszélyelhárító jelenlét, a közrendet és a közbiztonságot érintő információk megszerzése, a jogsértés áldozatának védelme, illetve a jogsértő emberi magatartásnak fizikai erőszakkal történő elhárítása. A Magyar Programban olvasható megközelítés egyfelől ezeket helyesen foglalja magába, másfelől viszont nem tesz különbséget a veszélyelhárítás technikai műveletei (lásd tűzoltás) és a kényszerítő eszközök alkalmazása között. A rendészeti veszélyelhárítás mindig jogellenes emberi magatartásból keletkező veszélyekre reagál, és mindig a jogsértővel szemben alkalmazott fizikai kényszerben, vagy annak kilátásba helyezésében jelenik meg.

A rendészeti funkciók

A rendészeti funkció rendészeti hatósági feladat végrehajtása rendészeti hatósági jogkörben

- jelenléttel;
- információszerzéssel;
- hatósági jogalkalmazással; és
- a legitim fizikai erőszakkal.

A rendészeti funkció kifejezi a rendészet társadalmi rendeltetését, ami a közrend és a közbiztonság védelmében jelölhető meg.

- *A rendészeti feladat* az előbbihez képest a végrehajtó rendelkező tevékenység célja, ami az előzőekben felsorolt funkciók teljesítésével érhető el.
- „A közigazgatási funkció értelmezése vitatott. Sokan a funkció fogalmát azonosítják a »feladat« fogalmával, a két szót azonos értelemben használják. A funkció, véleményünk szerint általánosabb jellegű, szélesebb tartalmú fogalom, mint a fel-

adat: a szerv társadalmi rendeltetésének lényegét határozza meg. A feladat ehhez képest konkrétabb teendőket jelöl, a funkciók ellátásához szükséges teendőket.”²⁸

- „A közigazgatási funkciója legtágabb értelemben a közfeladat ellátásában való részvétel, szűkebb értelemben mind a szervezet, mind a tevékenység funkciója egyaránt a társadalomirányítás, rendeltetése a döntések előkészítése és végrehajtása.”²⁹ Ebből a fogalomból jutunk el a társadalom legáltalánosabb szükségleteit kielégítő funkciókhoz: „a gazdaság funkciója a termelést, a politika funkciója az alkalmazkodás, a kultúra funkciója a mintafenntartás.”³⁰ Ha azonban egyetlen ágazatnak, a rendészetnek a funkcióit keressük, akkor lényegesen konkrétabb szempontokat kell találnunk, és erre esetünkben a rendészeti feladatok látszanak a legalkalmasabbnak.
- A rendészeti feladat meghatározása addig nem okozott gondot, ameddig az csupán egy általános felhatalmazásban, generális klauzulában összefoglalható volt: A rendőrség feladata, hogy tegyen meg mindent a közbiztonság fenntartása érdekében. Ez tipikusan rendőrállami formula. Nem tudjuk meg belőle sem azt, hogy mikor jogosult a hatóság beavatkozni, sem azt, hogy milyen eszközöket és módszereket vehet igénybe, de azt sem, hogy eljárása milyen formakényszernek engedelmessé. Egyetlen kíváncsi az eredményesség. A kezdeti állapotokat azonban a rendészeti feladatok differenciálódása váltotta fel. Ennek a folyamatnak meghatározó katalizátora a technikai fejlődés, ami a rendőrködéstől már szakmai hozzáértést vár el, de igazi hivatássá a rendészeti jog emelte, amelynek megszületése a jogállam teljesítménye.
- A jogállam intézményeinek kiépülése a legnagyobb átalakulást a bűnüldözési feladatok önállóodásában hozta. A nyomozás ettől kezdve a jog uralma alá került, és erőteljessé tette a rendőrségen belüli munkamegosztást. (Ekkor vált alkotmányos követelménnyé, hogy a bűnüldözés maga is szabályozott rendben történjék, amelynek legitím feladata csak a büntető igazságszolgáltatás előkészítése lehet.)
- A rendészeti feladatok differenciálódása és a hozzájuk kapcsolódó funkciók alapján szükségessé vált olyan struktúrák kialakítása, amelyek a munkamegosztás rendjén egy-egy rendészeti feladat felelősei és a végrehajtáshoz nélkülözhetetlen funkciók ellátásának specialistái lehettek.

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet szerint:

3. § (1) A rendőrség feladatainak ellátását szolgálati ágakra, szolgálatokra és szakszolgálatokra lebontva kell megszervezni.

(2) A szolgálati ágak:

- a) a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szolgálati ág,
- b) a bűnügyi szolgálati ág,
- c) a határrendészeti szolgálati ág,

28 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997. 23.

29 FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012. 73.

30 FÁBIÁN Adrián i. m. 74.

- d)* az igazgatásrendészeti szolgálati ág,
 - e)* a közlekedésrendészeti szolgálati ág,
 - f)* a közrendvédelmi szolgálati ág,
 - g)* a személy- és objektumvédelmi szolgálati ág, valamint
 - h)* a terrorelhárítási szolgálati ág,
 - i)* a kommunikációs szolgálati ág.
- (3) A szolgálatok:
- a)* az állami futárszolgálat,
 - b)* a bevetési szolgálat,
 - c)* a bünyügyi technikai és szakértői szolgálat,
 - d)* a légirendészeti szolgálat,
 - e)* a rendőri csapaterő,
 - f)* a repülőtéren rendőri szolgálat,
 - g)* a tüzserész szolgálat,
 - h)* az ügyeleti szolgálat,
 - i)* a védelmi igazgatási szolgálat, valamint
 - j)* a vízirendészeti szolgálat,
 - k)* a légiközlekedés-védelmi szolgálat.
- (4) A szakszolgálatok:
- a)* az ellenőrzési szakszolgálat,
 - b)* a gazdasági szakszolgálat,
 - c)* a hivatali szakszolgálat, valamint
 - d)* a humánigazgatási szakszolgálat.

Míg a közbiztonsági rendőrség a jelenlétben, addig a bünyügyi rendőrség az információ-szerzésben teljesíthette ki a maga szakmai arculatát. Ehhez hasonlóan a legitim fizikai erőszak is differenciálódott, nevezetesen a rendészeti és a büntetőeljárás kényszerintézkedések alakjában.

A jelenlét

A rendészeti funkciók közül a legáltalánosabb és leghatásosabb a *jelenlét*. A *jelenlétre* a közterület rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek miatt van szükség. A veszély lehet konkrét és közvetlen, ami a jog által jól definiálható, vagy olyan mértékben absztrakt és távoli, hogy azt anyagi normában leírni nem lehetséges, de nem is szükséges. Mindezek ellenére a rendészeti jelenlét nagyon is tervezhető, és a helyi szükségletekhez igazítható. Célszerű megszervezése nagyfokú cselekvési autonómiát követel a rendészeti hatóságtól, amellyel annál inkább képes élni, minél alaposabb szakmai ismeretek birtokában van és minél alkalmasabb az együttműködésre azzal a szűkebb társadalmi közzel, amelyet védelmezni köteles.

Amennyiben a jelenlét a legáltalánosabb és leggyakoribb rendészeti funkció, ami csak nagyon áttételes és elvont normatív szabályozást visel el, akkor ebben erre tekintettel miként érvényesíthető a jog uralma? Ezen a ponton egy sajátos összefüggésre

érdemes felfigyelni. Nevezetesen arra, hogy a jelenlét az esetek többségében nem jár együtt mások jogainak a korlátozásával, és nem igényel jogi felhatalmazást sem. Valójában ez a funkció nem több az önvédelemnél, amely minden embert megillet, és nem több a gondossági kötelességnél, ami viszont mindenkitől elvárható. Ezért lehetséges és kívánatos példának okáért az, hogy a rendőrség közterületi szolgálatát az önkéntes segítőkkel, a polgárőrség tagjaival vagy esetleg a közterület-felügyelet munkatársaival közösen lássa el.

Az örökös felfogható valamennyi rendészeti funkció egy elemének, de mint önálló hatósági szolgáltatás, azonosítható a *közbiztonsági szolgálatok* munkájával. Az örökös jelenlét veszély előtti állapotot feltételez. Fő küldetése az, hogy az absztrakt fenyegetések ne fordulhassanak sérelembe. Az örökös nem monopóliuma a rendészetnek, sőt a magánszféra gátat is szab a hatósági cselekvésnek. Ugyanakkor ez a feladat társadalmiasítható a legkönnyebben, és a magántulajdon világában piaci szolgáltatásként is megtalálhatja a helyét. Ezekből az adottságaiból két, egymásnak ellentmondó következtetés is levonható.

Az egyik szerint az örökös nem feltételez szakértelmet, nem is várható tőle különösebb eredmény, nincs mód hatékonyságának mérésére, ezért az egységes rendészeti szervezetben mindig csak alárendelt szerepet játszhat a bűnüldözés mellett. Létezik azonban egy másik értelmezése is a közbiztonsági jelenlétnek, ami új szempontokat vezet be. A hatósági örökös ezek szerint igazi szakmai tudást feltételez, ami a veszélyek prognosztizálásán, és a rendelkezésre álló erők célszerű elosztásán alapszik. Az eredmények jól mérhetőek, de nem a statisztika módszereivel, hanem kockázatelemzéssel, a szubjektív biztonság rendszeres értékelésével, azzal, hogy a segítségre szorulóknak milyen eséllyel érhetik el a rendészeti támogatást, illetve elég gyors-e a hatósági reagálás. Különösen az utóbbiak befolyásolják a rendészeti szolgáltatások lakossági elfogadottságát, ami szintén a teljesítménymérés egyik fontos eleme.

A közbiztonsági kompetencia nem csupán a veszélyek helyes előrejelzésére és a kockázatelemzésre támaszkodik, hanem ugyanakkor a társadalmi környezettel való szoros együttműködés formáit is kialakítja. Fő eszköze a kommunikáció és a kooperáció. Ez a tevékenység igen kevés jogi szabályozást és nagyon sok helyi tapasztalatot követel. A közbiztonsági szolgálatnak legyenek pontos ismeretei a lokális biztonság erős és gyenge pontjairól, álljon folyamatos kapcsolatban a közösségekkel és azok képviselőivel, mutasson szolidaritást a magukat kevésbé megvédeni képes lakosokkal. A jelenlét és a társadalom kisebb közösségeivel való együttműködés a *közösségi rendőrség* szervezeti kultúrájának legfontosabb alappillérei.

Azonban a közösségi rendőrség a tipikusan kényszerre alapított, az erőszak-monopóliumra támaszkodó rendészeti funkciók teljesítésére nem képes, ezért a társadalom védelme a rendészet más szakmai szolgálatainak a kiépítését is megköveteli, azokét, amelyeknek első számú eszköze a legitim fizikai erő. Azt is mondhatjuk, hogy a közösségi rendőrség teremtette meg azt a munkamegosztást, amelyben elkülönül az örökös és a beavatkozó rendőrség szakmai kultúrája.

A közbiztonsági rendészet két alapfunkció ötvözete. A veszélyelhárítás első mozanata a jelenlét (örökös), ami nélkülözhetetlen a fenyegetés kellő időben történő

felismeréséhez és ahhoz, hogy a veszélyből ne legyen sérelmi állapot. Ha ez nem jár eredménnyel, következik a második mozzanat, a kibontakozó jogellenes cselekmények legitim erőszakkal való megfékezése.

A legitim fizikai erőszak monopóliuma

A rendészeti jogviszonyban keletkezett jogok és kötelezettségek gyakorlása, illetve kényszerítése a megtámadott közbiztonság helyreállítását szolgálja. Ennek során a rendészet jogosult fizikai erőszak alkalmazására, amelynek legalitását a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészet jogából meríti (egyebek mellett lásd rendőrségi és más rendészeti szervezeti törvények). Az ide sorolható rendészeti veszélyelhárító funkciók olyan közigazgatási eljárásokban teljesíthetők, amelyek során a rendészeti szerv aktuálisan vagy potenciálisan legitim fizikai erőszakot vehet igénybe. (Megjegyezzük, hogy az ilyen rendészeti intézkedések foglalatát nevezhetnénk rendészeti hatósági eljárásnak, megkülönböztetve azt az egyéb hatósági eljárásoktól, amelyek során fizikai erőszak bevetésére nem kerülhet sor.) A legitim fizikai erőszak jogi természete a következők szerint írható le.

Az erőszak legalitását a közigazgatási jogból meríti, az alkalmazás korlátjait a jog határozza meg, de a részletes eljárási szabályok nem jogi normák, hanem szakmai technológiák. Ennek megfelelően a rendészeti szerv és annak az utasítás adására, illetve a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező tagja, e kompetencia keretei között, a végrehajtásért jogi és szakmai felelősséggel egyaránt tartozik.

A jogállami rendészet kialakította azokat a kritériumokat, amelyek alapján az alkalmazott erőszak jogszerűsége és szakszerűsége értékelhető. Ennek megfelelően a legitim fizikai erőszak:

- *eszközjellegű*, mert rendeltetése nem a jogellenes magatartások tanúsítóinak megbüntetése, nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése vagy megszakítása, illetve a későbbi felelősségre vonás biztosítása,
- *szükséges* erőszak, mert csak akkor vethető be, ha a veszély más módon nem szüntethető meg,
- *minimális* erőszak, mert a legkisebb sérelem okozásával, a véten személyi és tárgyi környezet feltétlen kíméletével valósítható meg,
- *arányos* erőszak, mert nem okozhat nagyobb hátrányt, mint aminek az elhárítását szolgálja,
- *reaktív* erőszak, amennyiben jogellenes támadással szemben lép fel, arra adott válasz, térben és időben a jogellenes cselekménnyel szinkronizált, minthogy csak a jogellenes magatartással azonos helyszínen és csak addig marad legitim, ameddig a jogellenes állapot fennáll,
- *professzionális* erőszak, minthogy alkalmazásának technológiáját a szakmai tapasztalatok, a jártasság, a szükséges fizikai erő és készségek gyakorlással való megszerzése határozza meg.

Azonban éppen a professzionális jelleggel összefüggésben ehelyütt is felmerül, miként érvényesíthető a jogszerűség a legitim fizikai erőszak alkalmazása során? Erre hatásos jogi technikák kínálóznak:

- a felhatalmazás mindig törvényből származik,
- az alkalmazás korlátjait és tilalmait a jog állapítja meg,
- az alkalmazásért a rendvédelmi szerv és annak eljáró tagja felelősséggel tartozik.

„A rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható.

A rendőrségnél alkalmazható kényszerítő eszköz rendszeresítésének szabályait rendelet útján a Kormány állapítja meg.

A miniszter rendeletben állapítja meg a Rendőrségnél rendszeresíthető kényszerítő eszközök típusát, fajtáját. A Rendőrségnél csak olyan kényszerítő eszköz rendszeresíthető, amelynek szabályszerű használata a törvényes intézkedés céljának elérésére alkalmas, megfelel a vonatkozó élet-, egészség- és balesetvédelmi előírásoknak.

A rendőr nem alkalmazhat kényszerítést, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, az erre vonatkozó utasítást köteles megtagadni. A rendőr az ilyen magatartás tanúsítójával szemben, annak megakadályozása érdekében, a szolgálati beosztására, a rendfokozatára, személyére tekintet nélkül köteles intézkedni.” (Rtv. 16. § 1–4. bekezdések.)

A hatékony rendvédelem kívánalma az előbbiekkal kapcsolatban aggályokat is szülhet. Vajon a jog nem telepszik-e túlságosan a rendészeti fellépésre, ezáltal elbizonytalanítva a törvényes erő alkalmazóit és lerontva a védelmet szolgáló legitim erőszak hatásfokát?

A megoldást keresve a rendészet jogának paradoxonára bukkanunk, nevezetesen azt látjuk, hogy minél veszélyesebb a jogellenes támadás, minél nagyobb erő kell annak legyűréséhez és minél távolabb állunk a jogsértő állapot felszámolásától, annál nagyobb erőket alkalmazhat a rendészeti védelem, és annál nagyobb a fellépés cselekvési szabadsága. A le nem győzött bűnös támadással szemben, annak felszámolására bevetett rendészeti intézkedést célszerű rendészeti válaszerőszaknak nevezni, hogy az intézkedéseknek ezt a felettébb markáns körét megkülönböztessük a büntetőeljárás kényszerintézkedésektől. Előbbi esetben a jog nem korlátoz, hanem felhatalmaz.

A jogellenes állapot felszámolását, a jogsértés megszakítását és leleplezését követően megfordul a helyzet, a rendvédelmi eljárás ettől kezdve szigorúan részletező és garanciális korlátokat állító szabályok alá rendeződik, e szabályok már nem a rendészeti közgazgatás eljárási jogában, hanem a büntető processzus kódexében keresendőek.

Az információszerzés

A rendvédelmi eljárások azon szakasza, amely a jogellenes állapot felszámolása és a tettes kézre kerítése után indul, nem csupán eszközeiben, de céljaiban is különbözik a rendvédelmi hatósági funkciók eddig tárgyalt megjelenési formáitól. Ebben az esetben a cél már nem a megsértett közrend helyreállítása, hanem az állam büntető igényének az érvényesítése. Ezen eljárások tárgya a szabálysértés, illetve a bűncselekmény, formája a szabálysértési vagy a büntetőeljárás, eszköze pedig a bizonyítás.

Érdeemes a jelenlétben és a legitim fizikai erőszak alkalmazásában kifejeződő rendvédelmi funkciókat összevetni a büntetési igényt magalapozó bizonyítással. A közbiztonságot védelmező rendészeti beavatkozás jellemzői:

- a jogsértő magatartás rendészeti eszközökkel történő megszakítása restauráló jelentőségű, általa helyreáll a közrend;
- a rendőri jelenlét és a legitim erő alkalmazása, illetve annak aktuális lehetősége közvetlenül preventív hatású, képes nem csupán megszakítani, de meg is előzni a jogellenes állapot létrejöttét;
- az időszerű rendvédelmi jelenlét és erőszak kárelhárító és kárenyhítő lehetőségei igen szélesek, a potenciális áldozatot megvédeni képes, a megtámadott sértett számára nyújtott segítség pedig a vértlen embert óvhatja meg a súlyosabb következményektől;
- a rendvédelmi célú erőszak abszolút érvényességű, a rend helyreállításáig tart, és e cél elérése előtt nem fejezhető be, mindez viszont nem egyszer az alkalmazott erő eszkalációjával jár;
- a rendvédelmi jelenlét és az erő alkalmazása a parancs hatálya alatt áll, a szolgálati utasítás lehet normatív, amikor a rendőr egyedül cselekszik, és lehet egyedi szolgálati aktus, amikor a rendőr kötelékben hajt végre feladatot;
- a rendvédelmi erő alkalmazása önmagában zárt rendszert alkot, a művelet irányítása és a végrehajtás a hierarchia által meghatározott, a szolgálati renden kívüli utasítást nem visel el;
- a rendvédelmi beavatkozás objektív, annak tárgya leküzdendő veszély, ezért annak sincs jelentősége, hogy a veszélyt kiváltó magatartás jogilag miként minősül.

A büntetési igényt szolgáló bizonyításról viszont, az előbbiekkal szemben azt állapíthatjuk meg, hogy:

- nem restaurálja a jogellenes állapotot, hanem valamely múltbeli tényállást rekonstruál, illetve jelenbeli eseményt regisztrál, de általa a közrend nem áll helyre;
- a bizonyítás preventív hatása csupán közvetett, és nem is a konkrét helyzetre, hanem a jogellenesség jövőben remélt elkerülhetőségére vonatkozik;
- kárelhárító vagy -enyhítő szerepe nincs (sőt gyakran egyenesen akadályozza a gyors reparációt), a sértett megóvására alkalmatlan, ellenkezőleg, esetleg számára további terheket jelent;
- a legitim erőszak a büntetőeljárás kényszerintézkedésekre korlátozódik, a kényszerítő eszközök az eljárás kontrollja alatt és felügyelet mellett alkalmazhatóak,

sokszor nem is saját elhatározásból, hanem más büntetőeljárás hatóság vagy a bíróság döntése alapján kerülhet sor a bevezetésükre, az erőszak az eljárásban nem eszkalálódhat, vagy ha igen, az csak törvénysértés útján valósulhat meg;

- a büntetési igényt szolgáló bizonyítástól nem igényelhető eredmény minden áron, ellenkezőleg, a jog beletörődik abba is, hogy a törvényesen lefolytatott eljárás esetenként sikertelen marad;
- a bizonyítás a jog és a kriminalisztikai ajánlások hatálya alatt áll, a jog előírásait megkerülő vagy azokat semmibe vevő parancsokat nem tűri el;
- a bizonyítás eljárási rendjét az alkotmányos büntetőeljárás-jog szabja meg, ezért egyenesen igényli a külső kontrollokat, az egész eljárás a jog szigorú szabályainak betartásával valósulhat meg;
- a bizonyítás individualizál, tárgya a jogi felelősség megállapítása, ezért a felröhatóság hiánya az eljárás akadálya, illetőleg megszüntetési ok.

A rendészeti legitím erőszak és az állam büntető igényét támogató büntetőjogi kényszerintézkedések összehasonlítása fényt derít a kényszer kettős természetére:

A kényszer kettős természete

Rendészeti kényszer

- Helyreállító
- Közvetlen prevenció
- Kárelhárító, kármérséklő
- Abszolút eredményesség
- Parancs hatálya alatt áll
- A veszély objektív oldalára reagál

Büntetőeljárás kényszer

- Nem helyreállító
- Közvetett prevenció
- Nincs kárelhárító hatása
- Relatív eredményesség
- A jog hatálya alatt áll
- A büntetés alapja a vétkesség

Megjegyezzük, hogy bűnüldözési feladatokat lát el az ügyészség, amelynek rendészeti feladatai nincsenek.³¹ Más nyomozó hatóságok olyan rendvédelmi szervezeteken belül kapnak helyet, amelyeknek nem általános, hanem csak speciális rendészeti feladataik vannak (pénzügyőrség). Egyes rendészeti szerveknek minősülő bűnüldöző hatóságok feladata a bűncselekmények titkos információgyűjtéssel történő felderítése, de nyomozó hatósági jogkörrel nem rendelkeznek (civil nemzetbiztonsági szolgálatok, továbbá a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ).

31 „A legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.” Alaptörvény 29. cikk

Felderítés – nyomozás

Míg a veszélyelhárítás rendészeti jellege alig vitatható, a felderítésnek és a nyomozásnak a rendszertani helye nagyon is problematikus. Egyes nézetek szerint a nyomozás is integráns része a rendészeti igazgatásnak. Mások a közbiztonság feletti örökös és a bűnüldözés dichotómiáját akként vélik feloldani, hogy hangoztatják, miszerint a nyomozás egy szélesebb értelemben felfogott igazságszolgáltatás egyik eleme, a büntetőper előkészítő szakasza. Végül néhány szerző különbséget tesz a nyomozás elrendelése előtt folytatott felderítés és a büntetőeljárás szabályok szerint lefolytatott nyomozás között, az előbbi a rendészethez, az utóbbit pedig az igazságszolgáltatáshoz sorolva.³²

A veszélyelhárító rendészeti intézkedés és a bűnüldözés időnként elválaszthatatlanul összekapcsolódik. Ennek az adottságnak tipikus megjelenése a tettenérés. (Ami a kriminalisztikában szélesebb értelemben használt fogalom, mert magában foglalhatja a menekülő elkövető üldözését és elfogását, valamint azoknak a taktikai akcióknak az összességét, amit forró nyomon üldözésnek szokás nevezni, de ide sorolhatóak azok a kivételes esetek, amikor a titkos felderítés csapdát állít, és ennek lesz eredménye a tettenérés.) Az ilyen műveletek rendszerint közbiztonsági és bűnügyi rendőrök együttműködésében bonyolódnak.

A *felderítés* és a *nyomozás* a bűnüldöző szolgálatok alapfunkciója, amit leírhatunk egy kettős célra irányított információszerező tevékenységnek is. Az egyik cél rendészeti annyiban, amennyiben a még le nem leplezett előkészületi cselekmények feltárását és a bűnös magatartás megszakítását foglalja magában. A rendészeti jelleg abban is megjelenik, hogy a felderítés a hatósági jelenlétnek egy titkos vagy leplezett formájában teszi lehetővé a bűncselekménygyanus folyamatokról való tájékozódást. A rendészettel fenntartott közeli rokonságot igazolandó, emlékeztetünk arra, hogy a felderítés szabályai nagyobb részben a rendészeti jogban találhatóak. (Más törvények mellett az Rtv. is szabályozza a titkos információgyűjtést.)

A túlnyomóan titokban megszerzett információk alapozzák meg a veszélyelhárító beavatkozást, ami gyakran csak a legitim fizikai erőszak igénybevételével lehet sikeres. A felderítő rendészet a közbiztonsági és a karhatalmi (csapaterős) fellépésektől mégis abban különbözik, hogy a beavatkozást mindig megelőzi a veszélyesnek ítélt magatartások büntetőjogi értékelése, az információszerezés eljárási szabályai a rendészeti jogban és/vagy a büntetőeljárás jogban szigorúan meghatározottak, és a felderítés módja törvényben előírt esetekben ügyészi vagy bírói engedélyhez kötött.

Az utóbbi jellemzők már átvezetnek a bűnüldözés másik céljához, az állam büntető igényének érvényesítéséhez szükséges *nyomozás* teljesítéséhez, a büntető igazságszolgáltatás előkészítéséhez. Ennek az alapképlete az, hogy a bűncselekmény elkövetése a gyanúban megfogalmazott feltételezés szerint a múltban már bekövetkezett, a közbiztonság megsérült, de a megrendült jogrend az igazságszolgáltatás által helyreállítandó.

32 FINSZTER Géza: *A titkos információgyűjtés szabályozása a hatályos jogban*. Kriminológiai tanulmányok, 37. kötet, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2000. 101.

A nyomozásban megtestesülő bűnüldöző funkció lényegesen távolabb esik a rendészeti jelenléttől és a legitim erőszak-monopólium bevetésétől, minthogy fő hivatása a múltban lejárott kriminális események rekonstruálása a bizonyítás érdekében. Ezt a szakaszt a büntetőeljárás kódex szabályozza, az egész tevékenység felett érvényesül az ügyész rendelkezési joga, célja pedig a hitelt érdemlő, ügyre tartozó, a tárgyaláson felhasználható és a büntető felelősség megállapításához elégséges bizonyíték összegyűjtése. A nyomozásnak nincs önálló célja, egyetlen alkotmányos rendeltetése az igazságszolgáltatás előkészítése lehet. A nyomozás során feltárt információkkal a nyomozó hatóság nem rendelkezhet szabadon, nincs tehát információs monopóliuma. Hasonlóan nincs rendészeti erőszak-monopóliuma sem, a kényszerintézkedések jogi alapját és rendeltetésüket nem a rendészeti, hanem a büntetőeljárás jog teremti meg. A személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések az igazságszolgáltatás szigorú kontrollja alatt állnak, mind az okok megállapítása, mind a végrehajtás módja és célja tekintetében. (Az előzetes letartóztatásnak pl. nem lehet célja a bűncselekmény megtorlása, nem lehet büntetésként alkalmazni, de nem lehet célja a beismerő vallomás megszerzése, a gyanúsított lelki vagy testi gyötrése sem.)

A felderítés és a nyomozási tevékenység tehát több ponton eltérő előfeltevésekre építkezik, és ezért eltérő értékrendet alakít ki a maga számára.

A felderítés hipotézise az, hogy a bűncselekmény-gyanús tevékenység folyamatban van, az általa keltett veszéllyel mint aktuális fenyegetéssel kell számolni, a sikeres beavatkozáshoz a rejtőzködés és a bűncselekménnyel érintett környezet megtévesztése szükséges. Ez nem kooperáló, hanem konfrontáló magatartást igényel, amit csak zárt, erősen hierarchikus és centralizált szervezetek képesek teljesíteni.

A nyomozás abból a feltételezésből táplálkozik, hogy a bűncselekmény-gyanús magatartás a múltban lejárott, a veszély aktuális elhárítása már elkészült, de lehetőség van a tényállás rekonstruálására, az elkövetők személyazonosságának megállapítására és kézre kerítésükre.

A nyomozásnak az a törekvése, hogy – a valóság megismerése természettudományos módszereinek felhasználásán túl – a jogkövető társadalommal kooperálva, éppen hogy feltárja szándékait, és ehhez megszerezze az egyének és a közösségek támogatását. Ugyanakkor a nyomozás titkosságot is követel, mert gyakran ez az eredményesség egyik feltétele.

A nyomozás fő eszköze az információszerzés. Az adatgyűjtés nem korlátlan, szigorú törvényességi feltételek határozzák meg, hogy a nyomozás keretében mikor, milyen eszközökkel és kikkel kapcsolatban történhet adatgyűjtés. A nyomozás nem tekinthető harcnak, mert célja nem az elkövető legyőzése, hanem az állam büntetőjogi igényének az érvényre juttatása. A harc csak győzelem esetében lehet sikeres, az igazságszolgáltatás viszont az igazság megállapítására alapul, ezért gyakran a sikert az jelenti, hogy nem születik meg a marasztaló ítélet. Az alkotmányos jogállam igazságszolgáltatása nem vehet igénybe bármiféle eszközt, és nem követelhető tőle a mindenáron való eredményesség. (Amiként azt az Alkotmánybíróság egy korábbi határozata megfogalmazta, a bűnüldözés eredménytelenségéért az államnak kell viselnie a kockázatot.)

A rendészeti és a bűnügyi feladatok elválasztását megkönnyíti a közbiztonság kétféle megközelítése.

A rendészet fő feladata a biztonságot fenyegető jogellenes magatartásokból keletkező veszélyek felismerése és ezek elhárítása. Ez a funkció a közbiztonság általános állapótárból indul ki, amelyet szintetizáló értékeléssel képes megismerni, és nyomon követni.

A bűnüldözési feladatok ellenben analízisre épülnek, minél konkrétabb, minél inkább individualizált az információ, annál nagyobb a siker esélye. A rendészet a konfliktus korai felismerésével elérheti, hogy represszív beavatkozás nélkül elháríthatja azt, a kései felismerés a legitim fizikai erőszak alkalmazását teheti szükségessé. A döntés mindkét esetben rendkívül széles mérlegelési szabadsággal és önállóan hozható meg. A rendészeti intézkedés hierarchián kívüli irányítást nem tűr el. Viszont a döntésért vállalt felelősség sem hárítható át.

Ezzel szemben a bűnüldözés ilyen önállósággal nem rendelkezhet. A felderítés csak a bűncselekmény kifejlődésének meghatározott stádiumában léphet közbe, ennek határait és módját a jog határozza meg. A beavatkozás tehát nem lehet spontán, és nem lehet autonóm, továbbá egyenesen igényli a külső irányítást. Ez fejeződik ki az ügyész rendelkezési jogában és a nyomozási bíró engedélyezési jogköreiben is. A rendészeti felhatalmazás gyakran elegendő a veszélyelhárítás sikeres befejezéséhez, sőt az erőszakmonopólium azt is jelenti, hogy abban hatósági felhatalmazással a rendészetén kívül más szervezet vagy személy csak járulékosan, a rendőrség segítőként vehet részt.

A rendészeti bűnüldözés célja a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, az állam büntető igényének biztosítása. A bűnüldözés rendje a büntetőeljárás jog szabályozási tárgya. A nyomozás során alkalmazott legitim erőszak a büntetőeljárásban szabályozott kényszerintézkedésekre korlátozódik. Ezek nem az elkövetett bűncselekményre adott válaszerőszakok, nem is előre hozott büntetések, hanem a büntető igazságszolgáltatás előkészítését szolgálják. Az eljárási kényszerintézkedéseknek ezért csak eljárási indokai lehetnek.

Ami a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok egységét vagy szervezeti elkülönülését illeti, az alkotmányos jogállami berendezkedések mindkét megoldásra bőszeges példával szolgálnak. A kétféle tevékenység a legteljesebb mértékben az angol rendőrségi modellben fonódott össze. Ez magyarázható az angolszász jogfelfogással, amelyik a rendőrséget mintegy a bűncselekménnyel megtámadott civil társadalom képviselőjének tekintette (a fegyveres polgár fikciója), a bíróságot pedig olyan kizárólagos büntető hatalomnak tételezte fel, ahol a tiszta vádely érvényesítésének megfelelően az egész bizonyítási eljárás, a tényállás elsődleges és eredeti megállapítása a tárgyaláson történik, nem pedig egy alig kontrollált előzetes eljárásban, amelynek az anyagát a tárgyalás egyszerűen csak felmondja. További szempont lehet az is, hogy az angol büntetőeljárás sokáig nem ismerte a kontinentális rendszerekben kulcsszerepet vállaló ügyészség intézményét.

Az európai eljárási rendszerek összehasonlító vizsgálata azonban arra mutatott rá, hogy az angolszász modell jelentős pontokon közelít a kontinentális megoldásokhoz. Tiszta vádely sehol nem érvényesül. Az előzetes eljárás szakszerűsége vagy annak hiánya, netán a nyomozásban elkövetett törvénysértések súlyos bírósági tévedésekhez

vezethetnek, amelyet a vádelv mégoly széles biztosítása sem képes reparálni. Nem tartható a rendőrség fegyveres polgár fikciója sem, ezért a nyomozási eljárását részletes törvényi szabályozással kell megregulálni és egyúttal hatósági eljárássá formálni. Az állami büntetőjogi igény érvényesítése vádhatóság létesítését követeli. A politikai élet tisztaságát is veszélyeztető legsúlyosabb gazdasági bűncselekmények nyomozását olyan független hatóságra célszerű bízni, ami sem a központi kormányzat, sem a helyhatósági igazgatás által nem befolyásolható.

Tervezés a közigazgatásban és a gazdaságban

A *közhivatal* a közigazgatás azon szervezeti egysége, amelynek feladata a társadalom igazgatási eszközöket igénylő közös szükségleteinek folyamatos biztosítása. A közigazgatás minden ágazatának van jól meghatározható társadalmi rendeltetése, de egyetlen ágazatának sem lehet célja saját jövedelmezősége.

A közigazgatási eszközöket igénylő közös szükségletek legfőbb jellemzője, hogy azokat nem a piac közvetíti, ellenkezőleg, azáltal válnak igazgatási feladatokká, hogy a magánszféra alkalmatlannak bizonyult kielégítésükre. A fejlett árutermelő társadalmakban ezeket a szükségleteket éppenséggel a szabad gazdaság támasztja pontosan azért, hogy az egyes emberek és közösségeik váljanak alkalmassá az értékteremtésben való részvételre. (A modern közigazgatás az ipari forradalom korának terméke.)

A közfeladatok ellátása hatósági kötelezettség, melyhez azonban hatósági monopóliumok járulnak. A közigazgatás nem működhet ilyen felhatalmazás nélkül. A közhatalom lényege, hogy az ügyfelek számára kötelező magatartást írhat elő, és a kötelezésnek hatósági kényszerrel szerezhet érvényt. Ezeknek a közhatalmi jogosítványoknak a monopóliuma kizárja a versenyt. (A közigazgatási jog kialakulása a 19. században megszületett polgári jogállam terméke.)

A hatósági monopólium jogi felhatalmazás nélkül az önkény forrása. Alkotmányos demokráciában a modern közigazgatás fejlett közjogot feltételez. Hatósági jogosítványokkal felruházott közhivatalt csak jogszabály hozhat létre, hatáskörét és illetékességét ugyancsak a jogi felhatalmazásból nyeri, eljárása joghoz kötött, hivatalnokai igazgatási jártassággal és közéleti felkészültséggel rendelkező szakemberek, akik működésük során csak olyan hatósági intézkedéseket hozhatnak, amelyre a jog felhatalmazást ad. A közigazgatás működését nem a cselekvési autonómia, hanem a hivatali tevékenység szigorú kötöttségei jellemzik.

A közigazgatás egyetlen résztvevője sem tekintheti apparátusát a saját tulajdonának. A közigazgatásban mindenki csak szolgál. A hatósági jogosítványok „tulajdonosa” maga az állam, avagy az önkormányzat. Ezek a szereplők törvényben meghatározott módon osztoznak az állami impériumban. A közfeladatok végrehajtásához ingatlanvagyonra és pénzeszközökre van szükség. Ezek azonban az állami vagy az önkormányzati köztulajdon részeként, valamint költségvetési források formájában jelennek meg, és az államháztartás rendje szerint használhatóak fel a közfeladatok ellátására. Az állam is, az önkormányzat is felléphet a piacon mint szerződő fél, de ebben a szerepében nem

veheti igénybe közhatalmi jogosítványait, a közigazgatási hatósági feladatait viszont nem teljesítheti a piac szabályai szerint. Egyes hatósági szolgáltatások illetékkötelesek, ez azonban nem piaci ár, hanem az adózás egy különleges formája.

A közigazgatási ágazatok közötti és az egyes ágazatokon belül érvényesülő munkamegosztásnak alapja nem a technikai és a technológiai feltételek együttese, hanem a jogszabályban meghatározott feladatmegosztás és hierarchia. A közszolgálat személyzetének összetétele, a képesítési követelmények, az előmeneteli és jövedelmi rend a közszolgálat jogi szabályozásának a tárgyai.

A közigazgatás jogi megalapozása önmagában is alkalmas egy fontos következtetés levonására, ami döntően befolyásolja a közszolgálat stratégiai tervezését. A közigazgatással szemben alapvető követelmény a jogbiztonság, ami az állandósággal, a stabilitással, a kiszámíthatósággal, a jogkövetkezmények előre láthatóságával jellemezhető. Kimondható tehát, hogy míg a vállalkozások természetes létformája a változás, addig *a közigazgatás természetes létformája az állandóság.*

A közszolgálati stratégia kialakításánál a magánszféra technikáit azért kell nagy óvatossággal kezelni, mert a közigazgatásban a vállalati tervezés egyetlen lehetősége sem adott. Nincs jól mérhető mutatója az igazgatási teljesítménynek. A jövedelmezőség erre alkalmatlan. Hiányzik továbbá az a cselekvési szabadság, ami a vállalati tervek végrehajtásának a biztosítéka. A közigazgatásban a tulajdonos személytelensége és a vezetés konkrétsága nem teszi világossá azt, hogy ki és milyen mértékben jogosult a hivatal arculatának az alakítására. Ha tisztázatlan a stratégiaalkotás kompetenciája, akkor a születő terveknek az lesz a sorsa, hogy azokat senki nem hajtja végre.

A közigazgatásban nem működnek azok a mechanizmusok sem, amelyek a gazdasági életben kikényszerítik a stratégiai gondolkodást. A hatósági monopólium kizárja a versenyszituációt, tehát nem kell számolni a versenytársakkal. (Természetesen a hivatalok között igenis létrejöhet konkurencia, ez azonban nem a piac értékítélete szerint, hanem az egyes szervezetek informális érdekérvényesítő képessége, valamint más hatalmi tényezők által fog eldőlni. És ami még nagyobb baj, ez a fajta hivatali versengés nem teszi jobbá és olcsóbbá a bürokráciát, hanem lerontja és megdrágítja azt.)

A hivatal–ügyfél kapcsolat alá-fölérendeltségi jellege nem készíti a közigazgatást arra, hogy szakirányú tevékenységét az ügyféli elégedettség megszerzésére összpontosítsa. (A közigazgatásban a tisztességes eljárásnak az alkotmányos demokráciákban ki-munkált elvei alkalmasak arra, hogy az ügyféli jogok és az emberi méltóság védelmet kapjon. Ezt nem pótolják a szervezéstudománynak azok a jó tanácsai, miszerint a panasztevével udvariasan kell bánni. Hogy mi legyen a jogsértővel, arról ez a tudomány diszkréten hallgat.)

A vállalkozások életében a stratégia biztosítja a menedzsment és a végrehajtásban dolgozók érdekszövetségét.³³ A közhivatalokban – a tekintélyelvű felfogás szerint – erre nincs szükség, mert a közös cselekvést a hivatali alá-fölérendeltség, a feltétlen enged-

33 Csáth Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés*. „Leadership” Vezetés- és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft., 1993.

messég, a közszolga fegyelme biztosítja. Ezért van az, hogy a nem kellő felelősséggel kialakított közhivatali stratégia végrehajtását csak a tervezők agresszív arroganciája képes kierőszakolni. Míg a vállalati „fényes csillagnak” megtartó, törzsgárdát teremtő ereje van, addig a dilettáns hivatali stratégia egyik leggyakoribb következménye a végrehajtói körökben kialakuló pánik és a tömeges menekülés. (Önmagában nem a létszámcsökkentés a kifogásolható, minthogy ez lehet a hatékonyságot növelő tényező. A hibás premisszákra támaszkodó tervezés a legértékesebb munkatársakat üldözi el.)

A közigazgatás és a gazdasági élet eltérő természetrajzát a következő összevetés érzékelteti:

Közigazgatás és gazdaság

Közigazgatás

- Cél a társadalmi szükséglet kielégítése (polgári jogállam, csak a minőség mérhető)
- A piac alkalmatlansága
- Államcélok, kormányzati stratégiák
- Hatósági monopólium
- Fejlett közjog
- Szolgáltatásérő (senki ne tekintse saját tulajdonának)

Gazdaság

- Cél a jövedelmezőség (szabad piacgazdaság, a mennyiség is mérhető)
- A piac a legalkalmasabb
- Piaci célok (vállalati portfólió) érdeklődés és részesedés
- A monopólium tilalma
- Fejlett magánjog
- Tulajdonszerű (mindenki érezze magát tulajdonosnak)

A tudományos, technikai és technológiai fejlődés változtatásra kényszeríti a gazdasági életet. A közigazgatásra ezek a kihívások alig hatnak kényszerítően, sőt a megdermedt struktúrák éppenséggel akadályozzák az új vívmányok befogadását. A vállalkozások megújulását azoknak a szakmáknak a követelményei is katalizálják, amelyek részt vesznek a termelési és szolgáltatási folyamatokban. A közigazgatás is szaktudásra épít, de a szakmai követelmények érvényesítése a hierarchia falaiba ütközik. A hozzáértés zavarja a közigazgatási piramist, mert a szaktudás a vezetői tekintély legerősebb ellensúlya. (Különösen így van ez a kontinentális közigazgatásban, amelynek gyökereit a feudális abszolutizmusban találjuk. A feudális hagyományokat ez a közigazgatás a mai napig nagy szeretettel őrzi és ápolja.)

A vállalkozások teljesítményét a jövedelmezőség egzakt módon képes mérni. A fejlesztés kényszere ugyanakkor csak a hatékonyság növelésével együtt biztosítja a gyarapodást. Ezzel szemben a közigazgatás teljesítményét egyetlen mennyiségi mutatóval nem lehet értékelni. Ha erre mégis kísérletet tesznek (pl. a hatékonysági tényezők bonyolult hálózata helyett bizonyos statisztikai adatokat használnak), akkor annak nem teljesítményjavító, hanem az alacsony hatékonyságot elfedő és ezzel együtt a statisztika hitelét rontó következményei lesznek.

Egzakt mérőszámok hiányában a közigazgatás hatékonysága nehezen becsülhető meg. Ezzel magyarázhatóak az állandóan növekvő finanszírozási igények, a közszolgálatok soha nem szűnő létszám- és költségvetési gondjai. Ezeket a feszültségeket rövid távon nem lehet stratégiai tervezéssel elhárítani. Annál hatásosabbak a váratlan és előre ki sem számítható kormányzati beavatkozások, amelyeket azután utólag minden nehézség nélkül lehet reformnak vagy modernizációnak nevezni, akkor is, ha a nagy ívűnek szánt szervezeti változtatásokat hamarosan korrigálni kell. (A gazdasági életben az ilyen intervenciók bizonyosan a vállalat bukásához vezetnek.)

A professzionalizmusnak és a hatékonyság javításának azonban a közigazgatásban is vannak esélyei, amennyiben a belső igazgatás és a szakirányú működés jól elválasztható egymástól, továbbá ha a szakirányú tevékenység rendszeresen képes visszaigazolni a hozzáértésnek köszönhető eredményeket.

A közigazgatás távlatos fejlesztése

A közigazgatás fejlesztése számára stratégiai távlatok a gazdasági életben bevált módszerekkel nem nyithatók, ezért szükséges saját módszertan kialakítása. Ehhez először az a kérdés vár tisztázásra, hogy miért kellene átalakítani egy olyan társadalmi tevékenységet, amelynek alapvető erénye *nem a változás, hanem az állandóság*.

Vegyük számba a közigazgatás fejlesztését követelő tényezőket. A közigazgatás része egy nagyobb társadalmi komplexumnak, amelynek legfontosabb elemei a politikai intézményrendszer, a civil szféra és a gazdaság. A változások rendszerint nem a közigazgatásból indulnak el, azokat a komplexum más elemeinek átalakulása kényszeríti ki.

A legnagyobb kihívás magának a politikai berendezkedésnek a megváltozása, ami történhet hosszú időn keresztül megvalósuló szerves fejlődéssel, bekövetkezhet forradalmi átalakulással, de lehetséges a kettő sajátos keveréke is. Az utóbbira a kelet-európai rendszerváltások mutatnak példákat. A politikai rendszer átalakulásának ezt a folyamatát nevezte az Alkotmánybíróság „jogállami forradalomnak”, olyan átalakulásnak, ami a legitimitás talaján ment végbe. *A stratégiának itt az a feladata, hogy felismerje a társadalmi rendszer egyes elemei átalakulásának a közigazgatásra gyakorolt hatását, és érvényesítse az ebből fakadó követelményeket.*

Mivel a közigazgatás nem költségérzékeny, az igazgatás tervezésére vár annak felismerése, hogy a költségvetést tápláló gazdaság és a civil társadalom milyen nagyságú és színvonalú közigazgatást igényel, és azt képes-e fenntartani. Ha a közszolgálat hatékonyságát (csökkenő ráfordítások mellett nagyobb eredményességet) nem messzire tekintve, hanem a költségvetési hiány napi parancsoló szükségleteinek kiszolgáltatva, rögtönzésekkel próbáljuk javítani, akkor a takarékosági intézkedések hosszabb távon megdrágítják a közigazgatást, és lerontják annak szakmai színvonalát. Az igazgatási szükségletek és a finanszírozás lehetőségeinek harmonizálása hatékonyra és takarékosra teheti a közigazgatást. *Ennek a harmóniának a megteremtése stratégiai tervezést igényel.*

A közigazgatás korszerűsítésének követelményeként szokás az európai integrációra hivatkozni. Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról szóló 96/2005. (XII. 25.) országgyűlési határozat megállapítja, hogy „az Európai Unió fő középtávú fejlesztés-po-

litikai célkitűzéseit a lisszaboni folyamatként ismert gazdasági, szociális és a göteborgi környezetvédelmi reformok tartalmazzák.” A fő cél, hogy az unió „2010-re váljék a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb, tudásalapú gazdaságává” (régijává). E cél megvalósítása érdekében „a tervezés és a végrehajtás során kiemelt figyelmet kell fordítani a stabil gazdasági egyensúlyt, a közszféra hatékony működését és a versenybarát szabályozási környezetet nyújtó feltételek megteremtésére és erősítésére.” Eltekintve most attól a szomorú tényről, hogy az időközben kialakult világgazdasági válság miatt ezeket az ambíciókat nem kísérte siker, az változatlanul igaz, miszerint a közigazgatás szervezete és működése az egyes tagországok belső ügye, de *az Unió közös céljai csak hatékony közszféra kialakításával érhetőek el.*

A hatékonyság került a 2010-ben hivatalba lépett Orbán-kabinet közigazgatás-fejlesztési elképzeléseit megfogalmazó Magyary Program középpontjába is. *„A hatékony közigazgatás szervezetrendszerének a legfőbb jellemzője, hogy rendben tartott, amely az alábbi szempontoknak való megfelelést jelenti: 1. annyi és olyan jogállású szervezet áll rendelkezésre, ami a hatékony feladat-végrehajtáshoz elégséges (e körben kell vizsgálni az ún. kiszervezett feladatellátások kérdését, főszabály szerint a »szükséges legkevesebb« megközelítésben), 2. a szervezetek belső működése, nyilvántartása, egymáshoz való viszonya tisztázott és elfogadott, 3. a szervezetek felszereltek, azaz fizikai és informatikai elhelyezésük és működésük megfelelő, az ehhez szükséges anyagi és személyi erőforrás rendelkezésre áll. A Magyary Program végrehajtása során a szervezetkonszolidáció a hierarchiában felülről lefelé (országos, területi és helyi) feladatellátásban belülről kifelé történik (hivatalok, háttérintézmények, öngazdátók). A Magyary Program leköveti az elsősorban a Széll Kálmán Terv által megvalósuló ágazati szervezeti átalakulásokat.”*³⁴

A közigazgatás távlatos fejlesztésének vannak olyan követelményei, amelyek a demokratikus rendszerek sajátosságaiból következnek.

A közszoigálat jövőjét a társadalom által támogatott *politikai konszenzusra* alapozva, a szakigazgatás ágazati *szakmai követelményeivel* harmonizálva szükséges megtervezni. A politikai konszenzusra nem csupán azért van szükség, mert esetenként a kormányzati erők csekély többséggel rendelkeznek, hanem azért, mert függetlenül politikai erejük-től, nem rendelkeznek az abszolút igazság ismeretével. Ezért a bölcs kormányzás a konszenzusban a legjobb megoldások keresésének az egyetlen lehetséges útját ismeri fel. Ugyanez a logika készíti a végrehajtó hatalmat a közszoigálat szakmai követelményeinek megértésére, ami azt is garantálja, hogy a közigazgatás személyzete nem elszenvedí, hanem sajátjaként támogatja a változásokat.

Előkészítésére *hosszabb idő* áll rendelkezésre, az átalakítás stratégiai terve *több kormányzati ciklust* ível át. A végrehajtás akkor is biztosított, ha közben különböző színerezű kormányok irányítják az országot, nincs tehát szükség a választójog csorbítására és demokratikus kontrollok elgyengítésére. Az alkotmányos jogállam nem akadály, hanem garanciája a társadalmi fejlődésnek.

34 Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, <http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyary%20Kozigazgatas%20fejlesztesi%20Program.pdf>

- A közszolgálati stratégia állami aktusban, törvényben, országgyűlési vagy kormányhatározatban, annak végrehajtása viszont az állami irányítás egyéb, alacsonyabb szintű nem jogi eszközeiben kap formát.

A stratégia része a *jogalkotási program*. A közszolgálati szervezet reformértékű modernizációja csak törvénnyel történhet. A közigazgatás új jogintézményei ellenben csak a szervezeti reformmal együtt érvényesíthetőek. A jogalkotás nem előzheti meg a szervezeti átalakulást.

Minden közigazgatási korszerűsítés, modernizáció vagy reform *költségvetési többletforrásokat* igényel. A hiánygazdálkodás nem a nagy átalakítások ideje.

A közszolgálat *hatékonyságának növelése stratégiai cél*, ami azt jelenti, hogy a hatósági feladatokat kisebb szervezetekkel és alacsonyabb létszámmal lehetséges végrehajtani. Minden sikeres reform csökkenti a központi költségvetés közszolgálatra fordított kiadásait. Az álreformok viszont rontják a közszolgálat hatékonyságát, és egyre drágábbá teszik azt.

A közszolgálati reform törekvése a *demokrácia fejlesztése*, ami elérhető egyes korábbi feladatok társadalmisításával, a központi államigazgatás lehetséges mértékű decentralizációjával, a helyi autonómiák közigazgatási kompetenciáinak növelésével, az eljárási garanciák kiterjesztésével és a társadalmi ellenőrzés, a civil kontroll fokozásával. A hibás úton járó modernizációt elárulja az egyoldalú centralizáció, az önkormányzatiság kiüresítése, az eljárási garanciák lebontása és végül a kontrollok elgyengítése, vagy azok teljes felszámolása.

A gazdasági és a közigazgatási teljesítményeknek vannak közös feltételei: a szaktudás, a célratörő és tanulásra kész szervezet, a termelő- és az igazgatási feladatok elkülöníthetősége, a munkamegosztás, a hatékonyság mérése, stb. A magán- és a közszféra közös jellemzői alkalmat adnak arra, hogy a vállalkozói világban kimunkált tervezési módszereket hasznosítsuk a közszolgálat fejlesztésében. Különösen a következő ajánlások érdemesek a megfontolásra.

- A stratégia megalkotása alapos állapotanalízisre épülhet. A jelen helyzet ismerete nélkül a jövőre sem adhatóak végrehajtható feladatok.

A szervezetek működésének feltárásában tudni kell elválasztani a szakirányú működést a funkcionális feladatok ellátásától, a szervei működés önálló *funkcionális stratégiákat* igényel (költségvetési, anyagi-technikai, humán-, oktatási stb.).

A tervezés kollektív teljesítmény, amelyben a *politikai, a szakmai és a társadalmi szempontok* ötvöződnek, a stratégiaalkotásból nem szabad kirekeszteni azokat, akikre majd a célkitűzések megvalósítása vár.

A stratégia elkészítésénél fontosabb annak végrehajtása, a *teljesítmény mérésének* folyamatossága és a rendszeres korrekció.

A stratégia célja nem lehet a *változatlanság fenntartása*, a szervezeti (büro)célok védelmezése a változó környezeti követelményekkel és feltételekkel szemben.

Ha a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak, akkor abból az következik, hogy a rendészeti stratégia megalkotása nem nélkülözheti ez előbbieken összefoglalt feltételeket.

A hierarchikus irányítás, a feltétlen engedelmség követelménye és a modern szervezéselméleti megoldások, amelyek az egyéni érdekeltségre és a kooperációra épülnek, különösen nehezen egyeztethetők össze a rendészeti igazgatásban. A szervezéstudomány és a rendészet Európa nyugati felében nem csupán azért találtak egymásra, mert a modern menedzsermódszerektől a rendőrségnél is a humán erőforrások jobb kihasználását várták. Legalább ilyen fontos volt az is, hogy a vállalkozói szférából jól ismert üzemgazdasági szemlélet követésével tegyék hatékonyabbá a költségvetési támogatások felhasználását.

Ha a rendészeti alrendszernek a közigazgatáson belül viszonylagos önállósága van, akkor a távlati fejlesztéséhez még további – csak a rendészetre jellemző – feltételeket kell biztosítani. A viszonylagos önállóság ugyanakkor lehetőséget nyújthat arra, hogy a rendészeti területek a civil közigazgatástól függetlenül is fejleszthetők legyenek. Ezekre a felvetésekre akkor tudunk helyes válaszokat adni, ha számba vesszük a rendészeti igazgatásnak a közigazgatás más ágazataival mutatott közös vonásait és egyedi sajátosságait.

A rendészeti stratégia azoknak a *rendészeti misszióra és rendészeti értékekre* alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a tervezése, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendészeti igazgatást teljesítő rendvédelmi szervek fejlesztését teszik lehetővé. *Rendészeti misszió* a közbiztonság és a közrend fenntartása. *Rendészeti értékek* az eredményesség, a hatékonyság és a törvényesség.

A kriminálpolitika és a közbiztonsági stratégia

A közbiztonsági stratégia a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek kezelésének teljes igazgatási fegyvertárát fogja át, és ennyiben valóban a végrehajtó hatalom (esetleg az önkormányzatok) felelősségi körébe tartozó irányítási eszköz. A kriminálpolitika ezzel szemben a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szerveknek a jogellenességre adott büntetőjogi válaszainak az összessége, amelyben a központi és a helyi közigazgatásnak csak mérsékelt jogosítványai vannak. A kriminálpolitika meghatározó műhelye az igazságszolgáltatás, amelynek alakításában a végrehajtó hatalom kizárólag a törvénykezdeményezés jogával, közvetett módon vehet részt.

A kormányzatok általában ezt a felfogást nem osztják, ellenkezőleg, magukat tekintik a kriminálpolitika egyedüli forrásának, amit a leghatékonyabban a rendészeti szervek irányításán keresztül érvényesíthetnek.³⁵

35 LIGETI Miklós: *Látható ügyészség*. Belügyi Szemle, 2013/11. 9.

Az Országos Kriminológiai Intézet egy vitaanyagának szánt koncepciója hangsúlyozta: „A kriminálpolitikának át kell fognia mind a már elkövetett bűncselekményekre adandó büntetőjogi válasz eszköztárát (a büntető törvényhozási, a bűnüldözési és büntető igazságszolgáltatási, valamint a büntetés-végrehajtási politikát), mind pedig a bűnmegelőzés büntetőjogi eszközeit és jelezni kapcsolódási pontjait a büntetőjogon kívüli bűnmegelőzési módokkal és lehetőségekkel.”³⁶

A rendszerváltás időszakának hangulatát idézi a bűnözés elleni küzdelem jogállami garanciáinak hangsúlyozása, az európai normákhoz való alkalmazkodás és a nemzetközi kötelezettségvállalás kiemelése, továbbá annak elismerése, hogy szemben a korábbi korszak kriminalitást felszámolni remélő illúzióival, a bűnözés kontroll alatt tartása lehet az a reális cél, amit a gyakorlati kriminálpolitika felvállalhat.

A koncepció 1993-ban úgy látta, hogy „Európában egyre határozottabban a jogállamiság eszméjének megfelelő klasszikus (neoklasszikus) felfogás váltja fel a reszocializáló-kezelő büntetőjogot.” Ezután ismertette a kriminálpolitika két alapmodelljét, a korlátozó-beavatkozó és a segítő-támogató alternatívát. A korlátozó-beavatkozó modell előnyei között említhető a hagyományokra építő tradicionális büntetőjogi normák fokozott tisztelete, a lakossági támogatás elnyerése, a jogvédelmi apparátusok centrális felépítettsége és az ebből adódó végrehajtási fegyelem. A segítő-támogató modell erősségei között kiemelendő az emberi jogoknak az értékhierarchia csúcsára helyezése, a bűnözés társadalmi okaira vetülő fokozott figyelem, a szellemi és az anyagi energiák hatékony felhasználása, a társadalom aktív közreműködése, a lakosság alkalmassá tétele arra, hogy a kriminalitást a maga valóságában értelmezze, leszámolva azzal az illúzióval, amely azt a hitet táplálja, miszerint a börtön szigora alkalmas eszköz az egyén beállítódásának megváltoztatására. A koncepció részletesen szólt a két modell hátrányairól is, amit ehelyütt úgy lehetne összefoglalni, hogy ami az egyiknél előny, az a másik alternatívában a hátrányok között jelentkezik. (Például a korlátozó-beavatkozó modell meglehetősen könnyű kézzel bánik az emberi jogokkal, míg a segítő-támogató modell hatékonyságát gyakran rontja az a tény, hogy a bűnről vallott felfogás nem találkozik a hagyományos közvélekedéssel, amely abban mindenekelőtt az egyéni felelősséget hangsúlyozó gonosztettet lát.)

A koncepció hitet tett a neoklasszikus büntetőjogi felfogás mellett, de különösen a bűnmegelőzésben a segítő-támogató rendszer elemeinek befogadását javasolta, majd a továbbiakban a kriminálpolitika alkotmányos alapelveit elemezte. Megállapította: „Egyedül csak a törvényhozói akaratként büntető jogszabályba foglalt kriminálpolitika áll összhangban az alkotmányos jogállam alaptétételeivel, köztük a bírói hatalom autonómiájával, a bírák függetlenségével, akik csak a törvényeknek vannak alárendelve.”

36 Ügyészségi Értesítő, 1993/3. Budapest, 1–12.

A koncepció először hívta fel a figyelmet a kriminálpolitika olyan értelmezésére, amely szerint annak a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás gyakorlatának kritikai elemzésén kell alapulnia, miként az általában a jogbölcselet keretei között művelt jogpolitika a helyes jogról vallott érték alapú tudományos felismeréseknek a foglalata.

A bűnözés legveszélyesebb megjelenési formái, a bünszervezetek, a kábítószer-bűnözés, valamint nyomatékkal a terrorizmus az elmúlt évtizedekben próbára tették az alkotmányos demokráciákat. Annak megválaszolása, hogy adható-e jogállami válasz ezekre a kihívásokra, ugyancsak a kriminálpolitika feladata.

A biztonságpolitikai felfogás

„A biztonságpolitika nemzeti, európai és nemzetközi szinten olyan változásoknak van kitéve, amelyek feloldották a belső és a külső biztonság, az állami és a magánbiztonság, a prevenció és a represszió, valamint az ezekhez hozzárendelt, illetve tőlük elkülönülő intézmények egykor szigorú szétválasztását. Elsősorban a belső és a külső biztonság, valamint a rendőri és katonai biztonság közti különbségek szűnnek meg, helyet biztosítva egy humanitárius intervenciókat is igazoló nemzetközi biztonságkoncepciónak. A humanitárius intervenció a bűnözés ellen, valamint a jog biztosítására irányul: az emberi jogok súlyos megsértésében, az emberiség elleni bűncselekményekben a nemzetközi biztonságot veszélyeztető tényezőket lát, és eltávolodik azon értelmezéstől, amely szerint a nemzetközi biztonság veszélyét kizárólag az államok közötti katonai agresszió jelenti.”³⁷

A társadalmakra leselkedő globális veszélyek jogszempontú elemzését végzi el Irk Ferenc munkájában.³⁸ A monográfia bevezető 1. fejezetének a címe: *„A globalizáció, a kozmopolitizmus és a rizikó fogalma a társadalmi-gazdasági változások függvényében, a történelem kezdeteitől napjainkig”* arra utal, hogy valami alapvetően megváltozott a világban. Noha a szerző a történeti áttekintés során maga hangsúlyozza, hogy a globalizáció és következményei, a kockázat, a veszély, a megbomlott vagy feladott biztonság az emberré válás korától napjainkig a humán lét természetes velejárója, mégis a 20. századdal a veszélyeknek egy olyan eszkalációja kezdődött, ami a 21. század hajnalára átrajzolta az emberi közösségek, a kultúrák, a civilizációk létfeltételeit. Beköszöntött „a világkockázati társadalom” kora.

Irk következő gondolata kulcsfontosságú: *„Amennyiben az ősemlékben nem lett volna elegendő kockázatvállalási készség és (mai fogalmainkkal élve) józan elszántság, mai leszámazottjai sem lennének, s már rég a korábban kihalt fajok sorsában osztozott volna.”*³⁹ Ez a megállapítás azonban kérdéseket vet fel.

37 Hans-Jörg ALBRECHT : *A biztonságkonceptió átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikára*. Belügyi Szemle, 2006/2.

38 IRK Ferenc: *Kétkedő kriminológia, A rizikótársadalom kriminálszociológiája*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012.

39 IRK Ferenc: *Kétkedő kriminológia* i. m. 50.

Ha a globalizáció az emberi lényeg megjelenése, ezért legalább potenciálisan, az emberré válás pillanatától, mint a jövőnek az ember számára egyedül lehetséges alternatívájaként értelmezhető, akkor kérdés, hogy ebben a szerves fejlődésben mikor és miért következett be olyan fordulat, ami a globalizációt, mint az emberi minőség megőrzésének és fejlesztésének ígértét, az emberi lét megsemmisüléséhez vezető kockázat forrásává változtatta?

Ha a tőkés termelési módot nem a multinacionális vállalatok és a bankok profitésével azonosítjuk, hanem a tulajdon szentségével, a szerződéses szabadsággal és a törvény előtti egyenlőséggel (ezek a burzsoá társadalom alappillérei), akkor a következőkre jutunk. Ennek a termelési módnak adekvát politikai rendszere (a polgári állam) a demokratikus jogállam (joguralom, hatalmi ágak megosztásának elve, emberi jogok tisztelete, a politikai szabadságjogokra alapuló parlamentarizmus). Ebben az esetben újabb kérdés fogalmazható meg: Amennyiben a tőkés termelés bukásra ítélt, akkor vajon annak politikai berendezkedésétől, a demokráciától is el kell-e búcsúznunk?

Nem kétséges, hogy a polgári jogállam nemzetállami keretek között jött létre. Van olyan nézet, miszerint a demokratikus szisztéma bizonyos nagyságrend alatt, illetve meghatározott társadalmi méretek felett nem működőképes.⁴⁰ Más megközelítések ezt egyáltalán nem igazolják. Bibó István pl. a szabadság kis köreiről beszélt, amikor arra utalt, hogy demokratikus értékeket akár néhány ember is hordozhat, éspedig még nagyon kedvezőtlen körülmények között is. Másfelől pedig, noha az Unió intézményeit, amelyek ténylegesen túlnőttek az egyes nemzetállamok keretein, egyáltalán nem lehet hibátlannak minősíteni (de a hibátlanság igényével egyébként is csak a totális berendezkedések lépnek fel, mert a korlátlan hatalomgyakorláshoz az abszolút igazság birtoklásának a látszatát mindig fenn kell tartani), mégis igaz, hogy ez a közösség a demokrácia értékeinek megőrzésére jött létre, és eddigi teljesítményével ezt a feladatát betöltötte.

Vajon a kapitalista termelési mód ellentmondásainak feloldása lehetséges-e az alkotmányos jogállam intézményeinek megőrzése mellett? Vannak történelmi tapasztalatok, amelyek azt bizonyítják, hogy eddig minden olyan kísérlet, ami a polgári jogállam lerombolására alapult, csúfos kudarcot vallott, ellenben minden olyan kísérlet, ami a demokratikus társadalom erőire épített, jelentős eredményeket hozott, noha magát az alapvető ellentmondást teljességgel felszámolni nem sikerült. Kornai János figyelmeztet arra, hogy a válaszadás kötelessége elkerülhetetlen. Meggyőzően igazolja, hogy a dinamizmus és az innováció a kapitalista gazdaság rendszerspecifikus sajátosságai, amelyek elismerésre méltó erények.⁴¹ Ha ezt megértjük, akkor a világgazdaság, Európa és saját bajainkat nem fogjuk a nemzetközi nagytőke összeesküvésének minősíteni, hanem azt vizsgáljuk, hol sérültek a piacgazdaság és a polgári jogállam követelményei.

A veszélyforrások számbavétele rendjén szükségszerűen érkezünk el a bűnözéshez, és annak extrém formáihoz, mindenekelőtt a terrorizmushoz. A szerző megállapítása

40 Robert A. DAHL: *A pluralista demokrácia dilemmái*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996.

41 KORNAI JÁNOS: *Gondolatok a kapitalizmusról*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011. 29.

meghatározó jelentőségű: „*Sokan a 20. század második felének bűnözésében bekövetkező újszerű jelenségeket: a terrorista akciókat és a túszedést az érdekvédelem új megjelenési formájának tekintik. Ez a nézet tévesnek tűnik, mert – legalábbis ami a tartalmi lényegüket illeti – ezek az erőszakcselekmények sokkal régebbi időkből gyökereznek.*”⁴²

Az iménti kijelentésnek vannak konzekvenciái. Ha a bűnözés lényegében ma sem mutat más vonásokat, mint századokkal ezelőtt, akkor ennek legalább két következménye lesz.

Az egyik, hogy a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás humanizálódásának nevezhető közel két és fél évszázados folyamatai nem a bűnözés megszűnésével, hanem a büntető hatalom értékrendjének megváltozásával magyarázható. A kegyetlenségre nem lehet válasz a hatalom kegyetlensége, a bűnöző gátlástalansága nem ad jogot a hatalom korlátlan gyakorlásához, a bűnözéstől való félelemre nem lehet gyógyír a hatalomtól való félelem, az igazságszolgáltatás hatékonyságának kulcsa az igazság megállapítása, és nem az, hogy eljárásai és az alkalmazott szankciók mekkora rettegés kiváltására alkalmasak. Ezekre az eszmékre épülhetett a joguralom elve (nullum crimen és a nulla poena szabálya), az eljárási garanciák rendszere (a tisztességes eljárás követelménye), az igazságszolgáltatás függetlensége és a büntetés-végrehajtás embersége.

A másik következtetés az, hogy a bűnözés új formáinak megjelenése valóban új büntetőjogi megoldásokat sürget, de ez a megújulás nem jelentheti a humánus vezéreszmének feladását. A demokratikus jogállam büntetőjogát az jellemzi, hogy az nem veszi át a bűnözés logikáját és módszereit. Nem képzelhető el a veszélyeknek és fenyegetéseknek egy olyan szintje, ami a jogállami értékek feladását indokolhatná, minthogy ez utóbbi esetben maga az önkény állama jelentené a legnagyobb veszélyt és fenyegetést. A jogállami büntetőjog nem vált korszerűtlenné, de kétségtelen, hogy rendkívül kényelmetlen az olyan hatalmi ambíciók számára, amelyek nem tűrik a hatalom korlátozását, és azt képzelik, hogy olyan tudás birtokában vannak, amivel semmilyen más politikai alternatíva nem rendelkezik.

A kockázattársadalom képe ijesztő. Témánk szempontjából kétségessé válik, hogy a közbiztonság mint létező társadalmi folyamatok jellemzésére alkalmas kategória egyáltalán fenntartható-e.

Ez a kétely az elmúlt évek néhány kormányzati dokumentumában is felfedezhető. Annak ellenére, hogy a rendészet elméleti és gyakorlati művelői hosszú évek óta sürgetik a közbiztonsági stratégia megalkotását, a központi adminisztráció inkább hajlott a fenyegetések általános víziójának elfogadására. Ennek terméke volt a 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról, amelyet felváltott a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat.⁴³

42 IRK Ferenc: *Kétkedő kriminológia...* i. m. 36.

43 Ehhez kapcsolódik a Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1009/2009. (I. 30.) Korm. határozat.

A komplex biztonság

A komplex biztonságot fenyegető, de minőségükben eltérő veszélyek, mint a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközeik elterjedése, az államokon belüli instabilitás, a különböző térségekben jelentkező civilizációs gyökerű válságok kihívásai, az illegális és tömeges migráció, egymást erősítő hatások, ezért ezek kezelésére a katasztrófavédelemnek is folyamatosan felkészülnie kell lennie.

A centralizált polgári védelem és a helyi autonómiákhoz rendelt tűzoltóság integrált országos irányítása nem jellemző az uniós térségben, de arra több európai ország is mutatott példát, hogy a rendkívüli helyzetekre való felkészülés rendjén ezeknek az erőknek a koordinált igénybevétele a leghatékonyabban az ügyeletek összevonásával, egységes bevetésirányítási rendszereken keresztül történhet.

A komplex biztonsági szemlélet és a váratlan helyzetekre való azonnali beavatkozások igénye a hagyományos rendészeti igazgatást közelebb hozta a katasztrófavédelemhez. Amennyiben viszont minőségileg egymástól lényegesen különböző problémákat kapcsolunk össze a biztonsággal „határozottan fennáll annak a veszélye, hogy ezek a kérdések elbiztoságiasodnak, azaz átvesszük a hagyományos biztonsági intézmények fogalmazását és gondolkodásmódját, és ezzel az ellenségesség, nem pedig az együttműködés szemléletét erősítjük.”⁴⁴

Az intelem a rendészeti igazgatás terjedelmi határainak a túlságosan szélesre nyitása ellen érvel.

Az új veszélyek megváltozott kezelési technikákat követelnek, amelyek a rendvédelmi, a katonai és a civil elhárító képességek integrációjára épülhetnek.

A veszélyelhárítás jog által szabályozható területeit célszerű elkülöníteni a jog által nem szabályozható, illetve a nem jogi, hanem más típusú normákkal (tudományos-műszaki fejlesztési követelmények, technológiai előírások, szakmai fogások) kezelhető területektől.⁴⁵ További lehetőség a veszélyforrások megkülönböztetése annak alapján, hogy milyen az értékteremtő folyamat fenyegetettsége és sebezhetősége. E felfogás szerint a kockázat mértéke a fenyegetettség és a sebezhetőség arányával fejezhető ki.⁴⁶

A másik megközelítés, amit „reflexív modernizációnak” neveznek, azt a folyamatot kíséri figyelemmel, ahogyan a kezdetben nagy kockázatú tevékenység a technológia fejlődésével egyre biztonságosabbá válik. Végül a harmadik olvasat a veszélyek társadalmi fogadtatását elemzi, ahol a közösségi szolidaritástól eljuthatunk a teljesen kiszolgáltatott egyénig, aki kénytelen általa nem uralható fenyegetésekkel szembenézni.⁴⁷

44 Michael RENNERT: *A biztonság új értelmezése, A világ helyzete 2005, újr gondolt biztonság.* Föld Napja Alapítvány, 2005.

45 IRK Ferenc: *Biztonságérzet a rizikótársadalomban?* In: Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára, Pécs, 2004.

46 VASVÁRI György: *Adat- és vagyonbiztonság.* A biztonságról, CO-NEX Könyvkiadó Kft. Budapest, 1997.

47 BUKOVICS István – KISS Ernő: *Beszélhetünk-e „kockázattársadalomról” Magyarországon.* Belügyi Szemle, 2004/7–8.

A modern kor legjelentősebb sikereit azzal éri el, hogy a technikai védekező mechanizmusok egész rendszerét alakítja ki. Ezáltal azok a tényezők, amelyek kezdetben a kockázatokat növelték, a védekezés eszközeinek a megteremtéséhez is hozzájárulhatnak. A veszélyek vállalásában nagy szerepe van a politikai reklámnak. A kormányzatok el tudják érni, hogy a saját felelősségi körükbe tartozó tevékenységeket alacsony kockázatúnak állítják be, míg bizonyos külső tényezőknek, amelyek rajtuk nem kérhetők számon, magas rizikót tulajdonítanak.⁴⁸

A biztonság a társadalom és az egyén szükséglete. A veszély kizárólag olyan fenyegetés lehet, ami a társadalom értékeit támadja. A veszély forrása azonban lehet tisztán természeti eredetű, amely emberi közrehatás nélkül is elindít veszteségekhez vezető oksági folyamatokat. Az emberi beavatkozásoktól mentes természeti környezet csak annak jobb megismerésével és a természeti folyamatok előre jelzésével tehető biztonságosabbá.

A természeti veszélyek másik nagy csoportja már a természet-társadalom kölcsönhatásában keletkezik, ezért ezek a kockázatok lényegesen csökkenthetőek a természetes környezet megóvásával, a környezettudatos magatartással, azzal az elvvel, amely szerint a természet állapota tovább nem rontható. Ennek betartása minden állam, minden intézmény és minden ember kötelessége. A természet jelen állapotban való megtartása emberi jog, az élhető élet egyik fontos feltétele. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) határozata megállapítja: „A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is.”⁴⁹ A természet-társadalom anyagcsere-folyamatokból keletkező veszélyek egyfelől a természettudományok és a mérnöki apparátusok aktivitását, másfelől pedig a környezeti közigazgatás szolgáltató és hatósági korlátozó, szankcionáló közjogi intézményeinek a fejlesztését követeli meg.

A kormányzati stratégia számára a biztonság fogalom bevezetése értelmes absztrakció, de a közigazgatás napi teendőinek meghatározásához túlságosan széles általánosítás. Olyan törekvés ez, ami igyekszik az összes kockázati tényezőt felsorolni, de nem teszi világossá, hogy a kockázatok merőben eltérő minőségeket mutatnak, azok között pozitív és negatív, társadalmi és természeti, közjogi eszközökkel befolyásolható és a jog által nem kezelhető jelenségek jelölhetőek meg. A nemzeti biztonságról szóló határozatok homályban hagyják azt aényt, hogy alkotmányos demokráciákban a rendészet közigazgatási hatósági és bűnüldözési funkciókat teljesít, amelyekben maradéktalanul érvényesülnie kellene a jog uralmának. Ez a szemlélet is hozzájárul a *stratégiák inflációjához*. A jelenség alatt azt értjük, hogy miközben igényes – de az állami irányítás céljaira kevésbé alkalmas – tudományos fejtegetések jelennek meg különböző országgyűlési és kormányzati dokumentumok formájában (lásd biztonság- és védelempolitika, drogpolitika, bűnmegelőzési stratégia, nemzeti biztonsági stratégia), azonközben a szak-

48 Patrique PERETTI-WATEL: *Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable?* Risque et démocratie, IHESI, Paris, 1999.

49 BÁNDI Gyula: *A környezetjogi felelősségről*. Belügyi Szemle, 2005/5.

igazgatási ágazatok egyre kevésbé kapnak segítséget a maguk sajátos követelményeinek megfelelő gyakorlati teendők kidolgozásához.

Hasonlóan homogenizáló szemlélet az, amelyik a közjog–magánjog megkülönböztetést tartja idejélműltnak. Annak ellenére, hogy a két terület között valóban mozgó határok húzódnak, ez a tény önmagában nem a különbségek zárójelbe tételét, hanem ellenkezőleg, az eltérések hangsúlyozását követeli meg. (Ennek jelentőségét különösen a közbiztonság és a magánbiztonság védelmi eszköztárának összevetése során érthetjük meg igazán.)

Az alkotmányos jogállam megszületésének feltétele volt a közjognak a magánjogról való leválása, ebből vezethető le mind a joguralom, mind a hatalmi ágak elválasztásának elve, és az, miszerint az állam elsődrendű kötelessége az emberi jogok védelme.

A közbiztonság nem elavult fogalom. Világosan elkülöníti a magán- és a közélet terepeit. Fenntartja a különbségeket a közjog és a magánjog szabályozási megoldásai között, felelősséget vállal az egyes emberért, de nem vonja el az egyéni önvédelem lehetőségét, számol a közbiztonságot fenyegető veszélyekkel, és meghatározza azokat a jogellenes magatartásokat, amelyekkel szemben a közhatalom represszív eszközöket vehet igénybe. A fejlett gazdaság, a környezetvédelem, a szociális biztonság, az egészségügy, a kultúra és az oktatás rendészeti úton nem fejleszthető. A közbiztonság attól nyer értelmet, hogy hatósági eszközökkel történő oltalmazása ezeknek az értékeket létrehozni képes rendszereknek a zavartalan működését segíti.

A közbiztonság a társadalmi jelenségek mérhető tartományába illeszkedik. A személy- és vagyonbiztonság objektív állapotát a bűnügyi statisztika tükrözi, a közbiztonságról kialakult közvélemény a szubjektív biztonságról tudósít. Ez utóbbi méréséhez rendszeres közvélemény-kutatásokra van szükség. A közbiztonság kooperációs termék, amelyben az állam hatósági szolgáltatásai és az önvédelem egyéni és kollektív teljesítményei összegeződnek.

A jól megfogalmazott közbiztonsági stratégia a bölcs kormányzás hatékony eszköze. Minthogy pedig a közbiztonság felettébb alkalmas arra, hogy annak megőrzése a legkülönbözőbb politikai erők közös ügye lehessen, a közbiztonsági stratégia lehet a felelős politizálás egyik első terméke, amiben megjelenik a parlamenti erők konszenzusa, mint a hosszú távú, több cikluson átívelő rendészeti modernizáció nélkülözhetetlen feltétele.

Összefoglalás a 2. fejezethez

A közigazgatás az állami feladatokat közhatalmi jogosítványokkal ellátó igazgatás. Az állami feladatok azokból a közösségi szükségletekből vezethetőek le, amelyek kielégítésére az egyének és a civil összefogásaik nem képesek a közhatalom támogatása nélkül.

A közigazgatás három eleme a közigazgatás *működése*, a *szervezet* és végül a *személyzet*, a közszolgalat szakemberei.

A közigazgatás két nagy ágazatra bontható, a centralizált központi államigazgatásra és a decentralizált önkormányzati igazgatásra.

A rendörködés a modern közigazgatás első formája, de egyúttal a feudalizmus terméke.

A rendészeti igazgatás sajátosságai:

- *negatív kontroll jellege,*
- *integráltsága,*
- *kettős természete,*
- *funkcióinak differenciáltsága,*
- *szolgálati ágazatainak viszonylagos önállósága,*
- *közjogi szabályozásának összetettsége.*

Az Rtv. a rendőrség feladatköreit a következők szerint csoportosítja:

- bűnmegelőzési,
- bűnüldözési,
- *államigazgatási és*
- rendészeti feladatok.

A rendészeti funkció rendészeti hatósági feladat végrehajtása rendészeti hatósági jogkörben

- jelenléttel;
- információszerzéssel;
- hatósági jogalkalmazással; és
- a legitím fizikai erőszakkal.

A jogállami rendészet kialakította azokat a kritériumokat, amelyek alapján az alkalmazott erőszak jogszerűsége és szakszerűsége értékelhető. Ennek megfelelően a legitím fizikai erőszak:

- *eszközjellegű,* mert rendeltetése nem a jogellenes magatartások tanúsítóinak megbüntetésére, nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése vagy megszakítása, illetve a későbbi felelősségre vonás biztosítása,
- *szükséges* erőszak, mert csak akkor vethető be, ha a veszély más módon nem szüntethető meg,
- *minimális* erőszak, mert a legkisebb sérelem okozásával, a vértlen személyi és tárgyi környezet feltétlen kíméletével valósítható meg,
- *arányos* erőszak, mert nem okozhat nagyobb hátrányt, mint aminek az elhárítását szolgálja,
- *reaktív* erőszak, amennyiben jogellenes támadással szemben lép fel, arra adott válasz, térben és időben a jogellenes cselekménnyel szinkronizált, minthogy csak a jogellenes magatartással azonos helyszínen és csak addig marad legitím, ameddig a jogellenes állapot fennáll,
- *professzionális* erőszak, minthogy alkalmazásának technológiáját a szakmai tapasztalatok, a jártasság, a szükséges fizikai erő és készségek gyakorlással való megszerzése határozza meg.

A közbiztonsági stratégia a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek kezelésének teljes igazgatási fegyvertárát fogja át, és ennyiben valóban a végrehajtó

hatalom (esetleg az önkormányzatok) felelősségi körébe tartozó irányítási eszköz. A kriminálpolitika ezzel szemben a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szerveknek a jogel- lenességre adott büntetőjogi válaszainak az összessége, amelyben a központi és a helyi közigazgatásnak csak mérsékelt jogosítványai vannak.

Kérdések a 2. fejezethez

1. Mi a közigazgatás fogalma, melyek az elemei és mely ágazatokra bontható?
2. Melyek a rendészeti igazgatás sajátosságai?
3. Milyen rendészeti funkciók vannak?
4. Hogyan határozná meg a legitim fizikai erőszak jogszerű alkalmazásának követel- ményeit?
5. Mit jelent a közbiztonsági stratégia és a kriminálpolitika?

Irodalomjegyzék a 2. fejezethez

- Hans-Jörg ALBRECHT: *A biztonságkonceptió átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikára*. Belügyi Szemle, 2006/2. szám
- ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmé- let*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011.
- BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet*. Új Magyar Közigazgatás, 2013. december.
- BÁNDI Gyula: *A környezetjogi felelősségről*. Belügyi Szemle, 2005/5.
- BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor Miklós – SINKU Pál: *Büntetőjog, Különös rész*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005.
- BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. In: Vá- logatott tanulmányok I. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- BUKOVICS István – Kiss Ernő: *Beszélhetünk-e „kockázattársadalomról” Magyarországon*. Bel- ügyi Szemle, 2004/7–8.
- CSATH Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés*. „Leadership” Vezetés- és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft., 1993.
- FARKAS Ákos: *A büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának alapkérdései*. In: Kri- minológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll. Corvina Kiadó, Budapest, 1996.
- FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012.
- FICZERE Lajos: *Közigazgatás és rendészeti igazgatás*. Új rendészeti tanulmányok, RTF, 1. szám, 1997.
- FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog, Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- FINSZTER Géza: *A titkos információgyűjtés szabályozása a hatályos jogban*. In: Kriminológiai Tanulmányok, 37. kötet, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2000.
- GELLÉN – PATYI – PÉTERFALVI – RÉVÉSZ – SZALAI – TAKÁCS – TEMESI: *A közigazgatás funkciói és működése*. Közös Modul, Nemzeti Közszolgálati Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

- IRK Ferenc: *Biztonságérzet a rizikótársadalomban?* In: Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára, Pécs, 2004.
- IRK Ferenc: *Kétkedő kriminológia, A rizikótársadalom kriminálszociológiája.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012.
- IVANCSICS Imre – Fábián Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013.
- KORNAI János: *Gondolatok a kapitalizmusról.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011.
- LAKATOS János: *Bevezetés a kriminalisztikába.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999.
- LIGETI Miklós: *Látható ügyészség.* Belügyi Szemle, 2013/11.
- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* HVG-Orac, Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005.
- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997.
- MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja.* Királyi Magyar Nyomda, Budapest, 1942.
- MAX WEBER: *Gazdaság és társadalom I–II.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.
- PATRIQUE PERETTI-WATEL: *Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable?* Risque et démocratie, IHESI, Paris, 1999.
- PATYI András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog* (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012.
- MICHAEL, RENNER: *A biztonság új értelmezése, A világ helyzete 2005., újr gondolt biztonság.* Föld Napja Alapítvány, 2005.
- ROBERT A. DAHL: *A pluralista demokrácia dilemmái.* Osiris Kiadó, Budapest, 1996.
- SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012.* Park Könyvkiadó, Budapest, 2012.
- TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete.* Szent István Társulat, Budapest, 2005.
- TEMESI István: *Szemelvények a közérdek fogalma meghatározásának köréből, Közérdek és közigazgatás.* MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008.
- VASVÁRI György: *Adat- és vagyónbiztonság, A biztonságról.* CO-NEX Könyvkiadó Kft., Budapest, 1997.
- WILSON WOODROW: *A közigazgatás tanulmányozása. Közigazgatás-tudományi antológia I. kötet.* Államigazgatási Főiskola és az ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék kiadványa, Budapest, 1994.

3. FEJEZET

Szikinger István

A rendészet alkotmányossága, az emberi jogok és a rendészet

Problémafelvetés

2009. június 28-án D. város K. utcájában egy házaspár Audi típusú gépkocsival haladva a mögötte közlekedő Skodával koccant. Az utóbbi autóból kiszállt egy férfi, aki rendőrigazolványt mutatott fel, és intézkedni kezdett. A későbbiekben kihívták a járőröket. A rendőr arra hivatkozott, hogy neki szolgálatba kellett helyeznie magát, hiszen a tevékenységét meghatározó 1994. évi XXXIV. törvény 13. §-ának (1) bekezdése kimondja: *„a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet [...] sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszt-hatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.”*

A Független Rendészeti Panasztestület úgy foglalt állást, hogy sérült a másik autóban ülőknek a tisztességes eljárásához fűződő joga, hiszen a saját felelősségét is – esetlegesen – felvető ügyben a rendőr úgy intézkedett, hogy fellépése a magánérdekeit is érintette [383/2010. (VIII. 4.) állásfoglalás].

Mint cseppben a tenger, e történetben benne rejlik az alkotmányos rendészet problémájának a lényege. Az egyik oldalon a törvény szó szerinti szövegével, valamint az ilyen helyzetekre általában jellemző sürgősség követelményével teljesen összhangban álló fellépés szükségessége állapítható meg, míg a másikon a tisztességes eljárás alkotmányos elvére tekintettel az, hogy nem megengedett bármilyen, végső soron akár igazságszolgáltatási döntést is eredményező ügyben az érintett eljárása. Megjegyzendő, hogy az eset idején ugyan még nem volt kifejezett alkotmányi előírás, de ma egy hasonló helyzetben hivatkozni lehetne az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésére, ami egyebek mellett rögzíti: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”*

A rendészet eredete

A biztonságra való törekvés olyan megnyilvánulás, amely messze túlmutat a közhatalom intézményrendszerén, de még az emberi társadalmon is. Közismert, hogy az élővilág egyedei igen változatos módon próbálják oltalmazni életüket. Ennek során egyáltalán nem ismeretlen a közösségi erőforrások és lehetőségek felhasználása. A rendészet mint közigazgatási funkció a kontinentális állam- és jogfejlődésben jött létre. Németországban például a 15. században megjelentek, majd rendkívül gyorsan elterjedtek a különböző rendfenntartási normák, bár kezdetben azok az igazságszolgáltatástól még nem váltak el.

A történeti kutatások eredményeképpen megállapították, hogy a rendőrséget, de rendészetet is jelentő „Polizei” szó eredetileg magukat a zavartalan helyi viszonyokat fejezte ki, vagyis a jó közösségi rend (gute Ordnung des Gemeinwesens) megfelelője volt. A későbbiekben egyre inkább eltolódott az értelmezés az említett állapot fenntartására irányuló tevékenység felé, ami nyilvánvalóan arra utal, hogy a változás jelei mind gyakrabban mutatkoztak, megindult a fejlődés a polgári értékrend irányába. A kamerализmus a zömmel igazgatási természetű szabályok megalkotásában és kikényszerítésében megnyilvánuló rendészeti tevékenységet a hatalom javára és anyagi hasznára próbálta meg működtetni, ami oda vezetett, hogy néhány kivétellel (külügyek, hadügyek, majd az igazságszolgáltatás) az egész állami tevékenység rendészeti jelleget öltött. Innen ered a rendőrállam (Polizeistaat) elnevezés, ami valójában ennek megfelelően inkább rendészeti államnak fordítandó.¹

A polgári alkotmányosság túllépett a hatalom önkorlátozásának a gondolatán. A népszuverenitás eszméje voltaképpen az önműködő társadalom esetenkénti meghibásodásának a lehetősége miatt engedte meg az éjjeliőrállam létezését és működését. Megfordult tehát az alá- és fölrendeltség viszonya: nem a közhatalomnak alárendelt emberek kapnak nagyobb szabadságot az állam döntése alapján, hanem az érdekeiknek és akaratuknak megfelelően cselekvő egyének és közösségek állapodnak meg bizonyos szabályok betartásában, hozzátéve az intézményes biztosítékokat. Fő szabály tehát a szabadság, kivétel a hatalmi beavatkozás. A jogalkotó arra keresett garanciákat, hogy az állam ne terjeszkedjen túl a számára megállapított határokon. Jól példázzák ezt az Amerikai Egyesült Államok első alkotmánykiegészítései. Az első: *„A Kongresszus nem alkot törvényt vallás alapítása vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában; nem csorbitja a szólás- vagy sajtószabadságot; nem csorbitja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából.”* További biztosítékot rögzít a IX. cikk: *„Az alkotmányban felsorolt bizonyos jogokat nem lehet úgy értelmezni, hogy azok elvonják vagy csökkentik a nép által élvezett más jogokat.”*

1 Franz-Ludwig, KNEMEYER: *Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts, Kritische Bemerkungen zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs*. Archiv des öffentlichen Rechts 92. (1967/2.) 153–180.

A francia forradalom 1789-es deklarációjának II. pontja értelmében: „Minden politikai társulás célja az ember természetes és elvülhetetlen jogainak megőrzése. E jogok: a szabadság, a tulajdon, a biztonság s az elnyomással szemben való ellenállás.”

A dokumentumokból is kiolvasható, hogy az elsődleges alkotmányos érték a szabadság, az emberi jogok teljessége. Ennek van alárendelve a kényszer alkalmazása is, szigorúan ellenőrzött keretek között.

A közhatalom gyakorlásához is szükséges biztonság és rend iránti igény, valamint a szélsőségek elleni fellépés szükségessége áll a rendészeti hatalom (police power vagy police powers) amerikai elmélete mögött. Ennek gyakorlása a tagállamokat illeti meg.²

Az 1905-ös Lochner kontra New York ügyben [198. U.S. 45., (1905).] a szövetségi Legfelsőbb Bíróság kimondta: „Vannak [...] olyan jogok az egyes tagállamok szuverenitásán belül, amelyeket nagy általánosságban rendőri hatalomnak neveznek, és amelyek pontos leírását és korlátozását a bíróságok sem kísérelték meg. A precíz meghatározás igénye nélkül az mondható el a jelen ügy kapcsán, hogy ezek a jogosítványok a biztonságra, az egészségre, az erkölcsökre, valamint a közjólétre vonatkoznak.”

Ernst Freund meghatározása szerint a rendőri hatalom a közjó előmozdítását szolgálja a szabadság és a tulajdon korlátozása, szabályozása révén.³ Nem vitatott, hogy az utóbbi két érték az alkotmányosság meghatározó tényezője, ahogyan az a francia deklaráció idézett II. pontjában is olvasható. Mindebből következik, hogy a rendőri hatalom (ami nem azonos ugyan a kontinentális értelemben vett rendészettel, de a jogok megszorítása szempontjából összevethető azzal) valójában a legalapvetőbb emberi jogokat korlátozza, tehát a szabadságot csorbítja a köz érdekében.

Más módon, jórészt más irányból, de lényegében ugyanerre az eredményre jutott az európai jogfejlődés is. A német Polizei (eredeti és alapvető jelentése szerint: rendészet) a közhatalmi szuverenitás (tehát nem a társadalomnak alávetett állam) megkérdőjelezhetetlen feltételei között vált az igazgatás jól körülhatárolt funkciójává.⁴ A jogállami fejlődés azután kialakította az alapjogok tiszteletben tartását szolgáló garanciákat.⁵

Magyarországon az alkotmányos értékeket is felmutató rendészet kezdetei a 19. század közepére, a reformkorra, majd az 1848/49-es jogalkotásra vezethetők vissza. Példaképpen említhető a mezei rendőrségről (rendészetről) szóló 1840. évi IX. törvénycikk. A közrendészet alapvetően az önkormányzatok felelősségi körébe tartozott egészen a Fővárosi Államrendőrség megalakulásáig (az 1872. évi XXXVI. törvénycikkkel összhangban szabályozta az 1881. évi XXI. törvénycikk). Az 1881. évi III. törvénycikk a csendőrséget intézményesítette a városokon kívül.

2 Dirk DUBBER: *The Police Power: Patriarchy and the Foundations of American Government*. Columbia University Press, New York, 2005.

3 FREUND, Ernst: *The Police Power: Public Powers and Constitutional Rights*. Callaghan&Co., Chicago, 1904.

4 KNEMEYER, F.-L.: i. m.

5 Hans LISKEN – Erhard DENNINGER: *Rechtsstatliche Grundlagen*. In: Handbuch des Polizeirechts. Szerk.: Liskén, Hans – Denninger, Erhard. C. H. Beck, München, 1992. 87–104.

A városi rendőrségek államosítása, így a közrendészet lényeges intézményeinek központi irányítás alá helyezése 1919-ben történt meg a 5047/1919. rendelettel. 1945-ben a csendőrséget feloszlatták. A rendészetre és a rendőrségre vonatkozóan az 1919-es államosítást követően átfogó jogi szabályozás nem született a rendszerváltásig. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény szakított a hagyományos rendészetfelfogással, a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) 1/1999. közigazgatási jogegységi határozata azonban világosan leszögezte, hogy a közbiztonság védelme (a rendőrség által) alapvetően közigazgatási, rendészeti tevékenység útján valósul meg.

Az alkotmányos rendészet feladatai, funkciói, hatáskör, illetékesség

A rendészet az alkotmányos jogállamban igazgatási funkció. Az egyes ágazatokhoz kapcsolódó biztonsági szükségletek szolgálatában áll, azon túlmenően pedig a hozzájuk nem sorolható általános együttélési, valamint a közhatalom működését lehetővé tévő szabályok érvényesítése minősül rendészeti feladatnak.

Bárd Károly szerint a garanciális jelentőségű eljárási szabályoknak nem az a kizárólagos funkciójuk, hogy a nyomozás és a bírósági tárgyalás során szerzett adatok megbízhatóságát növeljék. Ugyanakkor – jegyzi meg – az sem igaz, hogy a fair eljárás feltétlenül gátolná az igazság kiderítését. A pártatlanság, a védelem joga segíthet az objektív igazsághoz való eljutásban.⁶ Nem tagadható, hogy az alkotmányos követelmények, különösen az emberi jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó hatósági – természetesen a rendészetre is kiterjedő – kötelezettség egyes esetekben (de nem általában) ellentmond a célszerűség szempontjának.

Ez azonban teljesen természetes. Megjegyzendő, hogy sem a társadalomban létező közösségek, sem pedig az egyének nem tehetik meg korlátok és feltételek nélkül azt, amit akarnak. A rendészet alkotmányos szabályozása tehát arra irányul, hogy ez az igazgatási funkció tartalmilag is összhangban álljon az állam és az önkormányzatok működését meghatározó értékekkel. A célszerűség és alkotmányosság közötti egyes konfliktusok tényének az elismerése mellett is igaz: az alaptörvényi értékek érvényesítése már középtávon is inkább szolgálja az eredményességet, semmint az emberi jogokat sértő gyakorlat.

A kutatások a múlt század végétől egyre inkább megerősítik, hogy a tisztességes eljárás pozitívan hat a rendészeti szervekkel, mindenekelőtt a rendőrséggel történő együttműködésre.⁷ Sőt: a hivatalos intézmények tisztességes, az ügyfelet emberként tisztelő

6 BáRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában – a tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007. 77.

7 JASON SUNSHINE – TOM R. TYLER: *The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing*. *Law & Society Review*, 37. (2003/3.) 513–548.

(és nem tárgyként kezelő) eljárása általában is erősíti a jogkövetésre való hajlamot, ami végeredményben a közbiztonság megszilárdítását eredményezi.⁸

A rendészeti hatáskörökkel kapcsolatban alkotmányos szempontból mindenekelőtt a törvényi meghatározottság kérdése vetődik fel. Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése – az irányadó nemzetközi dokumentumokhoz hasonlóan – leszögezi, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ebből értelemszerűen következik, hogy az emberi jogok korlátozása – ami a rendészet szükségszerű velejárója – nem alapulhat szabad belátáson. A társadalom tagjai mindent megtehetnek, amit nem tilt a törvény, a közhatalomra, és azon belül a rendészetre azonban más a szabály: a működésnek konkrét felhatalmazásokon kell alapulnia. Ez a hatályos magyar jog kivételt nem tűrő szabálya.

Magától értetődőnek tűnik a legalitás elve, külön hangsúlyozni csak azért kell, mert modern alkotmányos államokban is megjelentek, sőt érvényesültek ettől eltérő felfogások. Megemlíthető mindenekelőtt az angol „egyenruhás állampolgár” teóriája, amely szerint a rendőr nem rendelkezik speciális hatalommal, csupán hivatásszerűen gyakorolja azt, amit mindenki más megtehet. Ez értelemszerűen nem teszi lehetővé a konkrét törvényi felhatalmazás megkövetelését. Az „egyenruhás polgár” azonban fikció, a rendőrségek és a rendőrök a modern államban a közhatalom részei, annak kiváltságaival rendelkeznek, és kényszer alkalmazására jogosultak.⁹ Ezért a törvényi szabályozottság elvárható, a múlt század utolsó évtizedeiben pedig már meg is valósult Angliában.

A törvényi alapok hiányát elfogadó másik megközelítés szerint a rendészet által érintett helyzeteket nem lehet előre ismerni, tehát részletesen szabályozni sem. Ezért szükség van egy úgynevezett „rendészeti generálklauzúrára”, ami persze nem jelenti az alapjogok védelmére vonatkozó kötelezettség feloldását.¹⁰

Magyarországon a városi rendőrségek államosításáról szóló 5047/1919. rendelet 18. §-a kimondta, hogy a konkrét felhatalmazásokon túlmenően:

„Joguk van a rendőrhatóságoknak a jogszabályokkal nem ellenkező mindazokat a rendelkezéseket megtenni, amelyek a köznyugalmat, a közrendet vagy a közbiztonságot közvetlenül fenyegető veszedelmek elhárítása végett szükségesek.” Amint arról szó volt, hatályos jogunk a törvényi, vagy törvényen alapuló hatásköri szabályok kereteinek a túllépését, mellőzését nem engedi meg.

A rendészeti szervek illetékessége működési területükhöz kapcsolódik. Az anyagi és eljárási rendelkezések tiszteletben tartása mellett alkotmányosan nem kifogásolható, hogy halaszthatatlan esetekben – például akkor, amikor a rendőr az adott helyzetből eredő szükségesség alapján szolgálatba helyezi magát – nem feltétlenül érvényesül a jogszabályokban rögzített illetékesség.

8 Lyn HINDS – Cristina MURPHY: *Public Satisfaction with Police: Using Procedural Justice to Improve Police Legitimacy*, Australian & New Zealand Journal of Criminology, 40. (2007/1.) 27–42.

9 Geoffrey MARSHALL: *Police and Government*. Meuthen, London, 1965.

10 Bill DREWS – Gerhard WÄCKE – Klaus VOGEL – Wolfgang MARTENS: *Gefahrenabwehr – Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder*, Carl Heymanns Verlag, Köln–Berlin–Bonn–München, 1986. 219–287.

Elvek, eszközök, módszerek

A legfontosabb elvi követelmény, hogy az alaptörvényi szabályok tiszteletben tartásával, azokkal összhangban az emberi jogok védelmét kell a rendészeti tevékenység céljának és értelmének tekinteni. Ez a tétel azonban kétségtelenül nem magától értetődő, ezért részletesebb magyarázatra szorul.

A rendészetnek az emberi jogok korlátozásában játszott szerepe világosan kiderül az e tárgyban született nemzetközi és alkotmányos dokumentumokból. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke például a magán- és családi élet tiszteletben tartását követeli meg. A 2. bekezdés kimondja: „*E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.*” Nyilvánvaló, hogy az általános szabadsággal szemben a megszorítások döntően a rendészet működéséhez kapcsolódnak.

Ebben a megközelítésben nehéz a rendészetet az alapjogok védelméhez kötni. A tevékenység lehet indokolt a közérdek védelmében, de az emberi jogok azzal, valamint a társadalmat politikai szinten képviselő közhatalommal szemben nyújtanak védelmet. Ilyen körülmények között üres frázisnak, sőt félrevezető demagógiának hangzana a rendőrség és a hasonló szervezetek jogvédő apparátusként való felfogása. A jelzett klaszikus megközelítésben a jogokat éppen a rendészeti beavatkozásoktól, illetőleg azok túlzásaitól kell védeni.¹¹ A túlkapásokra pedig a rendészeti szervezetek, valamint azok tagjai a tapasztalat szerint hajlamosak az eredményesség, a vezetés szolgálata, vagy más célok érdekében.¹²

A rendészeti beavatkozások alapjog-korlátozó (sőt esetenként megsemmisítő) hatásának az alkotmányos követelményekkel való összhangba hozatalát tartják kívánatosnak az úgynevezett egyensúlyelméletek. Ezek abból indulnak ki, hogy létezik olyan mérték, ami alapján meg lehet határozni a beavatkozások és a jogok élvezete, vagy ahogyan fogalmazni szokás: a szabadság és a biztonság közötti arányt.¹³ A hatalom csak egyikük rovására tudja a másik oltalmazását fokozni. Ha tehát a biztonság súlyos, feltétlenül elhárítandó veszélyek miatt erősítésre szorul, akkor elkerülhetetlen az alapjogok korlátozása.¹⁴ A demokratikus parlamenti felügyeletnek kell gondoskodnia a

11 Stephen SCHULHOFER: *The Constitution and the Police: Individual Rights and Law Enforcement*. Washington University Law Review, 66. (1988/1.) 11–32.

12 Jerome H. SKOLNICK – James J. FYFE: *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. Free Press, New York, 1993.

13 Paul J. A. DE HERT: *Balancing security and liberty within the European human rights framework, A critical reading of the Court's case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11*. Utrecht Law Review, 1. (2005/1.) 68–96.

14 Anastasia TSOUKALA: *Democracy in the Light of Security: British and Turkish Discourses on Domestic Counter-Terrorism Policies*. Political Studies, 54. (2006/3.) 607–627.

megfelelő egyensúlyról.¹⁵ A szabadságjogok korlátozása így a rendészet jellegéből következően tehát szükséges rossz, amellyel kapcsolatban az elsődleges követelmény annak a minimumra szorítása.

Noha a szabadság és a biztonság szembeállítása a rendészetnek az utóbbi értékhez való kapcsolásával a mondottak szerint számos vonatkozásban indokolt lehet, a probléma mégsem egyszerűsíthető le az egymást kizáró tényezők balanszírozására.

A jelzett felfogásban alapvetően nem merül fel az a kérdés, hogy a tevékenység és az azt végző szervezet mennyire demokratikus, hiszen az egész alapvetően ellentétben állhat a polgári társadalom meghatározó értékeivel. Ez az eset áll fenn például akkor, ha a rendészet, vagy annak jelentős része parancsuralmi rendben működik. Az emberi jogokat érintően pedig az a kívánatos, hogy minél kevesebb, csak a feltétlenül szükséges korlátozás érvényesüljön. Különösen az erőszak alkalmazásának a visszaszorulása, illetőleg szigorúan ellenőrzött keretek közé illesztése indokolt, hiszen ez a civilizáció általános követelménye.¹⁶ A rendészetnek eszerint nem feladata az alkotmányos értékek érvényesülésének aktív előmozdítása. Annál kevésbé, mivel maga a biztonság – ahogyan a francia deklaráció idézett II. pontjában láttuk –, sőt az erőszak alkalmazására való képesség sem feltétlenül állami monopólium. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának II. kiegészítése kimondta: *„Mivel egy jól szervezett milícia szükséges a szabad állam biztonsága szempontjából, nem lehet a népnek a fegyverek birtoklásához és viseléséhez való jogát csorbítani.”*

A biztonság védelmének a civil társadalmon belül való megszervezése, de legalábbis szorosan ahhoz kötése jellemző az Egyesült Államok történetére, különösen a 21. század előtt. A választott rendőri vezetők (sheriff, marshal) által egybehívott polgárok (posse) üldözték a menekülő bűnelkövetőket, a közbiztonság védelme hagyományosan a helyi közösségek dolga volt. Kétségtelen tény, hogy ennek, de sokkal inkább a mögötte meghúzódó felfogásnak vadhajtásai is nőttek. A vigilantizmus nem más, mint a közhatalmi eszközök társadalmi kisajátítása a közbiztonság védelme céljából, esetenként az igazságszolgáltatás gyakorlására is kiterjesztve. Gyakorlatilag arról van szó, hogy a helyi közösségek, gyakran formálisan is szervezetté alakulva maguk gondoskodtak nem csupán a bűnelkövetők felkutatásáról, hanem a védekezés lehetőségét megtagadó eljárásban, vagy éppen annak lefolytatása nélkül a büntetés kiszabásáról és rendszerint azonnali végrehajtásáról is. Ez utóbbi persze nem kivétel nélküli, mint ahogyan maga a vigilantizmus sem feltétlenül elítélendő sokak szerint, hiszen az korrigálhatja az állami közbiztonság-védelem hiányosságait.¹⁷

15 VÁRHALMI Miklós: *Szabadság vagy biztonság? Ez itt a kérdés!* 2006. 05. 04-én, a IV. Európai Szociális Fórumon, Athénben elhangzott előadás. http://www.varhalmi.hu/sub_site.php?doc=3631, letöltve: 2013. december 30.

16 Norbert ELIAS: *A civilizáció folyamata*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987.

17 Kelly D. HINE: *Vigilantism Revisited: An Economic Analysis of the Law of Extra-Judicial Self-Help or Why Can't Dick Shoot Henry for Stealing Jane's Truck?* American University Law Review, 47. (1998/5.) 1221–1255. Les JOHNSTON: *What is Vigilantism?* British Journal of Criminology, 36. (1996/2.) 220–236.

A biztonság és a szabadság hagyományos, hivatkozott megközelítése nem vesz tudomást arról, hogy ez a kétpólusú világ igazán soha nem létezett, ma pedig már nyilvánvaló, hogy annak keretében nem tudunk megfelelően elemezni a témánk szempontjából igen jelentős problémákat, például a magánbiztonsági szolgálatok szerepét. A balansznak értelemszerűen a két érték között kell fennállnia, a valóság azonban ennél sokkal bonyolultabb. Amint arról az Egyesült Államok kapcsán szó volt, a biztonság megóvására való törekvés (sőt: a II. kiegészítés az állam biztonságáról beszél) akár a szabadságjogok bővítését is eredményezheti. Magyarország Alaptörvénye új alapjogként fogalmazta meg (V. cikk): *„Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.”* A Büntető Törvénykönyv ennek alapján megengedi a támadó megölését akkor is, ha ténylegesen a megtámadott életére nem törtek, de a sérelem vagy a fenyegetettség éjjel következett be, vagy az illetővel szemben fegyveresen, felfegyverkezve, esetleg csoportosan léptek fel (2012. évi C. törvény 21–22. §).

Nem vizsgálva itt és most a hivatkozott szabályok helyességét, az kétségtelen, hogy elvileg nem zárható ki a biztonság védelmének erősítésére való alkalmasságuk (mint ahogyan annak az ellenkezője sem). Az emberi-állampolgári szabadság kiterjesztése tehát elvileg a biztonság fokozását is szolgálhatja. Más oldalról: a korlátozás vagy tiltás ténylegesen, kiszámítható módon a biztonság, akár a közbiztonság jelentős romlását is eredményezheti. Példa erre az Egyesült Államok szesztilalmi szabályozása a 20. század első felében.

A biztonságának a szabadsággal való szembeállítás, a rendészeti tevékenységnek pedig az előbbihez való kapcsolása azért sem helyes, mert a rendészeti beavatkozás lényege nem az öncélú korlátozás, hanem az Alaptörvény I. cikkében foglaltaknak megfelelően éppen a jogok védelme. A szükségesség és arányosság elvére is tekintettel ez azt jelenti, hogy a közhatalmi fellépés erősíti a jogok érvényesülését, miközben kisebb mértékben szorítja meg mások (a támadók vagy veszélyeztetők) szabadságát. Az egyenlegnek tehát pozitívnak kell lennie, legalábbis elvileg. Tény persze, hogy van lehetőség más értékek oltalmazására is, azonban természetesen azoknak is alkotmányosnak kell lenniük. Ebben a megközelítésben tehát a rendészet az emberi jogokkal és a demokratikus közhatalom követelményeivel nem állítható szembe, mivel éppen azokat szolgálja.

A hagyományos felfogás szerint nincs döntő jelentősége a rendészet belső – szervezeti, személyi, normatív – meghatározottságának, amennyiben az egyensúlyelméletből következő követelményeket teljesíti. Ha azonban feloldjuk a biztonság és a szabadság egymást lényegében kizáró ellentétét, akkor lényegesen más megközelítést alkalmazhatunk, és kell is alkalmaznunk.

Megjegyzendő, ha már az 1789-es francia deklaráció szóba került, hogy annak XII. pontja kimondta: *„Az ember és a polgár jogainak biztosítása karhatalom fenntartását teszi szükségessé; e karhatalomnak tehát az összesség hasznára kell szolgálnia, nem pedig azoknak külön céljaira, akiknek személyére e karhatalom rábízatik.”* Elmondható tehát, hogy a jogvédő funkció már a klasszikus szövegekben is megjelent. Tény továbbá, hogy az egyéb védendő értékek mellett mások jogainak és szabadságának a védelme is meg-

fogalmazódott nyilvánvalóan alapvetően rendészeti célként és lehetőségként az Emberi Jogok Európai Egyezményében és más forrásokban.

Észak-Írországból 1998-ban, hosszú évekig, sőt évtizedekig tartó véres harcok és politikai konfliktusok után a mértékadó politikai tényezők tárgyalóasztalhoz ültek, és a legfontosabb kérdésekben – egyebek mellett a sokak által gyűlölt rendőrség újjászervezését illetően – sikerült megállapodni. Megalakult az Északír Rendfenntartás Független Bizottsága, amelynek az volt a feladata, hogy az országrész közbiztonságvédelmének rendszerére vonatkozó ajánlásokat dolgozzon ki. A testületet a közmegebecsülésnek és rendkívül nagy tekintélynek örvendő utolsó hongkong-i kormányzó, Christopher Patten vezette. 1999-ben a bizottság benyújtotta összefoglaló, értékelő és a jövőre vonatkozó javaslatokat tartalmazó jelentését, amelyet nyilvánosságra is hoztak.¹⁸ A dokumentum 4.1. pontjában világosan rögzíti: „*Nem lehet ellentét az emberi jogok és a rendfenntartás között. A rendőri működés az emberi jogok védelmét jelenti.*”

Ez így a mondottak fényében meglehetősen meghökkentő megállapításnak tűnik. Valójában nem is elfogadható, hiszen az egyes intézkedések, illetőleg kényszerítő eszközök alkalmazása során nyilvánvalóan van ellentét az érintett emberi jogai és azok jogszerező korlátozása között. Általánosabb szinten azonban már van értelmezhető jelentése az idézett kijelentésnek.

Az emberi jogok tiszteletben tartásának és szolgáltatásának elsődlegessége az irányadó dokumentumokból, nálunk magából az Alaptörvényből következik [I. cikk, (1) bekezdés]: „*AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*”

Magától értetődik, hogy az állam részeként működő intézmények kötelesek érvényesíteni ezt a követelményt. A rendészeti teendőket ellátó szervezetek pedig vitathatatlanul ebbe a körbe tartoznak, nem érintve itt a közhatalmon kívüli alakulatokat. Nem változtat ezen az sem, hogy a sajátos feladatmeghatározások már nem ismétlik meg az emberi jogok elsődlegessége elvének előírását. A rendőrség alapvető feladata az Alaptörvény 46. cikkének (1) bekezdése szerint a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Semmiképpen nem arról van szó – ami egyébként a jogértelmezésben általában igaz –, hogy az általános szabályt lerontja a különös, vagyis az adott szervezetre vonatkozó norma. Az „elsőrendű” szó ugyanis egyértelműen arra utal, hogy bármilyen ütközés esetén az emberi jogokat kell előnyben részesíteni az egyéb szempontok ellenében is. Így az alkotmányozó felülírta az interpretáció említett lehetőségét.

A védelem a mai alkotmányjogban szélesen értelmezendő. Nem csupán arról van szó, hogy a jogok sérelme, illetőleg azok közvetlen veszélyeztetése esetén kell cselekedni. Az emberi jogok oltalmazása történhet közvetlenül, illetőleg intézményvédelem révén. Ez utóbbi jelenti a rendészeti tevékenységen belül a legfontosabb módszert.

18 Patten-jelentés: *A New Beginning: Policing in Northern Ireland – The Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland*. 1999. <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>, letöltve: 2014. március 10.

Az intézményvédelem azt jelenti, hogy az alkotmányos jogok oltalmazásának szempontjai az egész jogrendszert – és így a közhatalmi tevékenység egészét – átszövik. Az államnak a szabályozás és a tevékenység szintjén is biztosítania kell a jogok gyakorlásának a tényleges lehetőségét. Ennek során a mögöttes értékek lehetőség szerinti védelmét is szolgálni kell. Az élethez való jog nyilvánvalóan nem azt jelenti, hogy senki nem halhat meg. A közhatalom legfeljebb az önkénytől tudja védeni az embert. Ugyanakkor tény, hogy magának az életnek mint értéknek a megóvására is van mód szabályozással (pl. az abortuszra vagy az eutanáziára vonatkozó rendelkezések) és cselekvéssel (pl. biztonsági intézkedések) hatást gyakorolni, ez az államnak az alapjogvédelmi, intézményvédelmi kötelessége. Ha pedig már értékekről, és nem csupán a hagyományos értelemben vett emberi-állampolgári jogokról beszélünk, akkor teljesen természetes, hogy az egyéneket és a közösségeket a közhatalmon kívülről érő támadásoktól, az onnan fenyegető veszélyektől is oltalmazni kell. Magyarul: a korszerűen – szélesen – értelmezett alapjogvédelem a nem állami vagy önkormányzati intézményekkel szemben is megilleti a jogalanyokat.¹⁹

A rendészetet – vagy szélesebb értelemben: a biztonság védelmét – ebből az alaptörvényi alapon felépülő rendszerből nem lehet kiszakítani. Ebből okszerűen következik, hogy nem a jogok korlátozása, hanem azok szolgálata az alapvető követelmény még akkor is, ha a rendészeti fellépés (nem egyedül, hiszen az igazságszolgáltatás és a közhatalom más alrendszerei is gyakorolnak ilyen hatást) megszorításokat, esetenként súlyos sérelmeket is eredményezhet.

A rendészet eszköztára a jogok korlátozásához kapcsolódik, bár a fellépés természetesen mások szabadságának, jogainak a védelmét szolgálhatja. Mivel azonban az emberi jogok egyetemesek, mindenkit megilletnek, ezért az eszközök (például: fizikai kényszer) alkalmazása során a beavatkozással érintettre is tekintettel kell lenni. A megoldás a szükségesség és arányosság elvének a következetes alkalmazásában rejlik.

Fontosabb tételek, szakmai és jogi szabályok, eredmények

Ahogy az intézményvédelem kapcsán már érintettük, az emberi jogok listája mellett a rájuk vonatkozó felfogás is jelentős változásokon ment keresztül. A polgári forradalmakat megelőző felvilágosodás eszmevilágában a jogok mindenekelőtt az önkényuralommal szembeni védelmet szolgálták. A polgári államok fejlődése során azonban világossá vált, hogy a társadalom fennmaradása és fejlődése érdekében nem elég a szabadságra hagyatkozni: a közhatalomnak szabályozással, valamint szervezéssel, intézmények létrehozásával és fenntartásával és más módon – többek között anyagi ráfordításokkal is – közre kell működnie az egyéni és közösségi szükségletek kielégítésében. Létrejötték az úgynevezett „második generációs”, vagyis gazdasági, szociális és

19 GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az emberi jogok alkalmazásának lehetőségei a rendes bíróságokon, különös tekintettel a magánjogi jogvitákra*. Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010. 36.

kulturális jogok. A 20. század második felében már harmadik nemzedékről is beszélnek, sőt többen a következő, a negyedik generáció létezését is megállapították. Ezek annyiban jelentenek újat, hogy a jogok és kötelezettségek viszonylag egyszerű rendjét felváltja az általánosabb értékek (pl. a környezet védelme, a béke) szolgálata. A negyedik generáció többek szerint a harmadikhoz áll közel, de minőségileg túllépett rajta az érintett viszonyok körét (pl. internet, fenntartható fejlődés), de még a jogalanyokat (pl. a jövő generációi) illetően is.²⁰

Témánk szempontjából ki kell emelni, hogy amikor emberi jogokról beszélünk, akkor távolról sem csupán a közhatalom önkényes beavatkozásával szemben védelemre szoruló, alapvetően szabad egyén alkotmányos helyzetéről van szó. Jól példázza ezt a német jogfejlődés. Az 1949-ben elfogadott alaptörvény történelmi okokból is fokozott hangsúlyt fektetett az alapjogok katalógusának rögzítésére és egy hatékony védelmi rendszer kiépítésére. Az értelmezésben azonban sajátos, az egész rendszert átható elvként jelenik meg az ember szociális lényként való felfogása (szemben a klasszikus természetjogi felfogás individualizmusával), ennek megfelelően pedig az alapjogok társadalmi összefüggésben történő kezelése. A Szövetségi Alkotmánybíróság már 1954-ben kifejtette, azóta pedig következetesen érvényesíti joggyakorlatában azt a felfogást, amely szerint az alaptörvény emberképe nem egy elszigetelt individuum, hanem a társadalomban létező, annak egész kapcsolatrendszeréhez sokoldalúan kötődő személyiség [BVerfGE 4. S. 7., (Investitionshilfe)]. Eszerint nem a társadalommal és benne a közhatalom egészével való szembeállítás, hanem a közösségi rendeltetésnek is megfelelő joggyakorlás kikényszerítése a feladata a jogvédelmi szervezeteknek. Magától értetődik, hogy ebből nem következik a törvényekben garantált szabadság csorbításának a lehetősége, bármilyen korlátozásnak jogszabályon kell alapulnia.

Tény, hogy a hatalomtól való függetlenséget, valamint az önkényes beavatkozásoktól való védelmet hangsúlyozó első generáció kialakulása óta jelentősen átalakult a jogok köre, szemlélete, valamint garanciarendszere is. A vázolt fejlődés oda vezetett, hogy ma már egyre kevésbé értelmezhető az emberi jogok védelme kizárólag az állammal szembeni garanciaként. A hangsúly a jogsérelem forrásáról az áldozatra helyeződött át. Kofi Annan ENSZ-főtitkár 1999-ben a nőkkel szembeni erőszakot úgy jellemezte, hogy az bizonyára a legsúlyosabb emberijog-sértés (Press Release, SG/SM/6919 WOM 1113), pedig az tipikusan az állami beavatkozástól szigorúan védett lakásban történik. A számos esetben kifogásolt rendőri intézkedések, illetőleg kényszerítőeszköz-alkalmazások helyébe is egyre gyakrabban lépnek olyan sérelmek, amelyekhez a közhatalomnak nincs köze. Gondoljunk csak arra, hogy a hagyományos utcái, közterületi helyzetek ma már – jellegük megváltozása nélkül – magánterületeken alakulnak ki. A bevásárlóközpontokban utcák és terek vannak, a lakóparkokat bekerítik, a séta, vásárlás, vagy nézelődés tehát már a magánbiztonsági szolgálatok által vigyázott helyeken történik. Az embereket azonban természetesen általuk is érhetik jogsértések, ami-

20 Fernando FALCÓN Y TELLA: *Challenges for Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007. 66.

vel szemben ugyanúgy (vagy legalábbis hasonlóképpen) jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, mint a rendőri visszaélések esetében. Ráadásul nem teljesen alaptalan az a feltételezés sem, hogy a hatóságoknak – így a rendőrségnek – más hivatalos és nem hivatalos intézményekkel való együttműködése következtében a biztonsági érdekek szolgálatában bekövetkezett korlátozás, sérelem formailag nem is rendészeti fellépés következménye.²¹

Az emberi-állampolgári kötelességek összekapcsolják az embert és a közösségeket a hatalommal. Ezért az első generációs szemlélettel kevésbé volt összeegyeztethető azok alkotmányba foglalása. A későbbiekben ez is változott, hiszen a gazdasági, szociális és kulturális jogok gyakorlása nem kizárólag egyéni érdeket szolgál. Az iskolába járástól kezdve a kötelező védőoltásokig számos olyan kötelezettség van, ami a jogokhoz is kapcsolódik, de kényszer alkalmazható érvényesítésük céljából. A harmadik, illetőleg negyedik generációs jogok pedig olyan kötelezettségeket is megkívánnak, amelyek kevéssé kötődnek az érintett személy jogaihoz (pl. környezetvédelmi tilalmak).

Nem csupán az emberi jogok, hanem a hagyományosan azok korlátozására jogosító biztonság felfogásában és védelmének rendszerében is igen jelentős változások történtek a modern államok kialakulása óta. A szuverenitást (az emberi jogokkal szemben is) hangsúlyozó megközelítések élesen elválasztották egymástól az ország külső támadásoktól való védelmét, illetve a közbiztonság és a közrend oltalmazását. Az utóbbiak körében természetesen kiemelkedő szerepe volt a „negatív”, vagyis védekező jellegű rendészetnek, amit az „alakító” közigazgatástól különítették el a jogi szabályozottságot illetően is.

A 20. század második felére azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a szétválasztás nem tartható. Az emberek és a gondolatok mobilitásának hihetetlen mértékű növekedése, valamint ahhoz kapcsolódóan a veszélyek felerősödése (pl. terrorizmus) miatt fel kellett adni a külső és belső biztonság kezelésének a szétválasztását. Hasonló a helyzet a szűkebb értelemben vett (köz)rendészet és a hagyományosan más ágazatok, funkciók viszonyában. Barry Buzan volt az, aki elvi alapon megfogalmazta a biztonsági tematika kiszélesítésének szükségességét. A katonai tényezőt túlmenően indokoltnak tartotta a gazdasági, a politikai, a szociális, valamint a környezeti biztonság szempontjainak beható, egymásra tekintettel végrehajtott vizsgálatát.²² Ez a megközelítés alapvetően a nemzetközi biztonságra vonatkozott, de nyilvánvalóan igaz a belső viszonyokra is, éppen az elválaszthatatlanság miatt.

Az emberi biztonság fogalmának és követelményrendszerének kidolgozása az ENSZ Fejlesztési Programjához (United Nations Development Program – UNDP) fűződik. A program 1994-es jelentésében (Human Development Report) az emberi biztonság két rendkívül fontos összetevőjét jelöli meg: a félelemtől és a nélkülözéstől mentes szabadságot. Az UNDP utalt arra, hogy ezek voltaképpen az ENSZ létrehozásának okát és értelmét jelentik. A szervezet szerint a világ addig nem élhet békében, amíg az emberek

21 Bob HOOGENBOOM: *Grey Policing: A Theoretical Framework*. Policing and Society, 2. (1991/1.) 17–30.

22 Barry BUZAN: *People, States and Fear*. Harvester Wheatsheaf, Brighton, 1983.

mindennapi élete nem kellően biztonságos. A program hét olyan tényezőt konkretizál, amelyek az ilyen értelemben felfogott biztonságot veszélyeztetik, ezeknek megfelelően a gazdasági biztonság, az élelmiszer-biztonság, az egészség biztonsága, a környezet biztonsága, a személyes biztonság, a közösségek biztonsága és a politikai biztonság érdemel fokozott figyelmet és fejlesztést.²³ Az ENSZ 2000-ben tartott millenniumi ülészakán döntés született egy bizottság létrehozásáról az emberi biztonság problémáinak tanulmányozása, fejlesztési követelményeinek kidolgozása céljából. A testület munkájában tudósok és szakpolitikusok vettek részt. A bizottság 2003-ban terjesztette elő a jelentését *Emberi biztonság most* címmel. A fogalom meghatározása a következőképpen hangzik: „Az emberi biztonság minden emberi élet lényegének a védelmezését jelenti az emberi szabadság és kiteljesedés előmozdítása révén.”²⁴

A koncepció nem tagadja az állambiztonság védelmének a létjogosultságát, a lényeg azonban az, hogy az emberek érdekeit kell elsődlegesnek tekinteni. Példaképpen említhető a migráció, amit a hatalom biztonságát előtérbe helyező szemlélet és gyakorlat inkább negatívnak tekint, míg az új felfogás az előnyöket, mindenekelőtt az életkörülmények jobbra fordulásának a lehetőségét emeli ki.²⁵

Az emberi jogok tiszteletben tartásán alapuló rendészeti működés követelményeit számos magatartási (etikai) kódexben rögzítették. Az ENSZ Közgyűlése 1979-ben fogadta el a Rendfenntartó Erők Tagjainak Magatartási Kódexét [34/169.]. A dokumentum a 2. cikkében kimondja: „*Szolgálatuk teljesítése során a rendfenntartó erők tagjai tartásuk tiszteletben és védelmezéssel az emberi méltóságot, biztosítsák és támogassák mindenki emberi jogait.*”

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2001-ben elfogadott Európai Rendőrségi Etikai Kódex [Rec. 2001 (10)] a rendőri működés egyik alapvető céljaként jelöli meg az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét (I/1. cikk).

Magyarországon a Rendőri Hivatás Etikai Kódexének 4. pontja szerint: „*A rendőr elismeri és védi az emberi méltóságot, tiszteletben tartja az emberi és a személyiségi jogokat. Elfogulatlanul jár el nemre, korra, állampolgárságra, etnikai hovatartozásra, vallási és politikai meggyőződésre, társadalmi és vagyoni helyzetre tekintet nélkül.*”

A jogszabályok közül természetesen az Alaptörvényt kell kiemelni. Emellett az alkotmányos, az emberi jogokat tiszteletben tartó és érvényesítő rendészeti működés szempontjából meghatározó jelentőségűek azok a nemzetközi – ámde a magyar jogrendszer részévé tett – szerződések, amelyek a rendészetre is irányadóak. Kiemelendő az univerzális Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1976. évi 8. törvényerejű rendelet), valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1993. évi XXXI. törvény). A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2. §-ának (1) bekezdése megerősíti: „*A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.*”

23 *Human Development Report*. Published for the United Nations Development Programme (UNDP). Oxford University Press, New York–Oxford, 1994.

24 *Human Security Now*. Commission on Human Security, New York, 2003. 4.

25 *Human Security Now*. i. m. 41–55.

Eredménynek tekinthető, hogy Magyarországon kialakult az emberi jogok védelmének intézményrendszere, az alkotmányos működés alapvető feltételei és követelményei a rendészeti szervek esetében is megvannak.

Hazai és nemzetközi tendenciák

A 20. század végén és az ezredfordulót követően a rendészeti szervezetek világszerte olyan jogosítványokat kaptak, amelyek korábban alkotmányos okokból is elképzelhetetlenek voltak. Megbízhatónak tartott garanciák épültek le, az alapvető jogokba való közhatalmi beavatkozás (vagy legalábbis annak a lehetősége) hihetetlenül kiszélesedett és elmélyült. A magánbeszélgetések szinte korlátok nélküli lehallgatása,²⁶ emberek – közöttük minden szempontból ártatlan személyek – tudatos kiválasztása és megölése (targeted killing) ma már a valóság része.²⁷ A kínvallatás szintén nem ismeretlen a gyakorlatban, sokan szorgalmazzák annak alkotmányos keretek között (!) való intézményesítését.²⁸ Általánosságban elmondható, hogy az új biztonsági kihívások, különösen a terrorizmus elleni harc kezelése a joguralom rendszerének a lazítását eredményezte, ennek alkotmányos keretek közé való visszaterelését szorgalmazzák azok, akik a tényleges helyzetből kiindulva próbálják „menteni a menthetőt” a széles körben megvalósuló jogkorlátozások garanciákkal való ellensúlyozása (például bírói engedély a kínvallatásra) révén.²⁹

A súlyos beavatkozások, az alkotmányos és nemzetközi normáktól való eltérések egyik technikája a „biztonságiasítás” (securitization). Ez azt jelenti, hogy bizonyos kérdéseket (pl. terrorizmus) kivesznek az általános szabályok alól a kivételes fenyegetettségre hivatkozva.³⁰ A dolog lényege az ideiglenesség. A helyzet normalizálódásával tehát meg kell szüntetni a speciális szabályok, intézkedések alkalmazását (desecuritization).

Nem csupán a beavatkozások erőssége és feltételeik lazítása figyelhető meg, hanem a rendszert és a büntetőjog térhódítása is. A közbiztonságot, illetőleg a közrendet fenyegető magatartások egyre szélesedő csoportja tartozik abba a körbe, amelyben az állam és az önkormányzatok a közigazgatási veszélyelhárítást és büntetések alkalmazását

26 Baldwin N. Jr. FLETCHER – Robert B. SHAW: *Down to the Wire: Assessing the Constitutionality of the National Security Agency's Warrantless Wiretapping Program. Exit the Rule of Law.* University of Florida Journal of Law & Public Policy, 17. (2006/3.) 429–472.

27 Luis E. CHIESA – Alexander K. A. GREENAWALT: *Beyond War: Bin Laden, Escobar, and the Justification of Targeted Killing.* Washington and Lee Law Review, 69. (2012/3.) 1371–1470.

28 Winfried BRUGGER: *Vom unbedingten Verbot der Folter zum bedingten Recht auf Folter?* Juristen Zeitung, Jg. 55. 2000/4. 165–173. DERSHOWITZ, Alan M.: *Why Terrorism Works.* Yale University Press, New Haven–London, 2002. 139–142.

29 Bruce ACKERMAN: *The Emergency Constitution.* Yale Law Journal, Vol. 113. No. 3. 2004. 1029–1091. DERSHOWITZ, Alan M.: i. m.

30 Rita TAURECK: *Securitization Theory and Securitization Studies.* Journal of International Relations and Development, Vol. 9. No.1. 2006. 53–61.

tartják indokoltnak. A szociális ügyek,³¹ például a hajléktalanság, a művelődéshez való jog és ahhoz kapcsolódóan a tankötelezettség közhatalmi kezelése egyre több rendészeti eszköz alkalmazását teszi lehetővé (lásd pl. az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény) és az adott esetben szükségessé.

Az emberi jogok oltalmazása a kifejtettek értelmében nem áll intézményesen szemben a rendészet működésével. Az egyének életébe való közhatalmi beavatkozás lehetőségeinek a bővülése egyrészt jogalkotási garanciák érvényesítését teszi szükségessé, másrészt a külső és belső kontroll intézményeinek – példaképpen említhető a Független Rendészeti Panasztestület – a fejlesztését.

Összefoglalás a 3. fejezethez

Az emberi jogok védelmét a középpontba helyező rendészeti működés lehetséges és elengedhetetlenül szükséges. A rendészet térhódításával és eszköztárának erősödésével szemben az önkényuralom elkerülése érdekében arra van szükség, hogy a tételes jogszabályoknak, valamint a szakmai előírásoknak megfelelően az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme ténylegesen a működés célja és értelme legyen. Ezért nem megengedhető a szabadság és a biztonság egymást kizáró értékeként történő kezelése.

Kérdések a 3. fejezethez

1. Miben áll a rendészet intézményvédelmi szerepe?
2. Mi jellemzi az emberi biztonság koncepcióját?
3. Milyen szakmai normák és jogszabályok határozzák meg a rendészet feladatait az emberi jogok tiszteletben tartására és védelmére?
4. Mi a rendészeti generálklauzula és annak a hatályos jog szerinti megítélése?
5. Mi jellemzi a rendészeti hatáskörök alakulását a 20. század vége óta?

31 Philip M. LARKIN: *The „Criminalization“ of Social Security Law: Towards a Punitive Welfare State?* Journal of Law and Society, Vol. 34. No. 3. 2007. 295–320.

Irodalomjegyzék a 3. fejezethez

- Bruce ACKERMAN: *The Emergency Constitution*. Yale Law Journal 113. (2004/3.) 1029–1091.
- BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában – a tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.
- Winfried BRUGGER: *Vom unbedingten Verbot der Folter zum bedingten Recht auf Folter?* Juristen Zeitung, Jg. 55. (2000/4.) 165–173.
- Barry BUZAN: *People, States and Fear*. Harvester Wheatsheaf, Brighton, 1983.
- Luis E. CHIESA – Alexander K. A. GREENAWALT: *Beyond War: Bin Laden, Escobar, and the Justification of Targeted Killing*. Washington and Lee Law Review 69. (2012/3.) 1371–1470.
- Paul J. A. DE HERT: *Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court's case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11*. Utrecht Law Review 1. (2005/1.) 68–96.
- Alan M. DERSHOWITZ(): *Why Terrorism Works*. Yale University Press, New Haven–London, 2002.
- Bill DREWS – Gerhard WACKE – Klaus VOGEL – Wolfgang MARTENS: *Gefahrenabwehr – Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder*. Carl Heymanns Verlag, Köln–Berlin–Bonn–München, 1986.
- Dirk DUBBER: *The Police Power: Patriarchy and the Foundations of American Government*. Columbia University Press, New York, 2005.
- ELIAS Norbert: *A civilizáció folyamata*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987.
- FALCÓN Y TELLA, Fernando: *Challenges for Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007.
- Ernst FREUND: *The Police Power: Public Powers and Constitutional Rights*. Callaghan & Co., Chicago, 1904.
- Baldwin N. Jr. FLETCHER – Robert B. SHAW : *Down to the Wire: Assessing the Constitutionality of the National Security Agency's Warrantless Wiretapping Program: Exit the Rule of Law*. University of Florida Journal of Law & Public Policy 17. (2006/3.) 429–472.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az emberi jogok alkalmazásának lehetőségei a rendes bíróságokon, különös tekintettel a magánjogi jogvitákra*. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010.
- Kelly D. HINE: *Vigilantism Revisited: An Economic Analysis of the Law of Extra-Judicial Self-Help or Why Can't Dick Shoot Henry for Stealing Jane's Truck?* American University Law Review 47. (1998/5). 1221–1255.
- Lyn HINDS – Cristina MURPHY: *Public Satisfaction with Police: Using Procedural Justice to Improve Police Legitimacy*. Australian & New Zealand Journal of Criminology 40. (2007/1.) 27–42.
- Bob HOOGENBOOM: *Grey Policing: A Theoretical Framework*. Policing and Society 2. (1991/1.) 17–30.

- Human Development Report*. Published for the United Nations Development Programme (UNDP). Oxford University Press, New York–Oxford, 1994.
- Human Security Now*. Commission on Human Security, New York, 2003.
- Les JOHNSTON: *What is Vigilantism?* *British Journal of Criminology* 36. (1996/2.) 220–236.
- Franz-Ludwig KNEMEYER: *Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts, Kritische Bemerkungen zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs*. *Archiv des öffentlichen Rechts* 92. (1967/2.) 153–180.
- Philip M. LARKIN: *The „Criminalization“ of Social Security Law: Towards a Punitive Welfare State?* *Journal of Law and Society* 34. (2007/3.) 295–320.
- Hans LISKEN – Erhard DENNINGER: *Rechtsstatliche Grundlagen*. In: Lisken, Hans – Denninger, Erhard (eds): *Handbuch des Polizeirechts*. C. H. Beck, München, 1992. 87–104.
- Geoffrey MARSHALL: *Police and Government*. Meuthen, London, 1965.
- A New Beginning: Policing in Northern Ireland – The Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland*. <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>
- Stephen SCHULHOFER: *The Constitution and the Police: Individual Rights and Law Enforcement*. *Washington University Law Review* 66. (1988/1.) 11–32.
- Jerome H. SKOLNICK – James J. FYFE: *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. Free Press, New York, 1993.
- Jason SUNSHINE – Tom R. TYLER: *The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing*. *Law&Society Review* 37. (2003/3.) 513–548.
- Rita TAURECK: *Securitization Theory and Securitization Studies*. *Journal of International Relations and Development* 9. (2006/1.) 53–61.
- Anasztasia TSOUKALA: *Democracy in the Light of Security: British and Turkish Discourses on Domestic Counter-Terrorism Policies*. *Political Studies* 54. (2006/3.) 607–627.
- VÁRHALMI Miklós: *Szabadság vagy biztonság? Ez itt a kérdés!* 2006. 05. 04-én, a IV. Európai Szociális Fórumon, Athénben elhangzott előadás. http://www.varhalmi.hu/sub_site.php?doc=3631, letöltve: 2013. 12. 30.

4. FEJEZET

Nagy Judit

Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés

Problémafelvetés

Minden korban, társadalomban és kultúrában alapvető igényként jelent meg az, hogy a társadalom által elvárt magatartási szabályokat megszegőket – ilyen jogsértő, bűnös személyek mindig voltak – felelősségre vonják. A bűnösök felkutatásában és felelősségre vonásában részt vevők köre, a felelősségre vonás mikéntje, a szankcionálás jellege és mértéke idővel sokat változott. Ez a változás egyrészt a politikai, társadalmi, jogi, technikai és gazdasági fejlődés következményként – mintegy „melléktermékként” – folyamatos fejlődési ívet ír le. Másrészt pedig az egyre növekvő és szervezettebbé váló, egyre szélesebb nemzetközi dimenziót meghódító bűnözés evolúciós folyamatára adott szükségszerűen megkívánt válaszként, mint egy állandó kihívás van jelen.

A modern rendőrség megszületése Európában a közjog megjelenéséhez köthető, amikor ezen speciális jogviszony egyik oldalán álló állam a polgárokkal szemben fennálló kötelezettségei körében elsők között a közbiztonság megteremtésének funkcióját vállalta fel. Ehhez a feladathoz egy, a legitim erőszak monopóliumával felruházott professzionális rendőrség kellett.¹

Az olvasó talán személyesen is megtapasztalhatta már (turistaként vagy pedig szakmai kapcsolatrendszerén keresztül) azt, hogy jelentős eltérések figyelhetők meg az egyes országok rendészeti rendszerei tekintetében (gondoljunk a francia csendőrségre vagy az olasz Carabinieri szervezetére), mind szervezeti, mind pedig funkcionális vonatkozásban.

Milyen eltérő rendészeti rendszerek, működési metódusok születtek az európai államokban? Milyen hatása van ezen eltéréseknek a nemzetközi együttműködésre? Hogyan tud a nemzetközi bűnüldözés válaszolni az új nemzetközi bűnözési kihívásokra? Milyen mértékben engedik az államok szuverenitásukat az európai biztonság oltárán feláldozni? Győzhet-e a globális biztonság a tagállami szuverenitás féltése felett? Merre fejlődik/fejlődhet ez a kooperáció?

1 FINSZTER Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról.* ORFK, 2012. 472.

E fejezet célja a fenti kérdések megválaszolásával az, hogy az olvasó bepillantást nyerjen az egyes európai rendészeti modellek rövid bemutatása mellett a ma létező uniós bűnüldözési együttműködési instrumentumok hálózatába.

Rendészeti modellek

A rendészeti tevékenység, a közrend és közbiztonság fenntartása minden szuverén államban az egyik legfontosabb funkciója a kormányzásnak, a rendőrség elengedhetetlen eleme az állami mechanizmusnak. Bár e tanulmánykötet korábbi fejezeteiben már megismert rendészeti funkciók, feladatok és célkitűzések² minden állam esetében hasonlóképpen találhatóak meg (természetesen eltérések adódhatnak a prioritásokat tekintve), ennek ellenére a rendészeti struktúrák széles skáláját találhatjuk meg a világban, sőt még Európán belül is. Mindennek az oka abban keresendő, hogy a rendőrség, rendészet szervezetének a struktúrája a különböző európai országokban elsősorban az adott ország szociokulturális és történelmi gyökereire vezethető vissza, valamint a rendőrségek kialakulása szorosan együtt haladt egy ország közigazgatásának a fejlődésével és a jogállami büntetőjog kialakulásával.

A szakirodalomban számos osztályozási elmélet született a rendőrségi modellek csoportosítására vonatkozóan – gyakran azonos tartalommal, de eltérő elnevezéssel –, melyekből az alábbiakat emelem ki.

a) Az *Enciklopédia Britannica* magyarázata szerint a nyugat-európai államok a centralizált rendészeti modellt preferálják, éppen úgy, mint Oroszország és több kelet-európai állam is. Számos variációja létezik a nyugat-európai államok tekintetében a centralizált rendészeti struktúráknak, melyek a következő 4 fő kategóriába sorolhatóak:

1. teljes centralizáció egy rendőri testületben: például Svédországban.³

2 Lásd e témakört bővebben BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet*. Új Magyar Közigazgatás 2013. december, valamint BUZÁS Gábor: *Gondolatok a rendőri intézkedésről, egy tudományos kutatás előzményei és lehetséges folytatása*. In: Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében Posztdoktori Konferencia konferenciakötet, elektronikus folyóirat 69–91. oldal című munkáiban.

3 A Rikspolis az egyetlen országos hatáskörű rendőri szervezet, mely több, az egyes megyékért felelős rendőri hatóságból áll. A megyei rendőrhatóságok tovább oszthatóak (több száz) rendőri kerületekre (kapitányságokra).

2. magas fokú centralizáció kisszámú nemzeti rendőri erővel: például Franciaország, Olaszország és Spanyolország esetében.⁴
3. regionális centralizáció szövetségi hatáskör alatt: két tipikus példája Németország és Hollandia.⁵
4. decentralizált helyi rendőrség egy erős országos hatáskörű szervezettel: például Belgiumban.⁶

b) *John Varghese* az irányítási struktúra alapján az alábbi táblázatban összefoglalt osztályozást dolgozta ki:⁷

Egységes (egyszerű) (Single/singular)		Kína Szaud-Arábia	Nem lehetséges
Összetett (multiple)	Koordinált	Franciaország	Egyesült Királyság
	Nem koordinált (uncoordinated)	Spanyolország	Amerikai Egyesült Államok, India

Ezen osztályozási rendszer két dimenzióan alapul:

- I. Az irányított rendőri szervek száma alapján: Amennyiben egy országban a teljes rendőri szervezet egységes erőként van szerveződve, egységes irányítás alatt állva, úgy azt *egységes (egyszerű) modellnek* nevezzük. Ha egy országban több
 - 4 Franciaországban az országos rendőrség (Police nationale) a városokban működik, míg az ún. csendőrség (Gendarmerie nationale) illetékességi területe a vidéki területekre és a kisebb városokra korlátozódik. A harmadik testületként létező állami biztonsági rendőrség (Direction centrale du renseignement intérieur) az országos rendőrség részét képezi, de katonai egységként van szervezve. Olaszországban az állami rendőrség (Polizia di Stato) a közrend és közbiztonság fenntartásáért felelős, az ún. Carabinieri katonai rendőri erőként és polgári rendőri erőként egyaránt funkcionál, valamint a gazdasági rendőrség (Guardia di Finanza) működik, mely a gazdasági bűncselekményekkel foglalkozik (adócsalások, hamisítás etc). A spanyol rendészeti struktúra két országos rendőri szervezetet foglal magában: az egyik az országos rendőrség, mely a legtöbb rendészeti feladatért felelős, valamint a Guardia Civil katonai erő, mely a vidéki területek biztonságáért felel, valamint hatáskörébe tartozik még a nemzetbiztonság védelme (terrorizmus elleni küzdelem) és a tömegkezelés is.
 - 5 Németországban két szövetségi rendőri egység van, melyből az egyik a Szövetségi Határőrség (Bundespolizei), a másik pedig a Szövetségi Bűnügyi Rendőrségi Hivatal (Bundeskriminalamt), melynek hasonló a szerepe, mint az FBI-nak az Amerikai Egyesült Államokban. Hollandiában az Országos Rendőri Ügynökség (Korps Nationale Politie) a Belügyminiszter irányítása alatt működik, de a regionális rendőri egységek jelentik a gerincét a rendészeti struktúrának. Emellett létezik egy katonai rendőri egység is, az ún. Királyi Holland Rendőrség (Royal Marechaussee), mely a vidéki területeken és a holland határ mentén végzi a tevékenységét.
 - 6 A belgiumi rendőrségi rendszer szövetségi rendőrségi jelleggel bír, mely ötvözi a korábbi csendőrséget és az országos bűnügyi nyomozó egységet, valamint számos helyi rendőri erőt, melyek mindegyike a polgármesternek tartozik felelősséggel. A belga rendszer közelebb áll az angolszász decentralizált modellhez, mint az európai centralizált modellek bármelyikéhez.
 - 7 *John VARGHESE: Police Structure. A Comparative Study of Policing Models 2009.* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1605290

rendőri szerv működik, azt nevezzük *összetett modellnek*, melyen belül két al-típust különítünk el: ha ezek a rendőri erők jól körülhatárolható tevékenységi területtel rendelkeznek, és tevékenységi körükben nincsen átfedés, akkor azt *koordinált összetett modellnek* nevezzük. Amennyiben ezek a hatáskörök átfedőek, úgy a modell elnevezése *nem koordinált összetett modell*.

- II. A rendőri szervek típusa alapján: Amennyiben egy országon belül a rendőri erők magas szinten szervezettek, és központi irányítás alatt állnak, akkor ezt *koordinált centralizált* modellnek nevezzük, és ha az egy országban működő rendőri egységeknek nincsen egy nyilvánvalóan központi irányítású struktúrája, akkor ezt *decentralizált irányítási struktúrának* nevezzük.

c) *Bill Tupman* az 1999-ben íródott *Policing in Europe: Uniform in diversity* című művében⁸ három rendészeti modellt különböztetett meg: napóleoni modell, nemzeti modell és decentralizált modell.

Tupmannal egyetértve számos rendészetet kutató használja még bizonyos rendészeti struktúrák kategorizálására a „napóleoni” elnevezést, mely napjainkban például Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban található meg tipikusan.⁹ E modell jellemzője az, hogy több „egymással versengő” országos hatáskörű rendőri szerv működik egymás mellett, eltérő minisztériumok irányítása alá tartozva.

A skandináv államok, Írország és Görögország rendészeti struktúrája tartozik a nemzeti modell keretébe tipikusan.¹⁰ Ezen országokban minden egyes rendőri szerv ugyanazon vezető irányítása alatt áll, és teljes illetékességgel bír a területen belül. Minden rendőrtiszt egy hatóság tagjaként egy hatóság által felelősségre vonhatóan végzi a munkáját függetlenül bármilyen helyi politikai hatóságtól.

A decentralizált modell esetében meglehetősen egységes eljárás jellemző a felelősségre vonás mikéntje, valamint a döntéshozatal és szelekció rendje tekintetében. Ez nem jelenti azonban azt, hogy szerkezeti felépítésüket tekintve nem különböznek egymástól – például Németország¹¹ és az Egyesült Királyság rendkívül eltér egymástól –, mivel

8 <http://people.exeter.ac.uk/watupman/undergrad/johnchilds/modelsmethodsandproblemsopolicing.htm>

9 A 19. században és a 20. század elején ez volt a legáltalánosabban elterjedt rendészeti struktúra a kontinentális Európában (így például Lengyelországban, Hollandiában, az Osztrák–Magyar Monarchiában, Portugáliában és több német államban). Ezen államok vagy a napóleoni hódítás után, annak hatására építették ki ezt a modellt, vagy pedig hódítás nélkül vették át, mintegy már kidolgozott mintaként.

10 Bár ezen országok többsége esetében bizonyos változás után vált „nemzetivé” a rendészeti modell (például Görögországban 1984-ben a napóleoni modell alakult át, Svédországban 1965-ig, Finnországban pedig 1997-ig decentralizált struktúra volt). Ezen országok esetében a közös vonás abból ered, hogy etnikai szempontból homogén, kis populációjú országnak tekinthetőek (Németországhoz vagy Franciaországhoz viszonyítva például).

11 A németek ténylegesen különválasztják rendszerüket más decentralizált modellt követő ország rendszerétől, kihangsúlyozván annak sokkal inkább tartományi jellegét a Tupman által a „decentralizáció megyei modelljeként” (county model of decentralisation) aposztrófált egyesült királyságbeli modellhez viszonyítva.

ezen rendőri szervezetek egyszerűen követik az ország autonóm földrajzi tagoltságot leképező „szétdarabolásának” a modelljét.

A Tupman-féle modell alapján az egyes országok rendészeti modelljeit az alábbi táblázat foglalja össze.¹²

Nemzeti, centralizált	Napóleoni, centralizált (versengő rendőri erők, főként centralizált)	Decentralizált
Dánia Írország Japán Ausztria 2005-től←←←←← Finnország 1997-től←←←← Görögország 1984-től←← Svédország 1965-től←←←← Luxemburg 2000-től←←←←	Olaszország Franciaország Belgium ←Ausztria 2005-ig ←←←←←←←←←←←←←←← ←Görögország 1984-ig Hollandia 1990-ig →→→→→ ←←←←←←←←←←←←←←← Spanyolország Portugália ← Luxemburg 2000-ig	Kanada Németország Egyesült Királyság ←Finnország 1997-ig → Hollandia 1990-től ← Svédország 1965-ig Svájc Amerikai Egyesült Államok

d) *Finszter* osztályozása szerint Európában a tagállamok között a bűnüldözés működési modelljeit tekintve kétfajta rendészeti modellel találkozhatunk.¹³ Egrésről létezik a decentralizált angolszász önkormányzati modell (írott alkotmány hiánya, decentralizált közigazgatás és a vádely alapján működő büntető igazságszolgáltatás), valamint megtalálható a centralizált kontinentális államrendőrségi forma is (írott alaptörvények, központosított civil államigazgatás és a nyomozási elven alapuló kontinentális büntető igazságszolgáltatás). Ezen különbségek a gyakorlatban jelentős fejlődés-visszatartó hatással lehetnek a bűnügyi együttműködés bizonyos formái tekintetében, ezért a nyolcvanas évektől megfigyelhető volt a büntetőeljárás rendszerek konvergenciája, melynek eredményeképpen napjainkra e két modell közeledni kezdett egymáshoz (például az Egyesült Királyságban bizonyos bűnüldözési feladatok centralizációja, ügyészség megváltozott szerepe, valamint a kontinentális jog országaiban a tárgyalási szakasz felértékelődése a bizonyításban, a bűnügyi hírszerző munka jog alá kerülése figyelhető meg).

Egy másik megközelítésben elkülöníthető a monista, dualista és pluralista rendészeti szerkezeti modell egymástól. A monista rendszer található meg a skandináv államokban, Hollandiában, valamint Észak-Írországban, mely egyetlen általános hatáskörű rendőrségi szervezetre épül. Ausztriára, Franciaországra és Olaszországra jellemző a duális modell, mely a francia befolyást jelezve a rendőrség–csendőrség kettősséget

12 Christopher PAUN: *Demokratization and Police Reform*. <http://www.paun.de/archiv/paun-democratization-police-reform>, 22.

13 FINSZTER Géza: *A bűnüldözés működési modelljei*. Kriminológia – Szakkriminológia Complex Kiadó, 2006. 639.

mutatja. Belgium a tipikus példája a plurális rendészeti szerkezeti modellnek, mely a közbiztonsági és a bűnügyi rendőrségek mellett a csendőrség és az önkormányzati rendőrségek együtteséből áll.

A fentiekől különbözik az angol és a wales-i decentralizált, önkormányzati rendőrség, valamint a Skóciában meglévő állami rendőrség. Egyes kutatók a posztkommunista országok rendészetét is önálló típusnak tartják a fentiekén túlmenően.

Bár láthatjuk, hogy a rendőrségek nemzeti meghatározottsága eltérő szervezeti és jogi megoldásokat hozott létre, ennek ellenére rendőr-szociológiai kutatások bizonyítják, hogy számos rokon vonást mutatnak a szakmai kultúrák a belső értékrendek és magatartásformák tekintetében.

Európában a rendészeti értékekben meglévő különbségekből fakadó konfliktusok igényként fogalmazták meg az európai rendőrségek etikai kódexének létrehozását is [lásd Európa Tanács 2001. szeptember 19-én kelt R(10) számú ajánlása]. Ez a kódex jelentősen hozzájárult annak a szakmai kultúrának a kialakulásához, amely az eltérő történelmi gyökerek és szervezeti sajátosságok ellenére megtalálta maga számára a közös értékrendet.¹⁴

Együttműködés: tagállami szuverenitás kontra globális biztonság

Mit értünk együttműködés alatt a rendészeti szervek szempontjából? A Magyar Rendészettudományi Társaság által 2008-ban összeállított Rendészettudományi szószedet szerint (főbb tartalmi elemeit kiemelve) az együttműködés szerveken belül, szervek között és nemzetközi szinten megvalósuló szervezett koordináció, kooperáció és kommunikáció, tervszerű közös tevékenység és működés, valamint az alkalmazható/alkalmazandó erők, eszközök és módszerek cél, hely, idő szerinti összehangolásának eredménye.

Természetesen a helyi bűnözést felváltó mozgó bűnözés számára az „egy bűncselekmény egy nyomozó” nyomozásszervezési metódus már nem volt adekvát, így az együttműködés igényére válaszként alakult ki az egész ország rendőrségét magába foglaló integrált bűnüldözési rendszer,¹⁵ annak megfelelő szervezeti felépítéssel és új nyomozásszervezési attitűddel. A bűnözés, bűnözők számára azonban nem jelentett

14 FINSZTER Géza: *Az Európai Unió Alkotmánya a rendőrségek integrációjáról*. In: Györgyi Kálmán ünnepi kötet, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004. 205.

15 Az integráció ebben az esetben a rendőrségen belüli szervek, illetve a rendőrség és az azon kívüli álló szervezetek közötti együttműködést jelenti. Az elmélet egyik kidolgozója dr. Déri Pál volt, aki annak az igényét is megfogalmazta, hogy ezen integrációt ki kell terjeszteni a rendőrség nemzetközi kapcsolataira is.

gátat egyetlen országhatár sem,¹⁶ melyet az európai integrációs térségben a belső piac kiépítése felé vezető út egyik lépcsőjeként megszüntetett belső határok még inkább megkönnyítettek. Így a bűnözés nemzetközivé válásával egyidejűleg szükségszerűen a bűnüldözésnek is nemzetközi dimenzióba kellett lépnie, mely nem működhetett a nemzeti rendészeti szervek nemzetközi szintű együttműködése nélkül. A tagállami szuverenitás egyik bástyájának tekintett büntetőjog-alkalmazás, bűnüldözés számára azonban messze nem volt olyan természetes azon új innovatív kezdeményezések elfogadása, melyek a bűnügyi együttműködés fejlesztésére, a nemzetközi munkamegosztáson alapuló bűnüldözés kiépítésére irányultak.¹⁷

Idővel azonban rá kellett ébrednie a nemzeti bűnüldöző hatóságoknak, hogy az ellenállás és el-/bezárkózás helyett nyitniuk kell, együtt kell működniük más államok hatóságaival, új intézményeket, instrumentumokat kell létrehozniuk és gyakorlatban megfelelően alkalmazniuk, hatékonyabb koordinációs mechanizmusokat és kooperációs szakértői hálót kell kiépíteniük, ha továbbra is biztosítani szeretnék a közjogi kapcsolatrendszerben egyik prioritásként rájuk ruházott feladatot, a közbiztonság megőrzését és a polgárok védelmét.

De milyen messzire mehet ez a bűnüldözési együttműködés és információcsere, ha figyelembe vesszük az egyes országok rendészeti, igazságszolgáltatási rendszereinek széleskörű heterogenitását, variabilitását, valamint az ehhez párosuló szuverenitás túlzott állami féltését?

E tekintetben a biztonságpolitikai és bűnüldözési szakemberek véleménye két álláspont köré polarizálódott: az egyik nézőpont az úgynevezett klasszikus nézet, mely ragaszkodik ahhoz, hogy az állam (kormány) őrkdjön területe felett, védelmezze saját állampolgárait és ellenőrizze az információcsere folyamatait. Ezzel szemben áll a modern álláspont, mely kihangsúlyozza, hogy a globális bizonytalanság nagyobb fokú koordinációt kíván meg, valamint erőteljesebb integrációt és egységesítést a bűnüldöző szervek között.

A nemzetközi rendészeti együttműködés szintjei

A gyakorlatban számos formában testet öltő nemzetközi rendészeti együttműködés a résztvevő felek száma, az együttműködés személyi, szervei és földrajzi kiterjedtsége szerint többféle kategóriát alkothat. A kiindulópontot a határ menti szervek közötti személyes kapcsolatokon alapuló bilaterális szakmai együttműködés kiépülése jelentette,

16 A határokat átlépő bűnözés nem új jelenség Európában. Már 1893-ban Franz von Liszt, a berlini egyetem professzora kifejtette, hogy hogyan működtek az országhatárokat szabadon átlépve egyes bűnözői csoportok Németország, Ausztria, Franciaország és az Egyesült Királyság területén. Az első világháború befejezése utáni időszak is kiváló lehetőséget nyújtott a csalóknak, útlevél- és pénzhamisítóknak, valamint tolvajoknak, hogy az országhatárokat átlépve kiterjesszék működési területüket, és megszökjenek a felelősségre vonás alól.

17 LIGETI KATALIN: *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004. 14.

melyhez mára már számos multilaterális formában jelen lévő együttműködési metódus kapcsolódik. Az uniós regionális rendészeti együttműködés szervesen beépül a globális nemzetközi rendészeti együttműködés rendszerébe.

Általánosságban a nemzetközi rendészeti együttműködés az alábbi különböző szinteken valósulhat meg:

- Személyes kapcsolatok (főként határ menti szervek közötti informális együttműködés);
- Helyi szervek közötti nemzetközi együttműködés (tipikusan főként határ menti szervek között);
- Területi szervek közötti nemzetközi együttműködés;
- Országos hatáskörű rendészeti szervek közötti nemzetközi együttműködés;
- Államközi együttműködési formák:
 - Minisztériumi szintű megállapodások;
 - Kormány szintű megállapodások;
 - Nemzetközi szerződések;
- Szubregionális együttműködési formák (például a SELEC, Északi Unió,¹⁸ Benelux Unió, BCCP¹⁹ keretrendszer);
- Regionális együttműködés (például az Európa Tanács keretében, vagy az Europol által nyújtott keretek között, de idetartozik egyéb regionális kooperációs platformként az OECD²⁰ is);
- Globális együttműködés (például az Interpol keretében, vagy az ENSZ égisze alatt).

A rendészeti együttműködésben részt vevő hatóságok lényegében három szinten érintkezhetnek egymással:²¹

- vertikális együttműködés: ez a kooperációs forma hierarchiát feltételez a felek között (például egy nemzetközi szervezet, testület fordul egy államhoz segítséget kérve, mely esetben sokkal szűkebb körben van lehetőség a megkeresés elutasítására, és meglehetősen egyoldalú kooperációt jelent)
- horizontális együttműködés: az együttműködésben a felek kizárólag azonos hatáskörrel rendelkező hatóságok lehetnek (igazságügyi szerv – igazságügyi szerv, rendőri hatóság – rendőri hatóság között)

18 Az Északi Unió tagjai: Svédország, Dánia, Finnország, Norvégia és Izland.

19 BCCP a francia Bureau Commun de Coopération Policière elnevezés rövidítése, amelyben Luxemburg, Németország és Franciaország rendőrei vesznek részt.

20 OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): 1961-ben alakult Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.

21 M. NYITRAI Péter: *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 260.

- diagonális együttműködés: a hatékony bűnüldözés érdekében lehetővé teszi a különböző hatáskörű szervek közötti érintkezést is, függetlenül attól, hogy ezek hierarchikus viszonyban állnak-e egymással.²²

A rendészeti együttműködés rendszerében három szintet különíthetünk el, melyek azonban nem választhatóak el élesen egymástól, a valóságban kölcsönös kapcsolatban működnek:

- Makroszint: az egyes államok kormányai közötti egyeztetéseket, a szűkebb értelemben vett együttműködés jogi kereteinek megerősítését, a nemzetközi és nemzeti szintű jogszabályalkotást jelenti.
- Középszint: az együttműködés eljárási és szervezeti kereteinek megvalósítását foglalja magában (például az Europol, a Schengeni Információs Rendszer kialakítása, egyes államok nemzetközi kapcsolattartó központjainak kiépítése).
- Mikroszint: a szűkebb értelemben vett rendőri együttműködést, a mindennapi bűnfelderítésben való kooperációt jelenti (például határon átnyúló forró nyomon üldözés).

A szakirodalom az egyes együttműködési formák tekintetében a fentiekén kívül még számos osztályozási elméletet (például az együttműködő felek helyzete szerinti együttműködési modellek, az információ továbbításának alanyai szerinti együttműködési modellek, az együttműködés modelljei a kooperáció szervezeti keretei szerint stb.) ismer, melyekre ezen tanulmány körében nem térek ki.²³

Fontosnak tartom azonban kiemelni az együttműködés fő vázát jelentő formális, megállapodásokon (bilaterális vagy multilaterális) alapuló megoldások mellett az informális rendészeti együttműködés fontosságát, melynek egyes formái különösen a határterületeken alakulnak ki. Ezeknek egyrészt azok a személyes kapcsolatok képezik az alapját, melyek a szomszédos államok bűnüldöző szerveinek állományába tartozó személyek között alakulnak ki a szükségszerűen közös munkavégzés folyamán, másrészt pedig egyéb szocializációs tényezők (esetenként hasonló kulturális, társadalmi közeg) következtében. Rengeteg formát ölthet ez az együttműködési forma: közös oktatás, képzés, személyek, technikai eszközök cseréje, közös közúti ellenőrzések. Alapjául rendszerint az adott bűnüldöző szervek közötti eseti vagy hosszabb (esetleg határozatlan) időtartamra szóló megállapodások szolgálnak, valamint ide tartoznak a személyes ismeretségen, kollegális viszonyon alapuló szabályozatlan, eseti kooperációk is. Hátránya ezen együttműködési formának, hogy megnehezíti a meglévő multilaterális, kor-

22 Az EU 2000-ben kidolgozott Eljárási Jogsegély Egyezményének 6. cikk 5. pontja intézményesíti a diagonális kooperáció lehetőségét, amikor lehetővé teszi azt, hogy az ellenőrzött szállítás, a közös nyomozócsoport létrehozása, valamint a fedett nyomozó alkalmazása eseteiben az igazságügyi szervek, és a rendőri, illetve bűnüldözési feladatot ellátó egyéb közigazgatási szervek együttműködhessenek.

23 Lásd erről bővebben: M. NYITRAI Péter: *A nemzetközi rendőri együttműködés...* i. m., illetve NAGY Judit: *Rendészet és rendvédelem nemzetközi kapcsolatai*. Nemzetközi Közszolgálati Kapcsolatok MA szak tanszékdolgozata.

mányközi alapú kooperáció mellett az együttműködés áttekinthetőségét és ellenőrzését. Előnye azonban a gyorsaság és hatékonyság mellett az, hogy megalapozza, valamint növeli az együttműködésben részt vevő felek közötti bizalmat, ami elengedhetetlen a nemzetközi együttműködésben. Ez a forma az egyedi esetek megoldásában való alkalmazásánál fogva alkalmatlan átfogó célok elérésére, stratégiai koncepciók létrehozására.

A nemzetközi rendészeti együttműködés evolúciója

Hosszú utat tett meg a rendészeti együttműködés az 1895-ös párizsi börtönkongresszustól és az 1909-es madridi kriminalisztikai konferenciától, vagy az I. Albert monacói herceg által 1914-ben összehívott első nemzetközi rendőrkongresszustól, és az 1923-ban Bécsben létrehozott Nemzetközi Büntető Rendőri Bizottságtól (INTERPOL elődje) a mai bilaterális, illetve multilaterális egyezmények mátrixáig, az uniós ügynökségek komplex együttműködési hálózatáig (Europol, Eurojust, OLAF, Frontex stb.), vagy a 2013 elején megnyílt Europol Cybercrime Centerig, vagy pedig az egyre nagyobb teret hódító közös nyomozócsoportokig.

Ha visszamennénk az időben a nemzetközi együttműködés 19. század végi kezdeti „szárnypróbálgatásainak” időszakába, elképzelhetetlennek tűnne az, hogy egy állam rendőre egy másik állam területére léphessen, és ott bármilyen hatósági tevékenységet végezhesen. Futurisztikus víziónak tűnne csupán egy olyan nemzetközi adatbázis létrehozása, melyben már DNS alapján lehet keresni, de éppúgy az is, hogy egy közös nyomozócsoportban együtt dolgozzanak több állam rendőrei egy konkrét bűncselekmény nyomozása során. Pedig mindezek valóra váltak.

Szükségyszerűség volt együtt fejlődni a társadalmi, gazdasági, politikai és technikai folyamatokkal, de talán leginkább a bűnözés mérhetetlen expanziójával és egyre fejlettebb, komplexebb megnyilvánulási formáival.

Ez az evolúciós fejlődés nem volt akadály nélküli (tagállami szuverenitásféltés, bizalom hiánya, jogrendszerbeli és technikai inkompatibilitások stb.), voltak benne mélypontok (Interpol adatbázis nagy részének második világháborús megsemmisülése, TREVI sokak általi kritizálása) és látványosan kiugró eredmények (Europol létrejötte, közös nyomozócsoportok instrumentuma), és bizonyos katasztrófák (2001-es New York-i és 2004-es madridi terrorcselekmények például) erős lökésekkel kísérve a mai napig folyamatosan zajlik.

Mára már az uniós politikák közül a rendészeti együttműködés az egyik legintenzívebben fejlődő területnek számít, pedig nem volt könnyű elnyerni az országok figyelmét és támogatását egy alapvetően gazdasági (közös piac, monetáris unió stb.) kooperációra létrejött közösségben.

Változó bűnözés – változó bűnüldözés

Szükségszerűen kell követnie a nemzetközi együttműködés fejlődésének a bűnözés fejlődését, annak mennyiségi és minőségi változásait. Újfajta és szélesebb körű együttműködésre van szükség az egyes nemzeti bűnüldözési hatóságok között, hiszen folyamatosan nő bizonyos súlyos bűncselekmények száma (lásd a táblázatot alul), a bűnözők egyre „ötletgazdagabbak” az elkövetési metódusokat tekintve, emellett képesek félretenni bármilyen kulturális vagy vallási alapon nyugvó ellenségeskedést a közös „haszon” érdekében (lásd például a balkáni térségben együtt dolgozó albán és szerb bűnözők). A bűnüldöző hatóságokat is közös cél vezeti, mely érdekében félre kell tenni az idegenkedés és bizalmatlanság attitűdjét, és helyette a közös „haszon” elérésére kell együttműködve fókuszálni nekik is.

Bűncselekmény típusa	Regisztrált ügy 2011.	Regisztrált ügy 2012.
terrorizmus	27	32
kábítószer-kereskedelem	242	263
csalás	218	382
korruptió	26	30
számítástechnikai bűnözés	24	42

Forrás: Eurojust 2012. évi jelentése (Annual Report)

Mindemellett a bűncselekmények teljesen új, eddig még nem ismert generációja jelent meg²⁴ és a szervezett bűnözői csoportok is új jellemzőkkel²⁵ írhatóak le, mely újfajta szakmai kihívásként jelentkezik a rendészeti szervek előtt.

Jelenlegi jogi alapok

Jogalapjaként ezen uniós rendőri együttműködésnek az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 33., 87., 88. és 89. cikkei szolgálnak.

Az EUMSZ 87. cikke értelmében az uniós rendőri együttműködés kiterjed a releváns információk összegyűjtésére, tárolására, azok feldolgozására, elemzésére és cseré-

24 Az Europol SOCTA (Súlyos Szervezett Bűnözési Fenyegtettség Értékelés) 2013. jelentés szerinti új/más kihívások: illegális migráció, emberkereskedelem, közegészségre/közbiztonságra kihatással lévő áruhamisítás, szintetikuskábítószer-gyártás és -kereskedelem, pénzmosás, számítástechnikai bűnözés, energiacsalás, környezetvédelemmel kapcsolatos bűncselekmények.

25 A 2013-as Europol SOCTA (Súlyos Szervezett Bűnözési Fenyegtettség Értékelés) jelentés alapján: kb. 3600 szervezett bűnözői csoport működik az EU-ban, melyek hálózat típusú struktúrával (network-type) rendelkeznek, 70%-uk „többnemzetiségű”, több mint 30%-uk többfajta bűncselekményre specializált (poly-crime groups), növekvő vállalkozói szemlélet (üzleti vezetés) jellemzi őket.

jére, az állomány képzésének támogatására, valamint együttműködésre az állomány egymás közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén, emellett hangsúlyosan a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikákra. A Szerződés alapján az uniós rendőri együttműködésben a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága részt vesz (a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott bűnüldöző szolgálatai).

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével jelentős változásként könyvelhető el, hogy ezentúl a rendőrségi együttműködésre vonatkozó intézkedések többségét a rendes jogalkotási eljárás szerint, tehát az Európai Parlamenttel közös együttdöntési (úgynevezett kodecziós) eljárás keretében, az EU Tanácsában minősített többséggel hozzák meg, felülvizsgálatuk pedig a Bíróság hatáskörébe tartozik.

A rendőrségi együttműködés területének azonban továbbra is maradtak specialitásai:

- a Bizottság megosztja jogszabály-kezdeményezési jogkörét a tagállamokkal, ha ez utóbbiak a Tanács tagjainak egynegyedét képviselik (az EUMSZ 76. cikke);
- az operatív együttműködési intézkedések esetében az Európai Parlamenttel csak konzultációt folytatnak; amennyiben azonban a Tanácsban nincs meg az egyhangú egyetértés, a megerősített együttműködés (enhanced cooperation) esetleges bevezetése az azt létrehozni kívánó tagállamok (legalább kilenc tagállam) között az Európai Tanács felfüggesztő hatályú vizsgálatához kötött annak érdekében, hogy konszenzus jöjjön létre [az úgynevezett vészfékmechanizmus, az EUMSZ 87. cikkének (3) bekezdése];
- az EUMSZ hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok ellen 5 éven belül nem nyújtható be kötelezettségzeges megállapítása iránti kereset vagy előzetes döntéshozatal iránti kérelem (az EUMSZ-hez csatolt 36. jegyzőkönyv).

A nemzetközi rendészeti együttműködés hálózata napjainkban az EU-ban

Az EU bel- és igazságügyi együttműködési területe rendkívül összetett, mivel magában foglalja a nyomozó hatóságok hagyományos bűnügyi célú, a bűnüldöző szervek információs és operatív felderítési, a határellenőrzésben érintett szervek bűnügyi és bűnüldözési, határforgalom-ellenőrzési és határőrizeti, valamint az igazságügyi hatóságok és szervek együttműködését a büntető- és szabálysértési eljárások sikeres lefolytatása érdekében.

Összetett tehát a rendszer, egyre több benne a szereplő, együttműködő résztvevő, igaz, hogy egyre nagyobb a fenyegetettség és a kihívás is a bűnözői oldal részéről. A résztvevők és együttműködési metódusok palettája széles, és egyre bővülő: különböző tagállami hatóságok, uniós ügynökségek, nemzetközi szervezetek, civil szféra, bilaterális és multilaterális együttműködések, informális és nemzetközi szerződésen alapuló együttműködési formák, közös nyomozócsoport, svéd kezdeményezés, Prümi határo-

zat, belbiztonsági stratégiák (tagállami és uniós), Stockholmi program, SIS II rendszer, tagállami és uniós jogalkotás stb.

Talán felvetődik az olvasóban, hogy miként működhet egy ilyen heterogén rendszerben bármiféle koordináció? Nincsenek esetleg átfedések az egyes szervezetek tevékenységi körei között?

A működés motorja a közös cél: az, hogy a globális biztonság erősödjön az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett, a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága (beleértve a rendőrségi szerveket, a vámhatóságok és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatokat) hozzájáruljon az EU a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggé történő átalakításához, gátat szabva az egyre erősödő nemzetközi, professzionális szervezett bűnözésnek. Az egymás mellett „eldolgozás”, átfedő hatáskörök és a néha versengő, féltékenykedő, bizalmatlanságra épülő működés helyett pedig – Hegyaljai Mátyás gondolataival egyetértve – a bűnüldözési szervek szoros összefogáson alapuló „kartellszerű” együttműködésére van szükség.

„Olyan, hogy »nulla kockázat«, nem létezik, de ennek ellenére az Uniónak olyan biztonságos környezetet kell teremtenie, amelyben az európai polgárok védve érzik magukat.”²⁶

Ezen fenti célkitűzés elérése érdekében a tagállamoknak folyamatosan olyan instrumentumok kifejlesztésére kell törekedniük, amelyek segítségével biztosítható, hogy a nemzeti határok, az eltérő jogszabályok, nyelvek és munkamódszerek ne akadályozzák az előrehaladást a határokon átnyúló bűnözés megelőzése terén.

Az unióban számos, az együttműködést megkönnyítő eszközt dolgoztak már ki, melyek folyamatos fejlesztés alatt állnak. Ezek közül a teljesség igénye nélkül az alábbi legfontosabbakat emelem ki címszavakban:

Unió ügynökségeket, intézményeket és szerveket hoztak létre: ezek közé tartozik például a 2010. január 1. óta ügynökségként Hágában működő *Europol* (Európai Rendőrségi Hivatal), melynek feladata, hogy javítsa a nemzeti rendőri hatóságok és egyéb hasonló hatóságok hatékonyságát a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés más súlyos formái megelőzésében és az ellenük folyó küzdelemben, valamint hogy információkat gyűjtsön, elemezzen és továbbítson. Ide sorolandó továbbá a szintén Hágai székhelyű *Eurojust*, amely az igazságügyi hatóságok közötti koordinációt irányítja, és növeli azok hatékonyságát. Kihangsúlyozandó, hogy a rendőrök képzéséhez való hozzájárulás a rendőrségi együttműködés egyik fontos aspektusa. E célból hozták létre 2000-ben a *CEPOL*-t (Európai Rendőr-akadémia), amely kezdetben a meglévő nemzeti képzőintézetek hálózata formájában jött létre, és 2005-ben európai uniós ügynökséggé alakult át.²⁷

Fontos szereplője ennek a hálózatnak a varsói székhelyű 2004-ben létrehozott *Frontex* (Európai Határőrizeti Ügynökség), amely a külső határokon folytatott operatív

26 EU Belső Biztonsági Stratégiája, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313HUC.pdf

27 A Tanács 2005. szeptember 20-i 2005/681/IB határozata alapján.

együttműködést vezet. Az operatív együttműködés alapvetően mindig akadályát jelentette a rendőrségi együttműködés fejlődésének, ezért a Lisszaboni Szerződés létrehozta a COSI-t (Belső Biztonsági Állandó Bizottság), mely értékeli az operatív együttműködés általános irányát és hiányosságait, valamint konkrét ajánlásokat fogalmaz meg e területen. Bár nem tartozik rendőrségi együttműködés szervei közé, mégis említést érdemel az „Európai Unió Helyzetelemző Központja (INTCEN)”, mely hozzájárul a rendőrségi együttműködéshez azáltal, hogy a hírszerző szolgálatok, a katonaság, a diplomaták és a rendőrség által szolgáltatott források alapján értékelést készít a fenyegetésről. Az EU létrehozta a *terrorizmusellenes koordinátor* posztját is. A képzés, a kábítószer elleni küzdelem, a bűnmegelőzés, a korrupció és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés vonatkozásában további szervek és hálózatok létrehozására is sor került természetesen, melyek jelentős háttérét adják a hatékony tagállami együttműködésnek.

Közös műveletek, együttes akciók, közös nyomozócsoportok, Közös rendőri műveleti kézikönyv és koordinációs mechanizmus: A rendészeti együttműködés kétségkívül legrégebbi módszere és egyben legfontosabb alapja az információcsere, hiszen a bűnüldöző hatóságoknak információra van szüksége az elkövetők felkutatásához, az elkövetői profil, motívumok és modus operandi feltérképezéséhez. Legelőször ezen információk lépték át az országhatárokat. A szervezett bűnözés ellen azonban napjainkban már többre, az együttműködés komplexebb, hatékonyabb eszközeire van szükség a bűnüldöző hatóságok részéről, mely magában foglalja azt, hogy valamely állam rendőrei egy másik állam területén végezzenek nyomozati cselekményeket, illetve azt is, hogy több ország bűnüldözői együtt vegyenek részt közös műveletekben, vagy közös nyomozócsoportokban. Ez – idegen jogi, társadalmi, szervezeti és kulturális, valamint nyelvi környezetben – nagy kihívást jelentve azonban mind a résztvevő államok részéről, mind pedig az egyes résztvevő rendőrök oldaláról a nyitottságra és bizalomra épülő attitűdváltás mellett, konkrét feladatokat, felkészülést jelent. Ez a felkészülés jelenti azt, hogy megismerjük egymás politikai és társadalmi rendszerét, berendezkedését, büntető anyagi és eljárásjogi szabályrendszerét, a másik állam bűnüldözésben részt vevő szerveinek felépítését, vezetési és működési mechanizmusait, beleértve a nyelvtanulás kiemelt szerepét is a közös kommunikációs csatorna érdekében. Mindezt nemzeti és nemzetközi képzésekkel, továbbképzésekkel, tréningekkel lehet elérni, melyben kitüntetetten hangsúlyos szerepe van nemzeti szinten a rendészeti oktatás és felsőoktatás intézményeinek, uniós szinten pedig az uniós ügynökségeknek, kiváltképpen a CEPOL-nak.

Szükséges tehát közös műveleteket, együttes fellépéseket, közös akciókat, közös nyomozócsoportokat szervezni a nemzetközi rendészet területén.

Jelenleg az alábbi közös műveletek, akciók kerülnek megszervezésre az EU-n belül, melyeknek egy részében a tagállami hatóságok által saját területükön végzett akciók összehangolásáról van szó, más részükben azonban közös nyomozócsoportokat létrehozva más állam területén járnak el bűnüldöző szervek munkatársai:²⁸

28 A COSI szerepéről a közös műveletekben lásd: 7184/10 COSI's role in the coordination and follow-up mechanisms of joint operations.

(1) közös vámügyi műveletek (Joint Customs Operation JCO)²⁹, (2) COSPOL-projektek³⁰, (3) Frontex közös műveletek, (4) egyéb, kétoldalú vagy többoldalú megállapodáson alapuló koordinált és/vagy közös rendészeti műveletek, (5) valamint a közös nyomozócsoportok (Joint Investigation Team JIT): a közös nyomozócsoport egy olyan csoport, melyet kölcsönös megállapodás alapján két vagy több tagállam illetékes hatóságai hozhatnak létre meghatározott célra és korlátozott, de közös megegyezéssel meghosszabbítható időtartamra annak érdekében, hogy a csoportot létrehozó egy vagy több tagállamban bűnügyi nyomozást folytasson.

A közös rendőrségi műveletek végrehajtásában több tagállam vesz részt úgy, hogy ezen tagállamok mindegyike saját területén, saját nemzeti joga alapján hajt végre előre megtervezett, a többiekkel egyeztetett, koordinált feladatokat. A közös rendőrségi műveletek korlátozott időtartamú, összehangolt, célzott műveleti intézkedéseket jelentenek, melyek irányítása a koordináló tagállam/tagállamok feladata.

2010. október 28-án került sor Brüsszelben az ún. közös műveleti kézikönyv (JPO)³¹ kidolgozására, melynek célja az, hogy elősegítse a kétoldalú és többoldalú rendőrségi műveletek során az együttműködés egyszerűsítését és standardizálását. A koordinációs mechanizmusnak az a célja, hogy az éppen soros elnökség, a szakmai partnerek, uniós intézmények előzetesen egységes képet kapjanak az adott féléves elnökségi ciklusra tervezett rendészeti akciókról, mely által optimalizálható az erő- és eszközfelhasználás, az előzetes tervezés miatt erősíthető az EU ügynökségek és más résztvevők közötti együttműködés, elősegíthető a közös gondolkodás és cselekvés.

Mind a kézikönyv, mind a koordinációs mechanizmus³² kidolgozása szükséges volt, mivel ezt megelőzően a közös európai rendőrségi műveletek megszervezése alapvetően bi-, illetve multilaterális szinten folyt, az esetek zömében nem volt követhető, hogy milyen résztvevőkkel, milyen műveleti tevékenységekkel és milyen eljárási metódust követve kerültek végrehajtásra az akciók. Az is előfordult, hogy a tervezés fázisában a koordináció hiánya miatt az egy időben lefolytatott akciók egymás hatását kioltva az akció sikertelenségét okozták.

Jövőbeli helyzetek és forgatókönyvek elemzése, fenyegetések előrejelzése, azokra épített szakpolitikai ciklusok, projektek: Az Europol és más uniós ügynökségek rendszeresen készítenek proaktív, jövőbeni tendenciákra rámutató értékeléseket, elemzéseket a fenyegetésekről, ilyenek például a SOCTA (Serious Organized Crime Threat Assessment – Súlyos Szervezett Bűnözés Elleni Fenyegetettség Értékelés) és a TESAT (Terrorism Situation and Trend Report) jelentések.

EU Policy Cycle – Szakpolitikai ciklus: 2010 novemberében döntés született arról, hogy a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozóan négyéves szakpolitikai ciklust (policy cycle) kell meghatározni és annak alapján az érintettek (tagállamok

29 Guide for Joint Customs Operations, aktualizált dokumentum: 10837/12 ENFOCUSTOM 49.

30 Comprehensive Operational Strategic Planning for Police

31 Joint Police Operations Guide, 16825/10 ENFOPOL 343 JAI 995 COSI 76.

32 13403/2/07 REV 2 ENFOPOL 155 ENFOCUSTOM 95 Coordination Mechanism for joint operations (CCWP/LEWP/FRONTEX/EUROPOL).

kompetens bűnüldöző szervei, uniós ügynökségek, harmadik országok) összehangolt módszeres együttműködése révén a legsúlyosabb bűnügyi fenyegetések elleni küzdelemben konkrét lépéseket végrehajtani. Az első négyéves szakpolitikai ciklus 2013-tól indult, melyet egy kétéves (2011–2013) pilot projekt előzött meg, melynek 8 prioritását az Europol által, a tagállami hozzájárulásokra épülve készített OCTA alapján határozták meg. 2013-tól az OCTA helyébe a SOCTA lépett, és ez alapján kerültek az új prioritások és projektek (EMPACT projekt)³³ is meghatározásra. Minden egyes projekt egy, az EU térségét súlyosan fenyegető bűncselekmény-típusra épül, és benne azon államok vesznek részt, melyek közvetlenül is érintettek az adott bűncselekménnyel.

Programok, valamint a kölcsönös elismerésen alapuló, illetve az információmegosztás megkönnyítését szolgáló eszközök: A Tamperében 1999-ben elfogadott kölcsönös elismerés elvén (principle of mutual recognition) alapuló eszközök közé tartozik az európai elfogatóparancs, valamint a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó végzés is többek között. Nemzetközi adatbázisokat – például a Schengeni Információs Rendszer (SIS) – és hálózatokat hoztak létre a bűnügyi nyilvántartásokkal, a huliganizmus elleni küzdelemmel, az eltűnt személyekkel vagy az ellopott gépjárművekkel, valamint a kiadott vagy visszautasított vízumokkal kapcsolatos információk egymással való megosztása érdekében. A DNS-adatok és az ujjlenyomatok hozzájárulnak ahhoz, hogy a bűntények helyszínén hagyott névtelen nyomokat egy adott személyhez lehessen kötni. A Hágai Program által 2004-ben megfogalmazott hozzáférhetőségi alapelv (principle of availability) megvalósulását segítik a Prümi határozat³⁴ és Svéd kezdeményezés³⁵ rendelkezései is. A számítástechnikai bűnözés elleni küzdelem terén gyűjtött információk szélesebb körű elemzését és megosztását segíti elő a 2013-ban Hágában megnyílt Cybercrime Center is.

A rendőrségi együttműködés és a bevándorlás értékeléséért felelős Future Group 2008-ban készített jelentése³⁶ kihangsúlyozta az információk megosztásának és cseréjének gördülékenyebb megvalósítása, egy közös kultúra létrehozása, valamint a szerepek tisztázása iránti nagyfokú igényt. Emellett ezen jelentésekből kitűnik, hogy a Stockholmi Programnak (mely a bel- és igazságügyek területén a 2010–2014 közötti időszakra vonatkozó program) olyan irányban kell haladnia, amely a tagállami kompetenciák megtartása mellett elősegíti a rendvédelmi szervek közötti hatékonyabb, gyakorlati

33 European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegetettség Ellen.

34 Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria 2005. május 27-én írták alá a határon átnyúló együttműködés fokozásáról szóló szerződést különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében.

35 Svédország kezdeményezése eredményeképpen született meg ez a dokumentum, melynek lényege az, hogy a mellékletekben közölt formanyomtatványok alkalmazásával egyszerűbbé, a különböző határidők rögzítésével pedig gyorsabbá tegye a bűnüldöző szervek közötti információcserét. Két fő újítása tehát abban áll, hogy standardizálja a bűnügyi információcsere formátumát (5. cikk), valamint lényegesen lerövidíti a megkeresések teljesítésének határidejét (4. cikk (2) bekezdés).

36 Report by the Future Group (Police and Immigration) (11960/08) <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-police-and-immigration-11960-08.pdf>

együttműködést. Alapelvként a konvergencia alapelvét (principle of convergence) fogalmazták meg a jelentések, mely szerint az európai biztonsági kérdések kezelése során a tagállamok a hangsúlyt a gyakorlati együttműködés eszközrendszerének, intézményrendszerének közelítésére, valamint az itt elért eredmények transzparens, az uniós polgárok számára is érthető kommunikációjára helyezik.

Stratégiák és pénzügyi támogatás: 2010 márciusában fogadták el az *EU Belső Biztonsági Stratégiáját*,³⁷ mely megnevezte az aktuális kihívásokat és fenyegetettségeket (terrorizmus, súlyos és szervezett bűnözés, tömegrendezvényeken előforduló erőszak, természeti és az ember okozta katasztrófák, valamint a közúti balesetek), és építve a meglévő intézményi hálózatra, ezen kihívásokra válaszlépésként programokat és irányelveket fogalmaz meg. A stratégia lefektette az Európai Biztonsági Modell alapját is, mely egy, a bűnüldözési és igazságügyi együttműködést, a határigazgatást és a katasztrófavédelmet érintő intézkedéseket magába foglaló integrált megközelítést jelent, és mely az alábbi tíz iránymutatást foglalja magába:

- A belső biztonság széles körű és átfogó megközelítése – horizontális és vertikális dimenzió.
- A biztonsági tevékenységek hatékony, demokratikus és jogi felügyeletének a biztosítása.
- Megelőzés és előrejelzés: egy proaktív, hírszerzésen alapuló megközelítés.
- Az átfogó információcsere-modell kialakítása.
- Operatív együttműködés.
- Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés.
- Integrált határigazgatás.
- Az innováció és a képzés melletti kötelezettségvállalás.
- A belső biztonság/harmadik országokkal folyó együttműködés külső dimenziója.
- Rugalmasság a jövőbeli kihívásokhoz való alkalmazkodás érdekében.

Az EU Bizottsága a 2014–2020 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keretre irányuló 2011. június 29-i javaslatában³⁸ utalt egy *Belső Biztonsági Alap*³⁹ létrehozására az uniós Belső Biztonsági Stratégia által megállapított öt stratégiai célkitűzés végrehajtásának támogatása céljából: a nemzetközi bűnözői hálózatok felgöngyölítése; a terrorizmus megelőzése, a radikalizálódás és a tagtoborzás kezelése; a virtuális tér biztonságának növelése a polgárok és a vállalkozások számára; a biztonság megerősítése a határigazgatás útján és Európa válságokkal és katasztrófákkal szembeni ellenálló képességének javítása. Az Európai Bizottság két külön rendlettervezetet nyújtott be a

37 Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: Az európai biztonsági modell felé. Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2010. március 8. 7120/10.

38 COM(2011) 500 végleges.

39 A Belső Biztonsági Alap összesített költségvetése 4648 millió EUR lesz (jelenlegi árakon). Egy új, komplex, átfogó instrumentum, amely lefedi a külső határok őrzését és ehhez kapcsolódóan az uniós vízümpolitikát, a bűncselekmények és a terrorizmus megelőzését, illetve a velük szemben folytatott harcot szolgáló, illetve a szolidaritás elve alapján újraelosztásra kerülő uniós források körét.

Tanácsnak az új instrumentum jogi megalapozása céljából: egyrészt a rendőri együttműködést – beleértve egyes polgári védelmi kérdéseket – szabályozza egy rendeletben,⁴⁰ másrészt a határigazgatást és a vízümpolitikát szabályozza egy másik, külön rendeletben.⁴¹ Természetesen hosszan lehetne még sorolni azon instrumentumok és elért eredmények körét, melyet az EU érlelt ki a rendőrségi együttműködés területén az elmúlt közel két évtizedben, és melyek hidat képezve segítik a nemzeti büntülődzési hatóságok tevékenységét, de jelen tanulmány terjedelmi korlátai ezt nem teszik lehetővé.

Záró gondolatok

Az egyes tagállami rendőrségi modellek különbözősége nagymértékben hathat a rendészeti, bünyügyi együttműködés gyakorlatának alakulására, hiszen az eltérő felépítés, különböző belső parancsuralmi struktúrák gátat szabhatnak a megfelelő horizontális együttműködési formák kialakulásának.⁴²

A büntülődzési tevékenység alapvető célja – nemzeti és nemzetközi dimenzióban egyaránt, és függetlenül attól, hogy milyen rendőrségi struktúra épült ki egy országban – a bűnözői tevékenység megelőzése és az elkövetett bűncselekmények elkövetőinek a felkutatása. Ennek sikere érdekében Klosek szerint⁴³ 3 feltétel együttes meglétére van szükség: információra, bizonyítékra és magára a beazonosított bűnelkövetőre. A nemzeti határok lecsökkent szerepével együtt járó globalizáció eredményeképpen megnövekedett nemzetközi bűnözés egyre valószínűtlenebbé teszi azt, hogy eme három feltétel egy nemzeti igazságszolgáltatási rendszerben – azaz egy országon belül – legyen együtt jelen. Ez pedig szükségszerűen maga után vonja az egyes (főként az adott bűnözéssel közvetlenül érintett) nemzeti rendőri és igazságügyi szervek határon átnyúló nemzetközi együttműködését.

Zárszóként kérdéseket vetek fel, melyre nem adom meg a választ, hanem csupán gondolatébresztő alternatívákat, lehetőségeket, véleményeket villantok fel, melyek remélhetőleg továbbgondolkodásra ösztönzik az olvasót, és melyek alapján a választ maga az olvasó próbálja megkeresni.

40 Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Belső Biztonsági Alap részét képező, a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszköz létrehozásáról [COM(2011) 753 final – 2011/0368 (COD)] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0753:FIN:HU:PDF>

41 Javaslat: COM (2011) 750 végleges <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=C ELEX:52011PC0750:EN:NOT>.

42 FINSZTER Géza: *Az Európai Unió Alkotmánya a rendőrségek integrációjáról*. i. m. 205.

43 Jacqueline KLOSEK: *The Development of International Police Cooperation within the EU and Between the EU and Third Party States: A Discussion of the Legal Bases of Such Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof*. American University International Law Review, 14. (1999/3.) 600.

Hogyan fejlődik ki egy együttműködés különböző nemzeti rendőri hatóságok között?

Számos útja lehet, és nincsen rá generális szabály. Indulhat személyes kapcsolatra épülve (alulról felfelé), de indulhat a kezdeményezés „felsőbb” (szakmai vagy politikai) igény hatására is. Lehet alapja egy adott konkrét bűncselekmény, de indulhat projektszerű keretekben is, általános megelőzési céllal. Lehet alapja bilaterális megállapodás vagy folyhat multilaterális keretben.

Ethan Nadelman⁴⁴ szerint a nemzetközi rendőri együttműködés tipikusan egy 3 lépéses fejlődés eredményeként jön létre, melyet „harmonizáció” (összehangolás) kifejezéssel jelez: (1) a kapcsolatok szabályozása, (2) az egymástól eltérő rendszerek egymáshoz igazítása, közelítése és (3) egy közös norma irányába történő harmonizáció. Anthony J. Balzer⁴⁵ gondolatmenetét kivetítve ez a folyamat az alábbi szakaszok egymásutánjából tevődik össze: (1) a „próba és tévedés” időszaka, azaz az ismerkedjünk egymással szakasz, (2) kompromisszumkeresés és korrekciók időszaka, (3) az új hibrid eljárások és politikák intézményesítésének periódusa.

Mik a sikeres együttműködés elengedhetetlen feltételei, faktorai?

Anderson M. és szerzőtársai⁴⁶ 1995-ben megfogalmazták azon faktorokat, melyek döntően meghatározóak a sikerebb és hatékonyabb európai rendőrségi együttműködés jövőjét illetően, és melyek – véleményem szerint – a mai napig is ugyanolyan kulcselemei a fejlődésnek, mint 19 évvel ezelőtt. Ezen tényezők az alábbiak: kedvező politikai környezet (uniós makro- és tagállami mikrokörnyezet), a politikai elit elkötelezettsége, a büntető igazságszolgáltatás harmonizációja, kölcsönös elismerés, a nemzetközi bűnözés közös megközelítése (tagállami és uniós stratégiák harmonizációja), a gyakorlati együttműködés fejlesztése, valamint a felelősségre vonás kimunkáltabb rendszere.

J. Balzer véleménye szerint négy feltételnek kell jelen lennie együttesen ahhoz, hogy sikeres és hatékony nemzetközi együttműködés alakuljon ki különböző országok rendőri hatóságai között: (1) bűnözés általi közös érintettség, (2) olyan tapasztalt, szakértelemmel bíró bűnüldöző szakemberek bevonása, akik segítenek a probléma megfogalmazásában, és gyakorlati megoldásokra tesznek javaslatokat, (3) a politika képviselőinek bevonása, akik jogalkotással és pénzügyi támogatás nyújtásával járulhatnak hozzá az együttműködés sikeréhez, (4) folyamatos kommunikáció a bűnüldözési szakértők és a politika képviselői között az együttműködés teljes időszakában. Amenny-

44 E. NADELMANN: *Cops across borders*. Pennsylvania Park, PN: Penn State University Press, 1993. 9, 439, 463.

45 Anthony J. BALZER: *International police cooperation: opportunities and obstacles*. <https://www.ncj.gov/policing/int63.htm>.

46 Malcolm ANDERSON – Monica DEN BOER – Peter CULLEN – William C. GILMORE – Charles D. RAAB – Neil WALKER: *Policing the European Union*. Theory, Law and Practice Clarendon Press Oxford 1995. 279.

nyiben a 4 feltétel közül egy is hiányzik, úgy hatékony nemzetközi együttműködésre nem lehet számítani.

Mennyire komplex az együttműködés rendszere az EU-ban?

E rövid tanulmány révén az olvasó bepillantást nyerhetett ezen együttműködési rendszer életébe, mely nagyon fiatalnak mondható még a gazdasági profilú uniós politikákhoz képest. Egy folyamatosan megújuló, csiszolódó struktúra, mely az elmúlt 10 évben óriási expanzió ment keresztül, mind földrajzi értelemben (a 2004-es bővülési hullámnak köszönhetően), mind pedig funkcionális szempontból (új intézmények és eszközök, melyek háttérben intenzív jogalkotás húzódik meg).

Bigo⁴⁷ szerint ez az együttműködés különféle hálózatokon keresztül működik (így például bűnüldözési szervek (közigazgatási szervek) hálózata: melyben a rendőri hatóságokhoz vámhivatalok, határrendészeti szervek, bevándorlási hivatalok, konzulátusok, sőt még privát biztonsági cégek is kapcsolódhatnak, információs technológiai hálózatok: nemzeti vagy európai adatbázisok (SIS, Europol stb.), összekötő tisztek hálózata, jogszabályok, nemzetközi szerződések hálózata, elméletek és koncepciók, stratégiák és modellek hálózata stb. Ezt az együttműködési rendszert mozaikszerű, szigetcsoport-szerű hálózatként képzelhetjük el, mivel az egyes hálózatok is több (akár párhuzamos, akár átfedő) síkon helyezkedhetnek el, valamint többféle résztvevői körrel és tevékenységgel rendelkezhetnek a különböző szakmai és politikai specifikus érdekek és érintett szakterületek alapján, bizonyos faktorok (például kulturális azonosság, közös szakmai érdek és ismeretanyag, technológiai kompetenciák stb.) által befolyásolva. Egy-egy nemzeti bűnüldözési szerv lehet egy időben több hálózat tagja is egyszerre.

Mi a titka a hatékony együttműködésnek?

Véleményem szerint két elengedhetetlen kulcsfaktora van a sikeres együttműködésnek: a képzés és a bizalom.

A tagállami rendészeti szervezeteknek a hazai folyamatos továbbképzéseken túlmenően szüksége van uniós szintű képzésekben való részvételre is azért, hogy biztosítva legyen ezáltal egymás kölcsönös megértése, valamint a legjobb gyakorlatok (best practice) és tapasztalatok átadása. Az együttműködés azáltal erősíthető, ha minél többet és többet ismerünk meg a többi tagállam jogi, intézményi és társadalmi rendjéből, valamint közös képzések keretében növelni lehet a szakmai értékét, professzionalizmusát az európai rendészeti hatóságoknak.

A rendőrtisztek csereprogramját még tovább kellene fejleszteni egy „Rendőrségi Erasmus Program” keretében, mely által lehetővé válna még szélesebb körben a bizalom alapját képező személyes kontaktusok mélyebb kiépítése. Továbbra is prioritást

47 Didier BIGO: *EU Police Cooperation: National Sovereignty Framed by European Security in Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union* (szerk: Elspeth Guild és Florian Geyer) Ashgate Publishing Company Burlington, 98.

kellene, hogy élvezzen a nyelvképzés fejlesztése (bár ez a probléma inkább a később csatlakozott 12 kelet-európai állam tekintetében jelent problémát). Az idegen (főként az angol) nyelv megfelelő szintű ismerete nélkül (mely a bizalom kiépítésének útjában is elengedhetetlenül fontos) azonban az együttműködés területén hátrányt szenvedhetnek az érintett tagállamok.

A bizalom egy másik kulcseleme, előfeltétele bármilyen hatékony, sikeres és tartós kooperációnak. Körforgásszerűen pedig a bizalmat tovább erősíti és táplálja, ha az együttműködés területén sikereket érnek el. Bizalomról természetesen többféle szinten beszélhetünk:

- Bíznia kell egymásban a nyomozásban, együttműködésben ténylegesen részt vevő egyes rendőröknek (interperszonális bizalom);
- A különböző rendészeti, rendvédelmi szervezetek bíznia kell egymásban amennyiben együttműködnek a határokon keresztül (szervek közötti bizalom);
- Az európai polgároknak bíznia kell abban, hogy jogaik garantálva vannak, függetlenül attól, hogy gyanúsítottak, tanúk, áldozatok vagy bármi egyéb, és bárhol is vannak az EU területén belül (állampolgári bizalom);
- Végetetül a nemzeti kormányoknak és parlamenteknek is bizalmat kell fektetniük a szabadság, biztonság és jog térsége politikáinak hatékonyságába (politikai bizalom).

Merre viszlíphet a fejlődés útja?

A 20. század végén politikai és akadémiai víziók előrevetítettek egy fejlődési útvonalat a rendőrségi együttműködés előtt. Mitterrand elnök eképpen fogalmazott: „Mivel a terrorizmus nemzetközi, ezáltal a nyomozásnak, megelőzésnek és szankcionálásnak is nemzetközinek kell lennie”. Kohl kancellár pedig egy európai FBI kívánatosságát fogalmazta meg. Nagy Ferenc professzor gondolatait az alábbiakban fejtette ki: „Az európai bűnelkövető európai területen euro-bűncselekményt követ el, amely miatt európai rendőrség nyomoz, majd európai ügyészség vádat emel az európai büntetőbíróság előtt, és az ott született elmarasztaló ítéletet európai büntetés-végrehajtás foganatosítja.”⁴⁸ A gondolatok egyes elemeit megvizsgálva elmondhatjuk, hogy egyre csökken a hiányzó láncszemek száma a kör bezáródásáig, hiszen adott az EU térsége az ott élő 28 tagállam uniós állampolgáraival, a Corpus Juris megfogalmazta az euro-bűncselekmények körét, a Lisszaboni Szerződés pedig megteremtette a létalapját az Európai Ügyészség létrehozásának. Bár van Europol, de ez (még) nem minősül operatív jogkörökkel rendelkező európai FBI-nak, mely uniós egyenruhában nyomozhatna uniós bűncselekményekben. Bár még nincsen külön intézményesített európai büntetőbíróság, de maga az Európai Bíróság is képes beavatkozni a nemzeti büntetőjogokba és büntetés-végrehajtási jogi rendszerekbe, valamint az is elmondható, hogy a büntetés-végrehajtásba is beépültek már uniós elemek (európai elfogatóparancs,

48 NAGY Ferenc: *Az európai büntetőjog fogalmáról*. Európai Jog, 2001/1. 5–7.

valamint ajánlások és előírások, melyeknek hazánk is meg kell, hogy feleljen).⁴⁹

A közös nyomozócsoportok megjelenésével pedig maga a nyomozás is nemzetközivé vált, és a Hágai és Stockholmi Programok alapján született bűnmegelőzési stratégiák kidolgozásával a megelőzés is nemzetközi dimenziót kapott.

Nem szabad abba a hibába esni, hogy a hatékonyabb fellépés érdekében újabb és újabb uniós intézményeket avatunk fel, valamint jogszabály-alkotási dömpinggel létrehozott újabb és újabb jogi eszközöket találunk ki. A már meglévő eszközöket kell jobban kihasználni. A meglévő multilaterális intézményi háló racionalizálásra vár (átfedések, egymás mellett eldolgazások, hiányos koordináció miatt). Az európai jogalkotás egyik fő feladata ebben a kérdéskörben tehát az, hogy létrehozza ezen szereplők erős horizontális és vertikális intézményközi struktúráját az átláthatóság, flexibilitás és a hatékonyság szellemében. 2012 júliusában az Európai Parlament, a Tanács és az EU Bizottsága közös nyilatkozatot és közös megközelítést fogadott el a decentralizált ügynökségek jövőjét illetően.⁵⁰ Ebben lefektették azon elgondolásokat, melyek megvalósítása révén az EU jelenleg 31 ügynöksége a jövőben hatékonyabban, hatásköri átfedések nélkül működve tudna hozzájárulni az EU politikáinak még sikeresebb megvalósulásához.

Emellett az államok egymás közötti, valamint az állami hatóságok és az uniós szervek, ügynökségek közötti operatív együttműködésekkel kell elmélyíteni, és még jobban kiaknázni a benne rejlő lehetőségeket.

Szükséges az együttműködési eljárások leegyszerűsítése, közös eljárási szabályok elfogadása, és a tagállami jogrendszerek megfelelő közelítése ezen a területen, mely elősegítené a szorosabb tagállami együttműködést, különösen a bűnügyi nyomozások és a határellenőrzések területén.

A tagállamok részéről attitűdváltásra van szükség, hogy ráébredjenek arra a törvényszerűségekre, hogy az egyetlen módja annak, hogy hatékonyan tudjunk válaszolni az újfajta bűnözéssel szembeni kihívásokra az, ha képesek vagyunk az egyéni tagállami szuverenitás – melynek egyik alapköveként tekintenek a bűnüldözésre, büntetőjogra – egy részét átadni az EU számára azért, hogy ezáltal részévé váljunk egy új minőséget képviselő „kollektív szuverenitásnak”.

Fontos kiemelni, hogy amikor a biztonsági kihívásokra adott nemzeti, uniós vagy globális választ, annak hatékonyságát vizsgáljuk, nem lehet izoláltan kezelni a rendőrségi együttműködést. Az EU Belső Biztonsági Stratégiája is hangsúlyozza, hogy elengedhetetlen a bűnüldöző és határőrizeti hatóságok, az igazságügyi hatóságok, valamint egyéb, például az egészségügyi, a szociális és a katasztrófavédelmi ágazatokban működő szolgálatok közötti együttműködés. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térségben ezen tevékenységek elválaszthatatlanok, azoknak ki kell egymást egészíteni, és kölcsönösen meg kell egymást erősíteni.

49 Békés Ádám: *Az Európai Unió tagállamai közötti bűnügyi és büntetésvégrehajtás-jogi együttműködés új dimenziói*. Iustum Aequum Salutare, 2005/1. 289.

50 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm

Összefoglalás a 4. fejezethez

A bűnözés expanziója és egyre komplexebbé válása fenyegető tény.

A rendészeti szervek nemzetközi együttműködése szükségszerű feladat, melynek sikeréhez számos faktor (politikai és szakmai, nemzeti és nemzetközi, elméleti és operatív) meglétére van szükség.

Számos eredményt és sikert (intézményi és jogalkotási, eszközrendszerbeli és stratégiai stb.) könyvelhet el magának az uniós rendőrségi együttműködés az elmúlt két évtizedben, és ez a Maastrichti Szerződésig csupán háttérben megbújó, háttérbe szorított kérdéskör az uniós politikák egyik legdinamikusabban fejlődő területévé nőtte ki magát napjainkra. Felépült egy komplex kooperációs struktúra a maga erősségeivel és gyengeségeivel. Azonban még nem dőlhetünk hátra karba tett kézzel, hiszen a bűnözés pontosan ezen gyengeségeket keresi és próbálja meg kihasználni.

Kérdések a 4. fejezethez

1. Milyen rendészeti modellek, rendszerek vannak? Mik azok főbb jellemzői?
2. Soroljon fel uniós ügynökségeket és egyéb szervezeteket, melyeknek kiemelt feladata van az EU belső biztonságának megőrzése területén!
3. Mi jellemzi az uniós rendőri együttműködés jogi alapjait?
4. Vázolja fel a nemzetközi rendészeti együttműködés szintjeit, csoportjait!
5. Mik a főbb jellemzői (előnyei és hátrányai) az informális rendőri együttműködésnek?

Irodalomjegyzék a 4. fejezethez

- Anthony J. BALZER: *International police cooperation: opportunities and obstacles*. <https://www.ncj.gov/policing/int63.htm>
- BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet*. Új Magyar Közigazgatás, 2013. december.
- BÉKÉS Ádám: *Az Európai Unió tagállamai közötti bünyügyi és büntetésvégrehajtás-jogi együttműködés új dimenziói*. Iustum Aequum Salutare, 2005/1.
- BUZÁS Gábor: *Gondolatok a rendőri intézkedésről. Egy tudományos kutatás előzményei és lehetséges folytatása*. In: Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében, Posztdoktori Konferencia Konferenciakötet, elektronikus folyóirat.
- DIDIER Bigo: *EU Police Cooperation: National Sovereignty Framed by European Security in Security versus Justice?* In: *Police and Judicial Cooperation in the European Union* (szerk.: Elspeth Guild és Florian Geyer) Ashgate Publishing Company, Burlington, 2009.
- FINSZTER Géza: *A rendőrség joga*. Tanulmány a rendészeti igazgatásról, ORFK, 2012.
- FINSZTER Géza: *Az Európai Unió Alkotmánya a rendőrségek integrációjáról*. In: Györgyi Kálmán ünnepi kötet KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004.

- FINSZTER Géza: *A bűnüldözés működési modelljei*. Kriminológia - Szakkriminológia Complex Kiadó, 2006.
- Jacqueline KLOSEK: *The Development of International Police Cooperation within the EU and Between the EU and Third Party States: A Discussion of the Legal Bases of Such Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof* 1999. American University International Law Review Volume 14. Issue 3. Article 1.
- John VARGHESE: *Police Structure: A Comparative Study of Policing Models*. 2009 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1605290.
- LIGETI Katalin: *Büntetőjog és bünyügyi együttműködés az Európai Unióban*. KJK-KerszövJogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004.
- Malcolm ANDERSON – Monica DEN BOER – Peter CULLEN – William C. GILMORE – Charles D. RAAB – Neil WALKER: *Policing the European Union Theory*. Law and Practice, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- M. NYITRAI Péter: *A nemzetközi rendőri együttműködés*. In: Nemzetközi és európai büntetőjog, Osiris Kiadó, 2006., illetve M. Nyitrai Péter: *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- E. NADELMANN: *Cops across borders*. Pennsylvania Park, PN: Penn State University Press, 1993.
- NAGY Ferenc: *Az Európai büntetőjog fogalmáról*. Európai Jog, 2001/1.
- NAGY Judit: *Rendészet és rendvédelem nemzetközi kapcsolatai*. Nemzetközi Közszerzői Kapcsolatok MA szak tansegédlete, 2013.
- NAGY Judit: *Közös nyomozócsoportok az Európai Unió tagállamai közötti bünyügyi együttműködésben*. Doktori értekezés, 2010.

II.

KÜLÖNÖS RÉSZ

5. FEJEZET

Tihanyi Miklós

A városok problémái

Problémafelvetés

Álljon itt egy idézet arról, hogyan vall a városlakók problémáiról és a helyi rendőrrel való kapcsolatukról egy körzeti megbízott:

„Az állampolgárokkal való kapcsolattartás szolgálatainkra és az évtizedekkel ezelőtt kitalált fogadóórákra koncentrálódott. Ezen fogadóórákat úgy tartottuk, ahogy a nagy könyvben, a KMB szabályzatban írva vagyon. Teltek múltak az évek, ültünk, ültem az irodámban, és vártam hátha beesik egy kósza állampolgár, aki éppen felém jár. Egy ilyen fogadóórán fogalmazódott meg bennem az a régi közmondás »ha Mohamed nem megy a hegyhez, a hegy megy Mohamedhez«. Elvégre nem várhatom el mint közszolga, hogy az állampolgárok kéthetente 2 óra időtartamban találkozhatnak velem, mondhatják el problémáikat. Magamból, illetve a tapasztalataimból kiindulva bárkinek problémája van valakivel, valamivel, azt azonnal el kívánja mondani valakinek, azonnal megoldást vár a problémájára, mivel ha nem tudja valakinek elmondani azonnal, mi bántja, mit látott, akkor az már 1 óra múlva feledésbe merül, nem hogy 1 hétig vagy 2 hétig fog várni, míg a KMB irodán az ott ücsörgő rendőrnek elmondhatja. Így elindult egy folyamat bennem, hogy ezt a problémát hogyan orvosolhatnám. Gondolataim során felmerült, hogy saját költségünkön vásárolt SIM-kártyát újra aktiváltatom, vagy újat veszek, vagy az önkormányzat támogatását kérem egy telefonszám fenntartására. A kapcsolattartás ezen formája volt számomra továbbra is a legelfogadhatóbb, és ezen telefonszám hirdetésével tehetem magamat elérhetővé, feltalálhatóvá. Azonban elgondolkoztam azon is, hogy ezen telefonszám névjegykártyára való nyomtatása, és e módon történő terjesztése mennyire hatásos. Megállapítottam, hogy ha pecázgatók, csak egy-két halat fogok fogni, így hát ki kell vetnem egy nagy hálót hogy a fogást megszázsorozzam. Hogyan lehet sok embert megszólítani, felhívni a figyelmét valamire... Így hát a hálót Plakátnak neveztem.

A Normál plakátszaru A3-as méretben kb. 4–500 helyre, A5-ös méretben 3–4000 helyre, lakásba került kihelyezésre, ezzel kb. 12 000 embert szólítván meg. Ha átlagolnom kéne az elmúlt kb. 3 év alatt, akkor a napi egy telefonhívás megtörténik, de természetesen van olyan nap, napok, amikor meg sem szólal a telefon, majd azt követően többször is csörög. Ha jól emlékszem, 16 telefonhívás volt egy nap a legtöbb, nem nagyon szoktam számolni. Az itt elért eredményeket lehetetlen lenne leírni annyira sokréttű, sokszínű eredményt produkáltunk. Az első egyik észlelhető eredménye a plakátok kihelyezésének, hogy a lakók egy része megismert és előre köszönt, s ez egy jó táptalajt biztosított a bizalom megszilárdításához. Majd jöttek a telefonok. A bonyhádi utcában pincefeltörőt, a Thermál utcában

betörőt, Vezér úton dísztarcsatolvajt, Adria sétányon gépkocsifeltörőt fogtunk, sok esetben elkövetőket zavartunk meg a telefonhívást követően, de mint már mondtam, rengeteg embernek nyújtottunk segítséget, felvilágosítást, szomszédi afférokot kezeltünk. Jó pár bűnügyre utaló jelentés készült, melyben gyanús gépjárművek, személyek lettek feljegyezve, és az utcán szolgálatot teljesítő KMB kollegákkal ismertetve. Ha kényszerűen statisztikai adatokkal kellene szolgálnom, akkor bizton állítom, hogy az elmúlt 3 év során kb. 900–1000 esetben nyújtottam, nyújtottunk valamilyen segítséget a telefonáló állampolgároknak.¹

Európában több évszázada döntő szerepet játszanak a városok. Bármely európai országra igaz, közbiztonságának alakulása szempontjából nem közömbös, hogy mit produkálnak a városai, amelyek szerepe még inkább felértékelődik akkor, ha azt vizsgáljuk: milyen az emberek közbiztonságról alkotott véleménye; avagy milyen a városlakók biztonságérzete.²

A bűnözés alapvetően városi jelenség. Ennek megfelelően, amíg a magyarországi népesség hozzávetőleg 64–66%-a él városi környezetben, addig az ismertté vált bűncselekmények 78–80%-a köthető ehhez a településformához.

Esetenként, pusztán a híradásokra támaszkodva, olyan érzésünk lehet, hogy a vidéki bűnözés lényegesen fajsúlyosabb helyet foglal el az össz-bűnözésben. A tényadatok azonban más képet mutatnak. Ennek megfelelően, ha jelentős eredményeket akarunk elérni a bűnözés volumenének csökkentésében, akkor célszerűnek mutatkozik a városi problémákra fókuszálni. Ezzel nem azt kívánjuk mondani, hogy a vidéki problémák nem igényelnek kellő odafigyelést, de ettől még igaz, hogy társadalmi szinten a városok biztonságosabbá tételével lehet elérni olyan eredményeket, amelyek az ország egészére és tágabb értelemben véve az európai kontinens egészére hatást gyakorolnak.

Egyet kell értsünk Irk Ferenc megállapításaival, amelyek szerint „A 21. század Európájának jó- vagy balsorsa nem ezen országok vidéki népességének közérzetén, hanem a városi problémák sikeres vagy sikertelen kezelésén fog eldőlni. Minden modern állam-berendezkedés egyik fontos jellemzője a folyamatok átláthatósága (transzparenciája). Ha a városokban ellenőrizhetetlen folyamatok indulnak meg (például önkényes lakás-foglalásokkal, »bádogvárosok« kialakulásával, bizonyos közösségi helyeknek a többség számára elviselhetetlenné válásával), azok később többnyire nem vagy csak jelentős károk elviselésével kanalizálhatók. Ha az európai városok képesek úrrá lenni gondjainkon: a földrészünk életképessége többé-kevésbé megmaradhat.”³

A városlakók arányát tekintve más képet kapunk akkor, ha a bűncselekmények elkövetőinek lakóhelyét vizsgáljuk. Ebben az esetben azt látjuk, hogy az ismertté vált bűnelkövetőknek „csak” 63–65%-a városlakó. Ebből az következik, hogy a nem városlakók a

1 VELKEINÉ RÁCZ Andrea szakdolgozat NKE RTK 2013. Bp. Az interjú Tomis Károly r. törzszakosztályos körzeti megbízott adata.

2 IRK Ferenc: *Nagyvárosi félelem és szorongás*. In: *Épített környezet – bűnözés – situációs bűnmegelőzés* OKRI, 2008.

3 IRK Ferenc i. m. 27.

városi bűncselekményekben kissé felülreprezentáltak.⁴ Vagyis számolnunk kell az utazó bűnözés lehetőségével. Ennek megfelelően nem minden alap nélküli a városlakóknak a nem helybeliektől való szorongása.

Az, hogy a bűnözés alapvetően városi jelenség, nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a bűnözéssel szemben fellépni igyekvő rendőri tevékenység figyelmen kívül hagyhatná a vidék gondjait. Ugyanis a rendőri működésnek csak egy – természetéből adódóan egyik legnagyobb – szelete a bűncselekményekkel szembeni fellépés. A rendőrség szerepe ezen a területen sem korlátozódik az objektív büntügyi kép javítására. Legalább ugyanekkora erő- és eszközbefektetést igényelnek a szorongást kiváltó körülmények javítását célzó rendőri intézkedések.

A rendőrség közbiztonság-fenntartó szerepe pedig még az előzőeken is jóval túlmutat, lévén olyan komplex társadalmi jelenségről van szó, melynek fogalmi meghatározása sem problémamentes, sőt mai napig sem lezárt kérdés. Magunk részéről elfogadjuk a Team Consult 1991-es jelentésében megfogalmazott meghatározást, amely szerint a közbiztonság a modern társadalomban a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az a része, amely lehetővé teszi, hogy az egyes emberek és közösségeik a társadalom számára értékes céljait megvalósítsák.

Ennek megfelelően a biztonság beruházásigényes terület, hasonlóan az infrastruktúra más formáihoz. A mindenkori kormányzat felelőssége az, hogy a véges, sőt egyre inkább szűkülő gazdasági mozgásteret miként használjuk ki. Olyan rendőri eszközöket kell alkalmazni, amelyek objektív mércével mérhető, hosszú távon fenntartható és a lakosság szubjektív biztonságérzetét is pozitívan befolyásolni képes eredményeket mutatnak fel.

A következőkben arra teszünk kísérletet, hogy felvázoljunk néhány rendőri eszközt, és megvizsgáljuk ezek alkalmazhatóságát.

A közterületi jelenlét

Közterületi járőrszolgálat

A hagyományos értelemben vett közterületi járőrszolgálat a rendőrség veszélyelhárító, rendfenntartó szerepét tölti be. A járőrrel szemben nem érvényesül fokozott módon a lakossággal való kapcsolattartás elvárása. Feladataikat zömmel a jogsértésekre történő represszív intézkedések teszik ki. E tekintetben hatósági jogalkalmazók. Ugyanakkor általános feltételezés, hogy pusztán közterületi, nyílt rendőri jelleggel történő szolgálat-ellátásukkal nem lebecsülhető értékű bűnmegelőző hatást válthatnak ki. Az általános vélekedéssel szemben óvatosságra intünk akkor, amikor a járőrszolgálat bűnmegelőző szerepét túlbecsüljük.

4 IRK Ferenc i. m. 31.

Állandó rendőri létszám és állandó aktivitás esetén nem is mérhető a nyílt rendőri jelenlét bűnmegelőző hatása, mert nincs mihez viszonyítanunk. Azt pontosan nem tudjuk kimutatni, hogy mi nem történt meg. A rövid ideig tartó kampányszerű rendőri aktivitás sem szolgáltat kellő támpontot. Ennek alapján ritkán adódik olyan lehetőség, hogy a közterületi szolgálat bűnmegelőző hatása mérhetővé, vagy legalábbis érzékelhetővé váljon.

Ilyen lehetőséget adott a hazai rendészeti joggyakorlatban a zéró tolerancia elvének budapesti meghirdetése. Korinek László szavaival élve a zéró tolerancia annyit tesz, hogy „a törvény teljes szigorával fel kell lépni a kevésbé súlyos, de a polgárok biztonságérzetét és a közállapotokat igencsak rontó magatartások (közúti szélvédőmosás, falfirkálás, prostitúció, agresszív koldulás stb.) ellen. Így lehet mindenkihez eljuttatni a törvénytisztelet és a következetesség üzenetét, közvetve pedig – a betört ablakok példájára utalva – megelőzni a nagyobb társadalmi veszélyességű cselekmények bekövetkezését.”⁵

A budapesti gyakorlat nem egyszerűen zéró toleranciát hirdetett, hanem ezt párosította a hazai gyakorlatban régóta népszerű látható rendőrség modelljével. Az elképzelés alapja az, hogy adott területen nagyobb rendőrsűrűség nagyobb biztonságot eredményez. Egyrészt, mert több rendőr nagyobb aktivitása több bűncselekményt, ezáltal több elkövetőt fed fel (von ki a forgalomból), ez pedig a bünetőjogi prevención keresztül csökkenti a jövőbeli bűncselekmények számát. Másrészt szituatív módon hat a bűnelkövetések ellen, végül pedig mert a közterületi rendőri jelenlét nyugtatóan hat a jogkövető társadalmi többségre.

Alábbi elemzésben nem arra vállalkozunk, hogy ennek a rendőri gyakorlatnak a közbiztonságra gyakorolt hatását mutassuk be, mert a közbiztonság lényegesen szélesebb fogalmi kört ölel fel, mint a bűncselekmények vagy szabálysértések összessége. Az egyes statisztikai adatok legfeljebb a bűnözés alakulását, dinamikáját mutatják meg számunkra, ez pedig a közbiztonságnak csak egyik aspektusát jelenti.

Ugyancsak nem teszünk kísérletet a rendőri munka hatékonyságának meghatározására, mert ez túlmutat az intézkedések számadatainak bemutatásán. Nem kellően megalapozott az a gondolkodásmód, amely egy-egy rendőri szerv hatékonyságát pusztán azon kívánja lemérni, hogy mennyi és milyen típusú intézkedést foganatosít. Ugyanis a kérdés nem az, hogy a rendőrség statisztikai milyen képet festenek, hanem az, hogy a számokban kifejezhető aktivitás tényleges módon milyen hatást gyakorol a közbiztonságra. Azt kevesen – vagy talán egyáltalán nem – vitatják, hogy a rendőri tevékenység befolyást gyakorol a közbiztonság állapotára, legalábbis annak objektív oldalára. Ugyanakkor le kell szögezzük, hogy a rendőrség eredményességének mérőszámai és a lakosság szubjektív közbiztonságérzete között összefüggés nem mutatható ki.

A rendőrséget jellemző számadatok legfeljebb arra alkalmasak, hogy a szervezet teljesítményét vizsgáljuk. A teljesítmény két minőségi kifejeződése, úgymint a hatékonyság és a hatásosság között éles határvonalat kell húznunk. Az eredményesség fogalmát

5 KORINEK László: *Kriminológia I-II*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 505–597.

nem tekintjük a minőség valós értelemben vett kifejeződésének, mert csupán azt fejezi ki, hogy a rendőrség megtett valamit, ami a cselekvések számával kifejezhető. Azt mondhatjuk, hogy eredményes az az intézkedés, vagy intézkedéssorozat, amely valamely rendészeti aktus jogi szempontból megfelelő véghezvitelét jelenti. De ez csupán jogi eredménynek tekinthető. Abban az értelemben vett eredménynek, hogy a rendőri intézkedés mint reálaktus kiváltotta a célzott joghatást. A joghatás kiváltása azonban korántsem jelenti azt, hogy az intézkedés a közbiztonság állapotában is változást eredményezne. Az eredményesség fogalma tehát nem alkalmas arra, hogy kifejezzük vele a rendőrségi cselekvés közbiztonságra gyakorolt hatását, csak arra szolgál, hogy azok joghatását leírjuk. A közbiztonságra kifejtett hatást a hatékonyság és hatásosság fogalmak használatával fejezhetjük ki. Míg az előbbi azt hivatott kifejezni, hogy a közbiztonság állapotában bekövetkezett változás az erők és eszközök milyen mérvű alkalmazása révén jött létre, addig a hatásosság annyit fejez ki, hogy milyen mértékű ez az állapotváltozás.

Ezért nem tartjuk kielégítőnek, hogy a rendőri munka mérésére és minőségének kifejezésére kizárólag az elvégzett munka számadatai szolgáljanak. E helyett annak mérését kell a fókuszba helyezni, hogy a rendőri intézkedések milyen tényleges hatást váltanak ki a közbiztonságban.

Fentiek alapján pusztán arra teszünk kísérletet, hogy a rendőri jelenlét és aktivitás bűnözésre – azon belül is elsősorban a közterületi bűnözésre – gyakorolt hatásait vizsgáljuk.

A budapesti program során több lépcsőben három régió került kialakításra. Az egyes régiókban, a régiókkal nem érintett területekről is elvont állománnyal került megerősítésre a közterületi szolgálat. Magát a „több rendőr – nagyobb biztonság” problémát az elsőként kialakított belvárosi és pályaudvari régió működésének korábban készült rövid elemzésével kívánjuk bemutatni.⁶ A régió három önálló területet fogott át, úgymint Keleti pályaudvar, Nyugati pályaudvar és a történelminek nevezett belváros, vagyis a pesti városrész V. kerületének belső részei. Az így kialakított régió Budapest VIII., VI. és V. kerületét érintette. A régió kialakítása során több szempont került mérlegelésre. Elsősorban deklarált szempont a terület bűnügyi fertőzöttsége volt. Ehhez járult a többi szempont, így az adott területeken átmenő forgalom nagysága, illetve a terület turisztikai jelentősége. Az érintett területek sajátosságához tartozik, hogy a pályaudvarok jellegükből eredően állandó lakossággal nem rendelkeznek, így a biztonságérzet alakulása csak az átmenő forgalmat jelentő személyek körében vizsgálható. A belváros esetében ugyan beszélhetünk állandó lakosságról, de létszámában jelentősen elmarad az átmenő forgalmat jelentő turisták, illetve a turisták kiszolgálását végző kereskedelmi és vendéglátó-ipari alkalmazottak számától.

A vizsgált régió egyszemélyi felelős vezetés alá került. Ezáltal az őrsök működtetését egyfajta kettősség jellemezte. Egyfelől az illetékes rendőrkapitány vezetése, másfelől a régiót vezető (főkapitánynak közvetlenül alárendelt) főkapitányi biztos irányítása alá

6 Tihanyi Miklós: *Közrendvédelmi bűnmegelőzés*. Társadalom és Honvédelem, 2009/1.

került. A régiós szolgálat vizsgálata során nagymértékben hagyatkozunk a régió vezetője által rendkívül pontosan vezetett statisztikákra.

Az egyes régióterületeken a napszakonkénti 4–6 fő helyett 12–33 fő látott el szolgálatot. Ez arányaiban nézve helyszínenként 200–450 %-os létszámemelést jelentett. Önmagában a személyi állomány létszámának növelése még csak a látható rendőrség statikus oldalát jelenti. A dinamikus oldalt a rendőri intézkedések mint hatósági cselekvések adják. Bűnmegelőzési oldalról nézve a kérdés úgy merül fel, hogy adott területen a rendőri állomány számának megnövelése és az ezzel járó aktivitás milyen hatással bír a bűncselekmények számának alakulására és az állampolgárok szubjektív biztonságérzetére.

A rendőri aktivitás a régió működésének megkezdésekor (2003. VII.) különös intenzitást mutatott. Az intézkedések számának alakulása azonban – a belváros kivételével – nem tükrözi a rendelkezésre álló létszámban bekövetkező nagyarányú fejlesztéseket.⁷ Ennek oka elsősorban a régió Achilles-íjában, a végrehajtott állományban keresendő. Ugyanis a régiós szolgálatra vezényelt állomány háromhavi vagy napi vezénlyessel került alkalmazásra. Ez gyakorlatilag azt eredményezte, hogy az adott napszakban itt szolgálatot teljesítő állomány nem rendelkezett kellő hely- és személyismerettel. De ami talán még ennél is fontosabb, hogy a naponta változó összetételű állomány nem a saját területén látott el szolgálatot, ezért hiányzott a kellő motiváció. Ezt mutatja az is, hogy az idő előre haladtával a folyamatosan hektikus szolgálatot ellátó állomány frusztrációja odáig vezetett, hogy 2005-től kezdődően tucatszám fordultak szolgálati panasszal, majd pedig munkaügyi bíróság felé a régióban teljesített szolgálat miatt. Így az intézkedések számának erőteljes csökkenése – azonos létszám mellett – nem pusztán arra vezethető vissza, hogy az adott területet a közbiztonságra potenciálisan veszélyt jelentő személyek elkerülték, hanem az állomány növekvő rezisztenciájára is.

Annak érdekében, hogy megállapítható legyen a rendőri aktivitás bűnügyi helyzetre gyakorolt hatása, meg kellett vizsgálni az érintett régiók bűnügyi statisztikáit is. Kizárólag azon bűncselekményeket vizsgáltuk, amelyek közterületen kerültek elkövetésre. Ennek oka az, hogy a rendőri tevékenység is elsősorban a közterületek védelmére irányul. Magánlakásban vagy annak minősülő egyéb helyen lefolytatott represszív intézkedések a statisztikát érdemben nem befolyásoló arányt képviselnek az összes hasonló célú intézkedés között. Az adatok elemzésekor kitűnt, nem tekinthetjük evidenciának azt, hogy több rendőr és a rendőri aktivitás növekedése egyben az adott területen elkövetett bűncselekmények számának csökkenését eredményezi, hiszen jól látható volt, hogy nemcsak a növekvő rendőri intézkedések időszakára volt jellemző a bűncselekmények számának csökkenése, hanem legalább ugyanilyen mértékű csökkenés jellemezte

7 A Belvárosban 2002-ben összesen 1238 represszívnek tekinthető intézkedést regisztráltak, 2003-ban 5412-t, 2004-ben 5174-et, 2005-ben 5033-at, 2006-ban 2843-at.

A Keleti pályaudvaron 2002-ben összesen 916 represszívnek tekinthető intézkedést regisztráltak, 2003-ban 1712-t, 2004-ben 2064-et, 2005-ben 1354-et, 2006-ban 1492-t.

A Nyugati pályaudvaron 2002-ben összesen 2255 represszívnek tekinthető intézkedést regisztráltak, 2003-ban 2229-et, 2004-ben 3107-et, 2005-ben 2777-et, 2006-ban 2166-ot.

a csökkenő tendenciát mutató rendőri intézkedések időszakát is. A belváros esetében pedig azzal a sajátos helyzettel állunk szemben, hogy a legnagyobb mértékű bűneset-szám-csökkenés éppen a rendőri intézkedések passzívabb időszakában mutatható ki.⁸

Megfigyeltük az adott kerületek régióval nem érintett területeinek bűnözési adatait is annak érdekében, hogy legalább megközelítő képet kapjunk arról, hogy a koncentrált rendőri jelenlét milyen mértékben szórja szét az elkövetést. Ezen területeken nem került megerősítésre a közterületi szolgálat, így különösebb aktivitásnövekedéssel sem kell számolnunk. Persze nem zárható ki annak lehetősége, hogy a közterületi szolgálat ezen területeken is nagyobb fokú aktivitást fejtett ki, de az ténykérdés, hogy a régióhoz hasonló létszámnövekedés nem történt.

Ilyen módon megfigyelhetővé vált az is, hogy az adott régió mennyiben járul hozzá a teljes kerület bűnözéséhez. Ehhez meg kellett nézni a teljes kerület területén elkövetett közterületi bűncselekményeket.⁹ Látható volt, hogy egyedül a belvárosi régió volt az a terület, amely meghatározó jelentőséggel bír az érintett kerület bűnözésére. Így ezen a területen kialakított megerősített szolgálat nagyban hozzájárult az adott kerület bűnözési helyzetének dinamikus javulásához. A másik két területről ez nem volt elmondható.

A régióval nem érintett területek bűncselekményi dinamikájának bemutatásához ugyanazokat a bűncselekménytípusokat vettük figyelembe, mint a régióval érintett területek esetében. Álláspontunk szerint az előzetes várakozásokkal ellentétben a kerületek régióval nem érintett területein nem emelkedett a bűncselekmények száma, így nem beszélhetünk arról, hogy a fokozott rendőri fellépés szétszórta volna a potenciális bűnelkövetőket.¹⁰

Ez alól egyedül a VI. kerület esetében tapasztalható 2006. év végén egy kis eltérés, de ne felejtjük el, hogy a régiós szolgálat 2004. évben érte el csúcsteljesítményét, így a 2006. év végi emelkedés ezzel nem magyarázható.

Minden eredményt összességében és egymással való kölcsönhatásukban vizsgálva röviden úgy lehetne jellemezni a régiós szolgálat tapasztalatait, hogy a nagyfokú erőkoncentráció – a számok tükrében – pozitív hatást gyakorolt az adott terület rendőri aktivitására. Bár ehhez tegyük hozzá, hogy egyes szerzők álláspontja szerint a rendőri

8 A belvárosi régióban 2003-ban 998, 2004-ben 876, 2005-ben 632, 2006-ban 560 közterületi bűncselekmény történt. A Keleti pályaudvari régióban 2003-ban 62, 2004-ben 70, 2005-ben 51, 2006-ban 42 közterületi bűncselekmény történt. A Nyugati pályaudvari régióban 2003-ban 198, 2004-ben 162, 2005-ben 117, 2007-ban 101 közterületi bűncselekmény történt.

9 Az V. kerületben 2002-ben 2571, 2003-ban, 2176, 2004-ben, 1984, 2005-ben 1624, 2006-ban 1538 közterületi bűncselekmény történt. A VIII. kerületben 2002-ben 2497, 2003-ban 2344, 2004-ben 2358, 2005-ben 2184, 2006-ban 1956 közterületi bűncselekmény történt. A VI. kerületben 2002-ben 1761, 2003-ban 1394, 2004-ben 1403, 2005-ben 1272, 2006-ban 1305 közterületi bűncselekmény történt.

10 Az V. kerület érintett részein 2003-ban 1178, 2004-ben 1108, 2005-ben 992, 2006-ban 978 közterületi bűncselekmény történt. A VIII. kerület érintett részein 2003-ban 2282, 2004-ben 2288, 2005-ben 2133, 2006-ban 1914 közterületi bűncselekmény történt. A VI. kerület érintett részein 2003-ban 1196, 2004-ben 1241, 2005-ben 1155, 2006-ban 1204 közterületi bűncselekmény történt.

létszám növelése arra ösztönzi a szervezet tagjait, hogy a határokat tágabban értelmezzék, vagyis könnyebben nyilvánítsanak olyan magatartást bűncselekménnyé, amely korábban kívül maradt az ilyen minősítésen.¹¹ A szervezeti megoldás (napi, illetve háromhavi vezénylés) azonban meglehetősen instabilnak mutatkozott, ezért ez hosszú távon a rendőri állomány aktivitásának csökkenését eredményezte. Az érintett kerületek egészének vonatkozásában rendelkezünk 2002. évi adatokkal. Ezekből kiderül, hogy a bűncselekmények számának csökkenése már a 2003. esztendőben megkezdődött. Az összes közterületi bűncselekmények száma a régióval nem érintett területek esetében 2004-ben (vagyis közterületi intézkedések szempontjából a legaktívabb évben) egyedül a VI. kerület tekintetében mutat minimális növekedést. Ebből az a következtetés vonható le, hogy egy adott részterület rendőri megerősítése nem feltétlenül jelent negatív hatást a megerősített területen kívül eső területekre. Érdekes jelenség az adott régiók vonatkozásában, hogy a rendőri aktivitás csökkenésével együtt a bűncselekmények számában nem figyelhető meg növekedés, hanem továbbra is csökkenés tapasztalható. Ennek dinamikája a kezdeti időszakban jelentősen különbözik a régióval nem érintett területek dinamikájától. A meglévő különbség később jelentősen csökken.

Megfigyelhető, hogy a rendőri aktivitás növekedése rövid időszakra valóban gyakorol – közel sem egyenes arányú – pozitív hatást a bűnözés alakulására, azonban idővel kialakul egyfajta egyensúlyi állapot. Az erőkoncentráció nem szórta szét a bűnözést, amit magunk részéről azzal tudunk magyarázni, hogy akik életvitelszerűen (üzletszerűen) követik el a bűncselekményeket, azok továbbra is azon helyeket fogják felkeresni, ahol potenciális áldozataik vannak, avagy a bűnalkalmakat lehetővé tévő egyéb feltételek adottak. Csak azért nem mennek olyan helyre, ahol nincs rendőr, ha ott bűnelkövetésből származó hasznot sem találnak. A látható rendőrök ezért álláspontunk szerint az elkövetők számára mindössze egy kockázati tényezőt jelentenek a sok közül, ami növeli a lebukás veszélyét. Ha azonban a várható haszon miatt még mindig megéri vállalni a kockázatot, akkor a bűnelkövetők mintegy megtanulnak együtt élni az állandó rendőri jelenléttel. Így egy adott terület – akár jelentős mértékű – rendőri megerősítése is csak rövid távú – és jegyezzük meg, nem túl költséghatékony – megoldást jelent a bűnözés megelőzésére.

A rendészettudomány művelői részéről a nulla tolerancia felfogását és gyakorlatát számos bíráló érte. Tény, hogy még a kriminálstatisztikai értelemben vett legnagyobb sikeresség feltételezése esetén is számolni kell olyan társadalmi hatásokkal és alkotmányos aggályokkal, amelyek megkérdőjelezzik a hosszabb távra szólóan és széles értelemben számításba vett hatékonyságot. Ilyenként említi Korinek László a kisebbségekre gyakorolt hatást. „A nulla tolerancia rendőrsége a dolog lényegéből adódóan fokozott figyelmet fordít az utcán élőkre, a mindennapjaikat zömmel a közterületen töltő személyekre. A hajléktalanok, a szegények, a munkanélküliek között pedig az összlakosságon belüli számarányukhoz képest jóval nagyobb rész jut a kisebbségekhez tartozókra. Így azután a nulla tolerancia gyakorlatában a rendőri kontroll is egyre inkább feljűk

11 Daniel J. KOENIG: *Do Police Cause Crime?* Canadian Police College, Ottawa, 1991.

fordul. A kisebbségek kriminalizálása a rendőri és azon keresztül a társadalmi tudatban ezért törvényszerűen bekövetkezik.”¹²

Nem alaptalan a fentiekben megfogalmazott aggály. Hazai rendőri gyakorlat egyébként sem mentes az etnikai profilalkotás problémájától. Erre mutattak rá a Magyar Helsinki Bizottság kutatásai. A kutatási időszakban az összes igazoltatott személy 22%-át azonosították romaként az igazoltatást végző rendőrök, szemben a rendőrök által „fehérként” meghatározott személyek 75%-os arányával. Az igazoltatottak fennmaradó 3%-át a rendőrök „feketének”, „ázsiaiának”, „arabnak” vagy „egyébnek” látták.¹³ Az eredmények értékelésekor figyelembe kell venni, hogy megbízható szociológiai kutatások a romák arányát a teljes magyar lakosságon belül 6,4%-ra becsülik.¹⁴ Ez azt jelenti, hogy egy roma személynek kb. 3,5-szer nagyobb esélye van arra, hogy igazoltassák, mint ami a romáknak a populáción belüli aránya alapján indokolt lenne.

Önmagában véve a túlzott rendőri jelenléttel szemben is megfogalmazható egy ellenérv. Magyarországon eddig olyan felmérések készültek, amelyek bizonyítják, hogy a rendőri létszám emelkedése hosszabb távon nem gyakorol lényegi hatást az objektív közbiztonságra.¹⁵ A rendőri létszám szubjektív közbiztonságra gyakorolt hatásáról eddig még kutatás nem készült. Ugyanakkor tapasztalati tény, hogy a túlzott mértékű rendőri jelenlét nem növeli, hanem éppen ellenkezőleg: rombolja a lakosság közbiztonságérzetét. Könnyű belátni, hogy amennyiben egy adott területen hirtelen nagyobb létszámú rendőri egység jelenik meg, abban az esetben a lakosságban joggal merül fel a kérdés, hogy ennek mi oka lehet. A legtöbb ember gondolataiban megjelenhet, hogy itt valami történt, vagy valami történni fog, ami miatt indokolt a fokozott rendőri jelenlét. De bármi is legyen ez, semmiképpen sem lehet olyan, amely az életét, közérzetét pozitívan befolyásolhatná, mert a civil társadalom gondolatvilágában a rendőrök ott jelennek meg, ahol a békés egymás mellett élés rendjét valami megzavarta.

Ezért indokolatlannak nevezhető a hatalmas rendőri erőket egy területre koncentráló, hosszabb távon bevezetett fokozott ellenőrzések elrendelése olyan esetben, amikor annak alapjául nem konkrét cselekmény szolgál. Különösen indokolt mellőzni a bevetési egyenruhák indokolatlan használatát. A bevetési egyenruha egyik hatása, hogy a békés állampolgárok félnek – de legalábbis tartanak – annak viselőjétől, mert harcias külsőt kölcsönöz neki. Rendőri részről éppen ezért kedvelt a bevetési egyenruha, viselője számára a hatalom érzetét adja. Ugyanakkor nem árt megfontolnunk, hogy a hatalomérzet nyújtotta biztonságérzet hamis, könnyen megcsalhatja a felkészületlen rendőrt. Másfelől pedig, ha az állampolgár fél a rendőrtől, akkor miként várhatnánk el, hogy a rendőri jelenlét csökkentse az egyébként is meglévő félelemérzetet?

12 KORINEK László i. m.

13 http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_STEPSS_HU.pdf.

14 HABLICSEK László – GYENEI Márta – KEMÉNY István: *Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére*. In: Demográfia, 2007/1. 7–54., online elérhető: http://www.demografia.hu/letoltes/kiadvanyok/Demografia/2007_1/Hablicsek4.pdf

15 TIHANYI Miklós: *Közrendvédelmi bűnmegelőzés hazánkban*. Magyar Rendészet, 2007/3–4, illetve SZABÓ Norbert: *A közbiztonsági háló*. TDK-dolgozat, NKE RTK, 2013.

Minden korlátja ellenére sem a lakossággal való kapcsolattartás, sem pedig a veszélyelhárítási képesség megőrzése szempontjából nem elhanyagolható jelentőségű feladat az állandó rendőri jelenlét biztosítása. Az állandó rendőri jelenlét biztosítása kis- és közepes települések esetében a dolog természetéből eredően más kihívások elé állítja a rendőrséget, mint a (nagy)városi környezetben. A megoldásra alapvetően két lehetőség kínálkozik. Az egyik a viszonylagos állandóságot jelentő körzeti megbízotti szolgálat, a másik a járőrszolgálat gondos elemző-értékelő munka eredményeként történő megszervezése.

A járőrszolgálat nagy kiterjedésű területen történő alkalmazása pillanatnyi rendőri jelenlétet biztosít. Ezért elengedhetetlen az elemző-értékelő munka annak érdekében, hogy a jelenlét egyfelől a kritikus területen, másfelől a kritikus időszakban legyen biztosított.

Természetes, hogy állandó közterületi rendőri jelenlét nem biztosítható mindenhol, de talán nincs is szükség rá. A közterületi szolgálat szerepét ugyanis elsősorban nem a jogsértések megelőzésében, hanem inkább reagálásban, helyreállításban látjuk.

Az előzőekben azt vizsgáltuk meg, hogy milyen hatással van a bűnügyi helyzetre a közterületi rendőri jelenlét egy szűk nagyvárosi területre történő koncentrációja. A következőkben pedig arra teszünk kísérletet, hogy megnézzük, milyen hatást gyakorol a vidéki területek bűnügyi helyzetére a hazai rendészeti gyakorlatban „látható rendőrségnek” nevezett szervezési modell.

2008–2009-ben a roma lakosságot ért súlyos támadások megelőzése, megakadályozása, az elkövetők elfogása, valamint Magyarország közbiztonságának újbóli helyreállítása érdekében, az ORFK 2009. év közepétől fokozott rendőri intézkedési akciótartott ki. A terv alapján, „Közbiztonsági Háló” névvel végrehajtott rendőri működés 2010. március elejéig tartott. Az elképzelés kisebb módosításokkal 2010. áprilisától meghosszabbításra került, de ezt már úgynevezett guruló jellegű közbiztonsági akcióterv volt, melynek a lényege egy-egy terület egymást követő több alkalommal történő ellenőrzése. Ezt követően a guruló jellegű akcióból 2011. augusztusától, a Lakosság Szubjektív Biztonságérzetét javító, veszélyeztetett térségek, települések biztonsági helyzetének javítására irányuló intézkedési tervvé alakult át, ami még a mai napig is tart.

Jellegéből adódóan most a „Közbiztonsági Háló” névvel fémjelzett időszakra koncentrálnunk. Maga az akciósorozat valamennyi települést érintve az ország egészére kiterjedt, ezért hatásai elméleti szinten az országos statisztikában is kimutathatók.

Az intézkedési tervek alapján a rendőrkapitányságok vezetőinek egy komplex bűnügyi közbiztonsági elemző-értékelő munkát kellett végrehajtaniuk az illetékességi területükön lévő települések vonatkozásában, melybe be kellett vonnia a települések polgármestereit, a cigány kisebbségi önkormányzat vezetőit, a kistérségi társulások vezetőit és a polgárőrség vezetőit is. A felmérések és egyeztetések alapján minden kapitányság 3 csoportba sorolta be az illetékességi területén lévő településeit. Az első csoportba a közbiztonságilag és bűnügyileg legfertőzöttebb területek, kiemelten veszélyeztetettnek minősített települések tartoztak, ahol a rendőrségnek a nap 24 órájában közterületi járőrszolgálatot kellett ellátnia. A másodikba azok a települések kerültek, amelyek közbiztonságilag és bűnügyileg nem igényeltek állandó rendőri jelenlétet, de a felmérések

alapján szükség volt a fokozott rendőri jelenlétre. Ebbe a csoportba a veszélyeztetettnek minősített települések kerültek. Ezeken a helyeken heti három alkalommal kellett fokozott ellenőrzéseket végrehajtani, minimum négy órában. A harmadik csoportba azok a települések kerültek, amelyek közbiztonságilag és bűnügyileg jó megítélést kaptak. Ezek normál besorolású településként kerültek meghatározásra, melyeken heti egy alkalommal kellett fokozott ellenőrzést végezni.

A „Közbiztonsági Háló” hatására az ismertté vált bűncselekmények száma a következőképpen alakult. Magyarországon a 2008. évben (vagyis az intézkedéssorozat megelőző évben) 408 407 esetszámot regisztráltak, 2009-ben 393 034-at. Ez elhanyagolható 6%-os csökkenést jelent. 2010-ben 447 186 bűncselekmény vált ismertté, az előző évhez képest 13,5%-os emelkedést mutat. 2010-évhez képest 2011-ben 451 371 bűncselekmény vált ismertté, ez 0,9%-os változás, vagyis tényleges változás ez időszak alatt nem következett be. Az adatokból megállapítható, hogy 2009-től 2010-ig érzékelhető emelkedés mutatható ki, míg 2010. év és 2011. év között változás nem figyelhető meg.

Mint mondtuk, a közterületi szolgálat a bűncselekmények közül – nomen est omen – elsősorban a közterületi bűncselekmények számára gyakorolhat hatást. Ezért célszerű megnézni, hogy az akciósorozat ideje alatt e tekintetben milyen változások mutathatók ki. Az is felmerülhet, hogy egy rohamosan romló helyzetet sikerült megfordítani, ezért nem pusztán a „Közbiztonsági Háló” megelőző évet nézzük meg, hanem az azt megelőző időszak tendenciáit is.

A közterületen elkövetett bűncselekmények statisztikai számainak vizsgálata alapján megállapítható, hogy országos szinten 2009-ig csökkenés mutatkozott. (2000-ben 143 225, 2008-ban 120 700, majd 2009-ben 104 383 bűncselekményt jelentettek be). 2010-től (117 150 elkövetett cselekménnyel) országos szinten 11%-os emelkedés mutatható ki. 2011-től a közterületen elkövetett bűncselekmények (109 288) számában 7%-os csökkenés mutatkozik. Vagyis lényegi változás nem történt az akciósorozat ideje alatt.

Talán érdemes ezeket a számokat összevetni a lakosság szubjektív biztonságérzetét megbecsülni hivatott felméréssel. A 2009. évben a Századvég Alapítvány megbízásából a Forsense végzett 1006 fő megkérdezésével egy felmérést Magyarország lakosságának szubjektív közbiztonságérzéséről. „A felmérés szerint a magyar társadalom a közbiztonság általános, országos állapotát kifejezetten kedvezőtlennek látja. A közbiztonság helyzetére a válaszadók 37 pontot adtak egy nullától százig terjedő skálán. Az országos állapotokat a legkedvezőtlenebbnek a fővárosban (35 pont) és a falvakban (36 pont) élők gondolták, míg a legkedvezőbb értékelést a megyeszékhelyeken (42 pont) regisztráltuk. Régiós bontásban, a Nyugat-Dunántúl (43 pont) és Dél-Alföld (40 pont) vonatkozásában kedvezőbb a kép, ugyanakkor – ismerve a bűnelkövetési statisztikákat – nem meglepő módon Észak-Alföld (34 pont) és Észak-Magyarország (35 pont) lakói adták a legalacsonyabb pontszámot az általános közbiztonsági helyzetre.

A közbiztonság helyi szintű megítélése valamivel kedvezőbb, azonban ebben az esetben is csak 54 pont az értékelések átlaga. A közbiztonságról a legrosszabb véleménnyel a városokban élők voltak (52 pont), míg a legjobb értékelést (58 pont) a megyei jogú városok lakosai adták. Észak-Alföld és Észak-Magyarország lakóinak helyi szintű biz-

tonságérzete sokkal rosszabb a többi régióban tapasztaltnál. A nevezett két régió esetében 48-48 pontos értéket rögzítettünk, míg a harmadik legalacsonyabb eredményt, 53 pontot Közép-Dunántúlon kaptuk.”¹⁶

Mind az objektív mutatók, mind pedig a szubjektív beszámolók alapján nem túlzás azt mondani, hogy az elmúlt évek talán legnagyobb rendőri akcióorozata nem hozott áttörő eredményt. Vagyis kisebb települések esetében is hasonló hatás érhető el a közterületi rendőri erők koncentrálásával, mint a nagyvárosi környezetben. Még azok a közterületi bűncselekmények sem változtak számottevő módon, amelyekkel szembeni fellépésre a közterületi szolgálat hivatott. Ezért fenntartjuk azon álláspontunkat, hogy a rendőri jelenlét bűnmegelőző szerepe eshetőleges, vagyis amikor ott van a rendőr, akkor és ott nagy valószínűséggel valóban nem fog bekövetkezni jogsértés. De mindenhol nem állhat rendőr. A járőrrel le nem fedett területek pedig változatlan kockázatnak vannak kitéve.

George Kelling 1981-ben hasonló következtetésekre jutva fejtette ki, hogy a gyalogos járőr nem gyakorol hatást a bűnözés alakulására.¹⁷ Kelling kutatásai nyomán pedig többen, köztük Clark és Hugh arra következtetésre jutott, hogy noha a járőri jelenlét a bűnözésre nem gyakorolt számottevő hatást, a lakosság biztonságérzetét jelentősen emelte.¹⁸

Ezért álláspontunk szerint a hangsúlyt nem arra kell helyezni, hogy mindenhol egyaránt legyen közterületi rendőri szolgálat, hanem arra, hogy mindenhol a szükségletekhez igazodóan azonos színvonalon elérhető legyen a rendőrség által nyújtott közbiztonsági szolgáltatás.

A helyi rendőr

A fokozott közterületi szolgálat egyik lehetséges alternatívája a helyi rendészeti feladatokat komplex módon ellátó körzeti megbízotti szolgálat (továbbiakban: KMB). Időnként hallani olyan hangokat, amelyek a KMB-at azonosítják a közösségi rendőrséggel, tevékenységét pedig a közösségi rendészettel. Legfeljebb azonban néhány felszíni hasonlóság kelthet olyan benyomást, mintha a KMB közösségi rendőr lenne. A körzeti megbízott lakossággal való kapcsolattartása még nem eredményezi azt, hogy a hazai KMB szolgálat közösségi rendőrségi modellt követne.

A KMB alapvetően önálló kell legyen, hiszen azt feltételezzük, hogy náluk jobban senki nem ismeri az adott terület közbiztonságát befolyásoló tényezőket. Ez az önállóság azt is jelenti, hogy saját feladataik szervezését maguk látják el. A nagyfokú önállósághoz hozzá kell rendelni azt a nagyfokú felelősséget is, amely biztosítja a hatékony

16 <http://www.szazadveg.hu/kutatas/archivum/kozvelemenykutatas/kedvezotlen-a-kozbiztonsag-allapotanak-megitelese-130.html>.

17 KELLING, G.L. – PATE, A. – FERRARA, A. – UTNE, M. – BROWN, C.E.: Newark foot patrol experiment. The Police Foundation, Washington D.C. 1981.

18 CLARKE, R.V. – HOUGH, M.: Crime and police effectiveness. Home Office Research Study 79. Home Office, London, 1984.

működést. A körzeti megbízotti rendszer alapvető lényege ez lenne. Van azonban számos olyan pont, amely éppen a helyi önállóság ellen hat.

A helyi felelősség gyakorlati érvényesítésének gátját szabja az, hogy a körzeti megbízottak gyakran több településen teljesítenek szolgálatot. Ez esetben pedig valamennyi település lakosai felé felelősséggel tartoznak. Különböző települések eltérő igényeinek kielégítése pedig olykor megoldhatatlan feladat elé állítja a helyi rendőrt. Ugyancsak a helyi felelősség érvényesítésének útjában áll, hogy a közösség előtti felelősség csupán ORFK-normában ölt testet, erre pedig az önkormányzatok közvetlenül jogot nem alapíthatnak, lévén rájuk a norma hatálya nem terjed ki. A kialakult helyzet azt eredményezi, hogy a körzeti megbízott éppen a helyi közösség által nem kérhető számon semmilyen formában. Azzal a közösséggel szembeni felelőssége nem érvényesíthető, amelynek érdekében dolgozik. Egyedül a központilag szabályozott elvárások nemteljesítése miatt vonható felelősségre. Ez a megoldás a legmesszebbmenőkig elmentéses a közösségi rendőrség elvével. A közösségi rendőrség elvéhez hozzá tartozik a közösség felé történő felelősségvállalás.

Szintén a helyi érdekek ellen hat, hogy a KMB-at túlságosan is komplex feladatellátással bízzuk meg. A szakmai realitás azt mondatja, hogy nem szabad túl szélesre húzni a körzeti megbízottak feladatkörét, mert akkor pont a lényeg, a lakossággal való kapcsolattartás fog elveszni a feladatok sűrűjében. Nem feltétlenül jelent jó megoldást egymástól merőben eltérő kompetenciákat megkövetelő feladatokkal terhelni őket. Célszerűnek mutatkozik, hogy a körzeti rendőrök számára tilalmazzuk a szolgálatparancsnoki feladatokat, a bűnügyi vizsgálati feladatokat és a csapatszolgálati igénybevételt. Az is megfontolandó, hogy a közösség szolgálatával mennyire összeegyeztethető a helyszíni bírságolás, illetve a közigazgatási bírság kiszabása.

A vonatkozó normák abból indulnak ki, hogy a körzeti megbízottnak kell a helyi rendészeti feladatokat ellátni, ezáltal személyében megtestesíteni a rendőrséget és annak lehető legszélesebb szerepvállalását. Ezzel pedig azt mondjuk ki, hogy ő az, aki a helyi közbiztonság fenntartásáért személyében felel.

Ehhez képest célszerűbbnek mutatkozik annak meghatározása, hogy a körzeti megbízott milyen elvek mentén szervezze a helyi közbiztonságot. Nem neki kell fenntartani a közbiztonságot, mert látjuk jól, hogy ez képtelen elvárás. Viszont neki kell megszervezni a közbiztonságot. Jól érzékelhető különbség van aközött a két elvárás között, hogy a körzeti megbízott a közbiztonságot fenntartja, avagy szervezi azt. Az előbbi arra a rég meghaladott elvre épül, hogy kizárólag a rendőrség szolgáltatja a közbiztonságot. Míg az utóbbi megfogalmazás azt tükrözi, hogy a közbiztonság társadalmi össztermék, melynek fenntartásához a társadalom minden szereplőjének ki kell vennie a részét. Ebben a felfogásban a rendőrség a szakértelme révén szervezi a közbiztonságot, mintegy primus motorja annak.

A KMB munkaszervezés egyik fő szempontja az önállóság, a hozzá tartozó magas szintű felelősséggel. A társadalmi felelősség problémakörét már érintettük, ezért most kiváltképpen az önállóságra fókuszálunk. A körzeti megbízottak igazi létjogosultsága a vidéken mutatkozik meg.

A KMB szolgálat természetes korlátja maga a terület és ezzel együtt a lakosság nagysága. Egy település mérete, ezzel együtt lakosságának száma és bűnözési leterheltsége egyenes arányt mutat, míg a lakosság aktivizálhatósága e kettővel fordított arányban áll. Vagyis a nagyvárosok bűnügyileg fertőzött területeinek lakossága nehezen vonható be a rendőrséggel való együttműködésbe.

Ha megfigyeljük a nagyvárosi – elsősorban megyeszékhelyi, illetve budapesti – létformát, tapasztalhatjuk, hogy jellemző a bezárkózottság, az elidegenedés, illetve a nagyobb fokú bűnügyi leterheltséghez való hozzászokás. Erre mutattak rá az OKRI kutatásai, melynek során összehasonlításra került Budapest IX. és XXII. kerülete.¹⁹ Nem vitatható módon a Ferencvárosban élők jóval nagyobb bűnügyi veszélynek vannak kitéve, mint a Budafok-Tétényben élők, mégis ez előbbi terület lakosai megtanultak együttélni a problémával, jóval kisebb az áldozattá válástól való félelmük.

Ezek a jelenségek pedig alapvetően behatárolják a KMB szolgálat működését, hiszen a lakosság kisebb késztetést érez a rendőrséggel való együttműködésre. Az a szolgálati forma, amelynek történelmi célja a társadalom tömegbázisainak bevonása a közbiztonsági tevékenységbe, napjainkban pedig a lakossággal való kapcsolattartásra épül, a zárkózott nagyvárosi milióban nem – vagy legalábbis kevésbé – tudja betölteni eredeti rendeltetését, nem tud kellően hatékonyan működni, így kellő preventív hatást kifejteni sem képes. Ez a nagyvárosi életforma természetes gátját képezi magának a közösségi rendőrség gondolatának is. Ott, ahol a tradicionális közösségekről a szó valódi értelmében már nem beszélhetünk (részint a fluktuációnak, részint a természetes zárkózottságnak köszönhetően), nincs olyan társadalmi közeg, amelyre a KMB támaszkodhatna.

Mindezek alapján ki kell mondjuk: a nagyvárosi milió nem kedvez a körzeti megbízotti szolgálatnak. A gyorsan fluktuálódó, anonim életvitelt lehetővé tevő lakótelepeken nem vagy legalábbis elvétve lehet a közösséggel szoros kapcsolatot kialakítani. Részben igaz ez azokra a belvárosi negyedekre is, amelyek lakosságának nagy részét az ideiglenesen ott tartózkodók – eladók, pincérek, vendégek, vásárlók, irodai alkalmazottak stb. – adják. A körzeti megbízottak munkaszervezésének első eleme az kell legyen, hogy a helyi vezető a hozzá beérkező információk alapján, a lakosság véleményét figyelembe véve önállóan – vagyis helyben – el tudja dönteni, mely területre kell körzeti megbízotti szolgálat, és hol pedig teljességgel felesleges.

A munkaszervezés második eleme arra épül, hogy feltételezzük, a helyben szolgálatot ellátó rendőr van a legtöbb helyi információ birtokában. Sokat ismételt axióma, hogy a helyben jelentkező problémákat helyben kell megoldani, amit értelmezhetünk úgy, hogy „a hatásköröket azokhoz a közösségekhez célszerű elhelyezni, amelyeket a rendőrségi tevékenységnek szolgálnia kell.”²⁰ Témánk szempontjából ez annyit tesz, hogy a körzeti megbízottra kizárólag olyan feladatok róhatóak, amelyek az adott közösség közbiztonsági érdekeit szolgálják.

19 BARABÁS Tünde – IRK Ferenc – KOVÁCS Róbert – KLAUSS Sessar: *Félelem, bűnözés és bűnmegelőzés Európa öt nagyvárosában*. OKRI, 2005.

20 FINSZTER Géza: *Rendőrségi modellek*. Rendészeti Szemle, 1994/3.

Ezen gondolat mentén még tovább lépve, úgy véljük, hogy a célmeghatározást követően önállóan kell végezze feladatát. Az igazgatási ciklus általánosan elfogadott rendjét tekintve ez annyit tesz, hogy a központi vezetés hatása kizárólag az elérendő célok kitűzésére és a kitűzött célok, valamint az elért eredmények összevetését jelentő ellenőrzésre kell korlátozódjon. Az információk gyűjtése, elemzése, értékelése, a tervezés, döntés, végrehajtás mind meg kell maradjon helyi szinten.

Mindezek előrebocsátásával a körzeti megbízotti szolgálati ág fejlődése szempontjából döntő jelentőséget tulajdonítunk a körzeti megbízott önállóságának. Ez nem jelenti azt, hogy kivonjuk őket a rendőrségi hierarchiát jellemző vezetési struktúrából. Nem jelent felelősségmentességet, épp ellenkezőleg; fokozott felelősséget várunk el az önállóan működő rendőrtől, mert a hivatásos állomány felelősségi rendszerén kívül megjelenik a közösség előtti felelősség.

Ennek jegyében nehezen képzelhető el, hogy ne a körzeti megbízott tervezze a saját szolgálatát. Ezzel ellentétes megoldás azt a lehetetlen helyzetet teremtené, hogy helyi rendőri szerv székhelyéről kerülne meghatározásra az, hogy a sokszor több tíz kilométerrel messzebb fekvő település közbiztonsági helyzete milyen fokú rendőri jelenlétet, aktivitást igényel. Városi körzeti megbízottaknál el lehet képzelni, hogy a helyi vezető tervezze meg a körzeti megbízott szolgálatát, de községi, tanyasi viszonyok között ez elképzelhetetlen.

A régóta esedékes rendőrségi profiltisztítás nem pusztán annyit kell jelentsen, hogy levesszük a rendőrség válláról mindazon terheket, amelyeket nem feltétlenül az állami rendészetnek kell megoldania. A profiltisztítás azt is jelenteni, hogy az egyes szervezeti egységek feladatrendszere nem eshetőlegesen, helyben szokásos módon kerül kialakításra, hanem meghatározásra kerülnek az egyes szervezeti elemek által elérendő célok és a célok eléréséhez rendeljük a feladatokat. Fontos az is, hogy az eltérő célok ne eredményezzenek ambivalens gondolkodást. Egy szervezeti elemen belül nem férnek meg egymás mellett a merőben eltérő társadalmi szerepvállalást jelentő célok.

Ha ezt szem előtt tartjuk, akkor nem fog megtörténni az, hogy ugyanannak a körzeti megbízottnak kell tömeget oszlatnia, aki a lakossággal való kapcsolattartás során a rendőrség szolgáltató arcát mutatja, miközben bűnügyi felderítő és esetenként vizsgálati munkát is bízunk rá, míg a fennmaradó idejében hatósági ellenőrzéseket végez.

A közbiztonsági szolgáltatások elérhetősége

A rendőrség szerepét alapvetően a társadalmi törésvonalak mentén kialakult konfliktusok kezelésében látjuk, hiszen a közbiztonság védelme során a problémás helyzetek előre nem látható sokféleségével kell foglalkozni. Mindemellett pedig figyelemmel kell lenni azokra a korlátokra, amelyek között a rendőri szervezet a tevékenységét végzi. A problémaorientált rendőrségi modell szerint a feltárt problémákat vizsgálni, elemezni kell. A vizsgálat feltételezi további információk beszerzését, illetve azt, hogy az adatgyűjtés és -elemzés egymásra épülve folytatódik. A probléma feltárását és elemzését a következtetések levonása és a megoldás felvázolása követi. Ez azonban az esetek igen jelentős részében túlmutat a rendőri funkciókon, még inkább a hatáskörökön. A prob-

lémaorientált rendőrség erre szóló megoldása az, hogy meg kell találni a kapcsolatokat és törvényes eszközöket a megoldásban érintett, illetőleg azért tenni tudó egyéb tényezők megmozdítására.²¹

A sikeres működés a fentiekén túlmenően pedig azt is feltételezi, hogy a helyben szolgálatot ellátó rendőr önálló módon képes a problémákat felismerni, azonosítani, és erre önálló módon képes választ adni. Ennek megfelelően a rendőrség társadalmi sikerének egyik alapja a megszerzett tudás minősége. Nem nehéz amellet érvelni, hogy a 21. századra igencsak felgyorsultak a társadalmi változások. A gyorsan változó társadalmi környezettel a jogalkotás is csak nehezen tud lépést tartani. A jogalkotást követő jogalkalmazás pedig kullog az események után. Ezért nem nehéz belátni, hogy a jövő rendőreit elsősorban nem a jogszabályok normaszövegére kell megtanítani, hanem sokkal inkább a problémafelismerés, -megoldás és az ehhez nélkülözhetetlen önálló gondolkodás képességéhez szükséges kompetenciákat kell bennük kialakítani.

A társadalmi konfliktusokat kezelő rendőr és általa a rendőrség nem attól lesz megbecsült, ha a jogszabály szövegét pontosan tudja, hanem attól, hogy azt emberséges módon – ha tetszik, a józan ész szabályai szerint – képes alkalmazni egy probléma megoldására. Ehhez előbb meg kell tanulnia a problémát felismerni, amihez nélkülözhetetlen az empátia. Másodszorban pedig meg kell tanulnia, hogy a rendelkezésre álló normák keretein belül milyen módon tudja azokat megoldani, vagy legalábbis közreműködni a megoldásukban.

A rendőri szervek társadalmi megítélése csak kis részben múlik a hatékonyságon, nagyobb részben a jogszerűségen, illetve még inkább a tisztességes eljáráson múlik. Ez utóbbit azért tekintjük a rendőrség megítélésekor fontos mércének, mert éppen a totalitárius államok mutattak példát arra, hogy a túlságosan széles jogi felhatalmazás lehetőséget ad arra, hogy rendészeti szervek jogszerűen lépjenek túl azokat a határokat, amelyeket a mai jogállami demokráciák rendőrségével szemben támasztunk. Vagyis nem elegendő, hogy a rendőrség működése jogilag szabályozott mederben folyjék, hanem szükség van arra is, hogy ezek a szabályok megfeleljenek a demokratikus elveknek, és elengedhetetlen, hogy alkalmazásuk során a rendőrség ne kizárólag a hatékonyságot, hanem a jogszerű és tisztességes eljárás követelményét is szem előtt tartsa.

El kell választanunk egymástól a rendőrség működésének legalitását és legitimitását. Reiner szerint a rendőrség legitimitása azt jelenti, hogy „a lakosság széles tömege – és esetleg még azok is, akikkel szemben a rendőri tevékenységet folytatják – elfogadja a rendőrség törvényes felhatalmazottságát, és jogát arra, amit cselekszenek, még akkor is, ha nem értenek egyet vele, vagy vitatnak bizonyos intézkedéseket.”²²

Vagyis a rendőrség legitimitása azt jelenti, hogy működése nem pusztán jogszerű, hanem széles körben elfogadásra talál. El kell fogadjuk, hogy a rendőri intézkedések

21 KORINEK László: *Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről*. Jogtudományi Közlöny, 2006/7–8. 247–267.

22 ROBERT REINER: *The Politics of The Police*. London, Harvester, 1992.

egyedtől egyig jogot korlátoznak.²³ Talán éppen ezért áll a rendőrség működése a társadalmi érdeklődés homlokterében. Alapvető jogok korlátozása akkor található széles körű elfogadásra, ha az társadalmilag hasznos célt szolgál.

Úgy látjuk, hogy amennyiben egy minden tekintetben legális rendészeti eszköz alkalmazása nem visz közelebb annak a problémának megoldásához, amelyre hivatott, abban az esetben legitimitása kérdőjeleződik meg. Ez pedig a társadalom szemében legalább akkora hátrányt jelent, mint a legalitás hiátusa. Ezért tapasztalhatjuk azt, hogy a legmesszebbmenőkig jogszerű rendőri intézkedésekkel sem elégedett minden esetben a társadalom.

Ezt könnyű egy sokak által tapasztalt példával illusztrálni. Gyakorta megesik, hogy rendőrök olyan helyen végeznek sebesség-ellenőrzést, amely terület igazgatásilag még lakott területnek minősül, de a járművezető már kilométerek óta olyan környezetben halad, amely méltán kelti benne azt a látszatot, hogy lakott területen kívül közlekedik. A környezetnek megfelelő sebesség megválasztása ez esetben szabálysértő magatartást eredményez, amit a rendőr jogszerűen torol meg a kiszabott közigazgatási bírsággal. Ezen intézkedés törvényességéhez kétség sem férhet, de azt könnyű belátni, hogy annak társadalmilag hasznos célja teljesen hiányzik. Hiszen a sebességmérés valós célja a sebességtúllépésből eredő balesetek megelőzése az elkövető szankcionálásának útján. Ezt pedig csak úgy érhetjük el, ha azokon a helyeken alkalmazzuk ezt az intézkedést, ahol a sebességhatár túllépése tényleges baleseti kockázattal jár. Minden más esetre igaz lesz az, hogy intézkedésünk nem szolgálta a közbiztonság megszilárdítását, márpedig ez az egyetlen valós indok, amely egy rendőri intézkedést legitimál.

Úgyanilyen nehéz megindokolni azt az évente közel kétmillió alkalommal végrehajtott igazoltatást, miközben tudjuk, hogy az indokál szolgáló szűrő-kutató munkának ez a módszere csupán 1–3% közötti eredményességgel kecsegtet.²⁴ Mindamellett megemlíthjük, hogy az Egyesült Királyságban a hasonló intézkedések 10–13%-a vezet letartóztatáshoz.²⁵

Rogge és Verschelde nyomán alapvetően hat rendőri funkciót tudunk meghatározni, amely alapján a helyi lakosság megítéli a rendőrség munkáját, úgymint: 1. közösségi munka, 2. elérhetőség a lakosság számára, 3. beavatkozás, 4. áldozatvédelem, 5. helyi nyomozások, 6. közrend fenntartása. A rendőri szolgáltatások minőségi jellemzőit az határozza meg, hogy az egyes funkciók megítélése milyen a lakosság körében.

A szerzőpáros megállapításai alapján a rendőri szolgáltatások minőségét nem az határozza meg, hogy intézkedéseik száma miként alakul, hanem sokkal inkább az, hogy milyen hatással van a közbiztonság alakulására. A közbiztonság alakulásának talán legjobb indikátora maga a lakosság, hiszen – ha szabadpiaci megfogalmazást használni

23 Rendőri intézkedés alatt e helyen nem valamennyi rendőri fellépést értjük, hanem kizárólag a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. V. fejezetében szabályozott intézkedéseket.

24 TÓTH Balázs és szerzőtársai: *Szigorúan ellenőrzött Iratok*. Magyar Helsinki Bizottság 2011. (STEPPS program kutatási eredményei)

25 Alex JONES – Lawrence SINGER: *Statistics on Race and the Criminal Justice System* – 2006/7. London, Ministry of Justice, 2008.

– ők a rendőri szolgáltatások fogyasztói. A rendőrök saját megítélése jelentősen eltér munkájuk minőségét illetően, a terület lakosainak véleményéhez képest.²⁶

Fenti elgondolás összefüggést mutat a megnyugtató rendőrség modelljével, amelynek alap gondolata, hogy az egyoldalú statisztikai szemlélet helyett annak a lakosság tájékoztatásában érvényesített szerepére kell helyezni a hangsúlyt. Az embereket közvetlenül, saját tapasztalataik révén kell meggyőzni arról, hogy a rendőrség figyel és reagál az őket érintő közbiztonsági problémákra. Ennek megfelelően a megnyugtató rendőrség működési elvei a láthatóság, a közvetlenség, valamint az elérhetőség.²⁷

A megnyugtató rendőrség mindenekelőtt abból a fontos felismerésből táplálkozik, hogy „a különböző bűncselekmények nem feltétlenül a törvényi értékelés szerinti súlyuk alapján hatnak a társadalomra és annak szubjektív biztonságára, hanem számos egyéb meghatározó tényező függvényében. Ebből a szempontból tehát nem jogi, hanem szociológiai, szociálpszichológiai értelmezési keretek között azonosíthatók az úgynevezett »jeladó bűncselekmények« (signal crimes), amelyek a legnagyobb hatást gyakorolják az emberek magatartására, de legalábbis a kriminalitáshoz való tudati viszonyulásukra. A bizalomépítő rendőri működés a »jeladó bűncselekményekre« fordítja a legnagyobb figyelmet. Azok kapnak elsőséget a tevékenység végzése során. Mivel pedig éppen a helyi társadalmat leginkább megmozgató jogsértésekről van szó, az ellenük való fellépésben lehet és kell számítani a lakosság közreműködésére. E tekintetben a bizalomépítő közbiztonság-védelem ismét a közösségi rendőrségi modellhez közelít. A szubjektív biztonság erősítése céljából fontos a rendőrök és a feladatban szerepet vállaló más hivatalos, illetőleg magánszemélyek érzékelhető jelenléte, elérhetősége.”²⁸

A megnyugtató rendőrség modellprogramja arra is rávilágított, hogy a hazai rendészeti gyakorlatot is jellemző statisztikai szemlélet nem képes arra, hogy tekintetbe vegye a helyben érvényesülő szempontokat.²⁹ Ezért a rendőri teljesítményértékelésben jobban meg kell jeleníteni a helyi érdekeket.

A rendőrség megítélésében nem játszik szerepet az, hogy mennyi és milyen intézkedést foganatosít az adott területen. A közbiztonság alakulását sem befolyásolja számottevő módon a rendőri intézkedések alakulása. A rendőri intézkedések szerepe továbbra is az, hogy reagál az állampolgárokat ért jogsérelemre. Visszatartó hatása eshetőleges. A közbiztonság objektív oldalát érdemben nem befolyásolja.

Ugyanakkor a lakosság szubjektív biztonságérzetét jelentősen befolyásolhatják a rendőri intézkedések. E tekintetben két tényezőre hívjuk fel a figyelmet. Az egyik a rendőrség elérhetősége, a másik pedig az intézkedés minősége.

Az elérhetőség biztonságérzetet nyújt, mert azt az érzetet kelti, hogy amikor az életvagy vagyonszükség veszélybe kerül, akkor és ott képes a rendőrség beavatkozni a

26 Nicky ROGGE – Marijn VERSCHELDE: *A composite index of citizen satisfaction with local police services*. Hub Research Papers 2012/13 Economics & Management, 2012.

27 KORINEK László: *A megnyugtató rendőrségről*, Kézirat.

28 KORINEK László: *Kriminológia I–II.* i. m.

29 Andrew MILLIE: *Reassurance Policing and Signal Crimes*. in G. Bruinsma and D. Weisburd (eds.) *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, Springer, New York, 4327–4335.

folyamatokba, ezzel pedig védelmet nyújt. Ezért lényegesnek tartjuk, hogy a segélyhívások fogadása gyors beavatkozást lehetővé tevő protokoll mentén történjen. A bejelentések gyors, szakszerű fogadása révén azonban még nem válik elérhetővé a rendőrség, mert ehhez szükség van arra is, hogy a bejelentésre reagáló egység rövid idő alatt képes legyen megkezdeni a veszélyelhárító, vagy éppenséggel represszív intézkedést.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni annak lehetőségét, hogy valaki személyen kontaktus útján kíván kapcsolatba lépni a rendőrséggel. Ennek megfelelően egyrésztől indokoltnak tartjuk fenntartani a helyi rendőri ügyeket, másrészt nem tekintjük idejéért a gyalogos járőrszolgálatot, mert ilyen módon a szolgálatban lévő rendőr közvetlen módon elérhetővé válik.

A rendőr fizikai megjelenésén kívül a közbiztonságérzetet befolyásolni képes rendőrségi tényező a rendőr intézkedési kultúrája, mely rendkívül összetett probléma. Nem pusztán arról van szó, hogy a rendőr milyen módon intézkedik, intézkedése során hogyan kommunikál, hanem lényeges annak vizsgálata is, hogy milyen esetekben kezd intézkedni.

A rendőri intézkedések lefolytatásának módja kétségtelenül neuralgikus pontja a közterületi szolgálatnak. A legtöbb rendőri intézkedés – igazoltatás, gépjármű-ellenőrzés, felvilágosításkérés – alapvetően jogkövető emberekkel szemben kerül lefolytatásra. Köztudott, hogy a rendőri kommunikációnak nagyon nagy szerepe van a rendőrség megítélésében. Ez pedig azért bír sajátos jelentőséggel a szubjektív közbiztonságérzet szempontjából, mert egzakt kutatások bizonyítják, hogy a magyar társadalom a rendőrségtől várja leginkább a közbiztonságot sértő cselekményektől való védelmet. A hazai társadalomban nem éri el az európai színvonalat a biztonságáról való öngondoskodás mértéke. Ezért a rendőrség eminens érdeke a lakosság félelemérzetének csökkentése, mert ezzel szoros összefüggésben változik a rendőrség társadalmi megítélése is.³⁰

Ha pedig valaki épp azoktól kénytelen sértést elszenvedni, akik felé bizalommal igyekszik fordulni, sokszorossá válik a kiábrándultságból fakadó félelme.

Az intézkedések lefolytatásához sorolható probléma, hogy a lakossági bejelentésekre megtett intézkedésekről a bejelentő nem kap kellő visszacsatolást. Ez könnyen azt a látzatot kelti a bejelentőben, hogy problémájával tényleges módon nem is foglalkoztak. Ezért könnyen kialakul az az állampolgári reflexió, hogy nem érdemes a rendőrséghez fordulni. Ennek elkerülése érdekében szükségesnek tartjuk annak jogi szabályozását, hogy a bejelentőt milyen módon kell a lehető legrövidebb időn belül – lehetőség szerint azonnal – tájékoztatni az általa jelzett probléma megoldásáról. Még ha nem is sikerül maradéktalanul megoldani az adott problémát, mégis az az érzés alakul ki a bejelentőben, hogy foglalkoztak vele, és ezért érdemes a rendőrséghez fordulni. Ne feledjük: a magyar társadalom a rendőrségtől várja a közbiztonság megerteremtését.

A rendőri szolgáltatások elérhetőségének kritériumait ezek szerint a következő szempontok alapján látjuk meghatározhatónak: 1. bejelentések gyors, szakszerű fogadása,

30 BARABÁS Tünde és szerzőtársai: *Félelem, bűnözés...* i. m. OKRI, 2005.

2. rövid reakcióidő, 3. közvetlen elérhetőség, 4. nyitottság a bejelentő felé (partneri viszony), 5. információ-visszacsatolás.

A fenti kritériumoknak megfelelő rendőri működés hozzájárul ahhoz, hogy bizalmat ébresszen, és ezzel erősítse a szubjektív biztonság érzését.

Összefoglalás az 5. fejezethez

A közterületi szolgálat alapvető szerepe a jogsértő cselekményekre történő reagálás, illetve a veszélyelhárítás. Bűnmegelőző szerepe eshetőleges. A rendőri létszám és ezzel együtt az aktivitás növekedése rövid időszakokra valóban gyakorol – közel sem egyenes arányú – pozitív hatást a bűnözés alakulására, azonban idővel kialakul egyfajta egyensúlyi állapot. A látható rendőrök ezért álláspontunk szerint az elkövetők számára mindössze egy kockázati tényezőt jelentenek a sok közül, ami növeli a lebukás veszélyét. Ha azonban a várható haszon miatt még mindig megéri vállalni a kockázatot, akkor a bűnelkövetők mintegy megtanulnak együtt élni az állandó rendőri jelenléttel. Így egy adott terület – akár jelentős mértékű – rendőri megerősítése is csak rövid távú – és jegyezzük meg, nem túl költséghatékony – megoldást jelent a bűnözés megelőzésére.

A fokozott közterületi szolgálat egyik lehetséges alternatívája a helyi rendészeti feladatokat komplex módon ellátó körzeti megbízotti szolgálat (továbbiakban: KMB). Időnként hallani olyan hangokat, amelyek a KMB-at azonosítják a közösségi rendőrséggel, tevékenységét pedig a közösségi rendészettel. A körzeti megbízott lakossággal való kapcsolattartása még nem eredményezi azt, hogy a hazai KMB szolgálat közösségi rendőrségi modellt követne.

A vonatkozó normák abból indulnak ki, hogy a körzeti megbízottnak kell a helyi rendészeti feladatokat ellátni, ezáltal személyében megtestesíteni a rendőrséget és annak lehető legszélesebb szerepvállalását. Ezzel pedig azt mondjuk ki, hogy ő az, aki a helyi közbiztonság fenntartásáért személyében felel.

Ehhez képest célszerűbbnek mutatkozik annak meghatározása, hogy a körzeti megbízott milyen elvek mentén szervezze a helyi közbiztonságot. Nem neki kell fenntartani a közbiztonságot, mert látjuk jól, hogy ez képtelen elvárás. Viszont neki kell megszervezni a közbiztonságot. Ez a megfogalmazás azt tükrözi, hogy a közbiztonság társadalmi össztermék, melynek fenntartásához a társadalom minden szereplőjének ki kell vennie a részét. Ebben a felfogásban a rendőrség a szakértelme révén szervezi a közbiztonságot.

A KMB munkaszervezés egyik fő szempontja az önállóság, a hozzá tartozó magas szintű felelősséggel. A körzeti megbízottak munkaszervezésének első eleme az kell legyen, hogy a helyi vezető a hozzá beérkező információk alapján, a lakosság véleményét figyelembe véve önállóan – vagyis helyben – el tudja dönteni, mely területre kell körzeti megbízotti szolgálat és hol pedig teljességgel felesleges.

A munkaszervezés második eleme arra épül, hogy feltételezzük, a helyben szolgálatot ellátó rendőr van a legtöbb helyi információ birtokában. Ezen gondolat mentén még tovább lépve úgy véljük, hogy a célmeghatározást követően önállóan kell végezze feladatát.

A rendőrség szerepét alapvetően a társadalmi törésvonalak mentén kialakult konfliktusok kezelésében látjuk, hiszen a közbiztonság védelme során a problémás helyzetek előre nem látható sokféleségével kell foglalkozni.

A konfliktusokat kezelő rendőr és általa a rendőrség nem attól lesz megbecsült, ha a jogszabály szövegét pontosan tudja, hanem attól, hogy azt emberséges módon képes alkalmazni egy probléma megoldására.

Nem elegendő, hogy a rendőrség működése jogilag szabályozott mederben folyjék, hanem szükség van arra is, hogy ezek a szabályok megfeleljenek a demokratikus elveknek, és elengedhetetlen, hogy alkalmazásuk során a rendőrség ne kizárólag a hatékonyságot, hanem a jogszerű és tisztességes eljárás követelményét is szem előtt tartsa.

Vagyis a rendőrség legitimitása azt jelenti, hogy működése nem pusztán jogszerű, hanem széles körben elfogadásra talál. El kell fogadjuk, hogy a rendőri intézkedések egytől egyig jogot korlátoznak. Alapvető jogok korlátozása akkor található széles körű elfogadásra, ha az társadalmilag hasznos célt szolgál.

Úgy látjuk, hogy amennyiben egy minden tekintetben legális rendészeti eszköz alkalmazása nem visz közelebb annak a problémának megoldásához, amelyre hivatott, abban az esetben legitimitása kérdőjeleződik meg.

Rogge és Verschelde nyomán alapvetően hat rendőri funkciót tudunk meghatározni, amely alapján a helyi lakosság megítéli a rendőrség munkáját, úgymint: 1. közösségi munka, 2. elérhetőség a lakosság számára, 3. beavatkozás, 4. áldozatvédelem, 5. helyi nyomozások, 6. közrend fenntartása. A rendőri szolgáltatások minőségi jellemzőit az határozza meg, hogy az egyes funkciók megítélése milyen a lakosság körében.

Az elérhetőség biztonságérzetet nyújt, mert azt az érzetet kelti, hogy amikor az élet- vagy vagyonbiztonság veszélybe kerül, akkor és ott képes a rendőrség beavatkozni a folyamatokba, ezzel pedig védelmet nyújt.

A rendőri szolgáltatások elérhetőségének kritériumait ezek szerint a következő szempontok alapján látjuk meghatározhatónak: 1. bejelentések gyors, szakszerű fogadása, 2. rövid reakcióidő, 3. közvetlen elérhetőség, 4. nyitottság a bejelentő felé (partneri viszony), 5. információ-visszacsatolás.

Kérdések az 5. fejezethez

1. Mi a szerepe a közterületi járőrszolgálatnak?
2. Van-e, és ha igen, milyen bűnmegelőző hatása a közterületi járőrszolgálatnak?
3. Melyek a helyi rendőrség alapvető funkciói?
4. Mi a körzeti megbízotti szolgálat szerepe?
5. Mit jelent a rendőrség elérhetősége, és hogyan lehet azt biztosítani?

Irodalomjegyzék az 5. fejezethez

- BARABÁS Tünde – IRK Ferenc – KOVÁCS Róbert – KLAUSS Sessar: *Félelem, bűnözés és bűnmegelőzés Európa öt nagyvárosában*. OKRI 2005.
- CLARKE, R.V. – HOUGH, M.: *Crime and police effectiveness*. Home Office Research Study 79. Home Office, London, 1984.
- FINSZTER Géza: *Rendőrségi modellek*. Rendészeti Szemle 1994/3.
- HABLICSEK László – GYENEI Márta – KEMÉNY István: *Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére*. 41. in: Demográfia, 2007/1. 7–54., online elérhető: http://www.demografia.hu/letoltes/kiadvanyok/Demografia/2007_1/Hablicsek4.pdf
- IRK Ferenc: *Nagyvárosi félelem és szorongás*. in: Épített környezet – bűnözés – situációs bűnmegelőzés. OKRI 2008.
- Alex JONES – Lawrence SINGER: *Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2006/7*. London, Ministry of Justice, 2008.
- KELLING, G.L. – PATE, A. – FERRARA, A. – UTNE, M. – BROWN, C.E.: *Newark foot patrol experiment*. The Police Foundation, Washington, D.C. 1981.
- Daniel J. KOENIG: *Do Police Cause Crime?* Canadian Police College, Ottawa, 1991.
- KORINEK László: *Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről*. Jogtudományi Közlöny, 2006/7–8. 247–267.
- KORINEK László: *A megnyugtató rendőrségről*. Kézirat.
- KORINEK László: *Kriminológia I–II*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.
- Andrew MILLIE: *Reassurance Policing and Signal Crimes*. in: G. Bruinsma – D. Weisburd (eds.): *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, Springer, New York, 2014.
- REINER Robert: *The Politics of The Police*. London, Harvester, 1992.
- Nicky ROGGE – Marijn VERSCHELDE: *A composite index of citizen satisfaction with local police services*. Hub Research Papers 2012/13. Economics & Management 2012.
- TIHANYI Miklós: *Közrendvédelmi bűnmegelőzés*. Társadalom és Honvédelem 2009/1.
- TÓTH Balázs és szerzőtársai: *Szigorúan ellenőrzött Iratok*. Magyar Helsinki Bizottság 2011. (STEPPS program kutatási eredményei)
- VELKEINÉ RÁCZ Andrea szakdolgozat, NKE RTK, Bp. 2013.

6. FEJEZET

Vajda András

A tömegrendezvények biztosítása

Problémafelvetés

Sok embertől hallani, hogy nem szereti a rendőrséget. Azért nem szereti a rendőrt, mert nem ismeri. A rendőr hagyományaink szerint nem megszólítható, nem megállítható. Nem igazán partner a mindennapokban. Főként nem szereti a polgár, ha az egy olyan rendőri kötelék tagja, mely vízágyúval felszerelve és talpig „vértbe” öltözve azért tartózkodik a közelében, hogy őt akár erőszak alkalmazásával is onnan eltávolítsa. Aki pedig a rendőrt nem szereti, azt a rendőr sem szereti. Állunk egy demonstráció alkalmával az utca két különböző oldalán, közöttünk a képzeletbeli frontvonal húzódik. Nem beszélünk, szólunk a másikhoz, a feszültség nő, a helyzet esetenként tovább eszkalálódik. Mit mond erről a helyzetről Bene László, aki 2006 őszén országos főkapitány volt:

„Minthogy a mai napig nem történt meg a 2006. szeptemberi TV székház ostromtól a 2006. október 23-i tömegdemonstrációk rendőrségi kezeléséig terjedő időszak szakmai értékelése, és csupán politikai minősítések láttak napvilágot, azokhoz kommentárt nem fűzhetek. [...] a rendőrség olyan jelenségekkel találta magát szembe, amelyben soha korábban gyakorlatot nem szerezhettek, így azután a hibáink sokszoros nagyításban jelentek meg. Szögezzük le azt is, hogy a közbiztonsági válsághelyzetet először a vandalizáló huligánok hozták létre, amikor csaknem háromszáz rendőr sérült meg, közülük többen nagyon súlyosan. Ők voltak a legkiszolgáltatottabb szereplői ezeknek az eseményeknek, amiért természetesen a garázdák mellett a szakszerűtlen rendőri vezetés is felelős. Éppen ezért külön munkacsoportot hoztam létre, hogy a tömegdemonstrációk biztosításának új rendjét kialakíthassuk. Sajnos október 23-án sem voltunk igazán felkészültek, de a felelős politika sem segítette a munkánkat. Ami pedig a rendőri erőszakkal való visszaélés eseteit illeti, magam is megdöbbenem egyik-másik rendőrünk magatartásán, azt is elárulom, hogy tehetetlenségemben már a lemondásomat is fontolóra vettem[...] De igen, elismerem, ilyen körülmények között is ki kell állni a szakmai erkölcs alapértékei mellett. Amikor lehetett, én ezt meg is próbáltam... Már 2006. november 4-én is sikerült számos hibát kijavítani. 2007. március 15. volt a rendőrség újabb erőpróbája. Akkor sajtótájékoztatón jelentettem be, hogy a biztosítást személyesen én fogom irányítani, és megígértem a közvéleménynek, hogy egy minőségében

megújult rendőrséggel fog találkozni[...] Egy nyugati újság kommentátora azt írta, hogy március 15-én Budapesten egyedül a rendőrség viselkedett demokrata módjára.¹

Visszatekintő

Az alábbiakban néhány olyan demonstrációt láthatunk, melyek sajátos fogalomként vonultak be a hazai rendészet történetiségébe, ugyanakkor nem a rendészeti sikerességük, hanem a traumaszzerűen megélt voltak miatt.

A Pusztavacsi Békefesztivál – 1984

A Pusztavacsi Békefesztivál néven elhíresült első jelentősebb – és talán válsághelyzetként aposztrofálható – más típusú tömegmegmozdulásra közel három évtizedet kellett várni. Az ország földrajzi középpontjában tartott rendezvény alapvetően a Magyar Népköztársaság propagandájához igazodott. A nyugati világ elleni ideológiai küzdelem egyik fő eszköze akkoriban a „békepolitika”, az imperialista agresszióval, fegyverkezéssel szembeállított „szocialista béketörekvések” hangoztatása volt.

A Pusztavacsi Békefesztiválra azonban nem a politikai jelszavak hatására utaztak el a fiatalok, hanem kedvenc együtteseik várható fellépése vonzotta a 120–150 ezer fős tömeget. A fellépőkre várakozó közönség soraiban egy, a színpadról ledobott sörösüveg miatt azonban végtelenen felkorbácsolódtak az indulatok. A biztosításra kivezényelt rendőri erők összecsaptak az akkorra már rendbontóvá vált tömeggel, és a fesztivál hivatalos „Békét, biztonságot a világnak” jelmondata ellenére kemény módszerek alkalmazásával, vízágyúval, könnygázzal, kardlapozással feloszlatták azt. A korabeli sajtó minderről rendkívül homályos utalásokkal számolt be. Így csak belső jelentésekből tudható, hogy 17 főt állítottak elő, három személlyel szemben indítottak büntetőeljárást, 14 főt pedig jegyzőkönyvi figyelmeztetés után elbocsátottak.

A Taxisblokád – 1990

Az év októberében a kormány a benzin árának drasztikus emelése mellett döntött, melyet hivatalosan nem jelentett be, sőt a feltett ilyen irányú újságírói kérdéseket is cáfolta. A fentiek ellenére már éjfélről drágult az üzemanyag. Ezen időszakban egy kisebb, pár forintos emelés előtt is a benzinkutakon kígyózó sorok álltak, így ez a jelentős drágítás – továbbá a kormányzati retorika – nagy felháborodást keltett mind a hétköznapi autósok, mind pedig a közúti személy- és áru fuvarozóknál is. Ország-szerte útlezárások kezdődtek, ezzel megbénítva a közlekedést. A fuvarozók először a Parlamenthez vonultak, és ott a hírközlési és vízügyi miniszternek petíciót adtak át. A taxisok választott szóvivője bejelentette, hogy az ilyen mértékű benzináremelés a

1 Interjú Bene Lászlóval, Belügyi Szemle, 2013/1.

mindennapi megélhetésüket fenyegeti, és kérte a kormányt, hogy az intézkedést vonja vissza. A miniszter a kormány állásfoglalása után kijelentette, hogy az intézkedés visszavonására nincs mód, mivel a kormány kényszerhelyzetben van. Ezt követően a taxisok és a velük szimpatizálók Budapest összes hídját elállták, és országos blokádra szólították fel az embereket. Másnapra szinte az ország összes főútján teljesen megbénult a közlekedés. A taxisok az akkori Rendőri Ezred (mai Készenléti Rendőrség) bejáratát is elállták a gépjárműveikkel. A blokádnál súlyosbodott, mivel egyre több városra terjedt át. A folyamatos tüntetések hatására október 27-én az éjszakai órákban sikerült a megegyezés, mely során a kormány a benzin árát ideiglenesen csökkentette, illetve ígéretet tett, hogy a blokádban részt vevők büntetlenséget kapnak, amennyiben hajnalig megszüntetik a lezárásokat. Reggelre a lezárások megszűntek, és a közlekedési helyzet normalizálódott. A helyzet kezelését – vagy inkább kezeletlen mivoltát – a legjobban az jellemezte, hogy az akkor kórházban fekvő miniszterelnököt helyettesítő belügyminiszter bűnözőnek titulálta az utakat elálló autósokat, és a rendőrség, illetve a katonaság bevetésével fenyegetőzött, valamint az engedetlen demonstrálókkal szembeni lőfegyverhasználatra is utasítást adott. Az Árpád híd pesti hídfőjénél sor is került egy rendőri akcióra, de a több ezres tömeg meghátrálásra kényszerítette az ott felsorakozó rendőröket, mely során szerencsére összetűzésre nem került sor. A kormány a hadsereg bevetését is fontolóra vette, azonban a köztársasági elnök mint a hadsereg főparancsnoka ezt nem engedélyezte.

Az Erzsébet hídi csata – 2002

2002. július 4-én a reggeli órákban az Erzsébet híd forgalmát megbénította mintegy 50 fő szélsőséges nézeteket valló tüntető, akik az egyik rádióállomás felhívására a 2002. évi országgyűlési választások leadott szavazatainak újraszámolását követelték. Az első komolyabb rendőri erő csak egy óra elteltével ért a hídra, mely idő alatt a tömeg létszáma megsokszorozódott. A művelet során a hídon tartózkodók nem támadtak a rendőrökre, de tárgyak megfogásával, a földre üléssel próbálták az intézkedést akadályozni, illetve annak idejét minél jobban megnövelni. A helyzet már ekkor rendkívül feszült volt, a főpolgármestert úgy kellett a helyszínről kimenekíteni. A demonstrálók aktívan ugyan nem álltak ellen a hatósági intézkedéseknek, azonban szinte centimétereikről válogatott szitkokkal illeték a rendőröket, és hazaárulónak nevezték őket. A kötelék tagjainak déli 12 órára sikerült a hidat megtisztítani a tüntetőktől, és a forgalom azt követően ismét megindulhatott. Ezt követően a demonstrálók egy része a Kossuth térre vonult, ahol létszámuk 19 órára körülbelül 2000 fős tüntető tömeggé nőtt. A jogellenesen demonstráló tömeg kiszorítására kivezényelt állomány csak pár száz métert tudott haladni, melyet követően a tüntetők kövekkel és sörösüvegekkel kezdték dobálni mindkét sorfalat, illetve közvetlen támadások is kialakultak a pajzsfalal szemben. A rendőri csapaterő nem kapott engedélyt könnygáz, illetve gumibot használatára, az előrenyomulásuk ezáltal meg is tört, így egyfajta patthelyzet alakult ki. A helyszínen jelen lévő rendőrök visszaemlékezéseiből tudjuk, hogy a tüntető csoportokban mind nagyobb számban jelentek meg azon fiatalok, akiket nem a politikai nézeteik, illetve a

szavazatok újraszámolása igénye hozott a térre, hanem sokkal inkább a hatóságokkal való fizikai konfrontáció lehetősége. Véleményem szerint ez az új jelenség is szorosan összefüggött a későbbi 2006-os szeptemberi és októberi eseményekkel, mivel az akkori résztvevők a futballhuligánok táborával közösen gondolkodás és félelem nélkül támadtak rá a rendőrökre.

A Magyar Televízió Székháza ostroma – 2006

A kormányzó párt balatonöszödi frakcióülésén elhangzott miniszterelnöki felszólalás – ún. „Öszödi beszéd” – nyilvánosságra kerülése után a budapesti Kossuth téren spontán tömegdemonstráció alakult ki, és az azon megjelentek nyíltan követelték a kormány és vele együtt a miniszterelnök lemondását. A következő napon a tüntető tömeg egyre nőtt, és megjelentek benne a közismert szurkolói (ultra) csoportok tagjai is. Egyre több olyan fiatal megjelenését is tapasztalták, akiket láthatóan nem a politikai identitásuk vezetett, inkább a rendbontás vágya vonzott. A gyülekező csoportok már ekkor megfogalmaztak egy petíciót, amelyben tiltakozásukat fejezték ki a kormány politikájával szemben, és azt a Magyar Televízió élő adásában kívánták beolvasni. (A petíció politikai árnyaltságát jelezte, hogy annak egyik pontja értelmében az akkor a labdarúgás második vonalában szereplő Ferencváros labdarúgócsapatát azonnal vissza kell venni az első osztályba). Ezen petícióval felvértezve egy kisebb csoport a Szabadság térre indult, ahol azonban őket a székház biztonsági szolgálata nem engedte be az intézménybe. Mivel szándékuk nem teljesült, így a demonstráció kvázi szervezője úgy döntött, hogy visszamegy a Kossuth térre, és az ott tartózkodó több ezer fős tömeg segítségét kéri. Felsőlításának engedelmességre nagy tömeg indult a Szabadság térre, ahol annak egy része a már ott tartózkodó csapatszolgálati alegységekkel összecsapásokat kezdeményezett. A tömeg agresszióját és a kialakult helyzetet jól jellemezte az, hogy még a környéken parkoló MTV-s és más gépkocsikat is felgyújtották. A rendőröket támadók jelentős része közismert futballhuligán, illetve szélsőséges csoportokhoz tartozó fiatal volt. Az aktív magatartást tanúsító tömeg ugyan csak pár száz fős volt, de a passzívan mögötte álló több ezer fő a szándékát ily módon erősítette. Az események során volt olyan alegység, amelyet annyira beszorítottak, hogy tagjainak elmenekülni is csak 24 figyelmeztető lövés leadása után volt módjuk, illetve úgy megdobáltak, hogy a szakasz valamennyi tagja kivétel nélkül sérülést szenvedett. A nem sokkal korábban létrehozott női alegység tagjai közül többen sírógörcsöt kaptak, és felszerelésüket eldobva menekültek el. A rendőri csapaterő a sérültek miatt a székház ajtaját feladni kényszerült, és a székházat belülről a bejárati ajtót eltorlaszolva próbálták meg megvédeni. A tüntetők azonban benzinnel lelocsolva kísérelték meg a bejárati ajtót rágyújtani a bent tartózkodókra. Az épületben található tűzoltó tömlőkkel igyekeztek a rendőrök a tüntetőket visszatartani, illetve megakadályozni, hogy az épületet felgyújtsák. A művelet csak részben sikerült, mivel a könnygáz, az égő autók, illetve kapu miatt elviselhetetlen füst terjengett az épületben. A székházban lévő állomány a sok sérült és az elviselhetetlen füst miatt annak feladására kényszerült, és a mindennapi munkát végző televíziós személyzet kimenekítése mellett azt elhagyta. Az épületbe benyomuló tüntető tömeg önmagát éljenezte, fénykép- és

videófelvételeket készített, majd közülük többen az irodákból és a büféből értéktárgyakat tulajdonítottak el.

A rendőri művelet során a feladatban részt vevő teljes személyi állományból 216 fő rendőr szenvedett el hivatalosan dokumentált módon valamilyen tényleges fizikai sérülést, melyet egészségügyi szakszemélyzet látott el. Rendőri berkeken belül a sérültek számát a hivatalos adatok kétszeresére becsülik (ugyanis sok kolléga nem fordult orvoshoz), és akkor még nem szóltunk az átélt stressz és a pszichikai sérülések hatásáról.

Az európai gyakorlat

A rendszerváltozás óta eltelt időszakban számos más tömegdemonstrációra került sor, amelynek rendőri kezelésében komoly viták voltak és vannak napjainkban is a szerint, hogy „határozottabb rendőri fellépésre” vagy „több békés dialógusra” van-e szükség a tüntetőkkel szemben. A korábbi tömegdemonstrációk kezelésére a rendőrség erőszakos fellépése volt a jellemző, ma már tárgyalásos módszerrel is próbálják kezelni a közrendre, a közbiztonságra potenciálisan veszélyes, erőszakos cselekményeket.

Az 1989–1990-es rendszerváltozás és az azt követő két és fél évtized szerencsére átformálta gondolkodásunkat, normáinkat és erkölcsünket egyaránt, jelenleg is tanítva arra, hogyan kell élni egy demokratikus jogállamban.²

Úgy gondolom, hogy egy teljesen új alapokra helyezett technikai-taktikai repertoárra van szükség, amelynek egyik legfontosabb szegmense az állampolgárokkal való együttműködés és kooperáció, továbbá a másik fél maradéktalan tisztelete és a biztonság jó értelmében vett szolgáltatása. Úgy vélem, hogy ennek több lépését már megtettük, azonban a folyamatnak sohasem lehet vége.

Németország

A „más típusú tömegkezelés” kialakulásának kezdeti lépéseit elsőként Európában a Német Szövetségi Köztársaságban tették meg.³ Az 1970-es években a politikai okok és a rendőri eszközök megváltoztatása miatt Nyugat-Németországban megváltozott a demonstrációk jellege. Sok épület üresen állt, és szélsőjobboldali/baloldali fiatalok foglalták el őket. Az önkormányzatok és a tulajdonosok rendőri beavatkozást kértek a fiatalok ingatlanfoglalási akciói miatt. A beavatkozás sokszor sikertelen volt, illetve nagy sajtóvisszhangot kapott. Az épületfoglalások mellett a május 1-jei felvonulások voltak jelentősek Németországban. Ezek nagyon sokszor a rendőrökkel kapcsolatos fellépésekről váltak szintén ismertté. Szinte nem múlt el úgy rendezvény, hogy a rendőrséget ne érte volna támadás. A fentiekben részletezett és az azokhoz hasonló események meg-

2 HAJAS Barnabás: *A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései*. Doktori értekezés, Pécs, 2012.

3 TÓTH S. – VAJDA A.: *Rendőri vezetők felkészítése a tömegdemonstrációk kezelésére Németországban*. Rendvédelmi füzetek, Budapest, 2000/38.

felelő kezelése érdekében ún. Action Groupok kerültek felállításra, melyekbe minden érintett helyi hatóságot és kisebbségi vezetőt, üzlettulajdonost meghívtak. A csoport azt javasolta, hogy a rendbontókat el kellene szeparálni a területéről. Minden esetben ismert volt, hogy hol lehet problémára számítani, így könnyű volt azonosítani a neuralgikus helyeket. Az egyeztetés során előre rögzítették, hogy milyen rendőri beavatkozásra fog sor kerülni. A csoport tagja közül többen önkéntesen döntöttek úgy, hogy megpróbálnak kommunikálni a rendbontókkal, mielőtt tényleges rendőri intézkedésre kerülne sor.

Ennek a mintegy alulról szerveződő önkéntes kezdeményezésnek eredményeképp jelenleg csak Berlinben 230 rendőr tevékenykedik a Konfliktusmegelőző Csoportok (AKT) állományában. Önkéntességének magtartása mellett a csoportok tevékenységében valamennyi szolgálati ág beosztottja szerepet kaphat. Öltözékük nem rendszerített egyenruha, farmert, baseballsapkát, kék pólót és láthatósági mellényt viselnek. Lövedékálló mellényt nem hordanak, és legfeljebb paprikaspray-t használhatnak. A folyamatos kommunikáció erős koncentrációt és gyakran a figyelem megosztását is igényeli, ezért a csoportokba elhelyeztek olyan embereket is, akik azok tagjainak biztonságára figyelnek.

Ők megfelelő felszerelést viselnek, és azonnal közbeavatkoznak, ha veszélyben látják az AKT biztonságát. Az AKT csoport a rendőri üzeneteket a helyszínen közvetíti. Tagjai elmondják, hogy a rendezvény résztvevői mit tarthatnak maguknál és mit nem, mit viselhetnek magukon és mit nem, valamint azt, hogy mit tehetnek jogszerűen és mi az, ami már a jogtalanság talaján mozog. A tagok az egyes rendőri intézkedésekről nem szólhatnak, nem adhatják ki az esetleges alkalmazott bevetési-taktikai elemeket. A saját munkájukat bemutatathatják, de a biztosítás egészéről nem beszélhetnek, ugyanakkor az újságírókat bevonják a csoportok munkájába. Kiemelten fontosnak tartják, hogy a biztosítások során megkülönböztessék és elhatárolják a békés, jogkövető személyeket azoktól, akik erőszakos cselekmények elkövetése miatt érkeztek. A különbségtétel alapvető fontosságú, hiszen a tömeg hangulata folyamatosan változhat abban az esetben, ha nincsenek tisztában a velük szemben fogantatosítandó rendőri intézkedés értelmével, az azt megalapozó tényekkel.

Amennyiben a kommunikáció sikertelen, azt a biztosítás parancsnokának azonnal jelentik, aki dönt a csoportok visszavonásáról. Hangsúlyozni kell, hogy Németországban csak abban az esetben kerülnek az AKT csoportok alkalmazásra, ha a sikerességükre legalább minimális esély fennáll. Nem kerülnek olyan helyen bevetésre, ahol a demonstrálók már köveket dobálnak, vagy más módon kifejezetten agresszíven viselkednek. Ezekben az esetekben Németországban is a tömegkezelés, tömegoszlatás céljára kivezényelt csapatszolgálati alegységek veszik át a szerepet, és amennyiben szükségessé válik, úgy a rendelkezésre álló kényszerítő eszközök alkalmazásával szereznek érvényt a hatósági intézkedéseknek. Vélhetően a fentieknek is betudható, hogy az AKT csoportokban még soha nem történt sérülés.

Svédország

2001 júniusában az Európai Unió göteborgi csúcsertekezlete ellen tiltakozó antiglobalista és anarchista csoportok – tiltakozásuknak kövekkel és üvegekkel is nyomtatókat adva – a svéd rendőrökre támadtak. Mivel a rendőröknél nem volt sem könnygáz, sem gumilövedék, így fegyverüket használták. A zavargásokban majdnem száz ember sérült meg – többen közülük súlyosan – és a hatóság 560 rendzavarót állított elő. A rendőrséget természetesen sok bíráló érte, amiért nem készült fel megfelelően az utcai erőszakra, de a svéd rendőrfőnök közölte, hogy az emberei remek munkát végeztek. A bíróság az erőszakos utcai zavargást a jogállamban érvényesülő demokratikus értékek elleni brutális támadásnak minősítette.

A Párbeszéd Rendészeti Egység (Dialogue Police) egyike azoknak a fejlesztéseknek, melyek a tragikus 2001-es eseményeket követték. Az esettel kapcsolatos kivizsgálást lefolytató kormánybizottság támogatta a feszültségek párbeszéden keresztül történő kezelését. 2002 óta a párbeszéd integrálásra került, és természetes része lett a svéd rendőri taktikáknak a demonstrációkon. Az új módszer hamar eredményeket hozott (drasztikusan csökkent az erőszak a demonstrációkon, csökkent az elkövetett bűncselekmények száma, kevesebb rendőr és tüntető sérült meg, növekedett a rendőri intézkedések támogatottsága a tüntetők között), mely arra ösztönözte a Stockholm Megyei Rendőr-főkapitányságot (SPDC), hogy szélesítse ennek a területnek az alkalmazását a demonstráció biztosításának szigorú keretein túlmenően is. Az egység munkatársait hamarosan kivételesen, hogy konfliktusokban közvetítsenek a munkáltatók és radikális szakszervezetek között, alakítsanak ki párbeszédet az egyházközségek különböző tüntetésein, közvetítsen a cégek és a környezetvédő aktivista csoportok között, valamint oldják az ismétlődően megjelenő társadalmi feszültséget a peremkerületekben.

Az egység tagjait külön felvételi eljárás során választják ki, akik ezután pszichológiai, tárgyalási és elsősegély-nyújtási képzésen vesznek részt, hogy adott esetben megszerzett tudásukat alkalmazni tudják. A csoport tagjai polgári öltözetben, sárga jól láthatósági átvetőben, a kényszerítő eszközöket rejtve vesznek részt az események biztosításában. Minden esetben a biztosítás parancsnoka dönt a csoport kivonásáról, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a kollégák testi épsége veszélyben van. Az egységekben szolgálatot teljesítő rendőrök alapesetben a demonstrációs menetek elején, oldalán és azok zárásánál vannak jelen.

Az események során megszerzett tapasztalatokra tekintettel fontos és hasznos volt, hogy a nagyobb tömegrendezvények periferiáján az ACT tagjai felvették azokkal a demonstráló csoportrészekkel a kapcsolatot, akik nem hallották a számukra lényeges rendőrségi vagy egyéb szervezői információkat. Az ACT tagjai természetesen azoknak is tájékoztatást adnak, akik nem a demonstrációban vesznek részt, de annak helyszínén jelen vannak mint járókelő vagy turista. Felvilágosítást nyújtanak arról, hogy ott éppen milyen rendőri intézkedés zajlik.

Svédországban 2008-ban állították fel azt az osztályt, mely az új tudásalapú kommunikációt helyezi előtérbe. Az osztály beosztottjai kiemelkedő kommunikációs és problémamegoldó képességekkel rendelkeznek, kulturális ismereteiket folyamatosan

fejlesztik, internetes kurzusokon (huliganizmus elleni, vallási, politikai) képzik magukat. A mottójuk: átláthatóság, kiszámíthatóság, elérhetőség, szociális kompetencia. Az álláspontjuk szerint a bizalmat ki kell építeni a szurkolók, demonstrálók körében a folyamatos jelenléttel, tájékoztatással. Mindenkiel tisztelettel kell bánni, ismerni kell az egyes társadalmi csoportok szociális és kulturális hátterét. Ennek érdekében, ha a stockholmi csapat idegenben játszik, már a mérkőzést megelőző időszakban ellátogatnak a hazai csapat városába, felveszik a kapcsolatot a helyi kollégákkal, érintkezésbe lépnek az egyes szurkolói csoportok tagjaival. Ezek során sokrétű információkhoz jutnak, melyet megosztanak a biztosítás többi szereplőjével, azonban hangsúlyozta, hogy nem a hírszerző tisztek feladatait látják el.

Csehország

Csehországban a Konfliktusmegelőző Csoportokkal (AKT) kapcsolatos törvényi szabályozás 2009-ben született meg, noha ilyen jellegű csoportok már 2005 óta tevékenykedtek. A német mintára létrehozott AKT egységek fő célja, a tömegrendezvényeken az erőszakos cselekmények kialakulásának megakadályozása a kommunikáció eszközeivel, valamint közreműködés a sportrendezvények biztonságos, a rendőrség „polgárbarát” arculatának kialakításában.

Általánosan elfogadott véleményük szerint erre azért is van szükség, mert a tömegrendezvények biztosítását nem lehet csak úgy felfogni, megközelíteni a rendőrség részéről, mint egy elnyomó tevékenységet. Ezt a nézetet meghaladta az idő, az állampolgár az ilyen típusú szakmai megközelítést nem érti, nem tudja befogadni, ráadásul a politika is igényelte a változtatást. Az egységek létrehozásának indokát csak erősítette Csehországban az IMF és a NATO prágai ülésének idején és más zenei fesztiválokon szerzett keserű rendőrségi tapasztalat.

Az AKT a közrendvédelmi szolgálati ágon belül tevékenykedik. A 21 000 fős rendszeresített létszámból 175 fő rendőr csatlakozott az AKT csoportokhoz. Az AKT átfogó feladatokat lát el, ezért tagjai nem csak a közrendvédelmi szolgálati ág állományából kerülnek kiválasztásra.

Első alkalommal egy zenei rendezvényen, ún. technopartin alkalmazták a csoportokat. A pilot projekt során is törekedtek arra, hogy a más rendészeti egységekhez hasonló feladatokat ellátó csoportokat ruházatukban is megkülönböztessék. A csoportok létrehozásakor igyekeztek minden szolgálati ágból munkatársakat toborozni, melyek regionális irányítással és hatáskörrel látják el a feladataikat, azonban igény szerint részt vesznek országos rendezvények biztosításában is.

A csoportok létszámának meghatározásakor – főként a német tapasztalatok alapján – előzetesen mindig megvizsgálják a lehetőségeket, de általában 20–30 fős csoportok létrehozására törekednek. A cseh rendőri vezetők megítélése szerint ez az a létszám, amiről azt gondolják, hogy mindenképpen szükséges és optimális a feladatok ellátásához. Az elmúlt időszak bebizonyította, hogy jó a rendszer és már csaknem 200 fő fölött van a tényleges létszámuk.

A csoportok tagjai a megelőzés érdekében az úgynevezett hot spot helyszíneken látják el feladatokat, és a demonstrálók mellett a szemlélődő állampolgárokkal is folyamatosan és közvetlen kommunikációra törekednek. Alkalmazásukra általában felvonulások, találkozók és demonstrációk során kerül sor. A huliganizmus elleni rendőri tevékenységben is részt vesznek, de ilyenkor alkalmazásuk kizárólag a közterületi kísérésre korlátozódik. A kulturális rendezvények során felvilágosító tevékenységet folytatnak, míg más események alkalmával a polgárokkal és a lehetséges rendbontókkal kommunikációs tevékenység ellátása a feladatuk. Természetesen egyéb rendezvényeken, mint például tömegtüntetéseken és forgalomlassító akciók során, környezeti katasztrófák és jelentős balesetek alkalmával is hasznosnak látják a szakemberek alkalmazását. Ilyen esetekben ezek az egységek hatékonyan tudják segíteni a tömegkezelést és a menekítést, valamint a krízismenedzsmentet.

A tagok munkájuk során nem rendőri egyenruhát viselnek, viszont a polgári öltözetük megkülönböztetése érdekében – amely alatt lövedékálló mellényt viselnek – fényvisszaverő, láthatósági mellényt hordanak, melyen megjelenik az AKT felirat. Amennyiben indokolt és szükséges, csak akkor kerül sor a ruházat kiegészítésére a Rendőrség feliratot tartalmazó sapkával. Felszerelésüket képezheti paprikaspray, elemlámpa, kémiai fény, teleszkópos bot (vipera), de akár szolgálati lőfegyver is, szükség esetén szolgálati kutyával is elláthatják a tevékenységüket, melyeket a foganatosítandó feladat jellegének figyelembevételével választanak meg. Törekednek arra, hogy a csoport tagjai ismertek és elismertek legyenek. A rendezők és sokan a demonstrálók közül is ismerik az AKT tagjainak telefonszámát, ezért közvetlenebb a kapcsolat. Az AKT-ban minden rendőr önkéntes alapon vesz részt. A felvételi eljárás során a helyi vezetők mellett pszichológusok is részt vesznek a kiválasztásban. A nyelvtudást előnyként veszik számításba.

Az alkalmazott stratégia azonban nem mindenható, hiszen az AKT vonatkozásában minden esetben alapos vizsgálatot igényel, hogy hol kerülnek alkalmazásra. A rendőri erők felszerelésének látványa és látható jelenléte nem generál konfliktushelyzetet, így a résztvevők menedzselése jóval egyszerűbb. Azonban az egybegyűltek összetétele nem teszi lehetővé mindenhol a kommunikációs bűnmegelőzéssel kapcsolatos AKT tevékenység konfliktusközpontokban történő bevetését.

Bár az AKT megjelenése nem provokálja a megjelent demonstrálókat, sokszor kényes helyzetbe kerülhetnek az AKT tagjai, ezért szinte minden esetben csapaterőt helyeznek el a kényes, konfliktusos helyszíneken. Természetesen soha nem veszik át a szóvivő szerepét, azonban nem azt mondják, hogy nincs véleményem, hanem magyarázzák és értelmezik a helyzetet. Mindenki számára igyekeznek elfogadható és jogmagyarázó válaszokat adni, ami a rendőri intézkedések elfogadtatását, megértését nagyban segíti.

Lengyelország

Ahogy a volt „keleti blokk” országai, úgy a lengyel történelem sem volt mentes azoktól a nagy demonstrációktól, tüntetésektől, ahol az emberek hangot kívántak adni elégedetlenségüknek és amelyeket a kivezényelt karhatalom ellentmondást nem tűrő módon erőszakkal feloszlattott. A lengyel ötlet lényegét éppen a békés jelleg megőrzé-

se érdekében a tömegrendezvények és gyűlések, tiltakozó demonstrációk alkalmával, vagy egyéb krízishelyzetben a biztonság és a közrend fenntartásának fejlesztése jelenti polgárbarát módon. Lengyelországban az ACT csoportok szervezése az önkéntesség megtartásával a cseh és német minta- és feladatrendszer szerint történt, összhangban a lengyel jogrendszerrel és a társadalmi környezettel. A csoportok feladataiként határozták meg a konfliktushelyzetek megoldásában a helyszínen történő segítségnyújtást és közreműködést, továbbá a felmerülő lelki segítségnyújtást, a bűnügyi helyszínek és a bűncselekményt elkövetők beazonosítását, a parancsnokokkal a konfliktushelyzet folyamatos értékelését, valamint azok kezelése céljából forgatókönyvek kidolgozását.

Lengyelországban az ACT koncepcióját 2011-ben fogadták el, majd még abban az évben sor került a Pilot Projectre is, mely a poznani Lengyelország–Magyarország barátságos labdarúgó–mérkőzésen debütált. Érthető módon a lengyel ACT a létrehozását követően nagy figyelemmel fordult a sportrendezvények – ezen belül is a labdarúgó mérkőzések – biztosítása, biztonsága felé, hiszen 2012-ben Lengyelország Ukrajnával közösen rendezte meg a labdarúgó Európa-bajnokságot. Ezen belül is az EURO 2012 rendezvényein részt vevő nemzeti válogatottak szurkolóira vonatkozó információkra, hülígán csoportokra, a szurkolók által használt jelekre és szimbólumokra, valamint a rendőrség médiával való kapcsolatos feladataira fókuszált.

Magyarország

Hazánkban már 1990 óta ismert gyakorlat a rendbiztosi tevékenység [A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet]. A rendbiztos nem más, mint a rendezvény szervezője és a rendőri szerv vezetője közötti összekötő kapocs.

Ez a kapcsolat természetesen nem nélkülözi a kommunikációt és a folyamatos kapcsolattartást, azonban feladata a korábban tárgyalt AKT–ACT csoportok tevékenységétől lényegesen eltér. A rendbiztos köteles már a rendezvényt megelőzően felvenni a kapcsolatot a szervezőkkel és egyeztetni a rendezvény rendjének biztosításával kapcsolatban, valamint a rendezvény rendőri biztosítási tervének elkészítésében közreműködni, a rendezvényen jelen lenni és a szervezők kérésére a rend fenntartásában közreműködni, figyelemmel kísérni a rendezvény törvényességét, a rendezvény résztvevőinek törvényességet veszélyeztető magatartása esetén a szervező figyelmét felhívni törvényi kötelezettségére. Ugyanakkor a tevékenységével foglalkozó jogszabály a kapcsolattartás szervezővel való szintjén túl más nem említ, lemondva ezáltal a demonstráción, tüntetésen, sportrendezvényen megjelent tömeg egyes tagjával való közvetlen kommunikáció lehetőségéről.

A korábbi években a hazai tömegkezelési gyakorlat jellemzően úgynevezett „magas profilú” volt, mely ugyanakkor alacsony hatósági ingerküszöböt jelentett. Taktikai repertoárját a nagy létszámú – lehetőleg speciális felszereléssel ellátott és bevetési ruházatba öltöztetett – rendőr helyszínre vezénylése, továbbá a rendszeresített minél nagyobb számú kényszerítő eszköz demonstratív bemutatása képviselte. Kommunikációs stratégiája – a tömeg hangosító eszközökkel való felszólításán, illetve a már említett

rendbiztosi feladatokon túl – nem működött, sőt a csapaterőbe beosztott rendőrnek nem is volt szabad beszédbe elegyedni a tüntetővel, demonstrálóval, szurkolóval. A szótlanság, a verbalitás hiánya pedig nem egy feszült helyzet megoldását segíti, hanem éppen ellenkezőleg, azt még inkább eskalálhatja. Rá kellett ébrednünk, hogy a már több évtizede alkalmazott technikák, taktikák képtelenek megfelelni a rendőrség előtt egyre fokozottabban jelentkező hazai és nemzetközi politikai, állampolgári, jogi elvárásoknak.

A fenti célok elérése érdekében a magyar rendőrség is megkezdte a kommunikáción alapuló eljárások kialakítását és alkalmazását. Erre jó példa a 2012. év végén lezajló diáktüntetések kezelése, ahol a rendőrség nagymértékű toleranciáról tett tanúbizonyosságot. Ezzel kapcsolatban a rendőrség felé pozitív visszajelzés érkezett a tüntetők, az alapvető jogok biztosa, a jogvédő szervezetek, valamint a média részéről is. 2013 januárjában az Országos Rendőrfőkapitányság berkein belül svéd mintára megkezdődött a magyar párbeszéd-rendőrség taktikai koncepciójának kidolgozása is, amely további garanciát nyújthat arra, hogy a politikai demonstrációk során a rendőrség olyan megoldásokat legyen képes alkalmazni, amelyek segítségével elkerülheti az erőszak kibontakozását, továbbá szavatolhatja a szabad gyülekezés jogát.⁴

A nyilvánosság

A hazai, tömegtájékoztató eszközök által erőteljesen befolyásolt társadalomban a rendőrség gyakran állt és áll a nyilvánosság érdeklődésének a középpontjában. A fenti állítás véleményem szerint fokozottan igaznak látszik a rendszerváltozás időszaka óta eltelt évek nagy demonstrációira, tüntetéseire. Éppen ezért a rendőrség és a rendőri csapaterő egyaránt, feladatának minél hatékonyabb végrehajtása érdekében – sokkal inkább, mint más hatóság – nagymértékben rá van utalva a lakosság megértésére és bizalmára. Természetesen a rendőri munka eredményessége a társadalmi elfogadókészség mértékétől is függ, azon a benyomáson, amit a testület magáról és munkájáról közvetít. A rendőrség képe és megítélése azonban sokaknál nem mindig az objektív tények és racionális megfontolások eredménye, hanem gyakran szubjektív benyomások következménye. Az Európai Unió létrejötté és az annak következtében megszűnő határelőőrzés, a csökkenő toleranciakészség, az extrém liberális tendenciák megerősödése, a polgárok szubjektív biztonságérzetének és emelkedő biztonsági elvárásainak a növekvő helyi értéke, a rendőrségi tevékenység egyre növekvő kritikai szemlélete, a nyilvánosság és a médiumok nagy érzékenysége mind-mind komoly kihívás elé állítja a hazai – és a világ valamennyi országában szolgálatot teljesítő – rendőrséget. A rendőrség ugyanakkor kimondva és néha kimondatlanul is kötve van a jogszabályok előírásaihoz, a bíróság ítéleteihez, a szolgálati utasításokhoz, politikai javallatokhoz és irányelvekhez. Bizton kijelenthetjük, a testület intézkedései a biztonság és szabadság feszült terében mozog-

4 LESS Ferenc: *Az európai tömegkezelési gyakorlat új irányjai*. Belügyi Szemle, 2013/7–8.

nak. A fentiek közötti egészséges egyensúly megtalálása egy hatékonyabb, ugyanakkor elfogadottabb rendőrség képét vetítheti elénk. Az egyensúly megtalálásának egyik legfontosabb szegmense álláspontom szerint az új alapokra helyezett kommunikáció, a párbeszéd, az a bizonyos „közös nevező” kimunkálása.

A bevetéseket kísérő sajtó- és nyilvánossági munka

A bevetést kísérő nyilvánossági munkánál szavak és érvek kerülnek bevetésre. A rendőri tevékenységek címzettjei bármely időben kivonhatják magukat alóla, így egy olyan intézkedésről van szó, amelyben a rendőrség partnerei önként vehetnek részt. Mivel egy kifelé irányuló közvetlen joghatású alaphelyzet megváltoztatása nem áll rendelkezésre, és következőképpen nincs igazgatási értelemben vett szabályozás, nem operációs, hanem egyszerű államjogi cselekedetről van szó. A rendőri műveletek végrehajtása során a bevetéseket hatékonyan kísérő PR-tevékenység kiemelt fontosságot élvezhet, azonban lehetőségeit és határait is jól áttekinthetővé kell tenni. Ennek egyik fontos eleme az érthetőség. A jól felépített sajtó- és nyilvánossági munkán keresztül érhetjük el a rendőri intézkedéseknek a nyilvánosság általi oly fontos és szükséges akceptálását. A testület optimális esetben rá van szorulva arra, hogy intézkedései elfogadottak legyenek, az állampolgárok, a politika vagy a médiumok által. A rendőrséget ebben a tevékenységében azonban nem szabad magára hagyni. Egymást is erősítve együtt kell működjének benne a közigazgatás más szereplői, az egyházak, az iskolák, az igazságszolgáltatás és nem utolsósorban a családok és így minden egyes ember. Ehhez azonban egy valódi partneri kapcsolatra van szükség a fenti közreműködők és a rendőrség között. Fentiek megvalósulása esetén a közösség és a rendőrség céljai egybeesnek: magasabb szintű biztonság, akár a csekélyebb rendőri jelenlét ellenére. A bevetést kísérő nyilvánossági munka fogalma a fentiek figyelembevételével az alábbiakban definiálható: *„a rendőrség tervszerű, irányított, bizonyos célcsoportokra vonatkozó, a saját lehetőségek keretein belüli vagy a médián keresztül történő behatását értjük alatta, aminek célja, hogy a rendőrségi intézkedéseket tartósan támogassa.”*

Döntő fontosságú a műveletek során a média képviselőivel, a sajtóval való kapcsolat. A rendőri intézkedésekkel összefüggő – korábban már említett – állampolgári megértési és elfogadási készség alakulására az általuk közvetített hírek komoly befolyást gyakorolnak. Főként úgy, hogy bizonyos esetekben a kereskedelmi televíziós orgánumok korábban vannak az események helyszínén, mint a kezelésre hivatott rendőri erő. (Gondoljunk itt a Magyar Televízió épületénél zajló 2006-os erőszakos eseményekre, melyet az első pillanattól kezdve élőben láthattak a televízió nézői. A riporterek már ekkor minősítették a Szabadság téren tartózkodó tömeg magatartását, összesmosva a békésen demonstrálókat a bűncselekményeket elkövetőkkel, akiket egyes orgánumok már szabadságharcosnak aposztrofáltak.)

A sajtó természetesen abban érdekelt, hogy gyorsan, a legfontosabb eseményeket bemutatva szolgáltatson híreket úgy, hogy lehetőleg minél több embert ültessen a készülékek elé. Ez pedig gyakran csak úgy kivitelezhető, ha „ attrakciókat ” mutat be, még akkor is, ha azok ténylegesen nem is léteznek. Ezzel sajnálatos módon egybecseng az a

tény, hogy a rendőrségi kommunikációval megbízott szóvivők hivatalos, több szűrőn átengedett és jogi terminus technicusoktól hemzsegő, gyakran későn érkező információira a média nem kíváncsi. Amennyiben viszont az információ első, hiteles kézből és megfelelő módon kerül átadásra, akkor a félreértelmezések, félremagyarázások száma jelentősen csökkenhet. A rendőrség a rendelkezésre álló információival igenis segítheti a sajtót, általa felhívva a figyelmet a problémás, veszélyes helyzetekre, szituációkra. Ismertetheti és magyarázhatja – lehetőleg közérthetően, a rendőri szakzsargont kerülve – a cselekmények jogi megítélését, a kivezényelt erő intézkedéseinek okát és lényegét, továbbá annak lehetséges következményeit.

Ugyanakkor egy dolgot nem szabad figyelmen kívül hagyni: a lakosság vagy sajtó együttműködését nem lehet korlátlanul megkövetelni vagy elvárni.

A kommunikáció vezérelvei

Korábban az állampolgároknak és a média képviselőiben a rendőrségről és annak tevékenységéről alkotott kép – legjellemzőbben a tüntetéseknél, demonstrációknál – nem a segítő vagy támogató image-ből állt, hanem elnyomó intézkedések végrehajtásának intézményesített szervét ábrázolta. A rendőrség gyakran szóltan maradt, és a kommunikációs mezőt átengedte másoknak, olyanoknak, akik azt saját szenzációhajhászukra vagy politikai céljaik eléréséhez használták, ráadásul több alkalommal pontosan a rendőrség ellen. Különösképpen az erőszakos lefolyású tömegrendezvényeknél képződtek „néma frontvonalak”. Véleményem szerint a fentiek megelőzése, elkerülése érdekében a bevetést kísérő nyilvánossági munkát – függetlenül a rendőri intézkedést kiváltó októl – a következő vezérelveknek kell meghatároznia:

a) Nyitottság:

- olyan nyitott, amennyire csak lehetséges;
- ugyanakkor olyan tartózkodó, amennyire szükséges.

b) Tárgyilagosság:

- a manipuláció és szembenállások elkerülése érdekében, mások meghallgatása érvelés segítségével;
- ellenségeskedés megelőzése, megszüntetése céljából;
- a higgadtság, tolerancia és széles látókörűség biztosításával;
- a rendőrök semlegességének bemutatása által.

c) Komolyság:

- a bevetést kísérő nyilvánossági munka az összkoncepció részét képezi, ennek megfelelően kell hangsúlyozni, és így kell képviselni;
- nem lehet „terhes” kötelesség;
- potenciális bűnözők ellen is komolyan kell bevetni.

d) Öszinteség:

- a kommunikációban való komoly érdekelttség;
- kommunikációs készség és a beszédpartner elfogadása, téves információk kerülése;

- pozitív légkör feltételeinek megteremtése;
- e) Folytonosság:
 - hosszan tartó, nagyszabású és jól kivitelezett nyilvánossági munka a bevetések előtt, alatt és után;
 - kitartás.
- f) Összhang:
 - a magyarázatok és a végrehajtott cselekedetek közötti ellentét megkérdőjelezi annak értékét, és a szavahihetőség elvesztéséhez vezet.
- g) Partnerség:
 - a másik fél feltétlen tisztelete, egyrészt mint azonos jogállású állampolgár, másrészt mint önálló személyiség.

Természetesen bármennyire is megfelelő módon kommunikálunk a külvilág felé, a rendezvényeken való jelenlét továbbra is rendőrségi feladatként jelentkezik, még abban az esetben is, amennyiben munkánk eredményeként a kivezényelt rendőri létszám csökkenthető.

Lehetséges bevetési irányelvek

Az új típusú gondolkodás új típusú bevetési filozófiával is párosul, mely gyökeresen képes megváltoztatni az eddig kialakult gyakorlatot. A rendőrségnek mindent meg kell tennie az eskaláció elkerülése érdekében. El kell érnie, hogy ne kerüljön az összeütközések középpontjába, és nem szabad hagynia, hogy arcvonalak jöjjenek létre. Ez értendő a demonstrálók–rendőrség, valamint a demonstrálók–demonstrálók közötti viszonyra egyaránt. A rendőrség kötelessége a szervezőkkel és a résztvevőkkel való kooperáció, vonatkozásukban a gyülekezési joggal és a szabad véleményalkotással való élés tolerálása. A rendőrségnek a tömegrendezvényeken nem szabad részrehajlónak tünnie, illetve egyoldalú állásfoglalás benyomását keltenie. A differenciálás kizárólag egy módon lehetséges, ez pedig a békés és békétlen résztvevők közötti különbségtétel útján nyilvánulhat meg. A rendőrségnek ugyanakkor ilyen esetekben következetesen fel kell lépnie azokkal szemben, akiknek viselkedése megköveteli a rendőrségi beavatkozó intézkedést. Ugyanakkor ez a fellépés sem történhet meg a tömeg megfelelő – a szükségesség és arányosság kiemelésével történő – tájékoztatása nélkül.

A rendőrség új szerepértelmezésének teoretikus kiindulási pontjaként tekinthetjük az alábbi követelményeket:

- egy polgárbarát (polgárorientált) gyülekezési jogot toleráló eljárás kialakítása;
- tényleges igyekezet az eskaláció elkerülésére (konfliktusmérés-kló, erőszakgátló);
- érdemi, folyamatos kooperáció a szervezőkkel és a résztvevőkkel;
- tevékenységének stabilizálóként – nem eskalálónak vagy büntetőnek – kell hatnia;
- intézkedéseinek a nyilvánosság – a lakosság, a demonstrálók nagy része – által érthetőnek, akceptátnak kell lennie;

- erőszakos személyeket a békésen demonstrálóktól izolálni (a békés résztvevőknek a gyülekezésben való zavartalan részvételét biztosítani kell, amelyet egy „polgárközeli” aktusnak nevezhetünk).

a. Gyülekezésbarát lebonyolítás

A rendőrség kötelessége gondoskodni a demonstráció „rendezvénybarát” lebonyolításáról, bár úgy vélem a „barátságos” kifejezést sem lehet eretneknek minősíteni. E gondolat előírja a rendőrség számára, hogy köteles a taktikáját úgy megválasztani, hogy a rendezvény békésen folyjon le, megjelenésével, jelenlétével, magatartásával ne az agresszió felszínre kerülését váltsa ki. A rendőrség köteles a demonstrálókat a szélsőséges megnyilvánulást tanúsító személyektől vagy csoportoktól, ellendemonstrálókról megvédeni.

b. Kooperáció a szervezőkkel, résztvevőkkel

A tömegdemonstrációk során mind a rendőrség, mind a résztvevők kötelesek a konstruktív, kooperatív együttműködésre. A rendőrség számára előírás, hogy a demonstráció szervezőivel köteles együttműködni, akár egyetért a rendezvény céljával, akár nem. A demonstráció szervezői számára is megfogalmazott szabály az, hogy az erőszak alkalmazását minden lehető eszközzel el kell kerülni, fentiek érdekében a rendőrség munkáját – például: jogszerű utasításait – kötelesek verbálisan is támogatni. A bejelentés nélküli demonstrációk esetén követendő eljárás szerint a bejelentés hiánya még nem vonja maga után annak feloszlását. A kooperáció parancsa a bejelentés nélküli demonstrációkra fokozottan érvényes főként az eszkaláció elkerülése érdekében. A demonstrációk vezetői, szervezői a hatósági tilalmat általában tiszteletben tartják, de előfordult olyan eset, hogy a tilalom ellenére demonstráltak.

c. Törekvés a bevethető eszközök csökkentésére

Az erőszakos cselekményekkel szemben a rendőrség fokozatosan köteles fellépni. Minden eszközzel el kell kerülni az eszkalációt. Elsőrendű feladatként kell kezelni azt, hogy minden egyes rendőr, aki a bevetésben részt vesz, ismerje meg a hatósági fellépés szükségességét előidéző okokat, amelyek megalapozhatják a már korábban említett rendezvénybarát rendőri megoldást. A differenciált intézkedések sorozatában felszólítással, eltávolítással, kizorítással, gumibot alkalmazásával, ingerlő gázzal, vízágyúval stb. kell fokozatosan megoldani a megbomlott rend helyreállítását. A bevetési csoportok demonstratív alkalmazása is eltérő megítélésű lehet. Az erő bemutatása a külvilág számára nem mindig jelent határozottságot, inkább a fenyegetés hordozója lehet. Egyebek között semmiféle szabályzat nem írja elő a helyszínen lévő parancsnok számára azt, hogy a rendőri köteléket milyen módon kell elhelyezni. Úgy gondolom, hogy a döntésben egy folyamatosan végzett parancsnoki munka eredményeként mindig a helyszínen kialakult helyzetre vonatkozó információk legyenek a mérvadóak.

d. A szeparáció parancsa

Az erőszakos személyek elkülönítése, elszigetelése és a békés vagy békétlen személyek megkülönböztetése jelenti elsősorban a szeparációs feladatot. A különböző jellegű, magatartású demonstrációkkal kapcsolatban természetesen más-más rendőri fellépés szükséges.

A demonstrációk lehetnek:

- a. Békés demonstráció: a rendőrségnek itt nincs különös, biztosításon kívüli feladata.
- b. Békés–erőszakos elemekkel átszótt demonstráció: a békés jelleg megtartása érdekében a helyzetnek megfelelő rendőri intézkedésekre kerül sor, különböző csoportok elválasztása, szeparálása segítségével.
- c. Erőszakos demonstráció: amennyiben a békés és az erőszakos magatartást tanúsítók, ez utóbbiak nagy száma miatt egymástól nem választhatóak külön, a jogsértő magatartások gyors terjedése és jellemzővé válása következtében a rendőrség feladata a tömeg figyelmeztetése után a megbomlott közrend helyreállítása, akár a demonstráció feloszlatása útján is.
- d. Bejelentés nélküli demonstráció: a bejelentés hiánya még nem a feloszlásra okot adó körülmény, a hatóság köteles a gyülekezési jog gyakorlását rendőri erő helyszínre irányításával, parancsnok és rendbiztos kijelölésével biztosítani és együttműködni a demonstráció szervezőivel.

Összefoglalás a 6. fejezethez

Vélhetően az alkalmazott nyilvánossági és sajtómunkát szélesíteni kell, és új alapokra kell helyezni. Az eddigi gyakorlat úgy tűnik nem vagy csak részben érte el a kívánt célokat, mert a rendőrséget továbbra sem vitte közelebb az állampolgárokhoz, egy demonstráción megjelenő tömegekhez, nem növelte elfogadottságát, nem segítette intézkedései megértését.

Ez az új típusú gondolkodás új típusú stratégiát követel meg a rendvédelmi szervektől. Be kell mutatni, szemléltetni szükséges azt, hogy a rendőrség másként lát és ténylegesen másként gondolkodik. Az állampolgárokhoz hitelesen el kell juttatnia az új típusú rendőri – és bevetési – filozófiát, mely a múlt gyakorlatával több dologban is szembe megy, és azt természetesen a mindennapokban követnie is kell. Teljes mértékben törekedni kell a partneri viszony kialakítására, az ellenségképet száműzni kell, le kell bontani a néma frontvonalakat. Ehhez azonban meg kell szólítani a címzetteket, akikhez a fentieket a kommunikációs csatornák széles spektrumán keresztül el kell juttatni.

Extern (külső) címzettek és célok:

- a. Lakosság
 - a rendőrség szerepét megvilágítani,
 - a rövid ideig tartó gátló bevetési intézkedések iránti megértést kivívni,

- a rendőrségi tevékenységek iránt bizalmat ébreszteni,
 - a gyakorlati konkordancia elvét és ezzel a rendőrségi tevékenységgel szembeni kötelezettséget megmagyarázni.
- b. Publikációs szervek
- objektív híradás támogatása,
 - a helyzetről és az okokról való időszerű, tényszerű és lehetőség szerint átfogó, valamint offenzív tájékoztatás,
 - a lehetséges zavarok bemutatása,
 - a szükséges helyzetmezők (pl. joghelyzet, a rendbontó helyzete) megvilágítása,
 - a rendőrségi célok áttekinthetősége,
 - a saját intézkedések, sikerek és nehézségek értékelése,
 - a bevetés előtti, alatti és utáni foglalkozás,
 - lehetőség szerint a zavartalan munkafeltételek biztosítása útján.
- c. A rendezvények szervezői
- a rendőrséggel való együttműködés lehetőségeit és határait bemutatni,
 - a rendőrségi beavatkozási küszöböt megvilágítani,
 - a rendezvényszervező jogi kötelezéseit megmutatni (az együttműködésre való köteleességét is beleértve).
- d. Potenciális elkövetők, bűnözők
- ellenséges akciók eredménytelenségét ismertetni, valamint a lehetséges büntetésre rávilágítani,
 - a rendőrségi intézkedések következményeit bemutatni büntettek elkövetése esetén, ide értve azt, hogy a lakosság vagy békés tüntetők – vagy a rendőrök – elleni erőszakot alkalmazók nyilvánvalóan a jogtalanság talajára kerülnek.

Intern (belső) címzettek és célok:

A bevetések során igénybe vett rendőri erőket is bizton nevezhetjük a bevetést kísérő nyilvánossági munka célcsoportjának. A formális logika értelmében a bevetést kísérő nyilvánossági munka során alapvetően egy, a rendőrség által kifelé irányuló intézkedésről van szó. Mindazonáltal az egész nyilvánossági munka koncepcionális összefüggése alapján nem lehet azt elszigetelten vizsgálni, szükséges a belső címzetteket is megszólítani. A befelé irányuló nyilvánossági munka a kiképzésben és a továbbképzésben részt vevő erők tájékoztatására vonatkozik, valamint az aktuális információk által a bevetések előkészítésére, tervezésére és kivitelezésére.

Az erre irányuló tevékenység körében az állomány számára szükséges rendelkezésre bocsátani egy olyan tájékoztatást, amely:

- a rendőrség szerepfelfogásáról,
- a bevetés okáról,
- rendezvényt szervezők céljáról,
- rendőri vezetők ösztaktikai céljáról,
- egyes konkrét intézkedésekről,
- megállapított beavatkozási küszöbről,

- a bevetés aktuális lefolyásáról,
- tervezett bevetési eredményről szól.

Az új típusú gondolkodásmód természetesen akkor váltja ki a kívánt eredményt, ha annak fő téziseit megértetik és elfogadtatják az aktív rendőri – és nem csak a végrehajtói – állománnyal, valamint a tanintézetek hallgatóival. Utóbbi esetben az intézményi tantervbe való adaptálással, előbbi esetben megfelelően kimunkált szakmai képzési anyag segítségével valósítható meg, melyet a gyakorló rendőrökkel továbbképzések keretében célszerű megismertetni. Fentiek keretében támogatni és biztosítani kell a kommunikatív képességek fejlesztését, különösképpen a megértetési és érvelési technikák bevetési eszközökként történő alkalmazását, valamint a stresszkezelő technikák megismerését és az azok éles helyzetben történő alkalmazási lehetőségeit.

Kérdések a 6. fejezethez

1. Hogyan tudja elhatárolni a rendbiztos feladatait a párbeszédrendőrség által végzett tevékenységtől?
2. Milyen külföldi konfliktusmegelőző csoportok vannak és ezek tevékenységei milyen hasonlóságokat, illetve különbözőségeket mutatnak?
3. Milyen elvárásokat fogalmaznak meg az állampolgárok, illetve a média a rendőrségi tömegkezelési gyakorlattal szemben?
4. Milyen új lehetséges bevetési irányokat ismer, és véleménye szerint ezek mennyire érvényesülnek a hazai tömegkezelési gyakorlatban?
5. Mit ért „gyülekezésbarát” rendőrségi filozófián?

Irodalomjegyzék a 6. fejezethez

- HAJAS Barnabás: *A gyülekezési jog aktuális elméleti és gyakorlati kérdései*. Doktori értekezés tézisei, Pécs, 2012.
- KÁDÁR András Kristóf – M. TÓTH Balázs: *A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai*. Fundamentum, 2007/1.
- LESS Ferenc: *Az európai tömegkezelési gyakorlat új irányai*. Belügyi Szemle, 2013/6–7.
- SZIKINGER István: *A Bukta-ügy tanulságai*. Fundamentum, 2007/4.
- SZIKINGER István: *A gyülekezési törvény módosítása elé*. Belügyi Szemle, 2003/10.
- TÓTH Sándor – VAJDA András: *Rendőri vezetők felkészítése a tömegdemonstrációk kezelésére Németországban*. Rendvédelmi füzetek, RTF 2000/38.
- VAJDA András: *Rendezvénybiztosítás*. Főiskolai jegyzet, RTF. 2007.

7. FEJEZET

Berei Róbert

Szolgálatszervezés a „nehéz körzetekben”

Problémafelvetés

Tegyük fel, hogy Önt nemrégiben nevezték ki egy kisebb város rendőrkapitányságának élére. Ezen jeles alkalomból, mivel feladatát, hogy a város megtépázott közbiztonságát helyreállítsa, Ön igen komolyan veszi, lakossági fórumot tart, ahol teret ad a közösség problémafelvetéseinek is. A fórumon azt tapasztalja, hogy a közösségben egyébként igen jól ismert, köztiszteletnek örvendő szülő aggodalmának ad hangot az általános iskolás korú gyermekek biztonságával kapcsolatban. Azt történt ugyanis, hogy a szülő gyermeke délután hazafelé tartván az iskolából, nála nagyobb kamaszokkal találkozott, akik elvették tőle mobiltelefonját. Ez ráadásul nem egyedi eset volt, más szülők is beszámoltak hasonlóról, amikor ugyanez vagy ehhez hasonló, kamaszkorú gyerekekből álló banda kisebb gyerekek biciklijét, mobiltelefonját vette el erőszakkal. Ugyancsak ezen a fórumon egy másik szülő arról számol be, hogy vasárnap esténként, amikor a kollégisták visszatérnek az iskolába, nagyobb fiúk csoportja rendszeresen a kollégium közelében várja a gyerekeket, és túlerejükkel visszaélve megfosztják őket zsebpénzüktől.

Milyen intézkedéseket vehet sorba ezen problémák felszámolása érdekében? Minden gyerek mellé nem állíthatunk rendőrt, de a közösség elvárja a rendőrség fellépését. Mit gondol, jó ötlet gépjárművel közlekedő járőröket irányítani az iskolák és kollégiumok környékére? Esetleg átfogóbb megoldást tartana jónak?

Előfordulhat, hogy illetékességi területünkön elszaporodtak a jogsértések, például a gépjárműlopások, lakásbetörések vagy a rablások. A cselekmények jogi minősítésén túl látnunk kell, hogy ezek meghatározott helyen és időben valósulnak meg. Az elkövető jelenléte csak az egyik szükséges előfeltétele a bűncselekménynek, de ezenkívül az elkövetőtől független tényezők is szerepet kapnak, mint a potenciális sértett, vagy a vagyontárgy, amit el lehet tulajdonítani.¹

A válaszlépésünk kiválasztásánál kézenfekvő lehet az a hagyományos megoldás, hogy a bejelentésekre történő reagálóképesség biztosítása mellett, a veszélyeztetett területen megelőző célzattal sűrűsük a járőrszolgálatot, illetve visszatérő ellenőrzéseink során próbáljuk meg kiszűrni, esetleg kiszorítani a lehetséges elkövetőket. Ha megelőző mun-

1 Freda ADLER – Gerhard O. W. MUELLER – William S. LAUFER: *Kriminológia*. Osiris Kiadó, 2000. 256.

kánk mégsem járna sikerrel, akkor – a bejelentésekre reagálva – próbáljuk meg a helyszínen, vagy annak közelében elfogni a tettest, amellyel őt legalább egy időre sikerrel kivonhatjuk a területéről. Kérdéses azonban, hogy stratégiánk képes-e hosszabb távon is garantálni a terület közbiztonságának megfelelő színvonalát, nem lenne-e indokolt mélyebb elemzésnek alávetni a helyzetet? Ha csak a felszínt „karcolgatjuk” elsikkadhat a lényeg, a probléma gyökereinek érintetlenül hagyása esetén maga a probléma továbbra is fennáll, esetleg új köntösben jelenik meg.

Gyakran felmerül a kérdés, hogy rendőri eszközökkel lehetséges-e csökkenteni a bűnözést úgy, hogy egyúttal a lakosság biztonságérzete is javuljon. Tudományos kutatások eredményei alapján előrebocsáthatjuk, hogy a területen „céltalanul” bolyongó rendőrségi gépjárművek (illetve azok észlelése) egyikre sem gyakorolnak komoly hatást. Ebben a körben elsőként a Kansas Cityben 1972–1973-ban lefolytatott empirikus vizsgálat eredményeire utalhatunk. A kísérletbe tizenöt Kansas City-beli körzetet vontak be, három csoportba osztva őket. Öt körzetben változatlanul hagyták a gépjárművel szolgálatot teljesítő járőrök számát, ami körzetenként egy gépkocsit jelentett, öt körzetben megkétszereztek-háromszorozták a járőrautókat, ami igen gyakori rendőri jelenléte eredményezett az utcákon, illetve öt körzetben teljesen felfüggesztették a járőrozést, és csak a segélyhívásokra reagáltak. A kísérlet több mint egy évig tartott és egy nagyjából 150 ezer fős lakosságú területet érintett. A statisztikai eredmények feldolgozása után az a végkövetkeztetés volt levonható, hogy az általános, megelőző jellegű, gépjárművel ellátott járőrszolgálat (bár hatással van a segélyhívásra adott reakció idejére és az ehhez kapcsolódó lakossági elégedettségre), nincsen hatással a bűnözés mértékére, a rendőrség feladatellátásnak lakosság általi megítélésére és a lakosság bűnözéstől való félelmére.²

A kísérletet számos kritika érte, például módszertani szempontból, illetve a kiinduló hipotézis miatt, azonban legfontosabb megállapításai ma is helytállóak. A későbbiekben tovább finomították a vizsgálatok problematikáját és módszereit is. Egy későbbi, Minneapolis-ban végrehajtott kutatás kimutatta, hogy a konkrét cél nélküli járőrozéssel szemben a meghatározott célra irányuló járőrszolgálat már pozitív hatást idézhet elő az adott terület bűnözésének alakulásában. Ez a kutatás olyan (kifejezetten kis területű) helyekre irányult, amelyeket a helyi rendőrség és a szakértők súlypontként (hot spot) azonosítottak. Száztíz ilyen súlypontot jelöltek ki, amelyek felénél jelentősen megerősítették a járőri jelenléte, de nem látták el speciális utasítással a járőröket, hogy hogyan viselkedjenek, csak a jelenléte volt előírás. Ezeknél a súlypontoknál egyértelműen kimutatható volt a mérsékelt megelőző-elrettentő hatás.³

A köznap gondolkodásban makacsul tartja magát az a tévhit, amely a „több rendőr = jobb közbiztonság” szlogennel azonosítható. Árnyaltabb megközelítések a rendőrség technikai felszereltségének javítását, anyagi ellátottságának növelését, esetenként a szer-

2 George L. KELLING – Tony PATE – Duane DEICKMAN – Charles E. BROWN: *The Kansas City Preventive Patrol Experiment - A Summary Report*. Police Foundation, Washington D.C. 1974. 2.

3 Lawrence W. SHERMAN – David WEISBURD: *General deterrent effects of police patrol in crime “hot spots”: A randomized, controlled trial*. Justice Quarterly, 1995. 12:4, 630–647.

vezet jogosítványainak bővítését is azon tényezők közé sorolják, amellyel érzékelhetően visszaszorítható a bűnözés. Szikinger István azonban tudományos kutatások példáira utalva kijelentette, hogy „az egyes országok rendőri létszáma és az ismertté vált bűnözés kapcsolatában nincs kimutatható törvényszerűség.”⁴ Ugyanő megerősítette azt is, hogy „a rendőrség legfeljebb felszíni kezelésre alkalmas, a bűnözés okai a társadalomnak a közbiztonság-védelem számára elérhetetlen, annak eszközei által alapvetően nem befolyásolható szféráiban találhatók.”⁵ A közvetlen és megragadható kölcsönhatás hiányából adódóan hibásnak tartja azt a felfogást is, amelyben a rendőrségnek adott anyagi és jogi eszközök növelésével vissza lehet szorítani a bűnözést.

Ahogy egy kórházon sem kérhető számon az, hogy miért van annyi beteg, úgy a rendőrségen sem helyénvaló számon kérni, hogy miért követnek el annyi bűncselekményt. Az más kérdés, hogy a kórház felelősséggel tartozik azért, hogy a betegek milyen kezelést kapnak, illetve a rendőrség esetében is firtatni lehet (és kell is), hogy mit tesz a bűnözés visszaszorítása érdekében. Miként egy kívülálló nem mondhatja meg a sebésznek, hogyan műtsön, úgy a rendőrségtől sem vitatható el azon szakmai kompetenciája, hogy munkája során módszereit – a törvényes lehetőségeken belül – szabadon válassza meg. Ehhez azonban a rendőri munkát is profi tevékenységként kellene elismerni, amelyet a közjog által szabályozott kereteken belül gyakorolhat. A technikai eszközök és az anyagi bázis biztosítása elengedhetetlenül fontos a szervezet működése szempontjából, erőforrásaink viszont végesek. A rendőrségnek azonban van egy fontos „fegyvere”, amelyre az állami társszerveken és önkormányzatokon kívül támaszkodnia kell, ez pedig a társadalmi kapcsolat, a civil szervezetekkel és a lakossággal való együttműködés. Általában az orvos megkérdezi a beteget, hogy melyik testrésze fáj, és optimális esetben azt is megbeszéli vele, hogy milyen terápiát javasol. A „diagnózis” felállításakor a rendőrség sem nélkülözheti az érintett lakosság megkérdezését, jó esetben a probléma megoldásába is bevonja őket, továbbá a tevékenység eredményének értékelésénél sem maradhat el a lakossági megkérdezés. Egyfajta biztonsági partnerségre lenne szükség, amint azt Korinek László kifejtette.⁶ A lakosságot zavaró problémák – ilyen a bűnözés is – okai leginkább helyben keletkeznek, és kezelésük is főként helyben eredményes, főleg ha komplex módon közelítjük meg őket.

A kórházi példánál maradva a betegségmegelőzés, egészségmegőrzés tekintetében szélesebb körű az az intézményrendszer, amelynek ebben feladata van, a bűnmegelőzés vonatkozásában pedig csak az egyik – a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia⁷ szerint a legfontosabb – szereplő a rendőrség. A rendőrség felelőssége csak arra vonatkozhat, amelyre ténylegesen hatással bír, jelzésadó tevékenységével azonban beindíthatja a rendszer más résztvevőit.

4 SZIKINGER István: *A rendőrség és a bűnözés*. Magyar Tudomány, 2001. augusztus. 921.

5 SZIKINGER István i. m. 926–927.

6 KORINEK László: *Gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről*. In: Tauber István (szerk.): *Tanulmányok Vigh József 70. születésnapjára*. ELTE ÁJK, Budapest, 2000. 127–138.

7 Lásd a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) szóló 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozatot.

Egyetérthetünk Finszter Gézával és Irk Ferencsel a közbiztonságról és a rendőrségről végzett közvélemény-kutatások kapcsán általuk kifejtettekkel abban, hogy a rendészet homogenizáló és leegyszerűsítő fogalma nem tartható fenn. A rendőri tevékenység minősítésének nem lehet egyetlen fokmérője a rendőri jelenlét és elérhetőség megvalósulása, még akkor sem, ha lakosság számára ez érzékelhető a legközvetlenebb módon. Túlságosan leegyszerűsítő az a megközelítés, amely a rendőri szolgálatot az örökösre redukálja, minthogy ez a legkönnyebben társadalmiasítható funkció. Ezzel a látásmóddal a rendőrségi közszolgálat szakmai rangja is aláásható, márpedig a rendőri tevékenység – beleértve a közterületi rendőri szolgálatot is – professzionális szinten is gyakorolható, azonban ehhez modern szakmai tudásra és a közjog alapos ismeretére van szükség.⁸ Az utóbbihoz a magunk részéről – mint a jogszabály-előkészítő tevékenység egykori művelője és ismerője – annyit tennénk hozzá, hogy a közjog megfelelő minősége is alapvető feltétel (lenne), bár ez nem a jogalkalmazó felelőssége.

Belátható, hogy a rendőrök és a rendőri vezetők a kriminalitásba sorolható jelenségek területükön tapasztalható megnyilvánulásai, valamint a közrendet sértő egyéb cselekmények láttán nem tárhatják szét a kezüket, hogy „akkor mit tegyünk”? Az alábbiakban ennek megválaszolására teszünk kísérletet.

A tanulmánynak nem célja a szolgálattervezésre, -szervezésre vonatkozó joganyag ismertetése, tekintettel arra, hogy azzal a különféle járőr- és őrszolgálatok irányításával foglalkozó jövőbeli parancsnokok tanulmányaik során megismerkednek. A jelenlegi parancsnoki állomány pedig már nyilván elsajátította a vonatkozó tananyagot, illetve több-kevesebb szakmai gyakorlattal is rendelkezik ezen a téren. Célunk inkább a hazánkban újfajta, vagy csak szűk körben elterjedt előljáró gyakorlatok legalább vázlatos bemutatása, amelyben leginkább az USA-beli kriminológusok kutatásaira támaszkodhatunk. Mindezt azzal a szándékkal tesszük, hogy az olvasóközönséget a téma továbbgondolására és lehetőség szerint további tanulmányozására, majd gyakorlati alkalmazására készítsük. Úgy látjuk ugyanis, hogy a problémamegoldás-központú gondolkodásmóddal párosuló közösségi rendészeti tevékenység nélkül nem léphetünk fel eredményesen korunk közbiztonsági kihívásaival szemben, és a jelenlegi gyakorlattal a lakosság elvárásainak is csak kevésbé felelhetünk meg.

A különféle rendészeti modellek részletes ismertetése a kötet korábbi fejezetében már megtörtént,⁹ így az alábbi modellekkel főként a hatékonyság szempontjából foglalkozunk, különös figyelemmel a közösségi rendészet és a problémaközpontú rendészet kapcsolódásaira és eltéréseire. Terjedelmi korlátok miatt nem foglalkozhatunk az alapvetően preventív irányultságú „betört ablakok” elméleté-

8 FINSZTER Géza – IRK Ferenc: *Közvélemény-kutatás a közbiztonságról és a rendőrségről*. Belügyi Szemle, 2004/9. 45.

9 Lásd 5. fejezet, továbbá KORINEK László: *Kriminológia I.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 560–574.

vel,¹⁰ valamint a sok helyen divatos, amúgy határozottan represszív „zéro tolerancia”¹¹ rendszetével, amelynek azonban bőséges szakirodalma van.

Hatékonyág az egyes rendészeti modellek tükrében

A 20. század második felében a rendészeti kutatások homlokterébe a hatékonyság kérdése került, és nem kétséges, hogy a 21. században is ez lesz a rendészeti kutatások Szent Grálja. A most már hagyományosnak nevezett rendészeti modell olyan kihívásokkal szembesült a bűnözés mértékének erőteljes növekedése óta, amelyekre nem tudott hatékony választ adni, és ezzel ráirányította a rendészet iránt érdeklődő kutatók figyelmét a területre. A hagyományos rendészeti modell mostanra sem a bűncselekmények megelőzésében, sem a lakosság félelemérzetének mérséklésében nem mondható hatékonyak. Egyféle megoldást alkalmaz mindig: a bűnözés elnyomására törekszik a saját reaktív, nem specializált stratégiájával. Célját a személyi szabadság korlátozásával és a büntetés kilátásba helyezésével mint elnyomási eszközzel törekszik elérni. Nagyobb hangsúlyt fektet a rendőrség eszközeire és erőforrásaira, mint a bűncselekmények, a rendzavarás¹² megelőzésében, a lakosság félelemérzetének csökkentésében mutatott hatékonyságra.

Fő eszközei a következők:

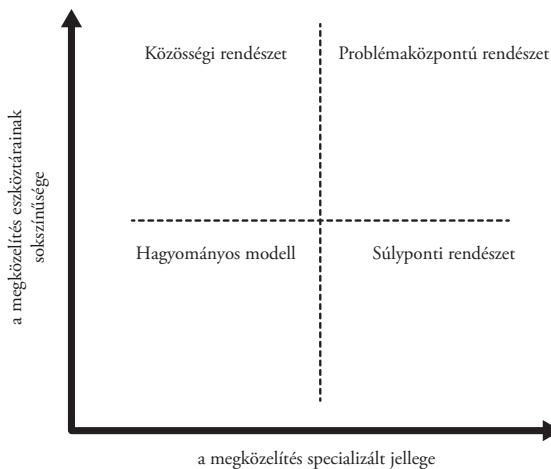
- a közbiztonság növelése érdekében a rendőrség, rendőrkapitányságok méretének növelése;
- véletlenszerűen meghatározott útvonalon járőrözés a körzetben;
- gyors reagálás a segélyhívásokra;
- a nyomozás általános használata;
- intenzív jogérvényesítés és személyi szabadság korlátozásának általános használata.¹³

10 James Q. WILSON – George L. KELLING: *Broken Windows*. The Police and Neighborhood Safety. The Atlantic Monthly, 249. (1982/3.) 29–38.

11 Norman DENNIS (ed.): *Zero Tolerance, Policing a Free Society*. The Institute of Economic Affairs Health and Welfare Unit, London, 1998.

12 A „rendzavarás” alatt a különféle közrendet sértő cselekmények értendők.

13 Wesley SKOGAN – Kathleen FRYDL (eds.): *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*. Committee to Review Research on Police Policy and Practices. The National Academies Press, Washington D.C. 2004. 223–224.



Az 1. ábra¹⁴ négy rendészeti modellt jelenít meg két tengely mentén ábrázolva. A függőleges tengely azt mutatja, az adott rendészeti modell által javasolt gyakorlati eszközök mennyire változatosak.

A rendészet hagyományos modellje és a súlyponti rendészet középpontjában a jogérvényesítés és a kényszerítő eszközök használata áll, és nem is nagyon ismernek más, a rendszertől kívüli eszközt. A közösségi rendészet és a problémaközpontú rendészet viszont nagyban támaszkodnak a rendőrség és a közösség kapcsolatára, a civil összefogásra, a közösség egyes csoportjaira és civil szervezetekre. Mindemellett viszont ezek a modellek is használják a hagyományos rendészet eszközeit is. A vízszintes tengely azt ábrázolja, hogy a megközelítés átfogó jellegű-e vagy speciális. A hagyományos rendészeti modell és a közösségi rendészet átfogó jelleggel közelít a problémákhoz és általánosított válaszokat keres. A súlyponti rendészet és a problémaközpontú rendészet viszont egyedi helyzetekre egyedi választ képes adni, a stratégiaalkotás során különbséget tesz aszerint, hogy milyenek a helyszín földrajzi adottságai, vagy hogy milyen típusú elkövetővel van dolgunk.

A képen szaggatott vonallal kívántuk felhívni rá a figyelmet, hogy a gyakorlatban ezek a stratégiaalkotó modellek nem különülnek el egymástól élesen, átfedésben vannak egymással.¹⁵

A közösségi rendészet valójában egy átfogó gondolkodásmód, amelynek ernyője alá rengeteg változatos rendészeti taktikai módszer befér. Az alapgondolat, amelyre ez az irányzat épül az, hogy a rendőrség valójában az eszközök széles tárházából válogathat a hatékony fellépés érdekében, a hagyományos rendészettel ellentétben, és hogy ezen

14 WESLEY S.–KATHLEEN F. i. m. 248.

15 WESLEY S.–KATHLEEN F. i. m. 247–249.

eszközök közé kellene tartoznia a problémák meghatározásába, a bűnmegelőzésbe és a bűnözés visszaszorításába a lakosság, a helyi közösségek bevonásának. Hogy ennek mi a módja, arról nincsen tudományos közmegegyezés: van, aki szerint ehhez a rendészeti szervek decentralizációja is szükséges, vagy az utcán dolgozó rendőrök nagyobb önállósága, a szomszédfigyelő (neighbourhood watch) programok, lakossági fórumok szervezése. Az irányzat megszületésének kezdetén, az 1980-as években még sokan hangsúlyozták a gyalogos járőrözés kiemelt fontosságát, mára ez háttérbe szorult. A közösségi rendészet a közösség kontextusába helyezi a rendészetet, és kiemelt eleme, hogy az alkalmazott rendészeti stratégia jól illeszkedjen a helyi lakosság szükségleteihez és a helyi körülményekhez. Ezáltal nem csak a rendőrség erőforrásaira támaszkodik – ahogy a hagyományos rendészet teszi –, hanem a közösségi erőforrásokra is.¹⁶

A problémaközpontú rendészet nem a közösségi rendészet része, de az igazán hatékony fellépés érdekében össze kell kapcsolni a kettőt. A problémaközpontú rendészetben a rendőrség feladata, hogy elemzésnek vesse alá a közösség problémáit, széles körben kutasson hatékony megoldás után, és utólag értékelje erőfeszítéseinek hatékonyságát.¹⁷

Korinek László megállapítása szerint: „A közösségi rendőrség egyetlen, ámde kiemelkedően fontos rendőrségi szükségletet elégít ki: nevezetesen a társadalomhoz való kötődést. A problémaorientált rendőrség ehhez képest a rendőri működés egészét kívánja új alapokra helyezni. Ehhez kapcsolódik a másik eltérés: a problémaorientált rendőrség az adatoknak nem csupán esetleges (például a gyalogos járőrözés során történő), hanem szisztematikus gyűjtését, feldolgozását és visszaáramoltatását tekinti döntő jelentőségűnek a közbiztonság fenntartása során.”¹⁸

A lakossági kapcsolatok fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni. Ide kíváncsoznak Finszter Géza gondolatai: „A közbiztonsági kompetencia nem csupán a veszélyek helyes előrejelzésére és a kockázatelemzésre támaszkodik, hanem egyúttal a társadalmi környezettel való szoros együttműködés formáit is kialakítja. Fő eszköze a kommunikáció és a kooperáció. Ez a tevékenység igen kevés jogi szabályozást és nagyon sok helyi tapasztalatot követel. A közbiztonsági szolgálatnak legyenek pontos ismeretei a lokális biztonság erős és gyenge pontjairól, álljon folyamatos kapcsolatban a közösségekkel és azok képviselőivel, mutasson szolidaritást a magukat kevésbé megvédeni képes lakosokkal.”¹⁹

16 WESLEY S.– KATHLEEN F. i. m. 232–235.

17 WESLEY S.– KATHLEEN F. i. m. 243.

18 KORINEK László: *Kriminológia I.* i. m. 568.

19 FINSZTER Géza: *A rendőrség joga.* Tanulmány a rendészeti igazgatásról. ORFK, Budapest, 2012. 133–134.

A problémaközpontú rendészet nézőpontja

A problémaközpontú rendészet²⁰ mint kifejezés először 1977-ben bukkant fel Herman Goldstein írásában, aki a köré a – nemcsak a rendőrségre, hanem igazából másféle szervezetekre is igaz – alap gondolat köré építette fel elméletét, hogy egyre inkább a feladataik ellátásához szükséges eszközök állnak érdeklődésük középpontjában, miközben szem elől tévesztették az igazi célt. Goldstein ezt ahhoz a jelenséghez hasonlította, amikor a buszsofőr nem áll meg hogy felvegye az utasokat a megállóban, mert tartania kell a menetrendet, noha a menetrend csak az eszköz lenne ahhoz, hogy ellássa a valódi feladatot, az utasok elszállítását.²¹

A problémaközpontú rendészet nem használ olyan eszközöket, amelyet a rendészet egyéb irányai nem ismernének, nem léteznek speciálisan rá jellemző taktikák, és nem ad új magyarázatot arra, hogyan keletkeznek a bűncselekmények. Valójában inkább egy megközelítésről van szó, amelynek lényege, hogy a problémát, vagyis a káros események csoportját, amelyekkel kapcsolatban a lakosság a rendőrség fellépését várja, az eddig megszokottnál jóval alaposabb, mélyebbre ható – a társadalomtudományokra támaszkodó, szakértők által végzett – vizsgálatnak kell alávetni abban a reményben, hogy az így nyert új információk egy új és még hatékonyabb stratégiához fognak elvezetni. A problémaközpontú rendészetben nagyon fontosak ezek az új stratégiák, az új, bűnözésre adott válaszok, amelyek a megelőzést szolgálják, nem részei az igazságszolgáltatási rendszernek, szükség esetén viszont mozgósítani képesek a lakosságot, a magánszektor és más államigazgatási szerveket. Ezeket az új válaszokat folyamatosan szigorú értékelésnek kell alávetni, és a hatékonynak bizonyult megoldásokat meg kell osztani a többi rendőri egységgel.

A problémaközpontú rendészet eszköze a SARA-modell, amely segít a problémamegoldásban, és segítségével eljuthatunk a keresett válaszokhoz.²²

Az alábbiakban elsőként a rutintevékenységi megközelítéssel és a bűnelkövetési minta elméletével foglalkozunk. Ezek magyarázatot kívánnak adni arra, hogy hogyan jön létre a bűncselekmény és egyfajta megoldást is kínálnak. A rutintevékenységi megközelítés keretében megismerkedünk a problémaelemzési háromszöggel is. A SARA-modellt ezt követően ismertetjük.

A súlyponti rendészettel²³ a tanulmány végén foglalkozunk. A címben szereplő „nehéz körzet” kifejezéssel összefüggésben előzetesen annyit kell megjegyeznünk, hogy a különböző modellek eltérő módon mérik fel, hogy melyek ezek, hogyan jönnek létre,

20 A témával kapcsolatban lásd különösen: GOLDSTEIN, Herman: *Problem Oriented Policing*. McGraw Hill, Inc. New York, 1990.

21 Michael SCOTT – John ECK – Johannes KUTSSON – Herman GOLDSTEIN: *Problem-oriented policing an environmental criminology*. In: WORTLEY, Richard – MAZEROLLE, Lorraine (eds.): *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Routledge, London–New York, 2011. 221.

22 SCOTT, M. – ECK, J. – KUTSSON, J. – GOLDSTEIN, H. i. m. 225.

23 A súlyponti rendészetet („hot spots policing”) Korinek László „a bűnügyileg fertőzött területekre irányuló tevékenységként” definiálta. Lásd: KORINEK László: *Kriminológia I.* i. m. 483–484.

és hogy mit lehet ellenük tenni, mint ahogy azt az alábbiakban látni fogjuk. Különböző elnevezésekkel és fogalmakkal találkozunk, mint súlypont (hot spot), csomópont (node), aktivitási terület (activity space), amelyek természetesen nem ugyanazt jelölik.

Rutintevékenységi megközelítés

A rutintevékenységi megközelítés a 70-es évek végén született, és a bűncselekmények számbeli növekedésének okára kívánt új típusú magyarázatot adni.²⁴ Lawrence Cohen és Marcus Felson abból indultak ki, hogy az elkövetők és az áldozatok is mindennapos, rutinszerű tevékenységüket végzik, amikor kapcsolatba kerülnek egymással, és megtörténik a bűncselekmény. Arra is felhívták a figyelmet, hogy a technikai fejlődés és a társadalom szervezettsége is a bűnözés növekedésének irányába hat. Elég arra gondolni, hogy az egyre több, széles körben elterjedt műszaki cikk mind kívánatos célpont egy tolvaj számára, illetve hogy a munkahely és az otthon közötti ingázás, vagyis az otthonról való egész napos távollét alkalmat teremt az elkövetőnek.

Ezen megközelítés mikroszinten és makroszinten is alkalmazható és értelmezhető. Mikroszinten az elmélet azt állítja: bűncselekmény rendszerint akkor történik, ha a lehetséges elkövető találkozik egy megfelelő célponttal, és nincsen jelen a bűncselekménytől azt megvédeni képes személy. A megközelítés makroszintű alkalmazása szerint egy nagyobb közösség vagy társadalom jellegzetességei miatt ilyen találkozásokra gyakrabban kerül sor.

Fontos rá felhívni a figyelmet, hogy a célpontot a bűncselekménytől megvédeni képes személy általában nem rendőrt vagy biztonsági őrt jelent, hanem bárki olyan személyt, akinek a jelenléte vagy közelsége eltántoríthatja a lehetséges elkövetőt. Tipikus helyzetben az emberek saját tulajdonukat védik meg, még ha nincsenek is ennek folyamatosan tudatában, néha pedig barátaikat, rokonaikat és akár ismeretleneket is. A célpont sem feltétlenül azonos az áldozattal, hiszen nem csak személy elleni támadásról van szó, hanem pl. az ott lakók távollétében elkövetett házfeltörésről és betöréses lopásról.²⁵

Ezen megközelítés szerint a bűncselekmény megtörténtének vizsgálata szempontjából nem az elkövető a legfontosabb személy, hanem az, aki (akár akaratlanul) kapcsolatba kerül a lehetséges elkövetővel, és pusztán jelenlétével megakadályozza a bűnelkövetést. Például az, hogy napközben a nyugdíjas lakó otthon tartózkodik, elriaszthatja a betörőt a lakás, sőt akár a szomszédos lakás feltörésétől is. Ha viszont valaki napközben dolgozik, és ezért távol van az otthonától, az alkalmat teremt a betörőnek. Ha ketten

24 A rutintevékenység megközelítést a környezeti kriminológia és a racionális választás elmélete mellett a bűnelkövetés elméletei (más elnevezéssel: lehetőségelméletek) közé sorolják. Az olyan helyzeteket elemzik, amelyek lehetőséget teremtenek meghatározott bűncselekmények elkövetésére. Lásd: Freda ADLER – Gerhard O. W. MUELLER – William S. LAUFER i. m. 257263.

25 Marcus FELSON: Routine activity approach. In: Wortley, Richard – Mazerolle, Lorraine (eds.): Environmental Criminology and Crime Analysis. Routledge, London–New York, 2011. 70–71.

együtt mennek az utcán, kölcsönösen védik egymást és saját tulajdonukat egy rablótámadástól.²⁶

A rutintevékenységi megközelítés része egy kétlépcsős kontroll elmélet. Első lépcsőként a társadalom minden egyént ellát valamilyen kapcsolattal, társadalmi kötelékkel. A szülők például olyan érzelmi kapcsolatot alakítanak ki gyermekeikkel, amely szüleikhez köti a gyerekeket. A szülők ezáltal befolyásolni tudják gyermekeiket annak érdekében, hogy azok jól viselkedjenek, így a szülő maga az informális társadalmi kontroll eszközeként viselkedik. Ez a befolyásoló hatás azonban csak a szülő jelenlétében erős igazán. A második lépcső a szabályokat megszegő személy azonosítása. Egy faluban, kisvárosban ez igazán nem lehet gond, mivel mindenki ismeri a másikat. Sokkal könnyebb a társadalmi kontrollt egy olyan helyen kikerülni, ahol az elkövetőt nem ismerik, például egy nagyvárosban, ahol az a fiatal is kikerülheti a társadalmi kontrollt, aki különben rendezett társadalmi kapcsolatokkal bír.²⁷

Mindebből látható, hogy a társadalmi kontroll akkor igazán hatásos, ha a lehetséges célpontot őrzik, és a lehetséges elkövető mellett is áll valaki, aki társadalmi köteléket jelent számára. Ehhez a két elemhez vegyünk hozzá még egyet: a lehetséges elkövetési helyet. Ezt is felügyeli valaki: a társasházban a házmester, a szórakozóhelyen a pultos vagy a kidobóember stb., akinek a jelenléte a célpont őrzőjéhez hasonlóan elriaszthatja az elkövetőt a bűnelkövetéstől. Hogy ez valóban megtörténik-e, azaz a hely felügyelőjének személyes jelenléte elég-e ahhoz, hogy az elkövető meggondolja magát, attól is függ, hogy a hely felügyelője milyen szoros felelősségi kapcsolatban van a hellyel.

A felelőssége lehet:

- célzott (pl. a biztonsági őrnek kifejezetten az a feladata, hogy a hely védelméről gondoskodjon, el is bocsáthatják, ha nem kellő gondossággal látja el feladatát);
- gyengébb (pl. egy olyan alkalmazotté, akinek bár nem kifejezetten az a feladata, hogy a betérőket figyelje és számon kérje jövetelük célját, de a helyéről rálát az ajtóra);
- általános (pl. egy szintén jelenlévő báméskodóé, akinek egyébként nincsen kapcsolata a hely tulajdonosával vagy annak alkalmazottaival).²⁸

A hely felügyelőjének várhatóan a felelősségéhez mért lesz a hajlandósága is arra, hogy fellépjen a hely védelme érdekében. Egy általános felelősséggel bíró báméskodó, aki így a szemtanúja lesz egy bűncselekménynek, vélhetően arra fog várni, hogy a bűncselekmény elkövetése alatt majd valaki más, akinek nagyobb a felelőssége, beszél az elkövetővel, ő maga pedig megvárja, amíg véget ér a bűncselekmény, és utána értesíti csak a rendőrséget.²⁹ (Ugyanakkor meg kell említeni, hogy bizonyos vélemények szerint a videofelvételek

26 Marcus FELSON: *Those who discourage crime*. In: ECK, John E. – WEISBURD, David (eds.): *Crime and Place*. Crime Prevention Studies, Vol. 4. Washington D.C. 1995. 53.

27 FELSON, M.: *Those who discourage crime* i. m. 54.

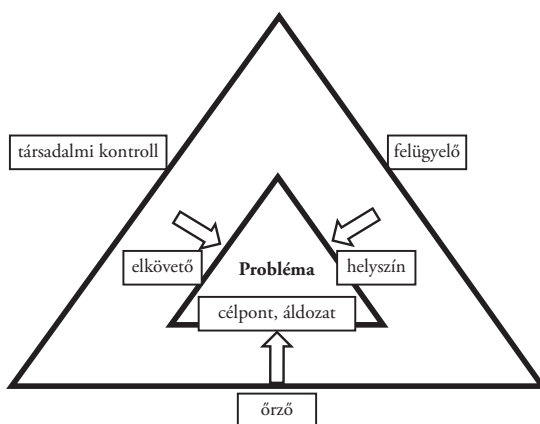
28 FELSON, M.: *Those who discourage crime* i. m. 56.

29 FELSON, M.: *Those who discourage crime* i. m. 57.

rögzítésére alkalmas mobiltelefonok elterjedése új, erős eszköz az egyébként csak általános felelősséggel rendelkezők kezében, és a bűnmegelőzést szolgálja azáltal, hogy kiterjeszti az informális társadalmi kontroll határait.)³⁰

John Eck a rutintevékenységi megközelítés szerint a bűncselekménynek teret adó ezen körülményeket a problémaelemző háromszögben ábrázolta (lásd: 2. ábra).³¹

Valójában nem is egy háromszögről van, hanem kettőről. A belső háromszög egy-egy oldala a *lehetséges elkövető*, a *célpont* és a *helyszín*. Egy bűncselekményhez az elkövetőnek találnia kell egy célpontot egy megfelelő helyszínen. A külső háromszög oldalai az elkövető felett informális társadalmi kontrollt gyakorló szolgáló személy, a célpont őrzője és a hely felügyelője. Bűncselekmény akkor történik, ha az elkövető kikerül a társadalmi körelékül szolgáló személy látóköréből, talál egy őrizetlen célpontot egy olyan helyen, amelyet nem felügyel senki.³²



Ez a problémaelemző háromszög segítségünkre van a bűncselekmények elemzésében azzal, hogy egyszerre a probléma mindhárom elemére felhívja a figyelmet. A rendőrség általában hajlamos csak az *elkövetőre* figyelemmel lenni, ezen belül is érdeklődésének középpontjában az áll, hogyan azonosítsa és vegye őrizetbe az elkövetőt. A problémamegoldó rendészet azonban megköveteli a másik két elem, a *célpont* és a *hely* figyelembevételét is.³³ Ugyancsak ez a háromszög a kiindulási alapja egy másik fontos problémaelemzési eszköznek, ez pedig azon problémakörök három csoportba sorolása,

30 TITUS, R. (1994): *Personal communication to the author from the Program Manager*. U.S. National Institute of Justice, Washington D.C. Idézi: Felson, Marcus: *Those who discourage crime* i. m. 58.

31 FELSON, M.: *Routine activity approach* i. m. 75.

32 FELSON, M.: *Routine activity approach* i. m. 74.

33 Ronald V. CLARK – John E. ECK: *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services, Washington D.C. 2005. 8. step. 14.

amelyekkel a rendőrség a leggyakrabban szembesül. Így megkülönböztetünk farkas-, kacs- és barlangproblémát³⁴:

1. Az a visszaeső elkövető, aki mindig új célpontot támad meg új helyen, úgy viselkedik, mint egy *kivéhezett farkas*. Ilyen pl. egy fegyveres rabló, aki sorozatban támad meg különböző bankfiókokat. Az elkövető felfedezi az adott pillanatban sebezhető célpontot és helyet, majd támad. A célpontok és helyszínek őrzői és felügyelői hiába tesznek ezután lépéseket a jövőbeni támadások megelőzésére, az elkövető már továbbállt, és új célpontot keres. A támadást ez esetben a megelőző védelem elégtelensége tette lehetővé.

2. Ha különböző elkövetők támadnak egymás után egy áldozatot, az áldozat *kotlós kacsához* hasonló. Ilyen pl. a különböző helyszíneken, különböző elkövetők által ismételt kirabolt taxisofőr. Az áldozat folyamatosan kapcsolatba lép lehetséges elkövetőkkel különböző helyeken, de elmulaszt egyre nagyobb figyelmet fordítani saját védelmére, őrzői pedig vagy távol vannak, vagy nem hatékonyak.

3. *Barlangproblémának* nevezzük, amikor egy helyszínen ismételt bűncselekmények fordulnak elő, amelyeket nem ugyanaz az elkövető, nem ugyanazon áldozat sérelmére követ el. Az elnevezés a bűnbarlang kifejezésre utal. Erre példa az a kocsmázóhely, ahol rendszeres a rendbontás, verekedés, de mindig más résztvevők között. A barlangprobléma akkor merül fel, ha új lehetséges elkövető találkozik új lehetséges áldozattal egy olyan helyen, amelynek a felügyelete nem hatékony.

Persze a gyakorlatban igen ritkán fordul elő, hogy egy adott helyzetben tisztán csak az egyik problémáról beszélhetünk, a problémák keveredése tipikus. A kérdés az, hogy a szituáció melyik oldala domináns: a farkas, a kacs vagy a barlang?

Amikor bűncselekmény történik, a problémaelemzési háromszög *belső* háromszögéből minden elemnek jelen kell lennie, és a *külső* háromszög valamennyi eleme hiányzik vagy gyenge. Ha a lehetséges elkövetők jelenléte folyamatos, de bűncselekmény csak akkor történik, ha az őrzők távol vannak, akkor a megoldás az őrzők jelenlétének újragondolása. Azt a kérdést kell feltennünk magunknak: hogyan néz ki a problémaelemzési háromszög a bűncselekmény előtt, alatt és után?

Mindez elvezet ahhoz, hogy megértsük, mit lehet tenni a megelőzés érdekében: az ismert elkövetőket arra kell bízni, hogy a bűnismétlés elkerülése érdekében jobban támaszkodjanak a társadalmi kötelezésekre, támogatni kell az áldozatokat abban, hogy csökkentsék az áldozattá válás esélyét, és foglalkozni kell azokkal a helyekkel, ahol a bűncselekmények előfordulnak, legyenek azok iskolák, parkolók, kocsmák, adott esetben meg kell őket változtatni. A problémaelemzési háromszög abban segít, hogy már az adatgyűjtés során a hat legfontosabb elemre koncentráljunk.³⁵ Ugyanakkor a problémaelemzési háromszög – bár megnevezi a bűncselekmény három elmaradhatatlan elemét – nem magyarázza meg, hogyan találkozik az elkövető az áldozattal, a célponttal. Felson szerint ennek három alapvető módja van:

34 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 8. step. 15.

35 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 8. step. 15.

- az áldozat és az elkövető személyesen ismeri egymást (pl. a szomszéd tudja, mikor nincs senki lakásban),
- munkán keresztül,
- az aktivitási területek átfedésével.³⁶

Az elkövető és az áldozat találkozásának mikéntjével a bűnelkövetési minta elmélete foglalkozik részletesen.

A bűnelkövetési minta elmélete

A korábbiakban tárgyalt rutintevékenységi megközelítéshez kapcsolódik a bűnelkövetési minta elmélete, amelyet Paul és Patricia Brantingham írt le elsőként. Kutatásuk kiindulópontjaként azt a kérdést tették fel: miért csak bizonyos emberek lesznek bűnelkövetők? Miért van az, hogy egyesek gyakran lesznek bűncselekmény áldozatai, mások viszont szinte soha? Egyes helyeken miért történik gyakran bűncselekmény, míg máshol szinte egy sem? Ezen kérdések megválaszolásához, és ahhoz, hogy megértsük a bűnözést mint egészet, az elmélet szerint a bűnözési mintákat kell tanulmányoznunk. Minden egyes bűncselekménynek sajátos történeti íve van: korábbi tapasztalatok, jövőre vonatkozó szándék, rutintevékenységek és a minket körülvevő világból, a társadalomból következő kényszer.³⁷

A *minta* kifejezés tárgyak, szabályok és folyamatok közötti felismerhető kapcsolódást jelent.³⁸ A minták néha nyilvánvalóak, néha viszont csak beható vizsgálat után ismerhetők fel, amely során figyelemmel kell lenni a társadalmi közegbe való beágyazódásra is.

A bűncselekmények nem véletlenszerűen fordulnak elő. Nem véletlenszerű, hogy hol, mikor, milyen közösségben történik bűncselekmény. Vannak gócpontok (hot spots), visszaeső elkövetők és újból és újból áldozattá vált személyek. Kocsmákban, szórakozóhelyeken nagyobb eséllyel fordul elő verekedés péntek vagy szombat este, mint valamely más napon, adócsalást leginkább a bevallási határidő környékén követnek el, és bizonyos boltokban gyakoribb a bolti lopás. A bűnözés megértéséhez fel kell tárni a mintákat, amelyek alapján ezeket a nem véletlenszerű bűncselekményeket elkövetik.³⁹

Az egyén a mindennapi tevékenysége során döntéseket hoz. A gyakran ismétlődő tevékenységekhez kapcsolódó döntés megszokottá válik, létrejön egy absztrakt döntési sablon. Ha a tevékenység egy bűncselekmény elkövetése, *bűnelkövetési sablonról* beszél-

36 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 16. step. 30.

37 Paul BRANTINGHAM – Patricia BRANTINGHAM: *Crime pattern theory*. In: Wortley, Richard – Mazerolle, Lorraine (eds.): *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Routledge, London–New York, 2011. 78.

38 Paul M. CHURCHLAND: *A Neurocomputational Perspective: The Nature of Mind and the Structure of Science*. Cambridge, MIT Press. 1989. idézi BRANTINGHAM, Paul – BRANTINGHAM, Patricia i. m. 79.

39 BRANTINGHAM, P. – BRANTINGHAM, P. i. m. 79.

lünk. A legtöbb ember nem egyenként létezik a társadalomban, hanem egy családtagokból, barátokból, ismerősökből álló kapcsolati háló tagjaként. Ezek a kapcsolatok mind hatással vannak a háló többi tagjának döntéseire. Sokszor a mintákat kereső kutatók olyan csoportokat vesznek górcső alá, mint pl. fiatal férfiak, vagy olyan helyeket, mint pl. szórakozóhelyek vagy közlekedési csomópontok. Az ilyen vizsgálódás általában független lényként tekint az egyénre, és nem veszi figyelembe, hogy az egyének hogyan hatnak egymásra és egymás döntéseire. Ha az egyének egymástól függetlenül hozzák meg döntéseiket, az egyéni döntési (bűnelkövetési) sablonok összedzathatók, azaz az egyéni döntési minták kombinálásával meghatározható az átlagos vagy *tipikus* minta. Jó példa erre a tipikusan magányos elkövető által elkövetett bolti lopás vagy más tulajdon elleni bűncselekmény. A legtöbb esetben azonban az egyének befolyásolják egymás viselkedését, és valószínűtlen egy bűnelkövetési sablon mindentől független, elszeparált létrejötte.⁴⁰

Az egyén vagy egy csoport bűncselekményre vállalkozását megelőzi egy kiváltó esemény, egy folyamat, amely során az elkövető beazonosít egy olyan célpontot vagy áldozatot, amely beleillik a bűnelkövetési sablonba. A bűnelkövetésre irányuló tevékenység maga is újabb tapasztalat az elkövető számára, és egyben kihathat a jövőbeni tevékenységére is. A sikeresen végrehajtott bűncselekmény megerősíti a meglévő bűnelkövetési sablont és mintát. A sikertelenség első alkalommal valószínűleg csekély hatással lesz az elkövetőre, de ha a sikertelenség megmarad, előbb-utóbb valami meg fog változni. A változás többirányú lehet: az elkövető változtathat az elkövetés módján annak érdekében, hogy felülkerekedjen a sikeres végrehajtást megnehezítő körülményeken, változtathat a bűnelkövetési sablonon: módosíthat az időponton és a helyen; vagy úgy is dönthet az elkövető, hogy ezentúl jogszerű tevékenységet választ.⁴¹

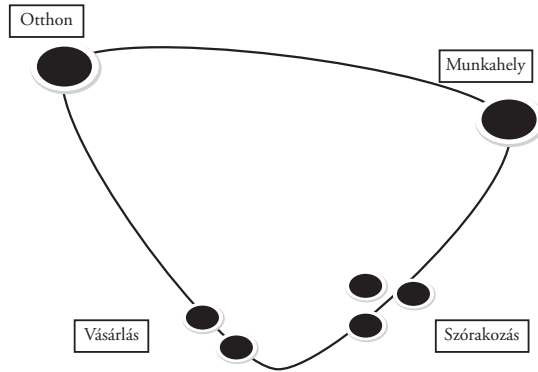
Az ember rutintevékenységei bizonyos csomópontok körül zajlanak: otthon, munka, iskola, bevásárlás, szórakozás, találkozás a barátokkal, és a csomópontokat összekötő utak mentén. Mindenkinek megvan a maga napi rutinja: van, aki edzeni jár munka előtt, aztán munka után bevásárol, hazamegy, az estét a családjával tölti. Más délelőtt az egyetemen van, délben beül valahova enni az egyetem közelében a barátokkal, a délutánt is együtt töltik, majd este hazamegy tanulni. Mindennek van egy kiindulópontja, az otthon, ahol az ember az éjszakát tölti. A hétvégék más minta szerint zajlanak, mint a hétköznapok, de van akinek a hétvégére is állandósult rutinja van, sőt van, aki a nyaralását is minden évben azonos minta alapján szervezi.

Ehhez a mindennap ismétlődő mozgási mintához kapcsolódó döntési helyzetek nem igényelnek komoly megfontolást minden egyes nap, mivel a döntés is már rutinná vált. A mindennap bejárt csomópontokat és az őket összekötő útvonalakat *aktivitási területnek* nevezzük. Éberségi területnek hívjuk az aktivitási területtől látótávolságon belül lévő területet. A bűnelkövetőknek is megvan a maguk mindennapos tevékenysége és mozgási mintája. A bűnelkövetés helyszíne igen gyakran közel esik az elkövető

40 BRANTINGHAM, P. – BRANTINGHAM, P. i. m. 80–82.

41 BRANTINGHAM, P. – BRANTINGHAM, P. i. m. 82–83.

aktivitási és éberségi területéhez, mivel az elkövetők hajlamosak a saját mozgási útvonalaik és csomópontjaik mentén végrehajtani a bűncselekményt. A bűncselekmények nagy számban fordulnak elő az aktivitási terület közelében, azon belül is leginkább a csomópontok körül⁴² (lásd: 3. ábra).⁴³



Számos tanulmány kimutatta, hogy az átlag elkövető az otthonától 1–3 kilométeren belül választ a bűnelkövetéshez helyszínt. Andy Brumwell, az angliai West Midlands Police elemzője által készített, egy kétéves periódust összesítő és több százezer esetet feldolgozó célzott elemzés szerint az esetek felében a lakóhely és a tett helyszíne között kevesebb, mint egy mérföld volt a távolság (az Egyesült Államokban valószínűleg ennél azért nagyobb lenne, tekintettel az alacsony népsűrűsége és a gépjárművek nagy hozzáférhetőségére). A megtett távolság a bűncselekmény típusától is függött, a bolti tolvajok pl. nagyobb távolságot is hajlandóak voltak megtenni. A nők többet utaztak, mint a férfiak, bár valószínűleg részben azért, mert sokan közülük bolti lopást követtek el. A legfiatalabb elkövetők a lakóhelyükhöz közel követték el tettüket, a legnagyobb távolságot a huszonevesek tették meg.

Susan Wernicke, a Kansas-ben dolgozó elemző a fiatalokúakra összpontosító tanulmányában kimutatta, hogy az őrizetbe vett tizenegy évesek (sic!) átlagban 1,05 mérföldre otthonuktól követték el bűncselekményt. Ez a távolság az életkorral együtt nőtt, a tizenhét évesek esetében már 2,7 mérföld volt. Ezt Wernicke a gépjárműhöz való hozzáférés életkorral való egyszerűsödésének tulajdonította.⁴⁴ Ha az egymástól független elkövetők bűnelkövetési sablonjait összeadjuk, az aktivitási és éberségi területek is összeadódnak, és megmutatkoznak a fedésben lévő, közös területek. például azoknak a fiataloknak, akik ugyanabba az iskolába járnak, de nem barátkoznak egymással, ettől még az aktivitási területük egy része fedésben lesz egymással, pl. az iskola, illetve más, az iskola közelében lévő (pl. szórakozó-) helyek. A bevásárlóközpontok is sokfelől vonzanak látogatókat, akiknek így az aktivitási területük átfedi egymást, és ezzel egy nagyobb csomópontot képeznek.

42 BRANTINGHAM, P. – BRANTINGHAM, P. i. m. 83–85.

43 BRANTINGHAM, P. – BRANTINGHAM, P. i. m. 85.

44 CLARK R. V. – ECK J. E. i. m. 16. step. 30.

Az áldozatok mindennapos mozgási mintája az elkövetőkéhez hasonló. Az áldozatok is nagyobb eséllyel saját aktivitási csomópontjaik közelében esnek áldozatul. A bűncselekmények gyakran azokban a csomópontokban történnek, ahol az áldozat és az elkövető aktivitási területe keresztezi egymást.

A lehetséges célpont vagy áldozat aktivitási területe keresztezi a lehetséges elkövető aktivitási területét. A lehetséges célpontból vagy áldozatból akkor lesz valóban célpont és áldozat, ha a lehetséges elkövető elszánta magát a bűnelkövetésre és a célpont vagy áldozat beleillik a bűnelkövetési sablonjába. Az elkövetőnek és a célpontnak egy helyen kell lennie ugyanabban az időpontban. Ha a célpont egy lakás, akkor annak a helye rögzített és az elkövető éberségi területébe esik. A bűncselekményhez ugyanis az elkövetőnek olyan célpontra van szüksége, amelyet lát, és amely szerinte a bűnelkövetési sablonba beilleszthető.⁴⁵

Mindez, amit eddig a bűnelkövetési minta elméletéről összefoglaltunk, elsősorban a városokban működik így, bár részben vidéki környezetben is igaz. A városi színtér nem mozdulatlan, nappal más képet mutat, mint éjjel. A szórakozónegyedek nappal csendesek, éjjel, különösen hétvégén felélénkülnek. A bevásárlóutcák a nap egy részében zsúfoltak, de ha az üzletek bezárnak, elcsendesednek. A lakóövezetek napközben kihaltak, mikor mindenki otthonától távol dolgozik. A városokra jellemző sűrű úthálózat, az ipari és a lakóövezetre felosztás, ezek formálják a város képét, nagyban befolyásolják, hol alakulnak ki aktivitási csomópontok, és hol fog sok bűncselekmény történni.⁴⁶

Megkülönböztetünk a városon belül a *bűnözést generáló* és a *bűnözést vonzó* területeket. Az, hogy mindennap emberek áradata halad az aktivitási csomópontok felé, önmagában a bűnözés növekedése irányába hat, így jönnek létre a *bűnözést generáló* területek. Az ilyen helyekre sok ember érkezik mindennap, de nem abból az okból, hogy elkövesse azt a bűncselekményt, amelyet végül el fog követni. Lehet ez a hely egy futballstadion, szórakozóhely, bolt. A lényeg, hogy elég sok ember és egyéb célpont koncentrálódik egy helyen egy időben, ahhoz, hogy ez a tömegben szintén jelen lévő, az elkövetésre készen álló személyt bűncselekményre sarkallja, noha eredetileg nem ezzel a szándékkal érkezett ő sem. A bűncselekmény elkövetéséhez önmagukban kellő elszántságot érző személyek aktivitási csomópontjaiban elhelyezett célpontok *vonzzák* a bűnözést. Az ilyen csomópont gócponttá válik, miután rengeteg ember, visszaeső elkövetők aktivitási és éberségi területének része lesz. Ilyenek a kocsmák, a prostituáltak területe, nagy bevásárlóközpontok, különösen, ha fontos tömegközlekedési csomópont mellett vagy az üzleti negyedben nagy, nem őrzött parkoló mellett található. Az ilyen helyekre az jellemző, hogy az elkövetők akár nagyobb távolságot is hajlandóak megtenni annak érdekében, hogy megfelelő célpontot találjanak egy ilyen területen, illetve van, aki direkt ilyen területre költözik máshonnan a bűnelkövetési lehetőségek miatt. Sok városban a szegényesebb lakóövezetek a bevásárlónegyeddal határosak, ami gyakorlatilag a lehetséges elkövetők számára sok számba vehető célpontot jelent közel az

45 BRANTINGHAM, P. – BRANTINGHAM, P. i. m. 85–87.

46 BRANTINGHAM, P. – BRANTINGHAM, P. i. m. 87.

otthonhoz. Fel kell azonban rá hívnunk a figyelmet, hogy ritka az olyan terület a városban, ami egyértelműen besorolható lenne a bűnözést vonzó vagy a bűnözést generáló kategóriába. A valóságban a *vegyes* terület a tipikus, amely bizonyos bűncselekmények szempontjából bűnözést vonzó, más bűncselekmény felől nézve bűnözést generáló, egy harmadik szempontból nézve viszont semleges.⁴⁷

A bűnözést vonzó és generáló területek mellett egy harmadik fogalommal is találkozunk még: a bűnözést *lehetővé tevő* területtel. Az ilyen helyeket arról lehet megismerni, hogy az ott megforduló emberek magatartása kevésbé szabályozott: vagy nem is léteznek speciális viselkedési szabályok, vagy nem tartatják be őket. Bűnözést lehetővé tevő hely a parkolóőr nélküli parkoló, ahol szabadon lehet lézengeni, és ez a járműlopások számának növekedése irányába hathat. A játszótéren a gyerekekre vigyázó szülők egyszerre a gyerekek mint lehetséges célpontok őrzői, és a gyerekek mint lehetséges elkövetők társadalmi kötelékei, amikor visszatartják őket a helytelen viselkedéstől. Ha a szülők nem ülnek ott a gyerekekkel, hanem magukra hagyják őket, sokkal nagyobb mind a gyermekek áldozattá, mind elkövetővé válásának esélye.⁴⁸

A bűnelkövetési minta elmélete támpontot ad a súlypontok felderítéséhez. E szerint a következő szempontokat érdemes figyelembe venni: az ismert elkövetői réteg lakóhelye és aktivitási területe, a bűnözésnek kitett lakosok lakóhelye és aktivitási területe, az egyéb célpontok térbeli és időbeli eloszlása, a biztonságos személy- és vagyonvédelem térbeli és időbeli eloszlása, a város lakóövezeti és aktivitási szerkezete, milyen aktivitás és helyhasználat jellemző a városban, a közlekedési hálózat jellemzői, a közlekedés térbeli és időbeli eloszlása.

Áthelyeződésről akkor beszélhetünk, ha a súlypontokon beavatkozás történik. A bűnözést *generáló* csomópontokon nem valószínű, hogy áthelyeződésre kerülne sor, mivel itt az alkalmoszerű, opportunista bűnelkövetés a jellemző. A bűnözést *vonzó* csomópontokat illetően az áthelyeződéssel kapcsolatban a következőket kell megemlítenünk:

- valószínűleg akkor fog sor kerülni a szomszédos területekre irányuló áthelyeződésre, ha ott is vannak vonzó célpontok a közelben;
- azt a tevékenységet, amelyet célpont hiányában nem lehet a szomszédba áthelyezni, valószínűleg egy másik bűnözést vonzó csomópontba fogják áthelyezni;
- azt a tevékenységet, amelyet sem a szomszédos területre, sem más csomópontba nem lehet áthelyezni, nagy valószínűséggel az elkövető saját lakóhelyének környékére fogja áthelyezni.⁴⁹

Ha egy csomóponton a helyzet súlyosbodik és súlypont (hot spot) jön létre, az általában azért történik, mert a célpontok száma megnőtt, a csomópont előnyeit kihasználó elkövetők száma is megnőtt, vagy mert a hely felügyeletének minősége romlott. Gyakran mind a három egyszerre megtörténik. Az új, forgalmas utak mentén új boltok nyílnak, mire válaszul megnő a lopások száma, mert az elkövetők kihasználják az új

47 BRANTINGHAM, P. – BRANTINGHAM, P. i. m. 89–90.

48 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 17. step. 32.

49 BRANTINGHAM, P. – BRANTINGHAM, P. i. m. 90.

lehetőségeket. A sikeres elkövetés még több elkövetőt vonz. A bűncselekmények magas száma miatt a boltok máshova költöznek, és ezzel az őrzők száma is megcsappan, mivel maguk a kereskedők őrzőként is működtek; vagy az is lehet, hogy a megcsappant erőforrások miatt nem költöznek el az üzletek, hanem kevesebbet fordítanak a helyszín felügyelőiként is működő alkalmazottakra. Láthatjuk, hogy ez az új út menti helyszín először bűnözést generáló, majd bűnözést vonzó területként működik, végül pedig olyan intézkedések történtek, amelyek lehetővé tették a bűnözés további növekedését.⁵⁰

A bűnelkövetési minta elmélete jól hasznosítható a szolgálat-szervezésben. A szakember feladata, hogy feltérképezze a gondjaira bízott körzetben az aktivitási csomópontokat és a csomópontokat összekötő utakat. Ezen elmélet ismeretében különbséget lehet tenni a között a két helyzet között, hogy az elkövető felkutatja a lehetséges célpontot vagy csak véletlenül rábukkan. Fel kell ismerni, mely területektől maradnak távol az elkövetők, és hol gyülekeznek – gócpontot alkotva – mindezt a helyben szokásos bűnelkövetési minták alapján. A bűnözési statisztika szempontjából legkedvezőtlenebb helyzetű körzetben is van olyan utca, amely teljesen biztonságos, és kiemelkedik néhány, ahol a legtöbb bűncselekmény történik. A helyben lakók mindig tisztában vannak vele, melyik utca biztonságos és melyik nem, ennek a tudásnak birtokába juthat a bűnelkövetési minta-elmélet gyakorlati alkalmazásával a szakértő is.⁵¹

Mi a teendő, ha úgy látjuk a rendelkezésre álló adatok alapján, hogy egy csomóponton a helyzet súlyosabbra kezd fordulni? Attól függ, milyen típusú helyzettel van dolgunk. Ha bűnözést *generáló* területről van szó, az a feladat, hogy a nagy számban jelen lévő védtelen célpont védelmét növeljük. Azt kell kérdeznünk magunktól: milyen fennálló körülmények miatt védtelenek ezek a célpontok, és hogyan tudunk ezen változtatni? A bűnözést *vonzó* területeken az elkövetőkön van a hangsúly, rá kell őket bírni, hogy ne látogassák a területet. Azt kell kérdeznünk: mi vonzza őket ide, és hogyan tudunk ezen változtatni? A bűnözést *lehetővé tevő* helyszínek esetében a probléma az, hogy nem létezik hatékony felügyelet. Ez esetben az őrzők, a felügyelők és a társadalmi kötelek működését kell megerősítenünk, miután végiggondoltuk: ki van olyan helyzetben, hogy kedvező irányba tudná terelni az egyének magatartását ezen a helyszínen, és hogyan lehetne megerősíteni ebben a funkciójában.⁵²

SARA-modell

A SARA-modellt John Eck és Bill Spelman írta le, az elnevezés az angol *Scanning* (észlelés), *Analysis* (elemzés), *Response* (válaszlépés) és *Assessment* (értékelés) szavakra utal. A SARA-modell a problémamegoldási folyamatban van segítségünkre, a bűnözési, rendzavarási problémák megoldásánál jól használható. Ha a feladat elvégzése során követjük a 4. ábrán⁵³ is megjelenített lépéseket, megelőzhetjük,

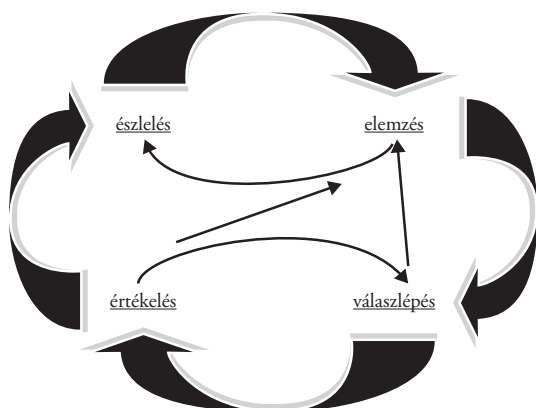
50 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 17. step. 32.

51 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 17. step. 33.

52 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 17. step. 33.

53 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 7. step. 12.

hogy – pl. valamilyen prekoncepció alapján – rögtön a végső válaszra ugorva felületesen járjunk el a probléma meghatározása és a helyzet elemzése során.⁵⁴



1. Észlelés:

A problémákról többféleképpen is tudomást szerezhethünk:

- a segélyhívások, bűnügyi statisztikák rendszeres elemzésével, ismétlődő helyszínekre, elkövetőkre, áldozatokra vonatkozó minták keresésével;
- valamely bűncselekménytípus közelebbi vizsgálatával az elkövetés időpontja, helye (mihez közel) és egyéb jellemzők szerint;
- rendőrökkel, parancsnokokkal, nyomozókkal és középszintű vezetőkkel konzultálás alapján;
- a rendőri jelentések tanulmányozásával;
- a helyi lakosok, üzlettulajdonosok, választott képviselők és tanulók megfigyelésével;
- a lakossági bejelentések, panaszok és levelek átnézésével;
- a közösségi fórumokon való részvétellel;
- a környéken működő egyesületektől, nonprofit szervezetektől származó információk tanulmányozásával;
- a szociális szolgáltatókkal és közigazgatási szervezetek alkalmazottaival konzultálva;
- a sajtóhírek követésével.

A probléma kiválasztásánál gondolni kell rá, hogy a rendőrség és a lakosság véleményét is figyelembe vegyük. A lakosság esetleg mást tart kiemelkedő problémának, mint a rendőrség, és ha ezt a véleményüket figyelembe vesszük, az önmagában is növeli a megoldás hatékonyságát. A rendőrség véleménye pedig azért nem hagyható figyelmen kívül, mert a lakossággal ellentétben a rendőrség rendelkezik a szükséges szakértelem-

54 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 7. step. 12.

mel. Ha már tudjuk, hogy melyik problémával fogunk foglalkozni, vegyük közelebből is szemügyre, hogy tudjuk, mivel van dolgunk. Lehet, hogy a probléma valójában egy másik probléma által okozott jelenség, ez esetben nekünk a másodikra kell koncentrálnunk. Lehet, hogy olyan hatalmasra duzzadt jelenséggel van dolgunk, amellyel nem is lehet egyszerre foglalkozni, előbb részekre kell bontani. A probléma közelebbi vizsgálata ezért nem maradhat el.⁵⁵

2. Elemzés:

Bár az elemzési szakasz nem elhagyható a SARA-modellből, mégis sokan hajlamosak egyszerűen kihagyni ezt a lépést. Ennek oka lehet, hogy a megoldás első ránézésre nyilvánvalónak tűnik; vagy túl nagy a nyomás a szakértőn, hogy azonnal megoldással szolgáljon; a segélyhívások sem hagynak időt a probléma részletes vizsgálatára, hanem azonnali beavatkozást követelnek; az elemzés nem tűnik első ránézésre rendőri munkának és a parancsnokok is inkább a hagyományos szolgáltatelljesítést értékelik. Nem is beszélve arról, hogy sokszor a lakosság is a problémák értékelésének és kezelésének régi módszereihez ragaszkodik, meggátolva ezzel a döntéshozókat az újításban. Mégsem szabad az elemzési szakaszt elhagyni a problémamegoldási folyamatból, mivel ezzel azt kockáztatnánk, hogy esetleg nem létező problémát törekszünk megoldani, vagy olyan megoldások kivitelezésébe fektetünk energiát, amelyek hosszú távon nem hatásosak.

Hogy ez hogyan fordulhat elő, arra álljon itt a következő példa: az Egyesült Államok egyik délkeleti városában a rendőrkapitányság a bejelentések alapján észlelte, hogy a helyi bevásárlóközpont parkolójában jelentősen megemelkedett az autólopások száma. Miután azonban összehasonlították a vonatkozó feljelentéseket és a feljelentések visszavonásáról szóló jegyzőkönyveket, kiderült, sok esetben arról volt, hogy a tulajdonos nem találta meg a parkolóban álló autót, és ezért feljelentést tett, de később mégis meglett az autó ott, ahol hagyta. Ha ez nem derült volna ki időben, a rendőrség komoly intézkedéseket tett volna véges erőforrásai felhasználásával, de eredményt nem ért volna el vele. Miután nyilvánvalóvá vált, hogy az autólopások száma valójában a jelzettnél jóval alacsonyabb, a válaszlépés két intézkedés kombinációját jelentette: egyrészt a rendőrség intézkedéseket tett az autólopások megelőzése érdekében, másrészt gondoskodott arról, hogy a parkoló megfelelően ki legyen táblázva, hogy a parkolóhelyek kellően beazonosíthatóak legyenek.

Az elemzési folyamat legfontosabb eszköze a korábbiakban tárgyalt problémaelemző háromszög. Meg kell vizsgálnunk mindhárom oldalát, az elkövetőt, az áldozatot és a helyszínt is. Bizonyosodjunk meg róla, hogy barlang-, kacsza- vagy farkasproblémával állunk-e szemben, és tegyük fel a megfelelő kérdéseket mindhárom oldalra vonatkozóan: ki, mit, hol, mikor, hogyan, miért, miért nem?⁵⁶

55 Karin SCHMERLER – Matt PERKINS – Scott PHILIPS – Tammy RINEHART – Meg TOWNSEND: *Problem-Solving Tips: A Guide to Reducing Crime and Disorder Through Problem-Solving Partnerships*. 2nd Edition, U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services, Washington D.C. 2010. 7–9.

56 SCHMERLER, K. – PERKINS, M. – PHILIPS, S. – RINEHART, T. – TOWNSEND, M. i. m. 13–14.

3. Válaszlépés:

A folyamat következő lépéseként meg kell találnunk a lehető leghatékonyabb módszert a probléma megoldása érdekében. A kiválasztott módszernek a problémaelemzési háromszög legalább két oldalát kell érintenie. Legyünk kreatívak, és törekedjünk arra, hogy ne a berögzült sémák szerint gondolkodjunk, ne előfeltevéseink vezessenek!⁵⁷ Használjunk olyan megoldásokat is, amelyek nem a hagyományos rendészeti eszköztárba tartoznak, hanem a rendőrség és a lakosság együttműködésén alapulnak, illetve az őrzők, felügyelők és társadalmi kötelek lehetőségein, képességein. Egyszerű és kézenfekvő megoldásnak ígérkezik egy-egy konkrét esetben a helyszínen járőröző egységek számának növelése, de ez egyrészt a rendőrség részéről jelentős erőforrás-felhasználást jelent, másrészt a hatékonysága korántsem garantálható, sőt. A megoldás kulcsa, hogy a válaszlépés közvetlenül kapcsolódjon az elemzésben feltárt tényekhez.⁵⁸

4. Értékelés:

Miután megtettük az általunk legjobbnak gondolt válaszlépéseket, szeretnénk tudni, hogy munkánknak van-e hozadéka. Az értékelés tehát utólagos hatásvizsgálatot jelent. Az értékelés módszerének sokszor a válaszlépéshez hasonlóan kreatívnak kell lennie, ha valós képet szeretnénk kapni. Hagyományosan a segélyhívások számának alakulására, a bűnügyi statisztikára, a felderítési arányra, a reagálási időre szokott a rendőrség támaszkodni, ha indikátorokra van szüksége, de ezeket óvatosan kell kezelni, mert jelentésük nem egyértelmű. A segélyhívások számának növekedése pl. akár azt is jelentheti, hogy a lakosság már nem fél bejelentést tenni, és úgy érzi, van értelme a rendőrséghez fordulni, ami a növekedés ellenére kifejezetten pozitív eredmény.⁵⁹

Weisburd és Eck tanulmánya szerint pedig a felderítési arány azért nem megfelelő hatásvizsgálati mutató, mert valójában a felderítés eredményessége két dologtól függ: rendelkezésre áll-e tárgyi bizonyíték és szemtanú. Ennek a két tényezőnek a hiányát vagy meglétét pedig nem befolyásolja, hogy a rendőri szolgálatot mely kutatási irány elméletére alapozva szervezik.⁶⁰

A gyakorlatban sokszor – ahogy az ábráról is kitűnik – a négy lépés nem egyszerűen egymás után következik, a folyamat kanyargós lehet. Az elemzés oda is vezethet, hogy visszalépünk egyet, és újra górcső alá vesszük a feladatot, a lehetséges válaszok ismeretében új elemzést érezhetünk szükségesnek.

Ronald Clark és Herman Goldstein a következő megtörtént esettel érzékeltették a SARA-modell használhatóságát a mindennapi feladatokban: a nevezett kutatók Észak-Carolinában kaptak megbízást. A feladat lényege a félkész lakóparkban a lopások számának csökkentése volt. A lakópark egy viszonylag elzártnak mondható, vidékies környéken épült, ahol a járőrözés semmiképpen nem volt hatékonyan megoldható.

57 SCHMERLER, K. – PERKINS, M. – PHILIPS, S. – RINEHART, T. – TOWNSEND, M. i. m. 21.

58 SCHMERLER, K. – PERKINS, M. – PHILIPS, S. – RINEHART, T. – TOWNSEND, M. i. m. 23–24.

59 SCHMERLER, K. – PERKINS, M. – PHILIPS, S. – RINEHART, T. – TOWNSEND, M. i. m. 25–26.

60 David WEISBURD – John E. ECK: *What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear?* The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 593. May 2004. 50.

Az építetők kifejezetten arra bátorították a leendő vásárlókat, érdeklődőket, hogy este vagy hétvégén jöjjenek el körbenézni, ennek viszont az lett eredménye, hogy rendszeresen háztartási gépek, eszközök tűntek el. Hogy hogyan történtek a lopások, nem tudni, mivel szinte egy elkövetőt sem kaptak el. A szakértők több ötlettel is előálltak a megoldás érdekében, például hogy a gépeket egy őrzött konténerben tárolják, szereljenek fel térfigyelő kamerákat és használjanak hordozható riasztót. Végül azonban azt a megoldást javasolták az építetőnek, hogy a kivitelező csak akkor szerelje be a háztartási gépeket, amikor az új tulajdonos beköltözik.

Az építető részéről számos ellenvetés érkezett az ötlettel kapcsolatban. Az értékesítők úgy vélték, jobban eladhatók a már gépesített házak, és a háztartási gépek hiánya csak felhívja az érdeklődők figyelmét a közbiztonsági hiányosságokra. A kivitelezők amiatt aggódtak, hogy nehézkes lesz egyenként, a beköltözés után a helyszínre szállítani és beszerelni a gépeket. Az építető pedig azt szerette volna, ha az építési felügyelő egyszerre járja körbe az egész területet, és egyben adja ki a használatbavételi engedélyt, ez pedig az egyenkénti beszereléssel nem lett volna lehetséges.

A szakértőknek azonban annyira tetszett az ötlet, amelyet különben néhány kisebb kivitelező cég korábban is alkalmazott már, hogy visszatértek a SARA-modellben az elemzési szakaszba, és addig kutattak, amíg valamennyi ellenvetésre megfelelő választ találtak, és sikerült megnyugtatniuk az érdekelt feleket és elfogadtatni a javaslatot.⁶¹

Fel kell azonban hívnunk arra is a figyelmet, hogy a SARA-modell sem mindenható. Bár alkalmazása kétségkívül igen sok előnnyel jár, azonban egyedi problémákra koncentrál, és nem nyújt segítséget abban, hogy a korábbi, hasonló problémákra adott, eredményesnek bizonyult válaszokat összekössük az új probléma megváltozott körülményeivel, vagyis nem segíti elő a tapasztalatfelhalmozást.⁶² A SARA-n kívül léteznek más módszerek is, amelyek segítenek eljutni egy probléma megoldásáig, és azok sem kevésbé hasznosak.⁶³

Súlyponti rendészet

A súlyponti rendészet vagy a népszerű angol elnevezéssel *hot spot policing*, a hagyományos rendészetet követő korszak kutatási irányai közül az egyik legfiatalabb, ennek ellenére igen nagy népszerűségnek örvend. Ennek a népszerűségnek talán az lehet az oka, hogy első ránézésre nem is olyan sokban különbözik a hagyományos rendészettől, legalábbis eszközeit tekintve, így könnyebb elfogadtatni a rendőrség döntéshozóival, mint például a teljes megújult hozzáállást és gondolkodásmódot igénylő közösségi rendészetet.

61 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 7. step. 13.

62 John E. ECK: *Why Don't Problems Get Solved*. In: Skogan, Wesley G. (ed.): *Community Policing (Can it Work?)*. Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, 2004. 187.

63 Tim READ – Nick TILLEY: *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*. Crime Reduction Research Series Paper 6. Home Office, London, July 2000. 50–55.

A hagyományos rendészettől sem idegen, hogy a súlyponti rendészet legfőbb módszerét, az erőforrásokat egy kiemelten problémás helyen összpontosítva alkalmazza. Amiben ez a rendészeti irány mégis újat tud módszerekben mutatni, az az, hogy a hagyományos rendészettől eltérően nem egyetlen, vagy legalábbis nagyon kisszámú kiemelten problémás helyszínnel foglalkozik egyszerre, hanem sokkal, és ezeket a beavatkozásokat stratégiai szintre képes emelni.⁶⁴

A súlyponti rendészet alapvetően az információtechnológiai fejlődésnek köszönheti megerősödését. A modern, nagy kapacitású számítógépek tették lehetővé a bűnmegelőzési célú térképészet létrejöttét, fejlődését és széles körű elterjedését, amivel párhuzamosan nyert teret magának a súlyponti rendészet.⁶⁵

A kiindulópont nagyon egyszerű, az elmélet azon a megfigyelésen alapszik, hogy a bűnözés földrajzi szempontból nem egyenletesen oszlik meg. Ezt mindenki tudja, még ha nem is fogalmazta így meg magában, hiszen az emberek is mindennapi tevékenységeik közben bizonyos helyeket elkerülnek és inkább más utat választanak, mert úgy érzik, ott kisebb eséllyel válnak bűncselekmény áldozatává. Van, ahol az autósok, mielőtt bezárják a gépkocsit, elpakolják a látható helyekről az értékeiket, van ahol nem, és van, ahol be sem zárják az autót. A lakosság félelemérzete csak részben racionális, részben pedig egyéb, kutatható, de szubjektív tényezőktől függ, mégis, ez a félelemérzet nem mindenhol ugyanakkora. Ugyanezt a tudást használja fel a rendőrpáncsnok a szolgáltatás-szervezésnél, valamint amikor eligazítja a járőröket, hogy milyen utat járjanak be, és mely területen legyenek fokozott figyelemmel.

A közmegegyezés szerint az a súlyponti terület, ahol az átlagnál több bűncselekményt, szabálysértést követnek el, vagy az átlagnál nagyobb az esély az áldozattá válásra. Szakszerűbben megfogalmazva: az elemzőnek az a feladata, hogy egyedi esetek olyan koncentrációját keresse, amelyhez kapcsolódva bűncselekmények sora indulhat meg. A súlypontokat értelemszerűen olyan területek veszik körül és választják el egymástól, ahol kevesebb bűncselekmény, szabálysértés elkövetése jellemző, mint a súlyponti területen.⁶⁶

A súlypontok felderítése nem önmagáért való cél, jól beilleszthető a SARA-modell kapcsán tárgyalt problémaelemzési folyamatba. Amikor már rendelkezésünkre állnak a súlypontok, fel kell tennünk a kérdést: miért van az, hogy egyes területek súlypontok, mások pedig nem? Ha erre a kérdésre találunk adekvát választ, az hatalmas lépés a megfelelő válaszlépés meghatározása és végrehajtása felé. Figyelembe kell azonban venni, hogy a súlyponti rendészet *nem mindenható*: ha a problémának nincsen földrajz-

64 Wesley SKOGAN– Kathleen FRYDL (eds.): *Fairness and Effectiveness in Policing* i. m. 236.

65 Anthony A. BRAGA: *Police Enforcement Strategies to Prevent Crime in Hot Spot Areas*. Crime Prevention Research Review No. 2. U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services. Washington D.C., 2008. 6.

66 John E. ECK – Spencer CHAINEY – James G. CAMERON – Michael LEITNER – Ronald E. WILSON: *Mapping Crime: Understanding Hot Spots*. U.S. Department of Justice Office of Justice Programs National Institute of Justice. Washington D.C. 2005. 1.

zi vetülete, a súlypontok felderítése haszontalan, és más megközelítést kell keresni az elemzés sikeréhez.

A súlyponti terület lehet egy konkrét hely, egy utca, egy háztömb, egy környék, az elemzés szintjétől és a földrajzi terület nagyságától függően. Az eltérő méretű (fajtájú) súlypontok más és más típusú beavatkozást igényelnek, és az alkalmazott eszközök változatosak lehetnek. Ezen a ponton a súlyponti rendészet összekapcsolódik a közösségi rendszettel, például ha egy egész környék súlyponti területként működik, és a koncentrált járőrözéshez már túl nagy területről van szó, hatékony beavatkozási mód lehet a közösségi kapcsolatok fejlesztése, a közösségi partnerség ápolása.⁶⁷

Az áthelyeződés fogalmáról már szó esett a bűnelkövetési minta tárgyalásánál, de az áthelyeződésnek igen nagy jelentősége van a súlyponti rendészetben is. Számos tanulmány kutatja, a súlypontokon való beavatkozás nem jár-e nagymértékű áthelyeződéssel, ami ha bebizonyosodna, alapjaiban kérdőjelezné meg a súlyponti rendészet gyakorlati hatékonyságát. Elég arra az esetre gondolni, amikor egy kétes hírű utcasarokon térfigyelő kamerákat szerelnek fel, és ennek nyomán jelentősen visszaesik az azon a helyszínen elkövetett bűncselekmények száma. Ezt hallva felmerül az emberben a kérdés: nem lehetséges-e, hogy a korábbi elkövetők nem hagytak fel tevékenységükkel, hanem máshova helyezték át aktivitási területüket? Illetve, ha a kamerákat egyik napról a másikra leszerelnék, nem jönnének-e vissza?⁶⁸ Ez utóbbi jelenséget visszahelyeződésnek nevezzük.

A súlyponti rendészet területileg jól körülírható voltánál fogva megkönnyíti az empirikus kutatások folytatását. A kutatások általában a következőképpen néznek ki: a szakértők a súlypontok feltárása után célterületeket és kontrollterületeket jelölnek ki, illetve az áthelyeződés kutatása érdekében pufferezónát minden célterület körül, majd valamely kiválasztott indikátor alapján mérik a beavatkozás előtt, alatt és után a bűnözés mértékét mindhárom területen. A beavatkozás módszere általában a hagyományos rendészet eszköztárából kerül ki. Számos így végzett kutatás után jelenleg a szakirodalomban publikáló kutatók többsége hajlik arra a véleményre, hogy a súlyponti területeken végzett koncentrált beavatkozás nem vált ki automatikusan teljes mértékű áthelyeződést. Nem kizárható viszont, hogy az elkövetők nem az aktivitási területüket helyezik át máshova a beavatkozás által érintett területről, hanem esetleg elkövetési módszereiken változtatnak, de ezt kutatási adatok egyelőre nem támasztják alá.⁶⁹

Bár a súlyponti rendészet és a súlypontokon való beavatkozás hosszú távú hatásait illetően még vannak megválaszolatlan kérdések, érdemes felhívni a figyelmet Sherman egy 1990-ben tett javaslatára. E szerint a koncentrált beavatkozás úgy éri el a legnagyobb hatást, ha rövid ideig tart, és nagyszámú kiválasztott célpont között véletlensze-

67 CLARK, R. V. – ECK, J. E. i. m. 23. step. 44–45.

68 A kamerák hatásaival kapcsolatban lásd: KORINEK László: *Kriminológia I.* i. m. 334–335. és 481–483.

69 BRAGA, A. A. i. m. 24–26. pp., továbbá Evan T. SORG – Cory P. HABERMAN – Jerry H. RATCLIFFE – Elizabeth R. GROFF: *Foot Patrol in Violent Crime Hot Spots: The Longitudinal Impact of Deterrence and Posttreatment Effects of Displacement.* *Criminology* 51. (2013/1). 65–101.

rúen változik a helye. Egy ilyen beavatkozás során ugyanis elkerülhető, hogy az elkövetők megszokják és a szokásos kockázatba bekalkulálják a beavatkozás következményeit, és a véletlenszerűség a fenyegetettség érzését is fokozza.⁷⁰

Összefoglalás a 7. fejezethez

Tanulmányunkban az egyes modelleken keresztül a rendészeti tevékenység különféle módszereit ismertettük. Röviden bemutattuk a problémaközpontú rendészet nézőpontját, továbbá témánk szemléltetése és a jobb megérthetőség kedvéért segítségül hívtuk a rutintevékenységi megközelítést, valamint a bűnelkövetési minta elméletét is. Vizsgálódásunk középpontjában a rendőri munka hatékonyságának javítása állt. A súlyponti rendészet kapcsán láthattuk, hogy a „forró pontokra” irányuló rendőri tevékenység nagyobb hatékonysággal kecsegtet, mint ha erőnket egyenletesen szétszórónak a területen.

Hazai viszonyaink között rendészeti tevékenységünk leginkább a fentebb „hagyományosként” jellemzett modellel azonosítható. Jobbára a reaktív rendészeti stratégia az, amellyel nap mint nap mindenki találkozhat, illetve amit rendőrként és a rendőrrel valamilyen okból kapcsolatba kerülő polgárként megtapasztalhat. A proaktív megközelítés egyelőre még várat magára. A közösségi rendészet nyugati modelljeinek és módszereinek hazai meghonosítására több kísérlet is volt már, melyek kudarcainak okait, illetve a megvalósítás lehetőségeinek feltételeit korábban már tanulmányoztuk.⁷¹

A mostani vizsgálódásainkból leszűrhetjük, hogy a problémamegoldás alapvetően fontos tényezője a közösségi rendészet sikerességének, bár most is fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az utóbbit nem szabad összemosni a problémaközpontú rendészettel. Az olyan kezdeményezések, amelyekből hiányzik az elemző hozzáállás, javíthatják ugyan a rendőrség és az adott társadalmi közeg tagjainak kapcsolatát, azonban kevésbé valószínű, hogy komoly hatással járnának a bűnözésre. A problémaelemzés és -megoldás gyakorlati alkalmazása nélkül kétséges, hogy előrelépést tudnak elérni ezen a téren. A lakossági kapcsolatok nem hanyagolhatók el, azonban a polgárok bűnmegelőzésbe történő bevonása nem korlátozódhat arra, hogy a rendőrség „szemeként és füleként” szolgáljanak, hanem az együttműködésen alapuló problémamegoldó megközelítésre van szükség. Sokszor a polgárok tudják megmondani, hogy melyek a problémás területek vagy egyének, amelyekre/akikre koncentrálni érdemes, illetve kell. A polgárok-nak megoldások megvalósításában is szerepe lehet, és gyakran az erőfeszítéseink sikerét (vagy kudarcát) is lakosság reakciójából mérhetjük fel.

70 LAWRENCE W. SHERMAN: *Police Crackdowns: Initial and residual deterrence*. Crime and Justice, The University of Chicago Press. 1990/12. 1., in: EVAN T. SORG – CORY P. HABERMAN – JERRY H. RATCLIFFE – ELIZABETH R. GROFF: *Foot Patrol in Violent Crime Hot Spots* i. m. 71.

71 BEREI RÓBERT: *A körzeti megbízott a jövő közösségi rendőre? A community policing gondolkodásmód alkalmazásának lehetőségei Magyarországon*. A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi szekciója Kriminológia tagozatában bemutatott, II. helyezést elért pályamunka. (Kézirat) 2012.

Elemzőképességünk fejlesztésének és az előremutató módszerek alkalmazásának helyet kell kapniuk a rendőri munkában. Ezek elsajátítása hiányában, illetve megfelelő információáramlás és -feldolgozás, valamint koordináció nélkül aligha képzelhető el siker. A megvalósításnak természetesen számtalan – nem csak technikai, vagy bűnügyi térképészeti – feltétele van, amelyek számbavételétől ezúttal eltekintünk. A legfontosabbnak talán a megfelelő hozzáállást, a befogadó szervezeti kultúra megteremtését tartjuk, amelynek elérése egyúttal a legnehezebb.

Kérdések a 7. fejezethez

1. Miben különbözik a hagyományos rendészeti modell a súlyponti rendészettől?
2. Mi jellemzi azokat a megoldásokat, amelyeket a problémaközpontú rendészetben keresünk?
3. Sorolja fel a problémaelemző háromszög oldalait!
4. Mi az a „farkasprobléma”?
5. Mi a különbség a bűnözést generáló és a bűnözést vonzó terület között?

Irodalomjegyzék a 7. fejezethez

- Freda ADLER – Gerhard O. W. MUELLER – William S. LAUFER: *Kriminológia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- BEREI Róbert: *A körzeti megbízott a jövő közösségi rendőre? A community policing gondolkodásmód alkalmazásának lehetőségei Magyarországon*. A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi szekciója Kriminológia tagozatában II. helyezést elért pályamunka. (Kézirat) 2012.
- Anthony A. BRAGA, : *Police Enforcement Strategies to Prevent Crime in Hot Spot Areas*. Crime Prevention Research Review No.2. U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services, Washington D.C. 2008.
- Paul BRANTINGHAM – Patricia BRANTINGHAM: *Crime pattern theory*. In: Wortley, Richard – Mazerolle, Lorraine (eds.): *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Routledge, London–New York, 2011. 78–93.
- Ronald V. CLARK – John E. ECK: *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services, Washington D.C. 2005.
- Paul M. CHURCHLAND: *A Neurocomputational Perspective: The Nature of Mind and the Structure of Science*. Cambridge, MIT Press. 1989.
- Norman DENNIS, (ed.): *Zero Tolerance, Policing a Free Society*. The Institute of Economic Affairs Health and Welfare Unit, London, 1998.
- John E. ECK: *Why Don't Problems Get Solved*. In: Skogan, Wesley G. (ed.): *Community Policing (Can it Work?)*. Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, 2004. 185–206.

- John E. ECK – Spencer CHAINEY – James G. CAMERON – Michael LEITNER – Ronald E. WILSON: *Mapping Crime: Understanding Hot Spots*. U.S. Department of Justice Office of Justice Programs National Institute of Justice, Washington D.C. 2005.
- Marcus FELSON: *Those who discourage crime*. In: Eck, John E. – Weisburd, David (eds.): *Crime and Place*. Crime Prevention Studies, Volume 4. Washington D.C. 1995. 53–66.
- Marcus FELSON: *Routine activity approach*. In: Wortley, Richard – Mazerolle, Lorraine (eds.): *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Routledge, London–New York, 2011. 70–77.
- FINSZTER Géza – IRK Ferenc: *Közvélemény-kutatás a közbiztonságról és a rendőrségről*. Belügyi Szemle, 2004/9. 28–45.
- FINSZTER Géza: *A rendőrség joga*. Tanulmány a rendészeti igazgatásról, ORFK, Budapest. 2012.
- Herman GOLDSTEIN: *Problem Oriented Policing*. McGraw Hill Inc., New York, 1990.
- George L. KELLING – Tony PATE – Duane DEICKMAN – Charles E. BROWN: *The Kansas City Preventive Patrol Experiment - A Summary Report*. Police Foundation, Washington D.C. 1974.
- KORINEK László: *Gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről*. In: Tauber István (szerk.): *Tanulmányok Vigh József 70. születésnapjára*. ELTE ÁJK, Budapest, 2000. 127–138.
- KORINEK László: *Kriminológia I*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.
- Tim READ – Nick Tilley: *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*. Crime Reduction Research Series Paper 6. Home Office, London, 2000.
- Michael SCOTT – John ECK – Johannes KUTSSON – Herman GOLDSTEIN: *Problem-oriented policing an environmental criminology*. In: Wortley, Richard – Mazerolle, Lorraine (eds.): *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Routledge, London–New York, 2011. 221–246.
- Karin SCHMERLER – Matt PERKINS – Scott PHILIPS – Tammy RINEHART – Meg TOWNSEND: *Problem-Solving Tips: A Guide to Reducing Crime and Disorder Through Problem-Solving Partnerships*. 2nd Edition. U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services, Washington D.C. 2010.
- Lawrence W. SHERMAN: *Police Crackdowns: Initial and residual deterrence*. Crime and Justice, The University of Chicago Press, 1990/12. 1–48.
- Lawrence W. SHERMAN – David WEISBURD: *General deterrent effects of police patrol in crime “hot spots”: A randomized, controlled trial*. Justice Quarterly, 12:4. 1995. 625–648.
- Wesley SKOGAN – Kathleen FRYDL (eds.): *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*. Committee to Review Research on Police Policy and Practices. The National Academies Press, Washington D.C. 2004.
- Evan T. SORG – Cory P. HABERMAN – Jerry H. RATCLIFFE – Elizabeth R. GROFF: *Foot Patrol in Violent Crime Hot Spots: The Longitudinal Impact of Deterrence and Posttreatment Effects of Displacement*. Criminology, 2013/1. 65–101.
- SZIKINGER István: *A rendőrség és a bűnözés*. Magyar Tudomány, 2001. augusztus. 921–929.
- TITUS, R.: *Personal communication to the author from the Program Manager*. U.S. National Institute of Justice, Washington D.C. 1994.

David WEISBURD – John E. ECK: *What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear?* The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 593. May, 2004. 42-65.

James Q. WILSON – George L. KELLING: *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety.* The Atlantic Monthly 249. (1982/3.) 29–38.

<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>

Internetes honlapok:

<https://www.ncjrs.gov/>

<http://www.policefoundation.org/>

www.popcenter.org/

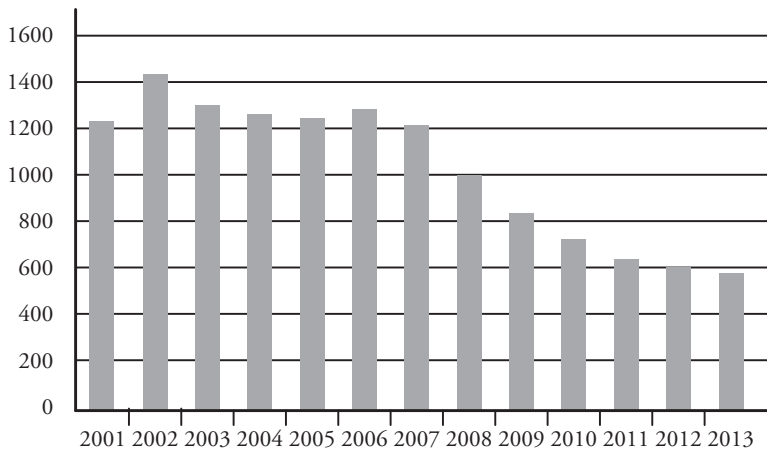
8. FEJEZET

Major Róbert

A közlekedésrendészet

Problémafelvetés

A közvélemény számára a rendőrség közlekedésrendészeti tevékenysége túlnyomórészt a közúti ellenőrzésben megnyilvánuló kellemetlenkedésben jelenik meg. Különösen a sebesség-ellenőrzés kapcsán hallhatók – néha igen erőteljes – hangok, melyek azt a nézetet sugallják, hogy a rendőri forgalom-, illetve sebesség-ellenőrzés csupán az állami bevételek, a sokszor emlegetett adóbevételek egyik forrása, semmi más értelme nincsen. Ezzel párhuzamosan folyamatosan a közlekedési morál hiányáról, az elégtelen kooperációról, illetőleg a tolerancia és az udvariasság, előzékenység teljes hiányáról beszélnek. Mindezek mellett azonban érdemes a tényekre is szempillantást vetni: az elmúlt években a közlekedési balesetek száma, illetőleg a közlekedési baleset miatt életüket veszített személyek száma látványosan csökkent, így Magyarország közlekedésbiztonsága jelentősen javult.



Közlekedési balesetben életüket veszített személyek száma¹

A nemzetközileg is elismert² eredmény kétségtelenül az „objektív felelősség” elvének közlekedési jogba való bevezetésének és az ahhoz kapcsolódó rendőri forgalom-ellenőrzésnek köszönhető. Ennek ellenére folyamatosak a fenti kritikák mellett azon okfejtések is, hogy az abszolút sebességtúllépés, amit a rendőri forgalom-ellenőrzéssel szankcionálni lehet, csupán a balesetek elenyésző hányadában szerepel megjelölt baleseti okként.

Mindezek alapján több kérdés fogalmazható meg:

Egy adott államban mi a közlekedésrendészet feladata?

A közlekedésrendészet feladatrendszerébe hogyan illeszkedik az ellenőrző tevékenység?

Az ellenőrzést milyen célcsoportokra, illetőleg milyen szabályokra kell összpontosítani?

Milyen összefüggés lehet a rendőri forgalom-ellenőrző tevékenység és a baleset-megelőzési tevékenység között?

A közlekedés

Az emberiség fejlődésének első kiemelkedő jelentőségű lépése a tűzhasználat volt, amit második lépésként a növénytermesztésre és az állattenyésztésre történő áttérés követett. A harmadik forradalmi lépésnek a kerék alkalmazása tekinthető.

A közlekedés fejlődési szakaszai leképezik az adott társadalom gazdasági fejlettségi színvonalát, a gazdasági fejlődés szakaszait. A mai értelemben vett, korszerű közlekedés kialakulását a 18. század ipari forradalma determinálta. A gőzgép feltalálása megalapozta a vasúti és a vízi ágazatok létrejöttét, mely lehetővé tette nagy tömegű áruk és utasok rövid időn belüli nagy távolságra történő eljuttatását, így rendkívül nagy hatással volt az ipari fejlődésre.

A közlekedés mint a gazdaság önálló ága lényegesen eltérő jellemzőket mutat, mint az ipar és a mezőgazdaság. A közlekedés alapvetően öt ágazatra tagolódik, de minden egyes ágazat azonos terméket hoz létre: a helyváltoztatást. A közlekedés tehát nem hoz létre új értéket, de értéktermelő folyamat. Formai szempontok alapján csak az áru- és a személyszállítást lehet megkülönböztetni, így megkülönböztethetnénk az áruszállítási és a személyszállítási ágazatot, ám egy kivételével valamennyi ágazat végez személy- és áruszállítást is. Ezért nem a közlekedés terméke szerint különböztetjük meg az egyes ágazatokat, hanem a közlekedési útvonal, pálya, a használt természetes vagy mesterséges közlekedési hely alapján, így a közlekedés öt ágazattal rendelkezik: *vasúti közlekedés, közúti közlekedés, vízi közlekedés, légi közlekedés és vezetékes szállítás.*

1 A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján a szerző szerkesztése.

2 Az 1993-ban alakult, brüsszeli székhelyű független nonprofit szervezet, az Európai Közlekedésbiztonsági Tanács (European Transport Safety Council, ETSC) 2007 óta ítéli oda a PIN-díjat a közlekedésbiztonság javításában kimagasló eredményt elért uniós tagállamoknak. 2012-ben Magyarország érdemelte ki az elismerést.

A közlekedés általános jellemzői közé tartozik az inhomogenitás, hiszen jelentősen különböző technikai eszközök különböző adottságú közlekedési pályákon különböző teljesítményekkel vesznek részt a folyamatban. A közlekedés gazdaságban betöltött szerepére jellemző, hogy a közlekedés eszközigénye rendkívül nagy, mely nem csak a közlekedési eszközökre és az infrastruktúrára vonatkozik, hanem megnyilvánul a szállításhoz kapcsolódó szolgáltatásokban, a rakodási tevékenységekben is.

A közlekedés ősidők óta társadalmi szükségleteket elégít ki. Közlekedési igényeket támaszt a társadalmi-gazdasági élet szinte minden területén, hiszen a termelésnek, a javak előállításának helye a fogyasztásnak, a javak felélésének helyétől elkülönül, továbbá az emberek szükségleteiket különböző helyeken tudják vagy akarják kielégíteni.

A közlekedés személyeknek és dolgoknak rendszeresen ismétlődő, tömeges helyváltoztatása, mely speciális technikai eszközök igénybevételével, a társadalom személy- és áruszállítási szükségletei alapján megy végbe.

A közlekedési rendszert hagyományosan három elemmel szokás jellemezni, úgymint az *ember, a jármű és a közlekedés környezete*.³ E három elem harmóniája tartja stabilan magát a közlekedési rendszert. Amennyiben valamelyik elemben zavar keletkezik, az kihat magára a közlekedésre, és természetesen a helyváltoztatás valamilyen csorbát szenved. A közlekedésbiztonság védelemre szorul, mely védelmet nagyrészt az állami rendészeti tevékenység szolgálja.

A közlekedésrendészet

Magyarország Alaptörvénye értelmében „*A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.*”⁴ A szabályozás jellegéből levezethető, hogy az Alaptörvény szerint a rendőrség állami, centrális felépítésű, hierarchikus, katonai elvek szerint működő, hivatásos szolgálati viszonyban álló személyeket foglalkoztató, a közigazgatás többi ágától elkülönülten működő szervezet. A rendőrség a rendészeti igazgatás alapintézménye.⁵

A *rendészet* fogalmának meghatározása időről időre a közigazgatás tudományának előterébe kerül.⁶ A rendészet fogalmi meghatározhatóságának vizsgálata helyett azonban annak jellemzésére érdemes koncentrálni. Általában a rendészet lényege, hogy mindenképpen állami tevékenységként képzelhető csak el, és a közrend megzavará-

3 Korábban a rendszert az „ember-jármű-út” megjelöléssel illették. lásd például RÉTI László (szerk.): *Ember – Jármű – Út*. KJK, Budapest, 1977.

A korszerűbb megközelítésben a közlekedés pályáját egyrészt kiterjesztve lehet értelmezni valamennyi ágazatra, másrészt a „környezet” elem a pályához kapcsolódó berendezéseket, a közlekedésre befolyással bíró tárgyakat, pl. a jelzőtáblákat is magában foglalja.

4 Magyarország Alaptörvényének 46. cikk (1) bekezdése. Megjegyzendő, hogy jelen témával kapcsolatban az államhatár rendjének védelme mint rendőrségi feladat irreleváns.

5 Ugyanis a rendőrség nem csak rendészeti feladatokat lát el, illetve rendészeti feladatokat a rendőrség mellett más államigazgatási és önkormányzati szervek is ellátnak.

6 A rendészet fogalmával kapcsolatban lásd az I. és a II. fejezetet (a szerk. megjegyzése)

sának megelőzésére, a közvetlen zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányuló tevékenység.⁷ Más megfogalmazásban a rendészet olyan közigazgatási tevékenység, amelynek „feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá közreműködés a megsértett rend helyreállításában.”⁸

A rendészet tulajdonképpen speciális igazgatási tevékenység, mely adminisztratív eszközökkel, megelőző jelleggel realizálódik. Alapvető jellemzője, hogy rendészeti tevékenység csak állami tevékenység lehet. A rendészet és a rendvédelem azonban nem azonos fogalmak. Természetesen közös elemük a rend, melyet a rendészet igazgat, míg a rendvédelem – a legális kényszer eszközeivel is – védelmezhet.

Alapvető rendészeti feladat tehát a közbiztonság védelme, melyből következik, hogy a közlekedésrendészeti tevékenység feladata nem más, mint a közlekedésbiztonság védelme. A közbiztonság olyan jogilag szabályozott közállapot, melyben biztosított az állampolgárok személy- és vagyonbiztonsága, így a közlekedésbiztonság nem más, mint a közlekedési rendszer – azaz a közlekedésben részt vevő ember, jármű és környezet – jogilag szabályozott állapota, melyben a közlekedés alaprendeltetése, a helyváltoztatás a személy- és vagyonbiztonság megóvása mellett biztosított.

A közlekedésrendészet tehát a biztonságos, balesetmentes, a személy- és vagyonbiztonság sérelmét elkerülő közlekedés állami, adminisztratív igazgatási tevékenységgel való biztosítása, melyhez – mint minden rendészeti tevékenységhez – kapcsolódik, a kikényszeríthetőség, amihez akár erőszak alkalmazása is társulhat.

A közlekedésrendészet – fenti cél biztosítására szolgáló – *alappadatai a közlekedési hatósági és rendészeti feladatellátás, a közlekedési feltételek figyelemmel kísérése, a közlekedésbiztonság felügyelete és fenntartása.*

Meggyőződésünk azonban, hogy a közbiztonság, így a közlekedésbiztonság *megteremtése* nem tekinthető csupán rendészeti feladatnak. A közrend és a közbiztonság fogalmak definiálása során az ezek elleni *támadások*, a rendet vagy biztonságot megzavaró magatartások, illetőleg a megzavart rend helyreállítása kerülnek előtérbe. A közbiztonság megteremtése ugyanis nem rendészeti feladat, az csupán széles körű társadalmi együttműködéssel valósítható meg, s a társadalom által kialakított közrend és közbiztonság *védelme* a rendészet feladata. Mindebből az következik, hogy magát a közlekedésbiztonságot, mint a közbiztonság egyik szegmensét, pontosabban annak hiányát nem elsősorban a rendőrségen kell számon kérni, hiszen a rendészeti eszközök korlátozottak. A közlekedésbiztonság megteremtése ösztársadalmi feladat, ami az egyes állami és önkormányzati szervek és az állampolgárok együttműködésével teremthető meg. Az

7 SZAMEL Lajos: *A modern rendészetfogalom és következményei*. Studia Juridica Auctoritate Universitatis, Pécs Publicata, Pécs, 1995.

8 BARACZKA Róbertné – SZIKINGER István: *A rendészeti igazgatás*. Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel, Budapest, 1999.

Vö.: BALLA Zoltán: *A rendészet fogalmának tisztázásához*. Magyar Közigazgatás 2000/1. és FINSZTER Géza: *Rendészet vagy rendvédelem*. Belügyi Szemle, 2001/2.

ilyen együttműködéssel kialakított közrend, közbiztonság és közlekedésbiztonság védelmezhető rendészeti eszközökkel a normasértő magatartást tanúsítókkal szemben.

E rendészeti feladat nyilvánul meg a közlekedés kontroll alatt tartásában. A közúti közlekedés ellenőrzése során a kontroll kiterjed a közlekedés rendjének és a forgalomszabályozásnak, továbbá a közlekedési szolgáltatásnak és a járművek üzemeltetésének szabályszerűségére. A folyamatos ellenőrzés magába foglalja a járművek műszaki-biztonsági állapotának, közlekedésbiztonsági megfelelőségének, az előírt okmányok és engedélyek meglétének, azok érvényességének, illetve a rakománynak és okmányainak, továbbá a jármű felszerelésének és tartozékai meglétének vizsgálatát. Az ellenőrzés kiterjed a járművezető személyazonosságának és járművezetési jogosultságának vizsgálatára, továbbá meghatározott járműveknél a vezetési és pihenőidők betartására.

A közlekedésrendészet főbb feladatai az alábbiakban foglalhatók össze:

- biztosítja a forgalom folyamatosságát,
- közvetlen rendőri jelenléttel ellenőrzi a forgalmi rend, a közlekedési szabályok betartását és technikai eszközök segítségével ellátja a közúti forgalom állandó felügyeletét,
- a közúti közlekedési balesetek, bűncselekményekkel kapcsolatos feladatok ellátása során helyszíni szemlét tart és vizsgálatot végez,
- szakhatóságként közreműködik a közúti közlekedéssel kapcsolatos tervjövahagyási, engedélyezési és forgalombahelyezési közigazgatási eljárásokban, a lakosság forgalmirend-változásokkal kapcsolatos tájékoztatásában,
- elvégzi az elsődleges baleseti adatgyűjtést, adatfeldolgozást és adattovábbítást,
- ellátja az ideiglenes közúti forgalomkorlátozás elrendelésével kapcsolatos rendőrhatalósági, az ezekkel kapcsolatos biztosítási és forgalomsegítési feladatokat (forgalomzárás, karos irányítás, forgalomterelés),
- végrehajtja az állam- és kormányfők, védett személyek utazásbiztosításával, valamint a rendezvények közlekedésrendészeti biztosításával kapcsolatos feladatokat,
- értékeli és folyamatosan figyelemmel kíséri a közlekedési feltételek, a közlekedési szabálysértések, baleseti helyzet alakulását, intézkedik a fő baleseti okok, a forgalomtorlódások és a baleseti veszélyhelyzetek csökkentéséről,
- együttműködik a tevékenységét érintő szervekkel, szervezetekkel a szabálysértések visszaszorítása, a közlekedésbiztonság, a forgalmi feltételek és közúti fegyelem javításában.

A baleset-megelőzés, a „3E” szisztéma

A 20. század második feléig a bűnmegelőzést kizárólag rendészeti eszközökkel végrehajtható tevékenységként kezelték. A meggyőződés az volt, hogy a megfelelő jogi szabályozás és a szabályok végrehajtásának kikényszerítése, valamint a súlyos szankció kilátásba helyezése, illetve az elkövetők súlyos megbüntetése a bűncselekmények vissza-

szorulásához vezet. Ebben az időszakban a biztonság megteremtését és a bűnözés elleni küzdelem folytatását kizárólagosan rendőri feladatnak tekintették.⁹

A rendészeti eszközök „tehetetlensége” a kutatók figyelmét a kriminológia más eszköztára felé irányította. Előtérbe kerültek a *bűnmegelőzés jogon kívüli eszközei*. Olyan egyszerű intézkedésekre kell gondolni, mint például a gyermekektől való mobiltelefonrablások megelőzése érdekében a nyakban hordott telefont a ruházat alá kell tenni, vagy a lakótelepi zöldövezetekben az épített környezetet és a növényzetet úgy kell kialakítani, hogy szemmagasságban nagy terület átlátható legyen.

A situációs bűnmegelőzés tehát nem más, mint azon bűnalkalom-csökkenítő intézkedések összessége, melyek speciális bűncselekményformákra irányulnak, és a közvetlen környezet szisztematikus és strukturális változtatását jelentik annak érdekében, hogy a bűncselekmény elkövetését kockázatosabbá, nehezebben megvalósíthatóvá tegyék, és ezáltal csökkentsék az elkövető hasznát.¹⁰

A racionális választás elmélete tulajdonképpen a bűnelkövető költség-haszon elemzésén alapszik: ha túl nagy a lebukás és a büntetés kockázata a cselekménnyel elérni kívánt haszonhoz képest, nem követi el a bűncselekményt. *„A situációs bűnmegelőzés »alapfilozófiája«, hogy a bűnözés visszaszorítása elsősorban bűnalkalmak csökkentésén keresztül érhető el.»*¹¹

A közlekedési bűncselekmények döntő többsége (a balesetokozás mindenképpen) gondatlan cselekmény, így a költség-haszon elemzés kizárólag a balesethez vezető szabályszegés tekintetében értelmezhető. A járművezető reménybeli haszonként könyveli el, hogy ha tudatosan megszegi a szabályt, ezáltal hamarabb ér céljához. Ennek megvalósítása során azonban jelentősen növeli a baleset bekövetkezésének, illetve a szabályszegés miatti felelősségrevonás kockázatát, ami viszont költségként jelentkezik.

A situációs megelőzés tehát létjogosult lehet a közlekedési balesetek mint gondatlan bűncselekmények megelőzése területén is abban az esetben, ha az egyén számára egyértelművé tesszük: a költség valószínűsége nagyobb, mint a reménybeli haszoné.

A baleseti okkutatás és a baleseti gókkutatás eredményeinek értékelése után meghatározhatók azon beavatkozási területek, melyek alkalmasak arra, hogy a járművezetőt akár tudati szinten, akár tudat alatti szinten visszatartsák a balesethez vezető szabályszegésektől. A járművezetőt olyan járművel, olyan környezetbe, úgy kell kiengedni, hogy a hibázás lehetősége a lehető legkisebb legyen.

A közlekedésbiztonsági beavatkozások tehát alapvetően három területet ölelhetnek fel:

9 Christian WEICHT: *Kriminalprävention aus Sicht der Polizei – eine Aufgabe auch für Architekten und Stadtplaner?* Die Kriminalprävention, 1/2002.

10 Ronald V. CLARK: *Situational crime prevention*. In: Michael Tonry – David P. Farrington (eds.): *Building a safer society. Strategic approach to crime prevention*, The University of Chicago Press, Chicago–London, 1995.

11 IRK Ferenc: *Situációs bűnmegelőzés lakóövezetekben*. In: Barabás Tünde (szerk.): *Épített környezet – bűnözés – situációs bűnmegelőzés*. OKRI, Budapest, 2008.

- a mérnöki tevékenységet, mely alatt sokszor csak a forgalomszervezést értik, de magában foglalja a járműbiztonság fokozását is,
- a forgalom-ellenőrzést, mely a szabálykövető magatartás kikényszerítésének alapvető eszköze,
- az oktatást, mely nem csak a tényleges oktatást, hanem a biztonságos közlekedésre nevelést is jelenti.

A beavatkozási területek angol elnevezése után a „3E” elnevezéssel illetett (Engineering – mérnöki tevékenység, Education – nevelés, Enforcement – ellenőrzés) szisztéma nem csupán a feltárt közlekedésbiztonsági problémák kezelésére alkalmas, hanem a megtörtént beavatkozások elemzésére is.¹²

Első pillér – Engineering

A baleseti gócpontok megszüntetésének alapvető módja a balesethez vezető emberi hibák hátterének felfedezése. A háttér gyakran forgalomtechnikai hiányosságot takar. A mérnöki munka itt nem más, mint a balesetveszélyes helyszínek, a kritikus baleseti helyek felszámolása, megszüntetése.

Mivel a közlekedők többsége igyekszik elkerülni a kockázatos helyzeteket, lehetőséget kell teremteni számukra a veszélyes helyek felismerésére. Nagyon gyakran viszonylag csekély beruházást igénylő forgalomszervezési változtatásokkal, akár egyetlen útburkolati jel elhelyezésével, vagy egy jelzőlámpaprogram megváltoztatásával, lehetőség nyílik súlyos baleseti gócok felszámolására. Az esetek többségében azonban igen költséges útépitési beavatkozások szükségesek, melyek rövid távon nagy ráfordítást igényelnek, de bizonyítható, hogy hosszú távon mégis ezek a leginkább kifizetődőek. Végso soron tehát a baleset-megelőzés leghatékonyabb területe a mérnöki beavatkozás, ezen belül is a sikeres forgalomszervezés.

Ugyanakkor a mérnöki tevékenység magában foglalja a járműtechnikát is, mely nem jelent mást, mint a járművek technológiai fejlesztését, hiszen nem csak a közlekedés környezetének megfelelő kialakítása, hanem a jármű megfelelő kialakítása is képes lehet a hibázó ember magatartásának korrigálására, illetve a hiba következményeinek csökkentésére.

Második pillér – Education

A balesetek elkerülésének legkézenfekvőbb módja a közlekedésben részt vevőket rávenni a szabálykövető, felelősségteljes magatartás tanúsítására. Meg kell értenie valamenyny közlekedési résztvevőnek, hogy a szabályszegésekkel maguk és mások életét, testi épségét és vagyonát súlyos veszélynek teszik ki. Példaként egy 2009-ben lefolytatott

12 A témáról részletesen lásd HILSE, J. – SCHNEIDER, G.: *Verkehrssicherheit. Handbuch für Entwicklung von Konzepten*. Boorberg Verlag, Stuttgart, 1995.

kérdőíves felmérés citálható, mely rámutatott a biztonsági öv hasznosságával kapcsolatos ismeretek hiányosságaira, a járművezető és az utasok biztonságiöv-mellőzésének indokaira és a tévhitekre. A kis távolságú, illetve lakott területen belüli utazásoknál a járművezetők jelentős része figyelmen kívül hagyja a baleseti kockázatot, illetve alábecsüli a biztonsági öv hasznosságát.¹³

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 17. §-a értelmében: „*a közlekedés biztonságának fokozása, a közlekedési kultúra növelése, a közlekedési szabályok és a helyes közlekedési magatartásformák megismertetése érdekében rendszeressé kell tenni az erre irányuló nevelést, oktatást, felvilágosító- és propagandamunkát.*”

Az oktatás-nevelés többlépcsős folyamat. Ide tartozik a járművezetők képzése, mely során a szabályismeret mellett a szabályok alkalmazásának készségét is el kell sajátítani, illetve a veszélyhelyzetek felismerésére kell hangsúlyt fektetni. A járművezető-képzést megelőzik a gyermekek biztonságos közlekedésre nevelését megalapozó óvodai és iskolai oktatási programok. Ugyancsak e célt szolgálják a különböző gyakoriságú és célú rendezvények, versenyek, táborok.

A járművezető-képzést követő lépcsőfok egyes, közszolgálatinak nevezhető járművezetők fokozott tudati befolyásolása. Elengedhetetlen, hogy e járművezetők (rendőrök, közösségi közlekedés járműveinek vezetői, politikusok, közismert médiaszemélyiségek) példamutató jelleggel vegyenek részt a közlekedésben.

A baleset-megelőzési rendszer e pilléréhez tartozik a tömegkommunikációs tevékenység (PR) is, hiszen annak segítségével is egyfajta nevelő hatás érhető el. Ide sorolhatók a reklámfilmek, plakátok, szórólapok, és természetesen a másik két pillér intézkedéseinek a közvélemény felé való közvetítése is.

Harmadik pillér – Enforcement

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 44. § (1) bekezdése értelmében: „*a közúti közlekedés ellenőrzésének ki kell terjednie*

- a) a közúti közlekedés rendjére,*
- b) a közúti forgalom szabályozására,*
- c) a közúti közlekedési szolgáltatások és a közúti járművek üzemeltetésének szabályszerűségére, illetve a jármű üzemeltetésére vonatkozó előírások megtartására, ideértve az adott tevékenységhez előírt okmányok, engedélyek, jelzések, felszerelések ellenőrzését is,*
- d) a járművek műszaki állapotára, közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi megfelelőségére,*
- e) a járművek összeépítésére és átalakítására vonatkozó előírások megtartására, valamint a külön jogszabályban meghatározott alkatrészek minősége tanúsításának meglétére,*
- f) a járműfenntartó tevékenység folytatása feltételeinek megtartására,*
- g) a közutak állapotára, tisztaságára, nem közlekedési célú igénybevételére,*

13 JUHÁSZ János: *A biztonsági öv használatával és mellőzésével kapcsolatos indokok és tévhitek felmérésére végrehajtott kérdőíves adatgyűjtés tapasztalatai.* Közlekedéstudományi Szemle, 2010/3.

h) a közút kezelőjének hozzájárulásához vagy a közlekedési hatóság engedélyéhez kötött járművek közlekedésére.”

A közúti közlekedés rendjének ellenőrzése alapvetően a *rendőrség* feladata. Ugyanakkor a rendőrség, más hatóság mellett jogosult a közúti forgalom szabályozását, a járművek műszaki állapotát, a járművek összeépítésére vonatkozó szabályok megtartását, és a külön engedélyhez kötött járművek közlekedését is ellenőrizni.

A felsorolásból látható, hogy a rendőrség hatáskörébe tartozó ellenőrzési feladatok a közlekedésbiztonsággal függnek össze. A rendőrségre kötelezően rótt forgalom-ellenőrzési feladat tehát nem öncélú, hanem a prevenciót szolgálja. Ezért minden egyes észlelt szabályszegés esetén az intézkedés során a nevelési jellegnek kell dominálnia.

Helytelen tehát az a gyakorlat, amely szerint a hatósági ellenőrzés célja az, hogy egységnyi idő alatt minél több szabálysértő kerüljön felelősségre vonásra. Mindenkor figyelemmel kell lenni az elkövetett szabálysértés jellegére. Az ellenőrzés hatékonyságának vizsgálatakor a tetten ért szabályszegések és az adott szabályszegésekre visszavezethető balesetek közötti összefüggésre kell fókuszálni, az intézkedések magas száma önmagában nem jelenti, hogy az ellenőrzési tevékenység hatékony.

A rendőrségi forgalom-ellenőrzés

A bemutatott „3E” baleset-megelőzési rendszerben a rendőrség elsődleges feladata a közúti ellenőrzés, melynek hatékonysága csak abban az esetben képzelhető el, ha a közlekedésrendészet szervezete, létszáma, felszereltsége a feladatokhoz igazodik.

Utoljára 2005. évben végzett kutatásban került felmérésre, hogy a közlekedésrendészeti területen dolgozó rendőri vezetők milyen véleménnyel vannak saját munkájukról, a munkafeltételekről és lehetőségeikről. A megkérdezettek egyöntetű véleménye szerint *szükség van egy önálló, profifiltiszta, központi (megyei vagy regionális) irányítású, megfelelő létszámú és technikailag jól felszerelt közlekedésrendészeti szolgálatra vagy önálló közlekedési rendőrségre.*¹⁴

A valóság ezzel szemben az, hogy az ORFK 2008. évi adatai szerint Magyarországon a közlekedésrendészet rendszeresített létszáma 2990 fő, melyből 588 fő tiszt, 2182 tiszthelyettes és 220 fő közalkalmazott. Ez a magasnak tűnő tiszt arány kissé torzíthat, hiszen a tiszt állomány nem minden tagja vezető. 262 fő tiszt beosztott előadó vagy vizsgáló, és a fennmaradó 326 fő vezető csupán. A tényleges forgalom-ellenőrzést végző rendszeresített létszám 834 fő volt, a valós létszám pedig 628, mely 2013. évre 821 főre változott.¹⁵

Az utcán tényleges közlekedésrendészeti feladatot Magyarországon tehát 821 fő rendőr lát el. Fontos megjegyezni, hogy a járőrök általában 12/24 12/48 típusú váltásos munkarendben dolgoznak, mely szerint 12 órás nappali szolgálatot 24 órás pihenő,

14 IRK Ferenc – MAJOR Róbert: *Őn hogyan döntene? A közlekedésrendészeti munka erősségei és gyengeségei.* Magyar Rendészet 2006/3.

15 Az adatok forrása: ORFK.

az azt követő 12 órás éjszakai szolgálatot 48 órás pihenő követi. Mindezekre tekintettel a valós rendőri létszám a 821 fő negyede: 205 fő (a betegségek, vezénylések, szabadságok figyelmen kívül hagyásával). Sőt, tovább fokozva a helyzetet – tekintettel arra, hogy ideális helyzetben járőr párok teljesítenek szolgálatot – alig több, mint 100 közlekedésrendészeti feladat ellátására képes járőrpár van egyszerre Magyarország útjain. Ők azok, akik forgalom-ellenőrzést végeznek, akár technikai eszköz alkalmazásával, ők azok, akik a személyi sérüléssel nem járó balesetknél intézkednek,¹⁶ illetve ők azok, akik a forgalmi zavarok elhárítása érdekében rendőri forgalomirányítást vezetnek be.

Vitán felül áll, hogy ez a létszám rendkívül alacsony a 93 000 négyzetkilométeres területen lévő 157 000 km közúthálózaton futó több mint négymillió jármű közlekedésbiztonsági ellenőrzéséből adódó feladatok ellátásához. Ezen felül 2013 nyara óta a megtett úttal arányos díj fizetésére kötelezett járművek közlekedési jogosultságának ellenőrzésére külön 1000 főnél nagyobb rendőri létszámot kell folyamatosan biztosítani, mely létszám jelentős részét a közlekedésrendészeti szolgálat biztosítja.

Mindezek fényében nyilvánvalónak látszik, hogy a közlekedésrendészet területén a felügyelet hatékonyságának fokozása érdekében a humánfejlesztés mellett a hangsúlyt a technikai eszközök fejlesztésének irányába kell eltolni. Jelenleg összesen 170 sebesség-ellenőrző technikai eszköz van a rendőrség birtokában,¹⁷ melynek egy jelentős hányada sajnos üzemképtelen, így a ténylegesen „hadra fogható” eszközök száma ennél lényegesen kisebb. Vitán felül áll, hogy ezen eszközpark többszörösére volna szükség a hatékonyság érzékelhető fokozásához.

A rendőrség közlekedésrendészeti szolgálatának alapvető baleset-megelőző tevékenysége a forgalom felügyelete, a forgalom ellenőrzése, a közlekedési szabályok betartásának államhatalmi eszközökkel való kikényszerítése. A forgalomfelügyelet sem a közúti közlekedésről szóló jogszabályokban, sem a rendőrségről szóló törvényben pontosan definiálva.

A már korábban idézett, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 44. §-a a közúti közlekedés ellenőrzéséről rendelkezik, és felsorolja azon szervezeteket, melyek e tevékenységben részt vesznek, és felsorolja azon területeket, melyeket ellenőrzés alá kell vonni. A Rendőrség ellenőrzési jogkörébe tartozik a közúti közlekedés rendjének, a forgalom szabályozásának, a járművek műszaki állapotának, közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi megfelelőségének, a járművek összeépítésére és átalakítására vonatkozó előírások megtartásának és a külön engedélyhez kötött közlekedésű járművek közlekedésének ellenőrzése.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 44. §-a határozza meg a rendőrség közlekedésrendészeti intézkedéseinek körét, melyek közül kiemelendő, hogy a rendőr feladata ellátása során „a közlekedési rendszabályok megtartását, a járműhasználat szabályszerűségét, az okmányokra és a felszerelésekre vonatkozó előírások megtartását, a jármű birtoklásának jogszerűségét, az üzemben tartó, illetőleg a használó személyazonosító ada-

16 A személyi sérüléssel járó, vagy más ok miatt bűncselekménynek minősülő baleset helyszínén speciális képzéssel és képzettséggel rendelkező baleset-helyszínelők folytatják le az eljárást.

17 2012. évi adat, forrás: ORFK.

tait, a jármű közlekedésbiztonsági állapotát és adatait a forgalomban és a telephelyen – a jogszabályban meghatározottak alapján – ellenőrizheti.”

A forgalomfelügyelet azonban nem azonosítható a forgalom-ellenőrzéssel, annál tartalmasabb és magasabb szintű állami cselekvést jelent. A felügyelet és az ellenőrzés kifejezéseket alapvetően a közigazgatás szervezetrendszerének belső viszonyaiban alkalmazzuk. A közigazgatásban a felügyelet az irányítás része, és kiterjed már a feladatki-jelölésre is, de főképp a feladatok teljesítésére, és magában foglalja az ellenőrzési jogot is. Más megközelítés szerint a közigazgatásban az ellenőrzés tágabb körű cselekvést tesz lehetővé mint a felügyelet, hiszen konkrét beavatkozásra csak a felügyeleti joggal rendelkező szervezetnek van lehetőségük. Ilyen konkrét beavatkozást jelent az aktusmegsemmisítési jog, vagy a végrehajtás felfüggesztésének joga, melyekkel az ellenőrzésre jogosult nem rendelkezik.

A felügyelet tehát magában foglalja:

- az események figyelemmel kísérését, az információk begyűjtését, azok értékelését, elemzését,
- az ellenőrzési jogot,
- az egyéb intézkedésre vonatkozó jogokat (szignalizáció vagy érdemi aktus kibocsátása),
- a beavatkozási lehetőséget a felügyelt folyamatba.

Az ellenőrzés célja pedig „csupán” az ellenőrzés alá vont hibáinak feltárása (és persze az eredmények kiemelése), majd következtetések alapján ajánlások megfogalmazása, illetőleg a szankcionálás.

A közlekedési rendszerben tehát a felügyeleti tevékenység a tényleges forgalomba való beavatkozáskor, a járművezető ellenőrzés alá vonásakor kerül a felszínre.

A forgalomfelügyelet lényege *„nem más, mint állami szervek (rendőrség) magas fokon szervezett egységes cselekvése, aminek során az ellenőrzésre hivatott szervek célirányos jelenléte attól függetlenül jogszerű, hogy történik-e tényleges beavatkozás a forgalomba vagy sem, s amely tevékenységnek elsődleges célja a közlekedés biztonságának, teljesítőképességének (ezáltal: gazdaságosságának) biztosítása, illetve fokozása.”*¹⁸

A közlekedésben részt vevők a forgalomfelügyeletet a *forgalom-ellenőrzés* során észlelik, így nem csoda, ha azzal azonosítják. Hibás az a nézet, mely szerint a rendőrség járőrözési munkája abban merül ki, hogy a közlekedés résztvevőinek hol súlyos, hol súlytalan szabályszegéseit szankcionálják, hiszen a fent hivatkozott jogszabályok egyértelműen meghatározzák, hogy az ellenőrzést a közlekedési rendszer valamennyi elemére ki kell terjeszteni, nevezetesen a közlekedésben részt vevő emberre, a járműre és a környezetre is.

Mіндеzekre tekintettel a forgalomfelügyelet fogalmát a következő jellemzőkkel lehet meghatározni: A forgalomfelügyelet állami feladat, melyben több állami szerv, köztük a rendőrség vesz részt, célja a közlekedési rendszerben, a közlekedés biztonságá-

18 IRK Ferenc: *Közlekedésbiztonság és bűnözéskontroll*. KJK, Budapest, 2003.

ban bekövetkező zavarok észlelése, és természetesen a bekövetkezett zavarok esetén az elhárításhoz szükséges intézkedések megtétele.

A feladatok végrehajtásának alapcélja tehát:

- a biztonság és rend biztosítása,
- a bűncselekmények és szabálysértések megelőzése és megakadályozása,
- a balesetek megelőzése és kárkövetkezményeinek csökkentése,
- a közlekedési rendszer teljesítőképességének fenntartása, fokozása és
- a közutak használatával összefüggésbe hozható bűnözés elleni fellépés is.

A forgalom-ellenőrzés a közlekedési rendőri feladatok közül az egyik legfontosabb tevékenység. Célja a baleset-megelőzés, és a forgalom folyamatosságának biztosítása. E kettős cél a közlekedés alaprendeltetéséből, a helyváltoztatási szükségletből adódik. Ugyanakkor a forgalom áramlását akadályozó körülmények felfedése, a szabálysértések megelőzése, megszakítása a közúti közlekedési balesetek megelőzését szolgálja.

A rendőri jelenlét tehát nem csupán passzív jelenléteket feltételez, hanem aktív rendőri tevékenységet is. Természetesen az aktív, beavatkozó cselekvést meg kell előznie egy megfigyelő, elemző, értékelő folyamat, hiszen célirányos, eredményekkel kecsegtető, így hatékony beavatkozásról csak ekkor beszélhetünk.

A rendőri forgalom-ellenőrzésnek fő feladatai a következőkben foglalhatók össze:

- a forgalom folyamatosságának biztosítása,
- a közlekedési szabályok betartatása,
- a balesetek és más jogsértések feltárása, elkövetők elfogása,
- a biztonságos közlekedésre nevelés.

A forgalom folyamatosságának biztosítása

A közlekedés alapfunkciója a helyváltoztatás. A közlekedésben részt vevők igénye, hogy a helyváltoztatás gyors és biztonságos legyen. A forgalom növekedése mellett is elvárás, hogy a biztonság követelménye mellett teret kapjon a forgalom áramlásának zavartalansága is. Egyetlen közlekedési résztvevőnek sem közömbös, hogy a forgalom indokolatlannak tűnő megállásokkal, várakozásokkal áramlik, vagy pedig folyamatosan, a zökkenők előfordulási arányának egyre nagyobb mérvű csökkentésével. A folyamatosságnak a komfortérzésen, a felesleges konfliktusok megelőzésén túl gazdasági vetülete is van. A többszöri megállás, elindulás idővesztéséget, s többlet üzemanyag-fogyasztást, ezáltal fokozott környezetszennyezést is okoz.

A forgalom folyamatosságának biztosítására számtalan eszköz áll rendelkezésre, de mindegyik feltételezi, hogy a rendőr a forgalomnak nem csupán passzív tevékenységű felügyelője, hanem beavatkozó, segítő irányítójává válik. A közlekedés bonyolult rendszeréből következik, hogy a rendőr gyakran nem képes a közvetlen környezetében kialakult forgalmi torlódás okát azonnal észlelni, mert a kiváltó ok lényegesen távolabb van. Szintén alapvetés, hogy az úthálózat adottságai, elsősorban a csomópontok átbocsátó képességében megnyilvánuló kapacitása, mindenféle rendőri beavatkozásnak korlátját jelentik.

A rendőr feladata a forgalom segítése terén a helyszínen észlelhető akadályok elhárítása, mielőbbi megszüntetése, vagy ha az említett feladat fizikailag kivitelezhetetlen, akkor a forgalom ideiglenes irányítása. Az akadályok különfélék lehetnek. Leggyakoribb a járművek által okozott, illetve az útviszonyokból keletkező akadály. Az előbbieket közé tartoznak az úttesten álló elromlott járművek, melyek megállásukkal akadályozzák a forgalmat. Ilyen esetben a vezetőt utasítani kell, hogy tegye szabaddá az utat, s ebben akár segítséget is kell nyújtani.

Gyakran előfordul, hogy csak anyagi káros balesetek esetén a résztvevők nem tudnak megegyezni, vitájuk elhúzódik, s ezzel indokolatlanul torlódást okoznak.

A közlekedési szabályok betartatása

A közlekedési szabályok a közlekedés biztonságát szolgálják. Alapvetően a közlekedési szabályok megalkotásának indoka a biztonság és a rend biztosítása. A rendőrség egyik legfontosabb közlekedésrendészeti feladata a szabályok betartatása.

A közlekedésben részt vevők szabálykövető magatartása sajnos igen gyakran csupán a szankciótól való félelem kialakításával érhető el. A szankciótól való félelem viszont csak abban az esetben hatékony eszköz, ha a szankció elvileg minden esetben, gyakorlatilag pedig a lehető leggyakrabban követi a jogsértést.

Ennek feltétele, hogy a rendőrség, a rendőr, egyetlen észlelt szabályszegés mellett se menjen el szóttanul. Az azonban már a rendőrség kereteit meghaladó kérdés, hogy az észlelt szabályszegés miatt megindított eljárást ténylegesen szankció (akár figyelmeztetés is) kövesse, és a felelősség alól ne lehessen kibújni.¹⁹

Az észlelés alapfeltétele, hogy a rendőr pontosan tisztában legyen a vonatkozó szabályokkal. Abban az államban, ahol a közlekedési jogsértések szinte megszámlálhatatlan jogterületre kerülnek, ahol egy bizonyos jogsértésnek az értékelése is a körülmények függvényében számtalan kimenetelű lehet,²⁰ a rendőr számára ez megoldhatatlan feladat.

Hasonlóan fontos a jogsértő magatartás azonnali és pontos dokumentálása.²¹ Ennek hiányossága – tekintettel a szervezet szigorúan hierarchikus felépítésére – parancsnoki felelősség. Ugyanakkor központi feladat a folyamatos képzés és továbbképzés rendszerének kialakítása és a végrehajtás számonkérése.

19 Magyarországon a közúti közlekedés területén az „objektív felelősség” elve 2008. évben került bevezetésre pont azért, mert a szabálysértők egyre nagyobb arányban tudták magukat kivonni a szabálysértési felelősségrevonás alól.

20 Példaként felhozható a szeszes ital fogyasztását követő járművezetés mint egyszerű jogsértés, melynek jogi értékeléséről a 27/2010. ORFK utasítás melléklete egy 8, azaz nyolc oldalas táblázatban próbálja a rendőrt eligazítani, mely táblázat „megvalósított tényállás” oszlopa 96, azaz kilencvenhat sort tartalmaz.

21 Ha ez utóbbi feltétel hiányzik, akkor alapot ad a rendőr a jogsértőnek az intézkedés jogi alapjainak vitatására, azaz megkönnyíti, hogy kialakuljon egy rendőr–állampolgár vita.

A balesetek és más jogsértések feltárása, elkövetők elfogása

A rendőrség feladata, hogy a közlekedési balesetek helyszínén a baleset körülményeit tisztázza, az azzal kapcsolatos tényeket minél hamarabb és minél alaposabban kiderítse. E tevékenység nem tartozik ugyan a forgalom-ellenőrzés körébe, de a szabályszegések feltárása itt is irányadó. A rendőrijárőr csak a személyi sérüléssel nem járó balesetek esetén folytathatja le a helyszíni eljárást. Amennyiben a baleset személyi sérülést eredményez, speciális képzettségű és speciális felszereléssel rendelkező baleset-helyszínelők folytatják le a helyszíni eljárást.

A közlekedésen kívül eső bűncselekmények felderítésében is hatékony a közlekedési szolgálat forgalom-ellenőrző tevékenysége. Akár utazó bűnözőkről, akár az elkövetéshez járművet használó bűnözőkről legyen szó, vagy csupán a bűncselekmény elkövetéséhez szükséges, vagy azt megkönnyítő eszközöket, a bűncselekmény elkövetéséből származó dolgokat szállítanak.

A biztonságos közlekedésre nevelés

A forgalom-ellenőrzés is része a biztonságos közlekedésre nevelésnek. Az önkéntes jogkövetés elősegíthető a megfelelően végrehajtott ellenőrzéssel. Amennyiben az ellenőrzés alá vont személy tudata átfogja az ellenőrzés szükségességét, és azt, hogy a feltárt szabályszegés valóban veszélyes, és a szabálykövető magatartás az ő, illetve más közlekedési résztvevő érdekeit szolgálja, akkor az ellenőrzés nevelő hatása érvényesülhet. Példaként emelhető ki vezetői engedély meglétének ellenőrzése, mely ellenőrzés során azt kell megértetni a járművezetővel, hogy az a vezető, akinek nincs vezetői engedélye – a képzés hiánya miatt – nagy veszélyt jelent a közlekedésbiztonságra. Hasonlóan lehet érvelni a vezetői engedély érvényességének lejáta esetén, hiszen az időszakos orvosi vizsgálat pont azt szolgálja, hogy a járművezetők csak olyan egészségi állapotban vehessenek részt a közlekedésben, mely egészségi állapot a lehető legkisebbre csökkenti az esetlegesen ebből adódó balesetek bekövetkezésének valószínűségét. Mindkét esetben – ellentétes érveléssel ugyan, de – az ellenőrzés alá vont járművezető meggyőzése lehetséges.

Az olyan ellenőrzés, melynek célja eltér a baleset-megelőzési szempontoktól, sőt elsősorban hatalmi demonstrációként jelenik meg, a kívánt hatással ellentétes hatást vált ki. Erre példa lehet az az eset, amikor éjszaka, lakott területen kívüli úton a járművet megállító rendőr megkéri a vezetőt, hogy szálljon ki járművéből és mutassa meg a kötelező tartozékokat, majd a kiszálló járművezetőt megbírságolja, mert láthatósági mellény nélkül szállt ki a járműből.

A rendőrség közlekedésrendészeti tevékenységének jelentős hányadát kitevő forgalom-ellenőrzés, a fentiekre tekintettel része kell legyen a közlekedésben részt vevők folyamatos tanulási folyamatának, melytől az egyre nagyobb arányú szabálykövető magatartás várható.

A forgalomellenőrzés módszertana

A forgalom-ellenőrzésnek több végrehajtási módszere ismeretes. Alapvetően megkülönböztetünk álló és mozgó ellenőrzést. Az *álló ellenőrzés* során a közlekedési hálózat egy pontján áthaladó járművek kerülnek ellenőrzés alá, míg a mozgó ellenőrzés a hálózat egy meghatározott részét, adott útvonalat vagy területet egyszerre fed le, és általában a mozgó szabályszegések kiszűrésének hatékony eszköze.

Az álló ellenőrzés tehát egy meghatározott ponton áthaladó járművek ellenőrzés alá vonását jelenti. Annak alapján, hogy a járművek közül melyik kerül ellenőrzés alá, megkülönböztetünk totális, általános és céllenőrzést.

Totális ellenőrzés során valamennyi jármű ellenőrzés alá kerül, és az ellenőrzés kiterjed a rendőrség hatáskörébe utalt valamennyi terület ellenőrzésére, a jármű műszaki állapotától a vezető alkalmasságáig.

Általános ellenőrzés során a szűrőpróbaszerűség elve érvényesül, a rendőr saját belátása szerint választja ki a forgalomból a megállítandó járművet.

Céllenőrzés során, előre meghatározott szempontok jelentik a kiválasztás alapját, például motorkerékpárok, autóbuszok ellenőrzése, vagy nagy értékű személygépkocsik bűnüldözési célú ellenőrzés alá vonása.

Az álló ellenőrzés előnye, hogy kevés energiaráfordítást igényel, és mégis az ellenőrzés helyén szabálykövető hatást vált ki. Ugyanakkor hátránya, hogy kis területet fed le, és nagy forgalom vagy szűkös környezet esetén a járművek megállítása nehézkes lehet.

Az álló ellenőrzés hatékonysága nagymértékben növelhető, ha az ellenőrzést végző rendőrök gyakran változtatják az ellenőrzés helyét.

Mozgó ellenőrzés során a rendőrök mozgás közben elsősorban a dinamikus szabályszegések észlelése esetén vonják ellenőrzés alá a járművezetőket. Ezen ellenőrzési forma végrehajtása során elsősorban a felügyeleti tevékenység dominál, de céllenőrzések végrehajtására is alkalmas. A céllenőrzés ebben az esetben meghatározott szabályszegések elkövetőinek a kiszűrését jelenti.

A mozgó ellenőrzés meghatározott közlekedési hálózatrészre terjed ki. Annak alapján, hogy az ellenőrzés területe mekkora, megkülönböztetünk útvonal- és területi ellenőrzést.

Az *útvonal-ellenőrzés* során nagy forgalmú utak folyamatos ellenőrzés alá vonása a cél. Ha az útvonalon azonos rendőrök végzik az ellenőrzést, akkor folyamatosan figyelemmel kísérhetők a balesetveszélyes helyszínek is.

Ezen ellenőrzési forma hátránya ugyanakkor, hogy idő- és költségigényes. Egyrészt az ellenőrző személyzet járműve folyamatos üzemben van, másrészt az ellenőrizendő útvonalnak, az ellenőrzés időpontjának meghatározása precíz előkészítést igényel.

A *területi ellenőrzés* célja, hogy a meghatározott közlekedési hálózat teljes területe (valamely régió, város vagy városrész) egyidőben kerüljön ellenőrzésre.

Ezen ellenőrzési formának előnye, hogy az ellenőrzés sokoldalú és teljes körű lehet, és hatása megmutatkozik a teljes területen. Hátránya ugyanakkor, hogy rendkívül nagy az erő- és eszközigénye, bonyolult, alapos előkészítést és a vezetőtől folyamatos koordinálást igényel.

Az *akció-ellenőrzés* lényege, hogy előre meghatározott terv alapján, nagyobb erővel, szervezeten kerül sor a forgalom-ellenőrzésre. Az akció lehet országos, több régióra kiterjedő, regionális, több megyére kiterjedő, megyei vagy akár kisebb területre vonatkozó. A terület azonban – a nemzetközi együttműködésekre tekintettel – lehet több államra kiterjedő is.²²

Az akció-ellenőrzés is lehet cél- vagy általános ellenőrzés, azaz lehet egy konkrét szabályszegés üldözése, ezzel természetesen megelőzése (például sebesség- vagy alkohol-ellenőrzés), vagy általános, mindenre kiterjedő is.

Más megközelítésben, az ellenőrzés végrehajtása tekintetében megkülönböztetünk nyílt és rejtett ellenőrzést. A *nyílt ellenőrzés* során a rendőrség jelenléte mindenki számára felismerhető, így a szabálykövető magatartás irányába hat önmagában a rendőri jelenlét is. A *rejtett ellenőrzés* során a közlekedés résztvevője nem tud arról, hogy az adott helyen és adott időben ellenőrzés alatt áll. (Tipikusan sebesség-ellenőrzésről van szó, de lehet követési távolság, vagy más közlekedési szabály is, de akár a károsanyag-kibocsátás ellenőrzése is.)

Harmadik megközelítésben megkülönböztetünk általános és céllenőrzést. Általános ellenőrzés során a hatóság az ellenőrzés alá vontat valamennyi szempont szerint ellenőrzi, míg *céllenőrzés* során egy konkrét szabályszegést, vagy más körülményt vizsgálnak.

A forgalom-ellenőrzés gyakorlata

Az első és legfontosabb alapelv, hogy a forgalom-ellenőrzés legfontosabb *célja a megelőzés*. A rendőri – és természetesen más hatósági – ellenőrzéseket e célnak kell alárendelni. Ugyanakkor a tudati befolyásolás sem elhanyagolható szempont.

Természetesen itt is le kell szögezni, hogy önmagában a rendőri forgalom-ellenőrzéstől nem várhatjuk a drasztikus áttörést, de jelentős tartalékok szabadíthatók fel e területen.

A legfontosabb alapelvek:

1. A kontrollt *a baleseti okokként megjelölt szabályszegésekre kell fókuszálni*, szakítva az általános szűrőpróbaszerű ellenőrzési gyakorlattal.
2. A kontrollt ki kell terjeszteni az úgynevezett „*irritáló*” *szabályszegő magatartások* kiszűrésére.
3. A kontrollt erősíteni kell *a passzív biztonsági eszközök* használatának tekintetében.
4. A kontroll során *nevelő célzatú tájékoztatást* kell adni.
5. Tudatosítani kell a járművezetőkben, hogy bárhol és bármikor ellenőrzés alá kerülhetnek.

22 A nemzetközi együttműködés legfontosabb alapja a TISPOL (Traffic Information System of Police), a „Rendőrségi Közlekedési Információs Rendszer”, melynek keretében 26 állam mintegy 200 rendőri testülete működik együtt 1996 óta. A TISPOL célja, hogy elősegítse az államok közlekedésrendészeti szerveinek együttműködését, és ezzel a közúti közlekedés biztonságának javulását, a közlekedési balesetek számának csökkentését, valamint az EU közlekedéspolitikai koncepciók teljesítését.

A baleseti okként megjelölt szabályszegések:

- sebességtúllépés,
- elsőbbség meg nem adása,
- irányváltoztatás, haladás az úton szabályainak megszegése,
- figyelmetlen, gondatlan vezetés,
- előzés szabályainak megszegése, valamint
- az ittas és bódult állapotban vezetés.

A felsorolt szabályszegések egy része azonban rendkívül nehezen ellenőrizhető vagy bizonyítható. A járművezetők egyéb hibái között megjelölt szabályszegések között viszont vannak olyanok, melyek alkalmasak arra, hogy viszonylag egyszerűen ellenőrizhetőek és bizonyíthatóak legyenek. Ez utóbbi körbe tartozik a tilos jelzésen való áthaladás, mely körbe vonandó a vasúti átjáró tilos jelzésen való áthaladás esete is, valamint a követési távolság meg nem tartása.

Sebesség

A sebesség-ellenőrzés a közlekedés-ellenőrzés kulcskérdése. Egyrészt azért, mert a közlekedési szabályok egyik alapszabályáról van szó, mely szabály betartatása nemcsak balesetmegelőző, hanem a kárkövetkezmény-csökkentő hatású is, másrészt – talán pont ezek miatt – a legtöbb technikai eszköz ezen ellenőrzés lefolytatásához áll rendelkezésre. A sebességtúllépés bizonyításához hitelesített mérőeszkővel készített fénykép- vagy videofelvétel szükséges. A hitelesítés hiánya nem csupán adminisztratív hibát jelent, hanem a – bármennyire is pontos – mérési eredmény a felelősségrevonási eljárásban nem használható fel, tehát egyfelől felesleges, másfelől a rendőrség egyértelmű és védhetetlen támadási felületet ad, mely csupán saját maga lejáratásához vezet.

A sebesség-ellenőrzés esetében inkább megfontolandó a nyílt és a rejtett ellenőrzés hatékonysága. A rendőri jelenlét, így a nyílt ellenőrzés egyértelműen visszatartó hatású, ám a rejtett ellenőrzés során lehet felelősségre vonni azokat, akiknél a nyílt ellenőrzés nem érte el a kívánt nevelő hatást, hanem hosszú távon szabályszegő magatartást tanúsítanak, és ezzel veszélyeztetik a közlekedés biztonságát. A két elv egyidejű alkalmazása sem kizárt, sőt kifejezetten javasolt a „figyelmeztetés, majd büntetés” taktikája. E taktika lényege, hogy a sebesség-ellenőrzésről kellő időben, általában táblával tájékoztatják a járművezetőket, sőt, hogy ténylegesen fel tudják mérni magatartásukat egy sebességkijelző eszközzel meg is mutatják nekik pillanatnyi haladási sebességüket. E helyszín után néhány kilométerre viszont a rejtett ellenőrzés következik, szigorú szankciókkal azon járművezetőkkel szemben, akik a figyelmeztetés ellenére nem tartják be a sebességhatárokat.

A sebesség-ellenőrzés legfontosabb taktikai eleme az ellenőrzés helyének kiválasztása. A baleseti góckutatás egyértelműen megmutatja a közlekedési hálózat azon pontjait, ahol a közlekedési szabályok megszegése rendszerint balesetet okoz. Ugyanakkor a baleseti okkutatás kimutathatja, hogy az adott helyszínen bekövetkezett balesetek szignifikánsan egy szabályszegésre vezethetők vissza. Az így kimutatott sebességtúllépésre

visszavezethető balesetek gócpontjai egyértelműen igénylik a rendőri sebesség-ellenőrzést. Fontos hangsúlyozni, hogy ebből a logikából alapvetően az következik, hogy csak ezeken a helyszíneken indokolt a baleset-megelőzési célzatú sebesség-ellenőrzés.

A sebességtúllépésre visszavezethető balesetek döntő többségét relatív sebességtúllépés okozza, az abszolút sebességtúllépés mint baleseti ok a személyi sérüléssel járó baleseteknek mindössze 1%-ában jelentkezik megjelölt okként.²³ A sebességellenőrző technikai eszközök viszont csak ezen abszolút sebességtúllépéseket képesek kiszűrni és szankcionálás érdekében bizonyítani. Ha ilyen kis arányban okoz balesetet az abszolút sebességtúllépés, akkor miért ilyen hangsúlyos a sebesség-ellenőrzés a rendőri tevékenységek között?

Tényként kezelendő, hogy a megfelelően megalkotott, illetőleg kitáblázott sebesség-határok, azaz az útvonal kiépítéséhez igazodó sebesség-határok betartatása magával hozza a relatív sebességtúllépések csökkenését is. Ha tehát a megengedett sebesség-határok betartása kikényszeríthetővé válik, a relatív sebességtúllépések is visszaszorulnak, így a relatív sebességtúllépésre visszavezethető balesetek száma is csökkeni fog.

A forgalom-ellenőrzés része a tudati befolyásolásnak, a biztonságos közlekedésre nevelésnek is. A sebesség-ellenőrzés, tekintettel a technikai eszközök által szolgáltatott vitathatatlan bizonyítékokra, kiváló eszköze lehet a tudati befolyásolásnak. Természetesen a hatékonysághoz elengedhetetlen, hogy minden szabályszegővel szemben kerüljön sor szankcióra, legyen az akár figyelmeztetés is.

A sebesség-ellenőrzés hatása még ennél is szélesebb körű lehet, hiszen a tudati befolyásoláson keresztül, és azon a felismerésen át, hogy a járművezető bárhol és bármikor ellenőrzés alá vonható, nem csupán a sebesség-határok betartásának, hanem valamennyi közlekedési szabály betartásának irányába hat.

Ugyanakkor hibás taktikák alkalmazásával a nevelés folyamata az ellenkezőjére fordul, és kifejezetten rendőrséggellenes hangulat kialakításához vezet. Ilyen hangulatban a társadalom nem fogadja el a rendőri forgalom-ellenőrzés baleset-megelőző szerepét, abban kizárólag a hatalom erőfitogtatását és a büntetésekből származó állami bevétel-forrást látja.

Az ellenőrzés helyének kiválasztásakor a jogszerű eljárás mellett fokozottan ügyelni kell a fent kifejtettekre is, tipikusan kerülni kell azon helyszíneket, ahol forgalomszabályozási hiányosság vagy jogszabályi előírás következtében az ellenőrzés hatása a céltól ellentétes hatást válthat ki. Ilyen helyszínek általában a lakott terület és lakott terület vége táblák környéke, a feleslegesnek tűnő sebességkorlátozó jelzőtáblák hatálya alá eső útszakaszok, a formális jogértelmezés következtében a környezetüknél alacsonyabb

23 Utalnom kell azonban az adatok forrására. A statisztikai adatfelvételt a baleset helyszínén intézkedő rendőr végzi, akinek a balesetben részes járművek balesetet megelőző haladási sebességéről pontos tudomása nincs, így valószínűsíthető, hogy relatív sebességtúllépésként jelöl be számos abszolút sebességtúllépéssel járó esetet is. Továbbá a sebességtúllépés gyakran megjelenik másodlagos okként is, amely a statisztikai adatfelvétel körén kívül esik, például a gyalogos-átkelőhelyen történő gyalogoselütés esetén, ha a jármű a megengedett sebességet túllépve közlekedett, e tény a statisztikai adatfelvételtől kimarad.

megengedett sebességű szakaszok, például lakott terület kezdete tábla és a közvetlenül utána kihelyezett, 50 km/h sebességnél nagyobb haladási sebességet engedélyező jelző-tábla közötti terület.

Mindezen taktikák alkalmazása mellett a rendőrség nem üzenheti a társadalomnak azt, hogy vannak olyan közlekedési szabályok, amelyeket nem kell betartani. Hiszen egy ilyen üzenet azt jelentené, hogy a közlekedésben részt vevők a közúti jelzéseket és szabályokat értékelhetik, és belátásuk szerint betarthatják vagy felülbírállhatják.

A rendőrség helyes magatartását tehát a *Janus-arcú kommunikáció* jellemzi:
 – külső kommunikáció területén hangsúlyozni kell, hogy mindig minden szabályt be kell tartani, és a járművezető bármikor ellenőrzés alá vonható, ugyanakkor a rendőrség megtesz mindent a forgalomtechnikai eszközök felülvizsgálata érdekében, sőt ebben a lakosság segítségére is számít,
 – belső kommunikációban pedig el kell érni, hogy a fenti taktikai elvek érvényesüljenek.

Egyéb szabályszegések

A mozgó szabályszegések döntő többsége csak dinamikusan ellenőrizhető. A dinamikus szabálysértések ellenőrzésére a videotachográf, illetőleg bármely képrögzítő eszköz alkalmas, hiszen az ilyen szabályszegések elkövetésének bizonyításához nincs szükség mérésre, csak dokumentálásra. Ugyanez vonatkozik az agresszív járművezetők kiszűrésére is.

Az *elsőbbség meg nem adása* mint baleseti ok ellenőrzése rendkívül nehéz feladat, hiszen a gyakorlatban általános nézet, hogy amennyiben bekövetkezett a baleset, akkor nem adták meg az elsőbbséget, amennyiben nem, akkor pedig megadták az elsőbbséget. A KRESZ jogszabály értelmében az elsőbbségét annak sértik meg, akit hirtelen fékezésre vagy irányváltatásra kényszerítenek.²⁴ A balesetek 13–14%-át kitevő jelzőtáblával védett kereszteződésben bekövetkezett elsőbbségsértések ellenőrzésére tehát olyan technikai eszközt kell kifejleszteni, mely képes arra, hogy megállapítsa: az elsőbbségadásra kötelezett olyan közel haladt be az elsőbbséggel rendelkező jármű elé, hogy azt hirtelen fékezésre vagy irányváltatásra készítette. Ennek megállapíthatóságának feltétele, hogy meghatározzuk az elsőbbséggel rendelkező jármű fékintenzitásának azt a mértékét, amely még nem minősíthető hirtelen fékezésnek. A baleseti ügyekben ítélező bírói gyakorlat alakításában nagy szerepet játszó igazságügyi műszaki szakértői gyakorlat szerint a hirtelen és nem hirtelen fékezés határa az adott helyen és időben elérhető maximális lassulás fele, azaz ha az elsőbbséggel rendelkező jármű vezetője az elérhető maximális fékintenzitás felénél nagyobb intenzitású fékezésre kényszerül, akkor a baleset bekövetkezése nélkül is sérült az elsőbbségi joga. Hasonló eszköz képzelhető el a balesetek 3%-ában előforduló gyalogos-átkelőhelyen áthaladó gyalogosnak

24 KRESZ III: függelék b) pont: *”Elsőbbség: továbbhaladási jog a közlekedés más résztvevőjével szemben. Azt a járművet, amelynek elsőbbsége van, az elsőbbségadásra kötelezett nem kényszerítheti haladási irányának vagy sebességének hirtelen megváltoztatására. Azt a gyalogost, akinek elsőbbsége van, az elsőbbségre kötelezett nem akadályozhatja és nem zavarhatja áthaladásában.”*

való elsőbbségadás elmulasztása szabályszegés ellenőrzésére is. Az eszköz egy egyszerű sebesség-ellenőrző eszközből és a gyalogost érzékelő eszközből állhatna. A fix telepítésű sebesség-ellenőrző eszköz folyamatosan, az útszakaszra megengedett sebességnek megfelelően működik. Amikor az érzékelő gyalogost detektál, a műszer mérési sebességhatára automatikusan lecsökken, és minden elhaladó járművet rögzít úgy, hogy a gyalogos is látható legyen a felvételen.

A követési távolság betartása egyszerű ellenőrzésének feltétele az egzaktul meghatározott szabály. A sebesség be nem tartása teljesen nyilvánvaló módon egyértelműen mérhető, míg a követési távolság szabályáról ez nem mondható el. *„Járművel másik járművet csak olyan távolságban szabad követni, amely elegendő ahhoz, hogy az elől haladó jármű mögött – ennek hirtelen fékezése esetében is – meg lehessen állni.”*²⁵ Ezen meghatározás alapján szakértői számítással ugyan meghatározható egyfajta konkrét megkívánt minimális távolság, ami eltér – a reakcióidő alatt megtett úttal meghatározható – elméleti minimális követési távolságtól. Nyilvánvaló, hogy amennyiben a KRESZ jogszabály a követési távolságokat számszakilag határozná meg,²⁶ a rendőrségi ellenőrzést erre – az igen veszélyes – szabályszegésre is egyszerűen ki lehetne terjeszteni. A mai jogi környezetben csak az elméleti minimális követési távolság figyelembevételével lehetne az ellenőrzést végrehajtani.

A tilos jelzésen való áthaladás ellenőrzése meglehetősen egyszerűnek látszik: a tilos jelzésen való áthaladás során a jármű lefényképezése. Magyarországon kialakult és elfogadott gyakorlat értelmében a tilos jelzésen való áthaladás bizonyításához három fényképfelvétel szükséges: egy, amelyik a járművet a megállás helyét jelző vonal előtt, egy, amelyik az után, és egy harmadik, amelyik a kereszteződés elhagyása során mutatja a járművet, és mindemellett a felvételen látszania kell a fényjelző készülék jelzésének is. Természetesen a fényképfelvételeket videofelvétel is helyettesítheti. A hagyományos ellenőrzési technika szerint az ellenőrzést végző rendőr fényképezőgéppel elhelyezkedik a jelzőlámpa előtt olyan távolságban, hogy a felvételen a jelzőlámpa jelzése, és a megállás helyét jelző vonal is látszódjon, majd vár a szabálysértőre úgy, hogy minden periódusban készenlétben áll a fotózásra. Nyilvánvaló, hogy ez a módszer olyan élőerő-igénnyel bír, hogy kifejezetten kerülendő az alkalmazása. A forgalomirányító fényjelző készülékek döntő többsége alkalmas az automatikus fényképezésre. A berendezés központi egysége a tilos jelzés érvényességének ideje alatt figyel a járműmozgást is, és amennyiben behaladó járművet észlel, elkészíti a fényképfelvételeket.

A tilos jelzésen való áthaladás ellenőrzésének a mainál lényegesen nagyobb teret kell biztosítani, persze a vonatkozó jogszabályok és kriminalisztikai elvek figyelembevételével. Azon a helyen, ahol automatikus kamerát szerelnek fel, figyelemmel kell lenni a fent vázolt elvárásokra, nevezetesen a felvételen látszódnia kell a jelzőlámpa jelzésének

25 KRESZ 27. § (1) bekezdés

26 Tekintettel arra, hogy a biztonságos követési távolság sebességfüggő, az egzakt értéket inkább követési időközként lenne célszerű jogszabályilag rögzíteni. A biztonságos követési távolság lakott területen egy másodperc, míg lakott területen kívül kettő másodperc alatt megtett út lehetne.

és a megállás helyét jelző vonalnak is. Amennyiben ez nem így történik, a felvételek értékelhetetlenek, illetve az ilyen felvételek alapján kiszabott bírságok jogellenesek.²⁷

Különös gondossággal kell eljárni a kiegészítő lámpával ellátott kereszteződésekben. A kiegészítő lámpa szabad jelzésének megszűnésekor ugyanis nincs közbenső idő (nincs sárga jelzés), így a szabad jelzésen a kereszteződést megközelítő jármű a szabad jelzés eltűnésekor a fizika törvényszerűségéből fakadóan képtelen a megállás helyét jelző vonal előtt megállni, tilos jelzésen fog behaladni a kereszteződésbe. E formális szabályszegés nem tekinthető jogellenesnek.

A tilos jelzésen való áthaladás ellenőrzése a fentiek szerint a *vasúti átjáróban* is megoldható. A hatékonyság fokozása érdekében azonban „áellenőrző” eszközök telepítése indokolt. A vasúti átjárók túlnyomó többségében, de mindenképpen azokban az átjárókban, ahol már történt baleset: indokolt a „videókontroll” feliratú, jól látható, ám elérhetetlenül elhelyezett „doboz” alkalmazása. Alapvetés, hogy a rendőri jelenlét önmagában szabálykövető magatartásra ösztönöz. Nincs ez másképp a forgalom-ellenőrző technikai eszközök jelenlétével sem. Ha a járművezető észleli, hogy forgalom-ellenőrző technikai eszköz van kihelyezve, a szabályokat nagy valószínűséggel követni fogja. Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy egy-egy „dobozban” időnként valóban legyen technikai eszköz.

A közlekedők jelentős részét *irritáló szabályszegések* ellenőrzését nem elsősorban a baleset-megelőzés indokolja, hiszen e szabályszegések nem okoznak balesetet. Az ellenőrzés elsősorban a nevelés része, és nem csupán a szabálysértést elkövetők nevelése, hanem a többi közlekedésben részt vevő biztosítása arról, hogy amennyiben valaki szabályt szeg, szankcióra számíthat. Ezen szabályszegések ellenőrzése során nagyon fontos rendőrségi taktika – pont a tudati befolyásolás érdekében –, hogy a rendőri intézkedés olyan hosszú ideig tartson, amennyi előnyt szerzett a szabályt megsértő járművezető. Célszerű, ha minden más közlekedési résztvevő, akinek kárára jogtalan előnyt szerzett a szabályszegő, észleli azt, hogy a szabálytalankodó, „ügyeskedő” járművezető rendőrkezre került. Ilyen esetben a konkrét büntetés mértékén keresztül az elkövetőnek szánt üzenetnél sokkal fontosabb a közlekedés többi résztvevőjének szánt üzenet, mely tipikus példája a generálprevenciónak.

E körbe tartozó szabályszegések tehát elsősorban jogosulatlan előny megszerzését jelentik, mint az autóbusz-forgalmi sáv jogosulatlan használata, a leállósáv jogosulatlan használata, a forgalmi torlódások mellett a menetirány szerinti bal oldalon történő előrehaladás, illetve az úttest közepén kialakított nyílt villamospályán való haladás.

Az ellenőrzés alapvető formája a technikai eszközzel, elsősorban fix telepítésű technikai eszközzel való rögzítés. Ugyanakkor hasznos és látványos, továbbá nevelő célzata is jelentős annak a rendőri intézkedésnek, amikor az úttest jobb szélén kijelölt autóbusz-forgalmi sávot jogosulatlanul használót, büntetés nélkül egyszerűen beterelik a

27 Például: SPIRK József: *Visszafizetik a rendőrök a százezres büntetéseket*. http://index.hu/belfold/2009/05/14/visszafizetik_a_rendorok_a_100_ezres_bunteteseiket/

mellékutcába, hiszen az autóbusz-forgalmi sávból az a járművezető csak abba az irányba haladhat tovább jogszerűen.

A *passzív biztonsági eszközök* használatának alapvető oka a balesetek „kárkövetkezményeinek”, azaz súlyosságának csökkentése. A biztonsági öv, a gyermekbiztonsági rendszer, illetve a bukósisak ellenőrzési taktikája alapvetően a megállítás és a közvetlen beavatkozás. Nem kizárt azonban a képi rögzítésű bizonyítás sem, mely történhet fényképfelvétellel vagy videoberendezéssel. Ennek az ellenőrzési formának automatizálása nehezen képzelhető el, hiszen olyan technikai eszközt, olyan detektort, amely azt érzékeli, hogy a járművezető megfelelően bekapcsolta-e biztonsági övét, szinte lehetetlen tervezni. E területen nagy jelentőséggel bírnak azok a járműtechnikai fejlesztések, melyek a biztonsági öv használatára sarkallják a járművezetőket és utasaikat.

A felsorolt azon szabályszegések között, melyekre a rendőri ellenőrzéseknek fókuszálnia kell, nem szerepelt a *mobil rádiótelefon* használata, ugyanakkor a kérdés igen fontos. A baleseti okok között a negyedik helyet foglalja el a figyelmetlen, gondatlan vezetés, mely figyelmeletlenségek, gondatlanságok oka rendkívül sokrétű, sőt jelentős részük törvényszerű.

Köztudott hogy minden ember figyelme elterelhető az általa végzett tevékenységről. Vannak, akik jobban, vannak, akik kevésbé tudják figyelmüket megosztani. Bármilyen képességekkel rendelkezzen is a járművezető a figyelemmegosztás az általa végzett tevékenység hátrányára válik, hiszen kevesebb figyelmet fordít adott esetben a járművezetésre.

A közlekedésben – mint veszélyes üzem irányításakor – a figyelem megosztását a lehető legkisebbre kell csökkenteni, lehetőleg ki kell szűrni minden olyan „külső” és „zavaró” körülményt, mely a járművezető figyelmét a vezetéstől elvonja. A telefonálás a járművezető pillanatnyi fizikai és szellemi teljesítőképességének jelentős részét elvonja, ezért az államok többsége – a biztonságos közlekedést, azaz a balesetek megelőzését célzó jogalkotással – tilalmazza a menet közbeni telefonálást. Csakhogy jogi eszközökkel képtelenség tilalmazni például az utassal való beszélgetést mint másik jelentős zavaró körülményt.²⁸ A jogalkotó így kénytelen arra az álláspontra helyezkedni, hogy a figyelemlekötésnek csak a „fizikai” oldalát tiltja meg, azaz a kézben tartott telefon használatát tilalmazza, magát a beszélgetést, tehát a kihangosító berendezés használatát nem. Mára már több kutatás bizonyítja, hogy a mobiltelefon használata közbeni vezetés során a balesetek kockázata nagymértékben növekszik. A vizsgálatok viszont kivétel nélkül azt igazolják, semmiféle különbség nincs a kézben tartott telefontal vagy a kihangosító berendezéssel használt telefontal való telefonálás között, a figyelemelterelés ugyanolyan mértékű. A kutatások azt is igazolták, hogy a telefonálás még az enyhe fokban ittas állapotú járművezetésnél is nagyobb kockázatot jelent a közlekedés biztonságára.

28 Ugyanakkor tény, hogy az utassal való társalgás során a vezető „kikapcsolhat” ugyanúgy, mint a rádióhallgatásnál. A telefonálásnak a veszélyesebb volta pont abban rejlik, hogy a vezető rá van kényszerítve az interaktivitásra, ami alapvetően más minőségű figyelemdekoncentrációt eredményez, mint az előbbiek.

Egységes és hatékony jogalkalmazás

Nyilvánvaló, hogy a közlekedésrendészet területén is elfogadhatatlan, ha a jogalkalmazói minőségben eljáró szervek, adott jogszabályi rendelkezésről kialakított hivatalos véleménye nem egyezik meg egymással.²⁹ Nem fordulhat elő az, hogy valamely járművezetői szabályszegés, legyen akár egyszerű szabályszegés, könnyű sérüléssel járó baleset vagy bűncselekmény, más-más elbírálás alá essen attól függően, hogy azt hol követték el, vagy melyik hatóság előtt folyik az eljárás.

„Sajnos a közlekedési bűncselekmények elkövetőivel szemben az ország különböző területein más-más felelősségrevonási és büntetés kiszabási gyakorlat alakult ki. Gyakran előfordul ugyanis, hogy ugyanolyan eredményt előidéző, ugyanazon szabályszegést megvalósító, hasonló adottságú vádlott esetében jelentősen eltérő büntetések kiszabására kerül sor, de előfordul az is, hogy a különböző megítélések miatt az adott cselekményért büntetés jár, míg másutt felmentéssel zárul az ügy.”³⁰

A forgalom-ellenőrzést érintő egységes jogalkalmazás alapfeltétele a rendőrség közlekedési szerveinek magas szintű egységes irányítása, mely központi vagy regionális rendszerben képzelhető el. Emellett elengedhetetlen a forgalom-ellenőrzési feladatot ellátó rendőrök speciális képzése és folyamatos továbbképzése. A minden területen és minden szinten megkívánt *szakértelem* feltétele azonban a *„rendszerszerűen működő integrált emberierőforrás-gazdálkodás felépítése”*, mely segítségével kialakítható egy *„olyan megbízható szakmai alapon álló jogi környezet, amely – ötvözve a munkakör és az életpálya alapú humán megoldások legjobb elemeit – jobbiztonságot teremt a köztisztviselők és a hivatásos állományúak számára, valamint megismerhető, kiszámítható és átlátható viszonyokat hoz létre.”³¹*

Az egységes és hatékony jogalkalmazás feltétele az egységes jogértelmezés. Ahol a jogalkalmazó – legyen az bíró, ügyész vagy rendőr – olyan jogszabállyal találkozott, mely értelmezése a kívánt hatással ellentétes eredményt hoz, vagy amely „jogi kiskapura” utal esetleg kijátszható, kötelezettsége kellene legyen felettes szervén keresztül – a szolgálati út betartásával – erről az adott szervezet központi szervét tájékoztatni. E szerveknek szoros kapcsolatban kellene lenniük a jogalkotási folyamat szereplőivel, és így a feltárt

29 Például a kézben tartott mobil rádiótelefon forgalmi okból álló járműben való használatára vonatkozóan személyesen konzultáltam a bíróság, az ügyészség és a rendőrség illetékeseivel. A bíróság szerint forgalmi ok miatt álló járműben lehet telefonálni, az ügyész szerint nem. A rendőrség képviselője az ügyész álláspontjához csatlakozott.

30 VÁRY László: *A szubjektivitás veszélyei a közlekedési balesetek megítélésében*. Belügyi Szemle, 2004/1.

31 SZAKÁCS Gábor: *Az emberierőforrás-gazdálkodás új alapokra helyezésének szükségessége a közigazgatásban és rendészetben*. Rendészeti Szemle, 2009/6.

problémákra a lehető legrövidebb időn belül a jogalkotás szintjén lehetne reagálni.³² Ugyanakkor súlyos problémát jelentenek a jogértelmezésben előforduló olyan anomáliák, melyek viszonylag egyszerűen, jogalkotási beavatkozás nélkül orvosolhatók.

A nullum crimen sine lege büntetőjogi alapelv szerint csak olyan magatartás miatt lehet valakinek kimondani a bűnösségét, amely magatartást a törvény büntetni rendel. A Btk. közlekedési bűncselekményeinek jelentős része úgynevezett keretdiszpozíció. A keretdiszpozíciót tartalommal kitöltő ágazati jogszabály pedig általában a KRESZ jogszabály. Ezért a KRESZ alkalmazásakor is figyelemmel kell lenni a büntetőjogi alapelvekre. Ugyanakkor hibás jogalkalmazói gyakorlatot eredményez, ha a jogszabály-értelmezést csupán formálisan végezzük el. A formális jogértelmezést egy egyszerű példán keresztül mutatom be. A KRESZ jogszabály 48. § (5) bekezdése az 1997. évi módosítást megelőzően a biztonsági öv használata tekintetében úgy rendelkezett, hogy a járművel akkor szabad közlekedni, ha a személy „*biztonsági öve be van csatolva*.” E szabály formális értelmezésének a veszélye az, hogy jogszerű magatartásnak minősítették, és mellőzték a büntetés kiszabását azzal szemben, akinek a biztonsági öv úgy volt becsatolva, hogy az öv a teste mögött volt elvezetve. A vonatkozó jogszabályhely mai szövege szerint a személynek „*a biztonsági öv becsatolásával kell magát rögzíteni*”. Meggyőződésem, hogy amennyiben az eljáró hatóságok a jogértelmezés során nem csupán a szabály formális oldalát, hanem a norma védelmi körét is figyelembe vették volna, a korábbi jogszabályszöveg se vezethetett volna a „büntetés alóli kibújáshoz”. Nagyon messzire vezet, ha a jogalkalmazás nem enged teret a jogalkotásban a megfelelő mértékű absztrakcióra.

Összefoglalás a 8. fejezethez

A sebesség-ellenőrzés a forgalombiztonság kulcskérdése, de a közlekedők jelentős részét irritáló szabályszegések ellenőrzése is nélkülözhetetlen. E tevékenységet nem elsősorban a baleset-megelőzés indokolja, hiszen e szabályszegések nem vagy igen ritkán okoznak balesetet. Az ellenőrzés elsősorban a nevelés része, és nem csupán a szabálysértést elkövetők nevelése, hanem a többi közlekedésben részt vevő biztosítása arról, hogy amennyiben valaki szabályt szeg, szankcióra számíthat. Ezen szabályszegések ellenőrzése során nagyon fontos rendőrségi taktika – pont a tudati befolyásolás érdekében –, hogy a rendőri intézkedés legalább olyan hosszú ideig tartson, mint amennyi előnyt szerzett a szabályt megsértő járművezető. Célszerű, ha minden más közlekedési résztvevő, akinek kárára jogtalan előnyt szerzett a szabályszegő, észleli azt, hogy a szabálytalankodó, „ügyeskedő” járművezető rendőrkézre került. Ilyen esetben a konkrét büntetés mértékén keresztül az elkövetőnek szánt üzenetnél sokkal fontosabb a közlekedés többi résztvevőjének szánt üzenet, mely tipikus példája a generálprevenciónak.

32 Jelenleg – néhány kivételtől eltekintve – az említett szervek jogalkalmazóként a jogalkotásban csak érintőlegesen, véleményezési joggal vesznek részt. Más kérdés, hogy szakmai fórumokon észrevételezhetik a problémákat, melyre sajnos az elvárt szintnél jóval ritkábban kerül sor, pedig a szakmai fórumok, társaságok, egyesületek hatékonyan tudnának fellépni számos kérdésben.

E körbe tartozó szabályszegések tehát elsősorban jogosulatlan előny megszerzését jelentik, mint az autóbusz-forgalmi sáv jogosulatlan használata, a leállósáv jogosulatlan használata, a forgalmi torlódások mellett a menetirány szerinti bal oldalon történő előrehaladás, más irányba haladók részére kijelölt forgalmi sávban való előrehaladás, illetve az úttest közepén kialakított nyílt villamospályán való haladás.

Az ellenőrzés alapvető formája a technikai eszközzel, elsősorban fix telepítésű technikai eszközzel való rögzítés. Ugyanakkor hasznos és látványos, továbbá nevelő célzata is jelentős annak a nagyvárosi rendőri intézkedésnek, amikor az úttest jobb szélén kijelölt autóbusz-forgalmi sávot jogosulatlanul használót – büntetés nélkül – egyszerűen „beterelik” a mellékutcába, hiszen az autóbusz-forgalmi sávból az a járművezető csak abba az irányba haladhat tovább jogszerűen.

A rendőri intézkedés jogszerű és szakszerű volta, azaz legalitása mellett a *legitimitást* is biztosítani kell.

A rendőri forgalom-ellenőrzés során alkalmazott taktikákat hatékonyabbá kell tenni, új technikai eszközöket kell kifejleszteni a jelenleg ellenőrizhetetlen, ám rendkívül balesetveszélyes szabályszegések bizonyítására, így a szabályszegők időben való kiszűrése lehetőségének megteremtésére létr kell hozni a szakaszos átlagsebesség mérésének a technikai feltételeit.

Kérdések a 8. fejezethez

1. Mutassa be a baleset-megelőzés jogi és nem jogi eszközeit az úgynevezett „3E” szisztéma mentén!
2. Ismertesse a közlekedésrendészet feladatrendszerét!
3. Mutassa be a forgalom-ellenőrzés módszertanát!
4. Melyek a rendőri forgalom-ellenőrzés súlyponti feladatai?
5. A közlekedési szabályok mely csoportjára kell a forgalom-ellenőrzés során fókuszálni, és mi ezen ellenőrzési metódusok jelentősége?

Irodalomjegyzék a 8. fejezethez

- BALLA Zoltán: *A rendészet fogalmának tisztázásához*. Magyar Közigazgatás, 2000/1.
- BARACZKA Róbertné – SZIKINGER István: *A rendészeti igazgatás*. Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel. Budapest, 1999.
- BLAIS, E. – DUPONT, B.: *Assessing the Capability of Intensive Police Programmes to prevent Severe Road Accidents*. British Journal of Criminology, Vol. 45, No. 6.
- Christian WEICHT: *Kriminalprävention aus Sicht der Polizei – eine Aufgabe auch für Architekten und Stadtplaner?* Die Kriminalprävention, 2002/1.
- FINSZTER Géza: *Rendészet vagy rendvédelem*. Belügyi Szemle, 2001/2.

- HILSE, J. – SCHNEIDER, G.: *Verkehrssicherheit. Handbuch für Entwicklung von Konzepten*. Boorberg Verlag, Stuttgart 1995.
- IRK Ferenc – MAJOR Róbert: *Ön hogyan döntene? A közlekedérendészeti munka erősségei és gyengeségei*. Magyar Rendészet 2006/3.
- IRK Ferenc: *Közlekedésbiztonság és bűnözéskontroll*. KJK, Budapest, 2003.
- IRK Ferenc: *Szituációs bűnmegelőzés lakóövezetekben*. In: Barabás Tünde (szerk.): *Épített környezet – bűnözés – szituációs bűnmegelőzés*. OKRI, Budapest, 2008.
- JUHÁSZ János: *A biztonsági öv használatával és mellőzésével kapcsolatos indokok és tévhitek felmérésére végrehajtott kérdőíves adatgyűjtés tapasztalatai*. Közlekedéstudományi Szemle, 2010/3.
- MAJOR Róbert – FÜLÖP Ágnes: *A KRESZ értelmezése a joggyakorlatban*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010.
- MAJOR Róbert: *Az oktatás és a nevelés szerepe a közlekedésbiztonság megteremtésében*. In: Hautzinger Zoltán – Verhóczy János (szerk.): *Sodorvonalon: Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére*, Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2012.
- MAJOR Róbert: *Rendészet, közlekedérendészet*. In: Barabás Tünde (szerk.): *Tanulmányok Irk Ferenc professzor 70. születésnapjára*, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2012.
- RÉTI László (szerk.): *Ember – Jármű – Út*. KJK, Budapest, 1977.
- Ronald V. CLARK: *Situational crime prevention*. In: Michael Tonry – David P. Farrington (eds.): *Building a safer society. Strategic approach to crime prevention*. The University of Chicago Press, Chicago–London, 1995.
- SZAKÁCS Gábor: *Az emberierőforrás-gazdálkodás új alapokra helyezésének szükségessége a közigazgatásban és rendészetben*. Rendészeti Szemle, 2009/6.
- SZAMEL Lajos: *A modern rendészetfogalom és következményei*. Studia Juridica Auctoritate Universitatis, Pécs Publicata, Pécs, 1995.
- VÁRY László: *A szubjektív veszélyei a közlekedési balesetek megítélésében*. Belügyi Szemle, 2004/1.
- WILKINSON, J.: *The Impact of Ilderton Motor Project on Motor Vehicle Crime and Offending*. British Journal of Criminology, Vol. 37, No. 4.

9. FEJEZET

Kincses Ildikó

Igazgatásrendészet

Problémafelvetés

Az igazgatásrendészet, merem állítani, hogy a rendőrség legérdekesebb szakterülete, mely már az elnevezéséből is kitűnik. Az igazgatás és a rendészet mint szóösszetétel idegen nyelveken nem is értelmezhető, de magyarul is csak nehezen. Az igazgatás (köz-, illetve államigazgatás) és a rendészet általános fogalmai ugyan meghatározhatóak, azonban önmagában egyikük sem jelöli a szabályozás tárgyát (mint például a közlekedési igazgatásnál vagy a közlekedésrendészetnél). Megalkotásával a jogalkotó feltehetőleg arra kívánt utalni, hogy ezen fogalom alatt a rendőrségnél olyan sokrétű tevékenység folyik, melyeket nem lehet egy nevesített tárgykörbe vonni. Kétségtelen tény, hogy az igazgatásrendészeti feladatok a rendőrség egyrészt legváltozatosabb, másrészt legváltozékonyabb tevékenységei.

Már a demokratikus átalakulást megelőzően is, a hatályos szabályozás értelmében a rendőrség legfőbb feladatai közé tartoztak – az állam biztonsága, a bűnözés elleni harc, a közrend és a közlekedés rendjének védelme mellett – *az igazgatásrendészeti feladatok*.¹

A rendszerváltás szükségessé tette a közigazgatás korszerűsítését, valamint a korábbi jogi szabályozásnak a demokratikus elveknek megfelelő felülvizsgálatát. Ennek érdekében célul tűzték a közigazgatási deregulációt, melynek végrehajtására Közigazgatási Deregulációs Tanácsot hoztak létre,² és meghatározták a tárcák vezetői számára, hogy gondoskodjanak a jogszabály-előkészítési felelősségükbe tartozó, az általuk vagy jogelődjük által 1989. december 1. előtt kibocsátott jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei felülvizsgálatáról, valamint a szükségtelenek 1990. május 31-éig, illetve legkésőbb 1990. szeptember 30-ával történő hatályon kívül helyezéséről, továbbá a fenntartandók megfelelő módosításáról. A közigazgatás korszerűsítése, illetve a dereguláció a belügyi tárca vonatkozásában egyértelműen a civilestítés szem előtt tartásával történt. Ennek során többek között a névváltoztatási és állampolgársági ügyekkel, az útlevelelendészettel, a lakcímbejelentéssel, majd a személyazonosító okmánnyal kapcsolatos feladatok kerültek át a civil közigazgatáshoz.

1 Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelet (hatályos: 1974. 11. 01. – 2007. 01. 01.) 8. §-a, részletesebben a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet (hatályos: 1974. 11. 01. – 1994. 10. 01.) 10. §-a.

2 A közigazgatási deregulációs intézkedésekről szóló 1143/1989. (XI. 26.) MT határozat, 1989. december 1-jétől.

A rendőrségre vonatkozó legmagasabb szintű, alkotmányos és demokratikus szabályozás, vagyis a rendőrségi törvény 1994. október 1-jétől lépett hatályba,³ mely értelmében a közbiztonság és a belső rend védelmét bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében végzett tevékenységekkel látja el a rendőrség. Az államigazgatási és rendészeti feladatkörébe tartozó tevékenységek többségét az igazgatásrendészet végzi. Bár feladatai időközben csökkentek, de újként jelentkezett például a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység engedélyezése és felügyelete.

Az igazgatásrendészeti feladatok

Az igazgatásrendészeti szolgálati ág feladatai a rendőrségi és a szabálysértési törvényen, valamint egy sor más magas szintű jogszabályon alapulnak. Jelenlegi feladatai – az Rtv. hatályos szabályozása szerinti csoportosításban – az alábbiak:

- szabálysértési hatósági jogkör gyakorlása [Rtv. 1. § (2) bek. 2. pontja] – államigazgatási és egyben bűnmegelőzési feladat, mely évente több százezer szabálysértési eljárás (végrehajtásig bezárólag történő) lefolytatását, valamint 2012-től több százezer meg nem fizetett, illetve le nem dolgozott helyszíni bírság végrehajtását jelenti;
- a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatok ellátása [Rtv. 1. § (2) bek. 3. pontja] – gyűjtőfogalmat takar mind az eljárások tárgyát, mind a – külön jogszabályokban meghatározott – államigazgatási és rendészeti jogkörben gyakorolt tevékenységeket (engedélyezés, szakhatósági közreműködés, felügyelet, ellenőrzés) illetően;
- közlekedési hatósági és rendészeti feladatok [Rtv. 1. § (2) bek. 4. pontja] – bár ennek keretében az igazgatásrendészet államigazgatási jogköre a közlekedési igazgatás átadásával jelentősen csökkent, továbbra is nála maradt a megkülönböztetett (megkülönböztető és figyelmeztető) jelzések felszerelésének és használatának engedélyezése;
- a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység engedélyezése és felügyelete [Rtv. 1. § (2) bek. 7. pontja];
- a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatok ellátása [Rtv. 1. § (2) bek. 16. pontja] – ide tartozik például az egyes rendészeti feladatot ellátókkal kapcsolatos tevékenység.

De utóbbi keretébe tartozónak tekinthetjük a közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályozásból⁴ eredő egyéb feladatokat is, úgymint a nyilvántartások vezetését, avagy az elektronikus kapcsolattartást. Utóbbi vonatkozásában, a közigazgatási hatósági eljárás-

3 A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.), 1994. 10. 01-jétől.

4 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), 2005. 11. 01-jétől.

sok hatékony és gyors megvalósítása érdekében társadalmi elvárás, hogy az ügyfél akár otthonról is intézhesse ügyeit. A 2008. évi Ket. novella⁵ tette egyértelműen főszabállyá, hogy az ügyfél – a meghatározott kivételektől eltekintve – jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, mely utóbbi oldalán kötelezettséget teremt.

Ennek megfelelően a rendőrségi hatáskörbe tartozó közigazgatási ügyekben az e-ügyintézés kialakítása, biztosítása, a meglévő informatikai rendszerek fejlesztése azonnal megkezdődött, első körben az egyszerű megítélésű ügyfajtáknál került megvalósításra. 2014-ben már több mint száz ügytípus esetén (fegyver, személy- és vagyonvédelem, robbanóanyag, pirotechnikai, kábítószer-rendészet, rendészeti feladatokat ellátók közigazgatási ügyeiben) biztosított az elektronikus úton történő ügyindítás az ügyfél számára. Ennek ellenére kevesen élnek ezzel a lehetőséggel. A klasszikus értelemben vett e-ügyintézés azonban elektronikus aláírás biztosítása nélkül nem valósulhat meg, ez további fejlesztéseket tesz szükségessé.

Az Rtv. szükségszerűen szabályozza a rendőrségi adatkezelést⁶ is. Az igazgatásrendészeti szolgálati ág közigazgatási feladatainak ellátása céljából – a külön törvény, így a szabálysértési, valamint a fegyvertörvény alapján kezelhető adatokon kívül – kezeli többek között a közbiztonságra veszélyes anyagokkal és eszközökkel⁷ kapcsolatos szakhatósági és engedélyezési ügyek, valamint a rendőrség hatósági ellenőrzési jogkörébe tartozó tevékenységet folytató személyek azonosításához szükséges adatait.

A közigazgatási ügyekben az anyagi jogszabályok szinte minden eljárásban nyilvántartás vezetési kötelezettséget írnak elő. Az igazgatásrendészetnél keletkező adatállományokból épül fel a Fegyver 2000 lőfegyver-nyilvántartás, a Személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenységre kiadott rendőrségi engedélyek nyilvántartása (SZEVAPO) országos számítógépes rendszere, valamint az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek (SZENYOR RI) nyilvántartása a rendőrség központi szervének kezelésében. A Szabálysértési ügyintéző-ügykezelő rendszerből (RSZABS) az adatok a Kormány által kijelölt szerv, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala⁸ (a továbbiakban: KEKKH) által vezetett szabálysértési nyilvántartási rendszerbe (SZNYR) kerülnek. Mindezek a hatósági nyilvántartások 2013. július 1-jétől – összhangban a Ket. rendelkezéseivel⁹ – közhitelesnek minősülnek.

A felsorolt feladatkörök a demokratikus átalakulás és az uniós csatlakozás tükrében – más európai országok megoldásához hasonlóan – felülvizsgált jogalkotás során maradtak, illetve lettek a rendőrség alaptevékenységei, és ahhoz sem férhet kétség, hogy bár igen heterogén jellegűek, egyben bűnmegelőzési eszközként is szolgálnak. A szer-

5 2008. évi CXI. törvény a Ket. módosításáról, 2009. 10. 01-jétől.

6 Rtv. 91/Q. §

7 Ezek: a nukleáris, a radioaktív anyag, az ionizáló sugárzást létrehozó berendezés, a kábítószer, a pszichotróp anyag, a kábítószer-prekurzor, a polgári felhasználású robbanóanyag, a pirotechnikai termék.

8 A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 8. §-a alapján, 2010. 01. 09-től.

9 Ket. 41. § (10) bekezdése.

vezeti szintek szerinti feladatmegosztást az úgynevezett státútum rendelet¹⁰ rögzíti. Az igazgatásrendészet valamennyi megmaradt hatáskörénél kimutatható a feladatok folyamatos változása, mely nagy figyelmet és az állomány rendszeres továbbképzését igényli a szakirányítást végzőktől.

Az igazgatásrendészet szervezetének alakulása

1989-ben a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) II. Főcsoportfőnöksége volt az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BM ORFK), 3 csoportfőnökséggel: bűnügyi, közbiztonsági és közlekedési, igazgatásrendészeti.

1990. április 27-től azonban a rendőrség hivatalosan is kivált a BM szervezetéből, központi szerve, az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) önálló hatóságként működő országos hatáskörű szerv lett. Ez együtt járt a korábbi Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség átszervezésével is. A jogalkotás feladata és az állampolgársági ügyek intézése a BM hatáskörében maradt, míg a végrehajtás központi szerve az ORFK Igazgatásrendészeti Főosztálya (a továbbiakban: ORFK IFO) lett, mely a rendőrség útlevél-rendészeti feladatainak megszűntével két osztályra bomlott: idegenrendészetire és rendészetire, de hozzá tartozott még a Közbiztonsági Informatikai Szolgálat is 1993. május 1-jéig, amikor az ORFK Közbiztonsági Főigazgatóság közvetlen alárendeltségében működő osztály (Közbiztonsági Információs Osztály) lett.¹¹

Az igazgatásrendészeti feladatok végrehajtása megjelenik a rendőrség központi, területi és helyi szerveinél. (A rendőrség szervezeti felállításához tartozó rendőrőrsök azonban igazgatásrendészeti hatáskörrel sosem rendelkeztek.) A rendőrség szervezeti változásai leginkább a központi szervet érintették, míg az egyes feladatok elkerülése különösen a rendőr-főkapitányságoktól (a továbbiakban: RFK) és a rendőrkapitányságoktól (a továbbiakban: RK) vont el létszámot. A jogszabályokban meghatározott hatásköri rendelkezések alkalmazása során egyedül a fegyver-engedélyügyi területen van eltérés a megyei és a fővárosi feladatmegosztási struktúrában, miután a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) esetében minden elsőfokú hatáskör (a kerületi RK-é is) a BRFK Igazgatásrendészeti Főosztályáé (a továbbiakban: BRFK IFO), a szaktudás és az egységes jogalkalmazás biztosítása érdekében. Ennek megfelelően a másodfok teljes egészében az ORFK IFO, míg megyei vonatkozásban a felülvizsgálati jogkör megosztott a területi szervevel.

2000. január 1-jétől, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal felállításával¹² megszűnt az idegenrendészet addigi központi szerve, az ORFK IFO Idegenrendészeti Osztálya, csak a korábbi rendészeti feladatok maradtak meg (rendészeti, szabálysértési,

10 A Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet, 2008. 01. 01-jétől.

11 Az 1/1990. (I. 10.) BM rendelet és a rendelettel kiadott, a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szolgálati Szabályzata módosításáról és egyes belügyminiszteri rendeletek hatályon kívül helyezéséről szóló 14/1990. (IV. 27.) BM rendelet Mellékletének 7. pontja alapján.

12 A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet.

közlekedési igazgatási osztály keretében), de a területi szervek még két évig végeztek idegenrendészeti tevékenységet. 2001. január 1-jétől a közlekedési igazgatási feladatok kerültek átadásra az okmányirodák hatáskörébe, így azóta az ORFK IFO két osztállyal (szabálysértési és igazgatási, rendészeti) működik.

Az igazgatásrendészeti szolgálati ág jelenlegi státuszainak száma országosan a 1,5 ezerhez közelít, melynek 67%-a hivatásos, míg 33%-a polgári. Ez az arány még nagyjából rendben lenne, de sajnos a hivatásos beosztások negyede tiszthelyettesi, melynek képesítési követelménye nem elégíti ki a szolgálati ág által végzett munkához szükséges mértéket (felsőfokú iskolai és felsőfokú szakmai). Ráadásul a tényleges helyzet még ennél is kedvezőtlenebb, hiszen a tiszti beosztások vonatkozásában 10%-os a létszámihiány (75 fő), melyet jórészt középfokú végzettséggel rendelkezőkkel (tiszthelyettesek, közalkalmazottak) pótolnak, de még így sem tudják teljesen feltölteni.

A továbbiakban az igazgatásrendészet jelenlegi feladatainak kialakulását és változásainak fő irányait kívánom bemutatni. A joganyagot két fő részre osztom, az egyik tradicionálisan a szabálysértési szakterület, melynél külön – a közigazgatási eljárás hatálya alól kivett – eljárás, a szabálysértési eljárás szabályai szerint folyik a jogalkalmazás.¹³ A másik fő részét rendészeti szakterületnek nevezem, melyben ugyan rendkívül heterogén és jóval változékonyabb feladatok találhatóak, mégis van közös jellemzőjük, ez pedig az, hogy mindegyiküknél a közigazgatási eljárás szabályait kell alkalmazni, a fegyvertől a megkülönböztetett jelzéséig bezárólag. Ezeknél a Ket. rendelkezéseitől kizárólag akkor lehet eltérni, ha azt maga a Ket. megengedi. Valamelyest kivételt képeznek az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügyek, mivel itt a Ket. csak akkor alkalmazható, ha az atomtörvény eltérő szabályokat nem állapít meg.¹⁴

A szabálysértési jog fejlődése

A társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekményekkel szembeni védelmet hazai jogrendszerünkben a szabálysértési jog hivatott biztosítani, melyet a közigazgatás büntetőjogának, avagy „kis bűncselekménynek”, illetve bagatellcselekménynek is szoktak nevezni. Az elnevezés jelzi, hogy ez a jogterület vegyes karakterű, két jogág határán áll, fogalmi rendszere, alapintézményei, eljárás- és fórumrendszere mindkettőből építkezik: amikor azt kell eldönteni, hogy mi tesz egy cselekményt szabálysértéssé, hogyan alakulnak a felelősségi szabályok, akkor a büntetőjog évszázada csiszolt fogalmi rendszere és intézményei érvényesülnek (társadalomra veszélyesség, szándékosság, gondatlanság, kísérlet, büntethetőséget kizáró és megszüntető okok stb.), amikor viszont az alkalmazott joganyagra, az eljárás rendjére vagy az eljáró szervek államszervezeti státuszára, feladatkörére kérdezzük rá, akkor már a közigazgatási jog jellegzetességei dominálnak.

13 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről (hatályos: 1982. 01. 01. – 2005. 11. 01.), ezt követően pedig a Ket. 13. § (1) bekezdése.

14 Ket. 13. § (2) bekezdés g) pontja.

Ez a kettősség a szabálysértési jog fejlődését a kezdetektől a mai napig áthatja, ezért is nevezik „Janus-arcú” (kétarcú) jogintézménynek.¹⁵

A büntetőjogilag védett jogtárgyak többsége a szabálysértési jog védelme alá is tartozik. Azokról a kisebb súlyúnak minősített jogsértésekről van szó, melyek – a jogalkotó megítélése szerint – nem érdemelnek büntetőjogi üldözést, ugyanakkor olyan veszélyeket hordoznak, illetve sérelmeket idéznek elő, melyek szükségessé teszik a társadalom intézményes formában kifejezett – elsősorban anyagi hátrányokozásban megnyilvánuló – rosszallását.¹⁶

A mindenkori büntetőpolitika és a jogalkotó felelőssége dönteni arról, hogy mely jogsértő magatartás az, amely a társadalom legsúlyosabb jogi értékítéletét, a büntetőjogi büntetést érdemli, és melyik az, amit ugyan szankcionálni kell, de elegendő vele szemben egy másik jogág keretében alkalmazott hátrány. A magyar jogban a szabálysértés jogintézményét lényegében 1953-ban¹⁷ – a rendőrség kihágási jogkörének megszüntetésével – a helyi tanácsok bírságolási jogaként vezették be, majd 1955-ben¹⁸ – a kihágási jog¹⁹ megszüntetésével – a büntetőjogból kivált, elsősorban államigazgatás-ellenes magatartások szabálysértési jogba kerülésével rakták le az alapjait. A szabálysértési jogba azonban hamar átszivárogtak egyes kriminális (ún. kettős alakzatú) magatartások is, és megtalálhatók voltak azok a rendészeti jellegű cselekmények, melyek felderítése elsősorban a rendőrség feladatát képezte. Így a rendőrség – jogköre és szakmai képzettsége alapján – azóta is nélkülözhetetlen szereplője a szabálysértési eljárásoknak.

Miután a szabálysértési jogot a közigazgatás általános szankciójává kívánták tenni, az ennek érdekében történő átfogó rendezés eredményeként született meg 1968-ban az első önálló kodifikáció,²⁰ mely számtalan módosítása ellenére több mint három évtizedig volt érvényben.

A szabálysértési jog azonban továbbra is idegen test maradt a közigazgatás szervezeti és eljárási rendszerében, mert a közigazgatás alapvetően célorientált, feladatmegoldó jellegű jogág, amely csak akkor gondolkodik szankcióban, ha nincs remény a reparációra, vagy a jogszerű állapot helyreállítására. Ezzel szemben a szabálysértés szankciós jog, a büntető típusú logikába illeszkedik. A fentiek alapján tehát a szabálysértési szankció a kisebb súlyú jogsértések megelőzésére, illetve a már bekövetkezett jogsértések szankcionálására szolgáló represszív (büntető) jellegű, vétkességi alapon álló hatósági szankciók egyik fajtájaként határozható meg, amely dominánsan bírságcentrikus. Ezen ellent-

15 MÁTHÉ Gábor: *Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú” büntetőjog*. Magyar Közigazgatás, 2001/6. 321–330.

16 KINCSES Ildikó – KÁNTÁS Péter: *A szabálysértési jog*. Kiskommentár. KJK–Kerszöv, Budapest, 2002.

17 1953. évi 16. törvényerejű rendelet a rendőrségi kihágási bíraskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosítása.

18 A kihágás intézményének és a kihágási bíraskodásnak megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelet.

19 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról (Kbtk.).

20 A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény és az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet (hatályos: 1968. 10. 01. – 2000. 03. 01.).

mondások miatt a szabálysértési szankció mellett továbbra is megmaradtak az objektív alapú felügyeleti bírságok és az egyéb jogkorlátozó szankciók.

A szabályozás átalakítását illetően az 1980-as években két markánsan elkülöníthető elméleti álláspont alakult ki: az úgynevezett szétválasztási (részleges büntetőjogi vizszozerelés) és az egységet A Szabálysértési jog megújításának következő szakasza a rendszerváltáshoz köthető, melynek első eredménye az elzárás büntetés megszüntetése,²¹ valamint a bírósági felülvizsgálat bevezetése volt. Felmerült az úgynevezett egységes szabálysértési hatóság létrehozásának a gondolata is, de közmegegyezés hiányában nem valósult meg. A felülvizsgálat további motivációját az emberi jogi egyezmény fenntartással történő ratifikációja²² jelentette. Az újrakodifikáció középpontjában a „fair” eljáráshoz, az úgynevezett tisztességes tárgyaláshoz (független és pártatlan bíróság által) való jognak történő megfelelés állt. A kriminálstatisztikai adatok, illetve a kutatások fényében egyértelművé vált, hogy a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás a felderítés eredményessége, az eljárás gyorsasága, a felelősségre vonás általános és speciális preventív ereje tekintetében egyszerűen nem képes olyan paramétereket produkálni, amelyek miatt érdemes volna a tömeges rekriminalizáció mérlegre tétele. A büntetőügyforgalom és a rendelkezésre álló bűnüldözési és igazságszolgáltatási kapacitás tükrében egyértelműen állítható, hogy az évente több száz ezret meghaladó szabálysértési feljelentést – büntető eljárás keretében – nem lehetne ésszerű időn belül, megalapozott módon elbírálni. A szabálysértési szférában tömegesen elkövetett tudatos normaszegések ellenére az elkövetők életvitele és értékrendje döntő többségében nem minősíthető deviánsnak (például közúti közlekedési szabálysértések), tehát a szabályszegések többsége önmagában nem tükröz egy általánosabb szembehelyezkedést a jogrend egészével, éppen ezért nem érvényesül a társadalom részéről a bűnözést érintő kirekesztő, elhárító reakció.²³

A szabályozás tekintetében dönteni kellett, hogy az Európában elterjedt két modell közül melyiket választjuk, a francia utat, vagyis a büntetőjogi trichotómiát, vagy a német megoldást, mely szerint a szabálysértési hatóság döntése ellen a bírósághoz lehet jogorvoslattal fordulni.²⁴ A jogállami követelményekhez és a társadalmi realitásokhoz egyaránt igazodó jogalkotói válasz a német megoldás lehetett, azaz továbbra is maradjon meg a szabálysértés anyagi és eljárásjogi önállósága a közigazgatás keretein belül, s ehhez igazodjék a bírói eljárás szabályrendszere. A strasbourgi szervek gyakorlata szerint ugyanis nincs akadálya annak, hogy „első körben” közigazgatási hatóságok által, sommás eljárás keretében történjen meg az elbírálás, és csak az érintett egyet nem értése esetén szükséges biztosítani a bírói utat. Ennek megfelelően az ezredforduló szabálysér-

21 Az egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről és módosításáról szóló 1990. évi XXII. törvény 12. § (2) bek. a) pontja helyezte hatályon kívül, 1990. 03. 15-től.

22 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

23 KINCSES Ildikó – KÁNTÁS Péter i. m.

24 PAPP László – KISS Norbert – HOLLÁN Miklós: *Szabálysértési jog*, Egyetemi tankönyv. ROBINCO Kft., Budapest, 2011.

tési reformjának legnagyobb újdonsága a bírói út igénybevételenek lehetősége volt, az elzárás büntetés visszatérte és ezzel összefüggésben a bíróság mint „kvázi szabálysértési hatóság” megjelenése mellett.²⁵

A későbbiekben egyes szabálysértések társadalomra veszélyességének növekedése (például a kistelepüléseken élőket sújtó tulajdon elleni szabálysértések elszaporodása és felderítetlensége) indokolta az ellenük való hatékonyabb fellépést. Ezt szolgálta, hogy a törvény az elkövetővel szemben (fiatalkorú esetén is, bár feleakkora mértékben) lehetővé tette az elzárás büntetés kiszabását, megemelve annak felső határát is, a felderítést pedig a tapasztalattal nem rendelkező jegyző helyett a büntetőeljárások során már ez irányú ismereteket szerzett rendőrség hatáskörébe utalta, az úgynevezett előkészítő eljárás formájában.²⁶ Szépséghibája a végrehajtásnak, hogy azt nem a bűnügy, hanem a szabálysértési hatósági feladatokat ellátó igazgatásrendészet kapta meg.

A szabálysértési joganyag – a felgyorsult társadalmi és gazdasági átalakulás miatt – folyamatos változáson ment keresztül, különös tekintettel az ágazati közigazgatási anyagi jogi szankciók (bírságok) elterjedésére. Bár hazánkban jellemzően a relatíve határozott bírságrendszer (alsó és felső határt meghatározó) érvényesül, egyre gyakrabban lehet találkozni az abszolút határozott bírságrendszerrel, mely kizárja a mérlegelés lehetőségét. Az úgynevezett objektív felelősség előtérbe kerülését (például a közúti közlekedés szabályozásában²⁷) egyrészt a jogi személyre is alkalmazható, másrészt az automatikus és gyors szankcionálás mozdította elő, ellentétben az idő- és munkaigényesebb egyéniesített felelősségi vizsgálódással szemben. Az objektív bírság azonban csak abban az esetben képes represszió keresztül preventív hatást kifejteni, ha a jogsértés de facto felróható volt az elkövetőnek. Ez ugyan nem alkotmányossági kérdés, viszont felveti az arányosság problémáját. A hazai szabályozás adóssága a szankció arányosságára vonatkozó elv érvényesítésének és deklarálásának hiánya. A jogsértéssel arányos szankció ugyanis a klasszikus büntetéstan alapelve, az aránytalan büntetés pedig méltánytalan és igazságtalan.²⁸ Ideálisnak a relatíve határozott komplex rendszer tekinthető, mely az arányosság érvényesülését a kiszabási körülmények akár részletes szabályozásával segíti.

A szabálysértési és a közigazgatási bírságok párhuzamosságának megszüntetése, továbbá a szabálysértések általános felülvizsgálata és korszerűsítése a szabályozás újabb felülvizsgálatához vezetett.

25 A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (hatályos: 2000. 03. 01. – 2012. 04. 15.).

26 A közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXXVI. törvény, 2010. 08. 19-től.

27 A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet, 2008. 01. 01-jétől.

28 Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2007. 95–99.

A hatályos szabályozás

A társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekményekkel szembeni védelmet a magyar jogrendszerben változatlanul a szabálysértési jog hivatott biztosítani. Szabályozásának egyszerre kell védelmet nyújtania az alapvető értékeket csekélyebb fokban veszélyeztető, valamint a jog által védendőnek ítélt érdekeket fenyegető magatartásokkal szemben. Az új jogszabály kialakítását a tapasztalatok és a korábbi törvények értékeinek a felhasználásával a hibák, hiányosságok kiküszöbölésére, valamint a jelenlegi társadalmi követelményeknek megfelelő továbbfejlesztésre irányuló igény motiválta. Ez azonban a kriminalizáció irányába vezette a jogalkotót, szinte visszatérve a kiindulási alapokhoz. A szabálysértések teljes körű felülvizsgálata – a törvényi szabályozás kizárólagossága mellett – a tényállások számának jelentős csökkenését, a közigazgatás-ellenes jogsértések többségének közigazgatási ágazati jogba terelését eredményezte, megerősítve ezzel a kettős szerkezetű közigazgatási büntetőhatalom rendszerét. A szabályozás során – mind anyagi, mind eljárásjogi vonatkozásban – a büntetőjogi szabályok kerültek előtérbe.

A 2012. április 15-étől hatályos új törvény, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) célja, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, de a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel nem rendelkező kriminális cselekményekkel szemben. Az új szabályozás sem szakított azzal a hagyománnyal, hogy a szabálysértési anyagi és eljárásjogot egy törvény tartalmazza, de szerencsére pótolta a korábbi szabályozások hiányosságát, miszerint időbeli hatályát nemcsak anyagi, hanem eljárásjogi szempontból is meg kell határoznia.²⁹ Utóbbira vonatkozó szabályozást azonban a Szabs. tv. hatályba lépésénél nem követte, ugyanis az átmeneti rendelkezésekben az elkövetéskor hatályos eljárási szabályok alkalmazását írta elő. Ez logikus megoldás volt, figyelemmel a szabályozás jelentős mértékű eltérésére, de nem kevés nehézséget okozva az eljáró hatóságoknak a korábbi és az új szabályok még évekig tartó párhuzamos alkalmazásával. A szabálysértési eljárásoknak meg kell felelniük a hatékony, gyors ügyintézés kritériumának, míg a végrehajtási rendszernek költséghatékonyan kell a jövőben működnie.

A Szabs. tv. már hatályba lépése előtt és bevezetése óta is többszöri módosításon ment keresztül. A legjelentősebb változások 2013. szeptember 1-jétől³⁰ (például a fiatakorúak fokozott védelmét szolgálók), illetve 2014. január 1-jétől³¹ (például a közvetítői eljárást bevezető) hatályosak. A Szabs. tv. végrehajtásával kapcsolatos jogalkalmazói

29 Szabs. tv. 4. és 30. §-a.

30 Az egyes rendszeti tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCIII. törvény 120–188. §-a.

31 Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény.

feladatok meghatározására a Kormány és a szabályozásért felelős miniszter (a belügyminiszter) kapott felhatalmazást, melyek alapján egy sor végrehajtási rendelet³² született.

A szabálysértés fogalma

A Szabs. tv. meghatározza a szabálysértés fogalmának lényegét, melyet a bűncselekményekhez képest kisebb fokú társadalomra veszélyességben rögzít. Ezt az olyan jogsértő magatartások valósítják meg, amelyek sértik vagy veszélyeztetik az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, az állampolgárok és a szervezetek személyét vagy jogait. Szabálysértés tehát az a jogellenes cselekmény – tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló emberi magatartás –, melyet a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elve értelmében, a továbbiakban kizárólag törvény nyilvánít szabálysértésnek, és elkövetőit a törvényben meghatározott joghátránnyal fenyegeti (miután megszüntette a kormány- és önkormányzati rendelet szintű szabályozást).

Átalakult a szabálysértések kategorizálása is. Bár a tényállások a védett jogtárgyak aspektusából változatlanul három fő típusba sorolhatók: kriminális jellegű, igazgatásellenes és rendészeti cselekmények, a jogalkotó nem ezt a tagolást követte.³³

A kétszeres értékelés tilalma (ne bis in idem elve) szabálysértés és bűncselekmény vonatkozásában már eddig is rögzített volt. A Szabs. tv. rendezi a szabálysértés és a közigazgatási bírság közötti problémát, miszerint közigazgatási bírság hatálya alá tartozó jogsértések esetén szabálysértés nem állapítható meg. Ez következik a közigazgatási szankciókról szóló nemzetközi ajánlásból is.³⁴

A szankciórendszer

A szankciórendszer revíziója során – a visszatartó erő növelése érdekében a szigorítás jegyében – bővült a szankciók köre és módosult a mértékük. A korábban kiszabható pénzbírság felső határa uniós összehasonlításban is alacsonynak minősült, ezért jelentősen emelkedett a maximuma, illetve a minimuma is. Elmaradt azonban az egyes szabálysértések társadalomra veszélyességének konkrét mértékét tükröző speciális maximumok meghatározása, mely az elbírálóra még nagyobb felelősséget ró. A Szabs. tv. felhatalmazása³⁵ alapján – az általános törvényi keretek között – bevezetésre kerültek

32 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet a Szabs. tv. végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról és még sorolhatnánk.

33 CSERÉP Attila – FÁBIÁN Adrián – RÓZSÁS Eszter: *Kommentár a szabálysértési törvényhez*. Elektronikus jogtár. Complex Kiadó, Budapest, 2013.

34 Kis Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban*. UNIÓ Kiadó, Budapest, 2005. 309–312.

35 Szabs. tv. 11. § (3) bekezdése.

az ún. fix bírságok,³⁶ amelyeket – a vétkességi elv megtartása mellett – az egyszerű megítélésű, jellemzően egymozzanatú közlekedési szabálysértések esetén rendeltek alkalmazni.

Az elzárás büntetés³⁷ változatlanul az egyik leghatékonyabb szankció a szabálysértések visszaszorításánál, melyre a Szabs. tv. jelenleg 15 tényállás³⁸ tekintetében biztosít lehetőséget, természetesen kizárólag a bíróság hatáskörében. A 2010-ben szigorított mértékén a jogalkotó nem változtatott, bár a jogalkalmazói tapasztalatok annak szükségességét, még ismételt elkövetés esetén sem igazolták vissza.

Új jogintézményként jelent meg a közérdekű munka végzése. Nemzetközi egyezmény³⁹ szerint kényszer- vagy kötelező munkának minősül minden olyan munka, amelyet büntetés kilátásba helyezésével követelnek meg valakitől, és a személy a munka elvégzésére nem önként vállalkozott. A Szabs. tv. értelmében közérdekű munkára nemcsak önálló büntetésként (az elkövető beleegyezésével), hanem a pénzbírság (helyszíni bírság) megfizetésének alternatívájaként (önként jelentkezés alapján) is sor kerülhet. Teljesítése lehetőséget biztosít a munkahellyel vagy jövedelemmel nem rendelkezők számára az elzárásra átváltoztatás.

Eljárási szabályok

A Szabs. tv. újdonságként meghatározza az eljárási alapelveket, amelyek egyértelműen a büntetőeljárásához hasonlóak (az ártatlanság védelme és a bizonyítás terhe, az önvédre kötelezés tilalma, a védekezés joga stb.).

A Szabs. tv. leszűkíti az eljáró hatóságok körét, megszüntetve a különböző szakmai felügyeletek ez irányú hatáskörét. Általános szabálysértési hatóság a jegyző helyett állami szerv, a megyei (fővárosi) kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala lett. Megmaradt továbbra is a RK (vagy az egyes feladatok ellátására létrehozott rendőri szerv), a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve és a bíróság hatásköre. Az új ügyész-ségi törvény⁴⁰ alapján az ügyész – korábbi általános felügyeleti jogköre helyett – a jövőben az ügy érdemére kiható, az érintett jogviszony alapjait érintő törvénysértés esetén jár el. Ezt biztosítja a Szabs. tv., mikor kimondja, hogy az ügyész ellenőrzi a szabálysértési hatóságok eljárásának és intézkedésének törvényességét.

36 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény-nyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról.

37 Magyarország Alaptörvénye IV. cikk (1) és (2) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

38 Szabs. tv. XXIII. fejezete.

39 2000. évi XLVIII. törvény a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülészakán elfogadott 29. számú Egyezmény kihirdetéséről 2. Cikk 1. pontja.

40 Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény.

Az eljárások egyszerűsítése érdekében új jogintézményként vezeti be a feljelentés elutasítását, majd 2014. január 1-jétől a büntetőjogból ismert közvetítői eljárás (mediáció)⁴¹ lehetőségét, melynek lényege, hogy a sértett és az elkövető közötti konfliktus rendezésének megoldását tartalmazó, a szabálysértés következményeinek jóvátételét és az elkövető jövőbeni jogkövető magatartását elősegítő, írásbeli megállapodás jöjjön létre. Teljesülése büntethetőséget megszüntető okot képez.

A bizonyítási eljárást nem igénylő esetekben rövidíti az eljárási határidőket, és új jogorvoslásként jelenik meg a meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozattal szemben a meghallgatás kérése. Valamennyi elzárással is büntethető szabálysértés esetén előkészítő eljárás lefolytatására kötelezi a rendőrséget, vagyis az elkövetés helye szerint illetékes rendőrkapitányság közrendvédelmi szervezeti elemét. A tulajdon elleni szabálysértés értékhatárának jelentős felemelése nagyságrendileg csökkentette a bűncselekmények számát, áttérhelve ezzel a feladatot a bűnüggyől a közrendvédelemre. Bevezetésre kerül a szabálysértési visszaesés fogalmi rendszere, mely a hat hónapon belül harmadik esetben akár szabálysértési elzárással is fenyegetettséget, avagy kötelező járművezetéstől eltiltást okozhat.

Egyszerűsödik a végrehajtási eljárás az adók módjára behajtás mellőzésével (csak korlátozottan alkalmazható). Az önkéntes teljesítés (megfizetés vagy ledolgozás) hiányában mind a pénzbírság, mind a helyszíni bírság elzárásra átválttatására kerül sor. A helyszíni bírságok önkéntes teljesítése azonban egyre rosszabbodó tendenciát mutat, ezért a szabálysértési hatóságok (különösen a rendőri) munkaterhe folyamatosan növekszik. Ennek egyik megoldását jelentheti a differenciáltabb helyszíni intézkedés, vagyis a szóbeli figyelmeztetés⁴² alkalmazásának – első ízbeni, csekély súlyú szabályszezés esetén – előtérbe kerülése.

Az eljárások rendjének biztosítása érdekében jelentősen emelkedett a rendbírság összege is. A korábbi szabályozástól eltérően a Szabs. tv. nemcsak az eljárás megindítását követően keletkezett, hanem a cselekmény elkövetésétől a bizonyítása érdekében felmerült, az állam által előlegezett költségeket is bevonja a szabálysértési költség fogalmkörébe. 2014. január 1-jétől – az uniós megfelelés értelmében – már nem csak a büntető-, hanem a szabálysértési eljárásban is biztosított a tolmácsoláshoz és fordításhoz való jog.⁴³

A Szabs. tv. megteremti az elektronikus kapcsolattartás lehetőségét, elsősorban a hatóságok között, de akár az eljárás alá vont személlyel is.

A Szabs. tv. az eljárások gyorsítása és egyszerűsítése érdekében a helyszíni bírságolást helyezi előtérbe azáltal, hogy kezdetben minden szabálysértés esetén lehetőséget biztosít az alkalmazására, valamint egyidejűleg a tárgyi bizonyítási eszköz lefoglalására. A rendőrség számára teljes körű – az elzárással is büntethető szabálysértésekre is kiterjedő –,

41 Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény 91–102. §-a.

42 2013. évi XCIII. törvény 149. §-a alapján, a Szabs. tv. 100/A. §-a, 2013. 09. 01-jétől.

43 A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló 2010/64/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, 2010. 10. 20.

általános helyszíni bírságot biztosít. Annak érdekében, hogy a kellő vizszoartartó hatás a helyszíni bírsággal is biztosítható legyen, annak is megemeli az alsó és felső határát egyaránt, sőt az ismételt elkövetés esetére még magasabb mértéket határoz meg. A Kormány rendelettel meghatározhatja egyes közlekedési szabálysértések helyszíni bírságának kötelező mértékét is, mely a szabálysértési eljárás során ilyen ügyekben kiszabható összeg fele.

A korábbi központi szabálysértési nyilvántartás továbbfejlesztésével a Szabs. tv. lerakja a szabálysértési nyilvántartási rendszer (a továbbiakban: SZNYR) jogi alapjait, melynek részét képezi a személyazonosító adatok nyilvántartása, a szabálysértést elkövetettek és a helyszíni bírságotak nyilvántartása, a szabálysértési eljárás hatálya alatt állók nyilvántartása, valamint a szabálysértési rendszer használatára jogosultak nyilvántartása⁴⁴. Az adatkezelői feladatokat továbbra is a KEKKH látja el, melyhez az adatokat elektronikus úton (rendszer–rendszer kapcsolat formájában) továbbítják a rendőri szabálysértési hatóságok. Az SZNYR törvényességi felügyeletét a Legfőbb Ügyészség látja el.

Fiatalkorúakra vonatkozó rendelkezések

A gyermekek jogairól szóló nemzetközi egyezmény értelmében gyermek az a személy, aki tizenharmadik életévét nem töltötte be (kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri), és mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervezeteknek figyelembe kell venniük a gyermek mindenekfelett álló érdekét.⁴⁵ A Szabs. tv. szerinti fiatalkorú elkövetők tehát gyermeknek minősülnek, és így megilletik őket az egyezményben foglalt jogok. A részes államoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a gyermek személyes szabadságának korlátozása csak végső eszközként legyen alkalmazható, a lehető legrövidebb időtartammal, a felnőttektől elkülönítetten. E differenciált szabályozásnak a Szabs. tv. megfelel, figyelemmel a felnőtt korú elkövetőkre vonatkozó szabályozástól enyhébb szankciórendszerére (rövidebb időtartamú elzárás, alacsonyabb mértékű pénzbírság és helyszíni bírság, közérdekű munka csak 16 éven felül), a fiatalkorúakra vonatkozó büntetéskiszabás elveire, az eljárás során a törvényes képviselő jelenlétének biztosítására, védelemben vételének kezdeményezésére, valamint a végrehajtás során érvényesülő elkülönítésre.

44 21/2012. (IV. 13.) BM rendelet a szabálysértési nyilvántartási rendszer egyes nyilvántartási részére történő adatközlés formájáról, módjáról és rendjéről, a szabálysértési nyilvántartó szerv által teljesített adatközlés rendjéről, valamint az egyes szabálysértési nyilvántartásokban kezelt adatokra tekintettel kiállított hatósági bizonyítvány kiadásának eljárási rendjéről.

45 1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

Szabálysértéshez fűződő egyéb jogkövetkezmények

A közúti közlekedés meghatározott szabályait megszegő járművezetők szabálysértési felelősségre vonásáért (helyszíni bírság esetén is) jogszabályban⁴⁶ meghatározott mértékű, úgynevezett előéleti pontok járnak. Ez vonatkozik a büntető- vagy közigazgatási eljárásban marasztalásra is. A pontrendszer alkalmazásának alapvető célja az, hogy a közúti járművezetéstől történő azonnali eltiltás helyett – mintegy annak megelőzéseként – a szabálytalanul közlekedő járművezető a felelősségét megállapító határozatban (helyszíni bírság nyomtatványon) szereplő joghátrányok mellett az adott jogsértés tárgyi súlyához és gyakoriságához igazodó számú pontokat kapjon. Meghatározott pontszám elérése esetén önkéntes utánpéztés teljesítésével csökkenthető a pontok száma, de jelenleg 18 pontnál – kötelező jelleggel – a vezetői engedély ideiglenes (6 havi) visszavonására kerül sor.

A vezetői engedély a visszavonás leteltét követően, az utánpéztés⁴⁷ teljesítésének igazolása esetén adható vissza. (Ugyanez vonatkozik a legalább 6 hónapra történő járművezetéstől eltiltás esetére is.)

Egyes jogszabályok meghatározott szabálysértés miatti jogerős marasztaláshoz egyéb hátrányt társíthatnak. Például fegyverengedélyezésnél⁴⁸ – a jogerőtől számított 6 hónapig – kizáró okot képez.

Szabálysértési jogsegély

A szabálysértési jogsegély intézményét előíró uniós normának⁴⁹ történő megfelelést 2007. július 15-től a szabálysértési jogsegélyről szóló 2007. évi XXXVI. törvény biztosítja. A meghatározott határidő letelte ellenére több európai uniós ország ez ideig sem ültette át a saját jogrendszerébe. A törvény a szabálysértési jogsegély iránti megkeresés teljesítésének és előterjesztésének feltételül szabja, hogy annak a cselekménynek, amely miatt jogsegélyt kérnek vagy nyújtanak, a magyar jog szerint szabálysértésnek, a külföldi állam joga szerint büntetendőnek kell lennie. A jogsegély két formája az eljárási és a végrehajtási jogsegély. A külföldi szervekkel történő kapcsolattartás a központi hatóságon keresztül történik, előbbi esetben ez a Legfőbb Ügyész, valamint a közúti közlekedési nyilvántartás járműnyilvántartásából történő automatizált adatkeresés esetén a központi közúti közlekedési nyilvántartó szerv,

46 A közúti közlekedési előéleti pontrendszerről szóló 2000. évi CXXVIII. törvény (Kpt.) és a Kpt. végrehajtásáról szóló 236/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet, 2001. 01. 01-jétől.

47 A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) 18. §-a, valamint a közúti járművezetők utánpéztéséről szóló 139/1991. (X. 29.) Korm. rendelet, 1992. 01. 01-jétől.

48 A lőfegyverekről és lőszerkekről szóló 2004. évi XXIV. törvény 2/A. § (2) bek. d) pontja.

49 A kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról szóló 2005. február 24-i 2005/214/IB tanácsi kerethatározat.

utóbbi esetben, azaz a végrehajtási jogsegély tekintetében pedig az ORFK,⁵⁰ illetve szervezetén belül az ORFK IFO. Az eljárási jogsegély valamennyi szabálysértési eljárásban előterjeszhető, kiterjedhet a tanú, a szakértő és az eljárás alá vont személy meghallgatására, okirat vagy a szabálysértési eljárás iratainak a külföldi hatóság részére történő megküldésére, az eljárás iratainak a kézbesítésére, és az eljárás alá vont személy közhiteles nyilvántartásban szereplő személyes és egyéb adatairól való felvilágosítás adására. Az eljáró magyar szabálysértési hatóság a megkeresést az adott ország nyelvére (nyelveinek egyikére) lefordítva, közvetlenül küldi meg a központi hatóságnak, aki azt az illetékes külföldi szerv részére továbbítja. Amennyiben külföldi hatóság kér eljárási jogsegélyt, a központi hatóság az illetékes magyar hatóság részére küldi meg az iratokat a kért cselekmény foganatosítása céljából.

A végrehajtási jogsegély, azaz a pénzbírságot kiszabó jogerős szabálysértési határozat végrehajtásának átvétele, illetve átadása tekintetében a központi hatóság feladata, hogy folyamatosan vizsgálja a megkeresések megalapozottságát, törvényességét és – amennyiben az nem ellentétes hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásával, valamint megfelel a jogszabályban meghatározott anyagi és eljárásjogi követelményeknek – a végrehajtás érdekében gondoskodik az illetékes szerv felé történő továbbításról. A törvény tárgyi hatálya a szabálysértési hatóságok, bíróságok által jogerős határozatban, a szabálysértésekről, a Szabs. tv. által nevesített szabálysértési tényállások fennállása esetén, kizárólag a szabálysértési eljárás keretében kiszabott pénzbírság végrehajtásának átadása, illetve átvétele tekintetében áll fenn. Nem vonatkozik sem a helyszíni bírságra, sem pedig a közigazgatási eljárások keretén belül megállapított közigazgatási bírságra.

A pénzbírságot kiszabó jogerős határozat végrehajtásának átadására azonban csak a törvény mellékletében meghatározott szabálysértések esetében kerülhet sor. Szabálysértési hatóságaink viszonylag kevés ügyben élnek a végrehajtási jogsegély átadásának lehetőségével. Ennek oka egyrészt a 70 euró feletti összeghatár, másrészt az eljáráshoz kapcsolódó aránytalan költségvonzat. A megkeresést ugyanis az adott ország nyelvén, vagy az általa elfogadott nyelven kell előterjeszteni, amely jelentős fordítási költséget eredményez, mely az eljáró magyar hatóságot terheli, és ráadásul nem is térül meg, mivel a végrehajtásra átadott pénzösszeg – annak behajtása esetén – a külföldi állam bevételét képezi.

Amennyiben külföldi állam hatóságától érkezik megkeresés, a központi hatóság dönt a határozat végrehajtásának átvételéről. Az előírt követelményeknek megfelelés esetén azt az illetékes járási hivatalnak továbbítja, amely intézkedik a végrehajtásáról. A végrehajtás adók módjára történő behajtást jelent azon ügyekben, ahol a külföldi szerv nem járul hozzá az elzárás mint végrehajtási fokozat alkalmazásához. Amennyiben az elzárás lehetőségét a megkereső külföldi szerv biztosítja, a járási hivatal a bíróságot keresi meg az elzárásra történő átváltoztatás érdekében.

50 36/2007. (VII. 4.) IRM rendelet a pénzbírságot kiszabó jogerős szabálysértési határozat végrehajtásának átvételére, illetve átadására jogosult központi hatóság kijelöléséről és a formanyomtatvány tanúsítványról.

Ha a központi hatóság azt állapítja meg, hogy a külföldön magyar állampolgár által elkövetett és jogerősen elbírált cselekmény a magyar jog szerint nem szabálysértést, hanem bűncselekményt képez, az iratokat az illetékes bíróságnak küldi meg. Ezen esetekben – az Unió tagállamaival folytatott bünyügyi együttműködés⁵¹ alapján – a pénzbüntetést kiszabó tagállami határozat elismeréséről és végrehajtásáról a terhelt lakóhelye szerinti törvényszék székhelyén működő járásbíróság, Budapesten a Budai Központi Kerületi Bíróság intézkedik.

A külföldi hatóságok által megküldött ügyek közül jelentős azok száma, amelyekben a végrehajtás szabálysértési jogsegély keretében történő átvételének megtagadására került sor. Ennek főbb okai a következők voltak. Például a cselekmény sem bűncselekményt, sem szabálysértést nem képezett, mert a közigazgatási bírság hatálya alá tartozott, amelyre a szabálysértési jogsegély intézménye nem alkalmazható. Az érvényes autópálya-matrica nélküli közlekedés – amely némely külföldi állam joga szerint szabálysértés – hazánkban a polgári jog hatálya alá tartozik. Az is előfordul, hogy a végrehajtás átadására a külföldi szerv a magyar jogszabályban biztosított elévülési időn túl intézkedett. A törvény szerint nincs helye a végrehajtásnak, ha a határozat jogerőre emelkedése óta egy év eltelt. Mivel a külföldi államnak érdeke az, hogy az általa kiszabott pénzbírságot a saját bevételeként hajtsa be, ezért vélhetően több felszólítást is kiképez, illetve kísérletet tesz végrehajtási cselekmények foganatosítására. Amikor már a végrehajtási jogsegély mellett dönt – amely egyúttal a jogerősen kiszabott pénzüsszegegről történő lemondását is jelenti – a magyar jog szerinti elévülés könnyen bekövetkezhet.

A szabálysértési végrehajtási jogsegély intézménye azt a célt szolgálná, hogy a szabálysértést elkövető személy a „belső határokat” átlépve is feleljen az Unió más államában elkövetett jogsértő cselekménye miatt, és azt az önkéntes befizetés elmulasztásával ne kerülhesse el. A kívánt cél, azaz a kellő visszatartó hatás, akkor érhető el, ha a jogintézmény működőképessége az Unió országok állampolgáraiban tudatosul. Ennek elengedhetetlen feltétele, hogy valamennyi érintett állam ültesse azt át a saját jogrendszerébe, és „kiforjjon” annak hatékony alkalmazása, mivel csak a kölcsönösség alapján lehet „kifizetődő”.

Rendészeti szakterület

Fegyverek

A közbiztonság, az élet védelme olyan közösségi, társadalmi érdek, amely megköveteli, hogy a fegyver és a lőszer tartását minden társadalom korlátozza, engedélyekhez, feltételekhez kösse, hiszen már önmagában a fegyvertartásból (használata, elvesztése, ellopása stb.) veszélyhelyzetek származhatnak. A demokratikus átalakulást követően született

51 A bünyügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény.

kormányrendelet szintű⁵² szabályozást 2004. május 1-jétől, hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozásával egyidejűleg új, törvényi szabályozás váltotta fel, a lőfegyverekről és lőszerokról szóló 2004. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Ftv.). Bár a szabályozás tárgya önmagában nem igényelt törvényi szintet, az „éles” lőfegyverek (tűzfegyverek) birtoklásának, mozgásának ellenőrzéséhez szükséges személyes adatok kezelésével kapcsolatos előírások megállapítása azonban igen. Az Ftv. már az uniós követelményekkel⁵³ harmonizáló szabályokat állapított meg – a Palermói Egyezménynek⁵⁴ megfelelően – a szervezett bűnözés elleni hatékonyabb fellépés, különös tekintettel a tűzfegyverek, lőszeres tiltott előállításának és jogellenes kereskedelmének megakadályozása érdekében. Az irányelv a korábbi hazai terminológiától – a lőfegyver fogalmától – eltérően szabályozza a tűzfegyver fogalmát. Tűzfegyvernek minősülnek azok az eszközök, melyek az irányelv „A” (tiltott tűzfegyverek), „B” (engedélyhez kötött tűzfegyverek), „C” (bejelentéshez kötött tűzfegyverek) és „D” (egyéb tűzfegyverek) kategóriáiban leírásra kerültek, vagy ilyenné átalakított eszközök, amelyekből gyúlékony hajtóanyag segítségével szilárd anyagú lövedék lőhető ki. Ezen új meghatározás alapján a korábban engedély nélkül tartható úgynevezett flóbert fegyverek is a „B” kategóriába tartozó tűzfegyverre minősültek, ezért meg kellett oldani azok utólagos engedélyezését és nyilvántartásba vételét. A kategóriába sorolás a működés leírása (automata, félautomata, ismétlő stb.), a hosszúság és az egyéb ismérvek (huzagolt vagy huzagolatlan fegyvercső) szerint történik, de nem eleme a csőtorkolati energia nagysága, amelyen a magyar lőfegyver fogalom alapult. A felsorolt kategóriákba nem tartozó, így tűzfegyvernek nem minősülő fegyverekre vonatkozó szabályozás a tagállamok nemzeti jogalkotási hatókörébe utalt. Az irányelv előírásai tehát sem a gáz- és riasztófegyverekre, sem a légfegyverekre, sem a muzeális, avagy a hatástalanított, de a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, továbbá a fegyveres biztonsági őrsegek⁵⁵ lőfegyvereire és lőszerreire sem vonatkoznak. Az Ftv. értelmében lőfegyver a tűzfegyver, valamint az a légfegyver, amelyből 7,5 joule-nál nagyobb csőtorkolati energiájú, szilárd anyagú lövedék lőhető ki. Míg legszélesebb kategória a fegyver, mely fogalmába beletartozik a lőfegyver, a gáz- és riasztófegyver, a légfegyver, a festéklövő fegyver, a muzeális fegyver, valamint a színházi fegyver. Az irányelv alapvetően tilalmazza az „A” kategóriába sorolt lőfegyverek és lőszeres polgári rendeltetésű

52 A kézilőfegyverekről és lőszerokról, a gáz- és riasztófegyverekről, valamint a légfegyverekről és a lőterekről szóló 115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet (hatályos: 1991. 10. 01. – 2004. 09. 23.), mely a lőfegyverekről, a lőszerokról és a lőterekről szóló 2/1975. (IV. 16.) BM rendeletet (hatályos: 1975. 04. 16. – 1991. 10. 01.), valamint a légfegyver és riasztópisztoly forgalmazásáról és használatáról szóló 2/1968. (V. 15.) BM rendeletet (hatályos: 1968. 05. 15. – 1991. 10. 01.) váltotta fel.

53 A fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EKG irányelv, módosította a 2008/51/EK irányelv.

54 2011. évi XLVIII. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek a tűzfegyverek, azok részei és alkatrészei, valamint a lőszeres tiltott előállítása és kereskedelme elleni fellépésről szóló, 2001. május 31-én elfogadott Jegyzőkönyve kihirdetéséről.

55 A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény.

megszerzését és tartását, de természetesen gyártásuk, javításuk, kereskedelmük Magyarországon sem tiltott.

Az Ftv. alapján a lőfegyver (és lőszer) birtoklásához – gyártásához, javításához, kereskedelméhez is –, a lőtér, a lőfegyver- és lőszertárolóhely üzemeltetéséhez hatósági engedély szükséges. A hatósági eljárás lefolytatása változatlanul a rendőrség igazgatásrendészeti szolgálati ágának hatáskörébe tartozik, megosztottan az egyes szintek között. Az Ftv. hatályba lépése nem érintette a korábban kiadott engedélyek érvényességét.

Az Ftv. a Kormányt⁵⁶ és az illetékes szakminisztereket több, törvényi szabályozást nem igénylő, illetve a törvény végrehajtását szolgáló rendelet⁵⁷ meghozatalára hatalmazta fel. Ezek megalkotása egy kivételével megtörtént. Ez a hatástalanításra vonatkozó gazdasági miniszteri rendelet lenne, melynek hiányában nincs jogszabályi alapja új hatástalanítási tevékenységi engedély kiadásának.

A fegyvertartás változatlanul célhoz kötött. Célja lehet: a vadászat, a sportlövészet, a személy- és vagyonvédelem, az önvédelem, a munkavégzés, a filmgyártás, a céllövészet és az oktatás is. Az engedélyezés általános és speciális feltételei egyaránt meghatározottak, problémát leginkább az önvédelmi lőfegyvertartás jogosultságának megítélése jelent. A korábbi, úgynevezett alanyi kör megszüntetése miatt a döntés minden esetben a hatóság mérlegelésén múlik. A belső piac létrejötte, az áruk és egyes szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása, a belső határok eltörlése, illetve az ott folytatott ellenőrzések megszűnése miatt az irányelv előírja az európai lőfegyvertartási engedély alkalmazását annak érdekében, hogy megkönnyítse a vadászatban vagy céllövészetben részt vevő sportemberek szabad mozgását. Ezt az okmányt bármely tagállamban kiállíthatják, és azt igazolja, hogy a tulajdonosa az abban szereplő lőfegyvert a kiállító állam joga szerint szabályszerűen tartja magánál. A rendőrhatalóság az engedéllyel rendelkező személyek hatósági ellenőrzése során az előéleti feltételeket évente legalább egy alkalommal – a bűnügyi, valamint a szabálysértési nyilvántartásból, közvetlen adat-hozzáférési jogosultsága útján – vizsgálja.

Az Ftv. 2012. május 1-jétől hatályos módosításának⁵⁸ célja a szabályozás racionalizálása és korszerűsítése volt, az alapvetően szigorú előírások fenntartása mellett. Mindezekre tekintettel felszámolta a haditechnikai törvénnyel⁵⁹ évek óta fennálló párhuzamosságot, vagyis a kettős engedélyezést. Megszüntette továbbá a megszerzési engedély jogintézményét, azaz tartásra jogosító engedély birtokában a fegyver – utólagos beje-

56 A fegyverekről és a lőszerkekről szóló 253/2004. (VIII. 31.) Korm. rendelet, 2004. 09. 03-tól.

57 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet a lőterekről, a lőfegyverek, lőszerkekről, a lőszerkekről, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményekről; 50/2004. (VIII. 31.) BM rendelet a fegyverismereti vizsga, a fegyverforgalmazási vizsga, a lőfegyver, lőszer hatósági tárolása és a fegyverekkel, lőszerkekről kapcsolatos tevékenységek engedélyezésének igazgatási szolgáltatási díjairól; 31/2006. (VI. 1.) GKM rendelet a fegyverek, lövőkészülékek, valamint ezek lőszerkeinek vizsgálatáról; 22/1991. (XI. 15.) NM rendelet a kézilőfegyverek, lőszerkekről, gáz- és riasztófegyverek megszerzésének és tartásának egészségi alkalmassági feltételeiről és vizsgálatáról.

58 2012. évi XIII. törvény az Ftv. módosításáról, hatályos: 2012. 03. 10-től, illetve 05. 01-jétől.

59 A haditechnikai termékek gyártásának és a haditechnikai szolgáltatások nyújtásának engedélyezéséről szóló 2005. évi CXIX. törvény.

lentesi kötelezettség mellett – szabadon beszerezhető. A korábban 5 évig érvényes vadászati és sportlövészeti célú lőfegyvertartási engedélyek visszavonásig hatályossá váltak, valamint ezen lőfegyverek tízévenkénti kötelező műszaki tanúsításának kötelezettsége is megváltozott, a jogszabályban meghatározott esetekre korlátozódott. Ugyanakkor utóbbi szabály – diszkriminatív módon – a többi fegyverre nem vonatkozik (még az engedély nélkül tartható gáz- és riasztófegyverre sem).

Az irányelv szerint az Unió tagállamainak a lőfegyverek átvitelével kapcsolatban információcsere-hálózatot kell működtetniük, ehhez azonban központi lőfegyver-nyilvántartás létrehozása szükséges, mely alapján nyomon követhető a fegyver életútja, egészen a gyártástól kezdődően. E követelmény érvényesítése érdekében ki kellett egészíteni a polgári rendeltetésű lőfegyverek központi nyilvántartását, melybe a lőfegyverkereskedő is adatot szolgáltat, a vevő tartásra jogosító engedélye alapján. A nyilvántartás pedig közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.⁶⁰

A lőszerrel végzett tevékenységek is szabályozottak. Gyártásának engedélyezéséhez az általános és speciális feltételeken túl a lőszer vizsgálatára jogosult szervezet (Polgári Kézilőfegyver- és Lőszervizsgáló Kft.) szakvéleménye is követelmény. A fegyvertartási engedéllyel rendelkező személy a lőszert külön engedély nélkül szerezheti meg, de csak az engedélyezett lőfegyverek kaliberjelének (golyósnál), vagy öbnagyságának (sörétesnél) figyelembevételével. 2012. május 1-jétől új jogintézményként került bevezetésre a házilag lőszereszerelés és -újratöltés, melynek engedélyezése külön vizsgához kötött.

A polgári rendeltetésű lőtér üzemeltetéséhez szintén rendőrhatalósági engedély szükséges. A lőterek két csoportba sorolhatók: terep- és épített (terem) lőterek, melyeken kiképző-, edző- és versenyszerű lövészetet lehet végrehajtani. Az üzemeltetés nem járhat az emberek, az állatok testi épsége, egészsége sérelmével, illetve veszélyeztetésével, továbbá nem jelenthet veszélyt az emberek vagyona, a természeti és épített környezetre, ezért rendőrségi ellenőrzés alatt tartásuk továbbra is indokolt.

Közbiztonságra különösen veszélyes eszközök

A közterületi rendezvények biztonsága, a közrend védelme érdekében a Kormány⁶¹ 1993-ban szabályozás alá vonta azokat – a jogszabály mellékletében felsorolt – eszközöket, amelyek közterületen történő birtoklását a közbiztonságra veszélyesnek ítélte. A rendelkezések megsértőivel szemben pedig szabálysértési felelősségre vonást tett lehetővé, természetesen az eszköz elkobzása mellett. E szabálysértések elkövetőivel szemben az eljárást a helyi rendőrkapitányságok igazgatásrendészeti szervei folytatták és folytatják le a mai napig.

60 Egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény 53. §-a alapján módosított Ftv. 5. § (2a) és 18/B. § (6a) bekezdése szerint, 2013. 07. 01-jétől.

61 A közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 124/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet (hatályos: 1993. 10. 15. – 2003. 11. 27.).

Egy évtizeddel később, a jogalkalmazás során tapasztalt bizonytalanságok feloldása céljából, felülvizsgálták a korábbi szabályozást.⁶² Ebben változatlanul tilalmazzák a közbiztonságra különösen veszélyes eszközök közterületen, nyilvános helyen – ideértve az ott lévő járművek belső tereit is (mely korábban vitatott volt) –, valamint közforgalmú közlekedési eszközön történő birtoklását. A jogszabály melléklete ugyancsak meghatározza a közbiztonságra különösen veszélyes eszköznek minősülő tárgyakat (például: rugós kés, dobócsillag, számszeríj, szigonypuska, parittyá, csúzli, ólmosbot, boxer, elektromos sokkoló, lőfegyverutánzat, 20 gramm töltőanyag-tömeget meghaladó gázspray stb.). Ezek között már nem található meg a lőfegyverrel kapcsolatos egyes eszközök (hangtompító, lézeres célzókészülék, éjszakai irányzék), miután a továbbiakban azokat a fegyverjogszabály tilalmazza. A sokat vitatott, a gépjármű-sebességmérő készüléket jelző vagy zavaró eszköz azonban kikerült a tiltott körből. Viszont a tilalmi lista 2007-ben – a bűnmegelőzés érdekében – kiegészült a zárszerkezetek illegális kinyitására vagy feltörésére szolgáló eszközökkel (különösen: álkulcsok, mechanikus vagy elektromos elven működő zárnyitó szerkezetek). Természetesen a tiltó rendelkezések továbbra sem vonatkoznak a rendeltetésszerűen munkavégzés, sport, hagyományőrző tevékenység, a vadászati tevékenység során vagy a szokásos életvitel körében használt eszközökre, valamint az engedélyezett gázsprayre, az előírt tárolási és szállítási szabályok mellett. De nem vonatkozik a tilalom a fegyveres és a rendvédelmi szervekre sem. Uniós szabály⁶³ azonban 2005-től tilalmazza az elektromos sokkoló eszköz részükről történő használatát is.

Dobócsillag, rugós kés, ólmosbot, gumibot, boxer, elektromos sokkoló, 20 gramm töltőanyag-tömeget meghaladó gázspray nem forgalmazható, és kereskedelmi (turista-) forgalomban nem vámkezelhető. Míg a gázspray, íj, számszeríj, szigonypuska forgalmazása csak az alábbi esetekben tiltott: csomagküldő szolgálat, ügynöki tevékenység, házalás és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás útján. A szabályok megszegése változatlanul a rendőrség hatáskörébe tartozó szabálysértésnek minősül.⁶⁴

A közbiztonságra különösen veszélyes eszközök (harmadik országból) történő behozatalát a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (a továbbiakban: MKEH) engedélyezi. Az eljárásban az ORFK IFO szakhatóságként⁶⁵ vesz részt, miszerint állást foglal abban a kérdésben, hogy az eszköz, annak behozatali céljára figyelemmel közbiztonsági kockázatot jelent-e.

62 A közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet, 2003. 11. 27-től.

63 Az egyes, a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelméről szóló, 2005. június 27-i 1236/2005/EK tanácsi rendelet.

64 Szabs. tv. 198. és 203. §-a.

65 A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 23. §-a.

Az atomenergia alkalmazása

A nukleáris és radioaktív anyagok emberi életre, társadalmi rendszerekre, közösségekre, országok és kontinensek politikai stabilitására, közbiztonságra való rendkívüli veszélyei már a 20. század első felében felismerésre kerültek. A tudományos kutatások eredményei és következményeinek (II. világháború és az azt követő kísérleti atomrobbantások), valamint az orvostudomány radioaktív sugárzással kapcsolatos kutatási eredményei hatására az atomenergia békés célú felhasználását politikailag deklaráló országok – mint államoktól független szervezetet – 1957-ben létrehozták a Nemzetközi Atomenergia-ügynökséget⁶⁶ (a továbbiakban: NAÜ). Magyarország az alapító tagjai közé tartozik. A NAÜ egyik célja a nukleáris energia békés felhasználásának⁶⁷ támogatása és nemzetközi szabályozási rendszerének megteremtése, másik célja az atomenergia katonai felhasználásának meggátálása.⁶⁸ Utóbbi cél érdekében a NAÜ üzemelteti az Atom-sorompó Szerződés előírásainak betartását ellenőrző biztosítéki (safeguards) rendszert.

Az atomenergia alkalmazása mindennapjainkban egyre nagyobb szerepet tölt be. A hagyományos energiahordozók (szén, kőolaj, földgáz) felhasználása mellett mind fontosabbá vált az energiatermelési célokra való hasznosítása is. Erre a célra épült Pakson az első hazai atomerőmű, mely működését 30 éve kezdte meg. Az atomenergia alkalmazásának kiemelkedő társadalmi jelentősége indokolta a tevékenység törvényi szintű szabályozását,⁶⁹ valamint a teljes rendészeti hatósági kontrollrendszer kiépítését. A lakosságot és a környezetet veszélyeztető nukleáris veszélyhelyzet és (vagy) sugárveszély elhárítására, következményeinek csökkentésére, illetve megszüntetésére Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer is alakult.⁷⁰

Az Országgyűlés a rendszerváltást követően az atomenergia békés célú alkalmazásának nemzetközi eredményeit is tanulmányozva fogadta el az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvényt (a továbbiakban: Atv.). Ezzel megteremtődött a lehetősége annak, hogy a magyarországi nukleáris és más radioaktív anyag, radioaktív hulladék polgári célú beszerzésére, tárolására, felhasználására, szállítására, végleges elhelyezésére irányuló minden tevékenység teljes hatósági felügyelet alá kerülhessen.

66 International Atomic Energy Agency (IAEA) autonóm kormányközi szervezet, az ENSZ szakosított szervezeteinek családjában, 1957. július 29-én jött létre, jelenleg 144 ország a tagja.

67 1987. évi 8. törvényerejű rendelet a nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről.

68 1972. évi 9. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség között a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés szerinti biztosítékok alkalmazásáról Bécsben 1972. március 6-án aláírt egyezmény kihirdetéséről.

69 Az atomenergiáról szóló 1980. évi I. törvény, mely végrehajtásáról a 12/1980. (IV. 5.) MT rendelet rendelkezett (hatályosak: 1980. 07. 01. – 1997. 06. 01.).

70 Az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer létrehozásáról szóló 135/1989. (XII. 22.) MT rendelet (hatályos: 1989. 12. 22. – 1998. 01. 04.), melyet a 248/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (hatályos: 1998. 01. 04. – 2010. 06. 10.) követett, majd az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszerről szóló 167/2010. (V. 11.) Korm. rendelet, 2010. 06. 01-jétől.

Az atomenergia magyarországi alkalmazásának engedélyezését és hatósági felügyeletét az Országos Atomenergia Hivatal (a továbbiakban: OAH)⁷¹ látja el, mely országos hatáskörű államigazgatási szerv. Alapvető feladata, hogy az atomenergia alkalmazásában érdekelt szervektől függetlenül ellássa és összehangolja az atomenergia biztonságos alkalmazásával, így a nukleáris anyagok és létesítmények biztonságával, nukleárisbaleset-elhárítással kapcsolatos hatósági feladatokat, valamint az ezekkel összefüggő tájékoztatási tevékenységet, továbbá előzetesen véleményezze az ezzel összefüggő jogszabályokat és hatósági előírásokat.

Az atomenergia alkalmazását felügyelő hatósági rendszer feladatmegosztással működött a sugár-egészségügyi és a rendőrhatóság között. Kezdetben a Köjál, majd az ÁNTSZ, jelenleg a Kormányhivatal Népegészségügyi szakigazgatási szerv Sugáregészségügyi Decentrum feladata többek közt a radioaktív anyagok tulajdonjoga megszerzésének, előállításának, termelésének, birtoklásának, tárolásának, használatának, felhasználásának, átalakításának, forgalmazásának engedélyezése és ellenőrzése, a radioaktív anyagokkal és az ionizáló sugárzást kibocsátó berendezésekkel kapcsolatos közegészségügyi, sugár-egészségügyi feladatok ellátása, valamint a munkahelyi és környezeti sugárvédelmi normák és az atomenergia alkalmazása körében a munkavállalókra érvényes előírások érvényesítésének ellenőrzése.

A rendőrség igazgatásrendészeti szolgálati ága központi szinten⁷² látta el a sugár-egészségügyi hatósági engedélyezési eljárásban a szakhatósági feladatokat, vagyis a közbiztonságra veszélyes anyaggal való munkavégzéshez szükséges egyedi rendészeti feltételek meghatározását. Önálló engedélyezési hatáskörébe tartozott a meghatározott veszélyességet elérő radioaktív anyagok szállításának, a szállítás útvonalának, illetve a szállítás feltételeinek meghatározása, továbbá a friss és a kiegészített nukleáris anyagok Magyarország területén történő, illetve országhatárt érintő szállításának engedélyezése. A nukleáris létesítményben, továbbá a nukleáris anyagok felhasználásával, tárolásával, szállításával és a szállítmányok kíséréseivel összefüggő munkakörökben foglalkoztatott személyekre vonatkozó speciális biztonsági követelmények és azok tartós fennállásának ellenőrzési rendjét biztosító közbiztonsági engedélyekkel kapcsolatos kérelmek elbírálása, az ezzel összefüggő nyilvántartások vezetése, és a büntetlen előéleti feltételek meglétének éves ellenőrzése, valamint az engedélyek visszavonása azonban a RFK-ok igazgatásrendészeti szerveinek a feladata volt.

71 104/1990. (XII. 15.) Korm. rendelet az Országos Atomenergia Bizottság, valamint az Országos Atomenergia Hivatal feladatáról és hatásköréről (hatályos: 1991. 01. 01. – 1997. 06. 01.), ezt követte a 87/1997. (V. 28.) Korm. rendelet az Országos Atomenergia Bizottság feladatáról, hatásköréről, valamint az Országos Atomenergia Hivatal feladat- és hatásköréről, bírságolási jogköréről (hatályos: 1997. 06. 01. – 2003. 08. 01.), majd a 114/2003. (VII. 29.) Korm. rendelet az Országos Atomenergia Hivatal feladatáról, hatásköréről és bírságolási jogköréről, valamint az Atomenergia Koordinációs Tanács tevékenységéről (hatályos: 2003. 08. 01. – 2011. 08. 03.).

72 Az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos rendészeti feladatokról szóló 3/1982. (V. 6.) BM rendelet (hatályos: 1982. 05. 06. – 1997. 09. 03.), ezt követte az atomenergia alkalmazásával összefüggő rendőrségi feladatokról szóló 47/1997. (VIII. 26.) BM rendelet (hatályos: 1997. 09. 03. – 2012. 10. 12.), majd a 47/2012. (X. 4.) BM rendelet, 2012. 10. 12-től.

A NAÜ tevékenységében a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően új prioritásként jelent meg a tagállamok nukleáris terrorizmus elleni erőfeszítéseinek támogatása. A nukleáris és más radioaktív anyagok, hulladékok védelmének fokozására irányuló nemzetközi elvárásokkal összhangban 2011-ben az alábbi jelentősebb változások következtek be:

- Szigorodott a nukleáris létesítményben való foglalkoztatás engedélyezésének büntetlen előéleti feltételrendszere.⁷³
- Bevezetésre került a Nemzeti és Tervezési Alapfenyegetettség és ez alapján a Fizikai Védelmi Terv intézményrendszere,⁷⁴ mely a megállapított nemzeti fenyegetettség alapján az adott nukleáris, radioaktív anyag, illetve radioaktív hulladék közbiztonsági veszélyességéhez igazodó fizikai védelmi követelményrendszert határozott meg.
- Kibővítette a közbiztonsági engedélyhez kötött munkaköröket meghatározott zárt radioaktív sugárforrásokra és radioaktív hulladékokra. Ezzel jelentősen nőtt az engedélyezéssel érintett intézmények száma és az érintett személyi kör is 20%-kal bővült.
- Megváltoztatta a nukleáris és más radioaktív anyagok, illetve hulladékok engedélyezési rendjét. Szétvált a korábban egységes sugár-egészségügyi és közbiztonsági elemeket tartalmazó engedély, egy a tevékenységhez kapcsolódó sugár-egészségügyi és egy a tevékenységhez kapcsolódó Fizikai Védelmi Tervet jóváhagyó engedélyre.
- Az OAH feladat- és hatásköre kibővült⁷⁵ a fizikai védelmi terv engedélyezési jogkörével.
- A rendőrség szakhatósági feladatait továbbra is az ORFK IFO látja el, mely azonban módosult, alapvetően az OAH fizikai védelmi engedélyezési eljárásaihoz kapcsolódik, míg a szállítások önálló engedélyezési jogköre megszűnt.

Nem változott azonban a közbiztonsági engedélyek kiadásának és az engedélyesek évenkénti ellenőrzésének feladata, mely továbbra is a RFK-ok hatáskörébe tartozik.

Az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos egyéb rendészeti tevékenysége során a rendőrségnek megmaradtak a fizikai védelemmel összefüggő ellenőrzési jogkörei, melyet az OAH-lal egyeztetve, párhuzamosan gyakorol.

73 A bűnügyi nyilvántartási rendszerről és az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény, majd az Atv. módosításáról szóló 2011. évi LXXXVII. törvény, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény.

74 Az atomenergia alkalmazása körében a fizikai védelemről és a kapcsolódó engedélyezési, jelentési és ellenőrzési rendszerről szóló 190/2011. (IX. 19.) Korm. rendelet, 2011. 10. 04-től.

75 Az Országos Atomenergia Hivatal nukleáris energiával kapcsolatos európai uniós, valamint nemzetközi kötelezettségekkel összefüggő feladatköréről, az OAH hatósági eljárásaiban közreműködő szakhatóságok kijelöléséről, a kiszabható bírság mértékéről, valamint az OAH munkáját segítő tudományos tanácsról szóló 112/2011. (VII. 4.) Korm. rendelet, 2011. 08. 03-tól.

Ipari robbanóanyagok

Miután a robbanóanyagok polgári célú felhasználása, a robbantás keltette nagy hanghatás miatt még a távolabbi környezetben élő lakosságban is riadalom keltésére lehet alkalmas, ezért nem nélkülözhető, hogy a robbantási tevékenységről, de a közbiztonság és a bűnmegelőzés érdekében az ilyen veszélyes anyagok szállításáról, illetve mozgatásáról a rendőrségnek tudomása legyen.

A rendszerváltáskor hatályos szabályozás⁷⁶ közel három évtizedig volt hatályban. Ez a rendőrség ellenőrzése alá helyezte a polgári célú robbanóanyagok gyártását, forgalomba hozatalát, vásárlását, szállítását, tárolását, felhasználását egyaránt, és felhatalmazta – a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – ezen tevékenységek azonnali hatállyal történő megtiltására, illetve korlátozására. Bár a vonatkozó engedélyek többségét a bányahatóság adta ki, illetve vonta vissza, de arról az illetékes rendőrhatóságot értesítenie kellett. A robbanóanyag külföldről történő behozatala, külföldre kivitele, avagy az országon átszállítása csak az igazgatásrendészet (akkori központi szerve) által kiadott kísérő igazolvánnyal történhetett.

A szabályozás felülvizsgálata a nemzetközi elvárások⁷⁷ figyelembevételével történt. Az új, magasabb szintű szabályozás⁷⁸ hatálya a polgári felhasználású robbanóanyagokra, azok forgalmazására, a hatósági engedélyezés feltételeire, a polgári robbantási tevékenységekre, a robbanóanyag-szektorban működő vállalkozásokra és mindezek hatósági felügyeletére terjed ki. A robbanóanyagoknak minősülő anyagokat és tárgyakat az ADR⁷⁹ határozza meg. Az engedélyezési jogkör változatlanul a bányafelügyelet és a rendőrség között oszlik meg. A robbanóanyag szállítását, azaz az Európai Gazdasági Térség területén⁸⁰ történő országhatárt átlépő mozgatását az ORFK Igazgatásrendészeti Főosztálya, belföldi átadását, azaz Magyarország területén történő bármilyen mozgatását (telephelyen belüli kivételével) a kérelmező tevékenysége (telephelye) szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság igazgatásrendészete engedélyezi, és erről értesíti az illetékes katasztrófavédelmi szervet. A robbantási tevékenységet⁸¹ előzetesen a felhasználás helye szerint illetékes rendőr-főkapitányságnak jelenteni kellett, de az

76 3/1973. (VII. 18.) BM rendelet az ipari célokat szolgáló robbanóanyagok gyártásának, forgalomba hozatalának, vásárlásának, szállításának, tárolásának és felhasználásának engedélyezéséről, valamint ellenőrzéséről (hatályos: 1973. 09. 01. – 2003. 07. 01.).

77 A Tanács 1993. április 5-i 93/15/EGK irányelve a polgári felhasználású robbanóanyagok forgalomba hozatalára és felügyeletére vonatkozó rendelkezések harmonizációjáról.

78 191/2002. (IX. 4.) Korm. rendelet a polgári felhasználású robbanóanyagok forgalmazásáról és felügyeletéről, 2003. 07. 01-jétől.

79 A korábbi szabályozást, a 20/1979. (IX. 18.) KPM rendeletet hatályon kívül helyező 2013. évi CX. törvény a Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodás „A” és „B” Melléklete kihirdetéséről, valamint a belföldi alkalmazásának egyes kérdéseiről, 2013. 07.01-jétől.

80 A Bizottság 2004. április 15-i 2004/388/EK határozata a robbanóanyagok Közösségen belüli szállítási okmányáról.

81 Az Általános Robbantási Biztonsági Szabályzatról szóló 13/2010. (III. 4.) KHEM rendelet, 2010. 04. 03-tól.

időközbeni jogszabályváltozás⁸² már csak a robbanóanyag-felhasználás jelentését írja elő. A felhasználásra kerülő robbanóanyagoknak meg kell felelnie az alapvető biztonsági követelményeknek és a nemzetközi szabványok szerinti előírásoknak⁸³ (megfelelőségi jelölés). Kezdetben robbantási tevékenységet csak olyan személy végezhetett, aki rendelkezett az illetékes rendőrhatóság hozzájárulásával. Ma már a bányafelügyelet által kiadott robbantásvezetői engedéllyel kell rendelkeznie, melynek azonban változatlanul feltétele a jogszabályban meghatározott büntetett előéleti ellenőrzés. A robbanóanyag-szektorban működő vállalkozásoknak a birtokukban lévő robbanóanyagokról naprakész terméknyilvántartást kell vezetniük, melyet a bányafelügyelet és a rendőrség is ellenőrizhet. Az ellenőrző hatóság a közbiztonságot érintő veszélyhelyzet vagy a robbanóanyagok jogosulatlan birtoklása vagy használata esetén intézkedni köteles annak megakadályozására, a tevékenységet korlátozhatja vagy megtilthatja. A talált, illetve elvesztett robbanóanyagot haladéktalanul be kell jelenteni a rendőrségnek.

Pirotechnikai termékek

A társadalmi átalakuláskor hatályos jogszabály⁸⁴ alapján pirotechnikai termék gyártására, forgalomba hozatalára, vásárlására és felhasználására, az országba behozatalára, külföldre kivitelére rendőrhatósági engedélyt csak állami gazdálkodó szerv, intézmény, társadalmi szervezet és szövetkezet kaphatott. A szabályozás hatálya alá már a kezdetektől nem tartozott a gyufa és a csillagszóró, valamint a fegyveres és a rendvédelmi szervek által használt pirotechnikai termékek.

A rendszerváltást követő társadalmi változásokat figyelembe vevő újabb szabályozás⁸⁵ jelentős hatáskörváltozást is eredményezett, mivel az ORFK jogköréből – az ügyfélbarát jogalkalmazási elveknek megfelelően – a rendőr-főkapitányságok igazgatásrendészeti szerveihez telepítette a felhasználás, a forgalmazás és a tárolás engedélyezését. A jogszabály a pirotechnikai tevékenységet végző személyek vonatkozásában szigorúbb előéleti követelményeket határozott meg. A csekély hatóanyag-tartalmú, úgynevezett játékos pirotechnikai termékek szabad birtoklását, míg év végén a kis tűzijáték termékek engedély nélküli beszerzését és szilveszterkori felhasználását tette lehetővé. A pirotechnikai termékek forgalmazását csak működési engedéllyel rendelkező üzletben, valamint a gyártó telephelyén engedte meg.

Az uniós csatlakozást követően pirotechnikai termék akkor hozható forgalomba és akkor forgalmazható, ha a megfelelősége előírászerűen tanúsított. 2007-ben új uniós

82 A 191/2002. (IX. 4.) Korm. rendeletet módosító 18/2013. (I. 30.) Korm. rendelet alapján, 2013. 02. 01-jétől.

83 2003. évi LXVI. törvény a plasztikus robbanóanyagok megjelöléséről, azok felderítése céljából Montréalban, 1991. március 1. napján létrehozott Egyezmény kihirdetéséről.

84 4/1978. (VI. 21.) BM rendelet a pirotechnikai termék gyártásának, forgalomba hozatalának, vásárlásának, szállításának és felhasználásának engedélyezéséről (1978. 06. 21. – 2003. 12. 01.).

85 155/2003. (X. 1.) Korm. rendelet a polgári célú pirotechnikai tevékenységek felügyeletéről (2003. 12. 01. – 2011. 09. 01.)

irányelv⁸⁶ jelent meg, mely jelentősen eltérő fogalomrendszert és csoportosítást használt (osztályba sorolás, kötelező CE jelölés). Határidőre történő átültetésének hiánya miatt kötelezettségzegési eljárás indult hazánk ellen. Pótlása a 2011. szeptember 1-jétől hatályos új kormányrendelettel⁸⁷ történt meg, melyet a 2013-ban kiadott újabb irányelv⁸⁸ alapján módosítani⁸⁹ kellett.

Piroteknikai terméknek minősül az ADR-ben (UN számmal) meghatározott, vagy bármely olyan robbanóanyagot, illetve piroteknikai elegyet tartalmazó termék, amely önfenntartó exoterm kémiai reakción keresztül, szabályozott módon, előre meghatározott speciális (fény-, füst-, gáz-, hang-, hő-, köd-, láng- vagy szikra-) hatást, illetve ezek kombinációját fejt ki.

Magánszemély csak az 1. és 2. piroteknikai osztályba tartozó tűzijáték terméket, illetve év végén meghatározott időtartamban 3. piroteknikai osztályba tartozó tűzijáték terméket, továbbá színpadi és egyéb piroteknikai termékeket birtokolhat, tárolhat és használhat fel, de nem birtokolhat petárdát.

A piroteknikai tevékenységeket – azok közbiztonsági kockázatai miatt – továbbra is engedélyhez kell kötni. Rendőrhatósági engedély szükséges a polgári célú piroteknikai tevékenységhez, valamint az EGT tagállamokon kívüli kivitelhez és behozatalhoz (utóbbiakat ténylegesen az MKEH engedélyezi). Polgári célú piroteknikai tevékenységnek minősül a piroteknikai termék gyártása, forgalomba hozatala, forgalmazása, tárolása, kiállítása, felhasználása, birtoklása, vizsgálata, valamint megsemmisítése. Az engedélyezés egyik feltétele a jogosult büntetlen előélete, mely csak törvényben írható elő. Ezért vált szükségessé a piroteknikai szabályozás ilyen szintű rendelkezéseinek – célszerűségi okokból – az Ftv-be történő elhelyezése.⁹⁰ Az engedélyezési eljárásban a feltételek (például az előéleti) igazolása a kérelmezőt terheli. A tevékenység helye szerint illetékes RFK igazgatásrendszere az engedélyt akkor adja ki, ha a kérelmező a tevékenységhez a jogszabályokban előírt követelményeket biztosította.

Az engedélyesek vonatkozásában nyilvántartási (közhiteles) és évente ellenőrzési kötelezettsége is van. Szabályszegés észlelése esetén közigazgatási bírságot szab ki vagy szabálysértési feljelentést tesz. A tevékenységet jogosulatlanul végző, továbbá az előírásokat ismételtelen vagy súlyosan megsértő vállalkozást pedig felügyeleti bírsággal sújtja. A vállalkozás jogosulatlanul végzi tevékenységét, ha azt engedély hiányában folytatja, avagy engedéllyel nem rendelkező vállalkozással vagy a biztonsági követelményeknek

86 A piroteknikai termékek forgalomba hozataláról szóló 2007/23/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, 2007. 05. 23.

87 A polgári célú piroteknikai tevékenységekről szóló 173/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet, 2011. 09. 01-jétől.

88 A piroteknikai termékek forgalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok harmonizációjáról szóló 2013/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, 2013. 06. 12.

89 Az egyes kormányrendeletek rendszeti tárgyú módosításáról szóló 447/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet 8. §-a, 2013. december 13-tól.

90 A lőfegyverekről és lőszerkekről szóló 2004. évi XXIV. törvény – A polgári célú piroteknikai tevékenységek szabályai 18/A–E. §-ai.

nem megfelelő pirotechnikussal, vagy pirotechnikai végzettséggel nem rendelkező személlyel végezteti. A szabályok súlyos megsértésének minősül a személyek vagy állatok életét, testi épségét, egészségét, a természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli szervezetek vagyont, valamint a természeti vagy az épített környezetet veszélyeztető szabályszegés.

A rendőrség (ORFK IFO) jogszabályban meghatározott piacfelügyeleti tevékenységet is végez, melyről évente tájékoztatja az Európai Bizottságot. Ennek keretében a Bizottság vagy saját kezdeményezése alapján gondoskodik a kifogásolt pirotechnikai termék forgalomból kivonásáról, vagy forgalomba hozatalának megtiltásáról. Ugyanis ha tudomására jut, hogy egy termék veszélyezteti a felhasználással érintettek életét, testi épségét, egészségét, vagyont, azt megvizsgálhatja, és az eredménytől függően megteszi a szükséges intézkedéseket, továbbá tájékoztatja az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot.

Kábítószerek

A kábítószerral kapcsolatos bűnözés ellen folytatott küzdelem csak nemzetközi együttműködéssel valósulhat meg. A kábítószerekkel, pszichotróp anyagokkal és a kábítószerprekursorokkal kapcsolatos globális kihívásra válaszként ENSZ-egyezmények⁹¹ születtek, amelyek a kábítószer-probléma kezelésének mai napig legfontosabb jogi eszközei. Ezek figyelembevételével a nemzetek saját hatáskörben – hazánk kormányrendeletekben⁹² – szabályozták a kérdést. A szintetikus kábítószerek előretörésével a Közösség szakértői megállapították, hogy a nemzeti szabályozások sokrétűsége erősen akadályozza a kábítószer-probléma elleni közös fellépés eredményességét. Álláspontjuk szerint a forrásnál, vagyis a szintetikus kábítószerek előállításához felhasznált vegyületekhez történő hozzájutás ellenőrzésével, esetleg ellehetetlenítésével lehetne megnyerni a csatát.

91 1965. évi 4. törvényerejű rendelet a New Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószert Egyezmény kihirdetéséről; 1979. évi 25. törvényerejű rendelet a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben 1971. február 21-én aláírt egyezmény kihirdetéséről; 1998. évi L. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében a kábítószerek és pszichotróp anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án, Bécsben kelt Egyezmény kihirdetéséről.

92 A kábítószerek és pszichotróp anyagok tiltott előállításához, gyártásához is használt vegyi anyagokkal végezhető egyes tevékenységek szabályozásáról szóló 272/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (hatályos: 2001. 12. 26. – 2005. 08. 18.); a kábítószerekkel és a pszichotróp anyagokkal végezhető tevékenységekről szóló 142/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet (hatályos: 2004. 05. 01. – 2012. 04. 03.).

Az egységes fellépés biztosítására a Közösségi normák születtek,⁹³ melyek végrehajtására hazánk kormányrendeleteket adott ki.⁹⁴

A Közösségi normákban hivatkozott jegyzékben szereplő anyagok (a továbbiakban: kábítószer-prekurzorok) birtoklására, forgalomba hozatalára, illetve azok behozatalával, kivitelével vagy kereskedelmi közvetítésével kapcsolatos tevékenységre vonatkozó engedélyt az MKEH adja ki. A tevékenységgel kapcsolatos hatósági ellenőrzés végzésére az engedélyezőn kívül a rendőrség, a NAV, az Országos Tisztifőorvosi Hivatal megyei (fővárosi) tisztifőgyógyszerésze, és bizonyos esetekben az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal⁹⁵ (a továbbiakban: EEKH) rendelkezik hatáskörrel. Egyes, úgynevezett jegyzékben nem szereplő anyagok vonatkozásában az illetékes hatóságok a vegyipar képviselőivel együttműködésben, önkéntes alapon figyelemmel kísérik az ilyen anyagok kereskedelmét.⁹⁶ Ennek során a vállalkozás köteles a hatóságokkal együttműködni és a rendelkezésükre bocsátani mindazon információkat, bizonyítékokat, amelyek a törvényes felhasználási célt igazolják. Az elmúlt években uniós és kormányzati elvárásként jelentkezett az ügyfelek terheinek csökkentését és a közigazgatási hatósági ügyek egyszerűsítését szem előtt tartó jogalkotási igény.

Ezzel egy időben átalakultak a tudatmódosító anyagokkal történő visszaélés formái is. Ugrásszerű növekedés volt megfigyelhető a nagyrészt az interneten forgalmazott új típusú tudatmódosító szerek (ismertebb téves nevén: dizájner drogok) terjedésében. Ezen anyagok valamely kábítószernek minősülő anyag kémiai szerkezetének módosított változatai, ezért hatásaikban az eredeti kábítószerekhez hasonlóak, de legálisan forgalmazhatók és használhatók. A tervszerűen végrehajtott kémiai módosítások szinte korlátlan teret biztosítanak ilyen anyagok felbukkanásának. A rendőrség tapasztalatai, valamint az e szerek használatával kapcsolatos problémák miatt kezelésre szorulóknak számának növekedése is az új anyagok jelentős térnyerését igazolták, melyek ellenőrzés alá vonása érdekében az Unió számos országa, köztük hazánk is, tett szabályozási intézkedéseket. Az újraszabályozás⁹⁷ alapján a kábítószerek és pszichotróp anyagok, valamint

93 A kábítószer-prekurzorokról szóló 273/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a kábítószer-prekurzoroknak a Közösség és harmadik országok közötti kereskedelme ellenőrzésére vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 111/2005/EK tanácsi rendelet, és a két közösségi rendeletre vonatkozó végrehajtási szabályokat tartalmazó 1277/2005/EK bizottsági rendelet.

94 A kábítószer-prekurzorokkal kapcsolatos egyes hatósági eljárási szabályok, valamint a hatósági feladat- és hatáskörök megállapításáról szóló 159/2005. (VIII. 16.) Korm. rendelet, 2005. 08. 18-tól; a kábítószer-prekurzorokkal kapcsolatos hatósági feladatok ellátásához szükséges tárolandó adatok köréről és az adatokhoz való hozzáférés rendjéről szóló 49/2007. (IV. 26.) GKM–EüM–IRM–MeHVM–PM együttes rendeletet, 2007. 05. 04-től.

95 Az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatalról szóló 295/2004. (X. 28.) Korm. rendelet, 2004. 10. 29-től.

96 A kábítószer-prekurzorokkal kapcsolatos egyes hatósági eljárási szabályok, valamint a hatósági feladat- és hatáskörök megállapításáról szóló 159/2005. (VIII. 16.) Korm. rendelet módosításáról szóló 29/2014. (II. 11.) Korm. rendelet, 2014. 02. 19-től.

97 A kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal, valamint az új pszichoaktív anyagokkal végezhető tevékenységekről, valamint ezen anyagok jegyzékre vételéről és jegyzékeinek módosításáról szóló 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet, 2012. 04. 03-tól.

az új pszichoaktív anyagok gyártása, exportja, importja, transzfere, beszerzése, forgalmazása, raktározása, tárolása, tartása, továbbá a velük kapcsolatos oktatás, kutatás, elemzés kizárólag tevékenységi vagy eseti kutatási engedély birtokában folytatható. Az engedélyező hatóság az EEKH. Szakhatóságként az ORFK IFO vizsgálja a vagyónvédelmi feltételek biztosításának, a gyártás, a raktározás, a tárolás, a használat és a szállítás védelmét, őrzését biztosító technikai eszközök, a személyi feltételek, az alkalmazandó nyilvántartási rendszerek megfelelését. Az ORFK IFO az állatgyógyászati intézmény, az állatgyógyászati készítmények kiskereskedelmi forgalmazója, a magánállatorvos, valamint állatorvost alkalmazó telep, állatkert, vadspark kábítószernek vagy pszichotróp anyagnak minősülő hatóanyagot tartalmazó gyógyszerrel végzett tevékenységét – bejelentés alapján – nyilvántartásba veszi, és arról hatósági bizonyítványt ad ki, valamint tájékoztatja az élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi igazgatóságot, továbbá az EEKH-t.

Újdonságként jelent meg az új pszichoaktív anyag (C) jegyzéke, mely olyan anyagokat tartalmaz melyek hasonló mértékű fenyegetést jelentenek a közegészségügyre, mint a kábítószer (A) vagy a pszichotróp (B) jegyzékeken szereplő anyagok. Lényeges, hogy az új pszichoaktív anyagok a tilalmazás szempontjából is egy tekintet alá esnek a kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal, ezáltal megakadályozható ezek ellenőrizetlen forgalmazása és terjesztése.

Felülvizsgálatra és átalakításra került a kábítószerügy területén működő Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság (a továbbiakban: KKB), amely megalakulása óta a Kormány legfontosabb kábítószerügyi javaslattevő és véleményező testületének tekinthető. A KKB helyett két testület került létrehozásra.⁹⁸ Egyrészt a kormányzati tagokból álló Kábítószerügyi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (továbbra is KKB), másrészt a társadalmi egyeztetés fórumaként létrejött a Kábítószerügyi Tanács, melynek állandó tagja a rendészetért felelős miniszter, eseti tagja pedig az ORFK képviselője.

A történelem megismételte önmagát. Az ENSZ-rendeletek lefedik a kábítószerekkel, pszichotróp anyagokkal és kábítószer-prekursorokkal kapcsolatos társadalmi elvárások főbb szabályait, de nem tudnak mit kezdeni az elmúlt években megjelent új tudatmódosító anyagokkal.⁹⁹ Pár száz kábítószert tartalmaznak a jogi tiltó listák, de az utcán fellelhető kábítószerek száma „csak” tizes nagyságrendű. Az új pszichoaktív anyagokat tartalmazó (C) jegyzék kb. négyszáz anyagot fed le, mely anyagok már az utcákon meg is jelentek, de a vegyületek szerkezetét figyelembe véve több ezer lehetséges változatra kell felkészülni. A nemzetek saját hatáskörben próbálják szabályozni a kérdést, de a kábítószer-prekursorok esetében már bizonyított hiba itt is előjön, a nemzeti szabályozások sokszínűsége inkább akadályozza, mint elősegíti a hatékony fellépést.

A Bizottság 2011 októberében elfogadott, „A kábítószerekkel kapcsolatos határozottabb európai fellépés felé” című közleménye az új pszichoaktív anyagok terjedését a kábítószer-ellenes szakpolitika egyik legnagyobb kihívást jelentő területének nevezte,

98 A Kábítószerügyi Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1089/2013. (III. 4.) Korm. határozat.

99 Az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó információcseréről, kockázateértékelésről és ellenőrzésről szóló 2005/387/IB tanácsi határozat.

amely határozottabb uniós választ igényel. A vonatkozó uniós jogalkotási javaslatot 2013 szeptemberében koordinációra bocsátották. Már a véleményezés során érzékelhető, hogy a nemzeti és egyéni érdekek miatt kialakuló lobbitevékenység erősen hátráltatni fogja a közös fellépést.

A RFK-ok igazgatásrendészetén kábítószer-rendészeti szakelőadók dolgoznak, akik évente több mint hatezer rendészeti és egyben bűnmegelőzési ellenőrzést hajtanak végre – az egészségügyi intézményekben és szolgáltatóknál, valamint az állatgyógyászati intézményekben és állatorvosoknál, továbbá az új pszichoaktív anyagokkal történő kutatást, oktatást, vizsgálatot végző szervezeteknél – annak megakadályozása céljából, hogy a legálisan használt anyagok illegális felhasználásra ne kerülhessenek. Szabálytalanság észlelése esetén megteszik a szükséges intézkedéseket, és ha kell, felelősségre vonást kezdeményeznek.

Személy- és vagyonvédelem, magánnyomozás

A története még az 1980-as évekre nyúlik vissza, amikor valakinek eszébe jutott, hogy magánnyomozói tevékenységet folytasson. A jogalkotó reakciója¹⁰⁰ a tiltás volt. Később szükségesnek látta ezt kiterjeszteni a vagyonvédelemre is,¹⁰¹ ugyanis ezen tevékenységek ellátását állami privilégiumnak tekintette. A tiltó rendelkezések megszegői szabálysértési felelősségre vonással számolhattak.

Mindössze a rendszerváltást követően merült fel az igény a tilalom megszüntetésére, különös tekintettel arra, hogy az Rtv.¹⁰² 1994-ben a rendőrség feladataként határozta meg a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység engedélyezését és felügyeletét, megadva az engedélyesek adatai kezeléséhez szükséges felhatalmazást is. E feladat azonban a vonatkozó szabályozás¹⁰³ 1995-ös megszületéséig végrehajthatatlan volt. Az átmeneti szabályok kiterjedtek az egyéni és a társas vállalkozások által nyújtott – meghatározott – személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói szolgáltatásokra, melyeket rendőrhatalósági engedélyhez kötött. Az eljáró RK (igazgatásrendészeti szerve) nyilvántartás vezetésére is kötelezett volt.

A kormányrendelet jogforrási szintje azonban elégtelennek mutatkozott az olyan specifikus szabályok megalkotására, amelyek e kétségkívül bizalmi jellegű, s a megbízó (megrendelő) személyes és vagyoni érdekeire valóban potenciális kockázatot jelentő

100 6/1982. (VIII. 1.) BM rendelet a magánnyomozói tevékenység megtiltásáról (1982. 08. 01. – 1987. 07. 22.).

101 24/1987. (VII. 22.) MT rendelet a vagyonvédelmi tevékenységről és a magánnyomozás tilalmáról (hatályos: 1987. 07. 22. – 1995. 09. 01.).

102 Rtv. 1. § (2) bek. h) és 90. § g) pontja.

103 87/1995. (VII. 14.) Korm. rendelet a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység átmeneti szabályairól (hatályos: 1995. 09. 01. – 1998. 05. 01.), valamint a 12/1995. (VIII. 18.) BM rendelet a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonőri, valamint a magánnyomozói tevékenység végzéséhez szükséges szakképesítésről (hatályos: 1995. 09. 01. – 1998. 06. 09.).

magánjogi jogviszonyhoz kapcsolódó, a vállalkozóval szemben elvárható feltétlen bizalmat garantálhatta volna. A törvényi szabályozás alapvető célja az volt, hogy a személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenységet folytató vállalkozásokban ne érvényesülhessenek kriminális érdekek, illetve a jogi feltételeknek egyébként megfelelő „magánrendőri” vállalkozások ne elégíthessenek ki bűnözői törekvéseket (illegtálas pénzbehajtás, védelmi zsarolás stb.). E tevékenységeket pedig csak a jogszabályi előírásoknak megfelelő, megbízható személyek láthassanak el, illetve ne szerezenek pozíciókat bűnöző elemek, továbbá ezen szakmákat ne vonja ellenőrzése alá a szervezett bűnözés. E tevékenységi formák „tisztán tartása” azonban pusztán államigazgatási eszközökkel nem lehetséges, s könnyen belátható, hogy a rendőrség hatósági ellenőrző tevékenységénél jóval hatékonyabb szakmai és morális kontrollt tudna a szakmai kamara kifejteni. Ez a szervezet részben hatósági jogosítványokkal, részben a szakma törvénytisztelő vállalkozóinak összefogásával eredményesebben tud fellépni – az állami szervezet támogatva – a fekete gazdaság ellen¹⁰⁴. A kodifikációs munkálatok eredményeként a társadalmi, illetve a gazdaságpolitikai érdekeket egyaránt kifejező törvény¹⁰⁵ született, mely legfőbb újdonsága a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara (a továbbiakban: Kamara) megalakítása és a kötelező kamarai tagság, valamint az ún. profilkényszer bevezetése volt. A törvény egyfelől a vállalkozás, másrészt a konkrét tevékenység folytatásának jogszabályi feltételeit tartalmazta. Kriminálpolitikai szempontból szükségesnek tartotta az úgynevezett foglalkozási összeférhetlenségi norma fenntartását, mellyel legalábbis korlátozni kívánta a „kapcsolati tőke” hasznosításának lehetőségét, és gátat szabni a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek – államköltségen kiképzett – hivatásos állományú tagjai pályaelhagyási törekvéseinek. Garanciális megfontolásból a szolgáltatási felelősségbiztosítás meglétét is megkövetelte a vállalkozóktól, mely a szerződésen belül okozott károk megtérítését jelentette. A vállalkozás gyakorlásához a rendőrség – mint a személy- és vagyonvédelmi, illetve magánnyomozói tevékenység felügyeleti hatósága – adta ki a működési engedélyt, illetve a tevékenység folytatásához szükséges igazolványt. Az engedélyezés feltételrendszere értelemszerűen eltért egymástól, hiszen a vállalkozás esetében a megfelelő tőkeerő biztosítása és a piac megszervezése állt középpontban, míg a tevékenységet ténylegesen végző személyek tekintetében a szakképesítési és a fokozott előéleti követelmények voltak dominánsak. E logikának megfelelően a törvény „csak” büntetlenséget követelt meg a vállalkozótól, illetve annak vezető tiszttségviselőjétől, ugyanakkor a személy- és vagyonőr, illetve a magánnyomozó esetében már magasabb morális mércének kellett érvényesülnie. A rendőrhatalóság az általa kiadott engedélyekről, igazolványokról, az azok alapjául szolgáló adatokról, az adatváltozásról, az engedély visszavonásáról, illetve az igazolvány bevonásáról változatlanul nyilvántartást vezetett. A rendőrségi ellenőrzés a tevékenység gyakorlásának jogszerűségére, a nyilvántartott adatok valódiságára, a hitelesített nap-

104 1998. évi IV. törvény (a továbbiakban: VSzVMt.) indokolása.

105 1998. évi IV. törvény a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról (hatályos: 1998. 05. 01. – 2005. 12. 30.).

lóban szereplő adatokra, az engedélyezés feltételeiben beállott változások vizsgálatára terjedt ki, melynek hatékonyságát a vállalkozást sújtó ügynevezett felügyeleti bírság jogintézményének bevezetésével kívánták fokozni. A természetes személy jogsértővel szemben szabálysértési felelősségre vonásnak volt helye. A végrehajtás részletes szabályait belügyminiszteri rendelet¹⁰⁶ tartalmazta. A hatékony ellenőrzés érdekében a Kamara és a rendőrség – országos és területi szinten egyaránt – együttműködött, melyet megállapodások rögzítettek.

A VSzVMt. rendelkezéseinek felülvizsgálata azonban több szempontból időszerűvé vált, miután hatályba lépése óta számos kritika érte a jogalkalmazók részéről, de a legfőbb ügyész és maga a Kamara is módosítását kezdeményezte. A Belügyminisztérium a kamara tevékenységének törvényességi felügyelete során is feltárt olyan működési zavarokat, amelyek szükségessé tették az újraszabályozást. Az Alkotmánybíróság¹⁰⁷ a csomagellenőrzésre vonatkozó, valamint a titok- és adatvédelmi rendelkezéseket mellőző szabályozás alkotmányellenességét állapította meg. Mindezekre tekintettel a felülvizsgálat eredményeként 2005-ben megszületett a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: SzVMt.), mely több lépcsőben lépett hatályba. Felszámolta a profilkényszert, mely – jobbára a magyar gazdaság realitásai, különösen pedig a vagyonvédelmi piacon uralkodó sajátságos érdekviszonyok okán – igen nehéz helyzetbe sodorta a több lábbon állni kénytelen egyéni, illetve kisebb társas vállalkozásokat. Legjelentősebb rendelkezése, hogy a szakma megtisztulása érdekében kimondta, hogy a korábban – visszavonásig érvényességgel – kiadott működési engedélyk és igazolványok csak 2006. december 31-ig érvényesek. Tehát mind a vállalkozásoknak, mind az igazolványosoknak, ha a tevékenységet ténylegesen folytatni kívánták, az SzVMt. előírásainak megfelelő, de már csak 5 évig érvényes új engedélyt, illetve igazolványt kellett beszerezniük. Az új okmányok kiadására 2006. június 1-jétől lehetőséget teremtett. Az első fokon eljáró rendőrkapitányságok igazgatásrendészeti szervezeti elemei az SzVMt. végrehajtási rendelete¹⁰⁸ szerint a korábbi kétféle (személy- és vagyonőr, magánnyomozó) helyett már hatféle igazolványt adtak ki (biztonságtechnikai, illetve mechanikai vagyonvédelmi rendszert tervező, szerelő, illetve csak szerelő). A tömeges (százezres nagyságrendű) ügyintézés kezelése az igazgatásrendészeti szolgálati ág számára minden szervezeti szinten nagy megterhelést jelentett, lebonyolításában a Kamara szervei is aktívan közreműködtek. Ennek érdekében, hogy a kamara hatékonyabb kontrollt gyakorolhasson a tagság irányában, az SzVMt. – az etikai vétség megvalósulása esetére – differenciált büntetési rendszert vezetett be, amely magába foglalta a tagság meghatározott időre szóló felfüggesztését is (korábban csak figyelmeztetést vagy kizárást alkalmazhatott). Az SzVMt. kétségtelenné teszi, hogy a szolgáltatás csak a jogszabályokban előírt, kötelező

106 24/1998. (VI. 9.) BM rendelet a VSzVMt. végrehajtásáról (hatályos: 1998. 06. 09. – 2012. 01. 01.).

107 22/2004. (VI. 19.) AB határozat.

108 A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló SzVMt. végrehajtásáról szóló 22/2006. (IV. 25.) BM rendelet, 2006. 06. 01-jétől.

tartalommal bíró felelősségbiztosítási szerződés megkötését követően kezdhető meg, és ennek a tevékenység végzésének teljes időtartama alatt fenn kell állnia.

Az SzVMt. 2012. évi módosításának¹⁰⁹ legfőbb indoka a kötelező kamarai tagságnak az uniós jogharmonizáció¹¹⁰ miatti eltörlése, valamint a határon átnyúló szolgáltatásokkal kapcsolatos külön rendelkezések megfogalmazása volt. Az Irányelv egyfajta közigazgatási reformot vezet be azzal az előírással, miszerint a tagállamok a szolgáltatási tevékenység végzéséhez szükséges adminisztratív terheket a lehető legkisebb szintre csökkentsék, hogy a szolgáltatók a feltételként meghatározott formalitásokat és a szükséges eljárást egy „egyablakos rendszeren” keresztül, elektronikus úton is el tudják intézni. Ez a szabályozás irányadó a vagyoni védelmi rendszert tervező és szerelő, valamint a magánnyomozói tevékenységre, mely vállalkozás keretében történő végzése – működési engedély helyett – rendőrségi bejelentési kötelezettség alá tartozik. Az Irányelv azonban nem vonatkozik a magánbiztonsági szolgáltatásokra, vagyis a személy- és vagyoni védelmi tevékenységre, így azokra változatlanul az SzVMt. engedélyezési szabályai az irányadók. Természetesen a személyes munkavégzés mindkét vonatkozásban továbbra is csak igazolvány birtokában történhet, viszont megszűntek a mechanikai, és módosultak biztonságtechnikai változatai. A foglalkozási összeférhetlenségi szabályok is leszűkültek a rendőrség (beleértve a 2008-tól integrálódó határőrséget is) és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személy- és vagyoni védelmi vagy tervező-szerelő tevékenységet érintő hatósági feladatokat ellátó hivatásos, illetve az ebben közreműködő nem hivatásos állományú tagjaira. A módosítás az alvállalkozói lánc megszüntetésével kívánt fellépni a fekete-, illetve szürkefoglalkoztatás ellen. Nem zárja ki azonban a munkaerő kölcsönzését.

A rendőrség ellenőrzési kötelezettsége változatlanul megmaradt. Évente a kötelező hatósági ellenőrzés keretében közvetlenül vehet át adatokat a bűnügyi nyilvántartásból. Kizáró feltétel észlelése esetén pedig megteszi a szükséges intézkedést. A Kamarával történő együttműködése sem szűnt meg, csak valamelyest módosult. A rendőrség nyilvántartása pedig közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.¹¹¹

Rendészeti feladatot ellátók

Az Alaptörvényben meghatározottak szerint a közrend és a közbiztonság fenntartásának kizárólagos jogosultja és kötelezettje a Kormány irányítása alatt álló rendőrség. A rendőrség alapvető feladatainak eredményes végrehajtásában működnek közre azon

109 Az Európai Rendőrségi Hivatallal, a személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységgel, a lőfegyverrel és a pirotechnikával kapcsolatos törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2011. évi XXIV. törvény módosította a SzVMt-t, 2012. január 1-jétől.

110 A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény, 2009. 10. 01-jétől ültette át a magyar jogba a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (a továbbiakban: Irányelv).

111 Egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény 58. §-a alapján módosított SzVMt. 8. § (2a) bekezdése szerint, 2013. 07. 01-jétől.

egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek, akik feladataik ellátása során – törvényi felhatalmazás alapján – az általuk észlelt jogellenes cselekmények miatt a helyszínen intézkedésre és szükség esetén kényszerítő eszköz alkalmazására jogosultak. A rájuk vonatkozó szabályozás azonban hat törvényben volt megtalálható, melyekben helyenként jelentősen eltértek az alkalmazási szabályok. A jogbiztonság előmozdítása érdekében indokolt volt, hogy egy áttekinthető és azonos szempontok alapján kialakított jogi szabályozás jöjjön létre. Erre az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben került sor, melynek az egyes rendészeti feladatot ellátókra vonatkozó rendelkezései 2013. január 1-jétől hatályosak.

Az átmeneti rendelkezések értelmében a törvényben meghatározott alkalmazási feltételek azonban csak a hatályba lépését követően foglalkoztatottakra vonatkoznak. A már akkor is rendészeti feladatokat ellátó személyek által használt szolgálati igazolvány és jelvény visszavonásig, de legkésőbb 2013. május 1-jéig voltak érvényesek, míg a törvényben meghatározott új képzési és vizsgáztatási követelményeknek¹¹² 2014. január 1-jéig, illetve módosítás¹¹³ folytán 2014. május 31-éig kötelesek az érintettek eleget tenni.

A törvény hatálya kiterjed:

- a formaruházat tekintetében a fegyveres biztonsági őrre;
- az alkalmazási feltételek, az intézkedéssel, kényszerítő eszközzel szembeni panasz és kivizsgálása, valamint a képzés és vizsgáztatás tekintetében a személy- és vagyonőrre;

a rendészeti feladatot ellátó személyekre, melyek a következők: a természetvédelmi őr, az erdővédelmi szolgálat tagja, a hegyőr, a hivatásos vadász (formaruházat kivételével), a halászati őr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr, a mezőőr, továbbá a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, illetve jogosult erdészeti szakszemélyzet.

A rendészeti feladatokat ellátó személy részére – igazgatási szolgáltatási díj¹¹⁴ ellenében – a szolgálati igazolványt, valamint – az egyedi azonosító számmal ellátott – szolgálati jelvényt a RFK igazgatásrendszete a munkáltató kezdeményezésére engedélyezi, jogviszonyának megszűnése esetén pedig visszavonja. Az ORFK IFO – a RFK-ok közreműködésével – vezeti a rendészeti feladatot ellátók azonosításának célját szolgáló nyilvántartást.

A rendészeti feladatokat ellátó személyt a kényszerítőeszköz-használati jogosultság kizárólag törvényben meghatározott feladatai ellátása során illeti meg. A kényszerítő eszközök között szerepel a testi erő, a vegyi eszköz, a szolgálati kutya, a rendőrbot, a bilincs, a szolgálati lőfegyver és a vadászlőfegyver.

112 A rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet, 2013. 01. 01-jétől.

113 2013. évi LXXXVIII. törvény 45. § (1) bekezdése alapján.

114 A rendészeti feladatokat ellátó személyek szolgálati igazolványának és a szolgálati jelvényének kiadásához kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díjról szóló 69/2012. (XII. 14.) BM rendelet, 2013. 01. 14-től.

A rendőrség bármikor ellenőrizheti¹¹⁵ az általuk alkalmazott intézkedések dokumentáltságát és jogszerűségét. Akinek az e törvény hatálya alá tartozó személy törvény szerinti intézkedése, annak elmulasztása, kényszerítő eszköz alkalmazása jogát vagy jogos érdekét sértette, személy- és vagyonőr esetében a Kamarához, egyéb esetben az alkalmazás helye szerint illetékes RK közrendvédelmi szervezeti eleméhez fordulhat panasszal.

A törvény szerinti képzésről és vizsgáztatásról a Belügyminisztérium Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatóság (BM OKTF) gondoskodik. A vizsgabizottság egy tagja a rendőrség által kijelölt személy. A kiegészítő vizsga alól meghatározott (felsőfokú) végzettséggel rendelkezők első esetben felmentést kaphatnak, de öt év múlva számukra is kötelező a letétele. Miután a képzési kötelezettség teljesítése alkalmazási feltétel, ezért annak ellenőrzése, illetve megkövetelése a munkáltató felelőssége.

Megkülönböztetett jelzések

A nemzetközi szabályozás elsősorban a megkülönböztetett (megkülönböztető és figyelmeztető) jelzéssel ellátott gépjárművekkel való közlekedésre, illetve a velük szembeni kötelező magatartásra vonatkozik, a használati jogosultságra csak röviden utal. A közúti közlekedési egyezmény¹¹⁶ rendelkezései szerint, amennyiben a megkülönböztetett jármű közlekedését különleges fény- és hangjelző készülék jelzi, minden úthasználó köteles szabaddá tenni a haladást az úttesten és szükség esetén megállni. A nemzeti jogszabályok megengedhetik a megkülönböztetett járművek vezetőinek, hogy – ha közlekedésüket a jármű különleges figyelmeztető berendezései jelzik, és ha nem veszélyeztetnek más úthasználót – a közúti közlekedés szabályaitól, a forgalmat irányító hivatalos személyek utasításai kivételével, egészben vagy részben eltérjenek. Az egyezményt kiegészítő európai Megállapodás¹¹⁷ a jelzés működtetésének feltételeként a sürgős feladatellátást határozza meg.

A hazai szabályozás kezdetben a közlekedési igazgatás keretében,¹¹⁸ később külön jogszabályban¹¹⁹ rendezte e jogterületet. Eleinte szélesebb jogosultsági kört határoztak meg, majd fokozatos szigorításra került sor. Tekintettel arra, hogy a megkülönböztető jelzéssel ellátott gépjárművel való közlekedés a közúti forgalom valamennyi résztvevő-

115 A rendészeti feladatokat ellátó személyek és a segédfelügyelők által alkalmazható kényszerítő eszközök igénylésének, átvételének és visszavételének szabályairól, a térítés módjáról, a kényszerítő eszközök típusaira, fajtáira és az alkalmazásukra, valamint a jelentéstétel és a kivizsgálás rendjére vonatkozó részletes szabályokról szóló 86/2012. (XII. 28.) BM rendelet, 2013. 01. 01-jétől.

116 1980. évi 3. törvényerejű rendelet az 1968. évi november hó 8. napján Bécsben aláírásra megnyitott Közúti Közlekedési Egyezmény kihirdetéséről.

117 1980. évi 5. törvényerejű rendelet az 1968. évi november hó 8. napján Bécsben aláírásra megnyitott Közúti Közlekedési Egyezményt kiegészítő európai Megállapodás kihirdetéséről.

118 A közúti közlekedés rendőrhatalósági igazgatásáról szóló 20/1990. (VIII. 6.) BM rendelet 12. §-a.

119 A megkülönböztető és figyelmeztető jelzést adó készülékek felszerelésének és használatának szabályairól szóló 11/1996. (V. 10.) BM rendelet (hatályos: 1996. 05. 25. – 2000. 12. 01.), majd ezt követően a 33/2000. (XI. 29.) BM rendelet (hatályos: 2000. 12. 01. – 2007. 03. 28.).

jétől fokozott figyelmet igényel, balesetveszélyes helyzetet teremthet, ezért a jogosultság meghatározásánál a feltétlenül indokolt kör nem léphető túl.

A hatályos jogszabályban¹²⁰ a megkülönböztető jelzés felszerelése és használata lehetőségének a meghatározása a közérdekű feladat ellátására vonatkozó elvek mentén került szabályozásra. Ennek keretében alapvető feltétel, hogy a közérdekű, halaszthatatlanul ellátandó feladat teljesítése az érintettnek személyes felelősségén alapuló kötelezettsége legyen, és e feladat végrehajtása haladéktalan helyszínre érkezést, ott az elsődleges intézkedések megtételét követelje meg. A jogszabály a konkrét tevékenység jellege alapján egyrészt úgynevezett alanyi jogon (a sürgősségi betegellátást végző, valamint a közvetlen helyszíni beavatkozásra rendszeresített járművek részére) biztosítja a jelzés használatát, az engedélyhez kötött további igényjogosultság tekintetében pedig hatósági eljárás keretében kerül sor annak vizsgálatára, hogy az adott feladatellátás megalapozza-e a jogosultság biztosítását.

A figyelmeztető jelzés vonatkozásában ugyanakkor a társadalmi-gazdasági változásokkal járó igények kielégítése érdekében a jogszabály szélesítette a jogosultak körét, amely a megkülönböztető jelzéshez hasonlóan engedélyhez kötött vagy úgynevezett alanyi jogon biztosított.

Külön jogszabály¹²¹ (KRESZ) határozza meg a jelzést használó gépjárművek közlekedésben való részvételét, a jelzés használatának kötelezettségét, illetve lehetőségét, valamint tartalmazza a rendelkezéseket a közlekedési szabályok tekintetében.

A jelzések műszaki követelményeire, azok felszerelésére és használatára vonatkozó nemzetközi előírások a nemzeti jogszabályokban szintén meghatározásra kerültek.

Az engedélyhez kötött jogosultságra vonatkozó kérelmek elbírálása – a közlekedési igazgatási feladatok elkerülése ellenére is – a rendőrség hatáskörében maradt, tekintettel arra, hogy a következetes elbírálói gyakorlat folytatása itt volt biztosított. Ugyancsak indokolta, hogy a közlekedésbiztonsággal összefüggő tapasztalatok birtokában nagyobb segítség nyújtható a jogi szabályozás kialakításához, illetve a rendőri ellenőrzések útján felderített jogsértések esetén az eljárások lefolytatása eredményesebben biztosítható.

Az engedélyezési feladatokat a megkülönböztető jelzés vonatkozásában – osztott hatáskörben – az ORFK IFO és a megyei RFK-ok igazgatásrendészeti osztályai, illetve a BRFK IFO, a figyelmeztető jelzéseknél pedig a RK-ok igazgatásrendészeti szervezeti elemei végzik.

120 A megkülönböztető és figyelmeztető jelzést adó készülékek felszerelésének és használatának szabályairól szóló 12/2007. (III. 13.) IRM rendelet, 2007. 03. 28-tól.

121 A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ) 49-50. §-a.

Összefoglalás a 9. fejezethez

E fejezettel egyik célom az volt, hogy megismertessem a hallgatókkal az igazgatásrendészet feladatrendszerét, illetve érzékeltessem ezen rendőri szolgálati ág több évtizedes áldozatos munkáját, mellyel igen sok területen lerakta a mai korszerű közigazgatás alapjait. Csak gondoljunk arra, hogy szinte minden országos nyilvántartás bevezetése (személyazonosító, lakcím, útlevel, idegenrendészeti, fegyver stb.) nála kezdődött, vagy ha nem, akkor megkapta rendezésre (például közlekedési igazgatásiak), avagy teljes egészében maga alakította ki (például szabálysértési, személy- és vagyonvédelmi). Stabil alapokról indulva a civil közigazgatásba (például az okmányirodákbá) már jóval könnyebb volt az egyes feladatok átültetése. Munkatársaink szinte mindig úttörő munkát végeztek, mely a feladatrendszer szűkülése ellenére változatlan követelmény. Jelenleg is az a tendencia, hogy ha valamely feladat a rendőrség többi szolgálati ágának fő profiljába nem tartozik, azt biztosan az igazgatásrendészet kapja meg, és persze meg is oldja. Az elektronikus ügyintézésbe is elsőként kapcsolódott be, és folyamatosan fejleszti annak alkalmazási körét.

Remélem, azt is sikerült bizonyítanom, hogy az igazgatásrendészeti szakterület fejlődése folyamatos, hiszen azt sem a felgyorsult társadalmi változásokat követni kívánó hazai jog, sem az uniós normák változása nem hagyja „megpihenni”. Az igazgatásrendészeti munkatársak időt és fáradságot nem kímélve kell, hogy haladjanak a korral, egyrészt széles körű jogi tudásuk naprakészen tartásával, másrészt számítógépes ismereteik folyamatos fejlesztésével.

Elsősorban az igazgatásrendészeti szolgálati ág képviseli a rendőrség szolgáltató jellegét. Bár már nem több milliós nagyságrendű, de még mindig jelentős számú (félmilliót meghaladó) az ügyforgalma. Állománya rendőrségi végrehajtói alapfeladatokat lát el, melynek során felelős hatósági döntéshozó és felügyeleti jogkört gyakorolnak, illetve helyszíni ellenőrzést végeznek.

A szabálysértési hatósági tevékenységet „kisbíráskodásnak” is nevezhetjük, mégis jóval kevésbé értékelt, mint a hasonló jellegű bünyügyi munka, pedig ugyanúgy ügyészégi és bírósági kontroll mellett kell végezni. A rendészeti ellenőrzések során a szakelődók rendszeres gyakorisággal veszélyes munkahelyeknek (sugar-, robbanás-, egészségügyi veszély) minősülő egységekben fordulnak meg. Munkájuk gyakorlatilag bűnmegelőzési jellegű, melynek nem titkolt célja az esetleges visszaélések, illetve arra lehetőséget biztosító körülmények feltárása, illetve felszámolása.

És akkor még nem is szóltam arról a tetemes haszonról, amit ez a szolgálati ág részint az államháztartás, részint a rendőrség hasznára „megtermel” (2013-ban több mint 4 milliárd Ft kiszabott szabálysértési pénzbírság, 565 millió Ft igazgatási szolgáltatási díj, továbbá számolatlanul illetékek és behajtott helyszíni bírságok).

Ahhoz képest, hogy újabb és újabb feladatokat kap (esetenként hatáskörén kívülit is), az állomány létszáma jócskán megcsappant, és már a megüresedő helyek betöltése is komoly nehézséget okoz. Munkavégzésük technikai feltételei is hagynak kívánni valót maguk után – különös tekintettel a számítástechnikára –, mely helyenként je-

lentősen hátráltatja, illetve nehezíti tevékenységüket. Sajnos a szervezetben belüli megbecsültségük (pótlék hiánya) sem a magas szintű felkészültségükkel, felelősségükkel és szorgalmukkal arányos. Mindez arra a következményre vezethet, hogy teljesen kiürül, veszélyeztetve ezzel a rendőrség ez irányú alapfeladatainak az ellátását.

Kérdések a 9. fejezethez

1. Milyen okokból kerültek el egyes igazgatásrendészeti feladatok a rendőrségtől, és melyek a jelenlegi feladatai?
2. Hogyan alakult az igazgatásrendészet szervezeti felépítése az ORFK önállósulásától?
3. Milyen adatkezelési szabályok szerint látja el tevékenységét az igazgatásrendészet, és milyen nyilvántartásokat vezet jelenleg?
4. Melyek a szabálysértési jog változásának főbb okai és állomásai?
5. Milyen újítások jellemzik a hatályos szabálysértési törvény szabályozását?
6. Hogyan működik a szabálysértési jogsegély?
7. Mi a különbség fegyver, lőfegyver és tűzfegyver között, és milyen célból tarthatók?
8. Milyen hatáskörei vannak az igazgatásrendészetnek az egyes közbiztonságra veszélyes anyagokkal és eszközökkel kapcsolatban?
9. Melyek az igazgatásrendészet feladatai a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet folytató, továbbá a rendészeti feladatot ellátó személyekkel kapcsolatban?

Irodalomjegyzék a 9. fejezethez

- BITTÓ Márta: *Kisebbségi cselekmények és közigazgatási büntetőjog*. Állam és Igazgatás, 1982/9.
- CSERÉP Attila – FÁBIÁN Adrián – RÓZSÁS Eszter: *Kommentár a szabálysértési törvényhez*. Elektronikus jogtár. Complex Kiadó, Budapest, 2013.
- KINCSES Ildikó – KÁNTÁS Péter: *A szabálysértési jog*. Kiskommentár. KJK–Kerszöv, Budapest, 2002.
- KIS Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban*. UNIÓ Kiadó, Budapest, 2005.
- KIS Norbert – NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007.
- MÁTHÉ Gábor: *Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú” büntetőjog*. Magyar Közigazgatás, 2001/6.
- MÁTHÉ Gábor – SZABÓ András: *A szabálysértési jogterület kodifikálása*. Prekoncepció. Állam és Igazgatás, 1988/10.
- PAPP László – KISS Norbert – HOLLÁN Miklós: *Szabálysértési jog*. Egyetemi tankönyv. ROBINCO Kft., Budapest, 2011.

10. FEJEZET

Windt Szandra

Külföldiek rendszete, bevándorlás és menekültügy

Problémafelvetés

„Állítólag a líbiai Miszrátából induló hajó motorja közel Lampedusa partjaihoz leállt, ezért a hajón utazók tűzjelekkel próbálták magukra vonni az elhaladó hajósok figyelmét. A lángok felcsaptak, mindenki a hajó másik oldalára húzódott, ami ekkor kezdett elsüllyedni [...] Évente több tízezer menekült próbál átjutni Afrikából az olasz szigetekre, gyakran előfordulnak balesetek, de az október 3-ai tragédia volt a legvéresebb menekülteket érintő hajószerecsétlenség Európában.”¹

2013. október 3-án Lampedusa került (ismét) a hírek középpontjába. Cecilia Malström, uniós biztos szerint a migrációs és menekültügy területén érzékelhető, fokozódó nyomás nem kizárólag a földközi-tengeri országok ügye. Az Olaszországban, Máltán, Görögországban és más mediterrán országokban érzékelhető fokozódó nyomás *európai* probléma, fontos feladat tehát, hogy a migrációs és menekültáramlások megfelelő nemzeti szintű kezelését ezek támogatására irányuló uniós kezdeményezéseknek és intézkedéseknek kell kísérniük.²

Lampedusa problémája régóta az uniós migrációs politika egyik sarokköve: a határ-, az idegen- és menekültügyi rendszet egyik állatorvosi lova, amelyet – éppen a 2013. októberi események alapján – láthatóan nem tud megfelelően kezelni az EU.

Magyarország határain is jelentős nyomás tapasztalható 2011. óta, a hazai rendészeti szervek az illegális migrációval kapcsolatban komoly nehézségekkel küzdenek, és az utóbbi években többek között jogszabályi változásokkal próbálta a jogalkotó ezeket enyhíteni több-kevesebb sikerrel.

Noha a migrációs folyamatokat szociológiai, demográfiai, ökonómiai, emberi jogi, alkotmányos stb. szempontból is lehet vizsgálni, az alábbiakban annak rendészeti aspektusait, a beutazási és tartózkodási szabályok megsértésére adható rendészeti intéz-

1 http://nol.hu/kulfold/lampedusai_tragedia__tul_lassan_reagalt_a_parti_orseg, letöltve: 2013. december 10.

2 http://nol.hu/velemeney/20131022-lampedusa_utan__a_halalkufarok_ellen, letöltve: 2013. december 13.

kedéseket, eszközöket vesszük számba, megjegyezve, hogy az uniós közös szabályok a migráció területén jellemzően (kicsit talán egyoldalúan) ezeket helyezik előtérbe.³

Európai uniós kitekintés – háttér

Az EU közös migrációs politikája felé tett lépéseket három szakaszban vizsgálhatjuk. Még a harmadik pilléren belül a jelenség kezelésére vonatkozó normákat három csoportba lehet sorolni, egyrészt az idegenrendészeti, másrészt a tagállamok együttműködésére, harmadrészt a szabálytalan bevándorlók hazatelepítésére vonatkozó szabályokra. A második nagy szakasz 2001. után, a bevándorlás közösségi politikává válása után következett be. Ettől kezdve az EU átfogóan kezeli a bevándorlást, amely a migrációs lánc összes szakaszát felöleli, beleértve a *kibocsátó és a tranzitországokkal való együttműködést*, a *határellenőrzést*, az illegális belépés után tett intézkedéseket, valamint a *visszafogadási és kitoloncolási politikát*. Az EU dokumentumaiban az utóbbi években alaposabban elkülönülnek a legális és illegális bevándorlás különbségeire adott politikai válaszok, a közöttük lévő szoros kapcsolat, a fellépéshez szükséges együttműködés alapelvei.

Az EU történetében az áruk, a tőke és a szolgáltatások minél akadálymentesebb áramlása mellett a személyek szabad mozgását – elsőként hangsúlyozottan a munkaerőt – is valamilyen módon biztosítani kellett. Ezzel egy olyan előre nem látott szellemet engedtek ki a palackból, amelynek visszazárása ma már lehetetlen, ugyanakkor korlátainak meghatározása egyre nagyobb energiákat – és nem utolsósorban pénzt – emészt fel. A „határtalan” Európa víziója mellett ott van a valóság: a területi főhatalmat gyakorló és a közrendért felelős államok szuverenitásának *védelme*, a belépő, illetve a nemkívánatos külföldiek *kiszűrése*, a bűnözők elfogása. Az EU története során egyre nagyobb területeket engedtek ki az államok a kezükből, ha biztosítva látták a közös megoldásban azok megőrzését. Az államok a Schengeni Végrehajtási Egyezmény létrejöttkor szintén lemondtak a területi szuverenitásuk jó részéről (ugyanakkor nem lehet kétségünk afelől, hogy éberren figyelik, ha bármi módon ezek sérülnek).⁴ Az ennek nyomán kialakuló biztonsági deficit kiegyensúlyozására szolgál az EU külső határain az ellenőrzés megerősítése, illetve a személyek mozgásához kötődő egyéb területeken a közösségi szabályozás kialakítása. *A külső határokon az ellenőrzést végző tagállamnak kell garantálnia az összes többi tagállam biztonságát.*

A schengeni térségen belül a határátlépés elvben formalitássá vált. Az ellenőrzés eltörlése azonban nem érinti a tagállamok területén a saját rendészeti szerveik által

3 Vö. TÓTH Judit tanulmányait, többek között TÓTH Judit: *Rendészet és migrációs igazgatás: mozgó határok?* <http://www.pecshor.hu/periodika/XIII/toth.pdf>, 278.

4 Vö. KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.) (2002): *Európai Közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 739. továbbá vö. 2013. decemberi brit álláspontot: pl. http://www.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/brit_belugy_modositani_kell_a_szemelyek_szabad_mozgasat_az_eu-ban.192617.html, letöltve: 2013. december 16.

végzett szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket (pl. mélységi ellenőrzés, rendőri igazoltatás).⁵ Kiemelendő azonban, hogy az államok a területükön a szűrőpróbaszerű ellenőrzések során a *saját*, ill. az *uniós polgárokkal* egyenlő bánásmódot kell érvényesítsenek, amely azonban nem vonatkozik a *harmadik országbeli állampolgárokkal* szembeni eljárásokra, akiket a tagállami szervek fokozottabb ellenőrzés alá vonhatnak, többek között anyagi fedezetük és tartózkodásuk célja felől is érdeklődhetnek.⁶

Hazai és nemzetközi trendek

Migráció az EU-ban

2010-ben megközelítőleg 3,1 millió bevándorló érkezett az uniós tagállamokba, míg legalább kétmillió kivándorló hagyta el az Európai Unió tagállamait. Az uniós tagállamok területén élő külföldiek (a lakóhely szerinti ország állampolgárságával nem rendelkező személyek) teljes száma 2011. január 1-jén 33,3 millió volt, ami az EU-27 népességének 6,6%-át jelenti. A legtöbb tagállamban a külföldiek túlnyomórészt *nem uniós* tagállamok (*harmadik országok*) állampolgárai.⁷ Az EU-ban élő külföldi népesség állampolgárság szerinti összetétele tagállamonként jelentős eltéréseket mutat. Ezt olyan tényezők befolyásolják, mint a munkaerő-migráció, a származási és a célország közötti történelmi kapcsolatok, valamint a célországban kialakult hálózatok.⁸ Jelentős különbségek mutatkoznak az uniós tagországok között aszerint is, hogy cél- vagy tranzitországról van-e szó. A célországokban további jelentős anyagi és humán erőforrást igényel helyi és országos szinten a bevándorlók integrációja, a xenofóbia, valamint a velük összefüggően jelentkező köz- és nemzetbiztonsági problémák kezelése. A tranzitországokban a külföldiekkel kapcsolatosan ezek a kérdések kevésbé merülnek fel (még) napi szinten.⁹

Migráció Magyarországon

Az 1990-es rendszerváltást követően a magyarországi bevándorlók zöme a határon túli magyar közösségekből került ki, emiatt a hazai migrációs tendencia jelentős különbséget

5 LÉKÓ Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve*. Complex Kiadó, Budapest, 2009. 244.

6 LÉKÓ Zoltán i. m. 245.

7 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/hu, letöltve: 2014. január 23.

8 http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/migration_hu.pdf és http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/border_and_security_hu.pdf

9 Vö. az ún. „multikulti” kudarcával: PÓCZIK Szilveszter: *A nemzetközi migráció tendenciái a 20. és 21. században elméleti és történelmi szempontból*. in: Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: *Nemzetközi migráció – Nemzetközi kockázatok*, HVG-Orac, Budapest, 2008. 107.

mutat a nemzetközi migráció más országokban található jellemzőitől.¹⁰ Az azt kiváltó okok a magyar, illetve az egész közép-európai térség történelmi gyökereire vezethetők vissza, ennek következtében annak okai egészen mások, pozitívuma pedig az, hogy a „bevándorlók” beilleszkedése némileg könnyebb.

A vándorlás egyik következménye, hogy 1990 és 2004 között 115 ezer személy kapott magyar állampolgárságot. Ez éves szinten 8000 új állampolgárt jelent, ez a rendszerváltás előtt még a 800-at sem érte el.¹¹

Ezt mutatja az is, hogy amíg 2001-ben 110 ezren, 2005 januárjában már 142 ezren voltak hazánkban. Ez az ország népességének 1,4%-a, ami nemzetközi összehasonlításban *alacsony* érték. Nem mellékes tény ugyanakkor, hogy a külföldiek egy része a szomszédos országokból érkezett, anyanyelve a magyar, kulturális identitása nem áll távol a mienktől. A nem szomszédos országok közül Németországból érkezett a hazánkban élő külföldiek nagy része, számuk az ezredforduló táján megközelítette a 10 ezret.¹²

Menekültügy

A bevándorlás, a menekültügy kérdése a század második felében vált igazán jelentőssé: többnyire az adott társadalmak ilyen-olyan átalakulása miatt. A politikai átalakulás két fő típusú folyamatban jelentkezik: egyrészt gyors rendszerváltásban, társadalmi forradalmakban, másrészt a politikai közösségek átalakulásában, új nemzetállamok kialakulásában a korábbi gyarmatbirodalmakból.¹³

A világban végbement drámai társadalmi, gazdasági és politikai változások a nemzetközi migráció és menekültáramlás sajátos, új típusait generálták az utóbbi évtizedben: a taszító és vonzó hatások spontán „láncreakciója”, kumulatív migrációs folyamat indult be,¹⁴ amelyet nemzetközi szinten, sőt csak úgy lehet és kell kezelni.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) adatai szerint 2012-ben, a 44 iparilag fejlett országban 479 300 menekültügyi kérelmet nyújtottak be, ami 2011-hez képest 8%-os növekedést jelent. Az EU-27 országában 2012-ben 296 700 (7%-kal több, mint 2011-ben) menekültkérelmet nyújtottak be. A dél-európai országokban, 2011-hez képest 27%-kal kevesebb kérelmet nyújtottak be 2012-ben, az észak-afrikai helyzet változásának következtében. 2012-ben az észak-európai országokra nehezedett a menekültügyi nyomás, az 5 északi országban összesen 62 900 menekültügyi kérelmet nyújtottak be, ami 2011-hez képest 38%-os növekedést jelent. Az összes menekültké-

10 vö. TÓTH Pál Péter: *Bevándorlás Magyarországra*. Lucidus Kiadó, Budapest, 2006. 9.

11 TÓTH Pál Péter: *Bevándorlás...* i. m. 141., vö. TÓTH Pál Péter (2007): *A vándorlás szerepe a magyar népességfejlődésben*. Kisebbségkutatás, 4. szám, 667–678.

12 TÓTH Pál Péter: *Bevándorlás...* i. m. 133.

13 ZOLBERG gondolatát Lévai Imre idézi, LÉVAI Imre (1997): *Nemzetközi migráció és menekültpolitika*. In: Sik Endre – Tóth Judit (szerk.): *Migráció és politika*, MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve, Budapest, 1997. 214.

14 LÉVAI Imre i. m. 216.

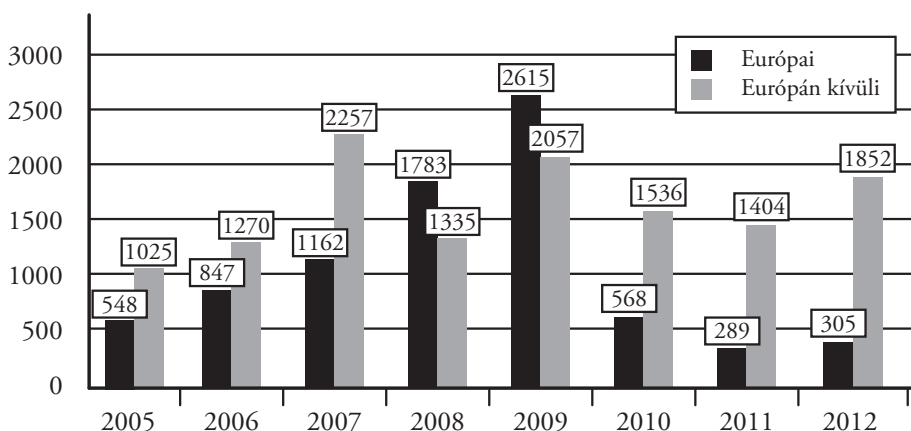
relem 57%-án 2012-ben, öt ország osztozott: az Egyesült Államokban, Németországban, Franciaországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban.¹⁵

A legtöbb menekültet Afganisztán, Szíria, Szerbia, Kína és Pakisztán bocsátotta ki 2012-ben.

Annak ellenére, hogy „a migráció és a menekültügy közös problémája elsősorban európai jelenség”¹⁶, a közös európai menekültpolitika a bevándorlási politikához hasonlóan szintén várat magára.¹⁷

Tudomásul kell venni, hogy „a menekülők tömegei már nem csupán a kapuk előtt állnak, hanem már a kapukon belül vannak világszerte”.¹⁸

Ez már hazánkban is érezteti hatását, a BÁH adatai szerint az elmúlt években a menedékkérők száma az alábbiak szerint alakult:



1. ábra: Menekültek száma kontinens szerint (BÁH)

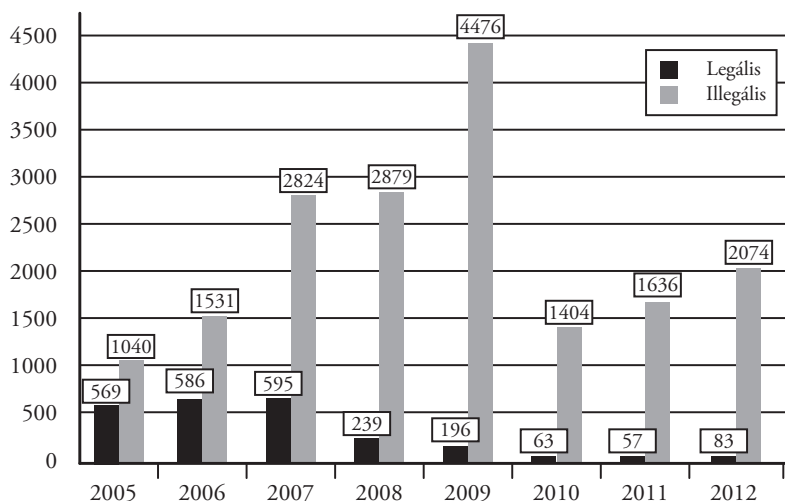
A menekültek jellemzően illegálisan léptek be hazánk területére.

15 Asylum Trends 2012 <http://www.unhcr.org/5149b81e9.html>, letöltve: 2013. március 25.

16 DEÁK Péter: *Határok, bevándorlás, biztonsági együttműködés*. Rendszeti Szemle 2006/11. 43–49., 45.

17 Vö. Thomas HOLZER – Gerald SCHNEIDER (2002): *Asylpolitik auf Abwegen, Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme*. Leske und Budrich, Opladen, különösen a 9. fejezet: *Pespektiven der Asylpolitik*, 221–232. Véleményük szerint a következő években a nyugat-európai országok menekültpolitikája elsősorban két hatás alapján fog eldőlni: a nemzetköziesítés (Internationalisierung) és az európaiosodás (Europäisierung) között. Ezt l. bővebben 227–231.

18 LÉVAI Imre i. m. 217.



2. ábra A menekültek száma a belépés módja szerint
Külföldiek és a bűnözés hazánkban

Magyarország egyelőre még tranzit-, ill. kibocsátó, semmint célszország. Ezt a külföldiek a magyar bűnözésben betöltött szerepük is bizonyítja.

A hazai bűnözésben a külföldiek sem sértettként, sem áldozatként nincsenek kézzel fogható mértékben jelen. 2012-ben 4756 külföldi állampolgár valósított meg Magyarországon összesen 6626 deliktumot. Jellemzően Romániából (1324 fő), 524-en Szerbiából, 510-en Ukrajnából érkeztek. Átlagosan egy külföldi bűnelkövető 1,4 bűncselekményt követett el hazánkban. 2011-hez képest a román bűnelkövetők száma csökkent, míg a szerbeké nőtt (+15%-kal). A külföldi állampolgárok jellemzően közrend elleni, valamint államigazgatás, igazságszolgáltatás és közélet tisztasága elleni deliktumokat követnek el. 2003-hoz képest 2012-ben 1%-kal csökkent a külföldi bűnelkövetők száma hazánkban (5301-ről 4756-ra).

A sértetti oldalon némi növekedés tapasztalható: 2012-ben 8353 külföldi állampolgár sérelmére valósítottak meg hazánkban valamilyen, jellemzően vagyon elleni bűncselekményt.¹⁹

A rendészeti szerveknél a külföldiekkel dolgozók között annak ellenére vagy éppen ezért az előítéletesség előfordul, amely az információhiányra és a nem megfelelő képzésre vezethető vissza.²⁰

19 A külföldi állampolgárok és a bűnözés kapcsolata Magyarországon 2011–2012. Legfőbb Ügyészség, 2013.

20 Tóth Pál Péter: *Bevándorlás...* i. m. 277.

Külföldiek rendszete

Tóth Judit szerint a bevándorlással kapcsolatos feladatok az ún. *migrációs igazgatás* körébe tartoznak.

„A személyek (idegenek és a saját állampolgárok) államhatárok közötti mozgását az állam uralni kívánja, ezért önálló funkcióvá alakult a *migrációs igazgatás*, amely magában foglalja a következőket:

- a migrációs kontroll (vízumkiadás, határon belépők ellenőrzése, visszafordítás, kitoloncolás, mélységi szűrés),
- a státusokról való döntés (nemzetközi védelemben részesítés, menekültként, honatalanként elismerés, áldozatként, egyedülálló kiskorúként védelem, tartózkodás engedélyezése huzamosan ott élés, letelepedés engedélyezése, kivándorló, hazatérő, állampolgárságról döntés),
- a tartós megoldások elősegítése (áttelepítés a végső befogadó országba, hazatérés, itteni beilleszkedés támogatása),
- migrációs hatósági nyilvántartás és adatgyűjtés,
- nemzetközi migrációs együttműködés,
- migrációs politikához és stratégiához való hozzájárulás, annak előkészítése kormányzati, regionális szinten.”

Tóth Judit hangsúlyozza: „a migrációs igazgatás alapja a személyek (korlátozott) mozgási, költözködési, beutazási és tartózkodási joga, amely alapvetően nem sérti a közrendet és a közbiztonságot, csak kivételesen van szükség rendészeti beavatkozásra a megsértett jogrend helyreállítása végett. Ezen nem változtat az sem, hogy az uniós polgárok és családtagjaik be- és kilépése, tartózkodása sokkal nagyobb szabadságot élvez, mint az egyéb idegeneké (harmadik állam polgárai), mert velük szemben sokkal többféle rendészeti intézkedés alkalmazható. Másként fogalmazva, a migrációval kapcsolatos állami funkciók csak érintkeznek, de *nem azonosak* a rendészeti funkciókkal, normatív szinten különösen. (kiemelések tőlem: W. Sz.)”²¹

Ennek következtében a külföldiekkel kapcsolatos, „érintkező” rendészeti feladatok három nagy csoportba sorolhatók: a *határrendészeti* (külföldiekkel kapcsolatos), az *idegenrendészeti* és a *menekültügyi*²² szabályok, eszközök alapján.

Ezen rendészeti ágak feladata a migrációs folyamatok ellenőrzése, kiemelten a következetes, határozott fellépés az *illegális migráció* minden formája ellen.²³

21 TÓTH Pál Péter: *Bevándorlás...* i. m. 277.

22 2007. évi LXXX. tv: E törvény szabályozza a Magyarország által nyújtott menedékjog tartalmát, a menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként történő elismerés feltételeit, továbbá az elismerésre, illetve annak visszavonására irányuló eljárást. (2) E törvény rendelkezéseit arra a külföldre kell alkalmazni, aki elismerés iránti kérelmet nyújtott be, vagy menedékjogot élvez.

23 VILÁGOSI Gábor: *Az idegenrendészet stratégiája és aktuális kérdései*. Belügyi Szemle, 1997/7–8. 64–71.

A szabálytalan vándorlás a határ átlépése során csak részben „dől” el. A belépés csupán egy szelete ennek a jelenségnek, hozzá kell tenni azonban, hogy mégis erre helyezik a legtöbb hangsúlyt.²⁴

Egyes kutatók szerint a szabálytalanul bevándorlók csupán 20%-a lépi át a határt szabálytalanul, érkezik embercsempészek segítségével, a fennmaradók legálisan jönnek, de a túltartózkodás, illetve az illegális munkavállalás miatt válnak illegális migránsokká.²⁵

Határrendészeti feladatok

Virányi Gergely 2002-es definíciója szerint „a határrendészet a rendészet része, jogszabályokban és nemzetközi szerződésekben meghatározott jogi norma-, feladat- és eljárásrendszer, amely a Határőrség, továbbá jogszabály alapján feljogosított más állami, illetve önkormányzati szervek tevékenysége révén a határrend megteremtésére és fenntartására, megzavarásának megelőzésére, illetve a határrendet közvetlenül zavaró magatartás megszakítására és a megzavart határrend helyreállítására, szükség esetén védelmére irányul.”²⁶

A rendőrség és határőrség integrációját követően a Rendőrség lát el határrendészeti feladatokat is,²⁷ emellett azonban a BÁH-nak, a NAV-nak és a nemzetbiztonsági szervezeteknek is vannak ilyen jellegű tevékenységeik.

Virányi szerint a határrendészet megléte és minősége garantálja:

- az államhatáron történő jogszerű átlépés feltételeit és kereteit, illetőleg a határforgalom ellenőrzése révén a személyek, járművek és szállítmányok államhatáron való jogszerű átlépését, rendezett forgalmát, a személyek korlátozástól mentes és teljesen vagy differenciáltan szabad mozgását, valamint a közlekedés és az áruforgalom megkönnyítését, illetve az átlépés feltételeivel nem rendelkező személyek be- és kiutazásának megakadályozását, végső soron az államhatár átjárhatóságát és ugyanakkor a szükséges biztonságot;
- az államhatár határátkelőhelyek közötti szakaszainak folyamatos, megbízható ellenőrzése, felügyelete, azaz az államhatár őrzése – ami nem más, mint a szűkebb értelemben vett határőrizet – eredményeként az államhatár sérthetetlenségét, a

24 Az EU 2004-es hágai programja egy fejezetben tárgyalja az előírásoknak nem megfelelő bevándorlás elleni küzdelmet és a határellenőrzést. *Hágai Program: A Szabadság, a Biztonság és a Jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban.* (1.7.1. pont), 2005/C53/01.

25 BIGO, D.: *Criminalization of „migrants”: the side effect of the will to control the frontiers and the sovereign illusion.* in: Bogusz, B. – Cholewinski, R. – Cygan, A. – Szyszcak, E. (eds.): *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives.* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004. 61–91. 72. vö. Stalker 15-30%-os becslésével, Stalker, P.2000): *Workers without frontiers The Impact of Globalization on International Migration.* ILO/00/2.

26 VIRÁNYI Gergely: *Gondolatok a rendésztudományhoz.* <http://www.peshor.hu/periodika/2002/viranyi.pdf>, 63.

27 A Rendőrség határrendészeti szervei a külső határokon végrehajtják a *határforgalom ellenőrzését*, valamint a forgalom számára megnyitott határátkelőhelyek közötti területeken *határőrizeti feladatokat* látnak el.

jogellenes átlépések megelőzését, megakadályozását, az illegális bevándorlás elleni küzdelem hatékonyságát;

- schengeni külső határ őrzésével az EU közrendjét, közbiztonságát sértő vagy veszélyeztető cselekmények külső határon, illetőleg a határterületen való megelőzését, felderítését, megszakítását.²⁸

A határrendészeti feladatok az alábbiakat foglalják magukban:

- a határforgalom ellenőrzését,
- az államhatár őrzését, azaz a (zöld)határőrizetet,
- a határrendészeti igazgatást,
- a bűnüldözést, -felderítést,
- a határrend megteremtését és fenntartását,
- a különleges helyzetek kezelését, megoldását:
 - az erőszakos cselekmények elhárítását,
 - a konfliktushelyzet, a menekültügyi veszély kezelését,
 - a minősített időszakban folytatott tevékenységet rendkívüli állapot, szükségállapot, váratlan támadás, veszélyhelyzet,
 - a katasztrófa helyzetben végzett tevékenységet.²⁹

Az irreguláris migrációval kapcsolatban megemlítendő a 2012. évi C. törvény (Btk.) 353. §-a, amely az embercsempészség tényállását rögzíti. A deliktum védett jogi tárgya a határrendészet zavartalan működése, a határforgalom rendje, amely az államhatáron keresztül bonyolódik. Az embercsempészség esetében az olyan segítségnyújtás büntetendő, amely a tiltott határátlépés szabálysértéséhez kapcsolódik, tekintettel arra, hogy a határ tiltott módon történő átlépésének büntetőjogi üldözése megszűnt. A bűncselekmény tevékenységi tényállás a segítségnyújtással befejezett, függetlenül attól, hogy az államhatár átlépésére sor került-e.³⁰

A Szabs. tv. 204. §-ának (Tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés) (1) bekezdése szerint, aki Magyarország államhatárát engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon lépi át, vagy ezt megkísérli, elköveti a tiltott határátlépés szabálysértését. A szabálysértés két elkövetési magatartást feltételez: az államhatár engedély nélküli átlépését (azaz érvényes úti okmányok nélkül, vagy azzal, de a határellenőrzés

28 VIRÁNYI Gergely i. m. 64.

29 VIRÁNYI Gergely i. m. 65.

30 BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor Miklós – SINKU Pál: *Büntetőjog II. A 2012. évi C. törvény alapján*. HVG-Orac, Budapest, 2012. 557–559.

„kijátszásával”), valamint a meg nem engedett módon történő átlépést (az elkövető nem rendelkezik úti okmánnal, ill. az hamis, hamisított vagy más nevére szól).³¹

A határrendészeti statisztikák alapján jelentős nyomás nehezedik a határainkra: míg 2012-ben 15 379 illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekményt fedtek fel a rendőrség határrendészeti szervei,³² 2013-ban már 32 034-et; ezek közül 2012-ben embercsempészás 384, 2013-ban 417 esetben fordult elő. A tiltott határátlépés és kísérelte 2012-höz képest 2013-ban 240%-os (!) emelkedést mutat: 6725-ről 22 877-re. ezek mellett megemlíthető még a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértések száma is: egy év alatt kétharmadával nőtt: 2268-ról 3651-re a vizsgált időszakban.³³

Az idegenrendészet feladata, funkciói, hatáskör, illetékesség

A magyar migrációs jog több szakterületet takar: *idegenrendészeti jogot* [a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (továbbiakban: Harm tv.) és a 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet], az *EGT-állampolgárok és családtagjaikra vonatkozó szabályokat* [a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (továbbiakban: Szmvtv.) és a 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet] valamint a *menekültügyet* [a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Továbbiakban: Met.) és a 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet].³⁴

Tárgyi és személyi hatály

Az idegenrendészeti jog a harmadik országbeli állampolgárok (nem EGT- és nem magyar állampolgárok) be- és kiutazási, valamint tartózkodási szabályait határozza meg. Az Szmvtv. alapján: *harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy*: a magyar állampolgár kivételével minden olyan személy, aki nem EGT-állampolgár, ideértve a hontalant is.

Az Alaptörvény XIV. cikke kimondja, hogy Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá. Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedéjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban

31 Megemlíthető továbbá a Szabs. tv. 205. §-ban szabályozott határrendészeti szabálysértés.

32 Az ügyek 61%-a Csongrád megyében történt 2013-ban.

33 http://www.police.hu/sites/default/files/hatarrendeszet_hk_2013_12.pdf.

34 WETZEL Tamás: *Az idegenrendészet*. Elektronikus jegyzet, *ktk.old.uni-nke.hu/srv/www/.../Wetzel_idegenrendeszet_jegyzet.doc* és VILÁGOSI Gábor i. m.

faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.³⁵

Az Alaptörvény XXVII. cikke szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.

Az idegenrendészeti eljárások során az alábbi hatóságok járnak el:

- a belügyminiszter,
- a külügyminiszter,
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH),³⁶
- a BÁH regionális igazgatósága,
- a konzuli tisztviselő,
- a Rendőrség.

Egyes idegenrendészeti eljárásokban szakhatóságként az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Terrorelhárítási Központ és a Rendőrség jár el.

Az Szmtv.³⁷ által átültetett 2004/38/EK irányelv (továbbiakban: Irányelv) egységes keretbe foglalja az EGT-állampolgárokra és családtagjaikra vonatkozó korábbi szabályozást, egyértelművé téve, ahogy korábban is szoltunk erről, hogy elkülönült, *privilegizált jogállású* alanyi köréről van szó.

Az Irányelv 24. cikkének történő megfelelés érdekében a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek számára biztosítani kell a Szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken mindazokat a jogokat és kedvezményeket, amelyek a magyar állampolgárokat megilletik.

A törvény az uniós polgárok körénél tágabb személyi körnek biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását. Az EGT-ről szóló megállapodás³⁸ értelmében ugyanis az EGT tagállamainak állampolgárait a szabad mozgás és tartózkodás tekintetében ugyanazok a jogok illetik meg, mint az Európai Unió polgárait. Ezzel biztosítja az említett személyi körnek a Magyarország területére való beutazását, továbbá a *három hónapot meg nem haladó* magyarországi tartózkodását. Ez a tartózkodás gyakorlatilag *feltétel* nélküli.

A törvény a *három hónapot meghaladó* tartózkodás szabályait az Irányelv rendelkezéseivel összhangban bizonyos feltételek teljesítéséhez köti. A jogszabály a három hó-

35 WETZEL Tamás i. m.

36 BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala, amely a belügyminiszter irányításával központi idegenrendészeti hatóságként látja el az idegenrendészeti feladatokat. Létrehozta a 162/1999. (XI. 19.) kormányrendelet.

37 Hatályba lépett 2007. július elsején.

38 Részés felei az Európai Unió, valamint a korábbi EFTA-országok: Norvégia, Lichtenstein és Izland.

napnál hosszabb ideig tartózkodók számára *megköveteli a bejelentkezést*,³⁹ ezt követően a hatóság egy *regisztrációs igazolást*⁴⁰ állít ki.

A törvény a közösségi joggal összhangban lehetőséget ad az EGT-állampolgár és harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának *korlátozására*, de azt kizárólag *közrendi, köz- és nemzetbiztonsági*, valamint *közegészségügyi* okból engedi meg.⁴¹ Kimondja emellett, hogy ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat, a korlátozó intézkedések pedig kizárólag az érintett személyes magatartásán alapulhatnak. E magatartásnak valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a társadalom valamely alapvető érdekére, az általános, megelőzési célú okok nem fogadhatók el. A törvény szerint a tartózkodási jog korlátozásának eszközei a *visszairányítás*, a *kiutasítás*, a *beutazási és tartózkodási tilalom* elrendelése, valamint a bíróság által elrendelt *kiutasítás végrehajtása*.⁴²

A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó szabályok

A *harmadik államok polgáira* vonatkozó rendelkezéseket a Harmtv. szabályozza, amely külön fejezetben szól a *három hónapot meg nem haladó* és a *három hónapot meghaladó* tartózkodás szabályairól. A törvény értelmében a három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beutazásakor a Schengeni határ-ellenőrzési kódex szabályait kell alkalmazni.

A különbségtétel oka, hogy míg a három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályozása a közösségi jog hatálya alá tartozik, addig a három hónapot meghaladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályainak meghatározása *elsődlegesen tagállami hatáskör*.

A Rendőrség a harmadik országbeli állampolgár Magyarország területére történő beléptetését megelőzően ellenőrzi a Schengeni határ-ellenőrzési kódexben foglalt feltételek fennállását.

A *három hónapot meg nem haladó* tartózkodási vízumok⁴³ szabályozása a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek megfelelő vízumkiadási feltételek alapján történik.

A *három hónapot meghaladó* tartózkodás szabályaira vonatkozó fejezet szintén megállapít beutazási szabályokat, mivel a Schengeni határ-ellenőrzési kódex hatálya az ilyen időtartamú tartózkodás céljából történő beutazásra nem terjed ki. A harmadik országbeli állampolgárok már a külképviseleten *tartózkodási engedélyt* kérelmezhetnek. A pozitív tartalmú döntés esetén a tartózkodási engedélyt Magyarországon vehetik át,

39 2007. évi I. tv. 21. §

40 2007. évi I. tv. 27. §

41 2007. évi I. tv. 33–68. §

42 A törvény az Irányelvvvel összhangban meghatározza az elrendelésük alapjául szolgáló okokat, az Európai Bíróság esetjogával összhangban garanciális rendelkezésekkel szigorítva azt.

43 2007. évi II. tv. 8–9. §

e célból történő beutazásuk egy új vízumtípus, a *tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum* birtokában történhet.

A külföldiekre vonatkozó rendészeti intézkedések⁴⁴

Az úgynevezett *idegenrendészeti kényszerintézkedések* azok az eszközök, amelyekkel az állam a tartózkodás jogszerűtlensége esetén reagálhat.⁴⁵

A Harmtv. a *beléptetés megtagadása*, illetve a *visszairányítás* intézményét szabályozza első helyen a rendészeti szabályok között.

A *beléptetés megtagadható* a Schengeni határ-ellenőrzési kódex alapján, illetve abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár nem felel meg a törvényben foglalt beutazási feltételeknek. A beléptetés megtagadása esetén a harmadik országbeli állampolgár visszairányítása történhet annak az országnak a területére, ahonnan érkezett, amely őt visszafogadni köteles, ahol szokásos tartózkodási helye van, illetve bármely más államba, ahová beutazhat.

A Harmtv. rendelkezik a *kiutasításról*, illetve annak végrehajtásáról, valamint a *beutazási és tartózkodási tilalomról*, a *kitoloncolásról*, a *külföldre utazási tilalomról*. A Harmtv. különbséget tesz az idegenrendészeti eljárás során⁴⁶ az úgynevezett *idegenrendészeti őrizet* és a *kiutasítást előkészítő őrizet* között.⁴⁷

A *tartózkodás* és a *foglalkoztatás* tekintetében a Btk. is sankcionálja az illegális migrációhoz kapcsolódó tevékenységeket: a 354. §-a *Jogellenes tartózkodás elősegítése* deliktum védett jogi tárgya a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos kötelezettségek teljesítéséhez fűződő társadalmi érdek.⁴⁸ Emellett a Btk. 356.§-a szabályozza a *harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatását*, amelynek védett jogi tárgya az illegális migráció, az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának visszaszorításához fűződő társadalmi érdek.⁴⁹

44 vö. DUNAVÖLGYI Szilveszter: *A migráció magyar intézményeinek jelenlegi jogi szabályozása*. in: Póczik – Dunavölgyi i. m. 354–360, illetve LÉKÓ Zoltán i. m.. 2007. évi II. tv. 40–68. §.

45 LÉKÓ Zoltán i. m. 265–306.

46 27/2007 (V. 31.) IRM rendelet, illetve a Harmtv. 54–56.§.

47 A 27/2007 (V. 31.) IRM rendelet alapján az elrendelt őrizetet az ún. őrzött szállásokon kell végrehajtani, amelyet a rendőrség őriz. 2014 elején őrzött szállások az alábbi helyeken találhatóak: Liszt Ferenc Reptéren, Budapesten; Győrött; Kiskunhalason; Nyírbátorban, továbbá működik az ún. Békéscsabai Ideiglenes Őrzött Szállás.

48 A bűncselekmény mint *immateriális* tényállás a segítségnyújtással befejezett. A bűncselekmény *szubszidiárius* tényállás, akkor állapítható meg, ha súlyosabb deliktum nem valósul meg. Ha az elkövető a külföldinek az államhatár jogellenes átlépéséhez nyújt segítséget, embercsempészes tettese lesz. Ha tudottan olyan külföldi személy jogellenes tartózkodásához nyújt segítséget, aki az államhatárt jogellenes módon, más segítségnyújtásával kívánja átlépni, embercsempészeshez nyújtott bűnségélyt valósít meg. Ezzel kapcsolatban kell megemlíteni a külföldiek rendszetével kapcsolatos szabálysértést is (Szabs. tv. 208. §).

49 Ez a tényállás a 2009/52/EK irányelvvel kapcsolatos jogharmonizáció miatt került a Btk.-ba 2012. január 1-jei hatállyal. A törvény egyrészt a munkáltatókat, másrészt azokat szándékozik büntetni, aki a tartózkodási jogcíme alapján keresőtevékenység folytatására nem jogosult.

Menekültügyi rendészet

A Met. szabályozza a menedékjogi eljárás jellemzőit, személyi és tárgyi hatályát. A menedékjog iránti kérelmet előterjesztő külföldieket az idegenrendészeti hatóság látja el humanitárius tartózkodási engedéllyel.

A 2013-ban a statisztikai adatokban mutatkozó jelentős emelkedés oka valószínűleg egy jogszabályi változás volt: a 2012. december 31-ig fennálló szabályozás szerint abban az esetben, ha a külföldi illegálisan lépett be Magyarországra és *idegenrendészeti őrizetbe* került, akkor sem szabadították, ha őrizetbe vétele után menekült státusztért folyamodott. Tekintve, hogy menedékjogot kérő külföldiek túlnyomó többsége illegálisan érkezett hazánkba – mint illegális migránst – őrizetben tartották a menekültügyi eljárás ideje alatt. Ez a gyakorlat szűnt meg a 2013. január 1-jén életbe lépő jogszabályváltozással,⁵⁰ mely minden valószínűség szerint nagyban hozzájárult a kérelmezők számának drasztikus emelkedéséhez.⁵¹ Ugyanis ez kimondja, hogy a menekültügyi eljárás hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárral szemben – ha a Met. alapján megilleti a területen maradás joga – az idegenrendészeti hatóság kiutasítást, illetve visszairányítást nem alkalmazhat. A 2012. évi CLXXXI. törvény által bevezetett módosítások a Harmtv. és a Met. összhangjának megteremtése érdekében voltak indokoltak, és rámutatnak arra, hogy milyen szűk mezsgye van a harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatos eljárások között.

A Met. 2013. január elsejei változása komoly fejtörést okozott a hatóságoknak, amire gyorsan reagálva 2013. július elsején lépett hatályba hazánkban az úgynevezett *menekültügyi őrizet* intézménye.⁵² A 2012-es évben az Európai Bizottság számos kifogást fogalmazott meg a hazai menekültügyi rendszerrel kapcsolatban. Ezt követően alkotta meg a jogalkotó az ún. menekültügyi őrizetet, amely különbözik az idegenrendészeti őrizettől: az új jogszabály meghatározza az őrizet elrendelésének okait, annak maximális időtartamát,⁵³ illetve az eljárási garanciákat. A menekültügyi őrizetet a jelenlegi őrzött szállásoktól eltérő és speciális elhelyezési körülményeket (épületen belüli szabad mozgás, művelődési és sportolási lehetőségek) biztosító intézményben kell végrehajtani.

50 A 2012. évi CLXXXI. tv. 60.§ (4) bekezdése módosította és alkotta meg: Harmtv. 48.§ (4)-t.

51 KLENNER Zoltán i. m. 296.

52 Met. 31/A. §

53 6 hónapnál (a kiskorú gyermekkel rendelkező család esetében harminc napnál) nem tarthat tovább.

A menekültügyi őrizet bevezetésével indokolt volt az is, hogy a *dublini eljárásban*⁵⁴ történő átadást biztosító őrizet szabályai a menekültügyi őrizettel egységesen, a menekültügyi joganyagban legyenek meghatározva.⁵⁵ A menekültügyi őrizet mellett szinte hungarikumként említhető az úgynevezett *menekültügyi óvadék* [a 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet].⁵⁶

Összefoglalás a 10. fejezethez

A bevezetőben említett 2013. októberi, Lampedusa közeli eset egyrészt valóban előrevetíti azt, hogy „Afrika lesz Európa sorsa”,⁵⁷ másrészt rámutat arra, hogy mennyire felkészületlenek az olasz és az uniós szervek a menekültügyi helyzetekre. A halálos áldozatokkal járó kázus felgyorsította az egyébként már évek óta tervezett új és közös európai határmegfigyelő, illetve határőrizeti rendszer (EUROSUR⁵⁸) működésének beindítását: amely korszerű technikai eszközök, műholdak, helikopterek vagy akár pilóta nélküli légi járművek, drónok adatait használja fel, és az illegális migráció elleni harc hatékonyságának növelését várják tőle.⁵⁹

- 54 Az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i, 343/2003/EK tanácsi rendelet, valamint a valamely harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2003. szeptember 2-i, 1560/2003/EK bizottsági rendeletet (a továbbiakban együtt: dublini rendeletek) alkalmazó állam (a továbbiakban: tagállam) meghatározására és a kérelmező átadás-átvételére irányuló eljárás.
- 55 Lásd erről bővebben: KLENNER Zoltán: *A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége*. <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/klennerz.pdf>.
- 56 Az óvadékot egyedi eset elbírálása alapján határozzák meg, min. 500 max. 5000 euró lehet. Lásd erről bővebben: KLENNER Zoltán i. m. 299.
- 57 DÖVÉNYI Zoltán: *A Magyarországot érintő nemzetközi vándorlás területi aspektusai*. in: Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid (szerk.): *Új népvándorlás, Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Publikon Kiadó, Pécs, 2011. 85–95. 94.
- 58 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics/index_en.htm#080126248ad359ff/c_, letöltve: 2014. január 9. Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról HL L 295., 2013.11.6., 11–26. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:295:0011:0026:HU:PDF>
- 59 A rendszer részeként a 18 tagországban és Norvégiában egy-egy nemzeti koordinációs központ kezdte meg működését. Ezek a centrumok folyamatosan kapcsolatban vannak egymással (egy összehangolt, összekapcsolt rendszerben), s azonnal tájékoztatják egymást a felügyeletük alá tartozó külső határszakaszon tapasztaltakról, veszélyekről, incidensekről, illetve egyéb fejleményekről. Ezenkívül javaslatokat is tesznek a válsághelyzetek gyors és hatékony megoldására (például menekülteket szállító hajó elsüllyedése esetén az utasok kimentésére). Az EUROSUR összesen 30 országban fog működni. 2014. december 1-jétől az EU 8 további tagállama és 3 schengeni társult ország csatlakozik majd az EUROSUR-hoz. Lásd erről bővebben: <http://www.dw.de/eurosur-surveillance-or-protection-for-refugees/a-17262463>, letöltve: 2014. január 9.

A legtöbb uniós dokumentum közös alapvetése az, hogy a mindennekfeletti „*cél: a biztonságos és nyitott Európát megteremteni*”, ezzel egy időben hangsúlyozzák, hogy „*a bevándorlás inkább lehetőség, semmint probléma*”, bár ezt a lampedusai és a máltai lakosok kevésbé érezhetik. A migráció összetett jelenség: gazdasági és demográfiai haszna mellett komoly nemzet- és közbiztonsági kockázata is van, lehet.⁶⁰ A rendészeti eszközök alkalmazása a migráció kontrolljában szükségszerű, de korántsem ezeknek kell(ene) az elsődlegesnek lennie, sőt. A külföldiekkel kapcsolatos rendészeti feladatok nagyon sokrétűek, szerteágazóak, a szabályok sok esetben kijátszhatóak, amelyek megelőzése viszont mindenképpen szigorú fellépést igényel.

Kérdések a 10. fejezethez

1. Mi a migrációs igazgatás jellemzője?
2. Mi az idegenrendészeti jog személyi és tárgyi hatálya?
3. Milyen őrizeti típusok léteznek és mik a jellemzőik?
4. Milyen idegenrendészeti kényszerintézkedések vannak?
5. Mi az EUROSUR?

Irodalomjegyzék a 10. fejezethez

- Asylum Trends 2012, <http://www.unhcr.org/5149b81e9.html>
- BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor Miklós – SINKU Pál: *Büntetőjog II.* A 2012. évi C. törvény alapján, HVG-Orac, Budapest, 2012.
- BIGO, Didier – GUILD Elspeth (szerk.): *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe.* 2005
- BOGUSZ, Barbara – CHOLEWINSKI, Ryszard – CYGAN, Adam – SZYSZCZAK, Erika (eds.): *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives.* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004.
- DEÁK Péter: *Határok, bevándorlás, biztonsági együttműködés.* Rendészeti Szemle, 2006/11. 43–49.
- GÖRBE Attiláné Zán Krisztina: *A rendőrök és a külföldiek.* Belügyi Szemle, 2011/10. 84–108.
- KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika.* Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- KLENNER Zoltán: *A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége.* <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/klennerz.pdf>
- LÉKÓ Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve.* Complex Kiadó, Budapest, 2009.
- PÓCZIK Szilveszter – DUNAVÖLGYI Szilveszter: *Nemzetközi migráció – Nemzetközi kockázatok.* HVG-Orac, Budapest, 2008.

60 Vö. 1035/2012. (II. 21.) Korm. Határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája.

- SIK Endre – TÓTH Judit (szerk.): *Migráció és politika*. MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve, Budapest, 1997.
- STALKER, Peter: *Workers without frontiers The Impact of Globalization on International Migration*. ILO/00/2.
- TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŐ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás, Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Publikon Kiadó, Pécs, 2011.
- TÓTH Judit: *Rendszert és migrációs igazgatás: mozgó határok?* <http://www.pecshor.hu/periodika/XIII/toth.pdf>
- VILÁGOSI Gábor: *Az idegenrendszert stratégiaja és aktuális kérdései*. Belügyi Szemle, 1997/7–8. 64–71.
- VIRÁNYI Gergely: *Gondolatok a rendszertudományhoz*. <http://www.pecshor.hu/periodika/2002/viranyi.pdf>, 63.
- WETZEL Tamás: *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. Publikon Kiadó, Budapest, 2011.
- WETZEL Tamás: *Az idegenrendszert*. Elektronikus jegyzet, ktk.old.uni-nke.hu/srv/www/.../Wetzel_idegenrendszert_jegyzet.doc
- WINDT Szandra: *Az illegális migráció kriminológiai jellemzői*. PhD értekezés, Kézirat, 2008.

11. FEJEZET

Szendrei Ferenc

A titkos információgyűjtés

Problémafelvetés

A titkos információgyűjtés a bűnüldözés fegyvertárának nemzetközileg is elismert és alkalmazott eleme.

Az állam bűnüldöző szervei a bűncselekmények felderítésére, megelőzésére, a megkezdett bűncselekmények befejezésének megakadályozására, az elkövetők felkutatása érdekében ösödők óta alkalmaznak olyan leplezett személyeket, módszereket és eszközöket, amelyek segítségével a bűnüldöző tevékenységük egy részét titokban végzik.

A bűnözés természetéből adódóan titokban zajló tevékenység, így az ellene való harcban is természetes a hasonlóan titkos módszerek felhasználása. A nemzetközi és hazai bűnüldözési tapasztalatok azt igazolják, hogy a bűnelkövetők cselekményük sikere és leplezése érdekében maguk is rendszeresen végeznek titkos információgyűjtést. A szervezett, országhatárokon átlépő bűnözés a tudomány és a technika legújabb vívmányait alkalmazza. Azonos vagy fejlettebb módszerek és eszközök hiánya a bűnözés számos területét a rendőrség számára hozzáférhetlenné tenné, a bűncselekmények és elkövetőik jelentős hányadának felderítését hiúsítaná meg.

A kihívásokra adott egyik válasz az állam ellenőrző és ismeretszerző tevékenységének erősítése. Az ismeretek megszerzésének egyik speciális formája a titkos információgyűjtés, amely egyszerre alkalmas a múltban lezajlott és a jelenben zajló események jobb megértésére, de a jövőben bekövetkező események előrejelzésére is.

A titkos információgyűjtés az információk megszerzésére irányuló speciális, az érintett személy elől rejtett, szigorú szabályok közé szorított, állami szervek által végzett megismerési folyamat. A humán erővel, a technikai és műveleti eszközökkel és módszerekkel folytatott titkos információgyűjtés a bűnüldöző szervek hatékony segítője.

A titkos információgyűjtés különleges, kivételes eszköz bizonyos, az állam által konkrétan meghatározott bűnüldözési (és nemzetbiztonsági) feladatok végrehajtása érdekében.

A nyomozás (büntetőeljárás) és a titkos információgyűjtés szorosan összekapcsolódik a közös bűnüldözési cél megvalósításában, és eltérő lehetőségeik folytán kiegészítik egymást.

Le kell szögeznünk, hogy a büntetőeljárás érdekében folytatunk titkos információgyűjtést, és sohasem fordítva.

A büntetőeljárás az a demokratikusan szabályozott, megfelelő jogi garanciákkal ellátott folyamat, amelyben az állam érvényesíteni tudja büntetőjogi igényét, megfelelő eljárási formában fel tud lépni a bűncselekmény elkövetőjével szemben. Az eljárás előkészítésében, segítésében viszont jelentős szerepe van a titkos információgyűjtésnek.

A büntetőeljárás célja, hogy megfelelő bizonyítékokkal alátámasztva az elkövető bűnösségét, őt bíróság elé állítsa, és a bíróság elítélje. Az eljárás során tehát a hatóság bizonyítékokat gyűjt a bűncselekményre, az elkövetőre, az ok-okozati összefüggésekre vonatkozóan.

Ezzel szemben a titkos információgyűjtés során ezen bizonyítékok létezésére, hollétére gyűjtünk információt, amelyek törvényes beszerzése adott esetben majd a büntetőeljárás feladata lesz.

Kivételes esetben a titkos információgyűjtés megállapításait – az adatok beszerzésének körülményeit megfelelően legalizálva – a büntetőeljárásban hasznosíthatjuk, amint erről a bizonyítás eszközei között a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban Be.) 76. § (2) rendelkezik: *A büntetőeljárásban fel lehet használni azokat az okiratokat és tárgyi bizonyítási eszközöket, amelyeket valamely hatóság – jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítése során a hatáskörében eljárva – a büntetőeljárás megindítása előtt készített, illetőleg beszerzett.*

A titkos információgyűjtés során beszerzett adatokat úgy kell rögzíteni, hogy azok egyéb feltételek fennállása esetén büntetőeljárásban bizonyítékként felhasználhatóak legyenek. Azonban csak akkor történhet meg az információknak a büntetőeljárásba történő átemelése, ha a felhasználás során nem lehet visszakövetkeztetni a keletkezés körülményeire, az információ forrására, a felhasznált eszközökre és módszerekre, nem kell tartani az ilyen irányú lelepleződéstől, dekonspirációtól.

A büntetőeljárás nyílt abban az értelemben, hogy annak folytatásáról kívülállók (gyanúsítottak, tanúk, ügyvédek) is tudomást szereznek, tudatában vannak annak, hogy rendőrhatalóság előtt tesznek vallomást, meghatározott személyeknek van iratbetekintési joga, észrevételeikkel, indítványaikkal alakíthatják az eljárás menetét.

A titkos információgyűjtés ténye, annak tartalma (a célszemélyek kiléte, alkalmazott eljárások) viszont csak az illetékesek szigorúan meghatározott köre számára válhat ismertté, lefolytatásának szabályai jogszabályok és végrehajtásra jogosult rendvédelmi szervek belső utasításai által meghatározottak, lényegéből adódóan az érintett előtt végig titokban maradnak.

A titkos információgyűjtés, mint a büntetőeljárás előkészítő szakasza, a nemzetközi tapasztalatoknak, valamint a hazai jogfejlődésnek megfelelően egyre inkább abba az irányba halad, hogy a büntetőeljárás szerves részévé váljon, a titkos információgyűjtésre is vonatkozzanak a büntetőeljárás garanciális szabályai, érvényesüljön az ügyész külső kontrollja.

A változás egyik érdekes kérdése, hogy amíg korábban a Be. a megalapozott gyanút tette a nyomozás elrendelésének feltételévé, addig a titkos információgyűjtés feladata a bűnügyileg releváns információk összegyűjtése volt annak érdekében, hogy a gyanú állapotából eljusson a megalapozott gyanúig.

A jelenlegi szabályozás ellentmondása, hogy a büntetőeljárás megindításának feltétele a gyanú megléte, ami tulajdonképpen a titkos információgyűjtés cél- és feladatrendszerében is a kiindulási alap. Így viszont gyakorlatilag már csak nagyon korlátozottan van helye a titkos információgyűjtésnek, hiszen amennyiben megvan a gyanú, akkor már büntetőeljárást kell (lehet) elrendelni, és például a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést a Be.-ben szabályozott titkos adatszerzéseként kell lefolytatni.

Az iránymutató és egyértelmű szabályok hiánya a hatóságok mérlegelési jogkörét bővíti, amelynek túlzott szélesítése a jogkorlátozás jogellenességét, illetve a megszerzett információk büntetőeljárásban való felhasználásának ellehetetlenülését eredményezheti.

Vitatott a szakirodalomban a titkos információgyűjtés céljának kérdésköre is.

A Be. meghatározása szerint például a titkos adatszerzést az elkövető kitételének, tartózkodási helyének megállapítása és bizonyítási eszköz felderítése érdekében lehet alkalmazni. Ugyanakkor hiányoznak a felsorolásból az Rtv.-ben meglévő, a bűncselekmény elkövetésének megelőzése, megakadályozása, felderítése és megszakítása célok, miközben ezek a nyomozás elrendelése után is relevanciával bírhatnak, például azon súlyos bűncselekmények esetében, amelyeknek előkészületét is büntetni rendeli a Büntető Törvénykönyv.

Jelen értekezés az alábbiakban a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Rtv. vagy rendőrségi törvény) idevágó szabályozásával, annak változásaival és értelmezési kérdéseivel foglalkozik.

A titkos információgyűjtés megjelenése a hatályos jogszabályokban

Magyarország Alaptörvényének 46. cikk (1) bekezdése szerint: *A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme;* illetve (6) bekezdés szerint: *A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.*

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrség feladataként az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett, illetve azokkal összhangban a határforgalom ellenőrzését, a terrorizmus elleni küzdelmet és a törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzést, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzését határozza meg.

A rendőrség az Alaptörvényben, a rendőrségi törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

- általános bünyügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését, megakadályozását és felderítését, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzését,

- gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjának (a továbbiakban: Védelmi Program) végrehajtásáról, továbbá védi a Magyarország szempontjából – külön jogszabályban meghatározott – különösen fontos személyek (a továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket,
- elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bünfelderítési célú ellenőrzést,
- Magyarország területén felderíti a terrrorszervezeteket; megelőzi, felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el; megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék.

A rendőrség fenti feladataihoz kapcsolódó titkos információgyűjtő tevékenységét az Rtv. VII. fejezete, valamint a Be. 178. §-ában foglalt *A nyomozó hatóság egyéb adatszerző tevékenysége*, valamint az V. címben (200.§–206.§) tárgyalt *Bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés szabályozza*.

A titkos információgyűjtés célja az Rtv. 63. § (1) bekezdése szerint: *A rendőrség bűncselekmény elkövetésének megelőzése, megakadályozása, felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, bizonyítékok megszerzése, a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése, valamint a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme, valamint az e törvényben meghatározott költségvetési szervek bűnmegelőzési, bünfelderítési célú ellenőrzése érdekében – törvény keretei között – titokban információt gyűjthet.*

2.1.2. a Be szabályozása szerint:

- 178. § (1) *A nyomozó hatóság a büntetőeljárás megindítása után annak megállapítására, hogy vannak-e bizonyítási eszközök, és ezek hol találhatóak, adatszerzést végezhet.*¹

1 Be. 178. § (1) A nyomozó hatóság a büntetőeljárás megindítása után annak megállapítására, hogy vannak-e bizonyítási eszközök, és ezek hol találhatóak, adatszerzést végezhet, ennek során igénybe veheti a bűnüldöző szervek külön törvényben meghatározott bűnüldözési adatkezelési adatbázisait, a megkeresésre (71. §) vonatkozó szabályok szerint bárkitől okiratok és adatok rendelkezésre bocsátását, valamint felvilágosítás adását, a feljelentő vagy a sértett állami, helyi önkormányzati szerv, köztestület, gazdálkodó szervezet, alapítvány, közalapítvány vagy egyesület vezetőjétől, illetőleg a vizsgálatra jogosult szervtől vizsgálat tartását és a kár megállapítását kérheti, a bűncselekmény helyszínét megtekintheti, szaktanácsadót vehet igénybe, és a megszerzett adatokat ellenőrizheti. A nyomozó hatóság az adatszerzés során fénykép vagy más adathordozón rögzített kép bemutatásával személyt vagy tárgyat kiválasztathat, illetőleg a bemutatott személyről vagy tárgyról felvilágosítást kérhet.

(2) A nyomozó hatóság az adatszerző tevékenysége során az ügyész engedélyével a nyomozó hatóság olyan tagját is igénybe veheti, aki e minőségét leplezi (fedett nyomozó), valamint a reá irányadó törvény szerint más, bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést is végezhet.

- 200. § (1) *Az ügyész és a nyomozó hatóság bírói engedély alapján az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása, elfogása, valamint bizonyítási eszköz felderítése érdekében a nyomozás elrendelésétől a nyomozás iratainak ismertetéséig az érintett tudta nélkül [...]*²

Változás vagy fejlődés

Megvizsgálva a rendőrségi törvény idézett szakaszának változásait az alábbiakkal találkozzunk:

1994. 10. 01. – 2002. 03. 31. között hatályos szöveg (közlöny állapot):

63 §. (1) A Rendőrség bűncselekmény elkövetésének megelőzésére, felderítésére, megszakítására, az elkövető kilétének megállapítására, elfogására, körözött személy felkutatására, tartózkodási helyének megállapítására, bizonyítékok megszerzésére – törvény keretei között – titokban információt gyűjthet.

A titkos információgyűjtő tevékenységet – 1945-től egészen a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény megalkotásáig – az állampolgárok számára hozzáférhetetlen, nem nyilvános, többségében államtitokká (aktuális szóhasználattal minősített adattá) minősített belső rendelkezések szabályozták.

A bűnügyi titkos információgyűjtés teljes körű törvényi szintű szabályozása először a Rendőrségi törvény VII. fejezetében jelent meg mint törvényi szintre emelt bűnüldözési tevékenység, ugyanakkor a tevékenység részletes szabályozása változatlanul belső normákban és utasításokban történik.

- 2 Be 200. § (1) *Az ügyész és a nyomozó hatóság bírói engedély alapján az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása, elfogása, valamint bizonyítási eszköz felderítése érdekében a nyomozás elrendelésétől a nyomozás iratainak ismertetéséig az érintett tudta nélkül*
 - a) a magánlakásban történeteket technikai eszközzel megfigyelheti és rögzítheti,*
 - b) postai küldeményt, beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbonthat, ellenőrizhet, és azok tartalmát technikai eszközzel rögzítheti, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerheti, az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti,*
 - c) számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerheti, rögzítheti és felhasználhatja (a továbbiakban titkos adatszerzés).*
 - (2) Az ügyész és a nyomozó hatóság a nyomozás elrendelését követően a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzést e törvény alapján végzi.*
 - (3) E cím rendelkezései nem érintik a nyomozás elrendelését megelőzően a bírói, illetőleg az igazságügyért felelős miniszter engedélyéhez kötött titkos információgyűjtést; e tevékenységet a külön törvényekben meghatározottak szerint az erre feljogosított szervezetek a rájuk irányadó szabályok szerint végzik.*
 - (4) Ha a nyomozás elrendelését megelőzően külön törvény alapján a bíró, illetőleg az igazságügyért felelős miniszter által engedélyezett titkos információgyűjtés végrehajtása során az ügyben a nyomozást elrendelik, a titkos információgyűjtést a továbbiakban csak e törvény szerint mint titkos adatszerzést lehet folytatni.*

A rendőrségi törvény hatályba lépésekor a titkos információgyűjtést kizárólag bűnüldözési célból tette lehetővé, minden más alkalmazás – politikai, illetve egyéni célból, vagy ilyen érdekek előmozdítása vagy hátráltatása szándékával – tilos.

Egyes szerzők szerint a törvényi meghatározásban a megelőzés egy általános célt jelöl. Alapja, hogy a bűnmegelőzési cél elérhető azáltal, hogy a bűnhöz vezető tárgyi és személyi oksági és motivációs folyamatokat (külső és belső okokat) titkos módszerekkel már kialakulásuk kezdetén fel lehet ismerni, megszakításukra intézkedések tehetők, mielőtt még azokból súlyosabb következmények származhatnának.³

Álláspontjuk szerint a prevenció semmiféle határát nem jelöli ki a titkos felderítésnek, ezáltal a felderítő szervek egy olyan általános felhatalmazást kapnak, amely által a bűnügyi hírszerzés hatókörét tetszés szerint szélesíthetik ki. Amíg a kriminalisztika tárgya a múltbeli bűncselekmény-gyanús esemény rekonstruálása az azonosítás módszerével, a megelőzési cél éppen azt jelzi, hogy nincs múltbeli kriminális esemény, legfeljebb csak annak valamilyen kockázata, olyan oksági tényezők jelenléte, ami esetleg büntetőjogilag értékelhető közvetlen veszélyhelyzethez vagy sérelemhez vezethet. Ebben az esetben a felderítés nem múltbeli tényeket tár fel, hanem a jelenben zajló eseményeket regisztrál, eközben pedig azt értékeli, hogy növekedett vagy csökkent a bűnelkövetés veszélye, mindaddig, amíg a veszélyforrások a kockázatot táplálják.

Ugyanakkor bűncselekmény hiányában nincs büntetőjogi igény.⁴ A felderítő szolgálatok ilyen módon beszerzett adatait sehová nem továbbítják, azokkal minden kontroll nélkül rendelkeznek, ha pedig megelőző intézkedésekre látnak okot, akkor azt is saját lehetőségeiket kihasználva hajtják végre.

Véleményem szerint helyesebb lehet azon álláspont a megelőzési céllal kapcsolatban, amely szerint a törvényszövegből az is világos, hogy a rendőrség a titkos információgyűjtésre nem az általános bűnmegelőzés érdekében kapott lehetőséget, hanem a bűncselekmények elkövetésének megelőzésére.⁵ A megelőzés, megakadályozás, megszakítás, tehát a konkrét bűncselekményre vonatkozik, beleértve azokat az eseteket is, ahol például a Btk. az előkészületet is büntetni rendeli.

Emellett ezt az egyesek által túl általánosnak tartott felhatalmazást jelentősen szűkítik az egyes eszközök alkalmazásának speciális feltételei (mint például az igénybevétel lehetővé tevő megfelelő súlyú – 5 évi vagy annál súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő, szándékos – bűncselekmény a bírói engedélyez kötött titkos információgyűjtés esetében), illetve hogy azokat csak konkrét személyekkel, illetve ügygel kapcsolatban lehet engedélyeztetni.

Ugyanakkor a tisztán prevenció érdekében folytatott titkos felderítés nem felel meg az arányosság és szükségesség követelményének sem.⁶

3 FINSZTER Géza: *A rendőrség joga*. ORFK, Budapest, 2012. ISBN 978-963-88833-4-6, 158. és BEJ CZI Alexa: *Titkos információgyűjtés vs. jogállam*. PhD értekezés, Budapest, 2010.

4 FINSZTER Géza: *A rendőrség...* i. m. 159.

5 HETESY Zsolt: *A titkos felderítés*. PhD értekezés, PTE, Pécs, 2011.

6 FINSZTER Géza: *A titkos felderítés kriminalisztikája*. In: Bócz Endre (szerk.): *Kriminalisztika 1-2.*, Budapest, BM Kiadó, 2004. 981.

A fogalom további fordulatai szerint a titkos információgyűjtés a bűncselekmény felderítését, megszakítását, az elkövető kilétének megállapítását, elfogását, körözött személy felkutatását, tartózkodási helyének megállapítását, bizonyítékok megszerzését szolgálja, azaz itt már egy büntetőjogilag értékelhető múltbeli esemény feltárása, rekonstruálása történik az állam büntetőjogi igénye kielégítésére.

A titkos információgyűjtés ebben az esetben tehát az igazságszolgáltatás számára történik, amennyiben azt a későbbiekben az igazságszolgáltatás tudomására hozzák, ez ugyanis a kizárólag a külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtő lehetőségek felhasználásával folytatott felderítés esetén nem szükségszerű, inkább kivételes eljárásnak minősül.

Finszter Géza szerint a rendőrség által folytatott titkos információgyűjtő tevékenység a rendőrségi törvényben szabályozott *rendészeti célú titkos információgyűjtés (megelőzés)*, valamint *bűnüldözési célú titkos információgyűjtésből (megszakítás, felderítés)*, illetve a büntetőeljárásban alkalmazott *igazságszolgáltatási (bűnügyi) célú* tevékenységből áll.

E csoportosításban a rendészeti cél megfelel olyan információk megszerzésének, amelyekkel a bűncselekmények megelőzése, megszakítása és későbbi bizonyítása minimális legitim erőszakkal és maximális hatékonysággal biztosítható. Szabályozása a közigazgatási jogban, ágazati törvényben, a rendőrségi törvényben történik.

A bűnügyn belül a bűnüldözési felderítés célja annak eldöntése, hogy szükséges-e a nyomozás formális megkezdése, illetve hogy várható-e elegendő információ a vádemelés megalapozására. Ehhez képest a felderítés igazságszolgáltatási célja mindazon bizonyítási eszközök biztosítása és bizonyítási forrásoknak a feltárása, amelyekből a büntetőeljárás alatt jogszerűen felhasználható bizonyítékok meríthetők. Szabályozása a büntető-eljárás jogi törvényben található.

A titkos felderítés célja egyrészt, hogy a bűnüldöző szerv meggyőződjön a bűncselekményekkel kapcsolatos releváns tényekről és körülményekről. Ez a bűnüldöző szerv általi „belső meggyőződés” kialakítása (a bűncselekmény felderíthetősége) ugyanakkor önmagában nem elegendő. A büñfelderítés eredményességének igazi fokmérője a bírósági tárgyalás, ahol a megfelelő eljárásokban megszerzett, perrendszerű bizonyítékok minősége és mennyisége (a bűncselekmény bizonyíthatósága) a döntő. Ez pedig azon bizonyítási eszközök biztosítását és bizonyítási források feltárását követeli meg, amelyekből a büntetőeljárásban jogszerűen felhasználható bizonyítékok meríthetők.

Így Finszternél a *rendészeti célú titkos információgyűjtés* egy általános megelőző, monitorozó rendészeti tevékenység, amely a közrend és a közbiztonság általános védelmét szolgálja, amely során szinte minden információ értékes lehet, a tevékenység a veszélyforrások szüntelen felkutatására irányul, bizonyos személyi és tárgyi körülményeket, oksági viszonyokat vizsgál, amelyek bűncselekmény kialakulásához is vezethetnek. Ez a rendészeti célú titkos információgyűjtés teljes mértékben a rendőrség döntési kompetenciájába tartozik, annak eredményével a rendőrség saját maga rendelkezik.

A *bűnüldözési célú titkos információgyűjtés* a rendőrség beavatkozó jellegű, bűncselekményt megszakító, elhárító tevékenysége, amely a jelenre irányul, célja nem a múlt megismerése, nem igazságszolgáltatási jellegű. A *bűnügyi felderítés* a büntető igény érvényesítését szolgálja, az információk értékességét a büntetőeljáráshoz kapcsolódó jogi

relevanciájuk dönti el, a beszerzett információkkal nem rendelkezik a rendőrség saját maga.

Ugyanakkor a Be. nyomozás előtti vagy alatti titkos információgyűjtés felosztása szerint a rendészeti célú felderítés és a bűnügyiből a bűnüldözési felderítési cél tartozik a nyomozás elrendelése előtt végrehajtott titkos információgyűjtésbe, miközben a második, nyomozás elrendelése utáni kategóriába csak a bűnügyi célú felderítés második rész célja, az igazságszolgálati cél tartozik.

Meg kell jegyezni azt is, hogy a Be. nem teljesen következetes, amikor a nyomozás elrendelésekor előírja a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés titkos adatszerzésként történő folytatását, de nem teszi meg ugyanezt a többi titkos információgyűjtő lehetőséggel kapcsolatban (egyéb adatszerzésként).

A fenti értelmezési anomáliákra megoldást jelenthet Hetesy Zsolt javaslata,⁷ aki inkább a bűnfelderítési és az igazságszolgálati célok szerinti felosztást látja indokoltnak. Ebben az esetben a bűnfelderítési cél tartalmilag magába foglalná a jelenlegi rendészeti célú és a bűnügyin belüli bűnüldözési célú felderítést, anélkül, hogy a részcélfogalmakat fenntartaná. A bűnfelderítési cél tartalmilag megfelelne azon információk megszerzésének, amelyekkel a bűncselekmények megelőzése, megszakítása és későbbi bizonyítása biztosítható, és amelyekkel eldönthető, hogy szükséges-e a nyomozás formális megkezdése, illetve, hogy várható-e elegendő információ a vádemelés megalapozására. Az igazságszolgálati cél a korábbiakkal megegyezően elsősorban a perrendszerű bizonyítékok megfelelő eljárásban történő begyűjtését szolgáló nyomozati felderítő tevékenységet ölelné fel.

A megoldás megfelelne a titkos felderítés jelenlegi jogszabályi felosztásnak, amely a nyomozás előtti és nyomozás utáni szakaszok megkülönböztetésére épül.

Másrészt pontosan leírható velük a bűnüldöző szervezetek két csoportja közötti eltérés is. Ebben a felosztásban az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv (továbbiakban és egyszerűsítve ORFK) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban NAV) végezhet bűnfelderítési és igazságszolgálati célú felderítést is, miközben a Nemzeti Védelmi Szolgálat (továbbiakban NVSZ) és a Terrorrelhárítási Központ (továbbiakban TEK), amelyek nyomozóhatósági jogkörrel nem rendelkeznek, csak bűnfelderítési célú felderítést végezhet a nyomozás elrendeléséig.

További érdekes kérdés, hogy az idézett törvényhely felhatalmazást ad titkos információgyűjtésre a bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatása érdekében is. Nagyon nehezen képzelhető el, hogy a bűncselekménnyel gyanúsított személy körözésére nyomozás elrendelése nélkül kerülne sor, ez alapján viszont a tevékenység szabályozása a Be.-be tartozna.

Végezetül összefoglaló jelleggel álljon itt, hogy a *titokban információt gyűjthet* kitétel milyen fegyvertárat is ad a rendőrség kezébe, melyek azok a titkos információgyűjtő lehetőségek, amelyeket az Rtv. nevesít:

7 HETESY Zsolt: *A titkos felderítés...* i. m. 52.

1. informátor, bizalmi személy, rendőrséggel titkosan együttműködő más személy vagy fedett nyomozó igénybe vétele;
2. puhatolás;
3. fedő okirat kiállítása, felhasználása, fedőintézmény létrehozása, fenntartása;
4. megfigyelés folytatása;
5. csapda alkalmazása;
6. mintavásárlás, továbbá – az ügyész engedélyével – álvásárlás, bizalmi vásárlás, bűnszervezetbe való beépülés, illetve ellenőrzött szállítás folytatása fedett nyomozó igénybevételével;
7. a sértett szerepkörében rendőr igénybevételével történő helyettesítése;
8. hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből információ gyűjtése;
9. természetes személyekkel, a jogi személyekkel vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel titkos együttműködési megállapodás megkötése; ennek keretében a rendőrség kezdeményezheti a bűnüldözés szempontjából különleges fontosságú ilyen szervezetek munkatársával hivatásos szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszony, illetve munkajogviszony (a továbbiakban: munkaviszony) létesítését, illetve – külön megállapodás alapján meghatározott időtartamra – munkaviszonyt kezdeményezhet az érintett szervezeteknél;
10. a használó írásbeli kérelmére a használatában lévő készüléken folytatott telefonbeszélgetés útján továbbított közlés tartalmának a kérelemben foglalt időhatáron belül történő megismerése;
11. a feljelentés elutasításának vagy a nyomozás megszüntetésének kilátásba helyezése alapján információszolgáltatásban történő megállapodás a bűncselekmény elkövetőjével;
12. adatkérés az ügyész engedélyével;
13. bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés:
 - a. magánlakást titokban átkutathat, az észlelteket technikai eszközökkel rögzítheti,
 - b. a magánlakásban történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelheti és rögzítheti,
 - c. postai küldeményt, valamint beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbonthat, ellenőrizheti, és azok tartalmát technikai eszközzel rögzítheti, elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerheti, az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti, valamint számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerheti, rögzítheti és felhasználhatja.

2002. 04. 01. – 2010. 12. 31. között hatályos szöveg:

63. § (1) A Rendőrség bűncselekmény elkövetésének megelőzésére, felderítésére, megszakítására, az elkövető kilétének megállapítására, elfogására, körözött személy felkutatására, tartózkodási helyének megállapítására, bizonyítékok megszerzésére, valamint a büntető-eljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással

együttműködő személyek védelme érdekében – *törvény keretei között – titokban információt gyűjthet.*

A módosítás tulajdonképpen a tanúvédelmet emelte be a titkos információgyűjtés lehetséges céljai közé és a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők védelmi programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvény hatálya alá tartozó, a védelmi programba bekerülő személyek védelme érdekében a fenti besorolásnak megfelelően mind a bünfelderítési, mind az igazságszolgáltatási célú titkos információgyűjtő tevékenység lehetővé vált ezen a speciális területen.

Ami azt jelenti, hogy a védendő személyi körre irányuló, vagy a Védelmi Programmal összefüggő bűncselekmény gyanúja alapján is folytatható a Tanúvédelmi Szolgálat felderítő tevékenységet, ugyanakkor akár a Védelmi Programba kerülés előtt, akár alatta, sőt esetleg a befejezése után is végezhetnek titkos információgyűjtést a védelemmel, a különleges óvintézkedésekkel összefüggésben, a kockázati tényezők feltárására, a biztonsági helyzet ellenőrzésére.

Alkalmazási korlátok csak az általános szabályok szerint állnak fenn.

Az igazságszolgáltatással együttműködőket kicsibb tágabban értelmezve, ebbe a körbe tartozhatnak a titkos információgyűjtésben közreműködő, információszolgáltató személyek is. Így az informátorok, bizalmi személyek, vagy a fedett nyomozó személyének, foglalkoztatásának védelme, biztonsági kockázatuk minimalizálása érdekében is folytatható titkos információgyűjtés.

2011. 01. 01. – 2012. 01. 04. között hatályos szöveg:

63. § (1) A rendőrség bűncselekmény elkövetésének megelőzése, felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, bizonyítékok megszerzése, valamint a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme, valamint az e törvényben meghatározott költségvetési szervek bűnmegelőzési, bünfelderítési célú ellenőrzése érdekében – törvény keretei között – titokban információt gyűjthet.

A Rendőrség a bekövetkezett miniszteriális változások következtében a korábbi hagyományos rendőri szervezetből egy három szervből álló, szervezetében és feladataiban elkülönülő szervezetté vált.⁸

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vitte tovább a korábbi klasszikus rendőrségi feladatokat, és új szervként jelent meg a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, valamint a terrorizmust elhárító szerv, a Terrorelhárítási Központ.

Az Rtv. szabályozza e három egyenrangú és funkcionálisan önálló rendőri szerv feladatait, szervezetét, egymáshoz való viszonyát, személyi állományát, a rendészetét fe-

8 Rtv. 4. § (2) A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.

lelős miniszter irányítói jogkörét és a szervek vezetőinek jogköreit. Mindhárom szerv önálló titkos információgyűjtő jogosultságot kapott. Ezáltal bővült azon szervek köre, amelyek titkos információgyűjtést folytathatnak ma Magyarországon, így a teljes lista a következő:

- Rendőrség
 - általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv – ORFK (az Rtv. alapján)
 - belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv – NVSZ (az Rtv. alapján)
 - terrorizmust elhárító szerv – TEK (az Rtv. és az Nbtv. alapján)
- a nemzetbiztonsági szolgálatok (a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 53–66.§ alapján)

Ezek a:

- polgári titkosszolgálatok,
- Alkotmányvédelmi Hivatal,
- Információs Hivatal,
- Nemzetbiztonsági Szakszolgálat,
- katonai titkosszolgálat,
- Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat;
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 51–65. § alapján)
- ügyészség (az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 18. § alapján)

A titkos információgyűjtés során alkalmazható eszközök és módszerek kiterjesztésre kerültek, tekintettel arra, hogy a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv nemcsak a bünfelderítő tevékenysége során, hanem a kifogástalan életvitel ellenőrzése és a megbízhatósági vizsgálat során is végezhet (utóbbi két esetben kizárólag) bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtő tevékenységet.

A terrorelhárító szerv feladatai ellátása során titkos információgyűjtő eszközöket és módszereket alkalmazhat.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat jogszabályban meghatározott feladatai érdekében folytathat titkos információgyűjtést.⁹ A rendőrségi törvény három alapvető területét jelöli ki az NVSZ tevékenységének.

- a kifogástalan életvitel ellenőrzése,¹⁰

9 Rtv. 7. § (1) A belső bűnmegelőzési és büntérfelderítési feladatokat ellátó szerv kizárólagos hatáskörrel ellátja az 1. § (2) bekezdés 14. pontjában meghatározott feladatokat. Ennek keretében:

a) a vonatkozó jogszabályok alapján ellátja a hivatásos állományba jelentkezőknél, valamint a hivatásos állomány tagjánál a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényben meghatározott kifogástalan életvitel ellenőrzését,

b) elvégzi

ba) a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti, az (1a) bekezdésben meghatározott feladatkörrel rendelkező kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők,

bb) a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hivatásos állományú tagjai, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény hatálya alá tartozó hivatásos állomány Nemzeti Biztonsági Felügyelethez (a továbbiakban: NBF) és a Szervezett Bűnözés elleni Koordinációs Központoz vezényelt tagjai,

bc) a bb) alponban meghatározott szervek, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az állampolgársági ügyekben eljáró szerv, valamint a Kormány által rendeletben meghatározott befogadó állomás kormánytisztviselői, köztisztviselői, valamint közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjai,

bd) az NBF kivételével a bb) és bc) alponban meghatározott szervek irányítását ellátó minisztériumok a bb) és bc) alponban meghatározott szervek irányításával, ellenőrzésével kapcsolatos szervezeti egységeinek, továbbá az NBF kivételével a bb) és bc) alponban meghatározott szervek bűnüldözési és államigazgatási adatkezelését, pénzügyi és gazdasági ellátását, kiképzését és oktatását végző szervek rendeltetészerű működése körében eljáró kormánytisztviselői, köztisztviselői és közalkalmazottai, továbbá

be) a Kormány által a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény alapján nemzetbiztonsági célból létrehozott kabinet, valamint az annak munkáját segítő testület – politikai vezetőnek nem minősülő – tagjai, továbbá a tagok helyettesítésére jogosult és a titkársági feladatokat ellátó személyek [(a ba)-be) alponban meghatározottak a továbbiakban együtt: védett állomány) megbízhatósági vizsgálatát,]

c) felderíti a b) pontban megjelölt szerveknél a jogszabályban meghatározott bűncselekményeket.

(2) A belső bűnmegelőzési és büntérfelderítési feladatokat ellátó szerv nyomozóhatósági jogkört nem gyakorol.

10 Hszt. 37/B. § (1) A hivatásos állományba jelentkező életvitelét a hivatásos állományba vétel előtt, a rendvédelmi oktatási intézmény ösztöndíjas hallgatójának, valamint tanulójának életvitelét a hallgatói, tanulói jogviszony létesítése előtt, továbbá a hivatásos állomány tagja és az ösztöndíjas hallgató, valamint a tanuló életvitelét a miniszter által meghatározott gyakorisággal, de legfeljebb évente egy alkalommal a jogviszony fennállása alatt ellenőrizni kell. A szolgálati viszony fennállása alatt a kifogástalan életvitel soron kívüli ellenőrzésére akkor kell intézkedni, ha a kifogástalan életvitel ellenőrzésének kezdeményezésére jogosult tudomására jutott adatokból a kifogásolható életvitelre alapos okkal lehet következtetni.

- a megbízhatósági vizsgálat,¹¹
- valamint a számukra jogszabályban meghatározott bűncselekmények felderítése.¹²

Mindhárom terület speciális célból, speciális személyi körben és speciális bűncselekmények felderítése érdekében folytatott titkos információgyűjtő tevékenységet feltételez.

Az NVSZ titkos információgyűjtő tevékenysége kapcsán azt láthatjuk, hogy a „klaszszikus” rendőri, bűnüldözési célú titkos információgyűjtő tevékenység mellett – bár azt meghatározott bűncselekmények esetében, meghatározott személyi körre és meghatározott helyszíneken végezheti – megjelennek új elemek is.

Az NVSZ tevékenységében a hatáskörébe tartozó bűncselekmények esetén folytatott bűnfelderítési és igazságszolgáltatási célú titkos információgyűjtés mellett megjelenik a kifogástalan életvitel ellenőrzése, valamint a megbízhatósági vizsgálat.

E két tevékenység nyilvánvalóan nem bűnüldözési célú felderítést jelent, hiszen mindkettőnél hiányzik a bűncselekmény elkövetésére irányuló gyanú, így általuk a szabályozásban megjelenik a korábban csak a titkosszolgálatokra jellemző és számukra engedélyezett személy- és csoport- (és nem a bűnügyi munkában jellemző bűncselekmény) alapú felderítő tevékenység.

- 11 Rtv. 7/A. § (1) A megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali kötelezettségének. Ennek megállapítása érdekében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre. A megbízhatósági vizsgálat során feltárt jogsértés alapján fegyelmi vagy szabálysértési eljárás nem indítható.
- (2) A megbízhatósági vizsgálatot a szükségességének indokolásával a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv vezetője határozattal rendeli el. A megbízhatósági vizsgálat elrendeléséről és befejezéséről – az arra vonatkozó határozat, valamint elrendelés esetén a részletes terv megküldésével – az ügyész haladéktalanul tájékoztatni kell. A határozat és a megbízhatósági vizsgálat végrehajtásáról szóló részletes terv alapján az ügyész a megbízhatósági vizsgálat elrendelését 2 munkanapon belül jóváhagyja, vagy a jóváhagyást megtagadja.
- 7/B. § (1) A megbízhatósági vizsgálat során a VII. fejezetben írt módon – a bírói engedélyhez kötött információgyűjtés kivételével, az elrendelő határozat indokolásában írt cél megtartásával – titokban információ gyűjthető. Az alkalmazni kívánt titkos információgyűjtő eszközt az elrendelő határozatnak és a részletes tervnek tartalmaznia kell. Ha a titkos információgyűjtés alkalmazni kívánt eszközhöz ügyési engedély szükséges, a megbízhatósági vizsgálat csak az erre vonatkozó ügyési engedély birtokában végezhető.
- (2) A megbízhatósági vizsgálatot a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv tagja a következők szerint végezheti:
- a) polgári felhasználású robbanóanyaggal és pirotechnikai termékkel kapcsolatos szabálysértést, valótlan bejelentés szabálysértést, vámszabálysértést, vámszabálysértés elkövetőjének segítése szabálysértést, vámorgazdaság szabálysértést, minősített adat biztonságának megsértése szabálysértést, külföldiek rendszertével kapcsolatos szabálysértést, közúti közlekedési igazgatási szabályok megsértése szabálysértést, közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése szabálysértést, vízi közlekedési szabályok megsértése szabálysértést, valamint olyan közlekedési szabályszegést követhet el, amelynek esetén közigazgatási bírság kiszabásának van helye [...]
- 12 A rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 6. § (1) Az NVSZ felderítő tevékenységét a nyomozás elrendeléséhez szükséges gyanú megállapításáig vagy kizárásáig folytatja a (2) bekezdésben meghatározott bűncselekmények esetében.

Ráadásul a megbízhatósági vizsgálat során megjelenik a provokáció alkalmazásának lehetősége is [lásd: 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 12. § (1) *A vizsgálat érdekében kialakítandó élethelyzetnek olyannak kell lennie, hogy az a vizsgálatlal érintett személy intézkedési, eljárási kötelezettségét vonja maga után. A kialakított élethelyzet nem korlátozhatja a vizsgálatlal érintett személy döntési szabadságát az intézkedés módjának, az eljárás rendjének megválasztásában.*], amihez a vizsgálatot végző, akár bűncselekményt is elkövethet [11. § (2) *Ha a vizsgálat során alkalmazott módszerként a vizsgálatot végző személy szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetését tervezi, akkor a részletes terv tartalmazza annak indokát és az elkövetési magatartás részletes leírását.*].

A megbízhatósági vizsgálat (a külföldi példákban úgynevezett integritás teszt) a nemzetközi gyakorlatban is működik, mint az ellenőrzés egyik eszköze, elrendelése általában ügyérsi közreműködéshez kötött.

A megbízhatósági vizsgálat a közszolgálat, valamint a hivatásos szolgálat ellátásának jogszerűségét, a feladat ellátása során tanúsított magatartást, az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülését vizsgálja.

A belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv a megbízhatósági vizsgálat keretében tesztjelleggel, preventív módon ellenőrzi a hivatásos szolgálat és a közszolgálat etikai integritását.

A megbízhatósági vizsgálat során az NVSZ rendelkezésére állnak a titkos információgyűjtés bírói engedélyhez nem kötött eszközei és módszerei, valamint a megbízhatósági vizsgálat során a törvény az Rtv. felhatalmazást ad arra, hogy a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv tagja feladatellátása során a törvényben meghatározott szabálysértést vagy bűncselekményt kövessen el.

A jogbiztonság szempontjából alapvető garanciális elemként megjelenik nálunk is a megbízhatósági vizsgálat feletti törvényességi felügyelet, amelyet az ügyész lát el.

Visszatérve a provokáció kérdésére, megállapítható, hogy a hatályos jogi szabályozás nem tartalmazza a provokáció tilalmát, a titkos információgyűjtés vonatkozásában csak alacsonyabb szintű szervezetszabályozó jogi eszközök (belügyminiszteri utasítás) mondják azt ki.

Ennek törvényi szabályozására tett kísérletet a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló T/4192. számú törvényjavaslat, amelyből sajnos a mai napig nem lett elfogadott törvény.

A Javaslat deklaráta, hogy tilos a fedett nyomozónak, illetve a titkosan együttműködő személynek mást bűncselekmény elkövetésére rábírnia.

A titkos információgyűjtésre feljogosított szerv sem közvetlenül, sem közvetve – például az informátor, a bizalmi vagy más titkosan együttműködő személy útján – nem válhat kezdeményezőjévé bűncselekmény elkövetésének. A bűncselekményre való felbujtás a titkos információgyűjtés során nem megengedett.

A kontinentális jog szerint az „agent provocateur” olyan felbujtó, aki abból a célból bír rá mást bűncselekmény elkövetésére, hogy ellene büntetőeljárás induljon.

James Q. Wilson szerint provokáció (felbujtás) az az eljárás, amellyel a rendőrség megkísérli egy bűntény elkövetését ellenőrzött körülmények között elősegíteni, így lehetővé válik, hogy az informátor vagy titkos ügynök tanúja legyen a bűn elkövetésének,

illetve némely esetben elektronikusan megfigyeljék az eseményt.¹³ Bizonyos bűncselekmények felderítése és bizonyítása szinte elképzelhetetlen a nyomozó hatóság tagjainak az elkövetők közé való beépülése nélkül. Annak érdekében, hogy a beépült személy a társak bizalmát elnyerje, bizonyos mértékig részt kell vennie bűncselekmények elkövetésében, azonban kezdeményező szerepre nem vállalkozhat, mert ilyenkor az elkövető védekezhet azzal, hogy csapda („entrapment”) áldozata volt.

Az Amerikában uralkodó álláspont szerint a nyomozó hatóság tagjainak tilos bűncselekmény elkövetésére buzdítani egyébként ártatlan embereket azért, hogy a kísértésnek ellenállni nem tudók ellen eljárást indíthassanak. Ez a nézet tehát a terhelt bűncselekmény elkövetésére irányuló „fogékonyságára”, „hajlamára” koncentrál, azaz amennyiben a beépült ügynök fellépése előtt még hiányzott az elkövetési szándék, a terhelt nem büntethető. Az a tény azonban, hogy a nyomozó hatóság lehetőséget vagy segítséget nyújtott a bűncselekmény elkövetéséhez, nem zárja ki a vádemelés lehetőségét. Még bizonyos fokú csalás, beugratás sem, hiszen vannak olyan körülmények, melyek között ez az egyetlen alkalmazható felderítési technika. Provokáció miatt vádemelésre csak akkor nem kerülhet sor, amikor az ügynök ülteti a bűncselekmény elkövetésének tervét a terhelt fejébe. Ezért van az, hogy míg a civil ruhás nyomozók általi kábítószer-vásárlás megengedett technika Amerikában, addig drog árusítására a csapda szabályai miatt nem kerülhet sor.

A provokáció tilalmának jogszabályba foglalása vagy valamilyen formában történő kezelése garanciális szempontok miatt lenne fontos Magyarországon is, annál is inkább, mert láthattuk a megbízhatósági vizsgálat szabályozásában, hogy megjelenik az ártatlan, esetleg a kísértésnek ellenállni nem tudó rendvédelmi dolgozók felbujtása, beugratása.

A kifogástalan életvitel követelményét a törvény egységesen, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (továbbiakban Hszt.) hatálya alá tartozó minden, hivatásos állományban szolgálatot teljesítőre kiterjeszti, ezért a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályok itt, a Hszt. Általános részében kerülnek elhelyezésre, ami zavaró lehet, hiszen az NVSZ egyéb tevékenysége és jogkörei az Rtv.-ben szabályozottak. A kifogástalan életvitel ellenőrzése során az NVSZ a titkos felderítés eszközei közül csak a környezettanulmányt alkalmazhatja.

Kicsit feleslegesnek tűnik egy korábban is létező, személyzeti feladatként megjelenő ellenőrzési feladatot az NVSZ-hez telepíteni, különösen úgy, hogy a feladat elvégzéséhez nem kaptak többletjogosultságokat, hiszen a rendőrségi állományba kerülés előtt eddig is készültek környezettanulmányok, és ellenőrizték a jelentkezőket a bűnügyi nyilvántartásokban.

Magyarországot a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségei is a terrorizmus és a terror-szervezetek elleni hatékony fellépésre, a terrorizmus anyagi alapjainak felszámolására kötelezik, valamint arra, hogy minden törvényes eszközzel küzdjön a terror-szervezetekkel és a terrorizmust anyagi eszközökkel támogatókkal szemben. A terrorellenes tevékenység hatékonyságát jelentősen növeli, ha a terrorizmus elleni küzdelmet kizárólagos

13 J. Q. WILSON: *The Investigators, Basic Books*. New York, 1978.

hatáskörrel, egységes szervként működő terrorizmus elleni nemzeti felderítő szerv végzi, ezért a törvény rendőrségi szervként definiálja a terrorizmust elhárító szervet.

A Terrorelhárítási Központ jogszabályban meghatározott feladatai¹⁴ érdekében a terrorizmus megelőzésével és felderítésével, valamint a hatáskörébe utalt egyéb bün-

- 14 Rtv. 7/E. § (1) A terrorizmust elhárító szerv nem gyakorol nyomozóhatósági jogkört. A terrorizmust elhárító szerv
- a) ellátja az 1. § (2) bekezdés 15. pontjában meghatározott feladatot, amelynek keretében
 - aa) jogszabályban meghatározottak szerint végzi
 - 1. a 2013. június 30-ig hatályban volt 1978. évi IV. törvény szerinti terrorcselekmény (1978. évi IV. törvény 261. §), a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése (1978. évi IV. törvény 262. §),
 - 2. a terrorcselekmény (Btk. 314–316. §), a terrorcselekmény feljelentésének elmulasztása (Btk. 317. §), a terrorizmus finanszírozása (Btk. 318. §), a jármű hatalomba kerítése (Btk. 320. §), valamint az azokkal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megelőzését, felderítését, megszakítását, az elkövetők elfogását,
 - ab) végzi
 - 1. a 2013. június 30-ig hatályban volt 1978. évi IV. törvény szerinti emberrablás (1978. évi IV. törvény 175/A. §), valamint az azzal összefüggésben elkövetett,
 - 2. az emberrablás (Btk. 190. §), az emberrablás feljelentésének elmulasztása (Btk. 191. §), valamint az azokkal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megszakítását, az elkövetők elfogását,
 - ac) végzi
 - 1. a 2013. június 30-ig hatályban volt 1978. évi IV. törvény szerinti emberrablással (1978. évi IV. törvény 175/A. §),
 - 2. az emberrablással (Btk. 190. §) összefüggésben elkövetett bűncselekményeket elkövető személyekkel, csoportokkal, szervezetekkel szembeni megelőzési, felderítési feladatokat,
 - ad) a terrorizmus elleni küzdelem keretében – Magyarország nemzetbiztonsági érdekei érvényesítésének elősegítése érdekében – megelőzi, felderíti és elhárítja azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak,
 - c) a – jogszabályban meghatározott – kiemelten védett vezetők tekintetében személyvédelmi feladatokat lát el,
 - d) a rendészetért felelős miniszternek a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével meghozott döntése alapján – a hatályos nemzetközi normák betartásával – közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában, e célból együttműködik az Európai Unió tagállamaival és szerveivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének szerveivel, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel, valamint az érintett külföldi állam hatóságaiival, valamint
 - e) megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a d) pontban meghatározott feladat ellátásához szükséges, a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat.
- (2) A terrorizmust elhárító szerv az (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjában, valamint c) pontjában meghatározott feladatai ellátása érdekében a VII. fejezetben szabályozott módon titokban információt gyűjthet.
- (3) A terrorizmust elhárító szerv az (1) bekezdés a) pont ad) alpontjában, valamint e) pontjában meghatározott feladata ellátása érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 53–60. §-ának megfelelő alkalmazásával titokban információt gyűjthet, amelynek ellátása során az Nbtv. 38-52. §-a szerinti jogosult adatok igénylésére és kezelésére. Az Nbtv. 56. § a)-e) pontjában meghatározott titkos információgyűjtést az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi.

cselekményekkel, illetve a tevékenységi körébe tartozó személy- és létesítményvédelmi feladatokkal összefüggésben folytat titkos információgyűjtést.

Tevékenységének specialitását az adja, hogy bizonyos esetekben rendőri szervként, bizonyos esetekben „titkosszolgálatként” jár el, így felderítő munkájában a titkos információgyűjtés mindkét területére vonatkozó szabályok megjelennek.

A TEK azon tevékenysége felett, amelyet a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) szabályainak megfelelő alkalmazásával lát el, a Nemzetbiztonsági Bizottság ellenőrzést gyakorol, az Alkotmányvédelmi Hivataltól átkerült feladatkör, illetve az ahhoz kapcsolódó titkos információgyűjtés során keletkezett panaszok kivizsgálására nem az Rtv., hanem az Nbtv. szabályai az irányadók.

Egyszerűsítve: a TEK bűncselekmény gyanúja esetén az Rtv., megelőző, szűrő-kutató tevékenysége során az Nbtv. szabályai szerint jár el.

A Terrorelhárítási Központ titkos információgyűjtő tevékenységének jelentős része szintén a már emlegetett személy- és csoportalapú felderítés, hiszen a hatáskörébe utalt bűncselekmények, és elsősorban a terrorizmus vonatkozásában a kockázati tényezők felmérése, a terroristagyanús személyek ellenőrzése csak ilyen módon valósítható meg.

A TEK megalakulásakor az Alkotmányvédelmi Hivatal azon feladatkörét vette át, amelyek a külföldi hatalmak, szervezetek vagy személyek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseinek a felderítésére és elhárítására irányultak. Ezen feladatkör hatékony ellátásához szükséges az úgynevezett szűrő-kutató titkos információgyűjtő tevékenység végzése, amely garanciális okokból az igazságügyért felelős miniszter engedélyéhez kötött. A nemzetbiztonsági szolgálattól átvett feladatkör jellegére tekintettel a TEK szűrő-kutató információgyűjtő tevékenységére is ugyanazon szabályok vonatkoznak, mint a nemzetbiztonsági szolgálatokra.

A Terrorelhárítási Központ felhatalmazást kapott, hogy elvégezze a magyar állampolgárok mentését, hazatérésük biztosítását, evakuálását a Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekményekből, fegyveres konfliktusokból, valamint a Magyarország területén kívül végrehajtott terrorista és túszejtő akciókból.

A TEK felhatalmazást kapott arra, hogy a Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában és az evakuálás végrehajtásában történő közreműködéséhez szükséges, a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat megszerezze, elemezze, értékelje és továbbítsa.

A TEK külföldi krízishelyzetben történő tevékenysége nem végezhető eredményesen kockázatelemzés nélkül, amelynek az alapját elsősorban külföldre vonatkozó releváns információk képezhetik. Ezen információk hiánya veszélyeztetheti a külföldi fellépés eredményességét.

További speciális TEK-célként megjelenő elem, a kiemelten védett vezetők személyvédelme érdekében folytatott titkos felderítés.

Azonban mivel a TEK csak a köztársasági elnök, valamint a miniszterelnök személyvédelmét látja el, nem világos, hogy a felhatalmazás az ORFK-nál miért nem jelenik meg, hiszen az egyéb állami vezetők, vagy külföldi védett személyek esetén ő látja el a védelmi feladatokat.

2012. 01. 05. – 2013. 06. 30. között hatályos szöveg:

63. § (1) *A rendőrség bűncselekmény elkövetésének megelőzése, megakadályozása, felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, bizonyítékok megszerzése, valamint a büntetőeljáráshoz részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme, valamint az e törvényben meghatározott költségvetési szervek bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzése érdekében – törvény keretei között – titokban információt gyűjthet.*

A megelőzés és a felderítés, megszakítás közötti új logikus betöltése történt meg ezzel a módosítással. *Megakadályozni* az olyan bűnös szándékból fakadó cselekvést érdemes, amely térben és időben közel van a megvalósításhoz, *megszakítani* a már megkezdett véghezvitelt lehet.¹⁵

2013. 07. 01-jétől hatályos szöveg:

63. § (1) *A rendőrség bűncselekmény elkövetésének megelőzése, megakadályozása, felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, bizonyítékok megszerzése, a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése, valamint a büntetőeljáráshoz részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme, valamint az e törvényben meghatározott költségvetési szervek bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzése érdekében – törvény keretei között – titokban információt gyűjthet.*

Az eddigi utolsó módosítás a vagyonvisszaszerzés érdekében teszi lehetővé a titkos információgyűjtést, hogy a vagyonvisszaszerzési hatóság a rendőrség részeként tevékenykedhessen, és ennek keretében titkos információgyűjtést is végezhesen, továbbá hogy a bíróság ügydöntő határozatának jogerőre emelkedését követően folytatott eljárásában bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést tudjon folytatni.

Az Rtv. fenti módosítása jól illeszkedik abba a tendenciába, amely kiemelten a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelem területén lehetővé teszi a horizontális módszerek és adminisztratív megközelítés alkalmazását,¹⁶ többek között a vagyonlevonás, -visszaszerzés, valamint a bűncselekmények elkövetői anyagi háttérbázisának elvonásával.

Ezt Magyarországon az 1999. évi LXXV. törvény, illetve annak általános indokolása mondta ki elvi éllé, azaz hogy a közigazgatási eszközrendszer részeként funkcionáló rendészet represszív jelleggel is alkalmazandó a kriminalitás, mindenekelőtt a szervezett bűnözés elleni fellépés érdekében.¹⁷

15 FINSZTER Géza: *A rendőrség...* i. m. 92.

16 URBÁN Zoltán (szerk.): *A szervezett bűnözés kézikönyve: Kiegészítő megközelítések és intézkedések a szervezett bűnözés megelőzése és az ellene való küzdelem érdekében – Összeállítás az EU tagállamainak jó gyakorlataiból.* Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2011. 58.

17 KORINEK László: *Tendenciák korunk bűnözésében, bűnüldözésében.* MTA székfoglaló, 2013.

Magyarország Európai Uniói tagsága kötelezővé teszi egy vagyonvisszaszerzési egység felállítását és a feladat kötelező ellátását.

A titkos információgyűjtés alkalmazását indokolja, hogy a huzamosabb ideje megfigyelhető tendencia, hogy a jelentős anyagi haszonnal járó bűncselekmények elkövetői igyekeznek a megszerzett anyagi javukat elrejtetni a nyomozó- és adóhatóság elől, megpróbálják azokat családtagjaik, rokonaik révén személyüktől eltávolítani, esetleg a gazdaságba történő visszaforgatással legalizálni (pénzmosás).

Az elkövetők ezen törekvései ellen a büntetőeljárás nem nyújt elegendő védelmet és felderítési lehetőséget, így mindenképpen szükséges és indokolt a titkos információgyűjtés igénybevétele is.

A vagyonvisszaszerzési tevékenység helye a büntetőeljárás és a titkos információgyűjtés rendszerében rámutat egy újabb érdekességre a titkos információgyűjtés időbeliségeivel, és annak a büntetőeljáráshoz való viszonyával kapcsolatban.

A tipikus (talán klasszikus) titkos információgyűjtés a nyomozás elrendelése előtt, annak előkészítése érdekében folytatott tevékenységként jelent meg, amely azonban már a korai időszakban is folytatható volt akár a büntetőeljárással párhuzamosan is, annak elősegítése érdekében, amikor is a büntetőeljárás eszközei, eljárási lehetőségei valószínűsíthetően nem vezettek volna eredményre.

(Külön vizsgálendő kérdés lehet, hogy milyen korszakokban hogyan lehetett felhasználni a büntetőeljárásban a titkos információgyűjtés során beszerzett információkat.)

Bizonyos esetekben az is elképzelhető volt, hogy a büntetőeljárás befejezése után folytatódjon valamilyen titkos információgyűjtő tevékenység. Itt még azonban szó sem volt a jogerős befejezés utáni titkos információgyűjtésről, hiszen mi keresnivalója lett volna ott a rendőrségnek? Inkább olyan speciális esetekben volt elképzelhető, amikor az ismeretlen tettes ellen indult büntetőeljárás végső határideje is eredménytelenül telt el, és a nyomozó hatóság a büntetőeljárást megszüntette, de az adott ügy felderítéséhez fűződő társadalmi érdekek indokolták a további rendőrségi – nyilvánvalóan titkos, hiszen a büntetőeljárás lehetőségei már kimerültek – eljárást. Például életellenes ügyekben, amennyiben a gyilkos ismeretlen maradt, továbbra is elővették az ügyet, és a titkos információgyűjtés lehetőségeivel próbálták meg felderíteni, alapozva az idő múlásával bekövetkező változásokra az eljárás szereplőit, tettestársak, tanúk, sértettek között, a meglévő érdekszövetségek felbomlására, az idővel esetleg kialakuló érdekeltekre (Kovács Lajos – „döglött ügyek egysége”).

Az aktuális szabályozásban pedig azt látjuk, hogy más oldalról is van létjogosultsága a büntetőeljárás befejezése utáni titkos információgyűjtésnek, amikor is a bűncselekményből származó vagyon elvonása, visszaszerzése a cél, még ha a jogalkotó ebben az esetben nem is teszi lehetővé a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtő lehetőségek alkalmazását.

Összefoglalás a 11. fejezethez

A titkos információgyűjtés az állami szervek egyik legrégebbi tevékenysége. A mai társadalmakban létező ellenérzés, valamint a történelmi rossz tapasztalatok ellenére indokoltsága és hasznossága nem kérdőjelezhető meg, sőt napjainkban a súlyos bűncselekmények, a nemzetközi és szervezett bűnözés elleni fellépés egyik leghatékonyabb eszközévé, sok esetben egyedüli megoldásává vált.

A 2011. szeptember 11-i terrortámadások következtében bekövetkezett változások, a bűnös tevékenység, kiemelten természetesen a terrorizmus gyanújára utaló információk ellenőrzésének lépései között nagy számban találunk a titkos információgyűjtés körébe tartozó intézkedéseket, amelyeket az egész világ boldogan elfogadott, holott korábban elképzelhetetlen mértékben avatkozott bele olyan alapvető emberi jogokba, mint a helyváltoztatás szabadsága, a magántitok védelme, az állampolgárok magánélete (USA Patriot Act).

A jogalkotó feladata, hogy megszabja a titkos információgyűjtés kereteit és korlátait, hogy az alkalmazására jogosult szervek valóban csak a megfelelő célok érdekében, az alapvető alkotmányos alapértékek, emberi és polgári jogok tiszteletben tartásával és csak szükséges mértékű korlátozásával, a megfelelő törvényi garanciák mellett vehessék igénybe, mintegy ultima ratioként tevékenységük során.

A fentiekben bemutatásra kerültek a titkos információgyűjtés törvényességét megalapozó, azt szabályozó jogszabályi rendelkezések, kiemelten a rendőrségi törvény, valamint a büntetőeljárás törvény.

Az Rtv. 63.§-ában meghatározott bűnüldözési célból kiindulva elemeztük a vonatkozó törvényi szabályozás változásait, a hatálybalépéstől a hatályos jogszabályi szövegig.

Részletesen megvizsgáltuk az Rtv.-ben megfogalmazott bűnüldözési cél egyes elemeit, azok jelentését és a szakirodalomban fellelhető elméleteket.

A titkos információgyűjtés céljaiból kiindulva, és azok változásait végigkövetve bemutatásra került a rendőrség titkos információgyűjtése, azokkal a specialitásokkal együtt, amelyek a rendőrség „háromszervűvé” válásából következnek, illetve amelyek az egyes szervek tevékenységében – NVSZ, TEK – megjelennek.

Az egyes tevékenységek tárgyalása során érintettünk olyan problémákat is, amelyek egyrészt a jogalkotó döntését igénylik (ilyen például a titkos információgyűjtés, valamint a büntetőeljárás megindításához is szükséges gyanú kérdésköre; vagy a provokáció tilalmának átgondolása és jogszabályi megjelenítése), másrészt további értekezések témái lehetnek (a titkos információgyűjtés és a büntetőeljárás kapcsolata, átmenet az eljárási formák között; a titkos információgyűjtés során beszerzett információk felhasználási lehetőségei és annak szabályai a büntetőeljárás során; a rendőrségi titkos információgyűjtéssel foglalkozó két jogszabály – Rtv., Be. – eltérő szabályozásának okai; az ügyész és a bíró szerepe a titkos információgyűjtésben; stb).

Kérdések a 11. fejezethez

1. Milyen jogszabályok és hogyan szabályozzák a titkos információgyűjtő tevékenységet?
2. Mely szervek, milyen törvényi felhatalmazás alapján és hogyan folytathatnak titkos információgyűjtést?
3. Milyen célokat fogalmaz meg a rendőrségi törvény bűnüldözési célként, és milyen elméletek alakultak ki ennek értelmezésére?
4. Miben speciális az NVSZ, illetve a TEK titkos információgyűjtő tevékenysége? Hogyan viszonyul egymáshoz a büntetőeljárás előtt, azzal párhuzamosan, illetve annak befejezése után folytatott titkos információgyűjtés?

Irodalomjegyzék a 11. fejezethez

- A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés továbbképzés büntető ügyszakos bírák számára. Magyar Bíróképző Akadémia, Budapest, 2010.
- (szerk: BALLÁNÉ FÜSZTER Erzsébet, SZENDREI Ferenc, URBÁN Zoltán): *A szervezett bűnözés kézikönyve: Kiegészítő megközelítések és intézkedések a szervezett bűnözés megelőzése és az ellene való küzdelem érdekében – Összeállítás az EU tagállamainak jó gyakorlataiból.* Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2011.
- BALLA Zoltán: *A rendészet fogalmának tisztázásához.* Magyar Közigazgatás, 2000/1.
- BALLA Zoltán: *Rendészet, rendőrség, belső rend, közbiztonság.* Jogtudományi Közlöny, 2000/10.
- BEJCZI Alexa: *A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége.* Rendészeti Szemle, 2006/7–8. ISSN 1218-8956
- BEJCZI Alexa: *A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés hazai szabályozásának útvesztőjében.* Belügyi Szemle, 2010/11.
- BEJCZI Alexa: *Szigorúbb gumiszabály?* Rendészeti Szemle, 2008/10.
- BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál: *Büntetőjog. Különös rész 2. hatályosított kiadás, HVG-Orac, 2002.*
- BÓCZ Endre – FINSZTER Géza: *Kriminálisztika joghallgatóknak.* Közlöny Kiadó, Budapest, 2008.
- FINSZTER Géza: *A korrupció elleni küzdelem esélyei.* Rendészeti Szemle, 1992/9.
- FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete.* Budapest, KJK Kerszöv Kft. 2003. ISBN 963 224 701 9
- FINSZTER Géza: *A rendőrség támadó és védekező harcai 2006 őszén.* Fundamentum, 2007/1.
- FINSZTER Géza: *A titkos adatgyűjtés kriminálisztikája.* In: Kratochwill Ferenc – emlékkönyv 2003.
- FINSZTER Géza: *A titkos felderítés kriminálisztikája.* In: Bócz Endre (szerk.): *Kriminálisztika.* Budapest, 2004.

- HETESY Zsolt: *A titkos felderítés*. PhD értekezés, Pécs, 2012. http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/hetesy/Hetesy_nyilv_ertekezes.pdf, letöltve: 2014. 01. 25.
- KATONA Géza: *A kriminalisztika és a bűnügyi tudományok*. BM Kiadó, Budapest, 2002.
- KISS László: *A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló törvényjavaslatról*. Rendészeti Szemle, 2008/10.
- KISS László: *A titkos adatgyűjtés eredményének bizonyítékként történő felhasználásáról*. Belügyi Szemle, 2012/12.
- KORINEK László: *A közbiztonságról. Hogyan érzékeljük, és mit tehetünk érte*. In: A biztonság dimenziói, Acta Humana Studiorum. Emberi jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2006.
- KORINEK László: *Bűnözési elméletek*. Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2006.
- KORINEK László: *Rejtett bűnözés*. KJK, Budapest, 1988.
- KORINEK László: *Újabb tendenciák*. Belügyi Szemle, 2013/1. Budapest.
- NÁNÁSI Gábor: *A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés néhány kérdésköre*. Belügyi Szemle, 2011/12.
- PATYI András: *Közigazgatás - Alkotmány - Bírászkodás*. Universitas, Győr, 2011.
- SZÁDECZKY Tamás: *Terrorizmus a kibertérben*. Infokommunikáció és Jog, 2008/27. Budapest.
- SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990.
- SZIKINGER István: *Al Capone karrierjének vége*. Belügyi Szemle, 2011/2. Budapest.

12. FEJEZET

Nyeste Péter

A rendészet bűnüldözési információszerző tevékenységének alapjai

Problémafelvetés

A bűnüldözési célú titkos és nyílt információszerzésnek mint rendészeti funkciónak a pontos feladata, szerepe, a büntetőeljárás rendszerben elfoglalt pozíciója gyakran kérdéseket vet fel a szakma művelőinek körében is. Több tanulmány,¹⁸ kutatás,¹⁹ PhD értekezés foglalkozott már a bűnüldöző szervek titkos információszerző, megismerő tevékenységének értelmezésével, annak céljaival és jogi alapvetéseivel, de maguk a szerzők sem jutottak egységes funkcióértelmezésre.

Nézetek az információszerzésről

Finszter Géának a rendőrség joga, a felderítés joga, a titkos felderítés kriminalisztikája című elméleti alapvetései alapján a „titkos rendészeti funkciók” szétbonthatóak a rendőrség által folytatott titkos információgyűjtő tevékenységre, amely a rendőrségi törvényben szabályozott *rendészeti célú titkos információgyűjtés (megelőzés)*, illetve *bűnüldözési célú titkos információgyűjtésből áll (megszakítás, felderítés)*, valamint a tevékenység „másik pólusán” a büntetőeljárás során alkalmazott *bűnügyi hírszerzés található*. Az utóbbi *igazságszolgáltatási célú* tevékenység.

A *rendészeti célú titkos információgyűjtést* Finszter Géza egy általános megelőző, monitorozó rendészeti tevékenységként írja le, amely a rendőrség „titkosszolgálati” jellegű tevékenysége. Ez az informálódás a közrend és a közbiztonság általános védelmét szolgálja, amely során szinte minden információ értékes lehet, a tevékenység a veszélyforrások szüntelen felkutatására irányul, bizonyos személyi és tárgyi körülményeket, oksági viszonyokat vizsgál, amelyek bűncselekmény kialakulásához is vezethetnek. Ez a rendészeti célú titkos információgyűjtés teljes mértékben a rendőrség döntései kompetenci-

18 FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003. 37.

19 FINSZTER Géza: *A rendőrség joga, tanulmány a rendészeti igazgatásról*. ORFK, Budapest, 2012. és HETESY Zsolt: *A titkos felderítés*. PhD értekezés, Pécs, 2012. 54.

ájába tartozik, annak eredményével a rendőrség saját maga rendelkezik. A *bűnüldözési célú titkos információgyűjtés* a rendőrség beavatkozó jellegű, bűncselekményt megszakító, elhárító tevékenysége, amely a jelenre irányul, célja nem a múlt megismerése, nem igazságszolgáltatási jellegű. A „felderítő rendészet” mint veszélyelhárító beavatkozás a rendészet joga című tanulmány szerint abban különbözik a közbiztonsági fellépésektől, hogy a beavatkozást mindig megelőzi a veszélyesnek ítélt magatartások büntetőjogi értékelése és az információszerzés eljárási szabályai szigorúan meghatározottak a rendőrségi törvényben vagy a büntetőeljárás törvényben, esetenként külső engedélyhez kötöttek. A *bűnügyi felderítés*, hírszerzés a büntető igény érvényesítését szolgálja, az információk értékességét a büntetőeljáráshoz kapcsolódó jogi relevanciájuk dönti el, a beszerzett információkkal nem rendelkezik a rendőrség saját maga.

A rendészet elmélete tanulmány felderítés, nyomozás, vizsgálat kultúrája című fejezetében maga a szerző is felveti, hogy az új büntetőeljárás kódex tükrében helyesebbre is fenntartani a felderítés-nyomozás-vizsgálat hármasságát vagy „nem arról van-e szó, hogy mindezek egyetlen egységbe, a büntető igazságszolgáltatás előkészítésébe integrálhatóak? A felderítés önálló rendészeti veszélyelhárító funkcióinak viszonylagos különállása a jövőben is megtartandó. [...] A bűnüldözés modernizációja akkor lehet sikeres, ha a közel ötven év alatt kialakult megosztott szervezeti kultúra egységesítését eredményezi. A nyomozás és vizsgálat egységét megteremtheti az, hogy mindkettő egységesen és kizárólag a büntetőeljárás jog által szabályozott, az ügyész felügyelete alá rendelt, a védelem jogának biztosításával működik, a bizonyítás módszertanának kidolgozása pedig a kriminalisztikai ajánlások kompetenciájába tartozik.”

A fenti bevezetésből látható, hogy a bűnüldözés (felderítés, nyomozás) titkos és nyílt információszerző funkciójának, a végzők szerepkörének tárgyalása nem problémamentes.

A rendőrség információszerzési lehetőségei, feladatai meghatározásához a jelenlegi rendőrségi, büntetőeljárás törvény és történeti előzményei értelmezését próbálok elvégezni.

A rendészeti információszerzés alapjai történeti áttekintésben

Az 1884-ben készített *Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat* című tanulmányban a rendőrség ténykedésének módjait a figyelő, a megelőző, a visszanyomó és a felfedező tevékenységekre bontotta Petrovics László.¹ „A megelőző tevékenységnek a már mutatkozó, a visszanyomó tevékenységnek a már jelen lévő, a felfedező rendőri tevékenység gyakorlásának pedig már megtörtént rendzavarások esetében van helye.”

Ebben a megközelítésben a *figyelő* tevékenység *szakadatlan őrök* jelentett. A megfigyelés legfőbb eszközei a látás, a hallás, a rendőri ellenőrzések (például igazolvány, bejelentkezések, bejelentések, gyülekezések, vendéglők). Az *eredmények* pedig a hivatalos

1 PETROVICS László: *Közrendészeti tudomány és magyar rendőri gyakorlat*. Budapest, 1884.

jelentések, más hatóságok értesítései, magánszemélyek feljelentései, magánszemélyek bizalmas közlései.

A megelőzési tevékenységhez alapos valószínűsége kell valamely közrend ellenes cselekmény megvalósulásának. Általános, nem bebizonyított tények által igazolt feltevések és hiedelmek – ide tartoznak a névtelen közlések is – nem elégségesek a megelőző intézkedésekhez.

A *visszanyomó (represszív)* tevékenység során a rendőrség karja működik, de csak a közrend tényleges megzavarása esetén. Legfőbb kelléke a gyorsaság.

A megelőző és felfedező tevékenység során a tiltott tevékenység megakadályozása, a közrendet, közbiztonságot fenyegető veszélyek elhárítása a cél.

Petrovics szerint a *felfedező tevékenység (nyomozás)* önálló működési ág. A célszerűség és a szükségesség is indokolja, hogy a bűnügyek nyomozása a rendőrségre „*bizassék*”.

A felfedező tevékenységhez tartozott a körözött egyének felkutatása, elfogása, a bűntető törvénybe ütköző cselekmények kinyomozása és azok tetteseinek feljelentése.

Az állami monopóliumúvá fejlődött fővárosi rendőrség megelőző funkcióinak megfelelően már az 1870-es években megjelentek a rendőrség kötelékében a hivatásos figyelők és „fedett nyomozók”, akiket az akkori szóhasználattal egyszerűen csak „rendőrkémeknek” neveztek. Ők voltak azok, akik egy-egy bűncselekmény esetében megfigyelték a pályaudvarokat, hajóállomásokat, az „értékesítési vonal” különböző színhelyeit és a nyomozások által látókörbe került gyanús személyeket. A megszüntetett polgári biztosok, a hírhedt kommisszáriusok rendszere helyett Török János főkapitány a budapesti rendőrség kötelékén belül megszervezte a detektív osztályt, melyet 1885. december 17-én iktattak be a rendőrség szervezetébe.

A 19. század második felének, a 20. század fordulójának magyar szakírói részleteiben is megfogalmazták a rendőrség mozgásterét.

A jogrend alkotta határ alapelvei szerint, a rendőrségnek jogalkotó tevékenysége ne legyen, szabályozó hatalma a legszűkebb körre szorítkozzék. A rendőrség a közrendnek csak kiegészítője lehet, helyére nem léphet, működését meg kell előznie az állami vagy társadalmi működésnek. A rendőri működés járulékos, vele állami vagy társadalmi szükségletet kielégíteni nem lehet.²

Ha előre nem látható, illetőleg előre nem szabályozott helyzetbe kerül az intézkedő rendőr, felmerül a szabad belátás szerinti cselekvés, a diszkrecionalitás. A rendőrállamok rendészeti tevékenységet végző szervei általános felhatalmazást kaptak a diszkrecionárius jog gyakorlására. Később a társadalom és a jogrendszer demokratikus fejlődésével a szabad belátás szerinti cselekvés folyamatosan szűkült, törekedve a rendőri túlhatalom megakadályozására.

A demokratikus jogállam garanciális szabályainak megfelelő, első rendőrségi törvényünk, a Budapest-fővárosi rendőrség államosításáról szóló 1881. évi XXI. törvénycikk 8. szakasza szerint „a rendőrség intézkedései sohasem ellenkezhetnek jogszabályokkal,

2 CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása szabad államban*. A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai, 1874–1947. Budapest, 1988. 224.

velük szemben a jogorvoslati lehetőség mindig nyitva kell álljon, a nyilvánosságban rejlő ellenőrzési lehetőséget ne zárják ki, a kiadott rendeletei pedig ideiglenes jellegűek, bizonyos cselekményekre szorítókozáok, meghatározott helyre és időszakra korlátozottak, az előírt közzétételi formához kötöttek.

A rendőrség feladatai: a személy- és vagyónbiztonság megóvása, a béke és a közrend fenntartása, a büntető törvények, rendeletek és szabályrendeletek megszegésének megakadályozása, a véletlenségből, vagy bármely mulasztásból eredhető veszélyek és károk elhárítása, a megzavart rend és béke helyreállítása,

A büntető cselekmények kipuhatolását, és azok elkövetőinek az illetékes hatóságnak való feljelentése, illetve átadása, általában a figyelő, megelőző és felfedező rendőrség feladatait a törvény keretén belül teljesíteni.”

A 14.§ értelmében „addig is, míg bűnvádi eljárás törvény által szabályozva lesz, a fővárosi büntettek és azon vétségek eseteiben, amelyeknek bírói eldöntése a királyi törvényszékek hatáskörébe tartozik, a törvényes gyakorlatot az 1880. évi XXXVII. törvénycikk alapján kiadott igazságügy miniszteri rendeletek, belügyminiszteri rendeletek értelmében hajtja végre az előnyomozást, a tettesek vagy alaposan gyanúsítottak elfogatását.”

Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk, a bűnvádi perrendtartás az, amely a magyar jogi evolúció korabeli elvei szerint foglalta szabályrendszerbe a mai értelemben vett büntetőeljárást és annak részeként a titkos és nyílt információszerezést.

A bűnvádi eljárás előkészítő eljárásának két szakasza volt: a nyomozás és a vizsgálat.

A törvény szerint a nyomozás célja a vádló tájékoztatása érdekében azoknak az adatoknak a kipuhatolása és megállapítása, amelyek alapján eldönthető, hogy a felmerült esetben lehet-e megalapozottan vádat emelni.

A törvény a nyomozást egyszerűen – különösebb jogi jelentőséggel nem bíró – rendőri tevékenységnek tekintette, amelynek feladata és célja, hogy felderítse, kinyomozza azokat az adatokat és információkat melyek a vád gyanújával kapcsolatos „nyomatékok” szolgáltatják, illetve melyek a vád elejtését, más esetekben a vádemeléstől való eltekintést indokolják. *A (rendőrségi) nyomozás ezt a határt nem léphette át.*

Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk 33. szakasza értelmében nyomozást az ügyész irányította (szükség esetén a helyszínen is vezette). Ennek elsősorban az volt az oka, hogy az ügyészt a törvény kötelezte a tudomására jutott és hivatalból üldözendő bűncselekmények tekintetében a vádat képviselni, amihez viszont – elemi érdeke szerint – neki kellett a nyomozást is irányítani.

Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk 94. szakasza a rendőri hatóságokat és közegeket kötelezte, hogy „a tudomásukra jutott hivatalból üldözendő bűncselekményeket külön felhívás nélkül hivatalból nyomozzák, és a tudomásukra jutott adatok megjelölésével, valamint a bizonyító tárgyak áttétele mellett az ügyészségnél feljelentsék. *A nyomozást a feljelentés megtétele után is tartoznak folytatni,* és különösen a bűncselekmény nyomainak épségben tartása, a tettes vagy részes elrejtőzésének és megszökésének megakadályozása és a tényállás felderítése végett a szükséges intézkedéseket kötelesek megtenni, és ezekről az ügyészséget sürgősen értesíteni.”

Ezt, a nyomozásra kötelező kitévelt, a dolog értelmét illetően kifejezetten és egyértelműen az információ ellenőrzésére és a szükséges – elsődleges – adatok (információk) ösz-

szegyűjtésére vonatkoztatva értelmezte a jogalkotó, hiszen a nyomozás elrendelésének joga és a kötelezettsége – amennyiben a büntetendő cselekmény hivatalból üldözendő (közvádas) – a királyi ügyészt illeti meg, illetve terheli.

A bűnüldözési információszerző tevékenység átalakítása a rendszerváltásig

Az 1930-as évek elejétől a rendőrség tevékenységének a súlypontjai nagyon eltolódtak, és a kommunistagyanús személyek felkutatása, ellenőrzése, elfogása és elítéltetése rendkívül fontos tényezővé vált.

Igaz ugyan, hogy az országos bűnügyek elkövetőinek jelentős részét sikerült az igazságszolgáltatás kezére juttatni, de az elsődleges szempont a politikai rendőrség munkájának támogatása volt. A későbbi években a bevonulást megtagadók és a katonaszökevények felkutatása is lényeges feladattá vált, amelynek sikere érdekében felhasználták az egyébként jól kiépített bűnügyi információs hálózatukat is.

Az 1945-ös év tavaszán azonban lényeges, alapvető változás állt be a rendőrség feladatrendszerében, szervezetében és személyi állományában egyaránt. Létrejött az egységes államrendőrség, melynek elsődleges feladatává vált az időközben kialakuló állambiztonsági szervezetek információs igényének kiszolgálása.

A belügyminiszter 24/1985. számú parancsa – amely a rendőrség szolgálati szabályzata volt – szerint: „A rendőrség feladata *az állam- és a közbiztonság védelme, a közlekedés rendjének, meghatározott személyeknek és objektumoknak biztonsága és a hatáskörébe utalt igazgatásrendészeti feladatok ellátása [...]*”

A második világháborút követően a szocialista államberendezkedésnek megfelelő, az 1951. évi III. törvény a büntető perrendtartásról *gyökeresen megváltoztatta a rendőrség, a rendőrhatóság és az ügyészség szerepkörét, valamint a szervezetek egymáshoz való viszonyát.*

A törvény 4. szakasza értelmében „a büntetőeljárás során eljáró hatóság alakszerű bizonyítási szabályokhoz, a bizonyítás meghatározott módjához vagy meghatározott bizonyítási eszközök alkalmazásához nincs kötve, és szabadon felhasználhat minden bizonyítékot, amely a tényállás kiderítésére alkalmas lehet.”

A rendőrség és az ügyészség közötti tradicionális, eredeti feladatmegosztás az időközben létrejött új szervezetek (a katonapolitikai osztályok, az állambiztonsági osztályok és a későbbi állambiztonsági hatóság) és *a rendőrség tekintetében átalakult. A nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező állambiztonsági szervek és a rendőrség is önálló nyomozó hatósággá vált, és a korábbi szabályozástól teljesen eltérve átvették az „ügygazda” szerepét.*

Erre elengedhetetlen szüksége volt annak a rendszernek, melyben előbb meghatározták, hogy kit és miért kell elfogni, kivallatni és elítélni, mielőtt még a bűncselekményt elkövette volna az illető.

A „burzsoá” jogalkalmazás egyik pillérének számító vizsgálóbírói intézményt kiiktatták, és a korábbi feladatrendszerének egy részét a rendőrség, az állambiztonsági szervek (vádírat benyújtásáig kényszerintézkedések elrendelésének joga, különleges eszköz

„rendszabály” bevezetése stb.) és – a nyomozás feletti törvényességi felügyelet tekintetében – az ügyészség kapta meg.

Az ügyészség feladata – az 1949. évi XX. törvény szerint –, hogy őrködjön a törvényesség megtartása felett, miközben a jogalkotó a nyomozásra vonatkozó hatásköröket és illetékességeket a rendőrséghez és az állambiztonsági szervekhez telepítette.

A tradicionális magyar jogrendhez képest kifejezetten idegen – a Szovjetunióban uralkodó társadalmi rendszerhez és viszonyokhoz kialakított – büntetőeljárás rendszer és a végrehajtás strukturális változásai arra a gondolatvilágra vezethetők vissza, hogy *a legnagyobb bűn a rendszer elleni fellépés, ezért a legfontosabb feladat az állam biztonságának védelme.*

Az állambiztonsági szervek és a rendőrség titkos információgyűjtő tevékenysége, *az operatív tevékenység nem a büntetőeljárás előkészítő szakasza volt.* Ez a tevékenység nagyobb részben valóban egy általános felhatalmazású, megelőző típusú, monitorozó tevékenység volt, amely a pártállami diktatúra fenntartását segítette elő azáltal, hogy a „rendszeridegen” személyekről gyűjtött folyamatosan információkat. A tevékenység szabályozása, titkos lehetőségei minősített belső utasításokban voltak szabályozva, a feltárt információkat, esetleges bizonyítékokat közvetlenül nem lehetett szerepeltetni büntetőeljárásban, az ügyész ki volt rekesztve ebből a tevékenységből.

A rendszerváltástól napjainkig

A rendszerváltást követően a bűnüldöző és nemzetbiztonsági szervek információszerző tevékenységének részeként végezhető titkos információgyűjtő tevékenység szabályozására az országgyűlés megalkotta az 1990. évi X. törvényt, a *különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról.* A titkos információszerzés részletszabályait, taktikai eljárását minősített belügyminiszteri utasítások szabályozták és szabályozzák a mai napig is, ahogyan az Európai Unió tagállamainak rendőri szerveinél is korlátozzák a megismerhetőségét.

A második világháborút követő évektől első alkalommal történt meg, hogy a felderítő, nyomozó tevékenység során alkalmazható és alkalmazott „különleges eszközök” (korábban rendszabályok) nyílt jogszabályi, törvényi alapot kaptak.

Egy meglehetősen alapos előkészítő munka után elkészült az *1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről,* amely lényeges és döntő jelentőségű változás volt magának a rendőrségnek az életében is, de ezen belül számos újdonságot tartalmazott, melyek a bűnüldözési információszerzés (felderítés, nyomozás) szempontjából rendkívül fontosak voltak.

A rendőrség tevékenységén belül a titkos információgyűjtést a törvény külön fejezetben szabályozta.

A bűncselekmények *felderítése, nyomozása, bizonyítása új lehetőséghez, erőforráshoz jutott* a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és a végrehajtását szabályozó normák szerint folytatott *titkos információgyűjtő tevékenység,* valamint a büntetőeljárásról

szóló 1998. évi XIX. törvény által szabályozott *nyomozó hatóság egyéb*, illetve *titkos adatszerző* tevékenységei által.

Az 1998. évi XIX. törvény (amely csak 2003. július 1-jén lépett hatályba) egyértelműen megváltoztatta, visszaállította az eredeti, tradicionálisan kialakult nyomozó hatósági – ügyészség, nyomozási bíró – szerepköröket. A törvény 165. szakasza szerint ismételten a „nyomozás ura az ügyész”, vagyis „az ügyész rendelkezik a nyomozásról”. Az ügyész és a nyomozó hatóság kapcsolata című fejezet egyértelműen meghatározza az ügyész és a nyomozó hatóság szerepkörét, ezzel megszünteti a második világháborút követően kialakult önjáró, bizonyos mértékben önállóan nyomozó, felderítő, vizsgáló nyomozó hatósági tevékenységet. Amennyiben a nyomozó hatóság önállóan jár el (maga észleli, vagy más módon tudomására jut bűncselekmény, illetve annak gyanújára utaló információ), akkor arról haladéktalanul tájékoztatni kell az ügyészt, aki utasíthatja a nyomozó hatóságot, illetve meghatározott esetekben fokozott törvényességi felügyeletet lát el.

A bűnüldözési célú információszerzés (felderítés, nyomozás) funkciója, helye

A büntetőeljárásról szóló törvény egyértelműen megfogalmazza,³ hogy a nyomozó hatóságok a nyomozás elrendelését követően a tényállás felderítése érdekében a nyomozó hatóság egyéb adatszerző tevékenysége keretében a rendőrségi törvényben meghatározott *titkos információgyűjtés lehetőségeit* alkalmazhatják.

Az igazságszolgáltatás alanyainak helyzetéből fakadóan ezt a tevékenységet az ügyész felügyeli (az egyéb adatszerzés elrendeléséről értesíteni kell az ügyészt), mivel a megismerő tevékenységnek már egy következő fokozatába jutott a titkos információgyűjtés vagy sokkal helyesebben az információszerzés, nevezetesen a gyanú beigazolódott, vagyis megszemélyesült.

A személyre vonatkozó alapos gyanú alapján a büntetőeljárás formálisan is megindításra kerül az előzetes titkos információszerzés eredményeként, ettől kezdve az adatok

3 Be.178. § A nyomozó hatóság a büntetőeljárás megindítása után annak megállapítására, hogy vannak-e bizonyítási eszközök, és ezek hol találhatóak, adatszerzést végezhet, ennek során [...] (2) A nyomozó hatóság az adatszerző tevékenysége során az ügyész engedélyével a nyomozó hatóság olyan tagját is igénybe veheti, aki e minőségét leplezi (fedett nyomozó), valamint a reá irányadó törvény szerint más, bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést is végezhet.

76.§ (2) A büntetőeljárásban fel lehet használni azokat az okiratokat és tárgyi bizonyítási eszközöket, amelyeket valamely hatóság – jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítése során a hatáskörében eljárva – a büntetőeljárás megindítása előtt készített, illetőleg beszerzett.

200.§ (4) Ha a nyomozás elrendelését megelőzően külön törvény alapján a bíró, illetőleg az igazságügyért felelős miniszter által engedélyezett titkos információgyűjtés végrehajtása során az ügyben a nyomozást elrendelik, a titkos információgyűjtést a továbbiakban csak e törvény szerint, mint titkos adatszerzést lehet folytatni.

és információk összegyűjtésére irányuló tevékenység *a bizonyítást szolgáló, adatszerzéssé (egyéb, titkos)* minősül át a törvény rendelkezései szerint is.

Ez azt jelenti, hogy a bűnüldözési célú, azaz bűncselekménnyel összefüggésbe hozható információk feltárására, megismerésére irányuló titkos információszerzés és a formális nyomozás (büntetőeljárás) keretei között végzett adatszerzés egységes egészként kezelendő, amely a nyomozó hatóság (felderítő is) megismerő tevékenységének eltérő szakaszaiként értelmezhetőek.

Ebből következően a hatóság tudomására jutott kezdeti, bűnügyileg relevánsnak tűnő információk ellenőrzéséről (titkos és nyílt lehetőségekkel) nem szükséges az ügyészt értesíteni, hiszen maga a hatóság sem biztos abban, hogy az értesülések helytállóak-e. Az információk forrásai természetesen a megelőző funkciót is kiszolgáló, a nyomozó hatóságok által felépített információs hálózat (együttműködő személyek, egyéb adatközlők) aktív tagjai is lehetnek. De ez semmiképpen sem jelenti azt, hogy a nyomozó hatóság és a felderítő szervek az egész társadalmat monitorozzák azon veszélyforrások felkutatása érdekében, amelyek bűncselekmény kialakulásához vezethetnek. Egyrészt a bűnüldöző hatóságok erőforrásai rendkívül szűkösek, melyeket gondos előkészítő, tervezőmunkát követően célirányosan kell(ene) a *konkrét bűncselekmények megelőzése, megszakítása, felderítése érdekében* alkalmazni, másrészt a jogszabályi felhatalmazások sem teszik lehetővé egy általános felhatalmazású rendészeti megelőzés teljesítését. A jogalkotó nem is kívánta(ja) ezzel felruházni a bűnüldöző szerveket, különösen a rendszerváltást megelőző időszakra tekintettel.

A bűncselekményt *megelőző és megszakító* jellegű tevékenységeket a rendőrségről szóló (Nemzeti Adó- és Vámhivatalról) törvényi felhatalmazás alapján végzi a nyomozó hatóság (felderítő szerv) a gyanú beigazolásának a pillanatáig, ekkor kerülhet megtervezésre az úgynevezett realizálás. Azonban ez a tevékenység nem nevezhető rendészeti célú felderítésnek, hiszen a realizálás folyamatába már bevonásra kerül az ügyész, aki a büntetőeljárás megindításának törvényességét felügyelheti, majd az eddig folytatott információszerzés a büntetőeljárás szabályai szerinti adatszerzéssé és bizonyítássá tud átalakulni. A korábban, illetve a realizálás során beszerzett bizonyítékok törvényességét pedig az ügyész és a nyomozási bíró dönti el. Természetesen a perbíró döntési szabadságát még a nyomozási bíró döntése sem befolyásolja, azaz a bizonyítékokat kirekesztheti a büntetőeljárásból.

Az elsődleges információszerzés, -értékelés lehetőségei (erők, eszközök, módszerek) elsősorban a bűnüldöző hatóság döntései szerint működnek, tekintettel az információ ellenőrizetlenségére. Természetesen előfordulhat, hogy az alapinformáció és a forrás helytállóságát, megbízhatóságát olyan módon tudja csak leellenőrizni a nyomozó hatóság, amely alapjogok korlátozásával jár, ebben az esetben feltétlenül szükséges bevonni az ügyészt vagy a nyomozási bírót az előnyomozásba, mivel az információszerzési lehetőségek használatának, működtetésének döntési kompetenciája meghaladja a nyomozó hatóság hatáskörét.

A titkos felderítés kriminalisztikája című előadásában Finszter Géza kifejtette, hogy talán szerencsésebb lenne a titkos felderítést a szakirodalomban meghonosított fogalmak, a rendőrségi törvény alapján folytatott úgynevezett *rendészeti felderítés* és a bűn-

tetőeljárási törvény alapján végrehajtott *bűnügyi felderítés* helyett *személy- és csoportorientált felderítésként* és *bűncselekmény-orientált felderítésként* megkülönböztetni, így a felderítési funkciók jobban megkülönböztethetőek.⁴

Hetesy Zsolt *A titkos felderítés* című PhD értekezésében szintén a rendészeti és bűnüldözési célú felderítés megkülönböztetés helyett bűnfelderítési (amely magába foglalja a rendészeti és bűnüldözési felderítést) és igazságszolgáltatási célú (perrendszerű bizonyítékok megszerzését szolgáló) felderítés megkülönböztetését javasolta.⁵ Továbbá kiemelte, hogy általános jelleggel, konkrét bűncselekményre utaló információ nélkül, megelőző céllal folyó rendészeti célú felderítés helyett a bűnfelderítési cél megfogalmazása elősegítené, hogy az általános bűnmegelőzési célú titkos felderítésről folyó elméleti viták kikerüljenek a szakirodalomból.⁶

A fenti megállapításokkal részben egyetérthetünk, de személy-, csoportorientált felderítés elsősorban a szervezett bűnözés területén értelmezhető, a bűnfelderítési és igazságszolgáltatási célú felderítés megkülönböztetést nem tartjuk célravezetőnek az egységes szemléletű, büntetőeljárás elősegítő információszerzési funkciók alapján. A szervezett bűnözés elleni fellépést kiszolgáló információszerzést értelmezhetjük bűnfelderítési célúként azzal a kiegészítéssel, hogy ennek is az egyik legfontosabb célja az eredményes büntetőeljárások hatékonyságának növelése.

A titkos információszerző munka gyakorlatát a nyugat-európai országokban alapvetően a polgári demokráciák egyre fokozódó törvényesség iránti igénye határozza meg.

Az első és szinte legfontosabb kiindulópont az, hogy a jogalkalmazás (büntető jogalkalmazás) tekintetében az államot képviselő ügyészségé a főszerep. A bűnüldözés végrehajtó szervezetei a rendőrség, a vámhivatal és a határőrség. A vezető szerep azonban minden tekintetben az ügyészségé.⁷ *Az ügyész képviseli az államot, és így a vádat.* A bűnüldözés legfontosabb feladata a releváns bizonyítékok törvényes megszerzése és összegyűjtése az ügyész nélkül, vagy esetleg az ügyész elképzeléseinek ellenére elképzelhetetlen. *A rendőrség (vámhivatal, stb.) teljes kompetenciával végzi a munkáját, de ebben nem lehet önhatalmú, öntörvényű.*

A nyugat-európai bűnüldözési tevékenység során a rendőrség bűnügyi szempontból releváns, bűncselekmény gyanújára vonatkozó információi (melyeket a rendőrség előzetesen ellenőriz, előnyomoz) alapján az ügyész dönt a nyomozás megindítása felől, és megadja a nyomozással kapcsolatos alapvető instrukciókat, melyek a tényállás felderítésére, a bizonyításra vonatkoznak. Amennyiben a felderítés, nyomozás során olyan intézkedés vagy eszköz alkalmazására kerül sor, mely engedélyköteles, akkor konzultációt követően az ügyész engedélyezi vagy beszerzi az illetékes bírótól, tehát a bűnügy

4 *A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés továbbképzés büntető ügyszakos bírák számára.* Magyar Bíróképző Akadémia Budapest, 2010.

5 HETESY Zsolt: *A titkos felderítés.* PhD értekezés, Pécs, 2012. http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/hetesy/Hetesy_nyilv_ertekezés.pdf, letöltve: 2012. 11. 01.

6 BEJCZI Alexa: *A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége.* Rendészeti Szemle, 2006/7–8. 129–132.

7 Az 1998. évi XIX. törvény ezt a megközelítést hangsúlyozza.

valódi ügygazdája az ügyész. *A rendőrség a nyomozás befejezésekor átadja a beszerzett adatokat az ügyész részére, amelyek a vádemelés alapját fogják képezni.* A bírósági szakban az ügyész az általa elrendelt, vagy vele egyetértésben alkalmazott módon beszerzett bizonyítékok alapján látja el feladatát.

A titkos információszerző munka gyakorlatában a rendőrség – a fentebb ismertett keretek között – szabadon végezheti munkáját. Ebben a munkában azonban nem különböztetnek meg nyílt és titkos nyomozást. *A nyomozást egységes egésként kezelik. Tekintettel arra, hogy a bűnügyi nyomozás meghatározó feladata a bűnügy szempontjából releváns és a bíróság előtt bemutatható, törvényesen megszerzett bizonyítékok összegyűjtése, nagyon is logikus és következetes az a gyakorlat, mely szerint az állam (a törvény) képviselőjében fellépő ügyész irányítja ezt a munkát.*

A felderítést, nyomozást – a hatályos szabályozások adta keretek között – közvetlenül a végrehajtó szervek, szervezetek végzik.

A hazai jogszabályi háttér történeti fejlődése és a hazai jogalkalmazói gyakorlati tapasztalatok, valamint a nemzetközi bűnüldözési gyakorlat alapján a bűnüldöző szervek titkos információszerző (gyűjtő) tevékenységét a szervezeti kultúrával, rendszerszemléletű gondolkodással összhangban egységes egésként kell, lehet értelmezni, amelynek elsődleges célja a büntetőeljárás előkészítése. Ebbe tartozik a gyanúok tisztázására irányuló elsődleges információszerző, -értékelő tevékenység, ahogyan a büntetőeljárás elrendelését követően folytatott a bizonyítékok meglétére, hollétére folytatott adatszerző, -értékelő tevékenység is.

Szervezett bűnözés elleni információszerző tevékenység

A rendvédelmi szervek központi, illetve területi szintű szerveinél a rendőrségi törvény, a büntetőeljárás törvény, a vonatkozó európai uniós jogi aktusok, nemzetközi szerződések, megállapodások alapján kijelölt, meghatározott bűnüldözési célok érvényesítése érdekében *információs igényként jelentkezik a szervezett bűnözés, a terrorizmus bűncselekmény kategóriákkal összefüggésben a már működő bünszervezetek beazonosítása, felderítése, bomlasztása, valamint az ilyen jellegű bűnözői csoportok kialakulásának megelőzése, megakadályozása.* Továbbá szintén bűnüldözési információszerző funkciót jelent a nemzetközi szintű kapcsolódási pontok feltárása, illetve az előző tevékenységekhez járulékos elemként társuló pénzmosási bűncselekmények feltárása, megakadályozása.

Ezen tevékenységek már egyértelműen a „rendészeti jellegűnek” nevezett titkos információgyűjtés kategóriájába sorolhatóak, mivel az információs igényt kielégítő felderítő, nyomozó tevékenység személy- és csoportorientált jellegű tevékenységet igényel elsősorban.

De meg kell jegyezni, hogy ezen információs igények teljesítése is a nagy közös cél, a büntetőeljárás elősegítését, illetve a bűnüldöző állami funkció eredményes teljesítését (pl. bűnözői csoport bomlasztása) fogja legtöbbször szolgálni, és nem jelenthet egy önálló, a nyomozati munkától teljesen független tevékenységet.

Amennyiben az utóbbi tevékenység valósul meg, akkor már nem bűnüldözési funkcióról beszélünk, hanem a kormányzati tájékoztatást kiszolgáló nemzetbiztonsági tevékenységről.

Természetesen a szervezett bűnözői csoportok beazonosítása egyaránt jelent nemzetbiztonsági és rendőrségi tevékenységet is, de azok bomlasztása, felszámolása már kizárólagosan rendőrségi feladat.

A szervezett bűnözés elleni fellépés során „a Finnországi Nemzeti Nyomozó Iroda célpont-kiválasztási eljárást alkalmaz, mely célja olyan személyek, csoportok azonosítása, akik, amelyek „súlyos bűnügyi célpont” státuszban részesíthetők. A kiválasztás legfontosabb kritériuma, hogy a cselekmény súlyos bűncselekmény legyen, melynek felderítésére több egység együttműködésére is szükség van a rendvédelmi szerven belül, vagy több rendvédelmi szerv között.”⁸

A taktikai, műveleti szintű bűnüldözési információszerzés (nyílt, titkos információgyűjtés) során beszerzett adatok alapján feltérképezhetővé válnak a bűnszervezeti csoportok, a részt vevő tagok személye, száma, a csoportban elfoglalt hierarchikus helyük, tevékenységük, valamint a csoport által megszervezett és elkövetett bűncselekmények. Továbbá elősegíti felmérni a megszerzett javak elosztását, gazdasági szervezeten belüli tisztára mosását, befektetését.⁹

„A titkos információgyűjtés e szakaszában alapvető feladat a bűnöző szervezet strukturális, funkcionális szempontok szerinti feltérképezése, a stratégiai döntést hozók – központi mag – azonosítása, a gyenge pontok felmérése és a támadási lehetőségek meghatározása.

A támadás lehetőségei többnyire személyhez kötöttek, hiszen a leggyengébb láncszem megtalálása a cél. Ebből következően az információgyűjtés a szervezett bűnözői csoportban részt vevő egyénre fókuszál.

Ez az elv képezi lényegét a Svéd Nemzeti Nyomozó Iroda úgynevezett arborisztikus (fakertészeti) módszerének.

A svéd modell szerint a szervezett bűnözés egyéni bűnelkövetőkből épül fel, így a szervezett bűnözés elleni küzdelem valójában az egyének elleni harc, akik egy jól felépített bűnözői hálózat keretében működnek. A stratégiai döntést hozók és az operatív végrehajtók közötti kapcsolat hatékony felderítésére épül az arborisztikus módszer, melynek végső célja a stratégiai szempontból fontos szereplők kiiktatása, akik egy fának azon ágai, melyeket feltétlenül el kell távolítani.

A szervezett bűnözés elleni küzdelem folyamatos felderítői munkát igényel, tekintettel arra, hogy a bűnszervezetek és azok vezetői foglalkozásszerűen hosszú távra tervezve követik el bűnös cselekményeiket. Ennek egy esetleges szabadságelvonnással járó büntetés sem képes gátat szabni, mivel számos példa mutatja, hogy egy fejlett bűnszervezetet annak vezetője büntetés-végrehajtási intézetből is képes irányítani. Mindezekből követ-

8 Kiegészítő megközelítések és intézkedések a szervezett bűnözés megelőzése és az ellene való küzdelem érdekében, összeállítás az EU tagállamainak legjobb gyakorlataiból EU Tanácsa, 10899/11.

9 42/2000 ORFK Intézkedés.

kezően külső (bírói) engedéllyel és kontrollal biztosított folyamatos ellenőrzésre, felderítésre van szükség a szervezett bűnözés elleni hatékony fellépés érdekében.

E jelenségre felfigyelve az Egyesült Királyság súlyos Szervezett Bűnözés Elleni Ügynöksége 2006-ban dolgozta ki a folyamatos megfigyelés koncepcióját, mely kiterjed az érintett személy pénzügyi körülményeire, mobilitására.”¹⁰

A rendvédelmi szervek által (és a nemzetbiztonsági szolgálatok által) folytatott titkos információgyűjtő tevékenység, amely a bűnöző szervezetek felépítésének megismerésére, azok bomlasztására irányul az Európai Unióban széles körben elfogadott és alkalmazott tevékenység.

Az említett európai uniós legjobb gyakorlatok a rendőrség és tágabb értelmezésben az igazságszolgáltatás (bírói felhatalmazással folytatott rendőrségi) bűncselekményt megelőző titkos információgyűjtő tevékenységébe sorolhatók.

Összefoglalás a 12. fejezethez

A bűncselekmények *felderítése, nyomozása, bizonyítása új lehetőséghez, erőforráshoz jutott* a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és a végrehajtását szabályozó normák szerint folytatott *titkos információgyűjtő tevékenység*, valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény által szabályozott *nyomozó hatóság egyéb*, illetve *titkos adatszerző* tevékenységei által.

A hazai jogszabályi háttér történeti fejlődése és a hazai jogalkalmazói gyakorlati tapasztalatok alapján, valamint a nemzetközi bűnüldözési gyakorlat alapján a bűnüldöző szervek titkos információszerző (gyűjtő) tevékenységét a szervezeti kultúrával, rendszerszemléletű gondolkodással összhangban egységes egészként kell, lehet értelmezni, amelynek elsődleges célja a büntetőeljárás előkészítése. Ebbe beletartozik a gyanúok tisztázására irányuló elsődleges információszerző, -értékelő tevékenység, ahogyan a büntetőeljárás elrendelését követően folytatott a bizonyítékok meglétére, hollétére folytatott adatszerző, -értékelő tevékenység is.

Kérdések a 12. fejezethez

1. Hogyan értelmezné a bűnüldöző szervek bűncselekményekhez kötődő titkos információszerző tevékenységének célját, szakaszait?
2. Hogyan értelmezné a bűnüldöző szervek személyhez, csoporthoz kötődő titkos információszerző tevékenységét, céljait?

10 Kiegészítő megközelítések és intézkedések a szervezett bűnözés megelőzése és az ellene való küzdelem érdekében, összeállítás az EU tagállamainak legjobb gyakorlataiból. EU Tanácsa, 10899/11

Irodalomjegyzék a 12. fejezethez

- BEJCSI Alexa: *A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége*. Rendészeti Szemle, 2006/7–8.
- CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása szabad államban*. In: A magyar közigazgatás tudomány klasszikusai, 1874–1947. Budapest, 1988.
- FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*. KJK–Kerszöv Kft., Budapest, 2003.
- FINSZTER Géza: *A rendőrség joga, tanulmány a rendészeti igazgatásról*. ORFK, Budapest, 2012.
- HETESY Zsolt: *A titkos felderítés*. PhD értekezés, Pécs, 2012. http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/hetesy/Hetesy_nyilv_ertekezés.pdf
- LANTOS Mihály: *Szakmatörténet*. Egyetemi jegyzet, Budapest, 2012.
- NYESTE Péter: *A bűnügyi hírszerzés*. Magyar Rendészet, 2012/3–4.
- PETROVICS László: *Közrendészeti tudomány és magyar rendőri gyakorlat*. Budapest, 1884.
- SZENDREI Ferenc: *A pénzmosás*. PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, 2010.

13. FEJEZET

Balláné Füsztér Erzsébet

Az azonosítás és az azonosíthatóság kérdése a kriminalisztikában

Problémafelvetés

Az azonosításról szóló fejezet bevezetőjeként egy nyomozás tanulságait összefoglaló publikációból idézünk:

„V. Józsefet rablás büntett elkövetésének gyanúja miatt előállítottuk, de úgy gondoltuk, hogy a megalapozott (akkor még alapos) gyanút annak a két tanúnak a felismerése jelenti majd, akik az elkövetőt három nappal előtte látták [...] A felismerésre bemutatás a büntető eljárásjog és a krimináltaktika szabályainak betartása mellett történt. Egy erre a célra kialakított helyiségben felálltak az indifferens személyek, köztük V. József, majd megkezdődött a bemutatás egy detektívtükör mögött előbb az egyik felismerő tanúval. A tanú felismerése megdöbbenő volt, könnyeivel küszködve határozottan kijelentette, hogy felismeri támadóját [...] A második tanú a tükör mögött felállt személyeket végignézve azonnal sírva fakadt, amint megpillantotta V. Józsefet. Ugyanezzel az eredménnyel végződött a második felállítás is, a tanú nyilatkozata a jegyzőkönyvből: a 3-as számot viselő személy volt az, akiről tanúként is nyilatkoztam, mint támadóról, hiszen korábban is pénzt váltott, majd a támadáskor a támadóban a pénzt váltó személyt ismertem fel [...] Ebben biztos vagyok [...] A tanúk felismerése egyenként és összességében is hatásos és meggyőző volt. Biztosnak tűnt, hogy nem tévednek, akit felismertek, az volt az elkövető [...] V. Józsefet őrizetbe vettük, de a terhelő körülmények ellenére nem akartunk addig előterjesztést tenni előzetes letartóztatására, amíg nem vagyunk benne biztosak, hogy az általa megnevezett, vele túl közeli kapcsolatban nem álló, ezért vélhetően a hamis tanúzást még a véletlenül sem vállaló öt személyt meg nem keressük alibijének ellenőrzésére. Ezen tanúk kihallgatása részben még az esti órákban, majd másnap délelőtt megtörtént. Mindannyian egyöntetűen állították, hogy V. József február 28-án egész délelőtt a kiskunmajsai piacon volt, és onnan el sem ment egészen 11:00 óráig. Kiskunmajsa és Inárcs között a távolság légvonalban is 90 km, így V. József természetesen nem lehetett ott a Takarékszövetkezetben 10 óra előtt 10 perccel. A V. Józsefnél lévő – viszonylag nagyobb mennyiségű – készpénzről pedig kiderült, hogy azt az előállítás előtt egy nappal vette fel egy másik takarékszövetkezetben, de jogszerűen... V. József őrizetét megszüntettük [...] Az nyilvánvaló volt, hogy a V. Józsefet felismerő tanúk tévedtek, de nem ez volt a fő probléma. Ha a felismerésre bemutatásnál hibázik a tanú, annak lehetnek végtelen következményei a felismert személyre nézve, illetve magára az eljárás

sikeres befejezésére is. Jelen esetben ez utóbbi veszélye fenyegetett. Az első felismerést követő minden további megismételt felismerés híján van a bizonyítási értéknek. Nyomozásunk további feladata pedig az volt, hogy a felismerők tévedésén alapuló rossz azonosítását megpróbáljuk kiküszöbölni, megtaláljuk az igazi elkövetőket és új bizonyítékokat szerezzünk be [...]”¹ (Csak a teljesség kedvéért: A. Tibort és Cs. Józsefet a bíróság jogerősen elítélte.)

Az idézet záró mondata minden büntetőeljárás törvényből következő célja, és egyben a büntető igazságszolgáltatás eredményességének a feltétele, amelynek megvalósításához jelentősen hozzájárulhat a kriminalisztikai azonosításmélet.

Az azonosítás kriminalisztikai értelmezése és fogalma

Általánosságban elmondható, hogy a körülöttünk levő anyagi világ eseményei cselekvések és történések sorának foghatók fel, az abban részt vevő dolgok pedig – akarva, akaratlanul – kisebb vagy nagyobb mértékben megváltoznak, így a cselekmény, illetve a történések végére már nem lesznek teljesen olyanok, mint amilyenek azt megelőzően voltak.

A jogalkalmazási célú ténymegállapítás érdekében vizsgálandó esetekre is igaz, hogy miközben azok lezajlottak, óhatatlanul változások következtek be, vagyis „nyomok” keletkeztek az esemény helyén (a „helyszínen”), az érintett személyeken, valamint az általuk használt tárgyakon.

A Kriminalisztika történetében a francia Locard² volt az, aki tudományos alaposággal, elsőként foglalkozott a bűncselekmény elkövetése során elkerülhetetlenül lejátszódó változások kérdésével, megállapításai a *Locard's Theory* (Locard-elmélet), vagy más néven a *Locard's Exchange Principle* (Locard-féle cserélődési alapelv) elnevezéssel váltak a szakmai körökben világszerte ismertté. Az 1934-ben *La Police et Les Methodes Scientifiques* (A rendőrség és a tudományos módszerek) címmel megjelent munkájából származnak a következő gondolatok:

„*Toute action de l'homme, et a fortiori, l'action violente qu'est un crime, ne peut pas se dérouler sans laisser quelque marque. L'admirable est la variété de ces marques. Tantot ce seront des empreintes, tantot de simples traces, tantot des taches.*”³ (Az egyén bármely cselekedete, így nyilvánvalóan a bűncselekménynek minősülő erőszakos cselekedet sem játszódhat le anélkül, hogy ne hagyna nyomot. Ami bámulatos, az ezeknek a nyomoknak a sokfélesége. Ezek néha lábnyomok lesznek, néha egyszerű nyomok és néha foltok.)

1 TÖREKI Attila: *A személyi bizonyítás nehézségei egy fegyveres rablás nyomozásában*. Belügyi Szemle, 2013/6.

2 Edmond Locard (1877–1966) jogi és orvosi tanulmányokat folytatott, a forenzikus tudományokban igen jelentős eredményeket ért el, ő hozta létre a világ első Bűnügyi Laboratóriumát 1910-ben Franciaországban, Lyonban.

3 LOCARD, E.: *La Police et Les Methodes Scientifiques*. 1934. 7. In: Wayne Petherick – Brent E. Turvey – Claire E. Ferguson: *Forensic Criminology*. Academic Press, 2009. ISBN 978-0-12-375071-6

A történetek utólagos rekonstruálása, a (bűn)cselekmény felderítése és bizonyítása az érintett személyek (sértett, gyanúsított és az esetleges tanúk) vallomása (vagyis az emlékképek megismerése és értelmezése), valamint a történetek nyomainak, továbbá az egyéb tárgyi bizonyítékoknak a hozzáértő vizsgálata alapján lehetséges. A továbbiakban az egyszerűbb megfogalmazás kedvéért minden esetben bűncselekményről lesz szó, noha tudjuk, hogy a jogalkalmazási célú ténymegállapítás bármely formájában (büntetőeljárás, szabálysértési eljárás, közigazgatási eljárás, polgári peres eljárás) a történetek rekonstruálásakor (így pl. egy rendkívüli haláleset körülményeinek tisztázásakor) vagy a résztvevők szerepének megállapítása során igen gyakran kerül sor kriminalisztikai módszerek és elvek alkalmazására.⁴

Ahhoz, hogy ki lehessen deríteni, hogy a kérdéses cselekményt ki, mivel, mikor, hol és hogyan követte el, azért nagyon fontos a *bűncselekmény nyomainak* a vizsgálata, mert belőlük igen sok hasznos és objektív információ olvasható ki. (A szakmai teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy a kriminalisztika a „bűncselekmény nyomait”, vagyis az elkövetés kapcsán elengedhetetlenül keletkező anyagi jellegű elváltozásokat a kimináltechnikában alkalmazott szakkifejezéssel vagy nyomoknak, vagy anyagmaradványoknak nevezi. Azokat az elváltozásokat tekinti nyomoknak, amelyek a létrehozó objektum alakját és felületi sajátosságait tükrözik vissza. Ezzel szemben anyagmaradványnak a vizsgálat tárgyát képező eseményben részt vevő személyektől és tárgyaktól természetes úton vagy fizikai erőbehatás eredményeként származó anyagokat nevezi, melyek keletkezése felfogható egy egyszeri, véletlenszerű mintavételnek, ezáltal fizikai, kémiai, biológiai tulajdonságaik megegyeznek annak az objektumnak a tulajdonságaival, ahonnan származnak.)

Az eljárás tárgyát képező cselekmény/esemény felderítése és bizonyítása során felmerülő kérdések megválaszolásában elsősorban a kriminalisztika és a forenzikus tudományok művelői (a szakértők) nyújtanak segítséget, ugyanis a kriminalisztika mellett a forenzikus tudományok „anyatudományai” (döntően a biológia, a kémia, a fizika és az orvostudomány) azok, melyek tudományos eredményeikkel, módszereikkel és műszerezettségükkel lehetővé teszik, hogy egy ismeretlen dologról meg lehessen állapítani, hogy az mi és hogy honnan származik.

A mindennapi szóhasználatban az *azonosítás* szó különösebb magyarázatot nem igényel, mivel – nyilvánvalóan – egy személy kilétének vagy egy dolog mibenlétének megállapítását értjük alatta.

A köznyelvi értelemben vethez hasonlóan, a tudományokban is az azonosítás egy olyan alapvető ténymegállapító tevékenységet jelent, amelyet azzal a céllal végeznek, hogy egy ismeretlen dologról megállapítsák, hogy az valójában mi. (Azonosították a járványt kiváltó kórokozót, a rovarfaj által termelt méreganyagot, az ismeretlen növénygyevedeket, a sugárzást alkotó részecskéket, az ismeretlen égitestet, stb.).

A kriminalisztika (és a forenzikus tudományok) az azonosítás fogalmát az előbbiekhöz képest tágabb értelemben használják. A kriminalisztikai azonosítás ugyanis leg-

4 FINSZTER Géza: *Bizonyításméletek a jog világában*. Belügyi Szemle, 2006/7–8.

többször egy olyan, összetett vizsgálatok sorából álló folyamat, amelyben a dolog mibenlétének megállapításán túl arra a kérdésre is kíváncsiak vagyunk, hogy mi lehetett annak a forrása, vagyis hogy kitől vagy mitől származott.

Az angol nyelvű szakirodalom két külön kifejezést használva fogalmilag is két jól elkülönülő szakaszra bontja a folyamatot. Az *identifikálás*⁵ (identification) során történik a dolog mibenlétének megállapítására (mondhatjuk azt is, hogy csoportazonosítása), az *individualizálás*⁶ (individualization) pedig a forrásmegjelöléssel történő egyedi meghatározást (egyedi azonosítást) jelenti.⁷

Az azonosítási folyamat első szakasza a kriminalisztikában is – hasonlóan az általános, köznyelvi és tudományos értelemben vett azonosításhoz – a kérdéses nyom, ismeretlen összetételű anyagmaradvány vagy egyéb, az ügyben relevanciával bíró dolog mibenlétének a rendelkezésre álló vizsgálati módszerek és eljárások alkalmazásával történő lehető legpontosabb meghatározását, vagyis identifikálását jelenti. A megtörtént cselekmények, események rekonstruálása, a bűncselekmény felderítése és bizonyítása érdekében azonban a legtöbbször szükség van a vizsgálat tárgyát képező dolgok eredetének, származásának, forrásának meghatározására, vagyis a forrásként/eredetként megjelölhető konkrét objektumnak a megállapítására, vagyis a dolog individualizálására (egyedi meghatározására) is.⁸

Mindezek figyelembevételével a kriminalisztikai azonosítás fogalma a következőképp adható meg:

A kriminalisztikában azonosítás alatt egy, az ügyben releváns személy kilétének megállapítására, illetve egy kérdéses dolog mibenlétének és/vagy eredetének meghatározására irányuló vizsgálatok, eljárások és módszerek összességét értjük, mely definíció nem mond ellent, pusztán direktebb megfogalmazása Katona professzor azon megállapításának, miszerint „a kriminalisztikai azonosítás objektumok (személyek vagy tárgyak) közti kapcsolat megállapítása, sajátosságaik vizsgálata és összehasonlítása útján”.⁹

A kriminalisztikai azonosítás elméleti alapjai

A kriminalisztikai azonosítási folyamat végső célja tehát az egyedi meghatározás (az individualizálás), ami azt jelenti, hogy az adott objektumot egyértelműen és kétséget kizáróan meg lehessen különböztetni valamennyi egyéb létező objektumtól. A kriminalisztikai azonosítás mint elmélet és módszer, létjogosultságának alapvető kritériuma a megkérdőjelezhetetlen tudományos megalapozottság megléte.

5 Eredete a latin *identificatio*, aminek jelentése: *azonosítás, felismerés* (<http://hu.glosbe.com/la/hu/identificatio>).

6 Eredete a latin *individuus*, aminek jelentése: *amit tovább osztani nem lehet* (<http://hu.glosbe.com/la/hu/individuus>).

7 NICKELL, J. – FISCHER, J. F.: *Methods of Forensic Detection*. The University Press of Kentucky, 1999. 2.

8 LEE, H. C. – PALMBACH, T. – MILLER, M.: *Crime Scene Handbook*. Elsevier Academic Press, New York, 2011. 184.

9 KATONA Géza (szerk.): *A kriminalisztika aktuális kérdései*. BM Kiadó, Budapest, 2001. 71.

Egy kérdéses dolog (nyom, anyagmaradvány, kézírásos szöveg, stb.) eredetének pontos meghatározása, az egyedüli és kizárólagos forrás megjelölése, elviekben csak abban az esetben lehetséges, ha csak egyetlen – forrásként számításba vehető – objektum létezik, amelyik rendelkezik a vizsgálat tárgyát képező dolog tulajdonságaival.

A kriminalisztikai azonosítás módszere a dolgok egyediségének filozófiai alapelveire épül. A dolgok egyediségének kérdését, vagyis hogy nincs két, egymástól meg nem különböztethető egyed, azért kell filozófiai úton megközelíteni, mert ezt az állítást természettudományos módszerekkel sem igazolni, sem megcáfolni nem lehet. Azt az állítást ugyanis, hogy két egyforma dolog nem létezik, csak teoretikus (elméleti) síkon lehet magyarázni, és csak logikai, filozófiai levezetés alapján lehet értelmezni. Empirikus (tapasztalati) úton, megfigyelés által nem lehet bizonyítani, mivel nem vizsgálhatjuk meg és hasonlíthatjuk össze az eddig létezett, a jelenleg létező és a jövőben majdan előforduló valamennyi dolgot annak érdekében, hogy megállapítsuk, van-e köztük két egyforma. Azt a kijelentést, hogy minden dolog egyedi, filozófiai axiómaként, meg nem kérdőjelezhető ismeretelméleti alapigazsággként fogadunk el, és olyan kiindulási feltételnek tekintünk, amit a filozófia ágaiban vagy a matematikában bizonyítás nélkül is adottnak vehetünk az érvelések során.

Az egyediségre vonatkozó állítást Nickell és Fisher szerint sokféleképpen kifejezhetjük:

„Nincs két olyan véletlenül történő dolog, ami valaha még egyszer pont ugyanúgy megtörténne.

Nincs két olyan dolog, a valaha előállított összes termék között, ami teljesen egyforma lenne.

Nincs két olyan dolog, amit pontosan ugyanolyan módon viseltek/használtak volna.

Nincs két olyan dolog, a valaha összetört dolgok között, ami pontosan ugyanolyan darabokra tört volna.”¹⁰

Kertész a kérdés kapcsán így fogalmaz:

„Minden dolog (élőlény és élettelen tárgy) a sajátosságok végtelen sorával rendelkezik. Egyediségük éppen a végtelen mennyiségű sajátosság végtelen kombinációs lehetőségével magyarázható.”¹¹

A dolgok egyediségének a kérdése, vagyis hogy semmilyen dologból sem létezik két teljesen egyforma, a filozófiatörténetben is több formában megjelenik. A fennmaradt kultúrtörténeti emlékek között elsőként Hérakleitosz¹² „töredékeiben” olvashatunk ide vonatkozó gondolatokat:

„Mert nem lehet kétszer ugyanabba a folyamba lépni.” [B 91a.] jelű töredék

„Ugyanazokba a folyamokba lépőkre más és más víz árad.” [B 12.] jelű töredék

10 NICKELL, J. – FISCHER, J. F. i. m. 3.

11 KERTÉSZ Imre: *A tárgyi bizonyítékok elmélete a büntetőeljárás jog és a kriminalisztika tudományában.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972., 317.

12 Epheszoszi Hérakleitosz (kb. Kr. e. 535–475), az Égei-tenger partján található Epheszoszban született görög filozófus.

Arisztotelész¹³ a logikai alapszabályok között említi meg az azonosság elvét (amit az $A=A$ formulával ír le), aminek értelmezése szerint az azonosság a dolog önmagával való megegyezését jelenti;

az ellentmondás elvét ($A \neq A$), miszerint nem lehet egyszerre állítani és tagadni ugyanazt;

és a harmadik kizárásának elvét, vagyis egy dologról vagy azt lehet állítani, hogy az, vagy azt állíthatjuk, hogy nem az, ebből adódóan harmadik lehetőség nincs.

Az azonosság kérdésével Leibniz¹⁴ is behatóan foglalkozott. Gondolatai az alábbi megfogalmazásban váltak ismertté:

Ha két dolog megkülönböztethetetlen, azaz a két dolognak minden tulajdonsága azonos, akkor a két dolog numerikusan azonos, vagyis akkor a két dolog valójában egy dolog. Az azonosság tehát nem más, mint a tárgy vagy jelenség önmagával való egyenlőségét kifejező kategória.

A dolgok egyediségének kérdése Quetelet-t is foglalkoztatta.¹⁵ Tőle származnak az alábbi gondolatok:

„A természet végtelen sokféle formát mutat.”

„A természet soha nem ismétli önmagát.”

Quetelet a valószínűség-számítás egyik alapvető szabálya, a szorzási szabály¹⁶ alkalmazásával jutott arra az eredményre, hogy a létező dolgok végtelen nagy száma és a dolgokat jellemző tulajdonságok rendkívül nagy sokfélesége miatt két azonos dolog létezésének matematikai valószínűsége olyan kicsi, hogy az gyakorlatilag nullának tekinthető.

Katona szerint a dolgok önmagával szemben fennálló azonosságával kapcsolatban fontos azonban azt is megemlíteni, hogy ez az azonosság viszonylagos, és „csak adott időszakra és egyes sajátosságok vonatkozásában áll fenn. A sajátosságok különböző hatásokra állandóan változnak, de az állandó változás folyamatát az azonosítást lehetővé tévő viszonylagos állandóság szakaszai szakítják meg”¹⁷

13 Arisztotelész (Kr. e. 384–322), görög tudós és metafizikus materialista filozófus, a modern európai tudomány atyja és előfutára. Mesterével, Platónnal együtt a nyugati kultúra legnagyobb hatású gondolkodói közé tartozik.

14 Von Gottfried Wilhelm Freiherr Leibniz (1646–1716), német objektív idealista filozófus, sokoldalú természettudós és kiváló matematikus. A filozófia művelői közül sokan Arisztotelészt és Leibniz-et tekintik a matematikai logika megalapítójának.

15 Lambert Adolphe Jacques Quetelet (1796–1874), belga csillagász, matematikus, statisztikus és szociológus. A korában újak számító valószínűség-számítás és statisztika eszközeivel kereste a választ csillagászati, kriminológiai és szociológiai kérdésekre.

16 Szorzási szabály (product rule): több egymástól független esemény együttes előfordulásának valószínűsége megegyezik az egyes események előfordulási valószínűségének szorzatával. $P(A \text{ és } B) = P(A) \times P(B)$. A szorzási szabály segítségével események együttes bekövetkezésének valószínűsége definiálható. Például az igazságügyi genetikus szakértői véleményekben az egyes lókuszonok (génhelyeken) kimutatott alléleknek (genetikai tulajdonságoknak) a populációban megfigyelt gyakorisági értékeit szorozzák össze szakértők, azok együttes előfordulási gyakoriságának kiszámítása érdekében.

17 KATONA Géza i. m. 71.

Ez alatt a viszonylagos állandóság alatt a kriminalisztika azt érti, hogy mind a nyomok, mind az anyagmaradványok esetében keletkezésüket követően létezik egy olyan időintervallum, amelyen belül még fennáll az eredményes azonosítás lehetősége, mivel sem a nyomot/anyagmaradványt, sem pedig a nyomképzőt még nem érték olyan jelentős hatások, aminek következtében azok oly mértékben megváltoztak volna, ami már kizárná az eredményes azonosításukat.

A daktiloszkópia egyik alapvetésének, vagyis a bőrléccrajzolat-rendszer egyediségének kísérleti igazolását szolgálta 1999-ben a Lockheed Martin Corporation és az FBI közös projektje, az úgynevezett *50K study*. A kísérlet során az FBI három munkatársa – Stephen Meager, Bruce Budowle és David Ziesig – az IAFIS (Integrated Automated Fingerprint Identification System/Integrált Automatikus Ujjlenyomat Azonosító Rendszer) alkalmazási lehetőségeinek felhasználásával kiválasztott az adatbázisból 50 000 db azonos típusú (orsós hurok) ujjlenyomatot, és minden egyes lenyomatot összehasonlított a önmagával és a többi 49 999 db nyomattal. A kísérlet során a szakértők – a nyomatok önmagukkal történő összehasonlítását kivéve – egyetlen esetben sem tapasztaltak egyezést. A projekt második részében arra nézve végeztek számításokat, hogy mi az esélye két különböző ujjtól származó azonos ujjlenyomat létezésének. Számításaik eredményeként megállapították, hogy két megegyező bőrléccrajzolat-mintázat előfordulásának az esélye 1:1097, mely olyan végtelenül kicsi valószínűséget jelent, hogy a valóságban nullának tekinthető.

Az eddigiek alapján általánosságban elmondható, hogy minden létező objektumot, élőlényt és élettelen dolgot egyaránt, több-kevesebb sajátosságból álló tulajdonsághalmaz jellemez. Az azonosítási folyamat során ezeknek a tulajdonságoknak a vizsgálata alapján állapítható meg a személy kiléte, a dolog mibenléte és származásának forrása. Az individualizálás elvi alapját az objektumok egyediségének állítása adja!

Az élőlényeket, így természetesen az embert is és az összes élettelen dolgot egyenként jellemző tulajdonságok összessége alapján – előfordulásukra tekintettel – alapvetően két nagy kategóriába sorolhatjuk. Az *osztály-* vagy más szóval *csoportsajátosságok* az egymáshoz hasonló, ugyanabba a csoportba sorolható objektumok egyedeire közösen jellemzőek (genus proximum). Ezzel szemben az *egyedi sajátosságok* csak és kizárólag egy adott egyedre jellemzőek, megkülönböztetve ezáltal az adott egyedet az ugyanabba csoportba tartozó összes többi egyedtől (differentia specifica).¹⁸

A kriminalisztikai vizsgálatok során a szakemberek (leggyakrabban az igazságügyi szakértők) ezeket a csoport- és egyedi sajátosságokat elemzik annak érdekében, hogy a konkrét ügyben felmerülő kérdésekre választ találjanak.

18 SAFERSTEIN, R.: *Criminalistics: An Introduction to Forensic Science*. Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2007. 72–75.

A kriminalisztikai azonosítás folyamata

Az azonosítási folyamat (és egyben az igazságügyi szakértői vizsgálatok) első fázisa mindig a sajátosságok feltárására irányul, a második fázis pedig mindig egyfajta összehasonlító vizsgálatként értelmezhető, amit a konklúzió levonása, vagyis a szakértői vélemény megalkotása követ.

A tulajdonságok feltárásának – a vizsgált objektumtól függően – nagyon sokféle módja lehetséges (a dolog egyszerű megsejmlélése, fény-, elektro- és pásztázó elektromikroszkópos vizsgálata, különböző biológiai, fizikai, kémiai és műszeres analitikai eljárások alkalmazása, stb.).

A sajátosságok feltárását követő összehasonlítás az azonosítandó objektumok, a vizsgálható sajátosságok és a megválaszolendő kérdések sokfélesége következtében rendszerint olyan több lépésből álló folyamat, melynek célja lehet az ellenőrzés, a dolog mibenlétének megállapítása és az eredetmeghatározás.

Az összehasonlítás egyik elemét mindig a konkrét ügyben a vizsgálat tárgyát képező kérdéses objektum (pl. helyszínen talált nyom, a gyanúsított ruháján talált vérszenyvedés, hajszál, elemi szál vagy a gázoló járműről lepattant festékszemcse) és annak feltárt jellemzői képezik, melyeket – az objektum fajtájától és az elvégzett vizsgálat típusától függően – össze kell hasonlítani a neki megfelelő, standard/referencia objektum (rendszerint összehasonlító minta) jellemzőivel, adataival, ismert kémiai és fizikai paramétereivel.

A kriminalisztikai azonosítás fokozatai

A kriminalisztikai azonosítás általános, elméleti sémája úgy állítható fel, hogy elvileg valamennyi, a Földön élő személy és az összes létező tárgy közül kellene azt az egyet kiválasztani, aki vagy ami az adott ügyben releváns lehet.

A valóságban természetesen soha nem kell a keresendő/vizsgálendő személyek és tárgyak körét ilyen tágan meghúzni. Már eleve a földrajzi, időbeli korlátok és egyéb objektív okok következtében sokkal kevesebb személlyel és tárggyal kell számolni.

A rendelkezésünkre álló adatok és egyéb információk, valamint a nyomozás során vagy más úton megszerzett további ismeretek birtokában a számításba vehető személyek és tárgyak száma még jobban csökkenthető. Ezért a tényleges azonosítási folyamatnak soha sem kell a lehetőségek végtelen számú feltételezéséből kiindulnia.¹⁹

Az azonosítási eljárás végső soron egy olyan *redukciós folyamat*, mely során számos esetben, a célirányosan elvégzett vizsgálatok eredményeként a számításba vehető objektumok köre addig csökkenthető, míg végül el lehet jutni az egyedi meghatározás

19 CHAMPOD, C.: *Overview and Meaning of ID*. Forensic Science Service, Academic Press, London, 2000. 1077.

szintjére, identifikálni lehet az objektumot, vagyis minden kétséget kizáróan meg lehet állapítani a nyom, illetve az anyagmaradvány forrását. (Konkrétan meg lehet mondani, hogy kinek az ujjnyoma maradt a helyszínen, melyik fegyverből adták le a kérdéses lövést, kinek a DNS-mintáját lehetett kimutatni az elkövetési eszközön, stb.)

A vizsgálatok jelentős részében azonban a nyomok és az anyagmaradványok lehetséges forrásának csak egy olyan, szűkebb vagy tágabb köre állapítható meg, amin túl a forrásként számításba vehető egyedek számának további behatárolásra már nincs mód. Természetesen ezek a csoportmeghatározó vizsgálatok is jelentős kriminalisztikai értékkel bírnak, mivel a forrásként számításba vehető lehetséges objektumok elvileg végtelen számát egy jól körülhatárolható, szűkebb körre redukálják, mely körön belül már egyéb kriminalisztikai módszerek alkalmazásával kell a megfelelőt kiválasztani. (Ilyen csoportazonosítás például amikor egy anyagmaradványról megállapítja a szakértő, hogy az emberi vér; vagy ha egy cserbenhagyásos gázolás vizsgálatakor a helyszíni elváltozásokból csak a gázoló jármű színét és típusát, továbbá az esemény viszonylagos idejét lehet meghatározni. Ilyenkor az ügy felderítése ugyan további rendőri munkát igényel, melynek eredményességét azonban a vizsgálatok eredményeként megszerzett információk jelentősen megkönnyíthetik.)

A vizsgálati területek jelentős részében (üveg-, festék-, fémmaradványok, talaj, elemi szálak, hajhagyma nélküli hajszálak, kábítószeres, mérgek, robbanóanyagok, égést gyorsító anyagok maradványai, lövési maradványok, stb.) csak az ún. *csoportazonosság* vagy *csoportba sorolás* elérésére van mód.²⁰ (Például egy cipő talpán talált üvegszilánkról kimondható, hogy típusa, színe, vastagsága, törésmutatója, stb. megegyezik a bűncselekmény helyszínén talált üvegdarabokéval, de annak kijelentésére, hogy az csak és kizárólag a helyszínen talált üvegből származott, nincs mód, mivel még nagyon sok üveg létezik, ami pontosan ilyen paraméterekkel rendelkezik.)

Az *egyedi azonosítás* lehetősége elsősorban az ujj-, tenyér- és egyéb testrésznyomok, az eszköznyomok, a lábbelinyomok, a lőfegyver-azonosítás és a kézírásvizsgálat területén áll fenn.

Külön említést érdemelnek a DNS-tipizálásra alkalmas biológiai eredetű anyagmaradványok, mivel az egyre újabb és újabb DNS-vizsgálati technikák eredményeként a teljes azonosság foka oly mértékben megközelíthető, hogy az igazságügyi genetikus szakértői véleményekben esetenként szereplő 1×10^{-15} , 1×10^{-20} valószínűségi értékek olyan kicsi előfordulási valószínűséget jelentenek, hogy azok már gyakorlatilag egyedi azonosításként értékelhetők.

A fentiek figyelembevételével *az azonosítás fokozata azt jelenti, hogy mi az a leghatározottabb megállapítás, ami a vizsgált objektummal kapcsolatban tehető, vagyis az elvégezhető vizsgálatok alapján csoport meghatározásra (csoportazonosításra) vagy egyedi meghatározásra (individualizálásra) van-e mód.*

20 CHAMPOD, C. i. m.

A szakértői vélemények megállapításai

A szakértői vizsgálat folyamatának utolsó lépése a konklúzió levonása, a véleményalkotás, mely a feltárt és az összehasonlított sajátosságok értékelését és a következtetések megtételét foglalja magában. Ez leggyakrabban igazságügyi szakértői vélemény formájában realizálódik. A vizsgálat eredményétől függően, vagyis hogy az azonosítás mely fokozatát sikerült elérni, a véleménybe foglalt megállapítás *valószínűségi* és *kategorikus* lehet, ami attól függ, hogy a szakértő milyen mértékben tartja a levonható megállapítást megkérdőjelezhetetlennek, vagyis milyen mértékben van meggyőződve annak bizonyosságáról.

Keynes a valószínűséget a racionális hit fokának nevezi.²¹ Szerinte a *biztos* és a *valószínű* fogalmak valamely kijelentésről alkotott racionális hitünk azon fokait írják le, amire megszerzett ismereteink birtokában jutottunk. Megállapításai jól alkalmazhatók az igazságügyi szakértői véleményekre is, mivel a szakértő akkor fogalmaz meg valószínűségi megállapítást, ha – különböző okoknál fogva ugyan, de – az elvégzett vizsgálatok eredményei nem teszik lehetővé a biztos, vagyis a kategorikus konklúziót.

A valószínűség kifejezésének *szöveges* és *számszerű* módjai egyaránt ismertek. Összehangolt és nemzetközi szinten is elfogadott és alkalmazott nomenklatúra felállítására már számtalan próbálkozás történt (például ENFSI,²² 2000) ennek ellenére az egységes szövegezési gyakorlat elterjedése még várat magára.

A szakértői véleményekben megfogalmazott megállapítások verbális minősítésére országunként és szakértői területenként is változó „valószínűségi skálákat” alkalmaznak. A verbálisan kifejezett valószínűségek esetében – az adott nyelv szókészletének megfelelően – általában a *bizonyossággal határosan valószínű*, a *nagyon valószínű*, a *valószínű* és a *kevésbé valószínű* kifejezéseket kombinálják az állítással, illetve a tagadással.

Azokban az esetekben, amikor a vizsgált csoportszajátosságok aránya a helyszíni nyomban és az összehasonlításul szolgáló referenciamintában ismert, és ha ezekre a sajátosságokra a véletlenszerű előfordulás a jellemző, akkor az együttes előfordulási valószínűség, vagyis a szakvéleményben tett megállapítás valószínűségi foka számszerűsíthető, és a véleményt illetően mennyiségi következtetés fogalmazható meg.

A korábban már említett szorzási szabály alkalmazásával a sajátosságok együttes bekövetkezésének valószínűsége definiálható. Így pl. az igazságügyi genetikus szakértői véleményekben az egyes lókuszon (génhelyeken) kimutatott alléleknek (genetikai tulajdonságoknak) a populációban megfigyelt gyakorisági értékeit szorozzák össze szakértők, azok együttes előfordulási gyakoriságának kiszámítása érdekében.

A valószínűség számszerűsítése esetén – miként az a matematikából ismert – a biztos állítást számszerűsítő valószínűségi érték $P=1$, ami a 100%-os előfordulásnak felel meg;

21 John Maynard KEYNES (1883–1946) *A treatise on Probability*, London, 1921 (Az Értekezés a valószínűségről című műve a valószínűségi logika mérföldkövének számít.)

22 European Network of Forensic Science Institutes (Igazságügyi Szakértői Intézetek Európai Hálózata).

a biztos tagadás valószínűsítő értéke pedig $P=0$, ami 0%-os előfordulást jelent. A lehetséges valószínűségi fokozatok a 0 és 1 (100% és 0%) közötti tartományban mozognak.

Egyedi azonosítás (individualizálás) esetén, ha a vizsgált dolog mibenléte és eredete teljes biztonsággal megállapítható, az azonosítás konklúziója, illetve *a szakértői vélemény megállapítása kategorikus lesz*. A kategorikus véleményben a szakértő egyértelműen és kétséget kizáróan nyilatkozik a vizsgált dolog eredetéről.

A szakértői vélemények „bizonyító ereje”

A kriminalisztikai azonosítás a bizonyítási eljárás igen fontos részét képezi, annak egyik módszere, azonban fontos hangsúlyozni, hogy a szakértői véleményben megfogalmazott azonosság (esetleg kizárás) nem egyenértékű az azonosság perbeli bizonyításával. Az azonosság perbeli megállapításakor a bíróság egyaránt támaszkodik az igazságügyi szakértői véleményekre és az ügyben rendelkezésre álló egyéb bizonyítékokra. Az azonosítást végző szakemberek (rendszerint az igazságügyi szakértők) feladata a tudomány és a technika adott állásának megfelelő vizsgálatok elvégzése, valamint a vizsgálati eredmények és az azokból levonható következtetések és megállapítások szakszerű és tárgyilagos közlése. *„A véleménybe foglalt bizonytalanság értékelése a jogalkalmazó kompetenciájába tartozik.”*²³

A szakértői véleményekben megfogalmazott állítás *bizonyító értékét*, vagyis a bizonyosság fokát a jogalkalmazók matematikailag is értelmezhetik. Ebben a valószínűségi logika, mint a formális logika egyik jelentős területe nyújt segítséget.

A rendelkezésre álló bizonyítékokat matematikai egyenletbe rendezve objektív módon kiszámíthatók azok bizonyító ereje. A matematikai valószínűség-számításból ismert *Bayes-tétel*²⁴ alkalmazásával, számokkal is ki lehet fejezni, hogy mekkora a valószínűsége egy kapott érték véletlenszerű ismétlődésének, elősegítve ezzel a döntés vagy az ítélet megalapozottságát.

A Bayes-tétel napjainkban igen gyakran alkalmazott valószínűség-számítási tétel, tulajdonképpen egy olyan formula, amely lehetővé teszi, hogy egy esemény bekövetkezéséből következtessünk újabb események, illetve hipotézisek bekövetkezésének valószínűségére.

A kriminalisztika területén a Bayes-analízist elsősorban azokban az esetekben célszerű elvégezni, amikor egy igazságügyi szakértői vélemény valószínűségi megállapítást tartalmaz.

Pusztán a tétel lényegét kiemelve és mellőzve annak bonyolult matematikai leírását, a képlet az alábbi szerint adható meg:

23 KATONA Géza i. m. 79.

24 Thomas Bayes (1701–1761) angol nonkonformista presbiteriánus lelkész, amatőr matematikus volt. Az általa kidolgozott tétel, mely összefüggést ír le két esemény valószínűsége és azok feltételes valószínűségei között, a múlt század második felétől kezdve, a döntéshozatalt megkönnyítő matematikai modellként, egyre több tudományterületen terjedt el.

a kiinduláskor feltételezett esély (a priori odds) \times valószínűségi hányados = a megállapított záró esély (posteriori odds).

Az analízis elvégzésének legkritikusabb része az a priori esély (két egymásnak ellentmondó hipotézis valószínűsége, pl. hogy a vizsgált vérfolt a védelem szerint a sértettől származik, a vád szerint viszont a gyanúsítottól származik) megállapítása, mely a konkrét ügytől függően, különböző háttérinformációk meglétét feltételezi, ilyenek például a nyomozás során beszerzett adatok, tanúvallomások, egyéb tárgyi bizonyítékok és szakértői vélemények stb., melyek a kiindulási hipotézis valószínűségének felállításához szükségesek.

A valószínűségi hányados (Likelihood Ratio, rövidítve: LR-érték) megállapítása minden esetben a szakértő feladata, mivel ez csak az elvégzett vizsgálatok eredményeinek értelmezése alapján lehetséges.

Az Bayes-analízis végeredményeként megállapított posteriori valószínűség pedig a felállított hipotézis valóságának, vagyis bizonyító értékének számszerű kifejezése lesz.

Az előző példát folytatva, ha a vizsgált vérfolt eredetének megállapítása képezi a Bayes-analízis tárgyát:

a priori esély: annak valószínűség-eloszlás formájában történő számszerű kifejezése, hogy előzetes ismeretei birtokában *a bíró milyen valószínűséggel tartja bűnösnek a gyanúsítottat* (a szakvélemény értelmezését megelőzően a bíró mennyire gondolja úgy, hogy a vérfolt a gyanúsítottól, és nem a sértettől származott);

valószínűségi hányados: a szakértői vizsgálatok eredményeként megállapított genetikai profil előfordulási valószínűségéből képzett szám, vagyis *mekkora az előfordulási gyakorisága a kapott DNS-profilnak* (amit úgy is lehet értelmezni, hogy a szakértő szerint mekkora a valószínűsége annak, hogy a gyanúsított ruházatán talált vérfolt a sértettől származott);

posteriori esély: a tényleges bekövetkezés számított valószínűsége (vagyis annak számszerű értéke, hogy *a vizsgált bizonyítékok értékelése alapján a bíró mekkora esélyt lát arra, hogy a vér valóban a sértettől származott*), melynek nagyságát – a képletből látható módon nemcsak a szakértő által adott, a megfigyelt események ismert relatív gyakoriságából származtatott előfordulási gyakoriság, hanem a bíró a priori meggyőződése is jelentősen erősíthet vagy gyengíthet.

A valószínűségi megállapítást megfogalmazó szakértői vélemények speciális esetének tekinthető, a DNS-vizsgálaton alapuló igazságügyi genetikus szakértői véleményekben a szakértő két biológiai minta közös eredetének megállapítása érdekében a mintákból nyert DNS-profilok összehasonlítását végzi el. A biológiai eredetű anyagmaradvány eredetére vonatkozó választ és annak valószínűségfokát a vizsgálati eredmények és ismert statisztikai értékek felhasználásával végzett számítások alapján, a *valószínűségi hányados* és a *DNS-profilgyekezési valószínűség* számszerű értékével adja meg.

Jelen esetben a *valószínűségi hányados* a DNS-teszt eredményének valószínűségéből számított arányszám, vagyis a *hipotézis* (annak feltételezése, hogy a biológiai maradvány valódi eredete a feltételezett eredet) és az *ellenhipotézis* (annak feltételezése, hogy a biológiai maradvány valódi eredete egy másik, alternatív eredet) teljesülésének feltételezésével számított valószínűségek hányadosa. A Bayes-elvű hipotézistesztelés szerint

ugyanis meg kell vizsgálni mindkét hipotézist, vagyis hogy „Mekkora valószínűséggel származik a biológiai anyagmaradvány az adott egyedtől?” és azt viszonyítani kell annak valószínűségéhez, hogy „Mekkora valószínűséggel származik a biológiai anyagmaradvány az adott népeségből véletlenszerűen kiválasztott másik egyedtől?” A legegyszerűbb formájában, mennyiben a biológiai maradvány csak egy személy genetikai anyagát tartalmazza, a valószínűségi hányadost a DNS-profilegyezés valószínűségének, vagyis a genetikai profil előfordulási gyakoriságának reciprok értéke adja meg.

A szakértő által megállapított másik érték, a *DNS-profilegyezési valószínűség* (*matching probability*, rövidítve: *pM*-érték) pedig azt mutatja meg, hogy mennyi annak a várható esélye, hogy a konkrét ügyben szereplő kérdéses személyen kívül, valaki más, genetikailag független, vele rokonsági viszonyban nem álló egyéb személy is rendelkezhet a biológiai maradványból kimutatott tulajdonságegyüttessel. Vagyis hogy a populációban a biológiai nyom DNS-profilja az adott egyeden kívül még egyszer előfordul.

Összefoglalás a 13. fejezethez

Az azonosítási folyamat (és egyben az igazságügyi szakértői vizsgálatok) első fázisa mindig a sajátosságok feltárására irányul, a második fázis pedig mindig egyfajta összehasonlító vizsgálatként értelmezhető, amit a konklúzió levonása, vagyis a szakértői vélemény megalkotása követ.

Az azonosítási eljárás végső soron egy olyan *redukciós folyamat*, mely során számos esetben a célirányosan elvégzett vizsgálatok eredményeként a számításba vehető objektumok köre addig csökkenthető, míg végül el lehet jutni az egyedi meghatározás szintjére, identifikálni lehet az objektumot, vagyis minden kétséget kizáróan meg lehet állapítani a nyom, illetve az anyagmaradvány forrását. (Konkrétan meg lehet mondani, hogy kinek az ujjnyoma maradt a helyszínen, melyik fegyverből adták le a kérdéses lövést, kinek a DNS-mintáját lehetett kimutatni az elkövetési eszközön, stb.)

A rendelkezésre álló bizonyítékokat matematikai egyenletbe rendezve objektív módon kiszámíthatók azok bizonyító ereje. A matematikai valószínűség-számításból ismert *Bayes-tétel* alkalmazásával, számokkal is ki lehet fejezni, hogy mekkora a valószínűsége egy kapott érték véletlenszerű ismétlődésének, elősegítve ezzel a döntés vagy az ítélet megalapozottságát.

A valószínűségi megállapítást megfogalmazó szakértői vélemények speciális esetének tekinthető, amikor a DNS-vizsgálaton alapuló igazságügyi genetikai szakértői véleményekben a szakértő két biológiai minta közös eredetének megállapítása érdekében a mintákból nyert DNS-profilok összehasonlítását végzi el. A biológiai eredetű anyagmaradvány eredetére vonatkozó választ és annak valószínűségfokát a vizsgálati eredmények és ismert statisztikai értékek felhasználásával végzett számítások alapján, a *valószínűségi hányados* és a *DNS-profilegyezési valószínűség* számszerű értékével adja meg.

Kérdések a 13. fejezethez

1. Mi a Locard-elmélet lényege?
2. Mit értünk a kriminalisztikában azonosítás alatt?
3. Hogyan értelmezhetjük a dolgok egyediségének kérdését?
4. Melyek a kriminalisztikai azonosítás fázisai és fokozatai?
5. Hogyan értelmezhetjük a szakértői vélemények bizonyító erejét?

Irodalomjegyzék a 13. fejezethez

- AITKEN, C. G. G. – TARONI, F.: *Statistics and the Evaluation of Evidence*. (2nd Edition), John Willey & Sons, Chichester, 2004.
- BÓCZ Endre (szerk.): *Kriminalisztika I-II*. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2004.
- CHAMPOD, C.: *Overview and Meaning of ID*. Forensic Science Service, Academic Press, London, 2000.
- EGYED Balázs: *Mitokondriális DNS és mikroszatellita polimorfizmusok igazságügyi genetikai aspektusú vizsgálata a magyar népességben*. Doktori értekezés, ELTE TTK Biológia Doktori Iskola, 2007.
- FINSZTER Géza: *Bizonyításelméletek a jog világában*. Tanulmány, 2008. (kézirat)
- FISH, J. T. – MILLER, L. S. – BRASWELL, M. C.: *Crime Scene Investigation*. Elsevire Academic Press, New York, 2011.
- FISHER, B. A. J. – TILSTONE, W. J. – WOYTOWICZ, C.: *Introduction to Criminalistics*. The Foundation of Forensic Science, Elsevire Academic Press, New York, 2009.
- FÜREDI Sándor: *Humán polimorf mikroszatellita (short tandem repeat) lokuszok igazságügyi genetikai vizsgálata magyar populációkban*. Doktori értekezés, ELTE TTK Biológia Doktori Iskola, 2003.
- KATONA Géza (szerk.): *A kriminalisztika aktuális kérdései*. BM Kiadó, Budapest, 2001.
- KERTÉSZ Imre: *A tárgyi bizonyítékok elmélete a Büntetőeljárás jog és a Kriminalisztika tudományában*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972.
- LEE, H. C. – PALMBACH, T. – MILLER, M.: *Crime Scene Handbook*. Elsevire Academic Press, New York, 2011.
- NICKELL, J. – FISCHER, J. F.: *Methods of Forensic Detection*. The University Press of Kentucky, 1999.
- PÁDÁR Zsolt: *Kutya eredetű anyagmaradványok igazságügyi genetikai vizsgálata*. PhD értekezés, Szent István Egyetem Állatorvos-tudományi Doktori Iskola, 2006.
- PETHERICK, W. – TURVEY, B. – TURVEY, C. – FERGUSON, C. E.: *Forensic Criminology*. Academic Press, 2009. ISBN 978-0-12-375071-6
- SAFERSTEIN, R.: *Criminalistics: An Introduction to Forensic Science*. Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2007.

